



Toezihtsrapport

Over de aansturing van de
inlichtingendiensten bij de politie en
de KMar door de AIVD en de MIVD

CTIVD nr. 76

Vastgesteld op 21 december 2023



Commissie van Toezicht
op de Inlichtingen- en
Veiligheidsdiensten

CTIVD nr. 76

TOEZICHTSRAPPORT

Over de aansturing van de inlichtingendiensten bij de politie
en de KMar door de AIVD en de MIVD

Inhoudsopgave

Samenvatting	3
1. Inleiding	7
1.1 Aanleiding voor het onderzoek	7
1.2 Onderzoeksvraag en afbakening	8
1.3 Geheime bijlage	9
1.4 Leeswijzer	9
2. Toetsingskader	10
2.1 Wiv 1987	10
2.2 Wiv 2002	10
2.3 Wiv 2017	11
2.4 Tussenconclusie	14
3. Beschrijving en achtergrond ID'en en BD	15
3.1 Achtergrond en ontwikkelprogramma's	15
3.2 Taken en bevoegdheden	16
3.3 Organisatie	21
3.4 Tussenconclusie	21
4. Bevindingen	22
4.1 Inleiding	22
4.2 Algemeen beeld	22
4.3 Beleid	23
4.4 Werkwijze en praktijk	24
4.5 Wetgeving	28
5. Conclusies en aanbevelingen	29

TOEZICHTSRAPPORT

Over de aansturing van de inlichtingendiensten bij de politie
en de KMar door de AIVD en de MIVD

Samenvatting

Dit toezichtsrapport gaat over de samenwerkingsrelaties tussen de Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst (AIVD) en de Militaire Inlichtingen- en Veiligheidsdienst (MIVD) met de inlichtingendiensten (ID) van de Nationale Politie en de bijzondere dienst (BD) van de Koninklijke Marechaussee (KMar).

De Wet op de inlichtingen- en veiligheidsdiensten (Wiv) 2017 schept de mogelijkheid voor de AIVD en de MIVD om samen te werken met andere instanties. Artikel 91 Wiv 2017 biedt de grondslag voor het verrichten van werkzaamheden door vijf organisaties, waaronder de Nationale Politie en de KMar. Artikel 92 Wiv 2017 regelt hetzelfde voor de KMar ten behoeve van de MIVD. Daarnaast bepaalt de Wiv 2017 dat de ambtenaren van onder meer de Nationale Politie en de KMar verplicht zijn de voor de AIVD of de MIVD relevante informatie waarover zij in het kader van hun functie beschikken, onverwijld aan de betreffende dienst door te sturen (artikel 94 Wiv 2017).

Het onderzoek richt zich op de activiteiten die de politie en de KMar verrichten in het kader van artikel 91 Wiv 2017. Deze worden in de praktijk verricht door de ID'en en de BD. Zij kunnen worden gezien als vooruitgeschoven posten van de AIVD en de BD tevens van de MIVD, omdat zij op lokaal en regionaal niveau de informatiepositie van de diensten versterken. Dit maakt dat zij door de AIVD en de MIVD worden ervaren als bijzonder waardevol. Er zijn veertien ID'en. Naast de ID'en van de tien politie-eenheden gaat het om de ID van de Landelijke Eenheid en van het Korps Politie Caribisch Nederland. Voorts zijn er de ID Financiën en de Bijzondere Dienst van de KMar. Sinds de oprichting van de Nationale Politie houden de ID'en zich uitsluitend bezig met nationale veiligheid en niet (meer) met openbare orde. Deze taak is thans belegd bij de Teams Openbare Orde Inlichtingen (TOOI) en wordt verricht onder de verantwoordelijkheid van de burgemeester.

De ID'en (alleen voor de AIVD) en de BD (voor zowel de AIVD als de MIVD) voeren hun werkzaamheden uit onder verantwoordelijkheid van de minister van BZK of Defensie en overeenkomstig de aanwijzing van het hoofd van de AIVD of de MIVD. Hun activiteiten vallen daarmee onder de Wiv 2017. Hieruit volgt dat de AIVD of de MIVD sturing moet geven aan de ID'en en de BD. Dit volgt tevens uit een eerder CTIVD-rapport uit 2008.¹ Dat zij handelen ten behoeve van en onder verantwoordelijkheid van de

¹ Toezichtsrapport van de CTIVD nr. 16 (2008) inzake de samenwerking tussen de AIVD en de Regionale Inlichtingendiensten resp. de Koninklijke Marechaussee, Kamerstukken II 2007/08, 29 924, nr. 22 (bijlage), beschikbaar op www.ctivd.nl.

AIVD of de MIVD, betekent tevens dat moet worden voldaan aan de waarborgen die de wet verschaft, waaronder de algemene beginselen van gegevensverwerking, zoals neergelegd in de artikelen 17 t/m 24 Wiv 2017. Het gaat daarbij onder meer om noodzakelijkheid, proportionaliteit en subsidiariteit.

In beginsel kunnen de ID'en bij alle werkzaamheden worden ingezet. Intern heeft de AIVD de taken van de ID'en opgesplitst in drie hoofdprocessen: het inzetverzoek, de scanfunctie en het regionaal onderzoek. Een inzetverzoek is onderzoek dat wordt uitgevoerd door een ID of de BD na vragen van een inlichtingenteam van de AIVD of de MIVD. Het gaat daarbij om informatie die bekend is bij de moederorganisaties. De scanfunctie richt zich op het onderkennen van dreigingen tegen de nationale veiligheid. ID'en zoeken daarbij bijvoorbeeld (proactief) in (de systemen van) de moederorganisaties naar gegevens die voor de diensten van belang kunnen zijn. Daarnaast gebruiken zij aanvullende informatiebronnen (waaronder heimelijke gesprekscontacten). Regionaal onderzoek, tot slot, komt voort uit meldingen uit de scanfunctie of op basis van hypothesen van normbeelden van de regionale situatie. Voor het inzetverzoek en de scanfunctie mogen uitsluitend algemene bevoegdheden uit de Wiv 2017 worden gebruikt. Voor het regionaal onderzoek kunnen ook bijzondere bevoegdheden worden ingezet.

De CTIVD geeft met dit onderzoek antwoord op onderstaande onderzoeksvraag:

In hoeverre wordt er vanuit de AIVD en de MIVD sturing gegeven aan en controle uitgevoerd op de werkzaamheden van de inlichtingendiensten van de Nationale Politie en de Bijzondere Dienst van de Koninklijke Marechaussee in het kader van de Wiv 2017?

De CTIVD heeft in het onderzoek, dat betrekking had op de periode 23 februari tot en met 1 juli 2022, gekeken naar de zogenoemde scanfunctie en het regionaal onderzoek. Zij heeft in het onderzoek niet gekeken naar de inzetverzoeken van de AIVD en de MIVD. Er is hierbij reeds sprake van sturing, omdat deze taken worden uitgevoerd op verzoek van (een van) de diensten. Omdat in het onderzoek bleek dat de MIVD alleen gebruikmaakt van inzetverzoeken, richt dit rapport zich op de AIVD. Waar relevant zijn de aanbevelingen uit dit rapport ook van toepassing op de MIVD. Dit onderzoek richt zich op de tien ID'en van de regionale politie-eenheden en de BD van de KMar. Naast de BD zijn drie ID'en nader onderzocht.

Er bestaat géén ruimte voor de ID'en/BD om buiten de sturing en verantwoordelijkheid van de AIVD (of de MIVD) te acteren. Uit haar onderzoek concludeert de CTIVD echter dat de AIVD – op verschillende vlakken – onvoldoende sturing en controle op de taakuitvoering van de ID'en uitoefent. Hierdoor ontstaan risico's op onrechtmatigheden, die zich in enkele gevallen ook hebben gemanifesteerd.

De afgelopen jaren heeft de AIVD veel aandacht besteed aan het op orde krijgen van het beleid voor de ID'en en de BD. Tegelijkertijd zijn bepaalde verdere verbeteringen van het beleid noodzakelijk. Het gaat dan bijvoorbeeld om de vraag hoe de AIVD controle uitoefent op de ID'en. De AIVD is zich hiervan bewust. Deze vraag is van belang omdat de ID'en verspreid over het land en op fysieke afstand van de AIVD werken. Zij zijn werkzaam binnen een organisatie die zich kenmerkt door een andere cultuur of 'DNA' dan de AIVD. Daarnaast opereren zij in een complexe omgeving: ondanks de scheiding die met de oprichting van de Nationale Politie is aangebracht tussen de ID'en (ten behoeve van de nationale veiligheid) en de Teams Openbare Orde Inlichtingen (TOOI) (voor wat betreft de openbare orde), bestaat er een spanningsveld tussen openbare orde en nationale veiligheid. Dit onderscheid is van belang, omdat de taken verschillen en de bevoegdheden die ten behoeve daarvan mogen worden ingezet uiteenlopen. De CTIVD benadrukt om deze redenen de importantie van adequate sturing van en controle op de ID'en door de AIVD.

Het is belangrijk ongekende dreigingen tijdig te onderkennen. Tegelijkertijd dient een ID – net als de teams van de AIVD – bij het uitvoeren van diens taken en bevoegdheden invulling te geven aan wettelijke vereisten zoals noodzaak, proportionaliteit en subsidiariteit. Om onderzoeken af te

bakenen en te prioriteren, gebruiken de teams van de AIVD een zogenoemde 'onderzoekslat'. Dit is een richtlijn aan de hand waarvan wordt bepaald of een persoon of organisatie in onderzoek moet worden genomen binnen een bepaald team. Voor ID'en bestaat geen lat voor het uitvoeren van de scanfunctie jegens een persoon of organisatie. In plaats daarvan wordt een prioriteringsmethodiek gehanteerd, die volgens de AIVD als een zekere lat fungeert. De CTIVD constateert dat er in niet in alle casussen sprake is geweest van een gedegen vastlegging en verantwoording van het al dan niet halen van een onderzoekslat. Dit dient tevens beter te worden afgestemd tussen de ID'en en de teams van de AIVD. De CTIVD acht dit *onzorgvuldig*.

De CTIVD constateert verder dat met een ondeugdelijke motivering, gebrekkige vastlegging en zonder degelijke afstemming met de AIVD door ID'en onderzoek is gedaan naar bepaalde 'gemeenschappen' (bevolkingsgroepen binnen een eenheid in Nederland, bijvoorbeeld gebaseerd op etniciteit of beroepsgroep). In de geheime bijlage bij dit rapport is de CTIVD ingegaan op drie van dergelijke onderzoeken. Zij oordeelt dat deze drie onderzoeken *onrechtmatig* waren, omdat niet wordt voldaan aan de vereisten van proportionaliteit en subsidiariteit.

De afgelopen jaren heeft de AIVD met name ingezet op sturing van de ID'en door middel van de jaarplannen van de ID'en en de halfjaarlijkse evaluatie daarvan. De CTIVD constateert dat de verslaglegging hieromtrent niet consistent is. Dit belemmert niet enkel interne controle, maar ook extern toezicht (door de CTIVD). Daarbij komt dat met uitsluitend het sturen op jaarplannen onvoldoende tegemoet wordt gekomen aan het vereiste leidinggeven. Het is ook nodig zicht te houden op de feitelijke uitvoering van de taken door de ID'en; dat is thans erg gefragmenteerd belegd. De combinatie van de versnipperde verantwoordelijkheid met het gebrek aan gestructureerde vastlegging, maakt dat de CTIVD concludeert dat er onvoldoende voorzieningen zijn getroffen waarmee grip wordt gehouden op de verwerking van gegevens door de ID'en. Dit is (ten minste) *onzorgvuldig*.

De CTIVD komt, gelet op het bovenstaande, tot de volgende aanbeveling:

Aanbeveling 1: Draag zorg voor adequate sturing en controle op de ID'en vanuit de AIVD en zorg dat ID'en – net als de teams van de AIVD – voldoen aan de wettelijke vereisten.

Daarnaast is in de onderzoeksperiode door medewerkers van ID'en (politie-)informatie in AIVD-systemen geregistreerd die uitsluitend openbare orde-gerelateerd is. Daarbij ontbreekt een relatie met de taakopdracht van de AIVD, in het belang van de nationale veiligheid en ter bescherming van de democratische rechtsorde. Deze gegevens hadden niet door de ID'en mogen worden overgenomen in de systemen van de AIVD. Dit is *onrechtmatig*. De CTIVD erkent dat het in specifieke gevallen nodig kan zijn om dergelijke informatie vast te leggen, bijvoorbeeld om te voorkomen dat er meerdere naslagen omtrent dezelfde betrokkene of casus worden verricht. In die betreffende gevallen moet het doel van opname duidelijk zijn gemaakt. Dat dit niet is gebeurd, is *onzorgvuldig*. Dit leidt tot de volgende aanbeveling:

Aanbeveling 2:

a) Vul de gegevens van de casussen die naar het oordeel van de CTIVD onzorgvuldig zijn vastgelegd aan met het doel van vastlegging. De casussen die naar het oordeel van de CTIVD onrechtmatig zijn geregistreerd, omdat deze niet kunnen worden gerelateerd aan de taakopdracht van de AIVD, dienen in overeenstemming met de wet te worden verwijderd en vernietigd (artikel 20 Wiv 2017);

b) Draag zorg voor triage en inventariseer welke gegevens afkomstig van (de moederorganisaties van) de ID'en zijn opgeslagen in de systemen van de AIVD zonder dat zij kunnen worden gerelateerd aan de democratische rechtsorde of de nationale veiligheid en verwijder en vernietig deze (artikel 20 Wiv 2017).

TOEZICHTSRAPPORT

Over de aansturing van de inlichtingendiensten bij de politie
en de KMar door de AIVD en de MIVD

1. Inleiding

De Commissie van Toezicht op de Inlichtingen- en Veiligheidsdiensten (CTIVD) heeft onderzoek gedaan naar de samenwerkingsrelaties tussen de Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst (AIVD) en de Nationale Politie en de Koninklijke Marechaussee (KMar), zoals deze is vastgelegd in artikel 91 van de Wet op de inlichtingen- en veiligheidsdiensten (Wiv) 2017. Ook heeft zij de samenwerkingsrelatie tussen de Militaire Inlichtingen- en Veiligheidsdienst (MIVD) en de KMar betrokken, zoals vastgelegd in artikel 92 Wiv 2017.

