

Onderzoeksprotocol toezicht

I. Doelstelling toezicht

a. Doel van het onderzoeksprotocol

Met dit onderzoeksprotocol biedt de afdeling toezicht van de Commissie van Toezicht betreffende de Inlichtingen- en Veiligheidsdiensten (CTIVD) (hierna: afdeling toezicht) inzicht in de wijze waarop zij invulling geeft aan haar toezichthoudende taak. In dit protocol is vastgelegd wat de wettelijke taak is van deze afdeling, over welke bevoegdheden zij beschikt en welke toezichtsvormen de afdeling hanteert bij de uitvoering van haar taak. De verschillende te doorlopen stappen van deze toezichtsvormen worden in het onderzoeksprotocol nader toegelicht. Het protocol is de leidraad voor het verrichten van onderzoek door de afdeling toezicht. Het protocol is openbaar. Het is raadpleegbaar via de website van de Commissie (www.ctivd.nl) en wordt actief onder de aandacht gebracht van een ieder die betrokken is bij de uitvoering van de toezichthoudende taak van de CTIVD.

b. Strategie van de CTIVD

De strategie is de kernopgave van de CTIVD en geeft richting aan het handelen van de afdeling toezicht. Bij de keuzes die de afdeling toezicht maakt ten aanzien van onderzoeksonderwerpen is deze strategie leidend.

De CTIVD geeft, door onafhankelijk onderzoek naar de rechtmatigheid van het handelen van onze inlichtingen- en veiligheidsdiensten, inzicht in de juiste balans tussen de belangen van de nationale veiligheid en de bescherming van de persoonlijke levenssfeer van de burger daarbij.

c. De kernwaarden van de afdeling toezicht

De afdeling toezicht organiseert haar werk volgens de onderstaande kernwaarden. Zij hanteert deze bij de uitvoering van haar werk in gesprekken, verslaglegging, presentatie en debat.

- Het toezicht is onafhankelijk, professioneel en voorspelbaar
- Het toezicht is gericht op de vaststelling van feiten en de beoordeling daarvan
- Het toezicht is gericht op de rechtmatigheid van het handelen van de AIVD en de MIVD en de daarmee direct verbonden doelmatigheidsaspecten
- Bij de prioritering en vormgeving van toezicht is er oog voor de maatschappelijke context
- Het toezicht is maximaal transparant en toegankelijk
- Het toezicht wordt vormgegeven in herkenbare producten

II. Grondslag toezicht

a. Taak

De taak van de afdeling toezicht is wettelijk vastgelegd in artikel 97 lid 3 van de Wet op de inlichtingen- en veiligheidsdiensten 2017 (Wiv 2017). De taak van de afdeling is drieledig:

- a. het houden van toezicht op de rechtmatigheid van de taakuitvoering van de Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst (AIVD) en de Militaire Inlichtingen- en Veiligheidsdienst (MIVD);
- b. het gevraagd en ongevraagd inlichten en adviseren van de betrokken ministers over door de commissie geconstateerde bevindingen. De afdeling toezicht kan de betrokken ministers vragen deze inlichtingen en adviezen ter kennis van een of beide Kamers der Staten-Generaal te brengen;
- c. het ongevraagd adviseren van de betrokken ministers over de uitvoering van de notificatieplicht.

b. Onafhankelijkheid

De onafhankelijkheid van de afdeling toezicht komt op verschillende wijzen tot uiting:

1. **In haar positie:** zij is in staat onafhankelijk te werk te gaan, o.m. doordat zij zelf beslist waar zij onderzoek naar doet, ruime door de wet haar toegekende bevoegdheden heeft en rechtstreeks toegang heeft tot alle informatie die naar haar eigen oordeel voor de uitoefening van haar taak van belang is of kan zijn.
2. **In haar oordeelsvorming:** zij stelt zelf de feiten vast, bepaalt eigenstandig welke bevindingen, conclusies en aanbevelingen zij in haar toezichtsrapporten opneemt, geeft rechtstreeks leiding aan een staf waarin juridische, operationele en technische expertise zijn belegd, kan externe deskundigheid inroepen en heeft voorzien in zowel interne als externe tegenspraak bij haar onderzoeken.
3. **In de beeldvorming:** zij rapporteert in openbare toezichtsrapporten, legt door middel van haar rapporten rechtstreeks verantwoording af aan het parlement over haar activiteiten en heeft belangeloos oog voor maatschappelijke vragen en zorgen die de inlichtingen- en veiligheidsdiensten betreffen.

c. Samenstelling

De afdeling toezicht bestaat uit drie leden, onder wie een voorzitter. De benoeming van de leden van de afdeling is geregeld in de Wiv 2017. Ten minste twee leden, onder wie de voorzitter, hebben een universitaire graad in de rechtsgeleerdheid. Leden worden aangesteld voor een periode van zes jaar en kunnen eenmaal worden herbenoemd.

De afdeling toezicht wordt ondersteund door het secretariaat van de CTIVD. Het secretariaat staat onder leiding van de secretaris van de CTIVD. Het secretariaat bestaat uit onderzoekers, een ICT expertunit en secretariële ondersteuning.

