



Toezihtsrapport

Over de uitvoering van inzageverzoeken
persoonsgegevens door de AIVD en de MIVD

CTIVD nr. 54

14 juli 2017

**CT
IVD**

Commissie van Toezicht
op de Inlichtingen- en
Veiligheidsdiensten

TOEZICHTSRAPPORT

over de uitvoering van inzageverzoeken
persoonsgegevens door de AIVD en de MIVD

Inhoudsopgave

Samenvatting	3
1 Inleiding	7
1.1 Begripsomschrijving	7
1.2 Inhoud van het onderzoek	8
1.3 Bestuursrechtelijke procedures	9
1.4 Leeswijzer	10
2 Bevindingen AIVD	11
2.1 Onderzochte inzagebesluiten	11
2.2 Beoordeling van de onderzochte inzagebesluiten	11
2.2.1 De gronden	11
2.2.2 De wettelijke termijn	13
2.2.3 Het besluitvormingsniveau	13
2.2.4 Opnemen zienswijze	14
2.3 Organisatie van de behandeling van inzageverzoeken	14
2.3.1 Overzicht over het proces en bewaking van de termijnen	14
2.3.2 Volledigheid naslag in de archieven en de systemen van de dienst	15
2.3.3 Juiste beoordeling in het kader van een inzageverzoek	16
2.3.4 Herleidbaarheid, verantwoording en toezicht	17
2.4 Tussenconclusies	19
3 Bevindingen MIVD	21
3.1 Onderzochte inzagebesluiten	21

3.2	Beoordeling van de onderzochte inzagebesluiten	21
3.2.1	De gronden	21
3.2.2	De wettelijke termijn	22
3.2.3	Het besluitvormingsniveau	23
3.2.4	Opnemen zienswijze	23
3.3	Organisatie van de behandeling van inzageverzoeken	23
3.3.1	Overzicht over het proces en bewaking van de termijnen	23
3.3.2	Volledigheid naslag in de archieven en systemen van de dienst	24
3.3.3	Juiste beoordeling in het kader van een inzageverzoek	25
3.3.4	Herleidbaarheid, verantwoording en toezicht	26
3.4	Tussenconclusies	28
4	De functionaliteit van het recht op inzage en de notificatieplicht	29
4.1	Het inzagerecht en de notificatieplicht binnen het juridisch systeem	29
4.2	Wat leveren het inzagerecht en de notificatieplicht in de praktijk op?	30
4.3	Conclusie	31
5	Conclusies	33
5.1	Onderzoeksvragen	33
5.2	Beantwoording van de onderzoeksvragen	33
5.2.1	Onderzoeksvraag 1	33
5.2.2	Onderzoeksvraag 2	35
6	Aanbevelingen en nakomen wettelijke verplichtingen	39
6.1	Aanbevelingen	39
6.1.1	AIVD	39
6.1.2	MIVD	39
6.2	Nakomen wettelijke verplichtingen	40
6.2.1	AIVD	40
6.2.2	MIVD	40

CTIVD nr. 54

SAMENVATTING

van het toezichtsrapport
over de uitvoering van inzageverzoeken
persoonsgegevens door de AIVD en de MIVD

Inzagerecht persoonsgegevens

De Commissie van Toezicht op de Inlichtingen- en Veiligheidsdiensten (CTIVD) heeft een onderzoek verricht naar de uitvoering van inzageverzoeken over persoonsgegevens door de Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst (AIVD) en de Militaire Inlichtingen- en Veiligheidsdienst (MIVD). Het recht op kennisneming (ook wel het recht op inzage genoemd) houdt in dat een ieder het recht heeft inzage te krijgen in door de AIVD en de MIVD verwerkte persoonsgegevens. Kennisname van persoonsgegevens kan door de diensten worden geweigerd in verband met bescherming van de privacy van derden en op basis van één van de in de Wiv 2002 genoemde weigeringsgronden, bijvoorbeeld omdat de gegevens zicht geven op het actuele kennisniveau van de dienst of op de identiteit van bronnen. Actuele persoonsgegevens (jonger dan vijf jaar of nog relevant voor een lopend onderzoek) mogen niet worden vrijgegeven. De dienst mag zelfs geen uitsluitel geven of deze gegevens aanwezig zijn. Dit betekent dat alleen niet-actuele persoonsgegevens, binnen eerder genoemd kader, in aanmerking komen voor inzage.

Context van het onderzoek

Dit onderzoek betreft de tweede (en laatste) fase van een onderzoek met als thema 'transparantie over de verwerking van persoonsgegevens door de AIVD en de MIVD'. De eerste fase zag op de uitvoering van de notificatieplicht door de diensten (toezichtsrapport nr. 51, feb. 2017). De achterliggende gedachte van het transparantiebeginsel is dat iedere burger er kennis van moet kunnen hebben dat zijn persoonsgegevens zijn verwerkt, en ook dat burgers zodoende (beter) in staat zijn hun grondrechten te effectueren door een vermeend onrechtmatig handelen aan de orde te kunnen stellen. De notificatieplicht van de diensten en het recht op inzage van de burger beogen hieraan bij te dragen.

Wat leveren het recht op inzage en de notificatieplicht op in de praktijk?

Uit de praktijk blijkt dat de bijdrage van deze instrumenten aan de transparantie over persoonsgegevens beperkt is. De in de Wiv 2002 genoemde weigeringsgronden staan dikwijls aan inzage in persoonsgegevens in de weg. Uit het onderzoek van de CTIVD blijkt dat de diensten de wettelijke weigeringsgronden, behoudens enkele gevallen, op rechtmatige wijze (dat wil zeggen op goede gronden) toepassen. Zij geven over het algemeen de gegevens vrij die behoren te worden vrijgegeven. De diensten stellen zich hierbij ruimhartiger op dan in het verleden soms het geval was.

Onderzoeksvragen

De CTIVD heeft onderzocht of de AIVD en de MIVD op rechtmatige wijze uitvoering hebben gegeven aan de behandeling van inzageverzoeken over persoonsgegevens.

Onderzoeksvraag 1

Zijn de onderzochte inzagebesluiten in de onderzoeksperiode op goede gronden (inhoud), binnen de wettelijke termijn en op het juiste niveau (procedure) genomen?

Inzagebesluiten AIVD

Bij de AIVD zijn steekproefsgewijs negentien inzagebesluiten uit 2016 onderzocht. In al deze gevallen zijn niet-actuele persoonsgegevens aangetroffen, die gedeeltelijk zijn vrijgegeven.

Van de negentien onderzochte inzagebesluiten was in vijf besluiten op onderdelen sprake van onrechtmatigheden, in de zin dat bepaalde persoonsgegevens ten onrechte niet zijn vrijgegeven met een beroep op een weigeringsgrond. Deze gegevens zullen opnieuw op vrijgave moeten worden beoordeeld. In de overige (veertien) inzagebesluiten zijn de wettelijke weigeringsgronden op rechtmatige wijze toegepast.

De onderzochte inzagebesluiten zijn niet steeds binnen de wettelijke termijn afgehandeld. Dat was aan de orde bij zeven besluiten. Hier is sprake van een onrechtmatigheid.

Geen van de onderzochte besluiten is op het juiste interne besluitvormingsniveau genomen. Dit is onrechtmatig. Het is aan de minister als verantwoordelijk bestuursorgaan om aan dit oordeel een conclusie te verbinden over het effect hiervan voor alle onderzochte inzagebesluiten.

Inzagebesluiten MIVD

Gezien het geringe aantal inzageverzoeken over persoonsgegevens bij de MIVD, richtte het onderzoek zich daar op alle inzagebesluiten uit 2015 en 2016. Hier zijn tien inzagebesluiten onderzocht. In vier van deze besluiten zijn niet-actuele persoonsgegevens aangetroffen, die gedeeltelijk zijn vrijgegeven. Vijf van de overige besluiten, waarin geen (niet-actuele) gegevens zijn aangetroffen, zijn terecht geheel afgewezen. Eén van de tien besluiten is in overeenstemming met de wet niet-ontvankelijk verklaard.

Slechts in één inzagebesluit, waarin niet-actuele persoonsgegevens zijn aangetroffen, zijn bepaalde gegevens ten onrechte geweigerd met een beroep op een bepaalde wettelijke grond. Hier is sprake van een onrechtmatigheid. Deze gegevens zullen opnieuw op vrijgave moeten worden beoordeeld. In de overige drie inzagebesluiten, waarin niet-actuele persoonsgegevens zijn aangetroffen, zijn de weigeringsgronden rechtmatig toegepast.

In drie van de tien onderzochte inzagebesluiten is de wettelijke termijn niet gehaald. Dit is onrechtmatig.

Alle onderzochte inzagebesluiten zijn op het juiste besluitvormingsniveau genomen.

Onderzoeksvraag 2

Zijn er voldoende waarborgen ingebouwd in het inzageproces om op rechtmatige wijze uitvoering aan de wettelijke verplichting te kunnen geven?

Waarborgen in het inzageproces zijn van belang om een rechtmatige uitvoering van inzageverzoeken en de rechtsgelijkheid te bevorderen en het risico op onrechtmatigheden te verkleinen. Het gaat hierbij om waarborgen die verband houden met het overzicht over het inzageproces en het naleven van de wettelijke termijnen, de inrichting van het naslagproces om zo groot mogelijke volledigheid te garanderen, de juiste besluitvorming over een inzageverzoek en het afleggen van verantwoording.

Organisatie inzageproces AIVD

De AIVD voorziet in meerdere van bovengenoemde waarborgen in het inzageproces. Zo bestaat er een centraal overzicht en een centrale bewaking van de voortgang van het inzageproces. Het naslagproces is zo ingericht om de grootst mogelijke volledigheid te bewerkstelligen. De beoordeling van de persoonsgegevens op vrijgave wordt meermaals getoetst. De AIVD waarborgt hierdoor een consistente besluitvorming in beleid en werkwijze. Hierdoor is de AIVD over het algemeen in staat op een rechtmatige wijze uitvoering te geven aan de behandeling van inzageverzoeken over persoonsgegevens.

Enkele aandachtspunten in de organisatie van het inzageproces brengen risico's met zich mee op onrechtmatigheden. De CTIVD beveelt aan deze punten op korte termijn op te lossen, waaronder:

1. Het overschrijden van de termijn bij de afhandeling van inzageverzoeken.
2. Er vindt geen structurele verslaglegging plaats van de besluitvorming en van afwegingen tijdens interne gezamenlijke overleggen over specifieke individuele inzageverzoeken. Dit maakt het inzageproces minder inzichtelijk.
3. Bij de werkwijze van de bezwaarcommissie van de afdeling Juridische Zaken van de AIVD is een onbevooroordeelde heroverweging van het initiële besluit onvoldoende geborgd.

Organisatie inzageproces MIVD

Ook de MIVD voorziet in meerdere van de bovengenoemde waarborgen in het inzageproces. Ook hier bestaat een centraal overzicht en een centrale bewaking van de voortgang van het inzageproces. Het naslagproces is over het algemeen zo ingericht om de grootst mogelijke volledigheid te bewerkstelligen. Al past hierbij wel een aantal aandachtspunten (zie hierna). De beoordeling van de persoonsgegevens op vrijgave wordt meermaals getoetst. De MIVD waarborgt hierdoor een consistente besluitvorming in beleid en werkwijze. Ook de MIVD is over het algemeen in staat op een rechtmatige wijze uitvoering te geven aan de behandeling van inzageverzoeken over persoonsgegevens.

Meerdere punten in de organisatie van het inzageproces verdienen echter op korte termijn aandacht, waaronder:

1. Het overschrijden van de termijn bij de afhandeling van inzageverzoeken.
2. Als de termijn wordt overschreden, ontvangt de verzoeker vaak geen verdagingsbrief, terwijl dit wettelijk verplicht is.
3. Drie van de vier operationele afdelingen die een naslag voor inzageverzoeken verrichten, leggen niet structureel vast op welke wijze wordt gezocht.
4. De MIVD stuurt geen afschriften van afwijzende beslissingen op inzageverzoeken aan de CTIVD, terwijl dit wettelijk verplicht is.

TOEZICHTSRAPPORT

over de uitvoering van inzageverzoeken
persoonsgegevens door de AIVD en de MIVD

1 Inleiding

1.1 Begripsomschrijving

Het recht op kennisneming (ook wel het recht op inzage genoemd) houdt in dat een ieder het recht heeft inzage te krijgen in door de Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst (AIVD) en de Militaire Inlichtingen- en Veiligheidsdienst (MIVD) verwerkte gegevens.

Het kan daarbij gaan om eigen persoonsgegevens (art. 47 Wet op de inlichtingen- en veiligheidsdiensten, Wiv 2002), persoonsgegevens van een overleden naaste (art. 50 Wiv 2002) of om andere gegevens dan persoonsgegevens, dat wil zeggen gegevens die betrekking hebben op een bestuurlijke aangelegenheid, zoals een organisatie, gebeurtenis of thema (art. 51 Wiv 2002).

Het inzageproces begint met de vraag van een burger inzage te krijgen in door de AIVD of de MIVD verwerkte gegevens. In de Wiv 2002 wordt gesproken over een aanvraag tot kennisname. De persoon die de aanvraag doet, wordt aangeduid als aanvrager. In de praktijk van de diensten wordt een aanvraag aangeduid als inzageverzoek en de aanvrager als verzoeker.¹

Naar aanleiding van een inzageverzoek zoeken de diensten in de verwerkte gegevens naar gegevens die relevant zijn in relatie tot het verzoek. Dit zoekproces heet in de praktijk van de diensten het verrichten van naslag.²

Het recht op inzage is niet absoluut. De Wiv 2002 regelt dat bepaalde aangetroffen (persoons) gegevens niet mogen worden vrijgegeven. Hiertoe is een aantal weigeringsgronden opgenomen die samenhangen met de bescherming van de nationale veiligheid. Weigering kan bijvoorbeeld aan de orde zijn omdat de (persoons)gegevens zicht geven op het actuele kennisniveau van de dienst of op de identiteit van bronnen (art. 53 en 55 Wiv 2002).³ Ook mag een dienst persoonsgegevens van derden

¹ Zie in gelijke zin artikel 1:3 lid 3 Algemene wet bestuursrecht (Awb). Hierin wordt onder aanvraag verstaan: een verzoek van een belanghebbende, een besluit te nemen. In dit rapport worden de termen verzoeker en inzageverzoek aangehouden.

² De term naslag wordt in dit rapport gehanteerd.

³ In Bijlage II, paragraaf 5.1, en 5.2, wordt nader ingegaan op de wettelijke weigeringsgronden en hun toepassing.

niet openbaren.⁴ Indien een inzageverzoek (geheel of gedeeltelijk) wordt afgewezen, dan dient de Commissie van Toezicht op de Inlichtingen- en Veiligheidsdiensten (CTIVD) daarvan gemotiveerd op de hoogte te worden gesteld (art. 55 lid 3 Wiv 2002).

De minister dient binnen drie maanden op een inzageverzoek te beslissen. Deze termijn kan eenmalig met vier weken worden verlengd. Een verzoeker kan de betrokken minister in gebreke stellen indien de wettelijke termijnen niet gehaald worden.⁵ Een beslissing op een inzageverzoek is een beschikking als bedoeld in artikel 1:3 Algemene wet bestuursrecht (Awb).⁶ In de praktijk van de diensten worden deze beschikkingen aangeduid als inzagebesluiten.⁷

De wet regelt dat de verzoeker op verschillende wijzen in kennis kan worden gesteld van de gegevens die kunnen worden vrijgegeven (art. 52 Wiv 2002). Dit kan door het verstrekken van een kopie van het document waarin de gegevens zijn neergelegd of door de letterlijke inhoud in een andere vorm te verstrekken, door inzage van de inhoud toe te staan, door een uittreksel of samenvatting van de inhoud van een document (parafraze) te geven of door inlichtingen uit het document te verschaffen.

