

Jaarverslag TIB 2025

Dit jaarverslag is voorzien van een geheime bijlage. Deze bijlage bevat staatsgeheimen en mag daarom niet publiek bekend gemaakt worden. De bijlage is wel in te zien door de leden van de Commissie voor de Inlichtingen- en Veiligheidsdiensten van de Tweede Kamer der Staten-Generaal.

In de geheime bijlage wordt aanvullend informatie gegeven over één onderwerp, te weten strategische operaties.

Voorwoord

Als ik terugkijk op 2025 zie ik een beeld van een druk en onrustig jaar. In het binnenland en in het buitenland. Ook dit jaar was nog steeds sprake van oorlog in Oekraïne en Gaza, om over andere reeds langlopende conflicten elders in de wereld nog maar niet te spreken. De trans-Atlantische relatie staat onder druk en het is nog niet duidelijk hoe die zich verder zal ontwikkelen. In Nederland was ook dit jaar weer sprake van jihadistische dreiging, personen of kleine groepen uit het rechts-extremistische milieu die bereid zijn over te gaan tot geweld of dreiging vanuit anti-institutioneel extremisme.

Het werk van de TIB is ook in 2025 toegenomen en is gestegen met bijna 4% tot 4.615 verzoeken. Daarnaast is de complexiteit van de verzoeken toegenomen. Dat komt hoogstwaarschijnlijk door de ontwikkeling van de technologische mogelijkheden. In dit jaar is sprake van meer onrechtmatigheidsoordelen. Voor een deel waren dat vermijdbare onrechtmatigheden door slordigheden aan de kant van de diensten. Die onrechtmatigheidsoordelen waren niet nodig en hebben uiteindelijk niet alleen voor de TIB voor meer werk gezorgd, maar daarna vaak ook weer voor de diensten.

Voor een ander deel zagen de onrechtmatigheidsoordelen op principiële en inhoudelijke punten. Het gaat dan onder meer om inzet op non-targets, dus mensen of bedrijven waarvan geen vrees bestaat dat zij een bedreiging zijn voor onze democratische rechtsorde. Onder omstandigheden is die inzet toelaatbaar, maar wat de TIB betreft zeker niet in de omvang die de diensten graag zouden zien. Een andere reden voor meerdere onrechtmatigheden was de inzet van bijzondere bevoegdheden ten behoeve van strategische operaties waarbij het vergaren van bulkdata een potentiële inbreuk op de persoonlijke gegevens van grote hoeveelheden mensen zou betekenen.

In 2025 hebben de diensten in slechts 1,5% van de verzoeken toepassing gegeven aan de Tijdelijke wet. De TIB en de CTIVD hebben contact gehad over hun bevindingen in die operaties. Maar ook daarnaast heeft intensief en prettig overleg plaatsgevonden, dat draagt bij aan een goede relatie nu en in de toekomst tussen de TIB en de CTIVD.

“Ook in deze onrustige geopolitieke tijden blijven grondrechten van belang”

Kortom, het was een interessant jaar. Wij zijn ons meer dan ooit bewust van het belang van een balans tussen de bescherming van grondrechten en de inbreuk daarop, juist in deze tijd waar het belang daarvan ondergesneeuwd zou kunnen raken onder de druk van de actualiteit. Wij zullen nu en in de toekomst met een warm hart en een koel hoofd een bijdrage blijven leveren aan het bewaken van die balans in onze democratische rechtsstaat.

Ik zie ernaar uit!

Anne Mieke Zwaneveld,
Voorzitter TIB

Inhoud

Voorwoord	3
1. De TIB in cijfers	5
2. De Tijdelijke wet	10
3. Kabelinterceptie	13
4. Internationale toezichthouders	15
5. In de toekomst: één toezichthouder	17
6. De TIB	18
7. Vooruitblik	20

1. De TIB in cijfers

In Nederland geeft de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties toestemming voor de inzet van (meerdere) bijzondere bevoegdheden (hierna ook: verzoeken) door de Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst (AIVD). Bij de Militaire Inlichtingen- en Veiligheidsdienst (MIVD) is dat de minister van Defensie. Die toestemming wordt vervolgens bindend getoetst door een onafhankelijke commissie, de Toetsingscommissie Inzet Bevoegdheden (TIB). De inzet van bijzondere bevoegdheden kan pas plaatsvinden na een rechtmatigheidsoordeel van de TIB. De TIB bestaat uit twee leden met een brede ervaring binnen de rechterlijke macht en een derde lid met technische deskundigheid.

Als het ernstige vermoeden bestaat dat personen of organisaties door de doelen die zij nastreven, dan wel door hun activiteiten, een gevaar vormen voor het voortbestaan van de democratische rechtsorde, dan wel voor de veiligheid of voor andere gewichtige belangen van de staat (hierna ook: de nationale veiligheid) kan het nodig zijn ingrijpende bijzondere bevoegdheden in te zetten om een dreiging te voorkomen of om zo'n dreiging tijdig in beeld te krijgen. Die inzet kan echter een forse inbreuk op grondrechten, zoals de privacy van individuen of grote groepen burgers tot gevolg hebben terwijl die inzet voor de bescherming van de nationale veiligheid wel nodig is. De TIB maakt ten aanzien van iedere inzet van



bijzondere bevoegdheden een zorgvuldige afweging en beoordeelt of het rechtmatig is om die bevoegdheden daadwerkelijk in te zetten. De TIB zorgt daarmee voor een balans tussen bescherming van en inbreuk op grondrechten van burgers.

Een toestemming voor de inzet van een bijzondere bevoegdheid ziet doorgaans op een periode van drie maanden, maar kan na die periode verlengd worden indien dat nog steeds noodzakelijk, proportioneel en subsidiair is. Ook ten aanzien van een verlenging wordt voorafgaand door de TIB getoetst of de toestemming van de minister voor de verlenging rechtmatig is. Soms verzoeken de diensten niet om een verlenging van de inzet van een bijzondere bevoegdheid omdat een operatie stopt, maar het kan ook zo zijn dat een operatie gedurende maanden of zelfs jaren iedere drie maanden opnieuw aan de TIB wordt voorgelegd ter beoordeling.

De TIB beoordeelt gedurende het hele jaar wekelijks bijna 100 verzoeken. Die verzoeken worden door de TIB in ongeveer 96% van de gevallen binnen één week nadat de minister toestemming heeft verleend, behandeld. Als er ten aanzien van een verzoek onduidelijkheden bestaan kan door de TIB worden gevraagd om aanvullende informatie of een presentatie worden gevraagd en kan door de TIB niet direct een oordeel worden gegeven. Als er een vraag gesteld wordt, neemt de TIB na ontvangst van het antwoord zo spoedig mogelijk een beslissing. Waar nodig plaatst de TIB opmerkingen bij haar beslissing, bijvoorbeeld als er aandachtspunten moeten worden meegegeven. In dat geval wordt het verzoek wel door de TIB als rechtmatig beoordeeld.

