

Voortgangsrapportage IV

De implementatie van de Wiv 2017

CTIVD nr. 69

[vastgesteld op 5 augustus 2020]



Commissie van Toezicht
op de Inlichtingen- en
Veiligheidsdiensten

VOORTGANGSRAPPORTAGE IV

De implementatie van de Wiv 2017

Inhoudsopgave

1.	Inleiding	3
2.	Voortgang bij de diensten	7
2.1	Algemeen beeld	7
2.2	Zorgplicht	8
2.3	Datareductie	10
2.4	Onderzoeksopdrachtgerichte interceptie	13
2.5	Geautomatiseerde data-analyse	16
2.6	Internationale samenwerking	19
3.	Informatiehuishouding en IT-omgeving	21
4.	De balans opgemaakt	22

VOORTGANGSRAPPORTAGE IV

De implementatie van de Wiv 2017

1. Inleiding

Achtergrond

Op 1 mei 2018 is de Wet op de inlichtingen- en veiligheidsdiensten 2017 (Wiv 2017) in werking getreden. Deze opvolger van de Wiv 2002 heeft in de afgelopen jaren veel politieke en maatschappelijke discussie teweeggebracht. Centraal in dat debat staat de vraag of de vergaande bevoegdheden van de Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst (AIVD) en de Militaire Inlichtingen- en Veiligheidsdienst (MIVD) ter bescherming van de nationale veiligheid in balans zijn met de noodzakelijke waarborgen voor de rechtsbescherming van de burger, zoals het recht op privacy en de algemene beginselen voor de bescherming en verwerking van persoonsgegevens. In haar Eindbalans over de totstandkoming van de Wiv 2017 concludeerde de Commissie van Toezicht op de Inlichtingen- en Veiligheidsdiensten (CTIVD) destijds dat er een werkbare balans in de wet was gevonden tussen het belang van de bescherming van de nationale veiligheid en dat van de rechtsbescherming van de burger.¹ Het is immers 'en...en', niet 'of...of'.² De CTIVD ziet het als een belangrijke taak blijvend inzicht te geven in het (nog) bestaan van die balans. Tijdens de parlementaire behandeling van de wet, werd zowel door de Tweede als de Eerste Kamer aangedrongen op versneld toezicht door de CTIVD op de invoering en naleving van de wet door de diensten, een en ander vooruitlopend op de wetsevaluatie. Een verzoek dat door de betrokken ministers van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) en van Defensie werd gesteund³ en door de CTIVD is gehonoreerd.⁴

De CTIVD heeft in dat kader gerapporteerd over de voortgang van de implementatie van de Wiv 2017 door de AIVD en de MIVD, gericht op de belangrijkste onderwerpen uit het politieke en maatschappelijke debat. De eerste voortgangsrapportage (VGR) verscheen in december 2018.⁵ Daarna zijn er met een interval van telkens een half jaar nog twee voortgangsrapportages verschenen.⁶ Met deze vierde en afsluitende voortgangsrapportage komt er een einde aan de cyclus van voortgangsrapportages over de implementatie van de nieuwe wet.

¹ CTIVD Eindbalans Wiv 2017: Een werkbare wet, feb 2018, www.ctivd.nl.

² CTIVD jaarverslag 2018, www.ctivd.nl.

³ Verzoek ministers BZK en Defensie i.v.m. moties en toezeggingen Wiv 2017, d.d. 25 april 2018, *Kamerstukken II 2017/18*, 34 588, nr. 76 (bijlage).

⁴ Brief van de CTIVD aan de Tweede Kamer, d.d. 26 april 2018, *Kamerstukken II 2017/18*, 34 588 nr. 77.

⁵ CTIVD nr. 59, Voortgangsrapportage over de werking van de Wiv 2017, *Kamerstukken II 2018/19*, 34 588, nr. 80 (bijlage) (dec. 2018).

⁶ CTIVD nr. 62, Voortgangsrapportage II over de werking van de Wiv 2017, *Kamerstukken II 2018/19*, 34 588, nr. 83 (bijlage) (juni 2019); CTIVD nr. 66, Voortgangsrapportage III over de werking van de Wiv 2017, *Kamerstukken II 2019/20*, 34 588, nr. 85 (bijlage) (dec. 2019).

Onderzoek

Het onderzoek van de CTIVD naar de implementatie van de Wiv 2017 door de AIVD en de MIVD is een intensief proces van twee jaar geweest. Voor zowel de diensten als de toezichthouder. Een belangrijke reden is dat de implementatie van de Wiv 2017 ten tijde van de onderzoeken van de CTIVD nog niet was – en is – afgerond. Het betreft een lopend en continu proces waarbij een scala aan onderwerpen in verschillende stadia van ontwikkeling, besluitvorming en uitvoering aan de orde zijn. De onderzoeksactiviteiten van de CTIVD zagen daarmee op het lopende implementatieproces van de diensten. Dit plaatste de toezichthouder in de positie om gedurende het proces de activiteiten van de diensten op de voet te volgen en met regelmaat reflectie daarop te geven vanuit het oogpunt van rechtmatigheid, zonder daarbij te willen treden in de verantwoordelijkheid van de diensten en de betrokken ministers voor de implementatie van de Wiv 2017.

Door de coronacrisis had deze laatste onderzoeksperiode niet zijn gebruikelijke verloop. Zo konden de beide in de derde voortgangsrapportage aangekondigde steekproeven van de CTIVD naar geautomatiseerde data-analyse (GDA) ex. artikel 60 Wiv 2017 en naar datareductie (DRS) niet worden afgerond. Wel hebben de voorlopige bevindingen van deze (beperkte) steekproeven bijgedragen aan het beeld over beide onderwerpen. Deze liggen waar dat van toepassing is mede ten grondslag aan de betreffende paragrafen. De twee diepteonderzoeken over het verzamelen van bulkdatasets met de hackbevoegdheid en de verdere verwerking ervan door de AIVD en de MIVD ('bulk hacks') en over het verzamelen en verder verwerken van passagiersgegevens van luchtvaartmaatschappijen door de AIVD en de MIVD waren kort voor de coronacrisis nagenoeg afgerond. De publicatie van de toezichtsrapporten heeft echter vertraging opgelopen en zal naar verwachting plaatsvinden in september 2020. Deze onderzoeken zijn van belang voor het onderwerp 'bulkdata', waaraan de CTIVD reeds aandacht besteedde in haar derde voortgangsrapportage. Dit onderwerp keert in deze vierde voortgangsrapportage terug bij het onderwerp datareductie. Door de coronacrisis hebben de CTIVD en de diensten gesprekken over de voortgang van het implementatieproces in de tweede helft van de onderzoeksperiode niet met dezelfde frequentie en intensiteit kunnen voeren als daarvoor. Toch heeft de CTIVD een voldoende beeld van de activiteiten, tijdsplanning en voortgang van het implementatieproces op organisatie- en procesniveau. Dit is met name te danken aan de zogenoemde 'Wiv-boards', die de beide diensten na de eerste voortgangsrapportage in hun organisaties hebben ingesteld voor een gezamenlijke, integrale en structurele aanpak van de geconstateerde risico's. Hierdoor kan de CTIVD de stand van zaken bij de diensten in deze vierde voortgangsrapportage in afdoende mate beoordelen en in concluderende zin een eindbalans opmaken.

Op 1 mei 2020 is de evaluatiecommissie Wet op de inlichtingen- en veiligheidsdiensten 2017 van start gegaan. De wetsevaluatie biedt niet alleen de gelegenheid om voortschrijdende inzichten en ervaringen opgedaan met de nieuwe wet aan de orde te stellen, maar ook om de bredere context van ontwikkelingen op het gebied van toezicht, (internationale) rechtspraak, technologie, verwerking van bulkdata en voortgaande internationale samenwerking van de diensten hernieuwd te bezien. De CTIVD wil met deze afrondende voortgangsrapportage tevens een bijdrage aan de wetsevaluatie leveren.

Eerdere voortgangsrapportages

De AIVD en de MIVD zijn bij de uitvoering van hun vergaande bevoegdheden en de daarmee gepaard gaande gegevensverwerking gebonden aan de nieuwe wet. In december 2018 publiceerde de CTIVD haar eerste voortgangsrapportage over de implementatie van de Wiv 2017 door de diensten. De CTIVD constateerde dat de beide diensten bij de invoering van de Wiv 2017 op essentiële onderdelen een achterstand hadden en dat daardoor hoge risico's op onrechtmatig handelen bestonden. Essentiële waarborgen voor de rechtsbescherming van de burger misten nog, geheel of gedeeltelijk, hun invulling in intern beleid, werkprocessen en bij de inrichting van technische systemen. Instrumenten voor de verplichte interne controle ontbraken en mede daardoor was effectief extern toezicht door de CTIVD nog onvoldoende geborgd.

In de tweede voortgangsrapportage van juni 2019 constateerde de CTIVD dat de AIVD en de MIVD de achterstand bij de invoering van de Wiv 2017 voor een deel hadden ingelopen. Beide diensten hadden hard gewerkt aan de invoering van wettelijke waarborgen voor de rechtsbescherming van de burger met name in beleid en lieten blijken doordrongen te zijn van de noodzaak van interne controle op de naleving van de wet. De meeste hoge risico's voor onrechtmatig handelen uit de eerste voortgangsrapportage waren door de beide diensten teruggebracht naar gemiddelde of beperkte risico's. Echter, de CTIVD stelde ook vast dat de diensten er nog niet waren en ook de daaropvolgende tijd nog veel werk te verzetten hadden.

In de derde voortgangsrapportage, gepubliceerd in december 2019, stelde de CTIVD vast dat de AIVD en de MIVD opnieuw veel werk hadden verzet, maar dat zij niet eenzelfde stijgende lijn hebben kunnen voortzetten als bij de tweede voortgangsrapportage. Een belangrijke reden was dat het omzetten van de wet in de praktijk een aanpassing vergde van bestaande werkwijzen en technische systemen die complexer en veelomvattender bleek te zijn dan aanvankelijk werd gedacht. Dat kost tijd en vergt ook een cultuurverandering. Wel waren fundamentele veranderingen in gang gezet en kon worden geconstateerd dat er hard werd gewerkt. Inzet en bereidheid waren bij de diensten volop aanwezig. Ook kon worden vastgesteld dat de onderlinge samenwerking tussen de diensten bij de implementatie van de Wiv 2017 was versterkt, waardoor meer uniformiteit in de werkprocessen en systemen kon ontstaan. Desalniettemin waren de benodigde resultaten op veel terreinen nog niet behaald. De risico's die waren benoemd in de tweede voortgangsrapportage, bleven in de derde voortgangsrapportage dan ook ongewijzigd. Er was nog steeds sprake van aanzienlijke risico's op onrechtmatig handelen.

