



Ministerie van Buitenlandse Zaken

## **Onderzoeksrapport**

**Onderzoek naar compromittering van Stg. informatie in  
Wob-publicatie**

## Colofon

Datum	24 april 2019
Plaats	's-Gravenhage
Opgesteld door	Arjen Mostert

## Inhoudsopgave

	Colofon .....	2
	Inhoudsopgave .....	3
<b>1</b>	<b>Samenvatting .....</b>	<b>5</b>
<b>2</b>	<b>Aanleiding en achtergrond onderzoek .....</b>	<b>7</b>
2.1	Context NLA-programma ministerie van Buitenlandse Zaken.....	8
<b>3</b>	<b>Onderzoeksinformatie .....</b>	<b>9</b>
3.1	Mandaat onderzoek .....	9
3.2	Commissie van Onderzoek.....	9
3.3	Doelstelling onderzoek / onderzoeksvragen .....	9
3.4	Onderzoeksactiviteiten .....	10
3.5	Gespreksverslagen en bijlagen .....	10
<b>4</b>	<b>Regelgeving, richtlijnen en procedures .....</b>	<b>11</b>
4.1	Wet openbaarheid van bestuur.....	11
4.1.1	Behandeling Wob-verzoeken - ministerie van BZ .....	12
4.2	Handleiding Rubricering.....	12
4.3	Formeel en materieel staatsgeheim .....	13
<b>5</b>	<b>Het onderzoek .....</b>	<b>14</b>
5.1	Inleiding.....	14
5.2	Interviews medewerkers BZ.....	14
5.2.1	Gespreksverslagen .....	15
5.3	Uitvoering Wob-verzoeken.....	15
5.3.1	Algemeen .....	15
5.3.2	Wob-verzoeken Nieuwsuur / Trouw.....	16
5.3.3	Inventariseren, beoordelen en lakken van het NLA-dossier .....	18
5.3.4	Omstandigheden waaronder Wob-werkzaamheden plaatsvonden.....	19
5.3.5	Controle op de beoordeelde documenten en gelakte passages.....	20
5.3.6	Verdeling Wob-verzoeken .....	20
5.3.7	Aantreffen niet-weggelakte informatie.....	21
5.3.8	Huidige situatie Wob-verzoeken .....	21
5.3.9	Behandeling Wob-verzoeken bij andere departementen.....	21
5.3.10	Conclusie uitvoering Wob-onderzoeken .....	23
5.4	Behandeling gerubriceerde documenten en/of informatie.....	24
5.4.1	Rubricering NLA-programma .....	25
5.4.2	Kennis en werkwijze gerubriceerde informatie (in algemene zin) .....	26
5.4.3	Omstandigheden werken met gerubriceerde informatie .....	26
5.4.4	Aantreffen gerubriceerde informatie in documenten .....	27
5.4.5	Aard en omvang schade gevolgen aantreffen gerubriceerde informatie.....	28
5.4.6	Conclusie behandeling gerubriceerde informatie .....	29
<b>6</b>	<b>Aanbevelingen.....</b>	<b>31</b>
6.1	Wob-verzoeken .....	31
6.2	Rubricering informatie.....	31
<b>7</b>	<b>Bijlagen .....</b>	<b>32</b>



## 1 Samenvatting

Voor u ligt het rapport over een onderzoek dat is ingesteld na het verschijnen van een Wob-publicatie waarin onder andere staatsgeheime (Stg.) informatie over het *non-lethal assistance* (NLA)-programma van de Nederlandse overheid niet is weggelakt die wel weggelakt had moeten worden.

Voordat inhoudelijk wordt ingegaan op de samenvatting van het onderzoek, wil de commissie de grote mate van toewijding en betrokkenheid van de bij de afhandeling van de onderhavige Wob-verzoeken betrokken medewerkers noemen. Betrokken, maar ook kritisch en kwetsbaar kijkend naar het eigen functioneren. De commissie wil dan ook de geïnterviewde medewerkers bedanken voor hun medewerking, eerlijkheid en transparantie tijdens de interviews.

Belangrijke conclusie van het onderzoek is dat op geen enkel moment is gebleken – of een verdenking is ontstaan – dat een medewerker of medewerkers, in wat voor rol dan ook betrokken bij de afhandeling van de Wob-verzoeken, strafrechtelijk verwijtbaar staatsgeheime of vertrouwelijke informatie heeft gelekt door deze niet weg te lakken. De onderzoekscommissie concludeert dat het een menselijke fout betreft veroorzaakt door een samenloop van omstandigheden, bestaande uit de grote hoeveelheid te beoordelen documenten in combinatie met het grote aantal uitgevoerde lakhandelingen, de niet optimale faciliteiten zoals software en werkruimten en de onervarenheid van de medewerkers met de afhandeling van Wob-verzoeken.

Niet is vast te stellen door welke medewerkers de bewuste passages niet zijn weggelakt of niet zijn opgemerkt. Dit komt door de manier van het beoordelen van documenten en de vele door verschillende medewerkers uitgevoerde controles en de afwezigheid van een sluitende registratie.

De onderzoekscommissie heeft zich gericht op twee onderzoeksrichtingen. Enerzijds naar de afhandeling – in de meest brede betekenis van het woord – van de Wob-verzoeken; anderzijds naar het niet-weglakken van vertrouwelijke en Stg. informatie in een Wob-publicatie en daaraan gekoppeld de werkwijze hoe men intern bij het ministerie van Buitenlandse Zaken (BZ) omgaat met vertrouwelijke en gerubriceerde informatie.

### *Wob-verzoeken*

BZ ontvangt gemiddeld 80 tot 120 Wob-verzoeken per jaar. Er werken bij de directie Juridische Zaken (DJZ) van BZ, twee medewerkers die vrijwel fulltime zijn belast met de afhandeling van Wob-verzoeken. Wob-verzoeken worden door de betreffende beleidsdirectie afgehandeld waarbij een medewerker van DJZ een begeleidende en adviserende rol heeft. Dit onderzoek heeft duidelijk gemaakt dat BZ als organisatie, voor een verzoek van een dergelijke omvang, niet voldoende was ingericht om deze acht simultane Wob-verzoeken binnen de wettelijke termijn af te handelen. Medewerkers hadden weinig tot geen ervaring in de afhandeling van Wob-verzoeken en men kon daarvoor ook niet volledig worden vrijgesteld gelet op de doorlopende reguliere werkzaamheden. In dit specifieke geval werd de afhandeling van de Wob-verzoeken ook nog eens nadelig beïnvloed door de beantwoording van een groot aantal Kamervragen en de voorbereiding van een Kamerdebat in (deels) dezelfde periode over hetzelfde onderwerp. De capaciteit was beperkt. De werkzaamheden

werden gedaan vanuit beschikbare (flex)werkplek, wat onderling overleg nadelig beïnvloedde. Medewerkers beheersten het gebruikte softwareprogramma om te lakken, onvoldoende. Ook is, mogelijk door onervarenheid met de afhandeling van Wob-verzoeken, de hoeveelheid tijd die de uitvoering van het Wob-verzoek in beslag nam, onderschat. Na de Wob-publicatie, waarna bleek dat Stg. informatie niet was weggelakt, is besloten om alle verzamelde documenten opnieuw te beoordelen op basis van de Wob. Bij deze controle zijn aanvullende lakhandelingen verricht. De herziene versie zal naar verwachting medio mei 2019 gepubliceerd worden.

#### *Rubricering*

Twee voorschriften vormen de grondslag voor het omgaan met geheime informatie, te weten het *Rijksbreed Besluit Voorschrift Informatiebeveiliging Rijksdienst Bijzondere Informatie (VIRBI 2013)* en de *Handleiding Rubricering*. Al bij aanvang van het NLA-hulpprogramma in 2015 zijn delen van het programma gerubriceerd als staatsgeheim met het rubriceringsniveau geheim (Stg. geheim). Het betreft hier de namen van de door Nederland ondersteunde Syrische groeperingen, de locaties van waaruit zij opereerden evenals alle tot hen herleidbare informatie. Veel van deze informatie (rapporten, memoranda) is op roodomrand papier verstrekt en was op die wijze duidelijk als gerubriceerde informatie (formeel staatsgeheim) herkenbaar. Voor de meeste medewerkers was duidelijk hoe hier mee omgegaan moest worden. Er is informatie (documenten, e-mailberichten) geweest waarin de namen van groeperingen voorkwamen maar die, ondanks het feit dat deze namen staatsgeheim waren, niet herkenbaar gerubriceerd waren (materieel staatsgeheim). In een aantal gevallen is deze informatie teruggestuurd naar de opsteller of verzender met het verzoek gebruik te maken van afgesproken afkortingen van de groeperingen. Echter in een aantal gevallen is dit verzuimd of niet opgemerkt en is deze informatie later, naar aanleiding van het Wob-verzoek, op een afgeschermd elektronische samenwerkruimte (SWR) geplaatst. Het is niet toegestaan om Stg. informatie op een SWR te plaatsen.

Uit het onderzoek blijkt dat de medewerkers niet allemaal over dezelfde theoretische kennis beschikken op het gebied van rubricering van informatie, hoe men om dient te gaan met gerubriceerde informatie, maar vooral ook hoe om te gaan met gerubriceerde informatie die niet direct als gerubriceerd herkenbaar is (bijvoorbeeld door een rode rand). Vijf van de negen geïnterviewde medewerkers die documenten hebben beoordeeld en lakhandelingen hebben verricht, zijn niet of onvoldoende bekend met de voorschriften (VIRBI 2013 en Handleiding Rubricering) waarin onder meer de rubricering van informatie wordt beschreven. Men was zich wel bewust van de gevoeligheid van het NLA-programma en de aanwezigheid van 'geheime' informatie in het programma. Daarom waren bij de Directie Noord-Afrika en Midden-Oosten (DAM), de Directie Stabilisatie en Humanitaire Hulp (DSH) en de Directie Veiligheidsbeleid (DVB) een beperkt aantal medewerkers belast met het NLA-dossier. Deze medewerkers zijn gescreend en aan hen is een Verklaring van geen Bezwaar (VGB) afgegeven. Niet is kunnen blijken dat documenten uit gemak niet gerubriceerd zijn door ze niet van een rubricering te voorzien, met andere woorden, er is niet bewust ondergerubriceerd. Ook is niet kunnen blijken dat het tegenovergestelde, het overrubriceren van informatie, heeft plaatsgevonden.

Bij het verzamelen en inventariseren van relevante documenten in relatie met het NLA Wob-verzoek, is een afgeschermd SWR aangemaakt welke slechts toegankelijk is voor geselecteerde medewerkers.

## 2 Aanleiding en achtergrond onderzoek

### **'Staatsgeheimen over Nederlandse steun aan Syrische rebellen zijn per ongeluk onthuld'**

Zo luidde de kop van een artikel<sup>1</sup> op de website van Trouw op woensdag 21 november 2018. In het bewuste artikel schrijven journalisten van Nieuwsuur en Trouw onder meer dat in een Wob-publicatie door ambtenaren van BZ, bepaalde passages niet waren weggelakt en dat deze passages staatsgeheim zouden zijn. Het artikel beschrijft de Nederlandse NLA-hulp (*Non Lethal Assistance*) aan een aantal groeperingen in Syrië.

Naar aanleiding van dit artikel, is bij de beveiligingsambtenaar (BVA) melding gemaakt van een datalek en compromittering van gerubriceerde informatie zoals beschreven in het Rijksbreed Besluit Voorschrift Informatiebeveiliging Rijksdienst Bijzondere Informatie (VIRBI 2013). Naar aanleiding hiervan heeft de secretaris-generaal (SG) van BZ, op 27 november 2018, na een daartoe opgesteld memo van de BVA<sup>2</sup>, besloten tot het instellen van een Commissie van Onderzoek<sup>3</sup>.

