

Toezichtsrapport

De gegevensverstrekking door de AIVD binnen Nederland over (vermoonde) jihadisten

CTIVD nr. 57

[vastgesteld op 13 maart 2018]

Commissie van Toezicht op de Inlichtingen- en Veiligheidsdiensten

Commissie van Toezicht
op de Inlichtingen- en
Veiligheidsdiensten

CTIVD nr. 57

TOEZICHTSRAPPORT

**De gegevensverstrekking door de AIVD
binnen Nederland over (vermeende) jihadisten**

Inhoudsopgave

1 Inleiding 7

2 Nationaal beleid tegengaan gewelddadig jihadisme 10

2.1 De Nationale Contraterrorisme-strategie 10

2.2 Het Integrale Actieprogramma Aanpak Jihadisme 10

2.3 Wettelijke regelingen 12

3 Algemeen beeld 14

4 Ambtsberichten 16

4.1 Totstandkoming 16

4.2 Ontvangers en maatregelen 18
4.2.1 Opsporing en vervolging van strafbare feiten 18
4.2.2 Vreemdeling- en nationaliteitsrechtelijke maatregelen 19
4.2.3 Tijdelijke bestuurlijke maatregelen 19

4.3 Noodzakelijkheid en proportionaliteit 22

4.4 Inhoud 23

4.5 Conclusies 23

5 Inlichtingenberichten 25

5.1 Totstandkoming 25

5.2 Ontvangers 25

5.3 Inhoud 26

5.4 Conclusies 27

6 Publicaties 29

6.1 Juridische kwalificatie 29

6.2 Totstandkoming, doelen en gebruik 30

6.3 Inhoud 32

6.4 Conclusies 33

7 Het delen van gegevens in overleggen 35

7.1 Algemene bevindingen 36

7.2 Het Bevriezingsoverleg (BVO) 36
7.2.1 De praktijk 36
7.2.2 Waarborgen 37
7.2.3. Conclusies 38

7.3 Het bilateraal overleg met gemeenten 38
7.3.1 De praktijk 38
7.3.2 Waarborgen 39
7.3.3 Conclusies 41

7.4 Het Afstemmingsoverleg terrorisme (AOT) 41
7.4.1 De praktijk 42
7.4.2 Waarborgen 42
7.4.3 Conclusies 44

8 De samenwerking met de CT-infobox 45

9 Conclusies 47

10 Aanbevelingen 48

Commissie van Toezicht
op de Inlichtingen- en
Veiligheidsdiensten

CTIVD nr. 57

SAMENVATTING

De gegevensverstrekking door de AIVD binnen Nederland over (vermeende) jihadisten

In Nederland is met het Actieprogramma Integrale Aanpak Jihadisme van 29 augustus 2014[1] (hierna: het Actieprogramma) gekozen voor een brede aanpak van het gewelddadig jihadisme, waarbij de betrokken organisaties multidisciplinair samenwerken op lokaal, nationaal en internationaal niveau. Waar het gaat om personen die in verband worden gebracht met het gewelddadig jihadisme, wordt ingezet op repressieve maatregelen om de risico's die van deze personen uitgaan te beperken. De Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst (AIVD) draagt aan deze maatregelen bij door, bijvoorbeeld in de vorm van ambtsberichten, gegevens te verstrekken over (vermeende) jihadisten aan overheidsinstanties, zoals het Openbaar Ministerie (OM) of gemeenten, die bevoegd zijn maatregelen te nemen. Daarbij mag van de AIVD een bepaalde betrokkenheid worden verwacht bij het vervolgtraject na de gegevensverstrekking. Dit wordt in het Actieprogramma benadrukt door de opdracht alle beschikbare en relevante informatie te delen met de Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid (NCTV), het Openbaar Ministerie (OM), de politie en gemeenten om zo de meest effectieve interventie te bepalen en de integraliteit te bewaken.

Door de aanslagen in Europa en daarbuiten is de maatschappelijke en politieke aandacht voor deze aanpak aanzienlijk toegenomen in de afgelopen jaren. De urgentie om de dreiging van het gewelddadig jihadisme terug te dringen leidt daardoor tot druk op het nemen van maatregelen. Dit vraagt om snel en slagvaardig handelen door alle betrokken partijen. Juist in deze dynamiek is het van belang te toetsen of de AIVD bij het verstrekken van gegevens over (vermeende) jihadisten binnen de wettelijke kaders is gebleven. De Commissie van Toezicht op de Inlichtingen- en Veiligheidsdiensten (CTIVD) heeft daarom onderzocht of de AIVD rechtmatig heeft gehandeld bij het verstrekken van gegevens over (vermeende) jihadisten aan Nederlandse overheidsinstanties in de periode van januari 2016 tot maart 2017.

In het onderzoek zijn de gegevensstromen vanuit de AIVD op het gebied van (vermeende) jihadisten op nationaal niveau in kaart gebracht. Daaruit blijkt dat de AIVD door middel van schriftelijke producten en het mondeling delen van gegevens in overleggen, informatie verstrekt aan veel van de partijen die deelnemen aan het Actieprogramma. In de eerste plaats concludeert de CTIVD dat de vormen van gegevensverstrekking die zijn onderzocht (bijvoorbeeld het mondeling delen van gegevens in overleggen of de uitgebrachte ambtsberichten) in het algemeen noodzakelijk waren in het belang van de nationale veiligheid. Van een wildgroei van gegevensdeling is geen sprake. De kritiek van de CTIVD gaat over de invulling die de AIVD in een aantal gevallen hieraan heeft gegeven. De werkwijze van de dienst blijkt namelijk niet altijd voldoende afgestemd op de huidige praktijk en de rol die de AIVD heeft in de samenwerking met zijn ketenpartners ter uitvoering van het Actieprogramma. Daardoor wordt bij een aantal vormen van gegevensverstrekking niet voorzien in de benodigde waarborgen en is de AIVD te weinig betrokken bij het vervolgtraject na de gegevensverstrekking.

---

[1] *Kamerstukken II* 2013/14, 29 754 nr. 253 (bijlage).

Schriftelijke producten

Bij schriftelijke producten (ambtsberichten, inlichtingenberichten, publicaties) is met name een zorgvuldig proces van totstandkoming van belang. Dit proces moet zijn afgestemd op het doel en het verwachte gebruik; producten die bestemd zijn om bij te dragen aan maatregelen die een persoon in zijn (rechtmatige) belangen kunnen aantasten, vergen meer waarborgen in het totstandkomingsproces dan producten die bedoeld zijn om de ontvanger te informeren.

De algemene conclusie ten aanzien van ambtsberichten en inlichtingenberichten over (vermeende) jihadisten is dat de AIVD bij het uitbrengen hiervan rechtmatig heeft gehandeld. Deze producten komen op een zorgvuldige wijze tot stand, waarbij de procedure is afgestemd op het verwachte gebruik door de ontvanger. Het steeksproefgewijs onderzoek levert het beeld op dat de ambtsberichten die de AIVD in de onderzoeksperiode heeft uitgebracht, gestaafd worden door de achterliggende informatie. Vastgesteld is ook dat aan de wettelijke vereisten van noodzakelijkheid, proportionaliteit en een betrouwbaarheidsaanduiding of bronvermelding in de tekst van de berichten is voldaan, behoudens in één geval waarbij het niet noodzakelijk was een inlichtingenbericht aan een bepaalde ontvanger te verstrekken.

Wel plaatst de CTIVD een kritische kanttekening bij de werkwijze van de AIVD op het gebied van ambtsberichten. Van de AIVD mag op grond van het Actieprogramma worden verwacht dat de dienst vooruitkijkt naar de toepassing van het schriftelijke product en meedenkt met de ontvanger daarvan: Wat heeft deze nodig voor zijn besluitvorming? Het onderzoek wijst uit dat op dit vlak nog stappen kunnen en moeten worden gezet. Bij het uitbrengen van ambtsberichten (bijvoorbeeld aan gemeenten) ten behoeve van tijdelijke bestuurlijke maatregelen zal de AIVD al rekening moeten houden met de verplichte heroverweging van die maatregel door de beslissingsbevoegde instantie en voorbereid zijn daarvoor in een later stadium informatie aan te leveren. Het is daarnaast van belang dat de AIVD de ontvangers van ambtsberichten algemene informatie aanbiedt over AIVD-ambtsberichten en actief onder hun aandacht brengt dat zij kunnen verzoeken om vertrouwelijke inzage van de achterliggende stukken van het ambtsbericht. Zo worden andere overheidsinstanties beter in staat gesteld de grondslag van hun beslissingen en daarmee ook de rechtspositie van de personen waar de ambtsberichten over gaan, te borgen. Dit is nu nog onvoldoende het geval.

De CTIVD heeft in het onderzoek ook de totstandkoming en inhoud van de (openbare) publicatie *Leven bij ISIS, de mythe ontrafeld* beoordeeld. Het gaat hierbij om de delen van de publicatie die informatie bevatten over personen die naar ISIS gebied zijn uitgereisd.[2] Met deze publicatie heeft de AIVD een nieuwe stap gezet in de nationale samenwerking op het gebied van het tegengaan van het gewelddadig jihadisme. Naast het gebruikelijke informerende doel had de publicatie namelijk ook een specifiek doel: het bieden van concrete handvatten aan andere overheidsinstanties ten behoeve van maatregelen jegens individuele uitreizigers. Delen van de tekst van de publicatie zijn mede op dat doel afgestemd.

Het onderzoek wijst uit dat de procedure bij de totstandkoming niet zorgvuldig genoeg was in het licht van de bijdrage die de publicatie naar verwachting zou leveren aan maatregelen jegens personen. De inhoud van de publicatie bevat dan ook een aantal gebreken. Ten eerste geven de conclusies van de publicatie de lezer te weinig inzicht in de analyse die eraan ten grondslag ligt. Uit de verwoording van de conclusies had moeten blijken dat het ging om een algemeen beeld en niet om een specifieke vaststelling ten aanzien van iedere uitreiziger. Ook had vermeld moeten worden welke uitgangspunten de AIVD bij deze conclusies heeft betrokken. Ten tweede heeft de AIVD bij twee passages over de rol van vrouwen in ISIS-gebied gebruik gemaakt van kwalificaties die niet goed aansluiten op de onderliggende informatie. Daarnaast bevat de publicatie ten onrechte geen bronvermeldingen of indicatie van de betrouwbaarheid van de informatie. Hierdoor kan de lezer de informatie niet goed

[2] Het gaat met name om de paragraaf “Het dagelijks leven bij ISIS” en de conclusie van de publicatie.

op waarde schatten. Deze gebreken leiden tot de conclusie dat de werkwijze van de AIVD bij het verstrekken van gegevens over (vermeende) jihadisten door middel van deze publicatie onzorgvuldig was.

Het mondeling delen van gegevens in overleggen

Als de AIVD mondeling persoonsgegevens deelt in overleggen met andere overheidsinstanties, dan vergt dit 'veiligheidskleppen' die voorkomen dat de gegevensverstrekking buiten de wettelijke kaders treedt. Dit moet het risico uitsluiten dat deze gegevens ten grondslag worden gelegd aan een maatregel die ingrijpt in iemands leven zonder dat het voor de betreffende persoon kenbaar is waar deze maatregel op is gebaseerd en zonder dat deze persoon zich ertegen kan verweren. De AIVD-medewerkers die deelnemen aan overleggen, moeten daarom van tevoren op de hoogte zijn van welke gegevens zij wel en niet mondeling mogen delen. Zij moeten wat zij hebben gedeeld bovendien achteraf vastleggen in een verslag. Ook zijn schriftelijke afspraken nodig met de ketenpartners in het Actieprogramma over het gebruik van de gegevens en het delen daarvan binnen hun organisaties en met externe partijen. Pas als aan deze voorwaarden is voldaan, is zorgvuldige gegevensverstrekking gewaarborgd.

De CTIVD heeft vastgesteld dat de AIVD in drie soorten van mondeling overleg persoonsgegevens van (vermeende) jihadisten heeft gedeeld met andere Nederlandse overheidsinstanties. Het gaat om het Bevriezingsoverleg (BVO), het bilateraal overleg met een aantal gemeenten en het Afstemmingsoverleg Terrorisme (AOT). Zij komt tot het oordeel dat hierbij in het algemeen is voldaan aan het vereiste van noodzakelijkheid. De werkwijzen die de AIVD daarbij hanteerde in de onderzoeksperiode zijn naar haar oordeel echter onzorgvuldig, omdat interne schriftelijke beleidskaders voor gegevensdeling en schriftelijke afspraken met de andere partijen over het gebruik en de verspreiding van die gegevens ontbraken of onvoldoende scherp waren gesteld. Deze onzorgvuldige werkwijzen brengen het risico op onrechtmatige gegevensverstrekkingen met zich mee.

Plannen voor verbeteringen

De AIVD heeft vanaf het voorjaar van 2017 gewerkt aan plannen om verbeteringen aan te brengen in zijn werkwijze. De CTIVD heeft, op basis van die plannen, de verwachting dat dit proces een aanmerkelijke verbetering zal brengen in de zorgvuldigheid van de gegevensverstrekking door de AIVD. De risico's die zich voordoen zullen door implementatie van de plannen worden verkleind. Dit neemt echter niet weg dat deze verbeterslag eerder had moeten plaatsvinden.

Commissie van Toezicht
op de Inlichtingen- en
Veiligheidsdiensten

CTIVD nr. 57

TOEZICHTSRAPPORT

**De gegevensverstrekking door de AIVD
binnen Nederland over (vermeende) jihadisten**

1 Inleiding

Wat was de aanleiding voor het onderzoek?

De dreiging die uitgaat van het gewelddadig jihadisme is complex en diffuus. Niet alleen personen die zijn uitgereisd naar strijdgebieden in Syrië en Irak en daar vandaan terugkeren, vormen een dreiging voor Nederland. Dit geldt ook voor sympathisanten die in Nederland blijven. Terroristische aanslagen, zoals die in Brussel, Parijs en Londen, worden voorbereid en uitgevoerd binnen terroristische organisaties, grensoverschrijdende netwerken, kleinschalige cellen of soms door eenlingen. Het op tijd onderkennen van de dreiging die hiervan uitgaat, en het vervolgens wegnemen daarvan, heeft een hoge – zo niet de hoogste – prioriteit.

In Nederland is met het Actieprogramma Integrale Aanpak Jihadisme (hierna: het Actieprogramma) gekozen voor een brede aanpak van het gewelddadig jihadisme, waarbij de betrokken organisaties multidisciplinair samenwerken op lokaal, nationaal en internationaal niveau. Waar het gaat om personen die reeds in verband worden gebracht met het gewelddadig jihadisme, is deze samenwerking gericht op het nemen van strafrechtelijke en/of bestuurlijke maatregelen. Hiermee wordt beoogd de risico's die van deze personen uitgaan te beperken. De Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst (AIVD) draagt hieraan bij door gegevens te verstrekken over (vermeende) jihadisten aan overheidsinstanties die bevoegd zijn die maatregelen te nemen.

De urgentie om de dreiging terug te dringen leidt tot maatschappelijke en politieke druk op het nemen van maatregelen. Dit vraagt om snel en slagvaardig handelen door alle betrokken partijen. Juist in deze dynamiek is het van belang te toetsen of de AIVD bij het verstrekken van gegevens over (vermeende) jihadisten binnen de wettelijke kaders is gebleven.

Wat is de context van het onderzoek?

De Commissie van Toezicht op de Inlichtingen- en Veiligheidsdiensten (CTIVD) kondigde op 10 maart 2016 aan een onderzoek te zullen verrichten naar de gegevensuitwisseling van de AIVD over (vermeende) jihadisten. Het onderzoek is gericht op *gegevensuitwisseling* vanaf 2015 in internationaal verband en *gegevensverstrekking* door de AIVD vanaf 2016 in nationaal verband. Het onderzoek omvat dus twee fasen: internationaal en nationaal. Elke fase resulteert in een toezichtsrapport.

De eerste fase van het onderzoek richtte zich op de multilaterale gegevensuitwisseling van de dienst (tussen de AIVD en buitenlandse inlichtingen- en veiligheidsdiensten in groepsverband). De CTIVD rapporteerde daarover in maart 2018. Dit rapport gaat over de tweede fase van het onderzoek en betreft

de nationale dimensie: gegevensverstrekking door de AIVD aan Nederlandse overheidsinstanties. Dit onderzoek is op 1 februari 2017 van start gegaan.

Wat heeft de CTIVD onderzocht?

De CTIVD heeft onderzoek gedaan naar het verstrekken van gegevens op persoonsniveau, dat wil zeggen gegevens die iets zeggen over personen die in verband worden gebracht met het gewelddadig jihadisme. Dit zijn niet alleen de personen die naar de jihadistische strijdgebieden (willen) uitreizen, of daar vandaan zijn teruggekeerd, maar ook de zogenaamde 'thuisblijvers': de personen die vanuit Nederland betrokken zijn bij de gewelddadige jihad. Deze mensen kunnen worden omschreven als personen die door hun activiteiten de gewelddadige jihad nastreven.

Het onderzoek is gericht op het beantwoorden van de volgende vraag:

> *Heeft de AIVD rechtmatig gehandeld bij het verstrekken van gegevens over (vermeende) jihadisten aan Nederlandse overheidsinstanties in de periode van 1 januari 2016 tot 1 maart 2017?*

In dat kader zijn de volgende deelvragen onderzocht en beantwoord:

1). Aan welke Nederlandse overheidsinstanties heeft de AIVD gegevens verstrekt over (vermeende) jihadisten?
2). In welke vorm zijn deze gegevens verstrekt?
3). Hoe zijn de gegevensverstrekkingen tot stand gekomen?
4). Wat was de inhoud van de gegevensverstrekkingen?
5). Wat was het doel en het verwachte gebruik van de gegevensverstrekkingen?

De benaderingswijze bij dit onderzoek was de uitgaande gegevensstromen van de AIVD op dit onderwerp in kaart te brengen en op structureel niveau te beoordelen. De CTIVD heeft daartoe onderzoek verricht naar de *werkwijze* van de AIVD bij de verschillende vormen van gegevensverstrekking. Dit betekent dat onderzocht is hoe de schriftelijke producten van de AIVD in het algemeen tot stand zijn gekomen binnen de onderzoeksperiode, welk doel zij in het algemeen dienden en welke inhoud zij doorgaans hadden. Bij het mondeling delen van gegevens in overleggen is onderzocht hoe dit er binnen de onderzoeksperiode in het algemeen aan toe ging. Het beeld dat het onderzoek opleverde van de werkwijze van de AIVD is getoetst door middel van een steekproef van de praktijk (zie de beschrijving van de onderzoeksmethodiek in bijlage I bij dit toezichtsrapport). In het geval van de ambtsberichten die in de onderzoeksperiode zijn uitgebracht heeft de CTIVD de leeswijzers van alle ambtsberichten bestudeerd, waarin wordt toegelicht welke achterliggende stukken bij welk deel van de tekst horen. Wanneer de tekst van het ambtsbericht of de leeswijzer daar aanleiding toe gaf, heeft zij ook bepaalde achterliggende stukken opgezocht in de systemen. Er is dus niet bij ieder ambtsbericht aan de hand van het dossier beoordeeld of de tekst gestaafd wordt door de achterliggende informatie.

Een uitzondering op de beschreven benaderingswijze is het onderzoek naar de publicatie *Leven bij ISIS, de mythe ontrafeld* (hierna: *Leven bij ISIS*). In dat geval richtte het onderzoek zich op een enkel schriftelijk product. De CTIVD heeft daarbij uitgebreid aandacht besteed aan het proces van totstandkoming, de doelen die de AIVD voor ogen had met de publicatie, het gebruik van de inhoud door andere overheidsinstanties en de onderbouwing van de delen van de tekst die informatie bevatten over (vermeende) jihadisten.

Leeswijzer

In hoofdstuk 2 wordt weergegeven wat het nationaal beleid is op het gebied van het tegengaan van gewelddadig jihadisme en welke rol de AIVD daarbinnen is toebedeeld. Hoofdstuk 3 beschrijft het algemene beeld dat het onderzoek heeft opgeleverd van de gegevensverstrekking door de AIVD. Dit hoofdstuk bevat ook een overzicht van de uitgaande gegevensstromen naar Nederlandse overheidsinstanties. De hoofdstukken 4 tot en met 7 bevatten de bevindingen en conclusies van de CTIVD over de verschillende soorten gegevensverstrekking: ambtsberichten (hoofdstuk 4),

inlichtingenberichten (hoofdstuk 5), publicaties (hoofdstuk 6) en het mondeling delen van gegevens in overleggen (hoofdstuk 7). Hoofdstuk 8 gaat kort in op de samenwerking van de AIVD met de Contraterrorisme Infobox (CT-infobox). De (eind)conclusies zijn te vinden in hoofdstuk 9 en de aanbevelingen in hoofdstuk 10.

