



Bijlage II

Toetsingskader

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

CTIVD nr. 54

14 juli 2017



Commissie van Toezicht
op de Inlichtingen- en
Veiligheidsdiensten

Inhoudsopgave

1	Inleiding	3
2	Schematische weergave inzageregeling	5
3	Het systeem van de wet	7
3.1	De Wet open overheid	7
3.2	De nieuwe Wiv	8
4	Het recht op kennisname	9
4.1	Eigen persoonsgegevens en persoonsgegevens van overleden naasten	9
4.2	Persoonsgegevens van derden	9
4.3	Andere dan persoonsgegevens: bestuurlijke aangelegenheden	10
4.4	Inhoud van een verzoek	10
4.5	Reikwijdte van naslag bij inzageverzoeken	10
5	Beoordeling van inzageverzoeken	15
5.1	De absolute weigeringsgronden	15
5.1.1	Artikel 53 lid 1 Wiv 2002: het actuele kennisniveau	15
5.1.2	Artikel 55 lid 1 Wiv 2002: de overige absolute weigeringsgronden	17
5.2	De relatieve weigeringsgronden: artikel 55 lid 2 Wiv 2002	20

6	Overige vereisten	23
6.1	Motivering	23
6.2	Besluitvormingsniveau	24
6.3	Termijnen	24
6.4	Wijze van ter beschikking stellen	25
6.5	Recht op aantekening	25
6.6	Vernietiging van gegevens	25
6.7	Doorzendplicht	25
7	Controlemechanismen	27
7.1	De bezwaarprocedure	27
7.2	De bestuursrechter	29
7.3	Klacht	29
7.4	Toezichtstaak CTIVD	29
8	Procedurele waarborgen	31

1 Inleiding

De inzageregeling neergelegd in de Wet op de inlichtingen- en veiligheidsdiensten (Wiv 2002) hinkt op twee gedachten. Enerzijds is bij het opstellen van de regeling tot uitgangspunt genomen dat door of ten behoeve van de dienst verwerkte gegevens, gezien hun aard, in beginsel geheim dienen te blijven. Anderzijds zag de wetgever zich geconfronteerd met de uitspraak van de Raad van State dat het uitsluiten van een recht op kennisname van door de diensten verwerkte gegevens in strijd was met de artikelen 8 en 13 EVRM (het recht op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer en het recht op een effectief rechtsmiddel).¹ De wetgever heeft de tweespalt zo vorm gegeven dat de Wiv 2002 enerzijds aan burgers het recht op kennisneming van door of ten behoeve van de dienst verwerkte gegevens toekent, terwijl dit recht anderzijds beperkt wordt voor zover daarmee de goede taakuitvoering door de diensten in het geding komt.

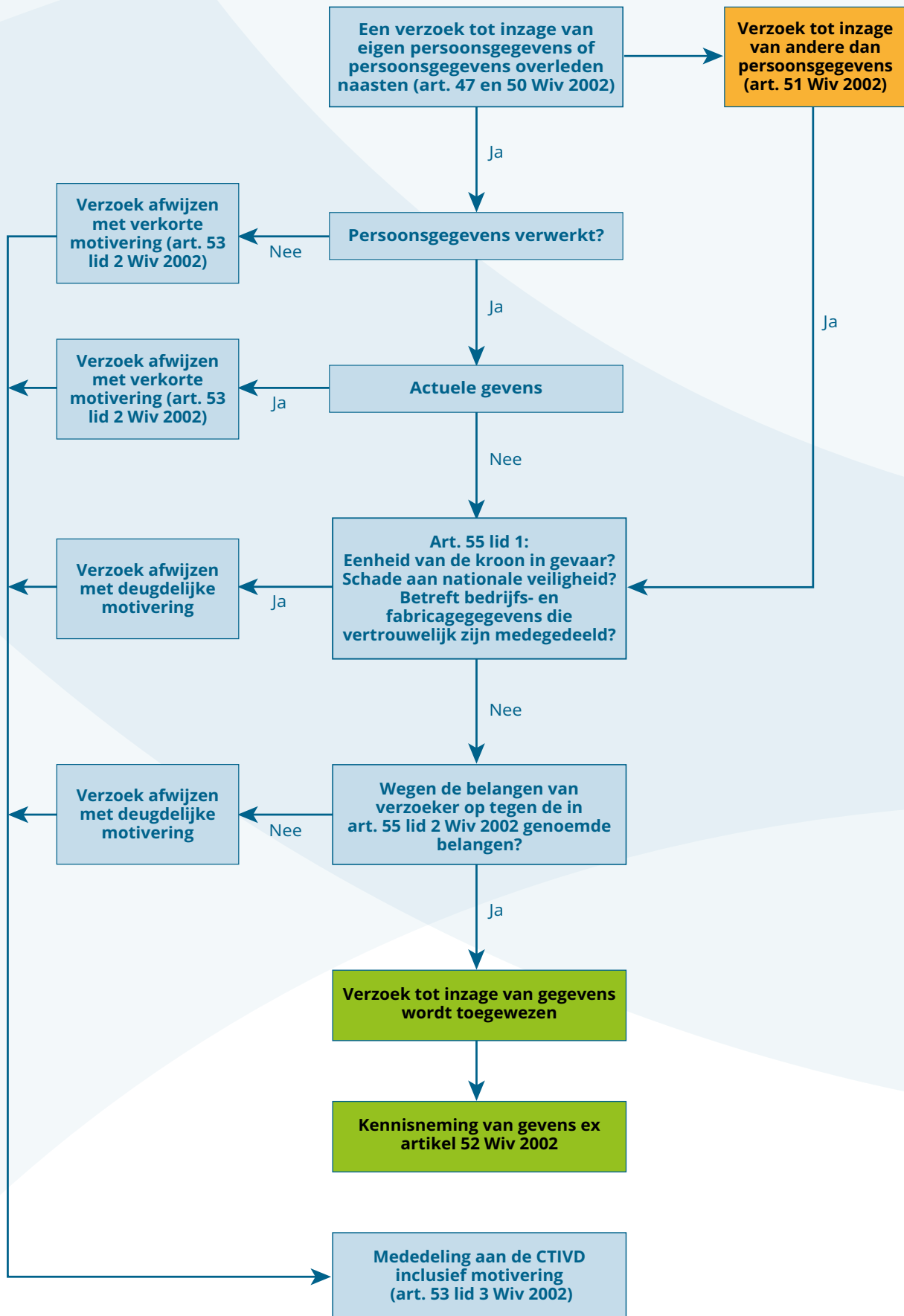
Het recht op kennisname is neergelegd in hoofdstuk 4 van de Wiv 2002 (artt. 47 tot en met 57). Dit hoofdstuk bevat tevens het toetsingskader dat op verzoeken tot kennisname van deze gegevens van toepassing is.

Leeswijzer

In hoofdstuk 2 vindt u een schema waarin het proces van de inzageregeling is weergegeven. In het derde hoofdstuk zal vervolgens eerst worden ingegaan op het systeem van de wet, het wetsvoorstel Wet open overheid en de nieuwe Wiv (de Eerste Kamer heeft op 11 juli 2017 de wet aangenomen; de inwerkingtreding wordt onder bepaalde voorwaarden nagestreefd per 1 januari 2018). In hoofdstuk 4 zal de inzageregeling worden besproken. Daarbij komen aan bod: de gegevens die onderwerp kunnen zijn van inzageverzoeken en de vereisten die gesteld worden aan inzageverzoeken. De beoordeling van inzageverzoeken wordt besproken in hoofdstuk 5. In hoofdstuk 6 komen de overige wettelijke vereisten aan bod. De controlemechanismen worden in hoofdstuk 7 besproken. In hoofdstuk 8 wordt een overzicht gegeven van de procedurele waarborgen die de Commissie van Toezicht op de Inlichtingen- en Veiligheidsdiensten (CTIVD) van belang acht om op rechtmatige uitvoering te geven aan inzageverzoeken.

¹ Raad van State, 9 juni 1994, ECLI:NL:RVS:1994:AN4196, AB 1995/238, m.nt. Beers.

2 Schematische weergave inzage-regeling



3 Het systeem van de wet

Zoals hiervoor onder 1 reeds weergegeven, nam de wetgever bij het opstellen van de Wiv 2002 tot uitgangspunt dat de Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst (AIVD) en de Militaire Inlichtingen- en Veiligheidsdienst (MIVD) hun wettelijke taak uitsluitend met inachtneming van een zekere mate van geheimhouding effectief kunnen uitvoeren. De diensten moeten hun bronnen, werkwijze en actuele kennisniveau geheim kunnen houden. Het recht op kennisname van door de diensten verwerkte gegevens vindt dan ook daarin haar beperking.² De wetgever achtte in dit kader van belang dat de Wiv 2002 een gesloten systeem zou bevatten waar het de kennisname van verwerkte gegevens betreft. Dat betekent dat de Wet openbaarheid van bestuur (hierna: Wob), die van toepassing is op informatie van bestuursorganen,³ niet van toepassing is op gegevens van de diensten.⁴ Dat geldt tevens voor de Wet bescherming persoonsgegevens (hierna: Wbp). De overweging daarbij is dat de verwerking van persoonsgegevens door de dienst niet het karakter heeft van een persoonsregistratie als bedoeld in de Wbp.⁵

Het gesloten systeem is in artikel 45 Wiv 2002 expliciet neergelegd. Uit deze bepaling volgt dat kennisname van verwerkte gegevens mogelijk is doordat de dienst de gegevens zelf verstrekt op grond van paragraaf 3.3 van de wet dan wel na inwilliging van een verzoek tot kennisname van dergelijke gegevens als bedoeld in hoofdstuk 4 Wiv 2002. Het systeem ziet overigens op alle door of ten behoeve van de dienst verwerkte gegevens, ongeacht ter uitvoering van welke taak dat gebeurt.⁶ Een algemeen bekend gegeven dat door of ten behoeve van de dienst is verwerkt, valt dus ook onder dit regime.

3.1 De Wet open overheid

Het initiatiefwetsvoorstel Wet open overheid is op 19 april 2016 aangenomen door de Tweede Kamer. Als het wetsvoorstel ook door de Eerste Kamer wordt aangenomen, zal de huidige Wob komen te vervallen. De voorgestelde wet brengt geen verandering in de inzageregeling in de Wiv 2002. Het initiatiefwetsvoorstel heeft als doel overheden en semi-overheden transparanter te maken om zo het belang van openbaarheid van publieke informatie voor de democratische rechtsstaat, de burger, het bestuur en economische ontwikkeling beter te dienen. In het wetsvoorstel wordt de toegang tot publieke informatie en het hergebruik van die informatie als rechten van burgers verankerd. Aan die rechten wordt invulling gegeven door een versterking van de actieve openbaarheid, dus het toegankelijker maken van informatie nog voordat daar om is verzocht. Voorts wordt in het wetsvoorstel de reikwijdte ten opzichte van de huidige Wob flink verbreed; ook de Staten-Generaal, de Raad van State (met uitzondering van de Afdeling bestuursrechtspraak) en op termijn semipublieke instellingen

² *Kamerstukken II 1997/98, 25 877, nr. 3, p. 62, 68.*

³ De Wob is van toepassing op de volgende bestuursorganen: a) Onze Ministers, (b) de bestuursorganen van provincies, gemeenten, waterschappen en publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie, (c) bestuursorganen die onder de verantwoordelijkheid van de onder a en b genoemde organen werkzaam zijn, (d) andere bestuursorganen, voor zover niet bij algemene maatregel van bestuur uitgezonderd (zie artikel 1a Wob).

