



Toezihtsrapport

Over de uitvoering van inzageverzoeken
bestuurlijke aangelegenheden
door de AIVD en de MIVD

CTIVD nr. 58

[vastgesteld op 2 mei 2018]



Commissie van Toezicht
op de Inlichtingen- en
Veiligheidsdiensten

TOEZICHTSRAPPORT

over de uitvoering van inzageverzoeken
bestuurlijke aangelegenheden door de AIVD en de MIVD

Inhoudsopgave

Samenvatting	3
1 Inleiding	5
2 Rechtmatigheidsonderzoek AIVD en MIVD	9
2.1 Inleiding	9
2.2 Toepassing van de weigeringsgronden	9
2.2.1 AIVD	10
2.2.2 MIVD	13
2.3 Motivering van inzagebesluiten	15
2.4 Naleving wettelijke termijn	17
2.4.1 AIVD	17
2.4.2 MIVD	17
2.5 Overige wettelijke vereisten	18
2.5.1 AIVD	18
2.5.2 MIVD	18
2.6 Consistente beoordeling	18
2.7 Interne verslaglegging	19
2.7.1 AIVD	19
2.7.2 MIVD	20
2.8 Maatschappelijk perspectief	20
2.9 Tussenconclusies	22

3	Naar meer openheid in de uitvoering van het inzagerecht bestuurlijke aangelegenheden	23
3.1	Inleiding	23
3.2	Maatschappelijk perspectief	23
3.3	Aanknopingspunten voor meer openheid	23
3.3.1	Vorm van het inzageverzoek	24
3.3.2	Contactpunt voor verzoekers	25
3.3.3	Actieve openbaarmaking	25
3.4	Tussenconclusies	26
4	Conclusies, aanbevelingen en adviezen	27
4.1	Rechtmatigheidsonderzoek	27
4.1.1	Conclusies AIVD	27
4.1.2	Aanbevelingen AIVD	27
4.1.3	Conclusies MIVD	28
4.1.4	Aanbevelingen MIVD	29
4.2	Naar meer openheid bij het inzagerecht	30

CTIVD nr. 58

SAMENVATTING

over de uitvoering van inzageverzoeken bestuurlijke aangelegenheden door de AIVD en de MIVD

Inzagerecht bestuurlijke aangelegenheden

Het recht om kennis te nemen van gegevens die de Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst (AIVD) en de Militaire Inlichtingen- en Veiligheidsdienst (MIVD) hebben verwerkt (inzagerecht), geeft binnen het daarvoor geldende kader in de Wet op de inlichtingen- en veiligheidsdiensten (Wiv 2002) invulling aan het belang van transparantie over het werk van de geheime diensten. De achterliggende gedachte is dat de inlichtingen- en veiligheidsdiensten openheid geven over hun activiteiten, zodra geheimhouding hiervan op grond van de nationale veiligheid niet meer gerechtvaardigd is. Op dat moment dient immers publieke controle te kunnen plaatsvinden, dienen de AIVD en de MIVD verantwoording af te leggen aan de samenleving en moet journalistiek, wetenschappelijk en historisch onderzoek mogelijk zijn.

Vanwege deze functie en het belang van het inzagerecht, heeft de Commissie van Toezicht op de Inlichtingen- en Veiligheidsdiensten (CTIVD) onderzocht hoe de AIVD en de MIVD hieraan uitvoering geven. In dit onderzoek ligt de focus op verzoeken om inzage in bestuurlijke aangelegenheden. Dat betreft gegevens over onderwerpen, thema's, gebeurtenissen, etc. Over verzoeken om inzage in persoonsgegevens heeft de CTIVD in september 2017 al een toezichtsrappport (nr. 54) gepubliceerd. Het onderzoek bij de AIVD richtte zich op inzagebesluiten in de periode juni 2016 tot juni 2017. Bij de MIVD is vanwege een kleiner aantal inzagebesluiten gekeken naar de periode januari 2016 tot juni 2017.

Onderzoeksvragen

Dit rapport beantwoordt twee onderzoeksvragen:

1. Wordt op een rechtmatige wijze uitvoering gegeven aan het recht op inzage, naar inhoud (juiste toepassing van de weigeringsgronden en voldoende motivering) en procedure (tijdig, op het juiste toestemmingsniveau en met juiste verslaglegging)?
2. Hoe kunnen de AIVD en de MIVD met inachtneming van de wettelijke grenzen meer openheid in het inzageproces bevorderen om tegemoet te komen aan behoeften en verwachtingen in de samenleving?

De CTIVD heeft zich bij beide onderzoeksvragen ook rekenschap gegeven van ervaringen en percepties uit de maatschappij over de uitvoering van het inzagerecht. De aanleiding voor deze aanpak waren de knelpunten en aanbevelingen van de commissie-Dessens, die de Wiv 2002 in 2013 evalueerde, mede over het inzageregime.

Conclusies rechtmatigheidsonderzoek

Het algemeen beeld van de CTIVD is dat zowel de AIVD als de MIVD bij de uitvoering van het inzagerecht over bestuurlijke aangelegenheden in het algemeen de wettelijke weigeringsgronden op een juiste wijze toepassen. Dat betekent dat de beide diensten doorgaans de gegevens vrijgeven die zij behoren

vrij te geven. Het onderzoek heeft niet de in het algemeen bij enkele ervaringsdeskundigen bestaande perceptie bevestigd dat de diensten een restrictieve opstelling hebben bij de vrijgave van (oude) gegevens. Eerder dat de diensten een zorgvuldige uitvoering aan het inzagerecht proberen te geven en in de complexiteit van het beoordelingsproces maatwerk leveren.

Dat laat onverlet dat zowel de AIVD als de MIVD in een aantal van de onderzochte inzagebesluiten in de onderzoeksperiode ten onrechte een beperkt aantal gegevens niet hebben vrijgegeven. Bij de AIVD ging het daarbij om een te brede interpretatie van de grond bronbescherming, van het begrip persoonsgegevens en van de grond 'niet van toepassing op het inzageverzoek' waardoor bepaalde in de archieven aangetroffen gegevens niet werden beoordeeld op vrijgave. Bij de MIVD ging het daarbij om een onjuiste toepassing van de gronden bronbescherming en schade aan internationale betrekkingen en een onterechte weigering van een openbaar document. Deze toepassingen van de weigeringsgronden zijn onrechtmatig. De betreffende gegevens dienen opnieuw te worden beoordeeld op de mogelijkheid van vrijgave.

Bij de AIVD was één van deze onrechtmatigheden in de toepassing van de weigeringsgronden terug te voeren op een beleidsmatige tekortkoming. Het gaat hierbij om een onjuiste aanwijzing in de werkinstructie met betrekking tot de grond bronbescherming. Dit betreft een onzorgvuldigheid en behoeft op korte termijn aandacht.

Daarnaast heeft de CTIVD vastgesteld dat zich in de onderzoeksperiode in het inzageproces zowel bij de AIVD als de MIVD een aantal overige tekortkomingen voordoen, waaronder:

- Een structurele overschrijding van de wettelijke termijn voor afhandeling van inzageverzoeken (AIVD en MIVD). Dit betreft een onrechtmatigheid.
- Het niet sturen van verdagingsbrieven aan verzoekers, ondanks een wettelijke verplichting hiertoe (MIVD). Dit betreft een onrechtmatigheid.
- Het gebruik van een standaardbrief bij (deels) afgewezen inzagebesluiten waarbij de toelichting slechts in het algemeen een uitleg van de mogelijke wettelijke weigeringsgronden geeft en niet, zoveel als mogelijk, is toegesneden op de daadwerkelijk toegepaste weigeringsgronden (AIVD en MIVD). Een deugdelijke motivering vormt een aandachtspunt in lijn met de ontwikkeling van de jurisprudentie van de Raad van State op dit punt.
- Een ontoereikende interne verslaglegging van weigeringsgronden, besluitvorming en naslag in individuele inzageverzoeken (MIVD). Dit betreft een onzorgvuldigheid in het proces die (toekomstige) onrechtmatigheden in de hand kan werken.

Wat goed gaat in het inzageproces is dat zowel bij de AIVD als de MIVD de onderzochte inzagebesluiten op het juiste besluitvormingsniveau zijn genomen. Ook voorzien beide diensten in verschillende procedurele waarborgen om zorg te dragen voor een consistente beoordeling in het inzageproces. Verder heeft de AIVD zijn interne verslaglegging van de besluitvorming en naslag in afzonderlijke inzageverzoeken goed op orde en stuurt de AIVD verdagingsbrieven als de wettelijk termijn niet wordt gehaald.

Adviezen over meer openheid bij het inzagerecht

Het onderzoek van de CTIVD laat zien dat er, binnen het wettelijk kader, voor de AIVD en de MIVD ruimte bestaat om een verdergaande invulling te geven aan het belang van transparantie bij het inzagerecht.

In het kader van haar taak ongevraagd advies aan de betrokken ministers te kunnen uitbrengen, geeft de CTIVD drie adviezen ter verdere gedachte- en besluitvorming. De adviezen van de CTIVD voor de AIVD en de MIVD liggen op het terrein van betere communicatie met verzoekers (vast contactpersoon), hulp bij effectiever formuleren van inzageverzoeken (gebruik standaardformulier) en actieve openbaarmaking (publiceren van inzageverzoeken).

1 Inleiding

Waar heeft de CTIVD onderzoek naar gedaan?

Op 20 juli 2017 heeft de Commissie van Toezicht op de Inlichtingen- en Veiligheidsdiensten (CTIVD) aangekondigd een onderzoek te verrichten naar de uitvoering van verzoeken om inzage in gegevens over bestuurlijke aangelegenheden door de Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst (AIVD) en de Militaire Inlichtingen- en Veiligheidsdienst (MIVD).¹ De CTIVD heeft hiervoor bij de AIVD de inzagebesluiten uit de periode juni 2016 tot juni 2017 onderzocht. Bij de MIVD is vanwege een kleiner aantal inzagebesluiten gekeken naar de periode januari 2016 tot juni 2017.

Wat zijn de functie en het belang van het recht op inzage?

Op grond van de inzageregeling in de Wet op de inlichtingen- en veiligheidsdiensten (Wiv 2002) heeft een ieder onder bepaalde voorwaarden het recht kennis te nemen van gegevens die over hem of haar zijn verwerkt (persoonsgegevens) dan wel van gegevens die zien op bestuurlijke aangelegenheden (onderwerpen). In juli 2017 heeft de Eerste Kamer ingestemd met een nieuwe Wiv (Wiv 2017).² De wet trad in werking op 1 mei 2018. In de Wiv 2017 blijft het inzageregime onveranderd. Dit onderzoek vond nog plaats op grond van de Wiv 2002.

Het recht om kennis te nemen van gegevens die de AIVD en de MIVD hebben verwerkt geeft, binnen het daarvoor geldende kader in de Wiv 2002, invulling aan het belang van de samenleving bij transparantie over het werk van de diensten. Als onderdeel van het stelsel van waarborgen ten behoeve van transparantie en de bescherming van grondrechten voorziet de Wiv 2002 naast inzagerechten ook in een notificatieplicht voor de diensten. De achterliggende gedachte hierbij is dat de inlichtingen- en veiligheidsdiensten openheid geven over de inzet van (bijzondere) bevoegdheden en de verwerking van (persoons)gegevens zodra geheimhouding ervan niet meer gerechtvaardigd is in het belang van de nationale veiligheid. Immers, in dat geval dienen burgers kennis te kunnen nemen van de gegevens die de geheime diensten (over hen) hebben verwerkt en zo nodig toegang te hebben tot rechtsbescherming.

Waar het inzagerecht over persoonsgegevens vooral de relatie tussen de overheid en een individuele burger betreft, namelijk in hoeverre de AIVD of de MIVD gegevens over deze burger heeft verwerkt, betreft het inzagerecht over bestuurlijke aangelegenheden vooral de relatie tussen de overheid en de samenleving, namelijk het afleggen van verantwoording over de activiteiten van de inlichtingen- en veiligheidsdiensten, het openstellen voor publieke controle en het mogelijk maken van journalistiek, wetenschappelijk en historisch onderzoek.

¹ De aankondigingsbrief is beschikbaar op www.ctivd.nl.

² *Staatsblad* 2017, 317.

Wat was de aanleiding voor het onderzoek?

