



Universiteit
Leiden
The Netherlands

**De semantiek van data-techniek: Een onderzoek naar de
verantwoording en legitimiteit van geautomatiseerde data- analyses
door de Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst**

Kieboom, Sander

Citation

Kieboom, S. (2021). *De semantiek van data-techniek: Een onderzoek naar de verantwoording en legitimiteit van geautomatiseerde data- analyses door de Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst.*

Version: Not Applicable (or Unknown)

License: [License to inclusion and publication of a Bachelor or Master thesis in the Leiden University Student Repository](#)

Downloaded from: <https://hdl.handle.net/1887/3221051>

Note: To cite this publication please use the final published version (if applicable).



Universiteit Leiden

De semantiek van data-techniek

Een onderzoek naar de verantwoording en legitimiteit van geautomatiseerde data-analyses door de Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst



Sander Kieboom

Voorwoord

Met de keuze van het onderwerp 'geautomatiseerde data-analyses' trad ik een voor mij onbekende technische wereld binnen. Tijdens het onderzoek kwamen al snel termen voorbij zoals onderzoeksopdrachtgerichte interceptie, cumulatieve naslag, International Mobile Equipment Identity, target discovery en logbestanden. Door het veelvuldige gebruik van dit soort termen ontstond er voor mij een bepaalde mystiek rondom deze data-analyses. Deze mystiek roept vragen op hoe deze analyses functioneren, tot hun resultaten komen, maar ook de belangrijke vraag hoe men überhaupt de bestuurlijke controle over deze technieken behoudt.

Deze mystiek is wellicht ook één van de redenen waarom er binnen de huidige maatschappij met ontzag en een tikkeltje vrees wordt gekeken naar deze geautomatiseerde data-analyses en algoritmes in het algemeen. Zo vormt de materie van dit onderzoek een exemplarisch voorbeeld voor de complexe verhouding tussen de mens en technologie. Zo roept de aard van deze verhouding vragen op zoals: Hoe wordt het gebruik van deze techniek verantwoord en waarop wordt de basis van dit gebruik gelegitimeerd? Hierdoor vraagt het veel van een maatschappij om haar vertrouwen in de Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst te leggen, zonder dat zij hun handelen volledig begrijpt noch daar zicht op heeft. Tussen de regels door zal blijken dat dit soort onderliggende thema's en vragen een slagschaduw hebben geslagen over de inzet en problematiek rondom deze data-analyses.

Laat dit onderzoek dan ook dienen om deze technische wereld te demystificeren. Voor de maatschappij zijn dit soort analyses weldegelijk begrijpbaar, behulpzaam en belangrijk. Daarnaast dient de welwillendheid van de Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst om inzicht te geven in haar handelen, voor zover mogelijk, geapprecieerd te worden. Want ook voor de dienst vraagt het veel om haar vertrouwen in een onbekende student te leggen, zonder dat zij volledig zicht heeft op zijn handelen.

Mijn welgemeende dank gaat uit naar alle respondenten die hebben geholpen bij de totstandkoming van dit onderzoek. Zonder jullie kennis, inzicht en hulp zou dit eindproduct nooit mogelijk zijn geweest. Jullie hebben deze van nature gesloten wereld voor mij geopenbaard. Ik kan niet anders stellen dat ik door jullie kennis en verhalen geïntrigeerd ben over de bestuurlijke afwegingen rondom geautomatiseerde data-analyses. Tot slot wil ik in het bijzonder mijn begeleider Prof. dr. ing. A.J. Klievink bedanken voor al zijn tijd en begeleiding van de afgelopen maanden.

Dan rest mij niets anders dan u veel leesplezier toe te wensen.

Sander Kieboom
's-Gravenhage, 2021

Inhoudsopgave

Voorwoord	1
Samenvatting	3
Overzicht gebruikte afkortingen	5
1 Inleiding	6
2 Theoretisch kader	11
2.1 Verantwoording	11
2.2 Legitimiteit	14
2.3 Koppeling legitimiteit & verantwoording	17
2.4 Verwachtingen	17
3 Methodologisch kader	21
3.1 Onderzoeksopzet	21
3.2 Operationalisatie	22
3.3 Dataverzamelmethode	23
3.4 Validiteit & betrouwbaarheid	26
4 Casuïstiek	28
4.1 Actoren	28
4.2 Wet op de inlichtingen- en veiligheidsdiensten 2017	30
4.3 Geautomatiseerde data-analyse	32
4.4 Waarborgen inzet GDA	34
4.5 Discussie inzet GDA	37
4.6 Aanbevelingen Evaluatiecommissie	40
5 Bevindingen	42
5.1 Handelswijze GDA	42
5.2 Verwachtingen handelswijze GDA	42
5.3 Informatiefase	43
5.4 Discussiefase	45
5.5 Consequentiefase	46
6 Analyse	48
6.1 Verwachtingen	48
7 Conclusie	51
7.1 Reflectie	52
7.2 Discussie	53
7.3 Aanbevelingen	54
8 Literatuurlijst	56
9 Bijlagen	63
9.1 Bijlage 1: Interviewschema	63
9.2 Bijlage 2: Coderingschema	64
9.3 Bijlage 3: Toelichting OOG-interceptie	66

Samenvatting

Binnen dit onderzoek staat centraal hoe de driehoek, bestaande uit uitvoeringsinstanties, toezichthouders en de politiek tot een overeenstemming komen over de legitieme inzet van de geautomatiseerde data-analyses (GDA) door publieke veiligheidsinstanties binnen Nederland. Er wordt binnen dit onderzoek gekeken hoe er op (inter-)organisationeel niveau overeenstemming wordt bereikt over wat een legitieme inzet van GDA behelst en waarop dat gebaseerd wordt. Bijvoorbeeld, hoe wordt gedefinieerd wat GDA überhaupt is binnen deze driehoek? Tevens zijn er gegronde (veiligheids)redenen om niet in alle gevallen, zoals bij veiligheidsinstanties, volledige transparantie te geven over de gehanteerde GDA vormen.

Toch wordt GDA succesvol en legitiem ingezet binnen de publieke sector en wordt hierover verantwoording afgelegd. Om hier inzicht in te krijgen staat binnen dit onderzoek centraal hoe verantwoordingsmechanismen de mate van overeenstemming binnen de driehoek, bestaande uit uitvoeringsinstanties, toezichthouders en de politiek, aangaande de (il)legitieme inzet van GDA door publieke veiligheidsinstanties binnen Nederland verklaren. Als zodanig richt dit onderzoek zich op de volgende vraagstelling:

"Hoe verklaren verantwoordingsmechanismen de mate van overeenstemming binnen de driehoek bestaande uit uitvoeringsinstanties, toezichthouders de politiek aangaande de (il)legitieme inzet van geautomatiseerde data-analyses door publieke veiligheidsinstanties binnen Nederland?"

In het kader van de Wet op de inlichtingen- en veiligheidsdiensten 2017 (Wiv 2017) is GDA voor het eerst in de wet als begrip geïntroduceerd. Als zodanig wordt er een expliciete wettelijke grondslag geven voor GDA-technieken voor de verwerking van gegevens. Anders dan andere (bijzondere) bevoegdheden, welke voornamelijk zijn gericht op de verwerving van nieuwe gegevens, is GDA dus een verwerkingsbevoegdheid van al reeds verworven gegevens.

GDA kan op basis van artikel 50 en 60 Wiv 2017 worden ingezet. Binnen artikel 60 Wiv 2017 wordt het fundament gelegd voor GDA. Dit artikel bevat de algemene regeling van GDA waar het brede palet aan geautomatiseerde gegevensverwerking van de AIVD onder valt. Artikel 50, lid 1, sub b Wiv 2017, betreft de speciale bevoegdheid om GDA toe te passen op metadata verkregen uit onderzoeksoopdrachtgerichte (OOG) interceptie ter identificatie van organisaties of personen. Over de inzet van GDA dient de dienst zich ex-post en ex-nunc te verantwoorden. Voor de inzet van GDA op basis van artikel 50 Wiv 2017 dient dit ook ex-ante plaats te vinden in de vorm van ministeriele toestemming en een toets op deze toestemming door de Toetsingscommissie Inzet Bevoegdheden (TIB).

De problematiek rondom de inzet van GDA heeft twee voornamelijk oorzaken. De Wiv 2017 geeft geen eenduidig definitie van GDA voor artikel 50 en 60 Wiv 2017. Hierdoor zijn de toezichthouders, de AIVD en de politiek genooddaakt om de beperkte definiëring in de wet zelf te concretiseren. Doordat GDA artikel 50 Wiv 2017 de enige waarborg is omtrent OOG-metadata werd de definitie van GDA steeds ruimer gedefinieerd door de toezichthouders. Om toch tot waarborgen te komen, functioneert de definitie van GDA als 'draaiknop'. Hoe wijder de definitie, hoe meer

waarborgen hier op gesteld dienen te worden door de AIVD. De AIVD heeft aangegeven dat de definitie dermate wijd is geworden dat deze niet langer werkbaar is. Daarnaast blijkt de statische ex-ante toets door TIB te wringen met de dynamische inlichtingenpraktijk. Het vooraf inkaderen van gegevensverwerking door deze toets blijkt zeer lastig, omdat veelal in het inlichtingenonderzoek zelf pas duidelijk wordt hoe men de gegevens exact kan en zal verwerken. Uiteindelijk is GDA op basis van artikel 50 Wiv 2017 door deze problematiek tot een patstelling gekomen.

Concluderend wordt gesteld dat verantwoordingsmechanismen enkel partijen binnen de driehoek, waarvan hun zienswijze over de (il)legitimiteit van de handelswijze van de veiligheidsinstantie dicht bijeen ligt, tot overeenstemming brengt. De verantwoordingsmechanismen vormen het proces waarbij wordt nagegaan in hoeverre het (nalaten van) handelen rondom de inzet van GDA (il)legitiem was. Ieder forum kan dit proces afzonderlijk doorlopen om de legitimiteit van de handelswijze te bepalen en te beoordelen. De partijen binnen de driehoek kennen ieder hun eigen individuele informatiebehoefte, oordeelskader en oordeel over deze handelswijze. Binnen de discussiefase van de verantwoordingsmechanismen maken de partijen binnen de driehoek hun de verwachtingen en de redenering kenbaar over de inzet van GDA. Indien de opvattingen van de partijen over het oordeelskader dicht bijeen liggen, zullen zij deze afstemmen om tot overeenstemming hierover te komen. Dit is het geval tussen de CTIVD en de TIB enerzijds en de AIVD en de politiek anderzijds.

Overzicht gebruikte afkortingen

AIVD: Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst

BZK: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

CIVD: Commissie voor de Inlichtingen- en Veiligheidsdiensten

CTIVD: Commissie van Toezicht op de Inlichtingen- en Veiligheidsdiensten

ECW: Evaluatiecommissie Wet op de inlichtingen- en veiligheidsdiensten 2017

GDA: Geautomatiseerde data-analyses

Wiv 2017: Wet op de inlichtingen- en veiligheidsdiensten 2017

Wiv 2002: Wet op de inlichtingen- en veiligheidsdiensten 2002

MIVD: Militaire Inlichtingen- en Veiligheidsdienst

OOG-interceptie: Onderzoeksopdrachtgerichte interceptie

TIB: Toetsingscommissie Inzet Bevoegdheden

1 Inleiding

Veel belangrijke beslissingen die in het verleden door mensen werden genomen, zijn nu door computersystemen en algoritmes vervangen: stemmen worden virtueel geteld, algoritmes keuren lening- en creditcardaanvragen goed of af, beslissingen over bijstand worden geautomatiseerd, probleemwijken krijgen een hogere prioriteit van de politie op basis van 'predictive policing'¹, zo worden luchtvaartpassagiers automatisch geselecteerd voor een bagageonderzoek, en visa worden verleend of geweigerd (Henderson, 2014; Transportation Security Administration, 2021; Pasquale, 2016).

De efficiëntie en nauwkeurigheid van geautomatiseerde besluitvorming zorgt ervoor dat dit domein blijft groeien, zowel in de private als in de publieke sector. Zelfs alledaagse activiteiten omvatten nu complexe geautomatiseerde beslissingen. Alles, van auto's tot huishoudelijke apparaten, berusten nu op gedigitaliseerde systemen als onderdeel van de normale werking. De wettelijke normen op geautomatiseerde besluitvormingsprocessen en de bijbehorende verantwoordingsmechanismen zijn nu volop in beweging om een gelijke tred te houden met de technologie. De instrumenten die momenteel beschikbaar zijn voor beleidsmakers, wetgevers en rechtbanken zijn in de eerste plaats ontwikkeld om toezicht te houden op menselijke besluitvormers. Veel waarnemers hebben betoogd dat de huidige kaders geoptimaliseerd kunnen worden vanwege het risico op een onjuiste, ongerechtvaardigde of oneerlijke uitkomst door een algoritme (Barocas & Selbst, 2016; Citron, 2007; Pasquale, 2016).

Voor een voorbeeld hoe algoritmes kunnen leiden tot 'ongekend onrecht' hoeft men enkel te kijken naar de Nederlandse toeslagaffaire. Zo werd op basis van een geautomatiseerde risicoselectiesysteem, besloten welke toeslagaanvragen aan een extra controle werden onderworpen. De algoritmes, welke de basis vormden voor dit systeem, gebruikte een dubbele nationaliteit als één van de selectiecriteria. De wenselijkheid van zulke criteria heeft tot veel maatschappelijk en politiek debat geleid. Zo was het (gedeeltelijk) delegeren van besluitvorming aan algoritmes onderwerp van discussie (Hofs, 17 juli 2020).

De potentie van algoritmes kan echter niet worden ontkend. Hiervan is de opkomst van forensische data-analyse binnen de Nationale Politie een voorbeeld. Zo wordt door middel van algoritmes grote hoeveelheden data, zoals beeldmateriaal, bel- en chatinformatie, verwerkt. Er wordt ingeschat dat wat voorheen drie weken tijd zou vergen nu binnen enkele uren wordt afgehandeld door algoritmes. Er zijn succesverhalen waar algoritmes tot een doorbraak hebben geleid door crimineel verkregen vermogen te herleiden naar sleutelfiguren binnen criminele organisaties. De koppeling wordt als zodanig gemaakt tussen de digitale techniek en traditioneel politiewerk. Ook is er sprake van een lerend vermogen omtrent de inzet van deze algoritmes. Zo wordt er expliciet niet enkel gezocht naar bevestigende informatie, doordat de toeslagaffaire de tekortkomingen hiervan heeft blootgelegd (Tweakers, 23 februari 2021).

De trend van digitalisering en de inzet van nieuwe technologieën voor het publieke belang lijkt op het basis van het vorenstaande sterk door te zetten. Ambtenaren en politici staan hierdoor

¹ Bij predictive policing wordt gebruik gemaakt van voorspellende data-analyses om criminele activiteiten te identificeren (Rienks, 2015).

voor de uitdaging om binnen dit krachtenveld beleid te ontwikkelen hoe er dient te worden omgegaan met de ruim beschikbare data van menig Nederlander. Binnen de publieke sector blijkt hier steeds meer aandacht voor te zijn en wordt er actief gezocht naar 'best practices'. Wat als gevolg heeft dat er zowel succesvol als minder succesvol beleid wordt geproduceerd (BZK, januari 2019). Het belangrijkste is dat de publieke sector zich heeft uitgesproken om te streven naar de succesvolle en ethische incorporatie van algoritmes (BZK, januari 2019). Zo kan de overheid het vertrouwen van de burger in hoe er met haar data wordt omgegaan wellicht versterken. De recente verhoren van jonge techgiganten in de VS, door veelal grijze politici, geven echter blijk van de te overbruggen kloof tussen technische expertise en beleidsmatige kennis (Stewart, 11 april 2018). De digitalisering leidt tot nieuwe morele dilemma's, welke in publieke discussies beslecht moeten worden. Zo is, en naar alle waarschijnlijkheid blijft, het balanceren van meerdere publieke waarden en belangen zoals effectiviteit, transparantie, verantwoording en veiligheid een uitdaging binnen dit domein (Van der Wal, 2018). Een transparant en robuust afwegingsproces op de inzet van data-technieken door de overheid blijft gewenst.

Om deze uitdagingen vorm te geven is het begrip algoritmisch bestuur geïntroduceerd, waar het volgende onder wordt verstaan: *"Algorithmic governance is a form of social ordering that relies on coordination between actors, that is based on rules and incorporates particularly complex computerbased epistemic procedures"* (Katzenbach & Ulbricht, 2019, p.2). Het concept van algoritmisch bestuur omvat aldus een breed scala aan sociaal-technische praktijken welke de digitale samenleving ordenen en reguleren, variërend van 'predictive policing', geautomatiseerde human resource management tot het verwerken van bulkdata door inlichtingendiensten.

Algoritmische bestuur is een dusdanig groot begrip dat het uiteenlopende vak- en onderzoeksgebieden samenbrengt. Zo draagt het bij aan de identificatie van de belangrijkste uitdagingen van de opkomende digitale samenleving, waarbij vele facetten van belang zijn. Een van deze facetten is legitimiteit in relatie tot algoritmisch bestuur. Vele onderzoeken zijn gewijd aan subonderdelen van legitimiteit zoals eerlijkheid, rechtvaardigheid en verantwoording (Calders & Verwer, 2010; Kamishima et al., 2011; Katzenbach & Ulbricht, 2019; Lepri et al., 2018). Zo worden er veelvuldige semantische wetenschappelijke discussies uiteengezet, zoals wat deze begrippen betekenen en hoe deze vorm dienen te krijgen (Dwork et al., 2012; Hardt et al., 2016; Kleinberg et al., 2017; Roemer & Trannoy, 2015) Zo dient algoritmisch bestuur een mate van verantwoording te bevatten wil het legitiem zijn (Wieringa, 2020; Zweig, Wenzelburger & Krafft, 2018). De bovengenoemde wetenschappelijke discussie blijft echter zeer gefocust op normstelling rondom het gebruik van datatechnieken. Hoe deze normen zich vertalen naar de daadwerkelijke implementatie in de praktijk blijft echter vaak onbelicht.

Dit onderzoek richt zich op de relatie tussen legitimiteit en algoritmisch bestuur. Algoritmisch bestuur is echter, zoals eerder benoemd, een breed begrip, waaronder diverse data-technieken vallen zoals algoritmen, artificial intelligence en geautomatiseerde data-analyses (GDA). Binnen dit onderzoek staat GDA als subonderdeel van algoritmisch bestuur centraal. GDA betreffen geautomatiseerde dataverwerkingstechnieken welke grote hoeveelheden gegevens op diverse wijzen en voor verschillende doeleinde geautomatiseerd kunnen verwerkingen (Alguliyev, Aliguliyev, & Niftaliyeva, 2020). Deze vorm van data-techniek is gekozen doordat GDA opkomend is binnen de publieke sector,

specifiek bij veiligheidsinstanties, en mogelijke botsingen tussen publieke waarden teweegbrengt, zoals hieronder wordt toegelicht.

Dit onderzoek richt zich specifiek op veiligheidsinstanties binnen de publieke sector. Het gebruik van GDA technieken is opkomend voor deze instanties, doordat deze vele mogelijkheden biedt om hun taakuitvoering verder te verbeteren (Brinkhoff, 2017; Tweakers, 23 februari 2021; Zweig, Wenzelburger & Krafft, 2018). Het toenemende gebruik van GDA is echter niet onopgemerkt gebleven. GDA is binnen het wetenschappelijke en maatschappelijke debat aangehaald als een typerend voorbeeld voor de potentiële botsing van publieke waarden zoals effectiviteit, transparantie en veiligheid (Allen & Chan, 2017; Bellanova & de Goede, 2020; Broeders et al., 2017; NOS, 23 maart 2018; Oerlemans, & Hagens, 2019). Hierdoor is het zeer van belang om onderzoek te doen naar de verhouding van deze technieken met legitimiteit en verantwoording. Dit is zowel voor de maatschappij als voor de wetenschap van belang, zoals later in dit hoofdstuk wordt toegelicht.

De bovengenoemde facetten van legitimiteit en verantwoording zijn hierdoor ook relevant voor de toepassing van GDA en verhogen daarmee de complexiteit waarop de inzet van GDA wordt gebaseerd. Dit wekt de vraag op hoe GDA legitiem en verantwoord binnen de publieke sector worden ingezet?

Het begrip verantwoording wordt ingekaderd tot de verantwoordingsmechanismen zoals bedoeld door Bovens (2007, p. 454). Deze mechanismen geven het verantwoordingsproces weer tussen de actor (de partij die verantwoording aflegt) en het forum (de partij of partijen waaraan verantwoording wordt afgelegd). Op basis van het driedelig proces, bestaande uit de informatiefase, de discussiefase en de consequentiefase, wordt de totstandkoming van de (il)legitieme inzet van geautomatiseerde data-analyses geanalyseerd (Bovens, 2007).

Centraal binnen dit onderzoek staat hoe de driehoek, bestaande uit uitvoeringsinstanties, toezichthouders en de politiek tot een gezamenlijk beeld betreffende de legitieme inzet van de GDA door publieke veiligheidsinstanties binnen Nederland komen. De uitvoeringsinstanties dienen als de actor verantwoording over hun handelen af te leggen aan haar fora in de vorm van de toezichthouders en de politiek. Deze verantwoordingsrelatie wordt in hoofdstuk 2 verder toegelicht. Er wordt binnen dit onderzoek gekeken hoe er op (inter-)organisatieel niveau overeenstemming wordt bereikt wat een legitieme inzet van GDA behelst en waarop dat gebaseerd wordt.

Hoe wordt bijvoorbeeld gedefinieerd wat proportionaliteit en noodzakelijkheid behelst binnen deze driehoek? Zoals hierboven is genoemd zijn hier nog wetenschappelijke discussies overgaande. Daarnaast resulteert de inzet van GDA tot de mogelijke botsing van publieke waarden. Wat de inzet van GDA verder complex maakt, is de begrijpbaarheid daarvan. De hierboven benoemde voorbeeld criteria rondom proportionaliteit en noodzakelijkheid zijn al complex van aard, laat staan deze datatechnieken zelf. Tevens zijn er gegronde (veiligheids)redenen om niet in alle gevallen, zoals bij veiligheidsinstanties, volledige transparantie te geven over de gehanteerde GDA.

Toch wordt GDA succesvol en legitiem ingezet binnen de publieke sector en wordt hierover verantwoording afgelegd. Om hier inzicht in te krijgen staat binnen dit onderzoek centraal hoe verantwoordingsmechanismen de mate van overeenstemming binnen de driehoek, bestaande uit uitvoeringsinstanties, toezichthouders de politiek, aangaande de (il)legitieme inzet van GDA door publieke veiligheidsinstanties binnen Nederland verklaren. Als zodanig richt dit onderzoek zich op de volgende vraagstelling:

"Hoe verklaren verantwoordingsmechanismen de mate van overeenstemming binnen de driehoek bestaande uit uitvoeringsinstanties, toezichthouders de politiek aangaande de (il)legitieme inzet van geautomatiseerde data-analyses door publieke veiligheidsinstanties binnen Nederland?"

De huidige wetenschappelijke literatuur richt zich voornamelijk op de theoretische uiteenzetting wat eerlijke en rechtvaardige algoritmes en GDA-technieken behelzen. Hiervoor zijn er tal van criteria ontwikkeld op zowel groeps- als individueel niveau (Calders & Verwer, 2010; Dwork et al., 2012; Kamishima et al., 2011). Deze wetenschappelijke discussie blijft echter steken bij de formulering van normen betreffende de inzet van GDA of algoritmes in het algemeen. Zo wordt veelvuldig stil gestaan wat transparantie en begrijpbaarheid rondom GDA behelzen en de voor- en nadelen hiervan (Lepri et al., 2018). Als zodanig bevindt de wetenschappelijke discussie zich voornamelijk op een normstellingsniveau rondom de GDA en algoritmes. Zelfs indien er wordt gekeken hoe verantwoording rondom algoritmes en GDA vorm dient te krijgen binnen organisaties, blijft dit voornamelijk beperkt tot een algemeen juridische invalshoek (Kroll et al., 2017).

Mededankzij deze wetenschappelijke discussie rondom de normstelling met betrekking tot het gebruik en inzet van algoritmes en GDA, zijn er algemeen geaccepteerde normen in ontwikkeling of al vastgesteld. Zo is er op internationaal niveau door International Organization for Standardization een werkgroep opgericht betreffende richtlijnen rondom Artificial Intelligence. Op Europees niveau is hier ook aandacht voor, in de vorm van EU-raadswerkgroepen zoals de TELECOM-groep en de DAPIX-groep, maar ook stuurgroepen zoals CDMSI en CAHAI (Rijksoverheid, april 2020). Deze groepen geven weer dat er aanzienlijke aandacht is voor de vaststelling van normen rondom het gebruik van algoritmes en GDA.

Er blijft echter een wetenschappelijk kennisgat bestaan met betrekking tot hoe deze (internationale) normen vertaald worden op implementatie niveau binnen organisaties. Zo is er tot op heden geen wetenschappelijke aandacht geweest hoe er op inter-organisatieel niveau, bestaande uit de driehoek uitvoeringsinstanties, toezichtsinstanties, en de politiek, normen worden vertaald naar de praktijk. Dit onderzoek levert een bijdrage aan het wetenschappelijk debat door dit gat op te vullen. Zo kan deze nieuwe kennis inzicht geven hoe verantwoordingsmechanismen de mate van legitimiteit van de inzet van GDA beïnvloeden. Als zodanig wordt op implementatie niveau kennis verworven aangaande de legitieme inzet van GDA. Wat het wetenschappelijke debat uitbreidt ten opzichte van het 'abstracte' niveau waar normstelling en normgeving als beginpunten worden genomen.

Daarnaast hebben burgers, en de samenleving als geheel, belang bij een transparant en robuust afwegingsproces rondom de inzet van GDA. De begrijpbaarheid en verantwoording is slechts één onderdeel ter creatie van een setting voor de legitieme inzet van GDA. Wat, hoe en aan wie deze inzet dient te worden verantwoord zijn de eerste essentiële stappen binnen dit proces. Ook in het belang van nationale veiligheid, dient er weloverwogen omgegaan te worden met de data van de Nederlandse burger. Een zorgvuldige en verantwoordelijke wijze hoe er met deze data wordt omgegaan dient het vertrouwen te versterken van de burger in haar veiligheidsinstanties. Dit vertrouwen is essentieel om deze nieuwe technologie bestuurbaar te laten blijven. De inzichtelijkheid wanneer de inzet van GDA passend en proportioneel zijn draagt hieraan bij, want dit is niet slechts

een onderwerp voor het vergaren van nieuwe wetenschappelijke kennis. Uiteindelijk wordt op basis van deze analyses besloten over de veiligheid van ons land en uiteindelijk ook over mensenlevens.

In het volgende hoofdstuk wordt het theoretisch kader toegelicht. Er wordt stilgestaan bij de begrippen verantwoording en legitimiteit, alsmede worden de verwachtingen op de onderzoeksvraag uitgesproken. Daaropvolgend wordt het methodologisch kader behandeld waarin beschreven staat welke onderzoeksmethoden zijn toegepast en wordt er aandacht besteed aan de betrouwbaarheid en validiteit van dit onderzoek. Binnen de casusbeschrijving wordt de Wet op de inlichtingen- en veiligheidsdiensten 2017 uiteengezet. Vervolgens worden de bevindingen uit deze casuïstiek beschreven. Daarna vindt de analyse plaats waar de verworven data wordt geanalyseerd aan de hand van de theorie. Als laatste volgt de conclusie en discussie waar de beantwoording van de onderzoeksvraag wordt gegeven alsmede een reflectie op het onderzoek en de aanbevelingen.

