Commissie van Toezicht
op de Inlichtingen- en
Veiligheidsdiensten

Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal
De heer A.A.H. van Campen MSc
Postbus 20018
2500 EA Den Haag

Uw kenmerk

Ons kenmerk
2025/0182

Datum
5 december 2025

Betreft
Brief CTIVD m.b.t. Invoeringstoets
Tijdelijke wet

Geachte heer Van Campen,

Tijdens het debat op 23 oktober 2024 over de hoofdlijnennotitie voor de herziening van de Wet op de Inlichtingen- en Veiligheidsdiensten 2017 (Wiv 2017) hebben de ministers van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en Defensie aan de Tweede Kamer toegezegd de Kamer in juni 2025 te informeren over de stand van zaken van de herziening van de Wiv 2017. Hierbij zou ook aandacht worden geschonken aan de eerste resultaten van de invoeringstoets van de Tijdelijke wet onderzoeken AIVD en MIVD naar landen met een offensief cyberprogramma, bulkdatasets en overige specifieke voorzieningen (de Tijdelijke wet). Bij brief van 17 juni 2025 hebben de ministers de Tweede Kamer laten weten dat de Tijdelijke wet door een samenloop van omstandigheden nog niet volledig werd toegepast en dat de Kamer eind 2025 over de resultaten van de invoeringstoets zou worden geïnformeerd.

De Commissie van Toezicht op de Inlichtingen- en Veiligheidsdiensten (CTIVD) heeft besloten, in het kader van de invoeringstoets, zelf een brief over haar bevindingen met betrekking tot de Tijdelijke wet op te stellen en te doen toekomen aan de Tweede Kamer. Wij hebben de beide ministers conform artikel 97, derde lid, onder b, jo. 113 Wiv 2017 verzocht onze brief door te geleiden aan de Tweede Kamer.

Algemeen beeld
Alvorens een overzicht van haar bevindingen met betrekking tot de Tijdelijke wet te schetsen, acht de CTIVD het van belang op te merken dat de dialoog over de uitvoering van de Tijdelijke wet met beide diensten doorlopend wordt gevoerd en in goed overleg plaatsvindt, waarbij praktische oplossingen worden gevonden voor de uitvoeringspraktijk.

Adres:
Oranjestraat 15 | 2514 JB Den Haag
T 070 315 5820
E info@ctivd.nl | www.ctivd.nl

De Tijdelijke wet is per 1 juli 2024 in werking getreden. Vanwege huisvestings- en capaciteitsproblemen die hierna worden toegelicht, heeft de CTIVD toen te kennen gegeven niet volledig toezicht te kunnen houden en dit gefaseerd in te voeren. Enkele maanden voor de inwerkingtreding van de Tijdelijke wet was de CTIVD al bindend toezicht gaan houden op de bevoegdheid tot het opnieuw vaststellen van een nieuwe eindtermijn voor bulkdatasets onder een bovenwettelijke overgangsregeling die de CTIVD met de beide ministers en diensten had afgesproken en waarover de Tweede Kamer destijds is geïnformeerd. Per 1 juli 2024 heeft de CTIVD dit toezicht voortgezet onder de Tijdelijke wet. Daarnaast heeft zij van meet af aan toezicht gehouden op de bijzondere bevoegdheden tot het verkennen van geautomatiseerde werken en (het verkennen ten behoeve van) OOG-interceptie.

De CTIVD heeft per 1 april 2025 haar tijdelijke (tweede) huisvestingslocatie betrokken. Zodra deze locatie aan ons werd toegekend, heeft de CTIVD de werving van de uitbreiding van het - vanwege de verzwaring van toezichtstaken in de Tijdelijke wet al in 2022 toegezegde - extra personeel (10 Fte) direct hervat. Bij de toekenning van deze aanvullende formatieplaatsen is destijds ook toegezegd dat in de benodigde extra werkruimte zou worden voorzien, al heeft de realisatie een aantal jaar op zich laten wachten. De CTIVD vindt het vanuit haar ervaring met de Tijdelijke wet van belang te wijzen op de noodzakelijke realisatie van belangrijke randvoorwaardelijke zaken bij de toezichthouder, zoals budget, huisvesting, ICT en personele capaciteit. Bij de inrichting van de toezichthoudende instantie in het kader van de herziening dient dan ook aandacht te worden besteed aan de toekenning en realisatie van deze benodigde randvoorwaardelijke kwesties.