De overwegingen om tot het instellen van een Commissie van Onderzoek over te gaan waren dat:

- *Bij publicatie van de acht Wob-besluiten over NLA meer dan 2000 pagina's zijn vrijgegeven waarbij ongeveer 25000 tot 30000 lakhandelingen zijn gepleegd;*
- *Op een aantal plekken de namen van NLA ontvangende groepen en de ingeschakelde uitvoerders niet zijn weggelakt;*
- *Elementen van het NLA-programma sinds de start van het programma Stg-confidentieel<sup>4</sup> zijn verklaard vanwege veiligheid van de groepen, betrokkenheid van bondgenoten en betrokkenheid van inlichtingendiensten.*

Op 22 juni 2018 zijn door journalisten van Nieuwsuur en Trouw acht Wob-verzoeken verstuurd aan BZ. De acht Wob-verzoeken hebben allen betrekking op Syrië en Nederlandse hulpprogramma's in dit kader. In één van de Wob-verzoeken<sup>5</sup> wordt een groot aantal vragen gesteld over door Nederland gegeven *non-lethal assistance* (NLA) aan gematigde Syrische groeperingen.

Gezien de omvang van de acht Wob-verzoeken en om recht te doen aan het verzoek van de journalisten om tijdige besluitvorming, is besloten om de Wob-verzoeken te

<sup>1</sup> Bijlage 1: artikel website Trouw 21 november 2018

<sup>2</sup> Bijlage 2: Memo onderzoeksopdracht

<sup>3</sup> Bijlage 3: Instellingsbeschikking Commissie van Onderzoek

<sup>4</sup> De rubricering betreft Stg. geheim. In memo onderzoeksopdracht en instellingsbeschikking Commissie van Onderzoek wordt (onjuist) gesproken over Stg. Confidentieel.

<sup>5</sup> Bijlage 4: Wob-verzoek NLA

verdelen in twee batches. Drie Wob-besluiten zijn op 18 september 2018 openbaar gemaakt en de overige vier (twee Wob-verzoeken zijn samengevoegd) zijn op 8 november 2018 openbaar gemaakt door BZ op de website Rijksoverheid.nl. Eén van de op 8 november 2018 gepubliceerde Wob-besluiten betrof het NLA-programma. In antwoord op dit Wob-verzoek is een groot aantal documenten (1866 pagina's) verstrekt aan de verzoekende journalisten en geplaatst op de website van de Rijksoverheid. In deze 1866 pagina's zijn vele duizenden lakhandelingen verricht.

In een uitzending van Nieuwsuur op donderdag 22 november 2018, werd melding gemaakt van de inhoud van de via Wob-verzoeken verkregen documenten. In de betreffende uitzending werd uitvoerig stilgestaan bij de aard van de steun die door Nederland is gegeven aan Syrische groeperingen, maar vooral ook bij het feit dat een aantal namen van groeperingen en uitvoerders in de documenten zijn te lezen die kennelijk niet weggelakt zijn en als staatsgeheim beschouwd hadden moeten worden. Nog dezelfde dag is door BZ besloten om de documenten, zoals die op de website van de Rijksoverheid waren geplaatst, offline te halen.

Op maandag 26 november 2018 is de BVA, door de plaatsvervangend directeur van de Directie Noord-Afrika en Midden-Oosten (DAM) op de hoogte gebracht van het feit dat een aantal dagen eerder bekend is geworden dat gerubriceerde informatie via een Wob-publicatie over *non-lethal assistance* (NLA) openbaar was gemaakt.

Artikel 8 van het VIRBI 2013 stelt onder meer dat elke ambtenaar verplicht is bij de BVA melding te maken in het geval van compromittering van bijzondere informatie. De BVA meldt deze compromittering bij de secretaris-generaal en adviseert over de noodzaak van het instellen van een commissie van onderzoek.

De secretaris-generaal heeft op basis van het advies van de BVA besloten tot het instellen van de eerdergenoemde Commissie van Onderzoek.

## **2.1 Context NLA-programma ministerie van Buitenlandse Zaken**

Sinds de start van het conflict in Syrië heeft Nederland – in samenspraak met gelijkgezinde internationale partners en donoren – stabilisatiesteun gegeven in Syrië. De programma's beoogden bij te dragen aan enige mate van leefbaarheid in oppositiegebied en het voorkomen van verdergaande vluchtelingenstromingen, nieuwe machtsvacua en invloed van extremisten. De steun heeft plaatsgevonden binnen de complexe en fluide context van de Syrische oorlog, waarbij in zeven jaar tijd de situatie op de grond drastisch is veranderd. Het Kabinet heeft de Kamer op de hoogte gesteld van bijdragen aan projecten, waaronder significante bijdragen aan het *non-lethal assistance*-programma (NLA), *White Helmets* en *Acces to Justice and Community Security* (AJACS) vanaf 2015.

Om redenen – waarop in dit rapport vanwege de doelstelling van het onderzoek verder niet wordt ingegaan – heeft het Kabinet in het voorjaar van 2018 besloten om de lopende NLA-hulpprogramma's te stoppen.



## 3 Onderzoeksinformatie

### 3.1 Mandaat onderzoek

In opdracht van de SG, heeft de afdeling Veiligheid, Crisisbeheersing en Integriteit (VCI), naar aanleiding van hetgeen gesteld in hoofdstuk 2 van dit rapport, een Commissie van Onderzoek ingesteld. De BVA van BZ is tevens hoofd van de afdeling VCI.

Door de departementsleiding is mandaat gegeven voor het uitvoeren van een onderzoek.

### 3.2 Commissie van Onderzoek

De Commissie van Onderzoek bestaat uit de volgende VCI-medewerkers:

- Arjen Mostert (VCI-onderzoeker / voorzitter)
- [REDACTED] (coördinator Veiligheidscluster)
- [REDACTED] (medewerker Veiligheidscluster)
- [REDACTED] (coördinator Integriteit)
- [REDACTED] (VCI-onderzoeker)
- [REDACTED] (medewerker Integriteitscluster)
- [REDACTED] (medewerker fysieke- en informatiebeveiliging)

De commissie is bevoegd om:

- Onderzoekshandelingen te verrichten die noodzakelijk zijn, zoals het interviewen van medewerkers van het ministerie van Buitenlandse Zaken en anderen, onderzoek naar ter beschikking gestelde (e-mail)correspondentie, documenten en het raadplegen van dossiers;
- Indien het noodzakelijk is om ook onderzoek aan apparatuur die ter beschikking is gesteld (bijv. gebruik van internet, pc, mailverkeer) uit te voeren zal separaat toestemming aan de secretaris-generaal worden verzocht.

### 3.3 Doelstelling onderzoek / onderzoeksvragen

De doelstelling van de Commissie van Onderzoek is om het navolgende te onderzoeken:

- De wijze waarop de compromittering heeft plaatsgevonden;
- Wat de aard en omvang van de schade aan de belangen van de Staat of zijn bondgenoten is geweest;
- De te nemen maatregelen om de schade te beperken en herhaling te voorkomen;
- De context waarbinnen dit heeft kunnen plaatsvinden.

Opgemerkt wordt dat het onderzoek geen persoonsgericht onderzoek is, maar gericht is op het verkrijgen van leerpunten zodat dit soort incidenten in de toekomst (zoveel mogelijk) kan worden voorkomen. In het geval de Commissie van Onderzoek tijdens het onderzoek aanwijzingen had verkregen die zouden duiden op mogelijk strafrechtelijk verwijtbaar handelen van één of meer medewerkers van BZ, zou in

overleg met en na besluit van de departementsleiding, aangifte zijn gedaan bij het Openbaar Ministerie.

Gedurende het onderzoek door de Commissie van Onderzoek is op geen enkel moment gebleken dat er sprake is van een strafrechtelijke verdenking of een strafrechtelijke verwijtbaarheid van één of meerdere medewerkers van BZ.

### **3.4 Onderzoeksactiviteiten**

- Opnemen van verklaringen van bij de uitvoering van de Wob-verzoeken betrokken medewerkers van BZ;
- Opnemen van verklaringen van andere medewerkers en leidinggevenden die meer duidelijkheid kunnen geven omtrent de feiten en omstandigheden waaronder de compromittering heeft kunnen plaatsvinden;
- Gesprekken met deskundigen;
- Literatuuronderzoek naar procedures, richtlijnen en werkwijze van afhandeling van Wob-verzoeken (ook bij andere departementen);
- Administratief onderzoek naar ter beschikking gestelde (e-mail) correspondentie, documenten, richtlijnen, dossiers, nota's en overige administratieve bescheiden.

### **3.5 Gespreksverslagen en bijlagen**

Paragraaf 5.2 van dit rapport beschrijft de interviews die zijn gehouden met medewerkers van BZ. In dit rapport is gekozen om de namen van medewerkers niet te noemen, maar gebruik te maken van een code bestaande uit letters en cijfers (BZ01 t/m BZ17). In de gespreksverslagen zelf is geen gebruik gemaakt van deze codes. Om reden van privacy en in het belang van toekomstig onderzoek worden de gespreksverslagen niet extern verspreid. Een andere reden om de gespreksverslagen niet integraal bij te voegen, staat beschreven in paragraaf 5.2.1.

## 4 Regelgeving, richtlijnen en procedures

In dit hoofdstuk wordt duiding gegeven aan de regelgeving in relatie tot de Wob-procedure en de rubricering van documenten en informatie.

### 4.1 Wet openbaarheid van bestuur

De Wet openbaarheid van bestuur<sup>6</sup> (Wob) regelt het recht op informatie van de overheid. Uitgangspunt van de wet is dat overheidsinformatie altijd openbaar is, tenzij de Wob of andere wetgeving bepaalt dat de gevraagde informatie niet geschikt is om openbaar te maken. Onder bepaalde voorwaarden blijft het openbaar maken dan achterwege. Het recht van de burger op informatie en de plicht van overheidsorganen om informatie te verstrekken wordt met deze voorwaarden begrensd. Het recht op openbaarmaking op grond van de Wob dient het publieke belang van een goede en democratische bestuursvoering. Bij de te verrichten belangenafweging wordt het algemene of publieke belang bij openbaarmaking van de gevraagde informatie afgezet tegen de door de weigeringsgronden te beschermen belangen.

#### *Absolute en relatieve Wob-weigeringsgronden*

De Wob-weigeringsgronden zijn onderverdeeld in absolute en relatieve gronden. Bij de absolute weigeringsgronden hoeft het belang van de informatieverschaffing niet te worden afgewogen tegen het belang van het niet verschaffen van de informatie. Het achterwegen laten van de informatieverstrekking geldt alleen voor dat gedeelte van de gevraagde informatie, waarbij de absolute weigeringsgronden feitelijk aan de orde zijn. De absolute weigeringsgronden (zonder nadere toelichting) zijn dat de informatie:

1. De eenheid van de Kroon in gevaar zou kunnen brengen;
2. De veiligheid van de Staat zou kunnen schaden;
3. Bedrijfs- en fabricagegegevens betreft, die door natuurlijke personen of rechtspersonen, vertrouwelijk aan de overheid zijn meegedeeld;
4. Persoonsgegevens betreft als bedoeld in de artikelen 9, 10 en 87 van de Algemene verordening gegevensbescherming, tenzij de verstrekking kennelijk geen inbreuk op de persoonlijke levenssfeer maakt.