2 Theoretisch kader

In dit hoofdstuk wordt de theoretische uiteenzetting van verantwoording in het algemeen en verantwoordingsmechanismen specifiek gegeven. Daarnaast wordt ingegaan op het begrip legitimiteit alsmede de koppeling tussen verantwoording en legitimiteit. Afsluitend worden de verwachtingen behandeld.

2.1 Verantwoording

De kwestie van het ter verantwoording houden van publieke organisaties is een belangrijk onderdeel van de rechtsstaat (Flinders 2004; Hood & Scott 2000). Zo is binnen 'good governance' van het openbaar bestuur verantwoording één van de centrale thema's (Aguilera & Cuervo-Cazurra, 2009). Verantwoording is echter een brede term die in de kern betekent: het rechtvaardigen van handelingen en veronderstelt dat er een externe controle is op dat handelen (Mulgan, 2003). Verantwoording omvat diverse waarden zoals verantwoordelijkheid, integriteit, aansprakelijkheid, controleerbaarheid alsmede responsiviteit (Bovens, 2007; Mulgan, 2003). Waarbij er zowel instrumentele als structurele mechanismen worden toegepast om de verantwoordingplicht ex-ante (zoals door kwaliteitsnormen en contract afspraken) te versterken evenals ex-post (zoals door audits, sancties en beloningen). Concreet bestaan verantwoordingsinstrumenten uit onder andere het stellen van doelen, evaluaties, kwaliteitsmanagementsystemen, enquêtes, jaarverslagen en voortgangsrapporten. Zo definieert Schedler (1999) verantwoording als de drang voor het verlenen van informatie, rechtvaardiging en de handhaving van formele of informele beloningen en sancties.

De oorsprong van het begrip verantwoording is te herleiden naar de boekhoudkunde. Hier wordt verantwoording beschreven als het verplicht rapporteren van het gedrag van een partij aan een externe partij. Waarbij; "*verbally bridge the gap between action and expectation*" en de "*exchange of reasons for conduct*" centraal staan (Bovens, Schillemans & Goodin, 2014, p.3). Binnen de stroming van de sociale psychologie wordt verantwoording gezien als een actor waarvan wordt verwacht dat verantwoording wordt afgelegd aan een meerdere (Bovens, Schillemans & Goodin, 2014). De politicologie bekijkt verantwoording voornamelijk via een machtsperspectief, waarbij de relatie tussen politici en burger centraal staat. Hierbij vellen burgers als stemgerechtigde een oordeel over het handelen van politici door hen te belonen of te straffen via verkiezingen (Mugan, 2003). Binnen bestuurskunde wordt er een overkoepelend perspectief gebruikt omtrent overheden, publieke instanties en de publieke sector als geheel. Waarbij de nadruk ligt op de formele verantwoording van deze actoren. Verantwoording wordt aldus bekeken als 'het afleggen van verantwoording over de handelwijze van een publiek orgaan' (Bovens, Schillemans & Goodin, 2014).

Door de diverse zienswijzen op het begrip verantwoording ontstaat het risico dat het uitgroeit tot dusdanig breed begrip die haar werkbaarheid verliest. Ter voorkoming hiervan heeft Bovens (2007) een theoretisch model ontwikkeld waar de mechanismen van verantwoording uiteen worden gezet. Binnen dit model is verantwoording als volgt gedefinieerd: "*Accountability is a relationship between an actor and a forum, in which the actor had an obligation to explain and to justify his or her conduct, the forum can pose questions and pass judgement, and the actor may face consequences*" (Bovens, 2007, p. 450). Deze definitie wordt aangehouden in dit onderzoek.

In deze verantwoordingsrelatie wordt van de actor verwacht dat deze verantwoording aflegt. De actor kan zowel één of meerdere individuen betreffen evenals een organisatie. Het forum vormt binnen de verantwoordingsrelatie de partij waaraan verantwoording dient te worden afgelegd. Net zoals bij de actor kan het forum één individu, een groep individuen of een organisatie behelzen, maar ook de samenleving als geheel (Bovens, 2007).

De obligation bestaat uit de verantwoordingsmechanismen; informing, debating, judging en consequences. Deze verantwoordingsmechanismen geven een procesmatige invulling aan de verantwoordingsrelatie tussen de actor en het forum bestaande uit drie stappen, namelijk informeren, discussiëren (waar zowel debating als judging onder vallen) en consequenties. Het doorlopen van deze stappen wordt gezien als het afleggen van verantwoording (Bovens, 2007). Dit procesperspectief zal dienen als de analytische lens binnen dit onderzoek.

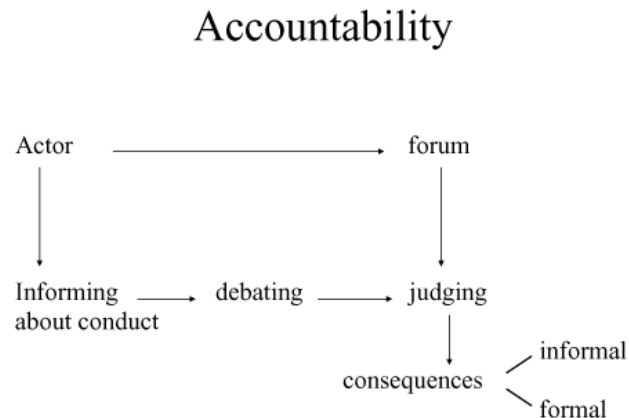
Het proces begint met de informatiefase, waarin de actor het forum of de fora informeert over haar handelen. Actoren kunnen bijvoorbeeld zelfevaluatierapporten en jaarverslagen uitbrengen en mondeling getuigenis afleggen over hun handelen. Door deze informatie kan het forum kennis nemen over het handelen van de actor. Essentieel voor dit verantwoordingsmechanisme is volgens Bovens (2007) dat er helderheid is over welk aspect van de handeling informatie dient te worden verstrekt. De verstrekte informatie kan bijvoorbeeld gericht zijn op resultaten, financiële indicatoren of procedurele kwesties. De geleverde informatie biedt de actor de mogelijkheid om zijn handelen uit te leggen en te rechtvaardigen, wat discussie mogelijk maakt (Bovens, 2007).

In de daaropvolgende discussiefase beoordeelt het forum het handelen van de actor en kan het om aanvullende informatie vragen en vervolgvragen stellen. Discussies kunnen verschillende vormen aannemen, van formele jaarlijkse evaluaties of parlementaire debatten, tot informele gesprekken. De discussies lopen ook uiteen in intensiteit. Waarbij sommige discussies slechts ingaan op de details van beleid, kunnen andere discussies zich richten op de grondbeginselen van het beleid. Beide partijen zijn in de verantwoordingsrelatie in staat om eventuele zorgen te uiten hoe een bepaalde taak wordt uitgevoerd. Het forum gebruikt formele instellingen en informele contacten als gelegenheid om het gedrag en de prestaties van de actor te bespreken. Daarnaast ook om de betrouwbaarheid van de verstrekte informatie te beoordelen om, uiteindelijk, de geschiktheid van het gedrag en de keuzes van de actor, te bepalen. In de discussiefase kan de actor ook reageren op de vragen van het forum, om haar keuzes te verduidelijken en resultaten in perspectief te plaatsen. Binnen deze discussies kunnen de fora onderling en met de actor zelf van zienswijze over het handelen verschillen. Deze discussie bieden echter wel de mogelijkheid om tot overeenstemming te komen over hoe het handelen van de actor beoordeeld dient te worden (Bovens, 2007).

Uiteindelijk zal het forum een oordeel vellen over het gedrag van de actor. In de consequentiefase kan aan de actor, waar nodig, sancties worden opgelegd of juist worden beloond. De sancties en beloningen kunnen zowel formeel als informeel zijn. Voorbeelden hiervan zijn bonussen of het beëindigen van overeenkomsten tussen de actor en het forum. Maar het forum kan ook toevlucht nemen tot informele middelen, zoals openbare lof of kritiek. Doordat het forum consequenties kan opleggen vormt het informeren van het forum door de actor geen vrijblijvende en eenzijdige monoloog. Ook binnen deze fase kunnen de fora onderling en met de actor zelf van zienswijze over het oordeel verschillen (Bovens, 2007).

Wat de verantwoordingsmechanismen van Bovens (2007) bewerkstelligen is openheid en reflexiviteit binnen publieke organisaties die anders wellicht vooral naar binnen gericht zouden zijn.

Hierdoor bevat de democratische verantwoording meer prikkels om te leren van beleid ten opzichte van andere politieke systemen, ook wel aangeduid als de 'intelligence of democracy' door Lindblom (1965). Verantwoording is een cruciale schakel om dit leerproces te bewerkstelligen, omdat haar mechanismen publieke organisaties confronteert met informatie over hun eigen handelen. Zo kunnen successen en mislukkingen worden vastgesteld om hieruit lering te trekken (Bovens, 2007). De theoretische uiteenzetting van verantwoording wordt in het figuur 1 weergegeven.



Figuur 1: *Accountability* (Bovens, 2007, p. 8).

Er is de afgelopen jaren een toename van wetenschappelijke aandacht te zien voor verantwoording in relatie tot algoritmes. Dit opkomende themagebied wordt binnen de literatuur aangeduid als 'algorithmic accountability' (Wieringa, 2020). Hoewel deze term nieuw is staat het thema in een veel oudere traditie van bijvoorbeeld 'computational accountability' (Friendman & Nissenbaum, 1996; Nissenbaum, 1994) en 'literate programming' (Knuth, 1984), welke veelal dezelfde punten bepleiten. Algorithmic accountability is dus geen nieuw fenomeen, en verantwoording zelfs nog minder. Hoewel verantwoording dus zeker geen nieuw fenomeen is en ook al lange tijd wordt toegepast op informatie- en datasystemen is de koppeling met algoritmen en GDA wel nieuw. Dit brengt voor verantwoording concrete uitdagingen met zich mee op het niveau van toepassing maar niet op een hoger abstractieniveau. Zo wordt er door deze nieuwe data-technieken niet fundamenteel anders over verantwoording gedacht (Pöchhacker, & Kacianka, 2020; Van Eck, 2018; Wieringa, 2020). Zo blijft de theoretische uiteenzetting van verantwoording door Bovens (2007), zichtbaar in figuur 1, relevant voor verantwoording over GDA (Wieringa, 2020).

De theoretische uiteenzetting van verantwoording blijkt ook relevant voor de definiëring van algorithmic accountability zoals bedoeld door (Wieringa, 2020), waar eveneens verantwoording wordt gezien als een sociale relatie tussen actor en forum. De theoretische uiteenzetting van Bovens (2007) vormt de basis waarop Wieringa (2020) algorithmic accountability definieert. Zo betreft algorithmic accountability een verantwoordingsrelatie voor een sociaal-technisch algoritmisch systeem. In deze verantwoordingsrelatie hebben meerdere actoren (bijvoorbeeld besluitvormers, ontwikkelaars of gebruikers) de plicht om hun gebruik, ontwerp, beslissingen met betrekking tot het systeem en de daaropvolgende effecten van dat gedrag uit te leggen en te rechtvaardigen. Aangezien er binnen het systeem verschillende soorten actoren in het spel zijn, kunnen ze door verschillende soorten fora ter verantwoording worden geroepen (bijvoorbeeld intern of extern, formeel of

informeel), dan wel voor bepaalde aspecten van het systeem (bijvoorbeeld een modulair account) of voor het geheel van het systeem (bijvoorbeeld een integrale account). Dergelijke fora moeten vragen kunnen stellen en een oordeel kunnen vellen, waarna actor(en) met consequenties te maken kunnen krijgen (Wieringa, 2020).

2.2 Legitimiteit

Voordat de link tussen verantwoording en legitimiteit wordt verkend, zal eerst de theoretische uiteenzetting van legitimiteit volgen. Democratische systemen kunnen worden opgevat als ketens van delegatie van kiezers naar het parlement, naar de regering, naar de ministers en uiteindelijk naar de bureaucratie (Müller, Storm & Bergman, 2003). De legitimiteit van dit systeem is gebaseerd op de democratische inbreng van de burger door middel van verkiezingen. Naar deze vorm van legitimiteit wordt ook wel gerefereerd als inputlegitimiteit. Bij inputlegitimiteit staat het idee van een 'government *by the people*' centraal. De participatieve inbreng op de totstandkoming van wet- en regelgeving door de overheid en haar publieke organisaties vormt de hoeksteen waar zij haar legitimiteit aan ontleent. De burger verleent de input, door middel van stemmen, voor de creatie van beleid (Scharpf, 1999). De kritiek rondom deze vorm van legitimiteit stelt dat inputlegitimiteit niet het gehele beleidsperspectief weet te ondervangen. Zo staan behaalde resultaten, of juist het gebrek daaraan, door publieke organisatie los van input die zij ontvangen. Terwijl dit wel degelijk van invloed is op hoe legitiem de overheid en haar organisaties worden beschouwd door haar burgers (Kratochwil, 2006). Hierbij kan het gegeven voorbeeld uit de inleiding worden aangehaald betreffende forensische data-analyse binnen de Nationale Politie. De grote hoeveelheden data die worden verwerkt door algoritmes leveren aanzienlijke verbetering op aangaande de output. Deze algoritmes worden legitiem bevonden zonder dat de burger hier een (directe) democratische input op heeft (Tweakers, 23 februari 2021).

Het traditionele alternatief voor input-georiënteerde legitimiteit is om naar de behaalde resultaten te kijken van publieke organisaties. Hierbij kan gedacht worden aan de positieve evaluatie van resultaten door burgers (Scharpf, 1999). Deze vorm van legitimiteit staat bekend als outputlegitimiteit, waar de effectiviteit van beleid centraal staat oftewel 'government *for the people*'. Zo kan de legitimiteit van publieke organisaties steunen op het vermogen om output te produceren die als bevredigend wordt beschouwd (Maggetti, 2010).

Outputlegitimiteit roept echter een theoretisch probleem op. Het is niet zeker dat inputlegitimiteit kan worden gecompenseerd door een betere kwaliteit van de resultaten. Het lijkt erop dat outputlegitimiteit conceptueel niet kan worden gescheiden van inputlegitimiteit. Met name omdat de positieve evaluatie van resultaten door politieke actoren afhangt van overeenstemming over het bestaan en de framing van een specifiek probleem. Dit punt wordt verder bemoeilijkt door de overweging dat een dergelijke vorm van legitimering op zijn minst vereist dat het spel van regelgeving als neutraal wordt ervaren. Dit blijkt in de praktijk verre van waar te zijn, omdat de eigenschappen en politieke implicaties van de output van publieke organisaties verschillend worden waargenomen. Behaalde resultaten dienen empirisch gevoelig te worden beschouwd voor de subjectieve opvattingen van de verschillende betrokken actoren, zoals politieke besluitvormers, ambtenaren, experts, producenten, consumenten en burgers (Radaelli & De Francesco, 2007). In

feite vinden de relevante belanghebbenden zelden overeenstemming over een dergelijk perspectief (Landry, Banville & Oral, 1996).

Een voorbeeld hiervan is de toeslagaffaire waar op basis van geautomatiseerde risicoselectiesysteem fraude werd tegengegaan. De output van de Belastingdienst werd ondanks een vermindering in fraude wel ter discussie gesteld door vele maatschappelijke actoren. Hoe deze output door de Belastingdienst op basis van geautomatiseerde risicoselectiesysteem tot stand kwam werd een politieke discussie (Hofs, 17 juli 2020).

Zelfs indien er louter objectief gekeken wordt naar het effectief en efficiënt behalen van resultaten vormt dit reden voor kritiek. Dit zou leiden tot een technocratisch scenario door de implementatie van een strikt, op regels gebaseerd systeem, ter maximalisatie van resultaten. Alhoewel overeenkomend met een Weberiaanse zienswijze gebaseerd op rationalisatie en bureaucratisering, impliceert dit de minimalisering van de betrokkenheid van politieke vertegenwoordigers en publieke participatie (Maggetti, 2010).

Er is door Schmidt (2013) voortgebouwd op de concepten input- en outputlegitimiteit. Zo wordt het concept procedurele legitimiteit als alternatief voor de eerder genoemde legitimiteitsvormen aangedragen. Deze vorm van procedurele legitimiteit stelt de inbreng centraal tussen de politieke input en de uiteindelijke output van publieke organisaties (Schmidt, 2013). Als zodanig staat het ook wel aangeduid als 'government *with* the people'. De ontwikkeling en uitvoering van beleid onttrekt haar legitimiteit uit een open en inclusief besluitvormingsproces. Binnen deze participatieve vorm van legitimiteit wordt de verspreiding van macht benadrukt en wordt de publieke betrokkenheid verbeterd. Het decentraliseren van macht en het openen van kanalen voor toegang tot besluitvorming vergroot de flexibiliteit van publieke organisaties en het beleidsproces (Maggetti, 2010).

Deze vorm van legitimiteit wekt echter vragen op met betrekking tot de machtsverdeling om invloed uit te oefenen op publieke organisaties. Zo bestaat er de zorg dat machtige belangengroepen onevenredige invloed kunnen uitoefenen op het proces, waardoor burgers feitelijk worden uitgesloten. Daarnaast blijkt de deelname van het aantal actoren de besluitvormingscapaciteit van publieke organisaties te ondermijnen. Wat als gevolg heeft dat de geloofwaardigheid en efficiëntie ervan afneemt (Majone, 1999).

Dit onderzoek gebruikt de conceptualisering van het begrip legitimiteit zoals bedoeld door Deegan (2006). Binnen de conceptualisering van Deegan (2006) is er de mogelijkheid voor input zoals bedoeld bij inputlegitimiteit. Daarnaast bestaat er gelijktijdig de mogelijkheid om een oordeel te vellen over de behaalde resultaten door publieke organisaties, zoals het geval is bij outputlegitimiteit, terwijl er de mogelijkheid bestaat voor procedurele inbreng, welke niet noodzakelijk gedomineerd hoeft te worden door invloedrijke belangengroepen.

Bij legitimiteit zoals bedoeld door Deegan (2006) staan de verwachtingen van de maatschappij richting de vermeende handelswijze van een organisatie centraal. Deze verwachtingen worden binnen een publieke context kenbaar gemaakt door democratische verkiezingen, welke uiteindelijk worden geformaliseerd binnen wet- en regelgeving. Deegan (2006) gebruikt de definiëring van legitimiteit van Lindblom (1994), welke stelt: *"Legitimacy is a condition or status which exists when an entity's value system is congruent with the value system of the larger social*

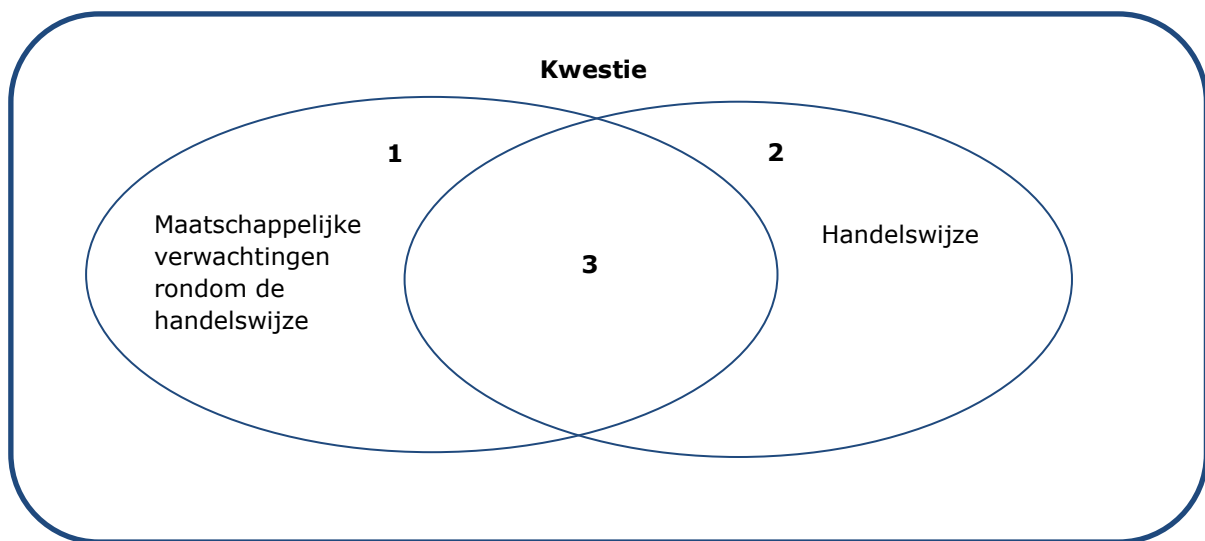
system of which the entity is a part. When a disparity, actual or potential, exists between the two value systems, there is a threat to the entity's legitimacy" (Lindblom, 1994, p.2).

Legitimiteit is zowel tijds- als plaatsgebonden doordat de maatschappelijke verwachtingen aan veranderingen onderhevig zijn. Hierdoor is de status en conditie, zoals bedoel door Lindblom (1994), noodzakelijkerwijs dynamisch doordat het waardensysteem ook verandert. Indien een organisatie voldoet aan de verwachtingen van de maatschappij, die voortkomen uit haar waardensysteem, behoudt zij haar legitimiteit met de mogelijkheid om deze te vergroten. Echter, in het geval dat de verwachtingen en het vermeend handelen niet langer congruent zijn, verlaagt dit de legitimiteit van de organisatie. Een afname van legitimiteit bedreigt het voortbestaan van de organisatie. Voor een publieke organisatie bijvoorbeeld zal het behouden en verkrijgen van taken en budget kunnen bemoeilijken. Deegan (2006) stelt dat een afbreuk aan legitimiteit leidt tot een legitimacy gap. *"The situation where there appears to be a lack of correspondence (or a 'gap') between how society believes an organization should act and how it is perceived that the organization has acted"* (Deegan, 2006, p.3).

Bovens (2007) stelt ook dat aan het einde van de publieke verantwoordingsketen zich de burgers bevinden, die een oordeel vellen over het handelen van de publieke organisaties. Indien daar ongenoegen over bestaat kan de burger besluiten om op andere volksvertegenwoordigers te stemmen, om zo een andere aansturing van de overheid te bewerkstelligen. Daarom is publieke verantwoording een essentiële voorwaarde voor het democratisch proces. Aangezien het de volksvertegenwoordiging en de kiezers de informatie verschaft die nodig is om de juistheid en doeltreffendheid van het gedrag van de publieke organisaties en de overheid te beoordelen (Bovens, 2007).

Figuur 2 geeft weer wanneer er sprake is van legitiem handelen rondom een kwestie en wanneer van een legitimacy gap. Binnen dit figuur staat er een kwestie ter discussie waar de organisatie een bepaalde handelwijze op toepast en de maatschappij verwachtingen heeft over deze handelwijze. Gebied 3 geeft legitiem handelen door de organisatie weer, doordat de gestelde verwachtingen overlappen met het handelen. De publieke organisatie streeft er naar om gebied 3 te behouden en uit te breiden om haar voortbestaan te garanderen. Gebieden 1 en 2 geven blijk van een legitimacy gap. Het handelen van de organisatie is niet congruent aan de gestelde maatschappelijke verwachtingen, wat tot een verlies van legitimiteit resulteert.

Deegan (2006) benadrukt dat de organisatie zich niet per se wil ontdoen aan de maatschappelijke verwachtingen. Zij is ten slotte afhankelijk van deze verwachtingen voor haar legitimiteit. Er kan een verschil in handelen en verwachtingen voortkomen uit een verschil in interpretatie van formeel vastgelegde regels. Hierbij kan de organisatie deze regels anders interpreteren dan de maatschappij. Ook stelt Deegan (2006) kunnen er binnen de maatschappij zelf meerdere interpretaties rondom deze regels zich voordoen.



Figuur 2: *legitimacy gap*

2.3 Koppeling legitimiteit & verantwoording

De koppeling tussen legitimiteit en verantwoording wordt benadrukt door Bovens (2007). Zo wordt er gesteld dat: *"Accountability is indirectly of importance because, ultimately, it can help to ensure that the legitimacy of governance remains intact or is increased"* (Bovens, 2007, p.18). Het verband tussen verantwoording en legitimiteit kan in procedurele termen worden geformuleerd. Doordat verantwoording het middel verschaft om de handelswijze vast te stellen van de organisatie, zo kan de verwachting van het forum worden vergeleken met het handelen van de actor. De verantwoordingsmechanismen geven publieke organisaties de gelegenheid om hun handelingen toe te lichten en te rechtvaardigen. Hierover kunnen fora zoals burgers en politici vragen stellen om er uiteindelijk een oordeel over te vellen, wat de acceptatie van het gezag, het vertrouwen in de publieke organisatie en de overheid als geheel, bevordert (Bovens, 2007). De verantwoording over dit handelen hoeft zich niet uitsluitend op systeem- of organisatieniveau te volstrekken. Zoals Deegan (2006) stelt heeft de legitimiteit van de handelswijze zowel betrekking op organisationele handelingen maar deze kunnen ook worden gespecificeerd tot bepaalde afdelingen of individuele handelingen. Zo is elke handeling binnen de organisatie, van de individuele zoekslagen door één enkele ambtenaar binnen het ICT-systeem tot de uitvoering van het intern beleid rondom de inzet van GDA, hieraan onderworpen.

2.4 Verwachtingen

Binnen dit onderzoek staat centraal hoe verantwoordingsmechanismen, in de vorm van drie fases namelijk; de informatiefase, de discussiefase en de consequentiefase, de mate van (il)legitimiteit rondom inzet van geautomatiseerde data-analyses door publieke veiligheidsinstanties binnen Nederland verklaren. Hiervoor wordt specifiek gekeken naar de mate van overeenstemming binnen de driehoek, bestaande uit de uitvoeringsinstantie, de toezichthouder(s) en de politiek, over wat de

legitieme inzet van GDA behelst. In de volgende paragrafen zijn de theoretische verwachtingen geformuleerd waarop het conceptueel model, zoals is weergegeven in figuur 3, is gebaseerd.

Zoals de theorie van Deegan (2006) uitwijst zal de actor streven om haar eigen voortbestaan te verzekeren. Om dit te bewerkstelligen dient deze actor over een mate van legitimiteit te beschikken. Legitimiteit wordt verworven wanneer het handelen van de actor overeenkomt met de verwachtingen van al haar fora. Dit handelen vormt de eenheid van analyse. De actor tracht, ter behoud en vergroting van haar legitimiteit, haar handelswijze overeen te doen komen met de verwachting van deze fora. Het enkel voldoen aan één enkele forum is niet voldoende om legitimiteit te doen vergroten wanneer de actor meerdere fora heeft. Zij dient dan te voldoen aan de verwachtingen van al haar fora. De veiligheidsinstantie vormt de actor en de fora bestaan uit haar toezichthouder(s) en de politiek. Het handelen van de veiligheidsinstantie betreft haar inzet van GDA of het nalaten daarvan. Op het bovenstaande is de volgende verwachting geformuleerd:

Verwachting 1: De veiligheidsinstanties conformeert haar handelwijze rondom de inzet van GDA naar de verwachtingen van haar toezichthouder(s) en de politiek.

