

DAGVAARDING

Heden,

november tweeduizend drieëntwintig,

TEN VERZOEKE VAN:

De stichting **STICHTING TAUBAH**, gevestigd te Veenendaal, voor deze zaak woonplaats kiezend op het kantooradres van Simmons & Simmons LLP, aan de Claude Debussylaan 247, 1082 MC te Amsterdam, ("**Taubah**"), van welk kantoor mr. P.L. Tjiam en mr. M.A. Theodoridis als advocaat worden gesteld, en waarbij daarnaast mr. E.B. van de Loo van Advocatenkantoor Van de Loo te Amsterdam en mr. R. Beets van stichting PILP te Amsterdam voor Taubah zullen optreden, heb ik,

GEDAGVAARD:

De **GEMEENTE VEENENDAAL**, gevestigd te Veenendaal, aan Raadhuisplein 1, 3901 GA Veenendaal, ("**Gemeente Veenendaal**"), aldaar aan laatstgemeld adres mijn exploit doende en afschrift hiervan, exclusief de hierna te noemen producties, latende aan:

OM:

op woensdag 15 november 2023 om tien uur 's ochtends (10:00 uur), niet in persoon, maar vertegenwoordigd door een advocaat, te verschijnen ter openbare civiele terechtzitting van de Rechtbank Midden-Nederland, locatie Utrecht, welke zitting alsdan aldaar zal worden gehouden aan het Vrouwe Justitiaplein 1, 3511 EX te Utrecht;

MET DE AANZEGGING DAT:

- a. indien gedaagde verzuimt advocaat te stellen of het hierna te noemen griffierecht niet tijdig betaalt, en de voorgeschreven termijnen en formaliteiten in acht zijn genomen, de rechter verstek tegen gedaagde zal verlenen en de hierna omschreven vordering zal toewijzen, tenzij deze hem onrechtmatig of ongegrond voorkomt;
- b. bij verschijning in het geding van gedaagde een griffierecht zal worden geheven, te voldoen binnen vier weken te rekenen vanaf het tijdstip van verschijning;
- c. de hoogte van de griffierechten is vermeld in de meest recente bijlage behorend bij de Wet griffierechten burgerlijke zaken, die onder meer is te vinden op de website: www.kbvq.nl/griffierechtentabel;

d. van een persoon die onvermogen is, een bij of krachtens de wet vastgesteld griffierecht voor onvermogenen wordt geheven, indien hij op het tijdstip waarop het griffierecht wordt geheven heeft overgelegd:

1. een afschrift van het besluit tot toevoeging, bedoeld in artikel 29 van de Wet op de rechtsbijstand, of indien dit niet mogelijk is ten gevolge van omstandigheden die redelijkerwijs niet aan hem zijn toe te rekenen, een afschrift van de aanvraag, bedoeld in artikel 24, tweede lid, van de Wet op de rechtsbijstand, dan wel

2. een verklaring van het bestuur van de raad voor rechtsbijstand, bedoeld in artikel 7, derde lid, onderdeel e, van de Wet op de rechtsbijstand waaruit blijkt dat zijn inkomen niet meer bedraagt dan de inkomens bedoeld in de algemene maatregel van bestuur krachtens artikel 35, tweede lid, van die wet;

TENEINDE:

namens eiseres, Taubah, te horen eisen en concluderen op de volgende gronden:

1. INLEIDING

- 1.1 Deze zaak heeft betrekking op een maatschappelijke misstand waarbij de overheid, in het bijzonder gemeente Veenendaal, op onrechtmatige en onaanvaardbare wijze de grondrechten en belangen van een deel van haar burgers heeft geschonden.

Wat is er gebeurd?

- 1.2 Op 15 oktober 2021 onthulde NRC in een uitgebreid nieuwsartikel dat ten minste tien gemeenten in Nederland heimelijke onderzoeken hadden laten uitvoeren naar moslimgemeenschappen binnen hun gemeenten.¹ Deze heimelijke onderzoeken vonden plaats in de periode van 2016 tot en met 2018 in verschillende gemeenten in Nederland, waaronder in gemeente Veenendaal. Het heimelijke onderzoek dat in opdracht van gemeente Veenendaal was uitgevoerd, richtte zich uitsluitend op de moslimgemeenschap in Veenendaal en hoofdzakelijk op Taubah.
- 1.3 De heimelijke onderzoeken werden door de gemeenten uitgevoerd op aandringen van de Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid (de “**NCTV**”). De NCTV heeft jaarlijks een budget van EUR 7,5 miljoen beschikbaar voor gemeenten voor de bestrijding van radicalisering. In de betreffende periode was er maatschappelijke aandacht voor terugkerende (en mogelijk geradicaliseerde) Syriëreizigers. De NCTV greep dit aan om bij verschillende gemeenten te polsen om te zien of interesse bestond om een onderzoek uit te voeren naar de islamitische infrastructuur binnen de gemeenten. Voor dit onderzoek schoof NCTV een particulier bedrijf naar voren, NTA.² Gemeente Veenendaal had hier oren naar en heeft gebruik gemaakt van het budget³ van NCTV om een onderzoek naar de religieuze en ideologische infrastructuur binnen de islamitische gemeenschappen in Veenendaal door NTA te laten uitvoeren.⁴ Dit onderzoek paste bovendien in de ambitie van gemeente Veenendaal om “*haar informatiepositie binnen de islamitische gemeenschappen in de gemeente verbeteren*”.⁵
- 1.4 Bij de uitvoering van het onderzoek maakte NTA gebruik van de onderzoeksmethode ‘participerende observatie’ *zonder zichzelf kenbaar te maken*.⁶ Deze vorm van onderzoek betekent dat onderzoekers van NTA aanwezig waren bij activiteiten van de te onderzoeken moslimgemeenschap, zonder dat de leden van de gemeenschap wisten dat deze onderzoekers in opdracht van de gemeenten informatie over hen verzamelden. Aan deze wijze van onderzoek kunnen verschillende termen worden verbonden (zoals *participerende observatie zonder zichzelf kenbaar te maken*, *non-informed onderzoek*, *non-consent*

¹ NRC, d.d. 15 oktober 2021, “Undercover naar moskee: geheim onderzoek naar islamitische organisaties” (overgelegd als **Productie 01**).

² NTA staat voor Nuance door Training en Advies. Zie ook: www.ntadvies.nl

³ Zie **Productie 02**.

⁴ Zie Offerte NTA, d.d. 4 december 2017 (overgelegd als **Productie 03**).

⁵ Zie Offerte NTA, d.d. 4 december 2017 (overgelegd als **Productie 03**): “*De opgeleverde producten ondersteunen de ambitie [van gemeente Veenendaal, adv.] om de informatiepositie binnen de islamitische gemeenschappen te verbeteren.*”

⁶ E-mail NCTV d.d. 24 juli 2017 (overgelegd als **Productie 04**): “*Met veldwerk bedoelen ze [NTA, adv.] een onderzoeksmethode die ze 'participatieve observatie' noemen. Dit betekent dat ze medewerkers (op de loonlijst maar ook freelance) 'het veld' insturen, bijvoorbeeld de moskee in, of een koffiehuis, alwaar ze interviews doen zonder bekend te maken dat ze dit voor de overheid doen/dat ze bezig zijn met een onderzoek.*”

onderzoek, undercoveronderzoek, hanging around),⁷ maar in deze dagvaarding zal worden gesproken over “heimelijk onderzoek”.

- 1.5 Gemeente Veenendaal heeft expliciet aan NTA de opdracht gegeven om het onderzoek naar de islamitische gemeenschap “*non informed*” uit te voeren. *Non-informed* wil zeggen: zonder dat de onderzoeker van NTA zich aan zijn omgeving kenbaar maakte als onderzoeker in opdracht van de gemeente.⁸ De vrees van de gemeente was dat bij een onderzoek naar de islamitische gemeenschap waarbij NTA zich wél kenbaar zou maken, dit zou leiden tot een “onvolledig onderzoek”.⁹ NTA heeft, zonder zichzelf kenbaar te maken, activiteiten bezocht van de lokale moskeeën in Veenendaal waar zij onderzoek naar deed.¹⁰ Het ging daarbij om allerlei soorten activiteiten, waaronder in ieder geval bijeenkomsten, online-lezingen, online-gebedsdiensten, demonstraties en andere activiteiten.¹¹
- 1.6 Het heimelijke onderzoek door NTA naar de moslimgemeenschap van de gemeente Veenendaal en dus ook naar Taubah vond plaats in de eerste helft van 2018.¹² Het onderzoek heeft geresulteerd in een rapport dat door NTA een “krachtenveldanalyse” wordt genoemd (hierna: het “**NTA-rapport**”). Het NTA-rapport is in de periode juni - augustus 2018 opgeleverd aan gemeente Veenendaal.
- 1.7 NTA heeft de bevindingen van haar onderzoek nooit aan Taubah en de moslimgemeenschap voorgelegd voor commentaar of wederhoor. Gemeente Veenendaal heeft evenmin de onderzoeksresultaten aan Taubah voorgelegd voor commentaar of wederhoor.
- 1.8 Uiteindelijk is het NTA-rapport drie jaar later in handen gekomen van journalisten van NRC. In de publicatie van 15 oktober 2021 beschrijft NRC de inhoud van het NTA-rapport: namen en achtergronden van personen worden beschreven, familieruzies worden beschreven, en anonieme citaten staan vermeld. Het artikel gaat daarbij specifiek in op Taubah:

⁷ Het advocatenkantoor Van der Feltz advocaten, dat voor de gemeente Zoetermeer onderzoek heeft gedaan naar de rechtmatigheid van de opdrachtverlening aan NTA, concludeert in randnummer 39 van haar rapport over de onderzoeksmethode van “participerende observaties”: “*Wat de wijze van het onderzoek betreft, wordt het volgende opgemerkt. Binnen het cluster radicalisering zou bekend zijn geweest dat NTA door middel van ‘participerende observaties’ onderzoek zou gaan verrichten. Deze onderzoeksmethode zou volgens een aantal betrokkenen van de gemeente (alook NTA) inhouden dat vooraf niet kenbaar zou worden gemaakt door NTA (noch door de gemeente) dat onderzoek zou worden uitgevoerd, en evenmin achteraf. Verder zou deze onderzoeksmethode inhouden dat NTA aan activiteiten binnen de islamitische gemeenschap in de gemeente zou meedoen maar niet actief zou sturen, niets zelf zou organiseren en tijdens activiteiten evenmin zou doorvragen. Anders gesteld, NTA zou volgens hen ‘meedoen en kijken wat er gebeurt’.*” Het rapport van Van der Feltz is overgelegd als **Productie 05**.

⁸ E-mail NTA d.d. 17 oktober 2021 (overgelegd als **Productie 06**): “*Gemeente Veenendaal heeft NTA daarom de opdracht gegeven om (een deel van) het onderzoek non-informed (het zogenaamde ‘no consent’ principe) uit te voeren.*”

⁹ E-mail NTA d.d. 17 oktober 2021 (overgelegd als **Productie 06**): “*Hiermee bestaat het reële risico dat een relevant deel van de te onderzoeken organisaties niet in beeld komt. Dit leidt vervolgens tot een onvolledig beeld van het krachtenveld en de doelstelling van het onderzoek. Gemeente Veenendaal heeft NTA daarom de opdracht gegeven om (een deel van) het onderzoek non-informed (het zogenaamde ‘no consent’ principe) uit te voeren.*”

¹⁰ Idem.

¹¹ E-mail NTA d.d. 17 oktober 2021 (overgelegd als **Productie 06**). Dat NTA daadwerkelijk deze activiteiten heeft bezocht, wordt door gemeente Veenendaal bevestigd in een Q&A (overgelegd als **Productie 07**): “*Zij [NTA, adv.] hebben wel deelgenomen aan openbare publieke activiteiten zoals online-gebedsdiensten, bijeenkomsten, en online lezingen.*”

¹² Het onderzoek zou zijn begonnen in het eerste kwartaal van 2018, en het NTA-rapport zou in juni 2018 zijn opgeleverd.

Taubah komt er in het onderzoek beroerd vanaf. De stichting zou „façadepolitiek” bedrijven. Achter „gesloten deuren” zou Taubah een radicale boodschap verspreiden. De stichting organiseerde een zomerkamp waar jongeren onder meer gingen boogschieten en paintballen. De onderzoekers schrijven dat boogschieten binnen de „salafistische leer” wordt gezien als „voorbereiding op de gewelddadige jihadstrijd”.

- 1.9 Uit deze passage blijkt dat Taubah in het NTA-rapport wordt neergezet als een extremistische organisatie, waarbij een volstrekt onschuldige sportactiviteit voor jongeren in verband wordt gebracht met voorbereidingen op de gewelddadige jihadstrijd. Het zomerkamp voor jongeren in de Ardennen was een gezellig en sociaal jongerenkamp waarbij kinderen allerlei activiteiten konden ondernemen, zoals voetballen en kanoën. Omdat het kamp toevallig ook boogschieten als activiteit aanbood, hebben sommige kinderen ook met pijl en boog geschoten. Dat NTA in het rapport waarin zij de islamitische gemeenschap in Veenendaal in kaart brengt, zonder grondslag Taubah in verband brengt met voorbereidingen op een gewelddadige jihadstrijd is zeer kwalijk. Hiermee schept NTA richting gemeente Veenendaal het onjuiste beeld dat Taubah een extremistische en gewelddadige organisatie zou zijn.
- 1.10 NRC heeft voorafgaand aan de publicatie het NTA-rapport aan Taubah laten lezen met de vraag om de inhoud ervan te becommentariëren. Taubah las het NTA-rapport en constateerde dat het NTA-rapport veel feitelijke onjuistheden bevatte, onder meer over de ontstaansgeschiedenis van Taubah, de relaties die worden gelegd en de activiteiten die worden georganiseerd (zoals het boogschieten met kinderen). Daarnaast constateerde Taubah dat het NTA-rapport in hoge mate suggestief en tendentius was. De tekst en opmaak van het NTA-rapport duwden Taubah ten onrechte in een zeer extremistische hoek. Het was voor Taubah duidelijk dat elke gemeentelijke ambtenaar die het NTA-rapport zou lezen, direct een zeer negatief en angstaanjagend beeld over Taubah zou krijgen.
- 1.11 Het NTA-rapport is niet zonder gevolgen gebleken. Gemeente Veenendaal heeft in hetzelfde artikel aan NRC bevestigd dat er “*repressieve interventies*” zijn gedaan naar aanleiding van het NTA-rapport, maar zij weigert te zeggen welke interventies.

Maatschappelijke gevolgen publicatie NRC

- 1.12 De publicatie in NRC heeft veel maatschappelijke onrust te weeg gebracht. Er zijn Kamervragen gesteld¹³, onderzoeken gedaan en véél excuses gemaakt. De consensus is dat de handelwijze van de gemeenten onrechtmatig is en in strijd met verschillende grondrechten, waaronder het grondrecht op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer, de vrijheid van godsdienst, het discriminatieverbod en de vrijheid van vereniging. Men is het erover eens dat een gemeente geen particulier bedrijf mag inschakelen om heimelijk onderzoek uit te voeren naar de moslimgemeenschap. Gemeenten die het NTA onderzoek

¹³ Kamervragen vergaderjaar 2020-2021, nr. 2021Z18628, Vragen van het lid Azarkan (DENK) aan de Minister en Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid over het bericht «Undercover naar de moskee: geheim onderzoek naar islamitische organisaties» (ingezonden 27 oktober 2021). Zie ook meer recent Kamervragen vergaderjaar 2023-2024, nr. 2023Z15630, Vragen van de leden Dekker-Abdulaziz (D66), Van Baarle (DENK), Koekkoek (Volt), Den Haan (Fractie Den Haan) en Mutluer (PvdA) aan de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid over de illegale undercover onderzoeken bij moskeeën (ingezonden 21 september 2023).

hebben laten uitvoeren, hebben vervolgens openlijk hun excuses aangeboden richting de lokale moslimgemeenschap:

Gemeente Ede: *“Het spijt mij”, zegt burgemeester René Verhulst (CDA) donderdagavond in de raadszaal van Ede, aan het einde van het debat over een geheim onderzoek dat zijn gemeente in 2016 en 2017 liet uitvoeren naar lokale moskeeën. Dat had nooit mogen gebeuren, erkent Verhulst. De gemeente heeft zich als „opsporingsdienst” gedragen en de privacy geschonden.”¹⁴*

Gemeente Leidschendam-Voorburg: *“De gemeente Leidschendam-Voorburg heeft grote fouten gemaakt bij een heimelijk onderzoek naar islamitische organisaties. Het college van burgemeester en wethouders heeft de lokale moskee en diverse inwoners formeel excuses aangeboden voor het schenden van hun privacy. Dat maakt de gemeente bekend na maandenlang onderzoek door privacydeskundigen.”¹⁵*

Gemeente Zoetermeer: *“Een geheim onderzoek waarbij de gemeente Zoetermeer moskeebezoekers liet observeren zonder dat zij dat zelf wisten, had nooit mogen plaatsvinden. Dat concludeert advocatenkantoor Van der Feltz dat in opdracht van de gemeente onderzoek deed naar de gang van zaken rond het rapport uit 2018. Het stadsbestuur van Zoetermeer heeft de islamitische gemeenschap in de stad haar „oprechte excuses” aangeboden.”¹⁶*

Gemeente Almere *“U heeft mij op indringende wijze verteld dat het mogelijk toepassen van de non-informed consent methode u diep heeft geraakt en dat u daar boos over bent. Het spijt mij oprecht dat hierdoor een vertrouwensbreuk is ontstaan tussen de islamitische gemeenschap en de gemeente Almere. Ik heb u in ons gesprek van 14 juli 2023 daarom mijn excuses aangeboden.”¹⁷*

- 1.13 Niet alleen gemeenten zijn van oordeel dat de onderzoeken onrechtmatig zijn en strijdig met grondrechten. Zelfs de NCTV, die de gemeenten had aangeraden om de onderzoeken uit te voeren, had al in 2017 ernstige bedenkingen bij de rechtmatigheid van de heimelijke onderzoeken van NTA¹⁸ en beschouwden die als een “ernstig onrechtmatigheidsrisico”. NRC schreef hierover op basis van correspondentie van de NCTV:¹⁹

“Juist een maand daarvoor hebben ambtenaren van de NCTV intern gewaarschuwd dat er een „ernstig onrechtmatigheidsrisico” aan de onderzoeken kleeft. Er zijn grote zorgen over „een private partij” die voor gemeenten onderzoek doet „waarbij personen te werk gaan als een soort inlichtingendienst, iets wat wettelijk niet mag maar ook niet proportioneel is”. Het bureau waaraan gerefereerd wordt is NTA, zo

¹⁴ NRC, d.d. 11 november 2021 “Undercover? De gemeente wilde graag ‘rauw beeld’” (overgelegd als **Productie 08**).

¹⁵ NRC, d.d. 13 januari 2022: “Leidschendam-Voorburg maakte grote fouten bij onderzoek naar moskee” (overgelegd als **Productie 09**).

¹⁶ NRC d.d. 3 februari 2022, “Onderzoek: gemeente mocht moskeeën niet laten ‘observeren’” (overgelegd als **Productie 10**).

¹⁷ Brief van de burgemeester aan de Raad d.d. 4 oktober 2023 (overgelegd als **Productie 11**).

¹⁸ Dit volgt uit een e-mailwisseling tussen ambtenaren van NCTV op 24 juli 2017 (overgelegd als **Productie 04**).

¹⁹ NRC d.d. 19 december 2022, ‘Topambtenaar Schoof verzweeg zorgen over undercover-onderzoeken naar moskeeën.’ (overgelegd als **Productie 12**).

bevestigen ingewijden en wordt ook duidelijk uit andere stukken: naar aanleiding van de waarschuwing wordt een ambtelijke brief opgesteld die over NTA gaat.”

Standpunt gemeente Veenendaal

- 1.14 Gemeente Veenendaal meent daarentegen dat zij niet onrechtmatig heeft gehandeld.²⁰ Gemeente Veenendaal weigert Taubah ook een afschrift van het NTA-rapport te verstrekken. Vijf dagen na de onthullingen door NRC en vragen van de Gemeenteraad heeft gemeente Veenendaal besloten het rapport geheim te houden, omdat het passages zou bevatten die, als deze in de openbaarheid zouden komen, de ‘veiligheid van de Staat zouden kunnen schaden’.²¹ Vlak daarna reageert de burgemeester van gemeente Veenendaal (de heer Kats) richting het NRC dat het NTA-rapport zal worden vernietigd en dat hij “vooruit” wil.²²

Standpunt Taubah

- 1.15 Taubah ziet de situatie anders. Gemeente Veenendaal heeft aan een particulier bedrijf de opdracht gegeven om een heimelijk onderzoek uit te voeren naar de islamitische infrastructuur in Veenendaal en naar Taubah. Dat is onrechtmatig. Vervolgens wordt op basis van dat onderzoek een rapport geproduceerd waarin Taubah ten onrechte als een extremistische organisatie wordt neergezet en verbanden worden gelegd met voorbereidingen op een gewelddadige jihad. Dat is onrechtmatig. Tot slot legt gemeente Veenendaal op basis van het ondeugdelijke NTA-rapport repressieve maatregelen op, zonder eerst Taubah in de gelegenheid te stellen op het NTA-rapport te reageren. Dat is óók onrechtmatig.
- 1.16 Gelet op het standpunt van gemeente Veenendaal en de weigering om Taubah een kopie van het NTA-rapport te verstrekken ziet Taubah geen andere weg dan een bodemprocedure aanhangig maken waarin gemeente Veenendaal rekening en verantwoording voor haar handelen moet afleggen aan de rechtbank. Taubah wil met deze procedure het volgende bereiken:
- I. Taubah wil een verklaring voor recht dat gemeente Veenendaal onrechtmatig jegens haar en haar gemeenschap heeft gehandeld door het laten uitvoeren van het onderzoek door NTA.

²⁰ NRC d.d. 11 november 2021, “Undercover? De gemeente wilde graag een ‘rauw beeld’” (overgelegd als **Productie 08**): *“Ontkenning De Veenendaalse burgemeester Gert-Jan Kats (partijloos, ex-SGP) is van die laatste categorie. Hij staat 21 oktober, landelijk is dit het eerste raadsdebat erover, achter de microfoon met een NRC in zijn hand. De raadsleden moeten niet alles geloven wat ze lezen, vindt Kats. Er was geen sprake van undercover onderzoek. Maar: om een „zo rauw mogelijk beeld” te krijgen hebben de onderzoekers zich niet „aan de voorkant” kenbaar gemaakt. De onderzoekers kwamen volgens Kats niet in moskeeën, alleen bij informele bijeenkomsten. „Open dagen, braderieën.” En als de onderzoekers met mensen spraken, stelden ze zich netjes voor als NTA-onderzoeker, namens de gemeente, zegt Kats. Hij erkent dat hij dat alleen baseert op wat het bureau er achteraf zelf over zegt. Eigen onderzoek vindt hij niet nodig. „We willen vooruit.” De onderzoeksopdracht is verdwenen, zegt Kats, het rapport zal worden vernietigd.”*

²¹ Raadsvoorstel 20 oktober 2021, voorstelnummer 1902311 en Raadsbesluit 21 oktober 2021 (overgelegd als **Productie 13**).

²² NRC d.d. 11 november 2021, “Undercover? De gemeente wilde graag een ‘rauw beeld’” (overgelegd als **Productie 08**): *“We willen vooruit.” De onderzoeksopdracht is verdwenen, zegt Kats, het rapport zal worden vernietigd.”*

- II. Taubah wil een rechterlijk verbod dat gemeente Veenendaal in de toekomst wordt verboden om op dezelfde wijze nogmaals een heimelijk onderzoek uit te voeren.
- III. Taubah wil afschrift en inzage in het NTA-rapport zodat (i) Taubah de totale aard en omvang van de door haar geleden schade kan vaststellen, (ii) Taubah – eindelijk – richting de gemeente commentaar kan geven op het rapport en de feitelijke onjuistheden en onjuiste aannames kan herstellen.
- IV. Taubah wil weten met welke partijen gemeente Veenendaal het NTA-rapport heeft gedeeld.
- V. Taubah wil weten welke repressieve interventies gemeente Veenendaal jegens haar heeft gedaan naar aanleiding van het NTA-rapport.

1.17 Deze dagvaarding is als volgt opgebouwd.

Hoofdstuk 1:	Inleiding
Hoofdstuk 2:	Partijen
Hoofdstuk 3:	Het onderzoek van NTA en het NTA-rapport
Hoofdstuk 4:	Tussenconclusie: De 10 gedragingen van gemeente Veenendaal
Hoofdstuk 5:	De wettelijke grondslag voor het onderzoek ontbreekt
Hoofdstuk 6:	Onderzoek in strijd met grondrechten
Hoofdstuk 7:	Strijd met de AVG en WBP
Hoofdstuk 8:	Schade voor Taubah
Hoofdstuk 9:	Standpunten andere partijen
Hoofdstuk 10:	De vorderingen I: Verklaring voor recht, gebod en verbod
Hoofdstuk 11:	De vordering II: Inzage en afschrift van de bescheiden
Hoofdstuk 12:	Substantiëringsplicht
Hoofdstuk 13:	Bewijsaanbod
Hoofdstuk 14:	Bevoegdheid

2. PARTIJEN

Taubah

- 2.1 Eiseres in deze procedure is Stichting Taubah (“**Taubah**”). Taubah heeft de rechtsvorm van een stichting, en is tevens de gelijknamige moskee (met gebedshuis) die een belangrijk deel van de moslimgemeenschap in gemeente Veenendaal vertegenwoordigt. In Nederland hebben bijna alle moskeeën de rechtsvorm van een stichting of vereniging.
- 2.2 De wortels van de ontstaansgeschiedenis van Taubah liggen bij de Nasser moskee. De Nasser moskee is gevestigd in Veenendaal en is de grootste moskee in de stad. Nasser is een traditionele moskee waar Arabisch de voertaal is. Een groep jonge moslims die de Nasser moskee bezocht, had behoefte om naast het wekelijks gebed ook met elkaar sociale en leerzame activiteiten te ondernemen. Bovendien bestond er ook behoefte om Nederlands de voertaal van de moskee te maken. De oudere generatie van de Nasser moskee zag hier geen heil in, en dus werd Taubah opgericht als jongerenstichting.
- 2.3 Taubah was en is een groot succes. Activiteiten van Taubah trekken gemiddeld 100 bezoekers. De bezoekers komen niet alleen uit Veenendaal, maar vanuit het hele land. Taubah organiseert een waaier aan activiteiten: zaalvoetbaltoernooien, Suikerfeest-viering, moeder-en-kindochtend en lezingen. Taubah is een ontmoetingsplek voor moslims.
- 2.4 Naast sociale activiteiten heeft Taubah – net als elke moslimgemeenschap – een sterke maatschappelijke component. Taubah organiseert bijvoorbeeld inzamelingsacties voor alleenstaande moeders die het financieel moeilijk hebben en zij organiseert weekendlessen voor kinderen. Daarnaast maken veel jongeren hun huiswerk bij Taubah.
- 2.5 Ten overvloede wijst Taubah erop dat de (vaste) bezoekers van Taubah geen extremisten zijn.²³ Taubah predikt geen geweld en wijst elke vorm van extremisme af. Zo ver bij het bestuur van Taubah bekend zijn er geen teruggekeerde Syriëgangers betrokken bij Taubah (dat zou zij ook nooit willen) en zijn de vaste bezoekers juist vrome moslims.
- 2.6 De jonge moslims bij Taubah zijn religieuze én Nederlandse moslims, in de zin dat zij vrij hun eigen geloof belijden, en tegelijkertijd de Nederlandse wetten en samenleving respecteren en naleven. Taubah is vergelijkbaar met elke andere geloofsgemeenschap (zoals de christelijke of joods gemeenschappen) waar de aangeslotenen hun geloof belijden zoals zij dat willen, en tegelijkertijd het land en de daar geldende regels respecteren.

Taubah treedt op namens haarzelf en haar gemeenschap

- 2.7 In deze procedure komt Taubah dan ook op voor zichzelf *en* voor haar gemeenschap. Dat Taubah kan optreden namens zichzelf en namens haar gemeenschap, is vaste rechtspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (“**EHRM**”). Zo heeft het EHRM met betrekking tot het recht op vrijheid van religie (artikel 9 EVRM) expliciet vastgesteld dat een

²³ Taubah kent niet elke bezoeker die ooit is langs geweest, dus het is niet uitgesloten dat ooit een keer een extremist Taubah heeft bezocht. Dat die persoon vaker naar Taubah zal komen, is uitgesloten: Taubah predikt geen geweld en houdt zich verre van elke vorm van extremisme. Kortom, een extremist heeft bij Taubah niets te zoeken.

religieus lichaam namens haar gemeenschap mag optreden om dat recht te waarborgen.²⁴ Daarnaast is het ook vaste rechtspraak van het EHRM dat een van de middelen om het recht op godsdienstuitoefening uit te oefenen – met name voor religieuze gemeenschappen als collectief – de mogelijkheid is om de rechten van de gemeenschap en haar leden te beschermen.²⁵ Dit betekent dus dat artikel 9 EVRM niet alleen inhoudt dat Taubah namens haar gemeenschap kan opkomen ten aanzien van de schending van dat artikel zelf, maar ook ten aanzien van de andere grondrechtsschendingen jegens de moskee en haar gemeenschap, zoals de in deze dagvaarding genoemde schendingen van de grondrechten eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer, vrijheid van vereniging en het discriminatieverbod.

- 2.8 Hierbij merkt Taubah op dat het niet van belang is of Taubah kwalificeert als kerkgenootschap in de zin van artikel 2:2 lid 1 BW.²⁶ De bescherming die artikel 9 EVRM biedt (in combinatie met artikel 6 EVRM zoals hiervoor beschreven) staat immers los van de rechtsvorm waarin een religieuze gemeenschap zich verenigt.²⁷

Gemeente Veenendaal

- 2.9 Gedaagde is gemeente Veenendaal. Gemeente Veenendaal is een gemeente in de provincie Utrecht. De gemeente telt ruim 68.000 inwoners²⁸ en is naar inwoneraantal de

²⁴ Zie bijvoorbeeld EHRM 13 december 2001, nr. 45701/99 (*Metropolitan Church of Bessarabia ea t. Moldavie*), par. 101: “The Court reiterates at the outset that a Church or ecclesiastical body may, as such, exercise on behalf of its adherents the rights guaranteed by Article 9 of the Convention (see *Cha’are Shalom Ve Tsedek v. France [GC]*, no. 27417/95, § 72, ECHR 2000-VII). In the present case the Metropolitan Church of Bessarabia may therefore be considered an applicant for the purposes of Article 34 of the Convention.”; en EHRM 27 juni 2000, nr. 27417/95 (*Cha’are Shalom ve Tsedek t. Frankrijk*), par. 72: “The Court considers, like the Commission, that an ecclesiastical or religious body may, as such, exercise on behalf of its adherents the rights guaranteed by Article 9 of the Convention (see, mutatis mutandis, the *Canea Catholic Church v. Greece* judgment of 16 December 1997, Reports of Judgments and Decisions 1997-VIII, p. 2856, § 31). In the present case, a community of believers – of whatever religion – must, under French law, be constituted in the form of a liturgical association, as is the applicant association.” (markeringen, Adv.)