De CTIVD heeft het volledige (bindende) toezicht op de Tijdelijke wet per 1 oktober 2025 gerealiseerd. Sindsdien houdt de CTIVD ook toezicht op het onderwerp van technische risico's tijdens hackoperaties en de bevoegdheden tot het bijschrijven van kenmerken van targets bij hacken, tappen en het opvragen van telecommunicatie bij aanbieders van communicatiediensten. Om in de tussentijd ervaring op te doen, heeft de CTIVD per 1 juni 2025, in afstemming met de diensten, al toezicht gehouden op een beperkt aantal operaties binnen deze onderwerpen.

Het laatste onderdeel dat ingevolge de Tijdelijke wet onder het bindend toezicht van de CTIVD valt, betreft geautomatiseerde data-analyse op metadata uit onderzoeksopdrachtgerichte interceptie. De beide diensten hebben, in overleg met de CTIVD, laten weten aan deze bevoegdheid die in artikel 8 van de Tijdelijke wet is geregeld nog geen uitvoering te geven vanwege een verschil van inzicht tussen de TIB, de CTIVD en de diensten over de reikwijdte van artikel 50, eerste lid, sub b, Wiv 2017. De CTIVD neemt het voortouw om te proberen te komen tot een oplossing in deze kwestie.

Onduidelijkheden begrippenkader

De CTIVD constateert dat een aantal kwesties in de Tijdelijke wet nadere aandacht behoeft bij de herziening van de Wiv 2017. Diverse begrippen in de Tijdelijke wet zijn onvoldoende afgebakend in de wet of in de parlementaire stukken waardoor bij de eerste toepassing van deze begrippen discussie is ontstaan tussen betrokken partijen. Als voorbeeld noemen we het abstractieniveau

Adres:
Oranjestraat 15 I 2514 JB Den Haag
T 070 315 5820
E info@ctivd.nl I www.ctivd.nl

waarop technische risico's volgens de Memorie van Toelichting in het toestemmingsverzoek voor de hackbevoegdheid moet worden beschreven.

Gegevensverstrekking aan buitenlandse diensten
De Tijdelijke wet voorziet in de mogelijkheid om gegevens die zijn verkregen in de verkennende fase van onderzoeksopdracht gerichte interceptie te delen met een buitenlandse inlichtingen- en veiligheidsdienst. Voorwaarde is dat deze verstrekking pas plaatsvindt vijf dagen nadat de CTIVD op de hoogte is gesteld van een verleende toestemming. Het oordeel van de CTIVD in deze is niet bindend, maar betreft een advies aan de desbetreffende minister. De wetgever vond dit een belangrijke waarborg vanwege de potentieel grove inbreuk die wordt gemaakt met ongerichte OOG-interceptie. De CTIVD heeft hierbij twee aandachtspunten.

- Ten eerste is het niet logisch is dat aan de hierboven genoemde waarborg geen bindend oordeel is gekoppeld. Dit is niet in lijn met de andere bevoegdheden in de Tijdelijke wet. De CTIVD pleit ervoor hier in het kader van de herziening van de Wiv 2017 aandacht voor te hebben en de bindende werking van het oordeel van de CTIVD te behouden en uit te breiden. Dit sluit ook aan bij de - door de groeiende dynamische praktijk van de diensten en de behoefte aan meer flexibiliteit en slagkracht – ingezette beweging in de Tijdelijke wet en naar verwachting in de herziening van de Wiv 2017 van bindende ex ante toetsing naar (bindend) ex durante toezicht.
- Ten tweede verdient het ten aanzien van het onderwerp van gegevensverstrekkingen tussen inlichtingen- en veiligheidsdiensten aanbeveling te kijken naar de mogelijkheid van verbreding van de informatie-uitwisseling en toezicht-samenwerking tussen toezichthouders uit andere landen en de CTIVD. De diensten werken steeds meer samen met buitenlandse inlichtingen- en veiligheidsdiensten. Nationale toezichthouders kunnen vanwege hun nationale toezichtmandaat niet onderzoeken wat er in andere landen met verstrekte gegevens gebeurt of hoe door buitenlandse diensten bevoegdheden worden ingezet en gegevens worden verzameld. Toezichthouders mogen hierover niet met elkaar communiceren. Hierdoor bestaat een (internationaal) toezichtgat dat bij de formulering van de nieuwe wet aandacht behoeft.