In **bijlage I** van het rapport is informatie te vinden over de opzet van het onderzoek en de onderzoeksmethodiek. **Bijlage II** bevat een beknopt toetsingskader voor het verstrekken van persoonsgegevens door de AIVD, in de vorm van vraag en antwoord. De belangrijkste begrippen worden toegelicht in de begrippenlijst (**bijlage III**).

Dit rapport bevat **geen** geheime bijlage.

2 Nationaal beleid tegengaan gewelddadig jihadisme

Het onderzoek van de AIVD naar (vermeende) jihadisten en het verstrekken van gegevens uit dat onderzoek zijn activiteiten die niet op zichzelf staan. Zij passen binnen een geheel van overheidshandelen dat erop is gericht gewelddadig jihadisme tegen te gaan. Het tegengaan van jihadisme is op zijn beurt weer een doel dat past binnen het overkoepelende contraterrorisme-beleid (CT-beleid) van Nederland. In dit hoofdstuk wordt het relevante nationale beleid besproken en wordt ingegaan op de rol van de AIVD daarbinnen.

2.1 De Nationale Contraterrorisme-strategie

Sinds 2011 stelt de Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid (NCTV) vijfjaarlijks een nationale contraterrorisme strategie (CT-strategie) vast waarin de koers wordt uitgestippeld voor een geïntegreerde aanpak van terrorisme. In het nationale CT-beleid is gekozen voor een brede benadering. Dit houdt in dat niet alleen terroristische activiteiten worden aangepakt, maar ook het daaraan voorafgaande radicaliseringsproces. Hier ligt de gedachte aan ten grondslag dat niemand als terrorist wordt geboren en dat er dus altijd sprake is van een voortraject van radicalisering voordat de stap naar geweldpleging wordt gezet. Door de breedte van de strategie, met een focus op vroegtijdige interventies in radicaliseringsprocessen, is een multidisciplinaire aanpak vereist waarbij de veiligheidsoverheidsinstanties samenwerken met bijvoorbeeld de Geestelijke Gezondheidszorg (GGZ) en het onderwijs. Dit kenmerkt het huidige CT-beleid.

De nationale CT-strategie 2016-2020[3] kent vijf interventiegebieden:
1. Verwerven van informatie en inlichtingen over dreigingen.
2. Voorkomen van gewelddadig extremisme en terrorisme.
3. Verdedigen door het beschermen van personen, objecten en vitale processen tegen dreigingen.
4. Voorbereiden op extremistisch en terroristisch geweld en de gevolgen daarvan.
5. Vervolgen van personen die verdacht worden van het plegen van terroristische delicten of de voorbereiding daarvan.

Het verwerven van informatie en inlichtingen staat niet voor niets op nummer één in deze lijst; het tijdig zicht krijgen op dreigingen vormt de basis voor de andere interventiegebieden. Andere instanties zijn derhalve sterk afhankelijk van de informatie van de inlichtingen- en veiligheidsdiensten. De bedoeling van het beleid is dat verworven informatie zo ruimhartig mogelijk beschikbaar wordt gesteld aan overheidsinstanties die bevoegd zijn maatregelen tegen de betrokken personen te treffen of anderszins handelend op te treden. Alle partijen moeten beseffen dat informatie waar zij over beschikken van betekenis kan zijn voor andere partijen.

2.2 Het Integrale Actieprogramma Aanpak Jihadisme

In maart 2013 werd het dreigingsniveau in Nederland verhoogd naar 'substantieel'. De belangrijkste aanleiding daarvoor was de stijging van het aantal jihadreizigers vanuit Nederland. De AIVD gaf in zijn publicatie *"Transformatie van het jihadisme in Nederland"*[4] een verklaring voor de nieuwe dynamiek die werd waargenomen; de toegenomen activiteit was niet alleen gerelateerd aan externe factoren (de ontwikkelingen in de Arabische wereld), maar ook aan een structuurverandering binnen de jihadistische beweging in Nederland. Deze beweging kreeg een decentrale, horizontale structuur.

[3] *Kamerstukken II*, 2015/16, 29 754 nr. 391 (bijlage).

[4] *Kamerstukken II* 2013/14, 29 754 nr. 249 (bijlage). Ook te raadplegen via: www.aivd.nl.

Daarnaast zijn de verschillen tussen dawa-salafisme[5] en jihadisme meer diffuus geworden. De AIVD pleitte in zijn publicatie voor een nieuwe aanpak die aansluit op de nieuwe structuur en het veranderde karakter van het jihadisme in Nederland.

Deze aanpak heeft vorm gekregen in het Actieprogramma Integrale Aanpak Jihadisme[6] dat op 29 augustus 2014 werd gepubliceerd. Het Actieprogramma bevat een mix van preventieve en repressieve maatregelen, die voor een deel nieuw zijn en voor een deel reeds bestaand. De maatregelen zijn ingedeeld in vijf categorieën:

1.	**Risicoreductie jihadgangers**	Strafrechtelijke, bestuurlijke en maatschappelijke[7] maatregelen om jihadgangers aan te pakken.
2.	**Interventies uitreis**	Potentiële uitreizen worden voorkomen of bemoeilijkt.
3.	**Aanpak radicalisering en maatschappelijke spanningen**	Ronselaars en verspreiders van de jihadistische ideologie worden aangepakt of verstoord, radicalisering wordt gesignaleerd en tegengegaan, nieuwe aanhang van de jihadistische beweging wordt voorkomen en tegengeluiden worden gestimuleerd. Maatschappelijke spanningen worden tegengegaan, omdat zij een voedingsbodem kunnen zijn voor radicalisering.
4.	**Sociale media**	De verspreiding van online jihadistische content wordt bestreden.
5.	**Informatie-uitwisseling en samenwerking**	Er wordt geïnvesteerd in kennis, kunde en samenwerkings-verbanden op lokaal, nationaal en internationaal niveau.

De AIVD heeft een directe betrokkenheid bij het onderdeel informatie-uitwisseling en samenwerking. De AIVD, de NCTV, het Openbaar Ministerie (OM), de politie en gemeenten kregen in maatregel 32a de taak alle beschikbare relevante informatie met elkaar te delen om zo de meest effectieve interventie te bepalen en zicht te houden op de integraliteit. Dit met inachtneming van de bestaande gezagslijnen, structuren en wettelijke kaders. Deze maatregel betreft een versterking van de destijds bestaande maatregelen en benadrukt het belang van nauwe samenwerking tussen de genoemde ketenpartners met het oog op effectief optreden.

De rol van de AIVD in het Actieprogramma is vooral een indirecte; veel van de maatregelen kunnen in gang worden gezet op basis van een ambtsbericht van de dienst. Als de AIVD informatie verstrekt over een onderkende uitreiziger of over een gegrond vermoeden van een uitreis, kan dit bij andere overheidsinstanties leiden tot tal van maatregelen, zoals: het starten van een strafrechtelijk onderzoek, het intrekken van het Nederlanderschap, het tot ongewenst vreemdeling verklaren van de betrokkene, het signaleren van reisdocumenten ter vervallenverklaring of weigering, het bevriezen van de tegoeden van de betrokkene (plaatsing op de nationale terrorismelijst), het uitschrijven uit de basisregistratie personen (BRP), tijdelijke bestuurlijke maatregelen (b.v. een meldplicht of een contactverbod) of kinderbeschermingsmaatregelen.

---

[5] De AIVD beschrijft het salafisme als een islamitische stroming die de nadruk legt op het streven naar de 'zuivere islam'. De term 'dawa-salafisme' wordt door de AIVD gebruikt om de stromingen binnen het salafisme aan te duiden die hun doel, het tot stand brengen van een samenleving gebaseerd op hun opvattingen over de ' zuivere islam', primair willen bereiken via *dawa*, ofwel de oproep tot de islam door prediking. Dawa-salafisten wijzen de visie van het jihadisme op de noodzaak van het gebruik van geweld af. Bron: ibid.

[6] *Kamerstukken II* 2013/14, 29 754 nr. 253 (bijlage).

[7] De term "maatschappelijke maatregelen" heeft betrekking op maatregel 10 dat tot doel heeft het kwaadwillenden moeilijker te maken aan aanslagmiddelen te komen. Een onderdeel van deze maatregel is het melden van verdachte transacties, verdwijningen en diefstal van deze producten door marktdeelnemers.

Het kabinet rapporteert ieder kwartaal aan de Tweede Kamer over de voortgang van de uitvoering van het Actieprogramma. Daarnaast heeft de Inspectie Veiligheid en Justitie het afgelopen jaar een evaluatie uitgevoerd van het Actieprogramma.[8] De resultaten hiervan zijn op 6 september 2017. gepresenteerd. De hoofdconclusie is dat het Actieprogramma een aanjagende functie heeft gehad voor de integrale aanpak van het gewelddadig jihadisme en daarmee zijn meerwaarde heeft bewezen.

Er werden drie aandachtspunten benoemd: ten eerste dat het voor de organisaties die betrokken zijn bij de persoonsgerichte aanpak van radicalisering niet eenvoudig is af te wegen of en onder welke voorwaarden het delen van persoonsgegevens is toegestaan. Ten tweede komt het bij het inzetten van persoonsgerichte maatregelen voor dat de maatregelen elkaar niet versterken, maar juist tegenwerken. Dit heet interferentie tussen maatregelen. Het derde aandachtspunt is dat de centrale verantwoordingssystematiek niet goed aansluit op het doel van het Actieprogramma. De nadruk ligt nu op een kwantitatieve verantwoording (b.v. hoeveel (vermeende) jihadisten worden strafrechtelijk vervolgd?), terwijl een kwalitatieve verantwoording (hoe effectief zijn de maatregelen?) meer betekenisvol zou zijn.

Over de rol van de AIVD wordt in het evaluatierapport geconstateerd dat organisaties die niet frequent maar incidenteel een ambtsbericht ontvangen van de AIVD, het soms lastig vinden dit bericht te duiden. Voor die partijen vormt het een probleem dat zij zich genoodzaakt voelen te acteren, zonder de gronden te kennen van het ambtsbericht. Op deze problematiek gaat hoofdstuk 4.2.3 van dit toezichtsrapport in. Daarnaast wordt in het evaluatierapport geconstateerd dat andere organisaties willen weten wat de AIVD doet met de informatie die zij aan de dienst verstrekken, om het belang van de verstrekking te kunnen begrijpen.

2.3 Wettelijke regelingen

Op 10 februari 2017 zijn twee nieuwe wettelijke regelingen in werking getreden: de Tijdelijke wet bestuurlijke maatregelen terrorismebestrijding[9] en de wijziging van de Rijkswet op het Nederlanderschap in verband met het intrekken van het Nederlanderschap in het belang van de nationale veiligheid.[10] Deze regelingen, die onderdeel uitmaken van het Actieprogramma, voegen nieuwe maatregelen toe aan het bestaande palet van maatregelen die jegens (vermeende) jihadisten kunnen worden getroffen.

De Tijdelijke wet bestuurlijke maatregelen terrorismebestrijding geeft de minister van Veiligheid en Justitie (nu: Justitie en Veiligheid) de bevoegdheid vrijheidsbeperkende maatregelen op te leggen aan personen die door hun gedragingen in verband kunnen worden gebracht met terroristische activiteiten of de ondersteuning daarvan. Die maatregelen kunnen bestaan uit een meldplicht, een gebiedsverbod of een contactverbod. Ook kan de minister aan een persoon een verbod opleggen het Schengengebied te verlaten, als dat in het belang van de nationale veiligheid noodzakelijk is. Tot slot stelt de wet bestuursorganen in staat subsidies, vergunningen, ontheffingen of erkenningen in te trekken als de betreffende persoon of organisatie in verband kan worden gebracht met terroristische activiteiten of de ondersteuning daarvan, ofwel als ernstig gevaar bestaat dat daaraan zal worden bijgedragen. De Tijdelijke wet bestuurlijke maatregelen terrorismebestrijding vervalt vijf jaar na inwerkingtreding, derhalve op 1 februari 2022.

---

8 *Kamerstukken II* 2016/17, 29 754 nr. 432 (bijlage).

9 Stb. 2017, 51.

10 Stb. 2017, 67.

De wijziging van de Rijkswet op het Nederlanderschap geeft de minister van Justitie en Veiligheid de mogelijkheid zonder voorafgaande strafrechtelijke veroordeling het Nederlanderschap in te trekken wegens deelname aan een terroristische organisatie. Deze wet richt zich op personen die zich in het buitenland hebben aangesloten bij een dergelijke organisatie; de uitreizigers. Het is de bedoeling dat de intrekking van het Nederlanderschap gepaard gaat met verklaring van de betreffende persoon tot ongewenst vreemdeling, waardoor er geen rechtmatig verblijf meer mogelijk is in Nederland en de rest van het Schengengebied. De CTIVD heeft tot taak gekregen toezicht uit te oefenen op de toepassing van deze bevoegdheid van de minister van Justitie en Veiligheid. Hierbij dient in het bijzonder aandacht te worden geschonken aan de doelmatigheid en proportionaliteit van de maatregel.[11]

In beide nieuwe wettelijke regelingen is het voorzien dat AIVD-ambtsberichten een belangrijke aanleiding kunnen zijn voor het treffen van maatregelen. Het is echter ook mogelijk dat informatie van andere overheidsinstanties, zoals het OM, hiervoor de grondslag vormt.

[11] Artikel 64 lid 2 sub e Wiv 2002.

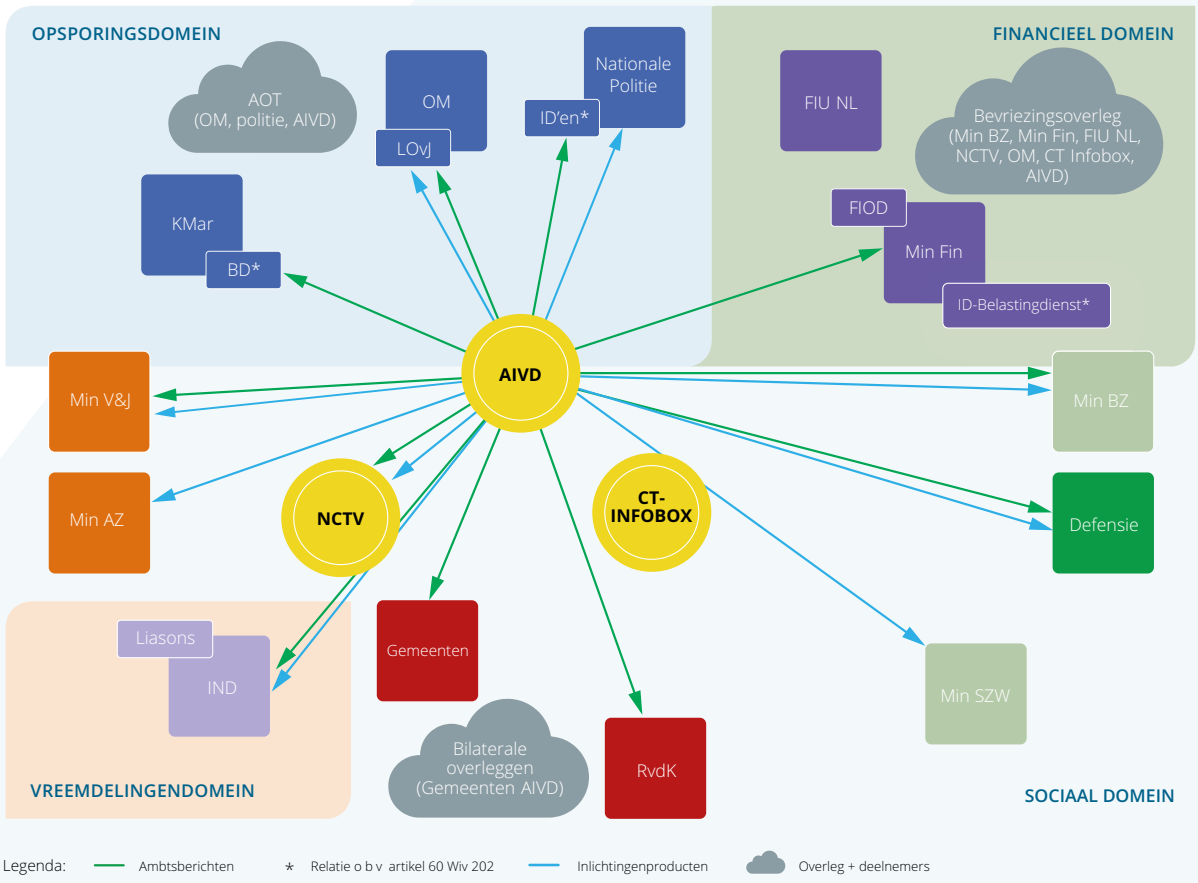
3 Algemeen beeld

Het algemeen beeld dat de CTIVD heeft, is dat de AIVD een grote ontwikkeling heeft doorgemaakt in zijn samenwerking met andere overheidsinstanties op het gebied van contraterrorisme. Het speelveld ziet er nu heel anders uit dan tijdens het onderzoek dat de CTIVD in 2011 verrichtte naar de ambtsberichten van de AIVD. Ambtsberichten op het gebied van contraterrorisme vormden toen een klein deel van het geheel. Nu maken deze ambtsberichten het merendeel uit van de ambtsberichten die de AIVD uitbrengt. Dat is tekenend: het gaat om een veld waarin de AIVD in hoge mate samenwerkt met andere onderdelen van de overheid, onder meer door het verstrekken van gegevens over (vermeende) jihadisten. De AIVD kreeg daarbij te maken met nieuwe samenwerkingspartners en werd steeds meer een integraal onderdeel van een netwerk van overheidsinstanties dat samen het gewelddadig jihadisme tegengaat. Dat past binnen het integrale beleid dat is beschreven in het Actieprogramma.

Een ander aspect van deze ontwikkeling is dat het tegenwoordig vaker voorkomt dat ambtsberichten van de AIVD de grondslag vormen voor bestuurlijke maatregelen (zie paragraaf 4.2). Bij deze maatregelen blijkt AIVD-informatie in het algemeen doorslaggevend te zijn.

Hieronder is te zien op welke manieren en aan welke partijen de AIVD in de onderzoeksperiode gegevens heeft verstrekt over (vermeende) jihadisten:

SCHEMA GEGEVENSVERSTREKKING



Door het integrale beleid, maar ook door de politieke en maatschappelijke druk op het terugdringen van de dreiging die uitgaat van het gewelddadig jihadisme, hebben andere overheidsinstanties in toenemende mate behoefte aan concrete informatie van de AIVD om maatregelen te kunnen treffen, signalen te duiden en dreigingen in te schatten. De AIVD komt aan deze informatiebehoefte tegemoet

door gebruik te maken van bestaande instrumenten (bijvoorbeeld ambtsberichten of mondeling overleg) die in sommige gevallen intensiever of op nieuwe manieren worden gebruikt. Daarbij kan gedacht worden aan de intensivering van de contacten met een aantal gemeenten. De publicatie *Leven bij ISIS* is een voorbeeld van een bestaand instrument dat op een nieuwe manier is gebruikt. Waar voorgaande publicaties (bijvoorbeeld "*Transformatie van het jihadisme in Nederland*") een algemeen informatief doel hadden, had deze publicatie daarnaast ook een specifiek doel: het bieden van concrete handvatten aan andere overheidsinstanties die een rol spelen in het tegengaan van gewelddadig jihadisme, zoals het OM en de Raad voor de Kinderbescherming (RvdK). Delen van de tekst van de publicatie zijn mede op dat doel afgestemd.

De CTIVD is van oordeel dat de vormen van gegevensverstrekking die zij heeft onderzocht noodzakelijk waren in het belang van de nationale veiligheid. Van een wildgroei van gegevensdeling is geen sprake. De kritiek van de CTIVD gaat over de invulling die de AIVD aan deze gegevensdeling heeft gegeven. De werkwijze van de dienst blijkt in een aantal gevallen nog niet voldoende afgestemd op de huidige praktijk en de rol die de AIVD heeft in de samenwerking met zijn ketenpartners ter uitvoering van het Actieprogramma.

In het Actieprogramma is opgenomen dat de AIVD, de NCTV, het OM, de politie en gemeenten alle beschikbare en relevante informatie met elkaar uitwisselen om de meest effectieve interventie te bepalen en de integraliteit daarvan te bewaken. Hieruit komt naar voren dat de genoemde ketenpartners oog moeten hebben voor de doelmatigheid van de informatie-uitwisseling: Draagt deze bij aan een effectieve interventie? Hier hoort ook bij dat de ketenpartners een zekere mate van betrokkenheid hebben bij het vervolgtraject na de informatie-uitwisseling. Uit het onderzoek komt naar voren dat de AIVD inderdaad nauw samenwerkt met zijn ketenpartners door het verstrekken van schriftelijke producten en deelname aan mondelinge overleggen. De dienst is echter nog niet voldoende betrokken bij het vervolgtraject na de informatieverstrekking. Een voorbeeld hiervan is het uitbrengen van ambtsberichten die gericht zijn op tijdelijke bestuurlijke maatregelen (bijvoorbeeld het vervallen verklaren van een paspoort), zonder dat een voorziening is getroffen voor het verstrekken van informatie ten behoeve van de verplichte periodieke heroverweging van die maatregel.