De AIVD en de MIVD bevinden zich als geheime diensten in een spanningsveld tussen geheimhouding en openbaarheid. Dit blijkt voor het inzagerecht uit de diverse knelpunten die de commissie-Dessens – die in 2013 de Wiv 2002 evalueerde – bij de uitvoering van dit recht door de AIVD en de MIVD constateerde.³ Een concrete manifestatie van het spanningsveld betreft de kwestie van de ‘tapstatistieken’ van de AIVD en de MIVD (d.w.z. het aantal toepassingen van artikel 25 Wiv 2002). Naar aanleiding van geweigerde verzoeken om inzage in deze gegevens volgden jarenlange juridische procedures. In januari 2018 hebben de ministers van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) en Defensie besloten hun verzet te staken en de cijfers van het aantal taps per dienst (AIVD en MIVD) over de jaren 2002-2013 in maart 2018 op het internet te zullen publiceren. Deze cijfers zullen voortaan standaard per jaar in de jaarverslagen van de diensten openbaar worden gemaakt. Hierbij gaven de ministers aan het belangrijk te vinden zo transparant en open mogelijk te zijn, zonder de nationale veiligheid en operaties in gevaar te brengen.⁴

Vanwege de beperkingen die de nationale veiligheid vereist, kan optimale transparantie over de activiteiten van de AIVD en de MIVD niet aan de orde zijn. Wel bestaat de verplichting voor de beide geheime diensten die transparantie zoveel als in redelijkheid mogelijk is, binnen de kaders van de wet, te bevorderen. Het evaluatierapport van de commissie-Dessens was voor de CTIVD aanleiding om de uitvoering van het inzagerecht te onderzoeken. Onlangs publiceerde de CTIVD al een toezichtsrapport over inzageverzoeken over persoonsgegevens (nr. 54).⁵ Met het huidige onderzoek naar inzageverzoeken over bestuurlijke aangelegenheden ontstaat een compleet beeld van de uitvoering die de beide inlichtingen- en veiligheidsdiensten geven aan het recht op kennisneming (inzagerecht) in de Wiv 2002. Tezamen met de toezichtsrapporten over rubricering/derubricering van geheime informatie (nr. 33)⁶ en over de uitvoering van de notificatieplicht (nrs. 24, 34, 51)⁷ bieden de rapporten over het inzagerecht inzicht in de wijze waarop de diensten invulling geven aan de voorzieningen in de wet ten behoeve van transparantie en grondrechtenbescherming.

Wat was de focus van het onderzoek?

In het onderzoek staan de volgende twee onderzoeksvragen centraal:

- 1) Wordt op een rechtmatige wijze uitvoering gegeven aan het recht op inzage, naar inhoud (juiste toepassing van de weigeringsgronden en voldoende motivering) en procedure (tijdig, op het juiste toestemmingsniveau en met juiste verslaglegging)?
- 2) Hoe kunnen de AIVD en de MIVD binnen het kader van de wet meer invulling geven aan het belang van openheid en transparantie bij het inzagerecht?

De CTIVD heeft onderzocht of de uitvoering van inzageverzoeken over bestuurlijke aangelegenheden op rechtmatige wijze plaatsvindt. Wat bestuurlijke aangelegenheden zijn, definieert de wet of de wetsgeschiedenis niet expliciet. De Wiv 2002 bepaalt dat een ieder op diens aanvraag wordt medegedeeld of kennis kan worden genomen van andere dan persoonsgegevens betreffende de in

³ Rapport van de commissie-Dessens, *Evaluatie Wet op de inlichtingen- en veiligheidsdiensten 2002. Naar een nieuwe balans tussen bevoegdheden en waarborgen*, dec. 2013, par. 7.2.

⁴ Nieuwsbericht 30 jan. 2018, <https://www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2018/01/30/tapstatistieken-avid-en-mivd-voortaan-openbaar>.

⁵ Toezichtsrapport van de CTIVD nr. 54 over de uitvoering van inzageverzoeken persoonsgegevens door de AIVD en de MIVD, *Kamerstukken II 2016/17*, 29 924, nr. 152 (bijlage), beschikbaar op www.ctivd.nl.

⁶ Toezichtsrapport van de CTIVD nr. 33 inzake de rubricering van staatsgeheimen door de AIVD, *Kamerstukken II 2011/12*, 30 977, nr. 47 (bijlage), beschikbaar op www.ctivd.nl.

⁷ Toezichtsrapport van de CTIVD nr. 24 inzake de rechtmatigheid van de uitvoering van de notificatieplicht door de AIVD, *Kamerstukken II 2009/10*, 29 924, nr. 49 (bijlage); toezichtsrapport van de CTIVD nr. 34 inzake het vervolgonderzoek naar de rechtmatigheid van de uitvoering van de notificatieplicht door de AIVD, *Kamerstukken II 2012/13*, 29 924, nr. 99 (bijlage); toezichtsrapport van de CTIVD nr. 51 over de uitvoering van de notificatieplicht door de AIVD en de MIVD, *Kamerstukken II 2016/17*, 29 924, nr. 146 (bijlage); alle rapporten zijn beschikbaar op www.ctivd.nl.

de aanvraag vermelde bestuurlijke aangelegenheden. Het begrip krijgt in de praktijk van de AIVD en de MIVD een ruime invulling. Het kan gaan om onderwerpen, thema's, gebeurtenissen, organisaties, beleidsdocumenten, etc.

De wet voorziet in een aantal gronden die aan vrijgave van gegevens over bestuurlijke aangelegenheden in de weg staat, zoals bescherming van het actuele kennisniveau, werkwijze en bronnen van de diensten. 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 en voldoende zijn gemotiveerd. 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 (de laatste wordt gevoerd voor de bestuursrechter) zijn buiten beschouwing gelaten.⁸

De CTIVD bouwt in dit onderzoek voort op het onderzoek naar de uitvoering van inzageverzoeken over persoonsgegevens. Bij dat rapport is een uitvoerig toetsingskader gevoegd, waarin de wettelijke regeling, de weigeringsgronden, de jurisprudentie van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State over het inzagerecht in de Wiv 2002 en de procedurele waarborgen voor het inzageproces van zowel persoonsgegevens als bestuurlijke aangelegenheden uiteen zijn gezet. Dit toetsingskader heeft gelijke gelding voor het huidige onderzoek. Daarom is ervoor gekozen op dit punt te volstaan met een *beknopte weergave* van een aantal relevante bepalingen (bijlage II) en niet het gehele toetsingskader opnieuw op te nemen. In bijlage II bij het huidige rapport gaat de CTIVD *in aanvullende zin* ook nader in op een aantal aspecten uit de jurisprudentie van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State dat met name relevant is voor bestuurlijke aangelegenheden, zoals motivering en verslaglegging.

De CTIVD heeft ook aandacht gehad voor de knelpunten en aanbevelingen die de commissie-Dessens ten aanzien van het inzageregime in de Wiv 2002 formuleerde.⁹ Dit rapport vormde voor de CTIVD immers een aanleiding om het inzagerecht naar bestuurlijke aangelegenheden in een breder perspectief te beschouwen en ook in het onderzoek de percepties in de maatschappij over de uitvoering van dit recht door de inlichtingen- en veiligheidsdiensten te betrekken. Hiervoor heeft de CTIVD verkennende gesprekken gevoerd met vijf ervaringsdeskundigen.¹⁰ Het doel van deze gesprekken was niet om een volledig en wetenschappelijk verantwoord beeld van de inzagepraktijk te verkrijgen, maar om achtergrondinformatie te verzamelen hoe tegen de uitvoering van het inzagerecht door de AIVD en de MIVD wordt aangekeken.

Voor een deel hebben de ervaringen vanuit de samenleving met het inzagerecht betrekking op de rechtmatigheid van de uitvoering ervan. Dit is betrokken in hoofdstuk 2 waarin de bevindingen uit het dossieronderzoek bij de AIVD en de MIVD worden besproken. De CTIVD heeft daarbij gezien hoe de ervaringen in de praktijk zich verhouden tot de bevindingen uit het dossieronderzoek. Voor een ander deel hebben de ervaringen vanuit de samenleving betrekking op de behoefte aan meer openheid en transparantie in de communicatie en uitvoering van het inzagerecht. De CTIVD heeft deze ervaringen betrokken in hoofdstuk 3, waarin zij, ter verdere gedachte- en besluitvorming, verkent op welke wijze de AIVD en de MIVD binnen het kader van de wet meer invulling aan het belang van openheid bij het inzagerecht zouden kunnen geven.

⁸ Zie hierover Bijlage I (opzet, afbakening en methodiek).

⁹ Rapport van de commissie-Dessens, *Evaluatie Wet op de inlichtingen- en veiligheidsdiensten 2002. Naar een nieuwe balans tussen bevoegdheden en waarborgen*, dec. 2013, par. 7.2.

¹⁰ De functies en namen zijn, met toestemming van de betrokkenen, opgenomen in Bijlage I.

Leeswijzer

Het rapport is als volgt opgebouwd:

Hoofdstuk 2: Rechtmatigheidsonderzoek AIVD en MIVD.

Hoofdstuk 3: Naar meer openheid in de uitvoering van het inzagerecht bestuurlijke aangelegenheden.

Hoofdstuk 4: Conclusies, aanbevelingen en adviezen.

Verder horen bij dit rapport drie afzonderlijke openbare bijlagen.

Bijlage I: Onderzoekopzet en methodiek.

Bijlage II: Beknopt toetsingskader.

Bijlage III: Begrippenlijst.

Dit rapport heeft geen geheime bijlage(n).

2 Rechtmatigheidsonderzoek AIVD en MIVD

2.1 Inleiding

Het inzagerecht over bestuurlijke aangelegenheden is een van de middelen waarmee de AIVD en de MIVD verantwoording afleggen aan de maatschappij over het verleden en publieke controle mogelijk maken. In de eerste plaats vereist dit een rechtmatige uitvoering van het inzagerecht.

Dit deel van het rapport beschrijft de uitkomsten van het rechtmatigheidsonderzoek bij de beide diensten. Hierbij wordt de volgende onderzoeksvraag beantwoord:

Wordt op een rechtmatige wijze uitvoering gegeven aan het recht op inzage, naar inhoud (juiste toepassing van de weigeringsgronden en voldoende motivering) en procedure (tijdig, op het juiste toestemmingsniveau en met juiste verslaglegging)?¹¹

Bij beide diensten is een aantal inzagebesluiten, en de achterliggende dossiers bestudeerd.¹² Bij de AIVD zijn zes inzagebesluiten volledig beoordeeld. Bij de MIVD zijn vijf inzagebesluiten volledig onderzocht en twee besluiten waarbij geen gegevens in het archief zijn gevonden enkel in het licht van de wijze van naslag, motivering en verslaglegging.

De CTIVD heeft beoordeeld of de toegepaste weigeringsgronden voor het niet vrijgeven van informatie in overeenstemming zijn met de Wiv 2002, met andere woorden of informatie die de diensten behoorden vrij te geven ook is vrijgegeven. Verder is beoordeeld of de inzagebesluiten op een deugdelijke wijze zijn gemotiveerd, binnen de wettelijke termijn zijn afgehandeld en of de besluiten op het juiste niveau zijn genomen. Daarnaast is tijdens het onderzoek aandacht besteed aan een consistente beoordeling en de wijze van interne verslaglegging bij de beoordeling en afhandeling van de verschillende inzagedossiers.

Leeswijzer

De bevindingen en beoordeling over de concrete inzagebesluiten die bij zowel de AIVD als de MIVD zijn bestudeerd, worden thematisch besproken. Achtereenvolgens wordt ingegaan op de toepassing van de weigeringsgronden (par. 2.2), de motivering (par. 2.3), naleving termijnen (par. 2.4), overige wettelijke vereisten, te weten besluitvormingsniveau en mededeling aan de CTIVD (par. 2.5), consistente besluitvorming (2.6) en interne verslaglegging (2.7). Het beeld van de ervaringsdeskundigen met wie de CTIVD heeft gesproken over de uitvoering van inzageverzoeken door de AIVD en de MIVD komt aan de orde in paragraaf 2.8. Dit hoofdstuk wordt afgesloten met een tussenconclusie (par. 2.9).

2.2 Toepassing van de weigeringsgronden

De bevindingen uit het dossieronderzoek over de toepassing van de weigeringsgronden worden uitgebreid besproken. Enerzijds acht de CTIVD het van belang om de diensten duidelijke richtlijnen mee te geven voor de beoordeling en afhandeling van inzageverzoeken. Wat niet in overeenstemming met de wet gebeurt, behoeft aandacht. In die zin dat onrechtmatig geweigerde gegevens opnieuw

¹¹ Inclusief relevante jurisprudentie van o.a. de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (ABRS), alsook de door de ministers overgenomen aanbevelingen van de CTIVD in eerdere toezichtsrapporten. Voor het volledige toetsingskader zie toezichtsrapport nr. 54 (2017), bijlage II, en voor een samenvatting van enkele relevante bepalingen en een nadere aanvulling in de vorm van een aantal specifieke punten m.b.t. bestuurlijke aangelegenheden uit recente jurisprudentie van de ABRS, zie bijlage II van het huidige rapport.