Indien de verzoeker het niet eens is met het inzagebesluit, bijvoorbeeld omdat hij vindt dat bepaalde gegevens ten onrechte niet zijn vrijgegeven of omdat hij vermoedt dat er meer gegevens bij de dienst bekend zijn dan die met het inzagebesluit zijn vrij gegeven, dan staan voor hem de rechtsmiddelen van de Awb open (bezwaar bij de betreffende minister en beroep en hoger beroep bij de bestuursrechter).

1.2 Inhoud van het onderzoek

Dit onderzoek heeft zich gericht op de uitvoering van inzageverzoeken die zien op persoonsgegevens. Persoonsgegevens zijn gegevens die betrekking hebben op een identificeerbare of geïdentificeerde, individuele natuurlijke persoon (art. 1 onder e Wiv 2002). Hieronder vallen inzageverzoeken over eigen persoonsgegevens als ook inzageverzoeken die zien op persoonsgegevens van bepaalde overleden naasten (echtgenoot, geregistreerd partner, kind of ouder van de verzoeker). Het door de diensten verwerken van persoonsgegevens kan in het bijzonder een inbreuk op de grondrechten van individuen opleveren.

Over het onderwerp inzageverzoeken heeft de CTIVD in beperkte mate in een toezichtsrapport gerapporteerd.⁸ Wel heeft de CTIVD het onderwerp een aantal jaren na de inwerkingtreding van de Wiv 2002 gemonitord. Dit houdt in dat elk halfjaar steekproefsgewijs een deel van de inzagebesluiten is beoordeeld. Haar bevindingen heeft de CTIVD gecommuniceerd aan de leiding van de diensten. Op deze wijze zijn bepaalde tekortkomingen in de behandeling van inzageverzoeken aan de orde gesteld. In de jaarverslagen van de CTIVD uit deze periode is het onderwerp ook steeds aan de orde gesteld. In het voorliggende rapport is het toetsingskader voor de behandeling van inzageverzoeken uitgewerkt en geactualiseerd. De CTIVD zal in het kader van haar reguliere toezichtstaak aandacht blijven besteden aan zowel de uitvoering van het recht op inzage als de notificatieplicht.

De CTIVD heeft onderzocht of de AIVD en de MIVD op rechtmatige wijze uitvoering hebben gegeven aan de behandeling van inzageverzoeken over persoonsgegevens. De wet voorziet in een aantal

⁴ De Wiv 2002 voorziet niet in de mogelijkheid tot kennisname van persoonsgegeven van derden, anders dan de in artikel 50 genoemde overleden naasten. Zie tevens Raad van State, 3 september 2013, ECLI:NL:RVS:2014:3264, r.o. 7.1.

⁵ Zie Bijlage II, paragraaf 6.3.

⁶ Het betreft immers een besluit van niet-algemene strekking (zie artikel 1:3 lid 2 Awb).

⁷ De term inzagebesluit wordt in dit rapport gehanteerd.

⁸ Toezichtsrapport van de CTIVD nr. 33 inzake de rubricering van staatsgeheimen door de AIVD, *Kamerstukken II* 2011/12, 30 977, nr. 47 (bijlage), paragraaf 10.2, beschikbaar op www.ctivd.nl.

gronden die aan vrijgave van persoonsgegevens in de weg staat (art. 53 jo. 55 Wiv 2002). Het behoort tot de taak van de CTIVD te beoordelen of de weigeringsgronden rechtmatig zijn toegepast. Deze toets houdt in dat beoordeeld wordt of een toegepaste grond daadwerkelijk aan vrijgave van de gegevens in de weg staat. Indien een grond onjuist of te ruim geïnterpreteerd wordt dan botst dit met het recht op inzage. Hierbij heeft de CTIVD ook beoordeeld of de besluiten tijdig zijn genomen en op het juiste niveau. De CTIVD heeft bij beide diensten inzagebesluiten en de werkdossiers die voor de behandeling van het inzageverzoek zijn samengesteld, bekeken. Inzagebesluiten die onderwerp zijn (geweest) van een bezwaar- en/of beroepsprocedure zijn buiten beschouwing gelaten.⁹

Bij de AIVD zijn steekproefsgewijs negentien inzagebesluiten uit 2016 onderzocht.

Gezien het geringe aantal inzageverzoeken over persoonsgegevens bij de MIVD, richtte het onderzoek zich daar op alle inzagebesluiten uit 2015 en 2016. Hier zijn tien inzagebesluiten onderzocht.

Daarnaast heeft de CTIVD gekeken naar het beleid, de werkwijze en de organisatie van de behandeling van inzageverzoeken. Hierbij is met name onderzocht of er voldoende waarborgen zijn ingebouwd in het proces om op een rechtmatige wijze uitvoering te kunnen geven aan de wettelijke verplichting. Een procedure waarin voldoende waarborgen zijn opgenomen zal de rechtmatige uitvoering van inzageverzoeken en de rechtsgelijkheid bevorderen alsook het risico op onrechtmatigheden verkleinen.¹⁰

Een nadere toelichting op de onderzoeksopzet, methodiek en de afbakening van het onderzoek is te vinden in Bijlage I.

In dit rapport staan twee onderzoeksvragen centraal:

1. Zijn de onderzochte inzagebesluiten in de onderzoeksperiode op goede gronden (inhoud), binnen de wettelijke termijn en op het juiste niveau (procedure) genomen?
2. Zijn er voldoende waarborgen ingebouwd in het inzageproces om op rechtmatige wijze uitvoering aan de wettelijke verplichting te kunnen geven?

De concrete antwoorden op deze vragen zijn samengebracht in hoofdstuk 5. De bevindingen voor de AIVD zijn opgenomen in hoofdstuk 2 en voor de MIVD in hoofdstuk 3.

1.3 Bestuursrechtelijke procedures

In de wetsgeschiedenis is opgenomen dat een mededeling aan de CTIVD als bedoeld in artikel 55 lid 3 Wiv 2002, namelijk het toesturen met motivering van een (deels) afgewezen inzagebesluit, gevolgen kan hebben voor individuele beslissingen.¹¹ De wetgever stelt dat indien de CTIVD van mening is dat in een concreet geval niet overeenkomstig de wettelijke bepalingen is gehandeld zij de dienst daarvan op de hoogte kan stellen. Als de dienst bij nader inzien de mening van de CTIVD deelt, dan kan het verzoek alsnog worden gehonoreerd. Als de dienst de mening van de CTIVD niet deelt, dan

⁹ Zie hierover nader Bijlage I.

¹⁰ Zie hiervoor nader Bijlage II, paragraaf 8.

¹¹ Zie Bijlage II, paragraaf 7.4.

kan laatstgenoemde hierover de betrokken minister en het parlement inlichten.¹² Uit het voorgaande volgt dat de wetgever van mening is dat het feit dat een inzagebesluit onherroepelijk is, niet met zich mee brengt dat achteraf geen wijziging kan worden aangebracht in de gegevens die met het besluit samenhangen.

Het onderzoek richt zich op onherroepelijke inzagebesluiten over persoonsgegevens waartegen door de verzoekers geen bezwaar en beroep is aangetekend.¹³ De omstandigheid dat deze inzagebesluiten onherroepelijk zijn, sluit naar het oordeel van de CTIVD niet uit dat de beoordeling van dergelijke besluiten in dit onderzoek gevolgen kan hebben voor individuele (onherroepelijke) beslissingen, in die zin dat de minister, in navolging van een aanbeveling van de CTIVD, na herbeoordeling van een inzagebesluit kan beslissen bepaalde gegevens toch vrij te geven.

1.4 Leeswijzer

Het rapport is als volgt opgebouwd:

Hoofdstuk 2: *Bevindingen van het onderzoek bij de AIVD.*

Hoofdstuk 3: *Bevindingen van het onderzoek bij de MIVD.*

Hoofdstuk 4: *De functionaliteit van het recht op inzage en de notificatieplicht.*

Hoofdstuk 5: *Conclusies.*

Hoofdstuk 6: *Aanbevelingen en nakomen wettelijke verplichtingen.*

Verder horen bij dit rapport drie afzonderlijke openbare bijlagen.

Bijlage I: Opzet en methodiek van het onderzoek.

Bijlage II: Toetsingskader.

Bijlage III: Begrippenlijst.

Dit rapport heeft geen geheime bijlage(n).

¹² *Kamerstukken I 2001/02, 25 877, nr. 58a, p. 18.*

¹³ De CTIVD doet in het onderhavige onderzoek geen uitspraken over de besluitvorming in individuele inzageverzoeken die onderwerp zijn, dan wel zijn geweest, van een bezwaar- en/of beroepsprocedure. Nu in de bezwaarprocedure en de procedures in beroep en hoger beroep in beginsel van alle achterliggende stukken kennis kan worden genomen en op basis van die stukken een gefundeerde beslissing kan worden genomen, is hier ook geen reden toe; zie ook Bijlage I.

2 Bevindingen AIVD

2.1 Onderzochte inzagebesluiten

In deze paragraaf wordt de onderzoeksvraag beantwoord of de onderzochte inzagebesluiten in de onderzoeksperiode op rechtmatige wijze zijn genomen. Hierbij is enerzijds beoordeeld of de beslissing op goede gronden is genomen, met andere woorden of aan de wettelijke weigeringsgronden op rechtmatige wijze toepassing is gegeven (inhoud) en anderzijds of de beslissing binnen de wettelijke termijn en op het juiste niveau is genomen (procedure).

In de onderzoeksperiode (2016) zijn de inzagebesluiten persoonsgegevens van de AIVD steekproefsgewijs onderzocht.¹⁴ In totaal zijn in 2016 62 inzagebesluiten over persoonsgegevens genomen. Ten aanzien van 3 inzagebesluiten geldt dat zij ten tijde van het onderzoek onderwerp waren geweest van een bezwaar- of beroepsprocedure. Ten aanzien van 6 van deze 62 besluiten stond ten tijde van het onderzoek door de CTIVD nog bezwaar dan wel beroep open voor de verzoeker. Deze 9 besluiten zijn door de CTIVD niet in haar onderzoek betrokken. Van de overgebleven 53 besluiten heeft de CTIVD er 19 op inhoud bestudeerd. Deze zijn willekeurig gekozen. De CTIVD heeft naar haar oordeel een representatief beeld van de uitvoering van de wettelijke bepalingen verkregen.

Het onderzoek heeft een aantal onrechtmatigheden aan het licht gebracht:

- In vijf inzagebesluiten heeft de AIVD kennisname van bepaalde gegevens¹⁵ ten onrechte geweigerd.
- Zeven van de negentien onderzochte inzageverzoeken zijn niet binnen de wettelijke termijn afgehandeld.
- De onderzochte inzagebesluiten zijn niet op het juiste niveau genomen.

Afgezien van de onder de eerste bullet genoemde gevallen is de CTIVD van oordeel dat de AIVD in de onderzoeksperiode het toetsingskader op rechtmatige wijze heeft nageleefd. Dat betekent dat de AIVD op goede gronden heeft beoordeeld of de verzochte persoonsgegevens al dan niet konden worden vrijgegeven. De AIVD heeft op juiste wijze toepassing gegeven aan de wettelijke weigeringsgronden.

2.2 Beoordeling van de onderzochte inzagebesluiten

2.2.1 De gronden

Het onderzoek heeft het algemeen beeld opgeleverd dat op rechtmatige wijze toepassing wordt gegeven aan de wettelijke weigeringsgronden. Kennisneming van verwerkte persoonsgegevens wordt zelden geweigerd op basis van de relatieve weigeringsgronden (art. 55 lid 2 Wiv 2002).¹⁶ In de

¹⁴ Een nadere toelichting op de methodiek wordt gegeven in Bijlage I.

¹⁵ Het gaat om een onderdeel van de besluiten, bv. een zinsnede, een pagina of meerdere pagina's; niet om alle in het kader van een inzageverzoek aangetroffen persoonsgegevens.

¹⁶ De absolute weigeringsgronden zijn weergegeven in de artikelen 53 en 55 lid 1 Wiv 2002. Kennisname van gegevens kan worden geweigerd indien zij zicht geven op het actueel kennisniveau van de dienst, en voor zover verstrekking van de gegevens waarop het verzoek betrekking heeft a. de eenheid van de Kroon in gevaar zou kunnen brengen, b. de nationale veiligheid zou kunnen schaden (hieronder begrepen bronbescherming en actuele werkwijze), c. bedrijfs- en fabricagegegevens betreft die door natuurlijke personen of rechtspersonen vertrouwelijk aan de overheid zijn medegedeeld.

praktijk spelen alleen de absolute weigeringsgronden een rol bij de beoordeling van vrijgave van persoonsgegevens door de dienst (art. 53 en 55 lid 1 Wiv 2002).¹⁷

In vijf inzagebesluiten komt de CTIVD echter tot het oordeel dat kennisneming van bepaalde persoonsgegevens niet op de aangegeven grond geweigerd had mogen worden. Deze gevallen worden hieronder nader omschreven. Daarbij past de kanttekening dat waar hier gesproken wordt over ‘gevallen’ bedoeld wordt (een set van) persoonsgegevens die zijn opgenomen in een bepaald document. Het kan hierbij gaan om een zinsnede, een pagina of meerdere pagina’s. In geen van de gevallen gaat het om alle in het kader van een inzageverzoek aangetroffen persoonsgegevens.

Uit onderzoek is gebleken dat in één geval kennisneming van bepaalde politiegegevens is geweigerd wegens bronbescherming. De Raad van State heeft geoordeeld dat bronbescherming niet van toepassing is indien de bron een publiekrechtelijke organisatie is die verplicht is om aan de diensten informatie te verstrekken. Een voorbeeld van een dergelijke organisatie is de politie, die op grond van artikel 62 Wiv 2002 informatie aan de inlichtingen- en veiligheidsdiensten moet verstrekken.¹⁸ Dit artikel bepaalt dat de politie gegevens die voor een dienst van belang kunnen zijn, door tussenkomst van de regionale eenheid als bedoeld in artikel 60 Wiv 2002, aan de diensten doet toekomen. Dat de politie gegevens aan de diensten verstrekt is dus niet onbekend. Het is niet uitgesloten dat er zich een situatie voordoet waarin het enkele feit dat bekend is dat de politiegegevens aan de dienst verstrekt, de nationale veiligheid schaadt. Het is de CTIVD niet gebleken dat daarvan in het bewuste geval sprake is. De CTIVD is van oordeel dat kennisname van de hier bedoelde politiegegevens ten onrechte op grond van bronbescherming is geweigerd. De CTIVD acht dit onrechtmatig.

De CTIVD heeft geconstateerd dat gegevens in één geval niet zijn vrijgegeven vanwege bronbescherming, terwijl kennisname van die gegevens niet zonder meer op die grond kon worden geweigerd. Ook na nadere bestudering heeft de CTIVD niet kunnen vaststellen dat de gegevens afkomstig zijn van een bron die bescherming behoeft. Over deze gegevens zijn schriftelijk vragen gesteld aan de AIVD. De beantwoording van die vragen leidt echter niet tot een ander oordeel. De CTIVD komt dan ook tot het oordeel dat kennisname van de gegevens ten onrechte op grond van bronbescherming is geweigerd. De CTIVD acht dit onrechtmatig.