Daarnaast bestaan er relatieve weigeringsgronden. In tegenstelling tot de absolute weigeringsgronden, geldt hierbij wel dat er een afweging plaats moet vinden tussen het publieke belang van het verstrekken van informatie en het te beschermen bijzondere belang. De relatieve weigeringsgronden (zonder nadere toelichting) zijn:

1. De betrekkingen van Nederland met andere staten en met internationale organisaties;
2. De economische of financiële belangen van de Staat, de andere publiekrechtelijke lichamen of de in artikel 1a, onder c en d, bedoelde bestuursorganen;
3. De opsporing en vervolging van strafbare feiten;
4. Inspectie, controle en toezicht door bestuursorganen;
5. De eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer;
6. Het belang dat de geadresseerde erbij heeft als eerste kennis te kunnen nemen van de informatie;

<sup>6</sup> <https://wetten.overheid.nl/BWBR0005252/2018-07-28>

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

Verder zijn er op het gebied van milieu nog een aantal weigeringsgronden die in dit rapport verder niet genoemd zullen worden.

#### 4.1.1 *Behandeling Wob-verzoeken - ministerie van BZ*

Bij BZ wordt gebruik gemaakt van een Wob-instructie<sup>7</sup>. Deze instructie geeft duiding aan ambtenaren van BZ hoe om te gaan met een Wob-verzoek. De instructie is een intern kader ten behoeve een eenduidige en efficiënte werkwijze. Het is dus geen beleidsregel in de zin van de Algemene wet bestuursrecht. Deze instructie geeft behandelaars van Wob-verzoeken binnen BZ handvatten om efficiënt te kunnen werken, geïnspireerd op de beste praktijkvoorbeelden. De gedachte achter de instructie is dat door deze samen te brengen en toe te passen, op een meer stelselmatige wijze de afdoening van Wob-verzoeken optimaal wordt ingericht. De instructie legt door middel van interne aanwijzingen een uniforme werkwijze vast. De uniforme werkwijze stelt de vraag van de indiener centraal, bevordert een spoedig besluit en zorgt ervoor dat uitvoerders van Wob-verzoeken efficiënt worden ingezet en voorspelbaar handelen. Dit altijd tegen de achtergrond van het grote maatschappelijke belang van openbaarheid van overheidsinformatie.

In de instructie wordt een nadere uitleg gegeven hoe met een Wob-verzoek om te gaan, worden de weigeringsgronden van de Wob beschreven en staat een instructie hoe digitaal te lakken bij Wob-verzoeken.

#### 4.2 **Handleiding Rubricering**

Deze handleiding<sup>8</sup> is een beknopte uitleg van het Voorschrift Informatiebeveiliging Rijksdienst – Bijzondere Informatie (VIRBI<sup>9</sup> 2013) en is opgesteld voor alle medewerkers van de Rijksoverheid om te verhelderen wanneer en hoe bijzondere informatie te rubriceren en hoe om te gaan met deze informatie.

Rubriceren is het proces waarbij de opsteller van een document de mogelijke schade voor het departement, de Staat of haar bondgenoten, of de nationale veiligheid inschat in geval dat de informatie uitlekt, ongeautoriseerd wordt gewijzigd of niet meer beschikbaar is. Afhankelijk van deze mogelijke schade wordt aan het document een rubricering toegekend die overeenkomt met een geschikte set van beveiligingsmaatregelen. Iedereen die het document onder ogen krijgt dient op basis van de aangebrachte rubricering te weten welke beveiligingsmaatregelen moeten worden nageleefd.

De Handleiding Rubricering kent vier verschillende niveaus met elk een set van bijpassende beveiligingsmaatregelen, te weten:

- Departmentaal VERTROUWELIJK (Dep. V.);
- Staatsgeheim CONFIDENTIEEL (Stg. C.);
- Staatsgeheim GEHEIM (Stg. G.) en
- Staatsgeheim ZEER GEHEIM (Stg. ZG.).

<sup>7</sup> Bijlage 5: Instructie Wob

<sup>8</sup> Bijlage 6: Handleiding Rubricering

<sup>9</sup> Bijlage 7: Voorschrift Informatiebeveiliging Rijksdienst Bijzondere Informatie 2013

De opsteller van de informatie doet een voorstel tot rubricering, waarbij de centrale vraag is welke schade wordt geleden indien de informatie in onbevoegde handen komt. In de 'handleiding rubricering' is hiervoor een tabel opgenomen. Deze zogenaamde impacttabel geeft de soort schade aan die geleden kan worden en de daaraan verbonden gevolgen. Ook het begrip 'derubriceren' wordt genoemd in de handleiding. Omdat de beveiliging van gerubriceerde informatie belastend is voor de bedrijfsvoering dient deze te worden herzien of beëindigd zodra de noodzaak van de beveiliging wijzigt of eindigt. Dit kan bijvoorbeeld na een bepaalde periode of gebeurtenis zijn (bijvoorbeeld als de politie-inval heeft plaatsgevonden hoeven datum, tijdstip en adres niet meer geheim gehouden te worden), of bij overbrenging naar een archiefbewaarplaats.

De vaststelling van de rubricering wordt gedaan door de vaststeller van het document. Vaak is dat diegene die ook de eindparaaf zet. De rubricering wordt onderstreept en op elke pagina (rechtsboven en rechtsonder) aangebracht.

Verder geeft de 'handleiding rubricering' aan welke internationale afspraken (EU en NAVO) zijn gemaakt over het omgaan met gerubriceerde informatie en de verschillende niveaus van rubricering. Ook beschrijft de handleiding hoe men moet omgaan met het kopiëren, fysiek vervoeren, e-mailen en faxen van gerubriceerde informatie. Elk niveau van rubricering kent een eigen regime hierin. Verder wordt de voorgeschreven manier van opslaan van gerubriceerde informatie toegelicht.

#### 4.3

##### **Formeel en materieel staatsgeheim**

Er sprake is van formeel en materieel staatsgeheim. Zoals het Gerechtshof Den Haag (ECLI:NL:HR:2016:168)<sup>10</sup> stelt is de formele rubricering – dus het aanbrengen van een rubricering op een document of informatie – niet doorslaggevend om vast te stellen of een document of informatie staatsgeheim is. Samengevat: het gaat er niet om of de rubricering zichtbaar is aangebracht (formeel staatsgeheim), maar de inhoud van de informatie is bepalend of iets staatsgeheim is (materieel staatsgeheim). In het geval van materieel staatsgeheim bestaat de plicht om een document zichtbaar te rubriceren. Het onderscheid tussen formeel en materieel staatsgeheim is in de jurisprudentie ontstaan, doordat in de praktijk (ten onrechte) niet altijd sprake is van zichtbaar rubriceren.

Van een formeel begrip van staatsgeheim is sprake indien de rubricering doorslaggevend is voor de vraag of er sprake is van een staatsgeheim; van een materieel begrip van staatsgeheim is sprake indien niet de rubricering maar de inhoud van het document doorslaggevend is, aldus Prof. dr. Bob de Graaff, als hoogleraar Intelligence en securitystudies werkzaam bij de afdeling Geschiedenis van Internationale betrekkingen aan de Universiteit Utrecht, tijdens een gesprek aan.

Over- en onderrubriceren kan gebeuren als de bewerker niet voldoende kennis heeft. Het kan echter ook andere oorzaken hebben. Tijdens het genoemde gesprek met prof. dr. Bob de Graaff sprak hij tevens over andere redenen van over- en onderrubriceren van informatie door ambtenaren. Bewust onderrubriceren om de behandeling van de gerubriceerde informatie te vergemakkelijken, overrubriceren om – simpelweg – interessant te lijken of te doen. Door de commissie zijn geen aanwijzingen gevonden dat sprake is geweest van het bewust over- of onderrubriceren van informatie door medewerkers.

<sup>10</sup> <https://uitspraken.rechtspraak.nl/inziendocument?id=ECLI:NL:HR:2016:168>

## 5 Het onderzoek

### 5.1 Inleiding

Zoals eerder benoemd in hoofdstuk 3 van dit rapport, is door de commissieleden een aantal onderzoeksactiviteiten ontplooid, te weten:

- Opnemen van verklaringen van bij de uitvoering van de Wob-verzoeken betrokken medewerkers van BZ;
- Opnemen van verklaringen van andere medewerkers en leidinggevendenden die meer duidelijkheid kunnen geven omtrent de feiten en omstandigheden waaronder dit heeft kunnen plaatsvinden;
- Gesprekken met deskundigen;
- Literatuuronderzoek naar procedures, richtlijnen en werkwijze van afhandeling van Wob-verzoeken (ook bij andere departementen);
- Administratief onderzoek naar ter beschikking gestelde (e-mail) correspondentie, documenten, richtlijnen, dossiers, nota's en overige administratieve bescheiden.

Op basis van deze onderzoeksactiviteiten zijn de onderzoeksvragen zoals geformuleerd in paragraaf 3.3 van dit rapport, in twee verschillende richtingen ingedeeld. Enerzijds gaat het over de uitvoering – in de meest brede betekenis van het woord – van Wob-verzoeken; anderzijds gaat het over het niet-weglakken van vertrouwelijke en Stg. informatie in een Wob-publicatie en daaraan gekoppeld de werkwijze hoe men bij BZ omgaat met vertrouwelijke en gerubriceerde informatie.

Om de leesbaarheid van dit rapport te vergroten, is gekozen om de bevindingen van de onderzoekscommissie in twee verschillende paragrafen te beschrijven. Paragraaf 5.3 beschrijft de uitvoering van de acht WOB-verzoeken, de daarmee samenhangende werkzaamheden en de gevolgen hiervan voor de met de uitvoering van de Wob-verzoeken betrokken medewerkers. Paragraaf 5.4 beschrijft de behandeling van gerubriceerde informatie, het niet weglakken van specifieke passages met Stg. Informatie en, daaraan gekoppeld de feitelijke behandeling van Stg. documenten en/of informatie door de medewerkers van BZ.

#### *Voorlichting betrokken medewerkers*

Voorafgaand aan de daadwerkelijke aanvang van de onderzoeksactiviteiten door de onderzoekscommissie is op 6 december 2018 een bijeenkomst georganiseerd waarbij alle bij de uitvoering van de acht Wob-verzoeken betrokken medewerkers waren uitgenodigd. Gedurende die bijeenkomst is door de BVA/hoofd VCI en de voorzitter van de onderzoekscommissie uitleg gegeven over de reden van het instellen van een onderzoek in opdracht van de SG en de doelstellingen van het uit te voeren onderzoek.

### 5.2 Interviews medewerkers BZ

Aan de geïnterviewde medewerkers is voorafgaand aan het interview aangegeven dat zij niet met naam en toenaam in het rapport zullen worden genoemd en dat de commissie geen uitspraken zal optekenen die herleidbaar zijn naar individuen. In totaal zijn 20 interviews gehouden met 17 medewerkers. Een aantal medewerkers is meer dan één keer geïnterviewd; of omdat het interview bij een eerste gesprek nog

niet gereed was, of omdat op een later moment verduidelijkingsvragen zijn gesteld. Alle medewerkers hadden de rol van 'getuige' tijdens het interview.

Om personen aan te duiden wordt in het rapport de term 'hij' waar ook 'zij' zou kunnen gelden, gehanteerd. Dit is gedaan om niet alleen uit het oogpunt van leesbaarheid maar ook omdat daarmee de sekse van individuen wordt verhuld waardoor zij minder herleidbaar zijn.

Nagenoeg alle interviews zijn afgenomen door twee leden van de onderzoekscommissie. Vanwege de op dat moment beperkte beschikbaarheid van commissieleden is één getuige door één commissielid geïnterviewd. Voorafgaand aan het interview zijn de getuigen gewezen op de verwachting dat zij open, eerlijk en transparant zullen verklaren. Bij de gehouden interviews is gebruik gemaakt van de 'vraag-antwoord' methode. Van elk interview is een gespreksverslag gemaakt waarin de door de interviewers gestelde vragen en de door de getuige gegeven antwoorden te lezen zijn. De antwoorden zijn deels letterlijk, deels samenvattend weergegeven en de gespreksverslagen zijn door alle getuigen gelezen en voor akkoord ondertekend.