De verantwoordingsmechanismen van Bovens (2007) vormen het proces hoe de informatiebehoefte en de verschillen in verwachtingen en oordelen kenbaar worden gemaakt. Doordat de actor en haar fora de eerder benoemde drie fases; de informatiefase, de discussiefase en de consequentiefase continu doorlopen, worden hun verwachtingen en informatiebehoefte over het (nalaten van) handelen kenbaar.

Door middel van het doorlopen van de informatiefase wordt vastgesteld wat de feitelijk handelswijze van de actor betreft. Dit wordt bepaald doordat de actor genooddaakt is de fora te informeren over haar handelen en dit handelen te rechtvaardigen. Enkel het vastgesteld handelen of het vastgesteld nalaten van handelen kan worden beoordeeld of dit voldoet aan de verwachtingen van de fora. Wanneer het onbekend is hoe de veiligheidsinstantie heeft gehandeld, kan hier geen oordeel over worden geveld. Zo kan de veiligheidsinstantie wel voldoen aan de verwachtingen met betrekking tot het (nalaten van) handelen, maar indien dit niet wordt vastgesteld verhoogt dit niet haar legitimiteit. Hetzelfde geldt voor wanneer het (nalaten van) handelen niet voldoet aan de verwachtingen. Wanneer dit niet wordt vastgesteld doet dit geen afbreuk aan de legitimiteit van de actor. Door middel van de informatiefase is de veiligheidsinstantie verplicht haar toezichtinstantie(s) en de politiek te informeren over haar handelswijze met betrekking tot de inzet van GDA. Hierop is de volgende verwachting geformuleerd:

Verwachting 2: Door het doorlopen van de informatiefase wordt de feitelijke handelswijze rondom de inzet van GDA van de veiligheidsinstantie vastgesteld door haar toezichthouder(s) en de politiek.

De verwachtingen van de fora zijn, zoals Deegan (2006) aangeeft, tijds- en plaatsgebonden. Zo vormen deze verwachtingen een bewegend doel waar de actor continu naar streeft om aan te voldoen. De verwachtingen van de toezichthouder(s) en de politiek komen voort uit het democratisch proces waarbij de burger, door middel van verkiezingen, zijn verwachtingen kenbaar maakt aan de politiek en toezichthouder(s). De politici leggen vervolgens deze maatschappelijke verwachtingen

vast binnen formele wet- en regelgeving of beleid met betrekking tot de inzet van GDA. Deze wet- en regelgeving of beleid vormen het kader waarop de verwachtingen van de toezichthouder(s) en de politiek zijn gebaseerd. Op basis van deze verwachtingen zullen zij de inzet van GDA door de veiligheidsinstantie beoordelen.

Door het dynamische aspect van de verwachtingen van de fora kunnen deze ook onderling verschillen. Zo bestaat de mogelijkheid voor een verschil in verwachtingen tussen de fora onderling alsmede met de actor zelf. Er bestaat de mogelijkheid dat wet- en regelgeving of beleid ruimte overlaat voor een verschil in interpretatie tussen de toezichthouder(s) en de politiek onderling of tegenover de veiligheidsinstantie. Hierdoor is het noodzakelijk voor de actor om haar (nalaten van) handelen continu te toetsen en te corrigeren op de verwachtingen vanuit de fora. Zo kan in overleg overeenstemming gevonden worden over de te hanteren oordeelscriteria van deze verwachtingen. Binnen de discussiefase worden deze verschillen in verwachtingen kenbaar gemaakt om tot een gezamenlijk verwachting rondom het handelen te komen. Hierop is de volgende verwachting geformuleerd:

Verwachting 3: Door het doorlopen van de discussiefase ontstaat er overeenstemming over de verwachtingen rondom de inzet van GDA bij de veiligheidsinstantie, haar toezichthouder(s) en de politiek.

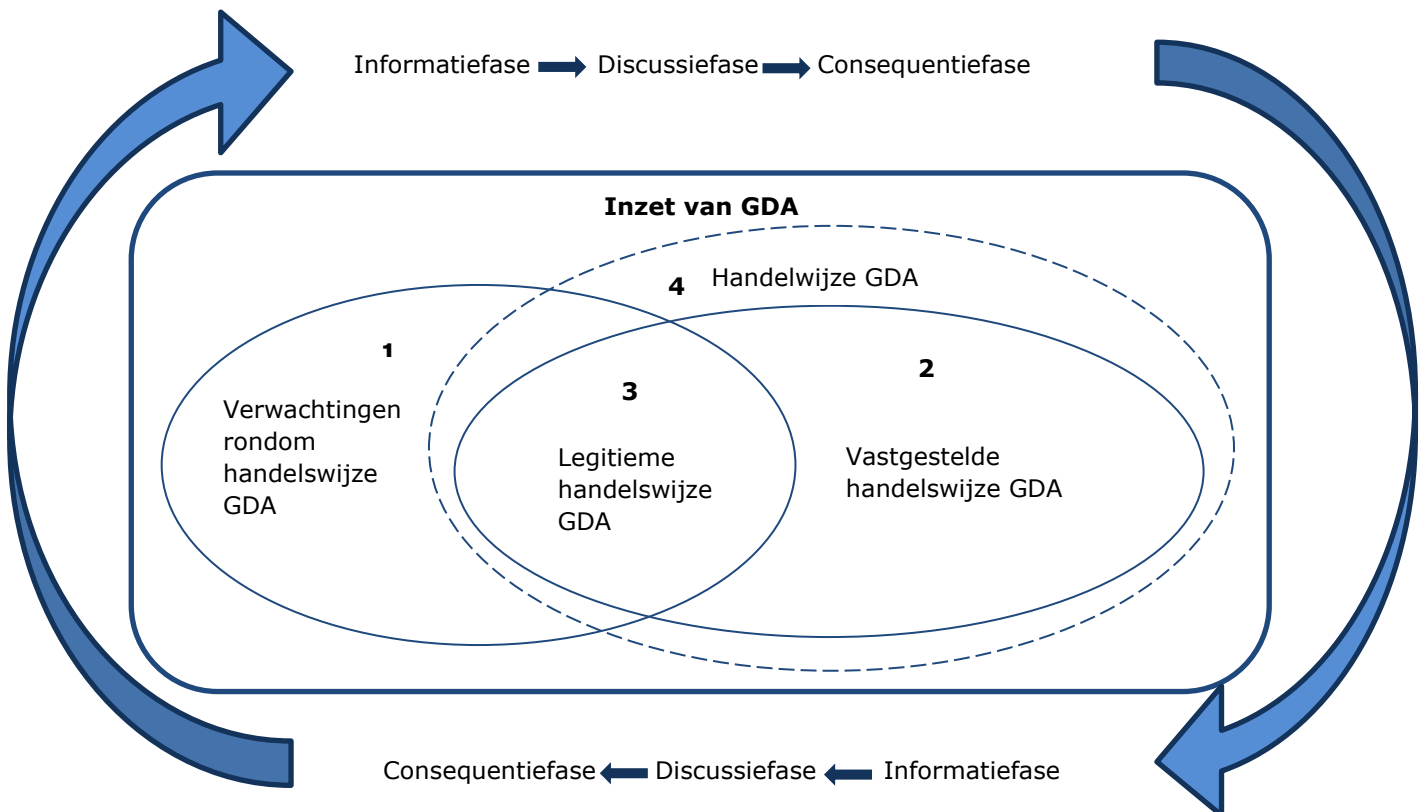
Eveneens zoals de verwachtingen over het (nalaten van) handelen van de actor, kan het oordeel over dit (nalaten van) handelen tussen fora onderling en ten opzichte van de actor verschillen. Wat door één forum als legitiem (nalaten van) handelen wordt beoordeeld hoeft niet noodzakelijk door de andere fora zo gezien te worden. Binnen de consequentiefase zal de handelwijze rondom de inzet van GDA door de veiligheidsinstantie worden beoordeeld door haar fora. Zo kan er binnen deze fase overeenstemming worden gevonden over het oordeel over het (nalaten van) handelen van de veiligheidsinstanties door haar toezichthouder(s) en de politiek.

Verwachting 4: Door het doorlopen van de consequentiefase is er overeenstemming onder de toezichthouder(s) en de politiek over het oordeel betreffende de (il)legitimiteit van de handelwijze rondom de inzet van GDA door de veiligheidsinstantie.

Op basis van de bovenstaande verwachtingen is een conceptueel model opgesteld. Dit model is een uitbreiding van het model gebaseerd op de theorie van Deegan (2006). Figuur 3 geeft weer hoe de verantwoordingsmechanismen, in de vorm van de drie fases, van invloed zijn op de legitimering van het (nalaten van) handelen door de veiligheidsdienst. Door het continu doorlopen van de verantwoordingsmechanismen zijn de actor en de fora in staat om het (nalaten van) handelen continu vast te stellen en de bijbehorende verwachtingen kenbaar te maken. Als zodanig wordt het bewegende doel van verwachtingen continu inzichtelijk gemaakt voor de actor om haar handelen op te adapteren.

Figuur 3 betreft het conceptueel model rondom de inzet van GDA. De verwachtingen van de toezichthouder(s) en de politiek verwachtingen zijn in gebied 1 weergegeven. Al het (nalaten van) handelen, zowel vastgesteld als onbekend, rondom de inzet van GDA door de veiligheidsinstantie wordt weergegeven in gebied 4. Het binnen gebied 4 gelegen gebied 2 betreft het vastgestelde

(nalaten van) handelen door middel van de informatiefase. Al het overige (nalaten van) handelen wat zich bevindt in gebied 4 maar niet gelijktijdig in gebied 2 is het onbekend (nalaten van) handelen. Over dit (nalaten van) handelen is geen verantwoording afgelegd, hierdoor kan dit (nalaten van) handelen geen toename of afbreuk opleveren voor de legitimiteit van de actor. De actor en fora streven ernaar om dit gebied zoveel mogelijk in te perken door hier verantwoording over af te leggen of verantwoording over te eisen. Enkel in gebied 3, wanneer gebieden 1 en 2 aan elkaar congruent zijn, is er sprake van legitiem (nalaten van) handelen.



Figuur 3: *Conceptueel model.*

3 Methodologisch kader

In dit hoofdstuk wordt de methodiek van het onderzoek uiteengezet. Er wordt ingegaan op de singel casestudy, almede de dataverzamelmethode in de vorm van een documentstudie in combinatie met het afnemen van interviews. Ook wordt de operationalisatie beschreven om vervolgens het hoofdstuk af te sluiten door de validiteit en betrouwbaarheid te behandelen.

3.1 Onderzoeksopzet

Het onderzoek is gebaseerd op een kwalitatieve single casestudy naar de verantwoordingsmechanismen rondom de inzet van GDA door de Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst (AIVD) binnen het kader van de Wet op de inlichtingen- en veiligheidsdiensten 2017 (Wiv 2017). Het onderzoek is deductief van aard, waarmee de theorieën rondom legitimiteit en verantwoording worden getoetst en bekeken hoe houdbaar deze zijn in de praktijk. In de vervolg paragrafen wordt toegelicht waarom de casuïstiek van de AIVD gekozen is, almede de keuze voor een kwalitatieve single casestudy als onderzoeksopzet.

De casus van dit onderzoek betreft de inzet van GDA door de AIVD binnen het kader van de Wiv 2017. Hierbij treedt de AIVD op als uitvoeringsinstantie. De toezichthouders zijn de Commissie van Toezicht op de Inlichtingen- en Veiligheidsdiensten (CITVD) en de Toetsingscommissie Inzet Bevoegdheden (TIB). De politiek wordt ingekaderd tot Tweede Kamerleden en de betrokken ministers van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en Defensie. Verdere inhoudelijke toelichting op deze verschillende actoren en GDA in het kader van Wiv 2017 wordt gegeven binnen het volgende hoofdstuk gericht op de casuïstiek. Op de volgende criteria is de casus van de AIVD geselecteerd:

- Het betreft een publieke veiligheidsinstantie;
- Welke gebruik maakt van GDA;
- Waarover uitgebreide verantwoording zowel ex-ante, ex-nunc en ex-post wordt afgelegd;
- Waar discussie plaatsvindt tussen uitvoeringsinstantie, toezichthouders en de politiek betreffende de inzet van deze GDA.

De inzet van GDA door de AIVD geeft de noodzaak tot het balanceren van meerdere publieke waarden en belangen weer, zoals benoemd door Van der Wal (2018) rondom algoritmisch bestuur. Deze waarden zijn onder andere effectiviteit, transparantie, verantwoording en veiligheid. Deze noodzaak tot balans leidt tot (politieke) discussies betreffende de inzet van GDA. Het referendum over de Wiv 2017 in 2018, maar ook de recente politieke wens tot aanpassing van de Wiv 2017 en de reactie door de toezichthouders hierop geven blijk dat dit een aanhoudende discussie is (NOS, 23 maart 2018; NRC, 7 maart 2021). Er blijkt sprake te zijn van verschillende verwachtingen rondom de inzet van GDA, welke niet noodzakelijk hoeven te voldoen aan de daadwerkelijke inzet daarvan. Hierdoor is binnen deze casuïstiek een aanhoudende discussie rondom de legitieme de inzet van GDA sprake. Daarnaast is er zowel sprake van ex-ante, ex-nunc als ex-post toezicht op de inzet van GDA door de TIB en de CITVD. Door de CITVD is vastgesteld dat de GDA van de AIVD gevoelige data betreft waar risico's aan verbonden zijn (CITVD, 14 mei 2019a). De AIVD is hierdoor genooddaakt haar handelen

zorgvuldig te onderbouwen en te verantwoorden. Dit wordt zowel naar de toezichthouders gedaan als richting de politiek.

Als onderzoeksopzet is er gekozen voor een kwalitatieve single casestudie. Kwalitatief onderzoek leent zich om in te zetten ten behoeve van de toetsing van theorieën maar ook om een ruimere invulling te geven aan deze theorieën. Door kwalitatief onderzoek te doen wordt het mogelijk om de betekenis en ervaringen van betrokkenen binnen de casuïstiek in kaart te brengen. Binnen dit onderzoek wordt gekeken hoe verantwoordingsmechanismen de mate van overeenstemming verklaren met betrekking over de (il)legitieme inzet van GDA. Dit leent zich voor kwalitatief onderzoek doordat deze onderzoeksstijl de ervaringen en betekenissen achter dit proces in kaart brengt. Op deze wijze levert kwalitatief onderzoek binnen dit onderzoek kennis op wat zich niet leent om door kwantitatieve onderzoeksmethoden in kaart te brengen (Yin, 2014).

Casestudy's lenen zich voor kwalitatief onderzoek dat gericht is op diepgang van een sociaal verschijnsel (Woolthuis, Hillebrand en Nooteboom, 2005; Swanborn, 1994). Naast dat een casestudy zich in het algemeen leent voor kwalitatief onderzoek is er specifiek gekozen voor een single casestudie. Dit is gedaan om een rijk beeld te ontwikkelen van de casuïstiek over de achtergrond, details en nuances die deze casus kent. Als zodanig kan de complexiteit betreffende deze casuïstiek in kaart worden gebracht. Zo betreft dit een diepgaand onderzoek doordat er gebruik wordt gemaakt van diverse dataverzamelmethode, analyses op diverse niveaus en het onderzoeken van verschillende theoretische concepten. Dit is van belang om de complexiteit van de casus inzichtelijk te maken. Daarnaast betreft dit onderzoek een casus waarbij de manipulatie van de setting niet mogelijk noch gewenst is. Het is juist van belang om de interactie binnen de driehoek van uitvoeringsinstantie, toezichthouders en de politiek in kaart te brengen. Wanneer het onderwerp van onderzoek en de omgeving waarin het plaatsvindt lastig te onderscheiden is, is een casestudy als onderzoeksmethodiek geschikt (Yin, 2014).

3.2 Operationalisatie

Ter verduidelijking van de theoretische begrippen uit het theoretisch kader, is het vereist deze te verduidelijken in meetbare variabelen. In figuur 4 wordt weergegeven hoe de theoretische begrippen worden gekoppeld aan de casuïstiek van het onderzoek. Deze meetbare variabelen vormen de leidraad waarmee de bevindingen vorm worden gegeven.

Variabele	Concept	Sub-concept	Indicator
Legitimiteit	Verwachtingen rondom handelswijze GDA		Wettelijke standaard handelswijze GDA
			Toezichtsbeeld betreffende handelswijze GDA
			Politieke beeld betreffende handelswijze GDA
			Uitvoeringsbeeld handelswijze GDA
	Handelwijze GDA		Inzet GDA
Verantwoording	Informatiefase	Succesvolle informatiefase	Begrijpbaarheid GDA
			Informatiedeling aan toezichthouders en politiek ten behoeve van effectief toezicht

		Onsuccesvolle informatiefase	Verminderde begrijpbaarheid GDA door technische complexiteit
			Beperkte informatiedeling aan toezichhouders en politiek ten behoeve van toezicht
	Discussiefase	Succesvolle discussiefase	Overeenstemming definiëring van GDA
			Overeenstemming eenduidige gedefinieerde oordeelscriteria inzet GDA
			Overeenstemming over toezichtkader inzet GDA
			Gestructureerde overeenstemminggesprekken met een mogelijkheid tot geschilbeslechting
		Onsuccesvolle discussiefase	Onenigheid definiëring van GDA
			Onenigheid eenduidige gedefinieerde oordeelscriteria inzet GDA
			Onenigheid over toezichtkader inzet GDA
			Ongestructureerde overeenstemminggesprekken met geen mogelijkheid tot geschilbeslechting
	Consequentiefase	Succesvolle consequentiefase	Overeenstemming oordeel rechtmatigheid inzet GDA
			Overeenstemming oplegging van sancties
			Overeenstemming uitreiking van beloningen
		Onsuccesvolle consequentiefase	Onenigheid oordeel rechtmatigheid inzet GDA
			Onenigheid oplegging van sancties
			Onenigheid uitreiking van beloningen

Figuur 4: Operationalisatie legitimiteit en verantwoordingsmechanismen.

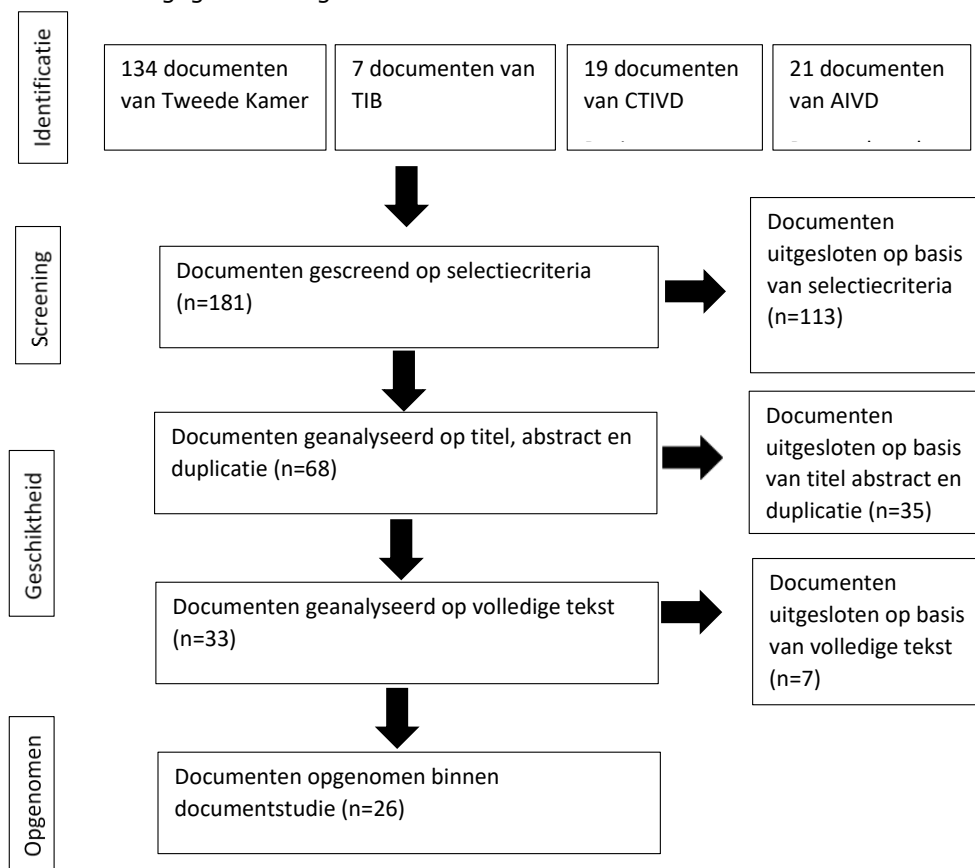
3.3 Dataverzamelingmethoden

Er wordt binnen dit onderzoek gebruik gemaakt van zowel een documentstudie als van interviews. De documentstudie wordt als eerste toegelicht, vervolgens wordt ingegaan op de interviews.

Ter uitvoering van de documentstudie wordt exclusief gezocht in de openbare database van de Tweede Kamer (Officiële bekendmakingen.nl), de AIVD (AIVD.nl), de TIB (TIB-IVD.nl) en de CTIVD (CTIVD.nl). Om tot de relevante documentatie te komen worden er enkele selectiecriteria gehandhaafd. Er wordt enkel gezocht naar officiële rapporten/publicaties van de bovengenoemde organisaties. Ter inkadering van de politiek betreffen dit enkel Tweede Kamerstukken. Daarnaast wordt er gezocht naar documenten gepubliceerd tussen 2018 en het heden (2021) doordat de Wiv in dat jaar in werking is getreden en nog van kracht is. Tevens worden er zoektermen gebruikt om de documentatie te filteren. Elke nieuwe zoekterm includeert de voorgaande zoektermen, hierdoor bouwen de zoektermen op elkaar voort. Zo wordt ter illustratie gezocht naar X en Y en Z. De eerste zoekterm betreft Wiv 2017, dit vormt het wettelijk kader voor de AIVD en daarmee cruciaal om op te nemen binnen de zoektermen. Daaropvolgend wordt geautomatiseerde data-analyse gebruikt als tweede zoekterm. Als zodanig wordt het wettelijk kader in de vorm van de Wiv 2017 gespecificeerd

tot het onderzoeksonderwerp namelijk GDA. Voor de derde zoekterm wordt gebruik gemaakt van termen welke elkaar uitsluitend. Zo wordt er ter illustratie gezocht naar X en Y en Z¹ of Z² of Z³. Zo wordt er gezocht naar de term toetsingskader of afwegingscriteria of wettelijke vereisten of verantwoording. Deze termen zijn geselecteerd om GDA verder in te kaderen naar de verantwoordingsmechanismen rondom de inzet van GDA. Met het opdelen van de derde zoekterm in meerdere termen wordt binnen het zoekproces voorkomen dat er onbedoeld documentatie niet wordt meegenomen.

In totaal leveren deze zoektermen 181 zoekresultaten op. Deze resultaten zijn vervolgens geanalyseerd aan de hand van de bovenstaande selectiecriteria en de zoektermen voor documentatie, waarbij documenten die niet aan deze criteria voldoen zijn uitgesloten. Vervolgens zijn deze documenten gescreend op titel en inhoud van de abstract. Documenten welke, bij nader inzien, niet voldoen aan de selectiecriteria, niet relevant zijn voor de thematiek van het onderzoek of duplicaten betreffen zijn uitgesloten. De overgebleven documenten zijn geanalyseerd op de volledige inhoud waarbij de relevante documentatie is opgenomen binnen dit onderzoek. Dit zoekproces staat is weergegeven in figuur 5.



Figuur 5: Zoekproces documentstudie.

De geselecteerde documenten die worden opgenomen binnen de documentstudie, worden verwerkt via een coderingsschema. Het document wordt systematisch doorgelopen en de relevante passages worden gemarkeerd door middel van codes. Het coderingsschema is opgesteld aan de hand van de operationalisatie en is te vinden in bijlage 2. Hetzelfde coderingsschema wordt gebruikt ter verwerking van de interviews.

Door de analyse van externe en interne stukken en documentatie geeft de documentstudie inzicht in de casuïstiek van dit onderzoek. Yin (2014) stelt dat deze methodiek enkele voor- en nadelen kent. Een sterk punt van deze methodiek is de stabiliteit van de data. Zo kunnen de documenten ongelimiteerd geraadpleegd worden. Daarnaast zijn deze documenten non-reactief doordat deze niet gewijzigd kunnen worden naar aanleiding van veranderende omstandigheden of invloeden. Ook de specificiteit van deze methodiek is een voordeel. De verkregen documenten bevatten gedetailleerde gegevens en referenties. Tevens is documentstudie minder tijds- en arbeidsintensief in vergelijking met andere onderzoeksmethoden (Yin, 2014).

Er zijn ook enkele nadelen die deze methodiek kent. Zo kan de toegankelijkheid en vindbaarheid van documenten beperkt zijn. Publieke veiligheidsinstanties zoals de AIVD stellen hun documentatie niet (geheel) publiekelijk beschikbaar vanwege diverse (veiligheids)redenen. Daarnaast kan de volledigheid van de documentatie niet gegarandeerd worden, waardoor waardevolle informatie onbedoeld gemist kan worden. Een documentstudie blijft echter zeer relevant om een gedetailleerd beeld te creëren van een casus. De gebreken van de documentstudie worden echter ondervangen door het afnemen van interviews zoals in de volgende paragrafen wordt beschreven (Yin, 2014).

Naast de documentstudie wordt binnen dit onderzoek ook gebruik gemaakt van semigestructureerde interviews. De semigestructureerde structuur van deze interviews biedt de mogelijkheid voor diepgang en uitweiding op de antwoorden van respondenten. Tevens worden daarnaast nieuwe opzichzelfstaande inzichten en gegevens gewonnen. De interviewvragen zelf zijn opgenomen in bijlage 1. Deze vragen zijn opgesteld op basis van de operationalisatie in figuur 4. Bij elk afgenomen interview worden dezelfde vragen gesteld om vergelijkbare onderzoeksgegevens te winnen. Deze interviews worden verbatim uitgewerkt en vervolgens gecodeerd aan de hand van het coderingsschema. Dit betreft hetzelfde coderingsschema als welke bij de documentstudie wordt gehanteerd.

De respondenten worden geselecteerd aan de hand van hun kennis en ervaring met GDA. Zij dienen een actieve rol te hebben of hebben gehad bij het oordeel over de mate van legitimiteit van de inzet van GDA door de AIVD. Er wordt doelbewust geselecteerd op respondenten vanuit alle partijen binnen de driehoek bestaande uit de AIVD, haar toezichthouders en de politiek. Hierdoor worden respondenten benaderd welke werkzaam zijn of waren bij de AIVD, de TIB, de CTIVD en de Tweede Kamer. Door interviews af te nemen van de respondenten, welke werkzaam zijn bij verschillende organisaties, wordt het mogelijk om gelijkenissen en verschillen binnen de beantwoording vast te stellen. Zo ontstaat er een rijke diversiteit qua inzichten over de casuïstiek van het onderzoek. Wanneer er met zeven respondenten is gesproken en waarbij ten minste één van iedere van de bovenstaande organisaties is gehoord, is de interviewfase afgerond.

Het overzicht aan respondenten is te vinden in figuur 6. Deze respondenten zijn gecodeerd aan de hand van R1, R2, ect waarnaar in het onderzoek wordt gerefereerd. Enkele van de respondenten zijn op verzoek (volledig) geanonimiseerd. Wel staat de functie van de respondent beschreven, de datum waarop het interview heeft plaatsgevonden en de duur van het interview. Het was niet mogelijk om met iedere partij van de driehoek een interview af te nemen. Hier wordt bij stilgestaan in de discussieparagraaf te vinden in de conclusie.

