

2021

Slagkracht AIVD en MIVD

De wet dwingt, de tijd
dringt, de praktijk wringt



Algemene
Rekenkamer

Inhoud

- 1. Samenvatting | 5**
 - 1.1 Aanleiding onderzoek | 5
 - 1.2 Evaluatie Wiv 2017 | 6
 - 1.3 Conclusies | 6
 - 1.3.1 Operationele slagkracht en toekomstbestendigheid van de I&V-diensten staan onder druk | 6
 - 1.4 Oorzaken effecten Wiv 2017 op operationele slagkracht | 8
 - 1.5 Aanbevelingen aan de ministers van BZK en van Defensie | 10
 - 1.6 Reactie bewindspersonen en nawoord Algemene Rekenkamer | 11

- 2. Over dit onderzoek | 13**
 - 2.1 Aanleiding | 14
 - 2.2 Vraagstelling | 17
 - 2.3 Aanpak | 18
 - 2.4 Leeswijzer | 19

- 3. De Wet op de inlichtingen- en veiligheidsdiensten 2017 | 20**
 - 3.1 Uitgangspunten Wiv 2002 en Wiv 2017 | 21
 - 3.2 Vergelijking Wiv 2002 en Wiv 2017 | 21
 - 3.3.1 Bevoegdheden | 23
 - 3.3.2 Waarborgen | 25

- 4. Invloed Wiv 2017 op operationele slagkracht I&V-diensten | 29**
 - 4.1 Nog niet verzilverde winst in slagkracht | 30
 - 4.1.1 Technische oorzaken | 30
 - 4.1.2 Juridische oorzaken | 30
 - 4.2 Implementatie wetgeving vergt aanpassing interne organisatie | 32
 - 4.3 Gevolgen voor handelen operationele teams | 34
 - 4.3.1 Datareductie | 35
 - 4.3.2 Inzet bijzondere bevoegdheden | 36
 - 4.3.3 Internationale samenwerking | 38

4.4	Gevolgen voor inlichtingenpositie 38
4.4.1	Gevolgen voor strategisch onderzoek en nieuwe of verborgen dreigingen 39
4.4.2	Gevolgen voor gebruik van bulkdata 40
4.4.3	Gevolgen voor internationale samenwerking 41
4.4.4	Gevolgen voor OOG-interceptie op de ether 42
4.5	Verdringingseffecten 42
4.6	Gevolgen voor toekomstbestendigheid 45
5.	Inzicht in inzet van mensen en middelen 47
5.1	Managementinformatie 47
5.2	Reconstructie van ingezette capaciteit 48
5.2.1	Incidenteel 48
5.2.3	Structureel 49
5.3	Reconstructie van het ingezet budget 49
5.4	Informatievoorziening aan het parlement 51
6.	Verklaringen voor operationele effecten van Wiv 2017 53
6.1	Suboptimale voorbereiding implementatie Wiv 2017 53
6.1.1	Budgettaire turbulentie 53
6.1.2	Parlementaire en maatschappelijke discussies 55
6.2	Onderschatting aard en omvang implementatie Wiv 2017 57
6.3	Achterstanden en tekorten IT-capaciteit 60
6.3.1	Achterstanden 60
6.3.2	Tekorten aan IT-capaciteit 61
7.	Conclusies en aanbevelingen 63
7.1	Conclusies 63
7.1.1	Oorzaken effecten Wiv 2017 op operationele slagkracht 64
7.1.2	De wet dwingt, de tijd dringt, de praktijk wringt 66
7.2	Aanbevelingen 67
7.2.1	Aanbevelingen aan de ministers van BZK en van Defensie 67
7.2.2	Aanbeveling aan het parlement 67

8. Bestuurlijke reacties en nawoord

Algemene Rekenkamer | 68

8.1 Reactie minister van BZK en van Defensie | 68

8.2 Nawoord | 69

Bijlagen | 71

Bijlage 1. Methodologische verantwoording | 71

Bijlage 2. Afkortingenlijst | 76

Bijlage 3. Literatuur | 77

Bijlage 4. Eindnoten | 80

1.

Samenvatting

1.1 Aanleiding onderzoek

Op verzoek van de minister van Defensie (op het moment van het verzoek tevens verantwoordelijk voor de AIVD) heeft de Algemene Rekenkamer in 2020 onderzoek gedaan naar de mogelijke effecten van de implementatie van de Wet op de inlichtingen- en veiligheidsdiensten 2017 (Wiv 2017) op de operationele slagkracht van de Inlichtingen- en Veiligheidsdiensten (I&V-diensten). De minister van Defensie deed dit verzoek naar aanleiding van een signaal van de Commissie van Toezicht op de Inlichtingen- en Veiligheidsdiensten (CTIVD) die de implementatie van de Wiv 2017 sinds 1 mei 2018 gedurende twee jaar intensief heeft gemonitord.

Nederland heeft twee I&V-diensten: de Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst (AIVD) en de Militaire Inlichtingen- en Veiligheidsdienst (MIVD), onder verantwoordelijkheid van respectievelijk de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) en Defensie. Onder *operationele slagkracht* verstaan wij de 'vuist' die de I&V-diensten bij de uitvoering van hun taken in het kader van de bescherming van de nationale veiligheid kunnen maken: het geheel van de *input* (middelen die gebruikt worden om de gewenste doelstellingen te bereiken), van de *throughput* (de toepassing van die middelen) en van de *output* (de uitkomsten van dit proces) van de I&V-diensten. Daaronder verstaan wij ook de wijze waarop de I&V-diensten binnen het kader van de Wiv 2017 te werk mogen gaan. Zij moeten daarbij voortdurend een afweging maken tussen de belangen van het collectief (de nationale veiligheid) versus de belangen van het individu (de persoonlijke vrijheid van burgers).

1.2 Evaluatie Wiv 2017

Ons onderzoek is parallel aan de vervroegde evaluatie van de Wiv 2017 door de Commissie Jones-Bos uitgevoerd. In deze evaluatie is gekeken naar de veranderingen die de wet heeft gebracht in de bevoegdheden van de I&V-diensten en daarbij behorende waarborgen, onder meer op het gebied van privacy van burgers. De betrokken ministers (in hun rol als medewetgever) beoogden met de Wiv 2017 de modernisering van bevoegdheden en versterking van waarborgen bij de I&V-diensten te realiseren. De Commissie Jones-Bos concludeert dat de Wiv 2017 voor een belangrijk deel heeft bereikt wat was beoogd. De commissie concludeert ook dat de Wiv 2017 op punten tekortschiet en tot knelpunten in de uitvoering leidt. Het kabinet omarmt de analyse, conclusies en aanbevelingen van de commissie en zal bij de uitwerking van de aanbevelingen aandacht geven aan de uitvoerbaarheid daarvan.

1.3 Conclusies

Onze hoofdconclusie is dat in het debat over de invoering van de Wiv 2017 en in de voorbereiding op de implementatie van de nieuwe wet onvoldoende aandacht is besteed aan de impact van de Wiv 2017 op de uitvoeringspraktijk van de I&V-diensten. Daarvoor is niet één partij als verantwoordelijke aan te wijzen. Zowel de uitvoerende als de wetgevende macht hebben daarin een rol gespeeld.

Hieronder gaan we op de gevolgen voor de operationele slagkracht en toekomstbestendigheid van de I&V-diensten in en geven we achterliggende verklaringen weer.

1.3.1 Operationele slagkracht en toekomstbestendigheid van de I&V-diensten staan onder druk

1. Kabelinterceptie, de belangrijkste nieuwe bevoegdheid voor de I&V-diensten, is ruim 2 jaar na de inwerkingtreding van de wet nog niet gerealiseerd.
2. Uit ons onderzoek blijkt dat, naast het uitblijven van de effectiviteitswinst door toepassing van de kabelinterceptie, de effectiviteit van de I&V-diensten ook onder druk staat door effecten van de Wiv 2017 op de operationele slagkracht. De belangrijkste zijn:
 - a. Nieuwe waarborgen uit de Wiv 2017 beperken de inzet van bepaalde bijzondere bevoegdheden. We zien op dit moment negatieve effecten bij een deel van de operationele teams in hun onderzoek naar nieuwe of verborgen dreigingen, het verkrijgen van strategische posities (ter voorbereiding op toekomstige ontwikkelingen) en (snelheid in) internationale samenwerking.

- b. Daarnaast zien we bij operationele teams – om de Wiv 2017 rechtmatig uit te voeren – een toename van administratieve handelingen waardoor minder tijd overblijft voor het uitvoeren van onderzoek in het belang van de nationale veiligheid. Zo vraagt het aanvraagproces van bijzondere bevoegdheden onder de Wiv 2017 meer tijd en capaciteit dan onder de Wiv 2002. Doordat minder onderzoek kan worden gedaan, heeft dit een negatief effect op de inlichtingenpositie van de I&V-diensten. De operationele slagkracht van de I&V-diensten komt tot uiting in de inlichtingenpositie die zij innemen op een bepaald onderzoeksterrein. De administratieve lastenverzwaring ten gevolge van de Wiv 2017 hebben wij in ons onderzoek getracht te kwantificeren (zie kader).
- c. De inlichtingenpositie van de I&V-diensten staat daarenboven onder druk omdat de implementatie van de Wiv 2017 is onderschat en nog niet is afgerond. Er is sprake van een lopend en continu proces. Implementatie van de Wiv 2017 vraagt zowel incidentele als structurele capaciteit uit het operationele proces en uit ondersteunende afdelingen, zoals van de IT-units en Juridische Zaken van de I&V-diensten. Dit is ten koste gegaan van het ontwikkel- en innovatievermogen. Hierdoor staat naast de operationele slagkracht ook de toekomstbestendigheid van de I&V-diensten onder druk.

Dit rapport is openbaar. Wij kunnen niet in het openbaar aangeven in welke mate inlichtingenposities van de AIVD en MIVD zijn en worden geraakt door de Wiv 2017. Die informatie hebben wij in ons onderzoek betrokken, maar is staatsgeheim.

Kwantificering structurele administratieve lastenverzwaring Wiv 2017

Duidelijk is dat de implementatie en uitvoering van de Wiv 2017 zowel incidenteel als structureel beslag legt op de door I&V-diensten in te zetten middelen (mensen en budgetten). Al bij de start van ons onderzoek was bekend dat de I&V-diensten geen administraties voerden waarmee de ingezette middelen voor de implementatie van de Wiv 2017 worden bijgehouden. Daarnaast ontbrak een nulmeting voorafgaand aan de inwerkingtreding van Wiv 2017 op 1 mei 2018 om de lastendruk onder de Wiv 2017 en Wiv 2002 onderling te kunnen vergelijken. Voor de beantwoording van de vraag welke extra middelen de toepassing van nieuwe wet vergt, konden wij ons derhalve niet baseren op betrouwbare managementinformatie.

Op ons verzoek hebben de I&V-diensten de structurele inzet aan de werkzaamheden voortvloeiend uit de Wiv 2017 gereconstrueerd. Aan die reconstructies zitten beperkingen als gevolg van het ontbreken van administraties en bovengenoemde nulmeting. Bovendien is de scheidslijn tussen incidentele en structurele inzet ten behoeve van de implementatie van de Wiv 2017 diffuus.

Veel implementatie loopt nog door, vangt net aan of kent een structureel karakter. Bovendien is de Wiv 2017 onderdeel van de reguliere taakuitvoering van de I&V-diensten. Een duidelijk scheidslijn tussen administratieve handelingen en overige activiteiten is er daarom niet. Dat geldt ook voor IT-vernieuwingen; het *Wiv-compliant* maken van applicaties en systemen gaat vaak hand in hand met andere IT-vernieuwingen. In de reconstructie van de administratieve last voor de beide I&V-diensten zijn daarom schattingen gemaakt. Bepaalde inzet kan daarbij met zekerheid aan de implementatie van de nieuwe wet worden toegerekend. Het betreft onder andere de inzet van nieuw geworven medewerkers die voornamelijk administratieve taken verrichten of de uitbreiding van de capaciteit van de afdelingen Juridische Zaken. Wij hebben de reconstructies op aannemelijkheid getoetst in de ruim 60 gesprekken die wij met de I&V-diensten hebben gevoerd. Om de uitkomsten van deze gesprekken te verifiëren hebben wij onderzoek gedaan bij een representatieve selectie van de operationele teams. Bij de AIVD en MIVD gaat het respectievelijk om 9% en 10% van de totale bestaande personele capaciteit om structureel te voldoen aan de extra eisen die de Wiv 2017 stelt ten opzichte van de Wiv 2002.¹ Met name het stelsel van zorgplicht vraagt om structurele capaciteit. Dat stelsel is met de Wiv 2017 geïntroduceerd en bevat de verplichting voor de I&V-diensten om verworven data op te schonen naar alleen die data die relevant is voor het onderzoek en introduceert daarbij bewaartermijnen (het zogeheten datareductiestelsel).

De betrokken ministers hebben de taak toezicht te houden op de te leveren prestaties op basis van heldere afspraken met de uitvoerders over de (kwaliteit van) dienstverlening. Daarbij hoort een betrouwbare informatievoorziening aan het parlement zodat kosten en baten binnen het parlementaire debat adequaat kunnen worden afgewogen. Dat is summier richting het parlement gebeurd. Hier ligt ook een taak voor het parlement zelf.

1.4 Oorzaken effecten Wiv 2017 op operationele slagkracht

Aan de effecten liggen drie oorzaken ten grondslag. Niet één verklaring is overheersend en de oorzaken versterken elkaar.

Oorzaak 1. Suboptimale voorbereiding van de Wiv 2017 (periode 2016-2018)

In ons onderzoek naar de AIVD uit 2015 (Algemene Rekenkamer, 2015) concludeerden wij dat de combinatie van elkaar snel opvolgende wijzigingen in het budget (van krimp naar groei) diepe sporen in de organisatie hadden achtergelaten en risico's met zich meebrachten voor de operationele slagkracht van de organisatie. Die risico's hebben zich gemanifesteerd; niet alleen bij de AIVD, maar ook bij de MIVD. Bij beide I&V-diensten zijn bezuinigingen vooral neergeslagen bij de ondersteunende afdelingen; bij uitstek de afdelingen die in de voorbereiding van de Wiv 2017 later werden belast met de implementatie van de Wiv 2017.

Daarnaast constateren wij diverse gebreken die het gevolg zijn van het wetgevings-traject. Bij de totstandkoming van de wet ging snelheid boven inhoud. De AIVD en MIVD waren daarbij verder nauwelijks betrokken. Hun onmisbare technische en operationele inbreng was beperkt. De belangstelling van de I&V-diensten ging vooral uit naar het verwerven van de nieuwe bevoegdheid van kabelinterceptie.

De betrokken ministers hebben geen uitvoeringstoets laten uitvoeren. Daarmee hadden zij eerder zicht kunnen krijgen op de aard en omvang van de wetswijziging en tijdig maatregelen kunnen treffen om de gevolgen van de wet voor de organisaties te verwerken. De I&V-diensten zijn daarin niet anders dan andere uitvoeringsorganisaties. Informatie hierover was in het debat over de wet een waardevolle toevoeging geweest. Dat inzicht is niet geboden en er is door het parlement ook niet naar gevraagd.

Oorzaak 2. Onderschatting aard en omvang implementatie Wiv 2017 (periode 2018-2020)

De aard en impact van de werkzaamheden samenhangend met de implementatie en toepassing van de Wiv 2017 zijn onderschat. De betrokken ministers meldden de Tweede Kamer kort voor de inwerkingtreding van de Wiv 2017 per 1 mei 2018 de nieuwe wet rechtmatig te kunnen naleven. Een soepele overgang bleek evenwel niet het geval. Door het ontbreken van overgangsrecht moesten de I&V-diensten vanaf dag 1 naar de nieuwe wet handelen, inclusief de nieuwe waarborgen. Zowel de Toetsingscommissie Inzet Bevoegdheden (TIB) als de CTIVD kwamen kort na de inwerkingtreding van de Wiv 2017 met kritische rapporten over de wijze waarop de I&V-diensten uitvoering aan de Wiv 2017 gaven.

De I&V-diensten kregen onvoldoende budget om de Wiv 2017 te implementeren. Zo hebben deze diensten enkel aanvullende middelen gekregen voor de realisatie van kabelinterceptie. Voor andere ingrijpende wijzigingen van de wet zijn nagenoeg geen aanvullende middelen ter beschikking gesteld en gevraagd. Eenmaal hebben

beide I&V-diensten elk € 5 miljoen ontvangen voor de implementatie van de Wiv 2017. Onder meer vanwege het late moment in het jaar waarop deze gelden ter beschikking werden gesteld, zijn deze aan andere doeleinden besteed.

Oorzaak 3. Achterstanden in de bedrijfsvoering

Deels ten gevolge van eerdere bezuinigingen was de bedrijfsvoering van de I&V-diensten onvoldoende op orde. Er was sprake van achterstanden binnen interne processen van de I&V-diensten en tekort aan IT-capaciteit gekoppeld aan achterstanden op IT-gebied. Om *Wiv-compliant* te worden, moesten de I&V-diensten eerst hun bedrijfsvoering verbeteren, dan wel noodoplossingen vinden voor de IT (het zogeheten 'pleisters plakken').

Dankzij de implementatie van de Wiv 2017 zijn achterstanden binnen interne processen van de I&V-diensten ingelopen. Voorbeelden daarvan zijn kwaliteitsverbeteringen en verdere professionalisering van de I&V-diensten zoals het beter beschrijven en vastleggen van processen, aandacht voor risico- en *compliance* management en doelgerichtheid bij de inzet van bijzondere bevoegdheden. De inspanningen daartoe kwamen in die periode wel ten koste van de operationele slagkracht, omdat ook medewerkers van operationele teams daarmee belast werden. Dit was een eigen keuze van de I&V-diensten.

De I&V-diensten zijn de komende jaren nog niet klaar met de implementatie van de Wiv 2017. Tegelijkertijd staan de I&V-diensten voor belangrijke strategische veranderopgaves om hun wettelijke taken in het kader van de nationale veiligheid blijvend goed te kunnen uitoefenen. Deze opgaves worden gedreven door technologische ontwikkelingen en een verslechterend dreigingsbeeld.

1.5 Aanbevelingen aan de ministers van BZK en van Defensie

1. Indien het verlies aan operationele slagkracht als onwenselijk wordt beschouwd, tref passende maatregelen voor de structurele administratieve lastenverzwaring van de I&V-diensten als gevolg van de implementatie van de Wiv 2017. Stel daarbij als voorwaarde dat de I&V-diensten projectadministraties voeren van de inzet van (extra) middelen voor het realiseren van wetswijzigingen.
2. Betrek de I&V-diensten zelf op een vroeg moment bij de voorbereiding van wetswijzigingen voor adequate technische en operationele inbreng. Voer bij een wijziging van het wettelijk kader altijd en tijdig een uitvoeringstoets of daarmee vergelijkbare toets uit waarbij tenminste aandacht wordt besteed aan de effecten

op de regeldruk (administratieve lasten), de budgettaire consequenties daarvan en de gevolgen voor IT en de bedrijfsvoering van de betrokken organisaties.

3. Stel de I&V-diensten in staat om informatie aan te reiken waarmee het parlement zich een oordeel kan vormen over de samenhang tussen vastgelegde beleidsdoelen, te leveren prestaties en beschikbare (financiële) middelen.

Aanbeveling aan het parlement

4. Wees als medewetgever alert op de uitvoerbaarheid van nieuwe en/of gewijzigde wet- en regelgeving. Vraag bij afwezigheid van een uitvoeringstoets de betrokken minister die alsnog uit te voeren.

1.6 Reactie bewindspersonen en nawoord Algemene Rekenkamer

In reactie op ons rapport geven de ministers van BZK en Defensie aan onze conclusies te onderschrijven. Onze aanbevelingen zijn al deels in de praktijk gebracht. Er vindt een uitvoeringstoets plaats naar aanleiding van het rapport van de Evaluatiecommissie Wiv 2017. Het uitgangspunt hierbij is dat de uitkomsten van deze toets worden meegenomen in het traject tot wijziging van de Wiv 2017. De resultaten van deze toets zullen worden geactualiseerd en worden meegestuurd aan het parlement, voor zover dat het operationeel oogpunt ook (volledig) openbaar kan worden gedeeld. Bij de komende wetswijziging zal ook tijdig inzichtelijk worden gemaakt welke verdere investeringen nodig zijn om zowel de operationele slagkracht als de toekomstbestendigheid van de I&V-diensten te versterken. Daarbij is ook van belang dat de I&V-diensten de wet op een zorgvuldige wijze kunnen blijven implementeren en uitvoeren. Onderschreven wordt dat de I&V-diensten informatie moeten aanreiken waarmee het parlement zich een oordeel kan vormen over de samenhang tussen de vastgelegde beleidsdoelen, de te leveren prestaties en de beschikbare middelen. De afgelopen jaren zijn, in overleg met de Tweede Kamer, hiertoe al stappen gezet.

In ons nawoord geven wij aan dat als gevolg van de implementatie en uitvoering van de Wiv 2017 het verlies aan operationele slagkracht van de I&V-diensten door de betrokken ministers wordt onderkend, maar dat niet wordt uitgesproken dat dit onwenselijk is. Wij hebben hierover geen opvatting, dit is aan het kabinet en het parlement.

We stellen verder vast dat lering is getrokken uit de suboptimale voorbereiding van de Wiv 2017 en de daarmee samenhangende onderschatting van de aard en omvang van de implementatie van deze wet. Het is positief dat nu al een uitvoeringstoets

plaatsvindt op de aanbevelingen van de Commissie Jones-Bos en dat deze – lopende het traject tot wijziging van de Wiv 2017 – geactualiseerd zal worden. Op deze wijze kan tijdig zicht worden geboden op de gevolgen van een nieuwe wetswijziging op de bedrijfsvoering van de I&V-diensten en kan de deugdelijke uitvoering van publieke taken ten behoeve van de nationale veiligheid geborgd worden.

2.

Over dit onderzoek

Dit onderzoek gaat over het domein van de nationale veiligheid waarbinnen de Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst (AIVD) en de Militaire Inlichtingen- en Veiligheidsdienst (MIVD) functioneren om onze democratische samenleving en haar burgers te beschermen. Deze bescherming vindt plaats binnen de kaders van de Wet op de inlichtingen- en veiligheidsdiensten 2017 (Wiv 2017). In dit onderzoek zijn wij nagegaan welke consequenties de Wiv 2017 met zich mee brengt voor de taakuitvoering van deze twee organisaties. Wij hebben niet onderzocht of de Wiv 2017 datgene heeft gebracht wat de wetgever voor ogen had, namelijk of de modernisering van de bevoegdheden van de Inlichtingen- en Veiligheidsdiensten (I&V-diensten) en versterking van de waarborgen in balans is.

Geheimhouding

In het belang van de nationale veiligheid houden de I&V-diensten veel van hun activiteiten geheim. Zonder die geheimhouding zouden de I&V-diensten hun met moeite opgebouwde inlichtingenposities kwijt raken en zouden de levens van bronnen mogelijk in gevaar komen. Informatie over de operationele slagkracht, waaronder capaciteiten en (financiële) middelen, van de AIVD en MIVD is interessant voor andere actoren. Als gevolg daarvan kunnen wij in dit rapport niet in detail treden over sommige onderwerpen die wij hebben onderzocht.