De AIVD weet zich gebonden aan strenge wettelijke regels waar het gaat om gegevensverstrekking. Het besef dat met name terughoudend moet worden omgegaan met het verstrekken van persoonsgegevens, is aanwezig, maar de AIVD heeft bij het mondeling delen van gegevens geen kaders vastgesteld die een concrete invulling geven aan deze terughoudendheid. Duidelijke beleidsregels en afspraken met de overheidsinstanties waarmee gegevens worden gedeeld ontbreken. Als persoonsgegevens worden gedeeld zonder deze waarborgen, bestaat de kans dat deze ten grondslag gelegd worden aan een maatregel die ingrijpt in iemands leven zonder dat het voor de persoon in kwestie kenbaar is waar die maatregel op gebaseerd is en zonder dat deze persoon zich ertegen kan verweren. Nu deze waarborgen ontbreken of onvoldoende scherp zijn gesteld, zoals uit het onderzoek naar voren is gekomen, vormt iedere mondelinge verstrekking van persoonsgegevens in feite een risico.

De CTIVD heeft in de loop van haar onderzoek geconstateerd dat de AIVD vanaf het voorjaar van 2017 werkt aan verbeteringen op het gebied van de samenwerking met andere Nederlandse overheidsinstanties in het contraterrorisme-domein. De knelpunten die de AIVD zelf signaleert zijn gedeeltelijk dezelfde die in dit onderzoek naar voren zijn gekomen. Ook de oplossingen die de AIVD voor ogen heeft komen op veel onderdelen overeen met de aanbevelingen die in hoofdstuk 10 van dit rapport worden gedaan. De CTIVD heeft dan ook de verwachting dat dit proces tot een aanmerkelijke verbetering zal leiden in de zorgvuldigheid van de gegevensverstrekking door de AIVD. De risico's die zich nu voordoen zullen door implementatie van de plannen worden verkleind. Dit neemt echter niet weg dat deze verbeterslag eerder had moeten plaatsvinden.

4 Ambtsberichten

Ambtsberichten zijn schriftelijke, niet-staatsgeheime berichten die de AIVD aan andere overheidsinstanties uitbrengt met daarin informatie over personen of organisaties. Deze berichten zijn bedoeld om andere overheidsinstanties in staat te stellen maatregelen te treffen jegens de betreffende personen of organisaties, bijvoorbeeld het starten van een opsporingsonderzoek of het vervallen verklaren van het paspoort van de betrokkene.

In de periode van 1 januari 2016 tot 1 maart 2017 heeft de AIVD 101 ambtsberichten uitgebracht aan Nederlandse overheidsinstanties over (vermeende) jihadisten. Dit is het merendeel van de 163 ambtsberichten die de AIVD in deze periode heeft uitgebracht.

4.1 Totstandkoming

Meestal komt het initiatief om een ambtsbericht uit te brengen over een (vermeend) jihadist vanuit het contraterrorisme-team (CT-team) van de AIVD dat de betreffende persoon in onderzoek heeft. Het is ook mogelijk dat er een verzoek om informatie komt van een andere overheidsinstantie, zoals het OM, de Immigratie en Naturalisatiedienst (IND) of een gemeente. In sommige gevallen vormt een advies van de CT-infobox[12] om gegevens te verstrekken de aanleiding voor een ambtsbericht. Dit onderwerp komt aan de orde in hoofdstuk 8.

Als het voornemen bestaat een ambtsbericht uit te brengen, wordt binnen het CT-team een inventarisatie gemaakt van de relevante informatie en wordt op basis daarvan een concept-tekst opgesteld. Het uitgangspunt van de AIVD is dat de tekst zo feitelijk mogelijk is, zonder duiding van de feiten, eigen conclusies of niet-noodzakelijke context-informatie.[13] Elk tekstdeel van het ambtsbericht moet te herleiden zijn tot de onderliggende informatie. Dit wordt intern inzichtelijk gemaakt door een leeswijzer bij het ambtsbericht te voegen of een geannoteerde versie van het bericht op te stellen. Alle achterliggende documenten worden bij elkaar gebracht in een dossier.

Bij ambtsberichten aan het OM en aan de IND overlegt het team met de Landelijk Officier van Justitie Terrorisme (LOvJ) dan wel de IND-liaison(s).[14] Dit vooroverleg is bedoeld om na te gaan of de informatie bruikbaar is voor de ontvangende overheidsinstantie en of de tekst volstaat. Het komt geregeld voor dat het vooroverleg leidt tot aanpassing van de tekst van een ambtsbericht, bijvoorbeeld door meer concrete feiten te benoemen die een conclusie ondersteunen (IND) of die een aanknopingspunt kunnen vormen voor het opsporingsonderzoek (OM). Andere ontvangende overheidsinstanties, zoals gemeenten, hebben geen vooroverleg over uit te brengen ambtsberichten met de AIVD. Dit onderwerp komt ter sprake in paragraaf 4.2.3.

---

[12] De CT-infobox is een samenwerkingsverband tussen tien organisaties binnen het veiligheids-, opsporings- en inlichtingendomein: de AIVD, de MIVD, het Korps Nationale Politie, de Fiscale Inlichtingen- en Opsporingsdienst (FIOD), de Inspectie Sociale Zaken en Werkgelegenheid (Inspectie SZW), de NCTV, de Financial Intelligence Unit – Nederland (FIU-NL), de Koninklijke Marechaussee (KMar), de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) en het Openbaar Ministerie (OM). Het heeft tot taak om aan de hand van raadpleging, vergelijking en analyse van de gegevens die door deelnemende overheidsinstanties binnen de CT-Infobox zijn ingebracht, de deelnemers te adviseren over gegevensverstrekking aan andere deelnemers en over andere handelingsperspectieven.

[13] De uitzondering hierop zijn ambtsberichten aan de IND waarin de AIVD wel een conclusie opneemt, te weten dat de AIVD de betrokkene beschouwt als een gevaar voor de nationale veiligheid.

[14] De twee LOvJ's en de drie IND-liaisons zijn op het hoogste niveau gescreend om kennis te mogen nemen van staatsgeheime informatie. Met hen zijn tevens duidelijke afspraken gemaakt over de afscherming van AIVD-informatie voor de organisatie waar zij werkzaam zijn. Zij zijn een aantal dagen per week aanwezig in het gebouw van de AIVD en beschikbaar voor overleg.

De LOvJ verricht, naast het vooroverleg over de bruikbaarheid, ook een zogenaamde 'vergewischeck' waarbij hij aan de hand van het dossier controleert of de tekst van het ambtsbericht gedragen wordt door de achterliggende stukken. Het recht om deze 'vergewischeck' uit te voeren is wettelijk verankerd.[15] Uit de jurisprudentie kan worden afgeleid dat dit als een plicht kan worden gezien, vanwege de aanzienlijke strafvorderlijke consequenties die een dergelijk ambtsbericht kan hebben.[16] Een speciaal daartoe aangewezen functionaris (liaison) van het ministerie van Buitenlandse Zaken (BZ) voert bij ieder ambtsbericht ten behoeve van een bevriezingsmaatregel[17] een 'vergewischeck' uit nadat het ambtsbericht is uitgebracht.[18]

De IND en ook andere ontvangende overheidsinstanties verrichten doorgaans geen 'vergewischeck'. Zij hebben hier wettelijk gezien wel de mogelijkheid toe als de AIVD ermee instemt.[19] De reden dit niet te doen varieert. De IND is van mening, dat als de tekst van het ambtsbericht geen vragen oproept, er geen reden is om een nadere toets te verrichten. Voor de andere ontvangende partijen zoals gemeenten en, in voorkomende gevallen de RvdK, geldt ofwel dat zij het niet nodig vinden de achterliggende stukken in te zien ofwel dat zij niet op de hoogte zijn van de mogelijkheid. De AIVD brengt deze mogelijkheid namelijk niet actief onder de aandacht van ontvangers van ambtsberichten.[20] Dit acht de CTIVD ongewenst, omdat het hierbij in sommige gevallen gaat om overheidsinstanties die weinig ervaring hebben met AIVD-ambtsberichten. Op dit onderwerp wordt in paragraaf 4.2.3 nader ingegaan.

Na het eventuele vooroverleg met de LOvJ of de IND-liaison(s), volgt de interne controle en accordering door het teamhoofd, de afdeling Juridische Zaken en het unithoofd. Dit gebeurt met behulp van het dossier met de achterliggende stukken.

Bij ieder ambtsbericht wordt voorafgaand aan het uitbrengen door het team een exploitatiegeleide ingevuld, waarop onder andere kort wordt aangegeven wat de aanleiding is voor het uitbrengen van het ambtsbericht, wat de doelstelling is, wie de ontvanger is en wie het bericht in cc ontvangt. Ook wordt daarop aangegeven welke leidinggevenden wanneer hun akkoord hebben gegeven. Dit document wordt digitaal en fysiek bij het dossier gevoegd.

De CTIVD is van oordeel dat de werkwijze van de AIVD in belangrijke mate bijdraagt aan de zorgvuldigheid en daardoor de rechtmatigheid van het uitbrengen van ambtsberichten. Het dossier met alle achterliggende stukken en de leeswijzer maakt het voor de afdeling Juridische Zaken en de leidinggevenden die hun akkoord geven mogelijk een gedegen check uit te voeren. Ook de LOvJ wordt hiertoe in staat gesteld. Het afstemmen van de bruikbaarheid met de LOvJ en de IND draagt eraan bij dat de ambtsberichten hun doel bereiken en geeft daardoor zicht op de noodzakelijkheid van de verstrekking. Bij de ambtsberichten waarbij geen bruikbaarheidscheck vooraf plaatsvindt gaat het met name om ambtsberichten ten behoeve van bevriezingsmaatregelen en paspoortmaatregelen (zie nader in paragraaf 4.2.3). Bij deze ambtsberichten is het redelijk vastomlijnd welke gegevens benodigd zijn,[21] waardoor de noodzakelijkheid van de verstrekking ook zonder vooroverleg kan worden bepaald.

---

15 Artikel 38 lid 3 Wiv 2002.

16 Rechtbank Haarlem, 14 juli 2010, 15/700462-09.

17 Zie verder over bevriezingsmaatregelen paragraaf 4.2.2 en paragraaf 7.1.

18 De liaison van het ministerie van Buitenlandse Zaken is op het hoogste niveau gescreend om kennis te mogen nemen van staatsgeheime informatie. Er zijn afspraken gemaakt over de afscherming van AIVD-informatie voor de rest van het ministerie.

19 Artikel 40 lid 3 Wiv 2002 geeft de Minister of namens deze het hoofd van de dienst de mogelijkheid aan een persoon of instantie inzage te verlenen in de aan de mededeling ten grondslag liggende gegevens, voor zover dat voor de beoordeling van de juistheid van de mededeling noodzakelijk is.

20 Wel is op de website van de AIVD de volgende tekst te vinden op de pagina over ambtsberichten: *"Aan de ontvanger van het ambtsbericht kan, wanneer hij daarom vraagt, toestemming worden gegeven om de vertrouwelijke onderliggende documenten in te zien die tot het ambtsbericht hebben geleid."*

21 Procedures totstandkoming en beëindiging bevriezingsmaatregelen terrorisme, 22 mei 2013, beschikbaar op www.rijksoverheid.nl; Stappenplan Paspoortmaatregel, NCTV.

De CTIVD ziet de exploitatiegeleide als een goede toevoeging aan de procedure, omdat daarmee onder meer wordt vastgelegd welke medewerkers en externen de inhoud van het bericht onder ogen hebben gekregen.

4.2 Ontvangers en maatregelen

De maatregelen waar de AIVD in de onderzoeksperiode met zijn ambtsberichten aan heeft bijgedragen zijn in drie categorieën te verdelen:

1. Opsporing en vervolging van strafbare feiten (ontvanger: het OM)
2. Vreemdeling- en nationaliteitsrechtelijke maatregelen (ontvanger: de IND)
3. Tijdelijke bestuurlijke maatregelen (ontvangers: het ministerie van Buitenlandse Zaken (BZ), gemeenten, de RvdK)

De hoeveelheden ambtsberichten over (vermeende) jihadisten per soort maatregel zijn hieronder in een cirkeldiagram weergegeven:

Maatregelen onderzoeksperiode



4.2.1 Opsporing en vervolging van strafbare feiten

Dit diagram laat zien dat een ruime meerderheid van de ambtsberichten over (vermeende) jihadisten is gericht aan het OM ten behoeve van de opsporing en vervolging van strafbare feiten (maatregelen 1 en 14 Actieprogramma).[22]

De rol van een AIVD-ambtsbericht in een opsporingsonderzoek of bij de vervolging van strafbare feiten, hangt af van de aard van de informatie en de informatiepositie van de politie en het OM ten tijde van het uitbrengen. Een ambtsbericht kan op zichzelf voldoende grond vormen voor de verdenking van een strafbaar feit. Ook kan een ambtsbericht bijdragen aan het bewijs dat een persoon zich schuldig heeft gemaakt aan een strafbaar feit, maar alleen als er ook andere bewijsstukken zijn.[23] Als het tot een veroordeling komt, vormt het AIVD-ambtsbericht één van de bewijsmiddelen in het dossier. Het komt daarnaast geregeld voor dat de AIVD het OM door middel van ambtsberichten voorziet van technische kenmerken zoals telefoonnummers en e-mailadressen. Deze gegevens kunnen door de politie worden gebruikt in het opsporingsonderzoek.

---

[22] Maatregel 1: Naar onderkende uitreizigers die zich aansluiten bij een terroristische strijdgroepering wordt een strafrechtelijk onderzoek opgestart. Maatregel 14: Bij redelijke verdenking van uitreis wordt strafrechtelijk ingegrepen. *Kamerstukken II* 2013/14, 29 754 nr. 253 (bijlage).

[23] Zie de brief over het gebruik van AIVD-ambtsberichten in het strafrecht die de ministers van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en Veiligheid en Justitie op 18 maart 2016 naar de Tweede Kamer hebben gestuurd (*Kamerstukken II* 2015/16, 29 279 nr. 309).

De LOvJ ontvangt alle ambtsberichten gericht aan het OM en geleidt ze vervolgens door naar de betreffende zaaksofficier.

Van de 64 ambtsberichten die in de onderzoeksperiode zijn uitgebracht aan het OM, gaat ongeveer de helft over personen die zijn uitgereisd naar een jihadistisch strijdgebied. Over een uitreiziger wordt in ieder geval gemeld dat deze persoon in of vanaf een bepaalde periode in een van de jihadistische strijdgebieden verblijft of heeft verbleven en wordt voor zover mogelijk informatie verschaft over diens activiteiten aldaar. De andere helft van de ambtsberichten aan het OM gaat over personen met de intentie op korte termijn uit te reizen, over terugkeerders uit het strijdgebied en over jihadistische activiteiten van zogenaamde thuisblijvers. Het komt ook voor dat de AIVD melding maakt van informatie over strafbare activiteiten die uit het inlichtingenonderzoek naar voren zijn gekomen, maar die niet (rechtstreeks) gerelateerd zijn aan het jihadisme.

4.2.2 Vreemdeling- en nationaliteitsrechtelijke maatregelen

De IND heeft in de onderzoeksperiode 8 AIVD-ambtsberichten ontvangen over (vermeende) jihadisten ten behoeve van vreemdeling- of nationaliteitsrechtelijke maatregelen. Van deze berichten bevatten 7 de conclusie dat de AIVD de persoon in kwestie als een gevaar voor de nationale veiligheid beschouwt. Het gaat in de meeste gevallen om personen die naar een jihadistisch strijdgebied zijn uitgereisd en zich hebben aangesloten bij een terroristische organisatie. Dergelijke ambtsberichten worden aangemerkt als deskundigenberichten in de vreemdelingenrechtelijke procedure en kunnen de basis vormen voor het ongewenst verklaren van de betrokkene en vervolgens het intrekken of weigeren van diens verblijfsvergunning (maatregel 5 Actieprogramma).[24] De AIVD heeft in de onderzoeksperiode ook een ambtsbericht aan de IND uitgebracht met het doel een naturalisatieverzoek te laten afwijzen.

De IND neemt zijn besluiten aan de hand van een dossier met informatie over de betrokkene, waar een AIVD-ambtsbericht deel van kan uitmaken. Hoewel een ambtsbericht bij deze maatregelen slechts een onderdeel van het dossier is, weegt deze in het algemeen zwaar. Met name de ambtsberichten met de conclusie dat een persoon een gevaar vormt voor de nationale veiligheid zijn in de praktijk doorslaggevend. De IND heeft tot nu toe in de beoordeling van het dossier nooit aanleiding gevonden af te wijken van een dergelijk ambtsbericht.

4.2.3 Tijdelijke bestuurlijke maatregelen

Bestuurlijke maatregelen met een tijdelijk karakter waar de AIVD aan heeft bijgedragen zijn bevriezingsmaatregelen, paspoortmaatregelen en (een enkele keer) kinderbeschermingsmaatregelen. Tot op het moment dat dit rapport werd opgesteld (19 december 2017) zijn er geen ambtsberichten uitgebracht aan de minister van Justitie en Veiligheid ten behoeve van het intrekken van het Nederlanderschap van (vermeende) jihadisten.[25] Ook heeft de AIVD nog geen ambtsberichten uitgebracht in het kader van de vrijheidsbeperkende maatregelen uit de Tijdelijke wet bestuurlijke maatregelen.[26]

---

[24] Maatregel 5: Onderkende uitreizigers met een niet-EU nationaliteit worden ongewenst vreemdeling verklaard (voor het Schengengebied). *Kamerstukken II* 2013/14, 29 754 nr. 253 (bijlage).

[25] *Stb.* 2017, 67. Zie over deze regeling ook paragraaf 3.3. Voor zover er in de periode maart-december 2017 intrekkingen van Nederlanderschap hebben plaatsgevonden op basis van deze regeling, is dit niet gebeurd naar aanleiding van AIVD-ambtsberichten.

[26] *Stb.* 2017, 51. Zie over deze regeling ook paragraaf 3.3. Voor zover er in de periode maart-december 2017 maatregelen zijn opgelegd op basis van deze wet, is dit niet gebeurd naar aanleiding van AIVD-ambtsberichten.

Bevriezingsmaatregelen

De AIVD heeft in de onderzoeksperiode 16 ambtsberichten uitgebracht over (vermeende) jihadisten aan het ministerie van BZ. Deze berichten hebben allemaal betrekking op personen van wie is vastgesteld dat zij zijn uitgereisd naar een jihadistisch strijdgebied en daar hebben deelgenomen aan terroristische activiteiten. De AIVD verstrekt deze informatie ten behoeve van voordracht voor plaatsing van de betreffende persoon op de nationale sanctielijst van personen die betrokken zijn bij terroristische activiteiten en wiens tegoeden daarom zijn bevroren; een bevriezingsmaatregel (maatregel 8 Actieprogramma).[27] De Directie Veiligheidsbeleid van het ministerie van BZ draagt zorg voor inbreng van het AIVD-ambtsbericht (de voordracht) in het zogenoemde Bevriezingsoverleg (BVO), waaraan, naast de AIVD, ook het OM, het ministerie van Financiën, de Financial Intelligence Unit Nederland (FIU-NL), de NCTV en de CT-infobox deelnemen. In dat overleg wordt onder andere beoordeeld of er voldoende grond is om de betrokken ministers te adviseren een sanctiemaatregel op te leggen; dat wil zeggen of er voldoende aanwijzingen zijn om de voorgedragen persoon te rekenen tot de kring van personen die terroristische daden pleegt of probeert te plegen, vergemakkelijkt of daaraan deelneemt. In paragraaf 7.2 wordt nader ingegaan op het BVO.[28]

Paspoortmaatregelen

In de onderzoeksperiode heeft de AIVD 11 ambtsberichten over (vermeende) jihadisten uitgebracht aan burgemeesters. Het merendeel daarvan betreft personen die volgens de informatie van de AIVD de intentie hadden uit te reizen naar een jihadistisch strijdgebied. Om de uitreis te voorkomen kan op basis van een dergelijk ambtsbericht het paspoort van de betrokkene vervallen worden verklaard of kan een aangevraagd paspoort worden geweigerd; paspoortmaatregelen (maatregelen 7 en 15 Actieprogramma).[29] De NCTV ontvangt altijd een afschrift van deze ambtsberichten, omdat daar in eerste instantie wordt beoordeeld of er een gegrond vermoeden bestaat van uitreizen. Daarvoor moet een combinatie van de volgende elementen blijken uit het ambtsbericht:

- De betrokkene heeft de wil geuit om uit te reizen en/of mee te vechten met een jihadistische strijdgroep;
- De betrokkene heeft een sterke betrokkenheid bij of band met de jihadistische beweging of draagt het jihadistisch gedachtegoed uit;
- De betrokkene heeft voorbereidingshandelingen getroffen om uit te reizen.[30]

Indien de NCTV van oordeel is dat het gegronde vermoeden bestaat, wordt een verzoek gericht aan de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) voor opname in het register paspoortsignalering. De minister van BZK deelt vervolgens mee aan de bevoegde instantie – de burgemeester – dat het paspoort kan worden geweigerd of moet worden ingehouden. Na ontvangst van het ingenomen paspoort overtuigt de burgemeester zich ervan of de grond tot vervallenverklaring nog bestaat en neemt vervolgens een besluit.[31]

---

[27] Maatregel 8: Onderkende uitreizigers die zich aansluiten bij een terroristische strijdgroepering worden geplaatst op de nationale terrorismelijst. Dit houdt in dat alle tegoeden worden bevroren en alle financiële diensten worden geweigerd. Iedereen – dus ook vrienden en familie – die direct of indirect geld beschikbaar stelt aan hen is daarmee zelf strafbaar. *Kamerstukken II* 2013/14, 29 754 nr. 253 (bijlage).