Eindtermijnen bulkdatasets
Wat het toezicht op het vaststellen van nieuwe eindtermijnen van bulkdatasets betreft, heeft de CTIVD positieve ervaringen aangaande de communicatie en dialoog met de beide diensten. Dit betreft ook de onderwerpen waar de Tijdelijke wet geen duidelijkheid geeft, zoals hoe de regeling in de Tijdelijke wet van toepassing is op dynamische bulkdatasets. Het verdient aanbeveling in de nieuwe Wiv op dit punt meer duidelijkheid te creëren.

Het bindend toezicht van de CTIVD op het vaststellen van nieuwe eindtermijnen bij bulkdatasets is een belangrijke waarborg. Deze regeling in de Tijdelijke wet biedt de diensten de mogelijkheid steeds per bulkdataset te bepalen en motiveren of een jaar langer bewaren noodzakelijk en proportioneel is. Dit biedt meer maatwerk dan een vaste wettelijk bewaartermijn en doet recht aan de belangen van de operationele praktijk. Het vraagt echter als tegenwicht ook de

Adres:
Oranjestraat 15 I 2514 JB Den Haag
T 070 315 5820
E info@ctivd.nl I www.ctivd.nl

bevoegdheid van de CTIVD om bindend te kunnen interveniëren. In het kader van de herziening van de Wiv is het dan ook belangrijk dat deze waarborg behouden blijft.

Bevoegdheden CTIVD
In de Tijdelijke wet is de ex ante toetsing van de TIB ten opzichte van de Wiv 2017 op een aantal plaatsen vervangen door bindende oordelen van de CTIVD. Aan een onrechtmatigheidsoordeel kunnen twee gevolgen worden verbonden, namelijk beëindiging van de inzet van de bevoegdheid en/of verwijdering en vernietiging van gegevens. De CTIVD heeft in de periode sinds de inwerkingtreding van de Tijdelijke wet geen toepassing gegeven aan de bevoegdheid een dergelijk bindend (onrechtmatigheids)oordeel te geven. De reden hiervoor is mede gelegen in het feit dat minder ingrijpende interventies effectief zijn geweest. Uit onze toezichtpraktijk onder de Tijdelijke wet blijkt dat het bestaan van de bevoegdheid bindende oordelen met eventuele gevolgen te kunnen geven, als een stok achter de deur dergelijke interventies kracht heeft bij gezet.

De CTIVD beschouwt een bindend oordeel als een ultimum remedium. De CTIVD is zich bewust van de potentiële impact van de toepassing van een bindend (onrechtmatigheids)oordeel met het daaraan verbinden van bepaalde gevolgen en weegt deze impact nadrukkelijk mee in de afweging over de inzet van haar bindend oordeel. Het uitgangspunt is dat de CTIVD probeert eerst via andere interventies de betreffende dienst te bewegen tot rechtmatig handelen. Het is echter belangrijk dat de CTIVD uiteindelijk daadwerkelijk bindend kan oordelen en interveniëren indien de situatie dat vereist.