²⁵ Zie bijvoorbeeld EHRM 13 december 2001, nr. 45701/99 (*Metropolitan Church of Bessarabia ea t. Moldavie*), par. 118: “In addition, one of the means of exercising the right to manifest one’s religion, especially for a religious community, in its collective dimension, is the possibility of ensuring judicial protection of the community, its members and its assets, so that Article 9 must be seen not only in the light of Article 11, but also in the light of Article 6 (see, mutatis mutandis, *Sidiropoulos and Others v. Greece*, judgment of 10 July 1998, Reports 1998-IV, p. 1614, § 40, and *Canea Catholic Church v. Greece*, judgment of 16 December 1997, Reports 1997-VIII, pp. 2857 and 2859, §§ 33 and 40-41, and opinion of the Commission, p. 2867, §§ 48-49).”; EHRM 31 juli 2008, nr. 40825/98 (*Religionsgemeinschaft der zeugen jehovas ea t. Oostenrijk*), par. 63: “In addition, one of the means of exercising the right to manifest one’s religion, especially for a religious community, in its collective dimension, is the possibility of ensuring judicial protection of the community, its members and its assets, so that Article 9 must be seen not only in the light of Article 11, but also in the light of Article 6 (see, mutatis mutandis, *Sidiropoulos and Others v. Greece*, judgment of 10 July 1998, Reports 1998-IV, p. 1614, § 40; *Canea Catholic Church v. Greece*, judgment of 16 December 1997, Reports 1997-VIII, p. 2857, §§ 33 and 40-41; and *Metropolitan Church of Bessarabia and Others*, cited above, § 118).”; en EHRM 1 oktober 2009, nr. 76836/01, (*Kimlya ea t. Rusland*) par. 85: “Secondly, as regards the Government’s claim that the status of a “religious group” was an acceptable substitute for legal recognition, the Court observes that a religious group without legal personality cannot possess or exercise the rights associated with legal-entity status, such as the rights to own or rent property, to maintain bank accounts, to hire employees, and to ensure judicial protection of the community, its members and its assets (see paragraph 54 above). The Court, however, has consistently maintained the view that these rights are essential for exercising the right to manifest one’s religion (see *Religionsgemeinschaft der Zeugen Jehovas and Others*, cited above, § 66 in fine; *Metropolitan Church of Bessarabia and Others*, cited above, § 118; *Koretskyy and Others v. Ukraine*, no. 40269/02, § 40, 3 April 2008; and *Canea Catholic Church v. Greece*, 16 December 1997, §§ 30 and 40-41, Reports 1997-VIII).” (markeringen, Adv.)

²⁶ Artikel 2:2 lid 1 BW luidt als volgt: “Kerkgenootschappen alsmede hun zelfstandige onderdelen en lichamen waarin zij zijn verenigd, bezitten rechtspersoonlijkheid.”

²⁷ Zie bijvoorbeeld EHRM 26 oktober 2000, nr. 30985/96, (*Hasan en Chaush t. Bulgarijė*).

²⁸ Bron: CBS eind september 2022.

derde woonplaats in de provincie. Gemeente Veenendaal heeft een overwegend christelijke gemeenschap. Bij de gemeenteraadsverkiezingen van 2022 kregen ChristenUnie en SGP gezamenlijk 35% van het aantal stemmen. In de voor onderhavige procedure relevante periode (2016 – 2018) waren Wouter Kolff en Piet Zoon (beiden VVD) burgemeester van gemeente Veenendaal.²⁹ Thans is Gert Jan Kats (voorheen SGP) burgemeester van gemeente Veenendaal.

NCTV

- 2.10 De NCTV is een voortzetting van de in 2004 opgerichte Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding. De NCTV valt onder het Ministerie van Justitie en Veiligheid en houdt zich binnen de Rijksoverheid bezig met terrorismebestrijding, cybersecurity en nationale veiligheid. In de voor onderhavige procedure relevante periode (2016 – 2018) was Dick Schoof (“**Schoof**”) directeur van de NCTV.³⁰ Schoof is thans secretaris-generaal van het Ministerie van Justitie en Veiligheid.
- 2.11 De rol die de NCTV en Schoof in deze kwestie spelen, is dubieus. De NCTV blijkt verschillende gemeenten te hebben aangespoord om het bureau NTA (zie volgende paragraaf) in te schakelen om heimelijk onderzoek uit te voeren bij moslimorganisaties. Toen vanuit gemeenten kritische vragen werden gesteld over de juridische toelaatbaarheid van deze onderzoeken, informeerde Schoof de burgemeesters van die gemeenten onvolledig over de grote juridische risico’s bij deze operaties.³¹

NTA

- 2.12 NTA is het particuliere onderzoeksbureau dat in opdracht van gemeente Veenendaal heimelijk onderzoek heeft uitgevoerd bij verschillende moslimorganisaties, waaronder bij Taubah. NTA staat voor Nuance door Training en Advies. Volgens de eigen website (www.ntadvies.nl) is NTA opgericht in 2010. Pas sinds 4 december 2018 kent NTA de structuur van een besloten vennootschap.
- 2.13 NTA is in naam een training- en adviesbureau, maar in onderhavige zaak is vooral de rol van NTA als particulier onderzoeksbureau relevant. NTA is namelijk niet in het bezit van een relevante vergunning conform de Wet particuliere beveiligingsorganisaties en recherchebureaus (“**Wpbr**”).³² Volgens de Wpbr is dat wel verplicht, aangezien NTA recherchewerkzaamheden uitvoert. Artikel 1 eerste lid onder f Wpbr definieert een recherchebureau als volgt:

“een natuurlijke persoon of rechtspersoon die in de uitoefening van een beroep of bedrijf met winstoogmerk recherchewerkzaamheden³³ verricht, voor zover die werkzaamheden worden verricht op verzoek van een derde, in verband met een

²⁹ Wouter Kolff was van 2012 – 2017 burgemeester en Piet Zoon van 2017 – 2019.

³⁰ Dick Schoof was van 1 maart 2013 – 19 november 2018 directeur van de NCTV.

³¹ Zie het artikel van NRC d.d. 19 december 2022: “Topambtenaar Schoof verzweeg over undercover onderzoeken naar moskeeën.” (overgelegd als **Productie 12**).

³² Zie hiervoor de lijst met vergunninghouders, te raadplegen via: <https://www.justis.nl/producten/particuliere-beveiliging-en-recherche/documenten-wpbr>.

³³ Volgens artikel 1 eerste lid onder e Wpbr worden recherchewerkzaamheden zeer ruim uitgelegd: “*het vergaren en analyseren van gegevens*”.

eigen belang van deze derde en betrekking hebben op een of meer bepaalde natuurlijke personen”

- 2.14 De werkzaamheden van NTA vallen onder bovengenoemde bepalingen. Dit betekent dat NTA in het bezit moet zijn van een vergunning voor particuliere recherchebureaus.

Gedragcode voor particuliere recherchebureaus

- 2.15 Een van de redenen waarom een vergunning noodzakelijk is, is omdat de werkzaamheden van particuliere recherchebureaus een zware inbreuk kunnen maken op de persoonlijke levenssfeer van de onderzochte personen. Een particulier recherchebureau met een vergunning dient zich bijvoorbeeld te houden aan de Gedragcode voor particuliere recherchebureaus. Deze Gedragcode dient de rechten en belangen van de onderzochte personen te waarborgen. Uit de Gedragcode blijkt onder meer dat voor het verzamelen van gegevens het bureau steeds een belangenafweging moet maken bij het uitvoeren van een bepaalde onderzoekshandeling en daarbij rekening moet houden met de beginselen van proportionaliteit en subsidiariteit.³⁴
- 2.16 Voor het toepassen van de methode van observatie gelden extra waarborgen (ex artikel 7.4):

“Observatie vindt plaats indien gedragingen van iemand of hetgeen bekend moet worden om onderzoekstactische redenen niet rechtstreeks aan de onderzochte persoon of een derde gevraagd kan worden.”

- 2.17 In onderhavige situatie had NTA zijn vragen ook aan Taubah kunnen stellen. NTA heeft dat niet gedaan, maar koos er op voorhand voor om heimelijk te observeren, in plaats van zijn vragen aan Taubah te stellen. De Gedragcode is duidelijk wanneer een onderzoeksbureau over mag gaan tot het middel van observatie. Dat is enkel wanneer er duidelijke aanwijzingen zijn dat iemand zich schuldig maakt aan laakbaar of strafbaar handelen:

“Observatie is een belangrijke onderzoeksmethode als er duidelijke aanwijzingen zijn dat iemand zich schuldig maakt of zal maken aan laakbaar en/of strafbaar handelen of indien er gereede twijfel is omtrent de juistheid en volledigheid van de feiten op grond waarvan een uitkering worden wordt verlangd of verleend.”

- 2.18 Tot slot bepaalt artikel 8 van de Gedragcode dat de onderzochte personen achteraf moeten worden geïnformeerd over het onderzoek en de verwerking van hun persoonsgegevens.

- 2.19 Het is duidelijk dat NTA de bepalingen uit de Gedragcode niet heeft nageleefd en daarmee bovendien de grondrechten van Taubah en haar bezoekers heeft veronachtzaamd. Hoewel

³⁴ Zie toelichting artikel 5.7: *“Allereerst moet de opdrachtgever zelf een gerechtvaardigd belang hebben om onderzoek te doen instellen naar (gedragingen van) iemand of de achtergrond van een persoon. Voor de opdrachtaanvaarding dient het particulier onderzoeksbureau zich af te vragen of het belang van de opdrachtgever gerechtvaardigd is. Indien een werkgever bijvoorbeeld bij herhaling bestolen wordt door zijn personeel, heeft hij een gerechtvaardigd belang om te achterhalen wie zijn vertrouwen geschonden heeft. [...] Bij de daadwerkelijke uitvoering van de opdracht moet een particulier onderzoeker telkens een afweging maken: hoe verhoudt zich het belang van de opdrachtgever tot het belang of de fundamentele rechten en vrijheden van de onderzochte persoon, in het bijzonder het recht op bescherming van de persoonlijke levenssfeer. Deze belangenafweging kan betekenen dat de particulier onderzoeker om redenen van proportionaliteit en subsidiariteit afziet van een op zich voor de hand liggende onderzoekshandeling.”*

het gemeente Veenendaal nooit vrij stond om een particulier bedrijf heimelijk onderzoek naar de moslimgemeenschap uit te laten voeren, had de gemeente op zijn minst ervoor moeten waken dat het bedrijf de relevante vergunning zou hebben.

3. HET ONDERZOEK VAN NTA EN HET NTA-RAPPORT

De aanleiding voor het onderzoek

- 3.1 De aanleiding voor het onderzoek betrof een angst voor radicalisering van moslims in gemeente Veenendaal.
- 3.2 In het kader van een lokale aanpak van radicalisering leefde bij gemeente Veenendaal de wens om “*een krachtenveldanalyse van de islamitische infrastructuur in Veenendaal te ontwikkelen*”.³⁵ De krachtenveldanalyse (dit is het uiteindelijke NTA-rapport) ondersteunde de ambitie van gemeente Veenendaal “*om de informatiepositie binnen de Islamitische gemeenschappen te verbeteren*”.³⁶

De opdracht van gemeente Veenendaal aan NTA

- 3.3 Gemeente Veenendaal gaf aan NTA de opdracht om de “*religieuze & ideologische infrastructuur binnen de Islamitische gemeenschappen [in Veenendaal, adv.]*” en het “*salafistische krachtenveld in relatie tot de onderlinge relaties binnen deze infrastructuur*” in kaart te brengen.³⁷
- 3.4 De uitgevoerde opdrachtmethode staat niet in de offerte beschreven waarover Taubah thans beschikt. Later heeft NTA per e-mail bevestigd dat gemeente Veenendaal aan NTA de opdracht heeft gegeven om (een deel van) het onderzoek naar de moslimgemeenschap van Veenendaal “non informed” uit te voeren.³⁸ Dat wil zeggen, zonder dat de medewerkers van NTA zich als zodanig kenbaar maken. De reden voor een dergelijk heimelijk onderzoek was omdat een *informed onderzoek* tot een onvolledig beeld zou leiden. De impliciete aanname daarbij is dat de moslimgemeenschap geen eerlijk antwoord zou geven op vragen van onderzoekers of van de gemeente. Voor de duidelijkheid: de relatie tussen Taubah en gemeente Veenendaal was tot aan het heimelijke onderzoek goed. Wanneer gemeente Veenendaal eventueel zorgen zou hebben over radicalisering of terugkerende Syriëgangers, dan had de gemeente deze zorgen met Taubah kunnen delen. Gemeente Veenendaal en Taubah zitten namelijk met deze onderwerpen op dezelfde lijn: net als gemeente Veenendaal wil ook Taubah uiteraard geen gewelddadige jihadisten of andere gewelddadige bezoekers in haar midden.

Het onderzoek door NTA

- 3.5 Het is voor Taubah nog steeds onduidelijk hoe NTA zijn onderzoek precies heeft ingericht. Uit eigen correspondentie van NTA over het onderzoek in gemeente Veenendaal blijkt in elk geval dat onderzoekers van NTA zonder zichzelf kenbaar te maken hebben deelgenomen aan verschillende voor publiek toegankelijke activiteiten zoals “*online*

³⁵ Zie Offerte NTA d.d. 4 december 2017 (overgelegd als **Productie 03**).

³⁶ Idem.

³⁷ Idem.

³⁸ E-mail NTA d.d. 17 oktober 2021 (overgelegd als **Productie 06**): “*Gemeente Veenendaal heeft NTA daarom de opdracht gegeven om (een deel van) het onderzoek non-informed (het zogenaamde no consent-principe) uit te voeren.*”

gebedsdiensten, bijeenkomsten, online-lezingen, demonstraties, etc".³⁹ De toevoeging 'etc.' is relevant, aangezien het dus in feite om elke willekeurige georganiseerde activiteit kan gaan. NTA noemt deze activiteiten in haar e-mail 'openbare publieke activiteiten'. Daarmee lijkt NTA de suggestie te willen wekken dat het heimelijk bijwonen van deze activiteiten minder erg zou zijn. Dat is natuurlijk niet het geval. Taubah is een open gemeenschap, en in beginsel zijn alle activiteiten voor een nieuwe bezoeker toegankelijk. Wanneer door Taubah een activiteit, bijeenkomst of lezing wordt georganiseerd, dan kan een ieder die aanklopt daarbij aanwezig zijn en maakt Taubah geen onderscheid op grond van godsdienst of afkomst.

- 3.6 Waar het in deze zaak om gaat, is dat, *in het geheim*, een particuliere onderzoeker in opdracht van de gemeente bij deze door Taubah georganiseerde activiteiten aanwezig is geweest om vervolgens een onderzoek te doen naar wat wordt gezegd en door wie om dat vervolgens in een rapport te vervatten. Wat NTA hier heeft gedaan, is af luisteren en heimelijk observeren. Deze setting van een (online) lezing, bijeenkomst of gebedsdienst, heeft ontegenzeggelijk een besloten en persoonlijk karakter, ondanks het feit dat deze activiteit voor iedereen toegankelijk is. Taubah en de bezoekers van de activiteiten van Taubah moeten ervanuit kunnen gaan dat zij in vrijheid en beslotenheid hun religie kunnen praktiseren, en hoeven er niet op bedacht te zijn dat de gemeente stiekem meekijkt, meeluistert en een rapport laat maken. Door dit wel te doen maakt gemeente Veenendaal (en overigens ook NTA) een grove inbreuk op de privacy en andere grondrechten van Taubah en haar gemeenschap.
- 3.7 NTA heeft richting gemeente Veenendaal ontkend dat zij voor haar onderzoek in Veenendaal heimelijk in een moskee is geweest. Taubah betwist dit, aangezien er sterke aanwijzingen zijn dat NTA wél de moskee heeft bezocht.⁴⁰ Maar los van de vraag of dit in het geval van Taubah wel of niet is gebeurd, vast staat dat NTA in opdracht van gemeente Veenendaal anoniem activiteiten van Taubah heeft bezocht.

Het NTA-rapport

- 3.8 Het heimelijke onderzoek door NTA heeft uiteindelijk geleid tot het NTA-rapport. De inhoud van het NTA-rapport is deels bij Taubah bekend. Dat komt doordat NRC hierover heeft gepubliceerd en doordat NRC voorafgaand aan de publicatie het NTA-rapport aan het bestuur van Taubah heeft laten lezen voor commentaar. Op basis van het artikel in NRC en de eigen lezing van het NTA-rapport kan Taubah wel een reconstructie maken van de inhoud van het NTA-rapport, zonder daarbij volledig te kunnen zijn.
- 3.9 NRC schrijft over het rapport van Taubah onder meer het volgende:⁴¹

³⁹ E-mail NTA d.d. 17 oktober 2021 (overgelegd als **Productie 06**): "*Gemeente Veenendaal heeft NTA daarom de opdracht gegeven om (een deel van) het onderzoek non-informed (het zogenaamde no consent-principe) uit te voeren. Bij een dergelijk onderzoek neemt de onderzoeker van NTA deel aan openbare publiekelijke activiteiten (zonder zichzelf kenbaar te maken) zoals online-gebedsdiensten, bijeenkomsten, online-lezingen, demonstraties, etc., van de onderzochte organisatie(s).*"

⁴⁰ Zie randnummer 3.10 hierna.

⁴¹ NRC, d.d. 15 oktober 2021, "Undercover naar moskee: geheim onderzoek naar islamitische organisaties" (overgelegd als **Productie 01**).

“Taubah komt er in het onderzoek beroerd vanaf. De stichting zou „façadepolitiek” bedrijven. Achter „gesloten deuren” zou Taubah een radicale boodschap verspreiden.”

- 3.10 Deze citaten uit het NTA-rapport zijn zeer schadelijk voor de reputatie van Taubah. Taubah is het oneens met deze citaten. Taubah bedrijft geen façadepolitiek en zij verspreidt geen radicale boodschap achter gesloten deuren. Bovendien bevestigt de opmerking van NTA, dat Taubah achter gesloten deuren een radicale boodschap zou verkondigen, dat NTA naar eigen zeggen is doorgedrongen tot de interne organisatie (en daarover een onjuist beeld weergeeft in het NTA-rapport). Dat NTA deze zeer suggestieve en negatieve termen niet inkleedt met concrete voorbeelden, zegt Taubah voldoende. NTA maakt Taubah opzettelijk zwart en wekt hiermee ten onrechte de indruk dat Taubah een extremistische organisatie zou zijn. Dit is zeer kwalijk, vooral omdat deze kwalificaties door NTA worden gebruikt in een rapport aan de gemeente die op basis hiervan haar beleid ten opzichte van moslims bepaalt.
- 3.11 Maar NTA gaat zelfs nog een stap verder.
- 3.12 In het NTA-rapport koppelt NTA sportactiviteiten op een zomerkamp van Taubah aan voorbereidingen op gewelddadige jihadstrijd. NRC schrijft over deze passage in het NTA-rapport het volgende:

“De stichting organiseerde een zomerkamp waar jongeren onder meer gingen boogschieten en paintballen. De onderzoekers schrijven dat boogschieten binnen de „salafistische leer” wordt gezien als „voorbereiding op de gewelddadige jihadstrijd”.”

- 3.13 Dat de “onderzoekers” van NTA een verband leggen tussen de boogschietactiviteit op het jongerenzomerkamp van Taubah enerzijds en voorbereiding op de gewelddadige jihadstrijd anderzijds, overschrijdt elke zorgvuldigheidsnorm. Hiermee plaatst NTA Taubah, ten onrechte, in een extremistische, gewelddadige hoek. Voor de goede orde: Taubah organiseerde een zomerkamp in de Ardennen voor jongeren. De ouders van deze jongeren waren ook aanwezig bij het kamp. Op de locatie van het zomerkamp konden een veelheid aan verschillende (sport)activiteiten worden verricht, waaronder voetbal, kano en ook boogschieten. Het was een gezellig jongerenkamp en de activiteiten hadden – natuurlijk – niets, maar dan ook niets, te maken met voorbereidingen op een gewelddadige Jihadstrijd.
- 3.14 Uit de passages die NRC in zijn artikel aanhaalt, blijkt dat NTA Taubah zonder deugdelijke grondslag of onderbouwing omschrijft als een extremistische en gewelddadige organisatie, terwijl Taubah dat in werkelijkheid niet is.

Eigen lezing van het NTA-rapport door Taubah

- 3.15 NRC heeft het bestuur van Taubah voorafgaand aan de publicatie van 15 oktober 2021 de gelegenheid om (een deel van) het rapport van NTA te lezen en daar commentaar op te geven. Taubah weet niet of zij het volledige en/of finale NTA-rapport heeft ingezien. In elk geval kan Taubah op basis van het deel van het NTA-rapport dat zij wél heeft gezien, het volgende vaststellen:

- I. Het NTA-rapport heeft voor veruit het grootste deel betrekking op Taubah en slechts voor een klein deel op de andere drie moskeeën in Veenendaal.
- II. Er worden veel verschillende personen met naam en toenaam genoemd. Het gaat daarbij niet alleen om personen die een functie binnen Taubah vervullen, maar óók om bezoekers en sprekers.
- III. Er zijn gedetailleerde profielschetsen gemaakt van de toenmalige bestuurders van Taubah die onjuist zijn en waar zij ten onrechte zeer negatief worden afgebeeld. Zo zou een voormalig bestuurder van Taubah een “*salafistisch aanjager*” zijn en van andere toenmalige bestuurders wordt ten onrechte beweerd dat zij “*fundamentalistisch*” zijn. Bij sommige personen zijn ook foto’s opgenomen.
- IV. Een jongerenzomerkamp van Taubah waarbij één van de activiteiten boogschieten betrof, wordt in het NTA-rapport in verband gebracht met voorbereidingen op de gewelddadige jihad. Het is zeer kwalijk dat een reguliere jongerenactiviteit van Taubah ten onrechte door NTA wordt gekoppeld aan gewelddadig moslimextremisme.
- V. Veel informatie in het rapport is onjuist en/of onvolledig waaronder de volgende informatie:
 - de oprichting van moskee Taubah wordt verkeerd omschreven: de moskee zou zijn voortgekomen uit een moskee uit Ede, maar zoals in Hoofdstuk 2 is omschreven, is Taubah opgericht vanuit de Nasser moskee in Veenendaal;
 - de financiering van moskee Taubah wordt onjuist beschreven: de moskee zou zijn opgericht met geld van een moskee uit Ede en een moskee uit Utrecht, hetgeen niet waar is.
 - er worden onjuiste familierelaties gelegd: iemand wordt een broer genoemd, terwijl hij een neef was.
- VI. Het rapport stelt dat Taubah ‘achter gesloten deuren’ iets anders doet dan Taubah publiekelijk naar buiten brengt. Taubah weet niet waar dit vandaan komt en wat hiermee wordt bedoeld.

3.16 Dit zijn enkel de punten uit het rapport die Taubah zich nog kan herinneren. Er staat meer in, en om die reden (en om het bovenstaande te verifiëren) wil Taubah afschrift en inzage in het rapport. Taubah begrijpt niet waarom NTA, of in elk geval gemeente Veenendaal, het NTA-rapport niet heeft voorgelegd aan Taubah. Gemeente Veenendaal heeft het NTA-rapport voor waar aangenomen, aangezien zij (I) geen wederhoor heeft gevraagd, (II) repressieve maatregelen heeft getroffen op basis van het NTA-rapport, en (III) het NTA-rapport aan de NCTV heeft gestuurd. De gemeente is voetstoots ervan uitgegaan dat het NTA-rapport juist is en heeft nooit aan Taubah gevraagd of de beweringen in het rapport juist zijn. Er staan evidente onwaarheden in, die door NTA en gemeente Veenendaal nu voor waar zijn aangenomen.

- 3.17 NTA gaf in zijn offerte aan dat de gemiddelde houdbaarheid van de analyse 1 tot 2 jaar is. Het NTA-rapport is in juni 2018 opgeleverd, wat betekent dat in juni 2020 het rapport niet meer relevant is.
- 3.18 De conclusie over het NTA-rapport is het volgende:
- I. Het NTA-rapport bevat ernstige schendingen van de privacy van natuurlijke personen, waaronder de bestuurders van Taubah, bezoekers/genodigden van Taubah en familierelaties die worden beschreven.
 - II. Het NTA-rapport beschadigt de goede naam en reputatie van bepaalde personen binnen Taubah.
 - III. Het NTA-rapport bevat feitelijke onjuistheden.
 - IV. In het NTA-rapport wordt Taubah ten onrechte in verband gebracht met gewelddadig moslimextremisme, onder meer doordat de onderzoekers van NTA een boogschietactiviteit van jongeren tijdens een zomerkamp in verband brengen met "*voorbereidingen op een gewelddadige Jihad*". Deze verbanden zijn niet alleen onjuist, ze schetsen ten onrechte een zeer negatief én gevaarlijk beeld over Taubah.
 - V. Uit het NTA-rapport blijkt dat NTA achter de schermen heeft meegekeken én worden vele namen genoemd van mensen rondom Taubah (waaronder bestuursleden, sprekers, gasten, bezoekers). Deze informatie heeft NTA hoogstwaarschijnlijk verkregen via haar participerende observaties waarbij zij zich niet kenbaar heeft gemaakt. Bij sommige personen worden ook foto's afgebeeld.
- 3.19 Tijdens een openbare gemeenteraadsvergadering die was ingelast na de onthullingen van het NRC, heeft het bestuur van Taubah de gemeente gevraagd om het rapport te verstrekken. Dit werd door de gemeente geweigerd. Taubah heeft eveneens per brief aan de gemeente om het NTA-rapport verzocht.⁴² Dit werd eveneens geweigerd.

De gevolgen van het onderzoek van NTA op Taubah

- 3.20 Vóór het onderzoek van NTA was de relatie tussen Taubah en de gemeente Veenendaal goed. De burgemeester kwam langs en de gemeente nodigde hen uit voor een maaltijd tijdens ramadan. Na het onderzoek is de relatie bekoeld en Taubah begrijpt nu waarom. Het is voor Taubah onbegrijpelijk waarom de burgemeester of ambtenaren van de gemeente niet het gesprek met Taubah zijn aangegaan. Als zij dat hadden gedaan, dan hadden zij direct kunnen constateren dat Taubah, net als gemeente Veenendaal, ook niet wil dat gewelddadige ideeën en ideologie gestimuleerd en gefaciliteerd worden. In plaats van de dialoog aan te gaan, koos gemeente Veenendaal voor het heimelijke onderzoek, dat ook nog eens heeft geresulteerd in een rapport dat vol staat met feitelijke onjuistheden en zeer ernstige en valse kwalificaties over Taubah.
- 3.21 Gemeente Veenendaal heeft aan NRC bevestigd dat er op basis van het rapport van NTA "repressieve interventies" zijn uitgevoerd. De gemeente weigert NRC te vertellen om welke

⁴² Deze brief van 20 oktober 2021 wordt overgelegd als **Productie 14**.

interventies het gaat.⁴³ Aangezien deze repressieve interventies zijn uitgevoerd op basis van een feitelijk onjuist rapport met zeer ernstige en valse kwalificaties over Taubah, wil Taubah in deze procedure inzicht hebben welke maatregelen tegen haar zijn getroffen naar aanleiding van het rapport.

Tussenconclusie

- 3.22 De tussenconclusie is dat gemeente Veenendaal aan NTA de opdracht heeft gegeven om een onderzoek uit te voeren naar de moslimgemeenschap in Veenendaal om de informatiepositie binnen de islamitische gemeenschappen te verbeteren. De instructie die gemeente Veenendaal aan NTA gaf, was om dit onderzoek 'non-informed' uit te voeren, dat wil zeggen, zonder dat medewerkers van NTA zichzelf aan de moslimgemeenschap kenbaar maakten. Medewerkers van NTA hebben vervolgens heimelijk deelgenomen aan verschillende activiteiten waaronder online-gebedsdiensten, bijeenkomsten, online-lezingen en demonstraties.
- 3.23 NTA heeft op basis van het heimelijke onderzoek en op basis van open bronnen onderzoek een rapport opgesteld. Op basis van het artikel in NRC en op basis van een eigen lezing van het rapport door Taubah blijkt dat het NTA-rapport veel feitelijke onjuistheden bevat en ten onrechte Taubah neerzet als een extremistische, gewelddadige moslimorganisatie. De inhoud van het NTA-rapport is door NTA of gemeente Veenendaal nooit aan Taubah voorgelegd.
- 3.24 Gemeente Veenendaal heeft bevestigd dat zij repressieve maatregelen heeft getroffen op basis van het NTA-rapport, maar weigert te zeggen welke maatregelen dit zijn.

⁴³ NRC, d.d. 15 oktober 2021, "Undercover naar moskee: geheim onderzoek naar islamitische organisaties" (overgelegd als **Productie 01**): "Veenendaal bevestigt dat er „repressieve interventies” zijn gedaan naar aanleiding van het rapport, maar zegt niet welke."

4. TUSSENCONCLUSIE: DE 10 GEDRAGINGEN VAN GEMEENTE VEENENDAAL

4.1 Samengevat spelen in deze kwestie 10 gedragingen van gemeente Veenendaal die aan de rechtbank worden voorgelegd.

- I. **Gemeente Veenendaal had geen deugdelijke aanleiding voor het heimelijke onderzoek bij Taubah.** In het kader van een lokale aanpak van radicalisering en ingegeven door een algemene ambitie om haar informatiepositie over de moslimgemeenschap verbeteren, heeft gemeente Veenendaal aan NTA opdracht gegeven om de religieuze en ideologische infrastructuur van de islamitische gemeenschappen in Veenendaal in kaart te brengen.⁴⁴ Kortom, er was geen concrete dreiging, de gemeente wilde enkel meer informatie verkrijgen over de lokale moslimgemeenschappen. Er was dan ook geen deugdelijke aanleiding voor het onderzoek, noch kan in de gemeentewet een grondslag worden gevonden voor het uitvoeren van een dergelijk heimelijk onderzoek (zie hoofdstuk 5 van deze dagvaarding).
- II. **Gemeente Veenendaal is niet het gesprek aangegaan met het moskeebestuur.** Hoewel er kennelijk ‘algemene zorgen’ over radicalisering leefde bij gemeente Veenendaal, is zij niet het gesprek met het bestuur van Taubah aangegaan. Dat was – natuurlijk – een logische stap geweest. Dit geldt te meer, aangezien de relatie tussen gemeente Veenendaal en het moskeebestuur goed was.⁴⁵
- III. **Gemeente Veenendaal gaf opdracht tot een heimelijk onderzoek binnen de lokale moslimgemeenschap.** Gemeente Veenendaal gaf aan NTA de instructie tot het uitvoeren van een *non-informed* onderzoek binnen de lokale moslimgemeenschap.⁴⁶ Deze onderzoeksvorm hield in dat medewerkers van NTA deelnamen aan activiteiten van Taubah en andere lokale moskeeën in Veenendaal, zonder dat zij zichzelf kenbaar maakten als onderzoeker die in opdracht van de gemeente onderzoek deed. Dit betekende dat in de eerste helft van 2018 NTA-medewerkers anoniem activiteiten van Taubah bezochten en namens de gemeente in het geheim informatie vergaarden over (a) de bezoekers van Taubah en de (leden van de) organisatie van Taubah, (b) de wijze van geloofsbelijdenis, (c) de besprekingen en activiteiten binnen Taubah. Als gevolg hiervan maken NTA en gemeente Veenendaal inbreuk op verschillende grondrechten zoals in de volgende hoofdstukken wordt toegelicht.
- IV. **Gemeente Veenendaal gaf opdracht voor het uitvoeren van een heimelijk onderzoek aan een bedrijf dat niet in het bezit is van de benodigde vergunning.** Het observeren van personen en het vergaren van informatie over personen valt onder particuliere recherchewerkzaamheden in de zin van de Wpbr. Voor particuliere bedrijven die recherchewerkzaamheden uitvoeren geldt een vergunningsplicht. Deze bedrijven dienen zich voorts te houden aan de

⁴⁴ Zie Offerte NTA d.d. 4 december 2017 (overgelegd als **Productie 03**).

⁴⁵ Dit is altijd zo ervaren door Taubah zelf en het wordt ook bevestigd door gemeente Veenendaal in de “Q&A van gemeente Veenendaal d.d. 21 oktober 2021 (overgelegd als **Productie 07**). Vraag: “Waarom niet samen met de moskeebesturen opgetrokken tegen radicalisering?” Antwoord: “Er is de laatste jaren een goede samenwerking met de besturen van de moskeeën in Veenendaal.”

⁴⁶ Zie E-mail NTA d.d. 17 oktober 2021 (overgelegd als **Productie 06**).

Gedragcode voor particuliere recherchebedrijven. NTA beschikte niet over een dergelijke vergunning, en gelet op de bepalingen in de Gedragcode, handelde NTA niet overeenkomstig de Gedragcode.⁴⁷ Hoewel gemeente Veenendaal onder de gegeven omstandigheden überhaupt geen particulier bedrijf mocht inschakelen voor een heimelijke onderzoek, is het nóg onzorgvuldiger nu NTA niet beschikte over de benodigde vergunning.