Artikel 91 Wiv 2017 biedt een grondslag voor het verrichten van werkzaamheden door vijf organisaties ten behoeve en onder de verantwoordelijkheid en aansturing van de AIVD. Naast de politie en de KMar gaat het om de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND), de Inspectie SZW (thans: Nederlandse Arbeidsinspectie) en de Belastingdienst. Artikel 92 Wiv 2017 regelt hetzelfde voor de KMar ten behoeve van de MIVD. Daarnaast bepaalt de Wiv 2017 dat de ambtenaren van onder meer de Nationale Politie en de KMar verplicht zijn de voor de AIVD of de MIVD relevante informatie waarover zij in het kader van hun functie beschikken, onverwijld aan de betreffende dienst door te sturen (art. 94 Wiv 2017).

Dit onderzoek richt zich op de wijze waarop de AIVD en de MIVD hun verantwoordelijkheid voor de aansturing van bijzondere onderdelen van de Nationale Politie (inlichtingendiensten, hierna ID'en) en de KMar (bijzondere dienst, hierna BD) die werkzaamheden voor hen uitvoeren, hebben ingericht.

1.1 Aanleiding voor het onderzoek

De CTIVD heeft in 2008, onder de toen geldende Wiv 2002, voor het laatst onderzoek naar dit onderwerp gedaan.² Hierin werd kort gezegd geconstateerd dat de aansturing niet op orde was. In het eerdere toezichtsrapport van de CTIVD is beschreven dat het ontbreken van duidelijke grenzen aan de openbare orde-taak leidt tot een (ongewenst) grijs gebied tussen de taken op grond van de Wiv versus de openbare orde-taak. De aanleiding voor het huidige onderzoek is gelegen in een aantal belangrijke veranderingen die zich sindsdien hebben voorgedaan in de inrichting en het takenpakket van de ID'en en de BD. De capaciteit van deze inlichtingendiensten ten behoeve van de AIVD (en de MIVD) is toegenomen. En met de invoering van de Nationale Politie per 1 januari 2013 is ervoor gekozen de ID'en van de politie alleen onder de Wiv te laten werken en niet langer inlichtingenwerk te laten

² Toezichtsrapport van de CTIVD nr. 16 (2008) inzake de samenwerking tussen de AIVD en de Regionale Inlichtingendiensten resp. de Koninklijke marechaussee, *Kamerstukken II* 2007/08, 29 924, nr. 22 (bijlage), beschikbaar op www.ctivd.nl.

uitvoeren op het terrein van openbare orde voor de burgemeester, zoals voor die tijd gebruikelijk was.³ Dit wordt nu verricht door de Teams Openbare Orde Inlichtingen (TOOI) van de politie-eenheden, onder gezag van de burgemeester.

De AIVD heeft verschillende ontwikkelprogramma's doorgevoerd die relateren aan de taakstelling van de ID'en en de BD. Hieruit komt onder meer naar voren dat het takenpakket van de ID'en en de BD is uitgebreid. Waar ID'en eerder voornamelijk werden ingezet ten behoeve van lopende onderzoeken (de zogenoemde inzetverzoeken), werken de ID'en nu meer zelfstandig ter uitvoering van de zogenoemde scanfunctie en regionale onderzoeken. De betekenis van deze verschillende taken wordt later toegelicht (paragraaf 3.2).

Een belangrijk kenmerk van de ID'en en de BD is dat zij op afstand van de AIVD en de MIVD vanuit de respectievelijke moederorganisaties opereren in de haarvaten van de samenleving. Daarom is goede aansturing van belang.

Gelet op het bovenstaande richt het onderzoek van de CTIVD zich op de vraag of de controle en sturing vanuit de AIVD dan wel de MIVD op deze bijzondere onderdelen overeenkomstig de wettelijke bepalingen uit de Wiv 2017 plaatsvindt.

1.2 Onderzoeksvraag en afbakening

De volgende onderzoeksvraag staat in dit toezichtsrapport centraal:

In hoeverre wordt er vanuit de AIVD en de MIVD sturing gegeven aan en controle uitgevoerd op de werkzaamheden van de inlichtingendiensten van de Nationale Politie en de Bijzondere Dienst van de Koninklijke Marechaussee in het kader van de Wiv 2017?

Om de hoofdvraag te kunnen beantwoorden, is een aantal deelvragen geformuleerd:

1. Zijn er beleid, werkinstructies en procedurele waarborgen vanuit de AIVD en de MIVD voor een rechtmatige taakuitvoering door de ID'en/BD?
 - a. Bestaat er volgens de Wiv 2017 ruimte voor de ID en de BD om buiten de directe sturing/verantwoordelijkheid van de AIVD/MIVD te handelen i.v.m. art. 91/92 (scanfunctie/regionale onderzoeken)? Is er voldoende oog voor eventuele risico's die zich hierbij voordoen en zijn deze in voldoende mate afgedekt?
 - b. Zijn de activiteiten van de ID'en te herleiden naar de door de AIVD en MIVD geformuleerde onderzoeksoopdrachten op basis van de Geïntegreerde Aanwijzing en op welke wijze wordt dit (administratief) verantwoord?
2. Hebben de AIVD en de MIVD in de praktijk voldoende zicht en controle op de taakuitvoering van de ID'en/BD?
 - a. Wat blijkt uit casussen van de ID'en/BD over de uitvoering van de scanfunctie (en evt. regionale onderzoeken)? Wordt het beleid nageleefd? En in hoeverre is er sprake van controle en sturing?

Het onderzoek is op verschillende manieren afgebakend:

- Het onderzoek richt zich op de ambtenaren die op basis van artikel 91 Wiv 2017 zijn aangewezen bij de ID/BD.
- Het onderzoek richt zich op de tien ID'en van de regionale politie-eenheden en de BD van de KMar. In het onderzoek is naast de BD nader ingezoomd op drie ID'en.
- Het onderzoek richt zich op de zogenoemde scanfunctie en het regionaal onderzoek en niet op de (vraaggestuurde) inzetverzoeken vanuit de AIVD en de MIVD.

³ CTIVD Toezichtsrapport nr. 16, p. 12 e.v.

- Uit het (verkenkend) onderzoek is vast komen te staan dat de MIVD uitsluitend gebruik maakt van inzetverzoeken. Daarom richt dit rapport zich op de AIVD. Waar relevant gelden de aanbevelingen in dit rapport ook voor de MIVD.

Dit onderzoek richt zich specifiek op de scanfunctie en het regionaal onderzoek dat wordt uitgevoerd ten behoeve van de AIVD. Dit brengt met zich mee dat het onderzoek zich enkel richt op die organisaties die deze taken uitvoeren. Dat zijn de tien (regionale) ID'en van de politie en de BD van de KMar. De CTIVD heeft de keuze gemaakt om inzetverzoeken buiten de reikwijdte van dit onderzoek te houden, omdat de risico's op onrechtmatig handelen hierbij geringer zijn dan bij de activiteiten die worden verricht op basis van de scanfunctie en het regionaal onderzoek. Er is hierbij immers reeds sprake van sturing, omdat deze taken worden uitgevoerd op verzoek van (een van) de diensten. Uit het (verkenkend) onderzoek is gebleken dat de verzoeken voor naslag, informatie of ondersteuning die de diensten sturen naar de ID'en en de BD omkleed lijken met voldoende waarborgen. Ook bestaat hiervoor een centraal coördinatiepunt binnen de AIVD, wat een extra escalatiemogelijkheid biedt.

Uit het (verkenkend) onderzoek concludeert de CTIVD daarnaast dat zowel de ID Landelijke Eenheid als de ID Financiën, die tot 1 januari 2023 bekendstond als de ID Belastingdienst, nagenoeg uitsluitend werken op basis van inzetverzoeken. De activiteiten die zij onder de scanfunctie verrichten, zijn te beperkt om in dit rapport te betrekken. Datzelfde geldt voor de ID Korps Politie Caribisch Nederland (IDKPCN). De BD KMar wijkt af van de tien politie-ID'en omdat zij, naast werkzaamheden voor de AIVD, als enige ook voor de MIVD taken verricht.

Het onderzoek richt zich op de periode 23 februari tot en met 1 juli 2022.

1.3 Geheime bijlage

Dit rapport heeft een geheime bijlage. Daarin wordt nader ingegaan op de aard en het verloop van de in paragraaf 4.4 beschreven onderzoeken. De geheime bijlage beslaat zeven pagina's en kent geen vermeldingen van onrechtmatigheden die niet in het openbare toezichtsrapport zijn opgenomen.

1.4 Leeswijzer

Het rapport is als volgt opgebouwd. Hoofdstuk 2 gaat in op de ontwikkeling van (het wettelijk kader van) de ID'en. Hoofdstuk 3 geeft een beschrijving van de organisatie en taken van de ID'en en de BD. Hoofdstuk 4 behandelt de bevindingen van het onderzoek, zowel met betrekking tot het beleid als de werkwijze in de praktijk. Het rapport sluit af met conclusies en aanbevelingen.

2. Toetsingskader

De CTIVD beantwoordt in dit toezichtsrapport de vraag in hoeverre er vanuit de AIVD en de MIVD sturing wordt gegeven aan en controle wordt uitgevoerd op de werkzaamheden van de inlichtingendiensten (ID'en) van de Nationale Politie en de Bijzondere Dienst (BD) van de Koninklijke Marechaussee (KMar) in het kader van de Wiv 2017.

Dit toetsingskader schetst de eisen waaraan de praktijk van de ID'en en de BD dient te voldoen. Het kader is gebaseerd op de Wiv 2017 en de beleidsregels, parlementaire geschiedenis, eventueel relevante jurisprudentie, eerdere toezichtsrapporten en door de ministers van BZK en van Defensie in dat verband overgenomen aanbevelingen.

Paragrafen 2.1 en 2.2 schetsen kort de totstandkoming van de samenwerkingsrelatie tussen de AIVD en de MIVD en de ID'en en de BD in eerdere, inmiddels vervallen wetten. Vervolgens wordt in paragraaf 2.3 ingegaan op het wettelijk kader binnen de huidig geldende Wiv 2017. Het sluit in paragraaf 2.4 af met een tussenconclusie.

2.1 Wiv 1987

Al in een Koninklijk Besluit van 1949 wordt gesproken over de samenwerking tussen de inlichtingen- en veiligheidsdiensten en de politie.⁴ In de Wiv 1987 (oud) werd voor het eerst opgenomen dat ambtenaren van de politie werkzaamheden kunnen verrichten ten behoeve van de Binnenlandse Veiligheidsdienst (BVD) (de voorloper van de AIVD) onder verantwoordelijkheid en op aanwijzing van het hoofd BVD. Volgens de memorie van antwoord werd daarmee vastgelegd wat in de staatsrechtelijke praktijk al gegroeid was.⁵ Er wordt daarbij verder gesteld dat de werkzaamheden die de politie ten behoeve van de BVD verricht 'logischerwijs naar aard en inhoud [wordt; CTIVD] bepaald door de taakopdracht van de Binnenlandse Veiligheidsdienst. Wezenlijke verschillen met de door deze dienst zelf uitgevoerde werkzaamheden zijn er niet.'⁶

2.2 Wiv 2002

In de memorie van toelichting van de daaropvolgende Wiv 2002 (oud) wordt gesteld dat ambtenaren bij de politie, de Koninklijke Marechaussee en douane van oudsher worden ingeschakeld bij de taakvervulling van de BVD (thans AIVD).⁷ Inhoudelijk zijn er in de Wiv 2002 (oud) geen wijzigingen aangebracht in de bestaande situatie ten opzichte van de Wiv 1987 (oud). Wel is de redactie van het artikel verbeterd. Ook wordt de controle op de uitvoering van de werkzaamheden die ten behoeve van de AIVD worden verricht, bijgewerkt vanwege herzieningen in het politiebestel (artikel 60 lid 2 Wiv 2002 (oud)).⁸

Op basis van de parlementaire behandeling van de Wiv 2002 (oud) wordt meer duidelijk over de feitelijke taakuitvoering van de ID'en. Zo kunnen de ambtenaren genoemd in artikel 55 van het concept wetsvoorstel (later artikel 60 Wiv 2002 (oud)) en hun aangewezen ondergeschikten in beginsel bij alle werkzaamheden worden ingezet. Deze werkzaamheden geschieden op aanwijzing van het hoofd van de

⁴ Besluit van 8 augustus 1949, nr. 51, houdende nadere regelen met betrekking tot de organisatie, de werkwijze, de taak en de samenwerking van de inlichtingen- en veiligheidsdiensten.

⁵ *Kamerstukken II* 1983/84, 17 363, nr. 6, p. 11 (MvA).

⁶ *Kamerstukken II* 1983/84, 17 363, nr. 6, p. 11 (MvA).

⁷ *Kamerstukken II* 1997/98, 25 877, nr. 3, p. 74 (MvT).

⁸ *Kamerstukken II* 1997/98, 25 877, nr. 3, p. 74 (MvT).