2.1 Aanleiding

Op 1 mei 2018 is de Wiv 2017 in werking getreden.² De Wiv 2017 legitimeert het optreden van zowel de AIVD als de MIVD. De I&V-diensten zijn onder meer belast met zowel (contra-)inlichtingen- als veiligheidstaken ten behoeve van de nationale veiligheid. Het is hun taak om tijdig (gekende en ongekende) dreigingen, relevante (inter)nationale ontwikkelingen te signaleren en in kaart te brengen. Daartoe doen de I&V-diensten onderzoek in binnen- en buitenland door de inzet van algemene en bijzondere bevoegdheden, oftewel inlichtingenmiddelen. Zij zijn afhankelijk van samenwerking met buitenlandse partnerdiensten en nationale actoren.

Taken I&V-diensten

De I&V-diensten maken onderdeel uit van de nationale veiligheidsketen, maar hebben geen opsporingsbevoegdheden. Op basis van de uitkomsten van het door hen uitgevoerde onderzoek kunnen partners binnen de veiligheidsketen (zoals politie en het Openbaar Ministerie) in staat worden gesteld om in het belang van de nationale veiligheid op te treden. De focus van beide diensten is echter verschillend. Beide diensten hebben vanuit hun eigen wettelijke taken een eigen focus. De MIVD richt zich primair op de ondersteuning van de krijgsmacht, de AIVD op aangelegenheden die de civiele maatschappij raken. Gezamenlijk staan ze voor de opdracht om in een dynamische (internationale) context de nationale veiligheid te beschermen en de krijgsmacht te ondersteunen zonder het recht van burgers op bescherming van de persoonlijke levenssfeer onnodig te schaden. Taken die de AIVD en de MIVD in dit kader hebben, zijn limitatief opgesomd in respectievelijk de artikelen 8 en 10 Wiv 2017.

De toezichthouder op de I&V-diensten, de Commissie van Toezicht op de Inlichtingen- en Veiligheidsdiensten (CTIVD), heeft haar toezichtactiviteiten op verzoek van het parlement vanaf 1 mei 2018 mede gericht op de werking van de Wiv 2017 en de wijze waarop de I&V-diensten de nieuwe wet implementeerden. In één van de rapportages hierover geeft de CTIVD aan dat de implementatie van de wet “veel aandacht, sturing en capaciteit van de diensten vergt” en dat dit het belang onderschrijft van een onafhankelijk onderzoek naar de impact van de nieuwe wet op de operationele taakuitvoering van de I&V-diensten (CTIVD, 2019a).

Op 17 februari 2020 verzocht de minister voor Defensie (op dat moment tevens verantwoordelijk voor de AIVD)³ de Algemene Rekenkamer per brief om in lijn met

het door de CTIVD afgegeven signaal onderzoek te doen naar de mogelijke gevolgen van de implementatie van de Wiv 2017 op de operationele slagkracht van de I&V-diensten (Defensie, 2020a). Wij stemden diezelfde maand voorwaardelijk met de uitvoering van dit verzoekonderzoek in. Voorwaardelijk omdat op voorhand duidelijk was dat geen nulmeting was verricht. Niet bekend was in hoeverre sprake was van administratieve lastendruk onder de voorganger van de Wiv 2017, de Wiv 2002 (Algemene Rekenkamer, 2020). Zo registreren de I&V-diensten – om redenen van te grote administratieve lasten – geen uren (voor de sturing van de organisaties vinden zij dit niet van toegevoegde waarde). Mocht tussentijds blijken dat onvoldoende informatie beschikbaar zou zijn om de onderzoeksvragen te beantwoorden dan zou van verder onderzoek worden afgezien. Begin september 2020 was duidelijk dat dit geen beletsel vormde en besloten wij het onderzoek af te ronden.

Het doen van onderzoek op dit beleidsterrein is niet nieuw voor ons. In 2015 deden we onderzoek naar de effecten van opeenvolgende bezuinigingen op de organisatie en het werk van de AIVD. Conclusie toen was dat de combinatie van elkaar snel opvolgende wijzigingen in het budget om te krimpen en te groeien diepe sporen in de organisatie hadden achtergelaten en risico's met zich mee brachten voor de operationele slagkracht van de organisatie (Algemene Rekenkamer, 2015).

Onderzoek door de Algemene Rekenkamer bij de I&V-diensten

De Algemene Rekenkamer controleert het gehele domein van de Rijksoverheid en de daaraan verbonden instellingen. Daarvan maken ook onderdeel uit organisaties die taken uitvoeren op basis van de Wiv 2017, zoals de AIVD en de MIVD. Onderzoek van de Algemene Rekenkamer op dit terrein is van belang omdat deze diensten zich in het openbaar slechts beperkt – vanwege het vertrouwelijke karakter van hun werkzaamheden in het kader van de nationale veiligheid – kunnen verantwoorden over hun functioneren en presteren. Ons onderzoek draagt bij aan de parlementaire controle op de geheime aspecten van het overheidsbeleid rond de AIVD en MIVD dat wordt uitgevoerd door de Commissie voor de Inlichtingen- en Veiligheidsdiensten van de Tweede Kamer der Staten-Generaal. In 2014/2015 voerde de Algemene Rekenkamer verzoek van de Tweede Kamer een onderzoek uit naar de budgetontwikkelingen bij de AIVD (*Rapport Bezuinigingen en intensiveringen bij de AIVD; Gevolgen van de budgettaire turbulentie in de periode 2012-2015*). Om een integraal beeld van de I&V-diensten te verkrijgen, volgde in 2017 een verkenning en in 2018 een onderzoek naar de MIVD. Jaarlijks besteedt de Algemene Rekenkamer – in het kader van het verantwoordingsonderzoek – aandacht aan de bedrijfsvoering

van de AIVD en MIVD en rapporteert hierover in de desbetreffende *Rapporten bij het Jaarverslag*. Daarnaast heeft de Algemene Rekenkamer een wettelijke taak de geheime uitgaven van de I&V-diensten te onderzoeken.

Dit nieuwe onderzoek sluit niet alleen aan op het in 2015 uitgevoerde onderzoek, maar ook bij de onlangs uitgevoerde wetsevaluatie van de Wiv 2017. In het Regeerakkoord 2017-2020 is vastgelegd dat de Wiv 2017 na 2 jaar wordt geëvalueerd. Gegeven het bepaalde in artikel 167 Wiv 2017 (evaluatie van 5 jaar) is dit een vervroegde wets-evaluatie. Het doel van de evaluatie was te onderzoeken of de wet datgene heeft gebracht wat de wetgever voor ogen had, of de wet in de praktijk een werkbaar instrument is gebleken voor de taakuitvoering van de diensten, en welke knelpunten en aandachtspunten er zijn in de toepassingspraktijk van de wet (Defensie, 2020b).⁴ In de evaluatie is gekeken naar de wet als geheel en naar de veranderingen die de wet heeft gebracht. De evaluatie had geen betrekking op het mogelijke effect van de Wiv 2017 op de operationele slagkracht van de I&V-diensten. Deze vraag is aan de Algemene Rekenkamer voorgelegd.

Hoewel beide onderzoeken verschillend van aard zijn, liggen ze in elkaars verlengde. Beide rapporten gaan in op de werking en effect van de Wiv 2017. Het eindrapport van de Evaluatiecommissie Wiv 2017 - die onder leiding van mevrouw Jones-Bos stond - is op 20 januari 2021 door de minister van BZK, mede namens de minister-president en de ministers van Algemene Zaken, Defensie en Veiligheid en Justitie aan het parlement aangeboden (BZK, 2021).

Uitkomsten evaluatie Wiv 2017 (Commissie Jones-Bos)

De Wiv 2017 heeft voor een belangrijk deel bereikt wat was beoogd, maar schiet ook op enkele punten tekort. De I&V-diensten missen geen essentiële bevoegdheden en de waarborgen op het werk van de I&V-diensten zijn versterkt. De Wiv 2017 sluit echter onvoldoende aan op de technologische complexiteit en de dynamiek van de operationele praktijk van de I&V-diensten. Daarnaast zijn belangrijke begrippen van de wet niet altijd consistent, duidelijk en techniekonafhankelijk geformuleerd en afgebakend. In geval van geschillen over die begrippen of open normen uit de wet, biedt de wet geen mogelijkheid tot geschilbeslechting. Het ontbreekt de Wiv 2017 verder aan een regeling voor de omgang met bulkdata en aan voldoende uitgewerkte normering van de internationale samenwerking tussen diensten. Ondanks de relatief korte periode dat de wet van kracht is, is het de Commissie Jones-Bos gebleken dat deze gebreken knelpunten opleveren in de uitvoering. Deze knelpunten hebben

geresulteerd in een aantal patstellingen tussen de I&V-diensten, de TIB en de CTIVD. De I&V-diensten geven aan dat dit tot gevolg heeft gehad dat een klein maar wezenlijk deel van hun onderzoeken momenteel niet kan worden uitgevoerd. De evaluatie geeft aanleiding de Wiv 2017 te wijzigen; de Commissie Jones-Bos doet daartoe 57 aanbevelingen. Belangrijkste aanbevelingen zijn het ontwikkelen van een nieuw regime voor bulkdata, aanscherping van de normering inzake internationale samenwerking, het scherper scheiden van de toetsende en toezichthoudende rollen en de introductie van de bestuursrechter bij geschillen over de invulling van begrippen en open normen uit de wet.

Uit de kabinetsreactie van 5 maart 2021 blijkt dat het kabinet de analyse, conclusies en aanbevelingen van de Commissie Jones-Bos omarmt. Het kabinet tekent hierbij aan dat verschillende aanbevelingen vertaald dienen te worden in wetteksten die moeten worden toegepast in een operationeel-technische praktijk. Het kabinet benadrukt dat bij de uitwerking van de aanbevelingen doorlopend aandacht zal zijn voor de uitvoerbaarheid hiervan en de impact op het werk van de I&V-diensten (BZK en Defensie, 2021).

2.2 Vraagstelling

De centrale vraag van het onderzoek luidt: *Heeft de implementatie van de Wiv 2017 effect op de operationele slagkracht van de I&V-diensten en zo ja welk effect? Is daarbij onderscheid te maken naar incidentele en structurele effecten?*

Onder *operationele slagkracht* verstaan wij het geheel van de *input* (middelen die gebruikt worden om de gewenste doelstellingen te bereiken), van de *throughput* (de toepassing van de middelen) en van de *output* (de uitkomsten van dit proces) van de I&V-diensten. Daaronder verstaan wij ook de wijze waarop de I&V-diensten te werk mogen gaan en daarbij behorende de afweging van de belangen van het collectief (de nationale veiligheid) versus het individu (de persoonlijke vrijheid van burgers). Een verandering in de operationele slagkracht zou kunnen worden verklaard door de implementatie van de Wiv 2017⁵ (incidenteel) en/of de toepassing van nieuwe bevoegdheden en/of waarborgen (structureel). Tegen deze achtergrond vertalen wij de centrale vraag als volgt: *Wat zijn de middelen (waaronder mensen en budgetten) die zijn en worden ingezet voor de implementatie (incidenteel) en toepassing (structureel) van de Wiv 2017?*

Deze centrale vraag is uitgesplitst naar zes onderzoeksvragen.

Onderzoek is gedaan naar:

- de nieuwe bevoegdheden en waarborgen die met de Wiv 2017 zijn ingevoerd;
- de mate van voorbereiding van de betrokken ministers en de I&V-diensten op de implementatie van de Wiv 2017;
- de incidentele dan wel structurele wijzigingen in structuur, processen en IT-systemen als gevolg van de nieuwe bevoegdheden en waarborgen;
- de veranderingen in de *input*, *throughput* en *output* bij de I&V-diensten in de jaren 2016-2020;
- de verklaringen voor deze veranderingen, door de implementatie (incidenteel) dan wel de toepassing van de Wiv 2017 (structureel);
- de mate van inzicht van de betrokken ministers en de I&V-diensten op de effecten van de implementatie van de Wiv 2017 op de operationele slagkracht.

2.3 Aanpak

Wij hebben zowel bij de AIVD als de MIVD het onderzoek ter plaatse uitgevoerd. Het onderzoek is medio juni 2020 van start gegaan. Ter plaatse is kennisgenomen van een groot aantal opgevraagde documenten (die voor het overgrote deel een staatsgeheime rubricering dragen), variërend van informatie over de (totstandkoming van de) Wiv 2017, de wijze van implementatie daarvan en relevante management- en bedrijfsvoeringinformatie daarover. Daarnaast zijn bij de I&V-diensten ruim 60 gesprekken gevoerd, zowel met de dienstleiding, overige leidinggevenden en medewerkers. Deze gesprekken zijn benut om inzicht te krijgen in de effecten van de Wiv 2017 op de *input*, *throughput* en *output* van de I&V-diensten. Om de uitkomst van deze gesprekken te toetsen, is onderzoek gedaan bij een representatieve selectie van de operationele teams.⁶ Door deze teamsessies is een diepgaand beeld verkregen van de operationele praktijk, de met de Wiv 2017 samenhangende administratieve lasten en overige Wiv-gerelateerde problematiek die binnen de I&V-diensten speelt, zoals de staat van de IT.

Omgeving I&V-diensten en teamselectie

De inlichtingenwereld is een gesloten wereld. Anders dan de dienstleiding treden de inmiddels enkele duizenden I&V-medewerkers – om voor de hand liggende redenen - zelden naar buiten. De Algemene Rekenkamer heeft op geen enkele wijze belemmeringen ervaren bij de uitvoering van dit onderzoek. Aan het verstrekken van relevante documenten en het voeren van gesprekken met ruim 150 medewerkers is door de I&V-diensten volledige medewerking verleend.

Teamselectie

Bij de selectie van de teams is zowel rekening gehouden met de belangrijkste inhoudelijke aandachtsgebieden van de I&V-diensten (zoals cyberdreiging, terrorisme, rechts- en linksextremisme en ongewenste buitenlandse inmening), als met de aard en werkzaamheden van de teams. Zo zijn naast teams met meer lange termijn onderzoeksopdrachten (zoals het tegengaan van het bezit en de ontwikkeling van massavernietigingswapens) ook teams geselecteerd die gespecialiseerd zijn in verkennend onderzoek en in het vroegtijdig onderkennen van nieuwe targets en dreigingen. Zo hebben we goed zicht gekregen op de variatie in inlichtingenmiddelen die de operationele teams inzetten en knelpunten waartegen zij in de praktijk aanlopen. Daarnaast zijn ook 2 Inlichtingendiensten (ID's) geselecteerd die fysiek en beheersmatig bij de politie zijn ondergebracht, maar die volledig onder gezag van de AIVD staan. Aangezien de I&V-diensten in enkele gezamenlijke units samenwerken is hiermee in de selectie eveneens rekening gehouden. Tenslotte zijn teams geselecteerd die zich vooral met verwerving van data bezighouden, zoals teams binnen de Joint Sigint Cyber Unit (JSCU), een unit die zowel operaties van de AIVD als de MIVD in technische zin ondersteunt.

Daarnaast hebben we gesproken met vertegenwoordigers van de CTIVD, de TIB, de Directie Constitutionele Zaken en Wetgeving (CZW) van het Ministerie van BZK, de NCTV, met de Secretaris-Generaal (SG) van het Ministerie van BZK en met de SG en plaatsvervangend SG van het Ministerie van Defensie.

2.4 Leeswijzer

In hoofdstuk 3 staan we stil bij het wettelijk kader en gaan we zowel in op (nieuwe) bevoegdheden als (nieuwe waarborgen). De centrale vraag van dit onderzoek 'heeft de (implementatie van) de Wiv 2017 invloed op de operationele slagkracht van de I&V-diensten en zo ja welke?' behandelen we in hoofdstuk 4. In hoofdstuk 5 gaan we in op de inzet van mensen van middelen die benodigd was en is bij de implementatie en toepassing van de Wiv 2017. In hoofdstuk 6 geven we enkele verklaringen voor de effecten van de Wiv 2017 op de operationele slagkracht. Onze conclusies en aanbevelingen geven we in hoofdstuk 7 weer. Met de bestuurlijke reacties van de ministers van BZK en van Defensie en ons nawoord in hoofdstuk 8 sluiten we dit rapport af.

3.

De Wet op de inlichtingen- en veiligheidsdiensten 2017

In dit hoofdstuk staan we stil bij het wettelijke kader en gaan we op zowel de (nieuwe) bevoegdheden als de (nieuwe) waarborgen in. We beschrijven in § 3.1 de uitgangspunten van de Wiv 2002 en de Wiv 2017 en vergelijken in § 3.2 beide wetten. Hieruit blijkt dat zowel de bevoegdheden van de I&V-diensten als de wettelijke eisen aan het handelen van I&V-diensten (de waarborgen) met de Wiv 2017 zijn uitgebreid.

Wetgeving I&V-diensten

Het werk en de taken van de I&V-diensten werden voor het eerst wettelijk geregeld met de Wiv 1987. Daarvoor waren de taken en bevoegdheden van de I&V-diensten geregeld in het geheime Koninklijke besluit van 8 augustus 1949. De Wiv 1987 was summier en bevatte een korte omschrijving van de taken van de toenmalige Binnenlandse Veiligheidsdienst en de Militaire Inlichtingendienst, de voorlopers van de AIVD en MIVD. Naast de taken waren in de Wiv 1987 enige bepalingen over de verwerking van gegevens opgenomen. Bepalingen over doelbinding (alleen gegevensverwerking voor een bepaald doel), noodzakelijkheid (alleen gegevensverwerking voor zover noodzakelijk) en een regeling over het bewaren van gegevens zijn toen al vastgelegd. Met name de eerste twee bepalingen zijn in de loop van de jaren nauwelijks gewijzigd. De Wiv 1987 raakt verouderd door jurisprudentie van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) dat voorschreef dat ingrijpende bevoegdheden van de I&V-diensten wettelijk geregeld moeten worden en in onafhankelijke controle moet worden voorzien. In de Wiv 2002 werden daarom zogeheten 'bijzondere bevoegdheden' in de wet vastgelegd. Belangrijkste onderscheid met algemene bevoegdheden is dat de inzet van bijzondere bevoegdheden

dieper ingrijpt in de persoonlijke levenssfeer van burgers. Aan de inzet hiervan worden stringente eisen gesteld. De Wiv 1987 kende 26 artikelen met een toelichting van 17 pagina's. Wet- en regelgeving wordt uitgebreider en stringenter. In de Wiv 2002 waren 106 artikelen opgenomen die in 100 pagina's werden toegelicht. De Wiv 2017 kent 172 artikelen en 283 pagina's aan toelichting.

3.1 Uitgangspunten Wiv 2002 en Wiv 2017

I&V-diensten kunnen hun taken in het kader van de nationale veiligheid uitsluitend effectief uitvoeren indien dit op een heimelijke wijze gebeurt. Hierbij is het soms noodzakelijk dat zij inbreuk moeten maken op de persoonlijke levenssfeer van burgers. Daartoe biedt de wet diverse mogelijkheden, de *bevoegdheden* van de I&V-diensten. Dit leidt tot de noodzaak wettelijke eisen aan het handelen van I&V-diensten te stellen, zowel aan de uitoefening van onderzoeksbevoegdheden als aan het voorkomen van misbruik hiervan. Dat zijn de *waarborgen* in de wet. Net als de Wiv 2002 bevat de Wiv 2017 dergelijke waarborgen. Als uitgangspunt is in beide wetten geformuleerd: hoe groter de inbreuk in de persoonlijke levenssfeer, des te zwaarder de waarborgen. Daarbij dient het belang van enerzijds het collectief (de nationale veiligheid) en anderzijds het belang van het individu (de inbreuken op de persoonlijke levenssfeer van burgers) in balans te zijn.

Zowel in het debat in de Tweede Kamer als in het maatschappelijk debat over de Wiv 2017 stond enerzijds het belang van de collectieve veiligheid en anderzijds de persoonlijke vrijheid centraal. De totstandkoming van de Wiv 2017 heeft veel los gemaakt en tot kritische reacties geleid, vooral waar het de beoogde uitbreiding betrof van de I&V-diensten tot kabelgebonden interceptie van telecommunicatie in bulk.⁷ Dit wordt in het maatschappelijke debat het 'sleepnet' genoemd en in de wet aangeduid als onderzoeksopdrachtgerichte (OOG)-interceptie op de kabel. Tijdens het raadgevend referendum in maart 2018 sprak de Nederlandse bevolking zich uit tegen de Wiv 2017 (zie hoofdstuk 6).

3.2 Vergelijking Wiv 2002 en Wiv 2017

De Wiv 2017 vervangt de verouderde Wiv 2002. Laatstgenoemde wet was tot stand gekomen in een tijd dat digitalisering van de samenleving zoals we die nu kennen nog in de kinderschoenen stond. Met de Wiv 2017 is de taakuitvoering van de I&V-diensten zowel meer *up to date* gebracht door in te zetten bevoegdheden meer techniek onafhankelijk (dat wil zeggen niet gekoppeld aan een specifieke technische

toepassing, zoals communicatie via de ether) te formuleren en zijn waarborgen in lijn gebracht met het Europees Verdrag tot Bescherming van de Rechten van de Mens en de Fundamentele Vrijheden (EVRM). In de jurisprudentie van het Europees Hof van de Rechten van de mens (EHRM) zijn de minimumwaarborgen die worden gesteld aan de activiteiten van I&V-diensten, waarmee inbreuk wordt gemaakt op het in artikel 8 EVRM gegarandeerde recht op privacy, nader uitgewerkt. Deze waarborgen hebben betrekking op de verschillende stappen binnen de inlichtingencyclus, niet alleen op de verwerving van gegevens door de I&V-diensten, maar ook op aspecten verbonden aan de verwerking van deze gegevens.

De balans tussen bevoegdheden en waarborgen is in de figuur 1 geïllustreerd. Het is aan de wetgever (de betrokken ministers en het parlement) om die balans te bepalen.

Figuur 1 Wiv 2002 (blauw) en Wiv 2017 (geel) vergeleken: de bevoegdheden en de waarborgen

De bevoegdheden van de I&V-diensten en waarborgen zijn met de Wiv 2017 uitgebreid



Het primaire proces van de I&V-diensten bestaat uit de verwerving (verzameling), verwerking (ontsluiting en analyse) en verstrekking van (bewerkte) gegevens. Dit gebeurt op grond van één of meerdere onderzoeksopdracht(en) die voortkomen uit de Geïntegreerde Aanwijzing Inlichtingen en Veiligheid.⁸ Hierin is door de zogeheten behoeftestellers bepaald naar welke onderwerpen de I&V-diensten onderzoek doen, welke capaciteit daaraan wordt besteed en welke dienst (AIVD of MIVD) dit voor zijn rekening neemt. Behoeftestellers of opdrachtgevers van de I&V-diensten zijn de Ministeries van Buitenlandse Zaken (BZ), Algemene Zaken (AZ), BZK, Defensie en Justitie en Veiligheid (JenV) en de Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid (NCTV).

3.3.1 Bevoegdheden

I&V-diensten vervullen hun taken in gebondenheid aan de wet en in ondergeschiktheid aan de betrokken minister (artikel 2 Wiv 2017). Dit betekent dat alleen bevoegdheden die in de wet beschreven staan, uitgeoefend mogen worden. Zowel de Wiv 2002 als de Wiv 2017 maken onderscheid tussen algemene en bijzondere bevoegdheden. Bijzondere bevoegdheden mogen alleen worden ingezet voor de onderzoekstaken van de I&V-diensten die volgen uit de Geïntegreerde Aanwijzing Inlichtingen en Veiligheid, dus niet voor bijvoorbeeld veiligheidsonderzoeken of het doen van dreigingsanalyses.