¹² Zie nader bijlage I (opzet, afbakening en methodiek).

worden beoordeeld op vrijgave en, zo mogelijk, alsnog worden vrijgeven. En, indien nodig, aanpassing van beleid en werkwijze om herhaling in de toekomst te voorkomen. Anderzijds is het van belang de samenleving inzicht te geven in de wijze van beoordelen en afhandelen van inzageverzoeken door de diensten, ten einde een breder begrip te kweken voor de complexiteit van dit proces. De complexiteit bestaat er onder meer uit dat een dienst zich bij de afhandeling van individuele inzageverzoeken rekenschap dient te geven van eerdere en lopende inzageverzoeken zodat niet door het naast elkaar leggen van vrijgegeven informatie een ruimer beeld ontstaat dan in het belang van de nationale veiligheid mag. Ook dient een dienst bij het beoordelen van aangetroffen informatie rekening te houden met de context ervan, iets wat door tijdsverloop en reorganisaties niet altijd gemakkelijk is in te schatten of te achterhalen. Verder past hier de opmerking dat inzagedossiers over bestuurlijke aangelegenheden tientallen tot honderden pagina's kunnen omvatten, met meestal meerdere te beoordelen woorden, zinnen of passages per pagina. Het gaat daarbij niet om het simpel afwerken van een checklist. Vaak ontbreekt ook een context bij de (gedateerde) gegevens. Het beoordelen vraagt daarom meestal maatwerkafwegingen binnen het wettelijk kader.

2.2.1 AIVD

Overzicht

- In drie van de zes onderzochte inzagebesluiten heeft de AIVD ten onrechte geweigerd bepaalde zinsneden, een pagina of meerdere pagina's vrij te geven. Deze gegevens moeten opnieuw beoordeeld worden.
- Verder zijn in één van de hierboven genoemde drie inzagebesluiten bepaalde gegevens ten onrechte niet bij de inhoudelijke beoordeling van het inzageverzoek betrokken. Dat is onrechtmatig. Deze gegevens dienen alsnog inhoudelijk te worden beoordeeld.
- Op één punt dat relateert aan de grond bronbescherming is de werkinstructie onzorgvuldig geformuleerd. Dit houdt een risico op terugkerende onrechtmatigheden in. De werkinstructie moet worden aangepast. In één van de hierboven genoemde drie inzagebesluiten heeft de CTIVD ook een onrechtmatige toepassing van deze onjuiste aanwijzing geconstateerd.

Hoewel elke onrechtmatigheid er één te veel is, wijst de CTIVD erop dat een onrechtmatige toepassing van een weigeringsgrond niet het gehele inzagedossier betreft, maar 'slechts' enkele woorden, zinnen, alinea's of pagina's. Aangezien deze dossiers tientallen tot honderden pagina's kunnen omvatten, met meestal meerdere te beoordelen zinnen en woorden per pagina, is het aantal onrechtmatig bevonden beoordelingen ten opzichte van het totaal aantal onderzochte beoordelingen zeer beperkt. Met andere woorden: De AIVD past de wettelijke weigeringsgronden in het algemeen juist toe en verstrekt doorgaans de gegevens die behoren te worden vrijgegeven.

Hierna volgt een nadere toelichting.

Bronbescherming¹³

- 1) De werkinstructie van de AIVD bepaalt dat "documenten die voor gedeeltelijke vrijgave in aanmerking komen en die afkomstig zijn van andere bestuursorganen, maar waaruit niet blijkt dat ze in kopievorm naar de dienst zijn gestuurd" niet worden verstrekt vanwege bronbescherming. Ter achtergrondinformatie staat hierbij dat deze documenten nog steeds eigendom zijn van andere bestuursorganen. De CTIVD concludeert dat van een dergelijke standaard weigering wegens bronbescherming geen sprake kan zijn.¹⁴

¹³ Zie voor een toelichting van deze grond bijlage II bij dit rapport.

¹⁴ Zie toezicht rapport nr. 54 (2017), par. 2.2.1 en 3.2.1 en bijlage II, p. 19; in lijn met de jurisprudentie van de Raad van State, is bronbescherming niet van toepassing op publiekrechtelijke organisaties die verplicht zijn om aan de diensten informatie te verstrekken, bijvoorbeeld de politie.

Dit dient per geval te worden beoordeeld, waarbij er moet worden aangesloten bij de ratio van het brongeheim,¹⁵ namelijk de veiligheid van (menselijke) bronnen garanderen, en de bereidheid tot het verstrekken van informatie niet te frustreren.

In één van de onderzochte inzagebesluiten heeft de CTIVD een onrechtmatige beoordeling op basis van deze onjuiste aanwijzing in de werkinstructie aangetroffen. In dat besluit heeft de AIVD een document verkregen van een bepaald ministerie niet vrijgegeven vanwege het brongeheim. Volgens de AIVD moet dit document, overeenkomstig de werkinstructie, worden gezien als eigendom van dat ministerie. Afgezien van het feit dat een dergelijke motivering niet aansluit bij de ratio van het brongeheim, overtuigt de redenering ook inhoudelijk niet. Het betreffende document bevindt zich immers in het archief van de dienst. Bovendien is het destijds door het ministerie zelf aan het hoofd van de dienst toegezonden. De CTIVD stelt bovendien feitelijk vast dat gezien de inhoud van het document geen sprake is van broninformatie. Dit document kon daarom niet worden geweigerd op de grond bronbescherming. Datzelfde geldt voor de verwijzingen naar het document in andere documenten, die nu zijn verwijderd in verband met het brongeheim.

De werkinstructie is op dit punt onzorgvuldig geformuleerd en behoeft aanpassing. De toepassing van de onjuiste instructie leidt tot een onrechtmatigheid. Het betreffende document moet opnieuw inhoudelijk op vrijgave worden beoordeeld. Tevens moeten de verwijzingen naar het document in andere documenten opnieuw op vrijgave worden beoordeeld.

2) In een ander inzagebesluit is bij bepaalde gegevens ook sprake van een onjuiste toepassing van de weigeringsgrond bronbescherming. Op verschillende pagina's zijn uitdrukkingen zoals "betrouwbare bron", "van betrouwbare zijde", en "contact" geweigerd op grond van het brongeheim. Volgens de AIVD zijn deze uitdrukkingen verwijderd omdat ze iets zeggen over de informatiepositie van de dienst. De CTIVD stelt vast dat het met deze toelichting dus niet gaat om het beschermen van de identiteit/veiligheid van een bron. Zelfs als dat wel aan de orde zou zijn, dan is in deze specifieke gevallen geen inschatting gemaakt van het gevaar op onderkenning. De grond bronbescherming is daarmee op onrechtmatige wijze toegepast.

De toepassing van de grond bronbescherming leidt in dit geval tot een onrechtmatigheid. De betreffende gegevens moeten opnieuw op vrijgave worden beoordeeld.

Persoonsgegevens¹⁶

Kennisneming van de bij de AIVD of de MIVD beschikbare persoonsgegevens valt buiten het inzagerecht over bestuurlijke aangelegenheden.¹⁷ Het feit dat informatie kan worden gezien als een persoonsgegeven is een veel toegepaste grond voor het weigeren van (delen van) informatie. Een te ruime interpretatie van dat begrip kan echter leiden tot een beperktere vrijgave dan noodzakelijk is voor de bescherming van de privacy van burgers. Tijdens het dossieronderzoek is gebleken dat het in verreweg de meeste gevallen gaat om namen van personen die op deze grond worden geweigerd. Deze gegevens geven de diensten in overeenstemming met de wet niet vrij.

¹⁵ Zie *Kamerstukken II 1997/98*, 25 877, nr. 3, p. 68. Zie ook CTIVD rapport nr. 33 (2012) p. 9, en zie ABRS 2011:BU8858 r.o. 2.5.1. Het kan dan nog wel zo zijn dat in een aantal gevallen informatie van publiekrechtelijke organisaties moet worden geweigerd ter bescherming van de nationale veiligheid, maar dat zal dan eerder gerelateerd moeten zijn aan een actuele werkwijze of het actuele kennisniveau.

¹⁶ Zie voor de interpretatie van dit begrip, bijlage II bij dit rapport.

¹⁷ Art. 47 jo. 51 Wiv 2002 bepaalt dat een burger alleen inzage kan vragen in zijn eigen persoonsgegevens of in de persoonsgegevens van bepaalde overleden familieleden. In dat verband worden persoonsgegevens van anderen uit de vrijgegeven informatie verwijderd. Deze beperking in de wet leidt ertoe dat bij bestuurlijke aangelegenheden alle persoonsgegevens van burgers verwijderd moeten worden.

In twee inzagebesluiten heeft de AIVD echter bij acht documenten op een te ruime wijze invulling gegeven aan het begrip persoonsgegevens. Dit heeft geleid tot het weigeren van volledige paragrafen met persoonlijke informatie, zoals dat iemand met vakantie is, of zich duizelig voelt. Op basis van dergelijke weinig specifieke gegevens is het niet mogelijk de betreffende persoon te identificeren, met behulp van alle middelen waarvan mag worden aangenomen dat zij redelijkerwijs kunnen worden ingezet.¹⁸ Dit geldt des te meer als in ogenschouw wordt genomen dat het hier gaat om documenten die 50 tot 60 jaar geleden zijn opgesteld.

De weigering tot vrijgave van acht paragrafen in twee inzagebesluiten met persoonlijke informatie die weinig specifiek is en gedateerd, is onrechtmatig. Deze gegevens dienen opnieuw op vrijgave te worden beoordeeld.

Daarnaast werden in één van de twee bovengenoemde inzagebesluiten ook volledige politierapporten niet verstrekt, vanwege de daarin vervatte persoonsgegevens. Deze grond kan er echter niet zonder meer toe leiden dat deze rapporten integraal worden geweigerd. Dit is onrechtmatig. De documenten moeten opnieuw inhoudelijk op vrijgave worden beoordeeld. Om de verzoeker in ieder geval te informeren over het feit dat dergelijke rapporten in het dossier zijn opgeslagen, zouden de aanhef en introductie moeten worden verstrekt, voor zover daar geen persoonsgegevens in staan.

De integrale weigering tot vrijgave van een aantal politierapporten in een inzagebesluit enkel vanwege de daarin opgenomen persoonsgegevens is onrechtmatig. De documenten moeten opnieuw inhoudelijk op vrijgave worden beoordeeld. In ieder geval moet worden gezien of de aanhef en introductie van de rapporten kunnen worden vrijgegeven.

In hetzelfde inzagebesluit werd een overzicht van personen die door de Binnenlandse Veiligheidsdienst (BVD, voorloper van de AIVD) zijn gehoord in het geheel niet vrijgegeven, vanwege de in het document genoemde persoonsgegevens. Maar naast namen geeft het document ook korte beschrijvingen van de personen, zoals hun geschiedenis, werk, en een inschatting van betrouwbaarheid. Dergelijke informatie, mits niet al te specifiek, kan met de middelen waarvan mag worden aangenomen dat zij redelijkerwijs kunnen worden ingezet niet leiden tot identificatie van de betreffende personen, zeker niet als in ogenschouw wordt genomen dat het document eind jaren '50 van de vorige eeuw is opgesteld.

Het integraal weigeren van een document vanwege korte beschrijvingen van personen die weinig specifiek zijn en gedateerd, is onrechtmatig. Het document moet opnieuw inhoudelijk op vrijgave worden beoordeeld. In ieder geval zou de titel van het document kunnen worden vrijgegeven, als daar geen andere weigeringsgronden aan in de weg staan.

Werkwijze¹⁹

In één inzagebesluit wordt een aantal telexen naar een buitenlandse inlichtingen- en/of veiligheidsdienst integraal niet verstrekt omdat dat inzage zou geven in de werkwijze van de dienst. In dit geval kan de werkwijze van het contact onderhouden met buitenlandse diensten middels een telex niet, als zodanig, als onbekend worden beschouwd. De onbekendheid van de werkwijze zou er dus in gelegen moeten zijn dat de dienst deze methode op de betreffende persoon of groep heeft toegepast. Gezien de gedateerdheid van het dossier en het feit dat andere informatie met betrekking tot hetzelfde onderwerp wel kon worden vrijgegeven, hadden op basis van deze weigeringsgrond de betreffende documenten niet volledig aan de verzoeker kunnen worden onthouden.

¹⁸ HvJEU, 19 okt. 2016, *Breyer t. Duitsland*, C-582/14, r.o. 42.

¹⁹ Zie voor een toelichting van deze grond, bijlage II bij dit rapport.

De integrale weigering tot vrijgave van een aantal telexen in een inzagebesluit wegens werkwijze is in de omstandigheden van het dossier onrechtmatig. De betreffende documenten moeten opnieuw op vrijgave worden beoordeeld.

Niet van toepassing

In verschillende inzagebesluiten heeft de AIVD bepaalde documenten en paragrafen niet vrijgegeven omdat deze volgens de dienst niet van toepassing (NVT) werden geacht op het betreffende inzageverzoek. In de praktijk moet er natuurlijk altijd een selectie worden gemaakt van de documenten die in de archieven zijn gevonden, naar aanleiding van de op de zoekvraag gebaseerde trefwoorden. Een eerste inschatting van de mogelijke relevantie van de gevonden documenten wordt gemaakt aan de hand van overzichtlijsten, die worden aangeleverd door het archief. De CTIVD wijst erop dat de AIVD, en dat geldt ook voor de MIVD, terughoudend moeten omgaan met het oordeel dat (delen van) documenten niet van toepassing zijn op een inzageverzoek. De redenen voor het niet vrijgeven van informatie dienen direct te relateren aan de wettelijke weigeringsgronden, of één van de andere belangen die in de Wiv 2002 worden genoemd.

