Toezichtrapport

over de zorgplicht van de MIVD in relatie tot de verdenking van het lekken van staatsgeheimen door NCTV-medewerkers

CTIVD nr. 82

Vastgesteld op 14 oktober 2025

Commissie van Toezicht op de Inlichtingen- en Veiligheidsdiensten

Commissie van Toezicht
op de Inlichtingen- en
Veiligheidsdiensten

CTIVD nr. 82

TOEZICHTRAPPORT

over de zorgplicht van de MIVD in relatie tot de verdenking van het lekken van staatsgeheimen door NCTV-medewerkers

Inhoudsopgave

CTIVD nr. 82

TOEZICHTRAPPORT

over de zorgplicht van de MIVD in relatie tot de verdenking van het lekken van staatsgeheimen door NCTV-medewerkers

1 Hoofdboodschap

Op 26 oktober 2023 zijn twee personen aangehouden op verdenking van het bezitten en naar buiten brengen van staatsgeheime informatie. Betrokkenen hadden beschikking (gehad) over deze staatsgeheimen in het kader van hun werkzaamheden voor de Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid (NCTV). Hierbij ging het onder meer om staatsgeheime documenten die de MIVD op een eerder moment aan de NCTV heeft verstrekt. De Commissie van Toezicht op de Inlichtingen- en Veiligheidsdiensten (CTIVD) heeft aanleiding gezien om onderzoek te doen naar het handelen van de MIVD. Centraal staat daarbij de vraag of de MIVD rechtmatig heeft gehandeld ten aanzien van de invulling van de wettelijke zorgplicht voor de geheimhouding van gegevens die daarvoor in aanmerking komen.

De CTIVD heeft in dit onderzoek geen onrechtmatigheden geconstateerd. Uit het onderzoek van de CTIVD blijkt wel dat de MIVD ten aanzien van de NCTV-casus op onderdelen onvoldoende heeft voldaan aan de zorgplicht voor de geheimhouding van gegevens die daarvoor in aanmerking komen. De CTIVD heeft hieromtrent twee onzorgvuldigheden geconstateerd.

Het hoofd van de MIVD heeft een wettelijke plicht om zorg te dragen voor de geheimhouding van vertrouwelijke en staatsgeheime gegevens. Bij het verstrekken van gegevens aan andere overheidsinstanties of defensieonderdelen moet de MIVD actie ondernemen wanneer er signalen zijn over tekortschietende informatiebeveiliging bij deze overheidsinstanties of defensieonderdelen. Uit het onderzoek van de CTIVD blijkt dat de MIVD voor zijn informatiedeling gebruik maakt van een niet-geaccrediteerd systeem dat eigendom en in beheer is van de AIVD. Verder stelt de CTIVD vast dat het onzorgvuldig is dat de MIVD geen eigen beleid heeft over het melden van signalen over andere instanties. Dit vormt een risico voor de invulling van de zorgplicht. Bij de MIVD waren geen signalen bekend over kwetsbaarheden in de informatiebeveiliging van de NCTV.

Daarnaast moet de MIVD in het kader van de zorgplicht bij het delen van inlichtingenproducten steeds de afweging maken of de beoogde ontvanger de betreffende informatie nodig heeft voor zijn functie of taak en zorgdragen voor veilige verzending. Zo wordt voorkomen dat geheime informatie breder wordt verspreid dan nodig is. De CTIVD stelt vast dat inlichtingenteams zelf bepalen welke afnemers hun inlichtingenproducten ontvangen. De CTIVD constateert verder dat de MIVD in een aantal gevallen informatie met de NCTV heeft gedeeld waarvan niet kan worden achterhaald waarom deze informatie van belang was voor het werk van de NCTV. Dit kwalificeert de CTIVD als onzorgvuldig. Als gevolg van de NCTV-casus wordt tegenwoordig kritischer gekeken naar de inhoud en ontvangers van gedeelde gegevens.

Voorgaande betekent niet als zodanig dat de MIVD de gebeurtenissen in de NCTV-casus had kunnen voorkomen. De MIVD is voor de beveiliging van zijn gerubriceerde informatie immers medeafhankelijk van partners in het hele stelsel van informatiebeveiliging en de integriteit van personen die met deze informatie werken.

