



Toezicht op de coördinatietaak van de NCTV

Rapport van de Inspectie Justitie en Veiligheid op de
voorbereiding en inwerkingtreding van de Wet coördinatie
terrorismebestrijding en nationale veiligheid

Rapport

Inhoudsopgave

Voorwoord	2
Samenvatting	3
1. Inleiding.....	7
2. De NCTV en aanleiding voor de wet.....	9
Deel I: het implementatieproces	11
3. Beschrijving en bevindingen implementatieproces.....	11
Deel II: 0-meting	14
4. Wat doet de NCTV onder de Wcotnv	14
5. Bevindingen waarborgen.....	18
6. Conclusie & aanbevelingen 0-meting.....	24
Deel III: reflectie	28
7. Reflectie op de wet.....	28
Bijlage 1: Begrippenlijst	31
Bijlage 2: Onderzoeksopzet	32

Voorwoord

Op 4 juni 2025 is de Wet coördinatie terrorismebestrijding en nationale veiligheid (Wcotnv) in werking getreden. De wet biedt een wettelijke grondslag voor het uitvoeren van de coördinerende werkzaamheden van de NCTV. In deze wet is de coördinatietaak van de Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid (hierna: NCTV) beschreven. De inspectie is benoemd als toezichthouder. De inspectie heeft de totstandkoming van de wet en de bijbehorende ontwikkelingen binnen de NCTV gevolgd. Hier voor u ligt de eerste publicatie van het toezicht op de NCTV in het kader van de Wcotnv.

Voor het onderzoek heeft de inspectie gesproken met medewerkers van de NCTV. Ik dank de medewerkers voor hun medewerking en openheid in dit onderzoek.

Het implementeren van nieuwe wetgeving is een langdurig en complex proces. De NCTV heeft in de afgelopen periode veel werk verzet, zowel in de periode voorafgaand aan de invoering van de wet als sinds de wet daadwerkelijk van kracht is. Zo is een nieuwe werkwijze geïntroduceerd en handleidingen en procedures hiervoor opgesteld. Er zijn trainingen ontwikkeld voor medewerkers om deze werkwijze, handleidingen en procedures eigen te maken.

De inspectie is zich er van bewust dat de implementatie van de wet tijd kost. Ook op dit moment zijn de ontwikkelingen bij de NCTV nog in volle gang. Dit betekent dat de NCTV op sommige onderwerpen meer voortgang heeft geboekt dan in het voorliggende rapport beschreven is. De inspectie reflecteert op haar eigen werkwijze zodat we ook in het toekomstig toezicht beter kunnen aansluiten bij de actuele situatie van de NCTV.

De inspectie moedigt de NCTV en haar medewerkers aan om door te gaan met de werkzaamheden die nodig zijn om conform de nieuwe wet te werken en de bijbehorende processen. De inspectie houdt doorlopend toezicht en kijkt uit naar de komende periode waarin zij in wil zetten op een constructieve lerende dialoog met de NCTV.

Liesbeth Huijzer

Waarnemend inspecteur-generaal Inspectie Justitie en Veiligheid

Samenvatting

Aanleiding

Met de invoering van de Wet coördinatie terrorismebestrijding en nationale veiligheid (Wcotnv) op 4 juni 2025 is de coördinatietaak wettelijk vastgelegd als kerntaak van de Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid (NCTV). In relatie tot deze kerntaak is daarnaast de bevoegdheid tot het signaleren, analyseren en duiden van trends en fenomenen vastgelegd. In dat kader mag geen onderzoek worden gedaan dat is gericht op personen of organisaties. Verder bevat de wet eisen voor de verwerking van persoonsgegevens bij het uitvoeren van die taak.

Op grond van artikel 5a van de wet houdt de Inspectie Justitie en Veiligheid (Inspectie JenV) doorlopend toezicht op de naleving van de wet en de kwaliteit van de taakuitvoering door de NCTV. De inspectie houdt alleen toezicht op de uitvoering van de coördinatietaak. Alle bepalingen die gaan over de verwerking van persoonsgegevens vallen onder het toezicht van de Autoriteit Persoonsgegevens (AP) en de Functionaris Gegevensbescherming (FG).

Doel van het onderzoek en aanpak

Het huidige onderzoek van de inspectie had allereerst als doel om inzicht te krijgen in het implementatieproces van de wet door de NCTV. Ten tweede voerde de inspectie een 0-meting uit om zicht te krijgen op de waarborgen die de NCTV heeft ontwikkeld om binnen de kaders van de wet te werken. De inspectie heeft gekeken naar de waarborgen voor de verschillende onderwerpen uit de wet¹:

1. De coördinatietaak;
2. Signaleren, analyseren en duiden;
3. Informatiebeveiliging

De 0-meting vormt het startpunt van het doorlopende toezicht op de uitvoering van de werkzaamheden van de NCTV in het kader van de Wcotnv. Door al voor de inwerkingtreding van de wet met het toezicht te starten kon de inspectie tussentijds tijdig risico's signaleren en bevindingen terugkoppelen aan de NCTV.

Door de NCTV zijn voor het toezicht documenten beschikbaar gesteld, zoals beleidsstukken, verslagen van overleggen, werkprocessen en documenten over de implementatie van de wet. Ook kreeg de inspectie toegang tot relevante mappen

¹ Zoals beschreven in het plan van aanpak is sprake van een dynamisch plan van aanpak. Op basis van ervaringen met het toezicht, kan de invulling van het toezicht worden bijgesteld gedurende het proces. Dit heeft er in ieder geval toe geleid dat de Inspectie JenV ook het hoofdthema 'coördinatietaak' heeft toegevoegd aan bovenstaande thema's. Daarnaast benoemde de inspectie in haar plan van aanpak ook als thema's 'gegevens die worden ontvangen door de NCTV', 'gegevens die worden verstrekt door de NCTV' en 'Eventuele specifieke vereisten van het besluit'. De inspectie ziet niet toe op de bepalingen die gaan over de verwerking van persoonsgegevens. Daarom zijn twee thema's over het ontvangen en verstrekken van gegevens komen te vervallen. Ook het besluit ziet overwegend toe op de verwerking van persoonsgegevens, met uitzondering van artikel 2, eerste lid en artikel 2, tweede lid onder c. Daarnaast is vanwege lopend onderzoek door de ADR, slechts op hoofdlijnen naar het thema informatiebeveiliging gekeken.

om zelfstandig informatie te kunnen raadplegen. Deze documenten zijn door de inspectie geanalyseerd. Daarnaast was er periodiek overleg met de projectleider van het implementatieproject, de coördinator die zich na afronding van het implementatieproject bezighield met de verdere implementatie en een strategisch adviseur. Ook hield de inspectie interviews met medewerkers van verschillende afdelingen binnen de NCTV die de coördinatietaak uitvoeren. De interviews vormden de belangrijkste bron van informatie omdat deze gesprekken de inspectie inzicht gaven in de diversiteit van de taken binnen de NCTV en hoe de implementatie werd ervaren.

Onderzoekperiode

De inspectie is in 2024 gestart met verkennende gesprekken met de NCTV. Het daadwerkelijke toezicht is gestart in januari 2025 na de publicatie van het plan van aanpak.² De inwerkingtredingsdatum (4 juni 2025) is als einddatum gehanteerd voor de bevindingen uit deze toezichtsfase.

Conclusie

De inspectie is zich bewust van de complexiteit van de wet en de impact ervan op de werkwijzen van de NCTV. Daarbij wordt onderkend dat het opbouwen van kennis over en ervaring met het werken met de wet tijd kost. Er is door de NCTV veel werk verzet. Zo zijn er waarborgen gecreëerd die helpen om af te wegen of werkzaamheden binnen de coördinatietaak vallen. En er is gewerkt aan bewustwording binnen de NCTV om afgewogen beslissingen te maken over de grondslag van werkzaamheden. Deze bevindingen wijzen erop dat de NCTV goede stappen maakt richting een volledige implementatie van de wet. Ondanks dat veel werk is verzet, ziet de inspectie ook dat er nog veel te doen is en dat de ontwikkelingen nog volop bezig zijn. Belangrijke waarborgen zijn nog niet of nog niet volledig ontwikkeld, bijvoorbeeld als het gaat om het uitwerken van belangrijke definities of werkinstructies. Ook wordt verschillend invulling gegeven aan de waarborgen tussen afdelingen, bijvoorbeeld in het gebruik van afwegingsformulieren en casusformulieren. Bovendien ontbreekt het nog grotendeels aan interne controle voor de Wcotnv. Juist in een situatie waarin een organisatie in ontwikkeling is, instructies niet altijd helder op papier staan en definities niet duidelijk zijn, is interne controle belangrijk. Dat is een middel om eventuele onrechtmatige handelingen te signaleren en bij te sturen. Ook valt het de inspectie op dat er geen centraal overzicht is van de voortgang van de verschillende afdelingen wat betreft de implementatie van de wet. Hierdoor is er het risico dat de wet niet uniform wordt toegepast omdat hier onvoldoende controle op is. Om deze redenen concludeert de inspectie dat het risico op onrechtmatigheden voor alle thema's hierdoor gemiddeld tot hoog is.