De CTIVD stelt vast dat in één geval gegevens niet zijn vrijgegeven, omdat er sprake zou zijn van een actuele werkwijze. De CTIVD heeft over de toepassing van de weigeringsgrond vragen gesteld aan de AIVD. In antwoord daarop heeft de AIVD aangegeven dat de bewuste werkwijze de verwerking van gegevens afkomstig van onderzoeken naar personen, bedrijven en stichtingen, benaderingsonderzoeken en veiligheidsonderzoeken betreft. De door de AIVD omschreven werkwijze is niet onbekend; uit de Wiv 2002 volgt immers reeds dat de dienst deze werkwijze hanteert. Uit de door de AIVD gegeven motivering blijkt niet dat de onbekendheid van de werkwijze gelegen is in de persoon jegens wie de werkwijze is toegepast.¹⁹ Gelet op het voorgaande is de CTIVD van oordeel dat kennisname van de bewuste gegevens niet op genoemde grond kan worden geweigerd. Er is hier sprake van een onrechtmatigheid.

De bovengenoemde gevallen ten aanzien waarvan de CTIVD heeft geoordeeld dat kennisname van bepaalde gegevens op onjuiste grond is geweigerd dienen op korte termijn opnieuw op vrijgave te worden beoordeeld.

¹⁷ Zie Bijlage II voor een beschrijving van de relatieve en absolute weigeringsgronden.

¹⁸ Raad van State, 21 december 2011, ECLI:NL:RVS:2011:BU8858, r.o. 2.5.1.

¹⁹ Zie voor de uitleg van de toepassing van de weigeringsgrond Bijlage II, paragraaf 5.1.2.

De CTIVD heeft ten aanzien van twee inzagebesluiten geconstateerd dat inzage in verwerkte persoonsgegevens ten onrechte is geweigerd. Hierover zijn schriftelijk vragen gesteld aan de AIVD. De dienst heeft aan de CTIVD laten weten dat de gegevens inderdaad kunnen worden vrij gegeven, maar dat de gegevens niet aan de betreffende verzoekers zullen worden vrijgegeven, omdat reeds onherroepelijk op de inzageverzoeken is beslist. De CTIVD is van mening dat dit niet aan vrijgave in de weg staat en beveelt de minister aan de bewuste gegevens alsnog aan de verzoekers te doen toekomen.²⁰

2.2.2 De wettelijke termijn

De CTIVD heeft geconstateerd dat in twaalf van de negentien onderzochte inzagebesluiten binnen de door de wet gestelde termijn afhandeling van het inzageverzoek heeft plaatsgevonden. Bij zeven inzagebesluiten was dat niet het geval. Het betreft inzageverzoeken waarbij aan de verzoekers na verloop van drie maanden een eerste verdaging is gestuurd. Artikel 47 lid 1 Wiv 2002 bepaalt dat binnen drie maanden op een inzageverzoek moet worden besloten en dat deze termijn voor ten hoogste vier weken kan worden verdaagd. De CTIVD beoordeelt de overschrijding van de wettelijke termijn en de verdagingstermijn ten aanzien van de hiervoor genoemde zeven verzoeken dan ook als onrechtmatig. Wel spreekt de CTIVD er waardering voor uit dat de AIVD de verzoeker (schriftelijk) na het verloop van de wettelijke termijnen op de hoogte houdt van de vertraging in de behandeling van zijn inzageverzoek. Opmerking verdient hier nog dat een verzoeker de betrokken minister in gebreke kan stellen indien de wettelijke termijnen niet gehaald worden.²¹ Dit is inzake de onderzochte inzagebesluiten niet gebeurd.

2.2.3 Het besluitvormingsniveau

Uit de Mandaatbesluiten BZK (2012 en 2016), die gedurende de onderzoeksperiode van toepassing waren, volgt dat het diensthoofd van de AIVD de bevoegdheid heeft te beslissen op inzageverzoeken.²² Het diensthoofd kan deze bevoegdheid weer verder mandateren (ondermandaat) en kan daarbij bepalen dat degene aan wie hij de bevoegdheid mandateert de bevoegdheid ook weer aan een ander kan mandateren. Het diensthoofd verleent ondermandaat bij schriftelijk besluit.²³

Uit het onderzoek is gebleken dat inzagebesluiten namens het plaatsvervangend diensthoofd 'b/a', dat wil zeggen bij afwezigheid, worden getekend door het hoofd van de afdeling Juridische Zaken. De CTIVD heeft hierover vragen gesteld aan de AIVD. De dienst heeft in antwoord op de vragen laten weten dat inzagebesluiten standaard worden ondertekend door het hoofd van de afdeling Juridische Zaken van de AIVD. Indien er sprake is van een politiek, bestuurlijke of publicitair gevoelige zaak, wordt het inzagebesluit ondertekend door het plaatsvervangend diensthoofd. De AIVD heeft aan de CTIVD een besluit van het diensthoofd van mei 2002 doen toekomen. Dit besluit houdt in dat de bevoegdheid te beslissen op inzageverzoeken gemandateerd wordt aan het plaatsvervangend diensthoofd. Dit besluit houdt tevens in dat doorverlening van de bevoegdheid niet is toegestaan.

Uit het voorgaande volgt dat het hoofd van de afdeling Juridische Zaken niet bevoegd is te beslissen op inzageverzoeken. De onderzochte inzageverzoeken zijn aldus niet op het juiste niveau genomen. De CTIVD acht deze werkwijze onrechtmatig. Het is aan de minister als verantwoordelijk bestuursorgaan om aan dit oordeel een conclusie te verbinden over het effect hiervan voor alle onderzochte inzagebesluiten.

²⁰ Zie hierover nader paragraaf 1.3 en Bijlage II, paragraaf 7.4.

²¹ Zie Bijlage II, paragraaf 6.3.

²² Artikel 4.3 Mandaatbesluit BZK 2012, 25 juli 2015, *Staatscourant* 2012/15354 en artikel 4.3 Mandaatbesluit BZK 2016, 29 september 2016, *Staatscourant* 2016/50915 (terugwerkende kracht tot 1 april 2016).

²³ Zie de artikelen 4.3, 4.12 en 4.13 BZK 2012 en de artikelen 4.3, 4.7 en 4.8 BZK 2016; Zie tevens Bijlage II, paragraaf 6.2.

2.2.4 Opnemen zienswijze

De CTIVD heeft geconstateerd dat in de onderzochte inzagebesluiten over persoonsgegevens consequent wordt vermeld dat de verzoeker de mogelijkheid heeft om een zienswijze over de gegevens op te laten nemen in het dossier bij de dienst (art. 48 Wiv 2002).²⁴ Deze zienswijze wordt bij de desbetreffende gegevens gevoegd. Van deze mogelijkheid maken verzoekers soms gebruik.

2.3 Organisatie van de behandeling van inzageverzoeken

In deze paragraaf wordt de onderzoeksvraag beantwoord of er voldoende waarborgen in het inzageproces zijn ingebouwd om op rechtmatige wijze uitvoering aan de inzageverzoeken te kunnen geven. De procedurele waarborgen die de CTIVD van belang acht, zijn weergegeven in paragraaf 8 van Bijlage II bij dit rapport (het toetsingskader). Het gaat daarbij om waarborgen die verband houden met het overzicht over het proces en het bewaken van de wettelijke termijnen, de volledigheid van de naslag die wordt verricht naar aanleiding van een inzageverzoek, de juiste besluitvorming en het afleggen van verantwoording. Een procedure waarin waarborgen zijn opgenomen die verband houden met deze aspecten, zal de rechtmatige uitvoering van inzageverzoeken en de rechtsgelijkheid bevorderen alsook het risico op onrechtmatigheden verkleinen.

Uit het onderzoek is gebleken dat er voorzien wordt in verschillende procedurele waarborgen voor de uitvoering van inzageverzoeken. De waarborgen worden hieronder besproken. Zij zijn daarbij gecategoriseerd naar het moment in het inzageproces waarin zij een rol spelen. Van belang om in dat kader nog te noemen is dat deze waarborgen met elkaar interacteren en dat sommige waarborgen op verschillende momenten in het proces een functie vervullen. Zo is de verslaglegging van de gehanteerde weigeringsgronden en de motivering daarvan niet alleen belangrijk in het kader van de controle door de CTIVD of de bestuursrechter, maar ook vanwege de toetsing die binnen de dienst zelf plaatsvindt.

2.3.1 Overzicht over het proces en bewaking van de termijnen

Inzageverzoeken dienen door de diensten voortvarend te worden uitgevoerd. Teneinde deze voortvarendheid te borgen, is het van belang dat de administratieve processen zo zijn ingericht dat een verzoek zo snel mogelijk bij de juiste afdeling en persoon belandt. Daarnaast is het voor een correcte en voortvarende afhandeling van inzageverzoeken noodzakelijk dat binnen de dienst overzicht bestaat over het proces dat ziet op inzageverzoeken als geheel en individuele verzoeken in het bijzonder.²⁵ Bevorderlijk daarvoor kan zijn dat in het proces wordt voorzien in een centrale coördinatie en sturing.

²⁴ Degene die kennis heeft genomen van verwerkte persoonsgegevens, kan daaromtrent een schriftelijke verklaring overleggen, die door een dienst bij de desbetreffende gegevens wordt gevoegd (art. 48 lid 1 Wiv 2002). De betrokkene kan in de verklaring aangeven of de verwerkte gegevens volgens hem verbeterd, verwijderd of aangevuld moeten worden. Dit kan alleen over de hem betreffende gegevens en dus niet ten aanzien van gegevens die op grond van artikel 50 Wiv 2002 worden ingezien (persoonsgegevens van een overleden naaste). De wet voorziet niet in een recht voor de betrokkene om de hem betreffende gegevens te (doen) corrigeren; *Kamerstukken II 1997/98*, 25 877, nr. 3, p. 66; zie ook Bijlage II, paragraaf 6.5. Het onderwerp is aan de orde gesteld in hoofdstuk 7 van het evaluatierapport over de Wiv 2002 van de evaluatiecommissie Dessens, 2 december 2013. De commissie Dessens deed de aanbeveling tot invoering van een correctierecht. De regering heeft deze aanbeveling niet overgenomen nu de Wiv 2002 in artikel 48 al voorziet in een recht om een verklaring over de gegevens te laten toevoegen aan het dossier (p. 7); *Kamerstukken II 2013/14*, 33 830, nr. 2 (kabinetsreactie).

²⁵ Het overzicht is ook van belang om na te kunnen gaan of een verzoek al eerder is gedaan, dan wel om te voorkomen dat meerdere afzonderlijke verzoeken in hun totaliteit toch zicht kunnen bieden op het actuele kennisniveau van de dienst.

Uit het onderzoek is het volgende gebleken:

- De AIVD kent een centrale organisatie van de uitvoering van inzageverzoeken.
 - De ontvangst, coördinatie en beoordeling van inzageverzoeken ligt bij de afdeling Juridische Zaken van de AIVD; deze afdeling is centraal georganiseerd.
 - De behandeling van inzageverzoeken geschiedt door vier bewerkers die hiervoor fulltime beschikbaar zijn. Zij worden ondersteund door een administratief medewerker. Deze administratief medewerker bewaakt onder meer de termijnen.
 - Per inzageverzoek is één bewerkverantwoordelijk voor de primaire beoordeling of de aangetroffen persoonsgegevens kunnen worden vrijgegeven.
 - De juridisch coördinator is verantwoordelijk voor de correcte behandeling van de inzageverzoeken en het inzageproces.
- Bij de uitvoering van inzageverzoeken maakt de AIVD gebruik van een centrale applicatie. Deze applicatie is overigens eveneens van belang in het kader van de herleidbaarheid van de afwegingen in het kader van de beoordeling en de verslaglegging (zie hierna onder 2.3.4):
 - In deze applicatie wordt het inzageverzoek digitaal beheerd. Per verzoek wordt een digitaal dossier aangelegd. In dit dossier zijn onder meer opgenomen: het inzageverzoek, de te beoordelen documenten, het inzagebesluit en correspondentie.
 - In de applicatie is eveneens zichtbaar welke gegevens niet worden vrijgegeven en welke weigeringsgronden daarbij van toepassing zijn.
 - De naslag van het archief wordt ook in de applicatie vastgelegd.
 - De applicatie is toegankelijk voor de bewerkers die belast zijn met de uitvoering van inzageverzoeken en de juristen van de afdeling Juridische Zaken.

Uit het voorgaande blijkt dat de organisatie van de behandeling van inzageverzoeken bij de AIVD gecentraliseerd is. Daarnaast wordt bij de behandeling van inzageverzoeken gebruik gemaakt van een centrale applicatie waarin onder meer de procedurele en inhoudelijke voortgang wordt vastgelegd. De bewaking van de termijnen is eveneens centraal belegd. De centrale organisatie van het inzageproces komt het overzicht dat binnen de organisatie bestaat over de behandeling van de inzageverzoeken ten goede.

Het voorgaande neemt echter niet weg dat de AIVD in de onderzoeksperiode in zeven van de negentien onderzochte inzageverzoeken de wettelijke termijn niet heeft gehaald.

Aandachtspunt

Het feit dat de wettelijke termijn met regelmaat wordt overschreden, is een aandachtspunt.

2.3.2 Volledigheid naslag in de archieven en de systemen van de dienst

De dienst dient naar aanleiding van een inzageverzoek te onderzoeken of de dienst persoonsgegevens heeft verwerkt. De naslag in de archieven en systemen, die naar aanleiding van een inzageverzoek plaatsvindt, dient zo volledig mogelijk te zijn. Om dit te bewerkstelligen, acht de CTIVD het van belang dat er binnen de dienst voldoende kennis bestaat over hoe in het archief en de systemen effectief en zo maximaal mogelijk gezocht kan worden naar de bewuste persoonsgegevens. Ook dient in een schriftelijke werkbeschrijving van het naslagproces te worden voorzien en dient per inzageverzoek te worden vastgelegd waar en hoe is gezocht.

Uit het onderzoek is het volgende gebleken:

- Het archief bestaat uit persoonsdossiers, onderwerpdossiers en losse documenten. De opbouw van het archief is complex.²⁶ Door middel van verschillende (digitale) ingangen zijn de bewaarde (persoons)gegevens goed toegankelijk.
- Een medewerker van het semi-statisch archief (hierna: het archief)²⁷ verricht de naslag in het archief en de systemen waarin geëvalueerde gegevens zijn opgenomen.
- Het archief beschikt over voldoende kennis om effectief en zo maximaal mogelijk naar persoonsgegevens te zoeken.
- Verder heeft het archief een werkwijze voor naslag ten behoeve van inzageverzoeken. Bij inzageverzoeken die zien op persoonsgegevens zoekt het archief via naam en geboortedatum naar een persoonsdossier van de verzoeker. Als in het inzageverzoek nog een aanknopingspunt wordt genoemd, bijvoorbeeld lidmaatschap van een organisatie, dan wordt dit bij de naslag betrokken.²⁸
- Het zoekproces wordt per inzageverzoek vastgelegd.
- Bij een naslag worden ook de gegevens die op grond van artikel 60 Wiv 2002 ten behoeve van de AIVD worden verzameld, meegenomen. Deze gegevens zijn eveneens opgeslagen in de systemen van de dienst.

De CTIVD stelt vast dat de kennis en werkbeschrijving van het archief en de vastlegging van het zoekproces bij afzonderlijke inzageverzoeken bijdraagt aan de grootst mogelijke volledigheid bij de naslag van persoonsgegevens.