⁴ *Kamerstukken II 1999/00, 25 877, nr. 8, p. 8; Raad van State, 18 november 2015, ECLI:NL:RVS:2015:3537, r.o. 5. Overigens was na de uitspraak van de Raad van State, 9 juni 1994, ECLI:NL:RVS:1994:AN4196, AB 1995/238 m.nt. Beers, over de inzage van BVD-dossiers, de Wob tot de inwerkingtreding van de Wiv 2002 wel van toepassing op verzoeken tot kennisname.*

⁵ *Kamerstukken II 1997/98, 25 877, nr. 3, p. 64.*

⁶ Vgl. Raad van State, 30 juli 2014, ECLI:NL:RVS:2014:2831, r.o. 3.1, waarin de Raad overweegt dat de Wiv geen grondslag biedt voor het oordeel dat de minister de persoonsgegevens van zeer bekende personen dient te verstrekken, indien uit de context van de wel verstrekte gegevens reeds blijkt op welke persoon de gegevens zien. Zie tevens Raad van State, 10 juli 2013, ECLI:NL:RVS:2013:181, r.o. 4.1.

gaan onder de wet vallen.⁷ De in het wetsvoorstel opgenomen bepaling die ziet op openbaarmaking op verzoek (artikel 4.1) is niet van toepassing op verzoeken tot inzage als bedoeld in hoofdstuk 4 Wiv 2002.⁸

3.2 De nieuwe Wiv

In de nieuwe Wet op de inlichtingen en veiligheidsdiensten is de inzageregeling ongewijzigd overgenomen in hoofdstuk 5 (de artikelen 74 tot en met 85). De wetgever zag in de evaluatie van de Wiv 2002 noch anderszins aanleiding om de regeling te herzien.⁹ Daarbij verdient wel opmerking dat de Commissie Dessens in haar rapport over de evaluatie van de Wiv 2002 twee aanbevelingen deed. De eerste hield in dat een leidraad wordt opgesteld waarin wordt aangegeven hoe een inzageverzoek moet worden geformuleerd en welke gegevens daarmee opgevraagd kunnen worden. De tweede aanbeveling betreft de mogelijkheid voor de persoon die kennis neemt van gegevens om te verzoeken eventuele fouten daarin te laten herstellen, de gegevens te laten aanvullen of te laten vernietigen. Het kabinet heeft aangegeven zich te kunnen vinden in de aanbeveling voor een leidraad. Ten aanzien van de tweede aanbeveling stelde het kabinet dat artikel 48 Wiv 2002 een voorziening biedt die naar het oordeel van het kabinet materieel gezien met het door de Commissie Dessens voorgestelde correctierecht overeenkomt.¹⁰

⁷ *Kamerstukken II* 2013/14, 33 328, nr. 9, p. 5.

⁸ Zie de bijlage bij artikel 8.8 Wet open overheid, *Kamerstukken I* 2015/16, 33 328, A.

⁹ *Kamerstukken II* 2013/14, 33 820, nr. 3, p. 194.

¹⁰ *Kamerstukken II* 2013/14, 33 820, nr. 2, p. 7.

4 Het recht op kennisname

De wetgever heeft ervoor gekozen bij het recht op kennisname onderscheid te maken tussen persoonsgegevens (art. 47, 49 (voor medewerkers van de dienst) en 50 Wiv 2002) en andere dan persoonsgegevens, ook wel bestuurlijke aangelegenheden genoemd (art. 51 Wiv 2002). De gedachte daarbij was dat verwerkte persoonsgegevens met het oog op een goede taakuitvoering door de diensten in het algemeen een grotere mate van geheimhouding vergen dan andere verwerkte gegevens. Zo zal doorgaans het gegeven dat een persoon lid is van een terroristische organisatie eerder geheim dienen te blijven dan bijvoorbeeld de kennis die een dienst heeft over het aantal leden van die organisatie. Dit omdat openbaarmaking van het persoonsgegeven ertoe kan leiden dat de bewuste persoon zijn gedrag op een dusdanige wijze aanpast dat het meer moeite zal kosten zijn activiteiten te bestrijden.¹¹

4.1 Eigen persoonsgegevens en persoonsgegevens van overleden naasten

Artikel 47 Wiv 2002 bepaalt dat een ieder een verzoek tot inzage van verwerkte persoonsgegevens kan indienen. Het artikel ziet op de eigen persoonsgegevens. Onder persoonsgegevens moet worden verstaan: gegevens die betrekking hebben op een identificeerbare of geïdentificeerde, individuele natuurlijke persoon (zie artikel 1 onder e Wiv 2002). De wet voorziet ook in een recht op inzage in verwerkte persoonsgegevens van een overleden echtgenoot, geregistreerd partner, kind of ouder. Dit recht is neergelegd in artikel 50 Wiv 2002. Een inzageverzoek dat ziet op gegevens van een persoon die nog niet is overleden of op gegevens van een overleden persoon die niet de hoedanigheid van echtgenoot, geregistreerd partner, kind of ouder van de verzoeker heeft, wordt niet-ontvankelijk verklaard.¹²

4.2 Persoonsgegevens van derden

De Wiv 2002 voorziet niet in de mogelijkheid tot kennisname van persoonsgegevens van derden, anders dan de in artikel 50 genoemde overleden naasten.¹³ Dat betekent dat verwerkte persoonsgegevens voor derden (waaronder historici) in beginsel dus pas beschikbaar komen op het moment dat zij zijn overgebracht naar een archiefbewaarplaats.¹⁴ Dergelijke gegevens zijn in beginsel openbaar, tenzij aan die openbaarheid op grond van artikel 15 Archiefwet beperkingen zijn gesteld, bijvoorbeeld met het oog op de eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer. Als een inzageverzoek ziet op gegevens ten aanzien waarvan aan de openbaarheid beperkingen zijn gesteld, dan is op dit verzoek de inzageregeling in hoofdstuk 4 van de Wiv 2002 van toepassing.¹⁵

¹¹ *Kamerstukken II 1997/98*, 25 877, nr. 3, p. 62.

¹² Ex-partners zijn van deze regeling uitgesloten zie *Kamerstukken I 2001/02*, 25 877, nr. 58a, p. 23.

¹³ Zie tevens Raad van State, 3 september 2013, ECLI:NL:RVS:2014:3264, r.o. 7.1.

¹⁴ *Kamerstukken II 1999/00*, 25 877, nr. 8, p. 8.

¹⁵ Zie artikel 15 lid 7 Archiefwet. Zie tevens Raad van State, 22 juli 2015, ECLI:NL:RVS:2015:2303, r.o. 4.1, waarin de Raad van State oordeelde dat geen relevante betekenis toekomt aan de adressering van documenten en de plaats waar de documenten berusten. Raad van State, 22 juli 2015, ECLI:NL:RVS:2015:2304, r.o. 4.1.

4.3 Andere dan persoonsgegevens: bestuurlijke aangelegenheden

De Wiv 2002 bepaalt verder dat een ieder het recht heeft op kennisname van bestuurlijke aangelegenheden (art. 51 Wiv 2002). Onder bestuurlijke aangelegenheden moet worden verstaan gegevens niet zijnde persoonsgegevens. Het gaat dan bijvoorbeeld om gegevens met betrekking tot een gebeurtenis of een thema. Anders dan bij een verzoek tot inzage in persoonsgegevens, komt aan een ieder het recht toe om kennis te nemen van bestuurlijke aangelegenheden.¹⁶ Het in deze bijlage beschreven toetsingskader ziet uitsluitend op het recht op inzage in persoonsgegevens. Zoals uit het hiervoor in hoofdstuk 2 weergegeven schema blijkt, is op inzageverzoeken die zien op bestuurlijke aangelegenheden, grotendeels hetzelfde toetsingskader van toepassing.

4.4 Inhoud van een verzoek

De wet stelt geen formele of materiële eisen aan een verzoek tot kennisname van eigen persoonsgegevens of bestuurlijke aangelegenheden. Wel is vereist dat de verzoeker zich identificeert (art. 47 lid 3 Wiv 2002). Een verzoek tot kennisname van persoonsgegevens van een overleden naaste, als bedoeld in artikel 50 Wiv 2002, dient de gegevens te bevatten genoemd in het tweede lid van deze bepaling.¹⁷

4.5 Reikwijdte van naslag bij inzageverzoeken

Naar aanleiding van een inzageverzoek over persoonsgegevens of bestuurlijke aangelegenheden zoekt de AIVD of de MIVD in de aanwezige gegevens naar gegevens die relevant zijn in relatie tot het verzoek. Dit zoekproces heet het verrichten van naslag. Daarbij rijst de vraag in welke gegevens een dienst naslag moet verrichten, met andere woorden wat is de reikwijdte van de naslag? Deze vraag is relevant omdat de wijze en omvang van de naslag iets zegt over de betrouwbaarheid en volledigheid van de naslag.

Bij de vraag naar de omvang van de naslag is relevant dat de gegevens waarover de diensten beschikken, zijn te verdelen in twee categorieën:

1. Ongeëvalueerde gegevens. Ook wel ruwe gegevens genoemd. Dit zijn gegevens die de AIVD of de MIVD (nog) niet heeft beoordeeld op relevantie voor zijn taakuitvoering. In de regel heeft een dienst geen kennis van (de inhoud van) deze gegevens. In beginsel zijn alle gegevens die een dienst verwerft ongeëvalueerde totdat ze zijn beoordeeld op relevantie voor de taakuitvoering. Voorbeelden van ongeëvalueerde gegevens: interceptie van satellietcommunicatie (Sigint), opbrengsten van hacks of telefoontaps, gegevens verkregen van informanten. Het kan gaan om inhoud, metadata, beeld, geluid.
2. Geëvalueerde gegevens. Dit zijn (ongeëvalueerde, zie hierboven) gegevens die de AIVD of de MIVD heeft beoordeeld op relevantie voor zijn taakuitvoering. Gegevens die relevant zijn beoordeeld,¹⁸ bevinden zich in bepaalde digitale systemen waarin ten behoeve van het operationele proces geëvalueerde gegevens worden verwerkt en, indien deze gegevens niet meer relevant zijn voor het operationele proces, in de semi-statische archieven van de diensten.¹⁹

¹⁶ Zie tevens *Kamerstukken II 1997/98*, 25 877, nr. 3, p. 62.

¹⁷ Het gaat daarbij om de naam en voorletters van de overledene, de geboortedatum en -plaats van de overledene, de datum en plaats van overlijden en de hoedanigheid van de overledene in relatie tot de verzoeker.

¹⁸ Art. 43 Wiv 2002 bevat de wettelijke plicht voor de diensten gegevens die niet relevant zijn voor de taakuitvoering te verwijderen en vernietigen.

¹⁹ Het semi-statisch archief is de plaats bij een dienst waar documenten worden bewaard die niet meer beschikbaar zijn voor het operationele proces en die in afwachting zijn van toepassing van de generieke selectielijst op basis waarvan vernietiging of overbrenging naar het Nationaal Archief kan plaatsvinden.

De naslag in de praktijk

De AIVD en de MIVD verrichten uitsluitend naslag in de geëvalueerde gegevens (zie hierboven onder 2) die de diensten onder zich hebben. Er vindt geen naslag plaats in ongeëvalueerde gegevens.

De wet en wetsgeschiedenis

In de artikelen in de Wiv 2002 over het recht op inzage (art. 47 voor persoonsgegevens; art. 51 voor bestuurlijke aangelegenheden) wordt niets bepaald over hoe en waar de diensten naslag moeten verrichten naar aanleiding van een inzageverzoek. De wetsgeschiedenis bevat geen expliciete overwegingen over de omvang van de naslag. Een aanknopingspunt blijkt uit artikel 47 waarin staat dat het recht op inzage ziet op ‘verwerkte persoonsgegevens’ door de diensten. Het begrip gegevensverwerking heeft in de Wiv 2002 een brede definitie.²⁰ De formulering van deze bepalingen lijkt erop te wijzen dat ook de eerder genoemde ongeëvalueerde (ruwe) gegevens binnen het bereik van de naslag vallen. Daar staat tegenover dat de wetsgeschiedenis ook aanknopingspunten biedt dat de wetgever met name de eerder genoemde geëvalueerde (persoons)gegevens bij de diensten op het oog heeft gehad bij het recht op inzage.²¹

De CTIVD vindt het van belang de vraag te beantwoorden of de diensten zich bij de naslag van een inzageverzoek²² terecht beperken tot geëvalueerde gegevens.

Beoordeling

1. Hierbij betreft de CTIVD dat een naslag in ongeëvalueerde gegevens in het kader van inzageverzoeken een zeer omvangrijke inspanning van de diensten vergt.

Van ongeëvalueerde gegevens is de AIVD of de MIVD op voorhand niet bekend om wat voor gegevens het gaat. Deze gegevens zijn niet beoordeeld op relevantie voor de taakuitvoering. Het is dus niet bekend in hoeverre hier persoonsgegevens tussen zitten van een bepaalde persoon dan wel of er gegevens tussen zitten die relevant zijn voor een bepaald inzageverzoek.