In één inzagebesluit heeft de AIVD de zoekvraag te nauw opgevat, en ten onrechte bepaalde gegevens niet bij de inhoudelijke beoordeling betrokken. Dit leidt tot de volgende beoordeling. In één van de ten onrechte niet van toepassing geachte documenten wordt, alhoewel zijdelings, wel degelijk melding gemaakt van het door verzoeker gezochte onderwerp. Daarnaast worden een begeleidende brief bij een nota, en een verwijzing naar diezelfde nota, verwijderd omdat die niet van toepassing op de zoekvraag worden geacht. Verder worden in hetzelfde dossier nog drie naar de dienst gestuurde berichten ten onrechte niet van toepassing op het inzageverzoek verklaard. De dienst erkent dat deze drie documenten achteraf bezien in een bewerkte versie verstrekt hadden kunnen worden.

In een inzagebesluit zijn bepaalde gegevens ten onrechte niet bij de inhoudelijke beoordeling van een inzageverzoek betrokken. Dat is onrechtmatig. De gegevens dienen alsnog inhoudelijk te worden beoordeeld. Voor zover de AIVD reeds heeft aangegeven dat er geen belemmering voor vrijgave is, dient direct te worden overgegaan tot vrijgave.

De CTIVD beveelt aan dat de AIVD (en dat geldt ook voor de MIVD) terughoudend omgaat met het oordeel dat (delen van) documenten niet van toepassing zijn op het inzageverzoek. De redenen voor het niet vrijgeven van informatie dienen direct te relateren aan de wettelijke weigeringsgronden, of één van de andere belangen die in de Wiv 2002 worden genoemd.

2.2.2 MIVD

Overzicht

- In twee van de vijf op inhoud onderzochte inzagebesluiten heeft de MIVD ten onrechte geweigerd om bepaalde zinsneden, pagina's of meerdere pagina's vrij te geven.

Het voorgaande laat onverlet dat de MIVD in het overgrote deel van de onderzochte beoordelingen de weigeringsgronden op juiste wijze heeft toegepast en doorgaans die gegevens vrijgeven die zij behoort vrij te geven.

Hierna volgt een nadere toelichting.

Bronbescherming/internationale betrekkingen²⁰

Uit het dossieronderzoek blijkt dat de MIVD met enige regelmaat twee verschillende weigeringsgronden op één en hetzelfde document toepast, wanneer het gaat om documenten afkomstig van buitenlandse inlichtingen- en veiligheidsdiensten. Aan de ene kant wordt een dergelijk document geweigerd vanwege het brongeheim, aan de andere kant vanwege mogelijke schade aan de internationale betrekkingen. Hierbij moet worden vermeld dat de eerste een absolute weigeringsgrond betreft, en de tweede een relatieve.²¹

Wanneer twee gronden gezamenlijk worden toegepast moet worden aangegeven hoe deze zich tot elkaar verhouden, bijvoorbeeld als primair tot subsidiair. Dit is des te meer noodzakelijk wanneer de ene toegepaste weigeringsgrond absoluut is, terwijl de andere een relatieve betreft. In een dergelijke situatie zal duidelijk moeten worden gemotiveerd waarom er met betrekking tot hetzelfde document enerzijds geen ruimte is voor een belangenafweging in de beoordeling van de mogelijkheid tot vrijgave, en anderzijds wel. Het is moeilijk voorstelbaar dat beide tegelijkertijd kunnen worden toegepast. Zeker wanneer het betreffende document gedateerd is, zal een simultane toepassing kunnen leiden tot verschillende uitkomsten. Daarnaast moet in het geval van de toepassing van een relatieve weigeringsgrond ook de daaraan ten grondslag liggende belangenafweging worden vastgelegd.

In één inzagebesluit zijn twee documenten geweigerd vanwege zowel bronbescherming als bescherming van internationale betrekkingen. In dat geval gaat het echter niet om informatie verkregen van een ander land of internationale organisatie maar van een private partij. Betrekkingen met in het buitenland opererende bedrijven vallen niet onder de weigeringsgrond van de bescherming van de internationale betrekkingen. Daarnaast hebben de documenten geen enkele relatie met het brongeheim.

De CTIVD acht de weigering tot vrijgave van twee documenten in een inzagebesluit onrechtmatig vanwege het ontbreken van een relatie met de toegepaste weigeringsgronden. De documenten dienen opnieuw op vrijgave te worden beoordeeld.

Openbare bronnen²²

Openbare documenten in de archieven van de AIVD of de MIVD, dat wil zeggen informatie die publiekelijk toegankelijk is, zoals krantenknipsels, vallen binnen het wettelijke recht op inzage in bestuurlijke aangelegenheden, zoals neergelegd in de Wiv 2002. Het enkele feit dat dergelijke stukken zich in het archief van een dienst bevinden, is immers op zichzelf een relevant feit dat voor inzage in aanmerking kan komen.²³ Het kan blijken geven van een kennelijke interesse van een dienst in het betreffende onderwerp, of in ieder geval dat een dienst over die informatie beschikt. Hieruit vloeit overigens niet voort dat verzoekers bij de diensten direct krantenartikelen kunnen opvragen.²⁴ Openbare stukken dienen alleen te worden verstrekt indien zij vallen binnen de reikwijdte van een inzageverzoek naar een bestuurlijke aangelegenheid. Aangezien openbare stukken blijken kunnen geven van een kennelijke interesse van een dienst in het betreffende onderwerp, betekent dit ook dat dergelijke documenten geweigerd kunnen worden wanneer die interesse nog actueel is.²⁵

²⁰ Zie voor deze gronden bijlage II bij dit rapport.

²¹ Zie artikel 55 lid 1b en 2a Wiv 2002.

²² Zie voor het begrip openbare gegevens bijlage II bij dit rapport.

²³ Het is daarbij niet relevant of de betreffende stukken al dan niet in een (onderwerps)dossier zijn opgeborgen. Wat relevant is, is dat de gevraagde informatie in het archief van de dienst aanwezig is. De specifieke indeling van dat archief kan niet aan de verzoekers worden tegengeworpen.

²⁴ Dit is in lijn met de uitspraak van de ABRS van 18 juli 2007, ECLI:NL:RVS:2007:BA9793, r.o. 2.4, waarin de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State de overweging van de rechtbank onderschrijft dat "de Wob geen grondslag biedt om te verzoeken om kopieën van krantenartikelen."

²⁵ Daarnaast kan ook bronbescherming in de weg staan aan vrijgave van het betreffende document. Dit in verband met het risico op onderkenning van die bron, als het gaat om via een bron verkregen artikelen en pamfletten die slechts in zeer kleine kring zijn verspreid.

In één inzagebesluit heeft de CTIVD het weigeren van openbare informatie als onrechtmatig beoordeeld. Het gaat om een uittreksel van de Kamer van Koophandel (KvK) dat door de MIVD geheel “gewit” is vrijgegeven, waarbij alleen het logo van de KvK nog zichtbaar was. Het betreft een stuk dat voor eenieder opvraagbaar is bij de KvK. Het enkele feit dat daar een vergoeding voor betaald moet worden staat niet in de weg aan het oordeel dat het stuk openbaar is. Het had daarom in zijn geheel zonder weigering op welke grond dan ook moeten worden vrijgegeven.

De weigering tot vrijgave van een voor ieder opvraagbaar document is in de omstandigheden van het onderzochte inzagebesluit onrechtmatig. Het document dient alsnog te worden vrijgegeven.

2.3 Motivering van inzagebesluiten

De jurisprudentie van de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (ABRS) stelt bepaalde eisen aan de motivering van de weigering om bepaalde informatie vrij te geven.²⁶ De ABRS heeft in een aantal zaken sinds medio 2016 geconcludeerd dat de minister van BZK tekort is geschoten in de motivering van de weigering om bepaalde informatie vrij te geven.²⁷ De ABRS vereist dat het voor de verzoeker zoveel mogelijk inzichtelijk moet zijn op welke gronden gedeelten uit de door hem gevraagde gegevens worden geweigerd. De minister mag met een categorale motivering komen, maar moet deze wel relateren aan de onder het verzoek vallende documenten.²⁸ Daarbij kan de minister niet volstaan met het in algemene bewoordingen weergeven waarom informatie over bronnen, actuele kennisniveau en werkwijze geheim moet blijven. Hieruit blijkt namelijk niet “waarom in een voorliggende situatie gegevens op die gronden naar het oordeel van de minister moesten worden geweigerd.”²⁹ Het is ook niet voldoende als de verzoeker wordt geïnformeerd over het aantal keer dat een bepaalde weigeringsgrond is gebruikt in het betreffende dossier. Daarmee is immers nog altijd niet inzichtelijk waarom gedeelten uit de door verzoeker gevraagde informatie zijn verwijderd.³⁰

Ook de Memorie van Toelichting op de Wiv 2002 stelt dat “het besluit om kennisneming te weigeren een op de aanvraag toegesneden deugdelijke motivering [dient] te bevatten.”

Daarnaast is het voor het vertrouwen van de verzoekers in de beoordeling van de diensten, en de acceptatie van dat oordeel, van groot belang dat de motivering in het besluit op het specifieke inzageverzoek, zoveel als mogelijk, is toegesneden. De behoefte hieraan blijkt ook uit de gesprekken van de CTIVD met een aantal ervaringsdeskundigen.

²⁶ Zie voor een bespreking, bijlage II bij dit rapport.

²⁷ ABRS 10 augustus 2016, ECLI:NL:RVS:2016:2173, r.o. 4.1; ABRS 10 augustus 2016, ECLI:NL:RVS:2016:2172, r.o. 4.1, ABRS 19 oktober 2016, ECLI:NL:RVS:2016:2733, r.o. 5.1. Dit betreft zogenoemde tussenuitspraken waarin de minister in de gelegenheid wordt gesteld gebreken in het bestreden besluit (in casu een ondeugdelijke motivering) te herstellen in plaats van dit besluit meteen te vernietigen (bestuurlijke lus).

²⁸ ABRS 15 november 2017, ECLI:NL:RVS:2017:3060, r.o. 5.1; ABRS 15 november 2017, ECLI:NL:RVS:2017:3111, r.o. 5.1; ABRS 15 november 2017, ECLI:NL:RVS:2017:3112, r.o. 5.1. Daarmee hoeft de minister niet, zoals de Raad van State eerder als mogelijke vorm van motivering had voorgesteld, per vrijgegeven passage aan te geven welke weigeringsgrond er is gebruikt. Zie ABRS 19 oktober 2016, ECLI:NL:RVS:2016:2733, r.o. 5.1; en ABRS 10 augustus 2016, ECLI:NL:RVS:2016:2173, r.o. 4.1; ABRS 10 augustus 2016, ECLI:NL:RVS:2016:2172, r.o. 4.1. Maar hij moet wel “anderszins meer inzicht bieden in de aan de weigering ten grondslag liggende motieven.”

²⁹ ABRS 15 november 2017, ECLI:NL:RVS:2017:3060, r.o. 5.1; ABRS 15 november 2017, ECLI:NL:RVS:2017:3111, r.o. 5.1; ABRS 15 november 2017, ECLI:NL:RVS:2017:3112, r.o. 5.1.

³⁰ ABRS 15 november 2017, ECLI:NL:RVS:2017:3060, r.o. 5.1; ABRS 15 november 2017, ECLI:NL:RVS:2017:3112, r.o. 5.1.

De CTIVD is daarom van oordeel dat de motivering van de inzagebesluiten zo veel mogelijk dient aan te sluiten bij de gronden die daadwerkelijk zijn toegepast ten aanzien van de documenten die in het kader van het betreffende inzageverzoek zijn beoordeeld, inclusief een begrijpelijke uitleg van de belangen die in de weg staan aan het vrijgeven van (een deel van) het beschikbare materiaal in het specifieke dossier.

Zowel de AIVD als de MIVD gebruiken een standaardbrief voor de afhandeling van inzageverzoeken. Dat is op zichzelf geen probleem, maar deze brief geeft slechts een algemene toelichting van de wet met de mogelijk toegepaste wettelijke gronden voor het weigeren van (delen van) informatie. Deze opsomming is niet toegesneden op de daadwerkelijk toegepaste weigeringsgronden in het onderliggende inzageverzoek. Het is de CTIVD gebleken dat de vernieuwde standaardbrief voor inzagebesluiten die de diensten hebben opgesteld, maar nog niet gebruiken, op dit punt geen verandering brengt. De CTIVD geeft zich er rekenschap van dat de beide diensten in de onderzoeksperiode in het licht van de (tussen)uitspraken van de Raad van State in augustus en oktober 2016, waarbij de minister van BZK in de gelegenheid werd gesteld gebreken in de motivering te herstellen, aan het verkennen waren op welke wijze dit deugdelijk kon plaatsvinden. Nu de Raad van State in november 2017 meer duidelijkheid heeft geschapen in zijn (eind)uitspraken, beveelt de CTIVD aan dat de AIVD en de MIVD in beleid en werkwijze opvolging geven aan de jurisprudentie en, zoveel als mogelijk is, in de standaardbrief aansluiten bij de daadwerkelijk toegepaste weigeringsgronden in het onderliggende inzageverzoek.