Aanbevelingen

De inspectie beveelt de NCTV het volgende aan:

² Inspectie Justitie en Veiligheid (januari 2025). *Plan van aanpak Toezicht op de NCTV*.

1. Verbeter de ondersteuning voor en de coördinatie op de werkzaamheden van de afdelingen en realiseer meer samenwerking tussen de verschillende afdelingen.

Hierbij kan gedacht worden aan het duurzaam leveren van expertise op informatiebeveiliging, voor het opstellen van de procesbeschrijvingen en bij het inregelen van de PDCA-cyclus. Vanwege het integrale karakter van de waarborgen is meer samenwerking tussen de verschillende afdelingen noodzakelijk. Ook dient te worden geborgd dat sprake is van een uniforme werkwijze, een meer centrale aansturing en een centraal overzicht van de vorderingen van de verschillende afdelingen. De inspectie vraagt de NCTV inzicht te geven hoe centraal gestuurd wordt of gaat worden op een uniforme implementatie van de Wcotnv en centraal overzicht op de voortgang wordt gecreëerd.

2. Trek de procesmatige werkwijze uit de projectfase door voor alle processen die vallen onder de Wcotnv.

De Inspectie JenV wijst erop dat het realiseren van instrumenten zoals het Oranje Boekje³ slechts een onderdeel is van hetgeen dat nodig is om rechtmatig te werken. De gehanteerde werkwijze uit de projectfase oogt voor de inspectie als een gedegen en zorgvuldige aanpak om passende waarborgen voor de verschillende werkprocessen in kaart te brengen, te implementeren en te blijven verbeteren. Het is van belang om deze werkwijze voor alle processen die onder de Wcotnv vallen te hanteren. De inspectie vraagt daarom de NCTV om inzichtelijk te maken hoe de stappen uit de procesmatige werkwijze voor alle processen die onder de Wcotnv vallen worden toegepast en binnen welke termijn.

3. Verbeter de werkinstructies en de centrale bijbehorende producten voor medewerkers en leidinggevenden en vul deze aan.

Voor meerdere aspecten uit de wet zijn de uitwerkingen nog niet specifiek genoeg om voldoende handvatten te bieden voor medewerkers en leidinggevenden. Deze instructies zijn voor hen de voornaamste handvatten. Hoe nauwkeurig deze zijn beschreven, hoe meer medewerkers gestimuleerd worden gewogen keuzes te maken en minder onduidelijkheid ontstaat over wat wel of niet onder de wet valt. De inspectie vraagt om inzicht te geven welke verbeteringen gemaakt zijn en worden ten aanzien van de werkinstructies en bijbehorende producten. Ook vraagt de inspectie inzicht in hoe medewerkers worden meegenomen in deze ontwikkelingen.

4. Richt de eerste- en tweedelijnscontrole in en voer deze uit.

Hiermee kan de NCTV zelf controleren op de naleving van de wet en de kwaliteit van het gebruik van de waarborgen. Daarnaast zijn deze resultaten belangrijke input voor het verbeteren van de werkwijzen en essentieel voor het kunnen uitvoeren van systeemtoezicht door de inspectie. De inspectie vraagt daarom de

³ Het Oranje Boekje vormt het beleid en de belangrijkste werkinstructie voor de NCTV. In het Oranje Boekje is het wettelijk kader voor de NCTV beschreven en is de wet vertaald naar de uitvoeringspraktijk. Het boekje bestaat uit het afwegingskader en het handelingskader. In het afwegingskader is toegelicht wat de coördinatietaak en de analysefunctie inhouden. Ook is beschreven op basis waarvan een medewerker beoordeelt of sprake is van de coördinatietaak. Het handelingskader is de werkinstructie voor medewerkers op het moment dat werkzaamheden onder de wet vallen.

NCTV inzichtelijk te maken hoe de eerste- en tweedelijnscontrole wordt ingericht en wat ieders rol, taken en verantwoordelijkheden zijn.

Overkoepelend

De inspectie realiseert zich dat het werken volgens de Wcotnv vraagt om een lange adem om een cultuuromslag binnen de NCTV te maken. Overkoepelend vraagt de inspectie daarom aan de NCTV om blijvend aandacht te besteden aan het maken van zorgvuldige afwegingen óf en op grond van welke wet werkzaamheden verricht worden en het belang hiervan uit te dragen binnen alle lagen van de organisatie.

Reflectie

In dit rapport reflecteert de inspectie tot slot op haar toezicht en de wet. De inspectie vindt het in dit kader van belang om mee te geven dat de Wcotnv in de huidige vorm te beperkte waarborgen biedt voor de verwerking van niet-persoonsgebonden gegevens door de NCTV. De Wcotnv is toegesneden op het verwerken van persoonsgegevens. De wet bevat daarvoor een wettelijke grondslag met bijbehorende normen en waarborgen, bijvoorbeeld ten aanzien van het ontvangen en verstrekken van persoonsgegevens. Diverse normen en waarborgen zijn niet expliciet vastgelegd voor andersoortige informatie, zoals informatie over organisaties. De inspectie vindt het wenselijk dat voor de verwerking van informatie over organisaties ook normen en waarborgen gelden. De reden hiervoor is dat onrechtmatig onderzoek naar organisaties in het verleden mede aanleiding was voor de ontwikkeling van de Wcotnv. Bovendien ontbreekt het momenteel aan toezicht op de verwerking van deze gegevens. Zonder duidelijke normen en waarborgen is het onduidelijk hoe toezicht ingericht zou moeten worden. De Inspectie JenV vraagt aan de minister aandacht voor dit punt bij de invoeringstoets die een jaar na invoering zal worden uitgevoerd.

1. Inleiding

In dit rapport gaat de Inspectie JenV in op de bevindingen, conclusies en aanbevelingen van het toezicht op de Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid (NCTV). Dit toezicht ziet op de coördinatie van de NCTV op grond van de Wet Coördinatie terrorismebestrijding en nationale Veiligheid⁴ (hierna: de Wcotnv of de wet). Deze wet is op 4 juni 2025 in werking getreden. De Inspectie Justitie en Veiligheid (Inspectie JenV) houdt op grond van artikel 5a van de wet toezicht op de naleving van de wet en de kwaliteit van de taakuitvoering. Dit rapport is het eerste rapport van de Inspectie Justitie en Veiligheid over het toezicht op de Wcotnv en richt zich op de fase vóór inwerkingtreding van de wet.⁵ De inspectie streeft met haar toezicht naar het houden van systeemtoezicht. Dit betekent dat de inspectie steeds meer zal steunen op de interne kwaliteitscontrole van de NCTV, naarmate de waarborgen en processen hiervoor ingeregeld zijn.

Het toezicht van de inspectie in deze fase bestond uit twee onderdelen:

1. Beschrijven implementatieproces
2. 0-meting

De Inspectie JenV startte haar toezichtsactiviteiten al voorafgaand aan de inwerkingtreding van de wet, om zo tijdig risico's en bevindingen terug te koppelen aan de NCTV.

Het toezicht van de inspectie had als doel om het implementatieproces van de wet door de NCTV inzichtelijk te krijgen. De 0-meting vormt het startpunt van het doorlopende toezicht op de Wcotnv. De NCTV is in 2023 gestart met de voorbereidingen op de nieuwe wet. Zo is een projectplan opgesteld en zijn nieuwe werkprocessen ontworpen met bijbehorende producten. De inspectie heeft tijdens deze voorbereidende fase onderzoek gedaan naar de wijze waarop dit proces is vormgegeven en is uitgevoerd door de NCTV. Voor 0-meting waarin is gekeken naar de ontwikkeling en implementatie van waarborgen heeft de inspectie gekeken naar de verschillende onderwerpen uit de wet, te weten:

1. De coördinatie van de taak;
2. Signaleren, analyseren en duiden;
3. Informatiebeveiliging

In dit rapport brengt de inspectie in kaart waar NCTV verbeteringen kan realiseren.