De 'bevoegdhedencatalogus' van de I&V-diensten is – vergeleken met de Wiv 2002 – met de Wiv 2017 beperkt uitgebreid. Veel bevoegdheden stonden in de Wiv 2002 en zijn in de Wiv 2017 teruggekomen. Dit betreft:

- het raadplegen van informanten;
- de inzet van agenten;
- het observeren en volgen;
- het gericht aftappen van telecommunicatie;
- de ongerichte interceptie van etherverkeer (satellietverkeer en/of radioverkeer) het binnendringen in geautomatiseerde werken ('hacken');
- het opvragen van verkeers- en gebruiksgegevens bij telecombedrijven;
- het betreden en doorzoeken van plaatsen;
- het verrichten van onderzoek aan voorwerpen gericht op de vaststelling van de identiteit van personen;
- het oprichten en inzetten van rechtspersonen.

De belangrijkste nieuwe bevoegdheden zijn:

OOG-interceptie op de kabel

De in de Wiv 2002 bestaande bevoegdheid van de I&V-diensten tot ongerichte interceptie van etherverkeer is in de Wiv 2017 onafhankelijk van de gebruikte techniek geformuleerd. Dit betekent dat de beperking tot interceptie via de ether is geschrapt, waardoor deze bevoegdheid ook in het fysieke kabeldomein (interceptie van internetverkeer via kabels in de grond) mag worden ingezet. OOG-interceptie is het inzetten van technische hulpmiddelen om telecommunicatie of gegevensoverdracht door middel van een geautomatiseerd werk af te tappen, te ontvangen, op te nemen en/of af te luisteren. De bevoegdheden hiertoe zijn geregeld in de artikelen 48 tot en met 50 Wiv 2017 en mogen in ieder geval toegepast worden op ether- (satelliet, radio, GSM-verkeer) en kabelverkeer. Nieuw is ook dat de inzet van deze bijzondere bevoegdheid de toestemming van de betrokken minister vereist en een rechtmatigheidstoets door de Toetsingscommissie Inzet Bevoegdheden (TIB) voorafgaand aan de inzet (zie hierna).

Geautomatiseerde data-analyse

Geautomatiseerde data-analyse (GDA) ex artikel 60 Wiv 2017 omvat een breed palet aan verwerking van gegevens en zijn alle geautomatiseerde handelingen waarbij gegevens met elkaar worden vergeleken of met elkaar in verband worden gebracht. Iedere computerhandeling waarbij een zoekvraag wordt gesteld, is door de CTIVD en de TIB gekwalificeerd als GDA. Het kan hierbij gaan om simpele zoekslagen, maar ook om ingewikkelde technieken als *profiling*. GDA heeft daardoor betrekking op het werk van een groot deel van de medewerkers van de I&V-diensten, en op basis-handelingen die deze medewerkers dagelijks veelvuldig uitvoeren. Onder de Wiv 2002 bestond al een algemene bevoegdheid tot het verwerken van gegevens. GDA is in de Wiv 2017 als nieuw begrip geïntroduceerd om de I&V-diensten een wettelijke grondslag te geven voor het verwerken van gegevens met meer geavanceerde geautomatiseerde technieken (Commissie Jones-Bos, 2021). Toestemming van de betrokken minister en een rechtmatigheidstoetsing door de TIB daarvan zijn hierbij niet aan de orde. Dit in tegenstelling tot de inzet van de nieuwe bijzondere bevoegdheid van de geautomatiseerde data-analyse van metadata verkregen met OOG-interceptie (artikel 50, lid 1b, Wiv 2017).

DNA-onderzoek

Een andere uitbreiding van bevoegdheden betreft het DNA-onderzoek (artikel 43 Wiv 2017). Dit onderzoek is voor de I&V-diensten van belang om de identiteit van personen vast te kunnen stellen of te verifiëren. DNA-onderzoek gericht op de identificatie van een onderzoeksobject was onder de Wiv 2002 al toegestaan, maar is in de Wiv 2017

expliciet geregeld. Daarbij zijn ook aanvullende eisen gesteld zoals aan de opslagduur, het gebruik, de toegang van derden, de procedures voor het behoud van de integriteit en vertrouwelijkheid van data en de procedure voor de vernietiging van DNA-materiaal.

Nadere uitwerking van bestaande bevoegdheden

Los van deze nieuwe bevoegdheden zijn enkele bestaande bevoegdheden in de Wiv 2017 nader uitgewerkt. Soms is dit naar aanleiding van de uitkomsten van een toezichtrapport van de CTIVD, zoals naar de inzet van de hackbevoegdheid door de I&V-diensten, de bestaande bijzondere bevoegdheid tot het binnendringen van een geautomatiseerd werk (CTIVD, 2017). De Wiv 2017 expliciteert de mogelijkheid om via een geautomatiseerd werk van een derde het geautomatiseerde werk van een *target* te hacken.⁹ Een 'derde' is veelal een in technische zin gerelateerde partij die bijvoorbeeld een netwerk aansluit, een dienst levert, software of technische kennis levert.

3.3.2 Waarborgen

Met de Wiv 2017 heeft de wetgever beoogd de bevoegdheden van beide I&V-diensten uit te breiden ten opzichte van de bevoegdheden onder de Wiv 2002. Tegelijkertijd moesten de waarborgen worden versterkt, zodat de bevoegdheden en de waarborgen met elkaar in balans zouden zijn. In de Wiv 2002 waren al diverse waarborgen opgenomen, zoals eisen met betrekking tot de inzet van bevoegdheden. Deze werden door de betrokken minister getoetst aan de eisen van noodzakelijkheid (wat is het beoogde doel), proportionaliteit (is een afweging gemaakt tussen onderzoeksbelang en nadeel voor betrokkenen) en subsidiariteit (waarom wordt voor deze bevoegdheid gekozen en is er niet een ander, minder vergaande bevoegdheid beschikbaar, om het beoogde doel te bereiken).

Zo gericht mogelijk

Tijdens de parlementaire behandeling van de Wiv 2017 is mede naar aanleiding van de aangenomen motie Recourt de eis van 'zo gericht mogelijk' aan de toetsingscriteria voor de inzet van bijzondere bevoegdheden toegevoegd (Tweede Kamer, 2017). Dit betekent dat de I&V-diensten moeten beoordelen in hoeverre bij de verwerving van gegevens sprake is van het tot een minimum beperken van niet strikt voor het onderzoek noodzakelijke gegevens, gelet op de technische en operationele omstandigheden van de casus. Dit vereiste is vastgelegd in de *Beleidsregels Wiv 2017* (BZK en Defensie, 2018a). In de Wijzigingswet Wiv 2017, die nog niet is vastgesteld, wordt voorgesteld dit vereiste - conform de tekst van de motie - uit te breiden voor alle bevoegdheden. Op dit moment geldt dit nieuwe vereiste alleen voor de inzet van bijzondere bevoegdheden.

Rechtmatigheidstoets vooraf

Het Europese Hof voor de Rechten van de Mens heeft in zijn jurisprudentie herhaaldelijk de noodzaak van onafhankelijk toezicht voorafgaand aan en tijdens de inzet van bijzondere bevoegdheden benadrukt. De Wiv 2017 voorziet hierin door de instelling van de Toetsingscommissie Inzet bevoegdheden (TIB). De TIB is belast met het vooraf toetsen van de rechtmatigheid van de door de minister van Defensie of BZK (verder te noemen 'de betrokken ministers') verleende toestemming voor de inzet van die bijzondere bevoegdheden door de I&V-diensten die een grote inbreuk op de privacy van burgers maken.

Bijzondere bevoegdheden die door de TIB worden getoetst

1. De toepassing van observatie- en registratiemiddelen binnen woningen (artikel 40, derde lid Wiv 2017);
2. Het onderzoek van besloten plaatsen, van gesloten voorwerpen en aan voorwerpen gericht op de vaststelling van de identiteit, voor zover het woningen betreft (artikel 42, vierde lid, Wiv 2017);
3. Het verrichten van DNA-onderzoek (artikel 43, tweede en vierde lid, Wiv 2017);
4. Het verkennen en binnendringen in geautomatiseerde werken (artikel 45, derde, vijfde en tiende lid, Wiv 2017);
5. Onderzoek van communicatie met betrekking tot specifieke personen, organisaties en nummers, waaronder de telefoontap (artikel 47, tweede lid, Wiv 2017);
6. Elk van de drie stappen in de onderzoeksopdrachtgerichte interceptie op de kabel (artikelen 48, 49 en 50 Wiv 2017);
7. Het opdracht geven van een aanbieder van een communicatiedienst om medewerking te verlenen aan de uitvoering van een opdracht tot gerichte of onderzoeksopdrachtgerichte interceptie (artikel 53, tweede lid, Wiv 2017);
8. Het opdracht geven aan een aanbieder van een communicatiedienst en opslagdiensten om opgeslagen gegevens van een gebruiker te verstrekken (artikel 54, tweede lid, Wiv 2017);
9. Het opdracht geven om medewerking te verlenen bij de ontsluiting van communicatie (artikel 57, tweede lid, Wiv 2017).

De rechtmatigheidstoets van de TIB omvat een beoordeling van enerzijds het beoogde effect van de inzet van bepaalde bijzondere bevoegdheden en anderzijds de inbreuk op de grondrechten die met de inzet van die bevoegdheid gepleegd wordt. Die moeten in balans zijn. Criteria die daarbij getoetst worden zijn de eerder genoemde eisen van noodzakelijkheid, proportionaliteit, subsidiariteit en zo gericht

mogelijk. Bij een onrechtmatigheidsoordeel van de TIB vervalt de door de betrokken minister verleende toestemming van rechtswege. Het staat de I&V-diensten dan vrij een nieuw, zij het aangepaste, verzoek ter toetsing in te dienen.

De TIB toetst jaarlijks ruim 2.000 verzoeken voor de inzet van bepaalde bijzondere bevoegdheden. De TIB publiceert jaarlijks een verslag met onder meer resultaten en bevindingen, waaronder het percentage van door de betrokken ministers onrechtmatig verleende toestemmingen voor de inzet van bijzondere bevoegdheden. Over de verslagperiode 2019/2020 oordeelde de TIB bij de AIVD in deze periode 1,7% en bij de MIVD 3,1% van het aantal door de betrokken ministers goedgekeurde aanvragen als onrechtmatig (TIB, 2020).

Klachtbehandeling CTIVD

Met de Wiv 2017 heeft de CTIVD een uitbreiding van taken gekregen met betrekking tot de behandeling van klachten en meldingen van misstanden.

Extra eisen voor internationale samenwerking

Voor het versterken en innoveren van de inlichtingenverwerving is de samenwerking met I&V-diensten van andere landen (verder te noemen 'partnerdiensten') volgens de I&V-diensten cruciaal. Van internationale samenwerking is onder meer sprake wanneer gegevens worden uitgewisseld met een partnerdienst, een gezamenlijke operatie wordt uitgevoerd of gezamenlijke trainingen worden gevolgd. Voor de I&V-diensten is juist het delen van inlichtingen belangrijk. Om relevante inlichtingen te kunnen blijven ontvangen, is het van belang ook zelf een professionele, snelle, betrouwbare en relevante partner te kunnen zijn die zelf ook relevante inlichtingen kan blijven delen. In de Wiv 2017 is de samenwerking met partnerdiensten uitgebreider geregeld dan in de Wiv 2002. Ten behoeve van de weging van partnerdiensten zijn in de wet samenwerkingscriteria vastgelegd.

Criteria voor toetsing internationale samenwerking

Artikel 88 lid 3 Wiv 2017 stelt de volgende criteria:

- a. de democratische inbedding van de dienst in het desbetreffende land;
- b. de eerbiediging van de mensenrechten door het desbetreffende land;
- c. de professionaliteit en betrouwbaarheid van de desbetreffende dienst;
- d. de wettelijke bevoegdheden en mogelijkheden van de dienst in het desbetreffende land;
- e. het door de desbetreffende dienst geboden niveau van gegevensbescherming.

Het resultaat van deze toetsing dient in een zogeheten wegingsnotitie per beoogde partnerdienst te worden vastgelegd en periodiek te worden geëvalueerd of als ontwikkelingen daartoe aanleiding geven. De samenwerking met een beoogde partnerdienst is vervolgens gebonden aan voorwaarden die strikter zijn naarmate de risico-inschatting hoger is. Hoe hoger het risico hoe strikter de voorwaarde(n) voor samenwerking zijn. Nieuw is dat de verstrekking van niet-geëvalueerde gegevens (veelal ruwe gegevens in bulk) aan partnerdiensten alleen mogelijk is na toestemming van de betrokken minister. Tevens bestaat de plicht om de CTIVD terstond te informeren als het gaat om gegevens die zijn verkregen met toepassing van de bevoegdheid tot OOG-interceptie.

Zorgplicht

Ten opzichte van de Wiv 2002 is nieuw dat de dienstleiding ervoor zorg dient te dragen dat de technische, personele en organisatorische maatregelen in verband met de verwerking van gegevens in overeenstemming zijn met wat bij of krachtens de wet is bepaald en dat ook blijven (*compliance*). Deze *zorgplicht* omvat mede het treffen van voorzieningen 'ter bevordering van de juistheid en volledigheid van de gegevens die worden verwerkt alsmede ter bevordering van de kwaliteit van de gegevensverwerking, waaronder begrepen de daarbij gehanteerde algoritmen en modellen'.¹⁰ Deze zorgplicht over gegevensverwerking vraagt een nieuwe functie van *compliance* op het gebied van gegevensverwerking binnen de I&V-diensten en scherpte op de naleving van de regelgeving over gegevensverwerking.

Toets op relevantie, vernietiging en bewaartermijn

Geheel nieuw in de Wiv 2017 is een aantal waarborgen bij de verwerking van gegevens. Volgens artikel 27 Wiv 2017 dienen gegevens die zijn verkregen door de uitoefening van bijzondere bevoegdheden zo spoedig mogelijk te worden beperkt tot die gegevens die relevant zijn voor het uitvoeren van de onderzoeksoopdrachten door de I&V-diensten. Gegevens waarvan is vastgesteld dat deze niet relevant zijn voor het onderzoek dienen terstond vernietigd te worden (in jargon het datareductiestelsel – DRS). Deze nieuwe onderzoekplicht op relevantie moet uiterlijk één jaar na de inzet van de bijzondere bevoegdheid uitgevoerd zijn (dit is maximaal één keer te verlengen met maximaal een half jaar). Voor gegevens die zijn vergaard uit OOG-interceptie geldt een uitzondering, deze dienen op relevantie te zijn beoordeeld na maximaal drie jaar.

Voor gegevens die zijn verkregen door de uitoefening van algemene bevoegdheden geldt een ander regime. Deze gegevens hoeven niet op relevantie te worden getoetst.

4.

Invloed Wiv 2017 op operationele slagkracht I&V-diensten

In dit hoofdstuk gaan we in op de centrale vraag van ons onderzoek: heeft de (implementatie van) de Wiv 2017 effect op de operationele slagkracht van de I&V-diensten en zo ja, welke? Uit ons onderzoek blijkt dat die invloed er is. In positieve zin zou die moeten liggen in de vergroting van het scala aan (techniek onafhankelijk) in te zetten bevoegdheden die de wet beoogt. Concreet: de mogelijkheid op de kabel te intercepteren zou de slagkracht van de I&V-diensten moeten vergroten. Uit ons onderzoek blijkt dat dit nog niet - met uitzondering van OOG-interceptie van zogeheten *snapshotdata* - is gebeurd sinds de wetswijziging.

Uit ons onderzoek blijkt dat de Wiv 2017 grote impact heeft (gehad) op de organisatie, de processen en de IT-systemen van de I&V-diensten. Dit heeft tot een 'inhaalslag' geleid in de bedrijfsvoering. De keerzijde is dat operationele teams – om de Wiv 2017 rechtmatig uit te voeren – veel administratieve lasten ervaren waardoor minder tijd overblijft voor het uitvoeren van onderzoek. Ook ondervinden zij beperkingen bij de inzet van bepaalde bevoegdheden en het adequaat internationaal handelen. Dit heeft een negatief effect op de inlichtingenpositie van de I&V-diensten. Deze lastenverzwaring hoort voor een deel bij de noodzakelijke professionalisering van een organisatie (Commissie Jones-Bos, 2021). Tot slot zien we dat implementatie meer werk (dan verwacht) vraagt van ondersteunende afdelingen als IT en juridische zaken. Dit is ten koste gegaan van het ontwikkel- en innovatievermogen en zet de toekomstbestendigheid van de I&V-diensten onder druk.

In dit hoofdstuk gaan we op de bovengenoemde elementen in. We beginnen met het nog niet inzetten van de interceptie op de kabel (§ 4.1) en laten zien dat de

implementatie van de Wiv 2017, niet uitsluitend voor kabel, impact heeft op de I&V-diensten. Die leidt tot een verbetering (§ 4.2), maar zet de organisatie in operationele zin onder druk (§ 4.3 en § 4.4). Niet alleen voor het hier en nu maar ook ten aanzien van het voorbereid zijn op de toekomst (§ 4.5).

4.1 Nog niet verzilverde winst in slagkracht

De nieuwe bijzondere bevoegdheid van OOG-interceptie op de kabel – waar de wetwijziging voor de I&V-diensten in belangrijke mate om te doen was – is 2 jaar na dato door allerlei juridische en technische complicaties nog niet (met uitzondering van OOG-interceptie van *snapshotdata*, zie hierna) ingezet. Hieraan liggen verschillende oorzaken ten grondslag.

4.1.1 Technische oorzaken

Interceptie op de kabel vergt investeringen in de (IT)-infrastructuur. Nederland kent een internationaal gezien unieke digitale infrastructuur met een veelheid aan kabels waarover door een groot deel van de wereld gecommuniceerd wordt. Deze rijkdom aan communicatiestromen en dus potentiële informatie stelt de I&V-diensten ook voor uitdagingen. Alles zien is technisch onmogelijk, ethisch onwenselijk en wettelijk onrechtmatig. Het vergt een keuze uit vele opties die, gegeven het wettelijk kader en de in de Geïntegreerde Aanwijzing gestelde opdrachten, zo strategisch mogelijk moet worden gemaakt.

Dit staat nog los van alle technische investeringen die vervolgens moeten worden gedaan (opbouw van een informatieketen, zorgen voor opslag van data) en van het regelen van juridische randvoorwaarden in de vorm van contracten met derden. Om toegang tot de kabels mogelijk te maken, geldt een medewerkingsplicht voor aanbieders van communicatiediensten.

4.1.2 Juridische oorzaken

Naast de technische keuzes en investeringen speelt volgens de I&V-diensten ook de Wiv 2017, dan wel de interpretatie daarvan, een rol in het nog niet kunnen toepassen van kabelinterceptie. Weliswaar is de intentie van de wet steeds ‘techniek onafhankelijkheid’ geweest, maar is er geredeneerd vanuit de stand van de techniek destijds. Dat wil zeggen, het toenmalige internetlandschap en de toenmalige stand van data-gebruik. Beide hebben sindsdien een vlucht genomen. De wet en met name de praktijkvoorbeelden in de memorie van toelichting van de Wiv 2017 waren op het moment van het schrijven van de wet feitelijk al verouderd. Gevolg hiervan is dat de toets op rechtmatigheid door de TIB, kijkend naar de wet en deze voorbeelden, volgens de

I&V-diensten gebaseerd is op een realiteit die niet meer actueel is. De Algemene Rekenkamer heeft geen oordeel over verschillen in interpretatie van de Wiv 2017.

Met het aanvragen van de benodigde goedkeuringen voor de inzet van kabelinterceptie is eind augustus 2018 door de I&V-diensten een start gemaakt, deze waren half oktober 2018 klaar om ingediend te worden. De aanvragen zijn eind oktober 2018 bij de TIB ingediend. Eind 2018 werden door de TIB de aanvragen van zowel de AIVD als de MIVD niet rechtmatig geacht. De TIB achtte de aanvragen voor de inzet van deze bevoegdheid onvoldoende gericht en niet proportioneel.

Van de kant van de TIB werd de suggestie gedaan de toestemmingsaanvragen voor *search* gericht op interceptie en de aanvragen voor de inlichtingenteams, los te koppelen. Onder een toestemmingsaanvraag voor *search* gericht op interceptie kunnen *snapshots* worden genomen van de data. *Snapshots* heeft als doel interceptie te richten tot alleen die datastromen waarvan de verwachting bestaat dat ze bruikbaar zijn voor beantwoording van de onderzoeksvragen uit de onderzoeksopdrachten. Door eerst een *search* gericht op interceptie uit te voeren kan meer nauwkeurig bepaald worden welke gegevensstromen mogelijk bijdragen aan de opdracht en welke niet. Hiermee zou het makkelijker worden om aan het gerichtheids criterium te voldoen.

De *snapshot*-aanvraag van de AIVD is eind januari 2019 voor toetsing door de TIB ingediend (de aanvraag van de MIVD volgde in februari 2019). De TIB heeft in drie rondes aanvullende schriftelijke vragen gesteld en achtte het *snapshots* in april 2019 rechtmatig. Dit vormde het startsein voor het bouwen van de keten om van de data van de kabel te komen tot voor de I&V-diensten bruikbare data. Dat is technisch complex en dus niet in een paar maanden geregeld. In december 2019 was een tijdelijke verbinding gerealiseerd, maar in de daarop volgende twee maanden bleken er toch niet voorziene zaken mis te lopen. Begin januari 2020 bleek dat de aanvraag in februari zou verlopen waarop een verlengingsaanvraag in gang moest worden gezet bij de TIB. Deze aanvraag is in eerste instantie door de TIB niet rechtmatig bevonden, waarna de I&V-diensten een aangepast verlengingsverzoek indienden dat in maart 2020 wel rechtmatig werd geacht.

Begin april 2020 zijn *snapshotdata* binnengehaald. Het is de I&V-diensten nog niet gelukt genoemde bevoegdheid volledig in te zetten. Aansluitend hierop is het proces gestart ter voorbereiding op het indienen van een toestemmingsaanvraag voor de inlichtingenteams. Het daadwerkelijk indienen hiervan wordt in de eerste helft van 2021 verwacht.

4.2 Implementatie wetgeving vergt aanpassing interne organisatie

De nieuwe bevoegdheden (met als voornaamste maar niet als enige de kabelinterceptie) en de extra waarborgen ten aanzien van de verwerving en verwerking van gegevens hebben grote impact hebben op zowel de structuur, processen als de IT-systemen van de I&V-diensten.

Implementatie van nieuwe wetgeving vraagt vertaling daarvan in voorschriften en regels en organisatorische aanpassingen in bedrijfsprocessen, procedures en handboeken. Dit dient ook in technische zin vertaald te worden door aanpassing van bestaande applicaties dan wel nieuw te ontwikkelen applicaties en systemen. Toepassing hiervan op de praktijk van alledag vraagt ten slotte om voorlichting en opleiding van medewerkers en monitoring op naleving (interne *control*).

Een voorbeeld van waar de implementatie van nieuwe bevoegdheden en waarborgen om nieuwe processen en procedures vraagt is de rechtmatigheidstoets van de TIB. Daarnaast zorgt de Wiv 2017 voor nieuwe, langere, interne besluitvormingsprocedures voor de inzet van bevoegdheden die niet voor een toets aan de TIB voorgelegd hoeven te worden. Met de Wiv 2017 is het aantal bevoegdheden, waarvoor ministeriële toestemming en toestemming op het niveau van de dienstleiding nodig is, groter geworden. Aanpassingen van processen en procedures geldt eveneens voor de introductie van het stelsel van zorgplicht, datareductie en het voldoen aan de waarborgen voor internationale samenwerking. Vastlegging dient geregeld te worden, de eerder genoemde wegingsnotities moeten opgesteld en toepassing van beide moet worden gecontroleerd.