AIVD en onder politieke verantwoordelijkheid van de minister van Binnenlandse Zaken. De bevoegdheid aanwijzing te geven heeft zowel betrekking op beleidsaangelegenheden als op uitvoeringskwesties.⁹ Ook wordt benoemd dat de ambtenaren om wie het gaat weliswaar werkzaamheden ten behoeve van de AIVD uitvoeren, maar niet gezien kunnen worden als onderschikten in de zin van artikel 19 Wiv 2002 (oud), zijnde eigen personeel van de AIVD.¹⁰

Submandaat van de beslissingsbevoegdheid (van ondergeschikten uit artikel 19) aan artikel 60-ambtenaren was uitgesloten. Zij verrichten ten behoeve en onder verantwoordelijkheid van de dienst 'feitelijke werkzaamheden'.¹¹

Ambtenaren als bedoeld in artikel 62, zijn niet dezelfde als die bedoeld in artikel 60 van de Wiv 2002 (oud). Artikel 60-ambtenaren waren wat hun werkzaamheden betreft te beschouwen als AIVD-ambtenaren met de daarbij behorende interne rapportageverplichtingen. In artikel 62 ging het om ambtenaren die niet zijn ingeschakeld bij de werkzaamheden van de AIVD, maar die bij hun taakuitoefening stuiten op gegevens die voor de AIVD of de MIVD van belang kunnen zijn. Deze ambtenaren waren verplicht in voorkomend geval mededeling te doen over gegevens in een door de politie gehouden register, indien een dienst hierom verzocht in het kader van zijn taakuitvoering.¹²

2.3 Wiv 2017

Sinds de inwerkingtreding van de huidige Wiv 2017 op 1 mei 2018 zijn taken van de ID'en en de BD KMar ondergebracht in een drietal wetsartikelen, te weten art. 91, 92 en 94 Wiv 2017. Onder artikel 91 en 92 worden dezelfde taken beschreven, zij het dat artikel 91 betrekking heeft op werkzaamheden die ID'en verrichten ten behoeve van de AIVD en artikel 92 specifiek betrekking heeft op de BD die – naast taken voor de AIVD – ook werkzaamheden verricht voor de MIVD.

Voor ambtenaren van de ID beschreven in artikel 91 en 92 Wiv 2017 geldt daarnaast dat op hen de (algemene) bevoegdheid tot gegevensverwerking alsmede de algemene en bijzondere eisen die daaraan gesteld worden in de Wiv 2017 van toepassing zijn. Ook is de in artikel 15 Wiv 2017 beschreven zorgplicht van toepassing en gelden voor hen dezelfde eisen (zoals overeenkomstige toepassing van verblijf- en reisverboden). Daarnaast is een submandaat bij inzet bijzondere bevoegdheden niet mogelijk.

De wetsartikelen die zijn opgenomen in de Wiv 2017 wijken op enkele punten af van de artikelen die betrekking hadden op de ID'en in de Wiv 2002 (toenmalig artikel 60 en 62 Wiv 2002 (oud)). Zo is allereerst artikel 92 Wiv 2017 nieuw. Dit artikel is ontstaan na aanbeveling van zowel de Commissie Dessens als de CTIVD.¹³ Daarnaast is de kring van functionarissen die genoemd wordt in artikel 91 Wiv 2017 uitgebreid zodat nu ook de Hoofddirecteur van de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) van het ministerie van Veiligheid en Justitie en de inspecteur-generaal van de Inspectie SZW van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid werkzaamheden kunnen verrichten ten behoeve van de AIVD. Op 1 januari 2022 is de naam van de Inspectie SZW veranderd naar Nederlandse Arbeidsinspectie.

Dat deze twee organisaties – net als de overige in het artikel opgenomen organisaties – “een belangrijke ‘oog-en-oor’-functie voor de AIVD” vervullen, was een van de redenen dat zij aan artikel 91 Wiv 2017 zijn toegevoegd.¹⁴ Dit maakt het eveneens mogelijk dat medewerkers van deze organisaties

⁹ *Kamerstukken II 1997/98, 25 877, nr. 3, p. 74 (MvT).*

¹⁰ *Kamerstukken II 2000/02, 25 877, nr. 72, p. 26 (verslag van een wetgevingsoverleg).*

¹¹ *Kamerstukken II 1997/98, 25 877, nr. 3, p. 27 (MvT).*

¹² *Kamerstukken II 1997/98, 25 877, nr. 3, p. 75 (MvT).*

¹³ *Kamerstukken II 2016/17, 34 588, nr. 3, p. 166-167 (MvT).*

¹⁴ *Kamerstukken II 2016/17, 34 588, nr. 3, p. 166 (MvT).*

onderdeel zijn van de zogenoemde CT-Infobox. De Contra Terrorisme Infobox (CT-Infobox) is een samenwerkingsverband van partijen binnen het veiligheids-, opsporings- en inlichtingendomein. In de CT-Infobox wordt informatie over netwerken en personen die betrokken zijn bij terrorisme bijeengebracht, vergeleken en beoordeeld. Het bestaat op dit moment, naast de AIVD en de MIVD, uit (de Landelijke Eenheid van) de politie, de KMar, de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND), de Fiscale Inlichtingen- en opsporingsdienst (FIOD), het Openbaar Ministerie (OM), de Financial Intelligence Unit Nederland (FIU-NL), de Inspectie Sociale Zaken en Werkgelegenheid (thans: Nederlandse Arbeidsinspectie) en de Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid (NCTV).

Het aantal organisaties in artikel 94 Wiv 2017 wijkt af van en is beperkter dan die genoemd in artikel 91 van dezelfde wet. Hoewel zij werkzaamheden kunnen verrichten ten behoeve van de diensten (artikel 91 Wiv 2017), komt de IND en de Arbeidsinspectie aldus geen 'informatieplicht' voor de AIVD en MIVD toe (ex artikel 94 Wiv 2017). De wetsgeschiedenis biedt geen verklaring voor dit onderscheid.

Ten opzichte van artikel 62 van de Wiv 2002 (oud) is de strekking van het huidige artikel 94 Wiv 2017 gelijk, hoewel het in verschillende opzichten is uitgebreid en opnieuw is geformuleerd. Zo heeft het artikel niet langer alleen betrekking op medewerkers van de douane, maar op alle ambtenaren van de Rijksbelasting. Verzending van gegevens moet onverwijld plaatsvinden en er is geëxpliciteerd dat gegevens ook desgevraagd verstrekt moeten worden (niet alleen spontaan op het moment van een gebeurtenis). Er is getracht te verduidelijken dat de dienst om alle informatie mag vragen in een door de politie gehouden register. Het is daarbij niet aan de politie om de afweging te maken of iets voor de dienst van belang is, want door de vraag te stellen vanuit de dienst maakt het de informatie van belang. Tot slot is bepaald dat verstrekking van informatie door de politie geautomatiseerd mag plaatsvinden.¹⁵

Op basis van de voorgaande beschrijving van de wetsgeschiedenis kan de conclusie getrokken worden dat de inhoudelijke wetsartikelen die de taken en werkzaamheden van de ID'en betreffen niet wezenlijk zijn veranderd sinds de eerste optekening in de Wiv 1987 (oud). In de Wiv 2002 (oud) hebben de bestaande wetsartikelen meer uitleg gekregen; een uitleg die bij de inwerkingtreding van de Wiv 2017 grotendeels ongewijzigd is gebleven. De artikelen 91, (92) en 94 Wiv 2017 komen in essentie overeen met de artikelen 60 en 62 uit de Wiv 2002 (oud).

De memorie van toelichting, noch de Kamerstukken die betrekking hebben op de Wiv 2017 expliciteren de taken en werkzaamheden van de ID'en. Het CTIVD-rapport 16 uit 2008 over het onderzoek naar de samenwerking tussen de AIVD en de (toen nog geheten) Regionale Inlichtingendiensten respectievelijk de Koninklijke Marechaussee biedt hier enige verduidelijking.¹⁶ In het rapport baseert de CTIVD zich op de Wiv 2002 (oud), preciezer gezegd op artikel 60 van deze Wiv. Het rapport beschrijft dus niet de situatie onder artikel 62 aangezien dit artikel geen specifieke betrekking heeft op de werkwijze van ID'en, maar op die van alle ambtenaren van politie, rijksbelasting en marechaussee.¹⁷

Het rapport stelt dat ingevolge artikel 60 Wiv 2002 (oud) de politiekorpsen en Koninklijke Marechaussee bevoegd zijn om ten behoeve van de AIVD werkzaamheden te verrichten. Deze werkzaamheden vallen onder de verantwoordelijkheid van de minister van BZK en worden uitgevoerd overeenkomstig de aanwijzingen van het hoofd van de AIVD. De aanwijzingsbevoegdheid van het hoofd van de AIVD heeft volgens de wetsgeschiedenis zowel betrekking op beleidsaangelegenheden als uitvoeringskwesaties.¹⁸ Het uitvoeren van de activiteiten ten behoeve van de AIVD was ook in 2008 al feitelijk belegd bij de toen nog geheten Regionale Inlichtingendiensten. De RID'en konden in beginsel bij elke activiteit van de AIVD worden ingeschakeld. Met de beperking dat het onder de Wiv 2002 (oud) niet was toegestaan

¹⁵ *Kamerstukken II* 2016/17, 34 588, nr. 3, p. 168 (MvT).

¹⁶ CTIVD Toezichtsrapport nr. 16, p. 1.

¹⁷ CTIVD Toezichtsrapport nr. 16, p. 1.

¹⁸ *Kamerstukken II* 1997/98, 25 877, nr. 3, p. 74 (MvT).

om – zonder opdracht van de AIVD – een rechtstreekse samenwerking tussen RID'en onderling te laten plaatsvinden.¹⁹ De inhoudelijke sturing van de RID'en kwam voor zover het de taak onder de Wiv betrof vanuit de AIVD-teams. Naast de taken die de RID'en uitvoerden onder de Wiv ten behoeve van de AIVD hadden zij ook een openbare orde-taak van de politie. De taakvelden die dit betrof waren van oudsher voetbalgeweld, uitingen van links- en rechtsextremisme en (steeds vaker) radicalisering. In 2008 heeft de CTIVD geen onderzoek gedaan naar de openbare orde-taak van de RID'en, omdat dit een taak is die onder de politiewetgeving viel. Een belangrijke conclusie in het CTIVD rapport uit 2008 was dat er voor alle werkzaamheden die de RID'en en de KMar voor de AIVD uitvoeren, er sturing van de AIVD dient te zijn. Volgens de CTIVD diende aan deze sturing meer structuur te worden gegeven. Ook oordeelde zij dat overlap tussen de taak op grond van de toentertijd geldende Wiv 2002 en de openbare orde-taak diende te worden verkleind.²⁰

Op wie hebben de wetsartikelen 91, 92 en 94 Wiv 2017 betrekking?

Wanneer het gaat om de taken en werkzaamheden van de ID'en dan wordt allereerst duidelijk uit de wetsgeschiedenis dat artikel 91/92 en artikel 94 Wiv 2017 gescheiden artikelen zijn die niet alleen andere werkzaamheden beschrijven, maar ook betrekking hebben op een andere groep ambtenaren. Artikel 91/92 Wiv 2017 heeft betrekking op de ID'en zelf: zij voeren werkzaamheden uit ten behoeve van de AIVD/MIVD onder verantwoordelijkheid en aanwijzing van het hoofd AIVD/MIVD. Artikel 94 daarentegen heeft betrekking op alle ambtenaren werkzaam bij politie, marechaussee en Belastingdienst en stelt dat zij desgevraagd dan wel uit eigen beweging onverwijld mededeling moeten doen van gegevens die voor een dienst van belang kunnen zijn. En dat doen zij aan de in artikel 91, eerste lid, bedoelde ambtenaar/de politiechef van de desbetreffende regionale eenheid in het geval van de ID aan wie zij ondergeschikt zijn.

Werkzaamheden ID

De werkzaamheden die in artikel 91/92 worden genoemd, zijn in de Wiv 2017 en in de memorie van toelichting niet verder uitgewerkt. Ook in de wetsgeschiedenis is geen omschrijving of opsomming te vinden van wat kwalificeert als werkzaamheden ten behoeve van de AIVD/MIVD. Wel wordt gesteld dat ID'en in beginsel bij alle werkzaamheden kunnen worden ingezet. Medewerkers met een zogenoemde artikel 91-status zijn geautoriseerd kennis te nemen van staatsgeheime informatie op basis van het 'need to know'-principe.²¹ Ook is duidelijk dat er sturing vanuit de AIVD/MIVD dient plaats te vinden op de activiteiten die een ID uitvoert. In het CTIVD rapport uit 2008 wordt expliciet gezegd dat de AIVD verplicht is leiding te geven aan de ID'en. De minister van BZK heeft deze aanbeveling overgenomen.²²

ID'en moeten worden aangestuurd door de AIVD (de MIVD kan dit enkel ten behoeve van de BD), omdat hun werkzaamheden worden uitgevoerd onder verantwoordelijkheid van de minister van BZK en overeenkomstig de aanwijzing van het hoofd AIVD/MIVD.²³ De teams van de AIVD waren ten tijde van het CTIVD rapport uit 2008 verantwoordelijk voor de inhoudelijke sturing van de ID'en.²⁴ Hieruit vloeit voort dat de ID'en toentertijd dus (voornamelijk) vraag-gestuurd (vanuit de AIVD) werkten. Er worden termen gebruikt als 'inschakeling van een ID', 'RID krijgt een vraag van een team', 'dubbel bevraagd', 'vervolg geven door een team waaraan de RID informatie heeft verstrekt'.²⁵

In het eerdere rapport van de CTIVD staat reeds vermeld dat door sommige ID'en wordt aangegeven een grotere rol te willen vervullen ten behoeve van de AIVD, maar dat dit onvoldoende van de grond komt. In beleidsstukken van de AIVD die na 2008 zijn opgesteld, wordt dit beeld bekrachtigd.

¹⁹ CTIVD Toezichtsrapport nr. 16, p. 9.

²⁰ CTIVD Toezichtsrapport nr. 16, p. 22-24.

²¹ Art. 91 lid 2 Wiv 2017 en Aanwijzingsbesluit Politie ex artikel 91, tweede lid, van de Wet op de inlichtingen- en veiligheidsdiensten 2017.

²² Kamerstukken II 2007/08, 29 924, nr. 22, p. 3.

²³ Kamerstukken II 2016/17, 34 588, nr. 3, p. 165 (MvT).

²⁴ CTIVD Toezichtsrapport nr. 16, p. 5.

²⁵ CTIVD Toezichtsrapport nr. 16, p. 7 e.v.