Afbakening

In het plan van aanpak van de Inspectie JenV is aangekondigd dat naar vijf thema's uit de wet gekeken zou worden, waaronder het ontvangen en verstrekken van gegevens. Dit was vanwege onduidelijkheid over de zinsnede uit de wet. De inspectie heeft samen met de NCTV om verheldering gevraagd bij Directie Wetgeving en Juridische Zaken (DWJZ). Hieruit blijkt dat de wet alleen betrekking heeft op de verwerking van persoonsgegevens. De inspectie heeft besloten de lijn van DWJZ te volgen. Dit betekent dat de twee thema's over het verwerken van persoonsgegevens niet onder het toezicht van de inspectie vallen en daarom buiten

⁴ [Wet coördinatie terrorismebestrijding en nationale veiligheid \(Stb. 2023, 454\)](#).

⁵ Voor de invulling van het toezicht is door de Inspectie in januari 2025 een plan van aanpak gepubliceerd, zie Inspectie Justitie en Veiligheid (20 januari 2025). Plan van aanpak Toezicht op de NCTV.

beschouwing worden gelaten. Het toezicht op de wettelijke bepalingen die gaan over de verwerking van persoonsgegevens valt onder het toezicht van de Autoriteit Persoonsgegevens (AP) en de Functionaris-Gegevensbescherming (FG). Ook was als thema 'Eventuele specifieke vereisten van het besluit' benoemd. Ook het Besluit coördinatie terrorismebestrijding en nationale veiligheid (besluit) ziet overwegend toe op de verwerking van persoonsgegevens, met uitzondering van artikel 2, eerste lid en artikel 2, tweede lid onder c van het besluit. Deze bepalingen komen niet als apart thema in het rapport aan bod, maar worden meegenomen in de andere thema's.

Het toezicht op informatiebeveiliging maakt wel onderdeel uit van het toezicht op de taakuitvoering van de NCTV door de inspectie.⁶ Informatiebeveiliging is een onderdeel van de basis die op orde moet zijn om een taak goed te kunnen uitvoeren. Het toezicht door de inspectie op informatiebeveiliging is ook specifiek beschreven in de toelichting op het besluit, waarin staat dat de inspectie ook kan kijken naar het brede beveiligingsbeleid bij de NCTV dat ook geldt voor de uitvoering van de coördinatietaak.⁷

Aanvankelijk was het voornemen van de inspectie om ontwikkelniveaus⁸ te koppelen aan de thema's in de wet. De inspectie heeft ervoor gekozen het benoemen van een ontwikkelniveau los te laten omdat het kwantificeren van de stand van zaken geen meerwaarde heeft. Het is niet aan de Inspectie om te bepalen op welk niveau de NCTV zou moeten zitten en welk niveau voldoende is. Het is aan de NCTV om te bepalen welke risico's hij acceptabel vindt. Door het benoemen van een ontwikkelniveau gaat de aandacht naar het cijfer in plaats van naar de bijbehorende risico's.

Leeswijzer

Dit rapport bestaat uit drie delen. In het eerste deel beschrijft de inspectie het implementatieproces van de NCTV voorafgaand aan de inwerkingtreding van de wet. In het tweede deel van dit rapport volgt de 0-meting. In deel drie reflecteert de inspectie op de wet en het toezicht. Het rapport heeft twee bijlagen.

⁶ De Inspectie JenV houdt toezicht op de taakuitvoering van organisaties die vallen onder het JenV domein. Dit doet zij op basis van het organisatiebesluit JenV.

⁷ Besluit coördinatie terrorismebestrijding en nationale veiligheid (*Stb.* 2025, 148).

⁸ Een ontwikkelniveau is gekoppeld aan de mate van volwassenheid van de organisatie. We onderscheiden vijf niveaus, waarbij niveau 1 zich kenmerkt als een onvolwassen organisatie met een ad hoc praktijk. Ontwikkelniveau staat voor een volwassen organisaties, gekenmerkt door geborgde processen en waarbij sprake is van een lerende organisatie.

2. De NCTV en aanleiding voor de wet

Dit hoofdstuk gaat kort in op de verschillende taken van de NCTV, de aanleiding van de Wcotnv en het onderliggende besluit.

Taken NCTV

Op grond van het Organisatiebesluit van het ministerie van Justitie en Veiligheid heeft de NCTV als algemene taak *“het versterken van de nationale veiligheid en het voorkomen van maatschappelijke ontwrichting door dreigingen van de vitale belangen van de samenleving te identificeren en de weerbaarheid en bescherming van die vitale belangen te versterken”*.⁹ In het kader van die taak is in het Organisatiebesluit opgenomen dat de NCTV verschillende activiteiten verricht op het gebied van terrorisme en nationale veiligheid. Hierbij kan gedacht worden aan de analyse van dreigingen en risico's, het adequaat functioneren van het stelsel bewaken en beveiligen en het zorgdragen voor de coördinatie van de nationale crisisbesluitvorming.¹⁰ De NCTV is ook verantwoordelijk voor de nationale crisisbeheersing. Onderdeel van de NCTV is het 24/7 bezette Nationaal Crisiscentrum (NCC) dat fungeert als landelijk interdepartementaal coördinatiecentrum bij een nationale crisissituatie.

Aanleiding van de wet

In februari 2020 is de NCTV, mede naar aanleiding van een rapport van de Commissie van Toezicht op de Inlichtingen- en Veiligheidsdiensten (CTIVD), het project Taken en Grondslagen NCTV gestart. De CTIVD concludeerde dat de NCTV profielen van een schoolbestuur had gemaakt, die 'zeer belastend zijn'.¹¹ Het doel van het project was om de organisatie toekomstbestendig te maken en grondslagen juridisch beter te verankeren. In een brief van de toenmalig minister werd het volgende gesteld: “Zoals hiervoor vermeld is in februari 2020, mede naar aanleiding van de casus Cornelius Haga Lyceum (2019) het project «Taken en Grondslagen» gestart. Door het project Taken en Grondslagen kwam de NCTV zelf tot het inzicht dat die algemene rechtsgrondslag gezien de rechtsontwikkeling naar huidige maatstaven als juridisch kwetsbaar moet worden bestempeld en dat de tot dan toe gehanteerde juridische grondslag verstevigd zou moeten worden door de introductie van een grondslag in een formele wet.”¹²

Vervolgens werden in 2021 naar aanleiding van verschillende nieuwsartikelen van NRC maatschappelijke en politieke vragen gesteld over de taak en grondslag van de NCTV.¹³ In deze artikelen werd beschreven dat de NCTV informatie verzamelde van

⁹ Artikel 50, lid 1, in Ministerie van Justitie en Veiligheid. (2017). *Organisatiebesluit Ministerie van Justitie en Veiligheid* (Regelingsnummer DP&O/17/2150354). Staatscourant, 28 november 2017.

¹⁰ Artikel 50, lid 1, sub a, e en f, in Ministerie van Justitie en Veiligheid. (2017). *Organisatiebesluit Ministerie van Justitie en Veiligheid* (Regelingsnummer DP&O/17/2150354). Staatscourant, 28 november 2017.

¹¹ Commissie van Toezicht op de Inlichtingen- en Veiligheidsdiensten (20 november 2019).

Toezichtsrapport. De gegevensverstrekking door de AIVD over het Cornelius Haga Lyceum. CTIVD nr. 67

¹² *Kamerstukken II 2023/24*, 25958, nr.11, p. 13.

¹³ Zie onder andere *Kamerstukken II 2021/22*, 35958 nr.3.

personen en organisaties door middel van onlineonderzoek.¹⁴ Ook volgde de NCTV personen online met fake-accounts. NRC berichtte dat de NCTV gegevens van burgers over wat ze doen, met wie ze omgaan en wat ze geloven, verzamelde en opsloeg.¹⁵ Het ging bijvoorbeeld om politici, actievoerders en radicale moslims.

In juli 2021 heeft de toenmalige minister van Justitie en Veiligheid een deel van de analysewerkzaamheden van de NCTV opgeschort, zoals het verstrekken van duidingen over individuele personen en het raadplegen van sociale media.¹⁶ De minister achtte het van belang dat de NCTV voor deze werkzaamheden een wettelijke grondslag kreeg. Om deze reden heeft de minister in 2021 het wetsvoorstel 'Verwerking persoonsgegevens coördinatie en analyse terrorismebestrijding en nationale veiligheid' ingediend.