Praktijkvoorbeeld aanpassing interne organisatie

Van onze teamselectie maakten ook de Inlichtingendiensten (ID's) onderdeel uit die fysiek en beheersmatig zijn ondergebracht bij de politie. Zij werken qua inhoud en procedures volledig voor en onder gezag van de AIVD. Feitelijk kunnen ID's gezien worden als 'AIVD-teams op locatie' (vooruitgeschoven posten). Deze samenwerkingsrelatie is vastgelegd in artikel 91 Wiv 2017. De ID's maken integraal gebruik van de systemen van de AIVD, hetgeen betekent dat ook zij *Wiv-compliant* moeten werken (voor de Wiv 2017 werkten de ID's in de systemen van de politie, en werden bestanden in deze systemen bewaard). Dit heeft gevolgen voor de vastlegging, het documenteren, het relevant verklaren en het bewaren en vernietigen van data. De werkzaamheden onder de Wiv

2017 – met name het schrijven van de aanvragen voor de inzet van bijzondere bevoegdheden – vragen om ander gekwalificeerd personeel. Door de implementatie van de Wiv 2017 is de zogeheten scanfunctie van de ID's onder druk komen te staan. De scanfunctie is het in de regio of op het taakveld signaleren van mogelijke dreigingen tegen de nationale veiligheid. Dit is een kerntaak van de ID's aangezien de AIVD hierin niet zelf kan voorzien. Er zijn ID's die deze taak de afgelopen twee jaar niet hebben kunnen uitvoeren. Dit heeft als mogelijk effect dat potentiële dreigingen voor de nationale veiligheid over het hoofd zijn gezien of dat een ID daar pas later in de tijd naar heeft kunnen kijken.

Daarnaast heeft de implementatie, ook los van de kabelinterceptie, vergaande technische implicaties. Met name ten aanzien van de IT-infrastructuur. Zo is in voorgaand hoofdstuk beschreven dat data die worden verworven door middel van bijzondere bevoegdheden zo spoedig mogelijk dienen te worden beoordeeld op relevantie voor de onderzoeken van de I&V-diensten en zo nodig te worden vernietigd. Dit is complex omdat sprake is van een grote verscheidenheid aan inzet, er verschillende soorten data zijn en allerlei verschillende manieren en systemen om deze op te slaan. Ieder stukje data zal een 'label' moeten krijgen waaraan allerlei eigenschappen of waarden zijn toegekend waarmee het mogelijk is de data in de verschillende systemen te achterhalen en te wijzigen of te vernietigen (*data-lineage*). Immers, als data in één applicatie (niet-)relevant worden verklaard en deze data bevindt zich op meerdere plekken, dan moet de beoordeling ook daar doorgevoerd worden. Vervolgens vraagt dit om koppelingen tussen dit systeem en onderliggende applicaties, verwerking van gegevens en *labeling* van wat waar, wanneer vandaan komt, van wie het is en wanneer het moet worden verwerkt of verwijderd.

Al deze aanpassingen zijn nodig en dienen een duidelijk doel; opereren in lijn met de Wiv 2017 en dus in lijn met hetgeen de wetgever heeft bepaald gegeven de balans tussen het beschermen van de collectieve veiligheid en de persoonlijke vrijheid. In het beste geval gaat het om aanpassingen die weliswaar structureel van aard zijn, maar slechts tijdelijk (incidenteel) om extra inzet van mensen en middelen vragen. Een korte extra inspanning die verder leidt tot wetsconforme en kwalitatief goede uitvoering. We zien dat op een aantal aspecten terug. De implementatie van de Wiv 2017 heeft, naast de conform de wet gevraagde bescherming ten aanzien van de privacy, geleid tot kwaliteitsverbeteringen en verdere professionalisering van beide organisaties. Ook de CTIVD heeft dit in haar voortgangsrapportages vastgesteld.

De implementatie van waarborgen als zorgplicht en datareductie heeft geleid tot verdere professionalisering, het beter beschrijven van processen, meer aandacht voor informatiemanagement en toegenomen doelgerichtheid bij de inzet van bijzondere bevoegdheden. Bij beide organisatie is de afgelopen twee jaar de nadruk gelegd op *Wiv-compliance*. Bij de AIVD geeft de Centrale Staf samen met de *compliance* functionarissen in de decentrale staven en afdelingen hieraan vorm en inhoud. De MIVD kent sinds medio 2019 een *Compliance Office* en heeft onlangs, net als de AIVD, het *three lines of defence* model ingericht als waarborg voor het duurzaam *Wiv-compliant* werken. De werking hiervan moet zich nog bewijzen.

Met de Wiv 2017 zijn met de extra rechtmatigheidstoets door de TIB door de wetgever extra waarborgen in het leven geroepen ten aanzien van de inzet van bijzondere bevoegdheden. Dit legde met name bij de AIVD een achterstand in kwaliteit van de motivering van aanvragen voor de inzet van bijzondere bevoegdheden bloot die inmiddels is gerepareerd. Die verbetering werd ingegeven door invoering van interne procedures ter voorbereiding op de rechtmatigheidstoets door de TIB. Zo is bij de AIVD de interne besluitvorming, voorafgaand aan de toets door de minister van BZK en de TIB, uitgebreid met een extra toets op de aanvragen door de eigen juristen. Bij de MIVD was de kwaliteit van de aanvragen, zo blijkt ook uit de eerste rapporten van de TIB, al meer op peil.¹¹ Ook uit het Jaarverslag 2019/2020 van de TIB blijkt dat de kwaliteitsverbetering van de verzoeken van de AIVD zich heeft doorgezet. Bij beide diensten is het aantal onrechtmatigheden inmiddels fors gedaald (TIB, 2020).

De voorwaarden waaronder internationale samenwerking tot stand komt en plaatsvindt zijn door de Wiv 2017 verhelderd en aangescherpt. Na de inwerkingtreding van de Wiv 2017 moest het opstellen van de eerder genoemde 'wegingsnotities' die ten grondslag liggen aan internationale samenwerking, versneld worden uitgevoerd als gevolg van de uitkomsten van het raadgevend referendum (zie hoofdstuk 6). Het kabinet besloot de termijn voor de afronding van deze wegingsnotities in te korten tot 1 januari 2019. Voorafgaand aan de Wiv 2017 werd door de I&V-diensten wel gewogen in internationale samenwerking, maar op een andere wijze.

4.3 Gevolgen voor handelen operationele teams

Aanpassingen in processen en procedures, zeker waar dit gaat om een extra stap, kunnen tot tijdverlies leiden. We zien dat de in het onderzoek betrokken operationele teams veel administratieve handelingen voortvloeiend uit de rechtmatige toepassing van de Wiv 2017 ervaren. Dit gaat ten koste van tijd die beschikbaar is voor hun effectieve inzet binnen het inlichtingenproces. Wij geven in deze paragraaf daarvan

een aantal voorbeelden. Voor een deel ligt de administratieve lastendruk niet alleen aan de Wiv 2017, maar ook aan de eigen inrichting van processen. We weten niet hoeveel tijd hiermee exact gemoeid is. Wegens gebrek aan informatie uit tijdschrijven kunnen de I&V-diensten dit niet volledig en betrouwbaar onderbouwen.

4.3.1 Datareductie

Zoals aangegeven stelt de Wiv 2017 beperkingen aan het verwerven van data. Gegevens die zijn verkregen door de uitoefening van bijzondere bevoegdheden moeten beperkt worden tot de voor het onderzoek relevante gegevens. Alles wat niet relevant is, dient terstond vernietigd te worden. Uit ons onderzoek komt naar voren dat het verrichten van deze datareductie op de werkvloer van beide diensten nog geen automatisme is. Naast de tijd die het kost, is sprake van onhelderheid voor de toepassing van de Wiv 2017. Zo laat de Wiv 2017 interpretatieruimte ten aanzien van het niveau waarop een relevantiebeoordeling moet plaatsvinden; beoordeel je een bestand van duizenden telefoonnummers bijvoorbeeld per telefoonnummer of pas je een selectie hierop toe? Het eerste is praktisch ondoenlijk of tijdrovend, het tweede laat ruimte 'niet relevante' nummers te behouden. De I&V-diensten en de CTIVD kijken op dit punt verschillend tegen de wet aan. Daarnaast eist de Wiv 2017 dat dit 'zo spoedig mogelijk' moet worden gedaan wat de relevantiebeoordeling op de werkvloer onder druk zet en vooral bij bulkdatasets een uitdaging is.

De uitgangssituatie voor de AIVD is bovendien zodanig dat er veel systemen naast elkaar bestaan waardoor *data-lineage* nog niet optimaal is. De implementatie van datareductie is bij de AIVD, door de interpretatieruimte maar ook de (technische) complexiteit ervan, dan ook nog niet volledig afgerond. Op beleid en techniek zijn stappen gezet, maar de praktijk voelt 'zich vooralsnog niet voldoende geëquipeerd (...) om te voldoen aan de vereisten van datareductie', concludeerde de AIVD in een interne rapportage al in december 2019. Dit beeld wordt bevestigd door de teams die we gesproken hebben.

Voor de MIVD is de implementatie van datareductie (eveneens) een behoorlijke opgave. De IT-systemen en -applicaties konden wel beoordelen of labelen, maar niet wat betreft de door de Wiv 2017 vereiste specifieke *labeling*. Die functionaliteit moest nog ontwikkeld worden. Deze *labeling* gebeurde en gebeurt bij de MIVD bovendien voor een deel nog handmatig. Dit kost de operationele teams veel tijd en is foutgevoelig. Daarnaast is ook hier de *data-lineage* nog niet optimaal doordat elk operationeel team over eigen data beschikken. De implementatie van datareductie is ook bij de MIVD nog niet afgerond. Het bestaande IT-landschap is niet geschikt om de gewenste wijzigingen door te voeren en een nieuw geschikt IT-landschap is (nog)

niet beschikbaar. Vooral door de gezamenlijke teams en de MIVD teams wordt het niet op elkaar aansluiten van systemen tussen beide I&V-diensten opgeworpen als problematisch. De vraag speelt op wie de eigenaar is, er zijn verschillende procedures en er is risico van data-duplicatie en dubbel werk.

Mede doordat deze functionaliteit nog in ontwikkeling is, legt het toepassen van datareductie inmiddels structureel beslag op de tijd van operationele teams van beide diensten. Ook is het meeschrijven door operationele teams aan beleid en meedenken over ondersteunende IT-oplossingen voor datareductie nog niet ten einde. Bij meerdere functies binnen een team gaat dit ten koste van tijd voor het doen van onderzoek.

4.3.2 Inzet bijzondere bevoegdheden

Een ander aspect van de Wiv 2017 waar de teams in de praktijk tegenaan lopen, is de inzet van bijzondere bevoegdheden. Niet omdat het belang van de toetsing op rechtmatigheid door de TIB op zichzelf in twijfel wordt getrokken maar omdat ook hier tijdsverlies ervaren wordt. Het aanvraagproces van bijzondere bevoegdheden onder de Wiv 2017 is vanwege de rechtmatigheidstoets door de TIB langer en complexer dan onder de Wiv 2002. Bij een gebrek aan een uitvoeringstoets was dit door de I&V-diensten niet eerder onderkend. Oorzaken zijn de tijd die gemoeid is met die rechtmatigheidstoets dan wel de accordering van de eigen dienstleiding, de discussies met de TIB over bepaalde aanvragen als ook de interne accordeerlijn voorafgaand aan de rechtmatigheidstoets door de TIB. Soms wordt een aanvraag (en bijbehorende inzet) achterwege gelaten omdat een operationeel team vooraf inschat dat er niet snel genoeg een rechtmatig oordeel van de TIB komt. Zeker de operationele teams die met meer strategisch onderzoek (zoals cyber- en landenonderzoek) bezig zijn, zien af van inzet en doen dan geen (wettelijk geregelde) spoedaanvraag. Dit is een uitzonderlijke route waarmee de I&V-diensten terughoudend omgaan. Deze terughoudendheid wordt van belang geacht, zodat de I&V-diensten ervan verzekerd zijn dat de betrokken minister en de TIB instemmen op het moment dat een casus écht spoed heeft. Wanneer de TIB achteraf constateert dat spoed niet aan de orde was, bestaat de mogelijkheid dat alle opbrengst uit de inzet van de bijzondere bevoegdheid vernietigd moet worden.¹²

Praktijkvoorbeelden aanvraagproces bijzondere bevoegdheden

1. Een team wilde de hackbevoegdheid inzetten op een organisatie in het buitenland om achter cruciale informatie te komen. De aanvraag daarvoor werd door de TIB herhaaldelijk afgewezen vanwege onvoldoende gerichtheid. Tegelijkertijd is er een belangrijke ontwikkeling in het buitenland dat

het belang van onderzoek in het kader van de nationale veiligheid onderstreept. Hierdoor ziet het betreffende team af van twee andere aanvragen voor de inzet van de hackbevoegdheid omdat die van eenzelfde aanpak uitgaan en dus vermoedelijk ook niet zullen worden goedgekeurd.

2. Een team ondervindt hinder van interne terughoudendheid in het doen van aanvragen. In reactie op een concrete dreiging wilde dit team een telefoontap en een hack in gang zetten. Omdat de aanvraag op de tap werd afgekeurd trok de Afdeling Juridische Zaken van de I&V-dienst de aanvraag op de hack in. Na overleg met het team is de aanvraag op de hackbevoegdheid alsnog ingediend en door de TIB goedgekeurd. Door deze gang van zaken was 1,5 maand vertraging opgelopen.
3. In een ander geval zag een team af van een aanvraag op een interessant, maar niet 'gevaarlijk' doelwit dat ons land zou bezoeken omdat de tijdsperiode (een week) voor het inreizen volgens het team te kort was om de aanvraag goedgekeurd te krijgen.

De AIVD geeft op basis van een eigen analyse aan dat de doorlooptijd voor de aanvraag van de inzet van bepaalde bijzondere bevoegdheden 3 tot 6 werkdagen langer is dan onder de Wiv 2002. Tijd gaat volgens de teams op aan een door de TIB verlangde technische toelichting op de aanvragen. Dit geldt vooral voor de inzet van de hackbevoegdheid. Een ander door de operationele teams veel aangedragen punt is het aanvragen van verlengingen van goedgekeurde aanvragen. Dergelijke aanvragen hebben in de regel een looptijd van drie maanden en nagenoeg ieder team start halverwege die looptijd, dus na een week of zes, met het aanvragen van een verlenging. De aanvraag betreffende het opvragen van verkeersgegevens (artikel 55 Wiv 2017) wordt weliswaar niet door de TIB getoetst, maar moet door de Wiv 2017 eerst worden goedgekeurd door de dienstleiding van de I&V-diensten (Directeur-Generaal van de AIVD respectievelijk Directeur van de MIVD) wat leidt tot een verdubbeling van doorlooptijd.¹³ Onder de Wiv 2002 was geen toestemmingsvereiste op dit niveau van toepassing. Het is een veel ingezette bevoegdheid. Uit de jurisprudentie blijkt dat het opvragen en analyseren van verkeersgegevens een ernstige inbreuk op de persoonlijke levenssfeer van de betrokkenen oplevert. Deze gegevens kunnen inzicht geven in de dagelijkse gewoonten, verblijfplaats en sociale netwerken.

Besluitvorming door de TIB vindt volgens de TIB zelf vaak binnen 48 uur plaats. 95% van het aantal verzoeken wordt in dezelfde week van binnenkomst afgewikkeld. Volgens de I&V-diensten is dit een week of langer. De TIB streeft in het operationele belang van de diensten niet alleen een kwalitatief goede toetsing na maar ook een

snelle toetsing. Ten aanzien van spoedaanvragen wijst de TIB er op dat deze aanvragen slechts bij uitzondering als onrechtmatig worden beoordeeld.¹⁴ De Commissie Jones-Bos moedigt in haar rapport de I&V-diensten aan om in specifieke situaties minder terughoudend te zijn in het gebruik van de spoedprocedure. Daarnaast ziet de commissie enerzijds een belangrijke waarborg in het omschrijven van technische risico's en het betrekken van deze risico's in de wegging door de TIB. Anderzijds erkent de commissie dat dit op gespannen voet kan staan met de "dynamische en complexe uitvoering van de hackbevoegdheid". De commissie beveelt aan in de toelichting op de wet uit te leggen dat in bepaalde situaties, met name waar het eerste toestemmingsaanvragen voor nieuwe operaties betreft, een mindere mate van detail in de omschrijving van de technische risico's zou kunnen volstaan (Commissie Jones-Bos, 2021).

4.3.3 Internationale samenwerking

Bij internationale samenwerking zien we dat de introductie van wegingsnotities, door nieuwe vereisten ten aanzien van het delen van persoonsgegevens, heeft geleid tot een langere interne accordeerlijn. Het eindoordeel over het al of niet delen van geëvalueerde persoonsgegevens is bij de AIVD gekoppeld aan de accordeerlijn voor de daadwerkelijke samenwerking. Het hoofd van de AIVD heeft mandaat om toestemming te verlenen voor het aangaan van een samenwerkingsrelatie met partnerdiensten, tenzij het gaat om een partnerdienst waarmee samenwerking slechts onder strikte voorwaarden mogelijk is.¹⁵ In dat geval blijft de goedkeuring voor het aangaan van de samenwerkingsrelatie aan de minister van BZK.

De Commissie Jones-Bos geeft in haar evaluatierapport eveneens aan dat de introductie van de wegingsnotities een extra administratieve last legt bij de diensten. Met de inwerkingtreding van de Wiv 2017 moesten in korte tijd voor de meest hechte samenwerkingsrelaties wegingsnotities zijn opgesteld. Dit opstellen en het up-to-date houden van deze notities kost de diensten volgens de commissie, veel capaciteit (Commissie Jones-Bos, 2021). Uit ons onderzoek blijkt dat dit vooral voor de AIVD op gaat en, voor wat betreft operationele inzet, met name in de fase waarin de wegingsnotities moesten worden opgesteld (dus incidenteel van aard is geweest).

4.4 Gevolgen voor inlichtingenpositie

De operationele slagkracht van de I&V-diensten komt tot uiting in de inlichtingenpositie die zij innemen op een bepaald onderzoeksterrein. In het voorgaande kwam naar voren dat operationele teams soms afzien van de aanvraag tot het inzetten van bijzondere bevoegdheden. Ook is het bediscussiëren van die aanvraag met de TIB benoemd. Volgens de door ons gesproken teams leidt dit in de praktijk tot een beperking van het scala in te zetten middelen, de 'inlichtingenmiddelenmix' is

daardoor niet optimaal. Dit maakt onderzoeken teveel afhankelijk van één of meerdere bronnen. Dit kan vooral nadelige gevolgen hebben wanneer het gaat om het in kaart brengen van nieuwe of verborgen dreiging of het verkrijgen van strategische posities om zich op toekomstige ontwikkelingen te kunnen voorbereiden (anticiperend vermogen).

4.4.1 Gevolgen voor strategisch onderzoek en nieuwe of verborgen dreigingen

We constateren dat de Wiv 2017 ten aanzien van strategisch onderzoek (en de inzet van bijzondere bevoegdheden hiervoor) door de I&V-diensten en de TIB verschillend geïnterpreteerd worden. Dit heeft gevolgen voor de inzet van bijzondere bevoegdheden door de I&V-diensten. De Commissie Jones-Bos stelt dat de wet weliswaar voor strategisch onderzoek ruimte biedt, maar hierover onvoldoende expliciet is (Commissie Jones-Bos, 2021).

Strategisch onderzoek

Bij strategisch onderzoek gaat het de I&V-diensten om het verkrijgen van (of behouden van) inlichtingenposities met een complex en meerjarig karakter die bijdragen aan meerdere onderzoeksopdrachten. Vaak is bij dit onderzoek sprake van internationale samenwerking en is de inlichtingenpositie niet te verkrijgen met reguliere middelen. Dit onderzoek kan jarenlange inzet vergen van diverse (bijzondere) bevoegdheden, zoals menselijke bronnen, hacks of interceptie. Op het moment van het onderzoek is van een concrete dreiging soms nog geen sprake.

De wijze van toetsing door de TIB op het gerichtheids criterium is niet verenigbaar met strategisch onderzoek. Dit resulteert bij de rechtmatigheidstoets van de TIB tot afwijzingen, aanvullende voorwaarden en vragen naar details, waardoor vertraging optreedt, aldus de I&V-diensten. Het gerichtheids criterium is in het geval van ongekende dreiging per definitie lastig te preciseren (het onderzoek is juist nodig om richting te verkrijgen omdat die op voorhand niet evident is).

De TIB toetst de aanvragen voor de inzet van bijzondere bevoegdheden aan de Wiv 2017 en vult het gerichtheids criterium enger in dan de I&V-diensten. Wij doen hierover geen uitspraak. De Commissie Jones-Bos geeft aan begrip te hebben voor de aarzelingen die de TIB soms heeft bij het afwegen van de reikwijdte van dergelijke potentieel gevoelig onderzoek (Commissie Jones-Bos, 2021). Het feit dat aanvragen soms in- en extern bediscussieerd moeten worden, tijd kosten en soms omwille van

onvoldoende gerichtheid door de TIB worden afgekeurd, werkt naar de mening van operationele teams demotiverend. Het zou leiden tot een verlies aan creativiteit, het missen van (tijdelijke) kansen en flexibiliteit binnen het inlichtingenproces ten behoeve van de nationale veiligheid. Dit heeft tot gevolg dat de inlichtingenposities van de in het onderzoek betrokken operationele teams met de komst van de Wiv 2017 zijn beperkt. In veel gevallen gaven deze teams aan dat weliswaar geleverd is wat gevraagd werd, maar dat dit wel met extra capaciteit is bereikt. Was dit niet gebeurd, dan waren de inlichtingenposities verslechterd.

4.4.2 Gevolgen voor gebruik van bulkdata

Ook beleid ten aanzien van het gebruik van bulkdata is door interpretatieverschillen in beweging. Bulkdata stellen de I&V-diensten in staat om bredere patronen en netwerken te onderkennen. De gerichtheid bij verwerving van data in bulk is niet altijd helder. Ook de Commissie Jones-Bos stelt dat hoewel bulkdata volgens de wet zo gericht mogelijk verworven moeten worden, het van tevoren niet altijd bekend is welke specifieke gegevens uit bulkdata van belang zullen zijn (Commissie Jones-Bos, 2021).

Toepassing van datareductie op bulkdata leidt tot complicaties en discussies tussen de I&V-diensten en de toezichthouder (CTIVD, 2019a). Dit betekent dat op het eerste gezicht niet relevante informatie toch relevantie heeft wanneer ze in samenhang wordt gezien. Ook kunnen nu niet relevante gegevens in de toekomst relevant zijn omdat nieuwe informatie bekend wordt die met de informatie uit de bulkdataset verrijkt kan worden. De I&V-diensten staan terughoudend tegen vernietiging van dergelijke sets, omdat die mogelijk informatie bevatten over nieuwe of verborgen dreigingen. De Wiv 2017 heeft ervoor gekozen om de toepassing van deze bevoegdheden te koppelen aan de hoogste waarborgen, te weten toestemming van de betrokken minister met rechtmatigheidstoets door de TIB.

