



Bijlage I

Onderzoeksopzet en methodiek

Bij het toezichtsrapport
over de uitvoering van inzageverzoeken
bestuurlijke aangelegenheden
door de AIVD en de MIVD

CTIVD nr. 58

[vastgesteld op 2 mei 2018]



Commissie van Toezicht
op de Inlichtingen- en
Veiligheidsdiensten

Onderzoeksopzet en methodiek

Onderwerp van het onderzoek

De Commissie van Toezicht op de Inlichtingen- en Veiligheidsdiensten (CTIVD) heeft een onderzoek verricht naar de uitvoering van inzageverzoeken over bestuurlijke aangelegenheden door de Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst (AIVD) en de Militaire Inlichtingen- en Veiligheidsdienst (MIVD).

De CTIVD heeft onderzocht of de uitvoering van inzageverzoeken over bestuurlijke aangelegenheden op rechtmatige wijze plaatsvindt. De wet voorziet in een aantal gronden die aan vrijgave van gegevens over bestuurlijke aangelegenheden in de weg staat, zoals bescherming van het actuele kennisniveau, werkwijze en bronnen van de diensten (nationale veiligheid; art. 55 Wiv 2002). Het behoort tot de taak van de CTIVD te beoordelen of de weigeringsgronden rechtmatig zijn toegepast. Deze toets houdt in dat beoordeeld wordt of een toegepaste grond daadwerkelijk aan vrijgave van de gegevens in de weg staat. Indien een grond onjuist of te ruim geïnterpreteerd wordt dan botst dit met het recht op inzage. Hierbij heeft de CTIVD ook beoordeeld of de besluiten tijdig zijn genomen en op het juiste niveau en voldoende zijn gemotiveerd.

De CTIVD heeft ook aandacht gehad voor de knelpunten en aanbevelingen die de commissie-Dessens onder meer ten aanzien van het inzageregime in de Wiv 2002 formuleerde.¹ Dit rapport vormde een aanleiding om het inzagerecht naar bestuurlijke aangelegenheden in een breder perspectief te beschouwen en ook in het onderzoek de percepties in de maatschappij over de uitvoering van dit recht door de inlichtingen- en veiligheidsdiensten te betrekken. Op grond van het voorgaande heeft de CTIVD gezien welke aandachtspunten uit de samenleving naar voren komen, hoe deze zich verhouden tot de bevindingen uit het dossieronderzoek en welke aanknopingspunten bestaan voor een zo ruim mogelijke invulling van het belang van transparantie door de AIVD en de MIVD met aandacht voor het scheppen van wederzijds begrip en verwachtingenmanagement waar dat aangewezen is.

Tijdsverloop van het onderzoek

Het onderzoek is op 20 juli 2017 aangekondigd. Het concept-toezichtsrapport is vastgesteld op 14 februari 2018. Vervolgens is het concept-rapport overeenkomstig artikel 79 lid 2 Wiv 2002 (thans art.113 Wiv 2017) aan de beide ministers gestuurd om te reageren op de opgenomen bevindingen en de openbaarmaking van eventuele staatsgeheime informatie. De wet bepaalt dat zij binnen een door de CTIVD gestelde redelijke termijn reageren. De afgesproken reactietermijn is zes weken. Volgens gemaakte afspraken worden eerst de beide diensthoofden in de gelegenheid gesteld te reageren. Hiervoor geldt een termijn van drie weken (binnen de zes weken termijn van de minister).

¹ Rapport van de commissie-Dessens, *Evaluatie Wet op de inlichtingen- en veiligheidsdiensten 2002. Naar een nieuwe balans tussen bevoegdheden en waarborgen*, dec. 2013, par. 7.2.