2 Aanleiding en scope

2.1 Aanleiding: de NCTV-casus

Op 26 oktober 2023 zijn twee personen aangehouden op verdenking van het bezitten en naar buiten brengen van staatsgeheime informatie. Beide personen hadden in het kader van hun functie bij de NCTV toegang tot staatsgeheime informatie. De NCTV beschikt over staatsgeheime informatie in het kader van zijn taken.

De MIVD heeft een zorgplicht ten aanzien van de bescherming van zijn staatsgeheime gegevens. Deze zorgplicht blijft (gedeeltelijk) gelden als de MIVD informatie verstrekt aan de NCTV. De CTIVD doet in dit kader onderzoek naar de rechtmatigheid van het handelen van de MIVD.

Staatsgeheime informatie: op grond van het Voorschrift Informatiebeveiliging Rijksdienst Bijzondere Informatie 2013 (VIRBI 2013) moet informatie, waarvan de geheimhouding is geboden vanwege het belang van de Staat, zijn bondgenoten of van één of meer ministeries, worden voorzien van een passend niveau van rubricering. Als informatie staatsgeheim is dan is een van de volgende rubriceringen op het document opgenomen: Staatsgeheim CONFIDENTIEEL (Stg. C.), Staatsgeheim GEHEIM (Stg. G.) en Staatsgeheim ZEER GEHEIM (Stg. ZG).

2.2 Wat is er onderzocht?

De CTIVD heeft op 25 oktober 2023 besloten een onderzoek in te stellen naar het handelen van de AIVD en de MIVD. Het onderzoek richt zich op drie aspecten:

1. de uitvoering van veiligheidsonderzoeken door de AIVD op grond van de Wet veiligheidsonderzoeken (Wvo);
2. de invulling van de zorgplicht door de AIVD en de MIVD in verband met het verstrekken van staatsgeheime informatie aan de NCTV;
3. de uitvoering van de taak als NSA door de AIVD met betrekking tot internationaal gerubriceerde informatie.

Het onderzoek ten aanzien van de MIVD richt zich alleen op het tweede aspect.

Het onderzoek richt zich niet op de eventuele inzet van (bijzondere) bevoegdheden door de MIVD ten aanzien van personen. Ook richt het onderzoek van de CTIVD zich niet op het handelen van de NCTV. Dit valt niet binnen het mandaat van de CTIVD. De Auditdienst Rijk heeft op 29 november 2024 een onderzoeksrapport uitgebracht over het beveiligingsproces van staatsgeheime of vertrouwelijke informatie bij onder meer de NCTV. De Auditdienst Rijk kwam op basis van het onderzoek tot de conclusie dat de NCTV een eigen kwetsbaarheid heeft gecreëerd. De basis voor de beveiliging van staatsgeheime en/of vertrouwelijke informatie was bij de NCTV niet op orde.

Dit rapport ziet op de MIVD. Over de AIVD wordt in een afzonderlijk rapport gerapporteerd.

2.3 Scope

Op basis van vooronderzoek in de systemen van de MIVD is de scope van het onderzoek bepaald. In zijn algemeenheid geldt dat het onderzoek van de CTIVD zich richt op de periode voorafgaand aan het uitkomen van de NCTV-casus. Tenzij anders wordt vermeld, is de onderzoeksperiode afgebakend tot medio 2023. Dit betekent dat maatregelen die de MIVD heeft getroffen naar aanleiding van de gebeurtenissen niet door de CTIVD zijn onderzocht. Als genomen maatregelen of wijzigingen in de werkwijze tijdens het onderzoek aan de orde zijn gekomen, wordt hier melding van gemaakt zonder dat er nader onderzoek naar is gedaan.

Het onderzoek naar de zorgplicht richt zich enerzijds op de invulling van de zorgplicht vanuit beveiligingsperspectief en anderzijds op de uitvoering van exploitaties. Niet in scope is de exploitatie van gegevens aan andere (overheids)organisaties.