Onderzoeken worden in kleiner verband verricht door zogeheten onderzoeksgroepen. Een onderzoeksgroep bestaat uit één lid van de afdeling toezicht en minstens één onderzoeker, al dan niet bijgestaan door de ICT expertunit. Het opstellen en vaststellen van rapporten en andere stukken geschiedt door de leden van de afdeling toezicht.

d. Bevoegdheden

De afdeling toezicht heeft rechtstreeks en zelfstandig toegang tot alle gegevens die in het kader van de Wiv 2017 en de Wet veiligheidsonderzoeken (Wvo) zijn verwerkt. De betrokken ministers, de hoofden van de diensten en anderen die betrokken zijn bij de uitvoering van deze wetten verlenen de afdeling toezicht hiertoe alle noodzakelijke medewerking. De afdeling toezicht heeft toegang tot alle digitale en fysieke informatie(systemen) van zowel de AIVD als de MIVD. De afdeling toezicht bepaalt zelf welke gegevens en welke medewerking zij noodzakelijk acht.

Bij de uitvoering van haar taak kan de afdeling toezicht met een ieder spreken die bij de uitvoering van de Wiv 2017 en de Wvo betrokken is of betrokken is geweest. Dit gaat in de eerste plaats om (voormalig) medewerkers van de AIVD en de MIVD, maar kan ook andere personen omvatten. Indien de afdeling toezicht dit noodzakelijk acht, kunnen getuigen onder ede worden gehoord. (Voormalig) medewerkers van de diensten kunnen zich tegenover de afdeling toezicht niet op hun geheimhoudingsplicht beroepen indien zij worden gehoord. De afdeling toezicht kan deskundigen horen. Deskundigen zijn verplicht hun taak onpartijdig en naar beste weten te verrichten. De afdeling toezicht is bevoegd alle plaatsen te betreden. Voor het betreden van een woning heeft de afdeling toezicht toestemming nodig van de bewoner.

e. Vormen van toezicht

De afdeling toezicht legt haar bevindingen, conclusies en aanbevelingen zoveel mogelijk vast in openbare toezichtsrapporten. In artikel 113 van de Wiv 2017 is vastgelegd op welke wijze deze toezichtsrapporten tot stand komen. De afdeling toezicht heeft als doel relevante, op de praktijk gerichte rapporten te publiceren, zowel met betrekking tot het werkveld (de AIVD, de MIVD, de betrokken ministers en organisaties die op basis van de Wiv 2017 taken vervullen) als met betrekking tot de Staten-Generaal. Teneinde dit doel te bereiken, kent de afdeling een aantal toezichtsmethoden.

- *Nulmeting*: het vaststellen van de beschikbaarheid en op inhoud marginaal toetsen van beleid, werkinstructies, handleidingen, instrumenten en/of randvoorwaarden, waarmee een startpositie voor effectief toezicht wordt geboden. Een nulmeting geeft de afdeling toezicht een beeld van de mate waarin de AIVD en/of de MIVD op dat moment invulling geeft aan het toepasselijk wettelijk kader. Een nulmeting is te vergelijken met een risicoanalyse en wordt door de afdeling toegepast bijvoorbeeld wanneer sprake is van de toepassing van een nieuwe bevoegdheid of een nieuwe (verwerkings)techniek. Op basis van de uitkomsten van een nulmeting, bepaalt de afdeling toezicht de nadere inrichting van haar toezichtsactiviteiten. Een nulmeting leidt tot een interne rapportage waarin onder andere geconstateerde risico's benoemd worden. Dit kan aanleiding geven tot het instellen van een diepteonderzoek, kortdurend onderzoek, vervolgonderzoek en/of systeemonderzoek. Ook kan op basis van de resultaten van een nulmeting een advies worden uitgebracht (zie hieronder).
- *Diepteonderzoek*: diepgaand onderzoek naar een bepaalde activiteit van de AIVD of de MIVD. Dit kan bijvoorbeeld gaan om de toepassing van een algemene bevoegdheid zoals de verwerking van gegevens uit open bronnen, een bijzondere bevoegdheid zoals de inzet van een agent of een telefoontap, of de samenwerking met buitenlandse inlichtingen- en veiligheidsdiensten. Een diepteonderzoek heeft in beginsel betrekking op een activiteit waarnaar de afdeling toezicht nog niet eerder onderzoek heeft verricht. Een diepteonderzoek kan echter ook betrekking hebben op een activiteit die in het verleden wel is onderzocht, maar waarbij de afdeling toezicht het noodzakelijk acht deze activiteit opnieuw te onderzoeken bijvoorbeeld om bepaalde aspecten die in een eerder diepteonderzoek in mindere mate aan bod zijn gekomen aan een nader onderzoek te onderwerpen. Hierin onderscheidt dit type onderzoek zich van het hierna te benoemen vervolgonderzoek. Door middel van een diepteonderzoek brengt de afdeling toezicht de activiteit in beeld en gaat zij zowel in op het juridisch kader als op de operationele praktijk. Een diepteonderzoek leidt tot een openbaar toezichtsrapport met eventueel een geheime bijlage.
- *Kortdurend onderzoek*: onderzoek naar een bepaalde activiteit van de AIVD of de MIVD dat zich kenmerkt door een korte looptijd, vaak ook ingegeven door incidenten of actualiteiten. Door middel van een kortdurend onderzoek kan de afdeling toezicht in een kort tijdsbestek een bepaalde activiteit snel in kaart brengen en er op hoofdlijnen over rapporteren. Een kortdurend onderzoek kent een beperkte omvang, bijvoorbeeld doordat slechts wordt gekeken naar een bepaald aspect van een activiteit of door het uitvoeren van een onderzoek door middel van een steekproef. Het juridisch kader is toegesneden op de beperkte omvang van het onderzoek. Een kortdurend onderzoek leidt tot een openbaar toezichtsrapport met eventueel een geheime bijlage.
- *Vervolgonderzoek*: onderzoek naar een eerder door de afdeling toezicht onderzochte activiteit van de AIVD of de MIVD. De afdeling toezicht heeft verschillende onderzoeken verricht naar de activiteiten van de diensten. Zij kan het noodzakelijk achten na verloop van tijd opnieuw onderzoek te verrichten naar een bepaalde activiteit teneinde te onderzoeken of de toezeggingen van de betrokken minister in reactie op het eerste toezichtsrapport zijn nagekomen. Dit kan zij doen door middel van een vervolgonderzoek. Een vervolgonderzoek leidt tot een openbaar toezichtsrapport met eventueel een geheime bijlage.