Het proces van toestemming vragen voor de inzet van bijzondere bevoegdheden gaat als volgt:

1. Indien de AIVD of de MIVD een bijzondere bevoegdheid wil inzetten besluit de minister om daar wel of geen toestemming voor te geven.



2. Als de minister die toestemming geeft, gaat het verzoek door naar de TIB.
3. De TIB toetst die toestemming aan vijf beginselen:
 - Er moet een noodzaak zijn om de bevoegdheid in te zetten (noodzakelijkheid).
 - De uitoefening van de bevoegdheid mag geen onevenredig nadeel opleveren in vergelijking met het doel van de bevoegdheid (proportionaliteit).
 - De diensten moeten bij de keuze van de bevoegdheid de minst zware bevoegdheid inzetten die kan leiden tot het gewenste doel (subsidiariteit).
 - De inzet van de bevoegdheid moet zo gericht mogelijk plaatsvinden (gerichtheid).
 - Het verzoek moet voldoen aan alle formele vereisten die de Wet op de inlichtingen- en veiligheidsdiensten (Wiv 2017) stelt.
4. Als de TIB oordeelt dat de toestemming door de minister rechtmatig is gegeven, kan de AIVD of de MIVD de bevoegdheid vervolgens inzetten. Als de TIB oordeelt dat de toestemming door de minister niet rechtmatig is gegeven, mag de bevoegdheid niet worden ingezet.

5. De Commissie van Toezicht op de Inlichtingen- en Veiligheidsdiensten (CTIVD) controleert tijdens en achteraf of de diensten zich bij de daadwerkelijke uitoefening van de bevoegdheden aan de regels houden.

Ook dit jaar is het aantal door de TIB beoordeelde verzoeken van de AIVD en de MIVD gestegen. Waar de TIB in 2024 in totaal 4445 verzoeken heeft beoordeeld, zijn dat er in 2025 in totaal 4615. Dat is een stijging van 3,8%. Het aantal aan de TIB voorgelegde verzoeken van de AIVD is met 4,8% gestegen terwijl bij de MIVD een daling heeft plaatsgevonden van ongeveer 3,3%. Een verklaring hiervoor is niet direct te geven. Geopolitiek gezien lijkt er namelijk nog steeds – net zoals vorig jaar – veel aan de hand in de wereld.

Sinds de Tijdelijke wet onderzoeken AIVD en MIVD naar landen met een offensief cyberprogramma, bulkdatasets en overige voorzieningen (hierna: Tijdelijke wet) op 1 juli 2024 in werking is getreden, heeft de TIB verzoeken van de AIVD en de MIVD voorgelegd gekregen waarbij de Tijdelijke wet van toepassing is verklaard. De TIB heeft dit jaar in totaal 70 verzoeken met toepassing van de Tijdelijke wet voorgelegd gekregen. Dat is 1,5% van het totaal aantal verzoeken dat door de diensten aan de TIB ter beoordeling is voorgelegd.

Bij drie door de MIVD voorgelegde Tijdelijke wet-verzoeken heeft de TIB geoordeeld dat de toestemming door de minister niet rechtmatig is verleend, dat is 4,3% van het totaal met toepassing van de Tijdelijke wet voorgelegde verzoeken. In één geval is door de TIB geoordeeld dat – naast het oordeel dat de verleende toestemming voor de inzet van de bijzondere bevoegdheid op grond van de Wiv 2017 niet rechtmatig is verleend – ook ten onrechte toepassing is gegeven aan de Tijdelijke wet. De MIVD is van één oordeel van de TIB in beroep gekomen bij de Raad van State, daarover meer in hoofdstuk 2.

De TIB heeft in 2025 van de AIVD geen verzoeken met toepassing van de Tijdelijke wet voorgelegd gekregen waarbij door de TIB een onrechtmatigheidsoordeel is uitgesproken.

In 2025 heeft de TIB in totaal 206 verzoeken als niet rechtmatig beoordeeld. Dat betreft 4,5% van het totaal aantal verzoeken. Daarmee is in 2025 sprake van een stijging van het percentage onrechtmatigheidsbeslissingen ten opzichte van 2024, waar dit percentage nog 3,6% bedroeg. Beide diensten hebben dit jaar te maken gehad met meer onrechtmatigheden dan het jaar daarvoor.

De stijging lijkt voor een deel verklaarbaar. In 2025 is sprake geweest van veel vermijdbare onrechtmatigheidsoordelen, bij de AIVD in ruim 25% van de gevallen en bij de MIVD in ongeveer 15%. Bij vermijdbare onrechtmatigheidsoordelen moet gedacht worden aan slordigheden zoals ontbrekende informatie of overwegingen in de verzoeken, een incomplete (inbreuk)beschrijving van een middel (proportionaliteit), of het niet noemen van een derde/medegebruiker of waarborg (proportionaliteit). Ook het niet beschrijven van de opbrengst (formeel vereiste) terwijl het middel minder dan een jaar geleden is ingezet en het niet opnemen van een criterium in zijn geheel (formeel vereiste), vallen wat betreft de TIB onder een vermijdbare onrechtmatigheid. De vermijdbare onrechtmatigheden lijken deels verklaarbaar door verschillende beleidskeuzes die primair door de AIVD zijn gemaakt waarbij minder invulling is gegeven aan een interne juridische kwaliteitscontrole.

Een gebrek ten aanzien van de proportionaliteit van de inzet van een bevoegdheid heeft dit jaar – net zoals vorig jaar – wederom geleid tot de meeste onrechtmatigheden. In meer dan de helft van de 206 onrechtmatigheidsbeslissingen heeft de TIB onder andere moeten oordelen dat de inzet van een bijzondere bevoegdheid niet of niet voldoende evenredig was in vergelijking met het doel van de inzet. Anders dan vorig jaar staat op de tweede plek een gebrek in de beschrijving van de gerichtheid van de inzet. Op een derde plek staat het ontbreken van de noodzaak om een bevoegdheid uit te oefenen. In die laatste categorie is de inzet daarmee eveneens niet proportioneel, gericht en subsidiair.

In bijna 70% van de verzoeken die als niet rechtmatig zijn beoordeeld is door de diensten op een later moment een nieuw aangepast verzoek aan de TIB voorgelegd, dat door de TIB alsnog rechtmatig is beoordeeld. Bij zo'n aanpassing kan bijvoorbeeld gedacht worden aan gerichtere – lees in een beperkter aantal gevallen – inzet van de bevoegdheid.