2.4 Aanpak

Het onderzoek is gestart met een vooronderzoek, waarbij de CTIVD een kort vooronderzoek heeft gedaan in de voor de CTIVD toegankelijke systemen van de MIVD. Op basis van dit vooronderzoek zijn de onderzoeksvragen geformuleerd. Deze vragen zijn onderzocht op basis van bij de MIVD opgevraagde documentatie, door de MIVD beantwoorde vragen en een gesprek. Er is niet gesproken met de NCTV. Alle bevindingen waarin de NCTV een rol speelt, zijn gebaseerd op documentatie en toelichting van de MIVD.

De CTIVD beoordeelt de bevindingen in het kader van rechtmatigheid. Het beoordelingskader wordt bepaald door de Wet op de inlichtingen- en veiligheidsdiensten 2017 (Wiv 2017). De specifieke bepalingen ten aanzien van de zorgplicht worden toegelicht in hoofdstuk 3. Waar de CTIVD tot een oordeel komt, maakt zij een onderscheid tussen onrechtmatig en onzorgvuldig handelen. Als de bevindingen hier aanleiding toe geven, doet de CTIVD aanbevelingen ten aanzien van de werkwijze van de diensten.

Onrechtmatig: er wordt gehandeld in strijd met de wet, bijvoorbeeld als niet wordt voldaan aan de wettelijke vereisten van noodzakelijkheid, proportionaliteit en subsidiariteit. De MIVD handelt ook onrechtmatig als een wettelijke grondslag voor handelen ontbreekt.

Onzorgvuldig: er is een tekortkoming in beleid, werkwijze of processen die (toekomstige) onrechtmatigheden in de hand kan werken.

Een conceptversie van het rapport is toegestuurd aan de MIVD en de minister van Defensie. Zij hebben een reactie gegeven op de feiten en bevindingen in het rapport. Ook heeft er een controle plaatsgevonden ter voorkoming van openbaarmaking van staatsgeheime informatie. Deze reactie is meegenomen in dit vastgestelde rapport.

2.5 Leeswijzer

Het rapport is als volgt opgebouwd:
- Hoofdstuk 3 beschrijft de wettelijke zorgplicht.
- Hoofdstuk 4 beschrijft de invulling van de wettelijke zorgplicht in relatie tot de NCTV-casus.

De bevindingen en begrippen die in de conclusie in hoofdstuk 1 staan, worden uitgelegd in de hoofdstukken. De hoofdstukken bevatten kleurenkaders. De betekenis van de kaders is als volgt:
- Grijze kaders bevatten uitleg over gebruikte terminologie.
- Blauwe kaders bevatten uitleg over wetgeving.
- Paarse kaders bevatten aanbevelingen. De aanbevelingen zijn ten behoeve van de leesbaarheid genummerd.

Dit rapport bevat geen geheime bijlage.

3 De wettelijke zorgplicht van de MIVD omtrent de geheimhouding van gegevens

In artikel 23 van de Wiv 2017 is opgenomen dat de hoofden van de diensten zorg dragen voor de geheimhouding van daarvoor in aanmerking komende gegevens, de geheimhouding van bronnen waaruit gegevens afkomstig zijn en de veiligheid van de personen met wier medewerking gegevens worden verzameld.

Op basis van artikel 24 Wiv 2017 moet onder meer zorg worden gedragen voor voorzieningen van technische, personele en organisatorische aard ter beveiliging van de gegevensverwerking tegen verlies of aantasting van gegevens alsmede tegen onbevoegde gegevensverwerking.

De zorgplicht van de MIVD voor het geheimhouden van gegevens is belegd bij het hoofd van de dienst. Hij moet hiervoor concrete maatregelen treffen, zodat de dienst voortdurend controle heeft op de wijze waarop gegevens worden verwerkt. Dit onderzoek richt zich op de vraag of deze zorgplicht voldoende is nageleefd in de context van het verstrekken van informatie aan de NCTV. Daarbij rijst de vraag of de zorgplicht voor de geheimhouding van gegevens blijft gelden, nádat deze zijn verstrekt aan andere overheidsorganisaties, zoals in dit onderzoek aan de de NCTV.