- *Systeemonderzoek*: onderzoek naar de werking van een systeem (of het geheel van systemen) van gegevensverwerking. Systeemonderzoek is gericht op de beleidsmatige, personele, organisatorische en/of technische inrichting van gegevensverwerking(s)processen door de AIVD en/of de MIVD. De afdeling toezicht toetst daarbij of de AIVD en/of de MIVD voldoende invulling geven aan de zorgplichten voor een rechtmatige gegevensverwerking die op basis van artikel 24 Wiv 2017 op de diensten rusten, mede aan de hand van het door de diensten gehanteerde instrumentarium. Daarbij staat centraal of de interne (controle op de) naleving van wettelijke plichten voldoende geborgd is (compliance). Systeemonderzoek wordt veelal uitgevoerd in combinatie met onderzoek naar een bepaalde activiteit van de diensten, bijvoorbeeld het toetsen van de praktijk met een steekproef. Wanneer een organisatie beschikt over een goed werkend managementsysteem zal dit ook gericht zijn op de naleving van wet- en regelgeving (compliance management). Bij de aanwezigheid van een dergelijk managementsysteem kan een toezichthouder op snellere wijze een completer inzicht krijgen in de nalevingsprestaties dan bij direct toezicht, dat zich primair richt op (het resultaat van) een bepaalde activiteit van de diensten. De toezichthouder zal zich bij systeemtoezicht ook een oordeel over de kwaliteit van het managementsysteem zelf moeten vormen omdat deze de waarde van de beschikbare informatie bepaalt. Systeemonderzoek leidt tot een openbaar toezichtsrapport met eventueel een geheime bijlage.
- *Advies*: indien de afdeling toezicht stuit op zaken die niet of alleen zijdelings onder een lopend onderzoek geschaard kunnen worden en die op zichzelf geen onderzoek noodzakelijk maken, kan zij ervoor kiezen dit d.m.v. een advies onder de aandacht van (één van) de dienst(en) en/of de betrokken minister(s) te brengen. Ook wanneer bevindingen in een lopend onderzoek naar het oordeel van de afdeling onmiddellijk onder de aandacht van de betrokken minister gebracht dienen te worden, kan de afdeling vooruitlopend op de rapportage ervoor kiezen een advies uit te brengen. De afdeling toezicht kan verzoeken haar advies tevens te verstrekken aan het parlement.

f. Beoordelingskader

Het beoordelingskader van de afdeling toezicht wordt hoofdzakelijk bepaald door de Wet op de inlichtingen- en veiligheidsdiensten 2017 (Wiv 2017), de Wet veiligheidsonderzoeken (Wvo) en door de met deze wetten verbonden (Europese) jurisprudentie. De AIVD en de MIVD zijn bij de uitvoering van hun taken gebonden aan deze wetten en jurisprudentie. Hieruit vloeien vereisten voort waaraan de diensten zich dienen te conformeren bij hun handelen. Zo dienen de AIVD en de MIVD zich te houden aan de vereisten van noodzakelijkheid, proportionaliteit en subsidiariteit en dient op het juiste niveau toestemming te zijn verkregen en de juiste procedure te zijn gevolgd alvorens een bevoegdheid mag worden toegepast. De afdeling toezicht beoordeelt of de diensten zich bij de uitvoering van hun taken aan de wettelijke vereisten houden. Bij haar beoordelingskader betreft de afdeling toezicht tevens relevante internationale verdragen en daarmee samenhangende jurisprudentie. Met name de jurisprudentie van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens en het Hof van Justitie van de EU is in dit verband van belang.