Voortgangsrapportage IV

Deze vierde en afsluitende voortgangsrapportage bestaat uit twee delen. Eerst wordt de voortgang die de diensten in het afgelopen half jaar hebben geboekt bij de implementatie van de Wiv 2017 beschreven en worden de bijbehorende risico's op onrechtmatigheden benoemd. Hiervoor is aangesloten bij de onderwerpen die in de eerdere voortgangsrapportages al zijn behandeld. Tot slot maakt de CTIVD de balans op over het implementatieproces van de Wiv 2017 in de afgelopen twee jaar.

De volgende onderwerpen komen in deze voortgangsrapportage aan de orde:

1. Het bestaan van het toegezegde instrumentarium voor de zorgplicht van de diensten voor de rechtmatigheid en kwaliteit van gegevensverwerking (art. 24 Wiv 2017) en de werking van dat instrumentarium (par. 2.2);
2. De wijze waarop datareductie plaatsvindt bij de verwerking van met bijzondere bevoegdheden verzamelde gegevens. Hierbij staat centraal de toepassing van de plicht gegevens zo spoedig mogelijk op relevantie te beoordelen en niet-relevante gegevens terstond te vernietigen (art. 27 Wiv 2017) (par. 2.3);
3. De inzet van de bijzondere bevoegdheid van onderzoeksopdrachtgerichte interceptie (OOG-I, art. 48-50 Wiv 2017), waaronder de toepassing van het criterium 'zo gericht mogelijk' en datareductie in verschillende fasen van verwerking (par. 2.4);
4. De inzet van geautomatiseerde data-analyse, meer specifiek de bijzondere bevoegdheid van geautomatiseerde metadata-analyse op door middel van onderzoeksopdrachtgerichte interceptie verworven gegevens (art. 50 Wiv 2017) en overige vormen van data-analyse (art. 60 Wiv 2017) (par. 2.5);
5. De samenwerking met buitenlandse diensten, waaronder het bestaan en de werking van wegingsnotities en het verstrekken van ongeëvalueerde gegevens (par. 2.6);
6. De informatiehuishouding en IT-omgeving van de diensten. Dit is gelinkt aan de thema's datareductie en geautomatiseerde data-analyse (hoofdstuk 3).

Toelichting

In het kader van de voortgang heeft de CTIVD marginaal getoetst of de wettelijke en toegezegde beleidsmatige waarborgen voor de rechtsbescherming van de burger een nadere invulling hebben gekregen in het beleid en de werkprocessen van de AIVD en de MIVD en in de inrichting van technische

systemen bij de gegevensverwerking. Deze beoordelingen betreffen een inschatting van risico's op onrechtmatigheden en niet het oordeel dat daarmee daadwerkelijk onrechtmatig is gehandeld. De beoordeling van de rechtmatigheid van de praktijk vindt voornamelijk plaats in de diepteonderzoeken van de CTIVD en krijgt dan zijn weerslag in toezichtsrapporten.

2. Voortgang bij de diensten

2.1 Algemeen beeld

In de Wiv 2017 is een werkbare juridische balans gezocht tussen de noodzakelijke bevoegdheden die in het belang van de nationale veiligheid door de AIVD en de MIVD kunnen worden ingezet en de waarborgen voor de rechtsbescherming van de burger die daarbij aan de orde zijn. Eenzelfde balans moet ook in de praktijk worden gerealiseerd. Het is de opdracht aan de beide diensten de uitvoering van hun vergaande bevoegdheden en de gegevensverwerking die daarmee gepaard gaat, te voorzien van voldoende rechtens relevante *checks* en *balances*. Dit dient te gebeuren in beleid, werkinstructies, processen, technische systemen en interne controlemechanismen.

Zorgplicht

Een positieve en belangrijke ontwikkeling betreft de inbedding van de zorgplicht in de organisatiestructuur van de diensten. De diensten hebben in de vierde periode duidelijk progressie op dit terrein geboekt. Er heeft een verdere verankering van de zorgplicht en het bijbehorende instrumentarium in de organisaties van de diensten plaatsgevonden door middel van de inbedding van een *compliance*-structuur langs de lijn van het *'three lines of defence'*-model.⁷ Dit vormt een solide fundament voor het verdere verloop van het implementatietraject en de rechtmatigheid en kwaliteit van gegevensverwerking door de diensten. Bovendien laten enkele concrete voorbeelden van de werking van het instrumentarium voor de zorgplicht, zoals uitgevoerde audits, een positieve impact zien op andere terreinen in het implementatieproces. Dit laat onverlet dat de diensten op een aantal belangrijke werkterreinen nog niet of onvoldoende voorzien in adequate interne controlemechanismen. Bovendien behoeft de ontwikkeling en uitvoering van de zorgplicht continue aandacht en inzet. De inbedding en omarming van de zorgplicht door de diensten schept vertrouwen voor de toekomst.

Informatie uit de regelmatige contacten tussen de CTIVD en de diensten over het implementatie- en *compliance*-proces zal, naast eigen bevindingen, dienen als sturingsinformatie voor de inrichting en prioritering van de onderzoeksactiviteiten van de CTIVD. Hetzelfde geldt voor uitkomsten van de interne kwaliteitssystemen van de diensten. Mede hierdoor kan de CTIVD systeemtoezicht uitoefenen dat zich richt op de werking van een systeem of geheel van systemen van gegevensverwerking door de diensten. Randvoorwaardelijk is dat de kwaliteit van de interne zorgsystemen dusdanig is dat deze voldoen aan de vereisten voor goed (systeem)toezicht door de CTIVD.

Gezamenlijkheid

Een andere positieve en belangrijke ontwikkeling is dat de AIVD en de MIVD in deze periode meer dan voorheen hebben besloten tot een gezamenlijke aanpak bij de implementatie van de Wiv 2017. Gezamenlijkheid vormt inmiddels het uitgangspunt waarvan afwijkingen ten behoeve van een individuele aanpak moeten worden gemotiveerd. De samenwerking strekt zich uit tot het opstellen van gezamenlijk beleid, het wederzijds toepassen van bepaalde formats en procedures en een intensievere samenwerking op technisch vlak, onder meer in de vorm van commitment van de dienstleidingen toe te werken naar een gezamenlijke datahuishouding en IT-infrastructuur. Hierdoor ontstaat (bij volledige realisatie ervan) meer uniformiteit in de werkprocessen, gezamenlijke controle en overzicht. De CTIVD juicht deze stappen van de diensten niet alleen toe, maar onderstreept tevens de noodzaak ervan.

⁷ Voor een nadere toelichting van dit model, zie <https://www.iaa.nl/actualiteit/nieuws/the-three-lines-of-defense-in-effective-risk-management-and-control-iaa-position-paper>.

Vertaalslag naar de praktijk

Net als in de derde voortgangsrapportage, constateert de CTIVD dat vooral de vertaalslag van het beleid en procesbeschrijvingen naar werkinstructies en de systemen van de diensten, die voldoende handvatten bieden voor een rechtmatige uitvoering van de taken in de praktijk, nog onvoldoende resultaten heeft opgeleverd. De diensten hebben hard gewerkt, maar de CTIVD benoemde al in de vorige rapportage dat dit proces tijdrovend is, omdat het complexer en veelomvattender is dan aanvankelijk werd gedacht. Het betreft echter de kern van het implementatieproces. De wettelijke waarborgen zijn uiteindelijk juist op de uitvoeringspraktijk gericht en daar moeten de waarborgen hun effect krijgen, zodat de fundamentele rechten van de burger afdoende worden beschermd. De CTIVD benadrukt het belang en de noodzaak voor de diensten onverminderd te blijven inzetten op afronding van het implementatieproces.

Kabel

De diensten hebben verkennende stappen gezet voor de toepassing van de belangrijke nieuwe bevoegdheid tot onderzoeksopdrachtgerichte interceptie op de kabel. Dit biedt de CTIVD echter onvoldoende zicht op de werking van deze bijzondere bevoegdheid in de praktijk om hierover nu te kunnen rapporteren. Dit wordt toegelicht in de paragraaf over onderzoeksopdrachtgerichte interceptie (2.4).

2.2 Zorgplicht

Achtergrond

De wettelijke zorgplicht van de AIVD en de MIVD voor de rechtmatigheid en kwaliteit van gegevensverwerking (art. 24 Wiv 2017) betekent dat de beide diensten zelf voortdurend controle uitoefenen op de wijze waarop zij gegevens verwerken. Zij moeten ervoor zorgen dat zij voldoen aan de wet en dat ook blijven doen. Dit vereist structurele inbedding en inrichting van een stelsel voor het uitvoeren van de zorgplicht en daarmee voor naleving van wettelijke vereisten (*compliance*) in de gehele organisatie. Dit dient onder meer te gebeuren door middel van het opstellen van een beleidskader voor gegevensbescherming, het beleggen van verantwoordelijkheden en het inrichten van processen voor risico- en *compliance*-management. Deze mechanismen kunnen alleen functioneren wanneer er binnen de diensten centraal zicht bestaat op de werking van processen en systemen van gegevensverwerking. Hiervoor moeten instrumenten worden ingericht en in gebruik worden genomen. Dit centraal zicht biedt vervolgens de mogelijkheid risico's te signaleren en tijdig maatregelen te nemen. Een goede inrichting van de zorgplicht draagt niet alleen bij aan *compliance*, maar dient ook de professionaliteit en operationele integriteit van de beide diensten. Adequate interne controle door de diensten is bovendien essentieel voor het effectief kunnen verrichten van extern toezicht door de CTIVD.