In aanvulling hierop wijst de CTIVD op de verschuiving die onder de Tijdelijke wet is ingezet van ex ante toetsing naar ex durante bindend toezicht. Dit vanwege het groeiende dynamische werkterrein van de diensten en hun behoefte aan grotere flexibiliteit en slagkracht. Daardoor is meer nadruk komen te liggen bij het ex durante toezicht. Het is de verwachting dat deze beweging in het kader van de lopende herziening in de nieuwe Wiv wordt doorgezet en uitgebreid. Ook dat onderstreept het belang van bindende oordelen van en gevolgen die hieraan kunnen worden verbonden door de toezichthouder.

Beroepsprocedure
Indien de minister het niet eens is met een bindend oordeel van de TIB of de CTIVD, dan bestaat een beroepsmogelijkheid bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (hierna: de Afdeling). Deze beroepsprocedure, die met de Tijdelijke wet in het stelsel is geïntroduceerd, is één keer doorlopen. Dit betrof een zaak tussen de minister van Defensie en de TIB. De CTIVD is door de Afdeling uitgenodigd om haar standpunt en nadere informatie te geven over de voorliggende kwestie en aanwezig te zijn bij de zitting om vragen te beantwoorden. De CTIVD acht het vanuit rechtsstatelijk oogpunt van belang dat een beroepsmogelijkheid bestaat tegen bindende oordelen van de CTIVD en de TIB. De CTIVD pleit voor behoud van dit principe bij de herziening van de Wiv 2017.

Adres:
Oranjestraat 15 I 2514 JB Den Haag
T 070 315 5820
E info@ctivd.nl I www.ctivd.nl

Informatie-uitwisseling TIB-CTIVD

De Tijdelijke wet voorziet, anders dan de Wiv 2017, in een bepaling op grond waarvan de TIB en de CTIVD voor hun taken in het kader van de Tijdelijke wet noodzakelijke informatie onderling mogen delen. De praktijk van de CTIVD wijst uit dat bij operaties van de diensten onder de Tijdelijke wet de taken van de TIB en de CTIVD steeds vaker vervlochten raken waardoor het delen van inlichtingen tussen de TIB en de CTIVD nodig blijkt. Deze bepaling voorziet dan ook in een noodzaak op basis van de dynamische praktijk van de diensten en een behoefte van toetsing en toezicht om hierin te kunnen meebewegen. In de praktijk heeft de Tijdelijke wet zich op dit punt bewezen. In een aantal concrete situaties hebben de TIB en de CTIVD overleg gevoerd over bijvoorbeeld wetsinterpretatie en aandachtspunten met betrekking tot inzet van bevoegdheden. De CTIVD en de TIB hebben in de nieuwe wet een voorkeur voor een nieuwe geïntegreerde toezichthouder. Een aantal buitenlandse toezichthouders in het nationale veiligheidsdomein heeft al ruime ervaring met geïntegreerd toezicht en hoe de interne organisatie van de toezichthouder in dat model het beste kan worden ingericht om een eventuele schijn van partijdigheid of van conflicterende of verstrengelde belangen en bevooroordeelde besluitvorming te ondervangen. Onze bevindingen hieromtrent zullen worden ingebracht in het herzieningstraject van de Wiv. In de nieuwe wet dient dit verder bestendigd en uitgewerkt te worden.

De implementatie en uitvoering van een nieuwe wet brengt uitdagingen met zich zoals uit onze (eerste) ervaringen met de Tijdelijke wet blijkt. Voor de CTIVD stopt dit proces niet met de afronding van de invoeringstoets. De CTIVD zal haar (verdere) ervaringen met de Tijdelijke wet adresseren in het kader van het herzieningsproces van de Wiv 2017 en de daarbij behorende uitvoeringstoets over de nieuwe Wiv en de Tweede Kamer over haar zienswijze ten aanzien van de nieuwe wet informeren. Wij zijn te allen tijde bereid onze ervaringen aan de Tweede Kamer toe te lichten.

Hoogachtend,

Mr. H.M.P. Hillenaar
Voorzitter

Mr. E.M.B. Kuijpers
Secretaris-Directeur

Adres:
Oranjestraat 15 | 2514 JB Den Haag
T 070 315 5820
E info@ctivd.nl | www.ctivd.nl