2.4 Tussenconclusie

In het kader van de nationale veiligheid bestaat al lang samenwerking tussen de AIVD en de MIVD en de politie. Deze is in de loop der tijd specifiek wettelijk ingebed. De huidige Wiv 2017 biedt de diensten naast samenwerking met de politie, ook de mogelijkheid samen te werken met andere overheidsorganisaties, bijvoorbeeld de Rijksbelasting en de IND. De samenwerking tussen de AIVD en de MIVD en deze organisaties is geregeld in de artikelen 91, 92 en 94 Wiv 2017.

De ID'en en de BD voeren hun werkzaamheden uit onder verantwoordelijkheid van de minister van BZK of Defensie en overeenkomstig de aanwijzing van het hoofd AIVD/MIVD. Zij werken onder de Wiv 2017. Hieruit volgt dat de AIVD of de MIVD sturing moet geven aan de ID'en en de BD. Dit volgt tevens uit een eerder CTIVD-rapport uit 2008. Dat zij handelen ten behoeve van en onder verantwoordelijkheid van de AIVD of de MIVD, betekent tevens dat zij moeten voldoen aan de waarborgen die de wet verschaft, waaronder de algemene beginselen van gegevensverwerking. Het gaat daarbij onder meer om noodzakelijkheid, proportionaliteit en subsidiariteit.

3. Beschrijving en achtergrond ID'en en BD

De eenheden van de Nationale Politie beschikken over Inlichtingendiensten (ID'en). Zij zijn vooruitgeschoven posten van de AIVD (en de MIVD); de ID'en versterken op lokaal en regionaal niveau de informatiepositie van de AIVD. Datzelfde geldt voor de ID'en van de Koninklijke Marechaussee (KMar) (de zogenoemde Bijzondere Dienst, BD) en van Financiën. Tot 1 januari 2023 stond de ID Financiën bekend als de ID Belastingdienst. Zoals in de afbakening is toegelicht (paragraaf 1.2), richt dit onderzoek zich uitsluitend op de ID'en van de politie en de BD van de KMar.

Dit hoofdstuk beschrijft, op basis van interne stukken van de AIVD, in paragraaf 3.1 de ontwikkelingen die over de jaren hebben plaatsgevonden met betrekking tot de ID'en en de BD, bijvoorbeeld naar aanleiding van verbetertrajecten. In paragraaf 3.2 licht het toe wat de taken zijn van de ID'en en de BD en beschrijft het de bevoegdheden die zij in dat kader kunnen inzetten. In paragraaf 3.3 wordt beschreven hoe de ID'en zijn georganiseerd. Het sluit in paragraaf 3.4 af met een tussenconclusie.

3.1 Achtergrond en ontwikkelprogramma's

De Wet op de inlichtingen- en veiligheidsdiensten van 1987 (oud) reguleert voor het eerst dat politie-ambtenaren werkzaamheden kunnen verrichten voor de Binnenlandse Veiligheidsdienst (BVD), de voorloper van de AIVD. Dit is daarna voortgezet onder de Wiv 2002 (oud). De thans van kracht zijnde Wiv 2017 continueert deze praktijk. De uitvoeringspraktijk is over de jaren veranderd. Dit heeft geleid tot verschillende verbetertrajecten bij de AIVD. Hieruit voortvloeiend hebben wijzigingen in het beleid plaatsgevonden.

3.1.1 Eerste ontwikkelprogramma

In 2012 kwamen de RID'en formeel geheel onder de Wiv te werken. Om deze overgang in goede banen te leiden werd in 2012 gestart met een ontwikkelprogramma van de ID'en. Dit programma liep tot 2013 en de focus lag met name op het door de AIVD geven van logistieke ondersteuning aan de RID'en.

Als gevolg van de reorganisatie van de politie en de oprichting van de Nationale Politie, is de organisatie van de RID bij de Nationale Politie in 2015 veranderd. Eerder verzamelden de RID'en naast inlichtingen in het kader van de nationale veiligheid, ook inlichtingen op het gebied van de openbare orde. Met de oprichting van de Nationale Politie is het verzamelen van inlichtingen met betrekking tot de openbare orde in handen gekomen van de Teams Openbare Orde Inlichtingen (TOOI). Een TOOI werkt onder gezag van een burgemeester en staat onder leiding van een politie-eenheid. In 2016 werd de scheiding van de taken tussen nationale veiligheid en openbare orde doorgevoerd. Sindsdien maken zij geen deel meer uit van de (Regionale) Inlichtingendiensten.

Door de vorming van de Nationale Politie en een reorganisatie bij de AIVD werden de doelstellingen van het ontwikkelprogramma slechts gedeeltelijk geïmplementeerd.

3.1.2 Tweede ontwikkelprogramma

Eind 2017 zijn de hoofddoelstellingen van het eerste ontwikkelprogramma daarom omgezet naar een nieuw ontwikkelprogramma. Dit programma was erop gericht de basis bij de ID'en op orde te brengen. Een belangrijke doelstelling was om de ID'en volledig als regionale teams van de AIVD 'in het land' te laten functioneren en te laten werken conform de werkprocessen, 'taal' en informatiehuishouding van operationele teams van de AIVD.

De beoogde resultaten waren eenduidigheid van werken tussen ID'en en de operationele teams bij de AIVD, de mogelijkheid voor ID'en om inlichtingenonderzoek (mede) te kunnen uitvoeren en een versterking van de verbinding met de AIVD. Het programma was zodoende gericht op professionalisering en verdieping van de samenwerkingsrelatie van de AIVD met de ID'en.

Voortschrijdend inzicht gedurende de looptijd van het ontwikkelprogramma heeft de AIVD ertoe gebracht uit te gaan van het idee dat de kracht van de ID'en is gelegen in hun unieke regionale taak en aansluiting bij de organisatiecultuur van de moederorganisaties. De basis van een ID moest uniform zijn aan de teamopzet bij de AIVD, maar de verdere inrichting conform de taken van de specifieke ID.

In 2020 zijn de ID'en gaan werken op basis van dezelfde reguliere planning en control cyclus die geldt bij de AIVD. De ID'en zijn gaan werken met dezelfde rolbenaming als bij de AIVD en opleiding en certificering zijn ook zoveel mogelijk gelijk getrokken. Op basis van een regionale prioriteringssysteem en een vooraf afgesproken capaciteitsverdeling stelt iedere ID een jaarplan op die de ambitie voor het komende jaar beschrijft. Daarbij is de globale insteek om 2/3 van de tijd te besteden aan de ondersteunende taak (inzetverzoeken) en 1/3 voor de scanfunctie en het regionaal onderzoek. Sinds medio 2021 geeft de afdeling Regionale Expertise-Ontwikkeling (REO) halfjaarlijks feedback op de voortgang van de jaarplannen van de ID'en.

Met het ontwikkelprogramma heeft de AIVD de ID'en expliciet de ruimte geboden meer zelfstandig, regionaal onderzoek op te zetten. De ID'en kunnen de regionale taak oppakken in de scanfunctie, maar ook zelf initiëren middels onderzoeken met een regionaal belang. Ook is door het programma de 'verbindende taak' opgepakt. Middels interne en externe accountmanagers bouwen de ID'en netwerken op, zowel binnen de moederorganisatie als daarbuiten. Daarnaast blijven de ID'en en BD ondersteunende taken uitvoeren voor de AIVD en MIVD door middel van inzetverzoeken. Deze ondersteunende taak vormde onder de Wiv 2002 (oud), toen de ID'en ook nog openbare orde-taken voor de politie uitvoerden, de kern van de werkzaamheden die de ID'en voor de diensten deden.²⁶

3.1.3 Verdere doorontwikkeling

Eind oktober 2020 werd het ontwikkelprogramma afgesloten met een evaluatie. Er werd besloten tot een doorontwikkeling van het programma via portefeuilles waarbij de hoofden van de ID'en elk verantwoordelijk werden voor de voortgang van een of meerdere portefeuilles. Het gaat bijvoorbeeld om de portefeuilles ICT, Scanfunctie en query's en OSINT. Het hoofd van de afdeling regionale expertise-ontwikkeling (REO) is verantwoordelijk voor deze doorontwikkeling en deze afdeling blijft betrokken bij de ontwikkeling van de ID'en vanuit een adviserende rol. De doelstelling was dat het beleid dat in voorgaande jaren is opgesteld, gestructureerd geïmplementeerd werd. Er is voor gekozen om in dit implementatietraject te starten met de scanfunctie. Bij deze huidige doorontwikkeling wordt door de ID'en gestreefd naar een grotere rol voor de scanfunctie en het regionaal onderzoek en meer regionale exploitatie.

3.2 Taken en bevoegdheden

De ID'en en de BD hebben als kerntaak een brede scan op alle ongekende dreiging in relatie tot de nationale veiligheid. Ook doen de ID'en en de BD nader onderzoek naar deze dreigingen en dragen zo bij aan de gekende onderzoeksthema's. De taken van de ID'en en de BD worden in het beleid van de AIVD opgedeeld in drie hoofdprocessen (zie figuur 1).

²⁶ CTIVD Toezichtsrapport nr. 16.

3.2.1 Inzetverzoek

Ten eerste bestaat er het inzetverzoek (art. 91 Wiv 2017). Dit is onderzoek dat op verzoek van een inlichtingenteam van de AIVD of de MIVD wordt uitgevoerd door een ID of de BD. Het gaat dan bijvoorbeeld om het verlenen en zo nodig duiden van informatie waartoe de ID bij de moederorganisatie toegang tot heeft. Hieronder valt ook het uitvoeren van deelonderzoeken onder verantwoordelijkheid van een team van de AIVD of de MIVD. Voorts kan een ID bijvoorbeeld bronnen identificeren en spreken. De sturing en controle vindt plaats vanuit de AIVD of de MIVD. Hiermee ligt de grondslag en motivering bij de AIVD of de MIVD en dienen de ID'en aantekening te houden van hun activiteiten.

3.2.2 Scanfunctie

Ten tweede bestaat er de scanfunctie. Dit is het in de eenheid of op het taakveld voortdurend signaleren van mogelijke dreigingen tegen de nationale veiligheid (art. 91 jo. 94 Wiv 2017). Deze scanfunctie richt zich op het onderkennen van dreigingen tegen de nationale veiligheid. Deze scanonderzoeken hebben betrekking op thema's, fenomenen en regio's die door de AIVD en de MIVD worden onderzocht en zijn opgenomen in de Geïntegreerde Aanwijzing (GA).²⁷ Uit het beleid van de AIVD volgt dat de ID'en op basis van art. 8 en 10 Wiv 2017 ook scanonderzoek naar mogelijke dreigingen doen die niet onder een bestaande onderzoeksopdracht vallen, of zelfs niet te herleiden zijn naar een van de onderzoeksgebieden uit de GA. Dergelijke dreigingen worden door de ID gemeld bij de AIVD of de MIVD. Op basis van art. 91 Wiv 2017 zoeken de medewerkers van de ID bijvoorbeeld in (de systemen van) de moederorganisaties naar gegevens die voor de diensten van belang kunnen zijn. Doordat zij zijn ingebed, staan zij daarnaast ook open voor signalen vanuit deze organisaties. Dit wordt ook actief onder de aandacht gebracht binnen de betreffende organisaties. Dit proces werd voorheen ook wel aangeduid als de 'passieve scanfunctie'; het gaat daarbij om gegevens die al (binnen de systemen) aanwezig zijn. Medewerkers van de ID'en gebruiken daarnaast ook aanvullende informatiebronnen (zoals open en heimelijke gesprekscontacten en het gebruik van open bronnen en applicaties van de AIVD) om meldingen die zij richting de AIVD doen te duiden. De grondslag hiervoor is artikel 91 Wiv 2017, zo staat beschreven in het beleid van de AIVD. Dit werd eerder de 'actieve scanfunctie' genoemd. Onderscheid tussen de passieve en actieve scanfunctie wordt – in het beleid – op dit moment echter niet meer gemaakt.

3.2.3 Regionaal onderzoek

Tot slot is er het regionaal onderzoek. Dit wordt opgehangen aan art. 91 Wiv 2017. Een dergelijk onderzoek kan voortkomen uit meldingen uit de scanfunctie of op basis van hypothesen van normbeelden van de regionale situatie. Voor het regionaal onderzoek geldt dat bijzondere bevoegdheden van de Wiv 2017 ingezet kunnen worden; iets wat volgens intern beleid niet mogelijk is binnen de scanfunctie. In haar beleid stelt de AIVD dat de overgang van de scanfunctie naar een regionaal onderzoek is aangebroken indien er naar aanleiding van (een combinatie van) meldingen vanuit de scanfunctie hypothesen of gerichte onderzoeksvragen ontstaan. Het beleid schrijft voor dat een regionale behoefte hierbij veelal doorslaggevend is. Het is niet nader beschreven wat met regionale behoefte wordt bedoeld en welke positie de AIVD inneemt bij de behoeftestelling.

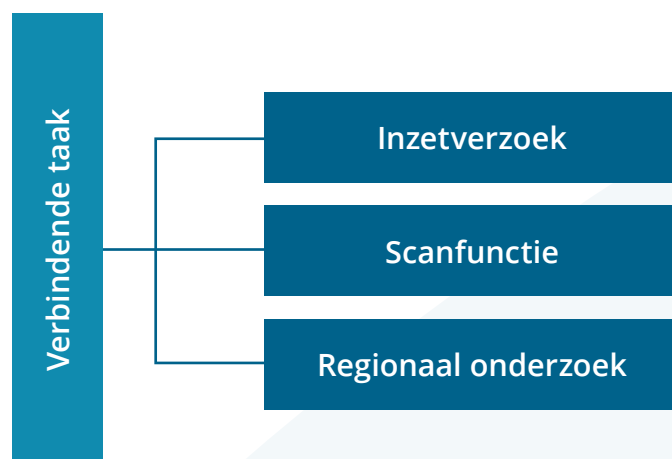
Aan het regionaal onderzoek moet een onderzoeksopdracht ten grondslag liggen. Wanneer het beoogde onderzoek niet past binnen een onderzoeksopdracht, kan de onderzoeksopdracht van het team van de AIVD worden aangepast zodat het er wel onder valt, waarna de ID het deelonderzoek

²⁷ Geïntegreerde Aanwijzing 2023-2026, Stcrt. 2023, 33858. Dit is uitgewerkt in het Jaarplan van de AIVD, *Kamerstukken II* 2022/23, 30 977, nr. 166.

uitvoert. Is het regionale onderzoek niet onder te brengen in een inlichtingenteam van de AIVD, dan kan de ID een aanvraag voor een onderzoeksopdracht indienen. Deze onderzoeksopdracht moet worden vastgesteld en goedgekeurd door het relevante unithoofd van de AIVD.