Bij de voorbereiding van de interviews is gekozen onderscheid te maken in de getuigen op basis van hun functie, te weten: leidinggevend, behandelaars van de Wob-verzoeken en (externe en interne) deskundigen. Op basis van dit onderscheid zijn vragen voorbereid. Op deze manier zijn aan de getuigen min of meer dezelfde vragen gesteld (semigestructureerd interview). Verder stelt de commissie vast dat niet is gebleken van strafrechtelijk verwijtbaar gedrag van één of meer medewerkers van BZ.

#### 5.2.1 *Gespreksverslagen*

De bij de uitvoering van de Wob-verzoeken medewerkers worden, daar waar zij in het rapport worden geciteerd, aangeduid met een code bestaande uit letters en cijfers (BZ01 t/m BZ17). Een namenlijst van de geïnterviewde medewerkers, die correspondeert met de code, is in bezit bij de Commissie. Er bestaat geen relatie tussen de functie en/of positie van de medewerker en de gebruikte code. De commissie onderstreept dat vanwege het belang dat is gemoeid met toekomstig onderzoek, het noodzakelijk is dat de toegezegde vertrouwelijkheid wordt gerespecteerd en daarom het niet wenselijk is dat gespreksverslagen openbaar worden gemaakt. Aannemelijk is dat als gevolg van openbaarmaking anderen in de toekomst minder bereidwillig zullen zijn om aan dezelfde type onderzoeken mee te werken.<sup>11</sup> De gespreksverslagen zijn daarom niet bij dit rapport gevoegd.

### 5.3 **Uitvoering Wob-verzoeken**

#### 5.3.1 *Algemeen*

Jaarlijks ontvangt BZ tussen de 80 en 120 Wob-verzoeken. Dit aantal zegt niet veel; bij de uitvoering van een Wob-verzoek gaat het vooral over de omvang van het Wob-verzoek. Een inkomend Wob-verzoek wordt bij de Directie Juridische Zaken (DJZ) geregistreerd en door hen wordt een ontvangstbevestiging naar de verzoeker gestuurd. Wob-verzoeken worden door de betreffende beleidsdirectie afgehandeld

<sup>11</sup> Bijlage 8: Uitspraak Raad van State: 201708297/1/A3 ECLI:NL: rvs: 2019:100

waarbij een medewerker van DJZ een begeleidende en adviserende rol heeft. Daarna wordt besloten welke beleidsdirectie het Wob-verzoek in behandeling neemt. Met een leidinggevende van die betreffende beleidsdirectie wordt besproken hoe en door wie het Wob-verzoek in behandeling genomen wordt. De betreffende beleidsdirectie is verantwoordelijk voor een juiste uitvoering van het Wob-verzoek. Zij verzamelen en inventariseren de relevante documenten, die daarna beoordeeld worden op openbaarmaking of niet-openbaarmaking op basis van een Wob-weigeringsgrond. Na een eerste beoordeling en lakhandeling door de beleidsdirectie, controleert een medewerker van DJZ de documenten op de juistheid van de lakhandelingen en een juist gebruik van de Wob-weigeringsgronden. Tevens houdt die medewerker van DJZ zicht op de termijn waarbinnen een Wob-verzoek moet zijn afgehandeld. Het komt voor dat een medewerker van DJZ zelf lakhandelingen uitvoert, maar dat is vooral als correctie of aanvulling tijdens de controle op de eerste lakhandelingen gedaan door de uitvoerders van een Wob-verzoek.

Het besluit op een Wob-verzoek wordt in principe genomen door het afdelingshoofd of de directeur van de betrokken beleidsdirectie. Het Wob-besluit bestaat uit een aanbiedingsbrief van de betrokken beleidsdirectie, een inventarislijst en de (deels) openbaar gemaakte documenten. Het Wob-besluit wordt, samen met de bijbehorende documenten, ter beschikking gesteld aan de verzoeker(s) van het Wob-verzoek. Het Wob-besluit en de daarbij horende documenten worden op de website van de Rijksoverheid gepubliceerd.

### 5.3.2

#### *Wob-verzoeken Nieuwsuur / Trouw*

De acht Wob-verzoeken, op 22 juni 2018 ingediend door journalisten van Nieuwsuur en Trouw, zijn op 27 juni 2018 ontvangen door DJZ. De Wob-verzoeken waren dermate omvangrijk dat al snel duidelijk was dat de afhandeling van de acht Wob-verzoeken binnen de termijnen zoals genoemd in de Wob, vrijwel onmogelijk zou zijn. Daarbij kwam dat vanwege de vakantieperiode minder personeel beschikbaar was om de Wob-verzoeken in behandeling te nemen en af te handelen. Tegelijkertijd gingen de reguliere werkzaamheden door en vanwege het vertrouwelijke karakter van delen van het NLA-programma, was slechts een beperkt aantal medewerkers beschikbaar om uitvoering te geven aan de Wob-verzoeken. Tussen COM en DAM is overleg geweest over het benaderen van de journalisten om hun vragen mogelijk nader te preciseren, echter volgens hen was dit geen optie omdat de verwachting was dat de journalisten daar niet aan zouden willen meewerken. Daarom is door de leiding besloten tot uitbreiding van de capaciteit om de Wob-verzoeken uit te voeren. Op de uitbreiding van de beschikbare capaciteit wordt later in deze paragraaf teruggekomen.

De Wob is duidelijk over de uiterlijke termijn waarbinnen een bestuursorgaan moet reageren op een Wob-verzoek. Zo staat in artikel 6, 2<sup>e</sup> lid van de Wob geschreven:

*‘Onverminderd het derde lid geschiedt de verstrekking van informatie zo spoedig mogelijk, doch uiterlijk binnen vier weken na ontvangst van het verzoek. Indien de omvang of de gecompliceerdheid van de informatie een verlenging rechtvaardigt, kan deze termijn worden verlengd met ten hoogste vier weken. Van de verlenging wordt voor de afloop van de eerste termijn schriftelijk gemotiveerd mededeling gedaan aan de verzoeker’.*

Meerdere getuigen verklaarden dat gezien de omvang van de acht Wob-verzoeken, de termijnen zoals in de Wob gesteld, niet realistisch waren. Daarnaast volgden begin september 2018 kritische publicaties van Nieuwsuur en Trouw over de Nederlandse steun aan de Syrische gematigde gewapende oppositie, waarop veel Kamervragen en



een Kamerdebat volgden. De medewerkers die betrokken waren bij de Wob-verzoeken moesten van de leiding prioriteit geven aan de behandeling van deze Kamervragen en de voorbereiding van het Kamerdebat. De termijnen zijn daardoor ruim overschreden.

Er is tussen de interne deskundigen en de journalisten van Nieuwsuur en Trouw, naarmate het proces vorderde, een steeds formelere en dwingender toon gehanteerd om informatie te krijgen. Hierdoor is door betrokken medewerkers druk ervaren om de Wob-verzoeken snel af te handelen.

De acht Wob-verzoeken hadden betrekking op verschillende Nederlandse hulpprogramma's en activiteiten in en rondom Syrië, waarbij verschillende beleidsdirecties en het Syrië-team in Istanboel betrokken waren. In dit onderzoek ligt de nadruk op het NLA Wob-verzoek. Om een breed beeld te krijgen, is ook met medewerkers gesproken die uitvoering hebben gegeven aan de overige Wob-verzoeken. De coördinatie van de acht Wob-verzoeken werd opgepakt door DAM. Hiertoe is op 5 juli 2018 een bijeenkomst georganiseerd waaraan medewerkers van verschillende beleidsdirecties hebben deelgenomen. Tijdens deze bijeenkomst is een NLA Taakgroep geformeerd.

Bij die eerste bijeenkomst van de taakgroep<sup>12</sup> op 5 juli 2018 waren medewerkers van de beleidsdirecties Directie Noord-Afrika en Midden-Oosten (DAM), Directie Stabiliteit en Humanitaire hulp (DSH), Directie Veiligheids Beleid (DVB) en medewerkers van het Syrië-team in Istanboel (middels een videoverbinding), Directie Juridische Zaken (DJZ) en Directie Communicatie (COM) aanwezig. Tijdens de bijeenkomst is uitleg gegeven over de werkzaamheden die samengaan met de uitvoering van Wob-verzoeken en is besloten om te beginnen met de inventarisatie van alle relevante documenten.

De navolgende verdeling van de Wob-verzoeken is gemaakt:

- Wob AJACS: DSH en DAM i.s.m. Syrië-team
- Wob Ambtsberichten Syrië: Cluster Ambtsberichten en Terugkeer (CAT)
- Wob Factfinding missie: DVB i.s.m. DAM en DSH
- Wob Alle gematigde strijdgroepen: DAM i.s.m. Syrië-team
- Wob Jaish al Fatah: DAM i.s.m. Syrië-team
- Wob SRTF: DSH en Syrië-team
- Wob NLA: DAM i.s.m. DVB, DSH en Syrië-team

Op 10 september 2018 werd in een uitzending van Nieuwsuur uitvoerig stil gestaan bij de Nederlandse NLA-steun aan Syrische groeperingen. Vervolgens speelde de voorbereiding van het Kamerdebat over de NLA aan Syrische gematigde gewapende oppositie waar voorafgaand aan dit Kamerdebat, 382 Kamervragen waren gesteld. Dit legde een groot beslag op de medewerkers belast met het Syrië-dossier. In de Wob-verzoeken werd om informatie gevraagd aan de hand van tientallen specifieke vragen. In het kader van de behandeling van de Wob-verzoeken zijn vele documenten geïnventariseerd en inhoudelijk beoordeeld. De behandeling van de verzoeken was belegd bij veelal dezelfde medewerkers die werken aan het Syrië-dossier. Door (plv)DGPZ werd besloten dat prioriteit moest worden gegeven aan de behandeling van de Kamervragen. Nadat bleek dat de journalisten steeds meer begonnen aan te dringen en vanwege de wettelijke termijnen zoals genoemd in de Wob, heeft (plv)DGPZ in overleg met (plv)DAM, medio september 2018 besloten tot uitbreiding

<sup>12</sup> Bijlage 10: bijeenkomst taakgroep verdeling Wob-verzoeken

van de capaciteit bij de uitvoering van de Wob-verzoeken. De uitvoering van de Wob-verzoeken is in twee batches verdeeld. Een aantal medewerkers is verder gegaan met de uitvoering van de Wob-verzoeken en een aantal medewerkers is gaan werken aan de behandeling van de Kamervragen en de voorbereiding van een Kamerdebat.

#### *Ervaring behandeling Wob-verzoeken*

Voor alle geïnterviewde medewerkers belast met de uitvoering (beoordelen en lakken) van de Wob-verzoeken, was het de eerste keer dat men met de Wob in aanraking kwam. Met name bij aanvang van de behandeling van de Wob-verzoeken is dan ook frequent overleg geweest om af te stemmen. Door DJZ en een medewerker van de NLA-taakgroep is – gevraagd en ongevraagd – voorlichting aan medewerkers gegeven over de uitvoering van een Wob-verzoek en het gebruik van de Wob-weigeringsgronden. Deze voorlichting is per e-mail gedaan, maar ook tijdens overleggen en in persoon. Alle getuigen belast met de uitvoering (beoordelen en lakken) van de Wob-verzoeken, spraken tijdens hun interview over het gebrek aan ervaring in behandeling van Wob-verzoeken. Het was vooral *learning by doing*, zo verklaarde BZ08. Ook is, mogelijk door onervarenheid met de afhandeling van Wob-verzoeken, de hoeveelheid tijd die de uitvoering van het Wob-verzoek in beslag nam, onderschat. BZ08 verklaarde ook dat vooral bij aanvang van de Wob-werkzaamheden het erg zoeken was naar de juiste manier van beoordelen en lakken. De gedachten liepen uiteen van 'zoveel mogelijk weigeren' tot 'zoveel mogelijk openbaar maken'. Uiteindelijk is door de leiding en de taakgroep het belang van een zo groot mogelijke transparantie en het zoveel als mogelijk openbaar maken benadrukt.