- V. Gemeente Veenendaal hield geen controle op het onderzoek van NTA.** Gemeente Veenendaal bevestigde dat zij geen controle heeft uitgevoerd over hoe NTA het onderzoek heeft gedaan. Aldus heeft gemeente Veenendaal een particulier bedrijf zonder vergunning heimelijk onderzoek laten doen naar lokale moskeeën (waaronder Taubah), zonder dat iemand van de gemeente dit onderzoek controleerde.⁴⁸
- VI. Gemeente Veenendaal liet de resultaten van het heimelijke onderzoek in een rapport vastleggen waarin (I) een groot aantal feitelijke onjuistheden over Taubah staan, (II) zeer diffamerende beweringen over Taubah worden geuit, en (III) verschillende namen en foto's van betrokkenen van Taubah staan. Ad I:** het NTA-rapport bevat feitelijke onjuistheden over, onder meer, (a) de oprichting van Taubah, (b) de financiering van Taubah, (c) gebeurtenissen en informatie over het (voormalig) bestuur van Taubah, (d) relaties tussen religieuze personen en Taubah, (e) de religieuze richting (zo worden bepaalde leden ten onrechte omschreven als “fundamentalistisch” en “salafistisch”). **Ad II.** Het NTA-rapport legt een verband tussen een boogschietactiviteit tijdens een jongerenkamp in de Ardennen en voorbereidingen op gewelddadige Jihad. Door dit soort verbanden te leggen, wordt Taubah in het NTA-rapport ten onrechte neergezet als een gevaarlijke extremistische organisatie. **Ad III.** Het NTA-rapport bevat namen en foto's van personen die op suggestieve wijze in het rapport zijn verwerkt. Gelet op de context van het rapport en de onjuiste en diffamerende teksten, lijkt het alsof Taubah uit jonge moslimextremisten zou bestaan.
- VII. Gemeente Veenendaal en NTA hebben zonder grondslag persoonsgegevens verwerkt.** In het NTA-rapport staan namen van betrokkenen bij Taubah (bestuurders, bezoekers en gasten). Voor het verwerken van persoonsgegevens dient een grondslag te bestaan. Deze grondslag ontbreekt.
- VIII. Gemeente Veenendaal en NTA hebben zonder grondslag *bijzondere* persoonsgegevens verwerkt.** De gegevens die gemeente Veenendaal en NTA hebben verwerkt, kwalificeren “bijzondere persoonsgegevens”. In het NTA-rapport worden de onderzochte personen immers gekoppeld aan hun *ethniciteit* (Marokkaans) en *religieuze overtuiging* (islam en de stroming binnen de islam). Artikel 9 lid 1 AVG bepaalt dat het verwerken van bijzondere persoonsgegevens verboden is. Verwerking van bijzondere gegevens is enkel toegestaan wanneer één

⁴⁷ Zie randnummers 2.15 – 2.19 hiervoor.

⁴⁸ Zie E-mail medewerkers gemeente Veenendaal, d.d. 19 oktober 2021 (overgelegd als **Productie 15**): “Wij hebben ze bij dat onderzoek niet gecontroleerd, dus we moeten erop vertrouwen dat ze dit hebben uitgevoerd zoals toegezegd en afgesproken.”

van de uitzonderingen uit lid 2 van toepassing is. Geen enkele van deze limitatief genoemde uitzonderingen is hier aan de orde.

- IX. Gemeente Veenendaal en NTA hebben geen wederhoor gepleegd bij Taubah.** Zelfs na het onderzoek en na het opleveren van het NTA-rapport hebben NTA en gemeente Veenendaal Taubah niet om wederhoor gevraagd. Hierdoor is Taubah de kans ontnomen om zich tegen de onjuiste kwalificaties te verweren of bepaalde sfeerschetsen te nuanceren of in een juiste context te plaatsen. Dit is een van de redenen waarom Taubah inzage en afschrift van het NTA-rapport wil. Zij wil de onjuiste stellingen kunnen weerleggen dan wel in de juiste context plaatsen of nuanceren.
- X. Gemeente Veenendaal heeft repressieve interventies genomen op basis van het NTA-rapport.** Op basis van het NTA-rapport dat op onrechtmatige wijze tot stand is gekomen, dat een veelheid aan onjuistheden bevat en waar geen wederhoor is gepleegd, heeft gemeente Veenendaal “repressieve interventies” genomen.

4.2 Op basis van deze tien gedragingen zal Taubah in de volgende hoofdstukken toelichten dat:

- I. Gemeente Veenendaal geen wettelijke grondslag heeft voor de voornoemde gedragingen, waaronder in het bijzonder het heimelijke onderzoek naar Taubah (**Hoofdstuk 5**);
- II. de handelingen van Gemeente Veenendaal in strijd zijn met de grondrechten van Taubah en haar gemeenschap (**Hoofdstuk 6**); en
- III. Gemeente Veenendaal in strijd handelt met de AVG door zonder grondslag persoonsgegevens en bijzondere persoonsgegevens te verwerken (**Hoofdstuk 7**).

5. DE WETTELIJKE GRONDSLAG VOOR HET ONDERZOEK ONTBREEKT

- 5.1 In dit hoofdstuk wordt uiteengezet dat gemeente Veenendaal onrechtmatig heeft gehandeld wegens het ontbreken van een wettelijke grondslag. Het legaliteitsbeginsel vereist dat ieder handelen van de overheid op een (grond)wettelijke grondslag berust. Het is één van de kernbeginselen van de democratische rechtsstaat, dat rechtszekerheid beoogt te creëren en bedoeld is om de burger te beschermen tegen onberekenbaar en willekeurig overheidshandelen. Als er geen wettelijke grondslag is, dan handelt de overheid in beginsel onrechtmatig.
- 5.2 Gemeente Veenendaal beroept zich op artikel 172 (handhaving openbare orde) en artikel 174 Gemeentewet (toezicht op openbare samenkomsten) als grondslagen voor het laten uitvoeren van het heimelijke onderzoek.⁴⁹ In de externe onderzoeken die gemeenten naar aanleiding van de publicaties in NRC hebben uitgevoerd, wordt eveneens een beroep gedaan op artikel 108 Gemeentewet (regeling en bestuur van de huishouding van de gemeente). Dit laat in ieder geval zien dat er geen overeenstemming bestaat over de aangewezen wettelijke grondslag.
- 5.3 Hierna zal worden uiteengezet dat geen van de genoemde artikelen (noch een andere bepaling) een wettelijke basis biedt op grond waarvan gemeente Veenendaal bevoegd was tot het laten uitvoeren van een heimelijk onderzoek naar een geloofsgemeenschap door een particulier bedrijf.
- 5.4 In dit hoofdstuk zal als eerste, en ook het meest uitgebreid, artikel 172 Gemeentewet worden besproken, aangezien dit artikel het vaakst door gemeenten wordt genoemd als potentiële wettelijke basis. In dat kader komt aan bod dat:
- I. er geen sprake is van een openbare orde kwestie en dat dit handelen dus niet binnen reikwijdte van artikel 172 Gemeentewet valt;
 - II. het laten uitvoeren van een dergelijk onderzoek niet binnen de preventieve openbare orde taak valt;
 - III. de wettelijke grondslag onvoldoende specifiek is om te kunnen voorzien voor inbreuken op grondrechten, en
 - IV. de gemeente de openbare-orde taak niet mag uitbesteden aan een private partij.

Daarna worden artikelen 174 en 108 Gemeentewet behandeld. Tot slot wordt besproken dat de gemeente tevens in strijd heeft gehandeld met de algemene beginselen van behoorlijk bestuur.

Artikel 172 Gemeentewet – inleiding

⁴⁹ Raadsinformatiebrief d.d. 20 oktober 2021 (overgelegd als **Productie 13**). Zie ook “Grondslag voor het doen van de krachtenveldanalyse”, verkregen uit het Wob-verzoek van NRC (overgelegd als **Productie 16**).

- 5.5 Op grond van artikel 172 lid 1 is de burgemeester bevoegd tot het handhaven van de openbare orde. De “openbare orde” is geen wettelijk omljnd begrip, en verwijst volgens de wetsgeschiedenis naar de “normale gang van zaken in het openbare gemeenschapsleven”.⁵⁰
- 5.6 Uit de wetsgeschiedenis blijkt dat artikel 172 Gemeentewet een *algemene wettelijke grondslag* geeft voor de bevoegdheid van de burgemeester tot handhaving van de openbare orde, “die in bijzondere wetten die veelal betrekking hebben op bijzondere aspecten en onderdelen van de openbare orde nader [wordt] uitgewerkt en geregeld”.⁵¹ De openbare-taak bestaat uit “het feitelijk herstellen en bewaren van de openbare orde”⁵², en omvat zowel de bevoegdheid om, met hulp van de politie, in te grijpen op overtredingen van wettelijke voorschriften (artikel 172 lid 2) als het nemen van noodzakelijke bestuursrechtelijke maatregelen bij (ernstige vrees voor) verstoring van de openbare orde (de “lichte bevelsbevoegdheid” van artikel 172 lid 3).
- 5.7 Naast deze “bevelsbevoegdheden” uit artikel 172 lid 2 en 3 heeft de burgemeester een aantal expliciete bevoegdheden die zijn openbare-ordetaak verder invullen en inkleuren. Zo kan hij veiligheidsrisicogebieden aanwijzen (art. 151b Gemeentewet), camera’s plaatsen in de openbare ruimte (art. 151c), ingrijpen bij woonoverlast (art. 151d), een tijdelijk huisverbod opleggen bij huiselijk geweld (wet tijdelijk huisverbod), en beperkingen leggen aan demonstraties (Wet openbare manifestaties).⁵³ Hierbij wordt benadrukt dat bij deze expliciete, ingrijpendere bevoegdheden, de grenzen van de wettelijke bevoegdheid in deze bepalingen duidelijk zijn omschreven en vastgelegd. Hiermee wordt vanzelfsprekend beoogd dat er een waarborgen zijn voor de burgers die te maken krijgen met een overheid die indringende maatregelen aan hen oplegt.
- 5.8 Ten slotte wordt over het algemeen aangenomen dat de taakopdracht ook de ontwikkeling van beleid, inclusief een beleid om ordeverstoringen te voorkomen omvat (gericht preventiebeleid).⁵⁴

Het laten uitvoeren van het NTA-onderzoek valt niet onder de reikwijdte van de “openbare orde”

- 5.9 Voor de uitleg van het begrip ‘openbare orde’ wordt onderscheid gemaakt tussen openbare, voor publiek toegankelijke, en besloten plaatsen. Een openbare plaats is bijvoorbeeld een straat of plein. Bij een publiek toegankelijke plaats is het verblijf aan een bepaald doel gekoppeld, zoals bijvoorbeeld in een winkel.⁵⁵ De moskee is, als gebedshuis, een religieus gebouw dat als *niet openbare plaats* voor geloofsbelijdenis wordt beschermd door artikel 6 van de Grondwet.⁵⁶ Wat zich binnen een moskee afspeelt is geen kwestie van openbare

⁵⁰ Kamerstukken II 1988/89, 19 403, 10, p. 89.

⁵¹ Kamerstukken II 1985/86, 19 403, 3, p. 49 en 146.

⁵² Kamerstukken II 1985/86, 19 403, 3, p. 49

⁵³ Zie ook Raad van State, ‘De rol van gemeenten in de bestuurlijke en integrale aanpak van ondermijning’ (20 maart 2019), p. 23.

⁵⁴ Kamerstukken II 1988/89, 19 403, 10, p. 89.

⁵⁵ Mr. M. Buitenhuis, ‘De burgemeester: burgervader, handhaver van de openbare orde en sheriff van het internet? (deel 1)’, *Gst.* 2022/44, p. 231.

⁵⁶ Dit volgt uit de tekst van artikel 6 lid 2 Grondwet. Een moskee geldt bijvoorbeeld ook als een ‘andere dan openbare plaats’ in de zin van de Wet openbare manifestaties (Wom). Zie Rechtbank Oost-Brabant 30 januari 2017, ECLI:NL:RBOBR:2017:415, r.o. 7.3.

orde waar de burgemeester bevoegdheden aan kan ontleen, want dit speelt zich niet in de openbare ruimte af.

- 5.10 Met betrekking tot de reikwijdte van het begrip “openbare orde” oordeelde de rechtbank Midden-Nederland bijvoorbeeld dat de activiteiten en de website van een moskee niet in verband kunnen worden gebracht met het beperkte openbare orde begrip van artikelen 172 en 174 Gemeentewet⁵⁷

“10. De artikelen 172, waaronder ook het derde lid van artikel 172, en 174 van de Gemeentewet hebben betrekking op de handhaving van de openbare orde en veiligheid en het toezicht op voor publiek toegankelijke plaatsen. Volgens de totstandkomings-geschiedenis van artikel 172 van de Gemeentewet bestaat de handhaving van de openbare orde door de burgemeester uit het feitelijk herstellen en bewaren van de openbare orde. Met het begrip “openbare orde” wordt in het kader van deze bevoegdheden van de burgemeester bedoeld op het ordelijk verloop van het gemeenschapsleven ter plaatse. Bij het handhaven van de openbare orde op grond van deze artikelen gaat het dan ook om ingrijpen van de burgemeester bij een verstoring van enige betekenis van de normale gang van zaken in of aan de openbare ruimte. Het openbare orde begrip heeft in deze artikelen in dat opzicht een beperkte strekking. Ook de uitvoering van het toezicht op openbare samenkomsten als bedoeld in artikel 174 van de Gemeentewet, moet plaatsvinden binnen de marges van dit beperkte “openbare orde”-begrip.

11. Verweerder heeft zich in het bestreden besluit op het standpunt kunnen stellen dat de activiteiten van de stichting noch haar website in verband kunnen worden gebracht met het beperkte openbare orde begrip van de artikelen 172 en 174 van de Gemeentewet.”

- 5.11 NTA heeft aan gemeente Veenendaal bevestigd dat zij voor haar onderzoek heeft deelgenomen aan activiteiten van de moslimgemeenschap in Veenendaal, waaronder in ieder geval: online gebedsdiensten, online lezingen, bijeenkomsten en demonstraties. Alleen ten aanzien van laatstgenoemde activiteit kan sprake zijn van ‘openbare orde’. Daarnaast blijkt uit het NTA-rapport dat NTA onderzoek heeft gedaan naar de Facebookpagina van Taubah.
- 5.12 De (online) gebedsdiensten, lezingen, bijeenkomsten én de Facebookpagina van Taubah vallen zoals uit bovengenoemde uitspraak volgt niet binnen het begrip ‘openbare orde’, en dus kan artikel 172 Gemeentewet reeds hierom al niet worden ingeroepen door de gemeente.

Het laten uitvoeren van het NTA-onderzoek valt niet onder de openbare orde taak van gemeente Veenendaal

- 5.13 Voor zover de rechtbank van oordeel zou zijn dat de door NTA onderzochte activiteiten van Taubah wel binnen het openbare orde begrip vallen, dan past het handelen van gemeente Veenendaal daarmee nog niet binnen de openbare orde taak. De openbare orde taak van

⁵⁷ Rechtbank Midden-Nederland 10 mei 2022, ECLI:NL:RBMNE:2022:1768.

de burgemeester omvat, naast het bewaren en handhaven, ook de preventieve taak om beleid te ontwikkelen om te voorkomen dat openbare orde wordt verstoord. Dát gemeenten een preventietaak kunnen hebben op het gebied van radicalisering, staat hier niet als zodanig ter discussie. Op welke manier de gemeente aan die preventietaak invullen mag geven wel. De Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) schreef in 2015 over “de rol van gemeente in de aanpak van radicalisering” dat gemeenten een taak hebben in het voorkomen van sociale spanningen en radicalisering, en noemt daartoe maatregelen zoals:

- I. het aanwijzen van een dossierhouder binnen de gemeente,
- II. het investeren in relaties met organisaties binnen de religieuze gemeenschap, en
- III. het investeren in deskundigheidsbevordering van eerstelijns werkers, zoals jongerenwerkers en wijkagenten.⁵⁸

5.14 Het laten uitvoeren van een heimelijk onderzoek naar islamitische organisaties door een particulier bedrijf, valt hier niet onder.

5.15 Uit mededelingen van de burgemeester blijkt dat de reden voor het instellen van het onderzoek er in onderhavige zaak in gelegen was dat er “zorgen ontstonden over een mogelijk salafistisch netwerk”⁵⁹, dat de gemeente behoefte had “een objectief beeld te vormen van het speelveld”⁶⁰ en “aan een verdiepend onderzoek naar de salafistische infrastructuur binnen de gemeentegrenzen”⁶¹. Deze beweegredenen moeten volgens de burgemeester worden begrepen tegen de achtergrond van de sinds 2013 bestaande extra aandacht voor radicalisering, extremisme en terrorisme, het verhoogde dreigingsniveau, en de zorgen van de NCTV en de AIVD over toenemende salafistische invloed binnen de islamitische gemeenschap in Nederland.⁶²

5.16 Maar het enkele gegeven dat er “zorgen” leefden over het bestaan van een vermeend salafistisch netwerk, en dat er een “behoefte” bestond om over meer informatie te beschikken, betekent niet dat er een gegronde vrees bestond voor versterking van de openbare orde.

De offerte van NTA maakt bovendien duidelijk dat het onderzoeksdoel van gemeente Veenendaal veel breder was. De gemeente wilde onder meer “*de religieuze en ideologische infrastructuur binnen de islamitische gemeenschappen in kaart brengen*”, en “*haar informatiepositie binnen de islamitische gemeenschappen verbeteren*”.⁶³

5.17 Het voorkomen van criminaliteit behoort tot de taak van politie en justitie. Dat betekent dat wanneer de overheid optreedt om een strafbaar feit te voorkomen, zonder dat een concrete, actuele ordeverstoring dreigt, niet de burgemeester maar politie en justitie zullen moeten

⁵⁸ VNG, ‘De rol van gemeenten in de aanpak van radicalisering’, 2015, p. 3.

⁵⁹ Raadsinformatiebrief d.d. 20 oktober 2021 (overgelegd als **Productie 13**).

⁶⁰ Raadsinformatiebrief d.d. 20 oktober 2021 (overgelegd als **Productie 13**).

⁶¹ Zie het rapport naar de gang van zaken door Verdonck Klooster & Associates (overgelegd als **Productie 17**), p. 12.

⁶² Zie Raadsinformatiebrief d.d. 20 oktober 2021 (overgelegd als **Productie 13**).

⁶³ Zie Offerte NTA d.d. 4 december 2017 (overgelegd als **Productie 03**).

optreden op basis van bepalingen die voorbereidingshandelingen strafbaar verklaren.⁶⁴ Zo concluderen ook Van der Feltz advocaten met betrekking tot het inschakelen van NTA door de gemeente Zoetermeer:⁶⁵

“Een (deels) onaangekondigd en (gedeeltelijk) niet-openbaar onderzoek door of in opdracht van een overheidslichaam of bestuursorgaan, zonder dat daarvoor een op de handhaving van de openbare orde gebaseerde grondslag bestaat, heeft primair plaats te vinden door de politie, in de voorfase van opsporing en ook met het oogmerk om uiteindelijk tot opsporing over te gaan.”

- 5.18 Wanneer er ernstige zorgen bestaan over de veiligheid in de (lokale) samenleving, dan is wederom niet de burgemeester, maar in dat geval de AIVD de aangewezen instantie om in te grijpen. Op grond van artikel 8(2) (a) van de Wet op de Inlichtingen en Veiligheidsdiensten (hierna: Wiv) heeft de AIVD, *in het belang van de nationale veiligheid* tot taak om, onder meer, onderzoek te doen met betrekking tot organisaties en personen waarvan aanleiding bestaat *“tot het ernstige vermoeden dat zij een gevaar vormen voor het voortbestaan van de democratische rechtsorde, dan wel voor de veiligheid of voor andere gewichtige belangen van de staat”*.⁶⁶ Dit is een exclusieve competentiebepaling.
- 5.19 De burgemeester, noch overigens de NCTV⁶⁷, heeft een bevoegdheid tot het (laten) verrichten van inlichtingenwerk. Het is niet voor niets dat de bevoegdheden tot het doen van inlichtingenonderzoek niet bij de burgemeesters en de NCTV liggen, maar bij de veiligheidsdiensten, zoals de AIVD. Voor de uitoefening van hun werk kent de Wiv uitgebreide *checks and balances*, zoals een stelsel van waarborgen met het oog op de beginselen van proportionaliteit en subsidiariteit. Juist omdat hun werk met ernstige inbreuken gepaard kan gaan. Die zijn er bij de gemeente niet.⁶⁸

Zelfs indien het laten uitvoeren van het onderzoek wel binnen de reikwijdte van de openbare orde taak zou vallen, dan is deze wettelijke grondslag onvoldoende specifiek om te kunnen voorzien voor inbreuken op grondrechten

- 5.20 Zelfs indien uw rechtbank van oordeel zou zijn dat het onderzoek van gemeente Veenendaal wel binnen de reikwijdte van de openbare orde taak zou vallen, dan nog bestaat

⁶⁴ C.J.N. Verstedden, J.M.H.F. Teunissen, M.A.D.W. de Jong, S.A.J. Munneke, J.T. Langelaar, R.J.M.H. de Greef en J. C. Scherff (Red.), *De Gemeentewet en haar toepassing*, Kluwer 2013 (via Kluwer Navigator bijgewerkt t/m 1 juli 2018), aant. 1.2.1.

⁶⁵ Zie Evaluatierapport Van der Feltz advocaten (overgelegd als **Productie 05**), p. 31.

⁶⁶ Artikel 8.2 (a) Wiv luidt: ‘De Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst heeft in het belang van de nationale veiligheid tot taak: (a) het verrichten van onderzoek met betrekking tot organisaties en personen die door de doelen die zij nastreven, dan wel door hun activiteiten aanleiding geven tot het ernstige vermoeden dat zij een gevaar vormen voor het voortbestaan van de democratische rechtsorde, dan wel voor de veiligheid of voor andere gewichtige belangen van de staat;

⁶⁷ De NCTV is, als onderdeel van het ministerie van Justitie en Veiligheid, in het kader van het contraterrorisme enkel bevoegd tot coördinatie en communicatie. De NCTV heeft geen bevoegdheden op het inlichtingendomein, en is, zo stelde ook de minister van Justitie, “geen inlichtingendienst”. Zie: De Nederlandse Grondwet, Prof. dr. T. de Zwart, ‘Het onderzoek van burgemeesters en de NCTV naar personen die radicaliseren is onrechtmatig’ (2021), online te raadplegen via: https://www.denederlandsegrondwet.nl/id/vlnkf9i97uz0/nieuws/het_onderzoek_van_burgemeesters_en_de.

⁶⁸ Zo heeft bijvoorbeeld de burgemeester van Zoetermeer achteraf aangegeven dat, zou hij geweten hebben dat het onderzoek door NTA zou inhouden dat al dan niet deels op heimelijke wijze onderzoek zou worden gedaan, hij had gevonden dat niet de gemeente maar de AIVD daarvoor verantwoordelijk en bevoegd zou zijn. *“De gemeente heeft immers ook niet de kennis om dergelijke onderzoeken kritisch te beoordelen of te begeleiden. Daar zijn landelijke diensten voor.”* Zie Evaluatierapport Van der Feltz advocaten (overgelegd als **Productie 05**), p. 17.

er geen voldoende specifieke wettelijke grondslag voor het uitvoeren van een *heimelijk* onderzoek naar de moslimgemeenschap omdat hierbij diverse grondrechten worden geschonden. In hoofdstuk 5 zal nader worden ingegaan om de schending van grondrechten. Artikel 172 Gemeentewet kan niet als grondslag worden gebruikt voor handelen dat een inbreuk maakt op grondrechten.⁶⁹ De grondslag moet *voldoende specifiek en concreet* de bevoegdheid omschrijven om als adequate wettelijke basis te kunnen dienen voor overheidshandelen dat inbreuk maakt op grondrechten.⁷⁰ Dat wil zeggen: de grondslag moet specifiek bedoeld zijn om de burgemeester de bevoegdheid te verlenen om het grondrecht te beperken, zoals bijvoorbeeld artikel 174a van de Gemeentewet die bevoegdheid specifiek scheidt.

- 5.21 Een algemene formeel-wettelijke grondslag zoals artikel 172 Gemeentewet is dan ook niet voldoende.⁷¹ Zo is de burgemeester bijvoorbeeld niet bevoegd om op grond van artikel 172 lid 3 Gemeentewet op te treden tegen ordeverstoringen in besloten plaatsen, zoals woningen, omdat het recht op de eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer (artikel 10 Grondwet) zich daartegen verzet: dergelijk optreden heeft zeer verstrekkende gevolgen en de wettekst scheidt niet expliciet de bevoegdheid om een grondrecht te beperken.⁷² Tenzij een wet in formele zin *expliciet* een bevoegdheid in het leven roept die het mogelijk maakt om in het privédoel in te grijpen, denk aan artikel 174a Gemeentewet (sluiting woning indien door gedragingen in/rond de woning de openbare orde wordt verstoord) en artikel 13b Opiumwet (de sluiting van een woning bij de vondst van harddrugs), is ingrijpen dus onrechtmatig.⁷³

Ook als er wel een wettelijke grondslag zou bestaan, dan mag de burgemeester deze taak niet uitbesteden aan een private partij

- 5.22 In het geval de rechtbank ondanks het voorgaande van oordeel zou zijn dat artikel 172 Gemeentewet wel een grondslag zou bieden voor de burgemeester om een heimelijk onderzoek te doen naar een geloofsgemeenschap, dan heeft te gelden dat de burgemeester de uitvoering van dit zeer ingrijpende onderzoek niet had mogen uitbesteden aan een private partij. Er moet namelijk een uitdrukkelijke wettelijke grondslag bestaan voor

⁶⁹ Zie bijvoorbeeld Raad van State, 9 december 2020, ECLI:NL:RVS:2020:2912; Rechtbank Oost-Brabant, 30 januari 2017, ECLI:NL:RBOBR:2017:415, r.o. 7.9; Rechtbank Rotterdam, 31 juli 2018, ECLI:RBROT:2018:6229, r.o. 7.2.

⁷⁰ Raad van State, 9 december 2020, ECLI:NL:RVS:2020:2912, r.o. 3.3: "(...) Artikel 10 van de Grondwet schrijft voor dat het recht op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer alleen mag worden beperkt als die beperking bij of krachtens de wet is toegestaan. 'Bij of krachtens de wet' wil zeggen dat er een (formeel)rechtelijke grondslag moet zijn voor deze beperking. Die (formeel)rechtelijke grondslag dient bovendien voldoende specifiek te zijn. Artikel 172, derde lid, Gemeentewet biedt die grondslag niet omdat het daarvoor te ruim is geformuleerd. Deze bevoegdheid is niet specifiek in het leven geroepen om het recht op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer en het huisrecht te beperken in gevallen als hier aan de orde. Uit de totstandkomingsgeschiedenis van artikel 172, derde lid, van de Gemeentewet blijkt bovendien uitdrukkelijk dat deze bevoegdheid is bedoeld als een 'lichte' bevelsbevoegdheid. Bij de toepassing van deze bevoegdheid moet de burgemeester binnen het kader van de overigens geldende wetgeving blijven. Dat betekent dat hij geen grondwettelijke grondrechten mag beperken en evenmin mag afwijken van wetten in formele zin."

⁷¹ Zie ook de website van het Nederlands Genootschap van Burgemeesters: "de burgemeester [mag] met deze lichte bevelen niet afwijken van overige wetgeving, laat staan grondrechten beperken." Zie: <https://www.burgemeesters.nl/themas/bevoegdheden/algemene-bevoegdheid-ter-handhaving-openbare-orde/>

⁷² Rechtbank Rotterdam, 31 juli 2018, ECLI:RBROT:2018:6229, r.o. 7.2.

⁷³ Idem.

het uitbesteden van overheidstaken.⁷⁴ Bestaat die grondslag niet, dan mag niet worden uitbesteed.

- 5.23 Zo heeft de Centrale Raad voor Beroep (CRvB) bijvoorbeeld de uitbesteding van fraudeonderzoek aan particuliere recherchebureaus in de context van bijstandsuitkeringen aan banden gelegd. Volgens de CRvB zijn kerntaken in de uitvoering van een wet, die de wetgever als uitdrukkelijke opdracht aan een bestuursorgaan heeft geformuleerd, werkzaamheden die in het publieke domein moeten worden uitgevoerd en die niet kunnen worden uitbesteed aan private bedrijven. Daarbij neemt de CRvB ook in overweging dat de uitoefening van deze bevoegdheden kan ertoe leiden dat diep wordt doorgedrongen in de persoonlijke levenssfeer.⁷⁵ En in het geval dat de wet wél een expliciete grondslag biedt voor het uitbesteden van overheidstaken aan private partijen, dan is het volgens de Raad van State ‘onaanvaardbaar’ als deze bedrijven deze taken vervolgens uitbesteden aan zzp’ers.⁷⁶ Later bleek echter dat NTA niet alleen medewerkers op de loonlijst “het veld in stuurde”, maar ook “freelancers” inhuurde om het heimelijke onderzoek te verrichten.⁷⁷

Artikel 174 Gemeentewet

- 5.24 Met het oog op de handhaving van de openbare orde en veiligheid bepaalt artikel 174 lid 1 Gemeentewet dat de burgemeester belast is met het toezicht op i) openbare samenkomsten en gemakkelikheden en ii) voor het publiek openstaande gebouwen en erven. Dit artikel kent de burgemeester een algemene toezichtrol toe voor het uitoefenen van *feitelijk toezicht*⁷⁸ (eerste lid), een daarop geënte bevelsbevoegdheid (tweede lid) en een exclusieve taak bij de uitvoering van gemeentelijke verordeningen ter zake (derde lid). Het kan worden gezien als een *lex specialis* van artikel 172 Gemeentewet.⁷⁹
- 5.25 Bij een openbare samenkomst of gemakkelikheden kan volgens het Nederland Genootschap van Burgemeesters worden gedacht aan “een evenement zoals een festival, sportwedstrijd of wandeltocht”.⁸⁰ Bepalend is of een bijeenkomst in beginsel voor iedereen – zonder aanzien des persoons – toegankelijk is.⁸¹ Een voor het publiek openstaand gebouw is bijvoorbeeld “een bioscoop, winkel, café of het gemeentehuis”.⁸² Uit de rechtspraak volgt dat een moskee, evenals haar activiteiten en website, hier niet onder vallen. Zo werd

⁷⁴ Centrale Raad van Beroep (CRvB), 16 september 2014, ECLI:NL:CRVB:2014:2947 en CRvB, 17 februari 2015, ECLI:NL:CRVB:2015:425.

⁷⁵ CRvB 16 september 2014, ECLI:NL:CRVB:2014:2947, r.o. 4.7 en CRvB 17 februari 2015, ECLI:NL:CRVB:2015:425, r.o. 4.2.

⁷⁶ Zie: CRvB, 21 september 2016, ECLI:NL:CRVB:2016:3566, en ook CRvB, 1 februari 2017, ECLI:NL:CRVB:2017:348.

⁷⁷ Zie E-mail NCTV d.d. 24 juli 2017 (overgelegd als **Productie 04**).

⁷⁸ De wetgever noemt hier als voorbeeld: bevoegdheid tot het geven van bevelen bij voorbeeld tot ontruiming van een brandgevaarlijk gebouw of het verbieden van de toegang tot zo'n gebouw. Kamerstukken II 1985/86, 19 403, nr. 3, p. 148.

⁷⁹ M.A.D.W. de Jong e.a., *Orde in de openbare orde*, Universiteit Utrecht en Radboud Universiteit Nijmegen, p. 53. Online te raadplegen via: https://repository.wodc.nl/bitstream/handle/20.500.12832/2197/2582_Volledige_Tekst_tcm28-231936.pdf?sequence=2&isAllowed=y.

⁸⁰ Nederlands Genootschap van Burgemeesters, ‘Zakboek Openbare orde en veiligheid’, 3e druk (2021), p. 53. Zie: <https://www.burgemeesters.nl/assets/Uploads/2021-NGB-ZAKBOEK.pdf>

⁸¹ M.A.D.W. de Jong e.a., *Orde in de openbare orde*, Universiteit Utrecht en Radboud Universiteit Nijmegen, p. 55. Online te raadplegen via: https://repository.wodc.nl/bitstream/handle/20.500.12832/2197/2582_Volledige_Tekst_tcm28-231936.pdf?sequence=2&isAllowed=y.