Regionaal onderzoek wordt, anders dan de naam doet vermoeden, niet alleen ingezet ten behoeve van regionale ontwikkelingen. Een regionaal onderzoek kan ook gericht zijn op één persoon of organisatie.

Figuur 1. Hoofdprocessen van de ID'en



3.2.4 Bevoegdheden

Bij de uitvoering van hun taken kunnen de ID'en gebruik maken van algemene en bijzondere bevoegdheden die zijn beschreven in de Wiv 2017.

Onder de algemene bevoegdheden is het bijvoorbeeld mogelijk dat medewerkers van de ID'en open bronnen raadplegen, naslagen doen in de systemen van hun moederorganisaties, gesprekscontacten onderhouden binnen hun moederorganisaties en open of heimelijke gesprekscontacten hebben buiten hun moederorganisaties (art. 39 Wiv 2017).

De Wiv 2017 kent geen onderscheid tussen de verschillende onderzoeksvarianten (inzetverzoek, scanfunctie en regionaal onderzoek). Dit onderscheid is door de diensten in het beleid neergelegd, omdat deze typen onderzoek verschillen kennen in de bevoegdheden. Is de inzet van bijzondere bevoegdheden, bijvoorbeeld observeren en volgen, nodig? Dan kan dit alleen door middel van een regionaal onderzoek. Hiervoor is een onderzoeksopdracht van een team van de AIVD nodig. Past het beoogde onderzoek niet binnen een lopende onderzoeksopdracht en is het ook niet onder te brengen binnen het onderzoeksgebied van een team, dan kan de ID een aanvraag voor een onderzoeksopdracht indienen. Nadat de onderzoeksopdracht is vastgesteld en goedgekeurd door het relevante unithoofd, kan de ID het onderzoek uitvoeren. Hiermee wordt de mogelijkheid geschapen voor ID'en om een inlichtingenonderzoek uit te voeren met inzet van bijzondere bevoegdheden. Daarbij wordt het voorbehoud gemaakt dat het voor de ID niet mogelijk is om (zelfstandig)²⁸ te besluiten tot de inzet van bijzondere bevoegdheden en de algemene bevoegdheid tot het stelselmatig verzamelen van gegevens rond personen. De beslissing tot het inzetten van een van deze bevoegdheden wordt namelijk op basis van een toestemmingsverzoek genomen door de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) of het hoofd van de dienst, waarbij in sommige gevallen mandatering naar

²⁸ Ook voor medewerkers van de AIVD is toestemming op het juiste niveau vereist (bijvoorbeeld toestemming van de betreffende minister). Welk niveau dit is, is afhankelijk van de aangevraagde bevoegdheid.

ondergeschikten mogelijk is. Hieronder valt alleen het eigen personeel van de AIVD.²⁹ Mandatering aan (een medewerker van) de ID is niet mogelijk, omdat deze in juridische zin onder de korpschef van de Nationale Politie valt. Is het besluit genomen een bijzondere bevoegdheid in te zetten? Dan kan de ID hier uitvoering aan geven, zolang de AIVD daar toezicht op uitoefent. Het beleid van de AIVD licht niet toe hoe hieraan invulling wordt gegeven.

Er bestaat een aparte lijst met applicaties van de AIVD die de ID/BD kan gebruiken voor de veredeling van informatie. Ook heeft de ID toestemming tot het verwerken van bulkdatasets in het beperkte en strikt beperkte toegangsregime.

In hoofdstuk 4 wordt beschreven hoe de ID'en feitelijk invulling geven aan deze taken en bevoegdheden.

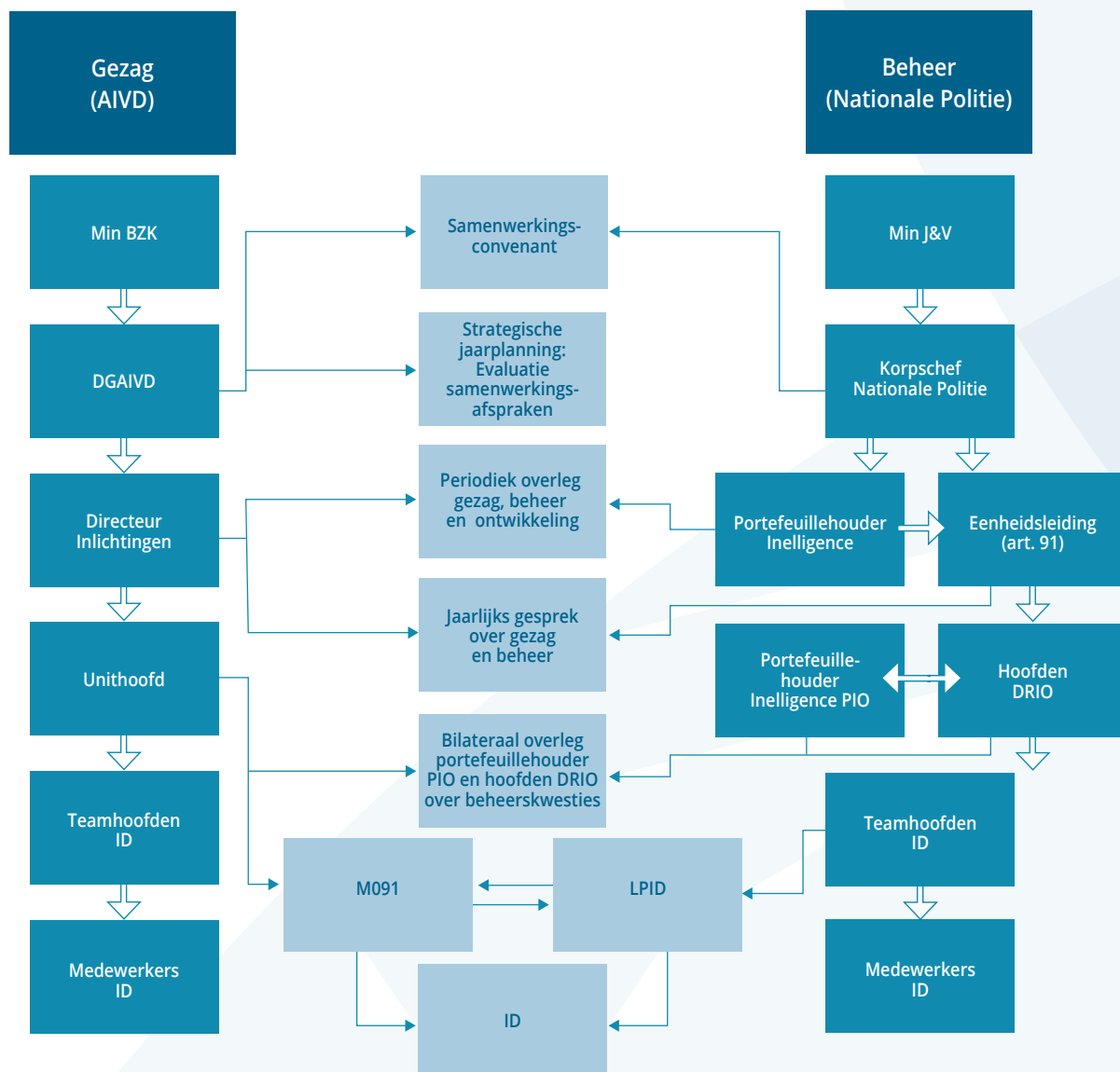
3.2.5 Sturing en jaarcyclus

In het interne beleid stelt de AIVD dat de werkzaamheden die de ID'en op basis van art. 91 Wiv 2017 verrichten, wettelijk gezien geschieden op aanwijzing van het hoofd van de AIVD (DGAIVD) onder verantwoordelijkheid van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK). De dienst heeft daarmee het gezag over de uitvoering van de Wiv-taken en is verantwoordelijk voor het prioriteren en aansturen van, alsmede het toezicht houden op, alle activiteiten die door een ID worden uitgevoerd.

Er vindt op meerdere niveaus sturing plaats op het werk van de ID'en. De minister van BZK is eindverantwoordelijk voor de werkzaamheden van de AIVD en de ID'en. De minister van Justitie en Veiligheid (J&V) beheert de ID'en. Onderling zijn afspraken gemaakt over beheer- en gezagsverantwoordelijkheden. Ambtelijk vindt afstemming plaats tussen de Directeur-Generaal van de AIVD (DGAIVD) met de Korpschef van de Nationale Politie (KC NP) en daaronder tussen de Directeur Inlichtingen van de AIVD met de Portefeuillehouder Inlichtingen van de Nationale Politie. Ook heeft de Directeur Inlichtingen van de AIVD periodiek contact met de eenheidschefs van de Nationale Politie. Het Unithoofd van de AIVD besluit over de in de regio uit te voeren onderzoeksvoorstellen en is verantwoordelijk voor het toezicht op de uitvoering van de onderzoeken en de exploitatie van inlichtingen door of via de ID'en. Regionale of lokale belangen worden nadrukkelijk meegewogen bij het prioriteren van de werkzaamheden van de betreffende ID. Op operationeel niveau is het teamhoofd ID de eerst aangewezen schakel tussen de AIVD en de Nationale Politie. Naast verantwoordelijkheid voor de exploitatie van analyseproducten in de regio, is het teamhoofd ook verantwoordelijk voor onder meer het accorderen van algemene bevoegdheden.

²⁹ Kamerstukken II 2016/17, 34 588, nr. 3, p. 45-46 (MvT).

Figuur 2. Sturingsniveaus van de ID'en



De ID'en werken in een jaarcyclus die gelijk is aan die van de operationele teams van de AIVD. Daartoe stelt iedere ID per eenheid of taakveld een jaarplan op voor het komende jaar. In het jaarplan staat beschreven welke werkzaamheden, activiteiten en resultaten zijn beoogd voor de onderzoeken, zowel voor wat betreft de inzetverzoeken als de scanfunctie en het regionaal onderzoek.

Sinds 2021 wordt het jaarplan niet alleen jaarlijks, maar ook halfjaarlijks geëvalueerd en besproken tussen het unithoofd van de AIVD en het teamhoofd ID. De sturing vanuit de AIVD naar de ID is sinds 2019 meer gestructureerd dan voorheen. Dit hangt samen met de aanstelling van een extra unithoofd die (onder meer) de ID'en in het takenpakket kreeg en de aanstelling van een programmamanager voor het ontwikkeltraject dat eind 2017 is gestart. Ook voert het unithoofd maandelijks bilateraal overleg met het teamhoofd ID gericht op de voortgang van het jaarplan van de ID. Daarnaast vindt maandelijks een management overleg plaats met alle teamhoofden ID onder voorzitterschap van het unithoofd.

Sinds 2021 vindt bovendien twee keer per jaar een gesprek plaats tussen het teamhoofd ID en het teamhoofd REO. De focus bij deze gesprekken ligt niet op operationele sturing, maar op het bespreken van de veranderagenda van de ID en de portefeuilles(s) van het teamhoofd ID. Tot slot vindt twee keer per jaar overleg plaats tussen het teamhoofd ID, het sectorhoofd van de Dienst Regionale Informatie Organisatie (DRIO), het Unithoofd en het teamhoofd REO waarbij terug- en vooruitgekeken wordt op zowel gezag als beheersmatige zaken.

3.3 Organisatie

In totaal bestaan er veertien ID'en. Naast de ID'en die zijn gekoppeld aan de tien regionale politie-eenheden (bijvoorbeeld Noord-Nederland, Amsterdam of Limburg), bestaan er daarnaast ID'en van de Landelijke Eenheid en van het Korps Politie Caribisch Nederland. Verder zijn er de ID Financiën en de eerder beschreven Bijzondere Dienst van de KMar. De omvang van de ID'en is gerelateerd aan het desbetreffende korps en verschilt daardoor per ID. In totaal werken er bijna 300 personen voor de ID'en. Deze medewerkers worden bij besluit aangewezen. Dit heeft tot gevolg dat zij onder het regime van de Wet op de inlichtingen- en veiligheidsdiensten (Wiv) 2017 worden geplaatst.³⁰ Hoewel zij fysiek en beheersmatig zijn ondergebracht bij de betreffende moederorganisaties, werken zij qua inhoud en procedures volledig voor en onder gezag van de AIVD dan wel de MIVD. Dit heeft tot gevolg dat de ID'en gebruik kunnen maken van de middelen die de Wiv 2017 ter beschikking stelt. Dit kunnen zowel algemene als bijzondere bevoegdheden zijn. Daarbij gelden de waarborgen zoals die ook voor de AIVD of MIVD gelden. Elke ID wordt geleid door een teamhoofd die allen ressorteren onder een unithoofd van de AIVD.

3.4 Tussenconclusie

Er zijn veertien ID'en. Naast de ID'en van de tien politie-eenheden gaat het om de ID van de Landelijke Eenheid en van het Korps Politie Caribisch Nederland. Voorts zijn er de ID Financiën en de Bijzondere Dienst van de KMar.