Eerdere voortgangsrapportages

De implementatie van de zorgplicht is een moeizaam en intensief proces. Aanvankelijk bestonden grote verschillen in betekenis en uitleg van de wet tussen de CTIVD en de diensten. In de eerste voortgangsrapportage constateerde de CTIVD nog dat er geen kader voor gegevensbescherming en geen instrumentarium voor de zorgplicht aanwezig was, wat hoge risico's op onrechtmatig handelen inhield. Hierna hebben de diensten een ommezwaai gemaakt en grote stappen voorwaarts gezet, wat zich heeft vertaald in een verlaging van de risico-indicatie naar beperkt (AIVD) en gemiddeld (MIVD). Zo hadden beide diensten een beleidskader en instrumentarium op hoofdlijnen vastgesteld ten tijde van de tweede voortgangsrapportage en de AIVD had hier ook al concrete invulling en een begin van uitvoering aan gegeven. Bij de derde voortgangsrapportage hadden beide diensten een stelsel voor de zorgplicht en *compliance* als structureel onderdeel van de administratieve organisatie omarmd. De AIVD had ook al de concrete uitwerking van het stelsel afgerond, maar nog niet de volledige inrichting ervan. De MIVD was zover nog niet.

Voortgang

In de vierde periode hebben de AIVD en de MIVD de activiteiten zoals beschreven in de derde voortgangsrapportage voortgezet. De inrichting van het zorgplicht- en *compliance*-stelsel in de organisaties van de diensten is (verder) vormgegeven met het aanwijzen van specifieke medewerkers, het beleggen van verantwoordelijkheden en het inrichten van interne processen voor risico- en *compliance*-management. Ook is werk gemaakt van de (verdere) toepassing van het instrumentarium, zoals procesbeschrijvingen, risicoanalyses en audits.

De AIVD heeft de inrichting van het zorgplichtstelsel gecomplementeerd door ook functionarissen met een *compliance*-verantwoordelijkheid decentraal aan te wijzen. Verder heeft de AIVD onder andere een audit verricht naar onderzoeksopdrachtgerichte interceptie (zie nader paragraaf 2.4). De directe doorwerking van deze audit op veranderingen in het proces van onderzoeksopdrachtgerichte interceptie illustreert de werking en het belang van de zorgplicht. De AIVD heeft het zorgplichtstelsel nu zo goed als op orde. De MIVD loopt, in vergelijking met de AIVD, hier iets op achter, maar heeft belangrijke stappen gezet. De MIVD is verder gegaan met het verrichten van risicoanalyses van werkprocessen voor de inzet en toepassing van (bijzondere) bevoegdheden, heeft nadere invulling gegeven aan de *compliance-office* en de auditfunctionaliteit en is twee audits gestart. Ook hier zijn *compliance*-verantwoordelijkheden decentraal in de eerste lijn belegd. Er wordt onderzocht of (technische) auditcapaciteit via de inhuur van externe expertise kan worden uitgebreid. Verder heeft de plaatsvervangend directeur van de MIVD de rol van dossierhouder zorgplicht en *Chief Compliance Officer* gekregen.

De diensten hebben ook gezamenlijk een belangrijke impuls gegeven aan de structurele inbedding van de zorgplicht. Binnen de JSCU – de gezamenlijke unit voor sigint en cyber samenwerking – hebben zij een *Joint Data Compliance Team* (JDCT) ingericht. Hieronder valt ook de ontwikkeling van dashboards en *metrics* als systematiek voor de controle en het sturen op *compliance* en doelmatigheid. Het JDCT is opgericht als onderdeel van het verbeterprogramma voor onderzoeksopdrachtgerichte interceptie (paragraaf 2.4). Het biedt tevens een basis voor verdere ontwikkeling naar gegevensverwerking binnen de JSCU, en breder in beide diensten. Het JDCT onderhoudt direct contact met beide *compliance-offices* van de AIVD en de MIVD. Onderdeel van het JDCT-concept is een multidisciplinair ‘data response team’ dat bij incidenten snel kan worden geformeerd om handelend op te treden.

De CTIVD constateert dat *compliance* en daarmee de zorgplicht inmiddels een onlosmakelijk onderdeel van de inrichting van de organisaties van de beide diensten zijn. Dit heeft langs de lijn van het zogenoemde ‘*three lines of defence*’-model⁸ in alle organisatielagen vorm gekregen. De AIVD loopt daarbij, net als in voorgaande rapportages, iets voor op de MIVD. Maar voor beide diensten geldt dat de huidige inbedding van de zorgplicht een solide fundament vormt voor de rechtmatigheid en kwaliteit van gegevensverwerking door de diensten. Dit geeft vertrouwen voor de toekomst en rechtvaardigt een bijstelling van de risico-indicatie. Hierbij past wel de opmerking dat een onderdeel als zorgplicht altijd in beweging is en daarmee nooit definitief als afgerond kan worden beschouwd. Het stelsel dient door de tijd heen op nieuwe omstandigheden te worden aangepast. Het is daarom van belang dat de zorgplicht continu de aandacht blijft krijgen die het verdient en dat de ingezette koers wordt voortgezet en verder uitgewerkt.

Risico-indicatie

Voor de AIVD wordt het risico op onrechtmatig handelen t.a.v. het instrumentarium voor de zorgplicht bijgesteld van beperkt naar **geen** en voor de MIVD van gemiddeld naar **beperkt**.

8 Zie voetnoot 7.

2.3 Datareductie

Achtergrond

Een hoeksteen van de rechtsbescherming van de burger in de Wiv 2017 is de wettelijke plicht van de AIVD en de MIVD tot datareductie. Dit komt op verschillende plaatsen in de wet tot uiting. Voor wat betreft de gegevens die de diensten verzamelen door middel van bijzondere bevoegdheden vormt artikel 27 Wiv 2017 de kernbepaling. Op grond hiervan moeten verzamelde gegevens zo spoedig mogelijk op relevantie worden beoordeeld (voor gegevens verzameld door onderzoekso opdrachtgerichte interceptie geldt een afzonderlijke regeling, zie paragraaf 2.4). Niet-relevante gegevens moeten terstond en onomkeerbaar worden vernietigd. Gegevens die niet zijn beoordeeld op relevantie moeten binnen maximaal één jaar en zes maanden na verzameling zijn vernietigd. De toelichting bij de wet wijst op een expliciete relevantiebeoordeling, dat wil zeggen een beoordeling van de inhoud van de gegevens. In beginsel kan dus pas sprake zijn van relevante gegevens wanneer de feitelijke inhoud van de gegevens op relevantie is beoordeeld voor een onderzoek. Voor gegevens die relevant zijn bevonden, geldt dat deze in het 'betekenisregime' komen (art. 20 Wiv 2017). Deze gegevens mogen worden gebruikt voor alle taken van de diensten. Een bepaalde bewaartermijn is niet aan de orde. De diensten hebben nog niet in beleid vastgelegd op welke wijze gegevens in het betekenisregime periodiek worden herbeoordeeld. De wet bepaalt dat gegevens die, gelet op het doel waarvoor ze worden verwerkt, geen betekenis hebben of hun betekenis hebben verloren, moeten worden verwijderd. Verwijderde gegevens moeten worden vernietigd, tenzij wettelijke regels omtrent bewaring daaraan in de weg staan.

Om adequate invulling te geven aan deze wettelijke plicht is een gedegen systematiek van datareductie vereist. Cruciale onderdelen hiervan zijn:

- Definitie van het relevantiebegrip (afbakening, objectieve beoordeling, eventueel aanvullende motivering);
- Afbakening van de beoordelingstermijn (omschrijving 'zo spoedig mogelijk', regeling voor 'oude data' verzameld o.b.v. de Wiv 2002);
- Wijze van datareductie/relevantiebeoordeling (handmatig (expliciet), technische ondersteuning/geautomatiseerd (impliciet; wanneer en hoe), herleidbaarheid (herkomst gegevens, datum vaststellen relevantie, basis voor relevantiebeoordeling), interne controle (audits));
- Tijdige en onomkeerbare vernietiging (noodzaak technische ondersteuning (labeling, datumstempel, niet-relevant verklaren), doorlopende interne controle).

Het voorgaande dient nadere invulling te krijgen in beleid, werkinstructies, werkprocessen, de inrichting van technische systemen en interne controlemechanismen. Een dergelijke systematiek van datareductie is complex en niet eenvoudig te realiseren. Een goede ICT-infrastructuur is daarbij cruciaal.

Eerdere voortgangsrapportages

De AIVD en de MIVD zijn sinds de start van de voortgangsrapportages van ver gekomen wat datareductie betreft. Waar het beeld ten tijde van de eerste voortgangsrapportage heel kritisch was, was dit al positiever bij de tweede en derde rapportage. Toen waren beleid en werkinstructies grotendeels op orde en was de relevantiebeoordeling van Wiv 2002-data grotendeels afgerond. De AIVD had ook stappen gezet met het implementeren van de datareductiesystematiek in de technische systemen en met het inrichten van interne controlemechanismen. De CTIVD zag in de derde voortgangsrapportage bij de diensten knelpunten ontstaan in het binnen de wettelijke termijn van maximaal anderhalf jaar op relevantie beoordelen van bulkdatasets⁹, wat resulteerde in het oordeel dat sprake was van onrechtmatig handelen.

⁹ Een grote hoeveelheid (persoons)gegevens waarvan het merendeel betrekking heeft op personen en/of organisaties die geen onderwerp van onderzoek van de diensten zijn en dat ook nooit zullen worden.

Een ander knelpunt was de wijze waarop de relevantiebeoordeling in de praktijk ‘impliciet’ kan plaatsvinden, dat wil zeggen door vóór de verwerving van de gegevens al te bepalen dat de gegevens als ‘relevant’ kunnen worden gekenmerkt. De CTIVD benadrukte dat dit niet categorisch, maar slechts in uitzonderingsgevallen aan de orde kan zijn mits aan bepaalde waarborgen is voldaan (expliciete motivering; o.b.v. kennis van het kenmerk in relatie tot een target; vervroegde beoordeling betekenis van gegevens voor de taakuitvoering; interne controle).