Op dit wetsvoorstel kwam veel kritiek vanuit onder andere de Raad van State, het College voor de Rechten van de Mens en tijdens de parlementaire behandeling.¹⁷ Er waren zorgen over onder andere de afbakening van de rol en taken van de NCTV ten opzichte van die van de inlichtingendiensten op het gebied van nationale veiligheid.¹⁸ In deze eerste versie van het wetsvoorstel, waarin de rol van de NCTV tot dan toe werd gecodificeerd,¹⁹ was namelijk naast de coördinatietaak ook een eigenstandige analysetaak voor de NCTV opgenomen. In het kader van die analysetaak bood de wet de mogelijkheid om 'korte analyses' te verstrekken aan aangewezen overheidsorganisaties waarin uitingen van personen werden geduid in relatie tot trends en fenomenen. Naar aanleiding van deze kritieken is het wetsvoorstel gewijzigd. De analysetaak als eigenstandige taak werd geschrapt. In de nota van wijzigingen is toegelicht dat het 'analyseren van trends en fenomenen die van belang zijn voor terrorismebestrijding en nationale veiligheid [...] geen op zichzelf staand doel [is]'.²⁰ In de nota van toelichting bij het besluit wordt nader uiteengezet dat het signaleren, analyseren en duiden van trends en fenomenen ten dienste van de coördinatietaak dient te staan.²¹ Ook werd het toezicht verstevigd met de aanstelling van een FG voor de NCTV, naast het toezicht van de AP en de Inspectie JenV. Daarnaast is de naam van de wet veranderd in Wet coördinatie terrorismebestrijding en nationale veiligheid. Het besluit bevat specifieke regels over de verwerking van persoonsgegevens – naast regels over bijvoorbeeld informatiebeveiliging.²² In het besluit staan bijvoorbeeld regels over te nemen beschermingsmaatregelen, waaronder het hebben van een informatiebeveiligingsbeleid en de uitvoering daarvan. Het besluit en de wet zijn op 4 juni 2025 in werking getreden.

¹⁴ Kouwenhoven, A., Rosenberg, E. & Van der Poel, R. (9 april 2021). *Onmin en uitglijders bij de club die het land moet beschermen*. NRC.

¹⁵ Kouwenhoven, A., Rosenberg, E. & Van der Poel, R. (9 april 2021). *Onmin en uitglijders bij de club die het land moet beschermen*. NRC.

¹⁶ *Kamerstukken II* 2020/21, 32761, nr. 180; *Kamerstukken II* 2021/22, 32761, nr. 200.

¹⁷ *Kamerstukken II* 2023/24, 35958, nr. 11; *Kamerstukken II* 2021/22, 32761, nr. 238.

¹⁸ *Kamerstukken II*, 2021/22, 32761, nr. 238; *Kamerstukken II*, 2021/22, 35958, nr.4; College voor de Rechten van de Mens (25 maart 2022), *Postion Paper: Rondetafelgesprek van de Vaste Commissie voor Justitie en Veiligheid over de Wet verwerking persoonsgegevens, coördinatie en analyse terrorismebestrijding en nationale veiligheid* 31 maart.

¹⁹ *Kamerstukken II* 2021/22, 35958, nr. 3, p. 7.

²⁰ *Kamerstukken II*, 2022/23, 25958, nr. 12, p.5.

²¹ Besluit coördinatie terrorismebestrijding en nationale veiligheid (*Stb.* 2025, 148).

²² In de nota van toelichting bij het besluit is de reikwijdte en de bedoeling van deze regels beperkt tot maatregelen voor het beschermen van persoonsgegevens. Nota van Toelichting bij Besluit coördinatie terrorismebestrijding en nationale veiligheid. P. 6 en p.13.

Deel I: het implementatieproces

3. Beschrijving en bevindingen implementatieproces

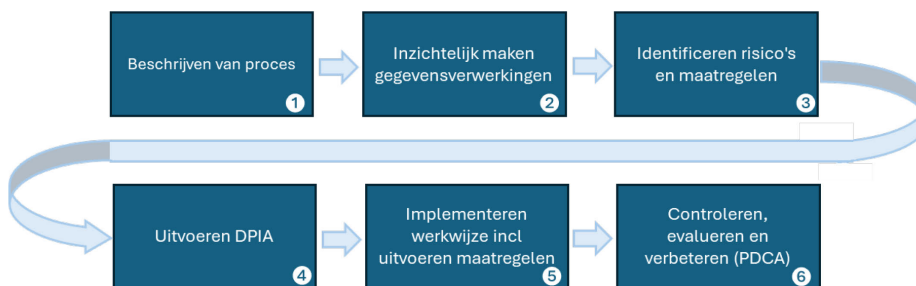
In 2023 is de NCTV gestart met de voorbereidingen op de nieuwe wet. Dit hoofdstuk beschrijft op hoofdlijnen de bevindingen van de inspectie over de wijze waarop de NCTV de implementatie van de Wcotnv heeft vormgegeven.

Projectgroep en projectplan

Door het managementteam (MT) van de NCTV is een projectteam ingesteld om de werkzaamheden van de NCTV in lijn te brengen met de nieuwe wet. Dit team bestond uit onder anderen business-analisten en een kernteam met vertegenwoordigers uit de verschillende afdelingen. In januari 2024 heeft de NCTV een projectplan vastgesteld voor de implementatie van de wet. Door het projectteam zijn de resultaten en producten geformuleerd in dit projectplan, waaronder de randvoorwaarden wanneer een proces of taak aan de nieuwe wet voldoet. De aanpak van de projectgroep bestond uit vier onderdelen: 1) realiseren van beleid en werkinstructies, 2) uitwerken processen, 3) juridisch kader en 4) informatievoorziening- en technologie.

Realisatie projectaanpak

Van de vier onderdelen uit de projectaanpak is onderdeel 1 (realiseren van beleid en werkinstructies) het meest gerealiseerd (zie hiervoor verder de 0-meting). Op onderdeel 2 (uitwerken processen) is ook vooruitgang geboekt. Voor onderdeel 2 is onderstaande methodiek bedacht door de NCTV:



Het opstellen en vaststellen van de procesbeschrijvingen vormt in de gehanteerde implementatieaanpak van het projectteam de eerste stap. De daarop volgende stappen zijn gericht op het in kaart brengen van de gegevensverwerkingen, het identificeren van risico's op niet-naleving van de wet en te treffen maatregelen om deze risico's te beperken. Het identificeren van de risico's en maatregelen vormt

input voor de zogenoemde Data Protection Impact Assessments (DPIA's).²³ Hierna volgt het implementeren en tot slot het evalueren van de werkwijze. Vanwege de vele werkprocessen is ervoor gekozen om, via een intern scoremodel, processen te prioriteren. Hierbij is onder andere gekeken welke processen het meest risicovol zijn wat betreft niet-naleving van de wet. Het doel was om voor deze werkprocessen de bovengenoemde stappen als eerste te doorlopen.

De gehanteerde methodiek oogt als een gedegen en zorgvuldige aanpak om passende waarborgen voor de verschillende werkprocessen in kaart te brengen, te implementeren en te blijven verbeteren. De inspectie ziet dat op het moment dat de wet inwerking trad, niet alle beoogde resultaten uit het projectplan gerealiseerd waren. Het projectteam beschouwt deze als restpunten die op korte, middellange en structurele termijn binnen de lijnorganisatie belegd moet worden. De restpunten dienen volgens het projectteam door de lijnorganisatie uitgevoerd te worden voor een optimaal en duurzaam resultaat.

In het projectplan van de NCTV zijn voorwaarden benoemd die noodzakelijk zijn om te kunnen voldoen aan de wet. Een van die randvoorwaarde is het opstellen, implementeren, valideren en evalueren van procesbeschrijvingen voor alle processen. Niet alle werkprocessen hebben deze stappen doorlopen. In april 2024 is door het MT van de NCTV besloten dat vanwege het grote aantal processen die vallen onder de Wcotnv en de grote hoeveelheid werd het uitwerken ervan vraagt, geprioriteerd moest worden in het uitwerken van de procesbeschrijvingen. Daardoor is de prioriteit komen te liggen bij hoog-risicoprocessen. De randvoorwaarde voor opstellen, implementeren, valideren en evalueren van procesbeschrijvingen voor *alle* processen gold daardoor, zo geeft de NCTV aan, niet meer. Er waren voor de niet-geprioriteerde processen op 4 juni 2025 dan ook geen procesbeschrijvingen gereed. En ook voor de geprioriteerde processen geldt dat niet voor alle processen de procesbeschrijvingen gereed waren. Vijftien procesbeschrijvingen van de 26 geprioriteerde processen waren gereed op het moment van de inwerkingtreding van de wet. Dit heeft tot gevolg dat risico's slechts deel in kaart gebracht zijn, waardoor het voor de NCTV niet of maar beperkt mogelijk is om processen te voorzien van passende waarborgen. De NCTV geeft aan dat de juiste wetsuitvoering bevorderd wordt door de informatie en instructies in het Oranje Boekje, de afwegings- en opdrachtformulieren en de informatie op het intranet van de NCTV. De inspectie is van mening dat het opstellen, implementeren, valideren en evalueren van procesbeschrijvingen alle processen wel degelijk essentieel om de risico's te kunnen beheersen en dat alleen werkinstructies mogelijk niet toereikend zijn. Ook in niet-geprioriteerde processen kunnen immers sprake zijn van risico's.