De taken van de ID'en en de BD worden intern opgedeeld in drie onderdelen: het inzetverzoek, de scanfunctie en het regionaal onderzoek (dit volgt niet uit de wet). Het inzetverzoek is het uitvoeren van specifieke taken op verzoek van een team van de AIVD of de MIVD. De uitvoering van het inzetverzoek is niet nader onderzocht in dit rapport. In de scanfunctie wordt door de ID'en gesignaleerd op dreigingen tegen de nationale veiligheid. Het gaat bijvoorbeeld om het zoeken binnen de systemen van de moederorganisaties van de ID'en, maar er worden ook gesprekscontacten aangegaan en open bronnen en applicaties van de dienst geraadpleegd. Tot slot bestaat het regionaal onderzoek. Sinds het meest recente ontwikkelprogramma wordt de ID'en meer ruimte geboden voor dit zelfstandige onderzoek. Dit moet de kwaliteit van de regionale taak verder vergroten. De mogelijkheid bijzondere bevoegdheden in te zetten, bijvoorbeeld volgen en observeren, bestaat alleen binnen het regionaal onderzoek en uitsluitend wanneer hieraan een onderzoeksopdracht van de AIVD ten grondslag ligt.

³⁰ Aanwijzingsbesluit Politie ex artikel 91, tweede lid, van de Wet op de inlichtingen- en veiligheidsdiensten 2017, *Stcrt.* 2019, 28762. Aanwijzingsregeling Koninklijke Marechaussee ex artikel 92, tweede lid, Wiv 2017, *Stcrt.* 2018, 30089.

4. Bevindingen

4.1 Inleiding

In dit onderzoek beantwoordt de CTIVD de vraag in hoeverre er vanuit de AIVD en de MIVD sturing wordt gegeven aan en controle wordt uitgevoerd op de werkzaamheden van de inlichtingendiensten van de Nationale Politie en de Bijzondere Dienst van de Koninklijke Marechaussee in het kader van de Wiv 2017. Daarvoor heeft zij een aantal inlichtingendiensten nader onderzocht. De CTIVD heeft de keuze gemaakt zich uitsluitend te focussen op de zogenoemde scanfunctie en het regionaal onderzoek, twee onderzoekvarianten die door de ID'en worden gehanteerd. De (vraag-gestuurde) inzetverzoeken vallen buiten de reikwijdte van dit onderzoek, omdat de CTIVD uit verkennend (voor)onderzoek heeft vastgesteld dat de risico's op onrechtmatig handelen geringer is. Aangezien de MIVD bij aanvang van het onderzoek uitsluitend gebruikmaakte van inzetverzoeken, richt dit onderzoek zich op de AIVD.³¹ Waar relevant zijn de aanbevelingen uit dit rapport ook van toepassing op de MIVD.

In dit hoofdstuk worden de bevindingen van het onderzoek besproken. Nadat een algemeen beeld wordt geschetst in paragraaf 4.2, geeft het in paragraaf 4.3 een beeld van het gehanteerde beleid. In paragraaf 4.4 wordt de uitvoeringspraktijk besproken.

4.2 Algemeen beeld

Uit het onderzoek van de CTIVD komt naar voren dat de ID'en en de BD door de AIVD als bijzonder waardevol worden ervaren. De ID'en en de BD en de organisaties waar zij onderdeel van uitmaken zijn gepositioneerd tot in de haarvaten van de samenleving. Daardoor zijn zij volgens de AIVD onmisbaar bij het vroegtijdig onderkennen van de mogelijke dreiging tegen de nationale veiligheid. De ID'en en de BD worden in toenemende mate in een vroeg stadium betrokken bij de taken van dienst.

De ID'en en de BD opereren op fysieke afstand van de AIVD, verspreid over het land, binnen de muren van de betreffende moederorganisaties. De medewerkers zijn in dienst van de moederorganisatie en hebben daar veelal eerdere werkervaring opgedaan. Zij signaleren informatie uit deze organisaties die van belang kan zijn voor de AIVD of de MIVD. Tevens verrichten zij werkzaamheden ten behoeve van de AIVD die onder de Wiv 2017 vallen. De ID'en en de BD doen dit, juridisch gezien, op aanwijzing van het Hoofd van de AIVD en onder (politieke) verantwoordelijkheid van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) (art. 91 lid 3 Wiv 2017). Daarmee is de AIVD verantwoordelijk voor het aansturen en 'toezicht houden' op de activiteiten die de ID'en uitvoeren. Bij de BD geldt dezelfde systematiek, zij het dat het dan betrekking heeft op het Hoofd van de MIVD en de minister van Defensie respectievelijk. Beheersmatig vallen de medewerkers van de ID echter onder de politie (minister van Justitie en Veiligheid), de medewerkers van de BD zijn onderdeel van de KMar en vallen onder (de minister van) Defensie.

In tegenstelling tot de teams van de AIVD, die zich specialiseren in een thema of onderwerp, worden de medewerkers van de ID'en en de BD ingezet op het gehele spectrum van de GA. Zij kunnen bovendien in hun werk stuiten op een mogelijke dreiging die niet valt onder een bestaande onderzoeksopdracht of een onderzoeksgebied van de GA. De ID'en en BD kunnen dergelijke dreigingen dan melden bij de AIVD. De CTIVD gaat er hierbij van uit dat onderzoek wordt gedaan op basis van onderwerpen benoemd in de GA, maar bij de uitvoering van hun taken ongekennde dreigingen kunnen tegenkomen die daarin niet zijn opgenomen. Grotere ID'en hebben in beperkte mate de schaalgrootte om te specialiseren in bepaalde thema's of onderwerpen.

³¹ De ID'en kunnen opbrengsten uit de scanfunctie (on)gevraagd delen met de MIVD.

Effectieve aansturing en controle vanuit de AIVD is van cruciaal belang voor het werken binnen de kaders van de Wiv 2017 door de ID'en en de BD. De CTIVD constateert dat de complexiteit van de ophanging van de ID'en dit bemoeilijkt, bijvoorbeeld vanwege de scheidslijnen tussen gezag en beheer. Deze complexiteit doet de vraag rijzen hoe het gezag en beheer van de ID'en hun feitelijke uitwerking krijgen.

De afgelopen jaren – ook tijdens en na de onderzoeksperiode – is door de AIVD veel aandacht besteed aan het op orde krijgen van het beleid voor de ID'en en de BD (paragraaf 4.3). Tegelijkertijd concludeert de AIVD dat een grote aanpassing in de informatiehuishouding en werkprocessen nodig is. De AIVD geeft hier invulling aan door bijvoorbeeld met betrekking tot de scanfunctie te werken aan een uniforme beschrijving van bepaalde taken in werkprocessen. De AIVD heeft hierin, na de onderzoeksperiode, stappen gezet. Deze zijn echter nog niet afgerond (zie paragraaf 4.3).

4.3 Beleid

Beleid op orde(?)

Er is veel geïnvesteerd in het op orde brengen van de basis bij de ID'en, waaronder werkprocessen en beleid (paragraaf 3.1.2). Hiermee is verbetering teweeggebracht. Tegelijkertijd is dit werk – ondanks verschillende meerjarige projecten – ook na de onderzoeksperiode nog niet afgerond. Uit een eigen analyse van de AIVD (van eind 2021) komt naar voren dat er onduidelijkheden bestaan in het beleid en de beschreven werkprocessen. Dit beeld volgt eveneens uit het onderzoek dat de CTIVD heeft uitgevoerd.

Het beleid van de AIVD maakt onderscheid tussen drie 'hoofdprocessen': het inzetverzoek, de scanfunctie en het regionaal onderzoek (zie paragraaf 3.2). In dit rapport blijft het inzetverzoek buiten beschouwing (paragraaf 1.2).

Binnen de scanfunctie wordt in de eenheid of op het taakveld voortdurend gesignaleerd op mogelijke dreigingen tegen de nationale veiligheid. De scanfunctie wordt binnen bepaalde ID'en informeel onderverdeeld in verschillende 'niveaus'. Deze onderverdeling wordt nader toegelicht in paragraaf 4.4. Bij de scanfunctie mag uitsluitend gebruik worden gemaakt van algemene bevoegdheden. Het is van belang dat de AIVD sturing geeft aan de wijze waarop de scanfunctie wordt ingericht. Ditzelfde geldt voor de uniformiteit van het uitvoeren van de taken. Het uitvoeren van query's (zoekopdrachten) in de systemen van de politie bijvoorbeeld, wordt niet op een eenduidige wijze toegepast. Uit interne documenten van de AIVD blijkt dat dit onderwerp de aandacht heeft. Het is begrijpelijk dat de query's inhoudelijk (deels) uiteenlopen. Immers, er bestaan regionale verschillen. Wel wordt naar uniformiteit gestreefd, hiervoor is een speciale werkgroep ingesteld. De CTIVD concludeert echter dat ondanks dit streven zoektermen in de praktijk niet (altijd) met de AIVD worden afgestemd. Hierdoor bestaat de kans dat niet-relevante zoektermen worden gehanteerd bij zoekslagen, bijvoorbeeld zoektermen waarbij uit ervaring reeds bekend is dat deze niet leiden tot relevante resultaten. Door gebrek aan afstemming van zoektermen bestaat het risico dat meer informatie wordt verwerkt dan noodzakelijk is voor de taakuitvoering. Dit kan leiden tot onnodige inbreuken op fundamentele rechten van burgers. Aansturing op deze query's vanuit de AIVD is hiervoor essentieel. Dit kan worden ingevuld via de reeds bestaande werkgroep query's.

Medewerkers van ID'en en de BD vallen rechtspositioneel binnen het functiehuis van de betreffende moederorganisatie. Daarbinnen is aan hen een rol toegekend. Deze rollen zijn inmiddels gelijkgetrokken met de rollen die een team binnen een team van de AIVD ook kent, zoals documentalist, bewerkster of analist. Er gelden dezelfde eisen qua interne opleiding en het up-to-date houden van kennis en kunde. Dit is ook zodanig vastgelegd in het interne beleid. De pandemie heeft hierop echter flinke

impact gehad: de benodigde opleidingen konden niet (altijd) worden gevolgd of werden ingekort. Hoewel dit daarmee in de onderzoeksperiode niet op orde was, is gebleken dat dit in de periode na de onderzoeksperiode weer volledig is opgestart. Dit is van cruciaal belang gelet op het belangrijke onderscheid tussen openbare orde enerzijds en nationale veiligheid anderzijds waarbinnen de ID'en opereren. De doelen en bevoegdheden van deze twee onderdelen zijn immers verschillend, net als het 'DNA' van de organisaties.

4.4 Werkwijze en praktijk

In de huidige praktijk wordt een systeem gehanteerd waarbij meldingen uit de politiesystemen die relevant (kunnen) zijn voor de AIVD van ambtenaren van de politie, KMar of Belastingdienst lopen via de ID, of in het geval van de KMar via de BD.³² Daarnaast halen de ID'en actief gegevens op (via query's, meelezen van politiesystemen, maar ook via de intern accountmanager) en sturen de informatie door naar de AIVD. Dit kan zowel gevraagd (via een inzetverzoek) als spontaan plaatsvinden.

Verschil scanfunctie en onderzoek (ondersteunend en regionaal)

De scanfunctie wordt omschreven als het in de eenheid of op het taakveld voortdurend signaleren van mogelijke dreigingen tegen de nationale veiligheid. De scanfunctie richt zich in beginsel op het onderkennen van de mogelijke dreigingen tegen de nationale veiligheid die zich – conform de GA – bevinden binnen de thema's, fenomenen en regio's die door de AIVD en MIVD onderzocht worden. Daarnaast kan worden gerapporteerd over thema's waarvan wordt vermoed dat deze van belang kunnen zijn voor de diensten, maar die niet direct zijn opgenomen in de onderzoeksopdrachten of -gebieden.

Er wordt bij een aantal ID'en (intern) onderscheid gemaakt binnen de scanfunctie. Zij maken een onderverdeling naar scanonderwerpen waarop alleen query's worden gedraaid in de systemen van de moederorganisatie en scanonderwerpen die meer uitgediept worden en waar naast query's ook andere bronnen worden ingezet. Hierbij is te denken aan het actief bevragen van het netwerk in de moederorganisatie, het zoeken naar heimelijke gesprekscontacten of het uitvoeren van een uitgebreide zoekslag met gebruikmaking van AIVD-applicaties. Eerder werden dit door sommige ID'en wel de passieve respectievelijk de actieve scanfunctie genoemd. Over de visies op de diepgang en reikwijdte van de verschillende soorten onderzoek bestaan echter significante verschillen tussen ID-medewerkers. Na de onderzoeksperiode heeft dit geleid tot nieuw beleid en een implementatieplan dat dit verschil adresseert.

In een interne evaluatie van de AIVD over de ID inrichtingsafspraken (april 2020) wordt het belang van goede afstemming bij exploitatie essentieel. Hiervoor waren processen ingericht waaraan ten tijde van deze evaluatie nog gewerkt diende te worden. Daarnaast worden het opleidingsniveau en de noodzaak van een cultuuromslag benoemd als onderdelen die de ambitie van de AIVD en de ID'en/BD om regionaal meer producten te exploiteren negatief beïnvloeden. Meerdere ID'en zien een grotere rol weggelegd voor de scanfunctie en het regionaal onderzoek dan thans het geval is. Hoewel dit tot op heden (nog) niet is gerealiseerd, meent de AIVD dat een eventuele verschuiving gewenst is om de kwaliteit van de regionale taak verder te vergroten. Volgens de ID'en kan met deze ontwikkeling enerzijds worden tegemoetgekomen aan de behoeften van afnemers uit het netwerk van de ID'en, waaronder het lokaal bestuur en specifieke politieafdelingen. Dit regionale belang wordt mede versterkt door de relatief nieuwe functie van extern accountmanagers bij de ID'en, waardoor de ambitie voor exploitatie toeneemt. Anderzijds dragen de normbeelden die de ID'en opstellen bij aan het werk van de AIVD-teams. Hoewel nationale en regionale belangendragers mogelijke afnemers van de onderzoeksresultaten van de ID'en zijn, hecht de CTIVD er belang aan te benadrukken dat de

³² Artikel 91 Wiv 2017.

werkzaamheden van de ID'en uitsluitend worden verricht ten behoeve van de AIVD en niet ten behoeve van bijvoorbeeld het lokaal bestuur of specifieke politieafdelingen. Eventuele informatiedeling met deze belangendragers dient – zoals ook in het beleid omschreven – te lopen via de gebruikelijke exploitatieprocessen binnen de AIVD, bijvoorbeeld door het informeren van deze instanties door middel van een ambts- of inlichtingenbericht.