Zowel de AIVD als de MIVD dienen in beleid en werkwijze opvolging te geven aan de jurisprudentie van de Raad van State op het punt van een deugdelijke motivering en in de standaardbrief zoveel als mogelijk is aan te sluiten bij de daadwerkelijk toegepaste weigeringsgronden in het onderliggende inzageverzoek.

Daarnaast maken zowel de AIVD als de MIVD in de standaardbrief een algemeen onderscheid tussen actuele en niet-actuele gegevens, waarbij wordt gesteld dat het inzageverzoek voor zover het ziet op actuele gegevens wordt afgewezen. In tegenstelling tot inzageverzoeken over persoonsgegevens, waarvoor alleen gegevens ouder dan vijf jaar voor vrijgave in aanmerking komen,³¹ geldt er voor het afdoen van inzageverzoeken over bestuurlijke aangelegenheden geen standaardperiode die verstreken moet zijn alvorens de gegevens op vrijgave kunnen worden beoordeeld. De vraag of bepaalde informatie nog actueel is, speelt wel een rol bij de toepassing van de weigeringsgrond nationale veiligheid (actueel kennisniveau en onbekende werkwijze),³² maar in die context hangt de beoordeling af van de omstandigheden van het geval en is er geen sprake van een standaardtermijn die verstreken moet zijn. Het onderscheid actueel / niet-actueel kan dan ook niet als een algemeen geldend onderscheid worden gebruikt, nog voordat er een beoordeling is gemaakt in het kader van de toepasselijke weigeringsgronden. Deze formulering in de standaardbrief is onjuist en behoeft aanpassing. Het is de CTIVD gebleken dat de vernieuwde standaardbrief voor inzagebesluiten, die overigens nog niet wordt gebruikt, op dit punt onveranderd is. Overigens is uit het dossieronderzoek en de gesprekken bij de beide diensten niet gebleken dat dit algemene onderscheid ook in de praktijk zo is toegepast. Dit betekent dat geen (actuele) gegevens zijn geweigerd die hadden moeten worden vrijgegeven.

Zowel de AIVD als de MIVD dienen in de standaardbrief het algemene onderscheid tussen actuele en niet-actuele gegevens te verwijderen.

³¹ Art. 53 lid 1a Wiv 2002.

³² Art. 55 lid 1b Wiv 2002.

2.4 Naleving wettelijke termijn

2.4.1 AIVD

Bij de AIVD zijn vijf van de zes beoordeelde inzagebesluiten niet binnen de daarvoor geldende wettelijke termijn (drie maanden plus een maand verdaging) genomen. Bij al deze buiten de termijn genomen besluiten heeft de minister van BZK voor de afloop van de drie maanden termijn een verdaging gestuurd. Hierna heeft de minister de betrokken verzoekers een kennisgeving van overschrijding van de wettelijke termijn doen toekomen waarin hij aankondigt zo spoedig mogelijk tot besluitvorming over te gaan. De CTIVD vindt het van belang dat de minister verzoekers op de hoogte houdt van vertraging in de behandeling van hun inzageverzoeken. Het voorgaande laat onverlet dat de overschrijding van de wettelijke termijn een onrechtmatigheid betreft.

De AIVD heeft in vijf van de zes onderzochte inzagebesluiten de wettelijke termijn overschreden. Dat is onrechtmatig.

2.4.2 MIVD

Bij de MIVD zijn vier van de zeven onderzochte inzagebesluiten niet binnen de daarvoor geldende wettelijke termijn van drie maanden genomen. In geen van deze gevallen heeft de minister voor het verstrijken van de termijn van drie maanden een verdagingsbrief gestuurd naar de verzoeker.³³ De MIVD voldoet hiermee niet aan zijn wettelijke verplichting op grond van artikel 51 Wiv 2002. De overschrijding van de termijn en het niet sturen van verdagingsbrieven betreft een onrechtmatigheid.

Bij de MIVD was in vier van zeven onderzochte inzagebesluiten sprake van overschrijding van de wettelijke termijn. In deze gevallen zijn in weerwil van de wettelijke verplichting daartoe geen verdagingsbrieven aan de verzoeken gestuurd. Dat is onrechtmatig.

Het onderzoek van de CTIVD wijst uit dat beide diensten grote moeite hebben met het naleven van de wettelijke termijnen.

Voor een deel kan dit worden verklaard door de enorme werklust die wordt gecreëerd door een groot aantal verzoeken waarvan overigens het vermoeden bestaat dat zij oneigenlijk zijn. Het is de CTIVD gebleken dat een vaste groep personen een groot beslag legt op de capaciteit van de diensten, zonder dat zij met hun verzoek een belang en een doel lijken te hebben dat verbonden is met de inhoud van de gevraagde informatie en aansluit bij de ratio van het inzagerecht. De Raad van State heeft inmiddels ten aanzien van een aantal verzoeken van één van hen overwogen dat er sprake is van misbruik van recht.³⁴ Met deze uitspraak kunnen de diensten mogelijk effectiever optreden tegen oneigenlijke verzoeken.

Afgezien van het grote aantal verzoeken waarvan het vermoeden bestaat dat zij oneigenlijk zijn, blijkt echter ook dat de legitieme verzoeken steeds omvangrijker en ingewikkelder worden.

³³ Artikel 51 lid 1 Wiv 2002.

³⁴ ABRS 2017:2478, par. 2.5.

Om verdere onrechtmatigheden te voorkomen ten aanzien van de naleving van de wettelijke termijnen is het van belang dat de afdelingen die zijn belast met de afhandeling van inzageverzoeken over voldoende technische en personele capaciteit beschikken, waarbij met name valt te denken aan meer personeel om documenten in te scannen (AIVD) en meer scanapparatuur (MIVD).

2.5 Overige wettelijke vereisten

2.5.1 AIVD

Uit het dossieronderzoek bij de AIVD blijkt dat alle zes onderzochte inzagebesluiten op het niveau van het plaatsvervangend hoofd van de AIVD zijn genomen. Dit is in overeenstemming met de mandaatregeling.³⁵

De AIVD heeft in overeenstemming met de wettelijke vereisten in de onderzoeksperiode alle (gedeeltelijk) afgewezen inzagebesluiten aan de CTIVD doen toekomen.

2.5.2 MIVD

Uit het dossieronderzoek bij de MIVD blijkt dat alle zeven onderzochte besluiten zijn genomen op het niveau van de secretaris-generaal van het ministerie van Defensie. Dit is in overeenstemming met de mandaatregeling.³⁶

De MIVD heeft ten onrechte de CTIVD niet geïnformeerd over de in de onderzoeksperiode (gedeeltelijk) afgewezen inzageverzoeken.³⁷

2.6 Consistente beoordeling

Een consistente en uniforme besluitvorming over de toepassing van weigeringsgronden is van belang voor de rechtseenheid en daarmee ook voor de rechtszekerheid. De CTIVD heeft dit al benadrukt in het onderzoek naar inzageverzoeken over persoonsgegevens (nr. 54) en hiervoor bepaalde waarborgen geformuleerd.³⁸

Het was binnen het kader van dit onderzoek niet mogelijk om een volledig beeld van de algehele consistentie te vormen. Dat zou een zeer omvangrijk onderzoek hebben gevergd, binnen een groot aantal dossiers, verspreid over een langere periode. Daarom is alleen de mate van consistentie binnen de afzonderlijke dossiers beoordeeld. In dat kader heeft de CTIVD kunnen constateren dat een klein aantal beoordelingen binnen een beperkt aantal dossiers als niet consistent kunnen worden gezien. Bovendien zijn deze inconsistenties niet van een algemene aard dat gevreesd moet worden dat deze zich op grotere schaal kunnen voordoen.

³⁵ Zie bijlage II bij dit rapport.

³⁶ Zie bijlage II bij dit rapport.

³⁷ Naar aanleiding van eenzelfde constatering in toezichtsrapport nr. 54 (2017) over inzageverzoeken persoonsgegevens, doet de MIVD inmiddels mededeling aan de CTIVD zoals bedoeld in artikel 55 lid 3 Wiv 2002.

³⁸ Zie toezichtsrapport nr. 54 (2017), par. 2.3.3 en 3.3.3 en bijlage II, par. 8.

Bij de AIVD gaat het om twee inconsistente beoordelingen in twee inzagebesluiten.

Bij de MIVD gaat het om één inconsistente beoordeling in één inzagebesluit.

Hierbij merkt de CTIVD op dat de afhandeling van inzageverzoeken maatwerk is. Het is in sommige gevallen buitengewoon lastig om tot een eensluidend oordeel te komen. Verschillende deskundigen kunnen in alle redelijkheid tot een verschillend oordeel komen (bv. ten aanzien van het al dan niet van toepassing zijn van een weigeringsgrond), zoals de CTIVD ook heeft ervaren toen het de gelegenheid had om met enkele medewerkers mee te lopen bij de beoordeling. Bovendien kan het tijdsverloop de uitkomst beïnvloeden. Wat op het ene moment volgens een dienst vanwege de bescherming van het actuele kennisniveau nog niet kon worden vrijgegeven, kan dat op een later tijdstip misschien wel. Daarnaast moeten de diensten ook uitvoering geven aan de relevante jurisprudentie. Dit kan tot wisselingen in het beleid en de werkwijze van een dienst leiden. Deze voor een deel logisch te verklaren omstandigheden kunnen de indruk van een inconsistente beoordeling wekken.

Gezien het bovenstaande verwijst de CTIVD hier naar de waarborgen in het inzageproces die in toezichtsrapport nr. 54 (inzageverzoeken persoonsgegevens) zijn geformuleerd. Zowel de AIVD als de MIVD voorzien in verschillende waarborgen in het inzageproces ten behoeve van een consistente beoordeling. Het is van belang blijvende aandacht hieraan te besteden. Een goede gedetailleerde werkinstructie die regelmatig wordt herzien in het licht van recente jurisprudentie is daarbij onontbeerlijk. Ook is het verstandig dat met regelmaat alle betrokken beoordelaars onderling van gedachten wisselen.

2.7 Interne verslaglegging

Een deugdelijke interne verslaglegging is onmisbaar voor een rechtmatigheidscontrole. Alleen als de gronden voor het weigeren van bepaalde informatie zijn vastgelegd op een manier waarop die gronden eenvoudig zijn terug te vinden is het mogelijk om de toepassing van die gronden te toetsen aan het wettelijk kader. Bovendien is het ook van belang dat het verloop van het hele afhandelingsproces nauwkeurig wordt vastgelegd. Inclusief de wijze waarop de archieven zijn doorzocht. Niet alle ogenschijnlijk relevante documenten, die naar aanleiding van de naslag in de archieven zijn gevonden, worden in het te beoordelen dossier opgenomen. Ook in die gevallen is het van belang dat duidelijk is wat de redenen daarvoor zijn geweest. Op deze wijze kan interne verslaglegging een waarborg vormen voor rechtmatig handelen. De CTIVD heeft hiertoe een aantal procedurele waarborgen geformuleerd in haar rapport over de uitvoering van inzageverzoeken persoonsgegevens.³⁹

2.7.1 AIVD

Bij de AIVD is de interne verslaglegging in het algemeen goed op orde en volledig. De applicatie die wordt genoemd in het rapport over de uitvoering van inzageverzoeken persoonsgegevens (nr. 54) werkt in deze context ook goed en is overzichtelijk. De aanbeveling in dat rapport dat afwegingen en besluitvorming over concrete inzageverzoeken tijdens gezamenlijke overleggen centraal moeten worden vastgelegd, heeft de minister opgevolgd.

³⁹ Toezichtsrapport nr. 54 (2017) over de uitvoering van inzageverzoeken persoonsgegevens, bijlage II, p. 31.

2.7.2 MIVD

Bij de MIVD heeft de CTIVD een structurele tekortkoming in de interne verslaglegging geconstateerd.

In twee inzagedossiers wordt in een aantal documenten op meerdere plaatsen gegevens weggelakt zonder vermelding van de toegepaste weigeringsgrond. In een ander dossier worden twee documenten integraal geweigerd zonder dat daar ergens een weigeringsgrond voor wordt gegeven. In weer een ander dossier zijn “rubriceringen” geweigerd die door een private partij aan de eigen documenten zijn gegeven,⁴⁰ zonder dat daarvoor een grond wordt gegeven. Gegevens van welke aard dan ook kunnen niet worden geweigerd zonder toepasselijke weigeringsgrond.

Daarnaast zijn bij de onderzochte inzagebesluiten veel onduidelijkheden aangetroffen ten aanzien van het verloop van de interne procedure. De MIVD legt nergens centraal en overzichtelijk vast hoe de procedure bij de afhandeling van een inzageverzoek is verlopen. Het gaat hier om een overzicht van (de opbouw en afhandeling van) het hele dossier: welke interne besluiten zijn genomen, wat daartoe de overwegingen zijn geweest, en wie daarbij zijn betrokken. Waar en hoe is gezocht in de archieven en systemen van de MIVD. In dat kader blijkt dat vier van de zeven dossiers geen naslagformulier bevatten, waarop staat aangegeven waarnaar is gezocht en wat er in de betreffende archieven naar aanleiding van de opgegeven zoektermen is gevonden.⁴¹ Deze gang van zaken is onzorgvuldig omdat dit onrechtmatigheden in de hand kan werken. In rapport nr. 54 over de uitvoering van inzageverzoeken over persoonsgegevens heeft de CTIVD op het punt van verslaglegging (met name van de naslag) ook bepaalde tekortkomingen geconstateerd.⁴² De minister heeft de aanbevelingen hierover overgenomen.