2.3.3 Juiste beoordeling in het kader van een inzageverzoek

De wet bepaalt dat gegevens die naar aanleiding van een inzageverzoek bij de dienst zijn aangetroffen aan de verzoeker moeten worden vrijgegeven, tenzij één van de wettelijke weigeringsgronden daaraan in de weg staat.²⁹ Teneinde op juiste wijze invulling te geven aan deze wettelijke eis, acht de CTIVD het van belang dat er binnen de dienst voldoende (actuele) kennis is van de interpretatie en de toepassing van de wettelijke regeling over inzage, dat een consistente oordeelsvorming in de organisatie wordt bewaakt, dat er een (centraal) beleid en een (centrale) werkinstructie voor handen is en dat de jurisprudentie die ziet op het inzagerecht wordt bijgehouden.

Uit het onderzoek is het volgende gebleken:

- De AIVD heeft een werkinstructie waarin uitvoerig beschreven staat hoe de verschillende weigeringsgronden moeten worden uitgelegd en toegepast.
 - In deze werkinstructie wordt de toepassing van de wettelijke weigeringsgronden op de juiste wijze weergegeven.

²⁶ Rapport nr. 33 (2012), p. 45/50; Er is een generieke selectielijst vastgesteld per april 2016 (*Staatscourant* 2016/20699). De selectielijst was onderwerp van een gerechtelijke procedure, wat betekende dat er nog niet vernietigd mocht worden. De Raad van State verklaarde het beroep onlangs ongegrond; Raad van State, 3 mei 2017, ECLI:NL:2017:1177. Volgens de Archiefwet 1995 zijn overheidsorganen verplicht de onder hen berustende archiefbescheiden in goede, geordende en toegankelijke staat te brengen en te bewaren alsmede zorg te dragen voor de vernietiging van de daarvoor in aanmerking komende archiefbescheiden. Voor dit laatste dient een selectielijst opgesteld te worden. In het Archiefbesluit 1995 is aangegeven waaruit een selectielijst dient te bestaan. Zonder een selectielijst mag er geen vernietiging van gegevens plaatsvinden. Deze lijsten zijn niet alleen bedoeld om de 'oude archieven' van de diensten en hun voorgangers op te schonen, maar vooral om de informatiehuishouding in de toekomst te beheren en toegankelijk te houden.

²⁷ Het semi-statisch archief is de plaats bij een dienst waar documenten worden bewaard die niet meer beschikbaar zijn voor het operationele proces en die in afwachting zijn van toepassing van de generieke selectielijst op basis waarvan vernietiging of overbrenging naar het Nationaal Archief kan plaatsvinden.

²⁸ Raad van State, 3 sept. 2014, ECLI:NL:RVS:2014:3265, r.o. 6.1; Hieruit kan worden afgeleid dat de inspanningsverplichting van de diensten bij de naslag van inzageverzoeken over persoonsgegevens niet onbegrensd is, namelijk in beginsel beperkt tot persoonsdossiers (gegevens gerelateerd aan een bepaalde persoon), tenzij er andere aanknopingspunten voor de naslag worden geboden; zie ook Bijlage II, paragraaf 4.5.

²⁹ De weigeringsgronden staan beschreven in Bijlage II, paragraaf 5.1 en 5.2.

- Deze werkinstructie wordt actueel gehouden.
- De werkinstructie is beschikbaar voor de medewerkers die met de uitvoering van inzageverzoeken belast zijn.
- Indien de naslag staatsgeheime informatie oplevert dan wordt bekeken of de informatie gederubriceerd kan worden.
- De toetsing van de beoordeling is centraal georganiseerd.
 - De controle op de juistheid van de beoordeling vindt plaats door een bewerker die met inzage belast is, maar die niet betrokken is geweest bij de initiële beoordeling. Toetsing vindt daarna plaats door de juridisch coördinator op basis van het toelichtingsformulier;³⁰ bij opvallendheden bekijkt en toetst de juridisch coördinator de betreffende documenten.
 - Na toetsing door de juridisch coördinator wordt door één van de juristen werkzaam bij de afdeling Juridische Zaken een inzagebesluit opgesteld. Deze jurist toetst de beoordeling eveneens aan de hand van het toelichtingsformulier.
 - Het inzagebesluit wordt ter beoordeling en accordering voorgelegd aan de juridisch coördinator en daarna aan het hoofd van de afdeling Juridische Zaken.
 - Er vindt regelmatig gezamenlijk overleg plaats tussen de medewerkers die belast zijn met de uitvoering van inzageverzoeken en de juristen werkzaam bij de afdeling Juridische Zaken. Tijdens dit overleg worden soms vraagpunten met betrekking tot lopende inzageverzoeken besproken, als ook de stand van zaken en uitkomsten in bezwaar- en beroepsprocedures en ontwikkelingen in de jurisprudentie.

De AIVD voorziet door middel van een uitvoerige en actuele werkinstructie in een belangrijke waarborg voor een juiste en consistente besluitvorming ten aanzien van de vrijgave van persoonsgegevens. De primaire beoordeling over de vrijgave van gegevens wordt tweemaal getoetst. Deze toetsing komt de consistentie en uniformiteit in de besluitvorming ten goede.

Aandachtspunt

Uit het onderzoek is gebleken dat er geen verslaglegging plaatsvindt van de besluitvorming en afwegingen ten aanzien van specifieke individuele inzageverzoeken die soms tijdens het hiervoor genoemde gezamenlijk overleg worden genomen. Dit maakt het inzageproces en de besluitvorming minder inzichtelijk.

2.3.4 Herleidbaarheid, verantwoording en toezicht

In het kader van de controle en het toezicht op de werkwijze van de dienst waar het de behandeling van inzageverzoeken betreft, is het van belang dat bevindingen, afwegingen en naslagresultaten intern worden vastgelegd. Een andere waarborg in het kader van het toezicht op de uitvoering van de behandeling van inzageverzoeken, zijn de meldingen die de dienst op grond van artikel 55 lid 3 Wiv 2002 aan de CTIVD dient te doen van (deels) afgewezen inzageverzoeken. De CTIVD heeft in haar onderzoek tevens betrokken de commissie die bezwaarschriften inzake inzagebesluiten behandelt.

Uit het onderzoek is het volgende gebleken:

- Verslaglegging van de gronden op basis waarvan gegevens niet worden vrijgegeven, vindt structureel en centraal plaats. Dat geldt tevens voor de naslag die het archief uitvoert.
 - Centraal en structureel worden per inzageverzoek in een zogenoemd toelichtingsformulier vastgelegd de voor besluitvorming relevante feiten en omstandigheden: een globale weergave van de gegevens die zijn aangetroffen, waar de gegevens betrekking op hebben, de weigerings-

³⁰ In het toelichtingsformulier wordt vastgelegd: een globale weergave van de gegevens die zijn aangetroffen, waar de gegevens betrekking op hebben, de weigeringsgronden die van toepassing zijn en andere bijzonderheden die voor de beoordeling door de jurist die het inzagebesluit schrijft van belang kunnen zijn. Zie tevens paragraaf 2.3.4.

gronden die van toepassing zijn en andere bijzonderheden die voor de beoordeling door de jurist die het inzagebesluit schrijft van belang kunnen zijn. Het toelichtingsformulier wordt opgeslagen in de hiervoor onder 2.3.1 reeds besproken centrale applicatie.

- De gegevens die niet kunnen worden vrijgegeven, worden gemarkeerd met een code die verwijst naar een wettelijke weigeringsgrond.
- Het archief noteert bij de naslag hoe en waar is gezocht en welke resultaten de naslag heeft opgeleverd. Die verslaglegging wordt eveneens in de centrale applicatie bewaard.
- De CTIVD ontvangt iedere maand van de AIVD de inzagebesluiten die een gehele of gedeeltelijke weigering tot inzage inhouden. De verplichting van de AIVD om de CTIVD hiervan op de hoogte te stellen, staat in lid 3 van artikel 55 Wiv 2002.³¹ Volgens die bepaling dient de mededeling van de AIVD gepaard te gaan met een motivering voor de afwijzing. De AIVD geeft hier invulling aan door zowel het inzageverzoek als het gemotiveerde besluit aan de CTIVD te sturen. Op basis van de aangeleverde informatie is de CTIVD in staat nader onderzoek te verrichten in de systemen van de AIVD om zo toe te zien op de rechtmatige uitvoering van de inzageregeling. De AIVD heeft in de onderzoeksperiode (2016) alle (gedeeltelijk) afgewezen inzagebesluiten aan de CTIVD doen toekomen.
- De wet bepaalt dat een verzoeker, indien hij het niet eens is met het inzagebesluit, daartegen bezwaar kan aantekenen. Het bezwaarschrift wordt behandeld door een bezwaarcommissie.³² Deze bezwaarcommissie is ondergebracht bij de afdeling Juridische Zaken van de AIVD. Twee juristen van deze afdeling treden afwisselend op als voorzitter tijdens de hoorzittingen. De juristen worden ondersteund door een administratief medewerker. De besluiten op bezwaarschriften worden opgesteld door een jurist van de afdeling Juridische Zaken. De secretaris-generaal van het ministerie van BZK beslist op het bezwaarschrift.³³

Bevindingen, afwegingen en naslagresultaten worden bij de AIVD centraal en structureel vastgelegd (zie in dit kader echter tevens het aandachtspunt onder 2.3.3). Het archief legt vast hoe en met behulp van welke zoektermen de naslag heeft plaatsgevonden. Deze interne verslaglegging maakt in een eventuele bezwaar- en/of beroepsprocedure inzichtelijk op welke wijze binnen de AIVD naar de persoonsgegevens is gezocht.

Aandachtspunt

De bezwaarcommissie bestaat uit twee juristen die werkzaam zijn bij de afdeling Juridische Zaken. Uit het onderzoek is gebleken dat het voor kan komen dat de jurist die de hoorzitting van de bezwaarcommissie voorziet, dan wel de jurist die de beslissing op het bezwaar opstelt, betrokken is geweest bij de voorbereiding van het primaire besluit. De wet bepaalt dat personen die betrokkenheid hebben gehad bij de voorbereiding van de primaire beschikking een hoorzitting in bezwaar niet dienen voor te zitten.³⁴ Dit om (de schijn van) vooringenomenheid te vermijden. Hetzelfde dient te gelden voor personen die de beslissing in bezwaar opstellen. Daaraan doet naar het oordeel van de CTIVD niet af dat de jurist die het besluit opstelt niet de bewerker is die beoordeelt of gegevens kunnen worden vrijgegeven. Van betrokkenheid bij de voorbereiding is hoe dan ook sprake. Op dit punt kan een voorbeeld worden genomen aan de inrichting van de bezwaarprocedure bij Defensie (zie nader paragraaf 3.3.4 - MIVD).

³¹ Zie tevens Bijlage II, paragraaf 7.4.

³² Het betreft hier niet een bezwaarcommissie als bedoeld in art. 7:13 Awb; zie tevens Bijlage II, para. 7.1.

³³ Een beslissing op een bezwaarschrift inzake een besluit op een bij de AIVD ingediend inzageverzoek is niet aan de directeur-generaal van de AIVD gemandateerd. Zie art. 4.3 Mandaatregeling BZK 2016 (*Staatscourant* 29 september 2016, nr. 50915, terugwerkende kracht tot en met 1 april 2016; daarvoor: *Staatscourant* 25 juli 2012, nr. 15354 (laatst gewijzigd: *Staatscourant* 6 juli 2016, nr. 35068).

³⁴ Zie artikel 7:5 Awb. Voor nadere toelichting zie Bijlage II, para.7.1.

2.4 Tussenconclusies

- De onderzochte inzagebesluiten (negentien) zijn, met uitzondering van vijf hierna te noemen gevallen, inhoudelijk op goede gronden genomen. Dat wil zeggen dat de wettelijke weigeringsgronden op rechtmatige wijze zijn toegepast.
- In vijf inzagebesluiten zijn bepaalde persoonsgegevens ten onrechte niet vrijgegeven aan de betreffende verzoekers. Hier is sprake van een onrechtmatigheid. In twee van deze gevallen is de AIVD het ermee eens dat de gegevens inderdaad hadden kunnen worden vrijgegeven, maar weigert dit als nog te doen omdat de inzagebesluiten onherroepelijk zijn. Volgens de CTIVD staat deze omstandigheid niet aan vrijgave in de weg.³⁵
- Twaalf van de negentien onderzochte inzageverzoeken zijn binnen de wettelijke termijn afgehandeld. Zeven inzageverzoeken zijn buiten de wettelijke termijn en de verdagingstermijn afgehandeld. Deze termijnoverschrijdingen zijn onrechtmatig.
- De CTIVD heeft geconstateerd dat alle onderzochte inzagebesluiten niet op het juiste niveau zijn genomen. Hier is sprake van een onrechtmatigheid.
- Bij de AIVD bestond in de onderzoeksperiode ten aanzien van inzageverzoeken over persoonsgegevens een goed en volledig overzicht van de ingekomen inzageverzoeken. De consistentie en de uniformiteit in de uitvoering van de inzageverzoeken werd bewaakt, in beleid en in werkwijze.
- Er zijn verschillende procedurele waarborgen in het inzageproces ingebouwd. Zo is de organisatie van de behandeling van inzageverzoeken en de bewaking van termijnen centraal belegd. Dit laat onverlet dat de wettelijke termijnen met regelmaat niet worden gehaald. De kennis en werkwijze van het archief bij de naslag van persoonsgegevens draagt bij aan het bewerkstelligen van de grootst mogelijke volledigheid. De AIVD heeft een werkinstructie waarin uitvoerig en op juiste wijze beschreven staat hoe de verschillende weigeringsgronden moeten worden toegepast. De toetsing van de beoordeling is centraal belegd. De gronden op basis waarvan gegevens niet worden vrijgegeven worden structureel en centraal vastgelegd. Datzelfde geldt voor de naslag die het archief uitvoert. De verslaglegging van eventuele besluitvorming in het afdelingsoverleg over vraagpunten in bepaalde inzageverzoeken is echter een aandachtspunt.
- In de onderzoeksperiode is aan de CTIVD mededeling gedaan van alle (deels) afgewezen inzagebesluiten (art. 55 lid 3 Wiv 2002).
- In de werkwijze van de bezwaarcommissie en de wijze waarop bezwaarschriften worden afgehandeld, is onvoldoende aandacht voor eventuele betrokkenheid bij de voorbereiding van het initiële inzagebesluit. Daardoor is een onbevooroordeelde heroverweging van het initiële besluit onvoldoende geborgd en het risico op onrechtmatigheden aanwezig.

³⁵ Zie paragraaf 1.3. en Bijlage II, paragraaf 7.4.

3 Bevindingen MIVD

3.1 Onderzochte inzagebesluiten

In deze paragraaf wordt de onderzoeksvraag beantwoord of de onderzochte inzagebesluiten in de onderzoeksperiode op rechtmatige wijze zijn genomen. Evenals bij de AIVD is hierbij enerzijds beoordeeld of de beslissing op goede gronden is genomen, met andere woorden of aan de wettelijke weigeringsgronden op rechtmatige wijze toepassing is gegeven (inhoud) en anderzijds of de beslissing binnen de wettelijke termijn en op het juiste niveau is genomen (procedure).

De CTIVD heeft hiervoor alle inzagebesluiten over persoonsgegevens uit de periode 2015-2016 bekeken, met uitzondering van één besluit waartegen bezwaar is aangetekend en de procedure ten tijde van het onderzoek door de CTIVD nog liep. Het betreft tien inzagebesluiten. In vijf gevallen werden geen niet-actuele persoonsgegevens aangetroffen.³⁶ Een inzageverzoek is niet-ontvankelijk verklaard. Dat gebeurde in overeenstemming met de wet. In totaal zijn vier besluiten bekeken waarin niet-actuele persoonsgegevens van de verzoeker waren aangetroffen en waarin een inhoudelijke beoordeling omtrent de vrijgave van persoonsgegevens door de dienst heeft plaatsgevonden.