Ten aanzien van de verwerking van bulkdata hebben de betrokken ministers najaar 2020 een tijdelijke regeling opgesteld, vooruitlopend op de wetsevaluatie. Naarmate de privacy-inbreuk groter wordt, wordt de toegang tot de gegevens aan strengere voorwaarden verbonden en wordt vaker getoetst of de gegevens moeten worden verwijderd. De minister beslist en de CTIVD wordt geïnformeerd over de categorisering en de daarbij behorende waarborgen van de bulkdatasets alsmede over de eventuele verstrekking van de bulkdataset.¹⁶

De Commissie Jones-Bos gaat in haar eindrapport uitgebreid in op de knelpunten met betrekking tot bulkdata. Ze onderschrijft het belang van bulkdata voor de

taakuitvoering van de I&V-diensten maar onderkent ook de gevoelige aard ervan met het oog op privacy. Volgens de commissie is de wet qua waarborgen te veel gericht op de bevoegdheid waarmee gegevens worden verworven en spreekt de wet alleen van bulk in het kader van OOG-interceptie. Daardoor is zowel de bulkverwerving als de daaropvolgende verwerking in de wet niet uniform geregeld en onvoldoende voorzienbaar. De aanbevelingen van de commissie richten zich op het vergroten van uniformiteit en voorzienbaarheid bij verwerving van bulkdata. Daarnaast beveelt de commissie een passende invulling van het gerichtheidsvereiste aan (Commissie Jones-Bos, 2021).

4.4.3 Gevolgen voor internationale samenwerking

In internationaal handelen is de positie van de I&V-diensten van groot belang. Met de wegingsnotities en de daaraan gekoppelde procedures zijn ook hier de snelheid van handelen en de flexibiliteit volgens de I&V-diensten onder druk komen te staan. Dat is een belemmering voor internationale samenwerking. Kenmerkend voor de samenwerking met een partnerdienst is een onderlinge balans tussen verschaffen van informatie en het verkrijgen er van. Deze zogeheten *quid pro quo* balans is hierbij elementair.

Veel operationele teams ervaren in het werk vanwege tijdsverlies hinder van het gebruik van wegingsnotities of de procedures die daaruit voortvloeien. Zo wordt de interne accordeerlijn wanneer persoonsgegevens gedeeld moeten of kunnen worden (in het geval van samenwerking met een partnerdienst die onder aanvullende of strikte voorwaarden valt) als tijdrovend ervaren. Goedkeuring van de betrokken minister kost gemiddeld 1,5 week à 2 weken. Dit zorgt voor vertraging maar maakt ook dat de positie van de I&V-diensten in internationaal opzicht beïnvloed kan worden.

Praktijkvoorbeelden internationale samenwerking

1. Een team kreeg een melding van een concrete dreiging in het buitenland via een partnerdienst en de vraag of een doelwit bekend was bij de AIVD. Om deze vraag te beantwoorden, is onder de Wiv 2017 toestemming van het hoofd van de dienst nodig, de partnerdienst is namelijk gekwalificeerd als dienst waarmee samenwerking slechts onder strikte voorwaarden mogelijk is. In de tijd die intern nodig was om akkoord te krijgen, was het doelwit al opgepakt.
2. Een ander voorbeeld betreft een strategisch relevant multilateraal samenwerkingsverband waarin één van de I&V-diensten participeert. Gaandeweg de operatie moet de betreffende dienst de inzet van de bevoegdheid verlenen. Dit gaat mis, de verlenging wordt onrechtmatig beoordeeld en een

nieuwe aanvraag is nodig. Dit herhaalt zich een paar keer, leidt tot grote vertraging en op enig moment tot tijdelijke onderbreking van de samenwerking. De betrokken partnerdiensten ervaren de samenwerking met de Nederlandse I&V-dienst daarom als risicovol.

Het instrument 'wegingsnotitie' is overigens niet algemeen gebruikelijk in internationale samenwerking. Niet alle partnerdiensten zijn verplicht, alvorens zij een samenwerking aangaan, de buitenlandse partner te wegen. De Commissie Jones-Bos onderstreept in dit verband de voorbeeldrol van de Nederlandse I&V-diensten (Commissie Jones-Bos, 2021).

Dit ervaren tijdsverlies werpt in sommige gevallen zijn schaduw vooruit. Voordat informatie over en weer verstrekt kan worden, gaan teams na of het de moeite wel loont gezien de te doorlopen interne procedures. In bepaalde gevallen is die kostenbaten afweging negatief ook al is de informatie, weliswaar niet cruciaal, wel van belang voor de partnerdienst, de dienst zelf of voor toekomstige samenwerking.

4.4.4 Gevolgen voor OOG-interceptie op de ether

Naast dat de winst uit kabelinterceptie nog niet is geëffectueerd (zie §4.1) missen met name strategische teams van de AIVD ook de opbrengst uit OOG-interceptie op de ether, een bijzondere bevoegdheid die al onder de Wiv 2002 bestond. Selectie van de data bleek de afgelopen 2 jaar – enkele uitzonderingen daargelaten – veelal vanwege technische redenen niet mogelijk. Van verkregen inlichtingen uit de OOG-interceptie op de ether heeft gedurende 2 jaar slechts één team kunnen profiteren. De MIVD heeft deze bevoegdheid – vanwege een ander verwerkingssysteem – wel voor inzet tot haar beschikking gehad, zij het met een verhoging van de administratieve werklast.

4.5 Verdringingseffecten

Teams ervaren ook een verlies aan ondersteuning, van met name IT-ers en juristen, die van belang is voor hun effectiviteit. We gaven al aan dat de implementatie van bepaalde bevoegdheden en waarborgen impact heeft op de IT-infrastructuur. Die infrastructuur alsmede de (schaarse) medewerkers die daarvoor kwalitatief en kwantitatief beschikbaar zijn, moeten dat op kunnen vangen. We zien dat dit bij beide I&V-diensten gevolgen heeft voor de operationele teams. Door de inzet op *Wiv-compliance* (met name op datareductie) door ondersteunende afdelingen als IT, worden de door de operationele teams gewenste IT-ontwikkelingen ten behoeve van

het operationele proces (bijvoorbeeld de ontwikkeling van bepaalde applicaties, zie hierna) niet of met grote vertraging doorgevoerd. Een zelfde effect is te zien op de juridische staven met name wanneer het gaat om hun betrokkenheid bij de aanvragen voor de inzet van bijzondere bevoegdheden. Juristen schrijven mee en bespreken issues met de TIB. Ook IT-kennis wordt betrokken bij de aanvragen die meer technisch van aard zijn.

De AIVD heeft in 2019 zelf in kaart gebracht welke effecten de implementatie van de Wiv 2017 had voor de organisatie. Daaruit kwam ten aanzien van de invoering van het zorgplichtstelsel (inclusief datareductie), naar voren dat die effecten 'aanzienlijk' waren voor met name de ondersteunende IT-diensten. Er wordt een 'significant' deel van de capaciteit voor ingezet en die is daarmee niet beschikbaar voor het ondersteunen van het inlichtingenproces. Zo wordt ruim een kwart van de totale IT-ontwikkelcapaciteit die beschikbaar is binnen de dataorganisatie voor ontwikkeling en beheer van IT-applicaties, ingezet ten behoeve van de Wiv 2017, in het bijzonder de ontwikkeling van datareductie. Dit betreft zowel incidentele (eenmalige) als structurele inzet.

We hebben vastgesteld dat dit heeft geleid tot een lijst van, al dan niet tijdelijk, 'on hold' gezette IT-projecten die bijvoorbeeld gericht zijn op bronontsluiting, generieke zoek- en analysefunctionaliteiten voor bewerkers, specifieke applicaties voor data-analisten en vernieuwing op audio- en videovoorzieningen. Ten tijde van ons onderzoek werden deze projecten langzaam weer opgepakt en ter beschikking van de medewerkers gesteld.

We hebben ook vastgesteld dat sommige, goed gebruikte, applicaties worden uitgefaseerd omdat ze niet *compliant* zijn met de Wiv 2017. Vervolgens kost de ontwikkeling van een alternatief veel tijd en menskracht en blijkt dit alternatief wanneer het eenmaal afgeleverd wordt, op zijn best dezelfde functionaliteit te hebben als de oorspronkelijke. Uit ons onderzoek blijkt dat de IT-units van de I&V-diensten sinds de implementatie van de Wiv 2017 vooral bezig met datareductie en *Wiv-compliance* zijn. Soms wordt de ontwikkeling van applicaties dan maar door anderen ter hand genomen. Dit is enerzijds een snelle oplossing (gezien achterstanden bij IT-units), maar anderzijds geen structurele. Werken aan deeloplossingen (ook wel 'pleisters plakken' genoemd) draagt bij aan een gefragmenteerde IT-infrastructuur en is niet toekomstbestendig.

Praktijkvoorbeelden verdringingsgevolgen

1. Een direct gevolg van de beperking in inzet van IT-units is te zien in het voor teams beschikbaar maken van onderzoeksdata, de zogeheten 'bron-ontsluiting'. Verzamelde data moeten eerst worden ontsloten voordat die bruikbaar zijn voor de onderzoeksteams van de I&V-diensten, bijvoorbeeld door decryptie. Bij nieuw te ontsluiten onderzoeksdata of actualisaties daarvan is achterstand opgelopen omdat er voorrang is gegeven aan het in lijn brengen met de Wiv 2017 van bestaande onderzoeksdata. Teams weten dan dat er bepaalde informatie is verworven (op basis van de ingezette bevoegdheid), maar kunnen daar nog niet bij. Ondertussen gaat de bewaartermijn op de verworven data, met het oog op de wettelijk verplichte datareductie, wel lopen.
2. Een ander voorbeeld betreft de door teams gewenste applicatie om met één zoekactie alle beschikbare data te doorzoeken. Ook dit is in de wacht gezet omdat daar geen IT-capaciteit voor beschikbaar was. Teams moesten daardoor meerdere zoekacties uitvoeren in verschillende databases.

Inzet bij het aanvragen van bijzondere bevoegdheden verdringt de werkzaamheden van juristen ten behoeve van operationele teams, kennisoverdracht en codificatie. De Afdeling Juridische Zaken van de AIVD besteedt veel tijd aan het proces rond de inzet van (bijzondere) bevoegdheden, meer dan 50% van de capaciteit gaat hieraan naar eigen inschatting op. De rechtmatigheidstoetsing door de TIB gaat verder dan door de I&V-diensten verwacht. Daarnaast is het toestemmingsniveau voor sommige bevoegdheden – zoals eerder aangegeven – op een hoger niveau belegd. Dit was bij de inwerkingtreding van de wet door de I&V-diensten eveneens niet voorzien. Ook de MIVD geeft aan dat eigen juristen meer in de rol van meeschrijven dan wel beoordelen van aanvragen zitten dan in de 'meedenkrol' zoals dat voor de Wiv 2017 het geval was.

De operationeel juridische adviseurs bij de AIVD komen minder toe aan het proactief meedenken met operationele teams. Daarnaast is er nauwelijks tijd voor onderlinge reflectie en evaluatie en blijft codificatie, zoals het actualiseren van handboeken en convenanten, op de plank liggen.

Uit onze teamsessies is naar voren gekomen dat extra capaciteit operationele teams heeft behoed voor een grote terugval, maar niet heeft geleid tot een betere inlichtingenpositie. Ook maken sommige operationele teams nog gebruik van aanvragen die onder de Wiv 2002 zijn goedgekeurd en die de inlichtingenpositie (nog) in stand houdt. Dit beperkt de inlichtingenpositie op termijn.

4.6 Gevolgen voor toekomstbestendigheid

Niet alleen gaat de inzet van ondersteunende diensten, IT en Juridische Zaken ten koste van inzet ten behoeve van het operationele proces. Ook teren de I&V-diensten door alle implementatie activiteiten in op het vernieuwings- en ontwikkelvermogen. Middelen uit het ontwikkelbudget zijn bij de AIVD noodgedwongen ingezet om de organisatie *Wiv compliant* te krijgen. Hierdoor komen niet alleen organisatiebrede aspecten als kennisbevordering, doorontwikkeling en innovatie onder druk te staan, maar is er ook minder ruimte om nieuwe opkomende vragen uit het inlichtingenproces te faciliteren. Dit kan op termijn gevolgen hebben voor de operationele slagkracht van de AIVD. We zien bovendien dat de implementatie van de Wiv 2017 nog niet is afgerond. Ook de CTIVD stelt dit vast (CTIVD, 2020). Belangrijke elementen van de Wiv 2017 zijn nog niet, of niet geheel geïmplementeerd (kabelinterceptie respectievelijk datareductie en zorgplicht) of de implementatie ervan vangt nu aan.

Geautomatiseerde data-analyse (GDA) is nog niet volledig toepasbaar. De vertraging zit met name in interpretatieverschillen tussen de I&V-diensten en de TIB en de CTIVD. In de zoektocht naar een gemeenschappelijk wettelijk kader is een situatie ontstaan waarin het begrip GDA uiteindelijk vrijwel elke vorm van gegevensverwerking omvat (Commissie Jones-Bos, 2021). De patstelling die hieruit volgt, heeft gevolgen voor de praktijk. Een specifieke bijzondere bevoegdheid op het terrein van GDA kon niet worden ingezet (artikel 50 lid 1b, Wiv 2017). Met name de AIVD heeft hierdoor minder data-analyses kunnen doen dan werd beoogd. Los van deze discussie zijn de I&V-diensten overigens nog doende GDA-beleid in zijn algemeenheid vorm te geven. Ook toepassing van deze bevoegdheid raakt het werk van een groot deel van de medewerkers van de I&V-diensten en de handelingen die zij dagelijks verrichten. Niet alleen in operationele inzet, maar ook (opnieuw) ondersteunende inzet. Veel van de maatregelen zullen betrekking hebben op IT-systemen.

Ook de invoering van de *Tijdelijke regeling verdere verwerking bulkdatasets Wiv 2017*¹⁷ vergt ondersteuning van de IT-units en legt andere ontwikkelactiviteiten tijdelijk stil. Complicerende factor is dat bulkdata van de MIVD ook op de systemen van de AIVD staan om geautomatiseerd de aanvragen van de MIVD op MIVD netwerken te correleren met de data op AIVD systemen. Dit is nog niet uitgewerkt en vraagt aanpassingen aan beide systemen. Hoeveel IT-capaciteit dit vergt moeten de diensten nog beoordelen.

Daarnaast is de veranderopgave bij beide I&V-diensten groot. Toenemende en veranderende dreiging vraagt om innovatie en intensievere samenwerking (zowel tussen de I&V-diensten zelf, met ministeries en met internationale partners). De nadruk op

toepassing van datareductie in de afgelopen jaren heeft tot verdringingseffecten geleid waar met name het lerend en innoverend vermogen van de I&V-diensten onder te lijden heeft gehad. Innovatie ten behoeve van het versterken van de inlichtingenpositie staat hierdoor bij veel operationele teams stil.

Incidentele inzet is inmiddels zodanig dat deze structureel genoemd kan worden. Ook de kabelinterceptie en de toepassing van geautomatiseerde data-analyse vragen de komende jaren nog (incidentele) capaciteit voor implementatie. Beide I&V-diensten kampen met tekorten aan IT-capaciteit en met achterstanden op het IT-domein.

Desalniettemin bestaan er ten aanzien van de IT noodzakelijke, gemeenschappelijke plannen bij de I&V-diensten. Doel van de I&V-diensten is om de data uit alle inlichtingenprocessen, via één centraal data reservoir, het Data Exploitatie Platform (DEP), in samenhang te beschouwen, te correleren en te ontsluiten waardoor maximale waarde uit de data kan worden gegenereerd én kan worden voldaan aan wettelijke eisen. Voorzien wordt dat het DEP qua organisatie vanaf eind 2021 kan worden vormgegeven. Dat wil zeggen, dat de *governance* ervan is ingericht en een infrastructuur beschikbaar is. De datamigratie en het aanpassen van applicaties lopen dan nog door in 2022, zo is het plan.

De vorming van de DEP met de AIVD is ook voor de MIVD van fundamenteel belang. Het zet een belangrijke stap voorwaarts in de datahuishouding. Zoals gemeld is de situatie bij de MIVD momenteel zo dat datareductie zich voor een groot deel kenschetst door handmatige handelingen en op een hoog abstractieniveau wordt verricht. In afwachting van de DEP zal niet geïnvesteerd worden in verbeteringen daarin. We stellen vast dat het in lijn brengen van datareductie met de Wiv 2017 bij de MIVD in belangrijke mate afhankelijk is van de totstandkoming van het DEP.

5.

Inzicht in inzet van mensen en middelen

De implementatie en uitvoering van de Wiv 2017 legt zowel incidenteel als structureel beslag op de door I&V-diensten in te zetten middelen (mensen en budgetten). De I&V-diensten hebben ten behoeve van ons onderzoek de incidentele en structurele middelen inzet voor de Wiv 2017 bij benadering achteraf gereconstrueerd. Die informatie was niet of slechts beperkt voorhanden. De I&V-diensten hebben voor de implementatie van de Wiv 2017 geen (project)administraties gevoerd waarmee de ingezette middelen zijn bijgehouden. Daarnaast is het totale structurele beslag dat de Wiv 2017 ten opzichte van de Wiv 2002 legt op de middelen niet betrouwbaar te bepalen. Daarvoor ontbreekt een nulmeting voorafgaand aan de implementatie van Wiv 2017.

We behandelen in dit hoofdstuk achtereenvolgens de beschikbare managementinformatie (§ 5.1), de ingezette capaciteit (§ 5.2) en het ingezette budget (§ 5.3) en de informatievoorziening aan het parlement (§ 5.4).

5.1 Managementinformatie

Een van de aanbevelingen van ons onderzoek naar de bezuinigingen bij de AIVD uit 2015 was te zorgen voor een resultaatgerichte en toekomstbestendige bedrijfsvoering (Algemene Rekenkamer, 2015, aanbeveling 2). Managementinformatie zou een belangrijke bouwsteen daarvoor moeten zijn evenals het verbeteren van inzicht in kosten met een koppeling aan personele inzet. We constateren met dit onderzoek dat deze aanbevelingen door de AIVD nog niet volledig ter harte zijn genomen. De MIVD heeft voor een deel van de implementatieperiode, vanaf september 2018 tot

en met april 2020, wel bijgehouden welke operationele capaciteit (en afgeleid welke ondersteunende capaciteit en budget) is ingezet voor de implementatie van de Wiv 2017. Managementinformatie over de voor de implementatie en toepassing van de Wiv 2017 ingezette mensen en middelen door de I&V-diensten was derhalve niet of slechts beperkt aanwezig.

5.2 Reconstructie van ingezette capaciteit

Desalniettemin hebben de I&V-diensten ten behoeve van ons onderzoek de incidentele en structurele middelen inzet voor de Wiv 2017 bij benadering achteraf gereconstrueerd. Deze opgaven beoordelen wij als aannemelijk. Wij hebben de reconstructies op aannemelijkheid getoetst in de ruim 60 gesprekken die wij met de I&V-diensten hebben gevoerd. Om de uitkomsten van deze gesprekken te verifiëren hebben wij onderzoek gedaan bij een representatieve selectie van de operationele teams.

Daarbij geldt wel een aantal kanttekeningen. Een eerste is dat de scheidslijn tussen incidentele en structurele inzet ten behoeve van de implementatie van de Wiv 2017 diffuus is. Veel implementatie loopt nog door, vangt net aan of kent een structureel karakter. Meermaals is gebleken dat wat eerst incidentele capaciteit leek door opeenvolgende wijzigingen structurele capaciteit vergt. Bovendien is de Wiv 2017 onderdeel van de reguliere taakuitvoering van de I&V-diensten. Een duidelijk scheidslijn tussen administratieve handelingen en overige activiteiten is er daarom niet. Dat geldt ook voor IT-vernieuwingen; het *Wiv-compliant* maken van applicaties en systemen gaat vaak hand in hand met andere IT-vernieuwingen.

Een laatste kanttekening betreft dat elk thema van de Wiv 2017 inzet vergt van zowel operationele teams als ondersteunende staven maar dat de mate en periode waarin sterk varieert. Daarmee is niet goed vast te stellen wat de implementatie van de Wiv 2017 de I&V-diensten heeft gekost en nog altijd kost aan capaciteit.

5.2.1 Incidenteel

De inzet van capaciteit voor de implementatie van de Wiv 2017 kwam zowel van de operationele als ondersteunende afdelingen. Bij de AIVD blijkt dat tussen mei 2017 en april 2019 ongeveer 40 fte van de IT-capaciteit direct voor Wiv 2017 gerelateerde projecten (met name datareductie en kabelinterceptie) bezig is geweest. Voor andere ondersteunende afdelingen (waaronder juridische zaken, staven en control) betrof het een inzet van ruim 48 fte. Inzet vanuit de operationele teams van de AIVD kon achteraf niet meer worden gereconstrueerd.

De wegingsnotities ten behoeve de internationale samenwerking hebben vooral aan de zijde van de AIVD incidenteel tijd gekost van zowel medewerkers van de afdeling Buitenlandse Relaties als van medewerkers uit het operationele proces. Van mei 2018 tot januari 2019 heeft dit 27 fte gekost, daarvan waren 14 fte afkomstig uit het operationele proces. Daarna is er tot medio 2020 in lossen verband door 11 fte aan wegingsnotities gewerkt (voor een deel vanuit het operationele proces).

De MIVD heeft in de periode september 2018 tot en met april 2020 in kaart gebracht welke operationele capaciteit (en afgeleid welke ondersteunende capaciteit en budget) is ingezet voor de implementatie van de Wiv 2017. Van de operationele teams betrof het een inzet variërend van een groot tot klein team dat met de Wiv 2017 bezig was in plaats van met de operationele taakuitvoering.

5.2.3 Structureel

De structurele inzet aan de werkzaamheden voortvloeiend uit de Wiv 2017 komt bij de AIVD uit op 9% van de totale bezetting (meetmoment oktober 2020). De inzet bij de Centrale Staf laat het hoogste percentage zien (23%). Bij de MIVD gaat het om circa 10% van het totaal, om structureel te voldoen aan de extra eisen die de wet stelt ten opzichte van de Wiv 2002. Zoals eerder aangegeven zijn de genoemde percentages schattingen, er is geen managementinformatie over de exacte omvang van het deel van de capaciteit dat specifiek is toe te rekenen aan de implementatie van de Wiv 2017.

Met name het stelsel van zorgplicht en *compliance* vraagt bij beide I&V-diensten om structurele capaciteit. Bij de MIVD zijn in de operationele teams zogeheten senior medewerkers informatiemanagement aangesteld die de administratieve handelingen verzorgen in het kader van de zorgplicht en datareductie. Daarnaast zijn bij beide diensten *Compliance Offices* ingericht en is de capaciteit van de afdelingen Juridische Zaken uitgebreid.

5.3 Reconstructie van het ingezet budget

In de financiële paragraaf van de Memorie van Toelichting van de Wiv 2017 is benadrukt dat *alleen* interceptie op de kabel financiële consequenties heeft. Hiervoor is door de I&V-diensten een claim ingediend welke uiteindelijk (voor een lager bedrag) is gehonoreerd. Dit voor kabelinterceptie geormerkte budget betreft (voorlopig) structureel € 20 miljoen. Uit dit budget is € 1,6 miljoen structureel vrijgemaakt ten behoeve van de oprichting en exploitatiekosten van de TIB. Het resterende deel dient voor het inrichten en exploiteren van de locaties voor kabelinterceptie door de beide

I&V-diensten. Later kan op basis van evaluaties van kosten en opbrengst in overleg met het Ministerie van Financiën worden bepaald of er meer middelen dienen te worden toegewezen.