Ter illustratie: Ongeëvalueerde gegevens zijn ruwe gegevens die niet door een dienst aan een individu of een onderwerp zijn gelinkt. Anders dan bij geëvalueerde gegevens waarbij de AIVD of de MIVD de (persoons)gegevens heeft geduid, in context heeft geplaatst en gelinkt aan andere gegevens die zien op een bepaalde persoon of een bepaald onderwerp, zal de combinatie van een door een verzoeker opgegeven naam en geboortedatum zelden tot een duidelijk resultaat leiden in ongeëvalueerde gegevens. Gegevens als bijvoorbeeld een (deel van een) geboortedatum, een (deel van een) naam of een (deel van een) telefoonnummer, zullen los van elkaar veel (valse) hits opleveren. Zo kan een (deel van een) geboortedatum (bijvoorbeeld 01011970) in het zoekresultaat leiden tot een veelheid aan gegevens die niet zonder meer aan de verzoeker kunnen worden gelinkt. Het kan daarnaast ook gaan om (een deel van) een technische code of kenmerk (bv. IMEI-nummer, IP-adres) of een deel van communicatie, in tekst of geluid.

²⁰ Artikel 1f Wiv 2002: “Elke handeling of elk geheel van handelingen met betrekking tot gegevens, waaronder in ieder geval het verzamelen, vastleggen, ordenen, bewaren, bijwerken, wijzigen, opvragen, raadplegen, gebruiken, verstrekken door middel van doorzending, verspreiding, of enige andere vorm van terbeschikkingstelling, samenbrengen, met elkaar in verband brengen, alsmede het afschermen, uitwissen of vernietigen van gegevens.”

²¹ *Kamerstukken II 1997/98, 25 877, nr. 3, p. 64*: “Bij de uitwerking van het recht op inzage wordt gesproken over persoonsgegevens die de diensten hebben vastgelegd in zogenoemde *persoonsdossiers en onderwerpdossiers*. Op p. 69 wordt vermeld dat een inzageverzoek over persoonsgegevens alleen kan worden ingewilligd indien het uitdrukkelijk is beperkt tot kennisneming van niet-actuele persoonsgegevens, zijnde volgens de wetgever persoonsgegevens over de verzoeker die zijn *geregistreerd in het kader van een onderzoek* ten aanzien waarvan de wetenschap daarover voor de huidige taakuitvoering van een dienst niet langer relevant is” (cursivering CTIVD).

²² Het onderhavige onderzoek beperkt zich tot inzageverzoeken over persoonsgegevens. Deze paragraaf geldt echter gelijkelijk voor de naslag van inzageverzoeken over bestuurlijke aangelegenheden.

Nader uitgebreid onderzoek zal daarom altijd nodig zijn om alleen al te kunnen beoordelen of ongeëvalueerde gegevens van betekenis zijn voor een inzageverzoek, los nog van de toetsing aan de weigeringsgronden, waarbij de gevonden gegevens in hun context moeten worden geplaatst. Het zoeken in en onderzoeken van ongeëvalueerde gegevens voor de afhandeling van inzageverzoeken vergt naar het oordeel van de CTIVD daarmee een onevenredige inspanning van de diensten.

Het criterium van de onevenredige inspanning is (impliciet) erkend in de jurisprudentie van de Raad van State over het recht op inzage bij de diensten. Hieruit kan worden afgeleid dat de inspanningsverplichting van de diensten bij de naslag van inzageverzoeken over persoonsgegevens niet onbegrensd is, namelijk in beginsel beperkt tot persoonsdossiers.²³

Ook de Wet bescherming persoonsgegevens hanteert dit criterium. In artikel 30 is een recht op inzage in persoonsgegevens geregeld. Van (identificeerbare) persoonsgegevens is slechts sprake als de identiteit van een persoon redelijkerwijs, zonder onevenredige inspanning, kan worden vastgesteld.²⁴

Ook in de jurisprudentie van het EHRM over artikel 10 EVRM (vrije meningsuiting), waarin in specifieke omstandigheden een recht op toegang tot overheidsinformatie wordt erkend,²⁵ wordt gebruik gemaakt van het criterium van de onevenredige inspanning.²⁶

Bij de overweging dat een naslag in ongeëvalueerde gegevens een onevenredige inspanning vergt, vindt de CTIVD ook van belang dat de actualiteit van de ongeëvalueerde gegevens, en daarmee het zicht dat zij kunnen bieden op het actuele kennisniveau en de modus operandi van de dienst, er doorgaans aan in de weg zullen staan dat ze kunnen worden vrijgegeven bij een inzageverzoek (art. 53 jo. 55 Wiv 2002).

²³ Raad van State, 3 sept. 2014, ECLI:NL:RVS:2014:3265, r.o. 6.1.

²⁴ *Kamerstukken II 1997/98*, 25 892, nr. 3, p. 47.

²⁵ EHRM (GC), *Magyar Helsinki Bizottsag t. Hongarije*, 8 nov. 2016, nr. 18030/11, para. 156-157: "Whether and to what extent the denial of access to information constitutes an interference with an applicant's freedom-of-expression rights must be assessed in each individual case and in the light of its particular circumstances. In order to define further the scope of such a right, the Court considers that the recent case-law referred to above (see paragraphs 131-32 above) offers valuable illustrations of the criteria that ought to be relevant." En in para. 169-170 over de beschikbaarheid van de gevraagde informatie als relevant criterium: "In reaching its conclusion that the refusal of access was in breach of Article 10, the Court has previously had regard to the fact that the information sought was "ready and available" and did not necessitate the collection of any data by the Government (see *Társaság*, cited above, § 36, and, *a contrario*, *Weber v. Germany* (dec.), no. 70287/11, § 26, 6 January 2015). On the other hand, the Court dismissed a domestic authority's reliance on the anticipated difficulty of gathering information as a ground for its refusal to provide the applicant with documents, where such difficulty was generated by the authority's own practice (see *Österreichische Vereinigung*, § 46). 170. In the light of the above-mentioned case-law, and bearing in mind also the wording of Article 10 § 1 (namely, the words "without interference by public authority"), the Court is of the view that the fact that the information requested is ready and available ought to constitute an important criterion in the overall assessment of whether a refusal to provide the information can be regarded as an "interference" with the freedom to "receive and impart information" as protected by that provision."

²⁶ EHRM (dec.), *Weber t. Duitsland*, 6 jan. 2016, nr. 70287/11 (the applicant requested the municipal administration of the City of Wuppertal to compile for him a list of payments made from the municipal budget to political parties, parliamentary groups and political foundations in the years 2000, 2001 and 2002. He also requested information on payments made to political parties by holding companies owned by the city). In para. 25-26: "...It has also held that the right to receive information cannot be construed as imposing on a State positive obligations to collect and disseminate information of its own motion (see *Guerra and Others v. Italy*, 19 February 1998, § 53, *Reports of Judgments and Decisions* 1998 I). Therefore, the Court does not consider that a general obligation on the State to provide information in a specific form can be inferred from its case-law under Article 10, particularly when, as in the present case, a considerable amount of work is involved. 26. The Court further observes that there are fundamental differences between the present case and *Társaság a Szabadságjogokért*, a case which concerned a request to be given access to a particular document – a constitutional complaint for the review of certain provisions of the Criminal Code – lodged by a member of parliament. There, the Court had regard to the fact that the information sought was "ready and available" and did not necessitate the collection of any data by the Government (see *Társaság a Szabadságjogokért*, § 36)."

2. Anderzijds overweegt de CTIVD dat het zoeken in en onderzoeken van ongeëvalueerde gegevens botst met het respect voor de persoonlijke levenssfeer van personen die niet betrokken zijn bij het inzageverzoek. Het gaat om de personen wier gegevens via een naslag in ongeëvalueerde gegevens naar voren komen en moeten worden onderzocht op relevantie voor het inzageverzoek. Het verrichten van een naslag voor inzageverzoeken in ongeëvalueerde gegevens kan daarmee voor derden een grotere inbreuk op de persoonlijke levenssfeer opleveren dan het enkele bewaren van deze gegevens,²⁷ zonder kennisname en duiding ervan.²⁸

In het algemeen geldt in dit verband dat de wet aan gegevensverwerking (waaronder het verrichten van een naslag in ongeëvalueerde gegevens) voorwaarden en waarborgen stelt ter bescherming van de privacy van burgers (art. 12, 13 jo. 31 en 32 Wiv 2002). Belangrijk hier is het beginsel van behoorlijkheid, waaronder begrepen kan worden het beginsel van proportionaliteit. Het doorzoeken en onderzoeken van ongeëvalueerde gegevens kan in het kader van inzageverzoeken een dusdanig inbreukmakend karakter hebben, in de zin dat het botst met het respect voor de persoonlijke levenssfeer van derden, dat dit naar het oordeel van de CTIVD niet in een redelijke verhouding staat tot het doel ervan, namelijk het voldoen aan een inzageverzoek.

Conclusie

Het voorgaande brengt de CTIVD tot de conclusie dat de AIVD en de MIVD zich bij inzageverzoeken terecht beperken tot een naslag in geëvalueerde gegevens.

²⁷ Volgens de jurisprudentie van het EHRM levert het bewaren van gegevens al een inbreuk op artikel 8 EVRM op.

²⁸ Daarnaast heeft de CTIVD in toezichtsrapport nr. 39 bepaald dat ongeëvalueerde gegevens die zijn verzameld voor lopende onderzoeken in de veiligheids- en inlichtingentaak (AIVD: a- en d-taak; MIVD: de a-, c-, en e-taak) binnen een dienst niet ter beschikking mogen worden gesteld voor de uitvoering van andere taken. De omstandigheid dat van deze gegevens niet is vastgesteld in hoeverre zij relevant zijn voor de taakuitvoering maakt dat met verdere interne verstrekking inbreuk kan worden gemaakt op de persoonlijke levenssfeer van burgers die buiten de lopende onderzoeken in de veiligheids- en inlichtingentaak vallen. Naar analogie geldt eenzelfde redenering voor de behandeling van inzageverzoeken; Toezichtsrapport van de CTIVD nr. 39 inzake onderzoek door de AIVD op sociale media, Kamerstukken II 2013/14, 29 924, nr. 114 (bijlage), beschikbaar op www.ctivd.nl, paragraaf 5.4.2 onder f.

5 Beoordeling van inzageverzoeken

Een verzoek tot inzage van persoonsgegevens kan worden geweigerd op basis van een van de in de artikelen 53 en 55 Wiv 2002 genoemde gronden. De weigeringsgronden worden in paragraaf 5.1 en 5.2 nader uitgewerkt. Op verzoeken tot inzage van persoonsgegevens zijn zowel artikel 53 als 55 Wiv 2002 van toepassing. Op verzoeken tot inzage van bestuurlijke aangelegenheden is alleen artikel 55 Wiv 2002 van toepassing. De in artikel 53 lid 1 en artikel 55 lid 1 Wiv 2002 genoemde gronden zijn absolute weigeringsgronden. Deze gronden laten geen ruimte voor een nadere belangenafweging. De belangen die een verzoeker bij inzage heeft, spelen bij de beoordeling van zijn verzoek in het kader van deze weigeringsgronden dus geen rol.²⁹

In artikel 55 lid 2 Wiv 2002 worden de relatieve weigeringsgronden weergegeven.³⁰ Bij een beoordeling op basis van deze gronden is wel ruimte voor een belangenafweging. Dat volgt ook expliciet uit de bepaling.

Opmerking verdient hier nog dat als het verzoek betrekking heeft op gegevens vervat in documenten opgesteld ten behoeve van intern beraad, geen gegevens worden verstrekt over daarin opgenomen persoonlijke beleidsopvattingen (artikel 56 Wiv 2002).

Hieronder zal eerst worden ingegaan op de gronden genoemd in artikel 53 lid 1 Wiv 2002. Daarna volgt een toelichting op de gronden genoemd in artikel 55 lid 1 en 2 Wiv 2002.

5.1 De absolute weigeringsgronden

5.1.1 Artikel 53 lid 1 Wiv 2002: het actuele kennisniveau

In artikel 53 lid 1 Wiv 2002 is neergelegd dat persoonsgegevens niet zullen worden verstrekt als zij zicht geven op het actuele kennisniveau van de dienst. De bepaling ziet aldus alleen op inzageverzoeken over persoonsgegevens. De bepaling luidt als volgt:

1. Een aanvraag als bedoeld in artikel 47 wordt in ieder geval afgewezen, indien:
 - a. betreffende de aanvrager in het kader van enig onderzoek gegevens zijn verwerkt, tenzij:
 - 1°. de desbetreffende gegevens meer dan 5 jaar geleden zijn verwerkt,
 - 2°. met betrekking tot de aanvrager sindsdien geen nieuwe gegevens zijn verwerkt in verband met het onderzoek in het kader waarvan de desbetreffende gegevens zijn verwerkt, en
 - 3°. de desbetreffende gegevens niet relevant zijn voor enig lopend onderzoek;
 - b. betreffende de aanvrager geen gegevens zijn verwerkt.