Naam	Code	Functieomschrijving	Datum	Duur
Prof. mr. dr. J.J. Oerlemans	R1	Geïnterviewd in functie van Bijzonder hoogleraar Inlichtingen en Recht aan de Universiteit Utrecht. Daarnaast ook senior onderzoeker bij de CTIVD.	23 april 2021	41 minuten
Prof. mr. E.J. Dommering	R2	Lid Evaluatiecommissie Wiv 2017 alsmede Hoogleraar Informatierecht aan de Universiteit van Amsterdam.	29 april 2021	39 minuten
Nick	R3	Coördinerend beleidsadviseur bij de AIVD.	26 april 2021	53 minuten
Anoniem	R4	Projectleider GDA bij de AIVD.	11 mei 2021	45 minuten
Anoniem	R5	Juridisch adviseur 1 bij de AIVD.	11 mei 2021	45 minuten
Anoniem	R6	Senior technisch adviseur bij de AIVD.	12 mei 2021	47 minuten
Anoniem	R7	Juridisch adviseur 2 bij de AIVD.	12 mei 2021	52 minuten

Figuur 6: *Overzicht respondenten.*

Semigestructureerde interviews kennen enkele voor- en nadelen. Deze interviews bieden de mogelijkheid om informatie te winnen welke niet noodzakelijk is vastgelegd in gepubliceerde documentatie. Ook kunnen deze interviews bestaande informatie uit documenten verder toelichten en verrijken. Daarnaast door het semigestructureerde accept kan de vraagstelling tijdens het interview worden aangescherpt. Zodoende is het mogelijk om in te spelen op de gegeven informatie door de respondent door bijvoorbeeld het toepassen van de interviewtechniek: Luisteren, Samenvatten en Doorvragen (LSD). Als zodanig kan er door middel van deze interviewtechniek diepgaande informatie worden gewonnen met betrekking tot de casuïstiek. De nadelen van semigestructureerde interviews is dat zowel de vraagstelling als de beantwoording gevoelig is voor onbedoelde bias vanuit de interviewer of respondent. Tevens is de representativiteit van de gegeven informatie van de respondenten lastig na te gaan (Neuman, 2007).

3.4 Validiteit & betrouwbaarheid

Binnen dit onderzoek wordt de interne validiteit versterkt door de afbakening en operationalisatie van de theoretische begrippen legitimiteit en verantwoordingmechanismen. Deze afbakening en operationalisatie vermindert de mogelijkheid dat binnen het onderzoek onbedoeld wordt afgeweken van de beoogde onderzoeksvraag. Hierdoor wordt de kans op interne fouten binnen de onderzoeksmethodiek verlaagd met als gevolg dat de onderzoeksresultaten hierdoor zijn aangetast. Daarnaast worden er doelbewust respondenten geworven van iedere partij binnen de driehoek om elke perspectief binnen deze driehoek te vertegenwoordigen (Neuman, 2007).

Doordat er voor zowel de documentstudie als de semigestructureerde interviews dezelfde eenheid van analyse wordt gehandhaafd, namelijk het coderingsschema in bijlage 2, vindt er binnen het onderzoek triangulatie plaats. Zowel de interviews als de documenten worden geanalyseerd aan de hand van hetzelfde coderingsschema om zo triangulatie te bewerkstelligen. Door meerdere onderzoeksmethoden, die met elkaar samenhangen, te hanteren wordt de kans op fouten binnen de onderzoeksmethodologie verkleind (Neuman, 2007).

De externe validiteit van dit onderzoek betreft een zwakker punt. Het onderzoek maakt gebruik van een single casestudy, waardoor de mogelijkheid om de onderzoeksresultaten te

generaliseren beperkt is. Dit doet echter niet af aan het onderzoek zelf. Juist doordat er nog geen wetenschappelijk onderzoek is gedaan naar vergelijkende casussen, biedt dit onderzoek de eerste stap om dit onderzoeksgebied in kaart te brengen (Neuman, 2007).

Om de betrouwbaarheid van dit onderzoek te verhogen is er gekozen voor het hanteren van meerdere dataverzamelingsmethoden in de vorm van documentstudie en semigestructureerde interviews. Deze methoden hanteren dezelfde eenheid van analyse, namelijk het coderingschema. Door deze triangulatie wordt de kans op toevallige fouten verminderd en daarmee de betrouwbaarheid vergroot. Tevens wordt er binnen het onderzoek van hetzelfde vragenschema gebruik gemaakt als bij het afnemen van de semigestructureerde interviews. Op deze wijze wordt de kans verkleind om af te wijken van de op voorhand beoogde gesprekstof. Als laatste wordt de betrouwbaarheid verhoogd door de transparantie rondom de onderzoeksmethodiek zelf. Dit verleent de mogelijkheid om dit onderzoek te herhalen en daarmee na te gaan of de onderzoeksresultaten gereproduceerd kunnen worden (Neuman, 2007).

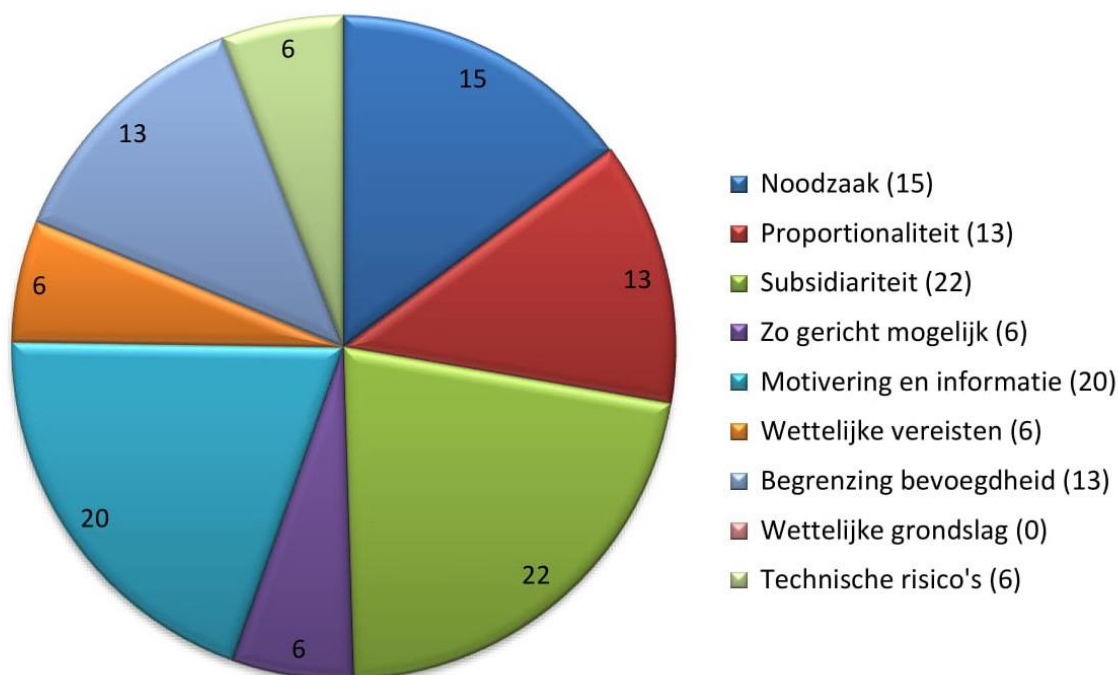
4 Casuïstiek

In dit hoofdstuk wordt inhoudelijk ingegaan op de verschillende actoren en hun rol binnen de casuïstiek. Daarna wordt aandacht besteed aan de totstandkoming van de Wet op de inlichtingen- en veiligheidsdiensten 2017 (Wiv 2017). Vervolgens wordt specifiek ingegaan op geautomatiseerde data-analyses (GDA) binnen het kader van de Wiv 2017. Afsluitend wordt benoemd hoe er discussie is ontstaan met betrekking tot de inzet van GDA.

4.1 Actoren

Er wordt hier kort ingegaan op de achtergrond van elke actor betrokken bij de inzet van GDA, beginnende bij de AIVD zelf. De AIVD is aan te merken als een Nederlandse geheime dienst welke onder de verantwoordelijkheid valt van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK). Zij houdt zich bezig met de nationale veiligheid van Nederland en het verzamelen en verwerken van inlichtingen op civiel gebied in binnen- en buitenland (AIVD, 2021). Zij vormt één van de twee inlichtingen- en veiligheidsdiensten van Nederland, de ander betreft de Militaire Inlichtingen en Veiligheidsdienst (MIVD). De Wiv 2017 vormt het wettelijke kader voor zowel de AIVD als de MIVD. De MIVD heeft eenzelfde doelstelling als de AIVD maar dan op militair gebied. Binnen dit onderzoek wordt er enkel gekeken naar de AIVD. De MIVD wordt hierdoor buiten beschouwing gelaten.

De instanties welke toezicht houden op de werkzaamheden van de AIVD betreffende de Toetsingscommissie Inzet Bevoegdheden (TIB) en de Commissie van Toezicht op de Inlichtingen- en Veiligheidsdiensten (CTIVD). Het stelsel van toezicht bestaat dus uit twee onafhankelijke instanties. De rol van de TIB richt zich op de autorisatiefase voorafgaand aan de inzet van bijzondere bevoegdheden door de AIVD. Wanneer de AIVD van haar bijzondere bevoegdheden gebruik wil maken dient zij hiervoor toestemming te krijgen van de minister van BZK. Nadat deze toestemming is verleend, toetst de TIB deze toestemming van de minister op de rechtmatigheid daarvan. Dit kan worden gedaan op beginselen zoals gerichtheid, noodzakelijkheid, subsidiariteit en proportionaliteit. Het uiteindelijke oordeel van de TIB is bindend ook al heeft de minister toestemming verleend. Wanneer de verleende toestemming als onrechtmatig wordt beoordeeld is het de dienst niet toegestaan de bijzondere bevoegdheid in te zetten. Op deze wijze is er sprake van ex-ante toezicht (TIB, 2021). In de periode van 1 april 2020 tot 31 december 2020 zijn er in totaal 2.165 verzoeken van zowel de MIVD en AIVD getoetst door de TIB. Van de verzoeken van de AIVD werd bij 1.9% geoordeeld dat toestemming onrechtmatig verleend was. Figuur 7 geeft de grondslag weer voor de onrechtmatigheidsbeoordeling van de toestemmingsverzoeken van zowel de MIVD als AIVD (TIB, 30 april 2021, p.17).



Figuur 7: *Overzicht grondslag onrechtmatigheidsbeoordelingen* (TIB, 30 april 2021, p.17).

De CTIVD, specifiek haar afdeling toezicht, controleert in brede zin het handelen van de AIVD op rechtmatigheid. Zij doet dit voornamelijk door het opstellen van rapportages welke naar de betrokken ministers en het parlement worden toegezonden. Het is de CTIVD vrij om naar eigen inzicht de AIVD te controleren op rechtmatigheid. Zij geeft invulling aan deze rol door toezicht te houden op het handelen na afronding van operaties. Er is dus sprake van ex-post toezicht. De CTIVD kan echter ook besluiten om gedurende een operatie toezicht te houden, waarbij zij real-time de handelingen van de AIVD kan observeren. Hierdoor kan er ook sprake zijn van ex-nunc toezicht. Om haar taak naar behoren uit te kunnen voeren heeft de CTIVD toegang tot alle systemen en informatie van de AIVD welke zij relevant beoogd. De AIVD is verplicht om vragen van de CTIVD te beantwoorden. In tegenstelling tot de TIB zijn de oordelen van de CTIVD echter niet bindend voor deze dienst of de minister van BZK. De praktijk wijst echter wel uit dat vrijwel alle aanbevelingen, maar er zijn uitzonderingen, van de CTIVD worden overgenomen (CTIVD, 2021; Jones-Bos et al., januari 2021).

Naast genoemde de toezichtinstanties is er ook sprake van politieke aansturing en toezicht op de AIVD. Zoals reeds eerder genoemd valt de AIVD onder de verantwoordelijkheid van de minister van BZK. De minister is de politieke hoofdverantwoordelijk voor de aansturing en het handelen van de dienst. In grote mate wordt er bestuurlijke richting gegeven aan de AIVD door deze minister. Wanneer er echter beleid wordt ontwikkeld of een kwestie zowel de AIVD als de MIVD aangaat, wordt ook de minister van Defensie betrokken als politiekhoofdverantwoordelijk van de MIVD. Als zodanig kunnen de ministers van BZK en Defensie gezamenlijk optreden. Naast de betrokken ministers is er een aparte commissie belast met de parlementaire controle aangaande de het overheidsbeleid rondom beide diensten. Deze commissie betreft de commissie voor de Inlichtingen- en Veiligheidsdiensten (CIVD) waar verschillende fractievoorzitters van de Tweede

Kamer deel van uitmaken. De CIVD neemt echter niet weg dat de Tweede Kamer in het algemeen verantwoordelijk is voor het toezicht op beide diensten (Tweede Kamer, 2021; Jones-Bos et al., januari 2021).

4.2 Wet op de inlichtingen- en veiligheidsdiensten 2017

De Wiv 2017 vormt het wettelijk kader voor de AIVD en de MIVD. Zo zijn binnen deze wet de taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden van deze diensten vastgelegd alsmede het toezicht op beide diensten (Overheid, 2021). Deze wetgeving verschaft het gereedschap in de vorm van bevoegdheden die deze diensten nodig hebben om hun taak te kunnen uitoefenen met de bijbehorende limitaties op het gebruik daarvan.

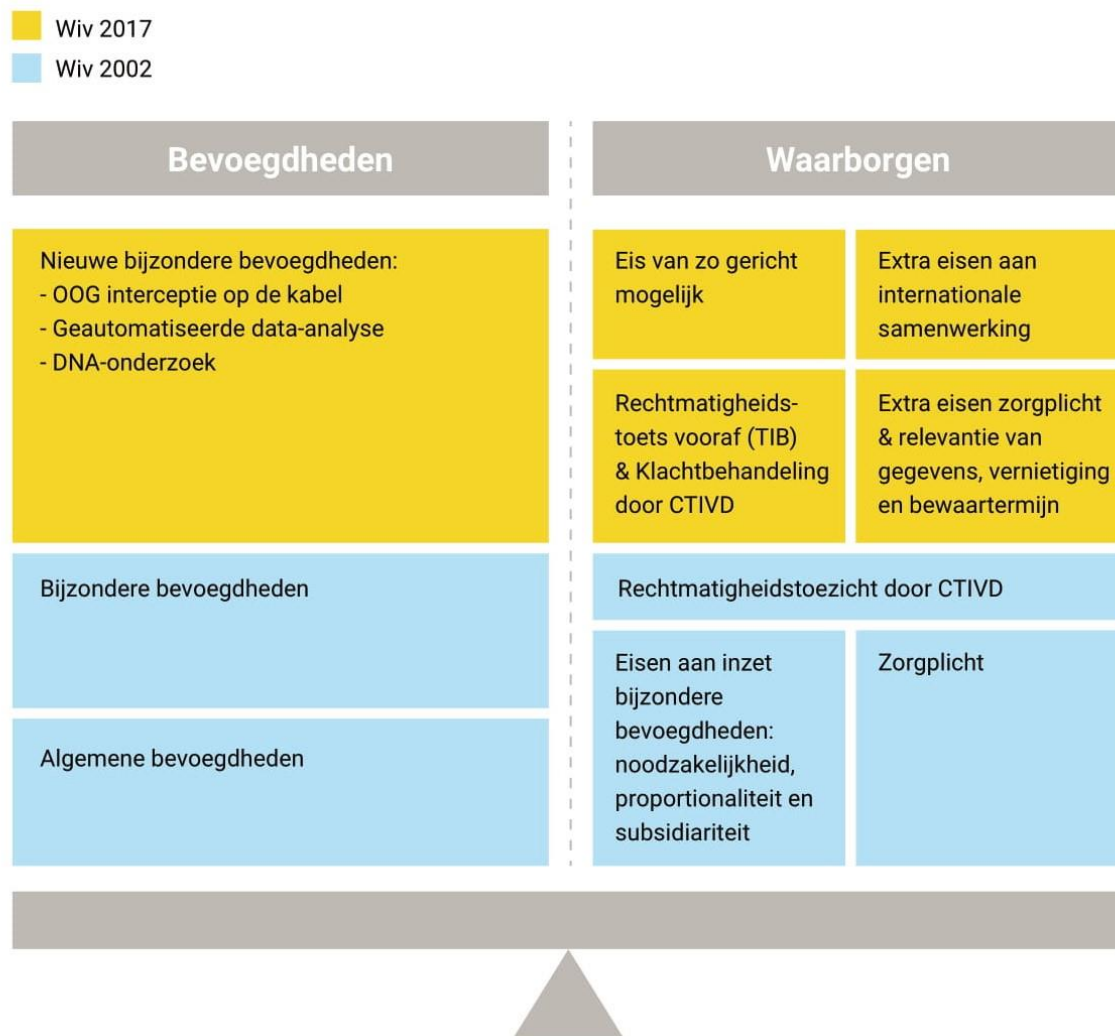
De Wiv 2017 is de opvolger van de Wiv 2002. De commissie Dessens evalueerde in 2013 de Wiv 2002 en kwam tot de conclusie dat de wet aan modernisering toe was. Er hadden zich in het werkveld van beide diensten voortschrijdende technische ontwikkelingen voorgedaan waarvoor de Wiv 2002 niet langer toereikend was. Er diende een nieuwe balans te worden gevonden tussen het effectief opereren door de aansluitende toenemende technische ontwikkelingen en de waarborging van de rechtstaat. Naar aanleiding van de conclusies van de commissie Dessens kwam het kabinet Rutte-II in 2015 met een concept wetsvoorstel voor een vernieuwde Wiv. Enkele jaren van parlementaire behandeling volgden, waarna er een concreet wetsvoorstel in de vorm van de Wiv 2017 werd aangedragen (Jones-Bos et al., januari 2021).

De CTIVD concludeerde over de Wiv 2017 in haar eindbalans dat de wet 'in balans was', maar niet volmaakt. Hier gaf zij de volgende redenatie voor: *"In balans omdat het een werkbare basis biedt voor zowel de bescherming van de nationale veiligheid als de rechtsbescherming van de burger daarbij en voor effectief toezicht. Niet volmaakt omdat die basis weliswaar is verankerd in de wet, maar in niet onbelangrijke mate invulling krijgt in moties, toelichtingen en in de door de regering gedane toezeggingen omtrent de uitvoering van de nieuwe wet."* (CTIVD, februari 2018, p.7)

Er was echter een aanzienlijke publieke discussie ontstaan over de balans tussen de bescherming van nationale veiligheid en de waarborging van de rechtsbescherming van de burger. Deze discussie bereikte haar hoogtepunt toen er een raadgevend referendum plaatsvond over de wenselijkheid van de Wiv 2017 (NOS, 23 maart 2018). Specifiek werd er binnen dit debat stilgestaan bij de mogelijkheid om op grote schaal data te verwerven, de zogenaamde bulkdata, over personen en organisaties die geen subject van onderzoek zijn en aannemelijk is dat deze personen en organisaties ook nooit subject van onderzoek zullen zijn (CTIVD, 27 november 2018). Deze (bulk)data kan verkregen worden door middel van een nieuwe bevoegdheid namelijk onderzoeksopdrachtgerichte (OOG) interceptie. De verwerking van deze en andere data vindt plaats door onder andere geautomatiseerde data-analyses. Zo heeft GDA betrekking op simpele zoekslagen, maar ook complexere technieken zoals profiling (CTIVD, 14 mei 2019a). De uiteindelijke uitslag van het referendum was dat 49,4% van de kiezers tegen de wet stemde en 46,5% voor de wet (AIVD, april 2019).

Naar aanleiding van deze uitslag kwam het kabinet-Rutte III met enkele aanscherpingen van de wet. Zo werd bijvoorbeeld het toetsingscriterium van 'zo gericht mogelijk' geïntroduceerd, werd de zorgplicht rondom gegevens aangescherpt door de bewaartermijn van data bij te stellen naar drie jaar en werd er expliciete aandacht besteed aan de bescherming van journalisten (Bijleveld-Schouten

& Ollongren, 6 april 2018). Tevens maakte de Eerste en Tweede kamer kenbaar binnen de parlementaire behandeling van de Wiv 2017 dat versneld toezicht door de CTIVD op de invoering en naleving van de wet vereist was (CTIVD, 5 augustus 2020). Daarnaast werd binnen het regeerakkoord van Rutte III besloten tot een algehele evaluatie van de Wiv 2017 twee jaar na de inwerkingtreding (Jones-Bos et al., januari 2021). Na de parlementaire behandeling liet het kabinet Rutte III de wet op 1 mei 2018, zonder overgangsrecht, in werking treden (Bijleveld-Schouten & Ollongren, 6 april 2018; Jones-Bos et al., januari 2021). In figuur 8 zijn alle uitbreidingen van de bevoegdheden en waarborgen van de Wiv 2017 in vergelijking met de Wiv 2002 weergegeven.



Figuur 8: *Vergelijking bevoegdheden en waarborgen* (Algemene Rekenkamer, 22 april 2021, p.22).

Het wetgevingstraject van de Wiv 2017 werd getypeerd door politieke druk en snelheid, zoals ook door respondenten wordt aangegeven (R2; R3). Het is bekend dat zowel de AIVD als de MIVD minimaal betrokken waren bij de totstandkoming van de wet. Hierdoor is de inhoud van de wet onder druk komen te staan zodat technische en operationele inbreng beperkt was. Daarnaast was er geen uitvoeringstoets gedaan door de ministers BZK en Defensie en is de wet zonder overgangsrecht inwerking getreden (Algemene Rekenkamer, 22 april 2021, p.9). De heer prof. mr. Dommering, lid van de Evaluatiecommissie Wiv 2017 (ECW) stelde hier het volgende over: "Men [de politiek] heeft

het [de Wiv 2017] opgeschreven maar wist eigenlijk nog niet precies waar ze mee bezig waren. Ja, dan zie je dus eigenlijk al kort, na anderhalf jaar, waar de knelpunten zitten. Het is dus slechte wetgeving. Het moest allemaal politiek snel en er stond politieke druk op dan krijg je dit" (R2).

De Wiv 2017 resulteerde in een omvangrijke wet door de uitbreiding van de bevoegdheden van de inlichtingen- en veiligheidsdiensten en de waarborgen hierop. Zo heeft de Wiv 2002 die 'slechts' 106 artikelen kent plaats gemaakt voor de nieuwe wet die 172 artikelen kent. Daarnaast is de complexiteit van de nieuwe wet verhoogd. Zo worden er vele (technisch) specialistische termen gebruikt. De nadere duiding die op de wet wordt gegeven, bedraagt een 300 pagina's tellend document. Daarbij, zo stelt de ECW, verantwoordelijk voor de algehele evaluatie van de Wiv 2017, *"geldt ook dat voor bepaalde termen de definitie expliciet in de wet noch toelichting staat"*. (Jones-Bos et al., januari 2021, p.18). Wat resulteert in een beperkt toegankelijke en complexe wet om te begrijpen voor menig burger (Jones-Bos et al., januari 2021).

4.3 Geautomatiseerde data-analyse

De bevoegdheden van de AIVD waarmee gegevens kunnen worden verworven zijn vastgelegd in de Wiv 2017. Het enkel verwerven van gegevens is echter niet voldoende. Deze gegevens dienen ook verwerkt te worden om zo betekenis en context te geven aan deze gegevens. Dit wordt gezien als het verwerken van ruwe data naar bruikbare informatie. Om dit te bewerkstelligen dienen gegevens doorzocht, geordend en geanalyseerd te worden. Gegevens kunnen worden gecombineerd en gecorreleerd door data science-technieken. Hierbij kan gedacht worden aan het in kaart brengen van een communicatienetwerk aan de hand van telefoonnummers. Het uiteindelijke doel is de validatie van de informatie door medewerkers van de AIVD, om zo te worden vertaald naar inlichtingen. *"GDA is een activiteit die je uitvoert ten aanzien van de gegevens die al hebt. Dus je verwerft er geen nieuwe gegevens mee maar je kan er wel nieuwe kennis uit opdoen. Het is één van de weinige niet verwervende bevoegdheden"* (R3).

In de Wiv 2017 is geautomatiseerde data-analyse voor het eerst in de wet als begrip geïntroduceerd. Er wordt een expliciete wettelijke grondslag gegeven voor GDA-technieken voor de verwerking van gegevens (Jones-Bos et al., januari 2021). Anders dan andere (bijzondere) bevoegdheden, die voornamelijk zijn gericht op de verwerving van nieuwe gegevens, is GDA een verwerkingsbevoegdheid van al reeds op wettelijke basis verworven gegevens (Overheid, 2021).

Door het introduceren van GDA als wettelijk begrip heeft kabinet-Rutte III invulling gegeven aan haar oorspronkelijk voornemen van kabinet-Rutte II voor de wetsvernieuwing van de Wiv 2002 om: *"Mede gelet op de toegenomen betekenis van verwerkingen met een big data-karakter is het wenselijk om geautomatiseerde data-analyse als werkmethode van de diensten van een expliciete wettelijke grondslag te voorzien."* (Hennis-Plasschaert et al, 1 november 2016, p.131). Binnen artikel 50 en 60 van de Wiv 2017 wordt deze wettelijke grondslag gegeven (Overheid, 2021). De Wiv 2017 stelt de AIVD in staat om haar data-analysetechnieken te professionaliseren door middel van automatisering. Er is in de Wiv 2017 gezocht naar een werkbare juridische balans waarbij zowel de waarborging van de rechtsbescherming van de burger als de noodzakelijke bevoegdheden ten behoeve van nationale veiligheid tot hun recht komen (CTIVD, 5 augustus 2020).

Binnen artikel 60 van de Wiv 2017 wordt het fundament gelegd voor GDA. Dit artikel bevat de algemene regeling van GDA waar het brede palet aan geautomatiseerde gegevensverwerking van de AIVD onder valt (Overheid, 2021). Er is doelbewust gekozen om binnen artikel 60, lid 2 Wiv 2017 geen sluitende definitie te geven over GDA. Dit is gedaan om de wetsbepaling toekomstbestendig te maken. Zo is er ruimte om het begrip GDA mee te laten ontwikkelen met de technologische vooruitgang. Hierdoor blijft het mogelijk om nieuwe technieken en methoden onder GDA te laten vallen (CTIVD, 5 augustus 2020; Jones-Bos et al., januari 2021).

De toepassing van GDA zoals bedoeld in artikel 60 Wiv 2017 is geen bijzondere bevoegdheid. Hierdoor is het niet vereist om toestemming van de minister BZK of de TIB te krijgen om deze bevoegdheid toe te passen. Wel is opgenomen binnen artikel 60, lid 3, dat het verboden is om automatische besluitvorming toe te passen (Overheid, 2021). Het is de AIVD niet toegestaan om over te gaan op maatregelen tegenover een persoon louter op basis van GDA. Dit verbod is geldig voor alle vormen van GDA. Het is dus een vereiste dat er ten alle tijden menselijke validatie of weging heeft plaatsgevonden alvorens maatregelen worden getroffen op basis van GDA (Jones-Bos et al., januari 2021).