De technische implementatie van de relevantiebeoordeling en geautomatiseerde vernietiging van gegevens bleef met name voor de MIVD een uitdaging. Hetzelfde gold voor het inrichten van interne controlemechanismen. De kwalitatief gebrekkige ICT-infrastructuur en het meerjarig traject voor herinrichting hiervan spelen de MIVD parten.

De risico's op deze punten bleven gehandhaafd op gemiddeld (AIVD) en hoog (MIVD).

Voortgang

Beleid, werkinstructies en technische infrastructuur

In de vierde periode hebben de AIVD en de MIVD de activiteiten die benoemd zijn in de derde voortgangsrapportage voortgezet. Er is een bepaalde voortgang bereikt. Dit betreft het opstellen van (gezamenlijk) beleid en werkinstructies voor datareductie, in het bijzonder een nadere uitwerking van de impliciete relevantiebeoordeling langs de lijn van de richtlijnen van de CTIVD zoals hierboven beschreven. Verder hebben de diensten besloten tot een gezamenlijke datahuishouding en IT-infrastructuur. Maar ze zijn er nog niet.

Vooraf het omzetten van wet en beleid in de technische systemen voor de verwerking van gegevens plaatst de diensten voor uitdagingen. De CTIVD beschreef dit al in de derde voortgangsrapportage. De AIVD is op dit punt verder dan de MIVD. Bij de AIVD is het datareductiesysteem goed ontwikkeld en grotendeels geautomatiseerd, maar de decentrale ontwikkeling van het IT-landschap heeft geleid tot weinig uniformiteit van de applicaties. Dit compliceert een gedegen centraal overzicht, wat interne controle en effectief toezicht bemoeilijkt.

De in de derde voortgangsrapportage beschreven ICT-pilot van de MIVD gericht op het ontwikkelen van een modernere data-infrastructuur krijgt geen verdere opvolging, omdat inmiddels met de AIVD een koers is ingezet naar een gezamenlijke datahuishouding bestaande uit een gezamenlijk dataplatform op een voor beide organisaties toegankelijk IT-landschap (prognose: gereed over twee tot drie jaar) en een gezamenlijk IT-landschap (prognose: gereed in 2028-2029, bij de gezamenlijke huisvesting van de diensten). Hierover heeft besluitvorming plaatsgevonden en een globale tijdsplanning is bekend. De huidige systematiek voor datareductie van de MIVD is hoofdzakelijk procedureel van aard, waarbij geautomatiseerde ondersteuning (waaronder technische afdwingbaarheid van afspraken) slechts op onderdelen wordt geboden. De MIVD heeft op zijn huidige platform twee applicaties in ontwikkeling die zien op het creëren van een kennismanagementsysteem en een verbeterd datamanagementsysteem, waarin ook de huidige functionaliteiten van de bestaande datareductie-applicatie zijn opgenomen en op termijn zullen worden uitgebreid. De implementatie hiervan staat gepland voor het derde kwartaal van 2020. Doordat de MIVD steeds meer gebruikmaakt van de AIVD-infrastructuur voor gegevensverwerking en de MIVD gegevens aanlevert voor datareductie op dit netwerk, lift de MIVD tevens mee op de mogelijkheden die er bestaan op het netwerk van de AIVD. De problematiek van synchronisatie die hierbij speelt, is nog niet (volledig) opgelost.

Relevantiebeoordeling

In de eerste steekproef naar datareductie, besproken in de derde voortgangsrapportage, heeft de CTIVD aandacht gehad voor een werkwijze van ‘indirecte’ relevantiebeoordeling van gegevens op de IT-infrastructuur van met name de AIVD. In aanvulling op de expliciete en impliciete relevantiebeoordeling

worden bij de 'indirecte' relevantiebeoordeling op basis van kenmerken en criteria van reeds relevant beoordeelde gegevens in een geautomatiseerd proces andere gegevens relevant verklaard. De CTIVD onderkende hierbij een risico op 'olievlekwerking', waarbij niet-relevante gegevens relevant verklaard worden. Uit de voorlopige bevindingen van de (niet afgeronde) tweede steekproef van de CTIVD naar de toepassing van datareductie blijkt dat de diensten bewust hebben gekozen voor een bepaalde mate van olievlekwerking, met name om ervoor te zorgen (conform de wet) dat dezelfde kenmerken in verschillende systemen relevant kunnen worden verklaard. Tevens erkennen de diensten dat deze werkwijze niet onbegrensd moet worden toegepast en hebben zij bepaalde mitigerende maatregelen genomen (de toepassing van een combinatie van kenmerken en criteria waardoor de werking van de indirecte relevantiebeoordeling wordt begrensd). De CTIVD heeft vanwege de coronacrisis in haar tweedesteekproefgeensluitend onderzoek naar de werking in de praktijk kunnen doen. Uit het beperkte technisch onderzoek dat heeft plaatsgevonden, blijken geen aanwijzingen dat de olievlekwerking te ver gaat. De CTIVD benadrukt echter, net als in de derde voortgangsrapportage, dat een risico op onrechtmatigheden bestaat door een grote vrijheid voor ontwikkelaars om op decentraal niveau oplossingen te zoeken en systemen in te richten. Uit de tweede beperkte steekproef blijkt verder dat een gedegen centraal overzicht van toegepaste geautomatiseerde (indirecte) relevantieverklaringen ontbreekt. De CTIVD blijft hierop toezicht houden.

Bulkdatasets

In de derde voortgangsrapportage heeft de CTIVD het in zijn geheel of grotendeels relevant beoordelen van bulkdatasets door de diensten als onrechtmatig gekwalificeerd, omdat de Wiv 2017 (art. 27) hiervoor geen ruimte biedt. De CTIVD erkende de operationele belangen om bulkdatasets langer te bewaren, met name voor het onderkennen van de ongekende dreiging. De aard van bulkdatasets sluit uit dat zij integraal of gedeeltelijk relevant in de zin van de Wiv 2017 kunnen zijn. Inherent aan deze bulkdatasets is namelijk dat zij een grote hoeveelheid (persoons)gegevens bevatten waarvan het merendeel betrekking heeft op personen en/of organisaties die geen onderwerp van onderzoek van de diensten zijn en dat ook nooit zullen worden. Daarmee hebben deze gegevens uiteindelijk geen (juridische) relevantie (betekenis) in de zin van de Wiv 2017 voor de taakuitvoering van de diensten en hadden zij volgens de wet na verloop van de bewaartermijn vernietigd moeten worden. Als gevolg van de gehanteerde relevantiebeoordeling worden de bulkdatasets in het beste geval wel (enigszins) gereduceerd, maar is het resultaat louter dat 'nieuwe' bulkdatasets ontstaan die nog steeds voor het merendeel gegevens van personen en/of organisaties bevatten die geen onderwerp van onderzoek zijn en dat ook nooit zullen worden. De op deze wijze relevant verklaarde bulkdatasets komen in het betekenisregime terecht en zijn daardoor niet meer onderhevig aan een relevantiebeoordeling en een vastgestelde bewaar- en vernietigingstermijn. Deze praktijk is in strijd met de geest van de relevantiebeoordeling in de wet. De CTIVD beschouwt de wijze waarop bulkdatasets als relevant worden beoordeeld dan ook als een kunstgreep om de bewaartermijn van bulkdatasets te verlengen. De CTIVD gaat dieper in op het onrechtmatig handelen van de diensten op dit punt in het onderzoek naar het verzamelen van bulkdatasets met de hackbevoegdheid en de verdere verwerking ervan door de AIVD en de MIVD ('bulkhacks').

Het fenomeen van bulkdatasets komt in twee diepteonderzoeken van de CTIVD nader aan de orde. Naast het hiervoor genoemde onderzoek naar 'bulkhacks', betreft het een onderzoek naar het verzamelen en verder verwerken van passagiersgegevens van luchtvaartmaatschappijen door de AIVD en de MIVD, op grond van de algemene 'informanten'-bevoegdheid. Het verzamelen en verder verwerken van bulkdatasets heeft een grote impact op de grondrechten van burgers, omdat het merendeel van de gegevens niet ziet, of zal zien, op targets van de diensten. Dat vraagt om specifieke waarborgen. Uit de onderzoeken komt naar voren dat de wijze waarop dergelijke bulkdatasets verzameld zijn (door de inzet van bijzondere of algemene bevoegdheden of door internationale samenwerking) niet de bepalende factor moet zijn voor de wijze van regulering. Wat doorslaggevend behoort te zijn, is de aard van de gegevensset. Het bulkkarakter maakt dat bijzondere wettelijke waarborgen op z'n plaats zijn, zoals ook bij onderzoeksopdrachtgerichte interceptie het geval is. De Wiv 2017 bevat, buiten

onderzoeksopdrachtgerichte interceptie, geen specifieke regeling voor bulkdatasets. De publicatie van de beide toezichtsrapporten wordt beoogd in september 2020.

De CTIVD zal de komende tijd ten behoeve van de wetsevaluatie verder inhoud en invulling geven aan haar visie inzake de verzameling en verdere verwerking van bulkdatasets.

Risico-indicatie

De in de derde voortgangsrapportage geconstateerde risico's op onrechtmatig handelen bij de AIVD blijven hetzelfde. Het gaat voor de AIVD om een **gemiddeld** risico m.b.t. de wijze waarop relevantiebeoordeling plaatsvindt. Voor het overige blijven de risico's op **beperkt**. Een uitzondering vormt het zo spoedig mogelijk op relevantie beoordelen van bulkdatasets; hier is geen sprake van een risico, maar van een onrechtmatigheid (hetzelfde geldt op dit punt m.b.t. de MIVD).

Voor de MIVD handhaaft de CTIVD de risico's uit de derde voortgangsrapportage op **beperkt** (wat wordt verstaan onder relevantie en op welke termijn wordt beoordeeld) en **hoog** (de wijze waarop onomkeerbare vernietiging plaatsvindt op het systeem van de MIVD). Het risico m.b.t. de wijze waarop relevantiebeoordeling plaatsvindt wordt verlaagd van hoog naar **gemiddeld**.