[28] Deze beschrijving is een verkorte weergave van de kring van personen genoemd in Resolutie 1373 (2001) van de Veiligheidsraad van de Verenigde Naties.

[29] Maatregel 7: Van uitreizigers over wie gegronde vermoedens bestaan van aansluiting bij een terroristische strijdgroepering worden Nederlandse reisdocumenten gesignaleerd ter vervallenverklaring of weigering. Maatregel 15: Bij gegronde vermoedens van uitreis worden de reisdocumenten gesignaleerd ter vervallenverklaring of weigering (inclusief identiteitskaarten). *Kamerstukken II* 2013/14, 29 754 nr. 253 (bijlage).

[30] Stappenplan Paspoortmaatregel, NCTV.

[31] Stappenplan Paspoortmaatregel, NCTV. Zie over dit onderwerp ook het rapport "Paspoortmaatregel en uitreisverbod" van Amnesty International, september 2017, te raadplegen via www.amnesty.nl.

De andere ambtsberichten die de AIVD aan burgemeesters heeft uitgebracht betroffen personen die reeds waren uitgereisd naar een strijdgebied. In die gevallen was het doel het paspoort vervallen te laten verklaren zodat het niet door derden kon worden hergebruikt.

Kinderbeschermingsmaatregelen

Het is in de onderzoeksperiode één keer voorgekomen dat de RvdK een afschrift heeft ontvangen van een ambtsbericht over een persoon die de intentie had om samen met een minderjarige uit te reizen. Het was de bedoeling hiermee de RvdK op de hoogte te brengen van het ambtsbericht dat aan de burgemeester van de woonplaats van betrokkene was uitgebracht. Dit gaf de RvdK de gelegenheid op eigen initiatief nadere informatie in te winnen bij de burgemeester met het oog op kinderbeschermingsmaatregelen (maatregel 17 Actieprogramma). Aangezien de AIVD hiermee een bijdrage wilde leveren aan eventuele kinderbeschermingsmaatregelen, ziet de CTIVD het verstrekken van een afschrift als het uitbrengen van een ambtsbericht aan de RvdK.

Besluitvorming over tijdelijke bestuurlijke maatregelen

In de procedures die hierboven aan de orde zijn gekomen weegt een AIVD-ambtsbericht zwaar: deze is op zichzelf en zonder andere informatie voldoende grondslag voor een maatregel. Het nemen van de maatregel is een besluit van de ontvangende overheidsinstantie die, naast de informatie in het ambtsbericht, ook het belang van de betrokkene meeweegt. In de praktijk blijken ambtsberichten van de AIVD doorgaans tot een maatregel te leiden. Het tijdelijke karakter van deze bestuurlijke maatregelen betekent dat periodiek door de bevoegde overheidsinstantie moet worden vastgesteld of er nog voldoende basis is voor het handhaven van de maatregel en of deze nog proportioneel is.

De CTIVD constateert dat de overheidsinstanties die tijdelijke bestuurlijke maatregelen opleggen naar aanleiding van een AIVD-ambtsbericht hun besluit op basis van weinig informatie moeten nemen.[32] Dit heeft ten eerste te maken met de summiere inhoud van de ambtsberichten, die volgens de wettelijke vereisten alleen de feiten bevatten en geen duiding van die feiten. Anders dan het OM en de IND, hebben deze overheidsinstanties geen mogelijkheid tot vooroverleg met de AIVD over de inhoud. Zij kunnen dus niet aansturen op het opnemen van meer concrete feiten of meer context-informatie. Als het dan ook nog gaat om ontvangers die weinig ervaring hebben met AIVD-ambtsberichten, zoals gemeenten die weinig te maken krijgen met radicalisering en jihadisme, spelen er regelmatig vragen over dit fenomeen op zichzelf: Wat zijn AIVD-ambtsberichten? Waar mag de informatie voor gebruikt worden? Met welke partijen mag de informatie worden gedeeld? Daar komt bij dat de AIVD de ontvangers van ambtsberichten niet actief op de hoogte brengt van de mogelijkheid te verzoeken om vertrouwelijke inzage in de achterliggende stukken, terwijl dit voor hen een belangrijk instrument zou kunnen zijn om zich ervan te vergewissen dat er voldoende basis is voor de maatregel.[33] De CTIVD is van oordeel dat het op de weg van de AIVD ligt om verbetering te brengen in deze situatie. Daarbij wijst zij op de betrokkenheid bij het vervolgtraject die in het Actieprogramma wordt benadrukt.

Waar het gaat om de besluitvorming rond de heroverweging van tijdelijke bestuurlijke maatregelen, stelt de CTIVD vast dat de AIVD in de meeste gevallen niet zelf nagaat of er actuele informatie is die relevant kan zijn voor de heroverweging. Dit gebeurt alleen ten behoeve van de periodieke heroverwegingssessies van ambtsberichten aan het ministerie van BZ in het kader van bevriezingsmaatregelen.[34] Ook

---

[32] Dit sluit aan op hetgeen de inspectie Veiligheid en Justitie signaleerde in het evaluatierapport van het Actieprogramma. Zie paragraaf 3.2.

[33] Dit staat in artikel 40 lid 3 Wiv 2002. De CTIVD wijst erop dat de achterliggende dossiers van ambtsberichten staatsgeheime informatie bevatten. Als aan gemeenten en eventueel andere overheidsinstanties inzage wordt verleend in deze dossiers, is het noodzakelijk dat daarvoor een of meerdere gescreende functionarissen worden aangewezen. Dan dienen er ook afspraken te worden gemaakt over geheimhouding ten opzichte van de rest van de organisatie waar deze personen werkzaam zijn.

[34] De CTIVD plaatst hierbij de kanttekening dat dit tot aan het einde van de onderzoeksperiode geen enkele keer tot het verstrekken van ontlastende informatie heeft geleid.

verzoeken van de betreffende overheidsinstanties in het kader van de heroverweging van tijdelijke bestuurlijke maatregelen leiden niet tot aanvullende ambtsberichten; de AIVD ziet tot op heden geen kans om updates te verzorgen. Dit zou te maken hebben met de manier waarop de werkzaamheden nu intern zijn ingericht en de capaciteit die nodig zou zijn om hiervoor voorzieningen te treffen. Hierdoor staan de beslissingsbevoegde instanties nagenoeg met lege handen bij de heroverweging, terwijl zij eerder wel gevaren hebben op de informatie van de AIVD. De CTIVD ziet dan ook niet in hoe zij een geïnformeerd besluit kunnen nemen. Voor de betrokken personen kan dit ook een groot nadeel zijn, omdat eventuele ontlastende informatie waar de AIVD over beschikt niet bij de beslissingsbevoegde overheidsinstantie terechtkomt. Dit levert het risico op dat een bestuurlijke maatregel ten onrechte wordt gehandhaafd.

In hoofdstuk 10 worden aanbevelingen gedaan om de instanties die tijdelijke bestuurlijke maatregelen nemen op basis van AIVD-informatie meer handvatten te geven voor hun besluitvorming.

4.3 Noodzakelijkheid en proportionaliteit

De ambtsberichten die de AIVD uitbrengt over (vermeende) jihadisten staan ten dienste van de maatregelen genoemd in het Actieprogramma. Het was de CTIVD in alle gevallen duidelijk wat het doel was van de uitgebrachte ambtsberichten en waarom het verstrekken van die informatie noodzakelijk werd geacht voor de nationale veiligheid.

Bij het beoordelen van de proportionaliteit van de uitgebrachte ambtsberichten, geldt dat alle maatregelen waar de AIVD met zijn ambtsberichten aan bijdraagt bijzonder ingrijpend zijn voor de betrokken personen. Of het nu gaat om het bevriezen van financiële tegoeden, het starten van een opsporingsonderzoek of het intrekken van het paspoort, het staat vast dat er een zwaarwegend belang tegenover moet staan om een dergelijke maatregel te rechtvaardigen. Dit geldt natuurlijk nog sterker als het gaat om een samenspel van verschillende maatregelen.

Nu is het tegengaan van gewelddadig jihadisme evident een zwaarwegend belang, maar de vraag is of de AIVD-informatie over de betrokkene in alle gevallen zwaarwegend genoeg was om de maatregelen te dragen. De primaire verantwoordelijkheid voor deze belangenafweging ligt weliswaar bij de overheidsinstantie die de maatregel oplegt, maar de AIVD heeft hier ook een belangenafweging te maken. De realiteit is dat AIVD-ambtsberichten veelal doorslaggevend zijn in de besluitvorming van de ontvanger, waarbij weging van AIVD-informatie vaak niet mogelijk is omdat er – om welke reden dan ook – geen inzage is geweest van de achterliggende stukken. Deze realiteit leidt tot een verantwoordelijkheid voor de AIVD om vooruit te denken en een gedegen afweging te maken, op basis van alle relevante informatie die beschikbaar is.

De CTIVD constateert dat de werkwijze van de AIVD nog niet voldoende is afgestemd op het maken van deze afweging. Desondanks heeft zij in haar onderzoek geen aanwijzingen gevonden dat de achterliggende informatie bij ambtsberichten niet zwaarwegend genoeg was om het verwachte gevolg te dragen. Haar conclusie is dan ook dat in de onderzoeksperiode aan het vereiste van proportionaliteit is voldaan.[35]

[35] De CTIVD heeft bij de beoordeling van de proportionaliteit rekening gehouden met de beoogde maatregel en niet met de specifieke omstandigheden van het geval. Er is geen diepgaand onderzoek verricht naar ieder individueel ambtsbericht.

4.4 Inhoud

De CTIVD heeft in haar onderzoek niet bij ieder ambtsbericht aan de hand van het dossier beoordeeld of de tekst gestaafd wordt door de achterliggende informatie. Zij heeft wel de leeswijzer van de ambtsberichten bestudeerd, waarin wordt toegelicht welke achterliggende stukken bij welk deel van de tekst horen. Wanneer de tekst van het ambtsbericht of de leeswijzer daar aanleiding toe gaf, heeft zij ook bepaalde achterliggende stukken opgezocht in de systemen. Dit leverde geen aanwijzingen op dat de ambtsberichten in de onderzoeksperiode onvoldoende onderbouwd zijn. Alle ambtsberichten bevatten bovendien een aanduiding van de mate van betrouwbaarheid, zoals vereist door de wet.[36]

4.5 Conclusies

De CTIVD stelt vast dat de procedure voor totstandkoming van ambtsberichten waarborgen bevat die bijdragen aan een rechtmatige gegevensverwerking. Vooral de controle op de onderbouwing van de tekst is van belang, gelet op het feit dat ambtsberichten bedoeld zijn om bij te dragen aan maatregelen waarbij personen in hun (rechtmatige) belangen kunnen worden aangetast. Die controle vindt plaats op verschillende niveaus binnen de AIVD en, in het geval van ambtsberichten aan het OM, ook door de LOvJ.

Een zorgvuldige procedure voor totstandkoming draagt bij aan ambtsberichten die voldoen aan de wettelijke vereisten (zie voor deze vereisten het toetsingskader in bijlage II bij dit rapport). De CTIVD heeft getoetst of de AIVD ook in de praktijk rechtmatig heeft gehandeld bij het uitbrengen van ambtsberichten in de onderzoeksperiode.

De ambtsberichten die de AIVD uitbrengt over (vermeende) jihadisten zijn gericht op de maatregelen genoemd in het Actieprogramma. Het was in alle gevallen duidelijk wat het doel was van de uitgebrachte ambtsberichten en waarom het verstrekken van die informatie noodzakelijk werd geacht voor de nationale veiligheid. Ambtsberichten moeten ook voldoen aan het vereiste van proportionaliteit. Dit houdt in dat het verstrekken van informatie de betrokkene geen onevenredig nadeel oplevert. In de context van dit rapport vertaalt dit zich naar de vraag: Was de AIVD-informatie zwaarwegend genoeg om de maatregel (het beoogde gevolg) te dragen? Over de in de onderzoeksperiode uitgebrachte ambtsberichten beantwoordt de CTIVD die vraag met 'ja'.[37] Op basis van haar steeksproefgewijs onderzoek (zie de beschrijving van de onderzoeksmethodiek in bijlage I bij dit toezichtsrapport) bestaat ook het beeld dat de ambtsberichten die de AIVD in de onderzoeksperiode heeft uitgebracht, gestaafd worden door de achterliggende informatie. Alle ambtsberichten bevatten bovendien een aanduiding van de betrouwbaarheid van de informatie.

De CTIVD stelt vast dat de AIVD rechtmatig heeft gehandeld bij het uitbrengen van ambtsberichten over (vermeende) jihadisten in de onderzoeksperiode. Wel plaatst zij een kritische kanttekening bij de werkwijze van de dienst.

De ambtsberichten die de AIVD uitbrengt ten behoeve van tijdelijke bestuurlijke maatregelen vormen op zichzelf – en dus zonder andere informatie – voldoende grondslag voor het opleggen van de maatregel. Dit betekent dat de beslissingsbevoegde overheidsinstanties hun besluit vaak op basis van weinig informatie moeten nemen. In deze situatie is het belangrijk dat deze instanties zoveel mogelijk

---

[36] Artikel 12 lid 4 Wiv 2002 schrijft voor dat de gegevens die de AIVD in het kader van zijn taakuitvoering verwerkt, zijn voorzien van een aanduiding omtrent de mate van betrouwbaarheid dan wel een verwijzing naar het document of de bron waaraan de gegevens zijn ontleend.

[37] De CTIVD heeft bij de beoordeling van de proportionaliteit rekening gehouden met de beoogde maatregel en niet met de specifieke omstandigheden van het geval. Er is geen diepgaand onderzoek verricht naar ieder individueel ambtsbericht.

instrumenten in handen krijgen voor een gedegen besluitvorming, zoals algemene informatie over AIVD-ambtsberichten en de optie om vertrouwelijke inzage te krijgen in de achterliggende stukken van het ambtsbericht. Die instrumenten ontbreken nu feitelijk in veel gevallen, waardoor de juistheid van de besluitvorming en daarmee ook de rechtspositie van de personen waar de ambtsberichten over gaan, minder geborgd is dan wenselijk.

Dit geldt in het bijzonder voor de wettelijk verplichte heroverweging van tijdelijke bestuurlijke maatregelen. De CTIVD stelt vast dat de AIVD in de meeste gevallen[38] niet zelf nagaat of er actuele informatie is die relevant kan zijn voor de heroverweging. Ook ziet de dienst tot op heden geen kans om updates van zijn ambtsberichten te verzorgen op verzoek van de betreffende overheidsinstanties. Deze instanties staan daardoor op het moment van heroverweging nagenoeg met lege handen terwijl zij eerder gevaren hebben op de informatie van de AIVD. Voor de persoon op wie de bestuurlijke maatregel is gericht kan dit ook een groot nadeel zijn omdat eventuele ontlastende informatie waar de AIVD over beschikt niet bij de betreffende overheidsinstanties terechtkomt. Dit levert het risico op dat een bestuurlijke maatregel ten onrechte wordt gehandhaafd.

In hoofdstuk 10 doet de CTIVD aanbevelingen ter verbetering van deze knelpunten.

[38] Bij de heroverweging van bevriezingsmaatregelen beziet de AIVD wel of er actuele informatie is die verstrekt kan worden. Zie hierover paragraaf 7.1.1.

5 Inlichtingenberichten

Inlichtingenberichten zijn korte berichten van maximaal drie pagina's waarmee één of meerdere afnemers, zoals bewindspersonen, op de hoogte worden gebracht van inlichtingen die voor hen relevant zijn. Inlichtingenberichten zijn bedoeld om de ontvanger(s) te informeren, niet om ten grondslag te worden gelegd aan maatregelen. Ze zijn altijd staatsgeheim en kunnen dus niet worden gebruikt ter onderbouwing van maatregelen jegens personen. De CTIVD heeft in haar onderzoek 25 inlichtingenberichten bekeken over (vermeende) jihadisten die door de AIVD zijn uitgebracht in de onderzoeksperiode.

5.1 Totstandkoming

Het opstellen van een inlichtingenbericht begint met het vaststellen dat er een behoefte is informatie uit een onderzoek te exploiteren. Het initiatief hiervoor kan van de AIVD komen of er kan een verzoek zijn van een externe partij. Binnen het team dat zich bezighoudt met het betreffende onderwerp wordt vooraf bepaald wie de geadresseerden zijn, welke elementen een plaats krijgen in de inhoud, met welke andere analisten, teams en afdelingen afstemming nodig is en op welk niveau toestemming is vereist. De procedure is dus een kwestie van maatwerk, afhankelijk van de inhoud en geadresseerden.

Voor de inhoud van inlichtingenberichten bestaat een checklist met kwaliteitscriteria en een nota over de uniformering van de externe rapportage van de AIVD en de MIVD. Daarnaast bestaat er een nota met praktische tips voor het opstellen van een inlichtingenbericht. Samen vormen deze documenten een duidelijke leidraad voor de steller.

De vaste waarborgen in het proces zijn de collegiale toetsing op de inhoud door andere analisten en een akkoord van een hogere leidinggevende. Hiervoor wordt een interne versie gemaakt met voetnoten, zodat traceerbaar is welke documenten aan de tekst ten grondslag liggen. De documenten worden niet in een achterliggend dossier bijgevoegd, maar kunnen door de medewerkers die meelezen opgezocht worden in het systeem. Het controleren van de onderbouwing is dus een optionele stap. De afdeling Juridische Zaken heeft geen vaste betrokkenheid bij de totstandkoming van inlichtingenberichten.

Net als bij ambtsberichten wordt van ieder inlichtingenbericht een exploitatiegeleide ingevuld, waarin wordt aangegeven wat de aanleiding is voor het uitbrengen, met welke medewerkers het is afgestemd en welke leidinggevenden hun akkoord hebben gegeven.

De CTIVD heeft de totstandkomingsprocedure voor inlichtingenberichten beoordeeld in het licht van hun doel: het informeren van de ontvangers. In dat kader is de procedure voldoende zorgvuldig. Het ontbreken van een verplichte interne controle van de onderbouwing is te rechtvaardigen, omdat deze berichten niet (mede) de grondslag vormen voor maatregelen jegens personen of organisaties.

5.2 Ontvangers

De ontvangers (ofwel: afnemers) van het inlichtingenbericht worden per geval gekozen op basis van relevantie van de inhoud voor hen. Er wordt door de AIVD ook een bewuste afweging gemaakt over het ambtelijk niveau van de ontvanger; beleidsvormend, uitvoerend, of politiek leidinggevend. De minister van BZK, de secretaris-generaal van BZK en het ministerie van Algemene Zaken (AZ) zijn vanwege hun politieke verantwoordelijkheid vaste ontvangers van alle AIVD-inlichtingenberichten. In het geval van inlichtingenberichten over (vermeende) jihadisten ontvangen de LOvJ, de NCTV en een

of meerdere inlichtingendiensten van de politie (ID's) standaard een afschrift, zodat zij op de hoogte zijn. Voor het overige variëren de ontvangers.