In artikel 50, lid 1, sub b Wiv 2017, gaat om de specifieke toepassing van GDA op metadata verkregen uit OOG-interceptie ter identificatie van organisaties of personen (Overheid, 2021). In bijlage 3 wordt een inhoudelijke toelichting alsmede een systematische weergave van OOG-interceptie gegeven. In tegenstelling tot artikel 60 Wiv 2017 is voor de toepassing van GDA op metadata verkregen uit OOG-interceptie, wel vooraf toestemming van de minister BZK en de TIB vereist. Hierdoor dient de AIVD voorafgaand aan de inzet van deze bijzondere bevoegdheid een toestemmingsaanvraag in te dienen bij de minister BZK, die ook gecontroleerd wordt door de TIB. In deze toestemmingsaanvraag dient de noodzakelijkheid, proportionaliteit, subsidiariteit en het criterium 'zo gericht mogelijk' onderbouwd te worden door de AIVD. Daarnaast is het vereist onder artikel 50, lid 4 Wiv 2017, dat in de toestemmingsaanvraag eenduidigheid wordt gegeven welke vorm van GDA wordt toegepast alsmede om welke gegevensbestanden het gaat (Overheid, 2021).

In de praktijk blijken er vele vormen van GDA toegepast te worden. De gedetailleerde toepassing van GDA door de AIVD is echter niet (geheel) openbaar beschikbaar vanwege veiligheidsoverwegingen (R6; R7). De Wiv 2017 geeft wel een toelichting op GDA vormen. Artikel 60, lid 2 Wiv 2017, geeft aan welke vormen 'in ieder geval' onder GDA vallen. Deze betreffen de verwerking van de gegevens welke:

- a. *"op geautomatiseerde wijze onderling met elkaar worden vergeleken, dan wel in combinatie met elkaar worden vergeleken,*
- b. *worden doorzocht aan de hand van profielen, en*
- c. *worden vergeleken met het oog op het opsporen van bepaalde patronen."* (Overheid, 2021, p.27).

De CTIVD geeft aan dat de toepassing van GDA in de praktijk onder meer is vertaald naar drie soorten applicaties waarop naslagen worden toegepast door de AIVD. Deze naslagen houden in dat de dienst deze gegevens op een bepaalde manier laat analyseren. Zo betreffen deze naslagen onder meer een netwerk-applicatie, een zoek-applicatie en een applicatie om query's uit te voeren.

Deze applicaties kunnen worden ingezet voor enkelvoudige naslagen alsmede complexere vormen zoals profiling (CTIVD, 14 mei 2019a; CTIVD, 6 november 2019).

Bij een enkelvoudige naslag wordt bijvoorbeeld gezocht via één van de bovengenoemde applicaties naar een International Mobile Equipment Identity (code van een mobiele telefoon), een International Mobile Subscriber Identity (code van een SIM-kaart) of een tenaamstelling van bij een kenteken van een voertuig. Zo kan er naar een nummer worden gezocht van een mobiele telefoon om inzicht te krijgen waar dit telefoonnummer nog meer voorkomt. De complexe vormen bedragen een meervoudige naslag en een cumulatieve naslag. Bij een meervoudige naslag worden meerdere kenmerken gelijktijdig doorzocht. Bijvoorbeeld kan een International Mobile Subscriber Identity worden doorzocht gelijktijdig met gegevens aangaande tijd en locatie (Jones-Bos et al., januari 2021, p.72).

Het geautomatiseerd doorzoeken en analyseren op basis van een startkenmerk betreft een cumulatieve naslag. Hierbij kan er gezocht worden in de 'diepte' en de 'breedte'. De 'diepte' van een cumulatieve naslag heeft betrekking op hoe andere kenmerken, die gelieerd zijn aan het startkenmerk, worden geïdentificeerd. Een voorbeeld hiervan is met welke telefoonnummers een mobiel apparaat in verbinding heeft gestaan, om op basis van deze telefoonnummers een communicatienetwerk in kaart te brengen. De 'breedte' van een cumulatieve naslag heeft betrekking op het identificeren van gerelateerde kenmerken aan het startkenmerk. Een voorbeeld hiervan is een telefoonnummer koppelen aan de chat-id, locatie en tijd (Bijleveld- Schouten & Ollongren, 19 maart 2019a, p.5; Jones-Bos et al., januari 2021, p.72).

De hierboven genoemde voorbeelden van GDA zijn slechts enkele bekende voorbeelden van GDA maar zijn geen volledige opsomming van alle mogelijke vormen. Door de vertrouwelijkheid van de gehanteerde vormen van GDA is het niet mogelijk om een uitputtende lijst hiervan weer te geven. Daarnaast gaat een dergelijke lijst ook voorbij aan het doel van dit onderzoek.

4.4 Waarborgen inzet GDA

Zoals de eerdergenoemde vormen van GDA uitwijzen maken deze in meer of mindere mate een inbreuk op de persoonlijke levenssfeer van burgers. De geautomatiseerde analyse van gegevens stellen de AIVD in staat om statistische verbanden en mogelijk patronen tussen burgers inzichtelijk te maken, wat een inbreuk kan zijn op hun privacy (Bijleveld- Schouten & Ollongren, 19 maart 2019a). Door de impact van GDA-technieken kent de toepassing hiervan ook risico's voor onrechtmatige gebruik. GDA is in staat consistent en sneller een analyse uit te voeren dan de mens, maar GDA is ook vatbaar voor vertekende of incorrecte uitkomsten. De grootte van deze risico's hangt af van de complexiteit van de GDA-techniek en de aard van de data welke gebruikt wordt (CTIVD, 14 mei 2019a). Om deze risico's te identificeren en te reduceren dient de AIVD over waarborgen te beschikken rondom de inzet van GDA. Deze waarborgen zijn zowel intern vastgelegd door de AIVD zelf als extern vastgelegd door de CTIVD en de TIB.

Deze waarborgen zijn wettelijk vastgelegd in artikel 17 tot en met 24 van de Wiv 2017, welke zowel gelden artikel 50 als 60 Wiv 2017. Zo worden binnen deze waarborgen de zorgplicht van de dienst voor GDA vastgelegd. Deze zorgplicht houdt in dat de AIVD zelf continu controle uitoefent over de wijze waarop zij gegevens verwerkt. Zo dient zij over interne controlemechanismen te beschikken

waar zij risico's tijdig kan signaleren binnen de werking van haar processen en systemen met betrekking tot gegevensverwerking (Oerlemans, 2020, p.9). Hierbij kan worden gedacht aan de juistheid, volledigheid, beveiliging, kwaliteit en validatie van algoritmes en data-analyses. Ook wordt de datareductie vastgesteld, dit behandeld onder welke omstandigheden verworven gegevens dienen te worden verwijderd. Daarnaast is in deze artikelen geregeld op welke personen de verwerking van persoonsgegevens betrekking heeft (R5). Tevens dient de verwerking van gegevens proportioneel, subsidiair en noodzakelijk te zijn (Overheid, 2021). Zoals R1 hierop toelicht: *"Wat is nou een "zorgvuldige en behoorlijke gegevensverwerking"? Daar komen dingen in terug als: Je gaat niet meer gegevens verwerken dan noodzakelijk is voor je doel. Je moet tot op een bepaalde hoogte loggen wat je met die gegevens doet. Het moet toezichtbaar zijn, dus er moet überhaupt logging zijn, zodat de CTIVD die kan gebruiken in zijn toezichtstaak."* (R1)

Ook heeft de AIVD interne waarborgen zoals autorisatiebeleid, toegangsbeleid en functiescheiding rondom artikel 50 en 60 Wiv 2017. In verband met de vertrouwelijkheid kon dit interne beleid niet (geheel) in kaart worden gebracht. Wel konden R6 en R7 het interne beleid als volgt samenvatten: *"Eigenlijk is de achterliggende gedachte: Zorg ervoor dat alleen de mensen bij die gegevens mogen die die gegevens ook daadwerkelijk nodig hebben voor hun werk. Zorg ervoor dat het toezichtbaar is en reconstructiebaar is. Zorg er daarnaast voor dat het in de praktijk werkt en zorg ervoor dat de CTIVD daar toezicht op kan houden"* (R6). *"Dus we zijn de afgelopen tijd bezig geweest het implementeren van het GDA beleid. Dat zit dan echt op wie mag GDA gebruiken, welke validatie moet je daarop toepassen, wat doe je met de resultaten, hoe kan worden gecheckt dat de resultaten nog kloppen"* (R7).

Voor de inzet GDA voor de bijzondere bevoegdheid zoals staat benoemd in artikel 50 Wiv 2017 zijn aanvullende waarborgen opgenomen. Zo dient hiervoor toestemming verkregen te worden van de minister van BZK. Indien deze toestemming wordt verleend toetst de TIB deze ministeriele toestemming op rechtmatigheid en doet hierna een bindende uitspraak. Enkel ministeriele toestemming is dus niet afdoende voor de inzet van GDA op OOG-interceptie. In de toestemmingsaanvraag, ook wel de last genoemd, worden wettelijke vereisten gesteld aan de inzet van GDA. Zo is er wettelijk vereist dat de inzet van GDA een specifiek doel moet hebben waarvoor de toepassing van GDA noodzakelijk is. Daarnaast zijn er andere vereisten op deze toepassing, zo dient deze te voldoen aan proportionaliteit, subsidiariteit en gerichtheid. Concreet betekent dit dat er een afweging wordt gemaakt tussen verschillende waarden, alvorens GDA-technieken kunnen worden gebruikt binnen een onderzoek (CTIVD, 14 mei 2019b, p.11; Jones-Bos et al., januari 2021, p.117; Overheid, 2021). Er is echter ook bij deze wettelijke vereisten ruimte voor discussie en interpretatie. Wat bijvoorbeeld de AIVD als gericht beschouwd kan verschillen met de opvatting van de TIB.

In de toestemmingsaanvraag dient ook door de AIVD aangegeven te worden welke vorm van GDA wordt toegepast en welke gegevensbestanden worden betrokken. Hierdoor geeft de TIB een brede invulling aan haar rechtmatigheidstoets. De TIB betreft op haar ex-ante rechtmatigheidstoets over de verwerking van gegevens, ook eisen over de daadwerkelijk uitvoering van deze verwerking. Zo worden voorwaarden gesteld aan de inzet van GDA op de *voorgenomen* verwerking van gegevens. De TIB weegt hierdoor in detail mee *hoe* de inzet van GDA op basis van artikel 50 Wiv 2017 plaatsvindt en bijvoorbeeld welke bepaalde (technische) risico's daarmee

gepaard gaan. Daarmee heeft de TIB ex-ante rechtsmatigheidstoets ook een ex-nunc karakter gekregen. Terwijl ex-nunc en ex-post toezicht behoren tot het domein van de CTIVD. (Jones-Bos et al., januari 2021).

Toezicht op de inzet van GDA in het algemeen valt onder de verantwoordelijkheid van de CTIVD. Zo houdt zij toezicht of GDA onder artikel 60 en 50 Wiv 2017 rechtmatig wordt ingezet en uitgevoerd. Zij heeft met de invoering van de Wiv 2017 een budgetverhoging gekregen om een ICT-unit op te richten om de technische expertise te bemachtigen, die instaat stelt om toezicht uit te oefenen op onder andere GDA. Deze ICT-unit is inmiddels opgericht en operationeel (R3; R4; R5; R6).

De Wiv 2017 geeft echter geen eenduidig definitie van GDA in artikel 60 en 50 Wiv 2017. Hierdoor zijn de toezichthouders, de dienst en de politiek genoodzaakt om de beperkte definiëring in de wet zelf te concretiseren. Daardoor is deze definiëring open voor discussie en interpretatie en dus geen vast gegeven. Het is echter wel van belang dat er eenduidigheid is wat GDA behelst ten behoeve van de uitvoering door de AIVD en het toezicht daarop (Bijleveld- Schouten & Ollongren, 19 maart 2019b).

Naar aanleiding van de wens van de Eerste en Tweede Kamer voor versneld toezicht op de implementatie, uitvoering en waarborging van de Wiv 2017, startte de CTIVD een vervroegd onderzoek naar deze aspecten. Er werden verschillende nulmetingen gehouden naar de implementatie, uitvoering en waarborging van de Wiv 2017 door de AIVD. Het doel van deze nulmetingen werd als volgt geformuleerd: *"In de nulmetingen heeft de CTIVD marginaal getoetst of de wettelijke en toegezegde beleidsmatige waarborgen een nadere invulling hebben gekregen in het beleid en de werkprocessen van de diensten, alsmede in de inrichting van technische systemen bij de gegevensverwerking"* (CTIVD, 27 november 2018, p.4).

Er werd een nulmeting gehouden naar de inzet van GDA in het kader van OOG-interceptie, zoals bedoeld in artikel 50 Wiv 2017 (CTIVD, 5 augustus 2020). Voor GDA kwam dit specifiek neer op een nulmeting naar de interne controle van de AIVD met het oog op de inrichting en werking van haar gegevensverwerkingsprocessen alsmede of de CTIVD hierop effectief toezicht kan houden. Effectief toezicht werd als volgt omschreven: *"Effectief toezicht houdt in dat de CTIVD doelgericht zicht kan hebben op elk proces van gegevensverwerking van de AIVD en de MIVD, zowel in de inrichting, toepassing als de resultaten daarvan. ... Er moet sprake zijn van interne controlemechanismen op de gegevensverwerking bij de beide diensten, waartoe de wet verplicht en waar de CTIVD zich in haar toezicht mede op kan baseren."* (CTIVD, 27 november 2018, p.4). De uitkomst van de nulmeting betreft een risico-inschatting met betrekking op onrechtmatig handelen. Zo wordt in kaart gebracht waar risico's aanwezig zijn voor het onrechtmatig handelen door de AIVD. De nulmeting naar GDA in het kader van OOG-interceptie had als uitkomst dat er een hoog risico is op onrechtmatig handelen (CTIVD, 27 november 2018).

Er werd geconstateerd dat de AIVD essentiële waarborgen miste ter rechtsbescherming van de burger. Zo hanteerde de AIVD geen eenduidige definiëring van GDA. Daarnaast miste de AIVD nog gedeeltelijke of een gehele invulling van haar interne werkprocessen en beleid voor de inrichting van technische systemen. Door het gebrek aan deze definiëring en aan interne controle kon effectief toezicht door de CTIVD niet voldoende gewaarborgd worden (CTIVD, 5 augustus 2020). Er werd de volgende conclusie gegeven: *"De CTIVD stelde m.b.t. de periode 1 mei tot 1 juli 2018 vast dat het*

proces van geautomatiseerde data-analyse met onvoldoende waarborgen was omkleed, o.m. door het ontbreken van een heldere definiëring van metadata en van gerichtheid op identificeren, onduidelijkheden rond de kwaliteit van analysetools en een ruime toegang tot metadata vanuit het operationeel teamproces. Evenmin is sprake van mechanismen van interne controle door de diensten op dit proces, wat, samen met een gebrekkige schriftelijke of anderszins zichtbare invulling van wettelijke verplichtingen, een hoog risico op onrechtmatig handelen door de beide diensten oplevert.” (CTIVD, 27 november 2018, p.11). Naar aanleiding van het geconstateerd ontbreken van een eenduidige definiëring van GDA startte het CTIVD in samenwerking met de TIB een rechtseenheidsoverleg.

4.5 Discussie inzet GDA

Het gebrek aan een eenduidige definiëring van GDA gaf aanleiding aan de TIB en de CTIVD om een rechtseenheid overleg te initiëren. Binnen dit overleg streefden beide toezichthouders om een gelijke interpretatie te geven aan de Wiv 2017. Zo kon duidelijkheid worden gegeven aan de AIVD en de politiek over hun interpretatie van het toepasselijke toetsingskader voor de rechtmatige inzet van GDA. Er werd binnen dit overleg specifiek ingegaan op GDA en welk toetsingskader de TIB en CTIVD hanteren voor de rechtmatige toepassing van GDA, zoals bedoeld onder artikel 50 Wiv 2017. Zo werd de gezamenlijke interpretatie gegeven van de TIB en CTIVD rondom de voorwaarden voor een rechtmatige toepassing van GDA onder artikel 50 Wiv 2017. Deze voorwaarden hadden betrekking op:

- Onderscheid metadata en inhoud;
- ‘Voor zover gericht op het identificeren van personen of organisaties’;
- ‘Zo gericht mogelijk’;
- De werking van tools;
- Motiveringsvereisten bij toelichting proportionaliteit (Brouwer, Moussailt & Stehouwer, 23 november 2018).

In de praktijk bleek enkel bij de inzet van complexe vormen van GDA toestemming aan de minister BZK en de TIB te worden gevraagd. De redenatie van de AIVD en de minister BZK is dat het inlichtingenproces hierbij gediend was. Een ‘strikte’ benadering, waar enkelvoudige GDA onder valt, zal leiden tot een aanzienlijke administratieve last voor de AIVD. Dit beperkt de operationele capaciteit door de toenamen aan toestemmingaanvragen aan de minister BZK en de TIB. Er is aangetoond dat de operationele slagkracht van de AIVD ook daadwerkelijk is verminderd door de toename in de hoeveelheid van administratieve handelingen als gevolg van de Wiv 2017 (Algemene Rekenkamer, 22 april 2021, p.7-8). Zoals R2 stelt: *“Als een eenvoudige naslag daaronder valt, dus het raadplegen van bekende registers voor adressen of iets dergelijks, betekent dat voor de AIVD dat ze voor heel veel stappen in de analyse iedere keer toestemming nodig heeft”* (R2).

De toezichthouders deelde de redenatie dat enkelvoudige GDA uitgezonderd diende te worden niet. Zij namen de stelling in dat er geen onderscheid gemaakt kan worden tussen enkelvoudige en complexe vormen van GDA, waarop toestemming van de minister BZK en de TIB is vereist. De gegeven redenatie van de toezichthouders is dat de Wiv 2017 aangeeft dat elke vorm van (meta)data-analyse een vorm van GDA is. Hierdoor valt elke vorm, eenvoudig of complex, onder

GDA (Algemene Rekenkamer, 22 april 2021). Hierdoor dient voor elke vorm van GDA gericht op OOG-interceptie, zoals bedoeld in artikel 50 Wiv 2017 toestemming verleend te worden. De uitkomst en stellingname van dit overleg werden medegedeeld aan de AIVD en de ministers van BZK en Defensie (Brouwer, Moussait & Stehouwer, 23 november 2018).

Daarnaast blijkt de enige waarborg op OOG-interceptie zelf het desbetreffende artikel rondom GDA te zijn. Hierdoor is de discussie rondom de definitie vermengt geraakt met de discussie rondom de waarborgen van OOG-interceptie. De definitie van GDA bleek de enige 'draaiknop' te zijn voor de toezichthouders om de waarborgen rondom OOG-interceptie te beïnvloeden. Zoals R6 stelt: *"Als jij strengere waarborgen wil hebben op OOG-interceptie dan is eigenlijk de enige draaiknop die je hebt als toezichthouder de definitie van GDA. Als je die definitie namelijk steeds ruimer neemt is het effect daarvan dat de waarborgen voor OOG-interceptie heel erg toenemen. ... Zo wordt de discussie [rondom de definitie van GDA] eigenlijk helemaal benaderd vanuit welke waarborgen zouden we willen hebben op OOG-interceptie en gegeven het feit dat ik [de toezichthouder] die waarborg ga formuleren resulteert dat in een definitie van GDA"* (R6).

Er is door de ministers BZK en Defensie, mede namens de AIVD en MIVD, een reactie gegeven op het rechtseenheid overleg en de uitkomsten hiervan. In deze reactie geven de ministers aan dat het voor niemand bevorderlijk is wanneer er verschillende oordelen bestaan over dezelfde materie tussen instanties. Het belang van rechtseenheid werd daardoor ook onderschreven. De ministers stellen echter wel het volgende over de stellingname en het toetsingskader door de toezichthouders: *"... voorkomen moet worden dat daarmee de facto aan de verantwoordelijke ministers de mogelijkheid tot het voeren van eigen (juridisch) beleid wordt ingeperkt c.q. ontnomen."* (Bijleveld- Schouten & Ollongren, 19 maart 2019a, p.1). Deze mogelijkheid tot het voeren van eigen (juridisch) beleid staat inspanning met de door de TIB aangegeven voornemen om toestemmingsvragen niet in behandeling te nemen indien deze niet voldoen aan haar eigen wetsinterpretatie (Brouwer, Moussait & Stehouwer, 23 november 2018).

Na onderling overleg tussen de AIVD, de toezichthouders en de politiek is het tot een overeenstemming gekomen betreffende de voorwaarden voor een rechtmatige toepassing van GDA onder artikel 50 Wiv 2017, zoals gepresenteerd in de rechtseenheidsbrief. Er is echter niet tot een overeenstemming gekomen over de definiëring van GDA zelf. Het blijkt dat de TIB en de CTIVD een grotere reikwijdte van het begrip GDA hanteren dan de AIVD en de betrokken ministers. Zo blijven de AIVD en de ministers bij hun oorspronkelijke stelling dat enkelvoudige GDA niet wordt gedefinieerd als GDA. Zoals R4 stelt: *"Dan ga je daar zeker over in gesprek om te kijken of je daaruit kunt komen. Er zullen ook momenten zijn waar wij onze grenzen bereikt hebben"* (R4). Naast de eerder vermelde redenering van de administratieve last, gaven de ministers aan dat er in slechts een beperkte mate inbreuk is op de persoonlijke levenssfeer van burgers bij de toepassing van enkelvoudige GDA. De ministers komen tot het oordeel dat uitsluitend voor de complexe vormen van GDA, welke een substantiële inbreuk op de persoonlijke levenssfeer teweegbrengen, ministerieel toestemming toepasselijk is (Bijleveld- Schouten & Ollongren, 19 maart 2019b). De toezichthouders deelden deze redenering niet en bleven bij hun standpunten zoals vermeld in de rechtseenheidsbrief (Moussait, 20 maart 2019). Dat er niet een overeenstemming is bereikt wordt jammerlijk bevonden door R4 en R5. Zoals wordt aangegeven in het jaarverslag van de AIVD zijn haar toezichthouders belangrijk voor de *"legitimatie van ons werk"* (AIVD, 29 april 2021, p.18). Dit wordt ook bevestigd

door R5: "... uiteindelijk is het [conformeren aan de verwachtingen] ook gewoon belangrijk voor de legitimiteit van ons als AIVD. Als de CTIVD kan vaststellen dat de manier hoe wij omgaan met algoritmen rechtmatig is, daar hebben wijzelf natuurlijk ook een groot belang bij" (R5).

De ECW stelt het volgende over de lopende discussie tussen enerzijds de AIVD en de betrokken ministers en anderzijds de TIB en CTIVD: *"De Wiv 2017 sluit onvoldoende aan op de technologische complexiteit en de dynamiek van de operationele praktijk van de diensten. Daarnaast zijn belangrijke begrippen van de wet niet altijd even consistent, duidelijk en techniekonafhankelijk geformuleerd en afgebakend. In geval van geschillen over die begrippen of over de open normen uit de wet, biedt de wet geen mogelijkheid tot geschilbeslechting"* (Jones-Bos et al., januari 2021, p.4).

De discussie heeft gezorgd voor knelpunten binnen de uitvoering van de Wiv 2017 en specifiek de toepassing van GDA zoals bedoeld onder artikel 50 Wiv 2017. De noodzaak van GDA voor de taakstelling van de AIVD wordt door alle partijen onderschreven. Het ontbreekt echter aan een gedeelde overeenstemming welke gegevensverwerkingstechnieken als GDA dienen te worden geclassificeerd. Er is geen mogelijkheid voor geschilbeslechting wanneer er een principiële verschil in interpretatie van de Wiv 2017 ontstaat. De wet biedt geen bepaling welke (externe) partij bij een dergelijk verschil het eindwoord heeft. Het is hierdoor niet mogelijk om een dergelijke discussie te doorbreken. Deze discussie is hierdoor tot een impasse gekomen. De AIVD heeft kenbaar gemaakt dat een gedeelte van hun onderzoeken door deze impasse niet langer mogelijk zijn om uit te voeren. Deze onderzoeken lopen het risico om als onrechtmatig te worden beoordeeld door het gebrek aan overeenstemming. Hiermee is de toepassing van GDA zoals bedoeld door artikel 50 Wiv 2017 in een patstelling gekomen (Jones-Bos et al., januari 2021).

Tevens is er discussie over het toezichtkader van de TIB haar rechtmatigheidstoets op de verwerking van gegevens door GDA zoals bedoeld in artikel 50 Wiv 2017. Zoals eerder aangegeven legt de TIB ook eisen op hoe deze gegevensverwerking door middel van GDA plaats dient te vinden. Hiermee is deze toets niet enkel ex-ante, maar kent ook een ex-nunc dimensie, terwijl ex-nunc enkel de CTIVD toekomt. Daardoor is het toezichtstelsel diffuus geworden volgens de ECW (Jones-Bos et al., januari 2021). Tevens blijkt de statische rechtmatigheidstoets op de verwerking van gegevens wringen met de dynamische inlichtingenpraktijk. Het is niet (altijd) mogelijk om vooraf af te kaderen hoe gegevens worden verwerkt via GDA (Oerlemans, 2020, p.6). R4 stelt hier het volgende over: *"Het is niet altijd van tevoren te voorspellen welke richting het [onderzoek] opgaat, dat is de reden waarom je elke keer weer opnieuw kijkt van oké is de volgende stap proportioneel. Wat is het lichtste middel wat je moet inzetten? De vereisten die de TIB stelde, vonden we niet stroken met de operationele praktijk. Waarbij we zo veel van tevoren moesten aangeven dat we ons voor belangrijke beperkingen zagen gesteld, ook in snelheid, waardoor het voor ons ook weinig nut had."* Dit komt mede doordat de AIVD over een dynamische datahuishouding beschikt, maar ook omdat tijdens de verwerking van de gegevens het onderzoek zich kan bijstellen. Respondent R7 geeft als volgt toelichting op deze dynamische datahuishouding: *"Dus je weet als je toestemming geeft voor een tap dan wordt persoon A van periode A tot B getapt. Dat weet je. Bij GDA ligt dat gewoon anders. Als we GDA toepassen dan doen we dat op al onze data maar onze data verandert van dag tot dag. Dat kan best betekenen dat je morgen een ander resultaat krijgt dan de dag daarna. Maar het kan ook betekenen dat je de ene dag meer of minder inbreuk [op privacy] maakt met de data die we gebruiken, omdat dat bijvoorbeeld alweer verwijderd is. Het is heel ingewikkeld om een statische toets te doen op een*

dynamische datahuishouding” (R7). Het dynamische aspect van inlichtingenonderzoek wordt als volgt beschreven door respondent R6: *“Achteraf gezien blijkt gewoon dat het construct [de rechtmatigheidstoets] zich heel slecht verhoudt met de dagelijkse praktijk, waarin je eigenlijk voortdurend bezig bent om allerlei hypothesen bij te stellen, te ontkrachten en te toetsen”* (R6). Door respondent R7 wordt het volgende geconcludeerd met betrekking tot deze rechtmatigheidstoets: *“Je wordt ineens gedwongen om een heel dynamisch proces, dat bestaat uit oneindig veel kleine stapjes, plat te slaan in hele afgekaderde begrippen en daar is het helemaal misgegaan.”* (R6). Zoals ook de ECW concludeert leidt de brede invulling van de rechtmatigheidstoets van de TIB en de wrijving tussen deze statische toets en de dynamische inlichtingenpraktijk tot patstellingen (Jones-Bos et al., januari 2021, p.127).