2.4 Onderzoeksopdrachtgerichte interceptie

Achtergrond

De Wiv 2017 geeft de mogelijkheid zowel via de ether als op de kabel (persoons)gegevens in grote hoeveelheden (bulk) te verzamelen en deze verder te verwerken. In de wet heet dit onderzoeksopdrachtgerichte interceptie, oftewel OOG-I (art. 48-50 Wiv 2017). De bijzondere bevoegdheid tot geautomatiseerde metadata-analyse op OOG-I gegevens uit art. 50 Wiv 2017 komt aan de orde in paragraaf 2.5.

OOG-I is een zogenoemde bulkbevoegdheid, de enige in de Wiv 2017 met een specifieke regeling. Slechts een zeer klein deel van de binnengehaalde gegevens wordt uiteindelijk door de diensten gebruikt. Het merendeel van de opgeslagen gegevens heeft betrekking op personen en/of organisaties die geen onderwerp van onderzoek van de diensten zijn en dat ook nooit zullen worden. Daarmee maakt deze bevoegdheid een grote inbreuk op de persoonlijke levenssfeer van de burger. Vanuit het oogpunt van de nationale veiligheid valt dit echter te rechtvaardigen, omdat de gegevens mede kunnen bijdragen aan het onderkennen van ongekende dreigingen. Met de bevoegdheid tot OOG-I hebben de diensten meer armslag gekregen (zoals toegang tot de kabel en een maximale bewaartermijn van drie jaar), maar hiertegenover staan meer bijzondere (aanvullende) waarborgen dan bij de andere bijzondere bevoegdheden.

Belangrijke waarborgen voor de rechtsbescherming van de burger binnen het stelsel van OOG-I zijn onder meer:

- 'Zo gericht mogelijke' toepassing van OOG-I in alle fasen van het stelsel;
- Een 'getrapte' wijze van datareductie in het stelsel, wat inhoudt dat de verworven gegevens binnen de bewaartermijn van maximaal drie jaar, onder meer door filtering, selectie en relevantiebeoordeling, moeten worden beperkt tot die gegevens die relevant zijn voor het uitvoeren van de onderzoeksopdrachten van de beide diensten;
- Functie- en taakscheiding, zodat alleen bepaalde functionarissen bij de (inhoud van) opgeslagen, nog niet geselecteerde, gegevens kunnen;
- Voor elke afzonderlijke fase van het proces moet toestemming worden gevraagd van de betrokken minister en vindt toetsing op rechtmatigheid hiervan plaats door de Toetsingscommissie Inzet Bevoegdheden (TIB);

- Vernietiging van (geselecteerde) gegevens die niet-relevant zijn en van niet relevant beoordeelde gegevens bij het aflopen van de bewaartermijn.

Het voorgaande dient verankerd en uitgewerkt te worden in beleid, werkinstructies en in de technische systemen. Bovendien moet het stelsel voldoende toetsbaar zijn en daarom moet worden voorzien in (geautomatiseerde) interne controle mechanismen, zoals dashboards en audits (zorgplicht). Het OOG-I proces vindt grotendeels plaats in de JSCU, de gezamenlijk sigint en cyberunit van de diensten.

Eerdere voortgangsrapportages

De eerste voortgangsrapportage schetste een kritisch beeld met hoge risico's op onrechtmatigheden, met name vanwege het gebrek aan concrete vertaling van de wettelijke bepalingen in (coherent) beleid en werkinstructies en toepassing in de praktijk van het criterium van 'zo gericht mogelijk', van datareductie in het OOG-I stelsel en van interne controle op deze processen. In de tweede voortgangsrapportage was het beeld iets positiever; de risico's op genoemde punten werden verlaagd naar gemiddeld, maar er bleef nog genoeg werk te verzetten. Twee toezichtsrapporten van de CTIVD over de toepassing van filters (nr. 63) en selectiecriteria (nr. 64) gaven aan dat de hoge risico's op onrechtmatig handelen uit de eerste voortgangsrapportage zich voor een deel hadden gemanifesteerd. Ten tijde van de derde voortgangsrapportage hadden de diensten een uitgebreid gezamenlijk verbeterprogramma voor OOG-I opgezet. De resultaten daarvan waren nog niet zichtbaar en konden daarom nog niet worden beoordeeld. De risico's voor beide diensten bleven voor 'zo gericht mogelijk' en datareductie gehandhaafd op gemiddeld en voor selectie en functie- en taakscheiding op beperkt.

Doordat er ten tijde van de drie voortgangsrapportages nog geen OOG-I op de kabel had plaatsgevonden, was het voor de CTIVD niet mogelijk uitspraken over de feitelijke toepassing van deze bevoegdheid te doen. Het is aan de diensten – voordat OOG-I op de kabel plaatsvindt – te beoordelen of zij er klaar voor zijn en het is vervolgens aan de CTIVD om dit te toetsen. Randvoorwaardelijk voor de inzet op de kabel is dat het verbeterprogramma van de diensten tot voldoende resultaat leidt, aldus de derde voortgangsrapportage.

Voortgang

In de vierde periode is het gezamenlijk verbeterprogramma van de diensten, geheten 'OOG-I op orde', gericht op het herstellen van tekortkomingen en het verminderen van risico's in het OOG-I proces, in een vergevorderd stadium. De CTIVD constateerde eerder al dat de opzet en de uitvoering van het programma veelbelovend is. Het doel is continu zicht en controle op de verwerking van gegevens uit OOG-I te bewerkstelligen. De CTIVD heeft vanwege de coronacrisis niet in detail zicht op alle aspecten van de uitvoering van het programma. Duidelijk is echter dat de resultaten op systeem- en procesniveau goed zijn en vertrouwen geven. Het programma heeft ertoe geleid dat het beleid en de procesbeschrijvingen zijn geactualiseerd of aangevuld, waaronder de componenten voor de kabel. Ook is getest of de technische systemen voor selectie naar behoren werken en invulling geven aan de wettelijke vereisten. De CTIVD is van oordeel dat de resultaten een goede basis vormen voor een rechtmatige werkwijze voor bulkinterceptie zowel via de ether als op de kabel. De vertaalslag naar de uitvoeringspraktijk verdient echter nadere aandacht.

Het is belangrijk dat de diensten er daarbij voor zorgen dat werkinstructies voldoende handvatten bieden om de uitvoering in de praktijk te borgen. De eerste stappen daartoe zijn gezet, maar de vertaalslag naar de praktijk is nog niet gereed. Bovendien is het proces van OOG-I zeer dynamisch. Dat betekent dat de feitelijke rechtmatige uitvoering in de praktijk bestaat uit een continu proces van stappen die bijdragen aan een 'zo gericht mogelijke' inzet en datareductie, zoals het instellen en bijstellen van filters en het gebruik van selectiecriteria. In de uitvoeringspraktijk moeten steeds 'de juiste knoppen op de juiste stand' worden gezet, zodat de interceptie daadwerkelijk 'zo gericht mogelijk' plaatsvindt en vervolgens het kaf van het koren wordt gescheiden. Een en ander heeft vanzelfsprekend ook implicaties voor het toezicht.

De CTIVD ziet in het nieuw ingestelde *Joint Data Compliance Team* (JDCT) voor de uitvoeringspraktijk een belangrijke stap voorwaarts in de richting van het zo goed mogelijk borgen van de wettelijke waarborgen. Op basis van het verbeterprogramma zijn kritieke elementen in het OOG-I-proces onderkend en deze hebben de aandacht van het JDCT. Binnen het JDCT zijn daartoe *compliance*- en sturingsinstrumenten, zoals dashboards en *metrics*, ontwikkeld en worden deze doorontwikkeld. Bovendien vormt het JDCT een goede basis voor doorontwikkeling naar andere gegevensverwerkingsprocessen van de JSCU en andere onderdelen van de diensten. Bij de ontwikkeling van dashboards en *metrics* houden de diensten er rekening mee dat deze tevens de vereisten voor goed en efficiënt toezicht dienen te reflecteren.

Een ander positief punt is de door de AIVD uitgevoerde audit naar de werking van het OOG-I-stelsel. De CTIVD vindt het positief dat het instrument van audits als onderdeel van de uitvoering van de zorgplicht in de praktijk wordt uitgevoerd en binnen de organisatie tekortkomingen/verbeterpunten blootlegt. Dit geeft vertrouwen dat dit instrument ook op andere terreinen een versterking van de uitvoering van de zorgplicht kan bewerkstellingen en bijdraagt aan het rechtmatig handelen van de dienst.

Bulkinterceptie via de kabel

Bulkinterceptie via de kabel vormt en vormde een belangrijk onderwerp in de maatschappelijke en politieke discussie als gevolg van de uitbreiding van de bevoegdheid tot OOG-I. Ook in de vierde periode heeft er, los van verkennende activiteiten, geen OOG-I op de kabel plaatsgevonden. De CTIVD kan daarom nog geen (eerste) beeld geven van de feitelijke toepassing hiervan. Wel kunnen de inspanningen van de diensten ten aanzien van de etherinterceptie als onderdeel van OOG-I worden gespiegeld naar de kabel. Vanuit een systeembenadering zijn de diensten thans in voldoende mate voorbereid op de bulkinterceptie op de kabel. De vertaalslag naar de praktijk behoeft ook hier nog wel de nodige aandacht.

De belangrijke vraag vanuit het politieke en maatschappelijke debat met betrekking tot de noodzakelijkheid van de huidige bewaartermijnen (te kort of te lang), kan in deze rapportage niet worden beantwoord. Daarvoor is het noodzakelijk om gedurende een langere tijd de volledige gegevensverwerking van OOG-I op de kabel te kunnen volgen. Nu OOG-I op de kabel nog niet heeft plaatsgevonden, kan de CTIVD ook geen uitspraak doen over de werking van de destijds in de beleidsregels bij de Wiv 2017 vastgelegde afwijking van de bewaartermijn van drie jaar. Hierin staat dat gegevens uit OOG-I op de kabel maximaal een jaar worden bewaard, met de mogelijkheid deze termijn twee keer met een jaar te verlengen.¹⁰ Hetzelfde geldt voor de toezegging van de ministers dat het vrijwel uitgesloten is dat OOG-I op de kabel de komende jaren wordt ingezet voor onderzoek naar communicatie met oorsprong en bestemming in Nederland (met uitzondering van onderzoek in het kader van *cyber defence*, omdat bij digitale aanvallen misbruik wordt gemaakt van de Nederlandse digitale infrastructuur en OOG-I op de kabel noodzakelijk kan zijn om dit te onderkennen). De CTIVD is door de ministers verzocht tot aan de wetsevaluatie verscherpt toezicht hierop te houden.¹¹

Risico-indicatie

De CTIVD handhaaft de risico-indicatie uit de derde voortgangsrapportage voor beide diensten. Het risico op onrechtmatig handelen t.a.v. selectie en functie- en taakscheiding op systeemniveau voor OOG-I in brede zin blijft op **beperkt** staan. Het risico op onrechtmatig handelen bij de onderdelen van datareductie en 'zo gericht mogelijk' blijft op **gemiddeld** gehandhaafd.