⁸² Nederlands Genootschap van Burgemeesters, ‘Zakboek Openbare orde en veiligheid’, 3e druk (2021), p. 53.

hiervoor in randnummer 5.10 al verwezen naar een uitspraak van de rechtbank Midden-Nederland waarin werd bepaald dat de activiteiten en de website van een moskee niet in verband kunnen worden gebracht met het beperkte openbare orde begrip van artikelen 172 en 174 Gemeentewet.⁸³ Ook de rechtbank Den Haag oordeelde vorig jaar dat artikel 174 Gemeentewet geen grondslag bood om handhavend op te treden tegen een moskee.⁸⁴

“Ten aanzien van artikel 174 van de Gemeentewet, leidt de rechtbank uit de wetsgeschiedenis die ziet op de Wet openbare manifestaties af, dat bijvoorbeeld kerken en in het verlengde hiervan dus ook een moskee, niet als openbare plaats kunnen worden aangemerkt.”

- 5.26 Maar ook indien een moskee wel als een “voor publiek openstaand gebouw” in de zin van artikel 174 Gemeentewet zou moeten worden aangemerkt, biedt deze bepaling nog geen grondslag voor overheidshandelen dat ingrijpt in fundamentele grondrechten. Zodra namelijk sprake is van het belijden van godsdienst of levensovertuiging in een dergelijk gebouw is beperking, in lijn met artikel 6 Grondwet, slechts mogelijk op basis van een specifieke formeel-wettelijke bepaling die deze beperking mogelijk maakt. Artikel 174 Gemeentewet biedt een dergelijke basis niet.⁸⁵
- 5.27 Het laten uitvoeren van het NTA onderzoek past ook niet binnen de bevelsbevoegdheid uit artikel 174 lid 2 Gemeentewet. In het *Zakboek Openbare orde en veiligheid* schrijft het Nederlands Genootschap van Burgemeesters dat aan een bevel “*strikte eisen worden gesteld*”, zoals dat er sprake dient te zijn van een “*concrete en acute situatie*” en dat er “*geen minder vergaande regelingen of middelen*” voorhanden mogen zijn.⁸⁶
- 5.28 Van een bevel met het oog op de bescherming van de veiligheid en de gezondheid kan dus slechts sprake kan zijn indien onverwijlde spoed onmiddellijk optreden vergt.⁸⁷ Artikel 174 Gemeentewet is enkel bedoeld voor ingrijpen in concrete, acute situaties, zoals het onmiddellijk sluiten van een winkelcentrum vanwege aangetroffen asbest⁸⁸ of het sluiten van een café in verband met een schietincident.⁸⁹ Het artikel biedt geen enkel aanknopingspunt voor het laten doen van onderzoek naar een geloofsgemeenschap.

⁸³ Rechtbank Midden-Nederland, 10 mei 2022, ECLI:NL:RBMNE:2022:1768.

⁸⁴ Rechtbank Den Haag, 6 mei 2022, ECLI:NL:RBDHA:2022:6163, r.o. 8.

⁸⁵ M.A.D.W. de Jong, *T&C GPW*, commentaar op art. 174 Gemw, De Jong, aant. 1.

⁸⁶ Nederlands Genootschap van Burgemeesters, ‘Zakboek Openbare orde en veiligheid’, 3e druk (2021), p. 54: “*Zo dient er sprake te zijn van een concrete en acute situatie waarbij de veiligheid en/of gezondheid in het gedrang komt. In minder acute situaties moet eerst een waarschuwing worden gegeven. Bovendien mag de burgemeester geen gebruikmaken van zijn bevelsbevoegdheid als er minder vergaande regelingen of middelen voorhanden zijn die voldoende soelaas bieden. Het bevel moet zijn gericht op herstel van de veiligheid en/of gezondheid, niet op criminaliteitsbestrijding. Het mag bovendien niet in strijd zijn met hogere wetgeving. Het moet deugdelijk zijn gemotiveerd, bevat waar mogelijk een termijn, is van korte duur en duurt niet langer dan noodzakelijk. Een bevel kan worden gehandhaafd door middel van bestuursdwang of een dwangsom. Zowel het bevel als de bestuursdwangbeschikking staan open voor bezwaar en beroep.*” (onderstreping advocaat)

⁸⁷ M.A.D.W. de Jong e.a., *Orde in de openbare orde*, Universiteit Utrecht en Radboud Universiteit Nijmegen, p. 56. Online te raadplegen via: https://repository.wodc.nl/bitstream/handle/20.500.12832/2197/2582_Volledige_Tekst_tcm28-231936.pdf?sequence=2&isAllowed=y.

⁸⁸ Raad van State, 24 december 2013, ECLI:NL:RVS:2013:2612.

⁸⁹ Raad van State, 16 oktober 2016, ECLI:NL:RVS:2016:2838.

- 5.29 Ten slotte wordt verwezen naar randnummer 5.22 uit deze dagvaarding over het uitbesteden van openbare orde taken aan een private partij. Hetgeen daar is aangevoerd geldt ook met betrekking tot artikel 174 Gemeentewet.

Artikel 108 Gemeentewet

- 5.30 Volgens artikel 108 lid 1 Gemeentewet is het gemeentebestuur⁹⁰ bevoegd tot regeling en bestuur inzake de huishouding van de gemeente. Het artikel is een uitwerking van de grondwettelijke bepaling inzake gemeentelijke autonomie (artikel 124 lid 1 Grondwet⁹¹). Artikel 108 drukt de gedachte uit dat gemeenten, binnen de gedecentraliseerde eenheidsstaat, in beginsel *zelfstandige* lokale democratieën zijn, die naar eigen inzicht vorm en inhoud mogen geven aan hun rechts- en belangengemeenschap.⁹² Het artikel is dus bedoeld om de autonomie van gemeenten ten opzichte van de “hogere” bestuurslagen, de provincie en het Rijk, af te bakenen.
- 5.31 Artikel 108 Gemeentewet moet dan ook vooral begrepen worden als ‘kernbepaling’, die de basis legt voor de gemeentelijke autonomie. Gemeenten zijn daarbij in beginsel vrij om zelf te bepalen welke taken zij willen uitvoeren, voor zover dit niet door het Rijk of de provincie aan de gemeente is ‘onttrokken’. De Gemeentewet werkt vervolgens de verdere verdeling van bevoegdheden uit naar raad, college en burgemeester.⁹³ Het artikel biedt dus geen zelfstandige basis op grond waarvan een onderdeel van het gemeentebestuur, zoals de burgemeester, kan besluiten om handhavend op te treden of om een onderzoek te laten uitvoeren.
- 5.32 Bovendien is artikel 108 Gemeentewet zo open en onspecifiek geformuleerd, dat deze bepaling in ieder geval niet kan dienen als grondslag voor het maken van een inbreuk op grondrechten.

Ook als de burgemeester deze taak wel mocht uitbesteden aan een private partij, dan is daarbij niet gehandeld in overeenstemming met de algemene beginselen van behoorlijk bestuur

- 5.33 Wanneer de gemeente privaatrechtelijk handelt, moet dat handelen altijd in overeenstemming zijn met de algemene beginselen van behoorlijk bestuur. Artikel 3:1 lid 2 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) verklaart immers dat deze beginselen ook van toepassing zijn op andere handelingen van bestuursorganen dan besluiten (voor zover bij Taubah bekend ligt geen bestuursrechtelijk besluit aan de opdrachtverlening aan NTA ten grondslag⁹⁴).

⁹⁰ Tot het gemeentebestuur behoort: “ieder bevoegd orgaan van de gemeente” (artikel 5 sub a Gemeentewet). Dat kan dus zowel de burgemeester als de raad en het college van burgemeesters en wethouders zijn.

⁹¹ Artikel 124 lid 1 Grondwet luidt: “Voor provincies en gemeenten wordt de bevoegdheid tot regeling en bestuur inzake hun huishouding aan hun besturen overgelaten.” De grondwettelijke verankering van het medebewind (art. 124 lid 2 Grondwet) is in art. 108 lid 2 Gemeentewet verder uitgewerkt.

⁹² M.A.D.W. de Jong, *De Gemeentewet en haar toepassing*, commentaar op art. 108 Gemw, aant. 2.1.2.

⁹³ Vereniging van Nederlandse Gemeenten, *Handreiking attributie, mandaat en delegatie* (2016), p. 33.

⁹⁴ Het lijkt er op dat de gemeente Veendam hier zelf ook niet zeker over is. Zo schrijft burgemeester Gert-Jan Kats op 19 oktober 2021 (dus vlak na de publicatie van NRC) in een interne mailwisseling over de offerte van NTA (overgelegd als **Productie 18**): “*Is er ook nog iets van een collegebesluit? Of wie heeft er bestuurlijk besloten?*”

5.34 Onder de algemene beginselen van bestuur vallen onder meer het zorgvuldigheidsbeginsel (van de overheid mag worden verwacht dat zij haar besluiten zorgvuldig voorbereidt en op de juiste feiten baseert),⁹⁵ het evenredigheidsbeginsel (de overheid moet de betrokken belangen afwegen en haar handelen mag geen onevenredige nadelige gevolgen hebben voor een betrokkene),⁹⁶ het gelijkheidsbeginsel (de overheid is verplicht gelijke gevallen gelijk te behandelen),⁹⁷ en het beginsel van *détournement de pouvoir* (de overheid mag niet een bevoegdheid tot het nemen van een besluit voor een ander doel gebruiken dan waarvoor die bevoegdheid is verleend).⁹⁸ Tot de te betrachten zorgvuldigheid en evenredigheid ook dat een bestuursorgaan zich ervan heeft te vergewissen dat een onderzoek op zorgvuldige wijze zal plaatsvinden, na juiste afweging van alle betrokken belangen.⁹⁹

5.35 Op geen enkele wijze blijkt dat Gemeente Veenendaal de belangen van Taubah en haar bezoekers heeft meegenomen toen zij NTA de opdracht gaf om onderzoek te doen naar de islamitische infrastructuur in Veenendaal. Uit een interne e-mail wisseling blijkt bovendien dat gemeente Veenendaal geen enkel toezicht hield op de wijze waarop NTA het onderzoek uitvoerde.¹⁰⁰ Dit is flagrant in strijd met de beginselen van behoorlijk bestuur.

"Nog even voor de ambtelijke tijdlijn: [...] en ik hebben in november 2017 gesproken met NTA [...]. Hier is vooral gesproken over het onderwerp Salafisme, maar ook over hun werkwijze, waarbij ze, zover ik me herinner, ook nogmaals bevestigd hebben volledig te werken binnen de wet, conform de wijze zoals ze dat nu ook aangeven als reactie.

Wij hebben ze bij dat onderzoek niet gecontroleerd, dus we moeten erop vertrouwen dat ze dit hebben uitgevoerd zoals toegezegd en afgesproken."

5.36 Naast deze bepalingen uit de Awb zijn ook de bepalingen uit het Burgerlijk Wetboek (hierna: "BW") op het privaatrechtelijk handelen van Gemeente Veenendaal van toepassing. Volgens artikel 3:14 BW mag een bevoegdheid die iemand krachtens het burgerlijk recht toekomt, niet mag worden uitgeoefend in strijd met geschreven of ongeschreven regels van het publiekrecht. Verder geldt de privaatrechtelijke eis van redelijkheid en billijkheid, via artikel 3:12 BW, artikel 3:14 BW en artikel 3:1 lid 2 Awb, waarbij die eis mede wordt ingevuld door de algemene beginselen van behoorlijk bestuur en regels van het publiekrecht. Dat betekent, zo concludeert ook het rapport van Van der Feltz advocaten, dat een gemeente in de privaatrechtelijke sfeer dus *minder* mag dan private subjecten.¹⁰¹

"Het gaat, zo kan gesteld worden, bij deze beginselen om gedragsregels die niet gelden voor andere deelnemers aan het rechtsverkeer zoals privaatrechtelijke rechtspersonen. Deze beginselen kunnen er daardoor toe leiden dat de inzet van een commercieel, private partij zoals NTA voor het verrichten van onderzoek in opdracht van een publiekrechtelijke rechtspersoon, eerder als onrechtmatig is aan

⁹⁵ Gecodificeerd in artikel 3:2 Awb.

⁹⁶ Gecodificeerd in artikel 3:4 Awb.

⁹⁷ Gecodificeerd in artikel 1 Grondwet en de gelijke behandelingswetgeving.

⁹⁸ Gecodificeerd in artikel 3:3 Awb.

⁹⁹ Evaluatierapport Van der Feltz advocaten (overgelegd als **Productie 05**), randnummer 92.

¹⁰⁰ Zie E-mail burgemeester gemeente Veenendaal, d.d. 19 oktober 2021 (overgelegd als **Productie 18**).

¹⁰¹ Evaluatierapport Van der Feltz advocaten (overgelegd als **Productie 05**), randnummer 97.

te merken dan wanneer dat onderzoek in opdracht van een (andere) private partij plaatsvindt.”

- 5.37 Gemeente Veenendaal heeft, met het verstrekken van de opdracht aan NTA en het laten uitvoeren van het heimelijke onderzoek, gehandeld in strijd met de algemene beginselen van behoorlijk bestuur (in het bijzonder het zorgvuldigheids-, evenredigheids-, en het gelijkheidsbeginsel en het verbod op *détournement de pouvoir*). Daarmee handelt de Gemeente Veenendaal onrechtmatig.¹⁰²

Tussenconclusie

- 5.38 Gemeente Veenendaal heeft onrechtmatig gehandeld door, zonder dat daarvoor een wettelijke grondslag bestond, aan NTA opdracht te geven om heimelijk onderzoek te doen naar de islamitische infrastructuur in de gemeente. Er kan geen wettelijke basis gevonden worden voor het handelen van gemeente Veenendaal in artikelen 172, 174 en 108 of in enig ander artikel in de Gemeentewet. Ook had Gemeente Veenendaal deze opdracht nooit mogen uitbesteden aan een private partij. Tevens heeft Gemeente Veenendaal onrechtmatig gehandeld omdat de opdrachtverlening in strijd was met de algemene beginselen van behoorlijk bestuur.

¹⁰² In HR 27 maart 1987, ECLI:NL:HR:1987:AG5565 (*Amsterdam/Ikon*) oordeelde de Hoge Raad dat de civiele rechter het privaatrechtelijk handelen van de overheid rechtsreeks aan de beginselen van behoorlijk bestuur moet toetsen (nu gecodificeerd in artikel 3:14 BW). In latere jurisprudentie bevestigt de Hoge Raad dat van marginale toetsing geen sprake kan zijn (Hoge Raad, 24 april 1992, ECLI:NL:HR:1992:ZC058, r.o. 3.3). Zie ook de annotatie van de P-G bij laatstgenoemd arrest, ECLI:NL:PHR:1992:19, r.o. 2.4: “*Dat overheidshandelen in strijd met een gecodificeerd algemeen beginsel van behoorlijk bestuur (...) een onrechtmatige daad kan opleveren, behoeft nauwelijks betoog.*”

6. ONDERZOEK IN STRIJD MET GRONDRECHTEN

- 6.1 In dit hoofdstuk zal aan de hand van de **Grondwet**, het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (hierna: het "**EVRM**") en het Internationaal verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten (hierna: het "**IVBPR**") worden uiteengezet dat het verlenen van de opdracht en het laten verrichten van het NTA-onderzoek een inbreuk maakt op grondrechten en dat hiervoor geen rechtvaardiging is.
- 6.2 Met het verlenen van de opdracht en het laten uitvoeren van het onderzoek heeft de gemeente in ieder geval een inbreuk gemaakt op de volgende grondrechten:
- I. het recht op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer (artikel 10 Grondwet, artikel 8 EVRM en artikel 17 IVBPR);
 - II. het recht op vrijheid van godsdienst (artikel 6 Grondwet, artikel 9 EVRM en artikel 18 IVBPR);
 - III. het recht op vrijheid van vergadering en vereniging (artikelen 8 en 9 Grondwet, artikel 11 EVRM en artikelen 21 en 22 IVBPR);
 - IV. het discriminatieverbod (artikel 1 Grondwet, artikel 14 en artikel 1 Twaalfde Protocol EVRM en artikel 26 IVBPR).

Ad I. Recht op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer

- 6.3 Artikel 10 van de Grondwet bepaalt dat eenieder, behoudens bij of krachtens de wet te stellen beperkingen, recht heeft op eerbiediging van zijn persoonlijke levenssfeer. Dit betekent dat iemands persoonlijke vrijheid niet wordt gehinderd en/of beïnvloed door externe factoren, zoals inmenging van de overheid, en dat iemand zelf kan bepalen wie welke informatie over hem of haar verkrijgt.
- 6.4 Artikel 8 EVRM en artikel 17 IVBPR bevat het recht op respect voor een ieder zijn privé leven, zijn familie- en gezinsleven, zijn woning en zijn correspondentie.¹⁰³ Een inmenging van enig openbaar gezag is op grond van lid 2 van artikel 8 EVRM alleen toegestaan voor zover bij de wet is voorzien en in een democratische samenleving noodzakelijk is in het belang van de nationale veiligheid, de openbare veiligheid of het economisch welzijn van het land, het voorkomen van wanordelijkheden en strafbare feiten, de bescherming van de gezondheid of de goede zeden of voor de bescherming van de rechten en vrijheden van anderen.

Inmenging

- 6.5 Wat onder de persoonlijke levenssfeer en de eerbiediging daarvan ex artikel 10 Grondwet moet worden verstaan volgt onder andere uit de wetsgeschiedenis en parlementaire

¹⁰³ Gezien het feit dat artikel 17 IVBPR dezelfde reikwijdte heeft als artikel 8 EVRM, zal in dit hoofdstuk enkel op de toets van artikel 8 EVRM worden ingegaan.

behandeling. Tot de persoonlijke levenssfeer moet in ieder geval worden gerekend: de woning, bepaalde vormen van communicatie (het buiten een woning gevoerde vertrouwelijke gesprek), sommige gewoonten, gedragingen, contacten, lidmaatschappen en bepaalde aspecten van het gezinsleven. Ook het vastleggen en gebruiken van persoonsgegevens kan een inperking van artikel 10 lid 1 Grondwet. In de Memorie van Toelichting merkte de regering hierover op dat *“door allerlei gegevens omtrent personen te registreren, deze in verband met elkaar te brengen en vervolgens bij het nemen van voor de persoon belangrijke beslissingen van die gegevens gebruik te maken, de privacy [kan] worden aangetast”*.¹⁰⁴ De onrechtmatige verwerking van persoonsgegevens wordt in hoofdstuk 7 van deze dagvaarding nader uiteengezet.

- 6.6 Onder privéleven ex artikel 8 EVRM valt onder andere het recht tot persoonlijke ontwikkeling, sociale identiteit, reputatie en privacy. Het recht op privéleven bevat ook bescherming van persoonsinformatie in zich. Daarnaast kan het contact dat mensen leggen, ook wanneer dit in een publieke sfeer gebeurt, onder de bescherming van artikel 8 EVRM vallen.¹⁰⁵
- 6.7 Ten aanzien van het verzamelen van persoonsgegevens volgt uit vaste rechtspraak van het EHRM dat wanneer gegevens over een bepaalde persoon worden verzameld, verwerkt of gebruikt of gepubliceerd op een wijze of in een mate die verder gaat dan normaal voorzienbaar is, dit raakt aan de persoonlijke levenssfeer.¹⁰⁶ Dat geldt ongeacht het gebruik dat vervolgens van de gegevens wordt gemaakt.¹⁰⁷ Ten slotte raakt het recht op respect voor het privéleven ook het recht op gelijke behandeling in gelijke gevallen en het recht op bescherming tegen discriminatie, stereotypering en stigmatisering.¹⁰⁸
- 6.8 Het in opdracht van de gemeente Veenendaal uitgevoerde onderzoek maakt op drie manieren inbreuk op de persoonlijke levenssfeer van Taubah en haar gemeenschap.
- 6.9 Ten eerste heeft NTA aangegeven dat het, zonder zichzelf kenbaar te maken, heeft deelgenomen aan activiteiten van verschillende moslimorganisaties, waaronder aan online gebedsdiensten, bijeenkomsten, online lezingen, demonstraties, *‘etcetera’*.¹⁰⁹ Met *‘etcetera’* als afsluitend woord in de opsomming van NTA, wordt er kennelijk op gedoeld dat medewerkers van NTA bij de door Taubah (en andere gemeenschappen) georganiseerde activiteiten zijn geweest. Aangezien de activiteiten van Taubah in beginsel open staan voor alle bezoekers, en veruit het grootste deel van het NTA-rapport (naar schatting 90%) betrekking heeft op Taubah, betekent dit dat NTA bij veel activiteiten van Taubah aanwezig is geweest en daar informatie heeft verzameld. Op instructie van gemeente Veenendaal gebeurde dit anoniem. Het feit dat een in opdracht van de gemeente gestuurde onderzoeker heimelijk participeert in activiteiten van Taubah om daar informatie te verzamelen over de moslimgemeenschap is een zeer grove schending van de persoonlijke levenssfeer van Taubah (waaronder tevens wordt begrepen haar gemeenschap). Taubah mag verwachten

¹⁰⁴ Kamerstukken II 1975/1976, 13872 nr. 3, p. 41

¹⁰⁵ EHRM 12 januari 2010, nr. 415/05 (Gillan and Quinton t. het Verenigd Koninkrijk), r.o. 61-62; Zie ook EHRM 15 mei 2012, nr. 49458/06 (Colon t. Nederland).

¹⁰⁶ Zie onder meer EHRM 2 september 2010, nr. 35623/05 (Uzun t. Duitsland), r.o. 44-46; EHRM 27 juni 2017, no. 931/13 (Satakunnan Markkinapörssi Oy and Satamedia Oy t. Finland), r.o. 129-137

¹⁰⁷ EHRM 4 december 2008, nr. 30562/04 en 30566/04 (S. en Marper t. Verenigd Koninkrijk), r.o. 67

¹⁰⁸ Rechtbank Den Haag 5 februari 2020, ECLI:NLRBDHA:2020:865, r.o. 6.24

¹⁰⁹ E-mail NTA d.d. 17 oktober 2021 (overgelegd als **Productie 06**).

dat zij onbevangen en zonder heimelijke observatie door de gemeente de activiteiten kan ontplooiën die zij wil ontplooiën. Dit geldt ook voor de bezoekers van Taubah die mogen verwachten dat zij tijdens deze activiteiten niet worden bestudeerd door een particulier bedrijf dat in opdracht van de gemeente anoniem aanwezig is.

- 6.10 Voor de duidelijkheid, de activiteiten van Taubah waren weliswaar voor elke geïnteresseerde bezoeker toegankelijk, dat betekent nog niet dat sprake is dat deze activiteiten in de 'openbare ruimte' werden georganiseerd. Voor zover Taubah wel (een aantal) activiteiten in de openbare ruimte zou hebben georganiseerd, geldt het volgende. Het EHRM heeft over surveillance in de openbare ruimte overwogen dat hoewel iemand in de openbare ruimte onvermijdelijk zichtbaar zal zijn voor anderen, er overwegingen met betrekking tot het privéleven gaan meespelen als er een stelselmatige of permanente registratie ontstaat van dergelijk materiaal uit het publieke domein.¹¹⁰ Het stelselmatig verzamelen en opslaan van gegevens door de autoriteiten vormt een inmenging in iemands privéleven, zelfs als deze gegevens zijn verzameld in een openbare ruimte of uitsluitend betrekking hebben op iemands beroepsmatige of openbare activiteiten.¹¹¹
- 6.11 Ten tweede is op basis van deze heimelijke onderzoeken een schriftelijk rapport opgemaakt, wat eveneens een schending is van de persoonlijke levenssfeer. Verschillende personen die bij Taubah betrokken zijn (als bestuurder, bezoeker, gast of spreker) worden bij naam genoemd en *bijzondere* persoonsgegevens zoals etnische afstamming, religie en welke stroming binnen de religie zou worden aangehangen, familierelaties en andere gegevens worden over hen genoemd in het rapport. Hiermee wordt een inmenging gemaakt op de persoonlijke levenssfeer van Taubah en aan haar gelieerde vrijwilligers, docenten en bestuursleden.
- 6.12 Ten derde wordt Taubah in het NTA-rapport ten onrechte neergezet als een extremistische en gewelddadige organisatie. Dit geldt bijvoorbeeld daar waar het NTA-rapport een verband legt tussen de boogschietactiviteit tijdens het jongerenkamp en de voorbereidingen op een gewelddadige jihad. Dit soort ongefundeerde diffamerende teksten leiden tot een ernstige afbreuk van de goede naam en reputatie van Taubah.

Geen rechtvaardiging voor de inmenging

- 6.13 Er is geen rechtvaardiging voor deze inmenging op het recht op bescherming van de persoonlijke levenssfeer. Uit jurisprudentie van het EHRM over het heimelijk verzamelen van informatie door de overheid ten behoeve van zwaarwegende publieke belangen, zoals de bescherming van de nationale veiligheid, volgt dat een inmenging alleen gerechtvaardigd kan zijn indien de maatregel i) een wettelijke grondslag heeft, ii) een legitiem doel dient en iii) noodzakelijk is in een democratische samenleving.

i) Wettelijke grondslag

110 Zie bijvoorbeeld EHRM 25 december 2001, nr. 44787/98 (P.G. en J.H. t. Verenigd Koninkrijk), r.o. 57.

111 Zie bijvoorbeeld EHRM 16 februari 2000, nr. 27798/95 (Amann t. Zwitserland), r.o. 65-67; EHRM 4 mei 2000, nr. 28341/95 (Rotaru t. Roemenië), r.o. 42-44; en EHRM 21 juni 2011, nr. 30194/09 (Shimovolos t. Rusland), r.o. 64-66.

6.14 Waar de Grondwet enkel vereist dat er sprake is van een wet in formele zin, volgen uit artikel 8 lid 2 EVRM bepaalde eisen aan de kenbaarheid (*accessibility*) en voorzienbaarheid (*foreseeability*) van de wettelijke regeling. Op grond hiervan moet het nationale recht in voldoende mate bescherming bieden tegen willekeurige (*'arbitrary'*) inbreuken op het recht op bescherming van de persoonlijke levenssfeer. Vooral bij bevoegdheden die buiten medeweten van de betrokkene worden uitgeoefend, zoals heimelijk onderzoek, dient de regeling voldoende duidelijk aan te geven in welke omstandigheden en onder welke voorwaarden de overheid bevoegd is om inbreuk te maken op het grondrecht. In de zaak *Szabo en Vissy v. Hongarije*¹¹² concludeerde het EHRM daarom dat wetgeving, die voorzorg in de toepassing van ruime geheime onderzoeksmethoden om (ongericht) communicatie te verzamelen in de strijd tegen terrorisme, in strijd was met artikel 8 EVRM omdat er onvoldoende waarborgen tegen misbruik en willekeur waren opgenomen

6.15 In het standaardarrest ten aanzien van surveillance uit 1978, *Klass e.a. t. Duitsland*¹¹³, over het afluisteren van telefoongesprekken door de politie formuleerde het EHRM erkende het EHRM dat repressieve antiterrorisme maatregelen de democratie juist kunnen ondermijnen *'on the ground of defending it'*. Het EHRM waarschuwde:¹¹⁴

"49. Nevertheless, the Court stresses that this does not mean that the Contracting States enjoy an unlimited discretion to subject persons within their jurisdiction to secret surveillance. The Court, being aware of the danger such a law poses of undermining or even destroying democracy on the ground of defending it, affirms that the Contracting States may not, in the name of the struggle against espionage and terrorism, adopt whatever measures they deem appropriate."

6.16 In de Grote Kamer uitspraak in *Roman Zakharov t. Rusland*¹¹⁵ heeft het EHRM de legaliteitseis geherformuleerd omdat het ging om een deels geheim onderzoek. Het EHRM legt uit dat de voorzienbaarheid niet betekent dat het subject moet kunnen voorzien dat hij mogelijk in de gaten wordt gehouden zodat hij zich daarop kan aanpassen, maar wel betekent dat de wet duidelijke gedetailleerde regels moeten hebben. Dit komt naar voren in de kwaliteitseisen die aan de wet kunnen worden gesteld.

6.17 In de Gemeentewet staat niet in welk gevallen, en onder welke voorwaarden heimelijk toezicht mag worden ingezet. Ook kent de wet geen waarborgen om misbruik van de bevoegdheid te voorkomen. De bevoegdheid staat op geen enkele wijze in de wet omschreven. Nu de inmenging op 8 EVRM door de gemeente niet bij wet is voorzien, is de inmenging alleen al daarom niet te rechtvaardigen. Voor de volledigheid zal in het hiernavolgende ook nog worden besproken dat de inmenging geen legitiem doel diende, en niet noodzakelijk, niet proportioneel en niet subsidiair is.

ii) Legitiem doel

6.18 Het was voor de burgemeester niet nodig om heimelijk onderzoek te doen bij Taubah. Voor de duidelijkheid: (i) er vinden bij Taubah geen geweldsdelicten plaats, (ii) het is geen plaats

¹¹² EHRM 12 januari 2016, nr. 37138/14 (*Szabo en Vissy v. Hongarije*).

¹¹³ EHRM 6 september 1978, nr. 5029/71 (*Klass e.a. t. Duitsland*).

¹¹⁴ EHRM 6 september 1978, nr. 5029/71 (*Klass e.a. t. Duitsland*), r.o. 49.

¹¹⁵ EHRM (GK) 4 december 2015, nr. 47143/06 (*Roman Zakharov t. Rusland*).

waar Syriëgangers komen en (iii) er worden geen terroristische activiteiten voorbereid. Taubah is een moskee waar een deel van de (jonge) Veenendaalse moslims haar geloof belijdt. In hoofdstuk 5 van deze dagvaarding is al uiteengezet dat het handhaven van de openbare orde geen doel is waar gemeente Veenendaal zich in deze context op kan beroepen. Er was dus geen legitiem doel zoals vereist in artikel 8 lid 2 EVRM.

- 6.19 Indien een burgemeester – of elk ander publiekrechtelijk orgaan – een gegronde vrees heeft voor verstoring van de openbare orde, en een onderzoek naar Taubah zou willen laten uitvoeren, dan moet hij niet een privaat onderzoeksbureau (nota bene zonder vergunning) inschakelen, maar is de enige rechtsstatelijk aangewezen route om contact te leggen met de politie of met de AIVD en de situatie met één van deze partijen bespreken. De politie en de AIVD hebben beide wettelijke bevoegdheden tot vergaand onderzoek, waaronder de bevoegdheid tot ondervragingen en undercoveroperaties. Zowel de politie als de AIVD zijn bij deze indringende operaties gebonden aan regelgeving die erop toeziet dat de rechten en belangen van de onderzochte personen (en hun omgeving) worden gewaarborgd.
- 6.20 Wanneer, *in de hypothetische situatie*, ervan zou worden uitgegaan dat artikel 172 Gemeentewet gemeenten wél de bevoegdheid zou geven om private partijen heimelijke onderzoeken bij burgers en religieuze gemeenschappen uit te laten voeren, dan zou het onderzoek volgens het mensenrechtelijk kader ook nog moeten voldoen aan de eisen van “noodzakelijkheid” en “proportionaliteit”.

iii) Noodzakelijk in een democratische samenleving – proportionaliteit en subsidiariteit

- 6.21 Het vereiste van noodzakelijkheid in een democratische samenleving omvat de vraag of de maatregel voldoet aan het vereiste van proportionaliteit (het middel moet in redelijke verhouding staan tot het doel) en subsidiariteit (is gekozen voor het minst ingrijpende middel dat geschikt is om het doel te bereiken). Hierbij beoordeelt het EHRM of de maatregel wordt gerechtvaardigd door een dringende maatschappelijke behoefte.
- 6.22 Ten aanzien van de “noodzakelijkheidseis” kan worden vastgesteld dat er voor gemeente Veenendaal geen enkele aanleiding bestond om NTA de instructie te geven om Taubah *heimelijk te observeren*. Gemeente Veenendaal had als doel om de informatiepositie binnen de islamitische gemeenschappen te verbeteren. Dat doel rechtvaardigt op geen enkele wijze een dergelijk verstrekkend onderzoek.¹¹⁶

Het onderzoek is niet proportioneel

- 6.23 Ten aanzien van de “proportionaliteitseis” geldt dat de gekozen methode niet proportioneel is voor het doel van gemeente Veenendaal. Gemeente Veenendaal wilde meer informatie verkrijgen over de islamitische gemeenschappen in haar gemeente. Dat betekent dat de meest logische, eerste stap is om in gesprek te gaan met de islamitische gemeenschap. Dat heeft gemeente Veenendaal niet gedaan. Taubah had aanvankelijk een open

¹¹⁶ Zie bijvoorbeeld EHRM 18 oktober 2016, nr. 2017/418 (*Vukota-Bojic t. Zwitserland*); en EHRM 26 maart 1987, nr. 9248/81 (*Leander t. Zweden*).

communicatielijn met gemeente Veenendaal en een goede relatie. Dat is ook bevestigd door gemeente Veenendaal.¹¹⁷ Dat maakt de gebeurtenissen extra wrang.