Uit de projecteinderapportage van de NCTV met daarin de behaalde resultaten en openstaande punten, komt naar voren dat op de onderdelen 3 (juridisch kader) en 4 (informatievoorziening en -technologie) van de projectaanpak de uitwerking is achtergebleven. Het gaat onder andere om het uitwerken van definities, procedures voor het anonimiseren van gegevens en het archiveren.

²³ Een DPIA is een vereiste vanuit de Algemene Verordening Gegevensbescherming (AVG) en is een instrument om privacy risico's van gegevensverwerking in kaart te brengen en passende maatregelen te treffen om risico's te minimaliseren.

Overdracht naar de lijn

In april 2025 is het project afgesloten. Uit gesprekken die de Inspectie JenV met verschillende afdelingen heeft gevoerd, bleek dat in de periode direct na decharge niet voorzien was in coördinatie en afstemming tussen de verschillende taakvelden²⁴ maar dat deze behoefte wel bestond. Dit heeft de Inspectie JenV teruggekoppeld aan de NCTV. De NCTV heeft aangegeven dat vanaf 22 mei 2025 een overleg hiervoor is ingericht.

Halverwege april is er een coördinator aangesteld door het MT van de NCTV. De coördinator heeft als algemene taak om de continuïteit en samenhang van activiteiten die plaatsvinden in het kader van de wet in de eerste fase na inwerkingtreding van de wet te bevorderen. De coördinator is niet verantwoordelijk voor de invoering van de wet en voor het coördineren van de restpunten.

De activiteiten voor de implementatie van de wet zijn belegd bij de verschillende afdelingen (lijnverantwoordelijkheid). De inspectie merkt op dat de verbinding tussen de verschillende teams, de ontwikkelingen en de afdelingen fragiel is. Momenteel vormt de business-analist de belangrijkste *linking pin* op inhoudelijk niveau tussen de verschillende teams, waardoor de uniformiteit en ook de voortgang in grote mate van deze persoon afhankelijk is.

Bij navraag via de coördinator over de stand van zaken van de implementatie van de wet, blijkt dit overzicht te ontbreken. Er is bijvoorbeeld geen overzicht van het aantal afwegingsformulieren dat ingevuld had moeten worden en hoeveel op 4 juni 2025 zijn ingevuld. Het bewaren van overzicht behoort niet tot de taak van de coördinator. De inspectie acht centraal overzicht nodig om sturing te kunnen geven aan een uniforme toepassing van de wet. Zonder dit overzicht er risico op onvoldoende controle op de voortgang van de implementatie.

²⁴ Binnen de afdelingen zijn er verschillende zogenoemde taakvelden. Er bestaat geen vastomlijnde definitie binnen de NCTV wat een taakveld is, maar het komt globaal neer op een team binnen een afdeling dat zich bezighoudt met een specifiek onderwerp of specifieke werkzaamheden. Zo is er binnen de afdeling Contraterrorisme het taakveld Lokale Samenwerking.

Deel II: 0-meting

4. Wat doet de NCTV onder de Wcotnv

In dit hoofdstuk wordt een beeld gegeven van de verschillende werkzaamheden van de NCTV die onder de wet vallen en met de wet geregeld worden. Dit beeld wordt geschetst aan de hand van de verschillende onderwerpen uit de wet.

Coördinatietaak

De coördinatietaak is een breed begrip, waar in de praktijk veel verschillende werkzaamheden onder vallen en de invulling ervan verschilt erg per afdeling, taakveld en per onderwerp. De hoofdtaken waarop gecoördineerd wordt door de NCTV zijn terrorismebestrijding, cybersecurity, crisisbeheersing en statelijke dreigingen. Meer specifiek zijn er afdelingen die zich bijvoorbeeld bezig houden met beleidsvraagstukken en beleidsonderwerpen. Hierbij kan gedacht worden aan het bij elkaar brengen van organisaties in structurele overleggen op verschillende beleidsonderwerpen. Ook de coördinatie van de voorbereiding voor de veiligheid van de NAVO-top van 2025 valt onder de coördinatietaak.

Daarnaast zijn er taakvelden die zich (ook) bezighouden met casuïstiek. Het coördineren op casusniveau kent verschillende vormen. Vaak bestaat de rol van de NCTV uit het organiseren van overleggen om de betrokken partijen bij elkaar te brengen om het proces te stroomlijnen. Dit kan bijvoorbeeld het geval zijn als voor één persoon door verschillende organisaties, verschillende maatregelen zijn genomen in het kader van terrorismebestrijding. Deze maatregelen kunnen conflicteren met elkaar en ook kan het zijn dat de samenwerking tussen de betreffende organisaties niet altijd probleemloos gaat. Hierdoor kan het zijn dat coördinatie nodig is.

Ook kunnen er meer uitvoerende werkzaamheden voortvloeien uit de coördinerende taak van de NCTV. Hierbij kan gedacht worden aan casussen van veroordeelde terroristen die vrijkomen uit detentie.²⁵ Hier zitten soms complexe casussen tussen, bijvoorbeeld als van een veroordeelde terrorist het Nederlanderschap is ingetrokken en diegene het land moet verlaten.²⁶ Wanneer iemand niet zelfstandig vertrekt, kan iemand gedwongen worden te vertrekken. Tot op heden is bij de meeste ex-gedeteneerden die veroordeeld waren voor een terroristisch misdrijf, de terugkeer nog niet gerealiseerd.²⁷ Redenen hiervoor zijn niet altijd duidelijk, maar het gebeurt dat reisdocumenten ontbreken en niet

²⁵ Zie onder andere Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid. Dreigingsbeeld Terrorisme Nederland (2024, juni)

²⁶ Op grond van artikel 14 van de Rijkswet kan de minister van Justitie en Veiligheid het Nederlanderschap intrekken. Dit kan onder andere als een persoon veroordeeld is voor een terroristisch misdrijf. Het Nederlanderschap kan alleen worden ingetrokken als een persoon een dubbele of meervoudige nationaliteit heeft. Staatloosheid mag niet het gevolg zijn van de intrekking.

²⁷ Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid. Dreigingsbeeld Terrorisme Nederland (2025, december)

verkregen worden.²⁸ Deze groep ex-gedetineerden verblijft onrechtmatig in Nederland en het risico bestaat dat ze buiten het zicht van instanties raken. Deze personen vallen niet meer onder de verantwoordelijkheid van bijvoorbeeld het lokale bestuur, aangezien de persoon in kwestie geen Nederlandse ingezetene meer is en dus geen woon- en verblijfplaats heeft. De NCTV regelt in dergelijke casussen dan bijvoorbeeld een tijdelijke verblijfplaats voor de betreffende persoon, zodat deze in het zicht kan blijven van overheidsorganisaties. Dergelijke uitvoerende werkzaamheden komen sporadisch voor.

Vóór de invoering van de Wcotnv werden de diverse werkzaamheden uitgevoerd zonder toereikende grondslag. Hoewel het gebruik van sociale media is opgeschort, zijn in het belang van de nationale veiligheid niet alle werkzaamheden zonder toereikende grondslag gestopt. Het gaat allereerst om processen waar de coördinatie plaatsvindt op individuele casuïstiek. De persoon in kwestie vormt dan een gevaar voor de nationale veiligheid. Ten tweede gaat het om processen die in het belang van de nationale veiligheid zijn voortgezet en waarin de verwerking van persoonsgegevens *kan* plaatsvinden, maar dit niet het doel is. Denk aan het proces waarin adviseurs van de NCTV beelden en informatie over gebeurtenissen met een (potentieel) nationaal veiligheidscomponent ophalen bij gemeenten. Het stopzetten van de werkzaamheden zou, zo blijkt uit informatie van de NCTV, onder andere leiden tot een verminderde informatiepositie wat betreft de actuele dreigingssituatie en tot een verminderde samenwerking met (internationale) partners. Deze processen zijn deels voortgezet in overleg met de toenmalige minister van Justitie en Veiligheid.