4.6 Aanbevelingen Evaluatiecommissie

Volgens de Evaluatiecommissie Wiv 2017 heeft de problematiek rondom GDA twee oorzaken. Als eerste wordt binnen de wet geen duidelijkheid gegeven welke vormen van gegevensverwerking als GDA worden geclassificeerd. Ten tweede is de discussie rondom GDA vermengd geraakt met de discussie rondom de waarborgen voor de verwerking van OOG-metadata, want GDA biedt de enige expliciete waarborg rondom deze verwerking (Jones-Bos et al., januari 2021, p. 73). Doordat dit tweede punt hoofdzakelijk gelinkt is aan OOG-interceptie en niet GDA wordt deze discussie verder behandeld in bijlage 3.

Om de bestaande impasse rondom de inzet van GDA te doorbreken heeft de ECW aanbevolen om GDA naar GDA+ te herdefiniëren, op basis van twee categorieën van gegevensverwerking. De eerste categorie betreft ‘slechts’ de deelverzameling van gegevens. Hierbij kan gedacht worden aan het opzoeken van gegevens of weergeven van een communicatienetwerk. Er wordt dus geen nieuwe informatie toegekend aan de verwerkte gegevens. De tweede categorie betreft de verwerking van gegevens waaruit bestaande gegevens nieuwe informatie wordt toegekend. Deze ‘sturingsinformatie’ wordt gebruikt ten behoeve van nader onderzoek. Bij deze vormen kan gedacht worden aan gezichtsherkenning of target discovery. Alleen deze tweede categorie wordt bestempeld als GDA+. Doordat GDA+ een dynamisch proces is leent dit zich, aldus de ECW, minder goed voor een statische ex-ante toets. Daarom wordt aanbevolen om de rol van de TIB bij GDA op te heffen en deze uitsluitend onder te brengen bij de CTIVD. Met deze herdefinitie wordt de oorspronkelijke bedoeling van GDA herijkt aldus de ECW (Jones-Bos et al., januari 2021, p. 73-75).

Naast de herdefinitie doet de ECW een aanbeveling rondom de geschilbeslechting, die binnen het huidige wettelijk kader geheel ontbreekt, tussen de AIVD en haar toezichthouders. Zo wordt aanbevolen een rechtelijke procedure te maken om in het geval van geschillen, met betrekking tot de uitleg van wettelijke begrippen, de intensiteit van de toetsing en de invulling van toetsingsnormen. Als enige bevoegde en daarnaast hoogste rechtscollege wordt hiervoor de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State aanbevolen (Jones-Bos et al., januari 2021, p. 145).

De ministers BZK en Defensie hebben aangegeven de aanbevelingen van de ECW te appreciëren en te omarmen (Bijleveld-Schouten & Ollongren, 5 maart 2021). De toezichthouders hebben de aanbevelingen van het rapport van de ECW kritisch ontvangen. De CTIVD geeft in haar reactie aan kritisch te zijn op het rapport zonder inhoudelijk in te gaan op de vastgestelde punten of

aanbevelingen. Zij maakt enkel haar standpunt kenbaar rondom de, in haar ogen, essentiële noodzaak om bindende uitspraken te doen (CTIVD, 20 januari 2021). Ook de TIB heeft het rapport kritisch ontvangen. Zij geeft aan dat de voorstellen haar bevoegdheden doen inperken waardoor er een mogelijke achteruitgang plaatsvindt tussen de bescherming van nationale veiligheid en de privacy van burger en daarmee de waarborgen voor een democratische rechtstaat risico lopen. (TIB, 20 januari 2021). De voorzitter van de TIB stelt voor persoonlijk ontslag aan te bieden indien de aanbevelingen van de ECW worden overgenomen. In haar woorden wordt zij dan slechts “*een stempelmachine*” (ICT Magazine, 10 maart 2021). Alle respondenten werkzaam bij de AIVD hebben aangegeven, dat een wetswijziging waarin de aanbevelingen van de ECW worden overgenomen de enige of beste optie is om uit deze impasse te komen (R3; R4; R5; R6; R7). De politiek is nu aan zet om te bepalen of de Wiv 2017 gewijzigd dient te worden en zo ja, wat er dan gewijzigd dient te worden.

5 Bevindingen

In dit hoofdstuk worden de bevindingen beschreven. Deze worden aan de hand van het coderingschema (zie bijlage 2) uiteengezet. Als eerste wordt de handelswijze benoemd vervolgens de verwachtingen over deze handelswijze. Daarna zal opeenvolgend de informatiefase, discussiefase en consequentiefase behandeld worden, waarbij wordt nagegaan of deze succesvol of onsuccesvol zijn verlopen.

5.1 Handelswijze GDA

Op basis van de Wiv 2017 kan de AIVD op twee manieren handelen rondom de inzet van GDA, namelijk op basis van artikel 50 en 60 Wiv 2017. De eerste handeling betreft de inzet van GDA op basis van artikel 60 Wiv 2017. Dit artikel verschaft het fundament voor de inzet van GDA. De AIVD kan op basis van dit artikel zowel enkelvoudige en complexe vormen van GDA toepassen. Voor enkele voorbeelden van deze vormen wordt terugverwezen naar het voorgaande hoofdstuk. Zoals ook eerder benoemd kunnen vanwege vertrouwelijkheidseisen niet alle GDA vormen (geheel) openbaar gedeeld worden. Doordat artikel 60 Wiv 2017 geen bijzondere bevoegdheid betreft, dient hiervoor geen toestemming verkregen te worden van de minister BZK en de TIB. De CTIVD blijft wel toezien op de inzet en uitvoering van GDA op basis van dit artikel.

De tweede handeling betreft de bijzondere bevoegdheid om GDA in te zetten op metadata verkregen door OOG-interceptie ter identificatie van personen en organisaties, zoals bedoeld in artikel 50, lid 1, sub b Wiv 2017. Doordat dit een bijzondere bevoegdheid betreft dient de minister BZK en de TIB alvorens toestemming te geven voor de inzet van deze bevoegdheid.

5.2 Verwachtingen handelswijze GDA

Uit de casuïstiek komt naar voren dat er aanzienlijke verschillen in verwachtingen zijn met betrekking tot de inzet van GDA in het algemeen en specifiek, zoals bedoeld in artikel 50, lid 1, sub b Wiv 2017. Zoals het evaluatierapport over de Wiv 2017 stelt: *“De Evaluatiecommissie is tijdens haar onderzoek gestuit op enige frictie in het systeem. ... Enige wrijving tussen de toezichthouders en de ondertoezichtgestelden is logisch. De Evaluatiecommissie heeft echter bemerkt dat er de nodige controverses zijn ontstaan over toepassing van wettelijke bepalingen”* (Jones-Bos et al., januari 2021 p.5).

De wettelijke vereisten komen voort uit de Wiv 2017, waarin wordt gesteld in artikel 60, lid 2 Wiv 2017, welke vormen van gegevensverwerking ‘in ieder geval’ onder GDA vallen. De definitie binnen de wet is doelbewust opengelaten om deze toekomstbestendig te maken. Daarnaast wordt er in artikel 60, lid 3 Wiv 2017 expliciet aangegeven dat automatische besluitvorming verboden is. In artikel 29, lid 2 Wiv 2017, worden de algemene vereisten gegeven rondom de inzet van GDA voor zowel artikel 50 en 60 Wiv 2017. Deze zijn voornamelijk gericht op de proportionaliteit, subsidiariteit, noodzakelijkheid en gerichtheid van de inzet van GDA. Voor de inzet van GDA op basis van artikel 50 Wiv 2017 worden aanvullende eisen gesteld. Zo dient alvorens deze bevoegdheid wordt ingezet,

aangegeven te worden welke vorm van GDA wordt toegepast, alsmede op welke gegevensbestanden, zoals wordt gesteld in artikel 50, lid 4, sub a en b Wiv 2017 (Overheid, 2021).

In het rechtseenheidsoverleg hebben de beide toezichthouders hun interpretatie rondom de wettelijke opengelaten definitie van GDA binnen de Wiv 2017 afgestemd. Zo gaven de TIB en de CTIVD aan dat de wet stelt dat: *“elke vorm van (meta)data-analyse, geautomatiseerde data-analyse is”* (Hennis-Plasschaert et al., 1 november 2016, p.122). Door het aanhouden van deze definitie is elke vorm van gegevensverwerking GDA geworden, zowel in artikel 50 als 60 Wiv 2017. Hierdoor stellen de toezichthouders vast dat elke vorm van metadata-analyse onder het bereik van artikel 50 Wiv 2017 valt. Hierbij hebben zij de expliciete verwachting uitgesproken dat er geen onderscheid is tussen het handelen op basis van eenvoudige en complexe vormen van GDA. Elke vorm van GDA toegepast op metadata verworven door OOG-interceptie valt hierdoor onder artikel 50 Wiv 2017 (Brouwer, Moussailt, & Stehouwer, 23 november 2018).

De AIVD en de politiek blijken dezelfde verwachting te hebben ten aanzien van het handelen rondom de inzet van GDA. Deze verwachting verschilt echter aanzienlijk ten opzichte van de toezichthouders. Zo stellen de dienst en de ministers van BZK en Defensie dat de wet enkel complexe vormen van GDA definieert als GDA (Bijleveld-Schouten & Ollongren, 19 maart 2019a). Eenvoudige vormen van GDA worden door de AIVD en de politiek dus niet gedefinieerd als GDA. Zoals de coördinerend beleidsadviseur van de AIVD aangeeft: *“Toen wij dat [GDA] in de wet zetten, hadden wij daar een beeld bij. Wij hadden namelijk het beeld van complexe vormen van analyse die vaak een voorspellend vermogen zullen hebben”* (R3). Andere respondenten bevestigen deze verwachting (R6; R7). Het verschil in verwachting rondom GDA blijkt voornamelijk in artikel 50 Wiv 2017 tot frictie te leiden zoals zal blijken uit de discussiefase.

5.3 Informatiefase

Binnen de informatiefase dient de AIVD haar fora, in de vorm van de CTIVD, de TIB en de politiek, te informeren over haar handelen, zodat de AIVD haar handelen kan onderbouwen en rechtvaardigen. De fora nemen hierdoor kennis van de handelwijze van de AIVD rondom de inzet van GDA.

Er is gekeken of begrijpbaarheid rondom de technische complexiteit rondom de inzet van GDA aanwezig is bij de toezichthouders en de politiek. Zoals is aangegeven door meerdere respondenten is de technische complexiteit van de materie geen obstakel voor de begrijpbaarheid voor de toezichthouders (R1; R2; R3; R6; R7). De toezichthouders hebben ICT-units die gericht zijn op de technische finesses van deze materie (R1). Zoals R3 stelt: *“Ze [de toezichthouders] hebben echt eigen ICT'ers en die zijn ook goed, dus die kunnen ook prima met onze mensen van de ICT spreken. Ik heb niet het idee dat het probleem zit in het feit dat ze het niet goed kunnen volgen”* (R3).

De respondenten geven aan dat het voor politici het minder aan de orde is om de technische complexiteit volledig te begrijpen. Zij bekijken de materie vanuit 'hoger' bestuurlijk abstractieniveau, waarvoor volledige kennis van de technische werking van GDA niet nodig is. Hoewel het wel als positief wordt gezien wanneer alle technische finesse bekend zijn, is dit echter niet noodzakelijk (R3;

R7). De nuance en finesse van de technische materie kan wel verloren gaan, wanneer men geen volledig zicht en grip heeft op de materie (R6).

Aangaande de toezichthouders wordt bevonden dat de GDA begrijpbaar is en deze stap van de informatiefase succesvol doorlopen wordt. De begrijpbaarheid van GDA voor de politiek blijkt het zich in de praktijk niet te definiëren als succesvol noch onsuccesvol. Voor de politiek is GDA in grote lijnen begrijpbaar, maar de nuance en finesse van GDA zijn niet altijd bekend, waardoor problematiek rondom GDA 'lost in translation' kan raken. Tegelijkertijd is het niet noodzakelijk voor de politiek om elk detail van GDA te begrijpen.

Met betrekking tot de informatiedeling heeft de CTIVD aangegeven over welke elementen de AIVD informatie dient bij te houden ten behoeve van haar toezichthouders. Zo dient de ontwikkelingsfase van GDA-technieken en algoritmes gedocumenteerd te worden. Op deze wijze wordt nagelopen of de ontwikkelde analyses, gegevens binnen de kaders van de wet verwerken. Binnen de validatiefase dient de werking en controle over GDA gedocumenteerd te worden, zoals door het bijhouden van logbestanden en referentiebestanden. De informatiedeling eindigt niet wanneer GDA in gebruik is genomen. Ook de feedback en verbeteringen rondom de analyses dienen continu geregistreerd te worden (CTIVD, 14 mei 2019b).

De CTIVD heeft toegang tot elk bestand en elke medewerker van de AIVD die zij wenst. De AIVD hoeft niet noodzakelijk proactief informatie te delen richting de CTIVD, maar indien de CTIVD om informatie vraagt is de AIVD het verplicht die te delen. Daarnaast beschikt de CTIVD over de capaciteiten om op eigen initiatief informatie te winnen. Zo beschikt de CTIVD over werkkamers en ICT-accounts bij de AIVD, hierdoor kunnen zij de GDA-systemen controleren (R1; R3). Aldus beschikt de CTIVD over een positie waar zij volledig zicht heeft op het handelen van de AIVD.

De TIB wordt geïnformeerd door de AIVD over haar beoogd handelen door middel van toestemmingsaanvragen, ook wel 'de last(en)' genoemd. Deze lasten zijn volgens de TIB aanzienlijk in kwaliteit verbeterd in de afgelopen jaren (TIB, 30 juni 2020). Zoals de R2 stelt: *"Het is zo geweest dat het ex-ante toezicht een enorm disciplinerend effect heeft gehad op het handelen van de diensten. Daar is een enorme slag gemaakt. Intern heeft men bij de diensten daarin veel geïnvesteerd. Dat betekent dus dat een groot deel van de lasten die gegeven worden er nu beter uitzien dan in het begin"* (R2).

Er zijn echter enkele punten waar de functionering van de informatiedeling van de AIVD suboptimaal lijkt te zijn. Zoals de CTIVD stelt in haar voortgangsrapportages ontbrak het bij de AIVD gedeeltelijk of geheel aan de interne controle rondom de documentatie van GDA, waardoor ook effectief extern toezicht onvoldoende geborgd kon worden. Zoals wordt aangegeven door de coördinerend beleidsadviseur van de AIVD zijn hun interne systemen zeer specialistisch en soms intern ontwikkeld. Deze systemen zijn hoofdzakelijk ontwikkeld voor operationele toepassing en minder op aspecten zoals transparantie ten behoeve van de toezichthouders *"... dan kan het gebeuren dat die systemen op zich goed werken maar niet zijn gebouwd op transparantie richting de toezichthouder. Dan moet er wel extra werk worden gepleegd om de toezichthouder in staat te stellen om het toezicht goed uit te voeren"* (R3). De AIVD is actief bezig om deze systemen up to date te maken om aan de gehele informatiebehoefte van de toezichthouders te voldoen (CTIVD, 5 augustus 2020). Zoals respondenten aangeven is dit een prioriteit voor de AIVD maar vergt dit echter wel enige tijd om te concretiseren. (R6; R7)

De TIB heeft aangeven niet altijd volledig en ook onjuist te zijn geïnformeerd door de AIVD. Zo stelt de TIB dat enkele verzoeken, maar ook de beantwoording van vragen door de AIVD een verkeerde voorstelling van zaken werd gegeven of dat informatie later feitelijk onjuist was. Er is echter niet geconstateerd dat de TIB opzettelijk verkeerd is geïnformeerd (TIB, 30 april 2021).

De praktijk wijst uit dat de informatiedeling zich niet laat definiëren als succesvol noch onsuccesvol. Er wordt bevonden dat de toezichthouders, specifiek de CTIVD, over een informatiepositie beschikken welke hen in staat stelt informatie te winnen over al het handelen van de AIVD. De toezichthouders zijn echter gedeeltelijk afhankelijk van deze interne vastlegging van de AIVD voor hun extern toezicht. Deze interne vastlegging blijkt voor de informatiebehoefte van de toezichthouders te kort te komen, wat resulteert in verminderde informatiedeling. De AIVD is zich hiervan bewust en actief bezig om vastlegging te verbeteren. Zoals blijkt uit de voortgangsrapportages van de CTIVD en interviews wordt dit vastleggingsproces geleidelijk verbeterd.

5.4 Discussiefase

In de discussiefase wordt het (nalaten van) handelen van de AIVD beoordeeld door haar fora. Dit oordelen kan gaan over details van het beleid, maar ook de grondbeginselen daarvan. De actor heeft ook de mogelijkheid om te reageren op de vragen van haar fora om haar keuzes te verduidelijken en resultaten in perspectief te plaatsen.

Er blijkt binnen deze fase aanzienlijke frictie te bestaan tussen enerzijds de AIVD en de politiek en anderzijds de toezichthouders. Deze frictie uit zich onder meer in het verschil in interpretatie van GDA. Hierdoor staat een grondbeginsel rondom de inzet van GDA in het kader van de Wiv 2017 ter discussie, namelijk wat wordt wel en wat wordt niet onder GDA verstaan. Door de snelheid van het wetgevingsproces zijn er binnen de Wiv 2017 wettelijke begrippen en bepalingen beperkt ingekaderd. Deze begrippen zijn, waaronder GDA, open geformuleerd en kunnen hierdoor verschillend worden geïnterpreteerd door de AIVD, haar toezichthouders en de politiek. Deze begrippen zijn, zoals eerder beschreven, daardoor anders geïnterpreteerd en ingevuld.

De AIVD en de politiek blijven bij hun standpunt dat enkel complexe vormen van GDA gedefinieerd dienen te worden als GDA. Deze complexe vormen zorgen voor een aanzienlijke inbreuk op de persoonlijke levenssfeer in tegenstelling tot de enkelvoudige vormen. Daarnaast wordt er gesteld dat de administratieve last niet praktisch werkbaar is wanneer de definitie van GDA enkelvoudige vormen includeert. De toezichthouders blijven bij hun standpunt dat, conform de wet die stelt dat elke vorm van (meta)data-analyse een vorm van GDA is, zowel enkelvoudig als complex. Hierdoor omvat het begrip GDA vrijwel elke vorm van gegevensverwerking. Als zodanig kwamen enkel de partijen wiens zienwijze dicht bijeen lagen, de politiek en de AIVD enerzijds en de beide toezichthouders anderzijds, tot overeenstemming. De principiële verschillen rondom de definitie van GDA bleken te groot om overbrugt te worden tussen de twee zijdes in deze discussie. Een gezamenlijke gedragen definitie van GDA is daardoor niet gevonden. Hierdoor wordt bevonden dat de overeenstemming rondom definiëring van GDA onsuccesvol is.

Binnen de Wiv 2017 is er geen mogelijkheid tot formele geschilbeslechting. Wanneer de partijen principieel verschillen over een bepaalde kwestie, zoals de definiëring van GDA, is er geen (externe) partij welke hierin een eindoordeel kan vellen. Geen van de fora van de AIVD, niet de minister BZK noch de toezichthouders, beschikken over het wettelijk gezag om dergelijke impasses te doen doorbreken. Er is uitvoerig informeel en formeel overleg geweest tussen de fora onderling en de AIVD zoals het rechtseenheidsoverleg en de ministeriele reacties op dit overleg doen uitwijzen. Ook deze overleggen hebben niet geresulteerd tot een (informele) oplossing voor het geschil. Aldus wordt bevonden dat de geschilbeslechting onsuccesvol is verlopen.

Er is overeenstemming wat de oordeelscriteria zijn met betrekking tot de inzet van GDA zoals bedoeld in artikel 50 en 60 Wiv 2017. De wettelijk bepaalde oordeelscriteria zijn, zoals behandeld in de casuïstiek, vastgelegd in artikel 16 tot en met 24 Wiv 2017. Voor artikel 50 Wiv 2017 zijn er enkele aanvullende criteria vastgelegd vanwege de bijzondere aard van deze bevoegdheid. Alle partijen erkennen deze wettelijk bepaalde criteria, hierover bestaat geen onenigheid. Er wordt bevonden dat deze stap binnen de discussiefase succesvol is doorlopen.

Er is oneindigheid ontstaan over het toezichtkader van de TIB met betrekking tot haar rechtmatigheidstoets voor de toepassing van GDA zoals bedoeld in artikel 50 Wiv 2017. Deze onenigheid heeft betrekking op de ex-nunc werking van deze toets, welke wettelijk enkel dient als ex-ante middel. Doordat de TIB voorwaarden stelt aan hoe gegevens verwerkt worden door GDA kent deze toetst nu ook een ex-nunc werking. Terwijl ex-nunc het exclusieve terrein van de CTIVD betreft. Hiermee is het toezichtstelsel diffuus geworden met betrekking tot het artikel. Daarnaast wringt de statische rechtmatigheidstoets met de dynamische inlichtingenpraktijk. Het blijkt voor de dienst zeer lastig om het dynamische proces van gegevensverwerking door middel van GDA vooraf in te kaderen in statische begrippen. Deze punten hebben bijgedragen aan de patstelling van artikel 50 Wiv 2017. De dienst en de politiek geven aan de aanbevelingen van de ECW om de TIB los te koppelen van artikel 50 Wiv 2017, te willen omarmen. Voordat de eventuele wetswijziging heeft plaatsgevonden conformeert de dienst naar de eisen die worden gesteld door de TIB en CTIVD. De stap betreffende het toezichtkader is door de genoemde problematiek en onenigheid als onsuccesvol bevonden.

5.5 Consequentiefase

Binnen de consequentiefase wordt het handelen van de dienst beoordeeld door haar fora. Er wordt nagegaan of dit handelen rechtmatig was. Op basis daarvan kunnen eventuele sancties of beloningen worden opgelegd of verleend.

De praktijk wijst uit dat de stap betreffende de rechtmatigheidsbeoordeling van het handelen van de dienst niet kan worden geclassificeerd als succesvol noch onsuccesvol. Zoals eerder beschreven verschillen de verwachtingen van de AIVD en politiek enerzijds en de beide toezichthouders anderzijds rondom GDA. Dit verschil in verwachtingen is terug te vinden in de definiëring die de partijen hanteren van GDA, wat van belang is bij de beoordeling of GDA rechtmatig is ingezet op basis van artikel 50 en 60 Wiv 2017. De AIVD conformeert zich naar de verwachtingen van de

toezichthouders. Wat opmerkelijk is, aangezien deze verschillen met haar eigen verwachting en die van haar andere forum in de vorm van de politiek. Ondanks de verschillende verwachtingen wordt er dus wel degelijk één lijn qua handelen aangehouden door de AIVD welke als de rechtmatige manier van handelen wordt beschouwd, namelijk de lijn van de toezichthouders. Er wordt bevonden dat er principiële verschillen zijn wat de rechtmatige inzet van GDA behelst maar er wordt geconformeerd naar de interpretatie van de toezichthouders. Echter, blijkt de AIVD GDA op basis van artikel 50 Wiv 2017 niet uit te voeren doordat de huidige rechtmatige manier van handelen betreffende artikel 50 Wiv 2017 niet praktisch werkbaar is voor de AIVD. Zo blijkt er overeenstemming te zijn wat rechtmatig handelen rondom de inzet van GDA behelst, maar er zijn aanzienlijke principiële verschillende opvattingen en de praktische uitvoerbaarheid blijkt suboptimaal.

De stap betreffende de overeenstemming rondom sancties indien het handelen van de AIVD niet voldoet aan de verwachtingen van haar toezichthouders, is succesvol doorlopen. Zoals de bovenstaande paragrafen uitwijzen is er onenigheid wat als (on)rechtmatig handelen rondom de inzet van GDA geclassificeerd dient te worden. Er was echter geen onenigheid indien het handelen als onrechtmatig wordt vastgesteld. Deze sancties bestonden binnen de casuïstiek uit onder andere het afwijzen van toestemmingsaanvragen door de TIB of evaluatierapportages van de CTIVD waar in het openbaar tekortkomingen werden aangekaart over het handelen van de AIVD. Alle partijen onderkennen het nut van deze sancties en hier bestaat geen onenigheid over.

Er kan uit de casuïstiek niet worden opgemaakt of er sprake is van overeenstemming of onenigheid rondom de beloningen naar aanleiding van het handelen van de AIVD. Zowel binnen de geraadpleegde documenten uit de documentstudie als de geïnterviewde respondenten kon er geen beeld betreffende beloningen herleid worden. Hierdoor kan er niet worden bevonden of deze stap binnen de consequentiefase (on)succesvol is doorlopen.

6 Analyse

In dit hoofdstuk worden de bevindingen geanalyseerd aan de hand van de theorie die besproken is in het theoretisch kader. De verwachtingen, geformuleerd in het theoretisch kader, over de mate van overeenstemming rondom de inzet van GDA door de AIVD, haar toezichthouders en de politiek komen ieder afzonderlijk aan bod.

6.1 Verwachtingen

Verwachting 1: De veiligheidsinstantie conformeert haar handelwijze rondom de inzet van GDA naar de verwachtingen van haar toezichthouder(s) en de politiek.

Het onderzoek wijst uit dat verwachting 1 niet bevestigd is. De casuïstiek en de bevindingen wijzen uit dat de praktijk genuanceerder ligt dan verwachting 1. De AIVD als actor streeft ernaar om te voldoen aan de verwachtingen van haar toezichthouders en de politiek. De respondenten werkzaam bij de AIVD en bevestigd in het jaarverslag van de AIVD, stellen dat het van belang is om te conformeren aan deze verwachtingen voor de legitimatie, maar ook kwaliteitsverbetering oplevert van de AIVD haar werk. De AIVD stemt haar handelwijze zo veel mogelijk af om te voldoen aan deze verwachtingen. Onder de actor bestaat er dus een grote welwillendheid en noodzaak om te voldoen aan de verwachtingen van haar fora.

Deze afstemming vanuit de AIVD als actor kent echter ook grenzen. Zoals uit de discussie rondom de definiëring van GDA en het bijbehorend toezichtkader is gebleken, heeft de AIVD hierover principiële andere opvattingen dan haar toezichthouders. Volgens de AIVD zijn de verwachtingen van de toezichthouders praktisch niet werkbaar. Hierdoor nam de AIVD haar stellingname tegenover de toezichthouders in. Er wordt echter niet gekozen om binnen deze stellingname actief contra de verwachtingen van de toezichthouders te handelen. Wel koos de AIVD ervoor om haar handelwijze volgens artikel 50 Wiv 2017 stil te leggen, totdat de impasse van de discussie doorbroken kan worden.

Zo blijkt dat een actor haar handelen niet onder alle omstandigheden naar de verwachtingen van haar fora wil conformeren. De actor streeft ernaar om haar handelwijze te conformeren rondom de inzet van GDA aan de verwachtingen van de fora, maar doet dit niet onvoorwaardelijk. Dit wijkt af met de theorie van Deegan (2006), waarin wordt gesteld dat de actor altijd streeft om te voldoen aan de verwachtingen van haar fora. Er wordt geen verklaring binnen deze theorie gegeven waarom een actor doelbewust tegenover de verwachtingen van haar fora handelt.