#### 5.3.3

##### *Inventariseren, beoordelen en lakken van het NLA-dossier*

Twee leden van de NLA-taakgroep zijn begonnen met het maken van een inventarislijst waarin de te beoordelen documenten stonden vermeld. Op [247Plaza](#) (SharePoint) is hiertoe een beperkt toegankelijke samenwerkruimte (SWR) aangemaakt waarop alle relevante documenten zijn verzameld. Aan alle betrokkenen bij het NLA Wob-verzoek is verzocht om documenten en e-mailberichten die informatie over NLA bevatte, te verzamelen en deze op de SWR te plaatsen. Van deze documenten is een inventarislijst gemaakt. Door de grote hoeveelheid documenten en e-mailberichten en het feit dat medewerkers steeds nieuwe documenten op de SWR plaatsten, duurde het geruime tijd voordat de inventarislijst gereed was. Nadat alle relevante documenten waren geïnventariseerd, zijn leden van de taakgroep begonnen met het lezen en beoordelen van de documenten.

De verdeling van de te beoordelen documenten onder de medewerkers is gedaan op basis van de inventarislijst. Door één van de leden van de taakgroep is bijgehouden wie welke documenten van de inventarislijst ging beoordelen. De inventarislijst is gemaakt in Excel en doordat men niet tegelijk in dit bestand kon werken, hield iedereen een eigen Excellijst bij en kopieerde deze, na het beoordelen en het weglakken van passages, terug in de originele inventarislijst die door één van de projectleden werd bijgehouden. Door de hoeveelheid documenten en het vele 'knippen en plakken' in de inventarislijst, werd het overzicht op de beoordeelde en niet beoordeelde documenten hierdoor niet makkelijker, zo verklaarde BZ12.

De getuigen die daadwerkelijk documenten hebben beoordeeld en gelakt, verklaren allemaal over de wijze van beoordelen en lakken. Documenten werden niet geprint maar digitaal vanaf het scherm gelezen. De documenten werden integraal gelezen en

er werden zoektermen gebruikt. Door DJZ en een medewerker van de taakgroep is per mail instructie gegeven over de beoordeling van de documenten. Meerdere getuigen verklaarden dat de namen van de groeperingen, geografische verwijzingen die konden leiden naar groeperingen, namen van uitvoerders, specifieke kenmerken van goederen die traceerbaar konden zijn naar een groepering, namen van individuele BZ-medewerkers, namen van partners, namen van andere landen en zaken die als persoonlijke beleidsopvatting konden worden gezien en persoonsgegevens, weggelakt moesten worden. Een aantal getuigen vond de afweging om iets wel of niet te lakken soms lastig. Getuigen verklaarden hierover in voorkomende gevallen hierover hebben overlegd met eveneens bij de uitvoering van de Wob-verzoeken betrokken collega's. Dit overleg vond vaak per mail of telefonisch plaats omdat men vanaf verschillende werkplekken aan het Wob-verzoek werkte.

Voor het lakken is gebruik gemaakt van het softwareprogramma Adobe Acrobat Pro DC. Dit programma is niet standaard geïnstalleerd op de computer van medewerkers en moest gedownload en geïnstalleerd worden. Als in een te beoordelen document informatie zoals hierboven omschreven stond die op basis van een Wob-weigeringsgrond geweigerd kon worden, werd deze passage elektronisch geselecteerd waarna deze roodomrand werd en werd de Wob-weigeringsgrond erbij vermeld. Als men hier gereed mee was, werd het document ter controle op de SWR opgeslagen. Meerdere getuigen verklaarden over fouten in het gebruikte lakprogramma. Het gebeurde volgens hen met enige regelmaat dat de lakhandelingen, zoals die in een beoordeeld document waren aangebracht, bij een latere controle niet meer zichtbaar bleken te zijn.

#### 5.3.4

##### *Omstandigheden waaronder Wob-werkzaamheden plaatsvonden*

Bijna alle getuigen die documenten hebben beoordeeld en passages hebben gelakt, verklaren over het gebrek aan een goede fysieke werkruimte om de Wob-werkzaamheden goed te kunnen uitvoeren. Het was lastig om een ruimte te vinden waar men bij elkaar kon zitten om te werken, aldus BZ03. Meerdere getuigen verklaarden dat zij de Wob-werkzaamheden uitvoerden zittend in 'de slang' (informele open overlegruimtes) werkend vanaf een tablet. Men werkte veelal vanaf op dat moment beschikbare werkplekken die meestal verspreid gelegen waren van de andere Wob-collega's. Hierdoor was het lastig om in persoon te overleggen over al dan niet weglakken van een passage. Soms kon door de aanwezigheid van medewerkers nabij de werkplek die niet bij het NLA-dossier betrokken waren, niet inhoudelijk gesproken worden over het NLA-dossier, aldus BZ09. Men heeft op enig moment gebruik kunnen maken van een crisisruimte van VCI, maar dat was vooral in voorbereiding op het Kamerdebat, zo verklaarde BZ03. Deze ruimte is aangemerkt als een ruimte waarbinnen met staatsgeheime informatie mag worden gewerkt.

Geen van de getuigen was volledig vrijgesteld van hun reguliere werkzaamheden en deden de Wob-werkzaamheden tussen de bedrijven door, 's avonds en (kort voor publicatie) in het weekend. Waarbij het ook is voorgekomen dat men dagen aaneengesloten bezig was met de uitvoering van de Wob-verzoeken. Meerdere getuigen verklaarden dat dit bij een volgend verzoek anders zou moeten.

Grote invloed op beschikbare capaciteit voor de afhandeling van de Wob-verzoeken was, na de publicaties van Nieuwsuur en Trouw, de media aandacht, het grote aantal (382) gestelde Kamervragen aan de minister over de NLA-hulp van Nederland aan Syrische groeperingen. Door (plv)DGPZ, in overleg met (plv)DAM, was besloten prioriteit te geven aan de afhandeling van de Kamervragen en de voorbereiding van

een Kamerdebat. De afhandeling van deze Kamervragen en de voorbereiding van het daaropvolgende Kamerdebat is gedaan door grotendeels dezelfde medewerkers die belast waren met de afhandeling van het NLA Wob-verzoek. Dit had tot gevolg dat er minder capaciteit beschikbaar was voor de uitvoer van de acht Wob-verzoeken, dat hierdoor meer vertraging opliep.

#### 5.3.5 *Controle op de beoordeelde documenten en gelakte passages*

Nadat alle documenten ten behoeve van het NLA Wob-verzoek waren beoordeeld, gelakt en weer op de SWR waren opgeslagen, zijn medewerkers begonnen met het controleren van de documenten en de gedane lakhandelingen. De controle op de beoordeelde documenten van het NLA-dossier is door vijf getuigen gedaan. Alle documenten zijn meerdere keren gecontroleerd. Sommige wel vier of vijf keer, aldus BZ09. Dit omdat bij controle van beoordeelde documenten steeds bleek dat sommige passages toch niet waren weggelakt. Vermoedelijk omdat er overheen was gelezen of vanwege een probleem met de gebruikte software. Na enige tijd zijn de bij het lakken betrokken medewerkers uit zichzelf met het opnieuw controleren van reeds beoordeelde en gelakte documenten, zo verklaarde BZ08. Bij aanvang van de controle van de documenten en lakhandelingen heeft BZ12 bijgehouden door wie welke documenten werden gecontroleerd. BZ12 is daarmee gestopt toen de documenten door meerdere medewerkers steeds opnieuw werden gecontroleerd. Alle documenten zijn meerdere malen gecontroleerd en toen men hier mee klaar was, is van alle documenten één pdf-document gemaakt. Dit pdf-document is ook meer dan één keer gecontroleerd, aldus BZ08. Tot slot is door DJZ een controle op alle documenten en lakhandelingen gedaan. Na al deze controles zijn de documenten elektronisch vastgesteld als definitief gelakt.

Voor publicatie hebben leidinggevendenden steekproefsgewijs een controle uitgevoerd. Zij verklaarden allemaal een goed gevoel te hebben bij de uitvoering van de Wob-verzoeken. Zo verklaarde één van hen grondig te hebben gekeken naar de documenten en tijdens het Wob-proces diepgaand met mensen te hebben gesproken. Er was keurig gecodeerd met de bijbehorende Wob-weigeringsgrond. Hij had geen angst dat er niet goed gelakt was.

#### 5.3.6 *Verdeling Wob-verzoeken*

Vanwege de verschillen in omvang van de acht Wob-verzoeken is besloten om deze in twee batches te verdelen en is men begonnen met de uitvoering van de drie, qua omvang wat kleinere, Wob-verzoeken. Op 18 september 2018 zijn de besluiten op eerste drie Wob-verzoeken (ambtsberichten, Friends of Syria en Jaish al Fatah) gepubliceerd. De reacties op de overige vier Wob-verzoeken (twee zijn samengevoegd) zijn op 8 november 2018 gepubliceerd. Dit betrof de Wob-verzoeken Factfinding, NLA, SRTF, AJACS en gematigde Syrische strijdgroepen. Voorafgaand aan de publicatie van de Wob-verzoeken is de minister geïnformeerd over de aanstaande publicatie.

De eerste batch met de reacties op drie Wob-verzoeken is per e-mail naar de journalisten gestuurd. De tweede batch met de reacties op vier Wob-verzoeken kon vanwege de omvang niet per e-mail gestuurd worden en is digitaal op een gegevensdrager (USB-stick) geplaatst en fysiek door een medewerker van COM overhandigd aan de journalist van Nieuwsuur.

Kort hiervoor zijn de Wob-besluiten met onderliggende documenten ter beschikking gesteld aan de Tweede Kamer en op de website van de Rijksoverheid geplaatst.

#### 5.3.7 *Aantreffen niet-weggelakte informatie*

Op 21 november 2018 liet de journalist van Nieuwsuur aan een medewerker van COM weten dat zij informatie in de gewobte documenten had gelezen waarvan ze dacht dat dit staatsgeheim was en weggelakt had moet worden. Hiervan is de leiding op de hoogte gebracht door COM. Door (plv)DGPZ is besloten om de Wob-besluiten in zijn geheel van de website van de overheid weg te halen en is bij de Autoriteit Bescherming Persoonsgegevens melding gemaakt van een datalek. Door DAM is melding gemaakt bij de BVA van een datalek waardoor compromittering van Stg. informatie heeft plaatsgevonden. Ook is de minister op de hoogte gebracht.

Alle getuigen die daadwerkelijk gelakt hebben verklaren over het aantreffen van niet weggelakte informatie in de Wob-publicatie. De getuigen waren allemaal geschokt en diep teleurgesteld toen zij hoorden dat dergelijke informatie was aangetroffen. Hun grootste angst was uitgekomen, zo verklaarden BZ08 en BZ09. BZ12 had het gevoel gefaald te hebben. BZ06 verklaarde dat het bericht van de journalisten hard binnenkwam bij de betrokken medewerkers. Men had keihard gewerkt en kreeg nu het gevoel dat het allemaal voor niets was geweest, aldus BZ12. BZ06 verklaarde dat hij zijn hand in het vuur durft te steken dat er niet bewust was gelekt. Dat de politieke en ambtelijke leiding, op het moment dat bleek dat Stg. informatie niet was weggelakt, dus nog voor aanvang van dit onderzoek - aangaven uit te gaan van een menselijke fout en op die manier achter de medewerkers is gaan staan, hebben meerdere getuigen als bijzonder waardevol ervaren. Ook de uitleg die voor aanvang van het onderzoek door de BVA/hoofd VCI over de doelstellingen en de opzet van het onderzoek is gegeven werd als erg positief ervaren.