Het was in alle onderzochte gevallen, behalve één, duidelijk waarom het noodzakelijk was de informatie aan de gekozen ontvangers te verstrekken. In één geval was het naar het oordeel van de CTIVD niet noodzakelijk de betreffende persoonsgegevens te verstrekken aan één van de ontvangers. In dit geval heeft navraag bij de AIVD naar de reden om een inlichtingenbericht naar die ontvanger te zenden geen afdoende antwoord opgeleverd. Er was geen goede reden om de betreffende persoonsgegevens aan die overheidsinstantie te verstrekken.

Het verstrekken van inlichtingenberichten over specifieke personen aan overheidsinstanties die bevoegd zijn tot maatregelen kan onder omstandigheden een probleem vormen als het, bijvoorbeeld vanwege de bescherming van menselijke bronnen, niet mogelijk is een ambtsbericht met bruikbare informatie uit te brengen. De ontvangende bewindspersoon of overheidsinstantie mag weliswaar geen maatregelen nemen op basis van de informatie in inlichtingenberichten, maar draagt mogelijk wel een (politieke) verantwoordelijkheid tot handelen. In de onderzoeksperiode is een situatie voorgekomen die dit probleem illustreert. Bij gebreke van een ambtsbericht heeft de betreffende overheidsinstantie de informatie in het inlichtingenbericht uiteindelijk niet bij zijn besluitvorming betrokken. Was dat wel gebeurd, dan was een situatie ontstaan waarin een maatregel zou zijn getroffen (mede) op basis van informatie die voor de betrokkene zelf niet kenbaar was en waartegen diegene zich niet kon verweren. Om die reden kan het een risico vormen als de AIVD om welke reden dan ook (b.v. bescherming van menselijke bronnen) geen ambtsbericht kan uitbrengen, maar door middel van een inlichtingenbericht wel persoonsgegevens verstrekt aan ontvangers die tot maatregelen bevoegd zijn. Het risico bestaat er dan uit dat de ontvanger de inhoud van het inlichtingenbericht toch laat meewegen in de besluitvorming omtrent een maatregel. De CTIVD heeft hiervan overigens geen concrete voorbeelden aangetroffen in het onderzoek. Het voorgaande geldt ook als het inlichtingenbericht alleen aan de voor die instantie verantwoordelijke bewindspersoon is gericht, hetgeen regelmatig voorkomt.

Deze situatie vraagt om een zorgvuldige afweging waarbij het belang van het informeren van (politiek) verantwoordelijken wordt afgewogen tegen de mogelijke risico's van het verstrekken van persoonsgegevens. Hierbij past de waarborg dat in inlichtingenberichten die persoonsgegevens bevatten nadrukkelijk wordt vermeld dat het niet is toegestaan op basis van de verstrekte informatie maatregelen te treffen die de betrokkene in zijn (rechts)positie zullen aantasten. Dit is nu niet de praktijk.

5.3 Inhoud

Het merendeel van de inlichtingenberichten die over (vermeende) jihadisten wordt uitgebracht, heeft betrekking op een ambtsbericht dat de AIVD over de betreffende persoon heeft uitgebracht. De inlichtingenberichten zijn in de regel bedoeld om de belangendragers hiervan op de hoogte te brengen. Mediaberichten of andere ontwikkelingen kunnen voor de AIVD ook aanleiding vormen de betrokken bewindspersonen en overheidsinstanties door middel van een inlichtingenbericht nader te informeren.

Inlichtingenberichten die zien op uitgebrachte ambtsberichten bevatten een korte weergave van de inhoud van het (openbare) ambtsbericht en vervolgens een nadere duiding daarvan met staatsgeheime informatie.[39] Zo kan het zijn dat de AIVD in het ambtsbericht meldt dat een persoon sympathisant

[39] De ambtsberichten en inlichtingenberichten die gelijktijdig worden verstrekt gaan niet naar dezelfde instantie, maar vaak gaat het inlichtingenbericht wel naar de bewindspersoon die verantwoordelijk is voor de instantie die het ambtsbericht ontvangt. Hier is de CTIVD in paragraaf 5.2 op ingegaan.

is van ISIS en reisplannen maakt. In het gelijktijdig uitgebrachte (staatsgeheime) inlichtingenbericht kan de dienst dan bijvoorbeeld uitleggen dat het waarschijnlijk gaat om een reis naar een specifiek jihadistisch strijdgebied. Daarbij kan dan ook een inschatting worden gegeven van de dreiging die van de persoon uitgaat. Vaak wordt ook aangegeven wat de AIVD niet weet (de 'blinde' vlekken), bijvoorbeeld dat er geen aanwijzingen zijn van contacten met leden van ISIS in het strijdgebied. Aan het einde van het commentaar wordt ingegaan op de verdere stappen: Wordt het onderzoek door de AIVD voortgezet? Is er reeds een opsporingsonderzoek gestart?

De CTIVD heeft in haar onderzoek de inlichtingenberichten en ambtsberichten over hetzelfde onderwerp met elkaar vergeleken om te zien of hetzelfde beeld wordt geschetst. Zij heeft daarbij geen gevallen aangetroffen waarin het inlichtingenbericht in tegenspraak is met de inhoud van het ambtsbericht.

De informatie in het inlichtingenbericht bevat in de meeste gevallen een generieke bronvermelding, bijvoorbeeld "van een collega-dienst is vernomen", "uit inlichtingen blijkt". De informatie dient volgens het beleid van de AIVD ook te worden voorzien van een waardering van de mate van waarschijnlijkheid van inlichtingen. Daarbij zijn volgens het beleid van de AIVD de volgende kwalificaties mogelijk (in oplopende mate van waarschijnlijkheid): "onwaarschijnlijk", "twijfelachtig", "mogelijk", "waarschijnlijk", "zeer waarschijnlijk" en "bevestigd". Het is de CTIVD gebleken dat de AIVD zich niet beperkt tot de kwalificaties die in zijn beleid zijn voorgeschreven, maar daarnaast ook andere kwalificaties gebruikt, zoals "niet uitgesloten", "voorstelbaar", "(geen) aanwijzingen dat (...)". De kwalificaties zijn in sommige gevallen zodanig verweven in de tekst, dat het niet altijd duidelijk is of het gebruikte woord bedoeld is als kwalificatie van de informatie. Dit maakt het voor de ontvangers niet gemakkelijk de waardering van de informatie te doorgronden, waardoor het risico ontstaat van een verkeerde interpretatie.

5.4 Conclusies

De CTIVD stelt vast dat de procedure voor totstandkoming van inlichtingenberichten voldoende waarborgen bevat met het oog op het doel van deze berichten: het informeren van belangendragers. Het ontbreken van een verplichte interne controle van de onderbouwing van de inhoud is te rechtvaardigen, omdat deze berichten niet mogen bijdragen aan maatregelen jegens personen.

Het merendeel van de inlichtingenberichten die de AIVD uitbrengt over (vermeende) jihadisten heeft betrekking op een ambtsbericht dat de AIVD over de betreffende persoon heeft uitgebracht. Zij zijn bedoeld om de belangendragers, waaronder de politiek verantwoordelijke(n), ervan op de hoogte te brengen dat er een ambtsbericht is uitgebracht en bevatten daarnaast een duiding van de feiten in het ambtsbericht en context-informatie. De CTIVD heeft vastgesteld dat de inhoud van deze inlichtingenberichten niet in tegenspraak was met de inhoud van de betreffende ambtsberichten.

Bij alle onderzochte inlichtingenberichten, behoudens één geval, was het volgens de CTIVD noodzakelijk de ontvangers op de hoogte te brengen van de informatie in het bericht. Voor één ontvanger van een inlichtingenbericht ontbrak deze noodzaak, waardoor niet is voldaan aan het noodzakelijkheidsvereiste.

De CTIVD komt tot de conclusie dat de AIVD bij het uitbrengen van inlichtingenberichten over (vermeende) jihadisten in de onderzoeksperiode rechtmatig heeft gehandeld.

Op het gebied van inlichtingenberichten, zijn er twee knelpunten te benoemen. Ten eerste levert het een mogelijk risico op dat de AIVD inlichtingenberichten met informatie over specifieke personen uitbrengt aan ontvangers die bevoegd zijn tot maatregelen jegens die personen, zonder dat gelijktijdig een ambtsbericht kan worden uitgebracht. De ontvangende bewindspersoon of overheidsinstantie mag weliswaar geen maatregelen nemen jegens de betreffende persoon op basis van de informatie

in inlichtingenberichten, maar draagt mogelijk wel een politieke verantwoordelijkheid om te handelen. Deze situatie vraagt om een zorgvuldige afweging door de AIVD bij het uitbrengen van inlichtingenberichten over specifieke personen. Ook dient de AIVD expliciet in inlichtingenberichten te vermelden dat het niet is toegestaan op basis van de verstrekte informatie maatregelen te treffen die de betrokkene in zijn (rechts)positie zullen aantasten. Dit is nu niet de praktijk.

Het tweede knelpunt is dat de AIVD onvoldoende consistent en duidelijk werkt bij de kwalificatie van de inlichtingen. Het beleid dat hiervoor uitsluitend bepaalde kwalificaties worden gebruikt, wordt niet in alle gevallen nageleefd. Daardoor is het voor de ontvangers niet altijd gemakkelijk te doorgronden wat de kwaliteit is van de inlichtingen die in de berichten staan, waardoor het risico ontstaat van een verkeerde interpretatie.

De CTIVD doet in hoofdstuk 10 aanbevelingen ter verbetering van de werkwijze bij het uitbrengen van inlichtingenberichten.

6 Publicaties

Met enige regelmaat brengt de AIVD openbare rapporten uit over maatschappelijk relevante onderwerpen uit zijn werkveld. Over het fenomeen gewelddadig jihadisme publiceert de AIVD al sinds 2001. De doelstelling van deze (openbare) publicaties is om het publiek en andere overheidsinstanties algemene informatie aan te bieden over onderwerpen die te maken hebben met de nationale veiligheid. Deze publicaties, waarin zoveel mogelijk openheid wordt betracht, voorzien in een grote maatschappelijke behoefte. Zij voorzien ook in een behoefte van ketenpartners die met de AIVD samenwerken om het gewelddadig jihadisme tegen te gaan.

In de onderzoeksperiode heeft de AIVD twee (open) publicaties uitgebracht over het gewelddadig jihadisme: *Leven bij ISIS, de mythe ontrafeld* (januari 2016) en *Terugkeerders in beeld* (februari 2017).[40] Dit zijn publicaties waarin niet alleen het fenomeen van gewelddadig jihadisme wordt besproken, maar waarin ook uitspraken worden gedaan over personen die vanuit Nederland zijn uitgereisd naar ISIS-gebied en/of terugkeren uit jihadistische strijdgebieden. Daarmee vallen deze publicaties binnen het bestek van dit onderzoek: het gaat om e verstrekking van gegevens over (vermeende) jihadisten.

In haar onderzoek heeft de CTIVD zich nader gericht op de publicatie *Leven bij ISIS*, omdat de AIVD met deze publicatie een nieuwe stap heeft gezet in de nationale samenwerking op het gebied van het tegengaan van het gewelddadig jihadisme. Naast het algemene informerende doel had deze publicatie ook een specifiek doel: het bieden van concrete handvatten aan andere overheidsinstanties die een rol spelen bij het tegengaan van het gewelddadig jihadisme, zoals het OM en de RvdK. Met concrete handvatten wordt bedoeld dat delen van de publicatie qua verwoording en inhoud geschikt zijn om bij te dragen aan maatregelen jegens uitreizigers. De betreffende delen van de publicatie zijn mede op dat doel afgestemd.

6.1 Juridische kwalificatie

Voordat de CTIVD de rechtmatigheid van deze gegevensverstrekking beoordeelt, moet eerst worden vastgesteld welk juridisch kader van toepassing is op de publicatie *Leven bij ISIS*.

De publicatie kan worden aangemerkt als de externe verstrekking van gegevens uit inlichtingen-onderzoeken in het kader van de nationale veiligheid, derhalve in het kader van de taakuitvoering van de AIVD. Het gaat hierbij deels om algemene informatie over ISIS als regime en als strijdgroepering en deels om informatie over uitgereisde personen. De vraag is of het bij de informatie over (groepen) personen om persoonsgegevens gaat. De CTIVD stelt vast dat het type gegevens dat in de publicatie wordt verstrekt, valt binnen de categorie groepsprofielen: kwalificaties die op groepen personen van toepassing worden verklaard. Dit zijn geen persoonsgegevens; zij kunnen pas bij meer duiding aan individuele personen worden gekoppeld. Dit betekent dat de specifieke wettelijke vereisten voor de verstrekking van persoonsgegevens niet gelden voor deze publicatie. Wel gelden de algemene vereisten voor gegevensverwerking door de AIVD: noodzakelijkheid, zorgvuldigheid, behoorlijkheid en een bronvermelding of aanduiding van betrouwbaarheid.

[40] Beide publicaties zijn beschikbaar op www.aivd.nl.

6.2 Totstandkoming, doelen en gebruik

Volgens het beleid van de AIVD moeten openbare publicaties achtereenvolgens worden geaccordeerd door het betreffende teamhoofd, het unithoofd, de directeur inlichtingen en de directeur-generaal of plaatsvervangend directeur-generaal van de AIVD. Er gelden geen overige voorschriften voor de procedure van totstandkoming, zoals op het gebied van collegiale toetsing of dossiervorming. Het proces van totstandkoming is derhalve gedeeltelijk een kwestie van maatwerk, afhankelijk van het onderwerp en het karakter van de publicatie.

De aanleiding voor de publicatie *Leven bij ISIS* was de behoefte van meerdere overheidsinstanties om meer inzicht te krijgen in het leven in het strijdgebied. Het ging hierbij om het OM, de NCTV, de RvdK en gemeenten. Het OM had al langere tijd behoefte aan meer informatie over het leven in het strijdgebied, omdat het in strafzaken moeilijk bleek aan te tonen dat uitreizigers zich bezig hadden gehouden met terroristische activiteiten. De AIVD heeft in reactie hierop eerst verkend of het mogelijk was om een ambtsbericht op fenomeen-niveau uit te brengen. Dit plan stuitte echter intern op problemen, omdat niet voldaan kon worden aan de voorwaarden die aan de onderbouwing van een ambtsbericht worden gesteld. Vervolgens besloot de AIVD een open publicatie uit te brengen. Dit bood het voordeel dat een analyse van de onderliggende informatie kon worden aangeboden, in plaats van alleen de feiten. Bovendien konden er meerdere ontvangers tegelijk worden bereikt.

Aan het begin van het schrijfproces zijn de twee doelen van de publicatie geformuleerd: (1) het presenteren van een tegengeluid dat het rooskleurige beeld van ISIS over het leven in het kalifaat ontkracht en (2) het geven van input aan samenwerkingspartners voor hun inzet tegen uitreizen en radicalisering. Dat deze input de vorm zou krijgen van concrete context-informatie die mede bij kon dragen aan maatregelen jegens personen was ook al aan het begin van het schrijfproces duidelijk. De AIVD koos ervoor om alleen over de groepering ISIS te schrijven en niet over andere gewelddadige jihadistische groeperingen zoals de toenmalige Jabhat Al Nusra (JaN),[41] omdat over ISIS meer en duidelijkere informatie beschikbaar was.

Voor de aanvang van het schrijven hebben medewerkers van de AIVD gesprekken gevoerd met de NCTV en het OM over hun behoefte qua inhoud. Vervolgens heeft een analist van de AIVD (hierna: de steller) een concept-tekst geschreven dat voor intern gebruik is voorzien van voetnoten met verwijzingen naar onderliggende documenten. Tijdens het totstandkomingsproces hebben diverse andere medewerkers met inhoudelijke kennis van de materie de concepten gelezen en becommentarieerd. Hoewel deze andere medewerkers de mogelijkheid hebben gehad om de onderbouwing van de tekst te controleren aan de hand van de voetnoten, had geen van hen dit specifiek tot taak. De steller heeft tijdens de totstandkoming ook geen vragen of opmerkingen gekregen over de onderbouwing van collega's. De afdeling Juridische Zaken heeft geen betrokkenheid gehad bij de totstandkoming van de publicatie.

Toen intern afstemming was bereikt over de inhoud, is deze voor commentaar voorgelegd aan de NCTV, het OM (de LOvJ), het ministerie van BZ en de RvdK. Met name de NCTV had inhoudelijke opmerkingen.

Zo verzoekt de NCTV om het aanscherpen van de passages over wat bekend kan worden verondersteld bij de uitreizigers voor hun reis, zodat zij zich niet kunnen beroepen op onwetendheid over de situatie ter plaatse. De CTIVD heeft aanwijzingen dat dit in een aantal gevallen ook tot aanpassing van de tekst

[41] Deze groepering draagt nu de naam: Jabhat Fateh al-Sham.

heeft geleid. De belangrijke zinsnede in de conclusie: *"Wie naar ISIS afreist maakt willens en wetens de keuze om zich bij een terroristische groepering aan te sluiten […]*" is pas in de concept-tekst opgenomen door de AIVD na het eerdergenoemde verzoek van de NCTV.[42]

De LOvJ heeft de concept-tekst mondeling besproken met de betrokken medewerkers van de AIVD. Hij heeft zich daarbij gericht op de bruikbaarheid van de informatie voor het OM, niet op de onderbouwing van de tekst door onderliggende documenten. De LOvJ heeft tijdens die bespreking geen wijzigingen van de tekst voorgesteld.

De publicatie van het rapport vond plaats op 12 januari 2016 en werd positief ontvangen door zowel de afnemers als de media. Sindsdien wordt het regelmatig door het OM gebruikt bij de vervolging van uitreizigers. Gelijktijdig met de AIVD-publicatie verscheen ook het rapport "*Bestemming Syrië*", geschreven door een aantal deskundigen in opdracht van de rechtbank Rotterdam. Aangezien dit rapport ook de situatie in ISIS-gebied beschrijft (althans voor zover het om Syrië gaat) en tot vergelijkbare conclusies komt, is er sprake van twee onafhankelijke rapporten die hetzelfde beeld presenteren.

De lijn van het OM, op basis van beide rapporten, is dat personen die na de zomer van 2014 naar ISIS-gebied zijn afgereisd zich niet meer kunnen beroepen op onwetendheid. De twee rapporten tezamen vormen voor het OM voldoende onderbouwing voor de verdenking van deelname aan een terroristische organisatie ten aanzien van uitreizigers. Ook is in het onderzoek gebleken dat de politie dezelfde benadering heeft gekozen ter onderbouwing van de voordracht van een persoon voor een bevriezingsmaatregel. De AIVD-publicatie is tot op heden, voor zover bekend, niet toegepast als bewijsmiddel in een strafzaak. De CTIVD heeft vernomen dat ook bij de IND de wens bestaat gebruik te maken van de publicaties van de AIVD in vreemdelingrechtelijke procedures. Aan de AIVD is verzocht, zo mogelijk, in zijn ambtsberichten aan de IND een verwijzing op te nemen naar relevante publicaties zodat de inhoud betrokken kan worden bij de betreffende zaken.

Zoals vermeld in paragraaf 6.1, gelden voor deze publicatie de algemene vereisten voor gegevensverwerking. De juiste invulling van deze algemene vereisten hangt af van de context waarin deze geplaatst moeten worden. In het geval van de publicatie *Leven bij ISIS* was deze context, gelet op het specifieke aanvullende doel van de publicatie, dat een deel van deze gegevens naar verwachting zou bijdragen aan maatregelen jegens individuele uitreizigers. Dit brengt met zich mee dat de totstandkomingsprocedure op deze toepassing moet zijn afgestemd, wil het voldoen aan de vereiste zorgvuldigheid. De CTIVD stelt vast dat daar niet aan is voldaan.

Het heeft bij de totstandkoming van de publicatie met name ontbroken aan controle op de onderbouwing van de inhoud, door een andere medewerker dan de steller. Bij ambtsberichten, die ook bestemd zijn bij te dragen aan het nemen van maatregelen, worden alle achterliggende stukken bijeengebracht in een dossier dat vervolgens wordt gecontroleerd door het teamhoofd, de afdeling Juridische Zaken en bij informatie over strafbare feiten ook door de LOvJ. Deze waarborgen waren ook bij de totstandkoming van de publicatie op hun plaats geweest, voor zover het gaat om de passages die naar verwachting aan te nemen maatregelen zouden kunnen bijdragen. Het had bovendien op de weg van de betreffende LOvJ gelegen om zelf het initiatief te nemen een vergewischeck te verrichten, wetende welke toepassing de inhoud van de publicatie in strafzaken zou kunnen krijgen.

---

[42] Ook de zinsnede *"Overigens bestaat ook nog de kans dat dergelijke verhalen door ISIS-aanhangers worden weggezet als 'westerse propaganda'"* (pagina 14 publicatie) is vermoedelijk opgenomen naar aanleiding van het commentaar van de NCTV. De NCTV had voorgesteld een dergelijke zin op te nemen om te voorkomen dat uitreizigers zich zouden kunnen beroepen op het feit dat negatieve verhalen hen nooit hadden bereikt, vanwege de toenemende controle van ISIS op de communicatie vanuit het gebied.