¹⁰ Artikel 4 Beleidsregels Wiv 2017; *Kamerstukken II* 2017/18, 34 588, nr. 76 (bijlage).

¹¹ *Kamerstukken II* 2017/18, 34 588, nr. 76, p. 3 (brief ministers aan TK inzake moties en toezeggingen Wiv 2017, d.d. 25 april 2018); de brief aan de voorzitter van de CTIVD is als bijlage hierbij gevoegd.

2.5 Geautomatiseerde data-analyse

Achtergrond

Geautomatiseerde data-analyse (GDA) is een kernproces van de gegevensverwerking door de diensten en is daarmee essentieel voor hun goede taakuitvoering. In de Wiv 2017 is GDA voor het eerst gereguleerd, waarbij twee vormen worden onderscheiden. In het politiek en maatschappelijk debat rond de Wiv 2017 is er veel aandacht geweest voor metadata-analyse ten aanzien van gegevens uit OOG-I (art. 50 Wiv 2017) en de mate waarin dit een inbreuk vormt op de fundamentele rechten van de burger.

Artikel 60 Wiv 2017 bevat de algemene regeling van GDA (hierna GDA-60). Hieronder valt een breed palet aan gegevensverwerkingen die geautomatiseerd plaatsvinden en behoren tot de dagelijkse activiteiten van de diensten. Het gaat daarbij om simpele naslagen, maar ook om meer ingewikkelde vormen van GDA, zoals *profiling*. GDA-60 is geen bijzondere bevoegdheid en hiervoor is geen toestemming van de minister en toetsing hiervan door de TIB vereist. Dit laat onverlet dat dit valt onder het toezichtbereik van de CTIVD.

Belangrijke waarborgen zijn dat voorafgaand aan de toepassing afwegingen worden gemaakt over het doel, de noodzakelijkheid en behoorlijkheid ervan. Daarnaast gelden de vereisten van zorgvuldigheid en betrouwbaarheid bij de inzet en een verbod op geautomatiseerde besluitvorming. Met andere woorden, de algemene bepalingen van gegevensverwerking uit de Wiv 2017 (art. 18-24 Wiv 2017) zijn van toepassing. Dit dient voor de operationele praktijk nader in beleid en werkinstructies te worden uitgewerkt. Dat geldt ook voor de reikwijdte van het begrip GDA en het daarmee reguleren van de activiteiten van de diensten. Verder moeten de diensten in het kader van de zorgplicht (art. 24 Wiv 2017) de werking van de modellen/algoritmes in alle fasen, van ontwikkeling tot en met de toepassing in de praktijk, (periodiek) controleren en feedbackloops inbouwen.

Een verbijzondering van GDA-60, is artikel 50 Wiv 2017, waarin geautomatiseerde analyse van metadata die zijn verkregen door onderzoeksopdrachtgerichte interceptie (OOG-I) is geregeld (hierna GDA-50). Indien de diensten hiermee personen of organisaties willen identificeren dan hebben zij eerst toestemming van de betrokken minister nodig die vervolgens op rechtmatigheid wordt getoetst door de TIB. Deze vorm van GDA is een bijzondere bevoegdheid die onderdeel is van het OOG-I-stelsel.

Belangrijke waarborgen zien onder meer op de definiëring/reikwijdte van metadata en van gerichtheid op personen, de kwaliteit van analysetools, toegang tot metadata en interne controlemechanismen. Dit dient verankerd te worden in het beleid, de werkinstructies en systemen van de diensten.

Eerdere voortgangsrapportages

Hoewel GDA al sinds jaar en dag een dagelijkse kernactiviteit van de diensten is, is de regulering van GDA aan de hand van de Wiv 2017 voor de diensten complex. Dit onderwerp levert voor de diensten bij de implementatie van de wet problemen op.

In de eerste voortgangsrapportage constateerde de CTIVD dat het proces van GDA-50 over de gehele linie met onvoldoende waarborgen was omkleed. Er bestond een hoog risico op onrechtmatig handelen. In de tweede voortgangsrapportage werd dat risico bijgesteld naar gemiddeld. De diensten waren – mede naar aanleiding van de kaderstellende rechtseenheidsbrief van de TIB en de CTIVD (november 2018) – ‘opgeschoven’ in hun uitleg van de wettelijke regeling en hadden dit in algemeen beleid vervat. Specifiek beleid en werkinstructies ontbraken echter nog. Er bleef echter een fundamenteel verschil van opvatting tussen de diensten/ministers en de toezichthouders bestaan over de reikwijdte van GDA, met name of een onderscheid tussen eenvoudige en complexe vormen was toegestaan. De technische steekproef van de CTIVD in de aanloop naar de tweede voortgangsrapportage over de

feitelijke toepassing van GDA-50 legde bloot dat er geen adequate interne controle en effectief extern toezicht mogelijk was.

De situatie met betrekking tot GDA-60 bleek ook kritiek. Uit een nulmeting van de CTIVD in de aanloop naar de tweede voortgangsrapportage bleken hoge risico's op onrechtmatig handelen aanwezig over de gehele linie vanwege met name een gebrek aan definiëring en afbakening van het begrip GDA. Er was geen sprake van uniforme controle op de werking van GDA-technieken en ook waarborgen voor de uitvoering van GDA en de toepassing van de resultaten van GDA in het operationele proces ontbraken grotendeels.

In de derde voortgangsrapportage bleven de risico's gelijk (GDA-50 op gemiddeld; GDA-60 op hoog). Weliswaar hadden de diensten specifiek beleid voor beide vormen van GDA vastgesteld, maar werkinstructies ontbraken nog. Bij de toepassing in de praktijk worstelden de diensten in hun verzoeken om toestemming voor GDA-50 met het vinden van de juiste balans tussen de mate van abstractie en detail, waarmee zowel een gedegen rechtmatigheidstoets kan plaatsvinden als voldoende operationele ruimte wordt geboden. Uit de tweede steekproef van de CTIVD naar GDA-50 bleek dat er nog geen effectieve interne controlemechanismen in gebruik waren.

Voortgang

Het proces van implementatie van GDA door de diensten verloopt moeizaam. De diensten hebben in de vierde periode een aantal concrete stappen gezet, maar er blijft nog veel werk aan de winkel. De door de diensten uitgevoerde impactanalyse naar beide vormen van GDA (begin 2020) bevestigt dit. Voor GDA-50 blijft het beeld grotendeels gelijk aan dat uit de derde voortgangsrapportage. De focus van de diensten is na inwerkingtreding van de wet vooral uitgegaan naar GDA-50. Pas veel later is hun aandacht gericht op GDA-60. Daar moet nog een inhaalslag plaatsvinden. De vorige rapportages en de nulmeting van de CTIVD laten hier grote risico's op onrechtmatig handelen zien. De voorlopige bevindingen van de – niet afgeronde – steekproef van de CTIVD naar GDA-60 leiden tot de conclusie dat de diensten nog veel werk te verzetten hebben.

Ook hier is een belangrijk aandachtspunt bij beide vormen van GDA de vertaalslag van wet en beleid naar de uitvoeringspraktijk. GDA is een kernactiviteit dus een goede regulering en monitoring van de praktijk is noodzakelijk. Een positieve ontwikkeling is dat hiervoor een eerste aanzet is gegeven. De diensten hebben voor beide vormen van GDA beleid vastgesteld, een uitgebreide impactanalyse uitgevoerd en hierop risico's geplot en twee projectleiders aangewezen die mede verantwoordelijk zijn voor de verdere uitwerking. Voor een deel gaat het om beleid dat als een paraplu dient voor een nadere concrete invulling. Het geeft nog niet direct houvast voor de praktijk. Ook ontbreken veelal nog werkinstructies. Bij GDA-50 blijkt de toepassing van de wet in de praktijk bij het motiveren van verzoeken om toestemming (juiste mate van abstractie dan wel detail) ook nog steeds lastig. De voorlopige bevindingen van de (technische) steekproef naar de toepassing van GDA-60 wijzen erop dat er nog geen concrete invulling is gegeven aan de algemene bepalingen die zien op zorgvuldige gegevensverwerking (art. 18-24 Wiv 2017) voor de werkvloer.

Een ander aandachtspunt betreft het ontbreken van de noodzakelijke interne controlemechanismen. De zorgplicht voor de rechtmatigheid van gegevensverwerking (art. 24 Wiv 2017) speelt bij GDA, vanwege het dynamische en geautomatiseerde karakter ervan, een prominente rol. Daartoe dienen de diensten voorzieningen te treffen om de juistheid en de volledigheid van gegevens die worden verwerkt te garanderen, maar dit geldt ook voor de kwaliteit van de gegevensverwerking, waaronder begrepen de daarbij gehanteerde algoritmen en modellen. Dit betekent het uitoefenen van continue controle op de ontwikkeling en de werking ervan en het aan de hand hiervan steeds bijstellen van de modellen (*feedbackloops*). In het kader van *compliance* moeten de diensten voortdurend controle uitoefenen op de wijze waarop zij gegevens verwerken en ervoor zorgen dat zij daarbij voldoen aan

de wet en dat blijven doen. Daarvoor is het gebruik van instrumenten nodig dat hen zicht geeft op de werking van processen en systemen en hen daardoor in staat stelt risico's tijdig te signaleren en tijdig maatregelen te nemen. Het beeld uit de vorige rapportages, de steekproeven over GDA-50 en de huidige steekproef naar GDA-60 is dat het proces van GDA (in den brede) niet toetsbaar is, omdat het veelal ontbreekt aan effectieve interne controlemechanismen en uniforme werkwijzen. Zoals eerder gemeld, is de oprichting van het *Joint Data Compliance Team* (JDCT) van de JSCU een positieve stap naar het beperken van risico's op onrechtmatig handelen. De in dit kader te ontwikkelen dashboards en *metrics* moeten ook een completer zicht geven op de toepassing van GDA-50 en GDA-60.