In het kader van haar taak beoordeelt de afdeling toezicht de rechtmatigheid van het handelen van de AIVD en de MIVD. Indien het handelen van de dienst strijdig is met de wet, bijvoorbeeld indien bij de inzet van een algemene of bijzondere bevoegdheid niet is voldaan aan de wettelijke vereisten van noodzakelijkheid, proportionaliteit en subsidiariteit, komt de afdeling toezicht tot het oordeel onrechtmatig. De CTIVD ziet haar aanbevelingen, indien en voor zover zij door de betrokken minister(s) ook in de berichtgeving aan het parlement zijn overgenomen, als onderdeel van de wet- en regelgeving. Het handelen van de AIVD en de MIVD dat hiermee niet in overeenstemming is, is derhalve ook onrechtmatig. De afdeling toezicht komt tot het oordeel onzorgvuldig als sprake is van een tekortkoming in beleid, werkwijze of processen die (toekomstige) onrechtmatigheden in de hand kan werken.

Het beoordeelde door de CTIVD van de inzet van bijzondere bevoegdheid die door de Toetsingscommissie Inzet Bevoegdheden (TIB) op rechtmatigheid zijn getoetst, heeft niet de strekking het werk van de TIB over te doen. De afdeling toezicht kan wel achteraf vaststellen dat de informatie in de verzoeken die werden voorgelegd aan de TIB onjuist of te beperkt is geweest, respectievelijk dat de verzoeken in het licht van de uitvoering die heeft plaatsgevonden beter gemotiveerd hadden moeten worden. Ook kan de situatie zich voordoen dat het toezicht achteraf de inzet van een bijzondere bevoegdheid, en daarmee de verleende autorisatie door de TIB, in een andere dan de aanvankelijk veronderstelde operationele context moet plaatsen (bijvoorbeeld vanwege andere dan voorziene omstandigheden bij de uitvoering). Dientengevolge kan sprake zijn van een andere beoordeling van de rechtmatigheid.

Indien de bevindingen hiertoe aanleiding geven, kan de afdeling toezicht aanbevelingen doen ten aanzien van de werkwijze van de diensten.

III. Onderzoek

Onder de noemer “onderzoek” vallen vijf toezichtsvormen: nulmeting, diepteonderzoek, kortdurend onderzoek, vervolgonderzoek en systeemonderzoek. Deze vijf vormen kennen in de tenuitvoerlegging een grote mate van overeenkomst. Voor zover niet anders vermeld, is het navolgende in beginsel van toepassing op deze vormen van onderzoek. De afdeling toezicht bepaalt zelf wat zij onderzoekt en hoe dit plaatsvindt.

a. Keuze en voorbereiding van het onderzoek

Bij haar onderzoeken ziet de afdeling toezicht vele facetten van het werk van de diensten. Zo krijgt de afdeling bij haar lopende onderzoek veel informatie onder ogen en laat zij zich actief op de hoogte brengen van bepaalde ontwikkelingen bij beide diensten. Bepaalde thema's houdt de afdeling continu in de gaten. Zo heeft zij oog voor in de maatschappij levende vragen met betrekking tot de inlichtingen- en veiligheidsdiensten. Mede hiertoe onderhoudt de afdeling contact met personen die bepaalde maatschappelijke ontwikkelingen kunnen duiden en verricht zij media analyses. Dit kan aanleiding vormen voor een onderzoek door de afdeling toezicht. Ook is het mogelijk dat vanuit de samenleving bij monde van het parlement een beroep wordt gedaan op de expertise van de afdeling toezicht teneinde een bepaalde activiteit van één van de diensten nader te onderzoeken. In een dergelijk geval kan de afdeling toezicht worden verzocht een onderzoek te initiëren. De afdeling bepaalt zelf of zij gehoor geeft aan een dergelijk verzoek. De totale onderzoeksagenda van de afdeling toezicht wordt verwerkt in een jaarplanning.

b. Plan van aanpak

Nadat een onderzoeksonderwerp is gekozen, stelt de afdeling toezicht een onderzoeksgroep in. Een onderzoeksgroep bestaat uit een lid van de afdeling toezicht en minstens één onderzoeker. De secretaris van de CTIVD wijst aan welke onderzoeker(s) bij het onderzoek betrokken is/zijn. De onderzoeksgroep kan worden ondersteund door de ICT expertunit. De onderzoeksgroep is belast met de uitvoering van het onderzoek. De onderzoeksgroep stelt een plan van aanpak op. Ten behoeve van het opstellen van het plan van aanpak kan de afdeling toezicht verkennende onderzoeksactiviteiten verrichten. Dit stelt haar in staat te komen tot een zo concreet mogelijk en afgebakend plan van aanpak.