In aansluiting op het bovenstaande merkt de CTIVD nog het volgende op. Het is eigen aan de recente publicaties dat de AIVD afstemming zoekt met de beoogde afnemers, zowel aan de voorkant als bij de totstandkoming. Dit zorgt ervoor dat de verstrekte informatie goed aansluit op de behoefte. Het is bij deze aanpak belangrijk dat de AIVD nauwgezet blijft bekijken of, bijvoorbeeld bij aanscherping van de tekst, de onderliggende informatie de gekozen formulering nog kan dragen.

6.3 Inhoud

De publicatie *Leven bij ISIS* kan worden aangemerkt als een open (want niet-staatsgeheime) analyse van een bepaald aspect van het gewelddadig jihadisme, geschreven in toegankelijke taal. Het geeft informatie over de situatie in ISIS-gebied (ook wel: het kalifaat) en beantwoordt op basis daarvan de (impliciete) vraag: "Wat zegt dit over de personen die sinds 2014 zijn uitgereisd naar dit gebied en daar hebben verbleven?".

De CTIVD heeft onderzocht in hoeverre de inhoud van deze publicatie wordt onderbouwd door de informatie waar de AIVD over beschikt. Haar beoordeling ziet uitsluitend op de delen van de publicatie die informatie bevatten over (groepen) personen.[43] De delen die betrekking hebben op ISIS als regime en als strijdgroepering vallen hier buiten. De passages waar het om gaat zijn onder te verdelen in passages van feitelijke aard en conclusies.

De CTIVD constateert dat de passages van feitelijke aard over het leven van mannen, vrouwen en kinderen in ISIS-gebied zijn gebaseerd op inlichtingenmateriaal en op openbaar toegankelijke documenten zoals mediaberichten en propaganda-materiaal van ISIS. De AIVD had daarbij de lijn dat een mediabericht alleen ter onderbouwing werd gebruikt als de informatie daarin bevestigd werd door het inlichtingenonderzoek van de AIVD. De werkwijze van de AIVD maakte het mogelijk informatie over het dagelijks leven waarvan de AIVD uit zijn onderzoek één of enkele individuele voorbeelden had, breder te trekken. Deze aanpak is op zichzelf niet onrechtmatig, maar levert wel het risico op dat op basis van enkele individuele gevallen een beeld wordt geschetst dat op de gehele groep toepasbaar wordt verklaard terwijl de onderbouwing daarvoor te mager is.

Bij twee passages over de rol van vrouwen bij ISIS heeft de AIVD volgens de CTIVD kwalificaties gebruikt die onvoldoende steun vinden in de onderliggende documenten: [onderstreping door de CTIVD]

- *"[...] het rekruteren van andere vrouwelijke uitreizigers, vaak familie of vriendinnen,* [vormt] *een cruciaal onderdeel van het leven van een vrouw in ISIS-gebied."* (p. 8) en
- *"In het verlengde hiervan* [CTIVD: het rekruteren] *vormt het produceren van ISIS-propaganda voor velen ook een kerntaak."* (p. 8).

Uit het onderzoek van de CTIVD in de documenten die ten grondslag liggen aan deze passages blijkt dat deze activiteiten vaak voorkwamen onder Westerse vrouwen die in ISIS-gebied verbleven, maar daarmee is nog niet vastgesteld dat zij als een cruciaal onderdeel van het leven respectievelijk een kerntaak van vrouwelijke uitreizigers konden worden beschouwd. Het gebruik van deze kwalificaties die niet goed aansluiten op het onderliggend materiaal acht de CTIVD onzorgvuldig.

De conclusies die aan het einde van de publicatie worden getrokken over de personen die naar ISIS-gebied zijn uitgereisd, komen overeen met het beeld dat naar voren komt uit het inlichtingenonderzoek van de AIVD. Het gaat om de volgende conclusies [nummering door de CTIVD]:

---

[43] Het gaat met name om de paragraaf "Het dagelijks leven bij ISIS" en de conclusie van de publicatie.

1. *Wie naar ISIS-gebied afreist, maakt willens en wetens de keuze om zich bij een groepering aan te sluiten die terroristische activiteiten ontplooit en aanslagen in Europa pleegt.*

2. *In de praktijk betekent dit dat zowel mannelijke als vrouwelijke uitreizigers, gewapenderhand of anderszins, deelnemen aan de strijd van ISIS.*

De absolute verwoording van de conclusies wekt de indruk dat de AIVD op basis van inlichtingenonderzoek naar ieder van de sinds 2014 uitgereisde personen deze zaken heeft kunnen vaststellen. Dat is echter niet het geval; het is een algemeen beeld dat naar voren komt uit het inlichtingenonderzoek. Uit het onderzoek van de CTIVD blijkt dat de conclusie onder (1) met name berust op het feit dat de propaganda destijds zodanig wijd verspreid was dat bij ieder van de personen die zijn uitgereisd bekend wordt verondersteld dat ISIS een terroristische organisatie is die geweld toepast. De conclusie onder (2) berust ten aanzien van vrouwen op de gedachte dat, ook als zij thuis zijn gebleven om voor de kinderen te zorgen, zij daarmee een bijdrage hebben geleverd aan het functioneren van ISIS. Het vermelden van de conclusies, zonder de tussenstappen (de bovenvermelde uitgangspunten waar de conclusies op berusten) te vermelden en zonder in de formulering een nuance aan te brengen, biedt de lezer te weinig inzicht in de analyse die eraan ten grondslag ligt. In de context van waarschijnlijke toepassing in onder meer strafrechtelijke procedures acht de CTIVD dit onzorgvuldig.

De CTIVD stelt vast dat de publicatie geen bronvermeldingen of aanduidingen van betrouwbaarheid van de informatie bevat. Gezien de specifieke aanvullende doelstelling en de verwachte toepassing van de publicatie, had hier wel op enige wijze invulling aan moeten worden gegeven. Dit had bijvoorbeeld vorm kunnen krijgen in een algemene toelichting op de bronnen die gebruikt zijn voor de publicatie.

6.4 Conclusies

De publicatie *Leven bij ISIS* kan worden aangemerkt als een gegevensverstrekking in het kader van de taakuitvoering van de AIVD. Het bevat geen persoonsgegevens, maar wel kwalificaties en conclusies die aan groepen personen worden gekoppeld. De belangrijkste hiervan zijn de conclusies dat (1) alle personen die naar ISIS-gebied zijn afgereisd willens en wetens de keuze hebben gemaakt zich aan te sluiten bij een terroristische groepering en (2) dat al deze personen, zowel mannen als vrouwen, op enige wijze (*"gewapenderhand of anderszins"*) deelnemen aan de strijd van ISIS. De publicatie is mede bedoeld om, door het bieden van concrete handvatten aan andere overheidsinstanties die een rol spelen bij het tegengaan van het gewelddadig jihadisme, bij te dragen aan maatregelen jegens personen die zijn uitgereisd naar ISIS-gebied, waaronder strafrechtelijke maatregelen.

De CTIVD heeft vastgesteld dat de procedure voor totstandkoming van de publicatie *Leven bij ISIS* niet is afgestemd op de verwachte toepassing ervan. De juridische waarborgen die nodig zijn voor een gegevensverstrekking die mede bedoeld is bij te dragen aan maatregelen, waren niet aanwezig. Zo heeft geen specifieke controle van de onderbouwing van de informatie plaatsgevonden, door een andere medewerker dan de steller. Ook heeft de LOvJ zich niet, namens het OM, vergewist van de juistheid van de gegevens aan de hand van de onderliggende informatie. De CTIVD vindt deze werkwijze onzorgvuldig.

Bij haar beoordeling van de inhoud heeft de CTIVD zich beperkt tot de delen van de publicatie die informatie bevatten over (groepen) personen.[44] De delen die betrekking hebben op ISIS als regime en als strijdgroepering vallen hier buiten. Het onderzoek wijst uit dat de tekst van de publicatie is gebaseerd op inlichtingenmateriaal en op openbaar toegankelijke documenten zoals mediaberichten

[44] Het gaat met name om de paragraaf " Het dagelijks leven bij ISIS" en de conclusie van de publicatie.

en propaganda-materiaal van ISIS. Bij twee passages over de rol van vrouwen in ISIS-gebied, heeft de AIVD kwalificaties gebruikt die naar het oordeel van de CTIVD niet goed aansluiten op het onderliggend materiaal.

Ook constateert de CTIVD dat de conclusies van de publicatie de lezer te weinig inzicht bieden in de analyse die eraan ten grondslag ligt. Uit de verwoording van de conclusies had moeten blijken dat het ging om een algemeen beeld en niet een specifieke vaststelling ten aanzien van iedere uitreiziger. Ook had vermeld moeten worden welke uitgangspunten de AIVD bij deze conclusies heeft betrokken. Gezien de verwachte toepassing van de publicatie – en met name ook deze passages – in onder meer strafrechtelijke procedures acht de CTIVD het gebrek aan inzichtelijkheid onzorgvuldig.

De publicatie bevat daarnaast geen bronvermeldingen of betrouwbaarheidsaanduidingen die de lezer helpen de informatie te wegen. De CTIVD beoordeelt dit als onzorgvuldig. Gezien de specifieke aanvullende doelstelling en de verwachte toepassing van de publicatie, had hier wel op enige wijze invulling aan moeten worden gegeven.

In hoofdstuk 10 doet de CTIVD een aanbeveling voor de aanpassing van de procedure voor totstandkoming van publicaties.

7 Het delen van gegevens in overleggen

Het Actieprogramma vereist in het kader van de versterking van de coördinatie op de uitvoering een nauwere samenwerking tussen de AIVD, NCTV, politie, OM en gemeenten. Hier hoort bij dat de AIVD in toenemende mate deelneemt aan overleggen met deze overheidsinstanties over (vermeende) jihadisten. In dit samenspel heeft de AIVD een bijzondere positie; de dienst kan niet simpelweg de maximale mate van samenwerking nastreven omdat voor informatiedeling door de dienst strenge wettelijk kaders gelden.

De vereisten die de wet stelt aan het delen (oftewel: verstrekken) van persoonsgegevens door de AIVD hangen samen met de aard van die gegevens. Hierin zijn drie categorieën te onderscheiden:

	Soort persoonsgegevens	**Wijze van verstrekken**
1.	Persoonsgegevens die niet de aanleiding kunnen vormen voor maatregelen jegens de betreffende persoon door de ontvangende overheidsinstantie	Mondeling delen toegestaan, mits hier een verslag van wordt gemaakt.[45]
2.	Persoonsgegevens die wel de aanleiding kunnen vormen voor maatregelen jegens de betreffende persoon door de ontvangende instantie, maar waarbij het niet de verwachting is dat dit zal gebeuren	Schriftelijk delen, maar niet per se in de vorm van een (open) ambtsbericht.[46] Er moeten waarborgen zijn (bijvoorbeeld afspraken met de ontvangende overheidsinstantie) om te voorkomen dat de gegevens tot maatregelen leiden.[47]
3.	Persoonsgegevens die naar verwachting de aanleiding zullen vormen voor maatregelen jegens de betreffende persoon door de ontvangende overheidsinstantie.	Schriftelijk delen in de vorm van een (open) ambtsbericht[48]

Hieruit komt naar voren dat de enige persoonsgegevens die – buiten spoedeisende situaties – mondeling mogen worden gedeeld door de AIVD, gegevens zijn die naar hun aard niet kunnen leiden tot maatregelen jegens de persoon in kwestie. Zie voor een nadere toelichting op de vereisten voor het verstrekken van persoonsgegevens het toetsingskader in bijlage II bij dit rapport.

[45] Artikel 40 lid 1 schrijft voor dat persoonsgegevens schriftelijk worden meegedeeld, indien de persoon of instantie waaraan de desbetreffende mededeling wordt gedaan naar aanleiding van die mededeling jegens de desbetreffende persoon bevoegd is maatregelen te treffen. Artikel 42 Wiv 2002 bevat de verplichting om aantekening te houden van de verstrekking van persoonsgegevens.

[46] Dit zou bijvoorbeeld in de vorm van een staatgeheim inlichtingenrapport- of bericht mogen.

[47] Uit de memorie van toelichting op de Wiv 2002 blijkt dat gegevens in de vorm van een schriftelijk (open) ambtsbericht moeten worden verstrekt als op grond van deze gegevens door het bevoegde gezag naar verwachting maatregelen zullen worden getroffen jegens de betrokken persoon, waardoor hij in zijn rechtmatige belangen wordt geschaad (*Kamerstukken II* 1997/98, 25 877 nr. 3, p. 55). In spoedeisende gevallen mogen persoonsgegevens overigens wel mondeling worden verstrekt, mits achteraf zo spoedig mogelijk een schriftelijke bevestiging volgt (artikel 40 lid 2 Wiv 2002).

[48] *Idem*.

7.1 Algemene bevindingen

In de onderzoeksperiode heeft de AIVD deelgenomen aan verschillende soorten overleg waarin op persoonsniveau over (vermeende) jihadisten wordt gesproken. Het gaat om de volgende overleggen:

1. Het BVO, waarin met het ministerie van BZ, het OM, het ministerie van Financiën, de Financial Intelligence Unit Nederland (FIU-NL), de NCTV en de CT-infobox wordt gesproken over bevriezingsmaatregelen in concrete gevallen.
2. Bilaterale overleggen met een aantal gemeenten.
3. Het AOT, waarin met het OM en de politie wordt gesproken over opsporingsonderzoeken en inlichtingenonderzoeken op terrorismegebied die raakvlakken hebben.
4. Het lokaal (multidisciplinair) casusoverleg, waar afstemming plaatsvindt over maatregelen om te voorkomen dat een geradicaliseerd persoon een misdrijf pleegt. De deelnemende overheidsinstanties zijn bijvoorbeeld het OM, de politie, de RvdK, de reclassering en/of de GGZ.

De rol van de AIVD in deze overleggen varieert van passief toehoorder (informatie 'halen') tot actief deelnemer (informatie 'brengen', eventueel deelname aan de besluitvorming). Zo woont de AIVD in sommige gevallen het lokaal casusoverleg bij, maar vervult hierin uitsluitend een passieve rol. Uit het onderzoek van de CTIVD blijkt dat de AIVD in de onderzoeksperiode geen persoonsgegevens heeft gedeeld in het lokaal casusoverleg. Dit geldt ook voor de inlichtingendiensten (ID's) van de politie die op basis van de Wiv 2002 werkzaamheden verrichten onder gezag van de AIVD en die in bepaalde gevallen het casusoverleg bijwonen als 'ogen en oren' van de AIVD.

Bij het BVO vervult de AIVD ook grotendeels een passieve rol, maar deelt in uitzonderingsgevallen wel mondeling persoonsgegevens. In het AOT en bilaterale overleggen met gemeenten deelt de AIVD regelmatig mondeling persoonsgegevens over (vermeende) jihadisten. In deze paragraaf gaan wij nader in op de drie soorten overleg waarin de AIVD persoonsgegevens deelt.

7.2 Het Bevriezingsoverleg (BVO)

De bevoegdheid tot het aanwijzen van personen van wie alle tegoeden en andere financiële of economische middelen worden bevroren ligt bij de minister van BZ, die in overeenstemming met de minister van Financiën en de minister van Justitie en Veiligheid besluit. Het BVO is ingesteld om de betreffende ministers te adviseren over het opleggen, handhaven of beëindigen van bevriezingsmaatregelen.[49] Deze maatregelen kunnen op nationaal niveau worden genomen (plaatsing op de nationale terrorismelijst), en er kan aanvullend worden gekozen voor een voordracht tot plaatsing op de EU- en/of VN-terrorismelijsten.

7.2.1 De praktijk

In het maandelijkse BVO wordt, onder leiding van het ministerie van BZ, onder meer gesproken over de voordrachten die zijn binnengekomen. Dit kunnen ambtsberichten van de AIVD zijn[50] of voordrachten door het OM in samenwerking met de CT-infobox. De AIVD wordt hierin vertegenwoordigd door een vaste jurist of beleidsmedewerker. Deze medewerkers hanteren de lijn dat zij bij het bespreken

---

[49] De CTIVD heeft in haar toezichtsrapport over de financieel-economische onderzoeken van de AIVD ook aandacht besteed aan dit onderwerp (paragraaf 7.1); Toezichtsrapport van de CTIVD nr. 20 inzake de financieel-economische onderzoeken door de AIVD, *Kamerstukken II* 2008/09, 29 924, nr. 35 (bijlage), beschikbaar op www.ctivd.nl.

[50] In de onderzoeksperiode heeft de AIVD 16 ambtsberichten uitgebracht ten behoeve van bevriezingsmaatregelen (zie paragraaf 4.2.3).

van de ambtsberichten van de AIVD geen aanvullende informatie verstrekken over de inhoud of de betreffende persoon. Dit beeld wordt bevestigd door de verslagen van het overleg die de CTIVD heeft ingezien. Bij voordrachten van het OM, vindt voorafgaand aan het BVO afstemming plaats tussen het OM en de AIVD om te bezien of het opleggen van een bevriezingsmaatregel de operationele belangen van de AIVD niet zal schaden en of de AIVD over eventuele contra-indicaties beschikt.

De AIVD neemt deel aan het BVO om zich te informeren over de vereisten die gesteld worden aan voordrachten. Op die manier kan de dienst zicht krijgen op de bruikbaarheid van de ambtsberichten die ten behoeve van bevriezingsmaatregelen worden uitgebracht. De rol van de AIVD in het BVO is in beginsel passief.

Eén keer per halfjaar vindt in een aparte sessie heroverweging plaats van de nationale terrorismelijst en van de Nederlandse voordrachten voor de EU- en VN-terrorismelijsten.[51] Voorafgaand aan deze sessie inventariseert de AIVD of er over door de dienst voorgedragen personen nieuwe informatie is die tot intrekking van de maatregel zou kunnen leiden. Als dit zo is, wordt een ambtsbericht verstrekt. Bij de andere deelnemers aan het overleg is bekend dat als er geen ontkrachtend ambtsbericht wordt ontvangen, hier twee redenen voor kunnen zijn: (1) de AIVD beschikt niet over nieuwe informatie die noopt tot intrekking van de maatregel, of (2) er is wel informatie maar deze kan om operationele redenen niet worden verstrekt. Tot op heden heeft de AIVD geen ontkrachtend ambtsbericht uitgebracht aan het ministerie van BZ.

Het komt voor dat er tussen de geplande heroverwegingssessies door aanleiding is voor de heroverweging van een maatregel. De aanleiding hiertoe kan bijvoorbeeld zijn dat er in het lokaal casusoverleg informatie naar voren is gekomen die aanleiding geeft tot heroverweging. Voor dergelijke gevallen wordt een ad hoc heroverwegingsoverleg gehouden. Ter voorbereiding gaat de medewerker die namens de AIVD deelneemt aan het BVO na of er actuele informatie is over de persoon in kwestie. Op basis van die informatie, voor zover aanwezig, geeft de AIVD-medewerker tijdens het overleg mondeling aan of de maatregel volgens de AIVD kan worden ingetrokken. Dit is de enige situatie waarin de AIVD mondeling persoonsgegevens deelt in het BVO. Als er relevante nieuwe informatie is die verstrekt kan worden, is het de afspraak dat deze vervolgens achteraf per ambtsbericht wordt nagezonden. Dit is in lijn met de wettelijke bepaling over het verstrekken van persoonsgegevens in spoedeisende gevallen.

In het BVO wordt bij consensus besloten over de advisering aan de betrokken ministers. Deze adviezen over het opleggen, handhaven of beëindigen van bevriezingsmaatregelen worden daarom in beginsel door alle deelnemende overheidsinstanties gedragen, waaronder de AIVD. In de praktijk ziet de AIVD zichzelf echter niet als deelnemer aan de besluitvorming. Dit zou ook niet passen binnen zijn passieve rol in het BVO. De CTIVD ziet dit als een situatie die om alertheid vraagt, opdat er geen onduidelijkheid kan ontstaan over de positie van de AIVD in het overleg en in het bijzonder bij de besluitvorming.

7.2.2 Waarborgen

De AIVD laat zich in het BVO vertegenwoordigen door vaste medewerkers die ervaren zijn in contacten met externe overheidsinstanties en die geen deel uitmaken van de onderzoeksteams. Hierdoor wordt een bepaalde afstand tot het operationele proces bewaard en is de kans dat aanvullende informatie wordt gedeeld over een ambtsbericht kleiner. De lijn dat er geen aanvullende inhoudelijke informatie wordt verstrekt over voordrachten van de AIVD is bekend bij de medewerkers die deelnemen. Ook is het voor deze medewerkers duidelijk dat alleen door middel van een ambtsbericht informatie mag

[51] Zie over dit onderwerp paragraaf 5 van het toezichtsrapport van de CTIVD over financieel-economische onderzoeken van de AIVD. *Supra* voetnoot 51.

worden ingebracht ten behoeve van een heroverwegingssessie. Deze kaders zijn echter niet vastgelegd in schriftelijk beleid.