Het eerste lid onder a ziet op de omstandigheid dat van de betrokkene gegevens bij de dienst bekend zijn. Deze weigeringsgrond is van toepassing tenzij de onder a vermelde omstandigheden zich tezamen voordoen.³¹ Artikel 53 lid 1 onder b Wiv 2002 ziet op de omstandigheid dat van de betrokkene geen persoonsgegevens zijn verwerkt. Dit wordt in de afwijzing van het verzoek niet kenbaar gemaakt. Ook het feit dat van een persoon geen gegevens bij de dienst bekend zijn, geeft immers zicht op het actuele kennisniveau.

²⁹ Raad van State, 22 april 2015, ECLI:NL:RVS:2015:1221, r.o. 4.3; Raad van State, 10 juli 2013, ECLI:NL:RVS:2013:181, r.o. 5.1; Raad van State, 11 april 2007, ECLI:NL:RVS:2007:BA2691, r.o. 2.4.1.

³⁰ *Kamerstukken II 1997/98*, 25 877 A, p. 10 (nader rapport).

³¹ Raad van State, 29 juni 2005, ECLI:NL:RVS:2005:AT8420, r.o. 2.4.

Uit artikel 53 lid 1 onder a Wiv volgt dat persoonsgegevens die minder dan vijf jaar geleden zijn verwerkt nooit naar aanleiding van een inzageverzoek kunnen worden vrijgegeven. Een verzoeker kan dus alleen inzage krijgen in niet-actuele gegevens. Als gegevens minder dan vijf jaar geleden zijn verwerkt in het kader van een onderzoek ten aanzien waarvan ook gegevens meer dan vijf jaar geleden zijn verwerkt, dan is dat onderzoek en door die verwerking ook de gegevens – ongeacht of zij nu meer of minder dan vijf jaar geleden zijn verwerkt – nog steeds actueel. Als gegevens die meer dan vijf jaar geleden zijn verwerkt, onjuist blijken te zijn en gecorrigeerd worden, dan worden die gegevens door de correctie niet actueel. Het gaat erom dat de verwerking heeft plaatsgevonden in het kader van een onderzoek. Als het onderzoek nog lopend is dan kan van de gegevens geen kennis worden genomen. Als het onderzoek is afgesloten dan kan door de correctie niet worden gesproken van verwerking in verband met het onderzoek.³² Opmerking verdient nog dat aan de actualiteit van de gegevens niet afdoet dat de persoon op wie de gegevens zien, overleden is.³³

In artikel 53 lid 1 onder a sub 3 Wiv 2002 is neergelegd dat kennisname van gegevens wordt geweigerd indien zij nog relevant zijn voor enig lopend onderzoek. De dienst zou door het vrijgeven van dergelijke gegevens immers ook het actuele kennisniveau van de dienst prijsgeven. De invulling van het begrip 'lopend onderzoek' is lastig af te bakenen. De CTIVD heeft in dit kader de volgende criteria geformuleerd:³⁴

- Van geval tot geval moet worden bepaald of sprake is van een nog 'lopend onderzoek'.
- Er dient zoveel mogelijk te worden aangesloten bij concrete onderzoeken, zoals naar een netwerk, een organisatie of in bepaalde gevallen zelfs een individu. Een onderzoek naar 'het jihadisme' is bijvoorbeeld onvoldoende concreet.
- Het 'lopend onderzoek' mag niet te breed worden ingevuld door bijvoorbeeld aansluiting te zoeken bij de dreiging die uitgaat van bepaalde maatschappelijke fenomenen, zoals 'islamitisch terrorisme', 'radicalisering' en 'gewelddadig politiek activisme'. Het risico hiervan is dat de weigering een permanent karakter krijgt. Hernieuwde verzoeken tot inzage zullen dan structureel worden geweigerd zolang een van de deelonderzoeken binnen het thema nog loopt, ook al bestaan inhoudelijk geen raakvlakken tussen de deelonderzoeken. Bovendien zal een fenomeen niet snel vervallen als taakveld van de dienst.
- Indien er aanwijzingen bestaan van relevante dwarsverbanden tussen bepaalde netwerken en één van deze netwerken wordt nog onderzocht, kan sprake zijn van een weigeringsgrond ('lopend onderzoek'). Niet ieder contact tussen twee netwerken of organisaties kan een weigeringsgrond opleveren. Vanuit het oogpunt van het risico van verstoring van 'lopend onderzoek' moet sprake zijn van relevant contact. Hiervoor zijn geen algemene regels te geven; bij de afweging dienen alle omstandigheden van het geval mee te wegen.
- Ook van nog niet onderkende dwarsverbanden kan een risico uitgaan, dat kan vallen onder 'lopend onderzoek'. Dit kan immers de operationele positie van een dienst schaden. Voorwaarde is dat de dienst kan motiveren waarom naar zijn inzicht de door inzage vrij te geven gegevens relevant zijn voor enig 'lopend onderzoek'. Het is dan aan de diensten om aannemelijk te maken dat in het onderhavige taakveld het risico van niet onderkende dwarsverbanden significant is.
- Of sprake is van 'lopend onderzoek' is niet afhankelijk van de inzet van bijzondere bevoegdheden. Het monitoren van een bepaald onderzoeksthema door middel van open bronnen onderzoek kan ervoor zorgen dat sprake is van 'lopend onderzoek'.
- Een 'lopend onderzoek' van de ene dienst heeft te gelden als een 'lopend onderzoek' van de andere dienst.

³² *Kamerstukken II 1997/98, 25 877, A, p. 9*

³³ Raad van State, 18 mei 2005, ECLI:NL:RVS:2005:AT5662, r.o. 2.6; Raad van State, 18 mei 2005, ECLI:NL:RVS:2005:AT5664, r.o. 2.6.

³⁴ Zie naar analogie Toezichtsrapport van de CTIVD nr. 24 over de rechtmatigheid van de uitvoering van de notificatieplicht door de AIVD (2010), *Kamerstukken II 2009/10, 29 924, nr. 49 (bijlage)*, p. 12-13 en Toezichtsrapport nr. 51 (2017) over de uitvoering van de notificatieplicht door de AIVD en de MIVD, *Kamerstukken II 2016/17, 29 924, nr. 146 (bijlage)*, p. 44. Beide beschikbaar op www.ctivd.nl.

De weigeringsgrond neergelegd in artikel 53 lid 1 Wiv 2002 betekent ook een bestuurlijke lastenverlichting voor de diensten. Inzageverzoeken die persoonsgegevens betreffen die minder dan vijf jaar geleden zijn verwerkt, moeten immers zonder meer worden geweigerd. Dit geldt overigens, logischerwijs, tevens als de dienst geen persoonsgegevens van de betrokkene heeft verwerkt.

Indien de weigeringsgronden van artikel 53 lid 1 onder a of b Wiv 2002 van toepassing zijn, dan leidt dit tot weigering van het verzoek. De weigering behoeft slechts een algemene motivering (artikel 53 lid 2 Wiv 2002). Indien de weigeringsgronden van artikel 53 lid 1 Wiv 2002 van toepassing zijn, dan is een nadere beoordeling op grond van artikel 55 Wiv 2002 niet meer aan de orde.

De in artikel 53 lid 1 Wiv 2002 genoemde weigeringsgronden zijn ook van toepassing op verzoeken tot kennisname van persoonsgegevens van een overleden naaste als bedoeld in art. 50 lid 1 Wiv 2002. Dat volgt uit artikel 54 Wiv 2002.

5.1.2 Artikel 55 lid 1 Wiv 2002: de overige absolute weigeringsgronden

Artikel 55 Wiv 2002 is van toepassing zowel op inzageverzoeken over persoonsgegevens als op inzageverzoeken over bestuurlijke aangelegenheden. In het eerste lid van deze bepaling zijn de overige absolute weigeringsgronden opgenomen. De bepaling luidt als volgt:

1. Een aanvraag als bedoeld in artikel 51 wordt afgewezen, voor zover verstrekking van de gegevens waarop de aanvraag betrekking heeft:
 - a. de eenheid van de Kroon in gevaar zou kunnen brengen;
 - b. de nationale veiligheid zou kunnen schaden;
 - c. bedrijfs- en fabricagegegevens betreft, die door natuurlijke personen of rechtspersonen vertrouwelijk aan de overheid zijn medegedeeld.

De in art. 55 lid 1 Wiv 2002 weergegeven weigeringsgronden zijn ontleend aan artikel 10 Wob.³⁵ Deze weigeringsgronden zijn bij de behandeling van de Wiv 2002 nauwelijks aan bod gekomen. De wetgever heeft aangegeven dat de weigeringsgronden neergelegd in de Wiv 2002 materieel gezien niet zullen afwijken van de regeling in de Wob.³⁶ Daarom zal voor de uitleg van bepaalde weigeringsgronden aansluiting worden gezocht bij de Wob.

Hieronder volgt een beschrijving van de in artikel 55 lid 1 Wiv 2002 weergegeven absolute weigeringsgronden.

a. eenheid van de Kroon

Met de aanduiding eenheid van de Kroon wordt de eenheid van de Koning en een of meer ministers bedoeld. De eenheid zou in gevaar kunnen komen als informatie zou worden verstrekt over de inhoud van documenten waaruit van meningsverschillen tussen Koning en kabinet zouden blijken. Ook correspondentie tussen de kroonprins dan wel kroonprinses en ministers valt onder deze bepaling. Met 'eenheid van de Kroon' wordt niet bedoeld 'eenheid van het kabinet' of 'eenheid van beleid'.³⁷ Overigens is niet vereist dat er ook daadwerkelijk sprake is van een meningsverschil.³⁸

³⁵ *Kamerstukken II 1997/98*, 25 877, nr. 3, p. 70.

³⁶ *Kamerstukken II 2000/01*, 25 877, nr. 14, p. 48.

³⁷ *Kamerstukken II 1986/87*, 19 859, nr. 3, p. 33. (MvT Wob)

³⁸ Raad van State, 25 november 1999, ECLI:NL:RVS:1999:AA4098, r.o. 2.14

b. schaden van de nationale veiligheid

Zoals hiervoor reeds weergegeven, ziet artikel 53 lid 1 Wiv 2002 op verzoeken tot inzage van persoonsgegevens. Het artikel beoogt in het kader van voornoemde verzoeken een uitputtende regeling te geven van de geheimhouding van het actueel kennisniveau. Dat betekent dat bij de beoordeling van verzoeken tot inzage van persoonsgegevens, op de weigeringsgrond genoemd in artikel 55 lid 1 onder b Wiv 2002 (schaden van de nationale veiligheid) uitsluitend een beroep kan worden gedaan als het gaat om de bescherming van bronnen of *modus operandi*.³⁹ Bij de beoordeling van verzoeken tot inzage van bestuurlijke aangelegenheden geldt die beperking niet. Indien andere dan persoonsgegevens zicht geven op het actueel kennisniveau van de dienst, zal inzage in die gegevens worden geweigerd op grond van artikel 55 lid 1 onder b Wiv 2002.

b.1. bronbescherming

Het beschermen van bronnen van de dienst is een van de basisbeginselen van de Wiv 2002. Het is onder meer vervat in de zorgplicht van de diensten als bedoeld in artikel 15 onder b Wiv 2002. Niet alleen voor de veiligheid van de bronnen, maar ook voor het effectief functioneren van de dienst is het van belang dat de identiteit van bronnen geheim blijft.⁴⁰

De CTIVD heeft zich in het kader van de afstelgronden voor notificatie als vervat in artikel 34 lid 7 Wiv 2002 bij herhaling op het standpunt gesteld dat bronbescherming primair ziet op de bescherming van menselijke bronnen en niet op de inzet van een bepaald technisch hulpmiddel (bijvoorbeeld een telefoontap) als een bron van de dienst. Dit volgt uit de hiervoor genoemde zorgplicht (artikel 15 Wiv 2002) die geldt voor de veiligheid van bronnen en daarnaast op het vermijden van de afname van de bereidheid van bronnen om gegevens te verstrekken aan de dienst.⁴¹ Dergelijke aspecten spelen geen rol bij de inzet van technische bronnen.