In het plan van aanpak wordt in algemene zin ingegaan op het juridisch kader voor de uitvoering van de te onderzoeken activiteit van de AIVD of de MIVD. Tevens wordt uiteengezet in hoeverre deze activiteit in eerdere rapporten van de afdeling toezicht (zijdelings) aan de orde is gekomen. In het plan van aanpak voor een vervolgonderzoek komt nadrukkelijk aan bod het diepteonderzoek dat vooraf is gegaan aan het vervolgonderzoek. De in dat verband opgenomen conclusies en aanbevelingen worden

weergegeven alsmede de reactie van de betrokken minister hierop. Indien de minister in reactie op een conclusie en/of aanbeveling heeft aangegeven deze te onderschrijven, zal een onderdeel van het vervolgonderzoek zijn het uitzoeken in hoeverre de minister deze toezegging is nagekomen. Daarnaast wordt in het plan van aanpak toegelicht naar welke specifieke onderdelen van de te onderzoeken activiteit in het kader van het vervolgonderzoek nadrukkelijk de aandacht uit zal gaan.

In het plan van aanpak is vastgelegd wat de verschillende onderzoekshandelingen zijn die door de onderzoeksgroep worden ondernomen. De omvang van het onderzoek wordt beschreven, inclusief de te beantwoorden (deel)onderzoeksvragen. In de regel kan het onderzoek worden ingedeeld in een fase van dossieronderzoek, eventueel technisch onderzoek en een gespreksronde. Hierna volgt een fase van verslaglegging. In het plan van aanpak wordt een voorlopig voorstel gedaan met wie zal worden gesproken in het kader van het onderzoek. Dit zullen meestal medewerkers zijn van de diensten die op sleutelposities zitten in de organisatie. De afdeling toezicht beperkt zich niet (enkel) tot het spreken met leidinggevendenden. Na deze eerste gespreksronde kan het noodzakelijk zijn aanvullend onderzoek te verrichten. Dit kan op zijn beurt leiden tot een volgende gespreksronde.

In het plan van aanpak wordt een onderzoeksplanning opgenomen. Uitgangspunt is een diepte-onderzoek of systeemonderzoek binnen één jaar af te ronden, dat wil zeggen dat binnen één jaar vanaf de aankondiging een opgesteld toezichtsrapport af is dat kan worden aangeboden aan de betrokken dienst c.q. minister (zie onder i). Een vervolgonderzoek wordt binnen zes maanden afgerond. Een kortdurend onderzoek heeft een looptijd van maximaal drie maanden. Een nulmeting wordt in beginsel binnen zes weken verricht. In de onderzoeksplanning is tevens een termijn opgenomen waarop het onderzoek na publicatie van het toezichtsrapport zal worden geëvalueerd.

Het plan van aanpak wordt ter goedkeuring voorgelegd aan de leden van de afdeling toezicht.

c. Tegenlezen

Na overleg met de secretaris van de CTIVD, neemt de onderzoeksgroep een voorstel voor het intern en extern tegenlezen van het onderzoek op in het plan van aanpak. Het tegenlezen houdt in dat de in de verschillende fasen van het onderzoek door de onderzoeksgroep gemaakte afwegingen worden voorgelegd aan personen die niet bij de uitvoering van dan wel de besluitvorming in het onderzoek betrokken zijn. Het tegenlezen vindt in ieder geval plaats ten aanzien van het plan van aanpak van het onderzoek en ten aanzien van het concept toezichtsrapport voordat dit ter besluitvorming van de afdeling toezicht voorligt (zie onder i), maar kan in elke fase van het onderzoek worden benut. Het tegenlezen kan intern en/of extern plaatsvinden. Het tegenlezen is een inherent onderdeel van de professionaliteit van het onderzoek door de CTIVD.

Intern wordt het tegenlezen verricht door één of meer daartoe door de afdeling toezicht aangewezen onderzoeker(s) of medewerker(s) van de ICT expertunit. Extern wordt het tegenlezen verricht door een lid of meerdere leden van de Kenniskring van de CTIVD. De Kenniskring bestaat uit gerenommeerde deskundigen in verschillende vakgebieden. De leden van de Kenniskring hebben met goed gevolg een veiligheidsonderzoek A ondergaan en mogen kennisnemen van staatsgeheime informatie die ten behoeve van het desbetreffende onderzoek door de afdeling zijn verwerkt in interne plannen van aanpak, rapportages en (concept) toezichtsrapporten.

d. Aankondiging

De afdeling toezicht kondigt het onderzoek in beginsel publiekelijk aan, na goedkeuring van het plan van aanpak. De aankondiging wordt verzonden aan beide Kamers der Staten-Generaal, de betrokken minister en aan het hoofd van de betrokken dienst en wordt op de website van de CTIVD (www.ctivd.nl) geplaatst. Indien een onderzoek wordt verricht na een verzoek daartoe van de Tweede Kamercommissie

voor de Inlichtingen- en Veiligheidsdiensten (CIVD) of de betrokken minister, kan sprake zijn van een geheim onderzoek. De aankondiging wordt dan verzonden aan de CIVD, de betrokken minister en aan het hoofd van de betrokken dienst.

e. Dossieronderzoek

Op basis van het goedgekeurde plan van aanpak verricht de onderzoeksgroep dossieronderzoek. Het dossieronderzoek bestaat in de meeste gevallen allereerst uit een (literatuur)onderzoek naar het geldende juridisch kader voor de activiteit van de dienst die centraal staat in het onderzoek. Indien dit bijvoorbeeld de toepassing van een bepaalde bijzondere bevoegdheid is, zal worden onderzocht welke vereisten voortvloeien uit wet- en regelgeving. Hierbij wordt de wetsgeschiedenis betrokken. Er wordt onderzocht of er relevante jurisprudentie en literatuur is, zowel nationaal als internationaal. De afdeling toezicht duidt de relevantie hiervan voor de interpretatie van de regelgeving. Het voorgaande onderzoek mondt uit in het opstellen van een juridisch kader. Dit vormt de grondslag waaraan het optreden van de betrokken dienst wordt getoetst.