Vanwege de vele onduidelijkheden die de CTIVD heeft aangetroffen ten aanzien van het verloop van de interne procedure is het van belang dat de MIVD per inzagebesluit in een centraal document de hele procedure, vanaf het ontvangen van het inzageverzoek tot en met het onherroepelijk worden van het besluit (inclusief eventueel bezwaar en beroep) overzichtelijk in kaart brengt. Een dergelijk overzicht is onmisbaar voor de terugvindbaarheid van overwegingen en besluiten die noodzakelijk is voor het geven van een rechtmatigheidsoordeel en als waarborg voor het voorkomen van toekomstige onrechtmatigheden.

De CTIVD acht het ontbreken van een centrale en volledige verslaglegging van de afhandeling van inzageverzoeken in de onderzoeksperiode bij de MIVD onzorgvuldig.

De MIVD dient per inzagebesluit in een centraal document de hele inzageprocedure overzichtelijk bij te houden.

2.8 Maatschappelijk perspectief

De CTIVD heeft in haar onderzoek kennis genomen van de ervaringen van een aantal personen dat bekend is met het inzagerecht bij de diensten dan wel met het inzagerecht bij de overheid.⁴³

⁴⁰ Wat betreft het weigeren van door de diensten gegeven rubriceringen, zie toezichtsrapport 54 (2017), bijlage II, p. 16-17.

⁴¹ Naast het semi-statische archief hebben ook enkele afdelingen van de MIVD een eigen archief. De afdelingen doorzoeken ook hun eigen systemen. Een zoekvraag wordt door de medewerkers van AJZ uitgezet bij de afdelingen die zij relevant achten in het licht van de gevraagde informatie. Voor een nadere toelichting zie toezichtsrapport nr. 54 (2017), p. 25-29. In de onderzoeksperiode werkte alleen het semi-statisch archief met een naslagformulier, maar de afdelingen nog niet. Inmiddels is dat wel het geval.

⁴² Toezichtsrapport nr. 54 (2017), par. 3.3.4.

⁴³ Zie nader bijlage I.

De gesprekken die de CTIVD hiervoor heeft gevoerd, dienen als achtergrondinformatie. De CTIVD vond het van belang signalen uit het maatschappelijk veld bij haar onderzoek te betrekken vanwege de functie van het inzagerecht over bestuurlijke aangelegenheden in de verhouding tussen de AIVD en de MIVD enerzijds en de samenleving anderzijds. Eind 2013 wees de commissie-Dessens in haar evaluatierapport over de Wiv 2002 reeds op een aantal knelpunten in de uitvoering van het inzagerecht.⁴⁴ De aandachtspunten die uit de gesprekken met de ervaringsdeskundigen naar voren kwamen, vertonen hiermee overlap.

Een aantal van de signalen dat de CTIVD uit de gesprekken afleidt, betreft de rechtmatigheid van de uitvoering van het inzagerecht door de diensten. Dat wordt hier besproken. Een aantal andere signalen wordt betrokken in het volgende hoofdstuk omdat deze signalen zien op behoeften en verwachtingen van verzoekers bij de uitoefening van het inzagerecht. In dat licht wordt daar verkend op welke wijze de diensten, binnen het kader van de wet, meer openheid bij de uitvoering van het inzagerecht kunnen betrachten.

Uit de achtergrondgesprekken komt naar voren dat de kritiek bij de gesprekspartners over de uitvoering van het inzagerecht door de diensten zich niet uitstrekt tot gegevens over het heden en de actualiteit. Er bestaat overwegend begrip voor het heimelijke karakter van de activiteiten van de inlichtingen- en veiligheidsdiensten en voor de daarmee samenhangende bescherming van actuele gegevens, werkwijzen en bronnen van de diensten. Dat dit er toe leidt dat het inzagerecht in functionaliteit beperkt is in die zin dat gegevens waarvan geheimhouding in het belang van de nationale veiligheid noodzakelijk is niet mogen worden vrijgegeven, leidt niet tot kritiek.

Wel heeft men een kritische houding ten opzichte van de volgende punten:

- Het kost de AIVD en de MIVD veel tijd om inzageverzoeken over bestuurlijke aangelegenheden af te handelen;
- Voor verzoekers is vaak niet duidelijk waarom bepaalde gegevens worden geweigerd omdat de motivering van het inzagebesluit geen inzicht geeft in de toegepaste weigeringsgronden;
- De AIVD en de MIVD lijken niet consistent gegevens vrij te geven, omdat in het ene verzoek wel bepaalde gegevens worden vrijgegeven en in het andere niet of dit gebeurt pas in bezwaar of beroep;
- De AIVD en de MIVD zijn te restrictief in het vrijgeven van documenten, vooral daar waar het gaat om oude informatie ervaart men een krampachtige houding bij de diensten.

Uit de bevindingen van het rechtmatigheidsonderzoek bij beide diensten blijkt dat bepaalde signalen van de gesprekspartners hierin bevestiging vinden. De CTIVD heeft vastgesteld dat de naleving van de wettelijke termijn voor afhandeling van inzageverzoeken in de onderzoeksperiode structureel werd overschreden (zie paragraaf 2.4). Verder heeft de CTIVD geconstateerd dat de beide diensten in de onderzoeksperiode tekortschieten in het opstellen van een deugdelijke motivering van hun inzagebesluiten (zie paragraaf 2.3).

In het licht van de bevindingen van het onderzoek kan bij andere signalen van de gesprekspartners een nuancering worden gemaakt. De CTIVD heeft – behoudens een enkele uitzondering – niet het beeld dat de diensten structureel inconsistent zijn in hun beoordeling. Het onderzoek op dit punt was weliswaar beperkt, maar op basis van de onderzochte inzagedossiers heeft de CTIVD geen aanwijzingen voor het tegendeel. Hierbij is ook van belang dat de diensten, zoals vastgesteld in het kader van rapport nr. 54, in het inzageproces voorzien in verschillende waarborgen om een consistente besluitvorming te bevorderen, zoals controle- en overlegmechanismen en een juiste werkinstructie. Verder heeft de CTIVD toegelicht dat vanwege de complexiteit van de beoordeling een beperkte mate van subjectiviteit

⁴⁴ Rapport van de commissie-Dessens, *Evaluatie Wet op de inlichtingen- en veiligheidsdiensten 2002. Naar een nieuwe balans tussen bevoegdheden en waarborgen*, dec. 2013, par. 7.2.

niet helemaal kan worden uitgesloten. Dit komt doordat het beoordelen mensenwerk is en vaak ook maatwerk vereist (zie paragraaf 2.6).

Daarnaast heeft de CTIVD op grond van haar onderzoek niet het beeld dat de diensten een restrictieve opstelling hebben bij de beoordeling van de vrijgave van gegevens. Uit gesprekken met de beoordelaars van beide diensten blijkt dat zij ernaar streven om zo veel als mogelijk is vrij te geven, met in achtneming van de te beschermen belangen zoals vastgelegd in het wettelijk kader. Deze houding wordt bevestigd door de uitkomsten van het dossieronderzoek, waaruit blijkt dat de diensten doorgaans de informatie verstrekken die zij wettelijk behoren vrij te geven. Dat laat onverlet dat er bepaalde aandachtspunten bestaan die in paragraaf 2.2 zijn toegelicht.

2.9 Tussenconclusies

In dit hoofdstuk is de volgende onderzoeksvraag beantwoord:

Wordt op een rechtmatige wijze uitvoering gegeven aan het recht op inzage, naar inhoud (juiste toepassing van de weigeringsgronden en voldoende motivering) en procedure (tijdig, op het juiste toestemmingsniveau en met juiste verslaglegging)?

Zowel de AIVD als de MIVD geven over het algemeen op een rechtmatige wijze toepassing aan de weigeringsgronden bij de uitvoering van het inzageproces. Dat betekent dat de beide diensten doorgaans de gegevens vrijgeven die zij behoren vrij te geven. Dat laat onverlet dat in een aantal onderzochte inzagebesluiten ten onrechte bepaalde zinsneden, pagina's of meerdere pagina's zijn geweigerd.

Bij de AIVD was één van deze onrechtmatigheden in de toepassing van de weigeringsgronden terug te voeren op een beleidsmatige tekortkoming. Het gaat hierbij om een onjuiste aanwijzing in de werkinstructie met betrekking tot de grond bronbescherming. Dit betreft een onzorgvuldigheid en behoeft op korte termijn aandacht.

Daarnaast heeft de CTIVD vastgesteld dat zich in de onderzoeksperiode in het inzageproces zowel bij de AIVD als de MIVD een aantal tekortkomingen voordoen, waaronder:

- Een structurele overschrijding van de wettelijke termijn voor afhandeling van inzageverzoeken (AIVD en MIVD). Dit betreft een onrechtmatigheid.
- Het niet sturen van verdagingsbrieven aan verzoekers, ondanks een wettelijke verplichting hiertoe (MIVD). Dit betreft een onrechtmatigheid.
- Het gebruik van een standaardbrief bij (deels) afgewezen inzagebesluiten waarbij de toelichting slechts in het algemeen een uitleg van de mogelijke wettelijke weigeringsgronden geeft en niet, zoveel als mogelijk, is toegesneden op de daadwerkelijk toegepaste weigeringsgronden (AIVD en MIVD). Een deugdelijke motivering vormt een aandachtspunt in lijn met de ontwikkeling van de jurisprudentie van de Raad van State op dit punt.
- Een ontoereikende interne verslaglegging van weigeringsgronden, besluitvorming en naslag in individuele inzageverzoeken (MIVD). Dit betreft een onzorgvuldigheid die (toekomstige) onrechtmatigheden in de hand kan werken.

Wat goed gaat in het inzageproces is dat zowel bij de AIVD als de MIVD de onderzochte inzagebesluiten op het juiste besluitvormingsniveau zijn genomen. Ook voorzien beide diensten in verschillende procedurele waarborgen om zorg te dragen voor een consistente beoordeling in het inzageproces. Verder heeft de AIVD zijn interne verslaglegging van de besluitvorming en naslag in afzonderlijke inzageverzoeken goed op orde en stuurt de AIVD verdagingsbrieven als de wettelijk termijn niet wordt gehaald.

3 Naar meer openheid in de uitvoering van het inzagerecht bestuurlijke aangelegenheden

3.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt de volgende onderzoeksvraag beantwoord:

Hoe kunnen de AIVD en de MIVD binnen het kader van de wet meer invulling geven aan het belang van openheid en transparantie bij het inzagerecht?

Het doel van dit hoofdstuk is om door middel van een bespreking van bepaalde aandachtspunten die naar voren kwamen in de gesprekken van de CTIVD met ervaringsdeskundigen de diensten te stimuleren een werkwijze te hanteren die in overeenstemming is met het wettelijk kader en aansluit bij maatschappelijke behoeften en verwachtingen.

3.2 Maatschappelijk perspectief

Het betrekken van het maatschappelijk perspectief bij dit onderzoek is van toegevoegde waarde, aangezien het doel van het systeem van inzageverzoeken bestuurlijke aangelegenheden is om het publiek inzicht te geven in die gegevens die openbaar kunnen worden gemaakt. Door transparant te zijn waar dat mogelijk is, leggen de AIVD en de MIVD verantwoording af aan de maatschappij. Dit is noodzakelijk in de democratische samenleving waarbinnen zij opereren. Er bestaat ook een groeiende behoefte bij het publiek om kennis te kunnen nemen van gegevens bij de inlichtingen- en veiligheidsdiensten om zodoende invulling te kunnen geven aan controle op de geheime diensten. Dit kan de vorm aannemen van historisch, journalistiek of wetenschappelijk onderzoek. Een uitvoering van het inzagerecht bestuurlijke aangelegenheden dat aansluit bij maatschappelijke behoeften en verwachtingen kan leiden tot een groter vertrouwen vanuit de maatschappij, wat weer kan bijdragen aan het versterken van de legitimiteit en effectiviteit van de diensten.⁴⁵

3.3 Aanknopingspunten voor meer openheid

Een aantal van de aandachtspunten die de evaluatiecommissie-Dessens en de ervaringsdeskundigen naar voren brachten, maken duidelijk dat een juiste beeldvorming en goede communicatie belangrijke elementen zijn bij de invulling van transparantie. Dit speelt in de relatie tussen een inlichtingen- en veiligheidsdienst en een individuele verzoeker enerzijds en tussen een inlichtingen- en veiligheidsdienst en de samenleving anderzijds. In dit verband heeft de CTIVD in haar onderzoek verkend op welke wijze de AIVD en de MIVD meer openheid in de uitvoering van inzageverzoeken kunnen bewerkstelligen. De CTIVD acht het in het kader van haar taak ongevraagd advies aan de betrokken ministers te kunnen uitbrengen⁴⁶ op haar weg liggen aandacht te vragen voor haar bevindingen over dit onderwerp.