De procedures voor totstandkoming en beëindiging van bevriezingsmaatregelen zijn vastgelegd in een openbaar document dat is afgestemd met de deelnemers van het BVO.[52] In dit document wordt echter geen aandacht besteed aan de werkwijze van het BVO zelf. De CTIVD heeft buiten dit document geen schriftelijke afspraken aangetroffen over de deelname van de AIVD aan het BVO.

De CTIVD vindt het als waarborg onvoldoende dat de kaders bij de vaste medewerkers die deelnemen uitsluitend 'in het hoofd' zitten. Het gaat hier immers om een situatie waarin een strakke en consistente lijn cruciaal is, omdat het te verwachten is dat de andere partijen tijdens het overleg meer informatie willen verkrijgen over de personen die besproken worden. Om deze reden zijn ook schriftelijke afspraken nodig met de andere partijen over de deelname van de AIVD aan het BVO en de strikte randvoorwaarden daarbij.

7.2.3. Conclusies

In beginsel brengt de AIVD uitsluitend per ambtsbericht informatie in voor het BVO. De enige situatie waarin mondeling persoonsgegevens worden gedeeld in het BVO, is bij een spoedeisende heroverweging van een bevriezingsmaatregel. Relevante nieuwe informatie wordt dan achteraf per ambtsbericht bevestigd. Dit is in overeenstemming met de wet. De CTIVD acht het echter onzorgvuldig dat schriftelijk beleid over deelname aan het BVO ontbreekt en dat over deze deelname ook geen schriftelijke afspraken zijn gemaakt met de andere deelnemers.

De CTIVD doet in hoofdstuk 10 aanbevelingen over waarborgen voor deelname van de AIVD aan het BVO.

7.3 Het bilateraal overleg met gemeenten

Gemeenten hebben een belangrijke rol bij de aanpak van radicalisering en terrorisme. Hun rol bestaat uit (1) preventie van sociale spanningen en radicalisering, (2) signalering en de persoonsgerichte aanpak van geradicaliseerden en (3) nazorg aan terugkeerders.[53] Een aantal gemeenten staat over deze aspecten in contact met de AIVD. Zij houden zo goed mogelijk zicht op de radicale personen binnen de gemeenten en hebben behoefte aan overleg hierover met de AIVD. De AIVD heeft hier zelf ook behoefte aan, omdat het vaak gaat om personen die de dienst in onderzoek heeft en over wie de gemeente waardevolle informatie kan aanleveren.

7.3.1 De praktijk

De AIVD heeft veelvuldig contact met een aantal gemeenten over het onderwerp contraterrorisme. Deze gesprekken worden aangemerkt als open gesprekken. Dit betekent dat er geen staatsgeheime informatie aan de orde komt. De contacten kunnen op management niveau verlopen, via de dienstleiding en de burgemeester of op werkvloer niveau via leden van contraterrorisme-teams van de AIVD en medewerkers van de gemeente die zich bezighouden met het onderwerp veiligheid.

---

[52] Procedures totstandkoming en beëindiging bevriezingsmaatregelen terrorisme, 22 mei 2013, beschikbaar op www.rijksoverheid.nl.

[53] VNG, De rol van gemeenten in de aanpak van radicalisering, 1 juni 2015.

De contraterrorisme-teams van de AIVD die zich richten op bepaalde regio's in Nederland, hebben doorgaans periodiek overleg met een aantal gemeenten binnen hun gebied. Er wordt gesproken over de ontwikkelingen binnen de gemeente op het gebied van contraterrorisme en over de personen binnen de gemeente die met terrorisme in verband worden gebracht. Deze gesprekken worden achtergrondgesprekken genoemd. De gemeenten kunnen ook tussen de periodieke overleggen door telefonisch of per e-mail contact opnemen met het desbetreffende team van de AIVD. In geval van urgentie kan een ad hoc overleg worden gepland.

Het onderzoek levert het volgende beeld op van het periodiek overleg. Van de kant van de gemeente worden verschillende personen ter sprake gebracht die worden gezien als zorgelijk in relatie tot terrorisme. De gemeente deelt de AIVD mee wat bekend is over de persoon in kwestie, hoe de gemeente de dreiging inschat en welke stappen in de planning staan. De medewerker(s) van de AIVD gaan daar vervolgens op in door vragen te stellen en te reageren op het beeld dat de gemeentemedewerker heeft geschetst. De AIVD hanteert daarbij in het algemeen de lijn dat terughoudend wordt omgegaan met het vertrekken van persoonsgegevens. Hoe deze terughoudendheid precies vorm krijgt en wat onder het begrip persoonsgegevens moet worden verstaan, hangt af van de persoonlijke invulling door de betrokken AIVD-medewerker(s). Sommige medewerkers houden het bij de bevestiging of ontkenning van het beeld dat de gemeente heeft, terwijl andere verder gaan en concrete (context) informatie over personen delen. De CTIVD constateert dat het in beide gevallen gaat om het delen van persoonsgegevens.

Als de AIVD een ambtsbericht uitbrengt aan een gemeente, gebeurt dit in veel gevallen door middel van een zogenaamde warme overdracht. Dit betekent dat het ambtsbericht persoonlijk in handen wordt gesteld van de burgemeester door een medewerker van de AIVD of door het hoofd van de ID in de betreffende regio. Dit geeft de burgemeester de gelegenheid vragen te stellen over het ambtsbericht. De AIVD of de ID kan in dat gesprek een toelichting geven op AIVD-ambtsberichten in het algemeen: dat het gaat om een niet-staatsgeheim bericht, waarvan de inhoud in beginsel gedeeld mag worden met andere overheidsinstanties en dat gebruikt mag worden voor de besluitvorming over maatregelen.

Het komt regelmatig voor dat medewerkers van de AIVD mondeling persoonsgegevens delen met gemeenten in het bilateraal overleg. De CTIVD heeft zich afgevraagd in hoeverre dit in het algemeen als noodzakelijk kan worden gezien in het belang van de nationale veiligheid. Op basis van haar onderzoek is zij van oordeel dat het delen van persoonsgegevens wel degelijk noodzakelijk is, vanwege de belangrijke rol die gemeenten vervullen in de lokale aanpak van radicalisering en terrorisme. Een aantal gemeenten moet de gelegenheid krijgen hun beeld van de dreiging die van bepaalde personen uitgaat te vergelijken met het beeld dat de AIVD van die personen heeft. Dit is ook in lijn met maatregel 32a van het Actieprogramma waarin is bepaald dat de AIVD, de NCTV, de politie, het OM en gemeenten alle beschikbare en relevante informatie delen om de meest effectieve interventie te bepalen en zicht te houden op de integraliteit. Uiteraard kan het delen van persoonsgegevens alleen rechtmatig zijn als daarbij zorgvuldig te werk wordt gegaan. Op dit onderwerp wordt in de volgende paragraaf nader ingegaan.

7.3.2 Waarborgen

De CTIVD heeft vastgesteld dat de AIVD geen beleid heeft over de inhoud van gesprekken of overleg met gemeenten. Er bestaan intern ook geen algemene kaders voor de inhoud van gesprekken met andere overheidsinstanties over personen. Uit het onderzoek komt naar voren dat de betrokken AIVD-medewerkers weliswaar doordrongen zijn van het feit dat zij terughoudend moeten zijn in het delen van persoonsgegevens, maar dat zij niet altijd een volledig beeld hebben van welke informatie wel en niet mag worden gedeeld. Ook hebben zij niet altijd een juist beeld van welke gegevens

persoonsgegevens zijn. Zij moeten in de gesprekken met gemeenten vertrouwen op hun eigen oordeel. Dit is risicovol. Het is aan de AIVD om deze grenzen scherper te trekken, vast te leggen en mee te geven aan alle medewerkers die deelnemen aan bilaterale gesprekken met gemeenten. Daarbij is van belang dat alleen al het bevestigen of in twijfel trekken van feiten over een persoon of een duiding die de gemeente op tafel legt, is aan te merken als het delen van persoonsgegevens: het geeft de ontvanger (de gemeente) immers een beeld van de resultaten van het inlichtingenonderzoek naar die persoon.

Op het gebied van verslaglegging van de gesprekken met gemeenten geldt de beleidslijn dat daarvan verslag wordt gemaakt. In de praktijk blijkt echter dat dit vaak niet gebeurt. Er zijn slechts enkele gespreksverslagen beschikbaar die betrekking hebben op de onderzoeksperiode, terwijl in deze periode door diverse teams van de AIVD periodiek gesprekken zijn gevoerd met een aantal gemeenten. Voor zover het gaat om gesprekken waarin door de AIVD persoonsgegevens zijn gedeeld is het vastleggen daarvan echter een wettelijke plicht.[54]

Het is de CTIVD gebleken dat de AIVD geen schriftelijke afspraken heeft gemaakt met gemeenten over de contacten op contraterrorisme gebied. Zo is niet vastgelegd welk gebruik de gemeente mag maken van de informatie die de AIVD verstrekt en met welke medewerkers binnen de gemeente en externe overheidsinstanties deze informatie mag worden gedeeld. In bepaalde gevallen zijn hierover mondeling afspraken gemaakt. Uit het onderzoek blijkt dat het de gemeentelijke gesprekspartners in ieder geval bekend is dat het gaat om vertrouwelijke gesprekken en dat terughoudend moet wordt omgegaan met het verder delen van de informatie. Dit schept onvoldoende duidelijkheid en volstaat niet als waarborg.

Er is geen beleid over wanneer een ambtsbericht 'warm' moet worden overgedragen aan de ontvanger. De vuistregel binnen de AIVD is dat dit is aangewezen bij ontvangers die weinig of geen ervaring hebben met AIVD-ambtsberichten. In de praktijk blijken de teams van de AIVD hier niet consistent mee om te gaan. De afdeling Juridische Zaken wordt bovendien niet altijd betrokken bij het voorbereiden van de warme overdracht van een ambtsbericht. In de gevallen waarin er wel van tevoren advies wordt ingewonnen, is de lijn vanuit Juridische Zaken dat er geen nieuwe inhoudelijk informatie over de casus gegeven mag worden. Deze lijn is niet vastgelegd in een beleidsdocument.[55] De CTIVD kan niet sluitend vaststellen of in de praktijk altijd conform de lijn van de afdeling Juridische Zaken wordt gehandeld, omdat er geen verslagen worden gemaakt van de overdrachtsgesprekken. Nader onderzoek in een aantal gevallen heeft echter geen aanwijzingen opgeleverd dat in overdrachtsgesprekken met gemeenten aanvullende inhoudelijke informatie over de betrokkene en/of de casus is gedeeld.

De CTIVD stelt vast dat bij de warme overdracht van ambtsberichten sprake is van een inherent spanningsveld, omdat de ontvanger vaak meer te weten zal willen komen over de context van het ambtsbericht terwijl de AIVD volgens de wet geen nieuwe feiten mag delen en geen andere duiding mag geven aan de inhoud van het ambtsbericht. Deze situatie vraagt om een duidelijke koers voor wanneer het aangewezen is een dergelijk gesprek aan te gaan en voor de inhoud van het gesprek, als deze eenmaal wordt aangegaan. Verslaglegging is ook hier van belang, zelfs als er geen nieuwe persoonsgegevens zijn gedeeld, om zicht te kunnen houden op de inhoud van deze gesprekken. Deze elementen ontbreken nu in de werkwijze van de AIVD.

---

[54] Artikel 42 Wiv 2002 schrijft voor dat van de verstrekking van persoonsgegevens aantekening wordt gehouden.

[55] De CTIVD heeft de minister van BZK reeds bij brief van 13 juli 2016, in het kader van de behandeling van een klacht tegen de AIVD, aanbevolen beleid te formuleren waarin duidelijk wordt aangegeven welke informatie bij een mondelinge toelichting op een ambtsbericht mag worden verstrekt.

7.3.3 Conclusies

Het komt regelmatig voor dat de AIVD persoonsgegevens deelt in de bilaterale gesprekken die plaatsvinden met een aantal gemeenten. De CTIVD komt tot de conclusie dat hierbij in het algemeen voldaan is aan het vereiste van noodzakelijkheid. De werkwijze van de AIVD bij deze gesprekken levert echter risico's op.

De AIVD-medewerkers die deze gesprekken voeren krijgen geen duidelijk kader mee voor welke informatie zij wel en niet mogen delen. Ook hebben zij niet altijd een juist beeld van welke gegevens persoonsgegevens zijn. Zij moeten hierbij vertrouwen op hun eigen oordeel. Bij sommigen leidt dit tot grote terughoudendheid en bij anderen tot het delen van concrete informatie over personen. Dit gebeurt zonder dat er schriftelijke afspraken zijn gemaakt met de gemeenten over het gebruik van de informatie die wordt gedeeld in de bilaterale gesprekken. Evenmin zijn schriftelijke afspraken gemaakt over wie binnen de gemeenten kennis mag nemen van de informatie en of deze informatie met externe partijen mag worden gedeeld. Tot slot ontbreekt in veel gevallen een verslag van de gesprekken, waardoor niet meer te traceren is welke persoonsgegevens zijn gedeeld. Deze werkwijze is naar het oordeel van de CTIVD onzorgvuldig.

Het beleidskader voor de inhoud van de bilaterale gesprekken zou in ieder geval moeten inhouden dat gegevens die de aanleiding kunnen vormen voor bestuurlijke maatregelen jegens personen niet mondeling mogen worden gedeeld.

De AIVD verzorgt in sommige gevallen een 'warme' overdracht van ambtsberichten aan gemeenten, waarbij het ambtsbericht persoonlijk aan de burgemeester wordt overhandigd. Deze situatie wordt nu niet adequaat aangepakt door de AIVD. De elementen die ontbreken zijn een duidelijke koers in de keuze voor een warme overdracht (wanneer wel en wanneer niet), schriftelijk beleid over welke informatie wel en niet mag worden gedeeld in het overdrachtsgesprek en verslaglegging van deze gesprekken. Dit leidt tot het oordeel dat de huidige werkwijze van de AIVD op het gebied van de 'warme' overdracht van ambtsberichten onzorgvuldig is.

In hoofdstuk 10 doet de CTIVD aanbevelingen voor waarborgen op het gebied van bilaterale gesprekken met gemeenten en de warme overdracht van ambtsberichten.

7.4 Het Afstemmingsoverleg terrorisme (AOT)

Het AOT is een overleg tussen de AIVD, de politie en het OM waarin op operationeel niveau gesproken wordt over onderzoeken van de AIVD en opsporingsonderzoeken die over en weer raakvlakken (kunnen) hebben. Het doel van het overleg is het stimuleren van de samenwerking tussen de AIVD, het OM en de politie in het belang van de effectieve bestrijding van terrorisme en het voorkomen van ongewenste interferentie tussen opsporingsonderzoeken en inlichtingenonderzoeken.

In het AOT kan staatsgeheime informatie worden besproken. Het overleg kan gezien worden als een invulling van artikel 61 Wiv 2002, waarin is bepaald dat het OM en de AIVD in overleg treden als de taak van het OM en de AIVD daar aanleiding toe geven.[56]

[56] Overigens zou dit overleg volgens artikel 61 lid 2 plaats moeten vinden tussen een lid van het college van procureurs-generaal en het hoofd van de AIVD.

7.4.1 De praktijk

De CTIVD constateert dat in de onderzoeksperiode veelvuldig overleg is gevoerd tussen de AOT-partners. Naast het reguliere AOT, bestaan er ook regionale AOT overleggen waarin de onderzoeken die relevant zijn voor bepaalde politieregio's worden besproken. Daarnaast komt het voor dat een extra (ad hoc) AOT wordt gepland als een spoedeisende zaak speelt.

In het reguliere AOT nemen, naast de AIVD, medewerkers van de Landelijke Eenheid (LE) van de politie en het Landelijk Parket van het OM plaats. Ook een medewerker van de CT-infobox woont het overleg bij. Vanuit de AIVD wordt het reguliere overleg met name door de teamhoofden van de betrokken CT teams bijgewoond, soms vergezeld van een bewerker of analist. Het voorzitterschap is belegd bij de LOvJ's die deze taak onderling afwisselen. Dit overleg vindt tweewekelijks plaats.

De kern van de vergaderingen is de bespreking van opsporingsonderzoeken die raakvlakken hebben met onderzoeken van de AIVD. In de meeste gevallen vertelt een medewerker van de LE van de politie wat de stand van zaken is in het onderzoek. De AIVD haakt hier geregeld op in door relevante feiten uit het eigen onderzoek te delen. Het gaat hierbij om persoonsgegevens. Deze uitwisseling is bedoeld om de onderzoeken op elkaar af te stemmen. De AIVD kan in dit forum informatie 'halen' uit de politieonderzoeken en, waar nodig en mogelijk, de politie in de juiste richting sturen door informatie te 'brengen'. Zo kan de dienst bijvoorbeeld voorkomen dat politiecapaciteit wordt gestoken in onderzoek naar een persoon of groep personen waarvan de AIVD al heeft vastgesteld dat zij daar geen aanleiding toe geven. Het komt ook voor dat de AIVD juist bevestigt dat de politie goed zit met een focus op een bepaalde persoon.

Als de AIVD voornemens is een ambtsbericht uit te brengen aan het OM wordt dit vaak ook in het AOT aangekondigd, soms in algemene termen, maar soms ook met vermelding van de naam van de betrokkene en de kern van het bericht. Wanneer een ambtsbericht is uitgebracht wordt daar doorgaans mondeling context-informatie over verschaft. Deze context kan bijvoorbeeld bestaan uit een duiding van de feiten in het ambtsbericht. De politie en het OM houden de AIVD via het AOT op de hoogte van opvolging die aan ambtsberichten wordt gegeven.

De regionale AOT's die zijn gehouden in de onderzoeksperiode betrof een tweetal regio's. Daarin namen medewerkers van de desbetreffende regionale eenheid van de politie plaats en leden van het arrondissementsparket van het OM. Deze regionale overleggen bleken meer gericht op informatiedeling door de AIVD dan de reguliere AOT's. De politie heeft bijvoorbeeld een lijst met namen ingebracht van personen waarover de AIVD vervolgens mondeling heeft aangegeven hoe de dienst naar die persoon kijkt en wat over hem of haar bekend is.

De AIVD deelt op regelmatige basis persoonsgegevens in het AOT (waaronder ook regionale en ad hoc AOT's zijn begrepen). Dit mag alleen als het noodzakelijk is in het belang van de nationale veiligheid. De CTIVD is van oordeel dat in het algemeen aan dit vereiste is voldaan bij de informatiedeling in het AOT. Het OM is de belangrijkste partner van de AIVD waar het gaat om het verminderen van de risico's die uitgaan van (vermeende) jihadisten. Het past binnen de taak van de AIVD en ook binnen de samenwerking die vereist is op basis van het Actieprogramma (maatregel 32a) om de gegevens van vermeende jihadisten met het OM te delen.

7.4.2 Waarborgen

Het AOT kent een instellingsregeling die dateert uit 2006. Daarin zijn de afspraken vastgelegd die door AIVD, politie en OM zijn gemaakt over de informatiedeling in het AOT. Zo is bepaald dat op tactisch niveau vertegenwoordigers van de AIVD, het Landelijk Parket van het OM en de (toenmalige) Nationale

Recherche deelnemen. Van de kant van de politie en het OM mogen er geen medewerkers deelnemen die het strafrechtelijk onderzoek uitvoeren, zoals bijvoorbeeld de zaaksofficier van justitie. Daarnaast is vastgelegd dat alle deelnemers aan het overleg zijn gebonden aan de geheimhoudingsverplichtingen zoals neergelegd in de Wiv 2002. In de toelichting bij de instellingsregeling wordt gesteld dat de deelnemers aan het AOT die niet in dienst zijn van de AIVD een geheimhoudingsverklaring hebben getekend. De CTIVD ziet de uitsluiting van op zaaksniveau betrokken medewerkers en de geheimhoudingsverklaringen als belangrijke waarborgen tegen oneigenlijk gebruik van de persoonsgegevens die de AIVD deelt.