Na navraag van de FG heeft de NCTV in maart 2025 een overzicht gemaakt van deze processen en akkoord gevraagd aan het MT om deze processen van de NCTV voort te zetten, ondanks dat de wet nog niet in werking was. Uit informatie van de NCTV blijkt dat eerder in 2021 in samenspraak met de toenmalige minister van Justitie en Veiligheid al een risico-afweging is gemaakt over het voortzetten van de processen die gaan over het coördineren van individuele casuïstiek. Deze blijkt niet formeel te zijn vastgelegd. Voor de processen waarin persoonsgegevens kunnen worden verwerkt, heeft geen afweging plaatsgevonden. De Inspectie JenV begrijpt de besluitvorming om in maart 2025 (drie maanden voor de inwerkingtreding van de wet) processen niet alsnog stop te zetten. Van een aantal processen kan de inspectie zich goed voorstellen dat dit in de praktijk grote problemen zou opleveren op het gebied van nationale veiligheid en crisisbeheersing als deze zouden stoppen. De Inspectie JenV plaatst echter wel een kanttekening bij het feit dat niet voor alle processen een risicoafweging en formele besluitvorming heeft plaatsgevonden.

Signaleren, analyseren en duiden

Signaleren, analyseren en duiden van trends en fenomenen gebeurt op verschillende plekken bij de NCTV. De wet ziet met name op de afdeling Analyse (AAN). Deze afdeling levert meerdere analyseproducten op waarin zij signaleren en waarvoor gegevens worden geanalyseerd en geduid. Zo worden nieuwsberichten en wetenschappelijke rapportages dagelijks, wekelijks en maandelijks verzameld, geanalyseerd en geduid. De mate waarin duiding plaatsvindt, verschilt per product.

²⁸ Bolhuis, M. (2025). [Bestuurlijke patstelling door intrekking Nederlanderschap vanwege terrorisme. Asiel & Migrantenrecht, 2025\(1\), 21-31. Article ve25000105.](#)

Zo vindt in de maandelijkse overzichten meer duiding plaats dan in de weekoverzichten. Deze producten vormen vervolgens ook input voor de grotere producten van de analyseafdeling zoals het periodieke Dreigingsbeeld Terrorisme Nederland (DTN) en het Cybersecuritybeeld Nederland (CSBN). Daarnaast levert de afdeling specifieke producten over een concrete gebeurtenis zoals wanneer een aanslag is gepleegd.

Het NCC vervult een signalerende rol als interdepartementaal coördinatiecentrum. De front office van het NCC monitort 24/7 nieuwsberichten voor het tijdig signaleren van een mogelijke crisis, zoals grootschalige rechts-extremistische rellen die kunnen leiden tot maatschappelijk ontwrichting of anderszins de nationale veiligheid bedreigen.

Ook afdelingen zoals de afdeling Contraterrorisme (ACT) hebben een signalerende functie. Zo sluiten de lokale adviseurs van ACT aan bij verschillende radicaliseringsoverleggen in Nederland.²⁹ Door informatie uit deze overleggen door heel Nederland bij elkaar te brengen, kan ACT ontwikkelingen in kaart brengen die wijzen op trends en fenomenen. Een voorbeeld hiervan is het signaleren van de opkomst van soevereinen een aantal jaar geleden. Deze informatie is vervolgens gebruikt door AAN voor verdere analyse en duiding.

Herkomst gegevens

De NCTV ontvangt informatie met verschillende soorten gegevens. Dit kunnen persoonsgegevens zijn, maar ook bijvoorbeeld technische gegevens (denk hierbij aan gegevens over ICT-infrastructuur), gegevens van organisaties en zakelijke gegevens (bijvoorbeeld contactgegevens van overheidspartners). De gegevens zijn zowel afkomstig van binnenlandse als buitenlandse overheidspartijen. Ook ontvangt de NCTV gegevens van organisaties die niet in de Wcotnv genoemd staan, zoals van de Dienst Justitiële Inrichtingen. Voor bepaalde afdelingen geldt dat deze ook bijzondere persoonsgegevens of strafrechtelijke gegevens ontvangen. Dit zijn bijvoorbeeld de afdelingen die casuïstiek behandelen.

Naast gegevens die de NCTV ontvangt van verschillende organisaties, kan de NCTV gegevens verwerken uit publiek toegankelijke bronnen. Het verwerken van publiek toegankelijke bronnen vindt met name plaats bij AAN en het NCC. AAN gebruikt dagelijks online publiek toegankelijke bronnen. Informatiespecialisten van AAN verzamelen bijvoorbeeld nieuwsberichten en wetenschappelijke artikelen. Deze informatie gebruikt AAN voor de verschillende producten die zij oplevert. Daarnaast heeft deze afdeling tot aan 2021 gegevens verzameld van sociale media als publiek toegankelijke bron. Voor de afdeling NCC geldt dat de frontoffice verschillende publiek toegankelijke bronnen monitort. Hierbij moet gedacht worden aan NOS, Teletekst, ANP, tv-nieuwszenders en publieke X-accounts van (inter-)nationale nieuwsorganisaties. Het monitoren van sociale media door het NCC wordt gedaan met behulp van een tool en is beperkt tot X. Door vooraf vastgelegde zoektermen filtert deze tool automatisch op berichten geplaatst op openbare nieuwsaccounts.

²⁹ Het aansluiten bij lokale casusoverleggen door lokaal adviseurs is opgeschort tot aan alle waarborgen van de Wcotnv is voldaan.

Verstrekken van gegevens

De NCTV verstrekt informatie aan verschillende organisaties. Per afdeling en taakveld is deze invulling verschillend. AAN levert meerdere openbare producten op, zoals het DTN en het CSBN. Daarnaast zijn er analyses die bijvoorbeeld een resultaat zijn van een samenwerkingsverband en alleen worden verstrekt aan specifieke organisaties. Ook zijn er producten die alleen intern binnen de NCTV worden verstrekt, zoals de dagbriefing van AAN.

De informatie die wordt verstrekt mag geen duidingen van uitingen van een persoon bevatten waardoor die daardoor in verband gebracht kan worden met een trend of fenomeen. Gegevens die worden verstrekt moeten worden gepseudonimiseerd, tenzij dit niet mogelijk is en gegevens die openbaar worden gemaakt dienen te worden geanonimiseerd, tenzij dit niet mogelijk is.

Ook worden geen namen van organisaties genoemd. In het geval van een cyberincident worden termen gebruikt als 'een IT-bedrijf' of 'een bedrijf in de defensiesector'. Voor ACT geldt dat zij bijvoorbeeld persoonsgegevens kunnen verstrekken aan andere organisaties, bijvoorbeeld over specifieke casussen. Dit gebeurt ten behoeve van het bevorderen van informatiedeling over de betreffende casussen.

5. Bevindingen waarborgen

In dit hoofdstuk bespreekt de inspectie op hoofdlijnen de waarborgen die de NCTV heeft ingericht om aan de wet te voldoen.

Het Oranje Boekje

Het Oranje Boekje vormt het beleid en de belangrijkste werkinstructie voor de NCTV in één. In het Oranje Boekje is het wettelijk kader voor de NCTV beschreven en is de wet vertaald naar de uitvoeringspraktijk. Het boekje bestaat uit het afwegingskader en het handelingskader. In het afwegingskader is toegelicht wat de coördinatietaak en de analysefunctie inhouden. Ook is beschreven op basis waarvan een medewerker beoordeelt of sprake is van de coördinatietaak. Het handelingskader is de werkinstructie voor medewerkers op het moment dat werkzaamheden onder de wet vallen. Het handelingskader geldt alleen voor de verwerking van persoonsgegevens. Hierin is onder andere opgenomen welke uitgangspunten gelden bij het ontvangen en verstrekken van persoonsgegevens. Het Oranje Boekje kent verder drie bijlagen namelijk:

1. instructies voor het invullen, vastleggen en accorderen van de afwegingsformulieren;
2. instructies voor de opdrachtformulieren;
3. een schema met de besluitvormingslijn, taken en verantwoordelijkheden.