- 6.24 Maar zelfs in de hypothetische situatie wanneer gemeente Veenendaal nul op het rekest zou hebben gekregen van Taubah, dan nog rechtvaardigt dat geen heimelijke observatie van haar burgers door NTA. Daarvoor is het noodzakelijk dat er een concrete aanleiding of dreiging is vanuit Taubah die een dergelijk onderzoek rechtvaardigt. En dan nog steeds, dient gemeente Veenendaal niet een particulier bureau zonder vergunning in te schakelen, maar neemt zij contact op met de politie of de AIVD en probeert via de geëigende, en met waarborgen omgeven route een onderzoek te laten uitvoeren door het daarvoor bevoegde orgaan binnen de overheid.
- 6.25 Tot slot geldt dat gemeente Veenendaal geen controle hield op het onderzoek,¹¹⁸ en dat het NTA-rapport (zo blijkt uit de externe rapportages) geen verifieerbare verantwoording aflegt over de daadwerkelijk gehanteerde methoden. Gemeente Veenendaal is als opdrachtgever verantwoordelijk voor het onderzoek en dient erop toe te zien dat het onderzoek ook rechtmatig verloopt. Dit betekent dat de bij wet (art. 172 Gemeentewet) ontbrekende waarborgen met betrekking tot het heimelijk onderzoek, ook niet door gemeente Veenendaal zelf zijn genomen.

Tussenconclusie

- 6.26 De conclusie is dat het onderzoek inbreuk maakt op het recht op bescherming van de persoonlijke levenssfeer en dat hier geen rechtvaardiging voor is. Het handelen van gemeente Veenendaal leidt dus tot een schending van artikel 8 EVRM.

Ad II. Het recht op vrijheid van godsdienst

- 6.27 Artikel 6 Grondwet waarborgt het recht van eenieder om zijn godsdienst of levensovertuiging vrij te belijden. Het begrip belijden omvat niet alleen het huldigen van de godsdienstige overtuiging maar ook het recht zich daarnaar te gedragen. Voor het uitoefenen van dit recht op een openbare plaats (buiten gebouwen of besloten plaatsen) kunnen beperkingen gelden, maar alleen als dit moet ter bescherming van de gezondheid, in het belang van het verkeer of ter bestrijding of voorkoming van wanordelijkheden
- 6.28 Artikel 9 EVRM en artikel 18 IVBPR leggen het recht van een ieder neer op vrijheid van gedachte, geweten en godsdienst. Dit recht omvat mede de vrijheid hetzij alleen, hetzij met anderen, zowel in het openbaar als in zijn particuliere leven zijn godsdienst of levensovertuiging tot uiting te brengen door de eredienst, het onderhouden van de geboden en voorschriften, door praktische toepassing en het onderwijzen ervan.

Inbreuk

¹¹⁷ Zie Q&A van gemeente Veenendaal, d.d. 21 oktober 2021 (overgelegd als **Productie 07**): Vraag: “*Waarom niet samen met de moskeebesturen opgetrokken tegen radicalisering?*” Antwoord: “*Er is de laatste jaren een goede samenwerking met de besturen van de moskeeën in Veenendaal.*”

¹¹⁸ E-mail medewerkers gemeente Veenendaal, d.d. 19 oktober 2021 (overgelegd als **Productie 15**): “*Wij hebben ze bij dat onderzoek niet gecontroleerd, dus we moeten erop vertrouwen dat ze dit hebben uitgevoerd zoals toegezegd en afgesproken.*”

- 6.29 Het onderzoek in opdracht van de gemeente Veenendaal is gericht op de belijdenis van het islamitische geloof. Het recht op de vrijheid van godsdienst is door het NTA-onderzoek beperkt nu Taubah en haar gemeenschap de godsdienst niet vrijelijk kunnen beleven zonder in de gaten te worden gehouden. De angst voor een (heimelijk) onderzoek heeft bovendien een afschrikwekkend effect op de gemeenschap van Taubah. Daarnaast wordt de Islam en een specifieke stroming van de Islam, het salafisme, in de context van radicalisme en geweld geplaatst. Hierdoor wordt specifiek ten aanzien van moslims de vrijheid op godsdienst beperkt, nu zij expliciet bekeken worden vanuit een context van radicalisme. Tot slot wordt Taubah als moskee beperkt om de godsdienst in gemeenschap te praktiseren, nu juist haar gemeenschap en de moskee waar zij samenkomt onderdeel van een onderzoek zijn.
- 6.30 Ofschoon groepen geen recht hebben op vrijheid van gedachte of geweten,¹¹⁹ kunnen zij wel een beroep doen op alle overige door artikel 9 EVRM gewaarborgde rechten (*Metropolitan Church of Bessarabia ea t. Moldavie*).¹²⁰ Aangezien een geloof meestal in een groep wordt beleefd, veronderstelt een daadwerkelijke bescherming van de individuele godsdienstvrijheid noodzakelijkerwijs ook een bescherming van de collectieve godsdienstvrijheid en sluiten beide elkaar niet uit. De onderzoekers van NTA richtten zich in opdracht van de gemeente specifiek op Taubah, een moskee waar gelovigen samenkomen, waardoor Taubah en haar gemeenschap in hun vrijheid in godsdienst worden beperkt omdat zij vanwege en tijdens het praktiseren van hun religie in collectief verband heimelijk zijn onderzocht.

Geen rechtvaardiging voor de inbreuk

- 6.31 De vrijheid een godsdienst kan op grond van artikel 9 lid 2 EVRM aan geen andere beperkingen worden onderworpen dan die die bij de wet zijn voorzien en in een democratische samenleving noodzakelijk zijn in het belang van de openbare veiligheid, voor de bescherming van de openbare orde, gezondheid of goede zeden of voor de bescherming van de rechten en vrijheden van anderen. Dit is een uitputtende lijst van inperkingen.
- 6.32 In onderhavige zaak is er geen rechtvaardiging voor de inbreuk op de godsdienstvrijheid. Verwezen wordt naar hoofdstuk 5 van deze dagvaarding, waarin uitgebreid uiteen is gezet dat een wettelijke basis ontbrak. Bovendien is niet gebleken dat een dergelijk onderzoek nodig was in het belang van de openbare veiligheid. Ten aanzien van de proportionaliteit en subsidiariteit is nog van belang dat áls al sprake was van een dreiging, het niet proportioneel is om de gehele moslimgemeenschap in Veenendaal subject van onderzoek te laten zijn, enkel vanwege hun religie en specifiek tijdens de uitoefening van de religie.

Tussenconclusie

¹¹⁹ EHRM 12 oktober 1988, nr. 11921/86 (*Verein Kontakt-Information-Therapie (KIT) en Siegfried Hagen t. Oostenrijk*) waarin de Commissie oordeelde dat 'a distinction must be made (...) between the freedom of conscience and the freedom of religion, which can also be exercised by a church as such'.

¹²⁰ EHRM 13 december 2001, nr. 45701/99 (*Metropolitan Church of Bessarabia ea t. Moldavie*), r.o. 101: "The Court reiterates at the outset that a Church or ecclesiastical body may, as such, exercise on behalf of its adherents the rights guaranteed by Article 9 of the Convention (see *Cha'are Shalom Ve Tsedek v. France [GC]*, no. 27417/95, § 72, ECHR 2000-VII). In the present case the Metropolitan Church of Bessarabia may therefore be considered an applicant for the purposes of Article 34 of the Convention."

- 6.33 De conclusie is dat het onderzoek inbreuk maakt op het recht op vrijheid van godsdienst en dat hier geen rechtvaardiging voor is. Het handelen van gemeente Veenendaal leidt dus tot een schending van artikel 9 EVRM.

Ad III. Het recht op vrijheid van vergadering en vereniging

- 6.34 Artikel 8 Grondwet regelt de vrijheid van vereniging, en artikel 9 Grondwet de vrijheid van vergadering en betoging. Dit recht kan enkel worden ingeperkt in het belang van de openbare orde of de wet kan regels stellen ter bescherming van de gezondheid, in het belang van het verkeer en ter bestrijding of voorkoming van wanordelijkheden.
- 6.35 Artikel 11 EVRM legt het recht van een ieder op vrijheid van vreedzame vergadering en op vrijheid van vereniging neer. De uitoefening van deze rechten mag aan geen andere beperkingen worden onderworpen dan die, die bij de wet zijn voorzien en die in een democratische samenleving noodzakelijk zijn in het belang van de nationale veiligheid, de openbare veiligheid, het voorkomen van wanordelijkheden en strafbare feiten, voor de bescherming van de gezondheid of de goede zeden of de bescherming van de rechten en vrijheden van anderen. Er kunnen wel rechtmatige beperkingen worden gesteld aan de uitoefening van deze rechten door leden van de krijgsmacht, van de politie of van het ambtelijk apparaat van de Staat.
- 6.36 De 'positieve' vrijheid van vereniging houdt het recht in om een vereniging op te richten en zich daarbij aan te sluiten. De positieve verenigingsvrijheid omvat tevens dat men niet benadeeld mag worden als gevolg van zijn keuze voor aansluiting bij een vereniging. Dit volgt uit de Grote-Kamer uitspraak *Vogt t. Duitsland*¹²¹.
- 6.37 Met het NTA-onderzoek heeft gemeente Veenendaal inbreuk op dit recht van Taubah en haar gemeenschap gemaakt. In het onderzoek stelt NTA dat Taubah zich schuldig zou maken aan façadepolitiek. Achter "gesloten deuren" zou Taubah een radicale boodschap verspreiden.¹²² Daarnaast worden activiteiten van Taubah in verband gebracht met voorbereiding op de gewelddadige jihadstrijd. Hiermee worden Taubah en haar gemeenschap ten onrechte in een extremistische, gewelddadige hoek geplaatst. Deze ongefundeerde beschuldigingen hebben tot gevolg dat er inbreuk wordt gemaakt op de vrijheid van vereniging nu Taubah als potentieel gevaarlijke organisatie wordt weggezet. De gemeenschap van Taubah is daarmee kennelijk ook een potentieel gevaar. Taubah en haar gemeenschap worden benadeeld omdat zij als gevolg van deze typering onderzocht worden. Voor deze inbreuk, is in het licht van hetgeen hiervoor is behandeld onder artikel 9 EVRM, geen rechtvaardiging.
- 6.38 Artikel 11 EVRM is namelijk niet een op zichzelf staand recht. De vrijheden staan in nauw verband tot andere grondrechten, vervat in het EVRM. Artikel 11 wordt daarom in een aantal gevallen als *lex specialis* beschouwd van artikel 9 EVRM. Het EHRM behandelt een zaak over een Bulgaarse moslimgroepering onder artikel 9 EVRM gelezen in het licht van artikel 11 EVRM, aangezien een exclusieve behandeling onder artikel 11 EVRM 'would take the

¹²¹ EHRM 26 september 1995, nr. 17851/91 (*Vogt t. Duitsland*). Hierin werd geoordeeld dat het ontslag van een Duitse lerares die actief was in de communistische partij disproportioneel was in verhouding tot de ermee nagestreefde, op zich zelf legitieme doelen van onder meer de nationale veiligheid.

¹²² Zie NRC, d.d. 15 oktober 2021, "Undercover naar moskee: geheim onderzoek naar islamitische organisaties" (overgelegd als **Productie 01**).

applicants' complaints out of their context and disregard their substance'.¹²³ Taubah doet dan ook een beroep op artikel 11 EVRM in verbinding met artikel 9 en artikel 14 EVRM.

Tussenconclusie

- 6.39 De conclusie is dat het onderzoek inbreuk maakt op het recht op vrijheid van vergadering en vereniging (in combinatie met het recht op vrijheid van godsdienst) en dat hier geen rechtvaardiging voor is. Het handelen van gemeente Veenendaal leidt dus tot een schending van artikel 11 EVRM.

Ad IV. Het discriminatieverbod

- 6.40 Artikel 1 van de Grondwet bepaalt dat allen die zich in Nederland bevinden in gelijke gevallen gelijk worden behandeld, en dat discriminatie niet is toegestaan.
- 6.41 Artikel 14 EVRM bepaalt dat het genot van de rechten en vrijheden die in het EVRM zijn vermeld, moet worden verzekerd zonder enig onderscheid op welke grond ook, zoals geslacht, ras, kleur, taal, godsdienst, politieke of andere mening, nationale of maatschappelijke afkomst, het behoren tot een nationale minderheid, vermogen, geboorte of andere status. Artikel 14 EVRM betreft daarmee een accessoir recht: het verzekert het genot van de (andere) EVRM-rechten en vrijheden zonder onderscheid en dient derhalve samen met een ander materieel recht te worden ingeroepen.
- 6.42 Artikel 1 Protocol nr. 12 van het EVRM omvat een op zichzelf staand verbod op discriminatie en biedt een bredere bescherming tegen discriminatie dan artikel 14 EVRM. Discriminatie wordt verboden bij het genot van elk in de wet neergelegd recht, inclusief de rechten en vrijheden voorzien in het nationaal recht. Een klacht onder deze bepaling hoeft niet gekoppeld te worden aan een ander materieel recht van het EVRM zoals bij artikel 14 EVRM. Taubah doet een beroep op artikel 14 EVRM in verbinding met artikel 8 EVRM (het recht op eerbiediging van privéleven), artikel 9 EVRM (het recht op vrijheid van godsdienst) en artikel 11 EVRM (het recht op vrijheid van vereniging en vergadering). Daarnaast doet Taubah een beroep op artikel 1 Protocol nr. 12 EVRM. De rechtspraak van het EHRM inzake artikel 14 EVRM is ook van toepassing op artikel 1 Protocol nr. 12 van het EVRM.¹²⁴
- 6.43 In artikel 26 IVBPR staat dat iedereen gelijk zijn voor de wet en zonder discriminatie aanspraak hebben op gelijke bescherming door de wet. In dit verband verbiedt de wet discriminatie van welke aard ook en garandeert een ieder gelijke en doelmatige bescherming tegen discriminatie.

Schending van het discriminatieverbod

- 6.44 Taubah meent dat gemeente Veenendaal het discriminatieverbod heeft geschonden door enkel opdracht heeft gegeven om onderzoek te doen naar de islamitische gemeenschap in Veenendaal. Door zich specifiek te richten op de moslimgemeenschap en niet op andere

¹²³ EHRM 26 oktober 2000, nr. 30985/96 (*Hasan and Chaush t. Bulgarije*), r.o. 183.

¹²⁴ EHRM 22 december 2019, nrs. 27996/06 en 34836/06 (*Sejdić and Finci t. Bosnië en Herzegovina*), r.o. 55.

(geloofs)gemeenschappen of andere religieuze stromingen is er sprake van discriminatie op grond van godsdienst.

- 6.45 De gemeente Veenendaal heeft met haar opdrachtverlening aan NTA gevraagd naar de religieuze en ideologische infrastructuur binnen de islamitische gemeenschappen en naar het salafistische krachtenveld in Veenendaal.¹²⁵ is. Daarmee wordt het salafisme op zichzelf onderwerp van onderzoek, en krijgt het onderzoek bovendien een zeer grote reikwijdte nu onder alle Veenendaalse moslims en binnen in het bijzonder Taubah onderzocht moet worden wat de ideologische / religieuze infrastructuur is en of er mogelijk sprake is van salafisme. Het onderzoek richt zich uitsluitend op Veenendaalse moslims, nu het salafisme een stroming binnen de islam is, en niet geen onderzoek is gedaan naar de religieuze infrastructuur binnen andere geloofsgemeenschappen in Veenendaal.
- 6.46 Volgens vaste EHRM-rechtspraak bij artikel 14¹²⁶ levert een verschil in behandeling van personen in vergelijkbare situaties een schending op wanneer er geen objectieve en redelijke rechtvaardigingsgrond bestaat voor die discriminatoire behandeling. Daarnaast heeft het EHRM in verschillende zaken geoordeeld dat de bewijslast wordt omgekeerd wanneer de klager aannemelijk maakt dat sprake is van een verschil in behandeling in vergelijkbare situaties: het is dan aan de Staat (*in casu* de gemeente) om te bewijzen dat er een objectieve en redelijke rechtvaardigingsgrond bestaat voor de discriminatoire behandeling.¹²⁷
- 6.47 Onder artikel 14 EVRM valt zowel directe als indirecte discriminatie op grond van godsdienst. Van directe discriminatie is sprake wanneer iemand op grond van diens godsdienst ongunstiger wordt behandeld dan een ander in een vergelijkbare situatie. Indirecte discriminatie houdt in dat een ogenschijnlijk neutrale bepaling, maatstaf of handelwijze personen van een bepaalde godsdienst in vergelijking met anderen met een andere of geen godsdienst bijzonder benadeelt.
- 6.48 Om na te gaan of artikel 14 EVRM wordt geschonden moet de volgende toets worden uitgevoerd:¹²⁸

1. is er sprake van een ongelijke behandeling van gelijke gevallen; zo ja,
2. bestaat voor de ongelijke behandeling een objectieve en redelijke rechtvaardiging, dat wil zeggen:
 - heeft het onderscheid een gerechtvaardigd doel; en
 - is er sprake van een redelijke mate van evenredigheid (proportionaliteit) tussen het gehanteerde middel (de ongelijke behandeling) en het nagestreefde doel.

en

¹²⁵ Zie Offerte NTA, d.d. 4 december 2017 (overgelegd als **Productie 03**).

¹²⁶ In artikel 14 EVRM dient hierna ook gelezen worden artikel 1 Protocol nr. 12 van het EVRM

¹²⁷ Zie bijvoorbeeld EHRM 24 mei 2016, nr. 57325/00 (*D.H. ea. t. Tjechië*), r.o. 177; en EHRM 24 mei 2016, nr. 38590/10 (*Biaotv. Denemarken*), r.o. 92.

¹²⁸ Het Gerechtshof Den Haag paste deze toets toe in ECLI:NL:GHDHA:2023:173 zie overweging 8.4 t/m 8.6

3. is er sprake van een redelijke mate van evenredigheid (proportionaliteit) tussen het gehanteerde middel (de ongelijke behandeling) en het nagestreefde doel.¹²⁹

In het vereiste van proportionaliteit ligt besloten dat de maatregel geschikt en – in ieder geval als het gaat om een onderscheid dat als ‘verdacht’ wordt beschouwd – noodzakelijk moet zijn om het nagestreefde (legitieme) doel te bereiken.¹³⁰

- 6.49 Bij de vraag of sprake is van ongelijke behandeling van gelijke gevallen past het EHRM de ‘*but for*’ test toe. Dit wil zeggen dat het EHRM nagaat of de betrokkene ook zo zou zijn behandeld indien hij niet een bepaald (in artikel 14 EVRM genoemd) persoonskenmerk (zoals godsdienst) had gehad. Indien het antwoord ontkennend luidt, is er sprake van ongelijke behandeling. Indien meerdere factoren bij de besluitvorming een rol hebben gespeeld, gaat het EHRM na of het discriminerende element doorslaggevende betekenis heeft gehad. Onderscheid op grond van godsdienst wordt in ieder geval als ‘verdacht’ aangemerkt in het arrest van het EHRM *Hoffman t. Oostenrijk*. Uit dit arrest blijkt dat het Hof bij onderscheid dat uitsluitend gebaseerd is op godsdienst geen enkele rechtvaardiging zal accepteren.¹³¹
- 6.50 Indien eenmaal vaststaat dat er een verschil in behandeling is, is het aan de gemeente om aan te tonen dat daarvoor een rechtvaardiging bestaat.¹³² Volgens vaste jurisprudentie van het EHRM is onderscheid op basis van ‘verdachte’ gronden (zoals godsdienst) alleen gerechtvaardigd is indien daarvoor ‘*very weighty reasons*’ bestaan. In dat geval moet volgens het EHRM het begrip objectieve en redelijke rechtvaardiging ‘*as strictly as possible*’ moet worden uitgelegd.¹³³ De ‘*very weighty reasons*’ test betekent dus dat er hoge eisen moeten worden gesteld aan de gerechtvaardigdheid van de nagestreefde doelstelling, alsmede aan de geschiktheid, noodzakelijkheid en proportionaliteit van de ongelijke behandeling.¹³⁴

Directe discriminatie

- 6.51 Gemeente Veenendaal heeft direct onderscheid gemaakt op grond van godsdienst door zich met het onderzoek alleen te richten op de islamitische infrastructuur in Veenendaal, waaronder Taubah en haar gemeenschap. Er is duidelijk sprake van een ongelijke behandeling van gelijke gevallen. Waren Taubah en haar gemeenschap ook heimelijk geobserveerd als zij niet het islamitische geloof hadden aanhangen (*‘but for’*)? Het antwoord daarop is nee. Er is dan ook sprake van ongelijke behandeling op grond van godsdienst.
- 6.52 Er staat dus vast er een verschil in behandeling is. Het is dan aan de gemeente om aan te tonen dat daarvoor een objectieve en redelijke rechtvaardiging bestaat. Het onderscheid is

¹²⁹ J.H. Gerards, *Sdu Commentaar EVRM*, commentaar bij art. 14 EVRM, aant. 2.1

¹³⁰ J.H. Gerards, *Sdu Commentaar EVRM*, commentaar bij art. 14 EVRM, aant. 2.3.5.; Zie ook EHRM 19 februari 2013, nr. 19010/07 (*Kärner t. Oostenrijk*).

¹³¹ EHRM 23 juni 1993, nr. 12875/87 (*Hoffmann t. Oostenrijk*).

¹³² Zie bijvoorbeeld EHRM 13 december 2005, nr. 55762/00 en 55974/00 (*Timishev t. Rusland*), r.o. 57; en EHRM 18 oktober 2022, nr. 34085/17 (*Muhammad t. Spanje*), r.o. 94.

¹³³ Zie bijvoorbeeld EHRM 22 december 2009, nrs. 27996/06 en 34836/06 (*Sejdić en Finci t. Bosnië Herzegovina*), r.o. 44.

¹³⁴ J.H. Gerards, *Sdu Commentaar EVRM*, art. 14 EVRM par. 3.1.

echter *'exclusively or to a decisive extent'* is terug te voeren op een verdachte grond; godsdienst. Volgens het EHRM kan zulk onderscheid nooit gerechtvaardigd zijn.

- 6.53 In het geval dat het onderscheid niet *'exclusively or to a decisive extent'* is terug te voeren op godsdienst, dan moet de gemeente alsnog *'very weighty reasons'* aandragen voor het onderscheid. Ook moet de objectieve en redelijke rechtvaardigingstoets zo strikt mogelijk worden toegepast, waarbij hogen eisen worden gesteld aan de gerechtvaardigheid van het doel en de geschiktheid, noodzakelijkheid en proportionaliteit van de ongelijke behandeling. In de praktijk wordt daar bijna nooit aan voldaan.
- 6.54 De gemeente heeft nooit uitgelegd waarom zij alleen onderzoek heeft gedaan naar de moslimgemeenschap. Het handelen van de gemeente is discriminerend en stigmatiserend en hiervoor bestaat geen objectieve en redelijke rechtvaardiging.

Indirect onderscheid

- 6.55 Subsidiair is sprake van indirect onderscheid. Voor dit onderscheid bestaat geen objectieve rechtvaardiging. Voor zover de gemeente Veenendaal zich op het standpunt stelt dat zij zich niet op de islamitische gemeenschap heeft gericht maar op "radicalisering", wat gezien de onderzoeksopdracht evident niet het geval is, zou dit leiden tot indirect onderscheid omdat deze 'neutrale werkwijze' specifiek moslims raakt. Het salafisme is immers enkel een stroming binnen de islam. Wanneer voor ongelijke behandeling geen objectieve rechtvaardiging bestaat, dient dit als discriminatie te worden aangemerkt – ongeacht de intentie, en ongeacht de vraag of men zich bewust was van het mogelijke discriminerende effect.
- 6.56 Om te kunnen spreken van een objectieve en redelijke rechtvaardiging voor de discriminatoire behandeling onder artikel 14 EVRM moet de desbetreffende regeling of handelwijze 1) een legitiem doel nastreven en 2) moeten de gekozen middelen die tot de discriminerende behandeling hebben geleid proportioneel en noodzakelijk zijn om dat doel te bereiken. Bij de test van proportionaliteit moet worden beoordeeld of er geen andere middelen zijn om de doelstelling te verwezenlijken die in mindere mate indruisen tegen het verbod van discriminatie. Daarnaast dient in het kader van de subsidiariteit de te bereiken doelstelling zwaarwegend genoeg te zijn om de inbreuk op de rechten te rechtvaardigen. Het is aan de gemeente Veenendaal om met voldoende en overtuigend bewijs aan te tonen dat er een objectieve en redelijke rechtvaardiging bestaat voor de discriminatoire behandeling¹³⁵. Deze rechtvaardiging is er niet.

Geen legitiem doel

- 6.57 De gemeente wilde met het heimelijke onderzoek haar informatiepositie binnen de islamitische gemeenschappen verbeteren. Dát was haar doel. In een ander document van gemeente Veenendaal stelt zij ondubbelzinnig dat het niet gaat om een

¹³⁵ Zie bijvoorbeeld EHRM 24 mei 2016, nr. 57325/00 (*D.H. ea. t. Tjечиë*), r.o. 177; en EHRM 24 mei 2016, nr. 38590/10 (*Biaotv. Denemarken*), r.o. 92.

veiligheidsonderzoek.¹³⁶ Het verbeteren van de informatiepositie van de islamitische gemeenschap is geen legitiem doel en veel te breed geformuleerd.

Middel – proportionaliteit en subsidiariteit

- 6.58 Indien er wel sprake zou zijn van een legitiem doel, hetgeen wordt betwist, is het middel (het heimelijk onderzoeken van Taubah en haar gemeenschap, door onder meer anoniem activiteiten van Taubah te bezoeken), geen geschikte manier om dit doel te bereiken. Door het onderzoek in het geheim uit te voeren is er geen betrouwbaar beeld ontstaan. Hetgeen door NTA opgeschreven in het rapport kan immers op geen enkele wijze objectief geverifieerd worden. Taubah heeft er dan ook op gewezen dat het rapport vol staat van aannames, insinuaties en dat zij zich niet kunnen vinden in inhoud van het rapport.¹³⁷
- 6.59 Bij de test van proportionaliteit moet beoordeeld worden of er geen andere middelen zijn om het doel te bereiken, die in mindere mate indruisen tegen het verbod van discriminatie. Daarnaast dient de te bereiken doelstelling zwaarwegend genoeg te zijn om de inbreuk op de rechten van burgers te rechtvaardigen. Aan beide wordt niet voldaan. Er is een onderzoek gedaan naar de volledige moslimgemeenschap in Veenendaal om te beoordelen of er binnen die gemeenschap sprake is van salafistisch gedachte goed.
- 6.60 Er waren minder belastende alternatieven zoals het gesprek aangaan met de islamitische gemeenschap die, net als de gemeente, dezelfde zorgen draagt als het gaat om radicalisering. De aanname dat moslims geen partner zijn in de strijd naar radicalisering is een kwalijke aanname. Juist hier had de gemeente gezamenlijk kunnen optrekken met de islamitische burgers in haar gemeente. Het doen van een geheim onderzoek was geen juist middel. Het handelen van gemeente Veenendaal was aldus in strijd met artikel 14 jo. Artikel 9 EVRM.

Tussenconclusie

- 6.61 De conclusie is dat het onderzoek inbreuk maakt op het discriminatieverbod en dat hier geen rechtvaardiging voor is. Het handelen van gemeente Veenendaal leidt dus tot een schending van artikel 14 EVRM.

Conclusie

- 6.62 De gemeente Veenendaal heeft, met het laten uitvoeren van het NTA-onderzoek, onrechtmatig gehandeld jegens Taubah en haar gemeenschap door schending van de volgende grondrechten; het recht op eerbieding van de het recht op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer, het recht op vrijheid van religie, het recht op vrijheid van vergadering en vereniging en het discriminatieverbod. Op dezelfde gronden is de vastlegging van het onderzoek in de vorm van het NTA-rapport (de krachtenveldanalyse) eveneens onrechtmatig tegenover Taubah.

¹³⁶ Zie Q&A van gemeente Veenendaal, d.d. 21 oktober 2021 (overgelegd als **Productie 07**): “Overigens is het voor een goed begrip van belang (nogmaals) te benadrukken dat het hier een ‘foto’, een scan, van de lokale situatie gaat een zeer zeker niet om een veiligheidsonderzoek. Een veiligheidsonderzoek behoort niet tot de bevoegdheden van de burgemeester.”

¹³⁷ Zie Bericht Taubah, d.d. 14 juni 2022 (overgelegd als **Productie 19**).

7. STRIJD MET DE AVG EN WBP

- 7.1 Het onderzoek én het NTA-rapport zijn strijd met de regelgeving van de Wet bescherming persoonsgegevens (Wbp) en de AVG. Omdat de AVG in werking trad halverwege het onderzoek,¹³⁸ zijn beide wetten van toepassing. Het NTA-rapport is opgeleverd nadat de AVG in werking was getreden.¹³⁹
- 7.2 Uit het NRC-artikel en de eigen lezing van het NTA-rapport door Taubah blijkt dat in het NTA-rapport in elk geval de volgende persoonsgegevens staan: voor- en achternamen van verschillende personen, waaronder van het bestuur van Taubah, gasten, bezoekers en predikers van Taubah. Gemeente Veenendaal bevestigt in een Q&A dat “*personen die verbonden zijn aan islamitische organisaties in Veenendaal*” met naam worden genoemd.¹⁴⁰
- 7.3 Daarnaast bevat het NTA-rapport ook bijzondere persoonsgegevens zoals bedoeld in artikel 9 lid 1 AVG (artikel 16 Wbp). In het NTA-rapport staat informatie over de etnische afkomst en religieuze overtuigingen van bij naam genoemde personen. Zo worden in het NTA-rapport personen gekoppeld aan de Marokkaanse etniciteit en worden de religieuze overtuigingen gemeld (islam) en wordt van sommigen beweerd (al dan niet ten onrechte) dat zij een bepaalde stroming binnen de islam aanhangen.
- 7.4 Het verwerken van deze categorie van ‘bijzondere persoonsgegevens’ is door de AVG (en Wbp) verboden, tenzij gemeente Veenendaal zich kan beroepen op een in lid 2 genoemde limitatieve uitzonderingsgrond.¹⁴¹ Daarvan is geen sprake. Aldus maakt gemeente

¹³⁸ De AVG trad in werking op 25 mei 2018.

¹³⁹ Het NTA-rapport zou in juni – augustus 2018 zijn opgeleverd.