Het onderzoek heeft een aantal onrechtmatigheden aan het licht gebracht:

- In één besluit is kennisname van bepaalde persoonsgegevens³⁷ ten onrechte geweigerd.
- Drie inzageverzoeken zijn niet binnen de wettelijke termijn afgehandeld.

Verder is sprake van één onzorgvuldigheid:

- In één inzageverzoek is in het werkdossier bij bepaalde persoonsgegevens verzuimd vast te leggen op basis van welke weigeringsgrond zij niet zijn vrijgegeven.

Afgezien van het onder de eerste bullet genoemde besluit is de CTIVD van oordeel dat in de onderzoeksperiode het toetsingskader op rechtmatige wijze is nageleefd. Dat betekent dat de inzageverzoeken in de onderzoeksperiode op goede gronden zijn beoordeeld of de verzochte persoonsgegevens konden worden vrijgegeven. Daarbij is op rechtmatige wijze toepassing gegeven aan de wettelijke weigeringsgronden.

De CTIVD heeft geconstateerd dat alle onderzochte inzagebesluiten op het juiste niveau zijn genomen.

3.2 Beoordeling van de onderzochte inzagebesluiten

3.2.1 De gronden

Het onderzoek heeft het algemeen beeld opgeleverd dat op rechtmatige wijze toepassing wordt gegeven aan de wettelijke weigeringsgronden. Net als bij de AIVD wordt inzage in verwerkte persoonsgegevens zelden geweigerd op basis van de relatieve weigeringsgronden neergelegd in artikel 55 lid 2 Wiv 2002.

³⁶ De diensten doen nooit uitspraak of naar aanleiding van een inzageverzoek al dan geen actuele gegevens zijn aangetroffen (art. 53 Wiv 2002). Inzagebesluiten waar een inhoudelijke beoordeling door een dienst plaatsvindt, betreffen dus altijd niet-actuele gegevens.

³⁷ Het gaat om een onderdeel van het besluit, in dit geval een aantal pagina's; niet om alle in het kader van het inzageverzoek aangetroffen persoonsgegevens.

In de praktijk spelen ook hier alleen de absolute weigeringsgronden een rol bij de beoordeling van vrijgave van persoonsgegevens door de dienst (art. 53 en 55 lid 1 Wiv 2002).³⁸

In één geval komt de CTIVD tot het oordeel dat inzage van persoonsgegevens niet op de aangegeven grond geweigerd kan worden. Met 'geval' wordt bedoeld: (een set van) persoonsgegevens die zijn opgenomen in een document. Het onderhavige inzagebesluit betreft een aantal pagina's die niet zijn vrijgegeven. Het gaat hier niet om alle gegevens die naar aanleiding van een inzageverzoek zijn aangetroffen. Het geval betreft politiegegevens die op grond van bronbescherming niet zijn vrijgegeven. Hiervoor is reeds onder 2.2.1 (AIVD) besproken dat de Raad van State heeft uitgemaakt dat bronbescherming niet van toepassing is indien de bron een publiekrechtelijke organisatie is die verplicht is om aan de diensten informatie te verstrekken.³⁹ Een voorbeeld is de politie die op grond van de Wiv 2002 informatie aan de inlichtingen- en veiligheidsdiensten moet verstrekken. Er kan zich een situatie voordoen waarin het enkele feit dat bekend is dat de politie gegevens aan de dienst verstrekt, de nationale veiligheid schaadt. Het is de CTIVD niet gebleken dat daarvan in het onderhavige geval sprake was. De MIVD heeft aan de CTIVD laten weten dat de gegevens terecht niet zijn vrijgegeven en heeft zich daarbij beroepen op de inhoud van de gegevens. De inhoud van de bewuste gegevens is echter niet van dien aard dat die weigering op grond van bronbescherming rechtvaardigen. Kennisname van de hier bedoelde politiegegevens is dan ook ten onrechte op grond van bronbescherming geweigerd. Dit is onrechtmatig. Deze gegevens dienen op korte termijn opnieuw op vrijgave te worden beoordeeld.

De CTIVD heeft geconstateerd dat ten aanzien van een ander inzageverzoek de MIVD in het werkdoossier niet heeft vastgelegd op basis van welke weigeringsgrond bepaalde persoonsgegevens niet zijn vrijgegeven. Nader onderzoek heeft uitgewezen dat de bewuste gegevens terecht op basis van een wettelijke grond geweigerd zijn. Dit gebrek aan verslaglegging door de dienst is onzorgvuldig.

3.2.2 De wettelijke termijn

Uit het onderzoek is gebleken dat bij drie inzageverzoeken is verzuimd om bij het verstrijken van de drie maanden termijn een verdagingsbrief te sturen naar de verzoeker. Artikel 47 lid 1 Wiv 2002 bepaalt dat een inzagebesluit voor ten hoogste vier weken kan worden verdaagd. Van de verdaging dient voor de afloop van de eerste termijn, te weten drie maanden, schriftelijk gemotiveerd mededeling te worden gedaan aan de verzoeker. Hiermee voldoet de MIVD niet aan zijn wettelijke verplichting op grond van artikel 47 Wiv 2002. De CTIVD acht het essentieel dat verzoekers van vertragingen in het proces op de hoogte worden gehouden. Bovendien kan met een verdaging worden voorkomen dat de inzageverzoeken niet binnen de eerste wettelijke termijn worden afgehandeld. Mits uiteraard het inzagebesluit binnen de verdagingstermijn wordt genomen.

Nu de termijn niet is verdaagd, moet voor de behandeling van de inzageverzoeken worden uitgegaan van de termijn van drie maanden. Dat betekent dat drie inzageverzoeken niet binnen de door de wet gestelde termijn zijn afgehandeld. De overschrijdingen zijn onrechtmatig. Ook hier verdient nog opmerking dat de verzoeker de minister in gebreke kan stellen indien de wettelijke termijn niet gehaald wordt.⁴⁰ Inzake de onderzochte inzagebesluiten is dit niet gebeurd.

³⁸ Zie Bijlage II, paragraaf 5.1 en 5.2, voor een beschrijving van de relatieve en absolute weigeringsgronden.

³⁹ Raad van State, 21 december 2011, ECLI:NL:RVS:2011:BU8858, r.o. 2.5.1.

⁴⁰ Zie Bijlage II, paragraaf 6.3.

3.2.3 Het besluitvormingsniveau

In paragraaf 6.2 van Bijlage II staat beschreven dat de secretaris-generaal van het ministerie van Defensie bevoegd is tot het nemen van inzagebesluiten. De door de CTIVD onderzochte inzagebesluiten zijn namens de minister van Defensie ondertekend door de secretaris-generaal. Deze besluiten zijn aldus op het juiste niveau genomen.

3.2.4 Opnemen zienswijze

In de inzagebesluiten staat standaard de mogelijkheid voor de verzoeker vermeld om een zienswijze over de gegevens op te laten nemen in het dossier bij de dienst (art. 48 Wiv 2002).⁴¹ Deze zienswijze wordt bij de desbetreffende gegevens gevoegd. Van deze mogelijkheid wordt soms gebruik gemaakt.

3.3 Organisatie van de behandeling van inzageverzoeken

In deze paragraaf wordt de onderzoeksvraag beantwoord of er voldoende waarborgen in het inzageproces zijn ingebouwd om op rechtmatige wijze uitvoering aan de inzageverzoeken te kunnen geven. De procedurele waarborgen die in dit kader van belang zijn, zijn weergegeven in paragraaf 8 van Bijlage II bij dit rapport. De waarborgen zijn in paragraaf 2.3 (AIVD) reeds genoemd, maar worden hier volledigheidshalve nogmaals opgesomd. Het gaat om waarborgen die verband houden met het overzicht over het proces en de bewaking van de wettelijke termijnen, de volledigheid van de naslag die wordt verricht naar aanleiding van een inzageverzoek, de juiste besluitvorming en het afleggen van verantwoording.

Er wordt voorzien in verschillende procedurele waarborgen voor de uitvoering van inzageverzoeken. De waarborgen worden hieronder besproken. Ook ten aanzien van deze waarborgen geldt dat zij met elkaar interacteren en dat sommige waarborgen op verschillende momenten in het proces een functie vervullen.

3.3.1 Overzicht over het proces en bewaking van de termijnen

In het kader van een correcte en voortvarende afhandeling van inzageverzoeken is van belang dat binnen de dienst overzicht bestaat over het proces van de behandeling van inzageverzoeken als geheel en individuele verzoeken in het bijzonder en dat het proces zo is ingericht dat een verzoek zo snel mogelijk bij de juiste afdeling en persoon belandt. Een centrale coördinatie en sturing van het inzageproces komt dit overzicht ten goede.⁴²

⁴¹ Degene die kennis heeft genomen van verwerkte persoonsgegevens, kan daaromtrent een schriftelijke verklaring overleggen, die door een dienst bij de desbetreffende gegevens wordt gevoegd (art. 48 lid 1 Wiv 2002). De betrokkene kan in de verklaring aangeven of de verwerkte gegevens volgens hem verbeterd, verwijderd of aangevuld moeten worden. Dit kan alleen over de hem betreffende gegevens en dus niet ten aanzien van gegevens die op grond van artikel 50 Wiv 2002 worden ingezien (persoonsgegevens van een overleden naaste). De wet voorziet niet in een recht voor de betrokkene om de hem betreffende gegevens te (doen) corrigeren; *Kamerstukken II 1997/98*, 25 877, nr. 3, p. 66; zie ook Bijlage II, paragraaf 6.5. Het onderwerp is aan de orde gesteld in hoofdstuk 7 van het evaluatierapport over de Wiv 2002 van de evaluatiecommissie Dessens, 2 december 2013. De commissie Dessens deed de aanbeveling tot invoering van een correctierecht. De regering heeft deze aanbeveling niet overgenomen nu de Wiv 2002 in artikel 48 al voorziet in een recht om een verklaring over de gegevens te laten toevoegen aan het dossier (p. 7); *Kamerstukken II 2013/14*, 33 830, nr. 2 (kabinetsreactie).

⁴² Het overzicht is ook van belang om na te kunnen gaan of een verzoek al eerder is gedaan, dan wel om te voorkomen dat meerdere afzonderlijke verzoeken in hun totaliteit toch zicht kunnen bieden op het actuele kennisniveau van de dienst.

Uit het onderzoek is het volgende gebleken:

- De MIVD kent een centrale coördinatie van de uitvoering van inzageverzoeken:
 - De ontvangst en coördinatie van inzageverzoeken ligt bij de afdeling Juridische Zaken van de MIVD; deze afdeling is centraal georganiseerd.
 - Een vaste juridisch medewerker is met de coördinatie van de uitvoering van inzageverzoeken belast. Het secretariaat van de afdeling Juridische Zaken bewaakt de termijnen.
- De MIVD kent een decentrale organisatie van de beoordeling van inzageverzoeken:
 - Senior medewerkers van vier operationele afdelingen afzonderlijk doen de primaire beoordeling of gegevens, die van de betreffende afdeling afkomstig zijn, voor vrijgave in aanmerking komen.

Bij de MIVD wordt de uitvoering van inzageverzoeken centraal gecoördineerd. De coördinator overziet en bewaakt het inzageproces als geheel. De beoordeling van gegevens op vrijgave is echter niet centraal belegd. De CTIVD ziet in deze decentrale organisatie waar het de beoordeling van gegevens betreft geen beletsel voor het benodigde overzicht over het inzageproces. Te meer niet, omdat de primaire beoordeling van de vrijgave van gegevens centraal wordt getoetst door de juridisch coördinator voordat een inzagebesluit wordt genomen (zie hierna onder 3.3.3). De bewaking van de wettelijke termijnen is eveneens centraal belegd.

Het voorgaande neemt niet weg dat de MIVD in de onderzoeksperiode in drie van de tien onderzochte inzageverzoeken de wettelijke termijn niet heeft gehaald.

Aandachtspunt

De omstandigheid dat de wettelijke termijn niet steeds wordt nageleefd en dat geen verdagingsbrieven worden gestuurd, behoeft aandacht.

3.3.2 Volledigheid naslag in de archieven en systemen van de dienst

In het kader van de volledigheid van de naslag is van belang dat er binnen de dienst voldoende kennis bestaat over hoe in de systemen en het archief effectief en zo maximaal mogelijk gezocht kan worden naar de bewuste persoonsgegevens. Dat er een schriftelijke werkbeschrijving is van het naslagproces en dat wordt vastgelegd waar en hoe is gezocht.

Naar aanleiding van een inzageverzoek wordt naslag verricht door het archief en door vier operationele afdelingen van de MIVD. Ten aanzien van de naslag is uit het onderzoek het volgende gebleken:

- Het archief is opgebouwd uit het van oudsher centrale archief van de militaire inlichtingendienst (MID) en de archieven van de inlichtingendiensten van de landmacht (lamid), de luchtmacht (luid, lumid) en de marine (marid). Deze archieven zijn in 1998 samengevoegd. De opbouw van het huidige (samengevoegde) archief is complex.⁴³
- Een medewerker van het archief verricht de naslag in het semi-statisch archief van de MIVD (hierna archief).⁴⁴

⁴³ Er is een generieke selectielijst vastgesteld (*Staatscourant* 2016/20700). De selectielijst was onderwerp van een gerechtelijke procedure, wat betekende dat er nog niet vernietigd mocht worden. De Raad van State verklaarde het beroep onlangs ongegrond; RvS, 3 mei 2017, ECLI:NL:2017:1177. Volgens de Archiefwet 1995 zijn overheidsorganen verplicht de onder hen berustende archiefbescheiden in goede, geordende en toegankelijke staat te brengen en te bewaren alsmede zorg te dragen voor de vernietiging van de daarvoor in aanmerking komende archiefbescheiden. Voor dit laatste dient een selectielijst opgesteld te worden. In het Archiefbesluit 1995 is aangegeven waaruit een selectielijst dient te bestaan. Zonder een selectielijst mag er geen vernietiging van gegevens plaatsvinden. Deze lijsten zijn niet alleen bedoeld om de 'oude archieven' van de diensten en hun voorgangers op te schonen, maar vooral om de informatiehuishouding in de toekomst te beheren en toegankelijk te houden.

⁴⁴ Het semi-statisch archief is de plaats bij een dienst waar documenten worden bewaard die niet meer beschikbaar zijn voor het operationele proces en die in afwachting zijn van toepassing van de generieke selectielijst op basis waarvan vernietiging of overbrenging naar het Nationaal Archief kan plaatsvinden.

- Het archief bestaat voor het overgrote deel uit losse documenten, in plaats van (persoons- dan wel onderwerp)dossiers. Verreweg de meeste documenten van de MIVD en haar voorgangers die betrekking hebben op een persoon, zijn op persoonsnaam toegankelijk gemaakt.
- Het archief heeft een werkwijze voor naslag ten behoeve van inzageverzoeken. Bij inzageverzoeken die zien op persoonsgegevens wordt gezocht op naam. Voor zover het archief op geboortedatum en trefwoord doorzoekbaar is, worden bij de naslag ook de geboortedatum en een in het inzageverzoek genoemde aanknopingspunt betrokken.⁴⁵
- Aan de juridisch coördinator die inzageverzoeken begeleidt, koppelt het archief terug op welke wijze en met behulp van welke zoektermen de naslag is verricht. Ook worden de resultaten van de naslag aan de juridisch coördinator gemeld.
- Zoals hiervoor reeds vermeld, doen naast het archief ook vier operationele afdelingen van de MIVD naslag naar aanleiding van een inzageverzoek. Deze afdelingen verrichten de naslag in de archieven en/of systemen waar alleen zij toegang toe hebben. De archieven en systemen van de afdelingen zijn goed toegankelijk.
- De afdelingen hebben een werkwijze voor naslag ten behoeve van inzageverzoeken. Bij inzageverzoeken die zien op persoonsgegevens zoeken de afdelingen op naam. Voor zover de betreffende systemen en archieven op geboortedatum en trefwoorden doorzoekbaar zijn, worden bij de naslag tevens de geboortedatum en in het inzageverzoek genoemde aanknopingspunten betrokken.
- De afdelingen koppelen aan de juridisch coördinator terug of en zo ja welke resultaten de naslag heeft opgeleverd.
- Bij drie van de vier operationele afdelingen ontbreekt de coördinatie. Bij deze afdelingen wordt niet vastgelegd waar en met behulp van welke zoektermen de naslag is verricht. Dit brengt met zich mee dat er geen zicht is op de wijze waarop binnen de afdelingen uitvoering wordt gegeven aan het inzageverzoek. Bij één van de vier operationele afdelingen wordt wel vastgelegd hoe de naslag heeft plaatsgevonden. Bij deze afdeling is de werkwijze zo ingericht om de grootst mogelijke volledigheid te bewerkstelligen.