“In 2025 heeft de TIB in totaal 206 verzoeken als niet rechtmatig beoordeeld”

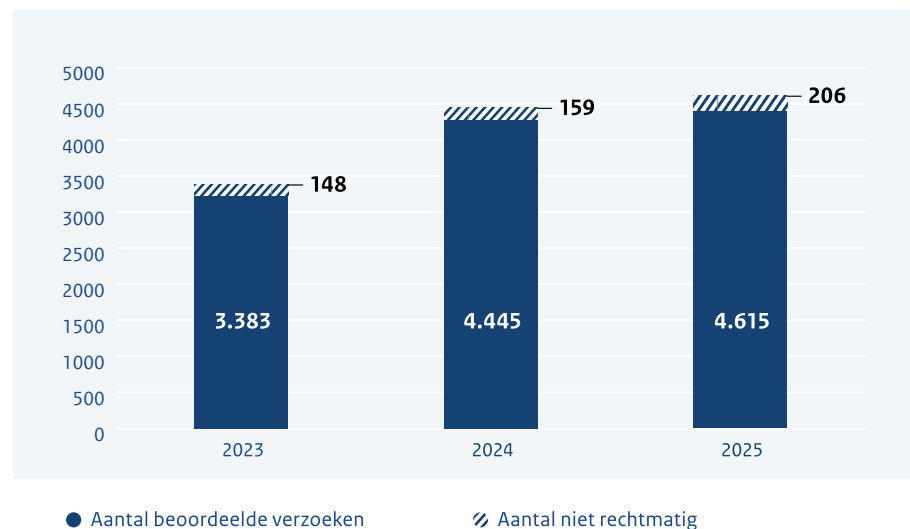
Verzoeken die door de diensten niet opnieuw aan de TIB zijn voorgelegd of meer dan één keer door de TIB niet rechtmatig zijn beoordeeld hebben bij de AIVD vaker betrekking gehad op initiële verzoeken gericht op onderzoeken naar dreiging tegen de nationale veiligheid vanuit criminele netwerken en bij de MIVD op verlengingsverzoeken ten aanzien van klassieke inlichtingenactiviteiten. Het betreft hier in totaal 60 verzoeken, waarvan een deel betrekking had op de beoogde inzet op non-targets of de aanloop naar een strategische positie ten behoeve van toekomstige inzet door de diensten.

De diensten hebben veelvuldig willen inzetten op non-targets, dus mensen of bedrijven waar geen vrees bestaat dat zij een bedreiging zijn voor onze democratische rechtsorde. Bij non-target mensen of bedrijven is mogelijk informatie te halen over mensen of bedrijven die wel target van de diensten zijn. De inzet op non-targets stelt hogere eisen aan de proportionaliteit. In een deel van de verzoeken wordt daaraan niet voldaan. De inzet van bijzondere bevoegdheden ten behoeve van strategische operaties met als uiteindelijke doel het vergaren van

bulkdata verdient eveneens extra aandacht bij de beoordeling van de rechtmatigheid. Ook hiervoor geldt dat dit onder omstandigheden niet op bezwaren stuit, maar lang niet in alle gevallen is de toestemming voor de beoogde inzet rechtmatig. Juist bij dit type operatie wordt namelijk potentieel inbreuk gemaakt op de persoonlijke gegevens van grote hoeveelheden mensen en dat vergt een specifieke afweging van de noodzaak en proportionaliteit. Die lat is volgens de TIB niet in alle gevallen gehaald.

Het aantal onrechtmatigheidsbeslissingen dat na herstel van gebreken of onvolledigheden of een gerichtere inzet uiteindelijk resteert betreft 1,3% van de beoordeelde verzoeken. In de praktijk betekent dit dat de diensten ongeveer één keer per week een bevoegdheid willen inzetten die de TIB, ook na aanpassing of aanvulling, niet rechtmatig acht.

Figuur 1: Totaal aantal beoordeelde verzoeken & totaal aantal onrechtmatigheidsoordelen



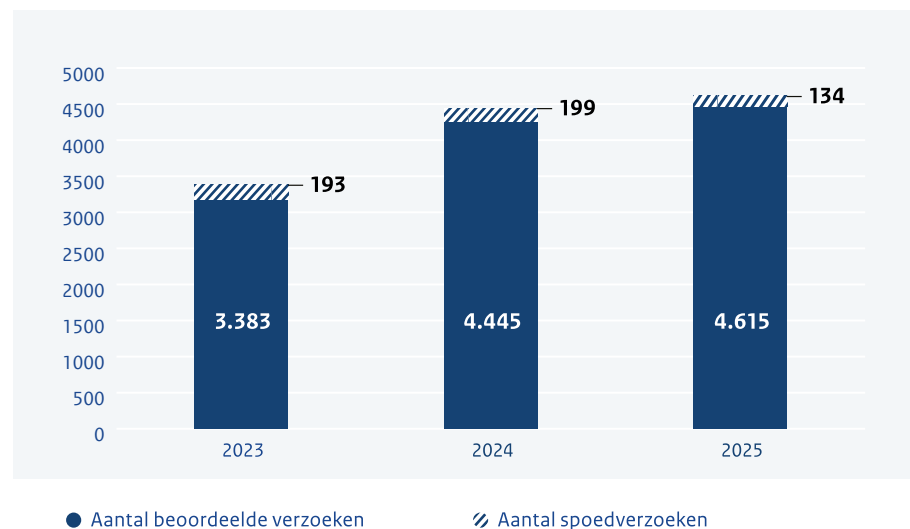
Naast de mogelijkheid van de reguliere procedure bestaat voor de diensten ook de spoedprocedure waarin de mogelijkheid bestaat dat de minister mondeling toestemming geeft voor de inzet van de bijzondere bevoegdheid en daartoe direct wordt overgegaan zonder toestemming van de TIB. Dit is mogelijk wanneer de reguliere procedure niet kan worden afgewacht. Bij de spoedprocedure¹ moet het verzoek 'onverwijld' in uitgewerkte vorm schriftelijk aan de minister, en daarna aan de TIB, worden voorgelegd. De TIB toetst de toestemming van de minister dus pas op een later moment, als de inzet al (enige tijd) loopt. Het is van aanzienlijk belang dat het verzoek na de mondelinge toestemming van de minister zo snel mogelijk schriftelijk wordt voorgelegd aan de TIB. Er worden door deze mondelinge toestemming namelijk al gegevens verzameld zonder dat er eerst een rechtmatigheidstoets heeft plaatsgevonden. Het kan voorkomen dat de TIB later alsnog oordeelt dat de door de minister verleende toestemming niet rechtmatig is verleend en alle opbrengst terstond vernietigd moet worden. Een mogelijk onrechtmatige situatie moet daarom zo kort mogelijk duren.