¹⁴⁰ Zie Q&A van gemeente Veenendaal, d.d. 21 oktober 2021 (overgelegd als **Productie 07**), Vraag 4b: “*Worden er personen genoemd?*” Antwoord: “*Ja [...] tot personen die verbonden zijn aan islamitische organisaties in Veenendaal.*”

¹⁴¹ Lid 2 bevat de volgende uitzonderingen:

“a) de betrokkene heeft uitdrukkelijke toestemming gegeven voor de verwerking van die persoonsgegevens voor een of meer welbepaalde doeleinden, behalve indien in Unierecht of lidstatelijk recht is bepaald dat het in lid 1 genoemde verbod niet door de betrokkene kan worden opgeheven;

b) de verwerking is noodzakelijk met het oog op de uitvoering van verplichtingen en de uitoefening van specifieke rechten van de verwerkingsverantwoordelijke of de betrokkene op het gebied van het arbeidsrecht en het socialezekerheids- en socialebeschermingsrecht, voor zover zulks is toegestaan bij Unierecht of lidstatelijk recht of bij een collectieve overeenkomst op grond van lidstatelijk recht die passende waarborgen voor de grondrechten en de fundamentele belangen van de betrokkene biedt;

c) de verwerking is noodzakelijk ter bescherming van de vitale belangen van de betrokkene of van een andere natuurlijke persoon indien de betrokkene fysiek of juridisch niet in staat is zijn toestemming te geven;

d) de verwerking wordt verricht door een stichting, een vereniging of een andere instantie zonder winstoogmerk die op politiek, levensbeschouwelijk, godsdienstig of vakbondsg gebied werkzaam is, in het kader van haar gerechtvaardigde activiteiten en met passende waarborgen, mits de verwerking uitsluitend betrekking heeft op de leden of de voormalige leden van de instantie of op personen die in verband met haar doeleinden regelmatig contact met haar onderhouden, en de persoonsgegevens niet zonder de toestemming van de betrokkenen buiten die instantie worden verstrekt;

e) de verwerking heeft betrekking op persoonsgegevens die kennelijk door de betrokkene openbaar zijn gemaakt;

f) de verwerking is noodzakelijk voor de instelling, uitoefening of onderbouwing van een rechtsvordering of wanneer gerechten handelen in het kader van hun rechtsbevoegdheid;

g) de verwerking is noodzakelijk om redenen van zwaarwegend algemeen belang, op grond van Unierecht of lidstatelijk recht, waarbij de evenredigheid met het nagestreefde doel wordt gewaarborgd, de wezenlijke inhoud van het recht op bescherming van persoonsgegevens wordt geëerbiedigd en passende en specifieke maatregelen worden getroffen ter bescherming van de grondrechten en de fundamentele belangen van de betrokkene;

h) de verwerking is noodzakelijk voor doeleinden van preventieve of arbeidsgeneeskunde, voor de beoordeling van de arbeidsgeschiktheid van de werknemer, medische diagnoses, het verstrekken van gezondheidszorg of sociale diensten of behandelingen dan wel het beheren van gezondheidszorgstelsels en -diensten of sociale

Veenendaal inbreuk op de AVG en handelt zij onrechtmatig jegens Taubah en haar gemeenschap.

- 7.5 Het is voor Taubah niet mogelijk om alle inbreuken op de AVG vast te stellen omdat Taubah niet in het bezit is van het rapport. Taubah kan zich enkel baseren op het artikel in NRC en haar eigen lezing (en herinnering) van het rapport. Aldus heeft Taubah ook op grond van de AVG een belang om afschrift en inzage te verkrijgen in het NTA-rapport zodat zij kan vaststellen welke persoonsgegevens van haar bezoekers zijn verwerkt.
- 7.6 Voorts heeft Taubah op grond van artikel 15 AVG een zelfstandig recht op inzage in het NTA-rapport. In elk geval omvat dit recht alle passages uit het NTA-rapport die betrekking hebben op (het bestuur van) Taubah en haar bezoekers, gasten en predikers.

stelsels en diensten, op grond van Unierecht of lidstatelijk recht, of uit hoofde van een overeenkomst met een gezondheidswerker en behoudens de in lid 3 genoemde voorwaarden en waarborgen;

i) de verwerking is noodzakelijk om redenen van algemeen belang op het gebied van de volksgezondheid, zoals bescherming tegen ernstige grensoverschrijdende gevaren voor de gezondheid of het waarborgen van hoge normen inzake kwaliteit en veiligheid van de gezondheidszorg en van geneesmiddelen of medische hulpmiddelen, op grond van Unierecht of lidstatelijk recht waarin passende en specifieke maatregelen zijn opgenomen ter bescherming van de rechten en vrijheden van de betrokkene, met name van het beroepsgeheim;

j) de verwerking is noodzakelijk met het oog op archivering in het algemeen belang, wetenschappelijk of historisch onderzoek of statistische doeleinden overeenkomstig artikel 89, lid 1, op grond van Unierecht of lidstatelijk recht, waarbij de evenredigheid met het nagestreefde doel wordt gewaarborgd, de wezenlijke inhoud van het recht op bescherming van persoonsgegevens wordt geëerbiedigd en passende en specifieke maatregelen worden getroffen ter bescherming van de grondrechten en de belangen van de betrokkene.”

8. SCHADE VOOR TAUBAH

8.1 Als gevolg van het handelen door gemeente Veenendaal hebben Taubah en haar gemeenschap schade geleden. Deze schade bestaat in ieder geval uit de volgende elementen:

- I. De reputatie en goede naam van Taubah is in ernstige mate aangetast vanwege het feitelijk onjuiste en diffamerende rapport. Het NTA-rapport plaatst Taubah in een gewelddadige, gevaarlijke en extremistische hoek. Dit is evident schadelijk voor de reputatie van de stichting.
- II. De integriteit van Taubah en haar gemeenschap is aangetast omdat gemeente Veenendaal opdracht heeft gegeven tot heimelijke observatie en er als gevolg van het onderzoek (bijzondere) persoonsgegevens zijn verwerkt. Het spreekt voor zich dat een dergelijke inbreuk op de privacy leidt tot immateriële schade. Taubah voelt zich sindsdien niet meer veilig in haar eigen gemeente. Aangezien gemeente Veenendaal haar standpunt handhaaft dat dit onderzoek rechtmatig is, bestaat de vrees dat de gemeente in de toekomst opnieuw heimelijk onderzoek uitvoert.
- III. Gemeente Veenendaal heeft bevestigd dat zij repressieve maatregelen heeft getroffen als gevolg van het NTA-rapport. Daarnaast is het NTA-rapport ook met de NCTV gedeeld. Het is zeer goed mogelijk dat de NCTV op basis van de inhoud van het rapport bepaalde maatregelen heeft genomen of bepaalde personen op een lijst heeft geplaatst die daar niet horen te staan.
- IV. Taubah en haar gemeenschap zijn door het handelen van gemeente Veenendaal aangetast in hun fundamentele rechten.

8.2 Op basis van de huidige informatie staat vast dat Taubah en haar gemeenschap schade hebben geleden. De volledige omvang van de schade en inbreuk op de persoonsgegevens kan pas worden vastgesteld wanneer Taubah de beschikking krijgt over het NTA-rapport. Zij kan dan ook richting gemeente Veenendaal reageren op de onjuistheden die in het NTA-rapport staan om daarmee de reeds aangerichte schade te kunnen herstellen.

9. STANDPUNTEN ANDERE PARTIJEN

- 9.1 In de voorgaande hoofdstukken is toegelicht dat het door gemeente Veenendaal uitgevoerde heimelijke onderzoek (i) geen wettelijke grondslag heeft, (ii) in strijd is met de grondrechten van Taubah en haar gemeenschap, (iii) in strijd is met de AVG, en aldus onrechtmatig is tegenover Taubah en haar gemeenschap.
- 9.2 Taubah staat niet alleen in deze opvatting. Ook de Autoriteit Persoonsgegevens, de NCTV, het Ministerie van SZW, externe onderzoekers en rechtswetenschappers komen tot dezelfde conclusie dat de heimelijke onderzoeken naar lokale moslimgemeenschappen onrechtmatig zijn. In dit hoofdstuk worden deze conclusies kort samengevat.

Standpunt Van der Feltz

- 9.3 Het advocatenkantoor Van der Feltz (gespecialiseerd in bestuursrecht en grondrechten) heeft in opdracht van gemeente Zoetermeer het handelen van de gemeente onderzocht.¹⁴² De feiten in Zoetermeer zijn sterk vergelijkbaar met die van Veenendaal. De conclusie van Van der Feltz is dat gemeente Zoetermeer geen wettelijke grondslag had voor het verstrekken van de onderzoeksopdracht aan NTA. Het onderzoek voldoet bovendien ook niet aan de eisen van subsidiariteit en proportionaliteit. In gemeente Zoetermeer was er evenmin een dreiging én was ook de relatie met de moslimgemeenschap aanvankelijk goed.¹⁴³
- 9.4 Van der Feltz stelt vast dat (artikel 172 van) de Gemeentewet aan gemeente Zoetermeer geen grondslag biedt voor het door NTA uitgevoerde onderzoek:

“Hoewel wij in algemene zin vanuit juridisch opzicht ruimte (en vanuit meer praktisch oogpunt behoefte) voor een gemeente zien voor bepaalde vormen van onderzoek door een commerciële, private partij verband houdende met openbare ordetaken van de burgemeester gelet op de rol van gemeenten bij de (preventieve) aanpak van radicalisering, menen wij dat (deels) onaangekondigd en (gedeeltelijk) niet-openbaar onderzoek binnen en buiten besloten plaatsen, rechtstatelijk bezien binnen het publieke domein behoort te vallen en dus niet door een overheidslichaam of bestuursorgaan kan worden uitbesteed aan een commercieel bedrijf als daarvoor geen uitdrukkelijke wettelijke grondslag bestaat. Een dergelijke specifieke wettelijke grondslag is ons niet bekend, en kan volgens ons ook blijkens de parlementaire geschiedenis niet worden 'ingelezen' in de bevoegdheden verband houdende met de handhaving van de openbare orde uit de Gemeentewet. [...]”¹⁴⁴

*Voor het in opdracht van de gemeente laten verrichten van een onderzoek op basis van de methode participierend observeren zoals ingevuld door NTA en als onderdeel van de preventieve aanpak tegen radicalisering waarbij de burgemeester als eindverantwoordelijke heeft te gelden, **hebben wij geen wettelijke grondslag kunnen vaststellen**”¹⁴⁵*

¹⁴² Het rapport van Van der Feltz is overgelegd als **Productie 05**.

¹⁴³ Evaluatierapport Van der Feltz advocaten (overgelegd als **Productie 05**), randnummer 15.

¹⁴⁴ Evaluatierapport Van der Feltz advocaten (overgelegd als **Productie 05**), randnummer 120 – 121.

¹⁴⁵ Evaluatierapport Van der Feltz advocaten (overgelegd als **Productie 05**), p. 43.

- 9.5 Daarnaast dient evenzeer voor het gebruik van een particulier bureau als NTA een wettelijke grondslag te bestaan om de rechten van de burgers te kunnen waarborgen. Die grondslag is er ook niet (er wordt niet ingegaan op het ook nog ontbreken van de benodigde vergunning door NTA):¹⁴⁶

“Voor het actief uitbesteden van taken verband houdende met gemeentelijke handhaving – hier de openbare orde door de burgemeester – dient volgens ons aldus een wettelijke basis te bestaan. Die basis is vereist vanwege de benodigde voorzienbaarheid voor burgers van mogelijke inmengingen op hun privéleven, alsook ter borging van de kwaliteit en betrouwbaarheid van het in te zetten bedrijf, ter voorkoming dat commerciële belangen de uitkomst van de uitvoering van de publieke taak beïnvloeden en zodat sprake blijft van voldoende sturing van het bedrijf door het betrokken overheidsorgaan.”

- 9.6 Naar aanleiding van het externe onderzoek door Van der Feltz heeft het stadsbestuur van Zoetermeer aan de Islamitische gemeenschap haar ‘oprechte excuses’ aangeboden.¹⁴⁷

Standpunt NCTV

- 9.7 Hoewel de NCTV de initiator is geweest van de heimelijke onderzoeken door de gemeenten, zagen ambtenaren binnen NCTV aanzienlijke onrechtmatigheidsrisico’s bij deze aanpak. Op 24 juli 2017 schreef een ambtenaar van NCTV dat hij graag wilde sparren over de wettelijke kaders van de werkzaamheden en verwees daarbij specifiek naar het onderzoek door NTA naar de moslimgemeenschap:¹⁴⁸

“Ik zou heel graag eens met je sparren over de wettelijke kaders van onze werkzaamheden. [...] Een private partij [NTA, adv.] wordt door ons gefinancierd (indirect, via de versterkingsgelden) ingezet bij verschillende gemeentes. Deze partij doet daar o.a. netwerkanalyses van de islamitische gemeenschap. Dit houdt in dat de partij 'problematische actoren' in beeld wil brengen in die gemeenschap. Om dat te doen hebben ze een aantal manieren van inzet bepaald: open bronnen naslag, (semi) gesloten bronnen naslag -bijvoorbeeld register KvK-, en veldwerk. Met veldwerk bedoelen ze een onderzoeksmethode die ze 'participatieve observatie' noemen. Dit betekent dat ze medewerkers (op de loonlijst maar ook freelance) 'het veld' insturen, bijvoorbeeld de moskee in, of een koffiehuis, alwaar ze interviews doen zonder bekend te maken dat ze dit voor de overheid doen/dat ze bezig zijn met een onderzoek.”

- 9.8 Relevant is dat de ambtenaar van NCTV eraan toevoegt dat deze door NTA uitgevoerde heimelijke onderzoeken vrijwel gelijk zijn aan activiteiten van de AIVD zoals in de WIV (Wet op de inlichtingen- en veiligheidsdiensten) zijn. Het probleem dat deze ambtenaar – terecht – signaleert, is dat de heimelijke onderzoeken door de veiligheidsdiensten ten minste een wettelijke waarborg kennen, terwijl het onderzoek door de private partij NTA die waarborgen niet heeft:

¹⁴⁶ Evaluatierapport Van der Feltz advocaten (overgelegd als **Productie 05**), randnummer 123.

¹⁴⁷ NRC, d.d. 3 februari 2022, “Onderzoek: gemeente mocht moskeeën niet laten ‘observeren’” (overgelegd als **Productie 10**).

¹⁴⁸ E-mail NCTV, d.d. 24 juli 2017 (overgelegd als **Productie 04**).

“De activiteiten van de private partij in het voorbeeld zijn m.i. vrijwel gelijk aan bijvoorbeeld art 21 van de – oude – WIV (inzet natuurlijke personen al dan niet onder dekmantel om zo gericht verzamelen van gegevens omtrent personen en organisaties die voor de taakuitvoering van een dienst van belang kunnen zijn) en mogelijk ook met bevoegdheden binnen de NP. In mijn beleving zijn dergelijke heimelijke activiteiten onder opdrachtgeverschap van een overheidsorganisatie niet voor niets geborgd in de WIV: hierdoor zit er een standaard proportionaliteits/subsidiariteitscheck op de inzet vs inbreuk van de privacy én wordt eea op ministerieel niveau afgetekend. In bovenstaand geval is dat niet zo – en is er überhaupt weinig zich op de keuzes die worden gemaakt want die liggen bij genoemde private partij. Ik vraag me af hoe dit soort zaken (waarvan dit een voorbeeld is maar niet het enige voorbeeld) nu juridisch zitten.”

- 9.9 Diezelfde dag reageerde een ambtenaar van NCTV met de mededeling dat hij hiervoor herhaaldelijk aandacht voor heeft gevraagd, maar dat er nooit een goede gedachtewisseling op is gekomen:

“Fijn dat je dit oppakt. Ben ik heel blij mee. Ik heb hier herhaaldelijk aandacht voor gevraagd maar in de hectiek van het actieprogramma is er nooit een goede, genuanceerde gedachtewisseling op gekomen. De gesubsidieerde private partij casus heb ik ooit al met [...] en [...] besproken. Er is een ernstig onrechtmatigheidsrisico en hoog politiek risico bij subsidiering van genoemde activiteiten. [...] Overheidspartijen mogen alleen acteren als er een wettelijke grondslag is voor deze activiteiten (de Grondwet en het EVRM eisen dat). Meer in algemene zin ook goed om naar onze wettelijke kaders in CT, beter gezegd het ontbreken daarvan te kijken.”

- 9.10 Deze e-mailwisseling is tekenend, aangezien hieruit blijkt dat zelfs ambtenaren binnen NCTV zich ervan bewust zijn dat de participerende onderzoeken van NTA een “ernstig onrechtmatigheidsrisico” meebrengen. NRC heeft over deze e-mailwisseling een uitvoerige publicatie geschreven.¹⁴⁹

Standpunt Ministerie van SZW

- 9.11 Het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (“**SZW**”) heeft namens het kabinet een onderzoek gedaan naar de heimelijke onderzoeken en de gevolgen die deze onderzoeken hebben gehad op de Nederlandse moslimgemeenschap. Op 18 september 2023 stuurde de Minister van SZW een brief aan de Tweede Kamer waarin zij verslag deed van haar onderzoek. De Minister bevestigde daarin dat door NTA undercoveronderzoek is uitgevoerd:¹⁵⁰

“Deze onderzoeken vonden op verschillende manieren plaats, vaak in openbaarheid, maar soms ook door onderzoek te doen binnen moslimgemeenschappen (waaronder in en rondom moskeeën) en, in sommige gevallen, zonder dit en/of zichzelf vooraf kenbaar te maken.”

¹⁴⁹ NRC, d.d. 21 oktober 2021, “NCTV waarschuwde voor de risico’s van het undercover onderzoeken van moskeeën” (overgelegd als **Productie 23**).

¹⁵⁰ Brief Minister SZW, d.d. 18 september 2023, referentie 2023-0000514863, pagina 2 (overgelegd als **Productie 20**).

- 9.12 Daarnaast schreef de Minister van SZW dat ook het Ministerie van SZW op niet transparante wijze onderzoek had laten uitvoeren naar personen, organisaties en netwerken binnen de moslimgemeenschappen.¹⁵¹ De Minister betreurt dat dit is gebeurd en stelt dat zij hieruit lessen trekt voor de toekomst.¹⁵² Hoewel de Minister in haar brief niet het woord ‘onrechtmatig’ in de mond neemt, blijkt uit de brief dat deze onderzoeken nooit hadden mogen plaatsvinden.

Standpunt Autoriteit Persoonsgegevens

- 9.13 De Autoriteit Persoonsgegevens (“AP”) heeft zich op twee momenten publiekelijk uitgesproken tegen de heimelijke onderzoeken door de gemeenten. Direct na de onthullingen van NRC stelde de AP dat alleen in uitzonderlijke gevallen en onder strikte voorwaarden gemeenten iemand mogen volgen of profielen van inwoners mogen maken:¹⁵³

De AP noemt het een „zeer zorgelijk” beeld. Alleen „in uitzonderlijke gevallen en onder strikte voorwaarden” mogen gemeenten iemand volgen of een profiel over een inwoner opstellen, zegt de AP. Ook mogen gemeenten gegevens als godsdienst en afkomst niet zomaar verwerken in een rapport.

- 9.14 Na de recente onthullingen dat ook het Ministerie van SZW heimelijk onderzoeken had laten uitvoeren naar moslimgemeenschappen, bracht de AP naar buiten dat de overheid actief de burgers moet informeren die in het geheim en onrechtmatig zijn onderzocht.¹⁵⁴

De overheid moet burgers die in het geheim en onrechtmatig onderzocht zijn zelf actief informeren over het schenden van hun grondrechten. Dat zegt Aleid Wolfsen, voorzitter van de Autoriteit Persoonsgegevens (AP), woensdag in een reactie tegen NRC.

- 9.15 De AP is ook duidelijk over de vraag of de onderzochte burgers recht hebben op schadevergoeding. De overheid is bang voor schadeclaims, maar daar bestaat volgens de AP geen discussie over: dat is een vanzelfsprekendheid, aldus Aleid Wolfsen, voorzitter van de AP.¹⁵⁵

“Uit vrijgegeven ambtelijke nota’s vanuit het ministerie kwam al een vrees naar voren voor onrust vanuit onderzochte burgers. Die zou tot schadeclaims kunnen leiden. Volgens de AP bestaat geen discussie over dat de getroffen mensen een schadevergoeding horen te krijgen. „Dat is een vanzelfsprekendheid”, aldus Wolfsen.”

Standpunt rechtswetenschappers

- 9.16 Tot slot zijn ook de door NRC aangehaalde rechtswetenschappers het erover eens dat gemeenten onrechtmatig hebben gehandeld door een particulier bedrijf de opdracht te

¹⁵¹ Idem.

¹⁵² Idem.

¹⁵³ NRC, d.d. 17 oktober 2021, “Privacywaakhond AP bezorgd door ‘beeld’ van heimelijk onderzoek in moskeeën” (overgelegd als **Productie 21**).

¹⁵⁴ NRC, d.d. 20 september 2023, “Autoriteit Persoonsgegevens: Ministerie, informeer bespioneerde moslims” (overgelegd als **Productie 22**).

¹⁵⁵ Idem.

geven om zonder deugdelijke aanleiding een heimelijk onderzoek te laten uitvoeren naar de lokale moslimgemeenschap:¹⁵⁶

Gemeenten beroepen zich op de Gemeentewet, waarin staat dat de burgemeester de openbare orde moet handhaven. Maar hoogleraar staats- en bestuursrecht Ymre Schuurmans noemt die wet „een veel te algemene bevoegdheid om grootschalig gegevens binnen een geloofsgemeenschap te vergaren. Dat gemeenten dit door een particulier bureau laten doen en dat geen hoor en wederhoor plaatsvindt, maakt de zaak alleen maar ernstiger. Handhaving van de openbare orde kan je niet zomaar laten uitvoeren door een particuliere instantie.” Ze noemt de praktijken „onrechtmatig”.

Politie en geheime dienst AIVD mogen heimelijk observeren, zegt hoogleraar recht en datawetenschappen Bart Custers, „maar wel onder voorwaarden: er moet een stevige verdenking liggen. Is die er niet, dan gaat het observeren niet door. Dat gemeenten deze waarborgen nu omzeilen door via de achterdeur alsnog informatie in te winnen, mag absoluut niet.”

Standpunt gemeenten

- 9.17 Verschillende gemeenten die in de periode 2016 – 2018 door NTA een heimelijk onderzoek naar de lokale moslimgemeenschap hebben laten uitvoeren, zijn zelf tot de conclusie gekomen dat dit onrechtmatig was en hebben vervolgens publiekelijk hun excuses aangeboden. De relevante citaten zijn aan het begin van deze dagvaarding aangehaald, maar worden hierna nogmaals herhaald aangezien deze ‘mea culpa’s’ laten zien dat zelfs gemeenten die de heimelijke onderzoeken hebben laten uitvoeren, achteraf inzien dat wat zij hebben gedaan, onrechtmatig is.

Gemeente Ede: *“Het spijt mij”, zegt burgemeester René Verhulst (CDA) donderdagavond in de raadszaal van Ede, aan het einde van het debat over een geheim onderzoek dat zijn gemeente in 2016 en 2017 liet uitvoeren naar lokale moskeeën. Dat had nooit mogen gebeuren, erkent Verhulst. De gemeente heeft zich als „opsporingsdienst” gedragen en de privacy geschonden.”¹⁵⁷*

Gemeente Leidschendam-Voorburg: *“De gemeente Leidschendam-Voorburg heeft grote fouten gemaakt bij een heimelijk onderzoek naar islamitische organisaties. Het college van burgemeester en wethouders heeft de lokale moskee en diverse inwoners formeel excuses aangeboden voor het schenden van hun privacy. Dat maakt de gemeente bekend na maandenlang onderzoek door privacydeskundigen.”¹⁵⁸*

Gemeente Zoetermeer: *“Een geheim onderzoek waarbij de gemeente Zoetermeer moskeebezoekers liet observeren zonder dat zij dat zelf wisten, had nooit mogen*

¹⁵⁶ NRC, d.d. 15 oktober 2021, “Undercover naar moskee: geheim onderzoek naar islamitische organisaties” (overgelegd als **Productie 01**).

¹⁵⁷ NRC, d.d. 11 november 2021 “Undercover? De gemeente wilde graag ‘rauw beeld” (overgelegd als **Productie 08**).

¹⁵⁸ NRC, d.d. 13 januari 2022: “Leidschendam-Voorburg maakte grote fouten bij onderzoek naar moskee” (overgelegd als **Productie 09**).

plaatsvinden. Dat concludeert advocatenkantoor Van der Feltz dat in opdracht van de gemeente onderzoek deed naar de gang van zaken rond het rapport uit 2018. Het stadsbestuur van Zoetermeer heeft de islamitische gemeenschap in de stad haar „oprechte excuses” aangeboden.”¹⁵⁹

Gemeente Almere *“U heeft mij op indringende wijze verteld dat het mogelijk toepassen van de non-informed consent methode u diep heeft geraakt en dat u daar boos over bent. Het spijt mij oprecht dat hierdoor een vertrouwensbreuk is ontstaan tussen de islamitische gemeenschap en de gemeente Almere. Ik heb u in ons gesprek van 14 juli 2023 daarom mijn excuses aangeboden.”*¹⁶⁰

Conclusie

- 9.18 De conclusie van het voorgaande is dat niet alleen Taubah van mening is dat gemeente Veenendaal onrechtmatig heeft gehandeld, maar dat alle relevante partijen deze opvatting delen.

¹⁵⁹ NRC, d.d. 3 februari 2022, “Onderzoek: gemeente mocht moskeeën niet laten ‘observeren’” (overgelegd als **Productie 10**)

¹⁶⁰ Brief van de burgemeester aan de Raad d.d. 4 oktober 2023 (overgelegd als **Productie 11**).

10. DE VORDERINGEN I: VERKLARING VOOR RECHT, GEBOD EN VERBOD

- 10.1 Gelet op het standpunt van gemeente Veenendaal dat zij van mening is rechtmatig te hebben gehandeld en weigert afschrift en inzage te geven in het NTA-rapport, ziet Taubah zich genoodzaakt om dit geschil aan de rechtbank voor te leggen.
- 10.2 Ten eerste verzoekt Taubah om een verklaring voor recht dat gemeente Veenendaal onrechtmatig jegens Taubah en haar gemeenschap heeft gehandeld door een particulier bedrijf de opdracht te geven een heimelijk onderzoek uit te voeren naar de islamitische gemeenschap in Veenendaal. In het verlengde hiervan verzoekt Taubah om een verklaring voor recht dat gemeente Veenendaal aansprakelijk is voor de schade die zij heeft veroorzaakt als gevolg van haar onrechtmatige handelen.
- 10.3 Ten tweede wil Taubah dat de rechtbank een verbod oplegt aan gemeente Veenendaal om in de toekomst onder dezelfde omstandigheden opnieuw een heimelijk onderzoek uit te voeren naar Taubah. Taubah heeft hier belang bij nu gemeente Veenendaal niet inziet dat het opdracht geven en uitvoeren van een heimelijk onderzoek in de gegeven omstandigheden onrechtmatig is. Dat betekent dat er een risico bestaat dat gemeente Veenendaal in de toekomst wederom een heimelijk onderzoek naar Taubah laat uitvoeren. Dat wil Taubah voorkomen.
- 10.4 Ten derde wil Taubah weten welke repressieve maatregelen gemeente Veenendaal heeft genomen tegen Taubah en haar gemeenschap. Deze repressieve maatregelen zijn immers genomen op basis van een onrechtmatig onderzoek en een NTA-rapport dat vol staat met feitelijke onjuistheden en onjuiste aannames. Voorts heeft, om dezelfde reden, Taubah belang om te weten aan wie gemeente Veenendaal het NTA-rapport, de NTA-presentatie (dit is de presentatie die NTA aan de gemeente heeft gegeven naar aanleiding van het onderzoek) en de conclusies van het onderzoek heeft verstrekt.

11. DE VORDERINGEN II: INZAGE EN AFSCHRIFT VAN BESCHIEDEN

11.1 Hiervoor is uiteengezet dat de gemeente Veenendaal onrechtmatig heeft gehandeld jegens Taubah en haar gemeenschap. Om (I) de precieze omvang van het onrechtmatig handelen van gemeente Veenendaal en NTA en de daaruit voortvloeiende schade bij Taubah vast te stellen, (II) de omvang van de privacy-schendingen in kaart te brengen, en (III) de mogelijkheid te krijgen om de feitelijke onjuistheden in het NTA-rapport te herstellen, wil Taubah inzage en afgifte van de stukken die de gemeente Veenendaal over het heimelijk onderzoek heeft. Hiertoe dient de onderhavige 843a-vordering.

11.2 Taubah zal in dit hoofdstuk de volgende onderwerpen behandelen:

- I. Aan alle vereisten van artikel 843a lid 1 Rv is voldaan
- II. De uitzondering van artikel 843a lid 3 Rv is niet van toepassing
- III. De uitzondering van artikel 843a lid 4 Rv is niet van toepassing
- IV. Eventuele waarborgen van artikel 843a lid 2 Rv
- V. Er is geen sprake van een onaanvaardbare doorkruising van een bestuursrechtelijke Woo-procedure

11.3 In dit hoofdstuk is van belang dat Taubah op 21 september 2023 bewijsbeslag heeft laten leggen op bepaalde bescheiden bij gemeente Veenendaal. Op 26 oktober 2023 is gemeente Veenendaal vervolgens een opheffingskortgeding gestart, strekkende tot opheffing van het bewijsbeslag. Op het moment van schrijven van deze dagvaarding is de kortgedingprocedure nog aanhangig. Taubah zal in deze dagvaarding de belangrijkste argumenten van gemeente Veenendaal alvast weerleggen. Hiervoor zal Taubah – waar nodig – verwijzen naar het Verzoekschrift (strekkende tot het laten leggen van conservatoir bewijsbeslag),¹⁶¹ en naar de Kortgedingdagvaarding van gemeente Veenendaal (strekkende tot opheffing van het beslag).¹⁶²

Ad I. Aan alle vereisten van artikel 843a lid 1 Rv is voldaan

11.4 Artikel 843a lid 1 Rv luidt als volgt:

“Hij die daarbij rechtmatig belang heeft, kan op zijn kosten inzage, afschrift of uittreksel vorderen van bepaalde bescheiden aangaande een rechtsbetrekking waarin hij of zijn rechtsvoorgangers partij zijn, van degene die deze bescheiden te zijner beschikking of onder zijn berusting heeft. Onder bescheiden worden mede verstaan: op een gegevensdrager aangebrachte gegevens.”

11.5 Voor het vorderen van inzage van bescheiden ex artikel 843a Rv geldt een drietal cumulatieve voorwaarden: (i) er moet sprake zijn van een rechtmatig belang, (ii) het moet gaan om bepaalde bescheiden, en (iii) de bescheiden moeten zien op een rechtsbetrekking

¹⁶¹ Overgelegd als **Productie 24**.

¹⁶² Overgelegd als **Productie 25**.

waarin de eisende partij of haar rechtsvoorgangers partij zijn.¹⁶³ In het onderhavige geval is aan al deze vereisten voldaan.

Rechtmatig belang

- 11.6 De eerste voorwaarde voor toewijzing van een vordering tot inzage ex art. 843a Rv is dat de eiser een “rechtmatig belang” bij dat verzoek dient te hebben. Uit de wetsgeschiedenis bij de invoering van art. 843a Rv in 1988 kan worden afgeleid dat een rechtmatig belang bij inzage aanwezig kan zijn indien de eiser de desbetreffende bescheiden nodig heeft voor het bepalen van zijn rechtspositie.¹⁶⁴ Daarvan is in het onderhavige geval sprake.
- 11.7 Het rechtmatig belang van Taubah bij inzage en afgifte van de bescheiden, (het rapport, de conceptversies, de presentaties en bijbehorende emails, offertes en opdrachtbevestigingen) omvat het volgende:
- I. Uit deze bescheiden zal onder meer blijken (a) op welke wijze NTA het onderzoek heeft uitgevoerd, (b) welke partijen en personen in het onderzoek worden genoemd en de wijze waarop zij in het NTA-rapport worden gepresenteerd, (c) welke beschuldigingen en aannames over Taubah en de betrokken personen worden geuit, (d) welke conclusies NTA richting de gemeente heeft getrokken, en (e) welke adviezen NTA aan de gemeente heeft gegeven.
 - II. Uit deze bescheiden zal ook blijken welke personen en partijen in verband met Taubah worden genoemd en de wijze waarop zij in het NTA-rapport en de presentatie staan vermeld. Hierdoor weet Taubah wat de totale omvang van de schending van de (bijzondere) persoonsgegevens is.
 - III. Tot slot kan Taubah op basis van de bescheiden alle feitelijke onjuistheden, diffamerende en tendentieuze teksten in het NTA-rapport en de presentatie richting de gemeente weerleggen, in de juiste context plaatsen of nuanceren. Hiermee kan Taubah haar wederhoor verwezenlijken.
- 11.8 Hiermee staat het vast dat Taubah door inzage en afgifte van de bescheiden haar rechtspositie richting gemeente Veenendaal én NTA kan bepalen.

Bepaalde bescheiden

- 11.9 De tweede voorwaarde is dat de eiser alleen inzage kan vorderen van “bepaalde bescheiden”. Hierbij is vereist dat de bescheiden waarvan inzage wordt gevorderd in elk geval voldoende gespecificeerd moeten zijn.¹⁶⁵ Aan dit vereiste is voldaan.

¹⁶³ Het derde en het vierde lid bevatten uitzonderingen op de exhibitieplicht van lid 1. Deze zullen later in dit hoofdstuk aan bod komen.