Voor andere elementen van de Wiv 2017 is geen specifieke claim ingediend, noch voor de implementatie van de wet als geheel. De AIVD geeft aan dat het voor data-reductie bijvoorbeeld moeilijk was om een goede schatting te maken van de (budgettaire) gevolgen van de wetwijziging. Deze dienst ging uit van een meer enge interpretatie van het begrip datareductie dan uiteindelijk is toegepast met alle systeem-aanpassingen tot gevolg. Dat de invulling daarvan meer tijd kost en de IT-systemen hierop moeten worden ingericht en aangepast was nauwelijks te voorzien, aldus de AIVD. Complicerend hierbij is dat de I&V-diensten enerzijds en de CTIVD/TIB anderzijds inmiddels van inzicht verschillen over de wijze waarop relevantie-beoordeling van gegevens invulling moet krijgen.

Bij de *Najaarsnota 2019* heeft de AIVD eenmalig € 5 miljoen ter beschikking gesteld gekregen voor de implementatie van de Wiv 2017 (Financiën, 2019). Dit bedrag leende zich, vanwege het eenmalige karakter ervan, niet voor financiering van structurele kostenposten. Bovendien gaf het late tijdstip in het jaar waarop het budget ter beschikking komt (december) weinig ruimte voor het doen van uitgaven. Het budget is daarom besteed aan de aankoop van inlichtingenmiddelen en niet aan de implementatie van de Wiv 2017. Anders dan de MIVD diende AIVD dit extra budget al in 2019 te besteden als gevolg van het Geïntegreerde Verplichtingen- en Kasstelsel.

De vraag wat de implementatie van de Wiv 2017 de AIVD kost of gekost heeft, is slechts deels te beantwoorden. Naast het budget voor kabelinterceptie is door het eerder aangehaalde interne AIVD onderzoek berekend dat voor de projectorganisatie rond de implementatie € 3,8 miljoen is gebudgetteerd. Over de realisatie hiervan is geen informatie beschikbaar.

De invoering van de Wiv 2017 heeft, deels doordat er geen specifiek budget is vrijgemaakt voor bijvoorbeeld datareductie, geleid tot het heralloceren van middelen voor onder meer de (de)centrale staven ten behoeve van de (uitbreiding van) de afdeling Juridische Zaken, het CIO-office en de *compliance* functie. Ook was daarbij aanvullende ondersteuning van de operationele capaciteit nodig. Deze herallocatie van middelen heeft eveneens plaatsgevonden binnen het IT-domein ten behoeve van het *compliant* maken van systemen en processen. Dit maakt het kostenplaatje van de implementatie van de Wiv 2017 voor de AIVD niet inzichtelijk.

Bij de MIVD is het niet veel anders. De financiering voor de implementatie van de Wiv 2017 komt uit diverse 'potjes' en er is geen integraal inzicht in het bestede budget of overzicht hierin. Voor de implementatie van de Wiv 2017 was ook geen sprake van een geoormerkt budget afgezien van – net als voor de AIVD – eenmalig € 5 miljoen bij *Najaarsnota 2019* (Financiën, 2019). Dat bedrag is evenmin besteed aan de implementatie van de Wiv 2017 maar weggezet op investeringen, uitgesmeerd over 2 jaar. Anders dan de AIVD kan de MIVD gebruik maken van de ongelimiteerde eindejaarsmarge op het begrotingsartikel 6 (Investeringen) van het Ministerie van Defensie. Er is geen formele projectstatus van de Wiv-implementatie in financiële zin. Budgetten zijn niet Wiv-gelabeld en als ze dat zijn, worden ze niet altijd aan Wiv-gerelateerde zaken besteed. Net als bij de AIVD is inzicht in budget (begroot en gerealiseerd) voor de Wiv 2017, incidenteel dan wel structureel, niet volledig aanwezig. De MIVD geeft hierbij aan dat een aparte *Wiv-labeling* geen toegevoegde waarde voor de eigen administratie heeft.

Wat betreft de financieringen van IT is de MIVD bezig die meer in eigen hand te krijgen en daarvoor ook verantwoordelijk te worden. De MIVD ontvangt momenteel gelden vanuit Defensiebrede investerings- en/of exploitatiebudgetten. Bij aanvragen vanuit deze Defensiebrede projectbudgetten 'concurrereert' de MIVD met andere dienstonderdelen.

De MIVD is doende haar eigen 'Wiv-domein' in te richten en daarom met het Joint IV Commando (JIVC) in overleg om budget naar de dienst over te hevelen. De MIVD heeft voor haar IT (Wiv-domein) bij de *Defensienota 2018* een budget toegewezen gekregen oplopend tot € 20 miljoen in 2023 (Defensie, 2018). Dit is het resultaat van een ingediende claim van € 56,1 miljoen uit 2017. Deze claim was niet Wiv-specifiek, maar ging over het op orde brengen van de totale IT van deze dienst.¹⁸ Dit kan mede in het licht van de Wiv 2017 worden gezien maar in welke mate is niet bekend.

5.4 Informatievoorziening aan het parlement

De betrokken ministers verantwoordden zich richting het parlement (deels vertrouwelijk) over de werkzaamheden van beide I&V-diensten en daarbij de gevolgen van de implementatie van de Wiv 2017. We hebben ten behoeve van ons onderzoek een analyse gedaan op de door de ministers aan het parlement verstrekte informatie en daarbij vooral gekeken naar wat deze zegt over de implementatie van de Wiv 2017 in kwantitatieve (wat heeft het gekost aan mensen en middelen?) dan wel kwalitatieve zin (wat zijn gevolgen daarvan op operationeel vlak?). Ook op dit punt gaf ons onder

zoek uit 2015 aan dat verbetering nodig was voor een goede verantwoording samenhang tussen doelen, prestaties en middelen voor de Tweede Kamer van belang is (Algemene Rekenkamer, 2015, vierde aanbeveling).

De AIVD is in haar verantwoording expliciet over de invloed van de Wiv 2017 op haar operationele werkzaamheden, zowel in incidentele als in structurele zin, maar laat onvermeld wat die invloed is in termen van *input*, *output* en *throughput*. Er is geen kwantitatieve duiding van de implementatie van de Wiv 2017 voor wat betreft de inzet van mensen en middelen. De kwalitatieve duiding is summier. Het effect van de wetswijziging wordt nauwelijks geëxpliciteerd in relatie tot de operationele inzet. Wel wordt deze gemeld in termen als “implementatie van de Wiv 2017 heeft een sterke invloed op onze werkzaamheden” en dat bijvoorbeeld kabelinterceptie en datareductie “beduidend meer tijd in beslag neemt van onderzoeksteams, het lijnmanagement, de juristen en de dienstleiding”. Zonder daarbij aan te geven hoeveel tijd en welke invloed. Verdere duiding van het hoe, tegen welke kosten en met welk gevolg blijft achterwege.

De verantwoording door de MIVD legt (meer expliciet) een verband tussen de implementatie van de Wiv 2017, de inzet operationele capaciteit en hetgeen de dienst kan waarmaken. Dit doet de MIVD zowel in kwalitatieve als in kwantitatieve zin (budget en capaciteit). Zo geeft de MIVD bijvoorbeeld aan dat de invoering van de Wiv 2017 veel vraagt van de MIVD, zowel in capaciteit uit het primaire als het ondersteunende proces. Daarbij is deze dienst duidelijk over hoe nijpend de situatie van IT achterstand is ten aanzien van de implementatie van de Wiv 2017. Vervolgens duidt de MIVD in de verstrekte *input*, *throughput* en *output* informatie hoeveel de implementatie deze dienst kost in termen van budget en capaciteit. Deze kwantitatieve duiding is minder volledig dan de uitkomst van de reconstructie die ten behoeve van ons onderzoek is verricht.

6.

Verklaringen voor operationele effecten van Wiv 2017

In dit hoofdstuk staan we stil bij een aantal verklaringen van de in hoofdstuk 4 beschreven effecten van de Wiv 2017 op de operationele slagkracht van de I&V-diensten. Hier is niet één verklaring overheersend. Uit ons onderzoek blijkt dat sprake is geweest van een suboptimale voorbereiding van de Wiv 2017 door de betrokken ministers én de I&V-diensten en dat aard en impact van de werkzaamheden samenhangend met de implementatie van de Wiv 2017 door de I&V-diensten werd onderschat. Daarnaast was sprake van achterstallig onderhoud binnen interne processen en een tekort aan IT-capaciteit gekoppeld aan achterstanden op IT-gebied.

In dit hoofdstuk gaan we in op voorbereiding op de Wiv 2017 en de inschatting van aard en omvang van de implementatie (§ 6.1 en § 6.2). Vervolgens schetsen we de achterstanden en de tekorten in IT-capaciteit (§ 6.3).

6.1 Suboptimale voorbereiding implementatie Wiv 2017

6.1.1 Budgettaire turbulentie

De herziening van het wettelijk kader ging van start in maart 2014 met de reactie van het kabinet op de evaluatie van de Wiv 2002 door de Commissie Dessens (Commissie Dessens, 2013). In haar rapport uit december 2013 pleitte deze commissie voor modernisering van bevoegdheden van de I&V-diensten (met name het uitbreiden van 'ongerichte interceptie' naar de kabel) en betere waarborgen waar bevoegdheden vergaand ingrijpen op de persoonlijke levenssfeer van burgers in Nederland. Tegelijkertijd was sprake van een periode van bezuinigingen en intensiveringen bij de I&V-diensten.

In het regeerakkoord *Bruggen slaan* (Informateurs, 2012) werd aan de AIVD een bezuiniging van in totaal € 68 miljoen opgelegd, bestaande uit een generieke taakstelling van € 23 miljoen en een specifieke taakstelling van € 45 miljoen. Deze taakstelling betekende een bezuiniging van ongeveer een derde deel van de totale begroting op dat moment. Dit leidde tot een pakket aan efficiencymaatregelen dat zich vertaalde in tal van versoeringen, van de IT tot het 'bare minimum' (innovatie- en vervangingsinvesteringen werden zoveel als mogelijk uitgesteld) tot inkrimping van het aantal functies (171 fte). Binnen een jaar werd de taakstelling gehalveerd en in 2014 en 2015 gevolgd door intensiveringen van respectievelijk € 25 miljoen en € 40 miljoen wegens verslechtering van het dreigingsbeeld. Dit maakte een toename van de activiteiten van de AIVD noodzakelijk. Deze moesten worden opgevangen binnen de al ingezette groei van de AIVD (toename van het aantal medewerkers en intensivering van de inzet van informatievoorzieningen en IT-middelen).

De MIVD kreeg te maken met een omvangrijke groeiopgave. Het MIVD-budget steeg in de periode 2014-2018 als gevolg van het verslechterde dreigingsbeeld met 69% en in de jaren 2018-2019 met 27%. Voor het totaalbudget van het ministerie lagen deze percentages op 18% respectievelijk 14%. Ook de formatie steeg bij de MIVD relatief sterker dan bij het ministerie. Overigens bleef de feitelijke bezetting bij de MIVD jaarlijks met circa 100 fte achter op de formatie, omdat het enige tijd duurt voordat nieuw personeel geworven en gescreend is (Algemene Rekenkamer, 2019). Vóór 2014 kende ook de MIVD een periode van bezuinigingen. In periode 2010-2013 bedroeg die totaal -7%.

Uit ons onderzoek uit 2015 blijkt dat deze budgettaire turbulentie in ieder geval bij de AIVD grote weerslag heeft gehad op het absorptie- en verandervermogen van deze organisatie. We concludeerden en voorspelden dat de gevolgen hiervan nog enkele jaren voelbaar zouden zijn en risico's met zich mee brachten voor het gewenste niveau van de operationele activiteiten. Er was zo zagen we destijds, onvoldoende rekening gehouden met de bijzondere dynamiek die onlosmakelijk verbonden is aan de personele bezetting en informatisering bij een kennisintensieve organisatie als de AIVD (Algemene Rekenkamer, 2015).

Het is in deze budgettaire context dat de wetswijziging, met de implicaties voor de bedrijfsvoering van de I&V-diensten zoals hiervoor uiteengezet, gestalte kreeg. Bij beide I&V-diensten zijn de bezuinigingen vooral neergeslagen bij de ondersteunende afdelingen (staf en IT). Dit zijn bij uitstek de afdelingen die de wet moesten invoeren.

6.1.2 Parlementaire en maatschappelijke discussies

Naast budgettaire turbulentie is ook sprake geweest van parlementaire en maatschappelijke discussies. Uit ons onderzoek blijkt dat bij de totstandkoming van de Wiv 2017 (en de latere *Beleidsregels Wiv 2017*) snelheid voor inhoud ging. Dit was volgens de AIVD een nadrukkelijk wens van de achtereenvolgende ministers van BZK. Hierdoor is door gebreken in het wetgevingstraject al de bodem gelegd voor potentieel verlies en uitgestelde winst aan operationele slagkracht van de I&V-diensten. Ook de Commissie Jones-Bos constateert dat belangrijke begrippen in de wet niet altijd even consistent, duidelijk en techniekonafhankelijk geformuleerd en afgebakend zijn. Een regeling voor de omgang van bulkdata ontbreekt in het geheel. Deze en andere gebreken leveren knelpunten in de uitvoering op (Commissie Jones-Bos, 2021).

Wat vooral opvalt is de geringe betrokkenheid van professionals werkzaam in de uitvoeringspraktijk van de I&V-diensten tijdens de uitvoering in het wetgevingstraject, zowel op technisch als operationeel vlak. Aanvankelijk lag in de eerste helft van 2015 het voortouw van de wetsvoorbereiding (het eerste voorstel van wet) bij de Directie Constitutionele Zaken en Wetgeving (CZW) van het Ministerie van BZK, van oudsher penvoerder van wetgeving die de I&V-diensten aangaan. Deze afdeling staat op grote afstand van de operationele praktijk van de I&V-diensten en is als gevolg daarvan in hoge mate afhankelijk van technische en operationele inbreng van de I&V-diensten. Vanuit de I&V-diensten werd hierin tijdens het wetgevingstraject nauwelijks voorzien. De belangstelling van de I&V-diensten leek vooral uit te gaan naar het 'binnenhalen' van een aantal voor de operationele praktijk cruciale bevoegdheden, waaronder de OOG-interceptie op de kabel (BZK en Defensie, 2014).

Bij de voorbereiding van het tweede voorstel van wet in de eerste helft van 2016 – nadat bleek dat internetconsulatie van het eerste voorstel van wet veel kritische reacties had opgeleverd – kwam de interdepartementale voorbereiding van de nieuwe wet in een stroomversnelling. Een externe projectleider werd aangesteld die van de toenmalige minister van BZK een ruim mandaat en nadrukkelijk de opdracht kreeg 'om tempo te maken'. Dilemma's werden in 'snelkookpansessies' besproken. Uitvoeringsproblematiek kwam hierin nauwelijks aan de orde.

Tijd voor reflectie werd door de I&V-diensten geclaimd noch gegund, ook zijn door deze organisaties geen uitvoeringstoetsen uitgevoerd. Van uitvoeringsorganisaties (in de rol van opdrachtnemer) verwachten wij dat deze opdrachten weliswaar goed en efficiënt uitvoeren, maar ook dat eventuele uitvoeringsproblemen, bijvoorbeeld voortvloeiend uit een verandering in bevoegdheden en waarborgen, tijdig worden gesignaleerd.¹⁹ Die verantwoordelijkheid ligt overigens niet (alleen) bij de

I&V-diensten. De betrokken ministers, uitvoerende macht en medewetgever, moeten zich vergewissen van behoud van kwaliteit van taakuitvoering wanneer er taken bij komen of anders ingevuld dienen te worden. Ook ligt hier een rol voor het parlement, zoals wij in meerdere rapporten aangeven.

Aandacht voor aspecten van bedrijfsvoering zou een waardevolle toevoeging aan het debat over de wetwijziging zijn geweest. Voor I&V-diensten is dat niet anders dan voor andere uitvoeringsorganisaties. Door dit geen rol te geven zijn uitvoeringsconsequenties (zoals de effecten op de regeldruk en de gevolgen voor ondersteunende IT) en budgetconsequenties van de wetwijziging niet tijdens de parlementaire behandeling van de Wiv 2017 ter kennis van het parlement gebracht. Ook is er niet om gevraagd.

Uitvoeringstoets

Een uitvoeringstoets is een instrument om uitvoerings- en budgetconsequenties van wets- of beleidswijzigingen integraal in beeld te brengen. Het stelt a) een opdrachtnemer in staat gemotiveerd inzicht te geven in de uitvoerbaarheid van voorgenomen wetgeving of beleid en b) een opdrachtgever in staat voornemens tot wetgeving of beleid tijdig aan te passen mochten voornemens tegen de grenzen van de uitvoerbaarheid ervan aanlopen. In uitvoeringstoetsen kan aan verschillende criteria worden getoetst, zoals de uitvoerbaarheid, handhaafbaarheid, haalbaarheid beoogde invoeringsdatum, effecten voor de klant, effecten op de regeldruk (administratieve lasten), gevolgen voor de verantwoordings- en beleidsinformatie, risico's voor de implementatie en de borging ervan, gevolgen voor IT, budgettaire consequenties en gegevensuitwisseling. In de regel maken uitvoeringstoetsen onderdeel uit van het wetgevingsdossier dat aan het parlement wordt aangeboden en worden de hoofdlijnen van de uitkomsten van een uitvoeringstoets verwerkt in de memorie van toelichting van het voorstel van wet (Algemene Rekenkamer, 2017).

Uitvoeringsrisico's samenhangend met de implementatie van de nieuwe wet waren in 2016 bij de I&V-diensten overigens wel bekend. Door beide organisaties zijn in dat jaar interne impact assessments uitgevoerd en projectorganisaties opgezet om een soepele overgang van de oude naar de nieuwe wet voor te bereiden.

Bij de AIVD kwam uit de interne analyses naar voren dat de implementatie van de wet veel capaciteit zou gaan kosten en de nodige risico's met zich zou brengen, met name op het tijdig kunnen realiseren van datareductie, één van de kernwaarborgen

op het gebied van gegevensverwerking. In lijn met deze inzichten is door de het hoofd van de AIVD in 2016 een signaal afgegeven aan de behoeftestellers dat het uiterste van de AIVD werd gevraagd. Dit werd voor kennisgeving aangenomen. De AIVD onderkende de risico's en trof maatregelen om deze voor een deel van de risico's te ondervangen. Het gesignaleerde risico dat vergroting van administratieve lasten een negatieve impact zou hebben op de effectiviteit van het inlichtingenproces werd niet door maatregelen ondervangen. In mei 2018 werd de projectorganisatie opgeheven en het signaal afgegeven dat het doel was gehaald: de AIVD was in staat om per 1 mei 2018 *Wiv-proof* te kunnen werken.

De MIVD zag in 2016 vooral een (moeizame) relatie tussen de implementatie van de Wiv 2017 en de staat van de IT van de MIVD. Ook hier kwam uit een intern impact assessment uit 2016 naar voren dat het conform de wet inrichten van de organisatie diepgaande aanpassingen van systemen, processen, beleid en informatiehuishouding zouden vragen. Uit ons onderzoek blijkt dat er destijds bij deze dienst een laag gevoel van urgentie over de implementatie van de Wiv 2017 heerste.

Na de start van de parlementaire behandeling van het voorstel van wet in december 2016 stemde in februari 2017 de Tweede Kamer met een ruime meerderheid voor het voorstel van wet en werd in augustus 2017 de nieuwe Wiv 2017 – na instemming door de Eerste Kamer in juli 2017 – in het Staatsblad gepubliceerd. De wet trad vanwege maatschappelijk verzet pas op 1 mei 2018 in werking. Eind maart 2018 bleek dat de Nederlandse bevolking zich in het raadgevend referendum had uitgesproken tegen de Wiv 2017. In reactie op de uitkomst van het referendum verwachtte de inmiddels nieuwe (en huidige) minister van BZK ook nu snelheid, de Wiv 2017 moest zo spoedig mogelijk in werking. Om tegemoet te komen aan de uitslag van het referendum zei het kabinet extra waarborgen toe. Deze extra garanties zijn vastgelegd in de *Beleidsregels Wiv 2017*, waarin onder andere de eis van gerichtheid aan de inzet van bevoegdheden is gecodificeerd. Ook deze beleidsregels zijn niet op uitvoerbaarheid getoetst.

6.2 Onderschatting aard en omvang implementatie Wiv 2017

In een Kamerbrief van 25 april 2018 gaven de betrokken ministers het signaal af per 1 mei 2018 de Wiv 2017 te kunnen implementeren en rechtmatig na te kunnen leven (BZK en Defensie, 2018b). In de Wiv 2017 is geen overgangsrecht geregeld waardoor de wet onmiddellijk in werking trad. In de *Aanwijzingen voor de regelgeving* is bepaald dat bij een nieuwe regeling of wijziging van de wet wordt overwogen of overgangsbepalingen noodzakelijk zijn.²⁰ Tijdens de voorbereidingen op en de parlementaire

behandeling van de Wiv 2017 is geen aandacht geschonken aan de eventuele wenselijkheid van het opnemen van overgangsrecht, noch door de betrokken ministers, noch door de I&V-diensten, noch door de CTIVD en andere instanties die op het wetsvoorstel hebben gereageerd. Iedere betrokkene bij de uitvoering van de wet, de I&V-diensten, maar ook de TIB en de CTIVD, moest hierdoor vanaf dag 1 naar de nieuwe wet handelen.

Een soepele overgang naar de nieuwe realiteit werd verder bemoeilijkt door het niet regelen van voldoende budget om de Wiv 2017 te kunnen implementeren. Tijdens de parlementaire behandeling van de Wiv 2017 zijn door de I&V-diensten, zoals eerder aangegeven, alleen de financiële consequenties van OOG-interceptie op de kabel in kaart gebracht. Hiervoor is een claim ingediend. Voor andere elementen samenhangend met de implementatie van de Wiv 2017 is geen budget vrijgemaakt noch is daarvoor door de I&V-diensten een separate claim ingediend.

De Wiv 2017 blijkt geen 'rustig bezit'. Uit ons onderzoek blijkt dat de I&V-diensten dachten dat tijd werd gegund om de wet te implementeren. Zowel de TIB als de CTIVD kwamen kort na de inwerkingtreding van de Wiv 2017 in de openbaarheid met kritische rapporten over de wijze waarop de I&V-diensten uitvoering aan de Wiv 2017 gaven (TIB, 2018 en CTIVD, 2018). Uit deze rapporten bleek dat a) de reikwijdte van de rechtmatigheidstoets door de TIB tot principiële discussies en intensief overleg tussen de TIB, de I&V-diensten en met de betrokken ministers leidde en b) met name de waarborgen die door de wetgever essentieel werden bevonden voor de bescherming van de rechten van het individu geheel of gedeeltelijk hun invulling in de praktijk misten.

De kritiek van de TIB en de CTIVD leidde bij de I&V-diensten tot het instellen van 'Wiv-boards'. Deze projectorganisaties kregen de opdracht de door de CTIVD geconstateerde risico's op thema's als zorgplicht, datareductie, internationale samenwerking, OOG-interceptie op de kabel en geautomatiseerde data-analyse ter hand te nemen. Beide organisaties liepen in de praktijk in deze periode steeds meer tegen de situatie aan dat de inrichting van de werkprocessen en systemen onvoldoende waren toegesneden op de vereisten die de wet bij de implementatie van de waarborgen stelt.