¹ Er is sprake van een spoedsituatie indien te verwachten is dat de inzet van de bijzondere bevoegdheid binnen zeven dagen moet plaatsvinden. Het startmoment van de periode van zeven dagen is het moment waarop de dienst bekend is met een situatie waarin de inzet van een bevoegdheid noodzakelijk is. Het eind van deze periode is het moment waarop de bevoegdheid feitelijk moet worden ingezet. Zijn er meer dan zeven dagen verstreken tussen deze twee momenten, maar wordt de spoedprocedure toch ingeroepen, dan zal de TIB in beginsel de toepassing van de spoedprocedure niet rechtmatig beoordelen.

Nadat de TIB en de CTIVD vorig jaar een gezamenlijke brief² hebben gestuurd waarin is aangedrongen op het onverwijld aan de TIB voorleggen van een spoedverzoek, wordt zo'n verzoek in de meeste gevallen zo snel mogelijk aan de TIB ter beoordeling voorgelegd.

In eerdere jaren heeft steeds een stijging plaatsgevonden van het aantal verzoeken waarin de spoedprocedure aan de orde is. Dat is dit jaar niet het geval. In slechts 2,9% van het totaal aantal door de TIB beoordeelde verzoeken is de spoedprocedure ingeroepen. Vorig jaar bedroeg dit percentage nog 4,8% en in 2023 zelfs 5,7%.

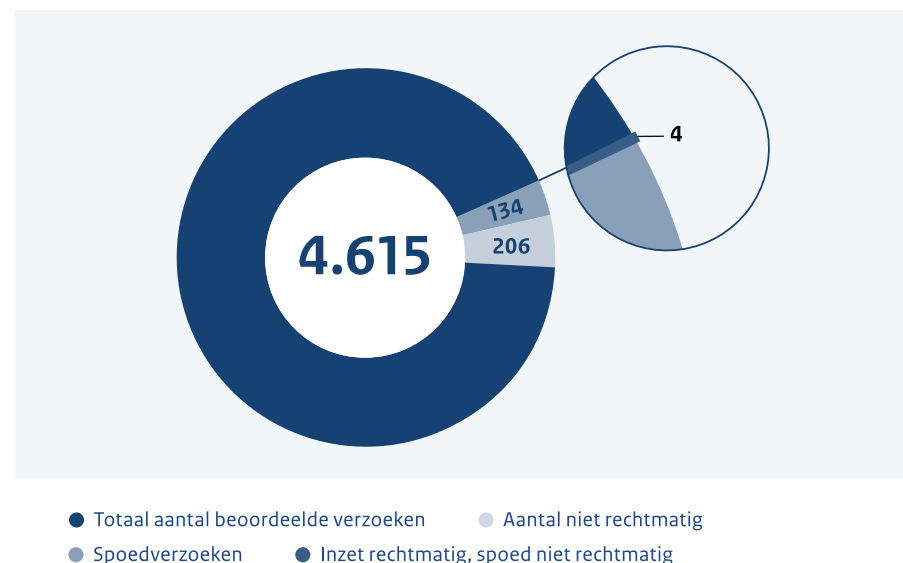
Figuur 2: Totaal aantal beoordeelde spoedverzoeken



² Brief TIB en CTIVD onverwijldde spoed ex art 37 Wiv 2017 d.d. 1 juli 2024.

Naast de daling van het aantal spoedverzoeken is ook het aantal onrechtmatigheidsoordelen met betrekking tot het inroepen van de spoedprocedure gedaald. Dit jaar heeft de TIB in slechts 4 gevallen (3%) moeten oordelen dat de spoedprocedure niet rechtmatig was ingeroepen. In 2024 heeft de TIB dit 14 keer (7%) geoordeeld en in 2023 in totaal 7 keer (3,6%). De TIB heeft in de 4 onrechtmatigheidsoordelen die in 2025 zijn uitgesproken volstaan met de enkele constatering van de onrechtmatigheid. Verder zijn aan die onrechtmatigheid geen gevolgen verbonden.

Figuur 3: Totaal aantal beoordeelde verzoeken, onrechtmatigheidsoordelen en spoedoordelen



2. De Tijdelijke wet

Sinds de invoering van de Tijdelijke wet onderzoeken AIVD en MIVD naar landen met een offensief cyberprogramma, bulkdatasets en overige specifieke voorzieningen per 1 juli 2024 is bij een aantal bijzondere bevoegdheden het voorafgaand bindend toezicht van de TIB vervallen. Daarvoor is op sommige punten bindend toezicht door de CTIVD tijdens en na de inzet van een bijzondere bevoegdheid in de plaats gekomen.

Anders dan in de Wiv 2017, bepaalt de Tijdelijke wet dat de TIB en de CTIVD onderling informatie omtrent hun bevindingen mogen delen voor de uitvoering hun taken. In de praktijk is inmiddels gebleken dat de taken van de TIB en de CTIVD steeds vaker vervlochten raken waardoor het delen van inlichtingen tussen beiden ook nodig blijkt. In een aantal concrete situaties in 2025 hebben de TIB en de CTIVD dan ook overleg gevoerd, bijvoorbeeld over wetsinterpretatie en aandachtspunten met betrekking tot inzet van bevoegdheden. Die overleggen zullen naar verwachting ook, en mogelijk zelfs intensiever, in 2026 plaatsvinden.

Zoals in hoofdstuk 1 al aan de orde is gekomen, heeft de TIB in 2025 van beide diensten in totaal 70 verzoeken met toepassing van de Tijdelijke wet voorgelegd gekregen. Dat is slechts 1,5% van het totaal aantal door de TIB beoordeelde verzoeken.

Omdat de Tijdelijke wet ook voorziet in een wettelijke grondslag voor de rechtmatigheidstoets van de TIB ten aanzien van de inzet van de stomme tap³, zijn ook meerdere verzoeken ten aanzien van de inzet van artikel 55 Wiv 2017 op basis van de Tijdelijke wet aan de TIB voorgelegd. Die verzoeken zijn niet meegeteld bij het aantal Tijdelijke wet-verzoeken.