Naast de wettelijke zorgplicht voor het hoofd van de dienst is er ook een verantwoordelijkheid voor de ontvangende overheidsinstanties zelf. Op basis van het VIRBI 2013 hebben ontvangers namelijk een eigen verantwoordelijkheid voor de bescherming van geheime informatie waarmee zij werken. Het VIRBI bevat regels over de beveiliging van staatsgeheime informatie, maar regelt geen centrale autoriteit die binnen de Rijksoverheid verantwoordelijk is voor of toezicht houdt op de bescherming van staatsgeheime informatie. De verantwoordelijkheid voor de beveiliging van staatsgeheime informatie wordt bij ieder departement afzonderlijk belegd bij de secretaris-generaal (SG) van een ministerie. Wanneer de MIVD informatie deelt met overheidsinstanties als de NCTV, mag hij er redelijkerwijs van uitgaan dat deze instanties daar volgens de regels en afspraken mee omgaan en toereikend informatiebeveiligingsbeleid hanteren. De CTIVD toetst daarom de invulling van de zorgplicht van het hoofd van de dienst, met inachtneming van de verantwoordelijkheid van de ontvangende instanties.

De MIVD stelt zich op het standpunt dat wanneer de dienst gegevens deelt met andere overheidsinstanties, de MIVD in eerste instantie eigenaar blijft van de gegevens. Daarmee blijft de zorgplicht voor de geheimhouding van deze gegevens in zekere mate gelden. Op basis van deze verantwoordelijkheid en het uitgangspunt dat de MIVD voortdurend controle moet hebben op de wijze waarop gegevens worden verwerkt, moet de MIVD de volgende punten waarborgen:

1. De MIVD is verantwoordelijk voor de veilige verzending van gegevens aan de juiste ontvangers. De MIVD gebruikt hiervoor het systeem NL-NET dat eigendom en in beheer is van de AIVD.
2. De MIVD houdt bij het verzenden van gegevens rekening met de *need to know* van de ontvangers. Zo wordt voorkomen dat geheime informatie breder wordt verspreid dan nodig is.
3. Wanneer de MIVD signalen ontvangt over ontoereikende beveiliging van de ontvangende partij of over de niet-naleving van gemaakte beveiligingsafspraken, heeft de betreffende beveiligingsautoriteit de verantwoordelijkheid om in actie te komen. Voor de MIVD is dit belegd bij de Beveiligingscoördinator (BC MIVD). Het ondernemen van actie kan bijvoorbeeld door het voeren van een gesprek met de ontvangende partij. De MIVD kan ook aandringen op het verrichten van een intern onderzoek door de beveiligingscoördinator of -autoriteit van de ontvangende partij.

De CTIVD heeft in het licht van het uitgangspunt van voortdurende controle over gegevensverwerking en de hiervoor genoemde verantwoordelijkheden onderzoek gedaan naar de invulling van de zorgplicht in het kader van exploitatie van de MIVD aan de NCTV. Dit betreft enerzijds een onderzoek naar de invulling van de zorgplicht vanuit beveiligingsperspectief en anderzijds een onderzoek naar het beleid en de uitvoering van exploitaties. Dit wordt toegelicht in het volgende hoofdstuk.

4 Invulling van de wettelijke zorgplicht in relatie tot de NCTV-casus door de MIVD

4.1 Invulling zorgplicht vanuit beveiligingsperspectief

Op basis van de wettelijke vereisten en de eigen invulling van de MIVD hiervan, verwacht de CTIVD dat de MIVD zorg draagt voor een veilige verzending van inlichtingenproducten en gepast handelt wanneer er signalen zijn dat de beveiliging van staatsgeheime gegevens in gevaar raakt of als er signalen zijn over de inrichting of werking van veiligheidsmaatregelen. De CTIVD heeft hierover drie bevindingen.

De MIVD gebruikt het systeem NL-NET voor de verzending van documenten aan de NCTV; accreditatie van dit systeem ontbreekt

NL-NET: De NCTV ontvangt gerubriceerde documenten van onder meer de MIVD via het systeem NL-NET. Dit systeem is ontwikkeld door en in beheer bij de AIVD en wordt gebruikt als digitale brievenbus om (internationaal) gerubriceerde informatie met andere overheidsinstanties te delen.