De implementatie van de Wiv 2017 kreeg bij beide organisaties in 2019 en 2020 hoge prioriteit. Dat betekende bij de MIVD expliciet dat de werkzaamheden in het kader van de invoering van de Wiv 2017 zo nodig ten koste gingen van de uitvoering van de operationele taken. Ook werd duidelijk dat de ondersteunende IT-infrastructuur van de MIVD beperkingen met zich bracht die in de weg stonden van een tijdige technische realisatie van wettelijke verplichtingen, zoals datareductie en interne controle.

De voortgang van de implementatie van de Wiv 2017 werd de afgelopen twee jaar getoetst door de CTIVD in periodieke voortgangsrapportages. In deze rapportages zijn risico's op onrechtmatig handelen gerapporteerd. Inmiddels blijkt dat de meeste hoge risico's voor onrechtmatig handelen uit de eerste voortgangsrapportage van november 2018 door de beide I&V-diensten zijn teruggebracht naar gemiddelde of beperkte risico's (zie tabel 1).

Tabel 1 *Risico op onrechtmatig handelen in voortgangsrapportages 1 tot en met 4*

- Hoog risico
- Gemiddeld risico
- Beperkt/Geen risico
- Niet bekend risico

AIVD	VGR 1	VGR 1	VGR 1	VGR 1
Zorgplicht	■	■	■	■
Datareductie	■	■	■	■
OOG-interceptie	■	■	■	■
Geautomatiseerde data-analyse	■	■	■	■
Internationale samenwerking	■	■	■	■

MIVD	VGR 1	VGR 1	VGR 1	VGR 1
Zorgplicht	■	■	■	■
Datareductie	■	■	■	■
OOG-interceptie	■	■	■	■
Geautomatiseerde data-analyse	■	■	■	■
Internationale samenwerking	■	■	■	■

Bron: CTIVD, bewerking Algemene Rekenkamer

Uit de laatste rapportage van augustus 2020 blijkt dat de implementatie van de Wiv 2017 – ondanks de vele inspanningen van de I&V-diensten – naar het oordeel van de CTIVD nog niet is afgerond (CTIVD, 2020). Vooral de vertaalslag van de wet naar de praktijk is volgens de laatste voortgangsrapportage, zoals ook wij constateren, nog onvoldoende gerealiseerd.

Bij de AIVD is de Wiv-board op dit moment nog steeds actief, bij de MIVD functioneert naast de Wiv-board tegelijkertijd een *Compliance*-board. Deze

board ziet de implementatie en verankering van de Wiv 2017 als onderdeel van een breder collectief en individueel professionaliseringstraject. Voormalige projecten van de Wiv-board zijn in de lijn belegd. De nog resterende werkzaamheden van de implementatie van de Wiv 2017 zijn opgenomen in een nieuw plan met een tijdshorizon tot 1 januari 2022.

6.3 Achterstanden en tekorten IT-capaciteit

6.3.1 Achterstanden

Een analyse op aspecten van de bedrijfsvoering voorafgaand aan de wetswijziging, zoals in een uitvoeringstoets, zou in kaart hebben gebracht vanaf welk niveau de I&V-diensten met de implementatie startten. Dan was inzichtelijk geweest dat een aantal interne zaken bij de I&V-diensten bij aanvang al niet op orde waren. Adequate interne controle op de naleving van de wet ontbrak bijvoorbeeld ook onder de Wiv 2002. Ook was bij beide organisaties geen instrumentarium voor de zorgplicht en daarbij behorend risico- en *compliance* management aanwezig, eveneens een verplichting die al onder de Wiv 2002 bestond. Beide zaken zijn na kritische signalen in de voortgangsrapportages van de CTIVD alsnog opgepakt.

Daarnaast kwamen als gevolg van de implementatie van de Wiv 2017 andere achterstanden aan het licht, zoals de afwezigheid van procedures en beleid rond etherinterceptie, een bevoegdheid die onder de Wiv 2002 was ingevoerd. Dit betrof niet alleen aanpassingen op papier, maar deze dienden ook vertaald te worden in aanpassing van werkprocessen en technische systemen.

Ook was in de begintijd nauwelijks sprake van een gezamenlijke aanpak van de I&V-diensten bij de implementatie van de Wiv 2017. Later in het implementatieproces is overgegaan tot het opstellen van gezamenlijk beleid (zoals op het terrein van internationale samenwerking en geautomatiseerde data-analyse), het wederzijds toepassen van bepaalde formats en procedures en een intensievere samenwerking op technisch vlak.

Zo zijn de effecten van de implementatie van de Wiv 2017 niet alleen toe te schrijven aan deze wet maar ook te wijten aan 'achterstallig onderhoud'. Die zijn inmiddels ingelopen. Het bij aanvang op orde hebben daarvan zou echter het verander- en absorptievermogen van de I&V-diensten voor de wetswijziging, en de daaruit voortvloeiende impact op de organisatie, vergroot hebben.

6.3.2 Tekorten aan IT-capaciteit

IT speelt een steeds groter wordende rol in de uitvoering. Juist op dat vlak was er bij de I&V-diensten eveneens sprake van achterstanden bij aanvang van de implementatie van de Wiv 2017. Deze is en wordt bemoeilijkt door tekort aan IT-capaciteit gekoppeld aan achterstanden op IT-gebied.

Uit ons onderzoek blijkt dat het technologisch fundament van de MIVD sterk verouderd is. Dit heeft twee effecten. Allereerst leidt de beperkte en bewerkelijke toegankelijkheid van systemen tot verlies van tijd-kritische operationele relevantie. Daarnaast is het voor deze organisatie een grote opgave systemen en processen *Wiv-compliant* te krijgen. Door eerdere bezuinigingen zijn investeringen uitgesteld, is noodzakelijk onderhoud niet gedaan, zijn IT-specialisten weggegaan en is niet geïnvesteerd in kwantiteit en kwaliteit van personeel.

De achterstanden op het gebied van IT worden sinds 2014 in strategische plannen van de MIVD benoemd. Deze plannen voorzien in een lange termijn visie maar de uitvoering hiervan is nog niet geconcretiseerd. Ook is geen inzicht in de benodigde tijd, mensen en middelen om de plannen te realiseren. Uit het meest recente strategische IT-plan van begin 2020 blijkt de MIVD in te zetten op een eigen effectieve, Wiv-conforme gegevenshuishouding en informatievoorziening. Dit eerder genoemde 'Wiv-domein' beslaat het geheel aan voorzieningen op IT-gebied (datacenters, netwerken, werkplekken, applicaties etc.), alsmede ondersteunende processen om de taken die voortkomen uit de Wiv 2017 goed te kunnen ondersteunen. Om deze digitale transformatie te realiseren is volgens de MIVD 5 tot 10 jaar nodig.

De AIVD kampt eveneens met IT-achterstanden die zich vooral uiten in fragmentatie van het IT-landschap. Er is sprake van in opzet los van elkaar functionerende systemen die in de loop der jaren met elkaar verknoopt zijn geraakt. Inzicht in deze vervlechting ontbreekt. Dit bemoeilijkt het *Wiv-compliant* maken van de systemen en benodigde applicaties. Ook blijkt het geheel aan IT moeilijk stuurbaar en wendbaar waardoor het doorvoeren van wijzigingen of wensen in of aan het IT-landschap regelmatig gepaard gaan met vertragingen en verrassingen. Er waren (en zijn nog altijd) meerdere IT organisatieonderdelen binnen de AIVD die samen de IT-voorziening voor deze organisatie inrichten en draaiend houden (zoals de units ICT, JSCU, Operationele ICT en Innovatie). Ook dit draagt niet bij aan terugdringing van fragmentatie.

Wat zich hierbij eveneens wreekt is dat bij de bezuinigingen in 2015 alleen budget beschikbaar bleek te zijn om de toenmalige IT in stand te houden en er nauwelijks ruimte was voor innovatie. In verband met het zoveel mogelijk ontzien van de operationele onderdelen van de AIVD zijn de bezuinigingen voor een zeer groot deel bij de IT-afdelingen terecht gekomen. Programmeurs die voor de implementatie van de Wiv 2017 op IT-gebied nodig zijn, hebben toen de AIVD verlaten. Die ontwikkel-achterstand speelt de organisatie nog steeds parten.

7. Conclusies en aanbevelingen

7.1 Conclusies

De Wiv 2017 heeft grote impact (gehad) op de organisatie, de processen en de IT-systemen van de I&V-diensten.

Onze hoofdconclusie is dat in het debat over de invoering van de Wiv 2017 en in de voorbereiding op de implementatie van de nieuwe wet onvoldoende aandacht is besteed aan de impact van de Wiv 2017 op de uitvoeringspraktijk van de I&V-diensten. Daarvoor is niet één partij als verantwoordelijke aan te wijzen. Zowel de uitvoerende als de wetgevende macht hebben daarin een rol gespeeld.

Hieronder gaan we op de gevolgen voor de operationele slagkracht en toekomstbestendigheid van de I&V-diensten in en geven we achterliggende verklaringen weer.

1. Kabelinterceptie, de belangrijkste nieuwe bevoegdheid voor de I&V-diensten, is ruim 2 jaar na de inwerkingtreding van de wet nog niet gerealiseerd.
2. Uit ons onderzoek blijkt dat naast het uitblijven van de effectiviteitswinst door toepassing van de kabelinterceptie de effectiviteit van de I&V-diensten ook onder druk staat door effecten van de Wiv 2017 op de operationele slagkracht. De belangrijkste zijn:
 - a. Nieuwe waarborgen uit de Wiv 2017 beperken de inzet van bepaalde bijzondere bevoegdheden. We zien op dit moment negatieve effecten bij een deel van de operationele teams in hun onderzoek naar nieuwe of verborgen dreigingen, het verkrijgen van strategische posities (ter voorbereiding op toekomstige ontwikkelingen) en (snelheid in) internationale samenwerking.

- b. Daarnaast zien we bij operationele teams – om de Wiv 2017 rechtmatig uit te voeren – een toename van administratieve handelingen waardoor bij gelijkblijvende capaciteit minder tijd overblijft voor het uitvoeren van onderzoek in het belang van de nationale veiligheid. Zo vraagt het aanvraagproces van bijzondere bevoegdheden onder de Wiv 2017 meer tijd en capaciteit dan onder de Wiv 2002. Doordat minder onderzoek kan worden gedaan, heeft dit een negatief effect op de inlichtingenpositie van de I&V-diensten. De operationele slagkracht van de I&V-diensten komt tot uiting in de inlichtingenpositie die zij innemen op een bepaald onderzoeksterrein. De administratieve lastenverzwaring ten gevolge van de Wiv 2017 hebben wij in ons onderzoek getracht te kwantificeren.
- c. De inlichtingenpositie van de I&V-diensten staat daarenboven onder druk omdat de implementatie van de Wiv 2017 is onderschat en nog niet is afgerond. Er is sprake van een lopend en continu proces. Implementatie van de Wiv 2017 vraagt zowel incidentele als structurele capaciteit uit het operationele proces als uit ondersteunende afdelingen, zoals van de IT-units en Juridische Zaken van de I&V-diensten. Dit is ten koste gegaan van het ontwikkel- en innovatievermogen. Hierdoor staat naast de operationele slagkracht ook de toekomstbestendigheid van de I&V-diensten onder druk.

7.1.1 Oorzaken effecten Wiv 2017 op operationele slagkracht

Aan de effecten liggen drie oorzaken ten grondslag. Niet één verklaring is overheersend en de oorzaken versterken elkaar.

Oorzaak 1. Suboptimale voorbereiding van de Wiv 2017 (periode 2016-2018)

In ons onderzoek naar de AIVD uit 2015 (Algemene Rekenkamer, 2015) concludeerden wij dat de combinatie van elkaar snel opvolgende wijzigingen in het budget (van krimp naar groei) diepe sporen in de organisatie hadden achtergelaten en risico's met zich meebrachten voor de operationele slagkracht van de organisatie. Die risico's hebben zich gemanifesteerd; niet alleen bij de AIVD, maar ook bij de MIVD. Bij beide I&V-diensten zijn bezuinigingen vooral neergeslagen bij de ondersteunende afdelingen; bij uitstek de afdelingen die in de voorbereiding van de Wiv 2017 en later werden belast met de implementatie van de Wiv 2017.

Daarnaast constateren wij diverse gebreken die het gevolg zijn van het wetgevings-traject. Bij de totstandkoming van de wet ging snelheid boven inhoud. De AIVD en MIVD waren daarbij verder nauwelijks betrokken. Hun onmisbare technische en operationele inbreng was beperkt. De belangstelling van de I&V-diensten ging vooral uit naar het verwerven van de nieuwe bevoegdheid van kabelinterceptie.

De betrokken ministers hebben geen uitvoeringstoets laten uitvoeren. Daarmee hadden zij eerder zicht kunnen krijgen op de aard en omvang van de wetwijziging en tijdig maatregelen kunnen treffen om de gevolgen van de wet voor de organisaties te verwerken. De I&V-diensten zijn daarin niet anders dan andere uitvoeringsorganisaties. Informatie hierover was in het debat over de wet een waardevolle toevoeging geweest. Dat inzicht is niet geboden en er is door het parlement ook niet naar gevraagd.

Oorzaak 2. Onderschatting aard en omvang implementatie Wiv 2017 (periode 2018-2020)

De aard en impact van de werkzaamheden samenhangend met de implementatie en toepassing van de Wiv 2017 zijn onderschat. De betrokken ministers meldden de Tweede Kamer kort voor de inwerkingtreding van de Wiv 2017 per 1 mei 2018 de nieuwe wet rechtmatig te kunnen naleven. Een soepele overgang bleek evenwel niet het geval. Door het ontbreken van overgangsrecht moesten de I&V-diensten vanaf dag 1 naar de nieuwe wet handelen, inclusief de nieuwe waarborgen. Zowel de Toetsingscommissie Inzet Bevoegdheden (TIB) als de CTIVD kwamen kort na de inwerkingtreding van de Wiv 2017 met kritische rapporten over de wijze waarop de I&V-diensten uitvoering aan de Wiv 2017 gaven.

De I&V-diensten kregen onvoldoende budget om de Wiv 2017 te implementeren. Zo hebben deze diensten enkel aanvullende middelen gekregen voor de realisatie van kabelinterceptie. Voor andere ingrijpende wijzigingen van de wet zijn nagenoeg geen aanvullende middelen ter beschikking gesteld en gevraagd. Eenmaal hebben beide I&V-diensten elk € 5 miljoen ontvangen voor de implementatie van de Wiv 2017. Onder meer vanwege het late moment in het jaar waarop deze gelden ter beschikking werden gesteld, zijn deze aan andere doeleinden besteed.

Oorzaak 3. Achterstanden in de bedrijfsvoering

Deels ten gevolge van eerdere bezuinigingen was de bedrijfsvoering van de I&V-diensten onvoldoende op orde. Er was sprake van achterstanden binnen interne processen van de I&V-diensten en tekort aan IT-capaciteit gekoppeld aan achterstanden op IT-gebied. Om *Wiv-compliant* te worden, moesten de I&V-diensten eerst hun bedrijfsvoering verbeteren, dan wel noodoplossingen vinden voor de IT (het zogeheten 'pleisters plakken').

Dankzij de implementatie van de Wiv 2017 zijn achterstanden binnen interne processen van de I&V-diensten ingelopen. Voorbeelden daarvan zijn kwaliteitsverbeteringen en verdere professionalisering van de I&V-diensten zoals het beter beschrijven en vastleggen van processen, aandacht voor risico- en *compliance* management

en doelgerichtheid bij de inzet van bijzondere bevoegdheden. De inspanningen daartoe kwamen in die periode wel ten koste van de operationele slagkracht, omdat ook medewerkers van operationele teams daarmee belast werden. Dit was een eigen keuze van de I&V-diensten.

De I&V-diensten zijn de komende jaren nog niet klaar met de implementatie van de Wiv 2017. Tegelijkertijd staan de I&V-diensten voor belangrijke strategische veranderingen om hun wettelijke taken in het kader van de nationale veiligheid blijvend goed te kunnen uitoefenen. Deze opgaves worden gedreven door technologische ontwikkelingen en een verslechterend dreigingsbeeld.

7.1.2 De wet dwingt, de tijd dringt, de praktijk wringt

We constateren dat de knelpunten voortvloeien uit onvoldoende balans tussen (politieke) ambities enerzijds en de beschikbare tijd, mensen en middelen anderzijds. Een helaas vaker voorkomende disbalans wanneer het gaat om uitvoering van publieke taken. We zien in dit onderzoek dat de wetswijziging veel impact heeft op de bedrijfsvoering van de I&V-diensten. Niet alleen de kabelinterceptie maar ook andere elementen voortvloeiend uit de Wiv 2017 grijpen in op processen, op IT-infrastructuur, op (al dan niet tijdelijke) inzet van mensen en budgetten. Toch is door de I&V-diensten en de betrokken ministers slechts op één element van die wetswijziging, de kabelinterceptie, vooraf om extra budget verzocht. Ook is de uitvoering geen tijd gegund door te voorzien in overgangsrecht.

Zicht op invloed van de wetswijziging op de bedrijfsvoering is niet geboden en er is ook niet om gevraagd. Dit kostenplaatje is niet alleen in het parlementaire debat relevant maar ook gedurende de toepassing van de wet. Het maakt transparant wat meer taken en meer waarborgen kosten aan mensen en middelen. De betrokken ministers moeten zich vergewissen van behoud van kwaliteit van taakuitvoering wanneer er taken bij komen, anders ingevuld dienen te worden, er budget vanaf gaat etc. Budgetten moeten toereikend zijn om de gevraagde publieke dienstverlening te leveren én om eventuele knelpunten in uitvoering van beleid te signaleren. Acceptatie van verlies aan operationele slagkracht, al dan niet tijdelijk, kan uitkomst bieden zolang de afweging daarover maar transparant wordt gemaakt en gecommuniceerd.

Het kabinet is verantwoordelijk voor een ordelijke uitvoering van publieke taken. De betrokken ministers hebben de taak toezicht te houden op de te leveren prestaties op basis van heldere afspraken met de uitvoerder over de (kwaliteit van) dienstverlening. Daar hoort een adequate informatievoorziening aan het parlement bij zodat kosten

en baten democratisch kunnen worden afgewogen. Die informatievoorziening dient tijdig, relevant, volledig en betrouwbaar te zijn. Daar ligt een verantwoordelijkheid voor de betrokken ministers maar ook een taak voor het parlement.

Het belang van een goede publieke dienstverlening kan moeilijk worden overschat. De legitimiteit van overheidshandelen is, in de voorliggende casus niet alleen gelegen in *compliant* zijn aan de Wiv 2017, maar mede gebaseerd op een deugdelijke uitvoering van publieke taken ten behoeve van de nationale veiligheid.

7.2 Aanbevelingen

7.2.1 Aanbevelingen aan de ministers van BZK en van Defensie

1. Indien het verlies aan operationele slagkracht als onwenselijk wordt beschouwd, tref passende maatregelen voor de structurele administratieve lastenverzwaring van de I&V-diensten als gevolg van de implementatie van de Wiv 2017. Stel daarbij als voorwaarde dat de I&V-diensten projectadministraties voeren van de inzet van (extra) middelen voor het realiseren van wetswijzigingen.
2. Betrek de I&V-diensten zelf op een vroeg moment bij de voorbereiding van wetswijzigingen voor adequate technische en operationele inbreng. Voer bij een wijziging van het wettelijk kader altijd en tijdig een uitvoeringstoets of daarmee vergelijkbare toets uit waarbij tenminste aandacht wordt besteed aan de effecten op de regeldruk (administratieve lasten), de budgettaire consequenties daarvan en de gevolgen voor IT en de bedrijfsvoering van de betrokken organisaties.
3. Stel de I&V-diensten in staat om informatie aan te reiken waarmee het parlement zich een oordeel kan vormen over de samenhang tussen vastgelegde beleidsdoelen, te leveren prestaties en beschikbare (financiële) middelen.

7.2.2 Aanbeveling aan het parlement

4. Wees als medewetgever alert op de uitvoerbaarheid van nieuwe en/of gewijzigde wet- en regelgeving. Vraag bij afwezigheid van een uitvoeringstoets de betrokken minister die alsnog uit te voeren alvorens tot besluitvorming over te gaan.

8.

Bestuurlijke reacties en nawoord Algemene Rekenkamer

De ministers van BZK en Defensie hebben op 24 maart 2021 gereageerd op ons rapport. Zij geven aan onze conclusies te onderschrijven. Onze aanbevelingen zijn al deels in de praktijk gebracht. We geven op hoofdlijnen de reactie op onze conclusies en aanbevelingen weer. De volledige reactie is te vinden op www.rekenkamer.nl. We sluiten dit hoofdstuk af met ons nawoord.

8.1 Reactie minister van BZK en van Defensie

De betrokken ministers geven aan dat de I&V-diensten een controle op staatsgeheime informatie hebben uitgevoerd op het conceptrapport dat voor bestuurlijk hoor en wederhoor aan hen is voorgelegd.²¹ Zij geven voorts aan dat de implementatie van de Wiv 2017 nog steeds veel van de I&V-diensten vraagt en nog meer dan voorheen een integraal onderdeel van het inlichtingenproces uitmaakt. Met de invoering van de Wiv 2017 is het stelsel als geheel ingrijpend gewijzigd, bevoegdheden van de I&V-diensten en waarborgen voor de privacy zijn aanzienlijk verstevigd ten opzichte van de Wiv 2002. Gaandeweg de implementatie zijn de gevolgen voor de operationele praktijk duidelijker geworden. Onderschreven wordt dat de operationele slagkracht van de I&V-diensten onder druk staat. In de praktijk is gebleken dat de in- en uitvoering van de wet meer capaciteit vergt dan verwacht. Dat geldt voor de inzet van personeel en van IT-middelen voor de waarborgen van de wet en de werkwijze met kabelinterceptie. Vooral bij de MIVD moet er een achterstand worden ingelopen op het gebied van IT. Tevens wordt onderschreven dat de verwachte effectiviteitswinst met kabelinterceptie nog niet is behaald. Tenslotte wordt volgens de betrokken ministers terecht vastgesteld dat naast de operationele slagkracht ook de toekomstbestendigheid van de I&V-diensten onder druk staat.

Er vindt een uitvoeringstoets plaats naar aanleiding van het rapport van de Evaluatiecommissie Wiv 2017. Het uitgangspunt hierbij is dat de uitkomsten van deze toets worden meegenomen in het traject tot wijziging van de Wiv 2017. De resultaten van deze toets zullen worden geactualiseerd en worden meegestuurd aan het parlement, voor zover dat het operationeel oogpunt ook (volledig) openbaar kan worden gedeeld. De I&V-diensten moeten in staat worden gesteld zowel de operationele slagkracht te bestendigen als de wet op een zorgvuldige wijze te kunnen blijven implementeren en uitvoeren. Bij de komende wetswijziging zal tijdig inzichtelijk worden gemaakt welke verdere investeringen nodig zijn om de I&V-diensten in staat te stellen zowel de operationele slagkracht te bestendigen als de wet zorgvuldig uit te voeren. Om de toekomstbestendigheid te versterken, moeten er voldoende mensen en middelen zijn voor het ontwikkel- en innovatievermogen van de I&V-diensten.