Met de invoering van de Tijdelijke wet is voor de Ministers van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, dan wel Defensie, een mogelijkheid gecreëerd om tegen een oordeel van de TIB beroep in te stellen bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (hierna ook: de Afdeling). De TIB is ten aanzien van drie verzoeken waarbij toepassing werd gegeven aan de Tijdelijke wet tot een onrechtmatigheidsoordeel gekomen. De Minister van Defensie heeft tegen één onrechtmatigheidsoordeel beroep ingesteld. De Afdeling heeft dat beroep gegrond verklaard omdat de TIB was uitgegaan van een andere reikwijdte van de toestemming en een andere wijze van datareductie dan de minister had beoogd. In haar beslissing had de TIB zich gebaseerd op feitelijke uitgangspunten waarvan in de loop van de procedure was komen vast te staan dat zij onjuist zijn. De Afdeling concludeerde dat het onrechtmatigheidsoordeel van de TIB over de

³ Het *real time* verzamelen van gegevens over gebruikers van een telecommunicatiedienst en hun communicatieverkeer.

“In 2025 is slechts 1,5% van de verzoeken met toepassing van de Tijdelijke wet aan de TIB voorgelegd”

proportionaliteit en gerichtheid van de toestemming niet kon worden gedragen door de inmiddels vaststaande feiten. De Afdeling heeft het oordeel van de TIB vernietigd en de TIB opgedragen een nieuw oordeel uit te brengen met inachtneming van die uitspraak.⁴

Tegen de andere twee verzoeken waarbij toepassing is gegeven aan de Tijdelijke wet en waarbij de TIB tot een onrechtmatigheidsoordeel is gekomen is geen beroep ingesteld.

De TIB heeft ten aanzien van één van deze verzoeken geoordeeld dat ten onrechte toepassing was gegeven aan de Tijdelijke wet. Vanwege het ontbreken van een expliciete motivering kon de TIB niet toetsen of al dan niet terecht toepassing was gegeven aan de Tijdelijke wet. Daarnaast werd niet voldaan aan het formele vereiste, neergelegd in artikel 2, derde lid, van de Tijdelijke wet. Als gevolg daarvan moest de TIB de Tijdelijke wet buiten beschouwing laten en is het verzoek beoordeeld aan de hand van de Wiv 2017. Die wet bood geen ruimte voor de beoogde werkwijze en dat leidde tot een onrechtmatigheidsoordeel.

⁴ [ABRvS 9 mei 2025, ECLI:NL:RVS:2025:2351](#).

In het derde verzoek heeft de TIB geoordeeld dat weliswaar terecht toepassing was gegeven aan de Tijdelijke wet, maar dat onvoldoende was gemotiveerd dat de inzet van de hackbevoegdheid proportioneel was. In dat verzoek waren de specifieke technische risico's niet beschreven terwijl de TIB ambtshalve op de hoogte was van het feit dat er wel technische risico's bekend waren die beschreven hadden kunnen worden. De TIB heeft in het onrechtmatigheidsoordeel vastgesteld dat de MIVD zonder een beschrijving van deze bekende technische risico's geen inzicht had gegeven in de relevante technische aspecten die de minister, en in het verlengde de TIB, nodig heeft om tot een geïnformeerd oordeel te komen omtrent de proportionaliteit van de beoogde inzet.

De praktijk laat zien dat de Tijdelijke wet heeft geleid tot verdere juridisering van het proces. Voorheen waren de oordelen van de TIB erop gericht aan de diensten duidelijk te maken wat de concrete reden voor de onrechtmatigheid was. Maar sinds de Afdeling in beroep het bestreden oordeel geheel of gedeeltelijk kan vernietigen moeten in een onrechtmatigheidsoordeel alle juridische aspecten in de volle breedte worden beschreven. Sinds de invoering van de Tijdelijke wet dient een beslissing van de TIB expliciet alle elementen te bevatten die bij een oordeel een rol hebben gespeeld, ook als de beoordeling van een specifiek element geen bijzonderheden oplevert. De omvang van de oordelen is daardoor aanzienlijk toegenomen. Inmiddels is gebleken dat de combinatie van een onrechtmatigheidsoordeel en een eventuele beroepsprocedure een fors beslag legt op de personele capaciteit van een kleine organisatie als de TIB. In een aantal operaties waarbij door de diensten toepassing is gegeven aan de Tijdelijke wet is door deze juridisering dan ook sprake geweest van een langere doorlooptijd, omdat het opstellen van een beoordeling meer tijd heeft gekost.

In 2025 is in een aantal langlopende operaties voor het eerst een verlengingsverzoek ingediend met toepassing van de Tijdelijke wet. In één geval heeft een van de diensten een verlengingsverzoek met toepassing van de Tijdelijke wet

ingediend waarbij de TIB voorzag dat zij tot een onrechtmatigheidsoordeel in een al jarenlang lopende operatie zou moeten komen. Om ongewenst tussentijds stopzetten van de operatie tijdens een (mogelijke) beroepsprocedure te voorkomen, heeft de TIB contact opgenomen met de betreffende dienst en de suggestie gedaan dit verlengingsverzoek op de gebruikelijke reguliere wijze onder de Wiv 2017 in te dienen. De TIB had daarbij oog voor de nationale veiligheid omdat het onderbreken van de operatie ongewenste gevolgen zou kunnen hebben gelet op het geopolitieke klimaat. Dat verzoek is inderdaad ingediend met inachtneming van de Wiv 2017 en direct daarna door de TIB als rechtmatig beoordeeld. Het verzoek dat was ingediend met toepassing van de Tijdelijke wet leidde tot een onrechtmatigheidsoordeel, maar door deze gang van zaken heeft de operatie wel doorgang kunnen vinden.

Op 19 december 2025 zijn de Voorzitters van de Eerste en Tweede Kamer der Staten-Generaal door de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en de minister van Defensie geïnformeerd over de resultaten van de door de diensten verrichte invoeringstoets van de Tijdelijke wet. Bij de aanstaande integrale herziening van de Wiv 2017 zullen die resultaten worden betrokken. Gezien de beperkte mate waarin de Tijdelijke wet tot dusver invulling heeft gekregen, is er echter nog geen compleet beeld van wat de Tijdelijke wet in de praktijk betekent voor de nationale veiligheid. Bij deze evaluatie heeft ook de TIB haar bevindingen gedeeld met de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal.⁵ De TIB heeft verschillende aspecten van de Tijdelijke wet belicht, maar heeft eveneens geconcludeerd dat het nog te vroeg is om een volledig beeld te kunnen vormen van de uitwerking van de Tijdelijke wet in de praktijk.

In 2026 verwacht de TIB dat er door de diensten vaker verzoeken met toepassing van de Tijdelijke wet aan de TIB zullen worden voorgelegd. Wellicht zal steeds meer duidelijk worden wat de toepassing van de Tijdelijke wet daadwerkelijk in de praktijk betekent. De kans dat ook vaker een beroepsprocedure bij de Raad van State zal plaatsvinden is aanwezig. De TIB zal zich hierop zoveel mogelijk voorbereiden.