In het geval van een vervolgonderzoek kan worden volstaan met een analyse of het juridisch kader dat is opgesteld in het kader van het voorafgaande (diepte)onderzoek nog up to date is en of er aanleiding is het juridisch kader, gelet op de materie van het vervolgonderzoek, op onderdelen aan te passen. Dit omvat mede een analyse van de relevante jurisprudentiële ontwikkelingen sinds het uitkomen van het voorgaande toezichtsrapport. Het voorgaande onderzoek mondt uit in het opstellen van een geactualiseerde versie van het juridisch kader. Dit vormt de grondslag waaraan het optreden van de betrokken dienst wordt getoetst.

Nadat het juridisch kader is vastgesteld zal dossieronderzoek worden verricht bij de betrokken dienst. De afdeling toezicht onderzoekt de relevante beleidsdocumenten en andersoortige stukken die betrekking hebben op de onderzochte activiteit of het desbetreffende systeem. Zij onderzoekt hierbij onder meer de toepassing van algemene en bijzondere bevoegdheden en de motiveringen en besluitvormingsprocessen die daaraan ten grondslag liggen. De afdeling toezicht heeft zicht op procedurebeschrijvingen en operationele rapportages. Daarnaast betreft de afdeling toezicht bij haar onderzoek de verslagen die worden gemaakt van de verschillende overlegstructuren binnen de diensten, zowel op werkniveau als op het niveau van de dienstleiding. De afdeling toezicht heeft toegang tot en zicht op de verwerking van alle geëvalueerde en ongeëvalueerde gegevens.

De afdeling toezicht heeft zelf rechtstreeks toegang tot de digitale en fysieke informatiesystemen van de diensten. De afdeling toezicht kan voorts alle informatie opvragen bij de dienst die zij noodzakelijk acht voor de uitvoering van het onderzoek. Zij heeft bij beide diensten zelfstandig toegang tot het pand en een eigen werkplek.

f. Technisch onderzoek

Het onderzoek kan gepaard gaan met technisch onderzoek, wat inspraak met de onderzoeksgroep wordt uitgevoerd door de ICT expertunit van de CTIVD. Technisch onderzoek bestaat uit het toetsen van de werking van (onderdelen van) technische systemen van de diensten, bijvoorbeeld door het onderling vergelijken van gegevens die door de diensten geautomatiseerd zijn verwerkt. Het technisch onderzoek kan zich bijvoorbeeld richten op de werking van algoritmen, op logbestanden of de werking van technische systemen in onderlinge samenhang. Een technisch onderzoek kan onderdeel zijn van een ander groter onderzoek, maar ook op zichzelf de kern van een onderzoek zijn. Het is dus mogelijk dat de ICT expertunit de kern van de onderzoeksgroep vormt.

g. Gesprekken

Mede op basis van het dossieronderzoek en het eventuele technisch onderzoek worden in beginsel één of meer gesprekken gevoerd door de onderzoeksgroep met medewerkers van de betrokken dienst en eventueel met derden die betrokken zijn bij de onderzochte activiteit van de dienst (onder wie eventueel voormalig medewerkers van dienst). Door middel van deze gesprekken wordt beoogd eventuele lacunes in het dossieronderzoek op te vullen c.q. het technische onderzoek van een nadere context te voorzien, en kan een nadere duiding worden verkregen van de bevindingen. Indien de afdeling toezicht dit noodzakelijk acht, kan zij personen onder ede te horen.

Van ieder gesprek wordt een verslag opgesteld. Dit betreft geen woordelijke verslaglegging maar een zakelijke weergave van het gesprek. Ten behoeve van een accurate schriftelijke vastlegging kan een auditieve opname gemaakt worden van het gesprek. De gesprekspartner wordt hiervan voorafgaande aan het gesprek op de hoogte gesteld. De opnames worden vernietigd na afronding van het desbetreffende onderzoek.