De betrokken ministers onderschrijven de aanbeveling dat de I&V-diensten informatie moeten aanreiken waarmee het parlement zich een oordeel kan vormen over de samenhang tussen de vastgelegde beleidsdoelen, de te leveren prestaties en de beschikbare middelen. Zij hebben de afgelopen jaren, in overleg met de Tweede Kamer via de geëigende kanalen, stappen gezet om de informatievoorziening verder te optimaliseren. De aanbeveling wordt gezien als een bevestiging om daarmee samen met de Tweede Kamer door te gaan.

Bevindingen van de Algemene Rekenkamer zullen worden betrokken bij het voorstel tot wijziging van de Wiv 2017 in reactie op de onlangs uitgevoerde wetsevaluatie. De impact die de uitvoering van het nieuwe wettelijke kader heeft op de operationele praktijk is een doorlopend punt van aandacht.

8.2 Nawoord

Op verzoek van de betrokken ministers hebben wij de incidentele en structurele effecten van de implementatie van de Wiv 2017 in kaart gebracht. Uit ons onderzoek blijkt dat zowel de implementatie als de uitvoering van de Wiv 2017 incidenteel als structureel beslag legt op de door de I&V-diensten in te zetten middelen (mensen en budgetten). Dit heeft negatieve effecten op de operationele slagkracht. Hoewel dit door de betrokken ministers wordt onderkend, spreken ze in hun reactie niet uit dat dit verlies aan operationele slagkracht onwenselijk is. Wij hebben hierover geen opvatting, dit is aan het kabinet en het parlement.

De betrokken ministers hechten belang aan constructief overleg met de toezichthouders. Dit is een goede basis om verschillen van inzicht te beslechten.

Zij geven voorts aan dat de impact van de komende wetswijziging op de operationele praktijk een doorlopend punt van aandacht is. Wij benadrukken dat daarbij voorwaardelijk is dat de I&V-diensten projectadministraties voeren van de inzet van (extra) middelen voor het implementeren en uitvoeren van wetswijzigingen en de ministers hierop toezien.

We stellen verder vast dat lering is getrokken uit de suboptimale voorbereiding van de Wiv 2017 en de daarmee samenhangende onderschatting van de aard en omvang van de implementatie van deze wet. Het is positief dat nu al een uitvoeringstoets plaatsvindt op de aanbevelingen van de Commissie Jones-Bos en dat deze – lopende het traject tot wijziging van de Wiv 2017 – geactualiseerd zal worden. Op deze wijze kan tijdig zicht worden geboden op de gevolgen van deze wetswijziging op de bedrijfsvoering van de I&V-diensten en kan de deugdelijke uitvoering van publieke taken ten behoeve van de nationale veiligheid geborgd worden.

Bijlagen

Bijlage 1. Methodologische verantwoording

In § 2.3 is de aanpak van dit onderzoek uiteengezet. Aanvullend hierop beschrijven we de wijze waarop de teams zijn geselecteerd en hoe we te werk zijn gegaan in het 'veldonderzoek'.

In ons onderzoek hebben we een tweedeling gemaakt (voorafgaand aan *go/no go* moment en daarna) waarna we meer de operationele praktijk in het onderzoek betrekken. Het interviewen van operationele teams maakt daarvan een belangrijk deel uit. Doel is de indicaties van wijzigingen in operationele slagkracht door de implementatie van de Wiv 2017 (die in de eerste fase van onderzoek naar voren kwamen) in de praktijk te toetsen. Dit doen we enerzijds met de behandeling van zo concreet mogelijke voorbeelden van waar de operationele slagkracht is of wordt geraakt ("wat doe je nu anders?", "wat gaat er mis?", "wat betekent tijdsverlies voor de operatie?"), anderzijds geven we een kwantificering van gegeven indicaties ("hoeveel tijd ben je kwijt aan een toestemmingsaanvraag?", "hoe vaak komt dat voor?").

In de selectie van teams zijn als criteria gehanteerd:

- de representativiteit van beide I&V-diensten
- het gewicht van de teams (in relatie tot de organisatie en de doelstellingen in de Geïntegreerde Aanwijzing)
- de impact op bedrijfsvoering van wijzigingen die de wet voorschrijft
- de verschillende thema's uit de Wiv 2017 en
- de maatschappelijke thema's die leidend zijn voor het inlichtingenwerk.

We zijn tot een selectie gekomen van 18 teams: 5 gezamenlijke AIVD/MIVD teams, 8 AIVD teams en 5 MIVD teams. Deze teams zijn allen bevraagd op basis van een door ons vooraf vastgesteld gespreksformat (zie hierna). Daarbij is uitgegaan van de thema's die in het onderzoek naar voren zijn gekomen als zijnde potentieel onderhevig aan de implementatie van dan wel uitvoering van de Wiv 2017: het proces aanvragen (bijzondere) bevoegdheden, het datareductiestelsel, de zorgplicht, de internationale samenwerking, het toepassen van OOG-interceptie (op de kabel) en geautomatiseerde data-analyse en tot slot de verdringing van ondersteunende functies i.c. Juridische Zaken en IT. Ook is in iedere teamsessie aandacht besteed aan de vraag wat van het geheel nu de gevolgen zijn geweest voor concrete operaties en de slagkracht van de teams.

Voor de volledigheid is hieronder de bij de teamsessies gehanteerde vragenlijst opgenomen.

Gespreksformat teamsessies

Lastenproces

Doel: inzicht krijgen in verschil in looptijd met de situatie voor de Wiv 2017, idem voor de mate van diepgang in te overleggen informatie (uit gesprekken komt naar voren dat door de TIB vragen worden gesteld waarvan niet evident is dat deze te maken hebben met de toets op rechtmatigheid)

Mogelijke vragen:

- Kunt u stap voor stap uitleggen hoe het aanvragen van een last bij uw team in werking gaat?
 - Hoeveel tijd kost een last gemiddeld? (bij geen antwoord op de vraag of om verschil te testen, aanvraag voor gerichte interceptie? (zou relatief eenvoudig moeten zijn) Aanvraag voor een hack? (waarschijnlijk meer voorbereiding/tijd) Aanvraag voor het opvragen van verkeersgegevens (geen TIB tussen, maar let op, wel de dienstleiding).
 - Waardoor wordt naar uw idee de extra tijd veroorzaakt?
 - Hoeveel tijd kostte het aanvragen van deze lasten onder de Wiv 2002? Hoeveel tijd kostten gesprekken met de TIB? Hoeveel tijd kostten gesprekken met de CTIVD?
 - Heeft u het gevoel dat deze tijd ten koste gaat van het primaire proces? Zo ja, op welke wijze? Wat mist u dan? Waar blijkt dat uit?
- Hebben nieuwe Wiv-bepalingen tot een bepaald verdringingseffect geleid (keuze voor bevoegdheden waarvoor TIB niet nodig is)?

Zorgplicht

Doel: nagaan hoeveel tijd operationele medewerkers in het primaire proces onder de Wiv 2017 kwijt zijn/ zijn geweest aan het schrijven van processen/ werkinstructies en vastlegging van handelingen ten opzichte van de Wiv 2002

Mogelijke vragen:

- Bent u betrokken geweest bij het schrijven van werkprocessen en werkinstructies ter implementatie van de Wiv 2017?
- Hoeveel tijd kostte dit? Was dat incidenteel of structureel?
- Hoeveel tijd bent u (extra) kwijt aan het vastleggen van handelingen?
- Heeft dit volgens u invloed op de operationele slagkracht?

Heeft de inzet op deze activiteit tot een bepaald verdringingseffect geleid (bijvoorbeeld niet meer toegekomen aan andere taken?)

DRS

Doel: nagaan hoeveel tijd teams (extra) kwijt zijn aan relevantiebepaling en verwijdering / vernietiging van gegevens en hoe DRS de operaties in het algemeen beïnvloedt (lengte van bewaartermijnen, het terstond relevant verklaren).

Mogelijke vragen:

- Is u duidelijk wat er onder het DRS moet gebeuren en waarom?
- Hoeveel tijd kost de onderzoeksplicht op relevantie bij de bevoegdheid tot het onderscheppen van (bijvoorbeeld) communicatie / de hack-bevoegdheid / selectie? (achtergrond: het is bij de ene bevoegdheid lastiger dan de andere. Soms hebben andere functies (bijv. IT-ers) ermee te maken en niet de bewerker).
- Hoeveel tijd besteed u of besteedde u aan het opschonen van de 'oude gegevens', bijv. in Outlook en oude schijven? Was dat incidenteel denkt u?
- Hoe verloopt DRS wanneer er door beide diensten gebruik gemaakt wordt van een systeem?
- Is er waardevolle informatie verloren gegaan doordat voldaan moet worden aan DRS-vereisten? Kunt u daar een voorbeeld of voorbeelden van geven?
- Heeft de inzet op deze activiteit tot een bepaald verdringingseffect geleid (bijvoorbeeld niet meer toegekomen aan andere taken?)

Internationale samenwerking

Doel: nagaan welke effecten (de verankering van) het instrument van wegingsnotities ten behoeve van internationale samenwerking onder de Wiv 2017 heeft op de operationele slagkracht?

Mogelijke vragen:

- Bent u betrokken bij het actualiseren van de wegingsnotities?
- Hoeveel tijd kost het bijhouden van een wegingsnotitie?
- Welke effecten hebben wegingsnotities voor u?
- Kunt u meer of minder gegevens verstrekken naar buitenlandse diensten dan voorheen? Hoe komt dat?
- Ontvangt u meer of minder gegevens van partnerdiensten dan voorheen? Hoe komt dat?
- Heeft het schrijven van wegingsnotities naar uw idee effect op de positie van de dienst in internationaal verband?
- Is hier sprake van verdringingseffecten; de keuze voor een partner/gegevensverwerving waarvoor de accordeerlijn minder lang is?

Heeft de inzet op deze activiteit tot andere verdringingseffecten geleid (bijvoorbeeld niet meer toegekomen aan andere taken?)

Indirecte effecten door (andere) inzet staven

Doel: nagaan wat de invloed is op operaties van de verdringingseffecten die de Wiv 2017 zou hebben op de inzet van staven (gedeprioriteerde projecten IT, inzet IT-ers volledig op DRS/OOG/GDA, inzet mensen van JZ op lasten e.d.) en de inzet van operationele krachten op stafwerk.

Mogelijke vragen:

- Zijn er IT-applicaties die u als team wilde gebruiken stil komen te liggen door de inzet van IT medewerkers op bijvoorbeeld DRS? Wat is daar het gevolg van? Extra tijd en/of gemiste kansen?
- Komt het voor dat u een beroep wilt doen op IT-inzet en dat dit dan niet mogelijk is doordat er geen capaciteit beschikbaar is?
- Mist u vanuit de staven (IT en JZ) bepaalde expertise doordat de betreffende stafmedewerker niet of minder beschikbaar is?

Merkt u een capaciteitstekort op operaties die wordt veroorzaakt doordat operationele krachten ingezet zijn op Wiv-gerelateerde taken (compliance, schrijven van beleid, schrijven van wegingsnotities)?

OOG-interceptie (kabel) & GDA

Doel: nagaan in hoeverre teams gebruik maken van OOG (in hoeverre verschilt dit per team en per dienst & GDA) dan wel gebruik denken te maken van OOG-kabel en GDA wanneer dat mogelijk is

Mogelijke vragen voor OOG (kabel):

- Hoe maakt u gebruik van de opbrengst uit onderzoeksoopdrachtgerichte interceptie (OOG-interceptie).
- Hoe maken de Cyber-teams gebruik van gegevens uit OOG-interceptie?
- Wat heeft u gemerkt van het tijdelijk stil vallen van OOG-interceptie op de ether?
- Wat is de verwachting t.a.v. het gebruik van OOG op de kabel?
- Hoeveel last heeft u in uw operaties van de vertraging die opgelopen is met OOG op de kabel?

Mogelijke vragen voor GDA:

- Maakte u tijdens de Wiv 2002 gebruik van de mogelijkheid tot geautomatiseerde data-analyse uit opbrengst van OOG-interceptie? Zo ja, wat is er anders aan de inzet van GDA onder de Wiv2017?
- Heeft uw operatie last van het stil liggen van GDA? Kunt u bepaalde systemen niet gebruiken vanwege de discussie over GDA met de toezichthouders?
- Heeft dit volgens u invloed op de operationele slagkracht? Zo ja, welke en in welke mate?

Bijlage 2. Afkortingenlijst

AIVD	Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst
AZ	(Ministerie van) Algemene Zaken
BZ	(Ministerie van) Buitenlandse Zaken
BZK	(Ministerie van) Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
CIO	Chief Information Officer
CTIVD	Commissie van Toezicht op de Inlichtingen- en Veiligheidsdiensten
CZW	Constitutionele Zaken en Wetgeving
DEP	Data Exploitatie Platform
DG	Directeur-Generaal
DRS	Datareductiestelsel
ECW	Evaluatiecommissie Wiv 2017
EHRM	Europees Hof voor de Rechten van de Mens
EVRM	Europees Verdrag voor de rechten van de Mens
GA	Geïntegreerde Aanwijzing
GDA	Geautomatiseerde Data-Analyse
I&V	Inlichtingen- en Veiligheidsdiensten
ID	Inlichtingendiensten
IT	Informatietechnologie
JenV	(Ministerie van) Justitie en Veiligheid
JIVC	Joint IV Commando
JSCU	Joint Sigint Cyber Unit
MIVD	Militaire Inlichtingen en Veiligheidsdienst
NCTV	Nationaal Coördinator Terrorisme en Veiligheid
OOG	Onderzoekopdrachtgericht
pSG	Plaatsvervangend Secretaris-Generaal
SG	Secretaris-Generaal
TIB	Toetsingscommissie Inzet Bevoegdheden
VGR	Voortgangsrapportage
Wiv	Wet op de inlichtingen- en veiligheidsdiensten 2017

Bijlage 3. Literatuur

Algemene Rekenkamer (2015). *Rapport Bezuinigingen en intensiveringen bij de AIVD; Gevolgen van de budgettaire turbulentie in de periode 2012-2015*. Den Haag: Sdu.

Algemene Rekenkamer (2017). *Rapport UWV, balanceren tussen ambities en middelen*. Den Haag: Sdu.

Algemene Rekenkamer (2019). Vertrouwelijke brief van 15 januari 2019 (zonder kenmerk) aan de CIVD met verantwoordingsinformatie over de MIVD. Den Haag: eigen beheer.

Algemene Rekenkamer (2020). Brief van 3 maart 2020 (met kenmerk 200001224R) aan de minister van Defensie in reactie op het verzoek tot het doen van onderzoek naar de mogelijke effecten van de Wiv 2017 op de operationele slagkracht van de I&V-diensten. Den Haag: eigen beheer.

BZK (2021). Brief van de minister van BZK aan de voorzitter van de Tweede Kamer van 20 januari 2021 betreffende toezending eindrapport van de Evaluatiecommissie Wiv 2017. Tweede Kamer, vergaderjaar 2020-2021, 34 588, nr. 88. Den Haag: Sdu.

BZK en Defensie (2014). Brief van de minister van BZK en van Defensie van 21 november 2017 betreffende reactie op evaluatie Wiv 2002. Tweede Kamer, vergaderjaar 2014-2015, 33 820, nr. 4. Den Haag: Sdu.

BZK en Defensie (2018a). Besluit van de minister van BZK en van Defensie van 25 april 2018, nr. 2018-0000251025, houdende vaststelling van beleidsregels met betrekking tot de uitvoering van de Wiv 2017 (*Beleidsregels Wiv 2017*).

BZK en Defensie (2018b). Brief van de minister van BZK en van Defensie aan de voorzitter van de Tweede Kamer van 25 april 2018 betreffende toezeggingen en moties Wiv 2017. Tweede Kamer, vergaderjaar 2017-2018, 34 588, nr. 76. Den Haag: Sdu.

BZK en Defensie (2021). Brief van de ministers van BZK en van Defensie aan de voorzitter van de Tweede Kamer van 5 maart 2021 betreffende kabinetsreactie inzake het rapport van de Evaluatiecommissie Wiv 2017. Tweede Kamer, vergaderjaar 2020-2021, 34 588, nr. 89. Den Haag: Sdu.

Commissie Dessens (2013). *Rapport Wet op de inlichtingen en veiligheidsdiensten 2002. Naar een nieuwe balans tussen bevoegdheden en waarborgen*. Den Haag: eigen beheer.

Commissie Jones-Bos (2021). *Rapport Evaluatie 2020 Wet op de Inlichtingen- en Veiligheidsdiensten 2017*. Den Haag: eigen beheer.

CTIVD (2017). Toezichtrapport nr. 53 *Over de inzet van de hackbevoegdheid door de AIVD en MIVD in 2015*, vastgesteld 8 maart 2017. Den Haag: eigen beheer.

CTIVD (2018). *Eerste Voortgangsrapportage De werking van de Wiv 2017* (CTIVD, nr. 59, vastgesteld op 27 november 2017). Den Haag: eigen beheer.

CTIVD (2019a). *Derde voortgangsrapportage De werking van de Wiv 2017* (CTIVD, nr. 66, vastgesteld op 6 november 2019). Den Haag: eigen beheer.

CTIVD (2019b). *Jaarverslag 2019*. Den Haag: eigen beheer.

CTIVD (2020). *Vierde voortgangsrapportage De werking van de Wiv 2017* (CTIVD, nr. 69, vastgesteld op 5 augustus 2020). Den Haag: eigen beheer.

Defensie (2018). *Defensienota 2018. Investeren in onze mensen, slagkracht en zichtbaarheid*, 26 maart 2018. Tweede Kamer, vergaderjaar 2017-2018, 34 919, nr. 1. Den Haag: Sdu.

Defensie (2020a). Brief van 17 februari 2020 (zonder kenmerk) van de minister van Defensie aan de president van de Algemene Rekenkamer betreffende verzoek aan de Algemene Rekenkamer om onderzoek te doen naar de mogelijke gevolgen van de Wiv 2017 op de operationele slagkracht van de I&V-diensten. Den Haag: eigen beheer.

Defensie (2020b). Brief van de minister van Defensie, tevens minister voor de AIVD, aan de voorzitter van de Tweede Kamer van 12 november 2020 betreffende de evaluatie van de Wet op de inlichtingen- en veiligheidsdiensten 2017. Den Haag: Sdu.

Financiën (2019). *Najaarsnota 2019*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2019-2020, 35 350, nr. 1.

Informatie (2012). Kabinetsformatie 2012. Brief van de informatie aan de Tweede Kamer d.d. 29 oktober 2012, ter aanbieding van hun werkzaamheden met daarbij gevoegd het regeerakkoord van de fracties van VVD en PvdA en de bijbehorende 'Analyse economische effecten financieel kader regeerakkoord' van het Centraal Planbureau. Tweede Kamer, vergaderjaar 2012-2013, 33 410, nr. 15. Den Haag: Sdu.

TIB (2018). *Voortgangsbrief van 1 november 2018*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2018-2019, 29 924, nr. 172. Den Haag: Sdu.

TIB (2020). *Jaarverslag 2019/2020*. Den Haag: eigen beheer.

Tweede Kamer (2017). Motie Recourt van 8 februari 2017. Tweede Kamer, vergaderjaar 2016-2017, 34 588, nr. 55. Den Haag: Sdu.

Bijlage 4. Eindnoten

1. Meetmoment oktober 2020.
2. Wet van 26 juli 2017, houdende regels met betrekking tot de inlichtingen- en veiligheidsdiensten alsmede wijziging van enkele wetten (Staatsblad 2017, 317).
3. De minister van Defensie was van december 2019 tot april 2020 wegens ziekte van de minister van BZK tevens minister voor de AIVD.
4. In de Regeling van 17 april 2020 tot instelling van de Evaluatiecommissie Wet op de Inlichtingen- en Veiligheidsdiensten 2017 (Regeling Evaluatiecommissie Wiv 2017) zijn in artikel 2, derde lid, enkele aspecten benoemd waaraan de Evaluatiecommissie bijzondere aandacht dient te schenken, waaronder aan het integrale stelsel van toezicht.
5. Onder implementatie van de Wiv 2017 verstaan wij alle activiteiten die nodig zijn om de bevoegdheden en waarborgen uit de wet rechtmatig toe te passen.
6. Zie bijlage 1.
7. Bulkinterceptie is de interceptie van bulkdata, een omvangrijke gegevensverzameling waarbij het merendeel van de gegevens betrekking heeft op personen en/of organisaties die geen onderwerp van onderzoek van de I&V-diensten zijn en dat ook niet worden.
8. Geïntegreerde Aanwijzing Inlichtingen en Veiligheid 2019-2022 van 23 november 2018 (Staatscourant 68088, p. 2).
9. Een target is een persoon of een organisatie waar de AIVD of de MIVD onderzoek naar doet.
10. Tweede Kamer, vergaderjaar 2016-2017, 34 588, nr. 18, p. 8.
11. Verzoeken tot inzet van bevoegdheden van de MIVD werden en worden al getoetst door de afdeling Juridische Zaken van het Ministerie van Defensie.
12. Het is aan de TIB te beoordelen wat er met de eventueel gegenereerde opbrengst moet worden gedaan.
13. Verkeersgegevens zijn gegevens die worden verwerkt voor het overbrengen van communicatie over een elektronisch communicatienetwerk of voor facturering daarvan (artikel 11, eerste lid sub b Telecomwet). Het betreffen bijvoorbeeld gegevens over de tijd, duur, de soorten diensten waarvan de gebruiker gebruikt maakt en gebruikte apparatuur en de locatie van het netwerkaansluitpunt bij een communicatiedienst of van de geografische positie van de randapparatuur van de gebruiker (Besluit vorderen gegevens telecommunicatie, artikel 2). Deze bevoegdheid ziet ook toe op het plaatsen van een zogeheten stomme tap. Bij een dergelijke tap worden slechts verkeersgegevens *realtime* verstrekt, niet de inhoud ervan.

14. Uit het jaarverslag 2019/2020 blijkt dat de TIB 2,9% van de spoedverzoeken van de AIVD als onrechtmatig heeft beoordeeld, omdat geen sprake was van onverwijlde operationele spoed.
15. Mandaatbesluit AIVD ten aanzien van samenwerking met inlichtingen- en veiligheidsdiensten van andere landen 2020 (Staatscourant 16 juli 2020, Nr. 38474).
16. Regeling van 5 november 2020, Staatscourant 2020, 56482.
17. Zie eindnoot 16.
18. Van deze € 20 miljoen zal vanaf 2023 naar verwachting ongeveer € 14 miljoen worden gebruikt voor investeringen en materiele exploitatie (conform Defensiebeleid). € 6 miljoen is voor het benodigde personeel dat moet worden aangetrokken / ingezet voor de implementatie en het onderhoud van de gedane investeringen.
19. Algemene Rekenkamer (2017). Rapport UWV, *balanceren tussen ambities en middelen*.
20. Staatscourant 1992, 230. Laatstelijk gewijzigd op 1 januari 2018, Staatscourant 2017, 69426.
21. Op verzoek van de ministers hebben wij 6 summiere passages in het rapport aangepast omdat deze teveel informatie over de werkwijze van de I&V-diensten geven. Deze passages raken niet onze conclusies en aanbevelingen.

Algemene Rekenkamer

Afdeling Communicatie

Postbus 20015

2500 EA Den Haag

070 342 44 00

voorlichting@rekenkamer.nl

www.rekenkamer.nl

De tekst in dit document is

vastgesteld op 6 april 2021.

Dit document is op 22 april 2021

aangeboden aan de Tweede Kamer.

Coverfoto: Ministerie van Defensie

Den Haag, april 2021