Op 6 maart 2018 is het concept-rapport tegelijkertijd aan de beide diensthoofden gestuurd voor een controle van de feitelijke bevindingen. Van de directeur-generaal van de AIVD is op 28 maart 2018 een reactie ontvangen. Wij hebben hierop een reactie aan hem en de minister van BZK gestuurd op 4 april 2018. De minister van BZK heeft op 25 april 2018 op het concept-rapport gereageerd. Van de directeur van de MIVD is op 4 april 2018 een reactie op het concept-rapport ontvangen. Wij hebben dezelfde dag onze reactie hierop aan hem en de minister van Defensie gestuurd. De reactie van de minister van Defensie op het concept-rapport is ontvangen op 1 mei 2018. Het toezichtsrapport is vastgesteld op 2 mei 2018. Het toezichtsrapport is op 2 mei 2018 aan de beide ministers gestuurd met het verzoek het rapport binnen zes weken, overeenkomstig artikel 113 lid 5 van de Wiv 2017 (voorheen artikel 79 lid 5 Wiv 2002), toe te sturen aan de beide Kamers der Staten-Generaal.

Afbakening van het onderzoek

De CTIVD doet in het onderhavige onderzoek geen uitspraken over de besluitvorming in individuele inzageverzoeken die onderwerp zijn, dan wel zijn geweest, van een bezwaar- en/of beroepsprocedure. Nu in de bezwaarprocedure en de procedures in beroep en hoger beroep (bij de rechter) in beginsel van alle achterliggende stukken kennis kan worden genomen en op basis van die stukken een gefundeerde beslissing kan worden genomen, is hier ook geen reden toe. Bovendien is het niet aan de CTIVD rechterlijke beslissingen te heroverwegen. Dergelijke beslissingen maken wel deel uit van het voorliggende onderzoek, maar slechts in zoverre dat zij onderdeel zijn van een systeem dat op haar rechtmatigheid wordt getoetst.²

Opmerking verdient hier verder dat in dit onderzoek niet is betrokken de vraag in hoeverre de gegevens die de diensten onder zich hebben al hadden moeten worden vernietigd. De CTIVD heeft reeds in eerdere rapporten gewezen op het belang van vernietiging en derubricering van gegevens.³ De diensten zijn wettelijk verplicht gegevens die, gelet op het doel waarvoor zij zijn verwerkt, hun betekenis hebben verloren, te vernietigen (art. 43 Wiv 2002). Ook dienen zij periodiek te onderzoeken of de rubricering van gegevens kan worden herzien dan wel beëindigd (art. 44 Wiv 2002, artikel 5 Besluit Voorschrift informatiebeveiliging Rijksdienst Bijzondere Informatie 2013⁴). Gegevens die gederubriceerd zijn, kunnen in aanmerking komen voor overbrenging naar het Nationaal Archief. Daar zijn de gegevens toegankelijk voor een breed publiek. Aan de overbrenging van gegevens naar het Nationaal Archief en de vernietiging van gegevens dient een vastgestelde selectielijst ten grondslag te liggen. In 2016/2017 zijn de generieke selectielijsten voor de AIVD en de MIVD tot stand gekomen.

Tevens heeft het onderzoek zich niet uitgestrekt tot een beoordeling of de gegevens die naar aanleiding van een inzageverzoek zijn aangetroffen, rechtmatig zijn vergaard, tenzij er bepaalde aanwijzingen bestonden die de rechtmatigheid van de vergaring in twijfel trokken. Die situatie heeft zich in dit onderzoek niet voorgedaan.

Verhouding tot het onderzoek in toezichtsrapport nr. 54 (inzageverzoeken persoonsgegevens)

De CTIVD bouwt in dit onderzoek voort op het onderzoek naar de uitvoering van inzageverzoeken over persoonsgegevens (toezichtsrapport nr. 54, sept. 2017).⁵ Bij dat rapport is een uitvoerig toetsingskader gevoegd (bijlage II), waarin de wettelijke regeling, de weigeringsgronden, de jurisprudentie van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (ABRS) over inzageverzoeken in de Wiv 2002 en de procedurele waarborgen voor het inzageproces van zowel persoonsgegevens als bestuurlijke

² Zie tevens Bijlage II, par. 7.4 bij toezichtsrapport van de CTIVD nr. 54 (2017) over de uitvoering van inzageverzoeken persoonsgegevens door de AIVD en de MIVD, *Kamerstukken II 2016/17*, 29 924, nr. 152 (bijlage), beschikbaar op www.ctivd.nl.