De afdeling toezicht biedt iedere gesprekspartner de gelegenheid het gespreksverslag in te zien. Hierbij kan hij een opmerking in het verslag laten opnemen indien naar zijn oordeel sprake is van een feitelijk niet juiste weergave van het gesprek. Er is geen sprake van het tekenen van akkoord door de betrokkene. De onderzoeksgroep verwerkt deze opmerkingen naar eigen inzicht in het gespreksverslag en stelt het verslag vast.

h. Deskundigenbericht

De afdeling toezicht kan in het kader van een onderzoek een deskundigenbericht doen opstellen. Een deskundigenbericht betreft een (theoretische) beschouwing of verdieping van een specifiek vraagstuk. Zo kan de afdeling tegen juridische of technische kwesties aanlopen waartoe zij zelf beperkt of geen expertise heeft of een bepaald element in een onderzoek diepgaander willen verkennen. De afdeling kan er dan voor kiezen advies in te winnen van een deskundige en het specifieke vraagstuk nader laten uitwerken in een deskundigenbericht. De afdeling heeft daartoe een pool van deskundigen in verschillende vakgebieden opgericht, maar kan zo nodig ook buiten deze pool om advies van een deskundige inwinnen. Deskundigen die t.b.v. de afdeling een deskundigenbericht opstellen en niet tevens tot de Kenniskring behoren, mogen geen kennis nemen van de staatsgeheime informatie die door de afdeling is verwerkt in het kader van het desbetreffende onderzoek.

i. Verslaglegging

Zodra de onderzoeksgroep de benodigde informatie heeft verzameld om de in het plan van aanpak gestelde (deel)onderzoeksvragen te beantwoorden, legt zij haar bevindingen vast in een toezichtsrapport. In het kader van een nulmeting worden de bevindingen van de onderzoeksgroep en een voorstel voor eventueel nader onderzoek dan wel het uitbrengen van een advies, neergelegd in een interne rapportage. De resultaten van een nulmeting kunnen onderdeel uitmaken van de publieke aankondiging van een onderzoek respectievelijk een advies.

De structuur van een toezichtsrapport is in belangrijke mate afhankelijk van de onderzochte activiteit van de betrokken dienst. In het toezichtsrapport wordt in ieder geval zicht geboden op de toegepaste onderzoeksmethodiek, het juridisch kader en de activiteit zoals die in de praktijk wordt toegepast door de betrokken dienst. De conclusies en aanbevelingen zijn aan het eind van het toezichtsrapport opgenomen. In het toezichtstapport is tevens een samenvatting opgenomen. Aan het toezichtsrapport worden bijlagen gevoegd, waarin wordt ingegaan op de gehanteerde onderzoeksmethodiek en de in het rapport gebruikte begrippen.

Indien de afdeling toezicht van oordeel is dat lopende een onderzoek direct gerapporteerd moet worden over een bepaalde activiteit, kan zij ervoor kiezen een tussentijds toezichtsrapport uit te brengen waarin op een specifieke activiteit wordt ingegaan. Afhankelijk van de urgentie en de omstandigheden van het geval, kan de afdeling er ook voor kiezen een advies aan de betrokken minister uit te brengen en deze te verzoeken het advies kenbaar te maken aan het parlement (zie onder IV).

Het toezichtsrapport is in beginsel openbaar maar kan tevens een geheime bijlage bevatten. In de geheime bijlage worden gegevens opgenomen die zicht bieden op de door de dienst aangewende middelen in concrete aangelegenheden (modus operandi), door de dienst aangewende geheime bronnen en het actuele kennisniveau van de dienst (zie ook onder j.). De afdeling toezicht hanteert als uitgangspunt dat alle geconstateerde onrechtmatigheden in het openbare toezichtsrapport worden aangegeven. Gelet op de noodzakelijke geheimhouding kan het zijn dat de onrechtmatigheden slechts in algemene zin kunnen worden beschreven in het openbare rapport. Indien sprake is van een geheim onderzoek naar aanleiding van een verzoek van de CIVD of de betrokken minister, is het toezichtsrapport in beginsel niet openbaar maar geheim.

De conceptversie van het toezichtsrapport wordt ter accordering door de onderzoeksgroep voorgelegd aan de afdeling toezicht. Na goedkeuring wordt het toezichtsrapport opgesteld.

j. Opstellen toezichtsrapport

Het opgestelde toezichtsrapport wordt, inclusief de conclusies en aanbevelingen, samen met de eventuele geheime bijlage verstuurd aan de betrokken dienst en de minister. De betrokken dienst heeft drie weken de tijd te reageren op eventuele feitelijke onjuistheden in het rapport. Deze reactie is in ieder geval schriftelijk maar er kan tevens sprake zijn van een mondelinge toelichting op de schriftelijke reactie. Zowel de mondelinge als de schriftelijke reactie dient binnen de reactietermijn van drie weken te vallen. De afdeling toezicht kondigt zo mogelijk twee weken van tevoren aan dat zij een opgesteld rapport zal versturen aan de betrokken dienst. Op deze wijze kan de dienst zich organisatorisch voorbereiden op de ontvangst van het rapport opdat binnen de gestelde termijn kan worden gereageerd.

Voor zover de opmerkingen van de betrokken dienst hiertoe aanleiding geven, wordt het opgestelde toezichtsrapport aangepast door de onderzoeksgroep. De aangepaste versie van het toezichtsrapport wordt vervolgens besproken door de afdeling toezicht. Indien de afdeling toezicht akkoord is met de aanpassing wordt een brief opgesteld aan de betrokken minister waarin wordt aangegeven tot welke wijzigingen de reactie van de betrokken dienst heeft geleid. De minister heeft vervolgens drie weken de tijd om te reageren op de bevindingen. De minister geeft in deze fase tevens aan of er passages in het opgestelde toezichtsrapport staan die naar diens oordeel niet in het openbaar gehandhaafd kunnen worden, omdat deze zicht bieden op de modus operandi, geheime bronnen en/of het actuele kennisniveau van de dienst. De minister kan in dat geval verzoeken deze passages te verplaatsen naar de geheime bijlage. De reactie van de minister op het opgestelde toezichtsrapport is in ieder geval schriftelijk maar er kan tevens sprake zijn van een mondelinge toelichting op de schriftelijke reactie.