Ten slotte heeft de CTIVD drie kanttekeningen bij de reikwijdte van GDA en het toepasselijke waarborgenregime.

1. De TIB en de CTIVD hebben zich in hun rechtseenheidsbrief van 23 november 2018 uitgesproken over de reikwijdte van GDA en daarmee het toepasselijke waarborgenregime. Zij vinden dat een onderscheid naar eenvoudige (feitelijke bevraging) of complexe vormen van GDA hierbij niet leidend kan zijn. Zij baseren zich op de wetsgeschiedenis en een redelijke wetsinterpretatie. Juist ook bij eenvoudige vormen van GDA, zoals feitelijke bevragingen van een database en het combineren van gegevens – zeker in de combinatie van meerdere toepassingen daarvan – kan er sprake zijn van een ernstige inbreuk op de fundamentele rechten van de burger.
2. Een aanverwant punt dat betrekking heeft op het vaststellen van de reikwijdte van GDA en de toepasselijke waarborgen betreft GDA op bulkdatasets. Hierbij is sprake van een grote inbreuk op de fundamentele rechten van de burger, omdat deze sets voor het merendeel bestaan uit gegevens van personen en/of organisaties die geen onderwerp van onderzoek van de diensten zijn en dat ook nooit zullen worden. De Wiv 2017 bevat alleen voor OOG-I gegevens (bulk) een bijzondere regeling met extra waarborgen (artikel 50 Wiv 2017; overigens geldt dit alleen voor de geautomatiseerde analyse van metadata uit OOG-I voor zover gericht op het identificeren van personen en/of organisaties). Bulkdatasets kunnen echter ook met toepassing van andere (algemene en bijzondere) bevoegdheden van de diensten worden verzameld of via samenwerking worden verkregen. De algemene bevoegdheid tot GDA-60 kan hierop zonder aanvullende waarborgen worden toegepast. Dit betreft zowel simpele als complexe vormen van GDA.
3. Tot slot is voor de reikwijdte van GDA van belang dat de geautomatiseerde analyse van metadata – met uitzondering van OOG-I (artikel 50 lid 1 sub b Wiv 2017) – in de Wiv 2017 niet met aanvullende waarborgen is omgeven. Voor de kennisname van inhoud, bijvoorbeeld selectie van OOG-I gegevens (artikel 50 lid 1 sub a Wiv 2017), bevat de Wiv 2017 zware waarborgen, zoals toestemming van de minister en toetsing door de TIB en een toestemmingsperiode van 3 maanden. Voor metadata geldt dit niet in gelijke mate. Alleen voor analyse van metadata uit OOG-I die gericht is op het identificeren van personen en/of organisaties geldt dat toestemming van de minister en toetsing door de TIB nodig is. De toestemmingsperiode bedraagt echter een jaar. Voor alle overige vormen van (meta)data-analyse gelden deze waarborgen niet. Uit de jurisprudentie van het EHRM (*Big Brother Watch* e.a., in het kader van bulkinterceptie)¹² en HvJ EU (*Tele2 Sverige AB/Watson*, in het kader van (bulk)dataretentie)¹³ volgt dat metadata-analyse, waarmee de contacten, bewegingen, internetgeschiedenis en communicatiepatronen van personen in kaart kunnen worden gebracht, een zwaarwegende inmenging in het recht op privacy inhoudt waarvoor voldoende waarborgen noodzakelijk zijn.

Risico-indicatie

De CTIVD past de risico-indicatie deels aan. Voor GDA-50 blijft het op **gemiddeld**. Voor GDA-60 wordt het verlaagd van hoog naar **gemiddeld**.

¹² EHRM 13 september 2018, *Big Brother Watch e.a.t. het Verenigd Koninkrijk*, nrs. 58170/13, 62322/14, 24960/15, ECLI: CE: ECHR: 2018: 0913JUD005817013, par. 356-357 (sinds feb. 2019 aanhangig bij de Grote Kamer).

¹³ HvJ EU 21 december 2016, *Tele2 Sverige AB en Watson*, C-203/15 en C-698/15, ECLI: EU: C: 2016: 572 en ECLI: EU: C: 2016: 970, par. 99.

2.6 Internationale samenwerking

Achtergrond

In de derde voortgangsrapportage gaf de CTIVD aan dat de AIVD en de MIVD, mede naar aanleiding van de toezichtsrapporten van de CTIVD over wegingsnotities voor CTG en sigint-partners (nr. 60) en over het verstrekken van ongeëvalueerde gegevens aan buitenlandse diensten (nr. 65), hebben besloten internationale samenwerking aan te merken als nieuwe pijler waarop de Wiv-boards bij de beide diensten integrale sturing geven.

Met betrekking tot de wegingsnotities waren er ten tijde van de derde voortgangsrapportage de volgende ontwikkelingen:

- De diensten hebben de 24 wegingsnotities die volgens rapport nr. 60 onrechtmatigheden bevatten op de betreffende onderdelen aangepast;
- Herziening en actualisering van alle overige wegingsnotities, overeenkomstig de aanbevelingen uit rapport nr. 60, wordt opgepakt. Bij de AIVD wordt dit voor 1 juli 2021 afgerond, voor de MIVD was geen planning bekend;
- Beide diensten werkten gezamenlijk aan aanpassing en uniformiteit van beleid, werkinstructies en formats voor de wegingsnotities. Dit wordt op korte termijn afgerond.

Voor de verstrekking van ongeëvalueerde gegevens waren de diensten overeenkomstig de aanbevelingen uit rapport nr. 65 gestart met de uitvoering van een verbeterplan.

Voortgang

Wegingsnotities

De AIVD en de MIVD erkennen het belang van gezamenlijkheid en uniformiteit bij het onderwerp van de wegingsnotities en geven hier uitvoering aan. Dat is een positieve ontwikkeling. De wegingsnotities vervullen een belangrijke functie. Zij zijn in de kern een schriftelijke verantwoording van de beslissing binnen een bepaalde bandbreedte met een buitenlandse dienst samen te werken. Langs de lijnen van rapport nr. 60 hebben de diensten hun beleid voor het opstellen van wegingsnotities gezamenlijk geüpdatet en hebben zij gekozen voor de toepassing van een uniform format voor het opstellen van de wegingsnotities. Hierbij is het format van de MIVD leidend geweest. De diensten hebben ingezet op versnelde transitie naar dit nieuwe format in de werkwijze. Dat is in deze vierde periode voltooid. Deze transitie houdt tevens in dat thans alle bestaande wegingsnotities in dit format zijn omgezet en dat deze in de komende periode inhoudelijk worden herzien.

Er is toegezegd dat de inhoudelijke aanpassing van alle wegingsnotities voor beide diensten voor 1 juli 2021 gereed is. De diensten zoeken in het proces inhoudelijke afstemming. Zij hebben besloten eerst de wegingsnotities voor de gezamenlijke partners (waaronder de CTG en sigint-partners) te herzien. Daarna komen de afzonderlijke partners van de diensten aan de orde. De CTIVD zal dit volgen. De ministers van BZK en Defensie hebben de CTIVD destijds verzocht om te rapporteren over de tijdige afronding van de wegingsnotities.¹⁴

De CTIVD merkt op dat het proces van de wegingsnotities nog steeds niet is afgerond, terwijl de samenwerking met buitenlandse diensten onverminderd doorgaat. Dit levert risico's op. Om te bezien hoe in de praktijk met deze risico's wordt omgegaan, heeft de CTIVD aangekondigd een rechtmatigheidsonderzoek te verrichten naar het verstrekken van persoonsgegevens aan buitenlandse diensten met een verhoogd risicoprofiel.¹⁵ Op die manier kan beoordeeld worden of er in concrete

¹⁴ *Kamerstukken II 2017/18*, 34 588, nr. 76, p. 3 (brief ministers aan TK inzake moties en toezeggingen Wiv 2017, d.d. 25 april 2018); op dezelfde dag is een vergelijkbare brief aan de voorzitter van de CTIVD gestuurd.

¹⁵ Aankondiging van 24 juni 2020, www.ctivd.nl.

gevallen van internationale samenwerking een gedegen afweging plaatsvindt en of het nodige wordt gedaan om de risico's te beperken. Een onderzoek naar de rechtmatigheid van de wegingsnotities is pas zinvol als de diensten verder gevorderd zijn met de inhoudelijke herziening van de wegingsnotities.¹⁶

Het delen van gegevens

Bij het delen van gegevens met buitenlandse diensten heeft de CTIVD een belangrijk zorgpunt. Een ruimere toepassing van de relevantiebeoordeling, zoals door de diensten toegepast op de eerder in paragraaf 2.3 beschreven bulkdatasets en door de CTIVD als onrechtmatig beoordeeld, leidt volgens deze werkwijze tot het kunnen delen van bulkdatasets onder de noemer van geëvalueerde gegevens, terwijl deze datasets niet op inhoudelijk gegevensniveau zijn beoordeeld. De bulkdatasets kunnen daarmee zonder toestemming van de minister en zonder meldplicht aan de CTIVD worden verstrekt.

¹⁶ De CTIVD heeft in haar brief van 26 april 2018 aan de Tweede Kamer over toezichtsactiviteiten na inwerkingtreding van de Wiv 2017 aangekondigd een onderzoek te zullen verrichten naar de werking van de (overige) wegingsnotities in de praktijk.