³ Toezichtsrapport van de CTIVD nr. 33 (2012) inzake de rubricering van staatsgeheimen door de AIVD, *Kamerstukken II 2011/12*, 30 977, nr. 47 (bijlage), beschikbaar op www.ctivd.nl.

⁴ Besluit Voorschrift Informatiebeveiliging Rijksdienst Bijzondere Informatie (VIRBI 2013).

⁵ Toezichtsrapport van de CTIVD nr. 54 over de uitvoering van inzageverzoeken persoonsgegevens door de AIVD en de MIVD, *Kamerstukken II 2016/17*, 29 924, nr. 152 (bijlage), beschikbaar op www.ctivd.nl.

aangelegenheden uiteen zijn gezet. Dit toetsingskader heeft gelijke gelding voor het huidige onderzoek. Daarom is ervoor gekozen bij dit rapport te volstaan met een verwijzing naar rapport nr. 54 (bijlage II) en niet het gehele toetsingskader opnieuw op te nemen. Wel is in bijlage II bij dit rapport een beknopte *samenvatting* van enkele relevante bepalingen gevoegd. Tevens wordt hier nader ingegaan op een aantal punten uit de (recente) jurisprudentie van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (ABRS) dit van specifiek belang is voor inzageverzoeken over bestuurlijke aangelegenheden, zoals de motivering van de weigering, de reikwijdte van het inzageverzoek en de verslaglegging van de naslag in het archief. In zoverre vormt bijlage II (en de tekst van het rapport) *een aanvulling* op het toetsingskader bij rapport 54. De CTIVD heeft in het kader van het huidige onderzoek de jurisprudentie van de ABRS over inzageverzoeken bestuurlijke aangelegenheden (2002-2017) diepgaand bestudeerd en daarover ook gesproken met een voormalig staatsraad.

In het onderzoek naar de uitvoering van inzageverzoeken over persoonsgegevens bij de AIVD en de MIVD heeft de CTIVD uitvoerig verslag gedaan van het beleid, de werkwijze en de organisatie van de behandeling van inzageverzoeken over persoonsgegevens. Hierbij is met name onderzocht of er voldoende waarborgen zijn ingebouwd in het inzageproces om op een rechtmatige wijze uitvoering te kunnen geven aan de wettelijke verplichting. De procedurele waarborgen die de CTIVD van belang acht, zijn weergegeven in paragraaf 8 van bijlage II bij toezichtsrapport nr. 54. Het gaat daarbij om waarborgen die verband houden met het overzicht over het proces en het bewaken van de wettelijke termijnen, de volledigheid van de naslag die wordt verricht naar aanleiding van een inzageverzoek, de juiste besluitvorming en het afleggen van verantwoording. Uit het onderzoek van de CTIVD is gebleken dat de bevindingen over dit inzageproces gelijke gelding hebben voor de uitvoering van inzageverzoeken bestuurlijke aangelegenheden. De CTIVD heeft daarom besloten het inzageproces niet opnieuw zo uitgebreid te onderzoeken en alleen eventuele specifieke aandachtspunten in het huidige rapport te benoemen.

Hoe heeft de CTIVD dit onderzoek uitgevoerd?

Achtergrondgesprekken

Het rapport Dessens over de evaluatie van de Wiv 2002, met name op het punt van het inzagerecht, vormde de basis van dit onderzoek.⁶ De CTIVD heeft gesproken met de voorzitter en secretaris van de commissie-Dessens die in 2013 deze evaluatie heeft verricht. Het gesprek was bedoeld om een nadere toelichting en achtergronden te verkrijgen bij een aantal bevindingen uit het evaluatierapport.

Daarnaast heeft de CTIVD verschillende gesprekken gevoerd met mensen die ervaring hebben met het doen van inzageverzoeken naar bestuurlijke aangelegenheden, zowel bij de inlichtingen- en veiligheidsdiensten (op basis van de Wiv 2002) als wel bij andere overheidsorganen (op basis van de Wet openbaarheid van bestuur (Wob)). Het doel van deze gesprekken was niet om een wetenschappelijk verantwoord beeld van de opvattingen in de maatschappij te schetsen. Zij zijn slechts bedoeld als verkenning van mogelijke knelpunten in de beoordeling en afhandeling van inzageverzoeken bestuurlijke aangelegenheden. Uitlatingen van de gesprekspartners zijn niet herleidbaar in het rapport opgenomen. De namen zijn met toestemming van de gesprekspartners vermeld. Er is gesproken met dhr. R. Zenger (Bits of Freedom), dhr. W. van der Schans (journalist/KRO-NCRV), dhr. C. Wiebes (wetenschapper), dhr. M. Martijn (journalist/De Correspondent), dhr. H.P. Valkenier (ervaringsdeskundige).