De MIVD maakt gebruik van het NL-NET systeem van de AIVD ten behoeve van de veilige verzending. In rapport 81 over de rol van de AIVD bij de NCTV-casus constateert de CTIVD dat de AIVD verantwoordelijk is voor de naleving van de beveiligingseisen van NL-NET, maar dat de accreditatie van de beveiliging ervan ontbreekt. Dit betekent dat er geen verantwoordelijkheid wordt genomen voor (eventuele) beveiligingsrisico's bij het gebruik van dit systeem. In rapport 81 beveelt de CTIVD de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties aan zorg te dragen voor de accreditatie van dit systeem.

Uit een gesprek met de MIVD is gebleken dat de MIVD op de hoogte was van het ontbreken van de accreditatie. Niet bekend is wat de MIVD hiermee heeft gedaan. Het systeem wordt nog steeds gebruikt voor verzending van staatsgeheime informatie.

Onzorgvuldig is dat beleid over het melden van signalen over andere instanties ontbreekt

De MIVD vertrouwt erop dat andere overheidsinstanties en defensieonderdelen waarmee wordt samengewerkt, zich houden aan de geldende normen zoals het VIRBI 2013. Medewerkers kunnen bij de BC MIVD melding doen als zij signalen hebben over kwetsbaarheden in de informatiebeveiliging bij andere overheidsinstanties of defensieonderdelen waar gewerkt wordt met inlichtingenproducten van de MIVD. De MIVD heeft hiervoor geen eigen beleid. De algemene defensierichtlijnen moeten hiervoor volgens de MIVD toereikend zijn. Het algemene uitgangspunt is *"Hoor je iets of zie je iets, meld het dan."* In interne informatievoorziening over meldingen die bij de BC MIVD kunnen worden gemaakt, wordt niet verwezen naar de mogelijkheid om melding te maken van signalen over andere overheidsinstanties of defensieonderdelen.

De CTIVD vindt het onzorgvuldig dat de MIVD geen eigen (kenbaar) beleid heeft dat medewerkers signalen over kwetsbaarheden in de informatiebeveiliging bij andere overheidsinstanties en defensieonderdelen kunnen delen. Dit is een risico voor de invulling van de zorgplicht, omdat de BC MIVD voor haar verantwoordelijkheid afhankelijk is van signalen van medewerkers. De CTIVD is van oordeel dat de MIVD in het kader van de specifieke zorgplicht op basis van de Wiv 2017 niet enkel op algemeen defensiebeleid kan terugvallen.

Aanbeveling 1
Maak beleid en vergroot de bekendheid om vermoedens over gebrekkige informatiebeveiliging bij andere overheidsinstanties of defensieonderdelen bij de BC MIVD te melden.

Binnen de MIVD waren geen signalen bekend over ontoereikende informatiebeveiliging bij de NCTV

Voor zover de CTIVD heeft kunnen vaststellen, waren er voorafgaand aan de NCTV-casus binnen de MIVD geen signalen bekend over ontoereikende informatiebeveiliging bij de NCTV. De CTIVD heeft daarnaast ook niet kunnen vaststellen dat de MIVD belangrijke signalen over ontoereikende informatiebeveiliging bij de NCTV heeft gemist. De CTIVD constateert daarom op dit punt geen onzorgvuldigheid bij de MIVD.

4.2 Invulling zorgplicht bij exploitatie van producten

Exploitatie: De MIVD kan door middel van berichten vertrouwelijke en staatsgeheime informatie delen met onder meer overheidsinstanties ('de afnemers'). De MIVD heeft hiervoor verschillende exploitatieproducten, bijvoorbeeld ambtsberichten, inlichtingenberichten, inlichtingenanalyses of dreigingsinschattingen.

***Need to know*-principe**: de kring van personen en organisaties die kennis neemt van staatsgeheime informatie wordt zo klein mogelijk gehouden. Dit betekent dat alleen personen en organisaties toegang hebben tot informatie als zij informatie nodig hebben voor het uitvoeren van de aan hen opgedragen taak. Daarmee wordt voorkomen dat informatie breder verspreid raakt dan nodig.

Als de MIVD informatie deelt met de NCTV, dan is daar onder meer de zorgplicht op van toepassing. Dat betekent dat informatie uitsluitend kan worden gedeeld als de ontvanger de informatie nodig heeft voor het uitvoeren van zijn taak. De CTIVD heeft in het licht van het *need to know*-principe drie bevindingen.