Diepteonderzoeken worden vanwege de complexiteit en de daarvoor benodigde expertise voornamelijk door een team van de AIVD gedaan. Zo hebben de ID'en niet de beschikking over een internationaal partnernetwerk waarin informatie wordt gedeeld, beschikken zij niet over vertaalcapaciteit en zijn in de praktijk bijzondere middelen slechts beperkt beschikbaar op de werkplek van de ID. Niet in de laatste plaats speelt daarnaast dat de capaciteit voor het uitvoeren van regionaal onderzoek (te) beperkt is, zo geven de ID'en zelf aan. Hoewel de ambitie wel daar is, hebben de beperkte capaciteit en de beperkte middelen tot gevolg dat gedurende de onderzoeksperiode slechts enkele ID'en regionale onderzoeken uitvoerden. Plannen van aanpak voor regionale onderzoeken worden afgestemd met de AIVD. Op basis van haar onderzoek merkt de CTIVD hierbij op dat het – ook na het afstemmen van dergelijke plannen – de verantwoordelijkheid van de AIVD is de ID'en in het onderzoek aan te sturen. Dit ziet dus niet enkel op het plan van aanpak en de gewenste bekendheid met processen van de AIVD, opleiding en cultuur van de medewerkers van de ID. Het ziet ook op het monitoren van de beschikbare capaciteit, bevoegdheden en expertise van de betrokken ID'en in verhouding tot de (regionale) onderzoeken die zij uitvoeren.

Behalen van de 'lat'

Het is belangrijk ongekende dreigingen tijdig te onderkennen. Tegelijkertijd handelen de ID'en ten behoeve en onder verantwoordelijkheid van de AIVD. Dit betekent dat de invulling van normen als noodzakelijkheid, proportionaliteit en subsidiariteit (artikel 18 jo. 26 Wiv 2017) hetzelfde moet zijn. Hierin kan geen verschil bestaan tussen de ID'en en de AIVD. Juist omdat de taken en bevoegdheden binnen de opsporing anders zijn dan die van de nationale veiligheid, dienen de ID'en hierop extra alert te zijn. De AIVD heeft bijvoorbeeld geen opsporingsbevoegdheid. Het is vervolgens de verantwoordelijkheid van de AIVD om te zorgen dat hier feitelijk op wordt toegezien.

Om onderzoeken af te bakenen en te prioriteren, gebruiken de teams van de AIVD een zogenoemde 'onderzoekslat'. Dit is een richtlijn aan de hand waarvan wordt bepaald of een persoon of organisatie in onderzoek moet worden genomen binnen een bepaald team. Op basis hiervan wordt vervolgens een dreigingsinschatting en prioriteitsbepaling vastgesteld. Er bestaan verschillende onderzoekslatten, bijvoorbeeld voor aanjagers of voor contra-terrorisme. Voorbeelden van aspecten die onderdeel kunnen uitmaken van deze afweging zijn de overtuigingen die worden uitgedragen, de bestaande contacten en de activiteiten die worden ontplooid. Of een persoon of organisatie de betreffende lat haalt, wordt bepaald door een bewerker. Indien nodig kan hierover intern overleg worden gevoerd. Voldoet een target niet aan de lat, dan wordt het onderzoek afgesloten. In essentie geeft de lat een invulling aan beginselen als noodzakelijkheid, proportionaliteit en subsidiariteit (artikel 18 jo. 26 Wiv 2017). De CTIVD stelt vast dat er voor ID'en geen lat voor het uitvoeren van de scanfunctie jegens een persoon of organisatie bestaat. De AIVD heeft naar voren gebracht dat de prioriteringsmethodiek die plaatsvindt in het kader van de jaarplancyclus en het beleid over de scanniveaus als een zekere 'lat' fungeren.

Ondanks de prioriteringsmethodiek constateert de CTIVD dat er in niet in alle casussen sprake is geweest van een gedegen vastlegging en verantwoording van het al dan niet halen van een onderzoekslat. Dit dient tevens beter te worden afgestemd tussen de ID'en en de teams van de AIVD. De CTIVD acht dit *onzorgvuldig*.

Volledigheidshalve merkt de CTIVD op dat het al dan niet behalen van een 'lat' onafhankelijk van de (beperkt) beschikbare capaciteit geschiedt. Of vervolgens feitelijk onderzoek wordt gedaan, wordt bepaald aan de hand van de eerder benoemde prioriteringsmethodiek.

Onderzoek naar gemeenschappen

In het onderzoek dat de CTIVD heeft verricht, wordt door de ID'en niet alleen gekeken naar personen of organisaties. Het komt ook voor dat op basis van de scanfunctie wordt gekeken naar bepaalde 'gemeenschappen'. Hiermee doelen zij op bevolkingsgroepen in Nederland, bijvoorbeeld gebaseerd op etniciteit, religieuze overtuiging of beroepsgroep. De Wiv 2017 stelt dat de verwerking van bepaalde, zogenoemde bijzondere persoonsgegevens, zoals ras of godsdienst, niet plaatsvindt. Het is uitsluitend toegestaan om persoonsgegevens die betrekking hebben op deze kenmerken te verwerken in aanvulling op de verwerking van andere gegevens en slechts voor zover dit onvermijdelijk is voor het doel waarvoor zij worden verwerkt (artikel 19 lid 3 en 4 Wiv 2017). Volgens de ID'en kunnen 'dreigers' en 'gemeenschappen' niet los van elkaar worden gezien. ID'en kijken niet (meer) zonder aanleiding naar gemeenschappen. De aanleiding naar een bepaalde gemeenschap te kijken, is bijvoorbeeld een dreigingssignaal, een nieuwsbericht of een inlichtingenbericht. Doel van een dergelijk (scan) onderzoek is een normbeeld te verkrijgen. Op basis daarvan wordt gezien of verder onderzoek naar specifieke personen of organisaties nodig is. De CTIVD constateert dat de keuze waarom en naar welke gemeenschappen wordt gekeken, niet in alle gevallen transparant en voldoende is onderbouwd. Daarnaast is de besluitvorming hieromtrent niet op uniforme wijze vastgelegd. Dit zorgt ervoor dat het – ook voor medewerkers van de ID'en – soms onduidelijk is waarom een bepaalde gemeenschap wordt onderzocht. Tevens is het voorgekomen dat een onderzoek naar een 'gemeenschap' is gestart op basis van signalen over een persoon of enkele personen. Daar bovenop komt dat in de onderzoeksperiode niet altijd degelijke afstemming plaatsvond met teams van de AIVD over de behoefte aan een dergelijk onderzoek door een ID. Conclusies alsook vervolghandelingen die op basis van een onderzoek naar gemeenschappen zijn getrokken, zijn daarnaast niet in alle gevallen voldoende onderbouwd.

Juist waar het gaat om een onderwerp als het profileren op basis van gemeenschap mag een gedegen onderbouwing die ingaat op noodzakelijkheid, proportionaliteit en subsidiariteit niet ontbreken. De ID'en handelen op basis van de Wiv 2017. Dit betekent dat, net als voor de teams van de AIVD, de algemene beginselen van gegevensverwerking van toepassing zijn. Het gaat daarbij onder meer over de invulling van begrippen als noodzaak, proportionaliteit en subsidiariteit (artikel 18 en 19 jo. 26 Wiv 2017). Voornoemde constatering duidt er echter op dat dit in de praktijk onvoldoende plaatsvond. Effectieve sturing en controle op de ID'en door de AIVD is nodig en zelfs wettelijk vereist.³³ In de documentatie rondom de onderzoeken naar gemeenschappen is niet gebleken dat over de (inadequate) onderbouwing van de ID'en door de (eind)verantwoordelijken (van de AIVD) vragen zijn gesteld. In de geheime bijlage bij dit rapport gaat de CTIVD nader in op drie onderzoeken naar gemeenschappen. Zij oordeelt dat deze onderzoeken *onrechtmatig* waren, omdat niet wordt voldaan aan de vereisten van proportionaliteit en subsidiariteit.

Jaarplancycclus

De aansturing van de ID'en/BD is complex omdat de AIVD alleen gezagsmatig verantwoording draagt voor de teams. Beheersmatig ligt de verantwoordelijkheid bij de respectievelijke moederorganisaties (zie figuur 2).

Een Hoofd ID is verantwoordelijk voor de scanfunctie en stemt af met het Unithoofd van de AIVD, dat verantwoordelijk is voor de ID'en door middel van het jaarplan. Op basis van de regionale prioriterings-systematiek en de door het ID Advies- en Coördinatiepunt (ACP) voorgestelde capaciteitsverdeling, maken de ID'en/BD elk een jaarplan. Zoals in paragraaf 3.2.5 is toegelicht, staat dit jaarplan en de evaluatie daarvan na zes maanden aan de basis van de aansturing van de ID'en. De afdeling REO

³³ Kamerstukken II 2007/08, 29 924, nr. 22, p. 3.

heeft in deze cyclus de adviserende taak te zorgen dat de ID'en/BD het proces op een uniforme en duidelijke wijze uitvoeren. De Directiestaf Inlichtingen (DSI) toetst of de onderzoeksvragen voor de regionale taak zich inhoudelijk verhouden tot de plannen van de AIVD. De inhoudelijke toets is aan de operationele teams. Dit komt doordat REO onvoldoende kennis heeft over het brede scala aan onderzoeken van de verschillende AIVD-teams en dus ook geen daadwerkelijke leiding kan geven aan de ID-onderzoeken die in de regio worden uitgevoerd.

De CTIVD constateert dat de gesprekken tussen het Unithoofd en een Hoofd ID over het jaarplan (en de evaluatie ervan) niet (altijd) worden vastgelegd. Volgens de AIVD is hiervoor bewust gekozen: zij stelt dat (wijzigingen in) het jaarplan en de evaluatie daarvan de vastlegging van de uitkomsten van het gesprek zijn. Door deze werkwijze is voor de CTIVD weinig zicht of, wanneer en op welke wijze verantwoording wordt afgelegd door de ID'en aan het Unithoofd. Op welke manier concreet invulling wordt gegeven aan de verantwoordelijkheid die de AIVD heeft om de werkzaamheden van de ID te prioriteren, aan te sturen en toezicht te houden op (de uitvoering van) de scanfunctie is daardoor onbekend. In interne documenten (van na de onderzoeksperiode) signaleert de afdeling REO reeds dat bijzondere aandacht nodig is voor het belang van het vastleggen van afspraken en gespreksverslagen van de sturingscyclus. De CTIVD onderschrijft dit belang. Tegelijkertijd betekent het gebrek aan gestructureerde vastlegging dat gedurende de onderzoeksperiode interne controle en extern toezicht (door de CTIVD) is belemmerd.

Daarbij komt dat met enkel het sturen op jaarplannen onvoldoende tegemoet wordt gekomen aan het vereiste leidinggeven. Het is daarvoor ook nodig zicht te houden op de daadwerkelijke uitvoering van de taken door de ID'en, waaronder gegevensverwerking. Dit is op dit moment erg gefragmenteerd belegd binnen verschillende afdelingen. Er liggen verantwoordelijkheden binnen verschillende inlichtingenteams van de AIVD, REO en DSI, maar bijvoorbeeld ook bij het Unithoofd van de ID'en. Deze versnippering maakt ondoorzichtig wie verantwoordelijk is voor welk onderdeel van de sturing van en interne controle op de ID'en. De combinatie van de versnipperde verantwoordelijkheid met het gebrek aan gestructureerde vastlegging, maakt dat de CTIVD concludeert dat er onvoldoende voorzieningen zijn getroffen waarmee grip wordt gehouden op de verwerking van gegevens door de ID'en. Dit is (ten minste) *onzorgvuldig* in het licht van artikel 24, tweede lid, Wiv 2017. Hierdoor ontstaan tevens risico's op onrechtmatigheden, die zich in een aantal gevallen ook hebben gemanifesteerd.

Openbare orde informatie

Bij de aansturing dient de AIVD tevens aandacht te besteden aan het feit dat de ID'en en de BD hun taken verrichten in het kader van de nationale veiligheid. Sinds 2016 mogen de ID'en geen taken meer verrichten in het kader van de openbare orde. Deze taken zijn sindsdien belegd bij het TOOI. Het onderscheid tussen nationale veiligheids- en openbare orde-taken wordt door de AIVD als positief ervaren.

De CTIVD stelt echter vast dat ID-medewerkers in interne AIVD-systemen meldingen van de politie hebben overgezet, zonder duidelijk te maken waarom mogelijk sprake zou kunnen zijn van een dreiging tegen de nationale veiligheid. Voorbeelden hiervan zijn een melding van medewerkers van een kinderdagverblijf die last hebben van een groep kinderen op een speelterrein, een melding van een persoon die zich opstandig gedroeg tijdens een aanhouding en een melding over een ruzie tussen een moeder en dochter. De AIVD is van mening dat deze meldingen mochten worden overgenomen (in de systemen van de AIVD) en binnen het taakveld van de ID passen. Volgens de dienst dient dit ertoe zachte (politie-)informatie te duiden, bijvoorbeeld omdat er een vermoeden van een link met terrorisme of radicalisering bestond. Het overnemen had ook tot doel om de achtergrond van een politiemutatatie beter te beoordelen. Hiervoor kan bijvoorbeeld een naslag op een persoon plaatsvinden in politie- en AIVD-systemen. Waar meldingen worden overgenomen over 'verwarde personen', moet worden beschreven waartoe dit overnemen dient. Dit kan bijvoorbeeld zijn om te voorkomen dat bij vergelijkbare meldingen omtrent dezelfde persoon naslagen meerdere keren worden uitgevoerd.