⁵ [Brief TIB m.b.t. Invoeringstoets Tijdelijke wet d.d. 11 december 2025.](#)

3. Kabelinterceptie

Sinds mei 2018 bestaat voor de diensten de bevoegdheid om grootschalig internetverkeer dat verloopt via de internet(glasvezel)kabel te intercepteren op grond van de Wiv 2017. Deze bevoegdheid stelt de AIVD en MIVD in staat om internetverkeer te intercepteren. Hierbij wordt bulkdata vergaard, dus niet alleen gegevens van targets, maar vooral ook van grote groepen van individuen die geen voorwerp van onderzoek zijn en dat ook nooit zullen worden. Het betreft een bulkbevoegdheid met een grote mate van inherente ongerichtheid bij het verzamelen van gegevens.

De TIB heeft in 2025 meer verzoeken met betrekking tot bevoegdheden om grootschalig internetverkeer via de kabel te intercepteren (kabelinterceptie) voorgelegd gekregen dan daarvoor het geval was.

Verkenning⁶ ten behoeve van kabelinterceptie op grond van de Tijdelijke wet vindt al sinds eind oktober 2024 plaats. Aan de hand van technische en inhoudelijke kenmerken wordt onderzocht of de informatie die wordt geïntercepteerd daadwerkelijk van belang kan zijn voor de concrete onderzoeksopdrachten.⁷

⁶ Ook wel 'snapshots' genoemd, waarbij het gaat om het maken van momentopnamen van de gegevensstromen.

⁷ Kamerstukken II 2016-2017, 34 588, Nr. 3 (Memorie van Toelichting), p. 110.

Onder de Wiv 2017 waren de diensten in de verkenningsfase verplicht om per klantkanaal een motivering te geven. In operaties waar de Tijdelijke wet van toepassing is verklaard, is het gerichtheidsvereiste in de verkenningsfase echter komen te vervallen. Dat betekent dat een motivering van de diensten op dat niveau niet langer vereist is.

De verkenning ten behoeve van kabelinterceptie is in 2025 voortgezet op grond van de Tijdelijke wet. Dat heeft tot gevolg gehad dat het aantal gegevensstromen alsmede het soort gegevensstromen in 2025 – onder de Tijdelijke wet – is uitgebreid. Er hebben in 2025 dus ruimere verkenningen plaatsgevonden dan voorheen het geval was.

Sinds 2023 is er op grond van de Wiv 2017 sprake van het daadwerkelijk gericht intercepteren van het klantkanaal op de kabel voor inlichtingenonderzoek (feitelijke productie). In 2025 hebben de diensten voor het eerst een productieverzoek aan de TIB voorgelegd op grond van de Tijdelijke wet. De productie die thans loopt op grond van de Tijdelijke wet betreft productie in onderzoeken gericht op landen met een offensief cyberprogramma tegen Nederland of Nederlandse belangen. Daarnaast heeft in 2025 – op grond van de Wiv 2017 – ook productie plaatsgevonden ten behoeve van een onderzoek waar geen sprake was van een land met een offensief cyberprogramma.

In 2025 is het aantal accesspoints (aansluitpunten) vanaf waar wordt geïntercepteerd toegenomen. De omvang van de geïntercepteerde gegevensstromen is daarmee ook gegroeid. Het aantal onderzoeksopdrachten waarvoor kabelinterceptie is ingezet is uitgebreid. De teams binnen de diensten die zich bezighouden met kabelinterceptie zijn groter geworden. De TIB constateert dat de diensten hun inspanningen op het gebied van kabelinterceptie in 2025 hebben geïntensiveerd.

Net als vorig jaar heeft de TIB ook dit jaar weer op meerdere momenten overleg gevoerd met de CTIVD over kabelinterceptie. De ambtelijk gevoerde overleggen tussen TIB en de diensten zijn voortgezet.

In het jaarverslag over 2024 heeft de TIB al vermeld dat de hoge verwachtingen die de diensten hebben uitgesproken over kabelinterceptie voor de TIB niet zichtbaar waren in de opbrengst terwijl met het intercepteren van de kabel wel een forse inbreuk wordt gemaakt. Dat beeld van de TIB is in 2025 – ondanks de intensivering zoals hiervoor benoemd – niet wezenlijk veranderd, terwijl de TIB wel begrijpt dat het middel nuttig kan zijn voor de onderzoeken die de diensten uitvoeren. De TIB heeft nog altijd zorgen over de verhouding tussen de inbreuk op grondrechten enerzijds en de achterblijvende opbrengst anderzijds bij de inzet van kabelinterceptie. Inmiddels wordt er steeds meer data vergaard, wordt steeds meer data door de diensten geanalyseerd en zijn meer teams binnen de diensten betrokken bij de analyse van die data. Dat betekent dat steeds meer personen zich met kabelinterceptie bezighouden terwijl nog altijd weinig concrete relevante

“De verhouding tussen de inbreuk op grondrechten enerzijds en de achterblijvende opbrengst anderzijds baart de TIB bij kabelinterceptie nog altijd zorgen”

opbrengst uit de kabel te zien is. In sommige onderzoeken is de opbrengst enigszins vergelijkbaar met de opbrengst uit een gerichte hackoperatie. In andere operaties lijkt er geen opbrengst uit de kabel te zijn, terwijl andere inlichtingenmiddelen het betreffende onderzoek wel verder lijken te brengen. De omvang van de door kabelinterceptie verworven data lijkt tot op heden echter onvoldoende in verhouding te staan tot de relevante informatie die het middel tot dusver daadwerkelijk heeft opgeleverd. Dit speelt een rol bij de beoordeling van de proportionaliteit van de rechtmatigheid van de toestemming voor de verlenging van dergelijke verzoeken.

4. Internationale toezichthouders

De internationale samenwerking tussen inlichtingen- en veiligheidsdiensten (hierna ook: diensten) is in de laatste jaren verder geïntensiveerd en geïnnoveerd. Diensten van verschillende landen werken steeds vaker samen bij bijvoorbeeld gezamenlijke operaties, gegevensuitwisseling of gezamenlijke gegevensverwerkingen. Van een samenwerking tussen verschillende toezichthouders is echter nog (bijna) geen sprake. Door de *Intelligence Oversight Working Group*⁸, is zelfs een toezichtsgat gesignaleerd tussen toezichthouders als het gaat om gezamenlijke activiteiten.

Het toezicht op de Nederlandse inlichtingen- en veiligheidsdiensten is onderworpen aan strenge regels en is mede beïnvloed door Europese jurisprudentie. Denemarken⁹, het Verenigd Koninkrijk¹⁰ en Frankrijk¹¹ opereren binnen een vergelijkbaar juridisch kader, maar het toezichtstelsel daar is toch anders ingevuld. Deze landen hebben net als Nederland een gespecialiseerde

toezichthouder, maar de regeling van het toezicht per land verschilt op detailniveau echter aanzienlijk.