Het feit dat een technische bron niet valt onder bronbescherming als bedoeld in artikel 34 lid 7 onder a Wiv 2002, betekent niet dat bescherming van deze bron niet onder de weigeringsgrond van artikel 55 lid 1 onder b Wiv 2002 valt. Art. 34 lid 7 aanhef en onder a Wiv 2002 bepaalt dat de verplichting tot notificatieonderzoek vervalft, indien het uitbrengen van een verslag omtrent de uitoefening van de desbetreffende bevoegdheid naar redelijke verwachting ertoe leidt dat bronnen van een dienst worden onthuld. Ingevolge artikel 55 lid 1 onder b Wiv 2002 wordt een inzageverzoek geweigerd voor zover de verstrekking van gegevens de nationale veiligheid zou kunnen schaden. Onder deze bepaling valt de bescherming van bronnen, actuele werkwijze en, voor zover het bestuurlijke aangelegenheden betreft, het actueel kennisniveau. Artikel 55 lid 1 onder b Wiv 2002 is dan ook ruimer dan artikel 34 lid 7 onder a Wiv 2002. Voor zover uit stukken valt op te maken dat een technische hulpmiddel is ingezet en welk middel dat is, vallen dergelijke gegevens onder het bereik van artikel 55 lid 1 onder b Wiv 2002.⁴² Dat geldt overigens tevens voor open bronnen.⁴³

Alhoewel, anders dan in artikel 34 lid 7 Wiv 2002, in artikel 55 lid 1 Wiv 2002 de inlichtingen- en veiligheidsdiensten van andere landen niet expliciet worden genoemd, valt de bescherming van deze bronnen eveneens onder artikel 55 lid 1 onder b Wiv 2002. Het gaat daarbij zowel om de bronnen van deze buitenlandse diensten als om de informatie aangeleverd door deze diensten in het algemeen. Een afnemende bereidheid tot het delen van informatie aangeleverd door deze diensten kan leiden tot een verslechtering van de informatiepositie van de AIVD en de MIVD en is zodoende van invloed op de nationale veiligheid. Van belang is dat de gegevens waar het verzoek op ziet naar redelijke verwachting

³⁹ *Kamerstukken II* 1997/98, 25 877, nr. 3, p. 71.

⁴⁰ Vgl. Raad van State, 3 oktober 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BX8965, r.o. 3.1.

⁴¹ Zie Toezichtsrapport van de CTIVD nr. 24 (2010), p. 15-16 en Toezichtsrapport van de CTIVD nr. 51 (2017), p. 45.

⁴² Raad van State, 18 maart 2015, ECLI:NL:RVS:2015:867, r.o. 6.3. Zie tevens Raad van State, 30 juli 2014, ECLI:NL:RVS:2014:2831, r.o. 4.2.

⁴³ Raad van State, 3 september 2014, ECLI:RVS:NL:2014:3265, r.o. 4.1.

herleidbaar zijn tot de informatie die door de (bron van de) collega-dienst is verstrekt. Daarvan is bijvoorbeeld sprake indien een telefoonnummer afkomstig is van een (bron van een) buitenlandse dienst.

Bronbescherming is niet van toepassing indien de bron een publiekrechtelijke organisatie is die verplicht is om aan de diensten informatie te verstrekken. Daarbij kan worden gedacht aan de politie die op grond van artikel 62 Wiv 2002 informatie aan de inlichtingen- en veiligheidsdiensten moet verstrekken. Artikel 62 Wiv 2002 bepaalt dat indien de politie van mening is dat gegevens van belang kunnen zijn voor de AIVD of de MIVD, zij daarvan mededeling doen aan de diensten. Echter, niet kan worden uitgesloten dat in bepaalde gevallen het enkele feit dat bekend is dat aan de diensten stukken zijn verstrekt door deze publiekrechtelijke organisaties reeds de nationale veiligheid zou kunnen schaden. In dat geval kan het vermelden van bronnen op grond van artikel 55 lid 1 onder b Wiv 2002 achterwege worden gelaten.⁴⁴

Overigens betekent de enkele omstandigheid dat de verzochte gegevens gedateerd zijn en alle betrokkenen inmiddels zijn overleden niet dat bronbescherming niet van toepassing is.⁴⁵

b.2. modus operandi

Een verzoek tot kennisname wordt eveneens afgewezen indien daarmee inzicht wordt gegeven in de modus operandi van de dienst. Het vrijgeven van de werkwijze van de dienst kan inzicht geven in het actuele kennisniveau van de dienst indien er sprake is van een actuele niet bekende werkwijze. De onbekendheid kan zijn gelegen in de persoon jegens wie de werkwijze wordt toegepast of in algemene zin zijn gerelateerd aan de onbekendheid van de werkwijze op zich, bijvoorbeeld in relatie tot de technische capaciteiten van de dienst.⁴⁶

Kennisname van de rubricering van een document kan eveneens op grond van artikel 55 lid 1 onder b Wiv 2002 worden geweigerd. De Raad van State achtte in dit kader van belang dat de rubricering van een document als "geheim" inzicht geeft in de beoordeling en de werkwijze ten aanzien van de aangelegenheid waarop het desbetreffende document betrekking heeft.⁴⁷ Onder werkwijze kan echter niet worden begrepen de verzendlijst van een brief bestaande uit openbare ambtsdragers.⁴⁸

Opmerking verdient hier nog dat voor de toepassing van deze weigeringsgrond niet alleen voldoende is dat een werkwijze van een dienst met het oog op lopend onderzoek nog als actueel heeft te gelden, maar ook of die werkwijze met het oog op nationale veiligheid beschermenswaardig is.⁴⁹

c. bedrijfs- en fabricagegegevens

Onder bedrijfs- en fabricagegegevens moeten worden verstaan die gegevens waaruit wetenswaardigheden kunnen worden afgelezen of afgeleid met betrekking tot de technische bedrijfsvoering of het productieproces, dan wel met betrekking tot de afzet van de producten of de kring van afnemers en leveranciers. Ook gegevens die uitsluitend de financiële bedrijfsvoering betreffen, kunnen onder omstandigheden zodanige bedrijfsgegevens zijn. Daarbij zal de actualiteit van de gegevens moeten

⁴⁴ Raad van State, 21 december 2011, ECLI:NL:RVS:BU8858, r.o. 2.5.1.

⁴⁵ Raad van State, 3 september 2014, ECLI:NL:RVS:2014:3264, r.o. 7.2; Raad van State, 22 april 2015, ECLI:NL:RVS:2015:1221, r.o. 4.3.

⁴⁶ Rapport nr. 33 (2012), p. 27-28.

⁴⁷ Raad van State, 19 oktober 2016, ECLI:NL:RVS:2016:2733, r.o. 5.2; Raad van State, 12 augustus 2015, ECLI:NL:RVS:2015:2550, r.o. 4.1.

⁴⁸ Raad van State, 18 maart 2015, ECLI:NL:RVS:2015:867, r.o. 6.2.

⁴⁹ Raad van State, 3 september 2014, r.o. 5.1.

worden betrokken.⁵⁰ Kennisname van bedrijfs- en fabricagegegevens die door natuurlijke personen of rechtspersonen als vertrouwelijk aan de diensten zijn medegedeeld, worden op grond van artikel 55 lid 1 onder c Wiv 2002 geweigerd. Voor weigering van kennisname op deze grond is niet vereist dat de gegevens door de betreffende bedrijven als vertrouwelijk zijn gekenmerkt. Gegevens worden ook als vertrouwelijk aangemerkt als dit kenmerk niet is gebruikt, maar de gegevens zijn verstrekt in het kader van een contact dat het bedrijf redelijkerwijs als vertrouwelijk mag beschouwen.⁵¹ In het kader van de diensten kan bijvoorbeeld gedacht worden aan bedrijfs- en fabricagegegevens van bedrijven in de vitale sector. Overigens tast tijdsverloop de vertrouwelijkheid waaronder de gegevens zijn medegedeeld niet aan.⁵²

5.2 De relatieve weigeringsgronden: artikel 55 lid 2 Wiv 2002

De relatieve weigeringsgronden zijn weergegeven in artikel 55 lid 2 Wiv 2002. Deze bepaling luidt als volgt:

2. Een aanvraag wordt voorts afgewezen voor zover het belang van verstrekking van de gegevens waarop de aanvraag betrekking heeft, niet opweegt tegen de volgende belangen:
 - a. de betrekkingen van Nederland met andere landen en met internationale organisaties;⁵³
 - b. de economische of financiële belangen van de staat, de andere publiekrechtelijke lichamen of bestuursorganen;
 - c. de opsporing en vervolging van strafbare feiten;
 - d. inspectie, controle en toezicht door of vanwege bestuursorganen;
 - e. de eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer;
 - f. het belang, dat de persoon of organisatie waarop de gegevens betrekking hebben erbij heeft om als eerste kennis te kunnen nemen van de gegevens;
 - g. het voorkomen van onevenredige bevoordeling of benadeling van bij de aangelegenheid betrokken natuurlijke personen of rechtspersonen dan wel derden.

Uit de formulering van de bepaling volgt dat de minister een belangenafweging dient te maken tussen het belang van verstrekking en de belangen weergegeven onder a tot en met g. De relatieve weigeringsgronden worden in de wetsgeschiedenis van de Wiv 2002 niet nader besproken. Nu het tweede lid overeenkomt met het tweede lid van artikel 10 Wob, wordt voor de uitleg van artikel 55 lid 2 Wiv 2002 aansluiting gezocht bij de Wob.

a. de betrekkingen van Nederland met andere landen en met internationale organisaties

Met deze weigeringsgrond wordt beoogd te voorkomen dat de internationale betrekkingen van Nederland schade leiden als gevolg van de verstrekking van gegevens. Voor de toepassing van deze bepaling is toereikend dat men voorziet dat door de verstrekking het internationale contact op bepaalde punten stroever zal gaan lopen, met als gevolg bijvoorbeeld dat het onderhouden van diplomatieke betrekkingen of het voeren van bilateraal overleg met landen of internationale organisaties moeilijker gaat dan voorheen. Of dat die landen of internationale organisaties minder geneigd zijn tot het

⁵⁰ Raad van State, 20 november 2013, ECLI:NL:RVS:2013:2004, r.o. 6.1; Raad van State, 17 juli 2013, ECLI:NL:RVS:2013:3120, r.o. 5.1; Raad van State, 16 maart 2011, ECLI:NL:RVS:2011:BP7778, r.o. 2.5.1.

⁵¹ *Kamerstukken II 1986/87*, 19 859, nr. 3, p. 33 (MvT Wob).

⁵² Raad van State, 21 januari 2009, ECLI:NL:RVS:2009:BH0448, r.o. 2.6.

⁵³ Vgl. artikel 34 lid 7 Wiv 2002 dat ziet op de notificatieplicht. De redelijke verwachting dat betrekkingen met andere landen en internationale organisaties worden geschaad, is daar een absolute weigeringsgrond.

verstrekken van bepaalde gegevens dan voorheen.⁵⁴ De minister heeft hierbij een grote mate van beoordelingsvrijheid.⁵⁵

b. de economische of financiële belangen van de staat, de andere publiekrechtelijke lichamen of bestuursorganen

Deze weigeringsgrond heeft als doel te voorkomen dat het verstrekken van gegevens leidt tot financieel nadeel voor de staat.

c. de opsporing en vervolging van strafbare feiten

Met deze weigeringsgrond wordt beoogd te voorkomen dat de opsporing en vervolging van strafbare feiten wordt gefrustreerd door openbaarmaking van gegevens. Het kan daarbij gaan om informatie die door opsporingsambtenaren of het openbaar ministerie zijn vergaard,⁵⁶ maar ook om gegevens die bijvoorbeeld inzicht geven in bepaalde opsporingstechnieken en –tactieken.⁵⁷ De weigeringsgrond heeft dan ook niet alleen betrekking op bescherming van de daar vermelde belangen in een individueel geval, maar ook op de bescherming van de opsporingsstrategie van de politie in het algemeen.⁵⁸

d. inspectie, controle en toezicht door of vanwege bestuursorganen

Om inspectie, controle en toezicht doeltreffend te laten geschieden, wordt nogal eens gebruik gemaakt van steekproeven. Hiertoe worden in de ambtelijke dienst gegevens uitgewisseld, methodes en technieken ontwikkeld en controleplaatsen en –tijden geprogrammeerd. Deze steekproeven zouden hun zin verliezen als de hierop betrekking hebbende documenten voor een ieder ter inzage beschikbaar zouden zijn.⁵⁹ De weigeringsgrond ziet niet alleen op documenten die op dergelijke steekproeven betrekking hebben. Ook kennisname van gegevens die inzicht geven in de inzet van politie bij de handhaving van de openbare orde of de door de politie gehanteerde methoden en technieken, kan op deze grond worden geweigerd. In dat kader is dan wel van belang dat door de openbaarmaking de effectiviteit en veiligheid van het optreden van de politie bij toekomstige acties ter handhaving van de openbare orde in gevaar kunnen worden gebracht.⁶⁰

e. de eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer

De onder e weergegeven weigeringsgrond ziet op gegevens van persoonlijke aard. De achterliggende gedachte is dat de burger erop moet kunnen vertrouwen dat privacy gevoelige gegevens die aan de overheid worden verstrekt, alleen door de overheid worden gebruikt voor het doel dat bij het verstrekken ervan werd beoogd. De bescherming van de persoonlijke levenssfeer is niet beperkt tot particuliere personen. Ook bestuurders en ambtenaren hebben daar recht op. Waar het gaat om het beroepshalve functioneren van ambtenaren, kan echter slechts in beperkte mate een beroep worden gedaan op het belang van de eerbiediging van hun persoonlijke levenssfeer.⁶¹ De weigeringsgrond heeft geen betrekking op verzamelde geobjectiverde gegevens die uit individuele gegevens zijn afgeleid.⁶² Bijvoorbeeld statistieken op basis van een verzameling van individueel verstrekte gegevens. Overigens kan ook de persoonlijke levenssfeer van een overleden persoon reden zijn om het verzoek

⁵⁴ *Kamerstukken II 1986/87*, 19 859, nr. 3, p. 34 (MvT Wob).