De CTIVD stelt vast dat bij het archief en de vier operationele afdelingen voldoende kennis bestaat van de archieven en de systemen om naar verzochte persoonsgegevens te zoeken en dat hiervoor werkwijzen beschikbaar zijn. Daarmee wordt de grootst mogelijke volledigheid bij de naslag van persoonsgegevens bewerkstelligd. Het archief en één van de vier operationele afdelingen leggen ook per inzageverzoek vast hoe en waar is gezocht. Bij drie afdelingen is dat niet het geval.

Aandachtspunt

Bij drie van de vier operationele afdelingen wordt niet structureel vastgelegd op welke wijze en met behulp van welke zoektermen naar aanleiding van een inzageverzoek naslag is verricht. Bij deze afdelingen bestaat dan ook geen zicht op de volledigheid van de naslag die heeft plaatsgevonden. De afdeling Juridische Zaken, die ervan uitgaat dat de afdelingen zelf zorgdragen voor de volledigheid, heeft derhalve evenmin zicht op de volledigheid.

3.3.3 Juiste beoordeling in het kader van een inzageverzoek

Voor een juiste beoordeling is van belang dat er binnen de dienst voldoende kennis is van de interpretatie en de toepassing van de wettelijk regeling inzake inzage, dat een consistente oordeelsvorming in de

⁴⁵ Raad van State, 3 sept. 2014, ECLI:NL:RVS:2014:3265, r.o. 6.1; Hieruit kan worden afgeleid dat de inspanningsverplichting van de diensten bij de naslag van inzageverzoeken over persoonsgegevens niet onbegrensd is, namelijk in beginsel beperkt tot persoonsdossiers (gegevens gerelateerd aan een bepaalde persoon), tenzij er andere aanknopingspunten voor de naslag worden geboden; zie Bijlage II, paragraaf 4.5.

organisatie wordt bewaakt, dat er een (centraal) beleid en een (centrale) werkinstructie voor handen is en dat de jurisprudentie die ziet op het inzagerecht wordt bijgehouden.

Uit het onderzoek is het volgende gebleken:

- De MIVD heeft een werkinstructie en een beschrijving van het inzageproces.
 - Indien de naslag staatsgeheime informatie oplevert, wordt bekeken of de informatie kan worden gederubriceerd of dat de wet aan vrijgave van de informatie in de weg staat.
 - In de werkinstructie staat op juiste wijze beknopt beschreven hoe de verschillende weigeringsgronden moeten worden toegepast. Deze werkinstructie is beschikbaar voor de medewerkers die de gegevens op vrijgave beoordelen. Tevens beschikken deze medewerkers over een beschrijving van de procedure die bij inzageverzoeken wordt gevolgd.
 - De afdeling Juridische Zaken kan daarnaast als daar aanleiding toe bestaat een workshop organiseren over de interpretatie van de wettelijke weigeringsgronden en van ontwikkelingen in de jurisprudentie over inzage. Een dergelijke workshop is tot nu toe eenmaal gehouden bij twee afdelingen (okt. 2016), voor nieuwe en bestaande medewerkers belast met de behandeling van inzageverzoeken. De presentatie die daarbij is gegeven is dienstbreed toegankelijk. Uit navraag bij de MIVD is gebleken dat er thans geen concrete plannen zijn voor herhaling van de workshop. Hierbij speelt mee dat de workshop een flink beslag legt op de capaciteit van de juridische afdeling, dat er voldoende (nieuwe) deelnemers moeten zijn dan wel dat er voldoende (nieuwe) informatie te melden moet zijn.
- De toetsing van de beoordeling is centraal georganiseerd, maar heeft ook een decentrale component:
 - De controle op de juistheid van de primaire beoordeling geschiedt door een stafmedewerker van de betreffende operationele afdeling.
 - Toetsing vindt daarna plaats door de juridisch coördinator van de afdeling Juridische Zaken. Deze medewerker bekijkt het dossier, maar toetst niet iedere weigeringsgrond afzonderlijk.
 - Na toetsing wordt het inzagebesluit opgesteld door een jurist werkzaam bij de afdeling Juridische Zaken. Dit besluit wordt ter beoordeling en accordering voorgelegd aan het hoofd van de afdeling Juridische Zaken, het hoofd van de MIVD en de directie Juridische Zaken van het ministerie. De secretaris-generaal tekent het besluit namens de minister van Defensie.

De CTIVD vindt het positief dat er meermaals binnen de dienst toetsing plaatsvindt van de primaire beoordeling, te weten door een stafmedewerker van de betreffende afdeling en daarna door de juridisch coördinator. Voor de medewerkers die belast zijn met de beoordeling van persoonsgegevens op vrijgave is een werkinstructie beschikbaar waarin op juiste wijze, doch beknopt, de toepassing van de wettelijke weigeringsgronden wordt weergegeven. Daarnaast is in de onderzoeksperiode een workshop over de wet en jurisprudentie georganiseerd voor medewerkers die werkzaam zijn in het inzageproces. Indien daartoe aanleiding bestaat, kan de workshop opnieuw georganiseerd worden. Hiervoor bestaan thans geen plannen. De werkinstructie en de workshop bieden in het algemeen een ondersteuning aan de juiste en consistente besluitvorming.

Aandachtspunt

In de werkwijze mist een (centraal) instrument voor de afdeling Juridische Zaken om tussentijds algemene feedback over de interpretatie van de weigeringsgronden en ontwikkelingen in de jurisprudentie bij de medewerkers in het inzageproces onder de aandacht te kunnen brengen. Hierbij is van belang dat deze terugkoppeling wordt vastgelegd en daarmee herleidbaar is voor de CTIVD.

3.3.4 Herleidbaarheid, verantwoording en toezicht

Interne verslaglegging van bevindingen, afwegingen en naslagresultaten is van belang in het kader van het toezicht op de behandeling van inzageverzoeken. Voor dit toezicht op de afhandeling van

inzageverzoeken is tevens van belang dat de diensten aan de CTIVD mededeling doen van afgewezen inzageverzoeken (artikel 55 lid 3 Wiv 2002). De CTIVD heeft in het kader van het onderzoek tevens aandacht besteed aan de commissie die bezwaarschriften op inzageverzoeken behandelt.

Uit het onderzoek is het volgende gebleken:

- Verslaglegging van de afwegingen over het al dan niet vrijgeven van gegevens vindt structureel en centraal plaats. Dat geldt tevens voor de verslaglegging van de naslag die het archief heeft uitgevoerd en de resultaten die de naslag door de afdelingen heeft opgeleverd.
- Centraal en structureel wordt per inzageverzoek bij de afdeling Juridische Zaken vastgelegd welke gegevens zijn aangetroffen in het archief en de systemen van de dienst en op basis van welke weigeringsgrond kennisname van persoonsgegevens wordt afgewezen. Dit is behoudens één geval in de onderzoeksperiode, zie paragraaf 3.2.1.
- Het archief noteert bij de naslag hoe en waar is gezocht en welke resultaten de naslag heeft opgeleverd. Dat geldt ook voor één van de vier operationele afdelingen. De verslagen worden aan de juridisch coördinator verstrekt. Zie in dit kader echter tevens het hiervoor onder 3.3.2 aandachtspunt.
- De vier operationele afdelingen brengen aan de juridisch coördinator verslag uit van de resultaten die de naslag heeft opgeleverd.
- De gegevens die niet kunnen worden vrijgegeven worden voorzien van een code die verwijst naar een wettelijke weigeringsgrond.
- Artikel 55 lid 3 Wiv 2002 bepaalt dat de CTIVD ervan op de hoogte moet worden gesteld indien een inzageverzoek wordt afgewezen.⁴⁶ De CTIVD stelt vast dat zij in 2015 en 2016 ten onrechte van de MIVD geen mededeling als bedoeld in artikel 55 lid 3 Wiv heeft ontvangen. Dit terwijl in deze periode verschillende inzageverzoeken (gedeeltelijk) zijn afgewezen. De CTIVD heeft hierover vragen gesteld aan de MIVD. In antwoord daarop stelt de dienst dat in het verleden met de CTIVD de afspraak is gemaakt dat mededelingen van afwijzende inzagebesluiten niet eigener beweging, maar op verzoek van de CTIVD zouden worden toegestuurd. Wat hier ook van zij, de MIVD dient zijn wettelijke plicht uit te voeren.
- Als een verzoeker het niet eens is met het inzagebesluit dan kan hij daartegen bezwaar aantekenen. Het bezwaarschrift wordt behandeld door de Commissie Advisering Bezwaarschriften Defensie: een externe adviescommissie als bedoeld in artikel 7:13 Awb. De voorzitter valt in het kader van zijn werkzaamheden voor de bezwarencommissie niet onder de verantwoordelijkheid van de minister van Defensie. De bezwarencommissie bestaat uit drie leden: de voorzitter, een jurist werkzaam bij het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap en een jurist werkzaam bij de directie Juridische Zaken van het ministerie van Defensie. De commissie wordt ondersteund door een secretaris. Het horen van de betrokkene geschiedt door de commissie. Bij de hoorzitting is tevens een jurist van de MIVD aanwezig. De commissie stelt vervolgens een advies op voor de minister. De minister beslist op het bezwaar.⁴⁷

Bij de afdeling Juridische Zaken van de MIVD worden bevindingen, afwegingen en naslagresultaten centraal en structureel vastgelegd. Het archief en één van de operationele diensten leggen vast hoe en met behulp van welke zoektermen de naslag is verricht. Drie van de vier operationele afdelingen die naar aanleiding van een inzageverzoek naslag doen, koppelen aan de afdeling Juridische Zaken wel terug of de naslag resultaten heeft opgeleverd en zo ja welke. Deze drie afdelingen leggen echter niet vast hoe en met behulp van welke zoektermen de naslag is verricht. Deze verslaglegging is wel van belang omdat met behulp daarvan in een eventuele bezwaar- en/of beroepsprocedure inzichtelijk is op welke wijze naar de verzochte persoonsgegevens is gezocht. Hierover heeft de CTIVD reeds een aandachtspunt benoemd in 3.3.2.

⁴⁶ Zie tevens Bijlage II, paragraaf 7.4.

⁴⁷ Zie Bijlage II, paragraaf 7.1.

Aandachtspunt

De MIVD dient uitvoering te geven aan zijn wettelijke taak om afschriften van (deels) afgewezen inzageverzoeken aan de CTIVD te sturen (art. 55 lid 3 Wiv 2002).

3.4 Tussenconclusies

- In de onderzoeksperiode heeft de CTIVD tien inzagebesluiten onderzocht. In vier besluiten zijn niet-actuele persoonsgegevens aangetroffen en deels vrijgegeven. Drie van de vier besluiten zijn op goede gronden genomen. Hierbij zijn de weigeringsgronden op rechtmatige wijze toegepast.
- In één besluit zijn bepaalde persoonsgegevens ten onrechte niet vrijgegeven. Dit is onrechtmatig.
- Bij één inzageverzoek is in het werkdossier niet vastgelegd op basis van welke weigeringsgrond bepaalde persoonsgegevens niet kunnen worden vrij gegeven. Dit is onzorgvuldig.
- Zeven van de tien onderzochte inzagebesluiten zijn binnen de door de wet gestelde termijn van drie maanden afgehandeld. Bij drie inzagebesluiten is deze termijn overschreden en zijn geen verdagingsbrieven gestuurd. De termijnoverschrijdingen zijn onrechtmatig.
- In de onderzoeksperiode zijn alle onderzochte inzagebesluiten op het juiste niveau genomen.
- De MIVD heeft geen afschriften van (deels) afgewezen inzagebesluiten aan de CTIVD gestuurd (art. 55 lid 3 Wiv 2002).
- Er bestond een goed en volledig overzicht van de ingekomen inzageverzoeken. Een uniforme en consistente besluitvorming wordt in het algemeen ondersteund in beleid en werkwijze. Hierin mist echter een (centraal) instrument om tussentijds algemene feedback over de interpretatie van de weigeringsgronden en over ontwikkelingen in jurisprudentie bij de medewerkers in het inzageproces onder de aandacht te kunnen brengen.
- Er zijn verschillende procedurele waarborgen in het proces van de behandeling van inzageverzoeken ingebouwd. De coördinatie van inzageverzoeken en de bewaking van de wettelijke termijnen is centraal belegd. Al laat dit onverlet dat niet steeds de wettelijke termijn wordt nageleefd. De naslag wordt verricht door het archief en vier operationele afdelingen van de MIVD. Bij het archief en de vier afdelingen is voldoende kennis van het naslagproces en een werkbeschrijving beschikbaar om de grootst mogelijke volledigheid bij de naslag van persoonsgegevens te bewerkstelligen. Slechts het archief en één operationele afdeling leggen per inzageverzoek vast waar en hoe is gezocht (zie volgende bullet). Er is een werkinstructie voor het inzageproces. De beoordeling op vrijgave wordt tweemaal getoetst. De toetsing is centraal georganiseerd, maar heeft ook een decentrale component. Structureel en centraal wordt vastgelegd op basis van welke weigeringsgrond gegevens niet worden vrijgegeven (behoudens één geval).
- Bij drie van de vier operationele afdelingen wordt niet vastgelegd hoe en met behulp van welke zoektermen de naslag wordt verricht. Bij die afdelingen ontbreekt het overzicht over de volledigheid van de naslag.

4 De functionaliteit van het recht op inzage en de notificatieplicht

Leeswijzer

In dit hoofdstuk wordt de rol van het recht op inzage van de burger en de notificatieplicht van de AIVD en de MIVD geplaatst in het juridisch systeem van controle en toezicht op de inlichtingen- en veiligheidsdiensten. Daarbij wordt de vraag beantwoord in welke mate deze instrumenten er in de praktijk aan bijdragen dat een burger meer inzicht krijgt in hoeverre zijn persoonsgegevens door de diensten zijn verwerkt.

4.1 Het inzagerecht en de notificatieplicht binnen het juridisch systeem

Het onderhavige onderzoek naar de uitvoering van inzageverzoeken over persoonsgegevens betreft de tweede (en laatste) fase van een onderzoek dat als thema 'transparantie over de verwerking van persoonsgegevens door de diensten' heeft. Als eerste fase heeft de CTIVD een onderzoek verricht naar de uitvoering van de notificatieplicht door de AIVD en de MIVD (art. 34 Wiv 2002). Dit heeft geresulteerd in toezichtsrapport nr. 51 dat op 1 februari 2017 door de betrokken ministers aan de beide Kamers der Staten Generaal is gestuurd.⁴⁸ De beide ministers hebben de aanbevelingen overgenomen.