De TIB acht het van belang om ervaringen met andere toezichthouders te bespreken en waar mogelijk te delen. In 2025 heeft de TIB daarom zowel de Europese als de internationale conferentie over toezicht op de inlichtingen- en veiligheidsdiensten bezocht, in respectievelijk Zwitserland en de Verenigde Staten. Bij die conferenties waren toezichthouders uit tientallen landen aanwezig. Daarnaast heeft de TIB in het afgelopen jaar bilaterale contacten gehad met de Canadese¹², Belgische¹³ en de Britse toezichthouders.

Met de wijziging van de Wet op de inlichtingen- en veiligheidsdiensten die per zomer 2028 is voorzien, zullen er aanpassingen plaatsvinden in het Nederlandse stelsel van toetsing en toezicht. Al eerder hebben de TIB en de CTIVD nadrukkelijk aangegeven dat zij het van groot belang achten dat gekozen zal worden voor het introduceren van één toezichthouder. Inmiddels lijkt die beslissing te zijn genomen. Hoe het toekomstig stelsel eruit zal zien is echter nog niet duidelijk. De TIB vindt het mogelijk maken van samenwerking tussen verschillende

⁸ Een samenwerkingsverband van toezichthouders tussen België, Canada, Denemarken, Nederland, Noorwegen, Canada, Verenigd Koninkrijk, Zwitserland en Zweden.

⁹ De toezichthouder in Denemarken is de TET, *Danish Intelligence Oversight Board* - www.tet.dk

¹⁰ De toezichthouder in de United Kingdom is de IPCO, *Investigatory Powers Commissioner's Office* - www.ipco.org.uk

¹¹ De toezichthouder in Frankrijk is CNCTR, *Commission nationale de contrôle des techniques de renseignement* - www.cnctr.fr

¹² De toezichthouder in Canada is NSIRA, *National Security and Intelligence Review Agency* - www.nsira-ossnr.gr.ca

¹³ De toezichthouder in België is het Vast Comité van Toezicht - www.comiteri.be

internationale toezichthouders, mede gelet op de toenemende samenwerking tussen de verschillende inlichtingen- en veiligheidsdiensten, daarbij een logische stap. Met het oog op het verzamelen van verschillende gezichtspunten ten aanzien van toetsing en toezicht zal de TIB in ieder geval blijven investeren in contacten met toezichthouders in andere landen.

5. In de toekomst: één toezichthouder

In 2025 hebben de TIB en de CTIVD frequent overleg gevoerd over de herziening van de Wiv 2017. Een belangrijk onderdeel van de herziening betreft het voorgenomen besluit om te komen tot één toezichthouder, waarin toetsing, toezicht, en klacht samen worden ondergebracht. De initiële hoofdlijnen zoals de TIB en de CTIVD die toezichthouder zien zijn al in 2024 geschetst. De primaire taak van één toezichthouder betreft het toezien op de rechtmatigheid van de uitvoering van de bevoegdheden van de diensten. Gedurende 2025 is er doorlopend overleg gevoerd over de herziening van het stelsel en de verankering van de toekomstige toezichthouder in de herziening, ook met de ambtelijke werkgroep die zich hiermee bezighoudt.

“Bij sterke diensten hoort een sterke toezichthouder”

De herziening van de Wiv betreft onder meer een fundamentele herziening van het stelsel van toetsing, toezicht en klacht. Een van de genoemde redenen daarvoor is het effectief kunnen meebewegen met de snel veranderende omstandigheden waarbinnen de diensten opereren. Bij de herziening van de Wiv moet het resultaat daarvan een evenwichtige en toekomstbestendige balans van de bescherming van onze nationale veiligheid enerzijds en de bescherming van onze grondrechten anderzijds zijn. Juist in de huidige volatiele tijden dienen de waarborgen van onze grondrechten een robuuste verankering in de wet te krijgen. De TIB en de CTIVD maken zich hier hard voor tijdens het herzieningstraject. De TIB en CTIVD streven naar een goed gepositioneerde toezichthouder met adequate taken, verantwoordelijkheden en bindende bevoegdheden.

Het realiseren van *end-to-end* toezicht is volgens de TIB en de CTIVD een cruciale randvoorwaarde voor de invulling van de bescherming van grondrechten. Door de ex-ante toetsing van de bijzondere bevoegdheden te combineren met doorlopend toezicht op de volledige reikwijdte van activiteiten van de diensten, heeft één toezichthouder goed zicht op ontwikkelingen in het inlichtingen- en veiligheidsdomein, is zij in staat om risico's goed in te schatten en kan zij risicogestuurd interveniëren waar dat het meest effectief is. Daarbij zijn bindende bevoegdheden voor de externe toezichthouder een vereiste.

6. De TIB

De samenstelling van de commissie is in 2025 ongewijzigd en bestaat nog steeds uit mr. A.M. (Anne Mieke) Zwaneveld, voorzitter, mr. E.H.M. (Eric) Druif en ir. O.A. (Otto) Vermeulen.

De plaatsvervangend leden van de TIB zijn mr. S.M. (Simon) van der Schenk, mr. J. (Jurjen) Piena en prof. dr. E.R. (Eric) Verheul. Zij zijn inzetbaar wanneer de vaste leden niet beschikbaar zijn. De bezetting van de leden en plaatsvervangend leden van de TIB is hiermee volledig. De (plaatsvervangend) leden hebben een brede ervaring binnen de rechterlijke macht of beschikken over technische deskundigheid.

De staf ondersteunt de toetsingscommissie en bestaat uit secretaris-directeur mr. L.W. (Lennart) Schroijen, plaatsvervangend secretaris-directeur mr. S.J. (Sander) de Vries, juridische en technische adviseurs die de besluitvorming voorbereiden en de commissie adviseren, een informatieadviseur en managementassistenten.