⁵⁵ Raad van State, 13 augustus 2014, ECLI:NL:RVS:2014:3002, r.o. 6.1.

⁵⁶ *Kamerstukken II 1986/87*, 19 859, nr. 3, p. 35 (MvT Wob).

⁵⁷ Raad van State, 27 december 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BY7336, r.o. 8. Zie tevens Raad van State, 4 februari 2004, ECLI:NL:RVS:2004:AO2833.

⁵⁸ Raad van State, 30 juli 2008, ECLI:NL:RVS:2008:BD8907, r.o. 2.2.1.

⁵⁹ *Kamerstukken II 1986/87*, 19 859, nr. 3, p. 35 (MvT Wob).

⁶⁰ Vgl. Raad van State, 3 februari 2010, ECLI:NL:RVS:2010:BL1844, r.o. 2.7.1; Raad van State, 20 januari 2010, ECLI:NL:RVS:2010:BK9881, r.o. 2.9.1. Raad van State, 28 november 2007, ECLI:NL:RVS:2007:BB8912, r.o. 2.15.1.

⁶¹ Zie Raad van State, 27 december 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BY7303, r.o. 5.1; zie tevens Raad van State, 25 juni 2014, ECLI:NL:RVS:2014:2275 en Raad van State, 12 juni 2013, ECLI:NL:RVS:2013:CA2883.

⁶² *Kamerstukken II 1986/87*, 19 859, nr. 3, p. 35-36. (MvT Wob)

tot kennisname te weigeren. Voor toepassing van de weigeringsgrond is in dat kader van belang of de gegevens waarvan om openbaarmaking wordt verzocht, zien op de periode dat de persoon waarover die gegevens handelen, in leven was.⁶³

f. het belang, dat de persoon of de organisatie waarop de gegevens betrekking hebben erbij heeft om als eerste kennis te kunnen nemen van de gegevens

Onder bepaalde omstandigheden verlangt het maatschappelijk verkeer dat de geadresseerde eerst in staat wordt gesteld van informatie kennis te nemen voordat de gegevens aan anderen bekend worden gemaakt.⁶⁴ In die gevallen kan inzage in gegevens worden geweigerd op grond van artikel 55 lid 2 onder f Wiv 2002.

g. het voorkomen van onevenredige bevoordeling of benadeling van bij de aangelegenheid betrokken natuurlijke personen of rechtspersonen dan wel derden

Het betreft hier een ruime weigeringsgrond die wordt toegepast als door het verstrekken van informatie andere dan de hiervoor genoemde belangen te zeer worden geschaad. Die andere belangen zijn niet met name genoemd. Ook is niet nader aangegeven om wier belangen het moet gaan. De bepaling is ruim geformuleerd en stelt dat het moet gaan om belangen van bij de aangelegenheid betrokken natuurlijke of rechtspersonen dan wel derden.⁶⁵ De weigeringsgronden van artikel 55 lid 2 onder a tot en met f zijn te beschouwen als verbijzondering van de algemene weigeringsgrond onder g. Het karakter van de weigeringsgrond brengt met zich mee dat daaronder ook publiekrechtelijke lichamen worden begrepen; en eveneens ministers, andere bestuurders en ambtenaren. Het gaat dan om gevallen waarin het goed functioneren van het publiekrechtelijke lichaam waarvan zij deel uitmaken in het geding is.⁶⁶

⁶³ Raad van State, 7 november 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BY2508, r.o. 9.1.

⁶⁴ *Kamerstukken II 1986/87*, 19 859, nr. 3, p. 36. (MvT Wob)

⁶⁵ Een voorbeeld van de toepassing van deze weigeringsgrond betreft de een zaak waarin, naar de Raad van State oordeelde, terecht was besloten dat openbaarmaking van gespreksverslagen tot onevenredige benadeling van de geïnterviewde zou leiden. Het betrof hier interviews relatief kort na de cafébrand in Volendam met personen die nog in de Volendamse politiek althans gemeenschap actief waren dan wel daar woonachtig waren. Zie Raad van State, 23 september 2009, ECLI:NL:RVS:2009:BJ8264.

⁶⁶ *Kamerstukken II 1986/87*, 19 859, nr. 3, p. 36-37. (MvT Wob)

6 Overige vereisten

Hoofdstuk 4 van de Wiv 2002 bevat nog enkele andere wettelijke bepalingen die van toepassing zijn op de besluitvorming en de verdere afhandeling van de verzoeken tot inzage. Deze wettelijke vereisten zullen hieronder nader worden besproken. In paragraaf 6.7 zal daarnaast nog worden ingegaan op de doorzendplicht als bedoeld in artikel 2:3 Algemene wet bestuursrecht (Awb).

6.1 Motivering

Een verzoek tot inzage kan geheel of gedeeltelijk worden geweigerd op één van de hiervoor besproken gronden. Artikel 53 lid 2 Wiv 2002 bepaalt dat met een algemene verwijzing naar de gronden genoemd in het eerste lid kan worden volstaan indien een van de weigeringsgronden genoemd in art. 53 Wiv 2002 aan de orde is. Dat geldt ook indien van de verzoeker geen persoonsgegevens zijn verwerkt. De mededeling dat van een persoon geen gegevens zijn verwerkt, geeft immers ook zicht op het actuele kennisniveau van de dienst.⁶⁷

Met een dergelijke algemene motivering kan niet worden volstaan indien inzage geweigerd wordt op grond van een van de weigeringsgronden van artikel 55 lid 1 of 2 Wiv 2002. Een afwijzend besluit dient een op het verzoek toegesneden deugdelijke motivering te bevatten.⁶⁸ Dat volgt uit de formulering van art. 55 Wiv 2002, die inhoudt dat een verzoek wordt afgewezen “voor zover” aan één van de in dat artikel neergelegde gronden wordt voldaan.⁶⁹

De Raad van State heeft zich lange tijd op het standpunt gesteld dat de motiveringsplicht niet zo ver gaat dat de minister bij elke weggelaten passage in een document dient aan te geven welke weigeringsgrond van toepassing is. De algemene motivering dat inzage in bepaalde passages wordt geweigerd, omdat bronnen of nog actuele werkwijzen van de dienst bekend zouden kunnen worden, hetgeen de nationale veiligheid zou kunnen schaden, volstond. De Raad achtte daarbij van belang dat de vraag of een document gegevens bevat die zien op bronnen of een actuele werkwijze niet meer dan een feitelijke vaststelling van de minister vergt, die door de rechter wordt gecontroleerd.⁷⁰ In recente jurisprudentie lijkt de Raad op dit standpunt terug te komen. De Raad oordeelde recent dat de enkele mededeling dat verstrekking de nationale veiligheid kan schaden en bij gedeeltelijke verstrekking, dat is verstrekt wat kan worden verstrekt, niet kan worden aangemerkt als een deugdelijke motivering. De minister dient zo veel als mogelijk inzichtelijk te maken op welke grond gegevens zijn geweigerd; bijvoorbeeld door per weggelaten passage of per groep passages inzichtelijk te maken of het gaat om bronnen, actueel kennisniveau of de actuele werkwijze.⁷¹

⁶⁷ *Kamerstukken II 1997/98*, 25 877, nr. 3, p. 69; *Kamerstukken II 2000-01*, 25 877, nr. 14, p. 75; Raad van State, 11 mei 2005, ECLI:NL:RVS:2005:AT5373.

⁶⁸ *Kamerstukken II 1997/98*, 25 877, nr. 3, p. 71.

⁶⁹ *Kamerstukken II 1997/98*, 25 877, A, p. 10.

⁷⁰ Raad van State, 18 augustus 2010, ECLI:NL:RVS:2010:BN4258, r.o. 2.3.1; Raad van State, 22 juli 2015, ECLI:NL:RVS:2015:2304, r.o. 5.1.

⁷¹ Raad van State, 10 augustus 2016, ECLI:NL:RVS:2016:2172, r.o. 4.1; Raad van State, 10 augustus 2016, ECLI:NL:RVS:2016:2173, r.o. 4.1; Raad van State, 19 oktober 2016, ECLI:NL:RVS:2016:2733, r.o. 5.1.

6.2 Besluitvormingsniveau

Gedurende de onderzoeksperiode waren twee opeenvolgende besluiten van toepassing die zien op mandatering binnen het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK). Tot 1 april 2016 was het Mandaatbesluit BZK 2012 van toepassing; vanaf 1 april 2016 het Mandaatbesluit BZK 2016.⁷² Artikel 4.3 van beide Mandaatbesluiten bepaalt dat het diensthoofd van de AIVD bevoegd is beslissingen te nemen op inzageverzoeken. Het diensthoofd kan deze bevoegdheid aan een ander mandateren. Het diensthoofd kan bij het verder mandateren tevens de bevoegdheid toekennen tot het verlenen van ondermandaat aan een rechtstreeks onder de gemandateerde ressorterende functionaris of in bijzondere gevallen aan een andere functionaris, ten aanzien van aangelegenheden op het werkterrein van de functionaris (artikel 4.12 Mandaatbesluit 2012 en artikel 4.7 Mandaatbesluit 2016). Het diensthoofd verleent ondermandaat bij schriftelijk besluit, in overeenstemming met de Secretaris-Generaal en na advies van de directeur financieel-economische zaken en de directeur personeel (artikel 4.8 Mandaatbesluit BZK 2012 en artikel 4.13 Mandaatbesluit BZK 2016). Uit het Besluit tekenbevoegdheid inzageverzoeken aan de Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst volgt dat de tekenbevoegdheid is gemandateerd aan het plaatsvervangend hoofd van de AIVD. Het besluit houdt voorts in dat de bevoegdheid niet kan worden doorverleend.⁷³

De Mandaatregeling Defensie op de Wet op de Inlichtingen- en Veiligheidsdiensten 2002 en Wet Veiligheidsonderzoeken bepaalt dat aan de secretaris-generaal mandaat wordt verleend ten aanzien van (onder meer) besluiten met betrekking tot kennisneming van door of ten behoeve van de MIVD verwerkte gegevens.⁷⁴ Dat betekent dat de secretaris-generaal van het ministerie van Defensie bevoegd is tot het nemen van dergelijke besluiten.

6.3 Termijnen

Artikel 47 Wiv 2002 bepaalt dat de minister zo spoedig mogelijk, doch uiterlijk binnen drie maanden na ontvangst, aan de verzoeker mededeelt of, en zo ja welke, hem betreffende persoonsgegevens door of ten behoeve van de dienst zijn verwerkt. De minister kan zijn besluit voor maximaal vier weken verdagen. Uit de wettekst volgt dat de termijn slechts éénmaal kan worden verdaagd. Indien het verzoek tot kennisname van persoonsgegevens wordt ingewilligd dan stelt de minister de verzoeker binnen vier weken na bekendmaking van zijn besluit in de gelegenheid om kennis te nemen van zijn gegevens. Het voorgaande geldt tevens voor een verzoek tot kennisname van persoonsgegevens van een overleden naaste, als bedoeld in artikel 50 Wiv 2002. Indien het inzageverzoek niet binnen de wettelijke termijn wordt afgehandeld, dan kan de verzoeker de betrokken minister in gebreke stellen. Als ook daarna niet aan de verplichting wordt voldaan, dan verbeurt de minister aan de verzoeker een dwangsom voor elke dag dat deze in gebreke is (art. 4:17 Awb).⁷⁵

⁷² *Staatscourant* 25 juli 2012, nr. 15354, (laatst gewijzigd: *Staatscourant* 6 juli 2016, nr. 35068), vervangen door Mandaatregeling BZK 2016 *Staatscourant* 29 september 2016, nr. 50915, terugwerkende kracht tot en met 1 april 2016.