#### 5.3.8 *Huidige situatie Wob-verzoeken*

Zoals in de paragraaf hierboven beschreven, zijn de acht Wob-besluiten onmiddellijk van de website van de Rijksoverheid verwijderd. Door de leidinggevendenden is besloten om alle documenten van het NLA Wob-verzoek in zijn geheel te printen en opnieuw document voor document te beoordelen. Men is in koppels de documenten opnieuw gaan beoordelen, waarbij elkaars werk per koppel werd gecontroleerd. Elk document is regel voor regel gelezen en beoordeeld waarbij opnieuw passages zijn gelakt. Volgens BZ03 is hier dezelfde strategie van lakken als eerder toegepast. Ook werd dezelfde instructie over welke informatie gelakt moest worden gehanteerd. Uit deze nieuwe beoordeling bleek dat in een aantal gevallen informatie niet was weggelakt die wel weggelakt had moeten worden. Ook bleek dat niet consequent namen van uitvoerders waren weggelakt. De niet weggelakte Stg. informatie en de vertrouwelijke informatie werden aangetroffen in overdrachtsdocumenten van de uitvoerders van het NLA-programma. Dit waren gescande documenten waarbij zoektermen die gebruikt werden bij het digitaal zoeken, geen resultaat gaven, zo verklaarden BZ03 en BZ08.

De verwachting is dat het opnieuw beoordeelde NLA Wob-verzoek medio mei 2019 gereed is om gepubliceerd te worden.

#### 5.3.9 *Behandeling Wob-verzoeken bij andere departementen*

Ter vergelijking hoe de afhandeling van Wob-verzoeken bij andere departementen is georganiseerd, is bij het ministerie van Defensie en bij het ministerie van Algemene

Zaken hiernaar geïnformeerd. Hierna volgt een korte samenvatting van de gesprekken die met de betrokken medewerkers zijn gehouden.

#### *Ministerie van Defensie*

Bij het ministerie van Defensie is gesproken met één van de twee Wob-functionarissen. Het hele proces met betrekking tot de ontvangst en registratie van een Wob-verzoek, de afhandeling en de publicatie van een Wob-verzoek, is belegd bij deze twee medewerkers. Per jaar ontvangt het ministerie van Defensie ongeveer 130 Wob-verzoeken. Beide medewerkers zijn juridisch geschoold en vallen formatief onder de directie Communicatie. Daardoor kunnen zij rechtstreeks – in het geval het Wob-verzoek afkomstig is van media – communiceren met een journalist of met een andere verzoeker. Bijvoorbeeld om de vraag of vragen van de verzoeker nader te duiden. Door deze directe vorm van communicatie is er minder kans op onduidelijkheden met betrekking tot de gevraagde informatie.

Bij het ministerie van Defensie worden Wob-verzoeken verdeeld onder twee Wob-functionarissen die het Wob-verzoek zelf uitvoeren. Dus inclusief het beoordelen van documenten en het lakken van informatie. Er is naar behoefte overleg met de eigenaar (medewerker beleidsdirectie) van de informatie. De Wob-functionaris van het ministerie van Defensie is van mening dat hoe meer medewerkers bij het beoordelen en lakken van informatie betrokken zijn, hoe groter de kans op fouten en persoonlijke (onjuiste) interpretaties bij het beoordelen van de documenten. Gerubriceerde informatie is geen weigeringsgrond van de Wob en indien deze openbaar gemaakt wordt, zal de informatie eerst gederubriceerd moeten worden. Verder gaf hij aan dat de werkzaamheden naar aanleiding van een Wob-verzoek vanuit een separate werkruimte plaatsvindt. De functionaris bij Defensie geven aan dat door hun manier van werken de kennis en ervaring in de afhandeling van Wob-verzoeken groot is en kwalitatief goed wordt uitgevoerd. De Wob-functionaris van het ministerie van Defensie gaf verder aan – in de context van de termijnen van de Wob – tussentijds contact met de verzoeker op te nemen om zo aan te geven dat aan het verzoek wordt gewerkt. Bij Defensie tekent niet de beleidsdirectie maar wordt het Wob-besluit door de SG van het ministerie van Defensie ondertekend. Dit geeft de Wob-functionarissen een onafhankelijke positie.

#### *Ministerie van Algemene Zaken*

Bij het ministerie van Algemene Zaken is een jurist werkzaam als Wob-functionaris. Door deze jurist worden alle Wob-verzoeken afgehandeld. Bij dit ministerie wordt geen beleid gemaakt, vandaar een relatief gering aantal Wob-verzoeken (50-60) per jaar. Ook hier worden alle voorkomende werkzaamheden in relatie tot het Wob-verzoek door deze functionaris uitgevoerd, waarbij zo nodig overleg wordt gevoerd met een raadsadviseur. De Wob-functionaris van het ministerie van Algemene Zaken is van mening dat het vaker afhandelen van Wob-verzoeken met de daarbij horende werkzaamheden, de kennis van het proces, de bewustwording hoe met informatie om te gaan en het praktisch aanpakken van een Wob-verzoek vergroot en de Wob-publicatie kwalitatief beter wordt.

Zowel de Wob-functionaris van het ministerie van Defensie als die van het ministerie van Algemene Zaken, geven aan dat bij een dergelijke grote hoeveelheid te beoordelen documenten, het vrijwel onmogelijk is om alle documenten zo te beoordelen dat geen enkele passage, die op basis van een Wob-weigeringsgrond in aanmerking komt om weg te lakken, wordt gemist en ook daadwerkelijk wordt

weggelakt. Zeker bij het lezen vanaf een scherm is dit aan de orde. Beide externen verklaren dat zij zelf na meerdere controles, door diverse personen, steeds opnieuw informatie vonden die weggelakt kon worden op basis van een Wob-weigeringsgrond. Het blijft derhalve een risico dat ook bij een optimaal ingericht systeem blijft bestaan.

#### 5.3.10 *Conclusie uitvoering Wob-onderzoeken*

De onderzoekscommissie concludeert dat het een menselijke fout betreft veroorzaakt door een samenloop van omstandigheden. De grote hoeveelheid te beoordelen documenten in combinatie met het grote aantal uitgevoerde lakhandelingen, de niet optimale faciliteiten zoals software, gebrek aan geschikte werkruimtes en de onervarenheid van de medewerker met Wob-afhandeling. Ook is, mogelijk door onervarenheid met de afhandeling van Wob-verzoeken, de hoeveelheid tijd die de uitvoering van het Wob-verzoek in beslag nam, onderschat. Door de manier van beoordelen van documenten en de vele door verschillende medewerkers uitgevoerde controles is niet vast te stellen welke medewerker de bewuste passages niet heeft weggelakt.

#### *Strafrechtelijke verwijtbaarheid*

Als belangrijke conclusie van het onderzoek wordt vastgesteld dat op geen enkel moment is gebleken – of een verdenking is ontstaan – dat een medewerker of medewerkers, in wat voor rol dan ook bij de uitvoering van de Wob-verzoeken betrokken, bewust staatsgeheime- of vertrouwelijke informatie heeft gelekt door deze opzettelijk niet weg te lakken. Er is niet kunnen blijken van strafrechtelijk verwijtbaar gedrag door een medewerker.

#### *Kennis & Ervaring*

De bij het beoordelen en lakken van documenten betrokken medewerkers, hadden geen ervaring in de uitvoering van Wob-verzoeken. Het was het voor sommige getuigen aanvankelijk niet duidelijk welke strategie er gekozen moest worden bij het lakken; of heel transparant of juist niet. Uiteindelijk is besloten om zo transparant als mogelijk te zijn. Door de grote hoeveelheid te beoordelen documenten en het ontbreken van een sluitende registratie, was het moeilijk om overzicht te houden. Ook het aantal medewerkers dat heeft gewerkt aan de uitvoering van de Wob-verzoeken, heeft geleid tot een grotere foutgevoeligheid bij het beoordelen van documenten.

#### *Capaciteit*

De acht Wob-verzoeken zijn in de vakantieperiode ontvangen en in (deels) dezelfde periode zijn over hetzelfde onderwerp 382 Kamervragen gesteld. Bovendien was een Kamerdebat geagendeerd dat moest worden voorbereid. Het uitgangspunt was om binnen de termijnen zowel aan de Wob-verzoeken als aan de beantwoording van de Kamervragen gevolg te geven. Dit bleek niet haalbaar te zijn. Door leidinggevenden is besloten om voorrang te geven aan de afhandeling van de Kamervragen en de voorbereiding van het Kamerdebat. Hierdoor was de uitvoering van de Wob-verzoeken niet binnen de daarvoor geldende termijnen haalbaar met de beschikbare (en later uitgebreide) capaciteit en zijn de termijnen zoals gesteld in de Wob, ruim overschreden. Door betrokken medewerkers is zowel in- als externe druk ervaren.

De commissie concludeert dat geen van de betrokken medewerkers volledig was vrijgesteld voor uitvoering van de Wob-werkzaamheden. De werkzaamheden werden uitgevoerd naast de reguliere werkzaamheden, waardoor met enige regelmaat 's avonds en in het weekend gewerkt is aan de uitvoering van de Wob-verzoeken. Dit

was, naast de voorbereiding van het Kamerdebat en de afhandeling van vele Kamervragen, een zware belasting voor betrokken medewerkers.

#### *Huisvesting*

Doordat medewerkers vanaf verschillende op dat moment beschikbare werkplekken werkzaam waren, was onderling overleg, bijvoorbeeld over het wel of niet weg lakken van informatie, soms lastig. Zeker in het geval waar het overleg betrekking had op Stg. informatie en er werd gewerkt vanuit een gemeenschappelijke werkruimte. Medewerkers die betrokken waren bij de uitvoering van de Wob-verzoeken merken op dat het op deze manier werken nadelig was voor een goede afstemming van de werkzaamheden. Open werkruimtes, waar ook niet gescreende medewerkers werkzaam zijn, zijn niet geschikt om te werken met gerubriceerde informatie.

#### *IT / gebruikte software*

Alle te beoordelen documenten zijn op een SWR geplaatst. Op de SWR stonden ook de inventarislijsten van de verzamelde documenten. Het bleek niet mogelijk om met meerdere personen tegelijk in een inventarislijst te werken, waardoor medewerkers zelf een kopie maakten van een (deel) van een inventarislijst en later terug kopieerden in de originele inventarislijst. Hierdoor was het lastig te zijn om goed overzicht te houden op de beoordeelde en nog niet beoordeelde documenten.

Bij het lakken van passages in documenten is gebruik gemaakt van het softwareprogramma Adobe Acrobat Pro DC. Geen van de uitvoerende medewerkers had ervaring in het werken met dit programma en daarom niet voldoende kennis van de mogelijkheden van het programma. Na het beoordelen van documenten en het pré-lakken van passages, werden documenten geüpload naar de SWR. Bij een latere controle van die documenten, bleek dat een deel van de pré-gelakte passages niet was opgeslagen. Het is de commissie niet duidelijk is geworden of dit te wijten was aan een menselijke fout, onjuist gebruik van de software of het gevolg was van het gebruik maken van een SWR.

De commissie concludeert dat alle te beoordelen documenten integraal digitaal zijn gelezen en meermalen door verschillende medewerkers is gecontroleerd op de inhoud van het document en op een juist gebruik van de weigeringsgronden van de Wob. Nagenoeg bij elke controle van documenten werden passages aangetroffen die, op basis van een weigeringsgrond van de Wob, weggelakt konden worden, maar waarbij dit niet was gedaan. In de overdrachtsformulieren van de uitvoerders bleken na publicatie toch nog namen van door Nederland ondersteunde groeperingen en namen van uitvoerders aanwezig te zijn. Deze formulieren waren gescand en bij het digitaal doorzoeken van de documenten door middel van het gebruik van zoektermen, gaf dit geen resultaten. Op basis hiervan concludeert de commissie dat bij digitaal lezen de kans op het missen van passages die weggelakt kunnen worden, wordt vergroot.