De CTIVD heeft ervoor gekozen onderzoek te doen naar de notificatieplicht en het recht op inzage in persoonsgegevens vanwege de relatie van deze onderwerpen met het beginsel van transparantie over de verwerking van persoonsgegevens door de diensten. Het verbindende element bij de notificatieplicht en het recht op inzage is dat de relatie overheid – burger centraal staat. Deze instrumenten beogen een burger, voor zover dat mogelijk is, te informeren over de inzet van bepaalde bijzondere bevoegdheden jegens hem dan wel over de verwerking van zijn persoonsgegevens. Hierdoor kan de burger een antwoord krijgen op de vraag in hoeverre zijn persoonsgegevens zijn verwerkt. Deze kennis zou het ook (beter) mogelijk maken voor een burger een vermeend onrechtmatig handelen aan de orde te kunnen stellen en zodoende de hem toekomende grondrechten te kunnen effectueren.⁴⁹ Het onderscheidend element is dat het bij notificatie gaat om een actieve informatieplicht van de diensten en bij inzageverzoeken om een reactieve plicht. Het is bij inzageverzoeken immers de burger die het initiatief neemt.

In de Nederlandse wetgeving is op verschillende plaatsen geregeld dat een ieder de mogelijkheid moet hebben na te laten gaan in hoeverre zijn persoonsgegevens worden/zijn verwerkt. Dit is onder meer vastgelegd in de Wet bescherming persoonsgegevens (art. 35), de Wet politiegegevens (art. 25) en de Wet basisregistratie personen (art. 3.22). Ook is een algemeen recht op inzage in gegevens bij de overheid (waaronder persoonsgegevens kunnen vallen) geregeld in de Wet openbaarheid van bestuur (art. 3).⁵⁰ Voor persoonsgegevens bij de AIVD en de MIVD is een specifieke regeling opgenomen in de artikelen 47 en 50 Wiv 2002. Andere gegevens bij de diensten vallen onder de inzageregeling uit artikel 51 Wiv 2002.

⁴⁸ Het rapport is raadpleegbaar op www.ctivd.nl.

⁴⁹ *Kamerstukken II 1994/95*, 22 036, nr. 6 (kabinetsstandpunt over de reikwijdte en de consequenties van de uitspraken Van Baggum/Valkenier, 18 april 1995); *Kamerstukken II 1997/98*, 25 877, nr. 3 (MvT), p. 62; *Kamerstukken II 1999/00*, 25 877, nr. 8, p. 88 (NV); *Kamerstukken II 2000/01*, 25 877, nr. 14, p. 51-52 (NNV).

⁵⁰ Het initiatiefwetsvoorstel Wet open overheid is op 19 april 2016 aangenomen door de Tweede Kamer. Als het wetsvoorstel ook door de Eerste Kamer wordt aangenomen, zal de huidige Wob komen te vervallen.

Het inzagerecht in persoonsgegevens vloeit voort uit het recht op bescherming van de persoonlijke levenssfeer in artikel 10 van de Grondwet. Met dit inzagerecht hangt samen dat indien een betrokken persoon meent dat de wijze waarop zijn gegevens worden of zijn verwerkt onrechtmatig is, hij in staat moet zijn dit in rechte aan te vechten. Dit blijkt ook uit het grondrecht in artikel 13 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM) dat een effectief rechtsmiddel op het nationale niveau garandeert voor een ieder die meent dat zijn grondrechten uit het EVRM zijn geschonden. De burger moet er dan wel van op de hoogte kunnen zijn dat zijn persoonsgegevens zijn verwerkt (transparantie). Het recht op inzage in persoonsgegevens is een uitwerking van dat transparantiebeginsel. Het transparantiebeginsel voor de overheid hangt samen met de noties van voorzienbaarheid, legitimiteit, vertrouwen en controleerbaarheid, en is een van de waarborgen die gelden voor een democratische rechtstaat.⁵¹

4.2 Wat leveren het inzagerecht en de notificatieplicht in de praktijk op?

In rapport nr. 51 heeft de CTIVD aangekondigd in dit rapport kort stil te staan bij de vraag in hoeverre de instrumenten notificatie en het recht op inzage daadwerkelijk bijdragen aan meer transparantie (kennis) voor de burger over de verwerking van persoonsgegevens door de diensten.

Uit de praktijk blijkt dat de notificatieplicht en het inzagerecht in persoonsgegevens, vanwege de door de AIVD en de MIVD te beschermen belangen en de daarmee samenhangende in de wet voorziene beperkingen (weigeringsgronden⁵²), slechts in beperkte mate bijdragen aan het verkrijgen van kennis door burgers over de verwerking van hun persoonsgegevens. Hierbij past de opmerking dat de diensten de wettelijke weigeringsgronden bij notificatieonderzoeken en inzageverzoeken over persoonsgegevens, behoudens enkele gevallen, op rechtmatige wijze (dat wil zeggen op goede gronden) toepassen.⁵³ Ook heeft de CTIVD een ontwikkeling geconstateerd dat de diensten zich bij de interpretatie van de weigeringsgronden in deze gevallen waar mogelijk ruimhartiger opstellen dan in het verleden soms het geval was.

In veel gevallen staat de wet notificatie niet toe (art. 34 Wiv 2002). Bij inzageverzoeken over persoonsgegevens mag niet worden aangegeven of een dienst over actuele persoonsgegevens beschikt (jonger dan vijf jaar of nog relevant voor een lopend onderzoek, zie art. 53 Wiv 2002). Voor zover een inzageverzoek ziet op actuele gegevens zal dit dan ook altijd in zoverre worden afgewezen. Een dienst mag zelfs geen uitsluitel geven of dergelijke gegevens aanwezig zijn.⁵⁴ Alleen niet-actuele persoonsgegevens komen in aanmerking voor vrijgave. Indien deze niet zijn aangetroffen, zijn er geen gegevens om vrij te geven. Het inzageverzoek wordt dan in zijn geheel afgewezen.

Voor zover wel tot notificatie kan worden overgegaan of een inzageverzoek kan worden gehonoreerd, levert de vrijgegeven informatie de burger slechts een beperkt beeld op. Bij notificatie maakt een dienst volgens de wet alleen kenbaar welke bijzondere bevoegdheid is ingezet, de periode van toepassing en degene die toestemming heeft verleend. De context van de toepassing van de bijzondere bevoegdheid wordt niet kenbaar gemaakt. Bij inzageverzoeken kunnen niet-actuele persoonsgegevens alleen worden vrijgegeven voor zover de weigeringsgronden uit de wet hieraan niet in de weg staan. De

⁵¹ Rapport Evaluatie Wet op de inlichtingen- en veiligheidsdiensten 2002, Naar een nieuwe balans tussen bevoegdheden en waarborgen, commissie Dessens, december 2013, p. 8, 133.

⁵² Deze zijn erop gericht menselijke bronnen, actuele werkwijzen en het actuele kennisniveau van de diensten te beschermen (kritische ondergrenzen); artikel 15 (zorgplicht) jo. artikel 8 lid 3 Wiv 2002.

⁵³ De uitvoering van de notificatieverplichting door de AIVD en de MIVD is besproken in rapport nr. 51 (2017) en voor de AIVD ook in rapporten nrs. 34 (2013) en 24 (2010). De uitvoering van inzageverzoeken door de diensten is onderwerp van dit toezichtsrapport (nr. 54).

⁵⁴ *Kamerstukken II 1997/98*, 25 877, nr. 3, p. 69-70.

aangetroffen persoonsgegevens zijn meestal opgenomen in documenten. Dat kan er toe leiden dat bepaalde gegevens, delen van een pagina of hele pagina's worden gewit (d.w.z. onleesbaar worden gemaakt), bijvoorbeeld omdat hierin ook persoonsgegevens van derden zijn opgenomen, welke een dienst wettelijk niet mag verstrekken.⁵⁵ Daarnaast kunnen de eerder genoemde belangen van nationale veiligheid aan openbaarmaking in de weg staan. Dit maakt dat ook hier een onvolledig beeld ontstaat van de verwerkte persoonsgegevens. Daar komt bij dat van vrijgegeven informatie ook hier geen context van de verwerking kan worden verschaft. Dit speelt overigens niet alleen bij de Wiv 2002, maar ook bij andere wetten over inzage/kennisname.

Op de vraag wat er bij inzageverzoeken over persoonsgegevens daadwerkelijk wordt vrijgegeven, laat het onderzoek het volgende beeld zien. Volgens de Wiv 2002 kunnen, zoals hiervoor reeds gemeld, alleen zogenoemde niet-actuele persoonsgegevens in aanmerking komen voor vrijgave. Indien er niet-actuele gegevens zijn aangetroffen dan moet een dienst beoordelen of deze kunnen worden vrijgegeven. Hierbij valt het de CTIVD op dat de aangetroffen persoonsgegevens nooit in hun geheel zijn geweigerd. De CTIVD heeft bij de onderzochte inzagebesluiten ook kennisgenomen van het zogenoemde werkdossier waarin de aangetroffen documenten in het kader van een inzageverzoek zijn samengebracht en waarin per gegeven, passage of pagina van deze documenten de wettelijk grond is aangegeven voor niet-openbaarmaking ervan (weigeringsgrond). Uit het onderzoek van de CTIVD blijkt dat de diensten ertoe zijn geneigd aangetroffen persoonsgegevens zoveel als mogelijk vrij te geven. Beide diensten geven er blijk van dat zij doordrongen zijn van het belang om burgers kennis te laten nemen van de aanwezige persoonsgegevens.

De CTIVD heeft in het onderzoek geconstateerd dat de gegevens die konden worden vrijgegeven, vrijwel steeds (gratis) in de vorm van (al dan niet gedeeltelijk bewerkte) fotokopieën aan de verzoeker ter beschikking zijn gesteld. Een enkele keer is de inhoud van een document geparafraseerd vrijgegeven in plaats van via een (bewerkte) fotokopie. De CTIVD vond dit een terechte keuze. Andere vormen van kennisname uit artikel 52 Wiv 2002 (zie para. 1.1) is de CTIVD in dit onderzoek niet tegengekomen.

4.3 Conclusie

Het voorgaande geeft aan dat de burger, ondanks de verwachtingen die met begrippen als inzagerecht en notificatieplicht zouden kunnen ontstaan, in de praktijk slechts ten dele kennis krijgt over de verwerking van zijn persoonsgegevens. In die zin is de functionaliteit van de notificatieplicht en van het inzagerecht, als geregeld in de Wiv 2002, dus beperkt en naar mag worden aangenomen ook beperkter dan die van andere wetten waarin burgers mogelijkheden worden geboden na te gaan in hoeverre hun persoonsgegevens worden/zijn verwerkt door overheidsinstanties. De verklaring hiervoor ligt in de bijzondere doelstelling van de verwerking van persoonsgegevens door de AIVD en de MIVD, dat wil zeggen het borgen van de nationale veiligheid, en in de aard van de wettelijke bevoegdheden die de AIVD en de MIVD in dat verband zijn toegemeten. De effectiviteit van een en ander hangt nauw samen met het heimelijk kunnen opereren door de diensten, waartoe de wet deze diensten in bepaalde mate ook in staat stelt. De restricties bij wet geregeld die in dit verband de notificatieplicht en het inzagerecht in de uitvoering raken, maken dan ook dat de functionaliteit van deze voorzieningen ook in de toekomst beperkt zal blijven. Optimale transparantie kan niet aan de orde zijn. Wel de verplichting die transparantie zoveel als maar in redelijkheid mogelijk is, niet tegenstaande de diverse kanttekeningen die in dit rapport en rapport nr. 51 geplaatst worden, te bevorderen. De uitkomst van dit onderzoek geeft aan dat de AIVD en de MIVD zich van de noodzaak daartoe in het algemeen bewust zijn en daar in beginsel ook naar handelen.

⁵⁵ De Wiv 2002 voorziet niet in de mogelijkheid tot kennisname van persoonsgegevens van derden, anders dan de in artikel 50 genoemde overleden naasten. Zie tevens Raad van State, 3 september 2013, ECLI:NL:RVS:2014:3264, r.o. 7.1.

5 Conclusies

5.1 Onderzoeksvragen

De CTIVD heeft in dit toezichtsrapport onderzocht of de AIVD en de MIVD op een rechtmatige wijze uitvoering hebben gegeven aan inzageverzoeken over persoonsgegevens.

Hierbij staan twee onderzoeksvragen centraal:

1. Zijn de onderzochte inzagebesluiten in de onderzoeksperiode op goede gronden (inhoud), binnen de wettelijke termijn en op het juiste niveau (procedure) genomen?
2. Zijn er voldoende waarborgen ingebouwd in het inzageproces om op rechtmatige wijze uitvoering aan de wettelijke verplichting te kunnen geven?

Hierna volgen de belangrijkste conclusies bij deze onderzoeksvragen.

5.2 Beantwoording van de onderzoeksvragen

5.2.1 Onderzoeksvraag 1

Zijn de onderzochte inzagebesluiten in de onderzoeksperiode op goede gronden (inhoud), binnen de wettelijke termijn en op het juiste niveau (procedure) genomen?

Inzagebesluiten AIVD

De CTIVD heeft de inzagebesluiten in 2016 onderzocht. In 2016 zijn in totaal 62 inzagebesluiten met betrekking tot persoonsgegevens genomen. Ten aanzien van 3 inzagebesluiten geldt dat zij ten tijde van het onderzoek onderwerp waren geweest van een bezwaar- of beroepsprocedure. Ten aanzien van 6 van deze 62 besluiten stond ten tijde van het onderzoek door de CTIVD nog bezwaar dan wel beroep open voor de verzoeker. Deze 9 besluiten zijn door de CTIVD buiten haar onderzoek gelaten. Van de 53 overgebleven zaken zijn steekproefsgewijs (willekeurig gekozen) in totaal 19 inzagebesluiten met achterliggende dossiers beoordeeld.

In alle onderzochte negentien besluiten zijn niet-actuele persoonsgegevens van de verzoeker aangetroffen en heeft een inhoudelijke beoordeling omtrent de vrijgave van deze gegevens door de dienst plaatsgevonden. De CTIVD constateert dat in geen van deze besluiten de aangetroffen niet-actuele persoonsgegevens van de verzoeker in hun geheel zijn geweigerd. Er zijn dus in elk besluit persoonsgegevens vrijgegeven. Er zijn echter ook bepaalde persoonsgegevens met een beroep op de wettelijke weigeringsgronden niet vrijgegeven. Hierna volgt een antwoord op de vraag of deze gronden op een rechtmatige wijze zijn toegepast. Met andere woorden, of de AIVD alle aangetroffen persoonsgegevens heeft vrijgegeven die het had moeten vrijgeven.

Inhoud

Voor veertien van de negentien inzagebesluiten geldt dat voor zover een beroep is gedaan op de weigeringsgronden om bepaalde persoonsgegevens niet vrij te geven, dit op rechtmatige wijze is gebeurd.

In de overige vijf inzagebesluiten zijn bepaalde persoonsgegevens ten onrechte niet vrijgegeven met een beroep op een bepaalde wettelijke grond. Hier is sprake van een onrechtmatigheid. Hierbij past de opmerking dat de AIVD ten aanzien van twee van deze gevallen heeft aangegeven dat de gegevens inderdaad hadden kunnen worden vrijgegeven, maar dat de onherroepelijkheid van het inzagebesluit aan vrijgave van deze gegevens in de weg staat. De CTIVD deelt deze opvatting van de AIVD niet.

Termijn

Zeven van de negentien onderzochte inzagebesluiten zijn niet binnen de wettelijke termijn van drie maanden en de verdagingsstermijn van vier weken afgehandeld. Deze termijnoverschrijding is onrechtmatig.