⁷³ Besluit nr. 1833529/01 van 29 mei 2002. De AIVD heeft dit besluit desgevraagd aan de CTIVD verstrekt.

⁷⁴ *Staatscourant* 5 augustus 2002, nr. 147 (laatst gewijzigd: *Staatscourant* 27 februari 2017, nr. 12672)

⁷⁵ Overigens is bij wet van 13 juli 2016 (Stb. 2016/301) bepaald dat de in de Awb neergelegde dwangsomregeling niet langer van toepassing is op besluiten op grond van de Wob. Reden daarvoor was dat verzoeken werden ingediend die niet gericht waren op het verkrijgen van informatie, maar op het innen van dwangsommen die het bestuursorgaan verbeurde als het niet tijdig op het verzoek besliste. Daarbij werd aldus misbruik gemaakt van de Wob. De CTIVD merkt hierbij op dat de dwangsomregeling nog steeds gelding heeft voor de AIVD en de MIVD. Bij de totstandkoming van de eerder genoemde wet zijn geen afwegingen gemaakt omtrent afschaffing van deze regeling met betrekking tot de diensten. Dit levert een onwenselijke situatie op.

6.4 Wijze van ter beschikking stellen

De wet vereist niet dat gegevens integraal aan de verzoeker beschikbaar worden gesteld. Artikel 52 lid 1 Wiv 2002 bepaalt dat de minister er ook voor kan kiezen om een uittreksel of een samenvatting van het document waarin de gegevens zijn neergelegd te geven.⁷⁶ De minister dient bij zijn keuze van de wijze waarop de gegevens aan de verzoeker worden verstrekt, rekening te houden met de voorkeur van de verzoeker en de belangen van de dienst. Het derde lid van artikel 52 Wiv 2002 bepaalt dat voor het vervaardigen van kopieën van documenten en uittreksels of samenvattingen van de inhoud daarvan van de verzoeker een vergoeding kan worden gevraagd. De bij of krachtens artikel 12 Wob dan wel artikel 14 van de Wob BES gestelde regels zijn daarop van overeenkomstige toepassing.

6.5 Recht op aantekening

Degene die kennis heeft genomen van verwerkte persoonsgegevens, kan daaromtrent een schriftelijke verklaring overleggen. Deze verklaring wordt bij de desbetreffende gegevens gevoegd. Dit volgt uit artikel 48 lid 1 Wiv 2002. De betrokkene kan in de verklaring aangeven of de verwerkte gegevens volgens hem verbeterd, verwijderd of aangevuld moeten worden. De betrokkene kan alleen een schriftelijke verklaring overleggen die ziet op hem betreffende gegevens en dus niet ten aanzien van gegevens die op grond van artikel 50 Wiv 2002 worden ingezien (persoonsgegevens van een overleden naaste). De wet voorziet niet in een recht voor de betrokkene om de hem betreffende gegevens te (doen) corrigeren.⁷⁷

6.6 Vernietiging van gegevens

Indien met betrekking tot gegevens die voor vernietiging in aanmerking komen een inzageverzoek is gedaan, dan wordt de vernietiging van de desbetreffende gegevens opgeschort tot ten minste het moment waarop op het verzoek onherroepelijk is beslist. Voor zover het inzageverzoek is ingewilligd, worden de desbetreffende gegevens niet eerder vernietigd dan nadat de verzoeker van de desbetreffende gegevens (overeenkomstig artikel 47 lid 2 Wiv 2002) kennis heeft kunnen nemen.

6.7 Doorzendplicht

Artikel 2:3 Awb bepaalt dat een bestuursorgaan geschriften waarvan kennelijk een ander bestuursorgaan bevoegd is, onverwijld doorzendt naar dat orgaan, onder gelijktijdige mededeling daarvan aan de afzender. Inzageverzoeken die geheel of gedeeltelijk zien op gegevens verwerkt door een andere dienst, moeten door de ontvangende dienst dus onverwijld worden doorgezonden.

⁷⁶ Zie tevens Raad van State, 3 september 2014, ECLI:NL:RVS:2014:3264, r.o. 7.3.

⁷⁷ *Kamerstukken II 1997/98*, 25 877, nr. 3, p. 66.

7 Controlemechanismen

Controle op de uitvoering van de inzage­regeling door de diensten, vindt op verschillende wijzen plaats. Zo staat de bezwaar- en beroepsprocedure open tegen inzage­besluiten, kan bij de Nationale Ombudsman een klacht worden ingediend over het handelen van de diensten in het kader van de inzage­regeling, wordt aan de CTIVD mededeling gedaan van afwijzende beslissingen en kan de CTIVD op grond van artikel 64 Wiv 2002 onderzoek doen naar de rechtmatigheid van de uitvoering van de inzage­regeling. De verschillende modaliteiten worden hieronder nader toegelicht.

7.1 De bezwaarprocedure

Beslissingen op aanvragen tot kennisname zijn besluiten in de zin van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb). Tegen dergelijke besluiten kan bezwaar en vervolgens beroep en hoger beroep worden aangetekend. Uit de wet­geschiedenis volgt dat de wet­gever in het kader van de continuïteit expliciet aansluiting heeft gezocht bij de Awb. Op deze wijze werd ook aansluiting bij de relevante Wob-jurisprudentie verzekerd.⁷⁸

Op de bezwaarprocedure is afdeling 7.1 en 7.2 Awb van toepassing. Artikel 7:1 bepaalt dat degene aan wie het recht is toegekend beroep bij een administratieve rechter in te stellen eerst tegen de beslissing bezwaar dient te maken, behoudens enkele, in het kader van inzage niet van toepassing zijnde, gevallen. Van de bezwaarprocedure kan worden afgezien indien de belanghebbende en het bestuursorgaan dat willen. Er kan dan rechtsreeks beroep worden ingesteld bij de bestuursrechter (artikel 7:1a Awb). Het bestuursorgaan moet, voordat het beslist op het bezwaarschrift, eerst de belanghebbenden in de gelegenheid stellen te worden gehoord (artikel 7:2 Awb). Onder bepaalde, in de wet nader omschreven, omstandigheden kan van het horen worden afgezien (artikel 7:3 Awb).

De wet­gever heeft het van belang geacht dat degene die bij de voorbereiding van het bestreden besluit betrokken is geweest niet ook de gang van zaken bij het horen bepaalt. Dit teneinde een goede heroverweging te bevorderen.⁷⁹ Daarom is in artikel 7:5 Awb bepaald dat, tenzij het horen geschiedt door het bestuursorgaan zelf dan wel de voorzitter of een lid ervan, het horen geschiedt door (a) een persoon die niet bij de voorbereiding van het bestreden besluit betrokken is geweest, of door (b) meer dan één persoon van wie de meerderheid, onder wie degene die het horen leidt, niet bij de voorbereiding van het besluit betrokken is geweest. Indien het bestuursorgaan zelf het bestreden besluit heeft genomen, bestaat er aldus geen beletsel tegen het horen door dat orgaan zelf. Onder bestuursorgaan dient bij de AIVD en de MIVD te worden verstaan het ministerie van BZK respectievelijk Defensie. De bepaling beperkt zich tot op grond van mandaat genomen beslissingen. Zoals hiervoor reeds weergegeven is het besluit op een inzage­verzoek bij de AIVD gemandateerd aan het (plaats­vervangend) hoofd van de dienst. Bij de MIVD is het de minister van Defensie die de beslissing ten aanzien van een inzage­verzoek neemt. Uit artikel 7:5 Awb volgt dat de ambtenaar die op grond van een mandaat­verhouding oorspronkelijk heeft beslist, de hoorzitting niet mag leiden.⁸⁰ De betrokkenheid in de zin van art. 7:5 Awb dient ruim uitgelegd te worden.⁸¹ Het artikel beperkt

⁷⁸ Kamerstukken II 1997/98, nr. 3, p. 71.

⁷⁹ Kamerstukken II 1988/89, 21 221, nr. 3, p. 150.

⁸⁰ Dit geldt tevens voor de toezichthouder die bij de voorbereiding van de boete betrokken is geweest door het opstellen van een boeterapport, zo volgt uit Raad van State 22 juli 2015, ECLI:NL:RVS:2015:2284, r.o.3.1. Nu de meerderheid van de hoorcommissie niet bij de oplegging van de boete betrokken was, was in casu geen sprake van schending van art. 7:5 Awb.

⁸¹ Gerechtshof Arnhem, 11 december 2012, ECLI:NL:GHARN:2012:BY8175, r.o. 4.6. Zie tevens Gerechtshof Arnhem, 19 juli 2004, ECLI:NL:GHARN:2004:AQ8943.

zich niet tot personen die direct betrokken zijn geweest bij de voorbereiding van het bestreden besluit. Ook het bespreken van een dossier met een medewerker en het terzake antwoord geven op juridische vragen, moet worden aangemerkt als betrokkenheid in de zin van artikel 7:5 Awb.⁸² Er dient sprake te zijn van betrokkenheid bij de voorbereiding van het bestreden besluit. Het geven van juridisch advies nadat het bewuste besluit is genomen, valt hier niet onder.⁸³ Overigens, brengt de omstandigheid dat ambtenaren werkzaam zijn bij het betrokken ministerie niet met zich mee dat zij hun taak vooringenomen vervullen.⁸⁴ De behandelend ambtenaar mag uiteraard wel aanwezig zijn bij de hoorzitting, hetgeen de gedachtewisseling vaak ook ten goede zal komen.⁸⁵

Een bestuursorgaan kan ervoor kiezen een commissie advies te laten uitbrengen over een ingediend bezwaarschrift (artikel 7:13 Awb). Aan de samenstelling van een dergelijke commissie worden bepaalde eisen gesteld: (i) de commissie bestaat uit een voorzitter en ten minste twee leden, (ii) waarvan de voorzitter geen deel uitmaakt van en niet werkzaam is onder verantwoordelijkheid van het bestuursorgaan, en (iii) die voldoet aan eventueel bij wettelijk voorschrift gestelde andere eisen. Het betreft hier cumulatieve vereisten. Als een commissie over het bezwaar zal adviseren dan deelt het bestuursorgaan dit zo spoedig mogelijk mede aan de indiener van het bezwaarschrift. Het bestuursorgaan kan afwijken van het advies van de commissie. Het bestuursorgaan dient dan in de beslissing de reden voor die afwijking te vermelden en het advies met de beslissing mee te zenden.

Op verzoek van een belanghebbende kunnen door hem meegebrachte getuigen en deskundigen worden gehoord (artikel 7:8). Van het horen wordt een verslag gemaakt (artikel 7:7 Awb). Het bestuursorgaan dient binnen zes weken, gerekend vanaf de dag na die waarop de termijn voor het indienen van het bezwaarschrift is verstreken, te beslissen. Het bestuursorgaan kan de beslissing voor ten hoogste zes weken verdagen (artikel 7:10 Awb). Indien een adviescommissie als bedoeld in artikel 7:13 Awb is ingesteld, is de beslistermijn twaalf weken.

In de bezwaarschriftprocedure vindt een volledige heroverweging van het genomen besluit plaats (artikel 7:11 Awb). Deze heroverweging beperkt zich niet slechts tot vragen van rechtmatigheid, maar dient zich, binnen de grenzen van de wet ook uit te strekken tot kwesties van beleid.⁸⁶ De heroverweging is niet gebonden aan de argumenten of omstandigheden die in het bezwaarschrift aan de orde zijn gesteld.⁸⁷ De heroverweging mag er niet toe leiden dat de indiener van het bezwaar als gevolg van de procedure in een slechtere positie wordt gebracht.⁸⁸ Onderdelen van het besluit die geheel los staan van de aangevoerde bezwaren, moeten bij de beoordeling op het bezwaar buiten beschouwing worden gelaten.⁸⁹ De bezwaarschriftprocedure leent zich bij uitstek voor het herstellen van zorgvuldigheidsgebreken van allerlei aard die kleven aan de initiële beschikking. Volgens de Centrale Raad van Beroep valt niet in te zien dat dit niet ook zou gelden voor het specifieke verzuim ten aanzien van het in artikel 2:4 lid 1 Awb vastgelegde voorschrift dat een bestuursorgaan zijn taak zonder vooringenomenheid vervult.⁹⁰

⁸² Centrale Raad van Beroep, 30 mei 2008, ECLI:NL:CRVB:2008:BD3450.