#### **5.4 Behandeling gerubriceerde documenten en/of informatie**

Tijdens de interviews met de getuigen is de rubricering van documenten en informatie en de kennis en ervaring in het omgaan hiermee, onderwerp van gesprek geweest. Immers, na het publiceren van het Wob-besluit inclusief de openbaar gemaakte documenten, op 8 november 2018, bleek dat – na bericht van de journalist van Nieuwsuur op 21 november 2018 – sommige passages niet weggelakt waren. Passages waarvan de journalist dacht dat deze passages staatsgeheim waren. Volgens de journalist zou het gaan om namen van groeperingen en namen van uitvoerders.



Uitvoerders zijn bedrijven die namens Nederland de hulpgoederen aan de rebellen overhandigden. De namen van deze uitvoerders zijn overigens niet gerubriceerd als Stg. Wel als BZ-vertrouwelijk. Door ambtenaren van BZ was in de beginperiode van het NLA-programma met de uitvoerders afgesproken vertrouwelijk met hun namen om te gaan.

#### 5.4.1 *Rubricering NLA-programma*

Welk deel of delen van het NLA-programma was nu staatsgeheim? Bij de aanvang van het NLA-hulpprogramma in Syrië was afgesproken om de namen van groeperingen en informatie over hun locaties tot staatsgeheim (Stg. geheim) te verklaren.

De overwegingen die door diverse getuigen naar voren zijn gebracht, zijn samengevat:

- dat mensenlevens in gevaar kunnen komen;
- dat informatie afkomstig is van inlichtingendiensten;
- dat er afspraken zijn gemaakt met bondgenoten over de vertrouwelijkheid.

De Commissie heeft geen document aangetroffen waarin is vastgelegd welke informatie uit het NLA-programma gerubriceerd is. BZ06 verklaarde dat er geen apart document bestaat waaruit dit blijkt. Andere getuigen gaven aan dit niet te weten.

Plv DGPZ en BZ16 verklaren dat één van de eerste documenten over het NLA-programma waarin de groeperingen worden genoemd op roodomrand papier geprint was. Hieruit volgde vanzelfsprekend dat verdere communicatie hierover ook op roodomrand papier was.

BZ17 verklaarde over de redenen van rubricering van bepaalde informatie bij aanvang van het NLA-programma, namelijk: informatie afkomstig van de diensten, gevaar voor mensenlevens voor leden van door Nederland ondersteunde groeperingen en tot slot vanwege de samenwerking met bondgenoten, die zelf ook hun informatie hadden gerubriceerd. Volgens BZ05, BZ15 en BZ16 is deze informatie uit het NLA-dossier om genoemde redenen nog steeds gerubriceerd.

Door DJZ is op 10 augustus 2018 een mail van DJZ<sup>13</sup> verzonden aan alle bij de Wob-verzoeken betrokken medewerkers. In de mail wordt uitleg gegeven dat rubricering een invulling kan zijn van een weigeringsgrond van de Wob, m.a.w. een argument op basis waarvan een document op bepaalde informatie niet openbaar wordt gemaakt. Zo staat in deze mail: *“Een rubricering is op zichzelf geen weigeringsgrond zoals genoemd in de Wob. In de toelichting van het VIRBI 2013 staat over de relatie rubricering – Wob, dat bij een verzoek in het kader van de Wob, op grond van artikel 5, de rubricering opnieuw wordt beoordeeld. Het document of de informatie zal moeten worden gederubriceerd indien het op basis van het Wob-verzoek openbaar wordt gemaakt. Informatie die op basis van een Wob-verzoek wordt vrijgegeven, kan niet meer gerubriceerd zijn. Indien delen niet worden gederubriceerd, moeten deze onleesbaar worden gemaakt, dan wel verwijderd uit het vrij te geven document”*.

<sup>13</sup> Bijlage 9: e-mail informatie m.b.t. Stg. en de Wob

#### 5.4.2 *Kennis en werkwijze gerubriceerde informatie*

Uit interviews met de verschillende getuigen bleek dat het kennisniveau met betrekking tot (het werken met) gerubriceerd informatie nogal verschilde. Vijf van de negen getuigen die daadwerkelijk gelakt hebben, verklaarden niet bekend te zijn met de “Handleiding Rubricering” en nooit scholing of voorlichting te hebben gehad over de wijze van werken met gerubriceerde informatie. BZ03 verklaarde – nadat was gebleken dat Stg. informatie niet was weggelakt – dat hij zich is gaan verdiepen in de genoemde Handleiding Rubricering. BZ12 verklaarde niet bekend te zijn met de terminologie die wordt gebruikt in relatie tot het omgaan met gerubriceerde informatie. De leidinggevenden verklaren goed op de hoogte te zijn van de regelgeving met betrekking tot gerubriceerde informatie.

Aan de getuigen is gevraagd naar hun kennis hoe met staatsgeheime (Stg.) informatie omgegaan dient te worden en hoe zij Stg. informatie kunnen herkennen. Alle getuigen noemen hierbij ‘rode berichten’ waar het gaat om staatsgeheime informatie. Aangegeven werd dat Stg. informatie op roodomrand papier wordt geprint en op die manier duidelijk herkenbaar is als staatsgeheim. Sommige getuigen verklaren over de verschillende niveaus van rubricering die zichtbaar op een rood bericht is aangebracht. Echter, wat deze verschillende niveaus voor gevolg hebben over hoe met gerubriceerde informatie om moet worden gegaan, weten getuigen niet precies. De getuigen omschrijven daarbij staatsgeheim vooral vanuit de formele kant en niet vanuit de materiele kant. Zie hiervoor paragraaf 4.3.

Over rode berichten verklaren de getuigen die – vanuit hun functie in aanraking komen met gerubriceerde informatie – dat deze informatie in een kluis moet worden opgeslagen. Hierover bestond geen onduidelijkheid. Hoewel het kennisniveau niet bij iedere getuige even groot is, verklaren meerdere getuigen over de werkwijze bij het omgaan met genoemde rode berichten. Zo verklaarden meerdere getuigen dat bij transport van deze berichten gebruik moet worden gemaakt van een ‘sealbag’, men dergelijke berichten niet via de ‘normale’ e-mail mag versturen en dat je de informatie niet onbeheerd op je bureau mag laten liggen. BZ17 verklaarde dat het versturen per e-mail van deze middelen alleen met goedgekeurde cryptomiddelen is toegestaan. Ook telefoongesprekken waarbij wordt gesproken over staatsgeheimen, moet per goedgekeurd cryptomiddel gaan, aldus BZ17.

Waar meer onduidelijkheid over bestond, waren de documenten die niet als zodanig herkenbaar gerubriceerd waren, maar waar wel staatsgeheime informatie in aanwezig was. Bijvoorbeeld de rapportages van uitvoerders waarin namen van groeperingen voorkwamen. Zo verklaren BZ05 en BZ07 niet te weten wat de status van een heel document is op het moment dat slechts een klein deel (naam van een groepering) van dat specifieke document staatsgeheim is.

#### 5.4.3 *Omstandigheden werken met gerubriceerde informatie*

Door alle getuigen die daadwerkelijk documenten hebben beoordeeld en passages hebben gelakt, wordt gesproken over de omstandigheden – lees werkruimtes – van waaruit is gewerkt met gerubriceerde informatie.

Net als in paragraaf 5.3.4, waarin wordt gesproken over de omstandigheden waaronder de Wob-werkzaamheden plaatsvonden, waren ook in dit geval de feitelijke werkomstandigheden van invloed op het werken met gerubriceerde informatie.

Door de open werkruimtes is het lastig om kennis te nemen van gerubriceerde informatie en onderling te overleggen waarbij inhoudelijk wordt gesproken over de uitvoering van de Wob-onderzoeken. Zo verklaarde BZ03 dat het lastig was om te sparren met collega's en waarbij andere, niet gescreende medewerkers konden meeluisteren. Later, toen bij de afhandeling van Kamervragen en de voorbereiding van een Kamerdebat, gebruik werd gemaakt van de beveiligde VCI-crisisruimte, was dit geen probleem.

Om alle verzamelde documenten te kunnen beoordelen, is een SWR aangemaakt. Omdat men wist dat onderdelen van het NLA-dossier staatsgeheim zijn, was deze SWR niet benaderbaar voor iedere medewerker, alleen diegenen belast met de uitvoering van de Wob-verzoeken. Een SWR mag niet gebruikt worden voor het werken met Stg. informatie.

#### 5.4.4

##### *Aantreffen gerubriceerde informatie in documenten*

Na de publicatie van de Wob-verzoeken en de berichtgeving van de journalist van Nieuwsuur op 21 november 2018 inzake het niet weglakken van mogelijk staatsgeheime informatie, bleek dat deze informatie werd aangetroffen in overdrachtsformulieren van de uitvoerders; overdrachtsformulieren tussen de uitvoerders en de groeperingen die de hulp ontvingen. Zoals eerder in dit rapport genoemd (paragraaf 5.3.8) waren deze formulieren ingescand en gaven zij geen resultaat bij het digitaal gebruik van zoektermen.

Geen van de getuigen heeft in de beoordeelde documenten als zodanig herkenbare gerubriceerde documenten (formeel staatsgeheim) gezien. Wel heeft men rapporten van uitvoerders en/of andere documenten gezien waarin namen van groeperingen stonden (materieel staatsgeheim). Zo verklaren BZ09 en BZ13 documenten gezien te hebben waarin de namen van groeperingen voorkwamen, maar dat die documenten niet herkenbaar waren gerubriceerd. Namen waarvan eerder, bij aanvang van het NLA-programma duidelijk was dat deze staatsgeheim waren.

Over het gebruik van namen van groeperingen in documenten van de uitvoerders, hebben meerdere getuigen verklaard dat met de uitvoerders hierover afspraken waren gemaakt. Hoewel een aantal getuigen aangaf dat gebruik werd gemaakt van een codering, blijkt er feitelijk sprake te zijn van het gebruik van een afkorting.

Desondanks is in een aantal van de overdrachtsformulieren de volledige naam van een groepering genoemd, zo verklaarde BZ03. BZ17 verklaarde hierover dat het inderdaad voorkwam dat namen van groeperingen niet 'op rood' werden ontvangen. Onderling tussen medewerkers werd ook wel gebruik gemaakt van verbloemd taalgebruik als over het NLA-programma werd gesproken. Doordat het aantal medewerkers betrokken bij het NLA-dossier gering was, was snel duidelijk over welke groepering werd gesproken. Op basis van verklaringen van diverse getuigen stelt de commissie vast dat het voorkwam dat documenten waarin de namen van groeperingen zichtbaar of herleidbaar waren per e-mail werden ontvangen. Deze werden intern per e-mail doorgestuurd. Het kwam daarbij voor dat documenten afkomstig van de uitvoerders werden teruggestuurd met het verzoek gebruik te maken van eerder afgesproken afkortingen. Gezien de documenten die de commissie heeft aangetroffen is het voor de commissie niet aannemelijk dat dit een vaste werkwijze was.

De namen van de uitvoerders zelf waren volgens getuigen geen staatsgeheim. Met de uitvoerders waren afspraken gemaakt om hier vertrouwelijk mee om te gaan en hun namen niet actief naar buiten te brengen. De reden hiervoor was dat hun medewerkers in het veld hierdoor mogelijk gevaar zouden kunnen lopen. De getuigen BZ08, BZ13 en BZ16 verklaren hierover.