In 2025 is het aantal door de TIB beoordeelde verzoeken wederom toegenomen. Ook het aantal onrechtmatigheidsbeslissingen is gestegen. De omvang van die beslissingen is daarnaast – mede vanwege de beroepsprocedure – aanzienlijk toegenomen. Zoals eerder al is benoemd, legt de beroepsmogelijkheid die door de invoering van de Tijdelijke wet is gecreëerd in de praktijk een fors beslag op de personele capaciteit van een kleine organisatie als de TIB. Dat alles heeft gevolgen



v.l.n.r. mr. L.W. (Lennart) Schroijen, mr. A.M. (Anne Mieke) Zwaneveld, ir. O.A. (Otto) Vermeulen, mr. E.H.M. (Eric) Druif en mr. S.J. (Sander) de Vries.

gehad voor de formatie en bezetting van de TIB en heeft ertoe geleid dat uitbreiding van de TIB in 2025 dringend noodzakelijk was. Dat is ook gebeurd. In 2025 zijn drie personen aangenomen, dit betreft drie adviseurs. De feitelijke bezetting bestond aan het einde van het jaar uit 17 personen. De formatie van de TIB bestond in 2025 echter uit 15,10 FTE. Dat verschil is te verklaren omdat een aantal medewerkers parttime werkt. Ook komend jaar verwacht de TIB dat de formatie en bezetting zal moeten meegroeien met de uitbreiding van de diensten.

De TIB heeft in 2025 belangrijke stappen gezet in het meerjarige project voor de invoering van een Document Management Systeem (DMS). Hoewel de definitieve ingebruikname gepland staat voor het eerste kwartaal van 2026, is er het afgelopen jaar achter de schermen intensief gewerkt aan de fundamenteën. De technische infrastructuur is ondertussen ingericht en de voorbereidingen voor een ingebruikname van het DMS zijn in volle gang. Deze gedegen voorbereiding is essentieel om straks een soepele overstap te garanderen naar een werkomgeving waarin informatie efficiënt kan worden opgeslagen, gedeeld en gevonden. De komende periode zal gebruikt worden om de organisatie klaar te stomen voor de ingebruikname.

Het ziekteverzuim bij de TIB lag in 2025 met 4,3% in lijn met het percentage van het Ministerie van Algemene Zaken, waar het ziekteverzuim 4,4% bedroeg.

De TIB was tot april 2025¹⁴ gehuisvest op de Nieuwe Uitleg 1 in Den Haag en is in april 2025 verhuisd naar de Bezuidenhoutseweg 73 in Den Haag, alwaar ook het gehele Ministerie van Algemene Zaken zich inmiddels bevindt. Voor de TIB is op

deze locatie een eigenstandige en alleen voor de TIB toegankelijke staatsgeheime ruimte gerealiseerd.

Het ministerie van Algemene Zaken heeft de TIB in 2025 een budget van € 2,15 miljoen toegekend. Het overgrote deel van het budget, ruim 85%, wordt besteed aan personeelskosten en ledenvergoeding. Het resterende deel van 15% gaat naar kosten voor huisvesting, ICT-dienstverlening en algemene kantoorkosten. De TIB heeft geen beleidsgeld.

“Omgaan met staatsgeheimen vergt veel van medewerkers, huisvesting en ICT”

¹⁴ De TIB is de korpsleiding van de Nationale Politie en daarnaast eenieder die het mede mogelijk heeft gemaakt dat de TIB twee keer binnen 7 maanden heeft kunnen verhuizen zeer dankbaar.

7. Vooruitblik

Naar het zich laat aanzien zullen de aanhoudende militaire conflicten en geopolitieke spanningen in verschillende delen van de wereld ook de komende tijd nog zorgen voor veel onrust. Daarnaast is de dreiging voor de nationale veiligheid als gevolg van terrorisme, extremisme, cyberdreiging, spionage en sabotage-activiteiten, desinformatie, criminele ondermijning en heimelijke beïnvloeding onverminderd.

De TIB verwacht dat als gevolg van de aanhoudende internationale spanningen en bedreigingen in 2026 wederom een toename van (de omvang van) het aantal toestemmingen voor de inzet van bijzondere bevoegdheden dat door de diensten aan de TIB zal worden voorgelegd. Zoals eerder al is genoemd was het in 2025 simpelweg nog te vroeg om een volledig beeld te kunnen vormen van de uitwerking van de Tijdelijke wet in de praktijk. Mogelijk brengt 2026 hier verandering in.

“Eén sterke toezichthouder fungeert als waarborg tegen bedreigingen van onze rechtsstaat”

Vanwege de toenemende dreigingen in de wereld zal het budget voor zowel de AIVD als de MIVD ook in 2026 weer toenemen. Om het toenemend aantal verzoeken tijdig te kunnen blijven beoordelen zal de TIB naar verwachting in 2026 ook moeten meegroeien. De TIB zal zich hierop zoveel mogelijk voorbereiden. Gezien de onvoorspelbare geopolitieke ontwikkelingen zal de TIB in 2026 onderzoeken of het toetsingsproces aangepast kan worden als de situatie daarom vraagt.

In 2026 zal de TIB overleg blijven voeren met de CTIVD ten behoeve van de uitvoering van verschillende taken.

Ook zal de TIB de aanstaande herziening van de Wet op de inlichtingen- en veiligheidsdiensten nauwgezet blijven volgen. De kennis en ervaring van de TIB voegt iets toe dat andere partijen niet kunnen leveren. De TIB heeft zicht op de dagelijkse praktijk van de diensten. Vanuit dat perspectief geeft de TIB invulling aan ‘*checks and balances*’ in het nationale veiligheidsdomein waar de urgentie doorgaans hoog is en de belangen groot zijn.

In een democratische rechtsstaat is de inzet van bevoegdheden door inlichtingen- en veiligheidsdiensten onderworpen aan onafhankelijke en effectieve toetsing en toezicht. De noodzaak daartoe is gelegen in het ingrijpende karakter van deze bevoegdheden en de grote mate van vertrouwelijkheid waarmee de taken van de

diensten gepaard gaan. Omdat dergelijke bevoegdheden zich grotendeels aan het oog van het publiek onttrekken, is de toetsing en het toezicht op de toepassing ervan van cruciaal belang. Deze toetsing en dit toezicht moet transparant zijn in zijn grondslagen, robuust in zijn inrichting en bovenal onafhankelijk in zijn functioneren. Daar zal de TIB zich sterk voor blijven maken.

Wereldwijd zijn helaas steeds meer voorbeelden te zien waar grondrechten en een democratische rechtsstaat geen veilig bezit zijn. Ook in landen met – al dan niet democratisch gekozen – bestuurders worden de grondrechten van burgers geschonden. Het is een misvatting en naïef om te denken dat de Nederlandse democratische rechtsstaat immuun zou zijn voor gevaren van buiten en binnen. Kan onze democratie een stress-test doorstaan? Zijn wij voldoende weerbaar tegen autocratische tendensen? De aanstaande herziening van de Wet op de inlichtingen- en veiligheidsdiensten biedt een kans om ons stelsel robuuster te maken om daarmee misbruik van de mogelijkheden en bevoegdheden van de inlichtingen- en veiligheidsdiensten te voorkomen.

Uiteraard zal de TIB ook in 2026 de balans tussen de bescherming en de inbreuk op grondrechten blijven bewaken!