Een andere belangrijke richtingaanwijzer vormde de jurisprudentie van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (ABRS). De bevindingen van de jurisprudentieanalyse heeft de CTIVD besproken met een voormalig staatsraad.

⁶ Rapport van de commissie-Dessens, *Evaluatie Wet op de inlichtingen- en veiligheidsdiensten 2002. Naar een nieuwe balans tussen bevoegdheden en waarborgen*, dec. 2013, par. 7.2.

AIVD

Het onderzoek bestond uit dossieronderzoek en het voeren van gesprekken met medewerkers van de AIVD. Daarnaast zijn er schriftelijke vragen gesteld.

De inzagebesluiten in de periode juni 2016 tot juni 2017 zijn onderzocht.

In totaal zijn in de onderzoeksperiode periode 182 inzagebesluiten over bestuurlijke aangelegenheden genomen. Ten aanzien van 97 inzagebesluiten geldt dat zij ten tijde van het onderzoek onderwerp waren (geweest) van een bezwaar- of beroepsprocedure. Ten aanzien van 25 besluiten stond ten tijde van het onderzoek door de CTIVD nog bezwaar dan wel beroep open voor de verzoeker. Deze 122 besluiten zijn door de CTIVD niet in haar onderzoek betrokken. Van de overgebleven 60 besluiten heeft de CTIVD er 6 op inhoud bestudeerd. Bij de selectie is rekening gehouden met de omvang van het dossier (dossiers van een behapbare omvang), het verzochte onderwerp (goed afgebakend en relevant, in de zin van dat er voldoende informatie over aanwezig is), tijds kader (van redelijk recent tot zeer gedateerd).

De zes inzagebesluiten, met achterliggende werkdossiers, zijn volledig inhoudelijk onderzocht, waarvan één omvangrijk dossier, betreffende een verzoek om actuele informatie, met een speciale focus op openbare stukken. In alle onderzochte dossiers zijn gegevens aangetroffen in het archief die vervolgens door de AIVD op vrijgave zijn beoordeeld.

MIVD

Het onderzoek bestond uit dossieronderzoek en het voeren van gesprekken met medewerkers van de MIVD. Ook zijn schriftelijke vragen gesteld.

De inzagebesluiten in de periode januari 2016 tot juni 2017 zijn onderzocht.

In totaal zijn in deze periode 95 inzagebesluiten over bestuurlijke aangelegenheden genomen. Ten aanzien van 76 inzagebesluiten geldt dat zij ten tijde van het onderzoek onderwerp waren (geweest) van een bezwaar- of beroepsprocedure. Ten aanzien van 12 besluiten stond ten tijde van het onderzoek door de CTIVD nog bezwaar dan wel beroep open voor de verzoeker. Deze 88 besluiten zijn door de CTIVD niet in haar onderzoek betrokken. De overgebleven 7 inzagebesluiten heeft de CTIVD onderzocht. Hiervan zijn 5 besluiten volledig op inhoud beoordeeld. In 2 inzagebesluiten zijn geen gegevens in de archieven van de MIVD aangetroffen. Deze 2 besluiten zijn beoordeeld in het licht van de wijze van naslag, motivering en verslaglegging.

De CTIVD is van oordeel dat zij op basis van haar onderzoek een representatief beeld van de uitvoering van inzagebesluiten over bestuurlijke aangelegenheden bij de beide diensten heeft verkregen.

Tijdelijk adres:
Frederikkazerne, gebouw 35
Van Alkemadelaan 786 | 2597 Den Haag
Postbus 90701 | 2509 LS Den Haag

T 070 315 58 20 | **F** 070 381 71 68
E info@ctivd.nl | www.ctivd.nl