¹⁶⁴ G.J. Boon, *Parlementaire geschiedenis van de nieuwe regeling van het bewijsrecht in burgerlijke zaken*, Deventer: Kluwer 1998, p. 415 – 416.

¹⁶⁵ Vgl. G.J.R. Kalsbeek & P.N. Malanczuk, *Mogelijkheden van bewijsvergaring: recente ontwikkelingen, Onderneming en Financiering*, 2011/2.

- 11.10 In randnummer 5.3 van haar verzoekschrift heeft Taubah nauwkeurig en specifiek uiteengezet van welke bescheiden zij inzage en afgifte wil. Taubah verwijst voor dit onderdeel dan ook naar haar verzoekschrift.¹⁶⁶

Rechtsbetrekking

- 11.11 De derde voorwaarde is dat de vordering tot inzage bepaalde bescheiden dient te betreffen “aangaande een rechtsbetrekking waarin hij of zijn rechtsvoorgangers partij zijn”. In de wetsgeschiedenis bij de wijziging van artikel 843a Rv wordt opgemerkt dat “(...) *het in de lijn [ligt] van de met dit wetsvoorstel beoogde verruiming van art. 843a om in elk geval voor het komende recht ook een verbintenis uit onrechtmatige daad aan te merken als een rechtsbetrekking als bedoeld in die bepaling*”.¹⁶⁷ Ook aan dit vereiste is voldaan. Taubah baseert zijn vordering op de gemeente Veenendaal namelijk op het onrechtmatig handelen van gemeente Veenendaal en van NTA (zoals eerder in deze dagvaarding is uiteengezet). Dit is de rechtsbetrekking waarbij Taubah de eisende partij is als bedoeld in artikel 843a Rv.

Tussenconclusie

- 11.12 Uit het bovenstaande volgt dat aan alle vereisten van artikel 843a lid 1 Rv is voldaan. Taubah heeft dan ook recht op inzage en afgifte van de beslagen bescheiden. Hierna zal Taubah uiteenzetten dat de twee uitzonderingen van artikel 843a lid 3 en lid 4 niet van toepassing zijn.

Ad II. De uitzondering van artikel 843a lid 3 Rv is niet van toepassing

- 11.13 De eerste uitzondering op de exhibitieplicht staat opgenomen in artikel 843a lid 3 Rv. Deze bepaling luidt als volgt:

“Hij die uit hoofde van zijn ambt, beroep of betrekking tot geheimhouding verplicht is, is niet gehouden aan deze vordering te voldoen, indien de bescheiden uitsluitend uit dien hoofde te zijner beschikking staan of onder zijn berusting zijn.”

- 11.14 Uit de bepaling volgt dat bepaalde beroepsbeoefenaren niet hoeven mee te werken aan het verschaffen van inzage van afgifte van stukken, indien zij uit hoofde van hun professie een beroep kunnen doen op het verschoningsrecht.¹⁶⁸ Te denken valt aan artsen, advocaten en notarissen.

¹⁶⁶ Het verzoekschrift is overgelegd als **Productie 24**.

¹⁶⁷ F.M. Bart & A.I.M. van Mierlo, *Parlementaire geschiedenis. Herziening van het burgerlijk procesrecht voor burgerlijke zaken, in het bijzonder de wijze van procederen in eerste aanleg*, Deventer: Kluwer 2002, p. 554. Zie ook bijv. Hof Amsterdam 11 januari 2011, ECLI:NL:GHAMS:2011:BP3548, r.o. 3.20: “*In dit verband stelt het hof vast dat de grieven eveneens falen voor zover daarmee wordt betoogd dat de in art. 843a Rv verlangde rechtsbetrekking ten onrechte is aangenomen. Die rechtsbetrekking is volgens de door [Geïntimeerde] en [Geïntimeerden] uitgebrachte dagvaarding (zoals Merck c.s. die ook begrepen lijkt te hebben, getuige haar gezamenlijke toelichting op de hier besproken grieven) gelegen in een gedraging van Merck c.s. die jegens hen onrechtmatig is: primair in de vorm van het op de markt brengen van een gebrekkig produkt, of anders als onrechtmatige daad in de zin van art. 6:162 BW. Op grond van deze stelling kan die rechtsbetrekking bij beoordeling van de onderhavige incidentele vordering worden aangenomen. Voor zover Merck c.s. dat wil bestrijden door wederom te betogen dat niet mag worden aangenomen dat [Geïntimeerde] en [Geïntimeerden] allen Vioxx hebben gebruikt, kan het hof slechts, andermaal, herhalen hetgeen het onder 3.11 heeft overwogen.*”

¹⁶⁸ Zie L.A. Bosch, in: *T&C Rv*, commentaar op art. 843a Rv, aant. 13.

- 11.15 In de Kortgedingdagvaarding doet ook de gemeente Veenendaal een beroep op artikel 843a lid 3 Rv. Zij stelt dat uit de opgelegde geheimhouding op het NTA-rapport ex artikel 25 Gemeentewet een verschoningsrecht ex artikel 843a lid 3 Rv voortvloeit.¹⁶⁹ Dit is onjuist.
- 11.16 Het verschoningsrecht vormt een uitzondering op de regel dat een ieder verplicht is om getuigenis in rechte af te leggen. Daarom kan een verschoningsrecht enkel worden aangenomen indien uit de bewoordingen, de strekking of de geschiedenis van de betreffende wetsbepaling onmiskenbaar duidelijk blijkt dat de voor het aannemen van een verschoningsrecht vereiste afweging door de wetgever is verricht. In dat geval ligt in de wettelijke geheimhoudingsplicht een verschoningsrecht besloten.¹⁷⁰
- 11.17 Er moet aldus worden bepaald of in de geheimhoudingsverplichting van artikel 25 Gemeentewet een verschoningsrecht ligt besloten. Dat is niet het geval. Artikel 25 Gemeentewet bevat immers geen verschoningsrecht.¹⁷¹ Dit volgt eveneens uit het door de gemeente Veenendaal zelf aangehaalde arrest van het hof Arnhem-Leeuwarden:¹⁷²

“Uit de tekst van artikel 25 lid 1 en 2 Gemeentewet kan niet worden afgeleid dat in de hier bedoelde geheimhoudingsverplichting in de visie van de wetgever een verschoningsrecht besloten ligt.”

De uitzondering van artikel 843a lid 3 Rv is dan ook niet van toepassing.

¹⁶⁹ Zie Kortgedingdagvaarding gemeente Veenendaal, randnummer 51 en 52: “51 [...]. Ingevolge het bepaalde in lid 3 van dat artikel behoeft immers niet aan een vordering tot overlegging van bescheiden te worden voldaan door iemand die uit hoofde van zijn ambt, beroep of betrekking tot geheimhouding verplicht is. Het feit dat geheimhouding is opgelegd brengt daarmee op zichzelf al met zich dat een 843a-procedure inzage in het rapport te verkrijgen bepaald niet kansrijk is. [...]. 52 Het verschoningsrecht dat volgt uit de opgelegde geheimhouding brengt aldus met zich dat Gedaagde niet met succes in een 843a-procedure inzage in en afschrift van het rapport kan vorderen.”

¹⁷⁰ Hoge Raad 22 december 1989, ECLI:NL:HR:1989:AD0997, NJ 1990/779, m.nt. J.B.M. Vranken, r.o. 3.2: “[...]. Wat betreft de art. 98–98b Sr moet voorop worden gesteld dat, aangezien het verschoningsrecht een uitzondering vormt op de regel dat een ieder verplicht is getuigenis in rechte af te leggen, alleen dan kan worden aangenomen dat in een wettelijke geheimhoudingsplicht een verschoningsrecht ligt besloten indien uit de bewoordingen, de strekking of de geschiedenis van de desbetreffende bepaling onmiskenbaar duidelijk blijkt dat de voor het aannemen van een dergelijk recht vereiste afweging door de wetgever is verricht. Aan dit vereiste voldoen genoemde bepalingen niet: er is geen reden waarom de daarin bedoelde geheimhoudingsplicht niet haar grens zou vinden in de verplichting die voortvloeit uit art. 191 lid 1 Rv, zodat het aan de rechter is om van geval tot geval uit te maken of grond bestaat voor het aanvaarden van een op deze geheimhoudingsplicht gebaseerd verschoningsrecht. [...].”

¹⁷¹ Artikel 25 Gemeentewet luidt als volgt: “1. De raad kan op grond van een belang, genoemd in artikel 10 van de wet openbaarheid van bestuur, omtrent het in een besloten vergadering behandelde en omtrent de inhoud van de stukken die aan de raad worden overgelegd, geheimhouding opleggen. Geheimhouding omtrent het in een besloten vergadering behandelde wordt tijdens die vergadering opgelegd. De geheimhouding wordt door hen die bij de behandeling aanwezig waren en allen die van het behandelde of de stukken kennis dragen, in acht genomen totdat de raad haar opheft.
2. Op grond van een belang, genoemd in artikel 10 van de wet openbaarheid van bestuur, kan de geheimhouding eveneens worden opgelegd door het college, de burgemeester en een commissie, ieder ten aanzien van de stukken die zij aan de raad of aan leden van de raad overleggen. Daarvan wordt op de stukken melding gemaakt.
3. De krachtens het tweede lid opgelegde verplichting tot geheimhouding met betrekking tot aan de raad overgelegde stukken vervalt, indien de oplegging niet door de raad in zijn eerstvolgende vergadering die blijkens de presentielijst door meer dan de helft van het aantal zitting hebbende leden is bezocht, wordt bekrachtigd.
4. De krachtens het tweede lid opgelegde verplichting tot geheimhouding met betrekking tot aan leden van de raad overgelegde stukken wordt in acht genomen totdat het orgaan dat de verplichting heeft opgelegd, dan wel, indien het stuk waaromtrent geheimhouding is opgelegd aan de raad is voorgelegd, totdat de raad haar opheft. De raad kan deze beslissing alleen nemen in een vergadering die blijkens de presentielijst door meer dan de helft van het aantal zitting hebbende leden is bezocht.”

¹⁷² Hof Arnhem-Leeuwarden 21 mei 2019, ECLI:NL:GHARL:2019:4423, r.o. 3.10.

11.18 Het feit dat het hof Arnhem-Leeuwarden in de hiervoor aangehaalde zaak tóch een verschoningsrecht aannam, doet aan het bovenstaande niets af. Het ging immers om een geheel andere situatie. In het arrest van het hof Arnhem-Leeuwarden ging het om stukken die verklaringen bevatten van raadsleden en wethouders.¹⁷³ Voor deze groepen geldt in beginsel een verschoningsrecht ex artikel 22 jo. 57 jo. 82 Gemeentewet. Om die reden neemt het hof ook een verschoningsrecht aan voor bescheiden waarin opvattingen van raadsleden en wethouders zijn vastgelegd.¹⁷⁴ Daarvan is in het onderhavige geval echter geen sprake. In het onderhavige geval gaat het om een rapport dat is opgesteld door een *particulier* onderzoeksbureau dat bovendien niet in het bezit is van een relevante vergunning conform de Wpbr.¹⁷⁵ Een rapport van een dergelijke, particuliere organisatie valt niet onder enig verschoningsrecht, en kan evenmin een verschoningsrecht toekomen op grond van het verschoningsrecht dat is toegekend aan raadsleden, wethouders en de burgemeester.

Ad IV. Geen gewichtige redenen die aan inzage en afschrift in de weg staan

11.19 De tweede uitzondering op de exhibitieplicht staat opgenomen in artikel 843a lid 4 Rv. Deze bepaling luidt als volgt:

“Degene die de bescheiden te zijner beschikking of onder zijn berusting heeft, is niet gehouden aan deze vordering te voldoen, indien daarvoor gewichtige redenen zijn, alsmede

¹⁷³ Hof Arnhem-Leeuwarden 21 mei 2019, ECLI:NL:GHARL:2019:4423, r.o. 3.2: “[...]. Zij heeft haar op 843a Rv gebaseerde vordering uitgebreid en vordert in hoger beroep dat de Gemeente inzage en afschrift verstrekt van: [...]; (B) een ongecensureerde versie van de brief van 30 juni 2015 (hierna: ‘de Brief’); (C) een ongecensureerde versie van het verslag van de besloten raadscommissie grondexploitaties waalsprong en waalfront van de gemeenteraad van 7 juli 2015 (hierna: ‘het Verslag’); [...]”

¹⁷⁴ Hof Arnhem-Leeuwarden 21 mei 2019, ECLI:NL:GHARL:2019:4423, r.o. 3.10: “Uit de tekst van artikel 25 lid 1 en 2 Gemeentewet kan niet worden afgeleid dat in de hier bedoelde geheimhoudingsverplichting in de visie van de wetgever een verschoningsrecht besloten ligt. Dat het desalniettemin de bedoeling van de wetgever is geweest om (mede) in dit geval het bestaan van een verschoningsrecht aan te nemen, leidt het hof evenwel af uit de tekst van en parlementaire geschiedenis met betrekking tot het eveneens in deze Titel II, hoofdstuk II van de Gemeentewet opgenomen artikel 22. In artikel 22 Gemeentewet is namelijk uitdrukkelijk een verschoningsrecht neergelegd voor de leden van het Gemeentebestuur en andere personen die deelnemen aan de beraadslaging van de raad: het artikel bepaalt dat deze personen ‘niet kunnen worden verplicht getuigenis af te leggen als bedoeld in artikel 165 eerste lid, van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering over hetgeen zij in de vergadering van de raad hebben gezegd of aan de raad schriftelijk hebben overgelegd. Ook aan leden van het college van burgemeester en wethouders komt krachtens artikel 57 Gemeentewet een beroep op het verschoningsrecht toe voor zover dit de beraadslaging in het verband van de raad betreft. In artikel 82 lid 5 Gemeentewet is voorts het verschoningsrecht uit artikel 22 Gemeentewet van overeenkomstige toepassing verklaard met betrekking tot een vergadering van een raadscommissie. De hier bedoelde verschoningsrechten worden door artikel 22 Gemeentewet reeds toegekend met betrekking tot een situatie waarin (anders dan in het hier beoordeelde geval) niet eens een geheimhoudingsverplichting is opgelegd. Weliswaar is de invoering van een dergelijk ‘algemeen, absoluut en onvoorwaardelijk, niet op enige geheimhoudingsplicht gebaseerd verschoningsrecht voor gemeenteraadsleden (...) ten aanzien van al hetgeen zij in de raadsvergadering hebben verklaard of schriftelijk hebben medegedeeld’ (vgl. Kamerstukken II, 1990-1991, 22 114, nr. 2) aan kritiek onderhevig (geweest), maar nu dat niet tot een wijziging van artikel 22 Gemeentewet heeft geleid, doet dat aan het bestaan van het ruim geformuleerde algemene verschoningsrecht niet af. Bovendien bevat de parlementaire geschiedenis met betrekking tot artikel 22 Gemeentewet een aanwijzing voor de opvatting dat in geval van een besloten vergadering (bedoeld zal zijn: met opgelegde geheimhoudingsverplichting), zelfs bij gebreke van een uitdrukkelijk regeling zoals inmiddels in artikel 22 Gemeentewet is vastgelegd, van een verschoningsrecht moet worden uitgegaan (vgl. Kamerstukken II, 1988-1989, 19 403, nr. 10). Omdat aan de leden van het bestuur van de Gemeente en aan andere personen die hebben deelgenomen aan de raadscommissievergadering van 7 juli 2015 een verschoningsrecht toekomt met betrekking tot hetgeen is besproken en schriftelijk is overgelegd, kan de Gemeente niet worden bevolen de ongecensureerde versies van de Brief en het Verslag in deze procedure over te leggen.” (markeringen, Adv.)

¹⁷⁵ Zie ook hiervoor randnummers 2.13 – 2.14.

indien redelijkerwijs aangenomen kan worden dat een behoorlijke rechtsbedeling ook zonder verschaffing van de gevraagde gegevens is gewaarborgd.”

11.20 Om te bepalen of de vordering tot inzage en afgifte dient te worden afgewezen, moeten de belangen van de bezitter worden afgewogen tegen de belangen van de verzoeker. Van geval tot geval zal moeten worden beoordeeld of er sprake is van “gewichtige redenen” die aan toewijzing van inzage en afgifte in de weg staan.¹⁷⁶ De Hoge Raad heeft overwogen dat slechts van gewichtige redenen sprake kan zijn indien in de concrete omstandigheden van het geval de belangen waarop de geheimhoudingsplicht ten aanzien van de verlangde inlichtingen of stukken zich in het bijzonder richt, zwaarder wegen dan het zwaarwegende maatschappelijk belang dat in rechte de waarheid aan het licht komt.¹⁷⁷ Hieruit volgt dat een beroep op “gewichtige redenen” niet snel zal slagen.¹⁷⁸ In het onderhavige geval leidt een belangenafweging tot de conclusie dat geen sprake is van “gewichtige redenen” die aan inzage en afgifte in de weg staan. Dit blijkt uit het volgende.

11.21 Hiervoor, in randnummer 11.15, heeft Taubah uiteengezet dat zij een groot belang heeft bij inzage en afschrift van de bescheiden.

Komt met verstrekking van het NTA-rapport de veiligheid van de Staat in gevaar?

11.22 Aan de andere kant heeft gemeente Veenendaal geen concreet, zwaarwegend belang bij het geheimhouden van de opgevraagde bescheiden. Het enige dat de gemeente hierover stelt, is dat openbaarmaking “*de veiligheid van de Staat zou kunnen schade, omdat het rapport persoonsgegevens betreft, en omdat het vertrouwelijke bedrijfsgegevens bevat,*” en dat er een risico is “*voor de veiligheid van de betrokken onderzoekers en respondenten*”.¹⁷⁹ De gemeente Veenendaal stelt echter niet om welke persoons- en bedrijfsgegevens het dan gaat, en op welke wijze openbaarmaking hiervan de veiligheid van de Staat zou schaden. Daarnaast onderbouwt de gemeente evenmin waarom de veiligheid van de betrokken onderzoekers en respondenten in het geding zouden zijn. Deze blote stellingen kunnen niet gelden als “gewichtige redenen” in de zin van artikel 843a lid 4 Rv.

11.23 Bovendien is het niet aannemelijk dat de veiligheid van de Staat in het geding is wanneer het NTA-rapport aan Taubah wordt verstrekt. In het kader van de Woo is vastgelegd dat het bij informatie die de veiligheid van de Staat zou kunnen schaden, het gaat “*om informatie waarvan de geheimhouding van vitaal belang is voor de instandhouding en het ononderbroken functioneren van onderdelen van de democratische rechtsorde die*

¹⁷⁶ R.R. Verkerk & M.C. Schuijt, *Sdu Commentaar Burgerlijk procesrecht*, art. 843a Rv, aant. 8.

¹⁷⁷ Hoge Raad 11 juli 2008, ECLI:NL:HR:2008:BC8421, NJ 2009/451, m.nt. E.J. Dommering, r.o. 3.4.2: “*Zoals (onder meer) blijkt uit art. 22 Rv., geldt de op partijen rustende verplichting om in het kader van een civiele procedure inlichtingen te verstrekken dan wel stukken over te leggen, niet onder alle omstandigheden. Gewichtige redenen kunnen een weigering van een partij om aan die verplichting te voldoen rechtvaardigen. Voor dit laatste is het bestaan van een wettelijke verplichting van deze partij tot geheimhouding van de van haar verlangde inlichtingen of stukken, op zichzelf niet voldoende, omdat slechts van gewichtige redenen sprake kan zijn indien in de concrete omstandigheden van het geval de belangen waarop de geheimhoudingsplicht ten aanzien van de verlangde inlichtingen of stukken zich in het bijzonder richt, zwaarder wegen dan het zwaarwegende maatschappelijk belang dat in rechte de waarheid aan het licht komt.*” (markering, Adv.)

¹⁷⁸ J.R. Sijmonsma, *Het inzagerecht: artikel 843a van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering*, Deventer: Wolters Kluwer 2010, p. 236.: “*Een en ander brengt met zich dat wie een beroep wil doen op gewichtige redenen, dat beroep deugdelijk moet onderbouwen, bij gebreke waarvan de rechter geen behoorlijke afweging kan maken. Daarmee is tevens gegeven dat een beroep op gewichtige redenen niet snel slaagt.*”

¹⁷⁹ Kortgedingdagvaarding gemeente Veenendaal, randnummer 92.

essentieel zijn voor het maatschappelijk leven.”¹⁸⁰ Uit rechtspraak van de Raad van State wordt ook een ander criterium aangehaald, namelijk wanneer het verstrekken van informatie zicht kan bieden op het actuele kennisniveau van de AIVD, aangezien verstrekking van dergelijke gegevens het functioneren van de dienst en daarmee de veiligheid van de Staat zou kunnen schaden.¹⁸¹ In een brief van de Minister van Binnenlandse Zaken aan de Tweede Kamer van 19 juni 2001 wordt toegelicht wat onder de term “nationale veiligheid” wordt verstaan:

“De term nationale veiligheid is aan het EVRM ontleend. De betekenis van deze term wordt mede bepaald door de betekenis die daaraan wordt gegeven in de jurisprudentie die omtrent dit begrip wordt gevormd. Het begrip is in de jurisprudentie van het Europese Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) niet nader gedefinieerd. Wel is uit deze jurisprudentie een aantal gevallen af te leiden waarin is geaccepteerd dat de «nationale veiligheid» in het geding was. Dit kan in ieder geval van toepassing zijn in de volgende situaties: het schenden van staats- en militaire geheimen (Europese Commissie voor de Rechten van de Mens in M vs France); verspreiding van opruiende geschriften onder militairen (Europese Commissie voor de Rechten van de Mens in Arrowsmith Case); het oproepen tot en het goedkeuren van het gebruik van geweld (Europese Commissie voor de Rechten van de Mens in X vs Austria); het verrichten van neo-nazistische activiteiten (Europese Commissie voor de Rechten van de Mens in X vs Austria); het verrichten van terroristische activiteiten (EHRM in de zgn. Klass-zaak); publicatie van geheime informatie in geschriften die schade kunnen toebrengen aan het functioneren van de staatsveiligheidsdiensten van een land (EHRM in Case of The Observer and Guardian, betref het tegenhouden van publicatie van gedeelten van het boek «Spycatcher» in het Verenigd Koninkrijk).”

11.24 Gemeente Veenendaal zal op grond van het voorgaande in elk geval aannemelijk moeten maken hoe de nationale veiligheid in gevaar komt, wanneer Taubah een kopie van het NTA-rapport krijgt.

11.25 Daarbij spelen de volgende omstandigheden een belangrijke rol:

- I. Het rapport is al in het bezit van NRC. Dit betekent dat iemand binnen de gemeente het rapport al heeft gelekt aan de pers. NRC heeft ook over het rapport gepubliceerd en uit deze publicatie blijkt niet dat er informatie in staat die de veiligheid van de staat betreffen.
- II. Het bestuur van Taubah heeft het rapport al gelezen toen zij door NRC werd gevraagd om het rapport te becommentariëren. Taubah heeft in het rapport géén zaken gelezen die de staatsveiligheid in gevaar brengen. Zij trof wel teksten aan die daarop duiden, zoals de bewering dat het zomerkamp een voorbereiding betrof voor

¹⁸⁰ Kamerstukken II 2011/201212 33 328, nr. 3.

¹⁸¹ ABRvS 14 januari 2004, ECLI:NL:RVS:2004:AO1630, rov. 2.6: “De rechtbank heeft in dit verband met juistheid aansluiting gezocht bij vaste jurisprudentie van de Afdeling, blijkend uit onder meer de uitspraken van 14 december 1998 inzake no. H01.97.1354 (AB 1999, 93) en 1 juli 1999 inzake no. H01.98.1287 (JB 1999/198), waarin is geoordeeld dat de Minister het verstrekken van informatie die zicht kan bieden op het actuele kennisniveau van de BVD, thans AIVD, achterwege mag laten, aangezien verstrekking van dergelijke gegevens het functioneren van de dienst en daarmee de veiligheid van de Staat zou kunnen schaden.”

de gewelddadige Jihad. Dat kan natuurlijk worden beschouwd als een gevaar voor de staatsveiligheid, ware het niet dat deze stelling een verzinsel is van NTA.

- III. Gemeente Veenendaal heeft zelf meerdere keren uitdrukkelijk aangegeven dat het onderzoek van NTA géén veiligheidsonderzoek betreft. Deze opmerkingen heeft gemeente Veenendaal gemaakt drie jaar nadat het onderzoek was afgerond. Dat betekent automatisch dat het NTA-rapport geen informatie kan bevatten die aan de staatsveiligheid raakt nu de gemeente bevestigt dat geen sprake is geweest van een veiligheidsonderzoek. Gemeente Veenendaal schrijft onder meer: *“Overigens is het voor een goed begrip van belang (nogmaals) te benadrukken dat het hier een ‘foto’, een scan, van de lokale situatie gaat een zeer zeker niet om een veiligheidsonderzoek. Een veiligheidsonderzoek behoort niet tot de bevoegdheden van de burgemeester.”*¹⁸²
- IV. Het onderzoek is uitgevoerd door het particuliere bedrijf NTA dat beweert dat zij enkel op basis van open bronnen onderzoek en participerende observatie bij demonstraties, besprekingen, online gebedsdiensten is geweest. Als daadwerkelijk door NTA staatsgeheime informatie zou zijn ontdekt en in het rapport verwerkt, dan is dat niet tijdens een online gebedsdienst of demonstratie geweest.
- V. Volgens gemeente Veenendaal zelf, heeft de analyse in het rapport van NTA een houdbaarheid heeft van een à twee jaar.¹⁸³ Deze “houdbaarheidstermijn” is al ten minste vier jaar verstreken. Het onderzoeksrapport bevat dan ook per definitie geen informatie die een (actuele) dreiging vormt voor de veiligheid van de Staat. De veiligheid van de Staat is daarmee geen gewichtige reden om het inzageverzoek af te wijzen.
- VI. Gemeente Veenendaal heeft het ‘staatsgeheime’ rapport aan ICT-advieskantoor VKA verstrekt om te laten analyseren. Indien het rapport daadwerkelijk staatsgeheime informatie zou bevatten, dan zou gemeente Veenendaal het rapport natuurlijk niet aan willekeurige ICT-advieskantoren versturen. Zo vallen de ICT-adviseurs van VKA bijvoorbeeld niet onder enig verschoningsrecht (in tegenstelling tot bijvoorbeeld advocaten). Als er daadwerkelijk staatsgeheime informatie in het rapport zou staan, zou gemeente Veenendaal meer zorg hebben betracht bij de aanbesteding van het onderzoek naar het rapport.

11.26 Kortom, de stelling van gemeente Veenendaal dat het rapport staatsgeheime informatie bevat, is niet aannemelijk en wordt niet ondersteund door de eigen stellingen van gemeente Veenendaal, NTA en de overige hiervoor genoemde omstandigheden.

11.27 Voort geldt dat ook het beroep van gemeente Veenendaal op de vertrouwelijkheid van persoons- en bedrijfsgegevens niet kan slagen. In de eerste plaats valt niet in te zien om

¹⁸² Zie Q&A van gemeente Veenendaal, d.d. 21 oktober 2021 (overgelegd als **Productie 07**), antwoord op vraag 1e.

¹⁸³ Kortgedingdagvaarding gemeente Veenendaal, randnummer 13: “[...]. Een dergelijke analyse heeft een gemiddelde houdbaarheid van één tot twee jaar. De uitkomsten van de krachtenveldanalyse hebben bijgedragen aan de versterking van de informatiepositie van de Gemeente en haar zicht op lokale netwerken en dynamiek. De krachtenveldanalyse heeft geholpen bij het vormen van beleid en het verder vormgeven van de lokale aanpak. De aanbevelingen van de onderzoekers zijn in dit verband meegenomen bij het Integraal Veiligheidsplan 2019-2022.”

welke vertrouwelijke bedrijfsgegevens het überhaupt zou gaan. In de tweede plaats is volgens de wetsgeschiedenis bij “gewichtige redenen” vooral gedacht aan vertrouwelijke gegevens, zoals die met betrekking tot seksuele geaardheid, medische status of financiële positie.¹⁸⁴ Dergelijke gegevens staan niet in het rapport, waarmee van een “gewichtige reden” geen sprake is.

- 11.28 Het feit dat gemeente Veenendaal geheimhouding heeft toegekend aan het NTA-rapport ex artikel 25 Gemeentewet doet aan het bovenstaande niets af. Steeds is een afweging van de belangen vereist (zoals hierboven uiteengezet). Zie bijvoorbeeld:

Hoge Raad 11 juli 2008, ECLI:NL:HR:2008:BC8421, r.o. 3.4.6: “Zoals (onder meer) blijkt uit art. 22 Rv., geldt de op partijen rustende verplichting om in het kader van een civiele procedure inlichtingen te verstrekken dan wel stukken over te leggen, niet onder alle omstandigheden. Gewichtige redenen kunnen een weigering van een partij om aan die verplichting te voldoen rechtvaardigen. Voor dit laatste is het bestaan van een wettelijke verplichting van deze partij tot geheimhouding van de van haar verlangde inlichtingen of stukken, op zichzelf niet voldoende, omdat slechts van gewichtige redenen sprake kan zijn indien in de concrete omstandigheden van het geval de belangen waarop de geheimhoudingsplicht ten aanzien van de verlangde inlichtingen of stukken zich in het bijzonder richt, zwaarder wegen dan het - zwaarwegende - maatschappelijk belang dat in rechte de waarheid aan het licht komt.” (markering, Adv.)

Hof Amsterdam 5 januari 2016, ECLI:NL:GHAMS:2016:30, r.o. 3.10: “Vervolgens is dan aan de orde of zich een van de in artikel 843a Rv genoemde uitzonderingen voordoet. Op PwC c.s. als accountant rust ter zake van de controledossiers geen geheimhoudingsplicht als bedoeld in het derde lid van artikel 843a Rv en omtrent een zwaarwichtige reden die meebrengt PwC c.s. niet gehouden kunnen worden afgifte of inzage te verstrekken is evenmin gebleken. Weliswaar voeren PwC c.s. – terecht – aan dat de controledossiers vertrouwelijke gegevens van hun cliënten bevatten en dat zij tegenover die cliënten tot geheimhouding verplicht zijn, maar het hof is van oordeel dat dit belang – mede gelet op de hiervoor genoemde beperking van de omvang van de te verstrekken stukken en de hierna te noemen aan Colima c.s. op te leggen geheimhoudingsplicht – in het onderhavige geval minder zwaar moet wegen dan het maatschappelijk belang dat in rechte de waarheid aan het licht komt.”

Rechtbank Rotterdam 5 februari 2013, ECLI:NL:RBROT:2013:CA1942, r.o. 4.19: “[...]. Bovendien is het bestaan van een wettelijke verplichting tot geheimhouding op zichzelf niet voldoende een weigering om aan de verplichting tot het verstrekken van inlichtingen te voldoen, te rechtvaardigen. Van gewichtige redenen kan slechts sprake kan zijn indien in de concrete omstandigheden van het geval de belangen waarop de geheimhoudingsplicht zich

¹⁸⁴

Vgl. r.o. 2.8: “Niet zonder meer kan worden geconcludeerd dat de geheimhoudingsverplichting ex artikel 12 Wbp een gewichtige reden in de zin van het vierde lid van artikel 843a Rv oplevert. Volgens de wetsgeschiedenis is bij gewichtige reden immers vooral gedacht aan vertrouwelijke gegevens, zoals die met betrekking tot seksuele geaardheid, medische status of financiële positie. Het gaat in dit geschil echter slechts om de ledenadministratie van de Internetvakbond en de wijze waarop de ledenraadpleging heeft plaatsgevonden, hetgeen volgens VIA op onzorgvuldige wijze heeft plaats gehad.

Bij de beoordeling dient verder te worden meegenomen dat inzage in de gevraagde informatie van groot belang is voor de afloop van de procedure. Het feit dat de desbetreffende informatie eventueel vertrouwelijk is, dient daartegen te worden afgewogen. Het recht op bescherming van persoonsgegevens is immers geen absoluut recht en het enkele gegeven dat potentiële leden terughoudend zouden kunnen worden met het aanmelden als lid omdat hun lidmaatschap anders wellicht bekend wordt aan derden prevaleert dan ook niet zonder meer boven het belang van VIA om gemotiveerd te kunnen stellen en zo nodig te bewijzen dat afspraken met betrekking tot het inschrijven van nieuwe leden en het raadplegen van die leden door de Internetvakbond zijn geschonden. [...]” (markering, Adv.)

richt, zwaarder wegen dan het zwaarwegende maatschappelijk belang dat in rechte de waarheid aan het licht komt.”