Besluitvormingsniveau

De negentien onderzochte inzagebesluiten zijn niet op het juiste niveau genomen. Deze besluiten zijn ondertekend door het hoofd van de afdeling Juridische Zaken. Het schriftelijk besluit waarbij het hoofd van de AIVD zijn bevoegdheden ter zake van inzagebesluiten heeft ondergemandateerd aan het plaatsvervangend diensthoofd sluit doorverlening van de bevoegdheid uit. Het hoofd van de afdeling Juridische Zaken was daarom niet bevoegd te beslissen op inzageverzoeken. Hier is sprake van een onrechtmatigheid. Het is aan de minister als verantwoordelijk bestuursorgaan om aan dit oordeel van de CTIVD een conclusie te verbinden over het effect hiervan voor alle onderzochte inzagebesluiten.

Inzagebesluiten MIVD

Aangezien de MIVD minder inzageverzoeken over persoonsgegevens krijgt dan de AIVD, richtte het onderzoek bij de MIVD zich op de inzagebesluiten in 2015 en 2016. Het betreft in totaal elf inzagebesluiten. Tegen één van de elf besluiten liep ten tijde van het onderzoek door de CTIVD nog de bezwaarprocedure. Dit besluit is daarom buiten beschouwing gelaten. Van de overige tien inzagebesluiten betreft één de niet-ontvankelijk verklaring van de verzoeker wegens niet voldoen aan de wettelijke vereisten. Deze beslissing was rechtmatig. In vijf besluiten werden geen niet-actuele persoonsgegevens aangetroffen. Deze inzageverzoeken konden dus rechtmatig in hun geheel worden afgewezen. De CTIVD heeft vier inzagebesluiten onderzocht waarin niet-actuele persoonsgegevens van de verzoeker zijn aangetroffen en waarin de MIVD, met een beroep op de wettelijke weigeringsgronden, gedeeltelijk tot weigering van bepaalde persoonsgegevens heeft besloten. In deze vier besluiten zijn de aangetroffen persoonsgegevens niet in hun geheel geweigerd. Er is dus steeds wel een deel van de gegevens vrijgegeven. Hierna volgt een antwoord op de vraag of de MIVD de weigeringsgronden rechtmatig heeft toegepast.

Inhoud

In drie van de vier inzagebesluiten waarin niet-actuele persoonsgegevens zijn aangetroffen, is op goede gronden beoordeeld of de verzochte persoonsgegevens konden worden vrijgegeven. Hierin is op een rechtmatige wijze toepassing gegeven aan de wettelijke weigeringsgronden.

In het vierde inzagebesluit zijn bepaalde gegevens ten onrechte geweigerd met een beroep op een bepaalde wettelijke grond. Hier is sprake van een onrechtmatigheid.

Bij één van de bovengenoemde inzagebesluiten is in het werkdossier niet vastgelegd op basis van welke weigeringsgrond bepaalde persoonsgegevens niet kunnen worden vrij gegeven. De bewuste gegevens zijn naar het oordeel van de CTIVD terecht op basis van een wettelijke grond geweigerd. Het gebrek aan verslaglegging is onzorgvuldig.

Termijn

Drie van de tien inzagebesluiten die de CTIVD heeft onderzocht, zijn niet binnen de wettelijke termijn van drie maanden afgehandeld. De MIVD heeft in deze gevallen geen verdagingsbrieven gestuurd. Op het punt van de termijnoverschrijding is sprake van een onrechtmatigheid.

Besluitvormingsniveau

De onderzochte tien inzagebesluiten zijn op het juiste niveau genomen.

5.2.2 Onderzoeksvraag 2

Zijn er voldoende waarborgen ingebouwd in het inzageproces om op rechtmatige wijze uitvoering aan de wettelijke verplichting te kunnen geven?

Het onderzoek heeft zich gericht op een beoordeling van een aantal waarborgen in het inzageproces. Voor een overzicht wordt verwezen naar Bijlage II, paragraaf 8. Een procedure waarin deze waarborgen zijn opgenomen zal de rechtmatige uitvoering van inzageverzoeken en de rechtsgelijkheid bevorderen alsook het risico op onrechtmatigheden verkleinen.

Organisatie inzageproces AIVD

Er wordt voorzien in verschillende procedurele waarborgen voor de uitvoering van inzageverzoeken. Dit maakt dat de AIVD in het algemeen in staat is op een rechtmatige wijze uitvoering te geven aan een inzageverzoek. Er bestaan echter ook drie aandachtspunten in het inzageproces. Het voorgaande wordt hieronder nader toegelicht.

Overzicht

De organisatie van de behandeling van inzageverzoeken en de bewaking van termijnen is centraal belegd. Hierbij wordt gebruik gemaakt van een centrale applicatie waarin onder meer de procedurele en inhoudelijke voortgang wordt vastgelegd. In de onderzoeksperiode bestond van inzageverzoeken over persoonsgegevens een duidelijk en volledig overzicht. De coördinatie en de sturing van de behandeling van de inzageverzoeken vindt centraal plaats.

→ Aandachtspunt:

Ondanks het centrale overzicht en de centrale bewaking van de voortgang, blijkt dat de AIVD in de onderzoeksperiode in zeven van de negentien onderzochte inzageverzoeken de wettelijke termijn niet heeft gehaald. Het feit dat de termijn met regelmaat wordt overschreden vormt een tekortkoming in het proces die aandacht behoeft.

Naslag

De kennis en werkbeschrijving van het archief van het naslagproces en de vastlegging van het zoekproces bij afzonderlijke inzageverzoeken draagt bij aan de grootst mogelijke volledigheid bij de naslag van persoonsgegevens.

Beoordeling

De AIVD heeft een werkinstructie waarin uitvoerig en op juiste wijze beschreven staat hoe de verschillende weigeringsgronden moeten worden toegepast. De toetsing van de primaire beoordeling is centraal belegd en vindt op meerdere momenten en door verschillende medewerkers plaats. Deze toetsing komt de consistentie en uniformiteit in de besluitvorming eveneens ten goede.

Herleidbaarheid

De gronden op basis waarvan gegevens niet worden vrijgegeven worden structureel en centraal in een digitaal werkdoossier vastgelegd. Datzelfde geldt voor de naslag die het archief uitvoert. Deze interne verslaglegging maakt in een eventuele bezwaar- en/of beroepsprocedure inzichtelijk op welke wijze binnen de AIVD naar de persoonsgegevens is gezocht. De AIVD heeft in de onderzoeksperiode steeds aan de CTIVD mededeling gedaan van afgewezen inzagebesluiten.

→ Twee aandachtspunten:

Er vindt geen verslaglegging plaats van de besluitvorming en afwegingen ten aanzien van specifieke individuele inzageverzoeken die tijdens overleggen binnen de afdeling Juridische Zaken worden genomen. Dit maakt het inzageproces en de besluitvorming minder inzichtelijk.

Bij de werkwijze van de bezwaarcommissie van de afdeling Juridische Zaken van de AIVD en de wijze waarop bezwaarschriften worden afgehandeld is onvoldoende aandacht voor eventuele eerdere betrokkenheid van juristen van de AIVD bij het initiële inzagebesluit. Daardoor is een onbevooroordeelde heroverweging van dit initiële besluit onvoldoende geborgd en het risico op onrechtmatigheden aanwezig.

Organisatie inzageproces MIVD

Er wordt voorzien in verschillende procedurele waarborgen voor de uitvoering van inzageverzoeken. Over het algemeen is de MIVD in staat op een rechtmatige wijze uitvoering te geven aan de behandeling van inzageverzoeken. Er bestaan echter vier aandachtspunten in het inzageproces. Het voorgaande wordt hieronder nader toegelicht.

Overzicht

Er bestaat in de onderzoeksperiode een goed en volledig overzicht van de inzageverzoeken over persoonsgegevens. De coördinatie van de behandeling en de bewaking van de wettelijke termijnen is centraal belegd bij de afdeling Juridische Zaken. De beoordeling van gegevens op vrijgave is niet centraal belegd. Dit betreft echter geen beletsel voor het benodigde overzicht bij het inzageproces. Te meer niet, omdat de primaire beoordeling van de vrijgave van gegevens centraal wordt getoetst door de juridisch coördinator van de afdeling Juridische Zaken voordat een inzagebesluit wordt genomen.

→ Aandachtspunt:

In drie zaken is de wettelijke termijn niet nageleefd en is geen verdagingsbrief aan de verzoekers gestuurd. Hiermee voldoet de MIVD niet aan zijn verplichting op grond van artikel 47 Wiv 2002. Dit vormt een tekortkoming in het proces die aandacht behoeft.

Naslag

De CTIVD stelt vast dat bij het archief en de vier operationele afdelingen van de MIVD voldoende kennis bestaat van de archieven en de systemen om naar verzochte persoonsgegevens te zoeken en dat hiervoor werkwijzen beschikbaar zijn. Het archief en één van de vier operationele afdelingen leggen ook per inzageverzoek vast hoe en waar is gezocht.

→ Aandachtspunt:

Bij drie van de vier operationele afdelingen die naslag voor inzageverzoeken over persoonsgegevens verrichten, wordt niet structureel vastgelegd op welke wijze en met behulp van welke zoektermen naslag is verricht. Bij deze afdelingen bestaat dan ook geen zicht op de volledigheid van de naslag die heeft plaatsgevonden. De juridisch coördinator heeft evenmin zicht op de volledigheid.

Beoordeling

De MIVD heeft een werkinstructie en verzorgt indien daartoe aanleiding bestaat een workshop over de toepassing van weigeringsgronden voor medewerkers in het inzageproces. De beoordeling op vrijgave wordt op decentraal en centraal niveau getoetst. Een uniforme en consistente besluitvorming wordt in het algemeen ondersteund in beleid en werkwijze.

→ Aandachtspunt:

Het ontbreekt aan een (centraal) instrument waarmee tussentijds actualiteiten, relevante jurisprudentiële ontwikkelingen en feedback over de interpretatie van de wet onder de aandacht van de medewerkers in het inzageproces kunnen worden gebracht en waarbij herleidbaar is dat dit heeft plaatsgevonden.

Herleidbaarheid

Structureel en centraal wordt vastgelegd op basis van welke weigeringsgrond gegevens niet worden vrijgegeven (behoudens één besluit in de onderzoeksperiode waarin dat niet is gebeurd). Dit geldt in beperkte mate voor de naslag die naar aanleiding van inzageverzoeken over persoonsgegevens worden verricht. Niet structureel wordt vastgelegd op welke wijze de naslag is verricht (zie het aandachtspunt onder 'naslag'). Deze verslaglegging is wel van belang omdat met behulp daarvan in een eventuele bezwaar- en/of beroepsprocedure inzichtelijk is op welke wijze naar de verzochte persoonsgegevens is gezocht.

→ Aandachtspunt:

De MIVD heeft in de onderzoeksperiode geen mededelingen van (deels) afgewezen inzagebesluiten aan de CTIVD gedaan (art. 55 lid 3 Wiv 2002).

6 Aanbevelingen en nakomen wettelijke verplichtingen

6.1 Aanbevelingen

In dit toezichtsrapport komt de CTIVD tot een aantal aanbevelingen met betrekking tot de AIVD en de MIVD.

6.1.1 AIVD

De CTIVD heeft vijf aanbevelingen met betrekking tot de AIVD:

- De gegevens ten aanzien waarvan de CTIVD heeft geoordeeld dat kennisname op onjuiste grond is geweigerd dienen op korte termijn opnieuw op vrijgave te worden beoordeeld. Zie paragraaf 2.2.1.
- De gegevens waarvan de AIVD ermee heeft ingestemd dat deze hadden kunnen worden vrijgegeven, maar waar de onherroepelijkheid van het inzagebesluit nu aan vrijgave in de weg zou staan, dienen alsnog aan de verzoekers te worden vrijgegeven. Zie paragraaf 2.2.1.
- Van de afwegingen en besluitvorming ten aanzien van individuele inzageverzoeken die tijdens de interne gezamenlijke overleggen worden gemaakt, moet verslag worden gelegd. De verslaglegging dient voor de bewerkers en juristen die belast zijn met de uitvoering van inzageverzoeken goed toegankelijk te zijn. De verslaglegging zou bijvoorbeeld kunnen worden opgenomen in het toelichtingsformulier bij het werkdossier. Zie paragraaf 2.3.3.
- De (werkwijze van de) bezwaarcommissie moet zo worden ingericht dat bij de besluitvorming in de bezwaarprocedure geen personen zijn betrokken die tevens betrokken zijn geweest bij de voorbereiding van het initiële inzagebesluit. De CTIVD beveelt aan de samenstelling dan wel de werkwijze van de bezwaarcommissie op korte termijn aan te passen. Op dit punt kan een voorbeeld worden genomen aan de inrichting van de bezwaarprocedure bij Defensie. Zie paragraaf 2.3.4.
- De CTIVD beveelt in algemene zin aan dat opvolging wordt gegeven aan het toetsingskader in Bijlage II.

6.1.2 MIVD

De CTIVD heeft vier aanbevelingen met betrekking tot de MIVD:

- De gegevens ten aanzien waarvan de CTIVD heeft geoordeeld dat kennisname op onjuiste grond is geweigerd, dienen op korte termijn opnieuw op vrijgave te worden beoordeeld. Zie paragraaf 3.2.1.
- De afdeling Juridische Zaken dient een overzicht te maken van de wijze waarop en in welke systemen en archieven de vier operationele afdelingen naslag doen naar aanleiding van een inzageverzoek. De afdelingen dienen hun werkwijze ten aanzien van de naslag zo in te richten om de grootst mogelijke volledigheid te bewerkstelligen. Daarbij dient ook aandacht te zijn voor de verslaglegging van de wijze waarop naslag is verricht. Op deze wijze wordt het zicht op de volledigheid van de naslag naar aanleiding van een inzageverzoek versterkt. Zie paragraaf 3.3.2.
- Het is van belang te voorzien in een (centraal) instrument waarmee tussentijds actualiteiten, relevante jurisprudentiële ontwikkelingen en feedback over de interpretatie van de wet onder de aandacht van de medewerkers in het inzageproces kunnen worden gebracht. Zie paragraaf 3.3.3.
- De CTIVD beveelt in algemene zin aan dat opvolging wordt gegeven aan het toetsingskader in Bijlage II.

6.2 Nakomen wettelijke verplichtingen

De CTIVD heeft geconstateerd dat beide diensten op een aantal punten niet hebben voldaan aan hun verplichtingen op grond van de Wiv 2002.

6.2.1 AIVD

De AIVD dient op de volgende twee punten zijn wettelijke verplichtingen na te komen:

- De inzagebesluiten binnen de wettelijke (evt. verdagings-)termijn, genoemd in artikel 47 lid 1 Wiv 2002 af te handelen. Zie paragraaf 2.2.2.
- De inzagebesluiten, overeenkomstig het besluit van het hoofd van de AIVD inzake tekenbevoegdheid inzageverzoeken aan de AIVD, door de plaatsvervangend directeur-generaal laten nemen. Zie paragraaf 2.2.3.

6.2.2 MIVD

De MIVD dient op de volgende twee punten zijn wettelijke verplichtingen na te komen:

- Het overeenkomstig artikel 47 lid 1 Wiv 2002 sturen van verdagingsbrieven aan verzoekers voor het verstrijken van de drie maanden termijn. Zie paragraaf 3.2.2.
- Het toesturen van afschriften van (deels) afgewezen inzagebesluiten aan de CTIVD (art. 55 lid 3 Wiv 2002). Zie paragraaf 3.3.4.