Verwachting 2: Door het doorlopen van de informatiefase wordt de feitelijke handelwijze rondom de inzet van GDA van de veiligheidsinstantie vastgesteld door haar toezichthouder(s) en de politiek.

Verwachting 2 wordt bevestigd. De CTIVD, de TIB en de politiek waren in staat om het handelen van de AIVD vast te stellen. Deze informatie werd zowel op eigen initiatief verkregen als op verzoek aangeleverd door de AIVD. Er blijken verschillen in de informatiebehoefte en de begrijpbaarheid van GDA te zijn tussen de politiek, de CTIVD en TIB. Hierdoor heeft elke fora haar eigen

informatiebehoefte. Een forum vraagt niet per se om volledige informatiedeling, maar juist naar haar individuele behoefte. Hierdoor is het niet noodzakelijk voor de AIVD om volledige informatiedeling te bewerkstelligen rondom haar handelswijze met betrekking tot GDA, al blijft dit wel wenselijk. Als zodanig is het mogelijk voor de fora van de AIVD om haar handelswijze vast te stellen, zelfs wanneer niet elke stap binnen de informatiefase volledig succesvol is doorlopen. De informatiefase stelt de AIVD als actor in de gelegenheid om haar fora te informeren over haar handelen rondom GDA. Door de informatiedeling vanuit de actor maar ook op eigen initiatief van de fora wordt de handelswijze van GDA vastgesteld. Dit is in lijn met de theorie van Bovens (2007), doordat de geleverde informatie de actor de mogelijkheid biedt om zijn handelen uit te leggen en te rechtvaardigen. De fora baseren hun oordelen op dit handelen aan de hand van de geleverde of zelf verkregen informatie. Als zodanig wordt het feitelijk handelen van de actor vastgesteld.

Verwachting 3: Door het doorlopen van de discussiefase ontstaat er overeenstemming over de verwachtingen rondom de inzet van GDA bij de veiligheidsinstantie, haar toezichthouder(s) en de politiek.

Verwachting 3 is niet bevestigd binnen het onderzoek. Het doorlopen van de discussiefase heeft niet geleid tot een overeenstemming van de verwachtingen tussen al de fora rondom de inzet van GDA. Zoals blijkt uit de bevindingen is binnen deze fase de discussie vastgelopen, zonder mogelijkheid tot geschilbeslechting, rondom de definiëring van GDA en het daarop gehanteerde toetsingskader.

In lijn met de theorie van Bovens (2007) is de handelswijze rondom de inzet van GDA besproken en bediscussieerd door de toezichthouders en de politiek. Ook de AIVD zelf als actor nam actief deel aan deze discussies. Dit is kenmerkend voor de discussiefase waarin de actor tegenover haar fora haar handelswijze verduidelijkt, onderbouwt en verdedigt. Ook de zienswijze op dit handelen door de fora wordt binnen deze fase kenbaar gemaakt, zoals de theorie van Bovens (2007) uitwijst. Zo werden de standpunten van de AIVD en haar fora zichtbaar en gecommuniceerd naar de andere partijen. De CTIVD en TIB konden, via hun rechtseenheidsoverleg, tot een gezamenlijke verwachting komen. De AIVD en de politiek kwamen eveneens tot een eigen gezamenlijke verwachting. Alhoewel beide zijdes in discussie gingen met elkaar leidde dit echter niet tot een alom gezamenlijke gedragen verwachtingen rondom de inzet van GDA. De principiële verschillen tussen de standpunten bleken hiervoor te groot. Dit in combinatie met het ontbreken van een mogelijkheid tot geschilbeslechting leidde tot een impasse binnen de discussie. Als gevolg hiervan bleef de politiek en de toezichthouders ieder hun eigen verwachtingen hanteren, welke aanzienlijk verschillen. Zoals de theorie van Bovens (2007) uitwijst kunnen de fora onderling en met de actor zelf over de handelswijze verschillen, maar dit onderzoek toont aan dat deze fase niet vanzelfsprekend leidt tot een gezamenlijke gedragen overeenstemming.

Verwachting 4: Door het doorlopen van de consequentiefase is er overeenstemming onder de toezichthouder(s) en de politiek over het oordeel betreffende de (il)legitimiteit van de handelswijze rondom de inzet van GDA door de veiligheidsinstantie.

Verwachting 4 is niet bevestigd binnen het onderzoek. Er werd geen overeenstemming gevonden over een gezamenlijk te hanteren verwachting rondom de handelswijze van de AIVD met betrekking

tot de inzet van GDA. Dit had als gevolg dat de politiek en de toezichthouders ieder een afzonderlijk oordeel op basis van hun eigen verwachtingen maakte over de legitimiteit van deze handelswijze. Zo wordt in lijn met de theorie van Bovens (2007) de handelswijze van de actor beoordeeld, echter wordt dit voor ieder forum op een individuele basis gedaan. Uiteindelijk werden de verwachtingen van de toezichthouders aangehouden door de AIVD. Dit werd echter niet gedaan zonder dat deze publiekelijk ter discussie werden gesteld. Daarnaast wordt artikel 50 Wiv 2017 doelbewust niet ingezet op basis van deze verwachtingen door de AIVD. Hoewel de verwachtingen van de toezichthouders dominant zijn, is er van overeenstemming over de legitimiteit van de handelswijze rondom de inzet van GDA door de AIVD dus geen sprake.

Het conceptueel model, weergegeven in figuur 3, wordt niet onderbouwd door de hierboven gegeven informatie. Het blijkt dat het doorlopen van de verantwoordingsmechanismen zich niet noodzakelijk vertaalt naar overeenstemming binnen de driehoek over de (il)legitieme handelswijze rondom de inzet van GDA. Deze zienswijze kan onder de fora aanzienlijk van elkaar blijven verschillen. Daarnaast blijken de verantwoordingsmechanismen niet continu doorlopen te worden zoals de patstelling van artikel 50 Wiv uitwijst. Hierdoor wordt niet continu de informatiefase, discussiefase en consequentiefase doorlopen. De beoordeling van de (il)legitimiteit van de handelswijze van de actor is in een deadlock beland.

7 Conclusie

Dit onderzoek staat in het teken van de beantwoording van de volgende onderzoeksvraag:

"Hoe verklaren verantwoordingsmechanismen de mate van overeenstemming binnen de driehoek bestaande uit uitvoeringsinstanties, toezichthouders en de politiek aangaande de (il)legitieme inzet van geautomatiseerde data-analyses door publieke veiligheidsinstanties binnen Nederland?"

Concluderend wordt gesteld dat verantwoordingsmechanismen enkel partijen binnen de driehoek, waarvan hun zienswijze over de (il)legitimiteit van de handelswijze van de veiligheidsinstantie dicht bijeen ligt, tot overeenstemming brengt. De verantwoordingsmechanismen vormen het proces waarbij wordt nagegaan in hoeverre het (nalaten van) handelen rondom de inzet van GDA (il)legitiem was. Ieder forum kan dit proces afzonderlijk doorlopen om de legitimiteit van de handelswijze te bepalen en te beoordelen. De partijen binnen de driehoek kennen ieder hun eigen individuele informatiebehoefte, oordeelskader en oordeel over deze handelswijze. Binnen de discussiefase van de verantwoordingsmechanismen maken de partijen binnen de driehoek hun de verwachtingen en de redenering kenbaar over de inzet van GDA. Indien de opvattingen van de partijen over het oordeelskader dicht bijeen liggen, zullen zij deze afstemmen om tot overeenstemming hierover te komen. Dit is het geval tussen de CTIVD en de TIB enerzijds en de AIVD en de politiek anderzijds.

Zo kwamen de CTIVD en de TIB onderling tot een gezamenlijke verwachting rondom de inzet van GDA door de AIVD in hun rechtseenheidsoverleg. Zij maakten hun verwachting hierover kenbaar aan de AIVD en de politiek. Deze konden zich in die interpretatie niet vinden en namen zelf een gezamenlijk gedragen verwachting in. Er werd een dialoog gestart met de toezichthouders om een alom gezamenlijke gedragen verwachting te creëren. De twee zijdes trachtte elkaar door middel van discussies te overtuigen van hun zienswijze. Hoewel alle de partijen de wens hebben voor algehele overeenstemming blijkt dit niet noodzakelijk voort te komen uit deze discussiefase. Wanneer zich principiële verschillen qua opvattingen voordoen, zoals de definitie van GDA en het daarop toegepaste toetsingskader door de TIB, biedt de discussiefase hiervoor geen uitweg. Zeker wanneer er geen mogelijkheid is tot geschilbeslechting zoals binnen de casuïstiek rondom de AIVD. Doordat de discussiefase niet noodzakelijk tot overeenstemming leidt, vloeit dit door naar de consequentiefase. Wanneer er geen overeenstemming is over hoe de handelwijze omtrent de inzet van GDA beoordeeld dient te worden, leidt dit tot verschillen in de daadwerkelijke beoordeling van dit handelen.

Gebleken is dat de veiligheidsinstantie als actor een actievere rol speelt binnen het proces dan de theorie van Deegan (2006) uitwijst. Het is zeer van belang voor de veiligheidsinstantie om te voldoen aan de verwachtingen van haar fora. Hierdoor streeft de actor ook om zo veel mogelijk aan deze verwachtingen te voldoen. In tegenstelling tot de theorie van Deegan (2006) doet zij dit echter niet onvoorwaardelijk. Zo blijkt de AIVD een tegengeluid te tonen tegenover de verwachtingen van haar toezichthouders. Daarnaast heeft zij GDA in het kader van artikel 50 Wiv 2017 stopgezet doordat de verwachtingen van de toezichthouders niet praktisch uitvoerbaar zijn in de optiek van de AIVD. Zo is de veiligheidsinstantie geen 'speelbal' van de verwachtingen van haar fora.

7.1 Reflectie

Binnen het onderzoek is gebruik gemaakt van de theorie van Bovens (2007) en Deegan (2007). De theorie van Deegan (2006) is zeer zinvol gebleken om de beweegredenen van de AIVD theoretisch te duiden waarom zij wil voldoen aan de verwachtingen van de toezichthouders en de politiek. Deze theorie blijkt grotendeels, maar niet geheel, in de praktijk bevestigd te worden. De verrijking van dit onderzoek op de theorie van Deegan (2006) is dat er wordt uitgewezen dat de praktijk zich genuanceerder voor doet dan deze theorie doet uitwijzen. De actor zal niet onvoorwaardelijk haar handelswijze aanpassen naar de gestelde verwachtingen van haar fora, zoals Deegan (2006) impliceert. Hoewel de AIVD streeft om te allen tijden te voldoen aan de verwachtingen van haar toezichthouders, neemt zij toch een tegengestelde positie in. Deegan (2006) geeft geen theoretische duiding om dit fenomeen te verklaren.

De theorie van Boven (2007) is zinvol gebleken om het verantwoordingsproces aan de hand van verantwoordingsmechanismen te structureren. Zoals het onderzoek uitwijst deed ieder van de drie fases zich voor om de inzet van GDA te verantwoorden. Deze theoretische duiding op het verantwoordingsproces bracht de relatie tussen de AIVD als actor en haar toezichthouders almede de politiek als fora in kaart. De theorie van Bovens (2007) leent zich echter minder goed voor het scenario waarin meerdere fora principieel van visie verschillen en afzonderlijk de actor haar handelen hierop beoordelen. Bovens (2007) geeft wel de mogelijkheid aan voor een verschil in zienswijze, maar geen duiding hoe dit het verantwoordingsproces beïnvloed. Dit onderzoek heeft dit gat binnen deze theorie en de wetenschappelijke kennis aangekaart.

Daarnaast was de AIVD als actor zeer actief binnen de informatiefase van de verantwoordingsmechanismen. Bovens (2007) geeft de actor enkel binnen de discussiefase een actieve participerende rol om haar handelen te onderbouwen en te verdedigen. Het onderzoek wijst uit dat de rol van de actor ook binnen de informatiefase niet mag worden gemarginaliseerd. Zo zijn de fora sterk afhankelijk van de informatie die door de actor wordt aangeleverd om hun oordeel op te baseren. Dit vormt een dynamiek tussen de fora en de actor, tussen wat mogelijk is en wat gewenst wordt, om inzicht te krijgen in haar handelen. Een voorbeeld betreft de afhankelijkheid van de CTIVD van de interne controlemechanismen van de AIVD. Het identificeren van deze actieve rol binnen de informatiefase verrijkt de theorie van Bovens (2007).

Tevens vullen de resultaten van dit onderzoek een wetenschappelijk kennisgat op met betrekking tot hoe er op inter-organisatoneel niveau, bestaande uit de driehoek uitvoeringsinstanties, toezichtsinstanties, en de politiek, normen worden vertaald naar de praktijk. Het huidige wetenschappelijke debat, zoals is benoemd in de inleiding, blijft hoofdzakelijk beperkt tot de formulering van normen rondom GDA. Dit onderzoek brengt dit debat een stap verder door het in kaart brengen van de implementatie van deze normen en de uitwerking hiervan in de praktijk. Zo is de formulering van deze normen zeer van belang, maar hoe deze normen worden vertaald op inter-organisatoneel niveau doet hier niet aan onder. De discussie rondom de wettelijke definiëring van GDA dient als een kenmerkend voorbeeld hiervoor.

7.2 Discussie

Het onderzoek kent enkele sterke maar ook zwakke punten. Deze worden in deze paragrafen benoemd, beginnende bij de sterke punten. Via de semigestructureerde interviews zijn professionals vanuit verschillende disciplines gesproken. Door de verschillende professionele achtergronden van deze professionals zijn de onderzoeksresultaten vanuit een integraal perspectief voortgekomen. Als zodanig is dit onderzoek niet gelimiteerd tot bijvoorbeeld een juridisch, technisch of beleidsperspectief.

Daarnaast is er een veelvoud aan data verworven via een breed palet aan documenten door middel van de documentstudie in combinatie met diverse interviews. Hierdoor was het onderzoek in staat om de casuïstiek van deze single casestudie gedetailleerd te beschrijven. Zo kon ondanks de vertrouwelijkheid/geheimhouding rondom de inzet van GDA door de AIVD deze materie alsnog uitgebreid in kaart worden gebracht.

Tevens is deze veelvoud aan data verworven door zowel een documentstudie als interviews. Hierdoor is data vanuit 'objectieve' documentatie gecombineerd met 'subjectieve' interviews. Doordat deze dataverzamelmethode op dezelfde wijze zijn geanalyseerd aan de hand van het coderingschema heeft er binnen dit onderzoek triangulatie plaatsgevonden.

Een tekortkoming van dit onderzoek bevindt zich in de uitwerking van de methodologie, namelijk bij het uitvoeren van de interviews. Er is getracht om respondenten te werven bij beide toezichthouders, de politiek en de AIVD. Het is niet mogelijk gebleken om respondenten te werven bij beide toezichthouders en de politiek. Er is veelvuldig contactgezocht, via formele verzoeken, sociale media en 'via via' met leden van de toezichthouders, hun ondersteunende staf en woordvoerders. De toezichthouders hebben elk verzoek voor een interview afgewezen. Wel verwezen zij voor hun zienswijze over de casuïstiek door naar hun eigen rapportages, persberichten en Kamerbrieven. Deze zijn zo veel mogelijk gebruikt om de standpunten van de toezichthouders te duiden. Al was het door het ontbreken van respondenten niet mogelijk om nuances of aanvullende informatie in te kunnen winnen in de door hen genoemde documenten. Wel is prof. mr. dr. J.J. Oerlemans, welke over aanzienlijke kennis beschikt over de CTIVD, geïnterviewd, echter in functie als Bijzonder hoogleraar Inlichtingen en Recht aan de Universiteit Utrecht en niet in zijn functie als senior onderzoeker bij de CTIVD. Net zoals bij de toezichthouders is er veelvuldige en op verschillende wijze getracht respondenten te winnen binnen de politiek. Er zijn over een breed politiek spectrum diverse Kamerleden benaderd alsmede hun ondersteunende staf. Er werd hier echter om verschillende redenen geen respons gegeven. Wel is Prof. mr. E.J. Dommering gesproken wiens bevindingen en conclusies als lid van de ECW zijn omarmd door de politiek, om zo alsnog aanvullende informatie te winnen over de geadopteerde zienswijze van de politiek.

Tevens vormt de vertrouwelijkheid van de informatie rondom GDA een beperking van het onderzoek. Het was hierdoor niet mogelijk als onderzoeker om naast de gepubliceerde documentatie en interviews eerstehands informatie te bemachtigen over de inzet van GDA. Vanwege deze geheimhouding rondom de modus operandi van de AIVD met betrekking tot GDA kon enkel via derden informatie ingewonnen worden, welke mogelijk onbewust een gekleurd subjectief beeld presenteren.

Doordat het onderzoek is ingekaderd tot één casus zijn de onderzoeksresultaten moeilijk te generaliseren. Het is mogelijk dat het behandelen van een andere casuïstiek, zich zal uiten in andere onderzoeksresultaten. Er is echter tot op heden slechts beperkt wetenschappelijk onderzoek gedaan naar hoe overeenstemming over de (il)legitieme inzet van GDA wordt bereikt. Hierdoor kan dit onderzoek dienen als vergelijkingsmateriaal voor vervolgonderzoeken naar dit onderwerp. Dit onderzoek vormt hierdoor juist één van de bouwstenen voor toekomstige wetenschappelijke onderzoeken om tot generaliseerbare onderzoeksresultaten te komen.

Als laatste bleef er een belangrijke vraag onbeantwoord binnen dit onderzoek, namelijk: Waarom conformeert de actor zich aan de verwachtingen van haar ene forum, boven de verwachtingen van haar andere forum indien deze onderling verschillen? Zoals is vastgesteld conformeerde de AIVD zich, hoewel zij het hier principieel mee oneens is en daarin wordt gesteund door de politiek, aan de verwachtingen van haar toezichthouders. Deze verwachtingen waren, op uitzondering van de rechtmatigheidstoets van de TIB na, niet wettelijk bindend. Dit wekt de vraag op wat de beweegredenen zijn voor de actor om haar ene forum boven het andere te verkiezen.

7.3 Aanbevelingen

Er wordt aanbevolen om vervolgonderzoek te doen naar andere casussen over de inzet van GDA door veiligheidsinstanties. Zo kan in kaart worden gebracht in hoeverre de onderzoeksresultaten van dit onderzoek generaliseerbaar zijn. Dit biedt de mogelijkheid om te onderzoeken in hoeverre de theorieën van Deegan (2006) en Bovens (2007) in andere casussen standhouden. Voor een 'most similar case' wordt de MIVD aanbevolen doordat de taakstelling van deze organisatie sterk overeenkomt met die van de AIVD, alsmede dat zij dezelfde fora kent. Wanneer meer verschillen gewenst zijn ten opzichte van de AIVD, vormt de Nationale Politie vormt een ander mogelijk onderzoeksobject door haar toepassing van GDA.

Tevens wordt aanbevolen om een vervolgonderzoek te doen naar het afwegingskader van de actor voor de keuze van het aanhouden van de verwachtingen van haar fora indien deze verschillen. Deze vraag is onbeantwoord gebleven binnen het onderzoek maar zeker niet onbelangrijk.

Ten aanzien van de discussie rondom de inzet van GDA door de AIVD worden de aanbevelingen van de ECW ondersteunt. Zo wordt GDA geherdefinieerd naar GDA+, wat bestaat uit de complexe vormen van GDA welke aan de betrokken gegevens iets toevoegen. Hierbij worden de enkelvoudige vormen die 'slechts' een deelverzameling van de betrokken gegevens zijn van GDA, buiten beschouwing gelaten. Dit, in combinatie met de voorgestelde handelings- en toegangswaarborgen op GDA+, zorgt voor het benodigde wettelijke kader om de huidige patstelling te doorbreken. Tevens wordt door deze herdefiniëring, zoals ook de ECW aangeeft, invulling gegeven aan de oorspronkelijke bedoeling van GDA begrip in de Wiv 2017.

Ter aanvulling op de bestaande aanbevelingen van de ECW wordt de AIVD aanbevolen om de bestaande en de toekomstige waarborgen op GDA, waar mogelijk, publiek inzichtelijk te maken. De toepassing van GDA, zeker de complexe vormen, liggen maatschappelijk gevoelig. Hierdoor zijn deze waarborgen niet slechts voor de interne bedrijfsvoering van belang. Het publiekelijk inzichtelijk maken kan bijdragen aan het demystificeren van deze technologie binnen de maatschappij. Dit

verschafft de burger een helder en geïnformeerd afwegingskader waarop zij haar verwachtingen over de waarborgen rondom het gebruik van GDA kan baseren. Dit is van belang omdat de toezichthouders en de politiek zich (in)direct baseren op deze verwachtingen. Openheid over deze bestaande en toekomstige waarborgen van GDA verschafft de AIVD de mogelijkheid om het maatschappelijk vertrouwen in deze technologie te vergroten. Enkel vastgesteld handelen, zoals een professioneel, kundig maar ook zichtbaar dataregime, kan de legitimiteit van de AIVD verder doen vergroten.

8 Literatuurlijst

Aguilera, R. V., & Cuervo-Cazurra, A. (2009). Codes of good governance. *Corporate governance: an international review*, 17(3), 376-387.

Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst. (2021). *Over de AIVD*.
<https://www.aivd.nl/onderwerpen/over-de-aivd> Geraadpleegd op 18 april 2021.

Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst. (april 2019). *Jaarverslag 2018*.
<https://www.aivd.nl/documenten/jaarverslagen/2019/04/02/jaarverslag-aivd-2018> Geraadpleegd op 18 april 2021.

Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst. (29 april 2021). *Jaarverslag 2020*.
<https://www.aivd.nl/onderwerpen/jaarverslagen/documenten/jaarverslagen/2021/04/29/aivd-jaarverslag-2020> Geraadpleegd op 16 mei 2021.

Algemene Rekenkamer. (22 april 2021). *Slagkracht AIVD en MIVD: De wet dwingt, de tijd dringt, de praktijk wringt*.
<https://www.rekenkamer.nl/publicaties/rapporten/2021/04/22/slagkracht-aivd-en-mivd>
Geraadpleegd op 28 april 2021.

Alguliyev, R. M., Aliguliyev, R. M., & Niftaliyeva, G. Y. (2020). Filtration of Terrorism-Related Texts in the E-Government Environment. *Cyber Warfare and Terrorism: Concepts, Methodologies, Tools, and Applications* (pp. 1413-1427). IGI Global.

Allen, G., & Chan, T. (2017). *Artificial intelligence and national security*. Cambridge, MA: Belfer Center for Science and International Affairs.

Barocas, S., & Selbst, A. D. (2016). Big data's disparate impact. *Calif. L. Rev.*, 104, 671.

Bellanova, R., & de Goede, M. (2020). The algorithmic regulation of security: An infrastructural perspective. *Regulation & Governance*.

Brinkhoff, S. (2017). Big data data mining by the Dutch police: Criteria for a future method of investigation. *European Journal for Security Research*, 2(1), 57-69.

Bijleveld-Schouten, A. Th. B. & Ollongren, K. H. (5 maart 2021). *Kabinetsreactie inzake het rapport van de Evaluatiecommissie Wiv 2017*. [Kamerbrief] Geraadpleegd van
<https://zoek.officielebekendmakingen.nl>.

Bijleveld-Schouten, A. Th. B. & Ollongren, K. H. (19 maart 2019a). *Reactie op de*

rechtseenheidsbrieven van TIB en CTIVD. [Kamerbrief]. Geraadpleegd van <https://zoek.officielebekendmakingen.nl>

Bijleveld-Schouten, A. Th. B. & Ollongren, K. H. (19 maart 2019b). *De brieven van het rechtseenheidsoverleg TIB en CTIVD*. [Kamerbrief]. Geraadpleegd van <https://zoek.officielebekendmakingen.nl>

Bijleveld-Schouten, A. Th. B. & Ollongren, K. H. (6 april 2018). *Reactie raadgevend referendum Wet op de inlichtingen- en veiligheidsdiensten* [Kamerbrief]. Geraadpleegd van <https://zoek.officielebekendmakingen.nl>

Bovens, M. (2007), Analysing and Accessing Accountability: A Conceptual Framework, in: European Law Journal, Vol 13, No 4, pp. 447-468

Bovens, M., Schillemans, T., & Goodin, R. E. (2014). Public accountability. *The Oxford handbook of public accountability*, 1(1), 1-22.

Broeders, D., Schrijvers, E., van der Sloot, B., van Brakel, R., de Hoog, J., & Ballin, E. H. (2017). Big Data and security policies: Towards a framework for regulating the phases of analytics and use of Big Data. *Computer Law & Security Review*, 33(3), 309-323.

Brouwer, H. N., Moussailt, M. & Stehouwer, A. (23 november 2018) *Rechtseenheid - geautomatiseerde data-analyse ex. artikel 50 Wiv 2017*. [Kamerbrief] Geraadpleegd van <https://zoek.officielebekendmakingen.nl>

Calders, T., & Verwer, S. (2010). Three naive bayes approaches for discrimination-free classification. *Data Mining and Knowledge Discovery*, 21(2), 277-292.

Citron, D. K. (2007). Technological due process. *Wash. UL Rev.*, 85, 1249.

Commissie Toezicht op de Inlichtingen- en Veiligheidsdiensten. (2021). *Over de CTIVD*. <https://www.ctivd.nl/over-ctivd> Geraadpleegd op 18 april 2021.

Commissie van Toezicht op de Inlichtingen- en Veiligheidsdiensten. (februari 2018). *Eindbalans Wiv 2017: een werkbare wet*. <https://www.ctivd.nl/documenten/publicaties/2018/02/27/index>

Commissie van Toezicht op de Inlichtingen- en Veiligheidsdiensten. (27 november 2018). *Voortgangsrapportage I: De werking van de Wiv 2017*. (Nr. 59). <https://www.ctivd.nl/documenten/rapporten/2018/12/04/index>

Commissie van Toezicht op de Inlichtingen- en Veiligheidsdiensten. (14 mei 2019a). *Bijlage bij de tweede Voortgangsrapportage: De werking van de Wiv 2017*. (Nr. 66). <https://www.ctivd.nl/onderzoeken/voortgangsrapportage->

ii/documenten/rapporten/2019/06/11/bijlage

Commissie van Toezicht op de Inlichtingen- en Veiligheidsdiensten. (14 mei 2019b).

Voortgangsrapportage II: De werking van de Wiv 2017. (Nr. 62).

<https://www.ctivd.nl/onderzoeken/voortgangsrapportage-ii/documenten/rapporten/2019/06/11/index>

Commissie van Toezicht op de Inlichtingen- en Veiligheidsdiensten. (6 november 2019).

Voortgangsrapportage III: De werking van de Wiv 2017. (Nr. 66).

<https://www.ctivd.nl/onderzoeken/voortgangsrapportage-iii/documenten/rapporten/2019/12/03/index>

Commissie van Toezicht op de Inlichtingen- en Veiligheidsdiensten. (5 augustus 2020).

Voortgangsrapportage IV: De implementatie van de Wiv 2017. (Nr. 69).

<https://www.ctivd.nl/onderzoeken/voortgangsrapportage-iv/documenten/rapporten/2020/09/08/index>

Commissie van Toezicht op de Inlichtingen- en Veiligheidsdiensten. (20 januari 2021). *Reactie CTIVD op publicatie rapport Evaluatiecommissie Wiv 2017.*

<https://www.ctivd.nl/documenten/persberichten/2021/01/20/index> Geraadpleegd op 1 mei 2021.