⁸³ Centrale Raad van Beroep, 31 mei 2011, ECLI:NL:CRVB:2011:BQ7879, r.o. 4.1; het betrof hier juridisch-technisch advies over het leggen van beslag.

⁸⁴ Raad van State, 30 april 2014, ECLI:NL:RVS:2014:1562, r.o. 4.1.

⁸⁵ *Kamerstukken II* 1988/89, 21 221, nr. 3, p. 150. Zie tevens Centrale Raad van Beroep, 17 juli 2012, ECLI:NL:CRVB:2012:BX2118, r.o. 5.2.3.

⁸⁶ *Kamerstukken II* 1988/89, 21 221, nr. 3, p. 153.

⁸⁷ *Kamerstukken II* 1988/89, 21 221, B, p. 49. Zie tevens Raad van State, 15 december 2004, ECLI:NL:RVS:2004:AR7569, r.o. 2.2.1.

⁸⁸ Zie noot Struiksma bij Raad van State, 15 december 2004, ECLI:NL:RVS:2004:AR7569.

⁸⁹ *Kamerstukken II* 1988/89, 21 221, nr. 3, p. 153.

⁹⁰ Centrale Raad van Beroep, 10 september 2010, ECLI:NL:CRVB:2010:BN6709, r.o. 7.1.

Artikel 4.3 van het Mandaatbesluit BZK (2012) / BZK (2016) bepaalt dat een beslissing op een bezwaarschrift inzake een besluit op een bij de AIVD ingediend inzageverzoek niet aan de directeur-generaal van de AIVD gemandateerd is.⁹¹ Op het bezwaarschrift inzake een dergelijk besluit beslist de secretaris-generaal van het ministerie van BZK. De beslissing op een bezwaarschrift inzake een bij de MIVD ingediend inzageverzoek wordt genomen door de minister van Defensie.

De beslissing op het bezwaar dient te berusten op een deugdelijke motivering die bij de bekendmaking van de beslissing wordt vermeld. De beslissing wordt bekendgemaakt door toezending of uitreiking aan degenen tot wie zij is gericht (artikel 7:12 Awb).

7.2 De bestuursrechter

De bestuursrechter kan op grond van artikel 87 Wiv 2002 de dienst verplichten de voor de procedure benodigde inlichtingen te verstrekken. De dienst kan aan verstrekking de voorwaarde verbinden dat alleen de rechter van de inlichtingen kennis neemt. Als de betrokkene daar conform artikel 8:29 lid 5 Awb toestemming voor geeft, kunnen deze onder voorwaarde verstrekte inlichtingen mede de grondslag vormen van de uitspraak.⁹² De bestuursrechter kan aldus in beginsel kennisnemen van alle gegevens die nodig zijn voor het nemen van een gefundeerde beslissing.

7.3 Klacht

Een betrokkene kan bij de Nationale Ombudsman een klacht indienen over het handelen van de diensten in het kader van de uitvoering van de inzageregeling. Voordat de betrokkene daartoe overgaat dient hij eerst de minister in de gelegenheid te stellen zijn zienswijze daarop te geven. De CTIVD adviseert de minister bij dergelijke klachtprocedures (artikel 83 Wiv 2002).

Op de klachtprocedure is de Awb van toepassing. Artikel 9:8 Awb bepaalt dat een klacht niet behandeld hoeft te worden indien de bezwaar- dan wel de beroepsprocedure is of kon worden ingesteld. Er is dan geen verplichting om de klacht te behandelen; de bevoegdheid blijft echter bestaan. Indien de verzoeker de inhoud van het verzoek ter discussie wil stellen, dan ligt het voor de hand dat de bezwaaren beroepsprocedure wordt gevolgd. Indien de verzoeker niet de inhoud van het besluit, maar de gang van zaken of de bejegening door de dienst in het kader van een inzageverzoek ter discussie wil stellen, dan is de klachtprocedure het geëigende middel.

7.4 Toezichtstaak CTIVD

Als een inzageverzoek wordt afgewezen dan dient de dienst de CTIVD daarvan op de hoogte te stellen (artikel 55 lid 3 Wiv 2002). De mededeling aan de CTIVD gaat vergezeld van een motivering waarom het verzoek is afgewezen. Doel van deze bepaling is dat de CTIVD inzicht krijgt in de afwijzingen en de achterliggende motivering. Dit omdat het de dienst zelf is die beslist op een verzoek tot inzage en deze tevens belang heeft bij de beslissing. Uit de wetsgeschiedenis volgt dat met de bepaling werd beoogd

⁹¹ *Staatscourant* 25 juli 2012, nr. 15354, (laatst gewijzigd: *Staatscourant* 6 juli 2016, nr. 35068), vervangen door Mandaatregeling BZK 2016 *Staatscourant* 29 september 2016, nr. 50915, terugwerkende kracht tot en met 1 april 2016.

⁹² Zoals ook bepaald is in artikel 8:29 lid 5 Awb dient de rechter zich eerst te buigen over de vraag of de beperking van de kennisneming gerechtvaardigd is. Dit op grond van artikel 8:29 lid 3 Awb. Artikel 87 lid 1 eerste volzin Wiv 2002, inhoudende dat 8:29 lid 3 Awb buiten toepassing is, is door de Raad van State buiten werking gesteld. Dit omdat de bepaling op dit punt in strijd is met het EVRM, zie Raad van State 30 november 2011, ECLI:NL:RVS:2011:BU6382.

de toezichtstaak van de Commissie te versterken.⁹³ Daarnaast werd van belang geacht dat de CTIVD zich een algemeen beeld zou kunnen vormen van de structuur van de afwijzingen.⁹⁴

De toezichtstaak die de CTIVD op grond van artikel 55 lid 3 Wiv 2002 is toebedeeld, neemt niet weg dat de Commissie op grond van artikel 64 Wiv 2002 een onderzoek kan instellen naar de rechtmatigheid van de uitvoering van de inzage-regeling.⁹⁵ De afwijzingen die haar op grond van artikel 55 lid 3 Wiv 2002 zijn toegestuurd, kunnen deel uit maken van een dergelijk onderzoek.

De mededeling aan de CTIVD kan echter ook gevolgen hebben voor individuele beslissingen. Als de CTIVD van mening is dat in een concreet geval niet overeenkomstig de wettelijke bepalingen is gehandeld dan kan zij de dienst daarvan op de hoogte stellen. Indien de dienst bij nader inzien de mening van de CTIVD deelt, dan kan het verzoek alsnog worden gehonoreerd. Als de dienst de mening van de CTIVD niet deelt, dan kan laatstgenoemde hierover de betrokken minister en het parlement inlichten.⁹⁶ Uit het voorgaande volgt dat de wetgever van mening is dat het feit dat een inzagebesluit onherroepelijk is, niet met zich mee brengt dat achteraf geen wijziging kan worden aangebracht in de gegevens die met het besluit samenhangen.

Het onderzoek van de CTIVD richt zich op onherroepelijke inzagebesluiten over persoonsgegevens waartegen door de verzoekers geen bezwaar en beroep is aangetekend.⁹⁷ De omstandigheid dat deze inzagebesluiten onherroepelijk zijn, sluit naar het oordeel van de CTIVD niet uit dat de beoordeling van dergelijke besluiten in dit onderzoek gevolgen kan hebben voor individuele (onherroepelijke) beslissingen, in die zin dat de minister, in navolging van een aanbeveling van de CTIVD, na herbeoordeling van een inzagebesluit kan beslissen bepaalde gegevens toch vrij te geven.

⁹³ *Kamerstukken II 2000/01*, 25 877, nr. 20

⁹⁴ *Kamerstukken II 2000/01*, 25 877, nr. 72, p. 7; Dat individuen naar de rechter stappen indien zij het niet eens zijn met de beslissing van de dienst, doet daar niet aan af. Daarmee ontstaat immers nog geen algemeen beeld.

⁹⁵ Zie tevens *Kamerstukken I 2001/02*, 25 877, nr. 58a, p. 18.

⁹⁶ *Kamerstukken I 2001/02*, 25 877, nr. 58a, p. 18.

⁹⁷ De CTIVD doet in het onderhavige onderzoek geen uitspraken over de besluitvorming in individuele inzageverzoeken die onderwerp zijn, dan wel zijn geweest, van een bezwaar- en/of beroepsprocedure. Nu in de bezwaarprocedure en de procedures in beroep en hoger beroep in beginsel van alle achterliggende stukken kennis kan worden genomen en op basis van die stukken een gefundeerde beslissing kan worden genomen, is hier ook geen reden toe; zie ook Bijlage I.

8 Procedurele waarborgen

Om op een rechtmatige en zorgvuldige wijze invulling te geven aan de uitvoering van inzageverzoeken acht de CTIVD het van belang dat het beleid, de werkwijze en de organisatie van de AIVD en de MIVD voorzien in een aantal procedurele waarborgen.⁹⁸

Overzicht over het proces en voortvarende behandeling van inzageverzoeken

De CTIVD acht het van belang dat in het kader van een correcte en voortvarende behandeling van inzageverzoeken binnen de dienst overzicht bestaat over het proces van de behandeling van inzageverzoeken als geheel en individuele inzageverzoeken in het bijzonder. Om hieraan te kunnen voldoen, acht de CTIVD het van belang dat in de organisatie en de werkwijze in het volgende wordt voorzien:

- een verzoek tot inzage moet voortvarend worden uitgevoerd. Hiervoor is van belang dat de administratieve processen zo zijn ingericht dat een verzoek zo snel mogelijk bij de juiste afdeling en persoon belandt;
- centrale coördinatie en sturing op het behandelen van inzageverzoeken en de besluitvorming.

Naslag naar aanleiding van een inzageverzoek

Voorafgaand aan de beslissing op een inzageverzoek betreffende persoonsgegevens, dient een dienst te onderzoeken of er persoonsgegevens door of ten behoeve van de dienst zijn verwerkt.

Teneinde deze taak zo volledig mogelijk uit te voeren, acht de CTIVD het van belang dat in de organisatie en de werkwijze in het volgende wordt voorzien:

- voldoende kennis van hoe effectief en volledig in het archief en de systemen gezocht kan worden naar de verzochte persoonsgegevens.
- schriftelijke werkbeschrijving van het naslagproces.
- vastlegging van de naslag (waar en met welke termen is gezocht).

Juiste beoordeling in het kader van een inzageverzoek

De CTIVD acht in het kader van een correcte besluitvorming van belang dat in de organisatie en de werkwijze in het volgende wordt voorzien:

- voldoende kennis van de interpretatie en de toepassing van de wettelijke regeling inzake inzage;
- bewaken van consistente oordeelsvorming in de organisatie, bijvoorbeeld door centrale controle;
- opstellen van (centraal) beleid en een (centrale) werkinstructie met betrekking tot inkomende verzoeken tot kennisname van verwerkte gegevens;
- bijhouden van jurisprudentie van de bestuursrechter met betrekking tot inzageverzoeken en het verwerken van de implicatie van deze jurisprudentie in het eigen beleid.

⁹⁸ Het onderwerp van het inzagerecht is aan de orde gesteld in hoofdstuk 7 van het evaluatierapport over de Wiv 2002 van de evaluatiecommissie Dessens, 2 december 2013. Hierbij merkt de CTIVD op dat de commissie Dessens geen onderscheid hanteert tussen inzageverzoeken over persoonsgegevens en over bestuurlijke aangelegenheden. De geconstateerde knelpunten en de aanbevelingen van de commissie Dessens hangen overwegend samen met inzageverzoeken over bestuurlijke aangelegenheden (p. 137-138). Die blijven in dit onderzoek buiten beschouwing. In het onderzoek naar inzageverzoeken bestuurlijke aangelegenheden dat op 19 juli 2017 is aangekondigd, zullen deze punten meegenomen worden.

Met het oog op herleidbaarheid, het afleggen van verantwoording en toezicht dient het proces omtrent de besluitvorming op verzoeken tot kennisname, intern en extern vastgelegd te worden

De CTIVD acht in dit kader van belang dat in de organisatie en de werkwijze in het volgende wordt voorzien:

- interne (centrale) verslaglegging van bevindingen, afwegingen en resultaten van het onderzoek dat heeft plaatsgevonden naar de verzochte gegevens.
- melding met motivering aan de CTIVD van de gevallen waarin inzage niet mogelijk was.
- een dusdanige inrichting van de bezwaarprocedure dat een onbevooroordeelde (volledige) heroverweging van het initiële inzagebesluit is geborgd.