- 11.29 Ook het feit dat gemeente Veenendaal een Wob-verzoek tot openbaarmaking heeft afgewezen, doet niets af aan de vereiste belangenafweging. Het gaat immers om een aparte procedure, met een eigen toetsingskader. Zie bijvoorbeeld:¹⁸⁵

E.C. Pietermaat & N.N. Bontje, Openbaarheid en behoorlijkheid, NTB 2016/9: *“Het feit dat bepaalde informatie op grond van een Wob-verzoek niet openbaar wordt gemaakt, betekent ook niet dat de betreffende informatie niet kan worden verstrekt in het kader van een vordering op grond van artikel 843a Rv. Daarvoor is relevant dat de maatstaf in artikel 843a Rv om informatie niet in het geding te hoeven brengen (“gewichtige redenen”; zie artikel 843a, vierde lid, Rv) een andere maatstaf is dan de uitzonderingsgronden en beperkingen van de Wob.”*

Hof Den Haag 16 juli 2019, ECLI:NL:GHDHA:2019:1836, r.o. 25: *“Ten slotte doet EUR een beroep op de weigeringsgrond van artikel 10, eerste lid sub c Wob. Op grond van deze bepaling blijft het verstrekken van informatie ingevolge de Wob achterwege voor zover dit bedrijfs- en fabricagegegevens betreft die door natuurlijke personen of rechtspersonen vertrouwelijk aan de overheid zijn medegedeeld. Deze weigeringsgrond geldt echter voor het verstrekken van informatie ingevolge de Wob en kan niet in het kader van artikel 843a Rv aan FacilitylinQ worden tegengeworpen.”*

Rechtbank Oost-Brabant 2 december 2015, ECLI:NL:RBOBR:2015:6911, r.o. 4.8: *“[...]. Het feit dat de ACM het Wob-verzoek van [eisers] tot verstrekking van het KEMA-rapport heeft afgewezen met een beroep op het geheimhoudingsregime van de Instellingswet ACM, doet aan het vorenstaande niet af. De in die procedure gehanteerde maatstaf is niet dezelfde als in het kader van een beroep op artikel 843a Rv.”*

Rechtbank Haarlem 11 november 2009, ECLI:NL:RBHAA:2009:BK3259, r.o. 3.17: *“Zoals Merck zelf erkent, brengt de omstandigheid dat openbaarmaking van de marketingplannen onder de WOB is geweigerd, niet zonder meer mee dat sprake is van een gewichtige reden in de zin van artikel 843a Rv. In het onderhavige geval, waarin [A] ten behoeve van zijn concrete belangen in een civiele procedure, de beschikking wenst te krijgen over de marketingplannen, en waarin de hierna te bespreken maatregelen en voorwaarden met betrekking tot geheimhouding de vertrouwelijkheid van de gegevens waarborgen, in die zin dat de gegevens uitsluitend ten behoeve van de onderhavige procedure gebruikt kunnen worden, brengt de weigering onder de WOB, welke immers betrekking heeft op een vele ruimere openbaarmaking, geen gewichtige reden in de zin van artikel 843a Rv mee.”*

- 11.30 De conclusie van het bovenstaande is dat er geen gewichtige redenen zijn die in de weg staan aan inzage en afgifte van het onderzoeksrapport van het NTA (en de daarbij horende stukken).¹⁸⁶ De 843a-vordering van Taubah kan dan ook niet stranden op artikel 843a lid 4 Rv.

Ad IV. Eventuele waarborgen van artikel 843a lid 2 Rv

¹⁸⁵ Zie ook hiervoor, randnummer 11.10.

¹⁸⁶ Het gaat om de bescheiden zoals omschreven in randnummer 5.3 van het verzoekschrift.

- 11.31 Uit het voorgaande volgt dat Taubah een inzagerecht toekomt op grond van artikel 843a lid 1 Rv, en dat de uitzonderingen van artikel 843a lid 3 en lid 4 Rv hieraan niet in de weg kunnen staan.
- 11.32 Slechts voor het geval de rechtbank van oordeel zou zijn dat met een onverkort afschrift van de bescheiden de belangen van gemeente Veenendaal en/of anderen onevenredig geschaad zouden worden, wijst Taubah op de in beginsel onbeperkte mogelijkheden om aan het inzagerecht van Taubah aanvullende waarborgen te verbinden. Taubah noemt twee waarborgen.
- 11.33 Ten eerste wijst Taubah op de mogelijkheid voor de rechtbank om de bescheiden eerst zelf in te zien alvorens te besluiten op het verzoek tot inzage en afgifte. Na kennisneming zal de rechtbank tot een geïnformeerd oordeel kunnen komen of er sprake is van “gewichtige redenen” in de zin van artikel 843a lid 4 Rv. Deze mogelijkheid wordt expliciet aangenomen door bijvoorbeeld het hof Amsterdam:¹⁸⁷

“De vraag of de gronden die de Gemeente in het onderhavige geval heeft aangevoerd als gewichtige reden voor geheimhouding (haar financiële en economische belangen en die van derden, te weten bedrijven wier identiteit en rechtspositie niet dient te worden onthuld) geheimhouding met betrekking tot de ontbrekende gedeeltes uit de desbetreffende stukken rechtvaardigen, kan door het hof niet worden beantwoord zonder kennis te nemen van ook die ontbrekende gedeeltes uit die stukken. Het hof zal de Gemeente dan ook bevelen dat zij daartoe medewerking verleent door uitsluitend het hof ter vertrouwelijke kennisneming de volledige inhoud van de desbetreffende stukken te verschaffen. [...], dan zal het hof aan de hand van een afweging van de belangen in de concrete omstandigheden van het onderhavige geval beoordelen of de belangen die de Gemeente heeft aangevoerd voor haar beroep op vertrouwelijkheid zwaarder moeten wegen dan het zwaarwegende maatschappelijke belang dat in rechte de waarheid aan het licht komt.”

- 11.34 Ten tweede is het ook mogelijk dat uw rechtbank de wijze van inzage en afgifte nader bepaalt,¹⁸⁸ bijvoorbeeld door het onleesbaar (laten) maken van bepaalde onderdelen van het NTA-rapport en/of overige bescheiden voor zover deze onderdelen geen betrekking hebben op Taubah en haar bezoekers.¹⁸⁹ Taubah stelt in dat geval voor dat de advocaten van Taubah een geheimhoudingsverklaring tekenen, waarna zij gedurende een periode van twee weken inzage krijgen in het NTA-rapport. Vervolgens kunnen de advocaten van Taubah in overleg met de advocaten van gemeente Veenendaal aangeven van welke stukken zij afschriften wensen te krijgen. In de betreffende afschriften zullen eventuele tot individuele personen te herleiden gegevens voor zover niet betrekking hebbend op Taubah en haar bezoekers en eventuele staatsveilige informatie voor zover daar daadwerkelijk sprake van is, onleesbaar worden gemaakt, tenzij de betreffende informatie relevant is voor de onderhavige procedure en/of de rechtspositie van Taubah en haar bezoekers.¹⁹⁰ Voor

¹⁸⁷ Hof Amsterdam 27 december 2011, ECLI:NL:GHAMS:2011:BU9550, r.o. 2.12.

¹⁸⁸ Zie artikel 843a lid 2 Rv: “De rechter bepaalt zo nodig de wijze waarop inzage, afschrift of uittreksel zal worden verschaft.”

¹⁸⁹ J.R. Sijmonsma, *Het inzagerecht: artikel 843a van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering*, Deventer: Wolters Kluwer 2010, p. 192: “Voordat afwijzing in beeld komt, moet allereerst worden gezocht naar wegen om tegemoet te komen aan de wensen van beide partijen. Geheimhouding hoeft niet altijd achterhouden te betekenen, maar kan soms ook worden gewaarborgd door benoeming van een deskundige of door het gedeeltelijk onleesbaar maken van sommige passage’s.”

¹⁹⁰ Vgl. Rechtbank Haarlem 11 november 2009, ECLI:NL:RBHAA:2009:BK3259, r.o. 3.19: “Met betrekking tot de wijze van het verstrekken van afschriften en inzage denkt de rechtbank aan een regeling waarbij de advocaten

zover de advocaten over bepaalde passages onderling geen overeenstemming krijgen, kunnen zij zich ten aanzien van die passages tot de rechtbank wenden voor een finaal oordeel.

Ad V. Geen onaanvaardbare doorkruising van bestuursrechtelijke Woo-procedure

- 11.35 In randnummers 65 – 70 van de Kortgedingdagvaarding stelt gemeente Veenendaal dat de indiening van een Woo-verzoek de geëigende wijze is om informatie van de overheid op te vragen,¹⁹¹ en dat het aan de bestuursrechter en aan de gemeente zelf is hoe zij dient om te gaan met openbaarmaking van informatie.¹⁹² Deze bestuursrechtelijke weg voor het verkrijgen van informatie, kan volgens de gemeente niet “*op onheuse wijze worden doorkruist door een procedure op grond van artikel 843a Rv*”.¹⁹³ Met deze stellingen miskent gemeente Veenendaal dat de Woo-procedure en de 843a-procedure een verschillend karakter hebben (deze paragraaf onder A en onder B), en dat beide procedures daarom zelfstandig en los van elkaar bestaan (deze paragraaf onder C).

A. De Wet open overheid

- 11.36 De Wet open overheid (de “**Woo**”) is per 1 mei 2022 in werking getreden en is de opvolger van de Wet openbaarheid van bestuur (de “**Wob**”).¹⁹⁴ De Woo regelt het recht op informatie over alles wat de overheid doet en is in het leven geroepen om overheden transparanter te maken.
- 11.37 Uitgangspunt van de Woo is dat eenieder kan verzoeken om openbaarmaking van onder de overheid berustende informatie (artikel 4.1 lid 1 Woo). De verzoeker hoeft geen belang te stellen bij zijn verzoek (artikel 4.1 lid 3 Woo). Ook bij de beslissing over de openbaarmaking van informatie door het bestuursorgaan is het belang van de verzoeker en/of van het onderwerp waarop een verzoek betrekking heeft irrelevant. De Woo gaat uit van een algemeen belang van openbaarheid van publieke informatie voor de democratische

van [A], nadat zij een geheimhoudingsverklaring hebben getekend, gedurende een vooraf af te spreken periode ten kantore van MSD in Haarlem inzage dienen te krijgen in de registratiedossiers en de marketingplannen. Vervolgens kunnen de advocaten van [A] aangeven van welke stukken zij afschriften wensen te krijgen. In de betreffende afschriften moeten eventuele tot individuele personen te herleiden gegevens en eventuele concurrentiegevoelige informatie onleesbaar worden gemaakt, tenzij de betreffende informatie relevant is voor de onderhavige procedure. Indien partijen hier in onderling overleg niet uitkomen, kan tussenkomst van de rechtbank nodig zijn.”

¹⁹¹ Zie bijvoorbeeld Kortgedingdagvaarding gemeente Veenendaal, randnummer 68: “[...]. In dit verband volgt uit de reeds onder randnummer 55 aangehaalde jurisprudentie dat de indiening van een Wob/Woo-verzoek de geëigende, minder ingrijpende wijze is om informatie van de overheid op te vragen. [...]”

¹⁹² Zie bijvoorbeeld Kortgedingdagvaarding gemeente Veenendaal, randnummer 67 – 68: “67. [...] Voor zover Gedaagde meent dat de burgemeester en de raad over dit alles onjuiste besluiten hebben genomen, dan staat voor haar op grond van de Wob/Woo en de Gemeentewet de bestuursrechtelijke rechtsgang open. 68. [...] In dat verband is van belang dat de bestuursorganen van de Gemeente gehouden zijn om aan de hand van strikt omliggende wettelijke kaders te beoordelen in hoeverre zij dienen over te gaan tot opheffing van de geheimhouding en openbaarmaking van de informatie. De rechtmatigheid van hun beslissingen staat ter beoordeling van de bestuursrechter.”

¹⁹³ Kortgedingdagvaarding gemeente Veenendaal, randnummer 90: “Als gezegd is de geëigende weg voor Gedaagde om inzage in het NTA-rapport te verkrijgen het indienen van een verzoek om opheffing van de geheimhouding, dan wel een tevens als zodanig aan te merken informatieverzoek op grond van de Woo. Die publiekrechtelijke rechtsgang kan niet op onheuse wijze worden doorkruist door een procedure op grond van artikel 843a Rv.”

¹⁹⁴ Hoewel de Wob met de inwerkingtreding van de Woo is ingetrokken, zijn de onder dat regime gedane uitspraken nog zeer relevant voor de Woo. Veel van de Woo is immers geïnspireerd door de Wob en de daarbij ontwikkelde rechtspraak. Waar Taubah spreekt van de Woo, zal het dus ook rechtspraak en literatuur over de Wob aanhalen.

samenleving (artikel 2.5 Woo).¹⁹⁵ Wordt de gevraagde informatie vervolgens openbaar gemaakt (passieve openbaarmaking), dan is die informatie openbaar voor *eenieder*. Dat is bij de openbaarmaking van informatie door een bestuursorgaan uit eigen beweging (actieve openbaarmaking) niet anders.¹⁹⁶

B. Artikel 843a Rv

- 11.38 Artikel 843a Rv bevat de regeling van het civiele inzagerecht, ook wel de exhibitieplicht genoemd. Het 843a-verzoek biedt partijen bij een geding de mogelijkheid om onder bepaalde voorwaarden van een ander (een wederpartij of afzonderlijke derde) inzage, afschrift of uittreksel van bepaalde bescheiden op te vragen. Het verzoek dient tot het vaststellen van de rechtspositie van de verzoeker, of ter versterking van zijn rechtspositie.¹⁹⁷ De regeling van artikel 843a Rv beoogt een efficiënte waarheidsvinding voor partijen bij een rechtsbetrekking te faciliteren.¹⁹⁸
- 11.39 Een succesvol 843a-verzoek moet voldoen aan drie cumulatieve criteria, namelijk (i) de opgevraagde bescheiden moeten betrekking hebben op een rechtsbetrekking waarbij de verzoeker partij is; (ii) de verzoeker dient een rechtmatig belang te hebben tot verkrijging van de bescheiden; en (iii) het verzoek moet zien op bepaalde bescheiden. Indien het 843a-verzoek wordt toegewezen, verkrijgt enkel de verzoeker het recht op inzage en afschrift van de bescheiden.

C. Samenloop artikel 843a Rv en de Wet open overheid

- 11.40 Uit het bovenstaande volgt dat zowel een Woo-procedure als een 843a-procedure erop gericht zijn om informatie te verkrijgen, maar dat de procedures voor het overige van elkaar verschillen:
- De bestuursrechtelijke Woo-procedure is in het leven geroepen ter bevordering van de transparantie van de overheid. Dat maakt dat iedereen openbaarheid van stukken kan opvragen, zonder daarbij enig belang te hoeven aantonen. Voorts geldt dat openbaarheid voor één, openbaarheid voor ieder is. Stukken die via de Woo openbaar zijn gemaakt, kan iedereen inzien. Dit leidt er ook toe dat de Woo een veelheid aan gronden kent die (gehele en/of gedeeltelijke) openbaarmaking van een stuk beperken.
 - De civielrechtelijke 843a-procedure is in het leven geroepen ter ondersteuning van de bewijspositie van een procespartij. Alleen degene die een rechtmatig belang heeft en een rechtsbetrekking kan aantonen is gerechtigd tot het verkrijgen van bepaalde bescheiden die in het bezit zijn van een andere partij. Een geslaagd beroep op 843a Rv betekent dat alleen de verzoekende partij

¹⁹⁵ Zie bijvoorbeeld ook ABRvS 28 december 2016, ECLI:NL:RVS:2016:3478, r.o. 3.1: “Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen (uitspraak van 17 februari 2010, ECLI:NL:RVS:2010:BL4132) vooronderstelt de Wob het belang van openbaarmaking voor een goede en democratische besluitvorming als een op zichzelf staand belang en is het gewicht van dit belang niet afhankelijk van het onderwerp waarop de documenten betrekking hebben.”

¹⁹⁶ Vgl. N. Bontje, Maatwerk op grond van de Wet open overheid, *Mediaforum* 2022-5.

¹⁹⁷ A. Holtland & N. Orlić, Verzoeken om informatie: kiezen kan doen verliezen, *Ondernemingsrecht* 2018/58.

¹⁹⁸ *Kamerstukken II* 2011/2012, 33 079, nr. 3, p. 1.

inzage en/of afschrift krijgt van het bescheid. Dit leidt ertoe dat in beginsel het volledige bescheid wordt verstrekt.

- 11.41 Gelet op deze verschillen is het dan ook niet zo dat een 843a-verzoek een doorkruising vormt van het aanhangige Woo-verzoek.¹⁹⁹ Beide procedures bestaan naast elkaar en sluiten elkaar ook niet uit.²⁰⁰ Het gaat immers om verschillende procedures, met verschillende strekkingen.²⁰¹ Dit volgt ook uit jurisprudentie van de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State (“**ABRvS**”):²⁰²

“Artikel 843a van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering heeft betrekking op de kennisneming van gedingstukken door belanghebbenden in een civiele procedure. Anders dan de Wob, regelt dit artikel niet de publieke toegang tot informatie en bevat dit artikel evenmin een uitputtende openbaarmakingsregeling. [...]”

- 11.42 In de rechtspraak over dit onderwerp worden steeds de verschillen tussen de aard en het karakter van de Woo en de 843a benadrukt. Zie bijvoorbeeld:

Hoge Raad 20 december 2002, ECLI:NL:HR:2002:AE3350, r.o. 4.4.4:²⁰³ *“Ten slotte verdient opmerking dat voor de beantwoording van de vraag of gewichtige redenen aanwezig zijn die rechtvaardigen dat in een procedure als de onderhavige, waarin een bestuursbeslissing door de betrokkene aan de rechter ter toetsing is voorgelegd, het bestuursorgaan bepaalde gegevens geheim houdt en dus in zoverre niet aan zijn inlichtingenverplichting voldoet, op zichzelf niet beslissend is of de rechter in het kader van een LOB-procedure [Landsverordening openbaarheid van bestuur, het Antilliaanse equivalent van de Woo, adv.] de weigering om die gegevens openbaar te maken gegrond heeft geoordeeld. In een procedure als de onderhavige gaat het immers om de toegang van partijen tot voor die procedure relevante informatie, terwijl het in een LOB-procedure gaat om de aan een ieder toekomende aanspraak op publieke openbaarheid.”*

Hof Amsterdam 27 december 2011, ECLI:NL:GHAMS:2011:BU9550, r.o. 2.11: *“Voor zover de Gemeente heeft gesteld dat de procedure van artikel 843a Rv niet tot een verplichting tot inzage en afschriften van documenten kan leiden waarvan de openbaarmaking op grond van de Wob (tot dusverre) is geweigerd verwerpt het hof dit betoog. In een procedure als de onderhavige gaat het immers om de toegang van partijen*

¹⁹⁹ Dit Woo-verzoek is nota bene niet aanhangig gemaakt door Taubah, zoals de gemeente Veenendaal ook erkend in bijvoorbeeld randnummer 25 van de Kortgedingdagvaarding: *“Gedaagde heeft zelf overigens geen Wob-verzoek ingediend en ook niet verzocht om opheffing van de geheimhouding ten aanzien van het rapport.”*

²⁰⁰ Rechtbank Midden-Nederland 10 oktober 2019, ECLI:NL:RBMNE:2019:4685, r.o. 4.16: *“Vooropgesteld wordt dat de afwijzing van het Wob-verzoek niet in de weg staat aan toewijzing van de onderhavige, op artikel 843a Rv gebaseerde, vordering. De Wob heeft geen exclusief karakter en bevat geen geheimhoudingsplicht, maar bevat een regeling die een inzagerecht geeft aan een ieder. De maatstaven die bij toe- of afwijzing van een Wob-verzoek worden aangelegd zijn als gevolg daarvan niet één op één over te nemen in een civiele procedure op grond van artikel 843a Rv.”* (markering, Adv.)

²⁰¹ A. Hammerstein, Ontwikkelingen rond het inzagerecht, *Rechtsgeleerdheid Magazijn Themis*, 2020/6: *“Wie gegevens van de overheid wil hebben, kan gebruikmaken van de Wet openbaarheid van bestuur (WOB). De strekking van de WOB is een andere dan die van art. 843a Rv. De WOB gaat uit van het beginsel van openbaarheid en kent daarmee aan iedereen het recht toe informatie op te vragen, met uitzondering van de in de wet bepaalde uitzonderingen die ook neerkomen op gewichtige redenen doch in de praktijk niet eenvoudig te hanteren zijn. Ik ga daarop niet verder in. Als een verzoek onder de WOB is afgewezen, staat dit niet in de weg aan een verzoek op grond van art. 843a Rv. In essentie berust dit op het onderscheid dat ik zojuist heb vermeld.”*

²⁰² ABRvS 25 november 2015, ECLI:NL:RVS:2015:3635, AB 2016/47, m.nt. P.J. Stolk, r.o. 3.2.

²⁰³ Hoge Raad 20 december 2002, ECLI:NL:HR:2002:AE3350, NJ 2004/4, m.nt. J.B.M. Vranken (*Lightning Casino*). Deze uitspraak is volgens Vranken van overeenkomstige toepassing op de WOB-procedure. Vgl. A. Hammerstein, Ontwikkelingen rond het inzagerecht, *Rechtsgeleerdheid Magazijn Themis*, 2020/6, waarin hij in het kader van de WOB aan het *Casino Lightning*-arrest van de Hoge Raad refereert.

tot voor die procedure relevante informatie, terwijl het in een Wob-procedure gaat om de aan een ieder toekomende aanspraak op publieke openbaarheid. Dit betekent dat de beslissing in een Wob-procedure op zichzelf niet beslissend is voor de invulling van het begrip "gewichtige redenen" als bedoeld in het vierde lid van voornoemde bepaling, zodat het niet aangewezen is om – zoals Enschedé (in haar memorie na tussenarrest onder 2.8.3) naar voren heeft gebracht – de uitspraak in het onderhavige incident en de procedure in de hoofdzaak op te schorten totdat de bestuursrechter met betrekking tot het Wob-verzoek onherroepelijk uitspraak zal hebben gedaan."

Hof Den Haag 16 juli 2019, ECLI:NL:GHDHA:2019:1836, r.o. 25: *"Ten slotte doet EUR een beroep op de weigeringsgrond van artikel 10, eerste lid sub c Wob. Op grond van deze bepaling blijft het verstrekken van informatie ingevolge de Wob achterwege voor zover dit bedrijfs- en fabricagegegevens betreft die door natuurlijke personen of rechtspersonen vertrouwelijk aan de overheid zijn medegedeeld. Deze weigeringsgrond geldt echter voor het verstrekken van informatie ingevolge de Wob en kan niet in het kader van artikel 843a Rv aan FacilitylinQ worden tegengeworpen."*

- 11.43 Ook hieruit volgt dat de Woo-procedure en de 843a-procedure verschillende functies dienen, een eigen toetsingskader hebben, en niet aan elkaar in de weg staan. De stelling van de gemeente Veendam dat de 843a-procedure een onheuse doorkruising vormt van het aanhangige Woo-verzoek, is dan ook onjuist. Dit kan dan ook niet in de weg staan aan toewijzing van de gevorderde inzage en afschrift.

Conclusie

- 11.44 Het bovenstaande leidt tot de conclusie dat de 843a-vordering van Taubah moet worden toegewezen. Aan alle vereisten uit lid 1 is voldaan, en de uitzonderingen van lid 3 en lid 4 zijn niet van toepassing. Bovendien kan de rechtbank eventueel extra waarborgen gelasten ex lid 2.

12. SUBSTANTIËRINGSPLICHT

12.1 Taubah verwacht dat gemeente Veenendaal de volgende verweren zal opwerpen:

- I. Ten aanzien van de onrechtmatigheid van het onderzoek en het NTA-rapport zal gemeente Veenendaal zich beroepen op de aan de burgemeester toegekende bevoegdheid voortvloeiende uit artikel 172 Gemeentewet of enig andere bepaling uit de Gemeentewet. Taubah heeft in Hoofdstuk 5 toegelicht dat de Gemeentewet geen grondslag biedt voor het heimelijke onderzoek.
- II. Gemeente Veenendaal zal zich beroepen op de vertrouwelijkheid van het NTA-rapport en op de staatsveiligheid die in het gevaar zou komen als het NTA-rapport in handen komt van Taubah. Dat de staatsveiligheid niet in het gevaar komt, is reeds toegelicht in randnummers 11.30 – 11.34.

13. BEWIJSAANBOD

- 13.1 Voor zover de rechtbank zich onvoldoende voorgelicht acht ten aanzien van de impact die het handelen van gemeente Veenendaal tegenover Taubah heeft veroorzaakt, biedt Taubah aan om de bestuurders van Taubah te horen, in het bijzonder de heer Bilal Riani, secretaris van Taubah.
- 13.2 Voor zover de rechtbank zelf kennis wil nemen van de inhoud van het NTA-rapport en/of de bescheiden waar thans bewijsbeslag op rust, wijst Taubah (ten overvloede) op de mogelijkheden die artikelen 22 Rv en 22a lid 2 Rv de rechtbank bieden.

14. BEVOEGDHEID

- 14.1 Gedaagde Gemeente Veenendaal ligt in het arrondissement van de rechtbank Midden-Nederland, daarmee is deze rechtbank ex artikel 99 Rv bevoegd om over dit geschil te oordelen.

MITSDIEN:

Het de rechtbank Midden-Nederland moge behagen, bij vonnis, voor zover mogelijk uitvoerbaar bij voorraad:

- I. te verklaren voor recht dat gemeente Veenendaal onrechtmatig heeft gehandeld tegenover Taubah en haar gemeenschap door een particulier bedrijf de opdracht te geven een non informed onderzoek uit te voeren naar Taubah, althans door de handelingen te verrichten zoals in Hoofdstuk 4 omschreven;
- II. te verklaren voor recht dat gemeente Veenendaal aansprakelijk is voor de schade die haar onrechtmatig handelen zoals in Hoofdstuk 8 omschreven heeft veroorzaakt aan Taubah en haar gemeenschap en gehouden is deze schade te vergoeden;
- III. gemeente Veenendaal te verbieden om in vergelijkbare omstandigheden als onderhavige zaak een non informed onderzoek uit te (laten) voeren naar Taubah, op straffe van een onmiddellijk opeisbare dwangsom van EUR 250.000,- per overtreding van dit verbod en een aanvullende dwangsom van EUR 5.000,- voor elke dag dat deze overtreding voortduurt, met een maximum van EUR 500.000,-;
- IV. gemeente Veenendaal te gebieden om, binnen zeven dagen na betekening van het in dezen te wijzen vonnis, schriftelijk aan de advocaten van Taubah mede te delen:
 - a. welke repressieve maatregelen zij heeft genomen tegenover Taubah en haar bezoekers als gevolg van het NTA-rapport;
 - b. aan welke partijen (personen inbegrepen) zij het NTA-rapport, de NTA-presentatie dan wel de conclusies van het NTA-rapport heeft verstuurd met verstrekking van een kopie van de relevante correspondentie tussen gemeente Veenendaal en de betreffende partij;een en ander op straffe van een dwangsom van EUR 25.000,- per overtreding van voornoemd gebod, met een aanvullende dwangsom van EUR 1.000,- voor elke dag dat de overtreding voortduurt met een maximum van EUR 250.000,-.

Ten aanzien van de 843a-vordering

Primair

- V. gemeente Veenendaal te gebieden om, binnen 2 werkdagen na betekening van het in dezen te wijzen vonnis aan Taubah afschrift en inzage te verstrekken van de krachtens de beschikking van 24 april 2023 onder gemeente Veenendaal in beslag genomen bescheiden;

Subsidiar

- VI. gemeente Veenendaal te gebieden om, binnen 2 werkdagen na betekening van het in dezen te wijzen vonnis aan Taubah inzage en/of afschrift te verstrekken van de krachtens de beschikking van 24 april 2023 onder gemeente Veenendaal in beslag genomen bescheiden met in achtneming van de door de rechtbank opgelegde

waarborgen ter bescherming van de Staatsveiligheid en/of de privacy van personen, zoals nader uitgewerkt in randnummers 11.39 – 11.42 van deze dagvaarding;

Primair en subsidiair

- VII. gemeente Veenendaal te veroordelen tot betaling van een dwangsom van EUR 10.000,- per keer en/of per dag, een gedeelte van de dag daaronder begrepen, dat aan de veroordeling onder V en/of VI in het geheel of gedeeltelijk geen gevolg is gegeven, met een maximum van EUR 500.000,-;
- VIII. gemeente Veenendaal te veroordelen in de kosten van deze procedure, waaronder de kosten van het beslag, een en ander te vermeerderen met de wettelijke rente vanaf 14 dagen na betekening van het te dezen te wijzen vonnis, indien en voor zover gedaagden deze kosten niet voordien hebben voldaan.

Advocaat

Deze zaak wordt behandeld door mr. P.L. Tjiam en mr. M.A. Theodoridis van het kantoor Simmons & Simmons LLP, E: paul.tjiam@simmons-simmons.com T: 06 23830500. Tevens wordt deze zaak behandeld door mr. E.B. van de Loo van Advocatenkantoor Van de Loo en mr. R. Beets van stichting PILP.

PRODUCTIEOVERZICHT

- Productie 01** - NRC, d.d. 15 oktober 2021, "Undercover naar moskee: geheim onderzoek naar islamitische organisaties"
- Productie 02** - Aanvraag verstrekkingsgelden bij NCTV door Gemeente Veenendaal
- Productie 03** - Offerte NTA, d.d. 4 december 2017
- Productie 04** - E-mail NCTV, d.d. 24 juli 2017
- Productie 05** - Evaluatierapport Van der Feltz naar handelen gemeente Zoetermeer, d.d. 24 januari 2022
- Productie 06** - E-mail NTA, d.d. 17 oktober 2021
- Productie 07** - Q&A voor debat raadsvergadering van 21 oktober 2021
- Productie 08** - NRC, d.d. 11 november 2021 "Undercover? De gemeente wilde graag 'rauw beeld'"
- Productie 09** - NRC, d.d. 13 januari 2022: "Leidschendam-Voorburg maakte grote fouten bij onderzoek naar moskee"
- Productie 10** - NRC, d.d. 3 februari 2022, "Onderzoek: gemeente mocht moskeeën niet laten 'observeren'"
- Productie 11** - Brief burgemeester Almere de raad, inclusief de brief aan moskeebesturen, d.d. 4 oktober 2023
- Productie 12** - NRC, d.d. 19 december 2022, "Topambtenaar Schoof verzweg zorgen over undercover-onderzoeken naar moskeeën"
- Productie 13** - Raadsvoorstel 20 oktober 2021 (voorstelnummer 1902311), Raadsinformatiebrief 20 oktober 2021, en Raadsbesluit 21 oktober 2021
- Productie 14** - Brief Taubah aan gemeente Veenendaal, d.d. 20 oktober 2021
- Productie 15** - E-mail medewerkers gemeente Veenendaal, d.d. 19 oktober 2021
- Productie 16** - Grondslag voor het doen van de krachtenveldanalyse
- Productie 17** - Rapport Verdonck Klooster Associates (VKA) voor gemeente Veenendaal
- Productie 18** - E-mail burgemeester gemeente Veenendaal, d.d. 19 oktober 2021

- Productie 19** - Bericht Taubah, d.d. 14 juni 2022
- Productie 20** - Brief Minister SZW, referentie 2023-0000514863, d.d. 18 september 2023
- Productie 21** - NRC, d.d. 17 oktober 2021, "Privacywaakhond AP bezorgd door 'beeld' van heimelijk onderzoek in moskeeën"
- Productie 22** - NRC, d.d. 20 september 2023, "Autoriteit Persoonsgegevens: Ministerie, informeer bespioneerde moslims"
- Productie 23** - NRC, d.d. 21 oktober 2021, "NCTV waarschuwde voor de risico's van het undercover onderzoeken van moskeeën"
- Productie 24** - Verzoekschrift Taubah tot het leggen van conservatoir bewijsbeslag
- Productie 25** - Kortgedingdagvaarding gemeente Veenendaal