Voor zover de opmerkingen van de minister hiertoe aanleiding geven, wordt de opgestelde versie van het toezichtsrapport door de onderzoeksgroep aangepast. De aangepaste versie van het toezichtsrapport wordt vervolgens besproken door de afdeling toezicht. Indien de afdeling toezicht akkoord is met de aanpassing wordt het rapport definitief vastgesteld.

k. Vaststellen toezichtsrapport

Het vastgestelde toezichtsrapport wordt, inclusief de conclusies en aanbevelingen, samen met de eventuele geheime bijlage verstuurd naar de betrokken minister. De afdeling toezicht licht in de begeleidende aanbiedingsbrief toe of en, zo ja, in welk opzicht de opmerkingen van de minister op het opgestelde toezichtsrapport aanleiding zijn geweest tot een aanpassing van het rapport. Indien een gewenste aanpassing niet is doorgevoerd dan wel een passage niet is verplaatst naar de geheime bijlage, geeft de afdeling toezicht aan wat de redenen hiervoor zijn. De betrokken minister heeft maximaal zes weken de tijd om het vastgestelde toezichtsrapport met zijn reactie hierop door te sturen naar beide Kamers der Staten-Generaal. Indien naar het oordeel van de minister in het vastgestelde toezichtsrapport passages zijn opgenomen die niet openbaar mogen worden, zal hij deze passages uit het toezichtsrapport verwijderen, bijvoorbeeld door deze onleesbaar te maken. De geheime bijlage bij het vastgestelde toezichtsrapport dient de minister gelijktijdig met het vastgestelde openbare toezichtsrapport aan de CIVD aan te bieden. Indien uitsluitend sprake is van een geheim toezichtsrapport, dient de betrokken minister het rapport aan de CIVD te zenden.

l. Openbaarmaking toezichtsrapport en begeleidend persbericht

Met het doorsturen van het vastgestelde toezichtsrapport en de beleidsnota van de minister terzake aan beide Kamers der Staten-Generaal, is het toezichtsrapport openbaar geworden. De afdeling toezicht plaatst de digitale versie van het openbare toezichtsrapport op haar website (www.ctivd.nl). Tevens brengt de afdeling toezicht indien zij dat aangewezen acht een begeleidend persbericht uit waarin zij ingaat op de hoofdpunten van het toezichtsrapport.

m. Evaluatie van het onderzoek

Na een in het plan van aanpak gestelde termijn wordt het diepteonderzoek geëvalueerd. Daartoe worden door de onderzoeksgroep één of meerdere werkvloergesprekken gevoerd met medewerkers van de diensten teneinde te bezien hoe het rapport is geland op de werkvloer. Ook wordt de betrokken minister schriftelijk verzocht aan te geven op welke wijze uitvoering is gegeven aan de aanbevelingen die door hem of haar zijn overgenomen. De evaluatie van het onderzoek vindt eerst plaats nadat het toezichtsrapport is besproken in de vaste Kamercommissie(s) c.q. in de CIVD. De lessons learned worden geborgd op een wijze zodat deze ook voor andere onderzoeken makkelijk raadpleegbaar en inzichtelijk zijn.

IV. Advies

In bepaalde gevallen kan de afdeling toezicht het aangewezen achten de betrokken minister in te lichten of te adviseren over ontwikkelingen of voorvallen die betrekking hebben op de AIVD of de MIVD. Gedacht kan worden aan onderwerpen die buiten het bestek vallen van een onderzoek of in een onderzoek meer zijdelings aan bod zijn gekomen. Ook kan gedacht worden aan activiteiten van de diensten die onderwerp van onderzoek zijn en naar het oordeel van de afdeling onmiddellijk onder de aandacht van de betrokken minister gebracht dienen te worden.

Op basis van de Wiv 2017 heeft de afdeling toezicht de bevoegdheid de minister gevraagd en ongevraagd in te lichten en/of te adviseren over geconstateerde bevindingen. In dergelijke gevallen ligt het op de weg van de afdeling toezicht in te lichten of te adviseren vanuit haar specifieke expertise. Zij kan de minister verzoeken het advies van de afdeling toezicht door te zenden naar het parlement.

De Wiv 2017 geeft expliciet de bevoegdheid de betrokken minister ongevraagd te adviseren over de uitvoering van de notificatieplicht door de diensten. Het gaat hier om de plicht verslag uit te brengen aan personen ten aanzien van wie bepaalde bijzondere bevoegdheden zijn ingezet.

Ook kan gedacht worden aan een adviserende rol met betrekking tot wetgevingsaangelegenheden. Dergelijke adviezen verzendt de afdeling toezicht rechtstreeks aan het parlement.