Inlichtingenteams van de MIVD bepalen zelf welke afnemers hun inlichtingenproducten ontvangen

Geïntegreerde aanwijzing (GA): de GA is een staatsgeheim document waarin staat waar de AIVD en MIVD de komende vier jaar onderzoek naar moeten doen en welke doelen daarbij bereikt moeten zijn. Ook staat er in waar de prioriteiten bij die onderzoeken liggen.

Inlichtingenproducten van de MIVD worden aan een brede groep afnemers verzonden. Producten worden verstuurd aan de primaire behoeftesteller op basis van de GA. Daarnaast kunnen inlichtingenproducten met andere overheidsinstanties worden gedeeld, omdat zij zijdelings betrokken zijn bij het onderwerp van het inlichtingenproduct. Ook kunnen inlichtingenproducten ter informatie of ter bevordering van het omgevingsbewustzijn van de afnemer gedeeld worden, zodat de afnemer een beter beeld krijgt van wat er om zich heen speelt. Inlichtingenteams maken zelf de inschatting welke producten voor welke afnemers relevant zijn. Zij doen dit op basis van algemene kennis over de informatiebehoefte van de afnemer en het werkveld en interessegebied van de afnemer.

Er is geen centrale autoriteit binnen de MIVD die bepaalt welke inlichtingenproducten mogen worden vrijgegeven aan welke afnemers; dit wordt door de inlichtingenteams bepaald. Inlichtingenproducten worden ten behoeve van inhoudelijke interne kwaliteitscontrole beoordeeld door een Review Board. De Review Board kan, indien gewenst, meedenken over de afnemers, maar is daar niet verantwoordelijk voor.

Onzorgvuldig is dat niet herleidbaar is waarom bepaalde documenten met de NCTV zijn gedeeld

De NCTV is voor de uitvoering van zijn taak afhankelijk van de informatie van onder meer de MIVD. De MIVD deelt daarom onder meer inlichtingenberichten en inlichtingenanalyses met de NCTV. De CTIVD heeft in haar onderzoek navraag gedaan naar de afwegingen waarom bepaalde geheime inlichtingenberichten die bij betrokkene zijn aangetroffen in eerste instantie aan de NCTV zijn verzonden. De MIVD heeft aangegeven dat de NCTV voor geen van de genoemde inlichtingenproducten de primaire behoeftesteller was. De MIVD vermoedt dat deze producten waarschijnlijk met de NCTV zijn gedeeld ter verhoging van diens omgevingsbewustzijn in het kader van de taken van de NCTV op het gebied van de veiligheidssituatie en het veiligheidsbeleid. De MIVD kan echter niet reconstrueren in welke context de voorgelegde inlichtingenberichten zijn verzonden en wat het handelingsperspectief van de NCTV bij deze berichten was.

De CTIVD vindt het in het kader van de zorgplicht onzorgvuldig dat achteraf niet meer kan worden vastgesteld of en waarom het noodzakelijk was om bepaalde inlichtingenproducten met de NCTV te delen.

Aanbeveling 2
Leg in beleid vast waarom (categorieën van) producten worden gedeeld met andere overheidsinstanties. Besteed daarbij aandacht aan het bieden van handelingsperspectief en het *need to know*-principe.

Gevolg van NCTV-casus is dat kritischer wordt gekeken naar verzendlijst en de inhoud berichten

Uit gesprekken met de MIVD is gebleken dat de NCTV-casus aanleiding heeft gegeven om nadrukkelijker te kijken naar de afnemers waaraan berichten worden verzonden. De CTIVD vindt dit een begrijpelijke ontwikkeling. Zo wordt binnen de MIVD gewerkt aan een verzendregime waarin per thema bepaald wordt welke inlichtingen met welke afnemers worden gedeeld en waarvan alleen beredeneerd en geregistreerd kan worden afgeweken. Ook worden er nadere maatregelen getroffen ter voorkoming van het onnodig prijsgeven van operationele details.

Postbus 85556, 2508 CG Den Haag

T 070 315 58 20
E info@ctivd.nl | www.ctivd.nl