Het onderzoek laat zien dat er, binnen het wettelijke kader, ruimte bestaat om meer invulling te geven aan het belang van open(baar)heid bij het inzagerecht. Dat kan de AIVD en de MIVD op verschillende manieren ook ten goede komen. Het kan bijdragen aan een groter vertrouwen en draagvlak voor de diensten en het ontlasten van beschikbare capaciteit. De uitspraak van de ministers van BZK en

⁴⁵ Zie bijvoorbeeld Hans Born en Aidan Wills (eds) *Overseeing Intelligence Services: A Toolkit*, DCAF 2012, p. 50.

⁴⁶ Art. 64 lid 2 sub b Wiv 2002.

Defensie over het belang van openheid waar dat kan bij de beslissing tot het jaarlijks openbaar maken van de tapstatistieken van de diensten, vormt een goede aanzet hiervoor.

3.3.1 Vorm van het inzageverzoek

Uit gesprekken met ervaringsdeskundigen blijkt dat de archieven van de diensten, zelfs voor ervaren onderzoekers, grotendeels “een zwart gat” zijn. Zonder houvast is het daarom moeilijk om een goed verzoek te formuleren. De commissie-Dessens merkt in dit kader op dat “het veel ervaring [vergt] om een goed inzageverzoek op te stellen. Zonder te weten wat voor gegevens de dienst heeft verzameld, moet je heel precies vragen wat je zoekt en daarbij de juiste terminologie gebruiken.”⁴⁷ Het zou daarom bij een behoorlijk inzagebeleid passen om potentiële verzoekers daar waar mogelijk ondersteuning te bieden bij het doen van een verzoek.⁴⁸

In dat kader heeft de commissie-Dessens de diensten aanbevolen om een leidraad op te stellen, “waarin duidelijk wordt aangegeven hoe een verzoekschrift moet worden geformuleerd om op een effectieve manier de gewenste gegevens te kunnen opvragen.” Daarnaast zou, volgens de commissie, “meer inzicht moeten worden gegeven in de opbouw van de archieven en welke soorten gegevens daarin bewaard worden”, om verzoekers meer gelegenheid te bieden op een juiste manier informatie op te vragen.⁴⁹ Het kabinet heeft het eerste deel van de aanbeveling, namelijk een leidraad waarin wordt geregeld hoe een verzoekschrift tot inzage moet worden geformuleerd en welke gegevens daarmee opgevraagd kunnen worden, overgenomen. De regering achtte “het van groot belang dat hiermee vanuit het oogpunt van transparantie en voorzienbaarheid de informatievoorziening aan de burger kan worden versterkt.”⁵⁰ Over het tweede deel van de aanbeveling, namelijk inzicht verschaffen in de opbouw van de archieven, rept de kabinetsreactie niet. Uit navraag bij de AIVD en de MIVD blijkt dat aan de overgenomen aanbeveling voor een leidraad in de praktijk (nog) geen opvolging is gegeven. Gezien de brede interpretatie van het begrip bestuurlijke aangelegenheden ervaren beide diensten weinig toegevoegde waarde in het opstellen van een leidraad die houvast moet bieden bij het vormgeven van de zoekvraag. Het verschaffen van inzicht in de opbouw van de archieven van de diensten en de soorten gegevens daarin stuit volgens de diensten vanuit het oogpunt van de nationale veiligheid op ernstige bezwaren.

Alhoewel de CTIVD zich kan vinden in de doelstelling van de voorgestelde leidraad, is zij, met de diensten, van mening dat het in die vorm te weinig specifieke handvatten biedt die zouden kunnen helpen bij het formuleren van een gericht verzoek. Een dergelijk document krijgt al snel de vorm van een algemeen toepasselijke uiteenzetting van het wettelijke kader in begrijpelijke taal. Daarnaast is het vanuit het belang van de bescherming van de nationale veiligheid onwenselijk dat een dergelijke leidraad inzicht zou geven in de opbouw van de archieven en welke soorten gegevens daarin bewaard worden.

In plaats van een leidraad adviseert de CTIVD dat de diensten gaan werken met een standaard verzoekformulier, eventueel direct door de verzoeker digitaal op de website in te vullen.⁵¹ In gesprekken met de ervaringsdeskundigen en de AIVD en de MIVD waren de eerste reacties op dit idee positief.

⁴⁷ Rapport van de commissie-Dessens, *Evaluatie Wet op de inlichtingen- en veiligheidsdiensten 2002. Naar een nieuwe balans tussen bevoegdheden en waarborgen*, dec. 2013, p. 137.

⁴⁸ In de Memorie van Toelichting bij de Wob staat: “Het spreekt voor zich dat degene die het verzoek behandelt de verzoeker bijstaat bij het op juiste wijze formuleren van zijn verzoek”; *Kamerstukken II 2013/14*, 33 328, nr. 9, p. 35.

⁴⁹ Rapport van de commissie-Dessens, *Evaluatie Wet op de inlichtingen- en veiligheidsdiensten 2002. Naar een nieuwe balans tussen bevoegdheden en waarborgen*, dec. 2013, p. 138.

⁵⁰ *Kamerstukken II 2013/14*, 33 820, nr. 2, p. 7.

⁵¹ Inspiratie hiervoor komt van de procedure voor het opvragen van informatie bij publieke organisaties in de VS, die daar ook van toepassing is op de inlichtingen- en veiligheidsdiensten. Op relevante webpagina's staan instructies die ertoe bijdragen dat verzoekers in zo veel mogelijk detail weergeven welke informatie zij zoeken, dit om de zoekactie te bespoedigen. Zie: <https://foia.state.gov/Request/Guide.aspx>.

In een dergelijk formulier kunnen de diensten door middel van vooraf gegeven invulvelden voor de verzoekers inzichtelijk maken welke gegevens behulpzaam zijn bij het afhandelen van de zoekvraag. Gegevens die daarbij van de verzoeker gevraagd kunnen worden zijn: een exacte zoekvraag en een korte omschrijving van de context waarin die geplaatst moet worden; suggesties voor trefwoorden, inclusief namen van personen en organisaties; tijdsperiode; doel van het verzoek; andere aanwijzingen die de verzoeker heeft die behulpzaam kunnen zijn. Voordeel van een dergelijke methode voor de diensten is dat de verzoeken vanzelf meer worden ingekaderd. Bovendien kan dit leiden tot een betere en efficiëntere naslag. Het voordeel voor de verzoekers is dat de diensten het verzoek mogelijk sneller kunnen afhandelen, en een houvast bieden bij het aanleveren van relevante informatie. Hierbij moet wel worden vermeld dat het doen van een inzageverzoek wettelijk gezien vormvrij is. Het is dus zaak om verzoekers middels het gebruiksgemak, en het duidelijk maken van de voordelen voor de verzoekers zelf, tot gebruik van het standaardformulier te verleiden.

3.3.2 Contactpunt voor verzoekers

De CTIVD heeft verder verkend op welke wijze de AIVD en de MIVD verzoekers op weg kunnen helpen om hun informatiebehoefte om te zetten in een duidelijke vraag. De CTIVD adviseert hiertoe het creëren van een persoonlijk contactpunt bij de inlichtingen- en veiligheidsdiensten. Het verlaagt ook de drempel tot contact met de diensten, zeker voor die verzoekers die minder ervaring hebben met het doen van een inzageverzoek. Naast een eerste contact, kan een dergelijk contactpunt, in de vorm van een vast contactpersoon, ook in de loop van de procedure een nuttige functie vervullen. Door goed contact te onderhouden met verzoekers kan bijvoorbeeld eenvoudig in overleg worden getreden over een verdere afbakening van de zoekvraag en kan er worden geïnformeerd of verzoekers nadere aanwijzingen hebben die behulpzaam kunnen zijn bij de naslag.⁵² Op deze manier kan een dergelijk contact bijdragen aan een betere en efficiëntere naslag. Uit de gesprekken met de ervaringsdeskundigen blijkt dat zij het ook op prijs zouden stellen, omdat zij daarmee betrokken worden bij het proces en een kans hebben om in overleg daadwerkelijk die informatie te verkrijgen die relevant voor hen is. Door middel van een contactpunt kunnen verzoekers ook op de hoogte worden gehouden van het verloop van het proces, hetgeen kan bijdragen aan het begrip dat zij hebben voor eventuele vertragingen in de afhandeling.

3.3.3 Actieve openbaarmaking

De algemene indruk bij de door de CTIVD gesproken ervaringsdeskundigen is dat de diensten zouden moeten streven naar meer actieve openbaarheid bij het inzagerecht, vooral bij dossiers die van maatschappelijk belang zijn. Volgens een aantal ervaringsdeskundigen zou het al helpen als er op de website wordt aangegeven welke verzoeken er zijn geweest en wat er daarop is vrijgegeven, zodat anderen direct kunnen zien welke informatie al beschikbaar is.

Dat het kennisnemingsregime in de Wiv 2002 uitgaat van het principe dat verwerkte gegevens in beginsel geheim dienen te blijven,⁵³ laat onverlet dat de diensten uit eigen beweging kunnen overgaan tot het openbaren van informatie die wel geopenbaard kan worden. Deze benadering is, bij het voornoemde uitgangspunt, des te noodzakelijker gezien het feit dat het voor burgers moeilijk is in te schatten welke informatie wel, en welke informatie niet beschikbaar is.

⁵² Zie in dat kader bijvoorbeeld: ABR 12 augustus 2015 ECLI:NL:RVS:2015:2549, r.o. 4.2.

⁵³ Zie de memorie van toelichting op de Wiv 2002. *Kamerstukken II 1997/98*, 25 877, nr. 3, p. 62. Zie ook ABR 2017:3508, r.o. 4.1.

Het op de website plaatsen van documenten die zijn vrijgegeven naar aanleiding van afgehandelde inzageverzoeken bestuurlijke aangelegenheden, is een goede manier om vorm te geven aan openbaarheid.⁵⁴ De AIVD doet dat reeds sinds 2014, zij het nog op zeer beperkte schaal.⁵⁵ De CTIVD moedigt aan om dit ook in de toekomst te blijven doen. De MIVD doet dit (nog) niet. De CTIVD adviseert beide diensten over te gaan tot actieve openbaarmaking van alle afgehandelde inzageverzoeken bestuurlijke aangelegenheden.

Daarnaast zou het betrekken van historici bij het beschrijven van de geschiedenis van de inlichtingen- en veiligheidsdiensten, zoals gesuggereerd door enkele ervaringsdeskundigen, een constructieve bijdrage kunnen leveren aan het afleggen van verantwoording aan de maatschappij. Een diensthistoricus zou eventueel ook betrokken kunnen worden bij de afhandeling van inzageverzoeken, vooral daar waar het gaat om de beoordeling van de meer gedateerde informatie.

3.4 Tussenconclusies

De volgende onderzoeksvraag is in dit hoofdstuk beantwoord:

Hoe kunnen de AIVD en de MIVD binnen het kader van de wet meer invulling geven aan het belang van openheid en transparantie bij het inzagerecht?

In dit kader is ten aanzien van de communicatie en openheid van de diensten verkend op welke wijze, binnen het kader van de wet, meer aansluiting van de inzagepraktijk bij maatschappelijke behoeften en verwachtingen kan worden bewerkstelligd. Het inzagerecht over bestuurlijke aangelegenheden is een belangrijk middel om verantwoording af te leggen aan de maatschappij. Dat middel is het meest effectief als de uitvoering ervan ook daadwerkelijk aansluit bij de behoeften en verwachtingen vanuit de maatschappij. De bevindingen sluiten aan bij de mogelijkheden die de inlichtingen- en veiligheidsdiensten zelf hebben om de maatschappij te informeren, en zodoende een realistisch beeld neer te zetten van wat ze kunnen en wat ze doen.

Wat betreft de communicatie en openheid van de diensten in de ontvangst en afhandeling van inzageverzoeken bestuurlijke aangelegenheden, adviseert de CTIVD om (potentiële) verzoekers daar waar mogelijk ondersteuning te bieden bij het doen van een inzageverzoek. Dit kan door het instellen van een vast contactpunt en door te gaan werken met een standaard verzoekformulier. Ten slotte vindt de CTIVD het op de website publiceren van documenten die zijn vrijgegeven naar aanleiding van afgehandelde inzageverzoeken bestuurlijke aangelegenheden een goede manier om vorm te geven aan meer openbaarheid. Zij adviseert de diensten op korte termijn te verkennen op welke wijze daaraan meer invulling kan worden gegeven.

⁵⁴ Zie ook het voorbeeld van de NVWA en de FBI.

⁵⁵ Zie www.aivd.nl/over-de-aivd/inzageverzoeken/overzicht-verstreckte-inzageverzoeken.