Over de gang van zaken tijdens het overleg stelt de toelichting dat het OM en de politie aangeven welke activiteiten op het terrein van terrorismebestrijding lopen of gepland zijn. Daarmee wordt een overzicht gecreëerd van de activiteiten waarbij het risico van doorkruising zou kunnen spelen. Volgens de toelichting blijft voor de AIVD het wettelijk verstrekkingsregime gelden, wat betekent dat de politie en het OM alleen gebruik kunnen maken van de informatie van de AIVD als deze door middel van een ambtsbericht is verstrekt. Deze afspraak volstaat volgens de CTIVD niet als waarborg, omdat deze zo algemeen is gesteld. Het spreekt vanzelf dat de AIVD-informatie wel wordt gebruikt door de politie en het OM, bijvoorbeeld bij de besluitvorming om al dan niet capaciteit in te zetten op een bepaalde persoon. Dat is juist een van de doelen van het AOT. Daarentegen is gebruik van die informatie die meer ingrijpt in de rechtspositie van de betrokkene, zoals ten behoeve van een verdenking, niet toegestaan. Dit onderscheid moet voor alle deelnemers glashelder zijn.

Binnen de AIVD is het beleid dat de medewerkers geen informatie mogen delen in het AOT die richting kan geven aan de besluitvorming in een opsporingsonderzoek. Dit wordt sturingsinformatie genoemd. Voor de rest mag context-informatie worden gedeeld tot maximaal het niveau stg. GEHEIM. Dit beleid biedt volgens de CTIVD geen concrete leidraad voor de informatie die wel en niet mag worden gedeeld in het AOT. De begrippen context-informatie (mag wel worden gedeeld) en sturingsinformatie (mag niet worden gedeeld) zijn te vaag.

De gegevensdeling in het AOT vraagt bijzondere aandacht. De wet schrijft voor dat persoonsgegevens mondeling mogen worden gedeeld als zij niet de aanleiding kunnen vormen voor maatregelen jegens personen. Dit laat, wat het AOT betreft, ruimte voor het verstrekken van gegevens die niet direct tot strafrechtelijke maatregelen kunnen leiden, maar die wel van invloed zijn op opsporingsonderzoeken. Het is de vraag welke gegevens indirect kunnen bijdragen aan strafrechtelijke maatregelen en welke mate van invloed op het opsporingsonderzoek acceptabel is. Is het bijvoorbeeld toelaatbaar als de AIVD informatie deelt die de politie nieuwe inzichten geeft in het gedachtengoed van een persoon die in onderzoek is? Of als de AIVD aangeeft in hoeverre een persoon als een dreiging voor de nationale veiligheid wordt gezien? Deze vragen moeten door de AIVD, samen met de andere deelnemers van het AOT, worden beantwoord. Daarna zal het pas mogelijk zijn te komen tot een concreet beleidskader voor gegevensdeling door AIVD-medewerkers in het AOT en afspraken met de andere deelnemers over het gebruik van AIVD-informatie.

Van ieder overleg (dus ook van de ad hoc en regionale AOT's) wordt een verslag gemaakt door een van de deelnemers vanuit het OM. Deze verslagen geven goed zicht op de persoonsgegevens die gedeeld zijn. Hiermee is voldaan aan het wettelijk vereiste dat aantekening wordt gehouden van de verstrekking van persoonsgegevens.[57]

[57] Artikel 42 Wiv 2002.

7.4.3 Conclusies

In het AOT deelt de AIVD op regelmatige basis persoonsgegevens met bepaalde onderdelen van het OM en de politie. Naar het oordeel van de CTIVD is hierbij in het algemeen voldaan aan het vereiste van noodzakelijkheid.

De AIVD heeft bij de start van het AOT in 2006 afspraken gemaakt met de andere deelnemers over het delen van gegevens. Deze afspraken zijn schriftelijk vastgelegd in de instellingsregeling AOT en de toelichting die daarbij hoort. De CTIVD stelt vast dat de instellingsregeling en toelichting wel een aantal waarborgen bevatten, maar dat er een belangrijk element mist. Er wordt namelijk niet concreet ingevuld welk gebruik van de verstrekte informatie wel en niet is toegestaan, terwijl dit bij het AOT een belangrijk vraagstuk is. Ook schiet het beleid van de AIVD tekort, omdat een concrete leidraad ontbreekt voor het delen van persoonsgegevens in het AOT.

De CTIVD beoordeelt de werkwijze van de AIVD bij het delen van persoonsgegevens in het AOT dan ook als onzorgvuldig.

In hoofdstuk 10 doet de CTIVD aanbevelingen over waarborgen voor het delen van persoonsgegevens in het AOT.

8 De samenwerking met de CT-infobox

In dit rapport over de uitgaande gegevensstromen van de AIVD wordt ook aandacht besteed aan de CT-infobox, omdat deze instantie een coördinerende functie heeft in de gegevensuitwisseling. De CT-infobox kan beschreven worden als een gegevensknooppunt waar informatie vanuit vele andere overheidsinstanties samenkomt, en waar vervolgens een aanzet wordt gegeven tot handelen. Omdat dit onderzoek betrekking heeft op gegevensverstrekking door de AIVD, beperkt de CTIVD zich tot een bespreking van de rol die de CT-infobox daarbij heeft gespeeld. Andere vraagstukken, zoals de juridische basis voor gegevensdeling binnen de CT-infobox en de rol van de CT-infobox in de nationale samenwerking op CT-gebied, blijven buiten beschouwing.[58] Dit hoofdstuk bevat geen conclusies.

De CT-infobox

De CT-infobox is een samenwerkingsverband tussen tien organisaties[59] binnen het veiligheids-, opsporings- en inlichtingendomein.[60] Het heeft tot taak om aan de hand van raadpleging, vergelijking en analyse van de gegevens die door deelnemende overheidsinstanties binnen de CT-Infobox zijn ingebracht, de deelnemers te adviseren over gegevensverstrekking aan andere deelnemers en over andere handelingsperspectieven. Ook kan de CT-infobox voorzien in operationele analyse en operationele beleidsadvisering.

Voor de vervulling van deze taken heeft de CT-infobox toegang tot de staatsgeheime informatie in de systemen van de AIVD, voor zover het gaat om de personen die bij de box zijn aangemeld.[61] Om deze reden is het regime van de Wiv 2002 van toepassing op dit samenwerkingsverband. Formeel biedt de Wiv 2002 alleen een wettelijke basis voor samenwerking van de AIVD en de MIVD met het OM, de politie, de FIU-NL, de Koninklijke Marechaussee (KMar) en de Belastingdienst. De medewerkers van de IND, de Inspectie Sociale Zaken en Werkgelegenheid en de NCTV die werkzaam zijn in de CT-infobox worden in de praktijk aangemerkt alsof zij ook onder deze wettelijk basis vallen. Zij krijgen dezelfde screening en hebben dezelfde geheimhoudingsplicht als de andere medewerkers in de CT-infobox. Deze geheimhouding geldt ook in de richting van hun eigen werkgever.

Adviezen aan de AIVD

De medewerkers van de CT-Infobox verzamelen informatie over de aangemelde personen op basis van naslagen in de systemen van de deelnemende overheidsinstanties. Als daaruit blijkt dat bij een van de deelnemers informatie aanwezig is die relevant is voor een andere deelnemer, kan daarover een verstrekkingsadvies worden uitgebracht. Een andere mogelijkheid is dat de CT-infobox een deelnemer attendeert op een mogelijke toepassing van informatie waar die overheidsinstantie al over beschikt (een attenderingsadvies). In de onderzoeksperiode heeft de CT-infobox 10 individuele verstrekkingsadviezen uitgebracht aan de AIVD en 2 gecombineerde adviezen. De gecombineerde adviezen betroffen lijsten van personen jegens wie nog geen paspoortmaatregel respectievelijk bevriezingsmaatregel was genomen. Deze lijsten kunnen worden aangemerkt als verstrekkingsadviezen. Uit het onderzoek blijkt

---

58 De CTIVD is overigens ingevolge artikel 78 lid 1 Wiv 2002 bevoegd toezicht uit te oefenen op het handelen van de CT-infobox zelf, dus ook waar dit handelen niet de samenwerking met de AIVD of de MIVD betreft.

59 De AIVD, de MIVD, het Korps Nationale Politie, de Fiscale Inlichtingen- en Opsporingsdienst (FIOD), de Inspectie Sociale Zaken en Werkgelegenheid (Inspectie SZW), de NCTV, de Financial Intelligence Unit – Nederland (FIU-NL), de Koninklijke Marechaussee (KMar), de IND en het OM.

60 Zie ook het toezichtsrapport van de CTIVD nr. 12 inzake de Contra Terrorisme Infobox, *Kamerstukken II* 2006/07, 29 924, nr. 16 (bijlage), beschikbaar op www.ctivd.nl, het toezichtsrapport van de CTIVD nr. 30b inzake eerdere aanbevelingen van de Commissie betreffende de AIVD, *Kamerstukken II* 2011/12, 29 924, nr. 84 (bijlage), beschikbaar op www.ctivd.nl en het rapport van de WODC "Ruimte om te delen" (2015), beschikbaar op www.wodc.nl, waarin de CT-infobox 10 jaar na zijn oprichting wordt geëvalueerd.

61 Aanmelding kan plaatsvinden door alle deelnemende overheidsinstanties. Uit het WODC-rapport "Ruimte om te delen" (2015) komt naar voren dat het merendeel van de subjecten wordt aangemeld door de AIVD (p. 39, beschikbaar op www.wodc.nl).

dat de adviezen van de CT-infobox niet terugvindbaar worden opgeslagen binnen de AIVD. Alleen via de CT-infobox zelf kan zicht worden verkregen op de adviezen die in de onderzoeksperiode aan de AIVD zijn uitgebracht.

De CTIVD stelt vast dat niet alle verstrekkingsadviezen van de CT-infobox door de AIVD zijn opgevolgd. In alle gevallen die zijn onderzocht waren hier begrijpelijke redenen voor, zoals te weinig informatie om een bruikbaar ambtsbericht te kunnen formuleren, of het feit dat een andere overheidsinstantie al voornemens was informatie aan te leveren ten behoeve van de betreffende maatregel.

Rol van de adviezen bij gegevensverstrekking door de AIVD

De CTIVD constateert dat de AIVD zijn eigen koers vaart bij de beslissing gegevens te verstrekken aan andere overheidsinstanties. Anders dan de andere deelnemers aan de CT-infobox, heeft de AIVD vaak al inzicht in de informatie van andere overheidsinstanties over de personen die in onderzoek zijn. Soms is er zelfs al enige vorm van overleg en/of afstemming met die andere organisaties, zoals bij het AOT (OM en politie) en het overleg met een aantal gemeenten. De contra-terrorisme teams van de AIVD hebben in vergelijking met de CT-infobox een beperkter aantal personen in onderzoek en kunnen daardoor sneller en beter de actuele ontwikkelingen bijhouden. Hierdoor vertrouwt de AIVD eerder op zijn eigen inschatting van de behoefte aan een ambtsbericht dan op de adviezen van de CT-infobox. Daar komt bij dat de CT-infobox weinig zicht heeft op de belemmeringen die er bij de AIVD kunnen zijn om een ambtsbericht uit te brengen. Al deze factoren maken dat de verstrekkingsadviezen van de CT-infobox eerder aanvullend dan leidend zijn bij gegevensverstrekking door de AIVD.

9 Conclusies

De onderzoeksvraag die de CTIVD in dit rapport beantwoordt, over de periode januari 2016 tot maart 2017, is de volgende:

Heeft de AIVD rechtmatig gehandeld bij het verstrekken van gegevens over (vermeende) jihadisten aan Nederlandse overheidsinstanties in de periode van 1 januari 2016 tot 1 maart 2017?

De algemene conclusie ten aanzien van **ambtsberichten** en **inlichtingenberichten** over (vermeende) jihadisten luidt dat de AIVD bij het uitbrengen hiervan in de onderzoeksperiode rechtmatig heeft gehandeld. Deze producten komen op een zorgvuldige wijze tot stand, waarbij de procedure is afgestemd op de verwachte toepassing door de ontvanger. Het steeksproefgewijs onderzoek levert het beeld op dat de ambtsberichten die de AIVD in de onderzoeksperiode heeft uitgebracht, gestaafd worden door de achterliggende informatie. Ook aan de wettelijke vereisten van noodzakelijkheid, proportionaliteit en een betrouwbaarheidsaanduiding of bronvermelding is voldaan, behoudens in één geval waarbij het niet noodzakelijk was een inlichtingenbericht aan een bepaalde ontvanger te verstrekken.

De CTIVD heeft in het onderzoek ook de totstandkoming en inhoud van de (openbare) publicatie **Leven bij ISIS** beoordeeld, omdat deze informatie bevat over (vermeende) jihadisten. De beoordeling van de inhoud beperkt zich tot de delen van de publicatie die informatie bevatten over (groepen) personen.[62] Met deze publicatie heeft de AIVD een nieuwe stap gezet in de nationale samenwerking op het gebied van het tegengaan van het gewelddadig jihadisme. Naast het gebruikelijke informerende doel had deze publicatie namelijk ook een specifiek doel: het bieden van concrete handvatten aan andere overheidsinstanties ten behoeve van maatregelen jegens individuele uitreizigers. Delen van de tekst van de publicatie zijn mede op dat doel afgestemd.

In het onderzoek is vastgesteld dat de procedure voor totstandkoming niet adequaat was in het licht van de bijdrage die de publicatie naar verwachting zou leveren aan maatregelen jegens personen. De benodigde waarborgen voor een zorgvuldige gegevensverwerking ontbraken. De inhoud van de publicatie bevat dan ook een aantal gebreken. Ten eerste geven de conclusies van de publicatie de lezer te weinig inzicht in de analyse die eraan ten grondslag ligt. Ten tweede heeft de AIVD bij twee passages over de rol van vrouwen in ISIS-gebied gebruik gemaakt van kwalificaties die niet goed aansluiten op de onderliggende informatie. Tot slot bevat de publicatie ten onrechte geen bronvermeldingen of indicatie van de betrouwbaarheid van de informatie. Hierdoor kan de lezer de informatie niet goed op waarde schatten. Deze gebreken leiden tot de conclusie dat de werkwijze van de AIVD bij het verstrekken van gegevens over (vermeende) jihadisten door middel van deze publicatie onzorgvuldig was.

Het onderzoek wijst uit dat de AIVD in drie soorten mondeling overleg gegevens over (vermeende) jihadisten heeft gedeeld met andere Nederlandse overheidsinstanties. Het gaat om het **Bevriezingsoverleg (BVO)**, het **bilateraal overleg met gemeenten** en het **Afstemmingsoverleg Terrorisme (AOT)**. De CTIVD komt tot het oordeel dat hierbij in het algemeen is voldaan aan het vereiste van noodzakelijkheid. De werkwijzen die de AIVD daarbij hanteerde in de onderzoeksperiode zijn naar haar oordeel echter onzorgvuldig, omdat daarbij schriftelijke beleidskaders voor gegevensdeling en schriftelijke afspraken met de andere partijen ontbraken of onvoldoende scherp waren gesteld. Deze onzorgvuldige werkwijzen brengen het risico op onrechtmatige gegevensverstrekkingen met zich mee.

---

[62] Het gaat met name om de paragraaf “Het dagelijks leven bij ISIS” en de conclusie van de publicatie.

10 Aanbevelingen

In dit rapport heeft de CTIVD de werkwijzen van de AIVD bij het verstrekken van gegevens over (vermeende) jihadisten tegen het licht gehouden. Daaruit kwamen verschillende knelpunten naar voren die zijn benoemd in de hoofdstukken 4 tot en met 7. Dit geeft de CTIVD aanleiding tot de volgende aanbevelingen:

Ambtsberichten

- Neem voortaan een bijsluiter op bij ambtsberichten met algemene informatie over wat een ambtsbericht is en wat wel en niet mogelijk is op basis van de informatie.[63]
- Breng bij de ontvangers van ambtsberichten actief onder de aandacht dat zij desgewenst vertrouwelijke inzage kunnen krijgen in de achterliggende stukken, zodat zij zich er van kunnen vergewissen dat er voldoende basis is voor de maatregel waar zij toe besluiten. Volledige inzage zal alleen mogelijk zijn als een voorziening wordt getroffen waarbij de afscherming van staatsgeheimen is gewaarborgd.
- Ga op eigen initiatief periodiek na of er informatie is die kan leiden tot aanpassing of beëindiging van tijdelijke bestuurlijke maatregelen die op basis van ambtsberichten zijn genomen. Als deze informatie er is, en kan worden gedeeld, moet deze, spoedig aan de beslissingsbevoegde instantie worden verstrekt door middel van een ambtsbericht.
- Tref voortvarend voorzieningen voor het op verzoek van de beslissingsbevoegde overheidsinstanties actualiseren van ambtsberichten die hebben bijgedragen aan tijdelijke bestuurlijke maatregelen, zodat de actuele informatie betrokken kan worden bij de heroverweging van deze maatregelen. De beslissingsbevoegde instanties moeten ervan op de hoogte worden gebracht dat zij de AIVD in het kader van de heroverweging om actuele informatie kunnen verzoeken.

Inlichtingenberichten

- Neem in alle inlichtingenberichten die persoonsgegevens bevatten expliciet de vermelding op dat het niet is toegestaan op basis van de informatie in het bericht maatregelen te treffen die de betreffende persoon in zijn (rechtmatige) belangen kunnen aantasten.
- Maak voor de waardering van de inlichtingen, overeenkomstig het eigen beleid, uitsluitend gebruik van de voorgeschreven kwalificaties. Deze kwalificaties moeten duidelijk herkenbaar zijn in de tekst.

Publicaties

- Zorg voor de benodigde waarborgen in de procedure voor de totstandkoming van (open) publicaties. Als het voorzienbaar is dat de publicatie een bijdrage zal leveren aan maatregelen waardoor personen in hun (rechtmatige) belangen kunnen worden aangetast, gaat het om de volgende waarborgen:
  - Zorgvuldige formulering van de passages die naar verwachting aan maatregelen zullen bijdragen, zodat deze nauw aansluiten bij de onderliggende informatie;
  - Een gedocumenteerde onderbouwing van die passages;
  - Interne controle op deze onderbouwing;
  - Een 'vergewischeck' van de betreffende passages door de LOvJ, waar het gaat om een bijdrage aan strafrechtelijke maatregelen;
  - Enige vorm van bronvermelding of betrouwbaarheidsaanduiding, bijvoorbeeld in de vorm van een algemene toelichting op de gebruikte bronnen en/of de betrouwbaarheid.

---

[63] Dit heeft de CTIVD de minister van BZK reeds bij brief van 13 juli 2016 aanbevolen in het kader van de behandeling van een klacht tegen de AIVD.

Het Bevriezingsoverleg (BVO)

- Stel schriftelijk beleid vast voor de deelname van de AIVD aan het BVO. Onderdeel van dit beleid moet in ieder geval zijn dat de AIVD, buiten spoedeisende gevallen, mondeling geen persoonsgegevens deelt in het BVO.
- Maak over de deelname van AIVD aan het BVO schriftelijke afspraken met de andere betrokken overheidsinstanties. Deze afspraken moeten zien op de rol van de AIVD in het overleg en op het verstrekken van informatie door de AIVD (welke grenzen gelden daarbij?).

Bilateraal overleg met gemeenten

- Stel schriftelijk beleid vast voor bilateraal overleg met gemeenten. Dit beleid moet in ieder geval concrete kaders bevatten voor het delen van persoonsgegevens in die gesprekken. Het uitgangspunt moet zijn dat persoonsgegevens die de aanleiding kunnen vormen voor maatregelen jegens personen niet mondeling mogen worden gedeeld.
- Maak schriftelijke afspraken met de gemeenten waarmee bilateraal overleg wordt gevoerd over het verstrekken van informatie door de AIVD, over het gebruik van die informatie en over het intern en extern delen daarvan (onder meer: welke grenzen gelden daarbij?).
- Zorg ervoor dat in alle gevallen zorgvuldige verslaglegging van de gesprekken met gemeenten plaatsvindt.
- Stel schriftelijk beleid vast voor wanneer ambtsberichten persoonlijk aan de ontvanger worden overhandigd en over welke gegevens gedeeld mogen worden in het overdrachtsgesprek.[64]

Het Afstemmingsoverleg Terrorisme (AOT)

- Stel schriftelijk beleid vast voor deelname aan het AOT. Concrete kaders voor het delen van persoonsgegevens moeten in ieder geval deel uitmaken van dit beleid. Het uitgangspunt moet zijn dat persoonsgegevens die de basis kunnen vormen voor maatregelen jegens personen schriftelijk moeten worden verstrekt.
- Maak schriftelijke afspraken met de andere overheidsinstanties die deelnemen aan het AOT over het verstrekken van informatie door de AIVD, en over het gebruik van die informatie (onder meer: welke grenzen gelden daarbij?).

[64] De CTIVD heeft de minister van BZK reeds bij brief van 13 juli 2016 in het kader van de behandeling van een klacht tegen de AIVD aanbevolen beleid te formuleren waarin duidelijk wordt aangegeven welke informatie bij een mondelinge toelichting op een ambtsbericht mag worden verstrekt.



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