3. Informatiehuishouding en IT-omgeving

Een belangrijke ontwikkeling ten aanzien van het onderwerp van de informatiehuishouding en IT-omgeving van de diensten in de vierde periode is de toenemende samenwerking van de diensten op dit terrein. Een concreet resultaat is dat de diensten binnen twee tot drie jaar een gezamenlijk dataplatform gereed zullen hebben. Het gaat om een gezamenlijk centraal platform op een voor beide organisaties toegankelijk IT-landschap dat onder meer voorziet in allerlei *compliance* functionaliteiten. Bovendien hebben de diensten besloten tot het realiseren van een gezamenlijke IT-infrastructuur die gereed zal zijn ten tijde van de verhuizing van de beide diensten naar een gezamenlijke huisvesting omstreeks 2028/2029. Deze stappen zullen zorgdragen voor meer uniformiteit in de werkprocessen en systemen van de diensten en een centraler overzicht en controle van gegevensverwerking. Dit schept vertrouwen voor de toekomst.

De AIVD en de MIVD werken steeds intensiever met elkaar samen. Dit vindt structureel plaats voor gegevensverwerking op het terrein van sigint en cyber in een gezamenlijke unit (JSCU). Hierbij is van belang dat de diensten goed vastleggen wie waarvoor verantwoordelijk is. In eerste aanzet geldt een gemeenschappelijke verantwoordelijkheid naarmate de integratie en intensiteit van de werkprocessen van de beide diensten toeneemt.

Waar het gaat om de situatie dat de MIVD gegevensverwerkingen verricht op het IT-landschap van de AIVD geldt het uitgangspunt dat de AIVD verantwoordelijk is voor het eigen IT-landschap. De MIVD draagt verantwoordelijkheid voor onder meer het aanleveren van de juiste (administratieve) informatie zodat activiteiten van de MIVD op het netwerk van de AIVD op de juiste wijze kunnen worden gevolgd door de AIVD. Dit speelt in het kader van de zorgplicht van de diensten, waaronder zowel beveiligingsaspecten als *compliance* vallen. De MIVD blijft vanzelfsprekend verantwoordelijk voor de handelingen van de MIVD-medewerkers op het netwerk van de AIVD.

Naarmate de MIVD steeds meer gebruik maakt van het IT-landschap van de AIVD, herhaalt de CTIVD het belang van synchronisatie (gelijke behandeling van dezelfde data op de verschillende netwerken) en *data lineage* (inzicht in herkomst en verloop van data) bij de verwerking van gegevens op de systemen van de AIVD. Hoewel de MIVD aandacht heeft voor de problematiek, zijn synchronisatie en *data lineage* nog steeds niet (volledig) op orde. Als gevolg van de achterstand in de ontwikkeling van de IT-omgeving van de MIVD bestaan er thans nog voornamelijk procedurele waarborgen. Dit heeft vooral zijn weerslag op de risico's zoals beschreven in de paragrafen over datareductie (par. 2.3) en geautomatiseerde data-analyse (par. 2.5).

4. De balans opgemaakt

In dit hoofdstuk sluit de CTIVD het onderzoekstraject naar de implementatie van de Wiv 2017 af door in concluderende zin de balans op te maken over de afgelopen periode van twee jaar. De cyclus van voortgangsrapportages is gestart met de eerste voortgangsrapportage in december 2018 en komt met deze vierde voortgangsrapportage ten einde.

De CTIVD stelt vast dat de AIVD en de MIVD de implementatie van de Wiv 2017 nog niet hebben afgerond.

Het implementatieproces in de afgelopen twee jaar was heel intensief. Voor de diensten vanwege de combinatie met hun operationele praktijk. Voor de toezichthouder vanwege het continu in ontwikkeling zijnde implementatieproces. Na de kritische eerste voortgangsrapportage hebben de diensten de implementatie van de wet en de aanpak van de geconstateerde risico's op onrechtmatig handelen tot prioriteit gemaakt en daarbij gekozen voor een gezamenlijke, integrale en structurele aanpak. Dit laat onverlet dat de diensten nog het nodige werk te verrichten hebben. Daarvoor is ook de komende tijd veel aandacht, sturing en capaciteit van de diensten nodig. Dit onderschrijft het belang van een onafhankelijk doelmatigheidsonderzoek naar de impact van de nieuwe wet op de operationele taakuitvoering door de diensten. De CTIVD heeft in de derde voortgangsrapportage gewezen op het belang hiervan. Zij heeft dit onder de aandacht van de Algemene Rekenkamer (AR) gebracht die hierover een zelfstandige afweging maakt.

Na vier rapportages kan de CTIVD niet tot een andere conclusie komen dan dat een belangrijke oorzaak voor de achterstand in het implementatieproces en de daarmee samenhangende risico's op onrechtmatig handelen van de diensten erin gelegen is dat er bij de totstandkoming van de Wiv 2017 onvoldoende aandacht is geweest voor de implementatie van de wet. Hier bestaan verschillende aanwijzingen voor. Zo is er niet voorzien in overgangsrecht, hebben de diensten geen extra budget gekregen voor de uitvoering van het implementatieproces en is er niet nagedacht over de consequenties van de implementatie voor de organisatie en operationele praktijk van de diensten. De CTIVD benadrukt de noodzaak om herhaling te voorkomen en bij de wetsevaluatie/wetswijziging een realistische impactanalyse te maken van implementatievraagstukken.

De CTIVD concludeert dat de beide diensten in de afgelopen twee jaar hard hebben gewerkt en dat zij een goede koers hebben ingezet. Hierbij komt een belangrijke rol toe aan een goede verankering van de wettelijke zorgplicht voor de rechtmatigheid en kwaliteit van de gegevensverwerking in de organisaties van de beide diensten. Zij hebben de hoge risico's op dit gebied – geconstateerd in de eerste periode – weten te reduceren tot (bijna) nul. Dit biedt een goede basis en vertrouwen voor de toekomst. Het is wel van groot belang dat dit de aandacht blijft krijgen die het verdient. De zorgplicht is nooit klaar en vormt onderdeel van de strategische sturing op de organisatie. De wijze waarop de zorgplicht (verder) wordt vormgegeven, biedt de CTIVD ook betere mogelijkheden om, naast de bekende diepteonderzoeken, verder in te zetten op systeemtoezicht.

De CTIVD concludeert dat er sprake is van een vergaande samenwerking tussen de diensten bij de implementatie van de Wiv 2017. Gezamenlijkheid vormt inmiddels het uitgangspunt waarbij afwijkingen ten behoeve van een individuele aanpak moeten worden gemotiveerd. Zo hebben de diensten besloten in de komende jaren toe te werken naar een gezamenlijke datahuishouding en gezamenlijke IT-infrastructuur. Hierdoor ontstaat (bij volledige realisatie ervan) meer uniformiteit in de werkprocessen, gezamenlijke controle en overzicht.

Voor wat betreft de vertaalslag van de wet naar de praktijk hebben de diensten, ondanks de nodige inspanningen, nog onvoldoende bereikt. Dit proces is tijdrovend, complex en veelomvattend. Het betreft echter de kern van het implementatieproces, omdat juist in de dynamiek van de uitvoeringspraktijk verhoogde risico's op onrechtmatig handelen bestaan als een concrete en uniforme toepassing van de wettelijke waarborgen voor de rechtsbescherming van de burger niet is geborgd in werkinstructies en in de systemen van de diensten.

Bulkinterceptie via de kabel is een belangrijk onderdeel van het politieke en maatschappelijke debat, dat heeft geleid tot vragen aan de CTIVD van het parlement en de ministers over de inzet van OOG-I op de kabel. Deze vragen kunnen als gevolg van het ontbreken van die inzet niet worden beantwoord. De CTIVD komt tot de conclusie dat de inspanningen van de diensten ten aanzien van de etherinterceptie als onderdeel van OOG-I kunnen worden gespiegeld naar de kabel. Vanuit een systeembenadering zijn de diensten thans in voldoende mate voorbereid op de bulkinterceptie op de kabel. De vertaalslag naar de praktijk zoals hierboven beschreven, behoeft ook voor OOG-I nog wel de nodige aandacht.

De CTIVD heeft in de afgelopen twee jaar geconstateerd dat de Wiv 2017 resulteert in een aantal belangrijke interpretatiekwesties dat invloed heeft op de uitvoeringspraktijk van de diensten. Deze liggen deels buiten de scope van de voortgangsrapportages, die immers gericht zijn op de implementatie van de wet. De CTIVD heeft de betreffende kwesties kort benoemd. Het gaat met name om de problematiek van de verwerking van bulkdatasets (zie par. 2.3; relevantiebeoordeling, bewaartermijn, en regime voor bulk buiten OOG-I), de reikwijdte en waarborgen bij geautomatiseerde data-analyse (zie par. 2.5; onderscheid simpele en complexe vormen, onderscheid inhoud en metadata, en regime voor GDA op bulk buiten OOG-I), en de definiëring van de begrippen 'geëvalueerde' en 'ongeëvalueerde' gegevens in het kader van het verstrekken van gegevens aan buitenlandse diensten (zie par. 2.6; samenhang met wijze van relevantiebeoordeling van gegevens, samenhang met verstrekken van bulkdatasets). Dit behoeft nadere aandacht in het kader van de wetsevaluatie. De CTIVD acht het noodzakelijk – onder meer op grond van de wettelijke zorgplicht van de diensten en vanwege de verstreckende consequenties die eraan verbonden kunnen zijn voor de rechtmatigheidsbeoordeling – dat onderwerpen die zien op de wetsinterpretatie zo vroeg mogelijk door de diensten worden gemeld en besproken met de toezichthouder(s).

Met deze vierde voortgangsrapportage komt er een einde aan de cyclus van voortgangsrapportages over de implementatie van de Wiv 2017, dat de CTIVD mede op verzoek van het parlement en het kabinet heeft uitgevoerd. De uitkomsten van deze cyclus dragen bij en hebben al bijgedragen aan de inrichting en prioritering van het toezicht van de CTIVD. De CTIVD blijft ook de komende periode in dialoog met de diensten over de implementatie van de Wiv 2017.

De CTIVD wil met deze rapportage tevens een bijdrage leveren aan de wetsevaluatie. Zij zal onderwerpen die relevant zijn voor de wetsevaluatie ook buiten deze rapportage om aandragen bij de evaluatiecommissie.



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

T 070 315 58 20
E info@ctivd.nl | www.ctivd.nl