Deegan, C. (2006). Legitimacy theory. *Methodological issues in accounting research: theories and methods*, 161-182.

Dwork, C., Hardt, M., Pitassi, T., Reingold, O., & Zemel, R. (2012, January). Fairness through awareness. In *Proceedings of the 3rd innovations in theoretical computer science conference* (pp. 214-226).

Flinders, M. (2004). Distributed public governance in the European Union. *Journal of European Public Policy*, 11(3), 520-544.

Friedman, B., & Nissenbaum, H. (1996). Bias in computer systems. *ACM Transactions on Information Systems (TOIS)*, 14(3), 330-347.

Hennis-Plasschaert, J. A., Plassterk, R. H. A., Rutte, M. & Van der Steur, G. A. (1 november 2016). *Regels met betrekking tot de inlichtingen- en veiligheidsdiensten alsmede wijziging van enkele wetten.* [Kamerbrief] Geraadpleegd van <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-34588-3.html>

Hofs, Y. (17 juli 2020). *Belastingdienst schuldig aan structurele discriminatie van mensen die toeslagen ontvingen.* de Volkskrant. <https://www.volkskrant.nl/nieuws-achtergrond/belastingdienst-schuldig-aan-structurele-discriminatie-van-mensen-die-toeslagen-ontvingen~baebefdb/> Geraadpleegd op 16 februari 2020.

Hood, C., & Scott, C. (2000). *Regulating government in a 'managerial age': towards a cross-national perspective*. Centre for Analysis of Risk and Regulation, London School of Economics and Political Science.

ICT Magazine. (10 maart 2021). *Voorzitter TIB wil opstappen als Kamer Wiv uitholt*.
<https://www.ictmagazine.nl/voorzitter-tib-wil-opstappen-als-kamer-wiv-uitholt/> Geraadpleegd op 1 mei 2021.

Jones-Bos, R. V. M., Bot, T. P. L., Dommering, E. J., Van den Herik, L. J., Jacobs, B. P. F., Nagtegaal, W., & Zijlstra, S. E. (januari 2021). *Evaluatie 2020 - Wet op de inlichtingen- en veiligheidsdiensten 2017*. Rijksoverheid.
<https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2021/01/20/rapport-evaluatie-2020-wet-op-de-inlichtingen-en-veiligheidsdiensten-2017>

Kamishima, T., Akaho, S., Asoh, H., & Sakuma, J. (2012, September). Fairness-aware classifier with prejudice remover regularizer. In *Joint European Conference on Machine Learning and Knowledge Discovery in Databases* (pp. 35-50). Springer, Berlin, Heidelberg.

Katzenbach, C., & Ulbricht, L. (2019). Algorithmic governance. *Internet Policy Review*, 8(4), 1-18.

Knuth, D. E. (1984). Literate programming. *The Computer Journal*, 27(2), 97-111.

Kleinberg, J., Mullainathan, S., & Raghavan, M. (2016). Inherent trade-offs in the fair determination of risk scores. *Internet Policy Review*.

Kratochwil, F. (2006). On legitimacy. *International Relations*, 20(3), 302-308.

Kroll, J. A., Barocas, S., Felten, E. W., Reidenberg, J. R., Robinson, D. G., & Yu, H. (2017). Accountable algorithms. *University of Pennsylvania Law Review*, 165(3), 633-706.

Landry, M., Banville, C., & Oral, M. (1996). Model legitimisation in operational research. *European Journal of Operational Research*, 92(3), 443-457.

Lepri, B., Oliver, N., Letouzé, E., Pentland, A., & Vinck, P. (2018). *Fair, transparent, and accountable algorithmic decision-making processes*. *Philosophy & Technology*, 31(4), 611-627.

Lepri, B., Staiano, J., Sangokoya, D., Letouzé, E., & Oliver, N. (2017). *The tyranny of data? The bright and dark sides of data-driven decision-making for social good*. *Transparent data mining for big and small data* (pp. 3-24). Springer.

Lindblom, C. E. (1965). *The intelligence of democracy: Decision making through mutual adjustment*. New York: Free Press.

- Lindblom, C. K. (1994). *The implications of organizational legitimacy for corporate social performance and disclosure*. Critical Perspectives on Accounting Conference, New York.
- Maggetti, M. (2010) *Legitimacy and accountability of independent regulatory authorities: A critical review*. Living Reviews in Democracy.
- Majone, G. (1999). The regulatory state and its legitimacy problems. *West European Politics*, 22(1), 1-24.
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. (januari 2019). *Best practices innovatieve voorbeelden van datagebruik binnen het Rijk*. Rijksoverheid.
- Moussailt, M. (20 maart 2019). 20290320/01. [Kamerbrief] Geraadpleegd van <https://zoek.officielebekendmakingen.nl>
- Mulgan, R. (2003). *Holding power to account: accountability in modern democracies*. Springer.
- Müller, W. C., Strom, K., & Bergman, T. (2003). Parliamentary democracy: Promise and problems.
- Neuman, L. W. (2007). *Social research methods*. Pearson Education Limited.
- Nissenbaum, H. (1994). Computing and accountability. *Communications of the ACM*, 37(1), 72-81.
- NOS. (23 maart 2018). *Eindstand referendum: meer kiezers tegen inlichtingenwet dan voor*. <https://nos.nl/artikel/2223978-eindstand-referendum-meer-kiezers-tegen-inlichtingenwet-dan-voor.html> Geraadpleegd op 16 februari 2020.
- NRC. (7 maart 2021). *Toezichthouders op AIVD en MIVD vrezen uitholling van hun bevoegdheden*. <https://www.nrc.nl/nieuws/2021/03/07/toezichthouders-op-aivd-en-mivd-vrezen-uitholling-van-hun-bevoegdheden-a4034593> Geraadpleegd op 8 april 2021.
- Oerlemans, J. J. & Hagens, M. (2019). Privacy en bulkinterceptie in de Wiv 2017. *Ars Aequi*, 68(7/8), 560-568.
- Oerlemans J.J. (2020). *Geautomatiseerde data-analyse door inlichtingen- en veiligheidsdiensten: preadvies Staatsrechtconferentie 2020*.
- Overheid. (2021). *Wet op de inlichtingen- en veiligheidsdiensten 2017*. <https://wetten.overheid.nl/BWBR0039896/2020-01-01> Geraadpleegd op 16 februari 2020.
- Overheid. (28 oktober 2016). *Memorie van Toelichting inzake wijziging Wet op de inlichtingen- en veiligheidsdiensten*.

<https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2016/10/28/memorie-van-toelichting-inzake-wijziging-wet-op-de-inlichtingen-en-veiligheidsdiensten> Geraadpleegd op 28 april 2021.

Pasquale, F. (2016). *The Black Box Society*. Amsterdam University Press.

Pöchhacker, N., & Kacianka, S. (2020). Algorithmic Accountability in Context. Socio-Technical Perspectives on Structural Causal Models. *Frontiers in big Data*, 3.

Hederson, W. (2014). *Predictive Policing: From Neighborhoods to Individuals*.
<https://bigdata.fairness.io/predictive-policing/> Geraadpleegd op 16 februari 2020.

Radaelli, C. M., & De Francesco, F. (september 2007). Regulatory impact assessment, political control and the regulatory state. In *4th general conference of the European consortium for political research* (Vol. 4).

Rienks, R. (2015). *Predictive Policing: Taking a chance for a safer future*. Politieacademie, Lectoraat Intelligence.

Rijksoverheid. (april 2020). *Overzicht NL bijdragen in internationale en Europese samenwerkingsverbanden*.
https://www.google.nl/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&ved=2ahUKEwiwpZO-1NzvAhWphP0HHUTNB1IQFjAFegQICxAD&url=https%3A%2F%2Fwww.rijksoverheid.nl%2Fbinaries%2Frijksoverheid%2Fdocumenten%2Frapporten%2F2020%2F04%2F20%2Ftk-bijlage-1%2Ftk-bijlage-1.pdf&usg=AOvVaw1Kx_wEDxSaloBxzBgea0gH

Roemer, J. E., & Trannoy, A. (2015). Equality of opportunity. In *Handbook of income distribution* (Vol. 2, pp. 217-300). Elsevier.

Scharpf, F. W. (1999). *Governing in Europe: Effective and democratic?*. Oxford University Press.

Schedler, A. (1999). Conceptualizing accountability. *The self-restraining state: Power and accountability in new democracies*.

Schmidt, V. A. (2013). Democracy and legitimacy in the European Union revisited: Input, output and 'throughput'. *Political Studies*, 61(1), 2-22.

Stewart, E. (11 april 2018). *Mark Zuckerberg testimony: senators seem really confused about Facebook*. Vox. <https://www.vox.com/policy-and-politics/2018/4/10/17222062/mark-zuckerberg-testimony-graham-facebook-regulations> Geraadpleegd op 16 februari 2020.

Swanborn, P. (1994). Het ontwerpen van case-studies: enkele keuzen. *Mens en maatschappij*, 69(3), 322-335.

Toetsingscommissie Inzet Bevoegdheden. (2021). *Wat doet de TIB*. <https://www.tib-ivd.nl/wat-doet-de-tib> Geraadpleegd op 18 april 2021.

Toetsingscommissie Inzet Bevoegdheden. (30 juni 2020). *Jaarverslag 2019/2020*. <https://www.tib-ivd.nl/documenten/jaarverslagen/2020/06/30/jaarverslag-2019-2020> Geraadpleegd op 30 april 2021.

Toetsingscommissie Inzet Bevoegdheden. (30 april 2021). *Jaarverslag 2020*. <https://www.tib-ivd.nl/documenten/jaarverslagen/2021/04/30/jaarverslag-2020> Geraadpleegd op 30 april 2021.

Toetsingscommissie Inzet Bevoegdheden. (20 januari 2021). *Reactie TIB Evaluatie Wiv 2017*. <https://www.tib-ivd.nl/actueel/nieuws/2021/01/20/reactie-tib-evaluatie-wiv-2017> Geraadpleegd op 1 mei 2021.

Transportation Security Administration. (2021). *Security Screening*. <https://www.tsa.gov/travel/security-screening> Geraadpleegd op 16 februari 2020.

Tweakers. (23 februari 2021). *Operatie Volt: Politie zoekt 'toevalsgarantie' met AI-modellen in opsporing*. <https://tweakers.net/plan/3006/operatie-volt-politie-zoekt-toevalsgarantie-met-ai-modellen-in-opsporing.html> Geraadpleegd op 6 maart 2021.

Tweede Kamer. (2021). *Commissies*. https://www.tweedekamer.nl/kamerleden_en_commissies/commissies/iv Geraadpleegd op 28 april 2021.

Van Eck, M. (2018). Geautomatiseerde ketenbesluiten & rechtsbescherming: Een onderzoek naar de praktijk van geautomatiseerde ketenbesluiten over een financieel belang in relatie tot rechtsbescherming.

Van der Wal, Z. (2018). *Integriteit 2025. Integriteitskwesties aan de horizon en hun implicaties*. Den Haag, CAOP.

Wieringa, M. (2020). What to account for when accounting for algorithms: A systematic literature review on algorithmic accountability. In *Proceedings of the 2020 Conference on Fairness, Accountability, and Transparency*, 14(3), 1-18.

Woolthuis, R. K., Hillebrand, B., & Nooteboom, B. (2005). Trust, contract and relationship development. *Organization studies*, 26(6), 813-840.

Yin, R.K. (2014), *Case Study Research. Design and Methods*. Thousand Oaks, Sage.

Zweig, K. A., Wenzelburger, G., & Krafft, T. D. (2018). On chances and risks of security related algorithmic decision making systems. *European Journal for Security Research*, 3(2), 181-203.

9 Bijlagen

9.1 Bijlage 1: Interviewschema

Rol en algemene informatie

1. Wat is uw functie?
2. Hoe bent u betrokken bij of heeft u kennis van geautomatiseerde data-analyses van de AIVD?

Inhoudelijk

3. Welke informatie rondom de inzet van GDA door de AIVD is vereist voor haar toezichthouders om effectief toezicht te kunnen houden?
4. Hoe wordt de inzet van GDA verantwoordt aan de toezichthouders en de politiek?
5. Welke eisen worden gesteld rondom de inzet van GDA aan de AIVD?
6. Hoe wordt er afgestemd tussen de AIVD, haar toezichthouders en de Tweede Kamer wat deze eisen behelzen?
7. Hoe wordt er een verschil in zijswijze of interpretatie rondom deze eisen tussen de AIVD, haar toezichthouders en de Tweede Kamer uitgesproken?
8. Hoe komt een gezamenlijk oordeel tot stand over de eisen rondom de inzet van GDA?
9. Hoe wordt rekening gehouden met de technisch complexiteit van GDA voor toezichthouders of politici?
10. Welke gevolgen merkt de AIVD indien haar inzet van GDA wel/niet voldoet aan deze eisen?

Afsluiting

11. Heeft u verdere vragen of opmerkingen?

9.2 Bijlage 2: Coderingschema

In figuur 9 staat het coderingsschema weergegeven. Dit schema is gehanteerd voor het coderen voor de documentstudie als de interviews.

Categorie of code	Beschrijving
Introductie (categorie)	Inleidende informatie aangaande de respondent.
Totstandkoming Wiv 2017 (categorie)	Informatie aangaande de totstandkoming van de Wiv 2017.
Legitimiteit (categorie)	De legitimiteit rondom de inzet van GDA.
Legitimiteit_VERWACHTING_WETTELIJKE STANDAARD (code)	De wettelijke standaard rondom de inzet van GDA.
Legitimiteit_VERWACHTING_TOEZICHTSBEELD GDA (code)	De verwachtingen van de toezichthouders rondom de inzet van GDA.
Legitimiteit_VERWACHTING_POLITIEKE BEELD GDA (code)	De verwachtingen van de politiek rondom de inzet van GDA.
Legitimiteit_VERWACHTING_UITVOERINGSBEELD GDA (code)	De verwachtingen van de AIVD rondom de inzet van GDA.
Legitimiteit_INZET GDA_GDA VORMEN (code)	De feitelijk inzet van de diverse vormen van GDA.
Informatiefase (categorie)	De fase waarin de AIVD informatie deelt over haar inzet van GDA met haar fora ten behoeve van verantwoording.
Informatiefase_SUCCESVOL_BEGRIJPBAARHEID GDA (code)	De technische complexiteit rondom de GDA vormt geen obstakel voor de begrijpbaarheid daarvan.
Informatiefase_SUCCESVOL_INFORMATIEDELING (code)	Er wordt voldoende informatie gedeeld met de politiek en toezichthouders rondom de inzet van GDA om effectief toezicht te houden.
Informatiefase_ONSUCCESVOL_VERMINDERDE BEGRIJPBAARHEID GDA (code)	De technische complexiteit rondom de GDA vormt obstakel voor de begrijpbaarheid daarvan.
Informatiefase_ONSUCCESVOL_BEPERKTE INFORMATIEDELING (code)	Er wordt onvoldoende informatie gedeeld met de politiek en toezichthouders rondom de inzet van GDA om effectief toezicht te houden.
Discussiefase (categorie)	De fase waarin de AIVD haar handelen onderbouwt en waar haar fora dit handelen beoordelen.
Discussiefase_SUCCESVOL_OVEREENSTEMMING DEFINIERING GDA (code)	Het bestaan van overeenstemming over de definiëring van GDA tussen de AIVD en haar fora.
Discussiefase_SUCCESVOL_OVEREENSTEMMING OORDEELSCRITERIA (code)	Het bestaan van overeenstemming over de oordeelscriteria waarop de inzet van GDA wordt beoordeeld tussen de AIVD en haar fora.

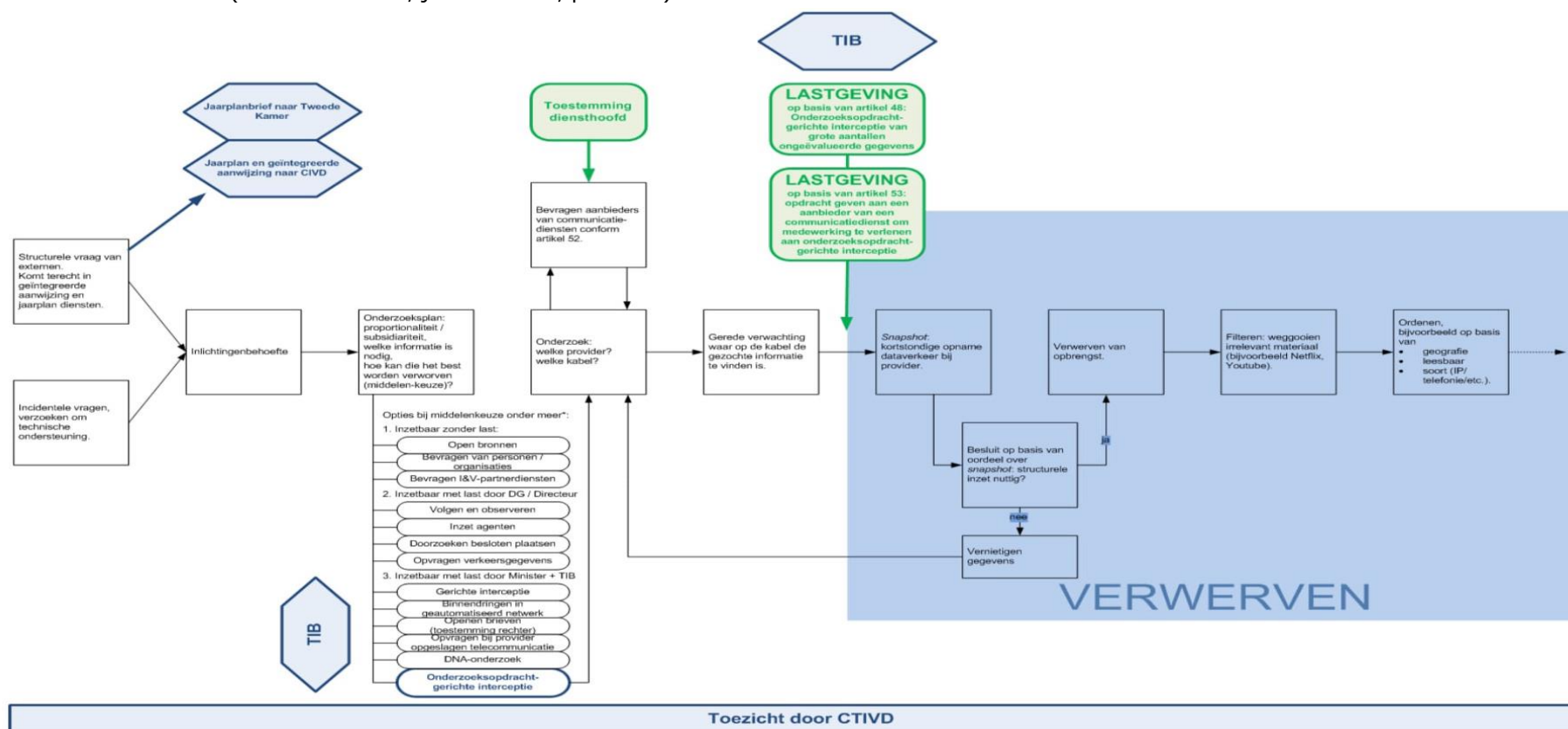
Discussiefase_SUCCEVOL_GESTRUCTUREERDE OVEREENSTEMMINGGESPREKKEN (code)	Het bestaan van gestructureerde overeenstemmingsgesprekken over de inzet van GDA tussen de AIVD en haar fora met een mogelijkheid tot geschilbeslechting.
Discussiefase_SUCCEVOL_OVEREENSTEMMING TOETZICHTKADER (code)	Het bestaan van overeenstemming over het toezichtkader rondom de inzet van GDA.
Discussiefase_ONSUCCEVOL_ONENIGHEID DEFINIERING GDA (code)	Het bestaan van onenigheid over de definiëring van GDA tussen de AIVD en haar fora.
Discussiefase_ONSUCCEVOL_ONENIGHEID OORDEELSCriteria (code)	Het bestaan van onenigheid over de oordeelscriteria waarop de inzet van GDA wordt beoordeeld tussen de AIVD en haar fora.
Discussiefase_ONSUCCEVOL_ONGESTRUCTUREERDE OVEREENSTEMMINGSGESPREKKEN (code)	Het bestaan van ongestructureerde overeenstemmingsgesprekken over de inzet van GDA tussen de AIVD en haar fora met geen mogelijkheid tot geschilbeslechting.
Discussiefase_ONSUCCEVOL_ONENIGHEID TOETZICHTKADER (code)	Het bestaan van onenigheid over het toezichtkader rondom de inzet van GDA.
Consequentiefase (Categorie)	De fase waarin over het handelen van de AIVD rondom de inzet van GDA een oordeel wordt geveld door de fora.
Consequentiefase_SUCCEVOL_OVEREENSTEMMING RECHTMATIGHEID (code)	Het bestaan van overeenstemming tussen de fora over de rechtmatigheid rondom de inzet van GDA.
Consequentiefase_SUCCEVOL_OVEREENSTEMMING SANCTIES (code)	Het bestaan van overeenstemming rondom de sancties rondom de onrechtmatige inzet van GDA.
Consequentiefase_SUCCEVOL_OVEREENSTEMMING BELONINGEN (code)	Het bestaan van overeenstemming rondom de beloningen rondom de rechtmatige inzet van GDA.
Consequentiefase_ONSUCCEVOL_ONENIGHEID RECHTMATIGHEID (code)	Het bestaan van onenigheid tussen de fora over de rechtmatigheid rondom de inzet van GDA.
Consequentiefase_ONSUCCEVOL_ONENIGHEID SANCTIES (code)	Het bestaan van onenigheid rondom de sancties rondom de onrechtmatige inzet van GDA.
Consequentiefase_ONSUCCEVOL_ONENIGHEID BELONINGEN (code)	Het bestaan van onenigheid rondom de beloningen rondom de rechtmatige inzet van GDA.
Oplossing GDA problematiek (categorie)	Oplossingsrichtingen voor de problematiek rondom GDA.
Afsluiting (categorie)	Afsluitende woorden van de respondent.

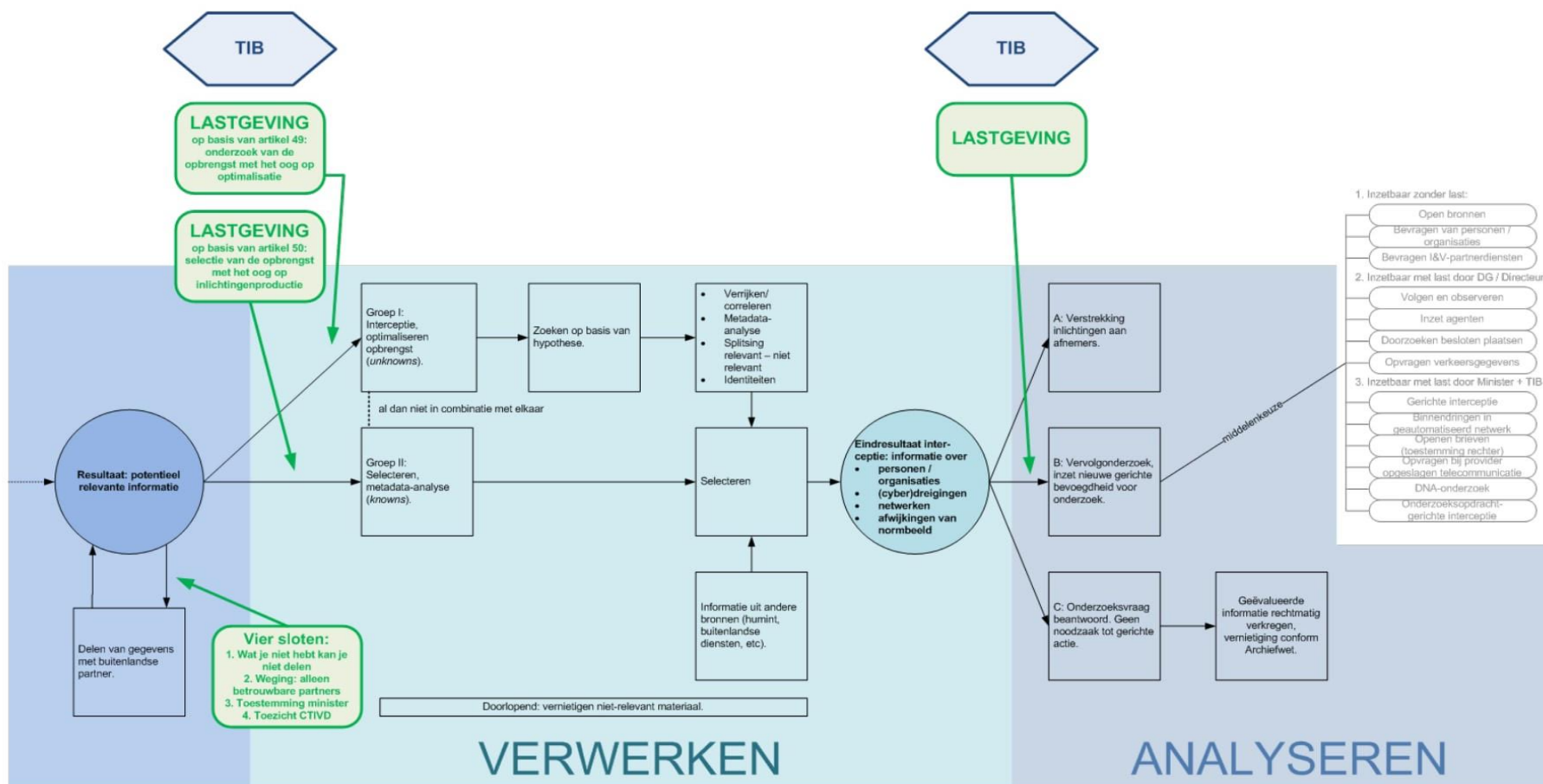
Figuur 9: Coderingschema documentstudie en interviews.

9.3 Bijlage 3: Toelichting OOG-interceptie

OOG-interceptie bestaat uit het inzetten van technische middelen om gegevensoverdracht of telecommunicatie af te tappen, te ontvangen, op te nemen of af te luisteren door middel van geautomatiseerd werk. Deze middelen mogen worden toegepast op in ieder geval kabel- en etherverkeer. Binnen de Wiv 2017 is deze bevoegdheid vastgelegd in artikel 48 tot en met artikel 50. Voor inzet van deze bevoegdheid is toestemming van zowel de betrokken minister als de TIB vereist (Algemene Rekenkamer, 22 april 2021). Het systematische overzicht van OOG interceptie is weergegeven in figuur 10.

Er is een discussie ontstaan met betrekking op welke waarborgen gelden voor welke vormen van gegevensverwerking en specifiek voor bulkdata verworven door OOG-interceptie. Doordat GDA zoals bedoeld in artikel 50 de enige expliciete wettelijke waarborg verleent rondom deze bulkdata verwerking is GDA binnen deze discussie vermengd geraakt. De waarborgen rondom deze bulkdata staan los van de vraag of GDA als vorm van gegevensverwerking gezien dient te worden (Jones-Bos et al., januari 2021, p. 72-73).





Toezicht door CTIVD

Figuur 10: Systematische weergaven OOG-interceptie (Overheid, 28 oktober 2016, p.365-366).