Op basis van de inhoud van de (politie)meldingen zoals hierboven geïllustreerd, kan de CTIVD op geen enkele wijze een link leggen naar (risico's voor) de nationale veiligheid. De AIVD vindt – net als de CTIVD – dat in een aantal gevallen sprake is van onvoldoende vastlegging van de ondernomen actie en besluitvorming. De AIVD heeft daarom, na de onderzoeksperiode, een beleidsraamwerk opgezet om te komen tot uniforme vastlegging van besluitvorming en verrichte onderzoekwerkzaamheden.

Ondanks de ondernomen actie, is de CTIVD van oordeel dat de genoemde meldingen – met de in het systeem vastgelegde (gebrekkige) motivatie – niet door de ID's hadden mogen worden opgenomen in de systemen van de AIVD. De verwerkte gegevens zijn geen gegevens zoals bedoeld in artikel 19 lid 1 onder a Wiv 2017. De gegevensverwerkingen zijn daarom *onrechtmatig*. De wet schrijft voor dat deze gegevens moeten worden verwijderd en vernietigd (art. 20 lid 1 en lid 3 Wiv 2017). De CTIVD erkent dat het in specifieke gevallen nodig kan zijn om dergelijke informatie vast te leggen, bijvoorbeeld om te voorkomen dat er meerdere naslagen omtrent dezelfde betrokkene of casus worden verricht. In die betreffende gevallen moet het doel van opname worden vastgelegd. Dat dit niet is gebeurd, is *onzorgvuldig*.

Voorgaande vaststellingen tonen de noodzaak aan van een versteviging op de sturing van en controle op de ID'en en de BD door de AIVD.

4.5 Wetgeving

In het toetsingskader (paragraaf 2.3) is een beschrijving gegeven van de artikelen 91 en 94 van de Wiv 2017. Met de inwerkingtreding van de Wiv 2017 zijn de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) van het ministerie van Justitie en Veiligheid en de Inspectie SZW van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid toegevoegd aan de eerder in artikel 60 Wiv 2002 (oud) genoemde organisaties. Dat deze twee organisaties – net als de overige in het artikel opgenomen organisaties – “een belangrijke ‘oog-en-oor’-functie voor de AIVD” vervullen, was een van de redenen dat zij aan artikel 91 Wiv 2017 zijn toegevoegd.³⁴ Het is daarom opvallend dat de kring van functionarissen in artikel 94 Wiv 2017 afwijkt van en beperkter is dan die genoemd in artikel 91 van dezelfde wet. Hoewel zij werkzaamheden kunnen verrichten ten behoeve van de diensten (artikel 91 Wiv 2017), komt deze twee organisaties aldus geen ‘informatieplicht’ voor de AIVD en MIVD toe (ex artikel 94 Wiv 2017). De wetsgeschiedenis biedt geen verklaring voor dit onderscheid. Dit vergt dan ook nadere toelichting of uniformering door de wetgever. Het gelijktrekken van artikel 94 Wiv 2017 met de organisaties waarop artikel 91 Wiv 2017 betrekking heeft, zou mogelijk ook aanpassing (moeten) betekenen van lagere wet- en regelgeving.³⁵

³⁴ *Kamerstukken II* 2016/17, 34 588, nr. 3, p. 166 (MvT).

³⁵ Besluit maatregelen rechtstreeks geautomatiseerde toegang inlichtingen- en veiligheidsdiensten, *Stb.* 2018, 115.

5. Conclusies en aanbevelingen

De inlichtingendiensten (ID'en) van de Nationale Politie en de Bijzondere Dienst (BD) van de Koninklijke Marechaussee kunnen worden gezien als vooruitgeschoven posten van de AIVD en de MIVD; zij versterken op lokaal en regionaal niveau de informatiepositie van de diensten.

De CTIVD geeft met dit onderzoek antwoord op onderstaande onderzoeksvraag:

In hoeverre wordt er vanuit de AIVD en de MIVD sturing gegeven aan en controle uitgevoerd op de werkzaamheden van de inlichtingendiensten van de Nationale Politie en de Bijzondere Dienst van de Koninklijke Marechaussee in het kader van de Wiv 2017?

Dit onderzoek richt zich op de tien ID'en van de regionale politie-eenheden en de BD van de KMar. Naast de BD zijn drie ID'en nader onderzocht. De CTIVD heeft in het onderzoek specifiek gekeken naar de zogenoemde scanfunctie en het regionaal onderzoek en niet naar de (vraaggestuurde) inzetverzoeken vanuit de AIVD en de MIVD. Omdat de MIVD alleen gebruikmaakt van inzetverzoeken, richt dit onderzoek zich op de AIVD. Waar relevant zijn de aanbevelingen ook van toepassing op de MIVD.

Uit haar onderzoek concludeert de CTIVD dat de AIVD – op verschillende vlakken – onvoldoende sturing en controle op de taakuitvoering van de ID'en uitoefent. Hierdoor ontstaan risico's op onrechtmatigheden, die zich in een aantal gevallen ook hebben gemanifesteerd. Deze worden hierna verder toegelicht.

De ID'en en de BD worden door de AIVD ervaren als bijzonder waardevol. De werkzaamheden die zij uitvoeren vallen onder de Wiv 2017 en verrichten zij in het belang van de nationale veiligheid. Dit betekent dat bij het uitvoeren van hun activiteiten de ID'en en de BD dienen te voldoen aan dezelfde (wettelijke) vereisten als die gelden voor de AIVD (en de MIVD). Het gaat daarbij onder meer om naleving van de algemene bepalingen omtrent gegevensverwerking, zoals noodzakelijkheid, proportionaliteit en subsidiariteit, motivering en een goede vastlegging.

De AIVD dient sturing te geven aan de activiteiten die een ID verricht. De ID'en handelen immers onder verantwoordelijkheid van de minister van BZK en overeenkomstig de aanwijzingen van het hoofd van de AIVD. In eerder onderzoek concludeerde de CTIVD dat de AIVD verplicht is leiding te geven aan de ID'en. Dit is destijds door de minister van BZK overgenomen. Dit betekent tevens dat er géén ruimte bestaat voor de ID'en/BD om buiten de sturing en verantwoordelijkheid van de AIVD (of de MIVD) te acteren.

De afgelopen jaren is door de AIVD veel aandacht besteed aan het op orde krijgen van het beleid voor de ID'en en de BD. Tegelijkertijd zijn verdere verbeteringen noodzakelijk. Het gaat dan bijvoorbeeld om de invulling van bepaalde taken die uniform moeten worden beschreven in werkprocessen. De AIVD is zich hiervan bewust. (*paragraaf 4.3*)

Met de oprichting van de Nationale Politie is besloten de openbare orde-taak weg te halen bij de ID'en (destijds Regionale Inlichtingendiensten (RID) geheten) en onder te brengen bij de Teams Openbare Orde Inlichtingen (TOOI) onder gezag van de burgemeester. De CTIVD houdt geen toezicht op de TOOI. Ondanks deze scheiding, opereren de ID'en in het spanningsveld tussen openbare orde en nationale veiligheid. Dit onderscheid tussen openbare orde en nationale veiligheid is van belang omdat de taken verschillen en ook de bevoegdheden die ten behoeve daarvan mogen worden ingezet uiteenlopen. Zo heeft de AIVD geen opsporingsbevoegdheid. De nationale politie heeft niet de speciale bevoegdheden die de AIVD alleen kan inzetten ter bescherming van de nationale veiligheid. De CTIVD benadrukt de importantie van adequate sturing van en controle op de ID'en door de AIVD. Zij werken op fysieke

afstand van de AIVD en zij zijn werkzaam binnen een organisatie die zich kenmerkt door een andere cultuur of 'DNA' dan de AIVD. Het is daarom positief dat de AIVD de medewerkers van de ID'en op dezelfde wijze opleidt als haar eigen medewerkers. Om verklaarbare reden heeft de pandemie hierop een negatieve impact gehad. Gedurende en na de onderzoeksperiode is dit verder opgeschaald.

De ID'en kunnen onderzoek verrichten wanneer dit zich richt op het onderkennen van dreigingen tegen de nationale veiligheid. Dit kan zien op thema's, fenomenen en regio's die door de AIVD en de MIVD worden onderzocht en zijn opgenomen in de Geïntegreerde Aanwijzing (GA). ID'en zoeken echter ook naar zogenoemde ongekennde dreigingen. Deze mogelijke dreigingen kunnen buiten een bestaande onderzoeksopdracht vallen, of zelfs niet te herleiden zijn naar een van de onderzoeksgebieden uit de GA. Dergelijke dreigingen worden door de ID gemeld bij de AIVD of de MIVD. Om dergelijke dreigingen te vinden, zoeken de medewerkers van de ID bijvoorbeeld in (de systemen van) de moederorganisaties naar gegevens die voor de AIVD of de MIVD van belang kunnen zijn.

Het is belangrijk ongekennde dreigingen tijdig te onderkennen. Tegelijkertijd dient een ID – net als de teams van de AIVD – bij het uitvoeren van diens taken en bevoegdheden invulling te geven aan wettelijke vereisten zoals noodzaak, proportionaliteit en subsidiariteit. Om onderzoeken af te bakenen en te prioriteren, gebruiken de teams van de AIVD een zogenoemde 'onderzoekslat'. Dit is een richtlijn aan de hand waarvan wordt bepaald of een persoon of organisatie in onderzoek moet worden genomen binnen een bepaald team. Voor ID'en bestaat geen lat voor het uitvoeren van de scanfunctie jegens een persoon of organisatie. In plaats daarvan wordt een prioriteringsmethodiek gehanteerd, die volgens de AIVD als een zekere lat fungeert. De CTIVD constateert dat er in niet in alle casussen sprake is geweest van een gedegen vastlegging en verantwoording van het al dan niet halen van een onderzoekslat. Dit dient tevens beter te worden afgestemd tussen de ID'en en de teams van de AIVD. De CTIVD acht dit *onzorgvuldig*.

De CTIVD constateert verder dat met een ondeugdelijke motivering, gebrekkige vastlegging en zonder degelijke afstemming met de AIVD door ID'en onderzoek is gedaan naar bepaalde 'gemeenschappen' (bevolkingsgroepen binnen een eenheid in Nederland, bijvoorbeeld gebaseerd op etniciteit of beroepsgroep). In de geheime bijlage bij dit rapport is de CTIVD ingegaan op drie van dergelijke onderzoeken. Zij oordeelt dat deze drie onderzoeken *onrechtmatig* waren, omdat niet wordt voldaan aan de vereisten van proportionaliteit en subsidiariteit.

De afgelopen jaren heeft de AIVD met name ingezet op sturing van de ID'en door middel van de jaarplannen van de ID'en en de halfjaarlijkse evaluatie daarvan. De CTIVD constateert dat de verslaglegging hieromtrent niet consistent is. Dit belemmert niet enkel interne controle, maar ook extern toezicht (door de CTIVD). Daarbij komt dat met uitsluitend het sturen op jaarplannen onvoldoende tegemoet wordt gekomen aan het vereiste leidinggeven. Het is ook nodig zicht te houden op de feitelijke uitvoering van de taken door de ID'en, dat is thans erg gefragmenteerd belegd. De combinatie van de versnipperde verantwoordelijkheid met het gebrek aan gestructureerde vastlegging, maakt dat de CTIVD concludeert dat er onvoldoende voorzieningen zijn getroffen waarmee grip wordt gehouden op de verwerking van gegevens door de ID'en. Dit is (ten minste) *onzorgvuldig*. Het leidt tot risico's op onrechtmatigheden, die zich in een aantal gevallen ook hebben gemanifesteerd.

De CTIVD merkt hierbij op dat sturing van de ID'en door de AIVD niet uitsluitend ziet op de gewenste bekendheid met processen, opleiding en cultuur van de medewerkers van de ID. Het ziet ook op het monitoren van de beschikbare capaciteit, bevoegdheden en expertise van de betrokken ID'en in verhouding tot de (regionale) onderzoeken die zij uitvoeren.

De CTIVD komt, gelet op het bovenstaande, tot de volgende aanbeveling:

Aanbeveling 1: Draag zorg voor adequate sturing en controle op de ID'en vanuit de AIVD en zorg dat ID'en – net als de teams van de AIVD – voldoen aan de wettelijke vereisten. (paragraaf 4.4)

Daarnaast is in de onderzoeksperiode door medewerkers van ID'en (politie-)informatie in AIVD-systemen geregistreerd die uitsluitend openbare orde-gerelateerd is. Daarbij ontbreekt een relatie met de taakopdracht van de AIVD, in het belang van de nationale veiligheid, ter bescherming van de democratische rechtsorde. Deze gegevens hadden niet door de ID'en mogen worden overgenomen in de systemen van de AIVD. Dit is *onrechtmatig*. De CTIVD erkent dat het in specifieke gevallen nodig kan zijn om dergelijke informatie vast te leggen, bijvoorbeeld om te voorkomen dat er meerdere naslagen omtrent dezelfde betrokkene of casus worden verricht. In die betreffende gevallen moet het doel van opname duidelijk zijn gemaakt. Dat dit niet is gebeurd, is *onzorgvuldig*. Dit leidt tot de volgende aanbeveling:

Aanbeveling 2:

- a) Vul de gegevens van de casussen die naar het oordeel van de CTIVD onzorgvuldig zijn vastgelegd aan met het doel van vastlegging. De casussen die naar het oordeel van de CTIVD onrechtmatig zijn geregistreerd, omdat deze niet kunnen worden gerelateerd aan de taakopdracht van de AIVD, dienen in overeenstemming met de wet te worden verwijderd en vernietigd (artikel 20 Wiv 2017);*
- b) Draag zorg voor triage en inventariseer welke gegevens afkomstig van (de moederorganisaties van) de ID'en zijn opgeslagen in de systemen van de AIVD zonder dat zij kunnen worden gerelateerd aan de democratische rechtsorde of de nationale veiligheid en verwijder en vernietig deze (artikel 20 Wiv 2017) (paragraaf 4.4).*

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

T 070 315 58 20

E info@ctivd.nl | www.ctivd.nl