De inspectie mist in het Oranje Boekje uitwerkingen van belangrijke begrippen, zoals wat de NCTV verstaat onder 'de te nemen maatregelen' of wat er valt onder 'een concrete gebeurtenis'. Ook is niet nader beschreven hoe ver het bevorderen van de samenwerking of informatiedeling mag gaan. Met andere woorden: wat is volgens de NCTV de reikwijdte van de wet, wanneer heeft de NCTV wel of juist geen rol (meer) en wat mag een NCTV-medewerker wel en niet doen onder deze activiteiten? In het afwegingsformulier is de reikwijdte beter beschreven, doordat hier in een toelichtingsveld is opgenomen wat er niet onder bijvoorbeeld het bevorderen van samenwerking valt.

Afwegingsformulier

Naast het Oranje Boekje is het afwegingsformulier een belangrijk onderdeel van de waarborgen. Met dit formulier kunnen medewerkers afwegen of de werkzaamheden wel of niet onder de coördinatietaak vallen. Dit formulier is tevens bedoeld voor het vastleggen van deze afweging.

De opzet van het afwegingsformulier biedt volgens de inspectie voldoende borging voor het vastleggen van het doel en de afbakening zoals vereist vanuit het besluit. Zoals hierboven benoemd, wordt met de toelichting in toelichtingsvelden verduidelijkt wat er wel en niet onder bijvoorbeeld het bevorderen van samenwerking of het bevorderen van informatiedeling wordt bedoeld. Dit helpt volgens de inspectie bij de afbakening van de werkzaamheden en de afweging of

werkzaamheden al dan niet onder de Wcotnv vallen. De inspectie vindt het positief te zien dat het afwegingsformulier ook ingevuld wordt voor werkzaamheden met een andere wettelijke grondslag. Dit laat in de ogen van de inspectie zien dat ook breder dan de reikwijdte van de Wcotnv binnen de NCTV het belang wordt ingezien om afwegingen over de uitvoering van werkzaamheden te maken. Het afwegingsformulier kan nog verder verbeterd worden door meer te stimuleren dat een afweging gemaakt wordt over de vraag of werkzaamheden wel of niet onder de Wcotnv vallen. Dit blijkt ook uit de verschillende formulieren die al zijn ingevuld. De inspectie ziet verschillen in de mate van motivering: van heel uitgebreid tot onvoldoende motivering. Hierdoor vraagt de inspectie zich ook af hoe de controle door leidinggevend en directeurs plaatsvindt op de afwegingen die zijn gemaakt in het afwegingsformulier. Instructies voor leidinggevend en directeurs ontbreken namelijk.

Het uitgangspunt is dat voor alle activiteiten die worden verricht per 4 juni 2025 een afwegingsformulier geaccordeerd moest zijn, ook als geen persoonsgegevens worden verwerkt. De inspectie heeft gevraagd om een overzicht van het aantal afwegingsformulieren dat op 4 juni gereed had moeten zijn en daadwerkelijk gereed was. Deze vraag is vervolgens uitgezet bij de verschillende afdelingshoofden. Uit het overzicht van de NCTV blijkt dat er op 4 juni 58 afwegingsformulieren geaccordeerd waren.³⁰ De uitvraag leverde de inspectie geen helderheid op over het aantal afwegingsformulieren dat er in totaal had moeten zijn.

Opdrachtformulier

Voor alle analyseopdrachten moet een opdrachtformulier worden ingevuld en geaccordeerd. In dit formulier legt de medewerker vast wat de opdracht inhoudt, dat de analyse ten dienste staat van de coördinatietaak en welke afspraken zijn gemaakt over bijvoorbeeld het doel van de opdracht en de scope. Ook moet worden ingevuld wat de frequentie (eenmalig of doorlopend) is van de analyseopdracht. Met het opdrachtformulier wil de NCTV realiseren dat vooraf nagedacht wordt over wat het doel en de afbakening is van de analyseopdracht en dat dit wordt vastgelegd. Ook is het een instrument om te zorgen voor de wettelijk vereiste functiescheiding tussen enerzijds de opdrachtgever van de analyse en anderzijds de uitvoering van de analyse door de opdrachtnemer. De NCTV geeft aan dat tot aan het moment van inwerkingtreding van de wet op 4 juni 2025 nog geen opdrachtformulieren geaccordeerd waren.

Werkinstructie leidinggevend

Voor leidinggevend is door de NCTV een specifieke werkinstructie opgesteld. Deze instructie is bedoeld voor uitzonderingssituaties, bijvoorbeeld wanneer de NCTV werkzaamheden zonder grondslag uitvoert. De werkwijze in dergelijke uitzonderingssituaties is met waarborgen omkleed. Zo moet het MT van de NCTV in zo'n situatie een afweging maken tussen de negatieve effecten op de nationale veiligheid en het feit dat de werkzaamheden zonder toereikende grondslag worden

³⁰ Op 5 juni zijn er nog zes afwegingsformulieren geaccordeerd. Nota van Toelichting bij Besluit coördinatie terrorismebestrijding en nationale veiligheid, p. 6 en p.13.

verricht. Volgens de werkinstructie dient duidelijk vermeld te worden dat het gaat om een afweging van een uitzonderingssituatie. Het inwinnen van advies van eigen juristen en privacy medewerkers is verplicht. In de instructie voor leidinggevend is vastgelegd dat de toezichthouders worden geïnformeerd.³¹

De inspectie begrijpt de keuze voor een dergelijk proces om de nationale veiligheid te beschermen. Wel benadrukt de inspectie dat deze situaties een hoge uitzondering zouden moeten zijn waarbij het belang van de nationale veiligheid evident in het geding is. Er is gekozen voor een accordering op directeursniveau. Accordering door de NCTV en het informeren van de minister zou wat betreft de inspectie passender zijn, omdat in feite sprake is van een schending van het legaliteitsbeginsel (het handelen van een overheidsorganisatie zonder wettelijke grondslag). Dit vindt de inspectie dermate zwaarwegend dat accordering op het hoogste niveau binnen de organisatie passender is.

Casusformulieren

Met dit formulier kan per casus afgewogen worden of een coördinerende rol van de NCTV in de betreffende casus noodzakelijk is. Voorafgaand aan de inwerkingtreding van de wet is door voornamelijk ACT ervaring opgedaan met het invullen en accorderen van de casusformulieren. Op basis van de opgedane ervaringen vinden bijstellingen van het formulier plaats. Op 4 juni 2025 waren volgens de NCTV acht casusformulieren geaccordeerd. Uit de interviews blijkt dat één taakveld geen gebruik maakt van een casusformulier omdat de afweging al is gemaakt in het afwegingsformulier.³² Een ander taakveld vult voor elke casus een casusformulier in. Op het niveau van casuïstiek is volgens de inspectie extra zorgvuldigheid gewenst, omdat het risico bestaat dat er (operationele) werkzaamheden worden verricht die in feite niet binnen de wet vallen. Dat er al een afweging is gemaakt in een afwegingsformulier, biedt in de ogen van de inspectie onvoldoende waarborg. Deze afweging ziet namelijk op een geheel aan werkzaamheden en is hierdoor niet passend voor de specifieke omstandigheden in een casus. Of en in hoeverre de casusformulieren een instrument vormen om naleving van de wet te borgen, hangt af van de definitieve inrichting en het gebruik.

Ondersteunende ICT-systemen

De NCTV maakt voor de werkzaamheden binnen de coördinatietaak veel gebruik van de standaard JenV-brede ICT-omgeving en voorzieningen. Naast deze algemene systemen maakt de NCTV gebruik van een aantal specifieke systemen, zoals een systeem dat geschikt is voor het ontvangen en versturen van staatsgeheime informatie. Daarnaast maakt de NCTV gebruik van speciale tools voor onderzoek in sociale media.³³ Er is bij de NCTV van de geprioriteerde processen (en daarmee vanzelfsprekend ook voor de andere processen) nog geen volledig en actueel beeld van welke informatiesystemen er op welke wijze worden

³¹ In de periode tussen de inwerkingtredingsdatum en eind februari 2026 heeft de inspectie geen meldingen ontvangen. Het is bij de inspectie niet bekend of de uitzonderingssituaties zich hebben voorgedaan.

³² Hoe en door wie vervolgens per casus wordt gewogen of een casus past binnen de afweging in het reeds opgestelde en geaccordeerde afwegingsformulier, is niet duidelijk.

³³ Het gebruik van sociale media is tijdelijk opgeschort tot voldaan kan worden aan alle wettelijke vereisten.

gebruikt ten behoeve van de coördinatietaak. Dit bemoeilijkt het nemen van passende maatregelen.