4 Conclusies, aanbevelingen en adviezen

4.1 Rechtmatigheidsonderzoek

In hoofdstuk 2 van het rapport is bezien of de AIVD en de MIVD op een rechtmatige wijze uitvoering hebben gegeven aan het recht op inzage in de onderzoeksperiode (AIVD: juni 2016-juni 2017; MIVD: jan. 2016-juni 2017). Daaruit is een aantal tekortkomingen naar voren gekomen. Deze worden hierna voor de AIVD en de MIVD afzonderlijk op een rij gezet, gevolgd door de aanbevelingen van de CTIVD.

4.1.1 Conclusies AIVD

Bij de AIVD zijn zes inzagebesluiten met achterliggende werkdossiers inhoudelijk onderzocht.

Wat goed gaat, is dat de AIVD in het overgrote deel van de beoordelingen in de onderzochte inzagebesluiten (er moet per woord, passage of document in vaak omvangrijke dossiers worden bepaald of gegevens kunnen worden vrijgegeven) op een rechtmatige wijze toepassing geeft aan de weigeringsgronden. Desondanks heeft de AIVD in drie van de zes onderzochte inzagebesluiten ten onrechte bepaalde zinsneden, pagina's of meerdere pagina's niet vrijgegeven.

De werkinstructie van de AIVD is op één punt dat gerelateerd is aan de weigeringsgrond bronbescherming te ruim gesteld. Dat is op zichzelf een onzorgvuldigheid, die in de praktijk tot een restrictievere vrijgave kan leiden dan volgens de wet is toegestaan. In één inzagebesluit is een concrete toepassing van de werkinstructie op dit punt onrechtmatig beoordeeld.

Daarnaast is een aantal tekortkomingen in het inzageproces geconstateerd:

- Het overschrijden van de wettelijke termijn voor de afhandeling van een inzageverzoek. In vijf van de zes inzagebesluiten was dit aan de orde. Dat is onrechtmatig.
- Het ontbreken van een op het inzagebesluit toegespitste motivering voor de weigering van gegevens. Er wordt volstaan met een algemene toelichting van het wettelijk kader. Een deugdelijke motivering vormt een aandachtspunt in lijn met de ontwikkeling van de jurisprudentie van de Raad van State op dit punt.
- Het in de standaardbrief maken van een onjuist onderscheid tussen actuele en niet-actuele gegevens. Hierdoor wordt ten onrechte de suggestie gewekt dat actuele gegevens op voorhand buiten het inzageverzoek vallen. Deze formulering moet daarom worden aangepast. Overigens heeft dit in de praktijk niet tot onrechtmatige weigering van actuele gegevens geleid.

Wat goed gaat, is dat alle zes onderzochte inzagebesluiten op het juiste besluitvormingsniveau zijn genomen en dat de interne verslaggeving bij deze besluiten op orde is. Verder voorziet de AIVD in waarborgen in het inzageproces om inconsistente beoordelingen te voorkomen. Alle (gedeeltelijk) afgewezen inzagebesluiten in de onderzoeksperiode zijn aan de CTIVD toegestuurd.

4.1.2 Aanbevelingen AIVD

De CTIVD heeft de werkwijze van de AIVD bij de uitvoering van inzageverzoeken over bestuurlijke aangelegenheden tegen het licht gehouden. Daaruit kwamen verschillende knelpunten naar voren die zijn benoemd in hoofdstuk 2. Dit geeft de CTIVD aanleiding tot de volgende aanbevelingen:

Weigeringsgronden

- De gegevens in drie inzagebesluiten die op onrechtmatige grond niet zijn vrijgegeven opnieuw beoordelen en indien mogelijk vrijgeven.
- De gegevens in één van deze drie inzagebesluiten die ten onrechte niet van toepassing zijn verklaard op het inzageverzoek alsnog beoordelen.
- Aanpassing van de werkinstructie voor wat betreft de onjuiste instructie aangaande de grond bronbescherming.
- Terughoudendheid betrachten met het oordeel dat (delen van) documenten niet van toepassing zijn op het inzageverzoek. De redenen voor het niet vrijgeven van informatie dienen direct te relateren aan de wettelijke weigeringsgronden, of één van de andere belangen die in de Wiv 2002 worden genoemd.

Motivering van de weigering

- De standaardbrief over een inzagebesluit, zoveel als mogelijk, toespitsen op de daadwerkelijk toegepaste weigeringsgronden.
- Het algemene onderscheid tussen actuele en niet-actuele gegevens, waarbij wordt gesteld dat het verzoek voor zover het ziet op actuele gegevens wordt afgewezen, uit de standaardbrief verwijderen.

Termijnen

- Inzagebesluiten binnen de wettelijke (evt. verdagings-) termijn, genoemd in artikel 51 lid 1 Wiv 2002 afhandelen.
- Het is van belang dat de AIVD beschikt over voldoende personele en technische middelen (bv. administratieve medewerkers) om inzageverzoeken voortvarend en binnen de wettelijke termijn te kunnen afhandelen.

Consistente beoordeling

- Blijvend aandacht hebben voor een consistente beoordeling, een geüpdatete werkinstructie en regelmatig overleg tussen betrokken medewerkers (waarborgen benoemd in rapport nr. 54)

Toetsingskader

- De CTIVD beveelt aan dat bij de uitvoering van inzageverzoeken bestuurlijke aangelegenheden opvolging wordt gegeven aan het toetsingskader in bijlage II van dit rapport en bijlage II van rapport nr. 54.

4.1.3 Conclusies MIVD

Bij de MIVD zijn vijf inzagebesluiten met achterliggende dossiers inhoudelijk onderzocht. Daarnaast zijn twee inzagebesluiten waarin bij de naslag geen gegevens zijn aangetroffen, beoordeeld met het oog op naleving termijnen, motivering en verslaglegging.

Wat goed gaat, is dat de MIVD in het overgrote deel van de beoordelingen in de onderzochte vijf inzagebesluiten (er moet per woord, passage of document in vaak omvangrijke dossiers worden bepaald of gegevens kunnen worden vrijgegeven) op een rechtmatige wijze toepassing geeft aan de weigeringsgronden. Desondanks heeft de MIVD in twee van de vijf onderzochte inzagebesluiten ten onrechte geweigerd om bepaalde zinsneden, pagina's of meerdere pagina's vrij te geven. Deze gegevens moeten opnieuw beoordeeld worden op vrijgave.

Daarnaast is een aantal tekortkomingen in het inzageproces geconstateerd:

- Het overschrijden van de wettelijke termijn voor de afhandeling van een inzageverzoek. In vier van de zeven beoordeelde inzagebesluiten is geen besluit genomen binnen de daarvoor geldende wettelijke termijn. Bovendien zijn in deze gevallen geen verdagingsbrieven gestuurd. Dat is onrechtmatig.
- Het ontbreken van een op het inzagebesluit toegespitste motivering voor de weigering van gegevens. Er wordt volstaan met een algemene toelichting van het wettelijk kader. Een deugdelijke motivering vormt een aandachtspunt in lijn met de ontwikkeling van de jurisprudentie van de Raad van State op dit punt.
- Het in de standaardbrief maken van een onjuist onderscheid tussen actuele en niet-actuele gegevens. Hierdoor wordt ten onrechte de suggestie gewekt dat actuele gegevens op voorhand buiten het inzageverzoek vallen. Deze formulering moet daarom worden aangepast. Overigens heeft dit in de praktijk niet tot onrechtmatige weigering van actuele gegevens geleid.
- Het ontbreken van overzichtelijke centrale verslaglegging van de afhandeling van individuele inzageverzoeken. In vijf van de zeven onderzochte inzagebesluiten ontbreekt inzicht in de wijze van besluitvorming, naslag en procedure. Dit betreft een onzorgvuldigheid in het proces dat onrechtmatigheden in de hand kan werken.
- De MIVD heeft in strijd met een wettelijke plicht daartoe de CTIVD niet geïnformeerd over de in de onderzoeksperiode (gedeeltelijk) afgewezen inzageverzoeken.

Wat goed gaat, is dat alle zeven onderzochte inzagebesluiten op het juiste besluitvormingsniveau zijn genomen en dat de MIVD voorziet in waarborgen in het inzageproces om inconsistente beoordelingen te voorkomen.

4.1.4 Aanbevelingen MIVD

De CTIVD heeft de werkwijze van de MIVD bij de uitvoering van inzageverzoeken over bestuurlijke aangelegenheden tegen het licht gehouden. Daaruit kwamen verschillende knelpunten naar voren die zijn benoemd in hoofdstuk 2. Dit geeft de CTIVD aanleiding tot de volgende aanbevelingen:

Weigeringsgronden

- De gegevens in het inzagebesluit die ten onrechte niet zijn vrijgegeven opnieuw beoordelen.
- Het openbare document in een ander inzagebesluit dat ten onrechte niet is vrijgegeven alsnog vrijgeven.

Motivering van de weigering

- De standaardbrief over een inzagebesluit, zoveel als mogelijk, toespitsen op de daadwerkelijk toegepaste weigeringsgronden.
- Het algemene onderscheid tussen actuele en niet-actuele gegevens, waarbij wordt gesteld dat het verzoek voor zover het ziet op actuele gegevens wordt afgewezen, uit de standaardbrief verwijderen.

Informereren CTIVD

- De wettelijke verplichting nakomen om afschriften van (deels) afgewezen inzagebesluiten aan de CTIVD te sturen (art. 55 lid 3 Wiv 2002).

Termijnen

- Het afhandelen van inzagebesluiten binnen de wettelijke (evt. verdagings-) termijn, genoemd in artikel 51 lid 1 Wiv 2002.
- De wettelijke verplichting nakomen om overeenkomstig artikel 51 lid 1 Wiv 2002 verdagingsbrieven aan verzoekers te sturen voor het verstrijken van de drie maanden termijn.

- Het is van belang dat de MIVD beschikt over voldoende personele en technische middelen (bv. scanapparatuur) om inzageverzoeken voortvarend en binnen de wettelijke termijn af te handelen.

Consistente beoordeling

- Blijvend aandacht hebben voor een consistente beoordeling, een geüpdatete werkinstructie en regelmatig overleg tussen betrokken medewerkers (waarborgen benoemd in rapport nr. 54)

Interne verslaglegging

- Per inzagedossier/besluit voorzien in een centrale en overzichtelijke verslaglegging van het verloop en de afhandeling van het inzageproces.

Toetsingskader

- De CTIVD beveelt aan dat bij de uitvoering van inzageverzoeken bestuurlijke aangelegenheden opvolging wordt gegeven aan het toetsingskader in bijlage II van dit rapport en bijlage II van rapport nr. 54.

4.2 Naar meer openheid bij het inzagerecht

In dit deel van het rapport is verkend hoe de AIVD en de MIVD binnen het kader van de wet meer invulling kunnen geven aan het belang van openheid en transparantie bij het inzagerecht.

Dat heeft geleid tot drie adviezen van de CTIVD:

Vorm van inzageverzoeken (par. 3.3.1)

- De CTIVD adviseert het beschikbaar stellen van een standaard verzoekformulier, eventueel direct door de verzoeker digitaal op de website in te vullen. Hierin wordt voor de verzoekers inzichtelijk welke gegevens behulpzaam zijn bij het afhandelen van de zoekvraag. Dit kan leiden tot een betere en efficiëntere naslag door de diensten. Daarnaast worden de verzoeken vanzelf meer ingekaderd. Voordelen voor de verzoekers zijn een groter gebruiksgemak, snellere afhandeling en een houvast bij het aanleveren van informatie.

Vast contactpunt (par. 3.3.2)

- De CTIVD adviseert het instellen van een persoonlijk contactpunt voor verzoekers over hun inzageverzoek. Zij worden daarmee betrokken bij het proces en hebben een kans om in overleg daadwerkelijk die informatie te verkrijgen die relevant voor hen is. Voor de AIVD en de MIVD zou een dergelijke voorziening een nuttige functie kunnen vervullen. Door goed contact te onderhouden met verzoekers kan bijvoorbeeld eenvoudig in overleg worden getreden over een verdere afbakening van de zoekvraag en kan er worden geïnformeerd of verzoekers nadere aanwijzingen hebben die behulpzaam kunnen zijn bij de naslag. Op deze manier draagt dergelijk contact bij aan een betere en efficiëntere naslag.

Actieve openbaarmaking (par. 3.3.3)

- De CTIVD adviseert de AIVD en de MIVD te zoeken naar vormen van meer actieve openbaarheid bij het inzagerecht, vooral bij dossiers die van maatschappelijk belang zijn. Het op de website plaatsen van documenten die zijn vrijgegeven naar aanleiding van afgehandelde inzageverzoeken bestuurlijke aangelegenheden, is een goede manier om vorm te geven aan meer openbaarheid. Een andere manier is dat de diensten uit eigen beweging overgaan tot het openbaren van informatie die wel geopenbaard kan worden. Deze benadering is des te noodzakelijker gezien het feit dat het voor burgers moeilijk is in te schatten welke informatie wel, en welke informatie niet beschikbaar is in de archieven van de diensten.

Tijdelijk adres:
Frederikkazerne, gebouw 35
Van Alkemadelaan 786 | 2597 Den Haag
Postbus 90701 | 2509 LS Den Haag

T 070 315 58 20 | **F** 070 381 71 68
E info@ctivd.nl | www.ctivd.nl