Naast de overdrachtsformulieren zijn door de uitvoerders ook rapporten gemaakt waarin de namen van groeperingen voorkwamen. Deze rapporten waren volgens getuigen niet gerubriceerd, terwijl zij dus wel staatsgeheime informatie bevatte. Zoals eerder benoemd in paragraaf 4.3, is niet de aangebrachte rubricering bepalend of iets staatsgeheim is (formeel staatsgeheim), maar de inhoud van de informatie (materieel staatsgeheim).

Vijf getuigen die daadwerkelijk gelakt hebben, verklaren dat op de afgeschermdde SWR informatie stond die feitelijk staatsgeheim was. Hoewel men zich ervan bewust was dat op een SWR geen staatsgeheimen mogen staan, heeft men dit vooral uit praktische overwegingen gedaan ten behoeve van de afhandeling van de Wob.

In paragraaf 5.3.8 wordt gesproken over de maatregelen die genomen zijn na het bekend worden van de aanwezigheid van staatsgeheime informatie in de Wob-publicatie over de NLA. Het Wob-besluit is in november offline gehaald en is opnieuw beoordeeld. Alle documenten zijn geprint en zijn opnieuw beoordeeld op de weigeringsgronden van de Wob. Bij deze nieuwe beoordeling is gebleken dat er nog informatie in de documenten aanwezig was, die op grond van de Wob geweigerd kon worden en derhalve is weggelakt in de herziene Wob-documenten. BZ03 verklaarde hierover dat bij dit opnieuw beoordelen van documenten en weglakken van informatie, dezelfde strategie is gebruikt als eerder.

De commissie heeft geen aanwijzingen dat er bewust is over- of ondergerubriceerd. Het is niet de intentie geweest om documenten niet van een rubricering te voorzien omwille van het gemak, aldus BZ03.

Er zijn gedurende de duur van de NLA-hulpprogramma's en later – tijdens de afhandeling van het NLA Wob-verzoek – geen signalen richting de leiding geweest over onzorgvuldig of onjuist omgaan met gerubriceerde informatie.

Door de roulatie van medewerkers betrokken bij het NLA-dossier, lijkt het vooral een voortzetting van een gebruikelijke manier van werken te zijn geweest. Er is weliswaar op enig moment een overdrachtsdocument gemaakt bij vertrek van een medewerker naar een nieuwe functie, daarin wordt echter niet gesproken over de manier van werken ten aanzien van de in het NLA-dossier aanwezige gerubriceerde informatie, zowel formeel als materieel.

#### 5.4.5

##### *Aard en omvang schade gevolgen aantreffen gerubriceerde informatie*

De basis van het onderzoek wordt gevormd door de artikelen 8 en 9 van het Voorschrift Informatiebeveiliging Rijksdienst – Bijzondere Informatie 2013 (VIRBI 2013)<sup>14</sup>. Waar in artikel 8 voornamelijk wordt gesproken over de compromittering van de bijzondere informatie en de daaruit volgende maatregelen die de Beveiligingsambtenaar (BVA) moet nemen, wordt in artikel 9 gesproken over de instelling en taak van een Commissie van Onderzoek door SG. In het 2<sup>e</sup> lid van artikel

<sup>14</sup> Bijlage 7: Voorschrift Informatiebeveiliging Rijksdienst – Bijzonder Informatie 2013

9 staat dat de commissie onder meer onderzoek doet naar de aard en omvang van de schade aan de belangen van de Staat of zijn bondgenoten. In de instellingsbeschikking<sup>15</sup> van de Commissie van Onderzoek geeft de SG hier dan ook opdracht toe.

Een aantal getuigen is gevraagd naar de (mogelijke) schade aan de Staat of bondgenoten als gevolg van het niet weglakken van Stg. informatie in de Wob-publicatie over de NLA. DGPZ verklaarde niet te kunnen zeggen of er daadwerkelijk schade aan de Staat of bondgenoten heeft plaatsgevonden, maar acht de kans dat het is gebeurd niet onmogelijk. Verder verklaren BZ10 en BZ16 dat het mogelijk schadelijk voor Nederland zou kunnen zijn als bekend wordt welke groeperingen er door Nederland zijn ondersteund.

Het is voor de commissie duidelijk dat openbaar maken van informatie waarvan is afgesproken dat deze geheim is, van invloed is op de ervaren betrouwbaarheid van het ministerie door bondgenoten en inlichtingendiensten. Effect hiervan is door de commissie niet vast te stellen. Hoewel er nu geen signalen zijn ontvangen, kan dit van invloed zijn op het imago als betrouwbare partner, zeker indien het vaker voorkomt.

Het is voor de commissie aannemelijk, gezien het conflict in Syrië, dat openbaarmaking van de namen van groeperingen voor de leden van deze groeperingen schadelijk kan zijn. Of dit risico zich daadwerkelijk heeft gemanifesteerd is niet vastgesteld. Het is niet uit te sluiten dat de informatie kan leiden tot gevaar voor personen die lid zijn geweest van een groepering. Zelfs over 10 jaar is er een potentieel risico als bekend wordt wie destijds lid was van een groepering, aldus BZ10.

#### 5.4.6 *Conclusie behandeling gerubriceerde informatie*

De commissie concludeert dat tijdens de uitvoering van het NLA-programma documenten zijn ontvangen die niet herkenbaar gerubriceerd waren (formeel staatsgeheim), maar die wel staatsgeheime informatie bevatte (materieel staatsgeheim). Op het moment dat deze staatsgeheime informatie werd ontvangen is niet consequent op adequate wijze gehandeld.

De commissie concludeert verder dat bij een aantal medewerkers de theoretische kennis (richtlijnen, protocollen en procedures) over hoe om te gaan met gerubriceerde informatie onvoldoende is. Ook kennis over hoe om te gaan met informatie die niet als gerubriceerde informatie herkenbaar (materieel staatsgeheim) is, ontbreekt bij de meeste getuigen. Medewerkers zijn niet of niet goed bekend met het VIRBI 2013 of de Handleiding Rubricering.

Bij aanvang van het NLA-hulpprogramma zijn bepaalde delen van het NLA-hulpprogramma als staatsgeheim (Stg. geheim) aangemerkt. Ondanks dat dit niet schriftelijk is vastgelegd, was het voor alle betrokken medewerkers duidelijk dat de namen van de groeperingen staatsgeheim waren. Hoewel dat besef er was, heeft dit niet geleid tot een behandeling van deze informatie als formeel staatsgeheim.

Voor alle betrokken medewerkers was duidelijk - niet allemaal in dezelfde mate – hoe met rode berichten moet worden omgegaan. Het gaat hierbij om berichten die in hard-copy op roodomrand papier door CREDO, de afdeling waar gerubriceerde informatie

<sup>15</sup> Bijlage 3: instellingsbeschikking Commissie van Onderzoek

wordt ontvangen, verstrekt worden en die alleen per goedgekeurd cryptomiddel opgesteld en verzonden mogen worden.

Ondanks een gebrek aan theoretische relevante kennis, concludeert de Commissie dat de betrokken medewerkers zich bewust waren van de gevoeligheid van het NLA-programma en de aanwezigheid van gerubriceerde informatie. Er werden voorzorgsmaatregelen genomen, zoals het afschermen van de SWR, waar de documenten waren verzameld af te schermen. Alleen een beperkt aantal medewerkers had toegang tot deze SWR. Om de namen van de groeperingen af te schermen, is gebruik gemaakt van afgesproken afkortingen. Ook werd verbleemd over het NLA-programma gesproken.

Door getuigen zijn geen herkenbare gerubriceerde documenten (met rode rand) aangetroffen op de SWR. Wel hebben getuigen in documenten namen van groeperingen gezien en waarvan men wist dat deze informatie staatsgeheim was. Op een SWR mag geen gerubriceerde informatie staan.

Voor een aantal getuigen is het niet duidelijk of een document in zijn geheel gerubriceerd is, wanneer alleen een naam van een groepering in dat document voorkomt en hoe men dan moet handelen. Niet is gebleken dat documenten uit gemak niet gerubriceerd zijn door ze niet van een rubricering te voorzien, met andere woorden, er is niet ondergerubriceerd. De gecompromitteerde informatie is niet gederubriceerd en nog steeds staatsgeheim. De overwegingen voor rubriceren van delen van het NLA-programma zijn nog steeds valide.

## 6 Aanbevelingen

### 6.1 **Wob-verzoeken**

Het is de verwachting dat de Wob-werklast bij BZ in het licht van de nieuwe Wet open overheid (Woo) toeneemt. Aanbevolen wordt het Wob-proces verder te professionaliseren. Het is noodzakelijk dat medewerkers die dergelijke verzoeken behandelen meer kennis en ervaring krijgen in de afhandeling van Wob-verzoeken, en het gebruik van de systemen. Te denken valt aan vaste Wob-medewerker(s) en/of een flexibele pool met meer ervaren medewerkers met de Wob als neventaak, die bij omvangrijke Wob-verzoeken wordt ingezet. Zorg dat medewerkers dan vrijgesteld zijn van hun reguliere werkzaamheden. Dit verkleint de foutmarge onder meer doordat specialisme en routine wordt opgebouwd en de kennis over de mogelijkheden van het gebruikte softwareprogramma groter wordt.

Overweeg een sterkere (inhoudelijk) coördinerende rol van DJZ bij de uitvoering van (omvangrijke) Wob-verzoeken. Overweeg om de vaste Wob-medewerkers formatief onder de directie Communicatie te laten vallen waardoor zij rechtstreeks met de verzoeker in contact kunnen treden. Bijvoorbeeld om een vraag of vragen nader te kunnen duiden. Door deze directe vorm van communicatie is er minder kans op onduidelijkheden met betrekking tot de gevraagde informatie.

Overweeg te investeren in digitale mogelijkheden om relevante documenten te verzamelen en inventariseren. Kijk daarbij of het mogelijk is om ook staatsgeheime documenten daarop te verzamelen. Gebruik hiervan maakt de afhandeling van Wob-verzoeken meer efficiënt doordat het verzamelen en inventariseren van documenten geautomatiseerd plaatsvindt.

De Commissie beveelt aan dat indien met meerdere medewerkers aan een Wob-verzoek wordt gewerkt er een aparte werkruimte is waaruit de Wob-werkzaamheden plaatsvinden. De afhandeling van Wob-verzoeken is secuur werk waarbij de focus van medewerkers belangrijk is om de Wob-werkzaamheden goed te kunnen uitvoeren. Gemeenschappelijke werkruimtes zijn daarvoor minder geschikt.

### 6.2 **Rubricering informatie**

Verhoog het theoretische kennisniveau van BZ-medewerkers op het gebied van rubricering en het omgaan met gerubriceerde informatie. Geef medewerkers die vanuit hun functie in aanraking komen met gerubriceerde informatie training en/of voorlichting. Deze verantwoordelijkheid ligt in eerste instantie bij de lijnmanager. Breng nieuwe medewerkers, die tewerkgesteld worden in een team waar met gerubriceerde informatie wordt gewerkt, op de hoogte van de rubricering van informatie en de wijze van omgaan met dergelijke informatie.

Overweeg om een ondersteunend programma te laten ontwikkelen (bijvoorbeeld e-learning) ten behoeve van voorlichting en bewustwording.

<b>Nummer</b>	<b>Naam</b>	<b>Pagina</b>
1	Artikel website Trouw	34
2	Memo onderzoekopdracht	42
3	Instellingsbeschikking Commissie van Onderzoek	45
4	NLA Wob-verzoek Nieuwsuur / Trouw	48
5	Instructie Wob	58
6	Handleiding rubricering	70
7	VIRBI2013	79
8	Uitspraak RvS 201708297/1/A3 ECLI:NL:RVS:2019:100	94
9	E-mail informatie staatsgeheim in relatie tot de Wob	105
10	E-mail bijeenkomst taakgroep verdeling Wob-verzoeken	109