Rollen, verantwoordelijkheden en bevoegdheden

In verschillende documenten, zoals in het Oranje Boekje, staan rollen, verantwoordelijkheden en bevoegdheden beschreven. Hiermee zijn de contouren van de taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden zichtbaar. Deze contouren zijn nog niet volledig en moeten nog nader uitgewerkt en geconcretiseerd worden in een governance-document/beleid. De inspectie mist hierbij een integrale benadering. De NCTV geeft aan dat voor de vastlegging van de rollen, verantwoordelijkheden en bevoegdheden wordt gewacht op de nog gaande inrichting en formalisering van de nieuwe afdeling Veiligheid en Compliance (AVC). De oprichting van deze afdeling is niet voorwaardelijk voor de uitvoering van de taken. Een groot deel van de taken is, al dan niet tijdelijk, belegd en op hoofdlijnen vastgelegd in het MT.

Interne controle

De inspectie heeft nog geen (integraal) ontwerp van de interne controletaken voor de Wcotnv gezien. Ook in de praktijk is de interne controle niet of beperkt aanwezig. Juist in een situatie waarin een organisatie in ontwikkeling is, instructies niet altijd helder op papier staan en definities niet duidelijk zijn, is interne controle belangrijk. Dat is een middel om eventuele onrechtmatige handelingen te signaleren en bij te sturen. Met de geschiedenis en aanleiding van de wetgeving in gedachte is dat belangrijk. Ook geldt dat hoe meer de basis op orde is en de inspectie kan steunen op de opbrengsten van de interne kwaliteitszorg waaronder de interne controle, hoe minder intensief het externe toezicht kan zijn. Voorzien is dat de eerdergenoemde nieuwe afdeling AVC een belangrijke rol gaat spelen voor het uitvoeren van de interne controle of de organisatie werkt in overeenstemming met wet- en regelgeving, waaronder de Wcotnv.

Risicomanagement

De inspectie stelt vast dat de contouren van het toepassen van risicomanagement aanwezig en zichtbaar zijn in de uitvoering van de methodiek, zoals beschreven in hoofdstuk 3. Het aanbrengen van de prioritering in de processen door de NCTV op basis van het gebruikte scoremodel is hiervan een voorbeeld. Deze contouren moeten echter nog verder worden ingevuld. Hierbij kan worden gedacht aan het opstellen van een risicomanagementbeleid en het hebben van een centraal overzicht van de risico's en hoe deze risico's beheerst worden. Er is wel een risicobeheerbeleid aanwezig voor informatiebeveiliging. De inspectie heeft geen informatie waaruit blijkt dat dit risicobeheerbeleid voor informatiebeveiliging in zijn geheel ook van toepassing is op de wet.

PDCA-cyclus

Ten aanzien van de geprioriteerde gevoelige processen heeft de inspectie gezien dat de PDCA-systematiek onderdeel uitmaakt van de gehanteerde aanpak. De eerste twee stappen in de cyclus gericht op het procesontwerp (plan) en het

implementeren (do) zijn daarbij voor een aantal processen doorlopen. De Inspectie JenV heeft geconstateerd dat op het moment van de inwerkingtreding van de wet nog niet voor alle onderkende geprioriteerde gevoelige processen een (vastgestelde) procesbeschrijving aanwezig was. Vijftien procesbeschrijvingen van de 26 geprioriteerde processen waren gereed op het moment van de inwerkingtreding van de wet. De uitwerking van processen met een lagere prioriteit is nog niet gestart. Voor de processen waar de risico's en maatregelen wel in kaart zijn gebracht, ziet de inspectie dat de maatregelen voornamelijk in de 'wat' vorm zijn vastgelegd. De uitwerking van 'hoe' deze maatregelen binnen het betreffende proces geoperationaliseerd moeten worden, is nog niet voor elke onderdeel beschreven en controleerbaar vastgelegd.

De inspectie stelt vast dat voor de Wcotnv nog geen vastgestelde DPIA's beschikbaar zijn. Voor twee geprioriteerde processen is een DPIA in ontwikkeling. Voor de overige 24 hoog-geprioriteerde processen zijn de DPIA's gepauzeerd, uitgesteld dan wel nog niet gestart.

Voor het evalueren is een concepthandreiking opgesteld met aandachtspunten en een werkwijze voor het periodiek evalueren van de procesontwerpen, het beleid, risico's en maatregelen en de (ingevulde) afwegingsformulieren. Het is de inspectie op basis van de ontvangen documentatie niet duidelijk of deze handreiking een verplichtend karakter heeft of optioneel is voor medewerkers. De inrichting en uitvoering van de PDCA-cyclus moet in de periode na inwerkingtreding van de wet nog tot wasdom komen.

Kennis medewerkers

Het Oranje Boekje vormt voor medewerkers de belangrijkste bron van informatie voor het kunnen werken binnen de kaders van de wet. Het Oranje Boekje is voor alle NCTV-medewerkers digitaal en op papier beschikbaar. Voor medewerkers zijn opleidingen beschikbaar over de relevante wetgeving. Deze opleidingen moeten nog zodanig worden ontwikkeld dat deze in het reguliere opleidingsprogramma van de NCTV kunnen worden opgenomen. In de tussentijd wordt gewerkt met een PowerPointpresentatie waarin informatie over de relevante wetgeving staat. Medewerkers zijn verplicht om deze PowerPointpresentatie door te nemen. Er is door de NCTV niet nagegaan in hoeverre medewerkers hiermee voldoende kennis hebben voor het juist kunnen uitvoeren van de wet.

In de interviews geven medewerkers aan dat zij het Oranje Boekje en de training op veel vlakken duidelijk vinden. Dit is voor hen wel nog een papieren werkelijkheid. Er wordt door medewerkers gewezen op de noodzaak om de theorie in de praktijk te brengen. Medewerkers geven aan bewuster bezig te zijn met de vraag of werkzaamheden onder de coördinatietaak vallen en welke (eerdere) werkzaamheden niet meer kunnen worden uitgevoerd.

Informatiebeveiliging

Voor de informatiebeveiliging zijn verschillende documenten opgesteld waarmee de NCTV beleidsmatig invulling geeft aan informatiebeveiliging voor de gehele NCTV. Deze papieren uitwerkingen zijn echter nog in beperkte mate aantoonbaar en controleerbaar geïmplementeerd en geoperationaliseerd. Specifiek ten aanzien van informatiebeveiliging voor de informatiesystemen en processen die gebruikt worden

voor de uitvoering van de coördinatiewet, heeft de NCTV nog geen onvolledig beeld van de risico's. Afhankelijkheden en belangen met betrekking tot de gebruikte informatiesystemen zijn nog niet volledig in kaart gebracht. Een compleet beeld van waar en welke gegevens worden verwerkt en welke ICT-systemen hiervoor worden gebruikt, ontbreekt nog. Door het ontbreken of nog niet volledig zijn van de risicoanalyses, procesbeschrijvingen en DPIA's zijn de mogelijke maatregelen die getroffen moeten worden nog onvoldoende in beeld. Gelet op de gevoeligheid van de gegevens die de NCTV verwerkt, is dit een risicovolle stand van zaken.

6. Conclusie & aanbevelingen 0-meting

De Inspectie JenV beschrijft in dit hoofdstuk haar conclusies en aanbevelingen.

Conclusie

De inspectie concludeert dat de medewerkers van de NCTV veel werk verzet hebben in het (verder) ontwikkelen van de waarborgen om te kunnen werken binnen de kaders van de wet. De nieuwe wet heeft een behoorlijke impact op de organisatie en vraagt om het ontwikkelen van veel verschillende waarborgen. De inspectie is zich bewust van deze context en heeft er begrip voor dat de NCTV nog volop in ontwikkeling is. Zo zal de nieuwe afdeling AVC een belangrijke bijdrage kunnen leveren voor het doorontwikkelen van de waarborgen en processen voor naleving van de Wcotnv binnen de NCTV. De inspectie acht, gelet op de huidige stand van zaken, het risico op onrechtmatigheden voor alle thema's een gemiddeld tot hoog risico.

Implementatie van de wet

De inspectie komt tot deze conclusie omdat belangrijke onderdelen nog moeten worden uitgewerkt, zoals het opzetten en implementeren van een PDCA-cyclus, het operationaliseren van maatregelen en het uitwerken van definities. Omdat dit organisatiebrede ontwikkelvraagstukken zijn, is het passend om deze ook organisatiebreed uit te werken vanuit een overkoepelende visie en aansturing. Dit ook om de uniformiteit te borgen. Door de inspectie is nagevraagd of en op welke wijze er centraal overzicht bestaat op de uitwerkingen door de verschillende afdelingen, op welke wijze afstemming plaatsvindt, en hoe wordt geborgd dat de uitwerkingen passen binnen de kaders van het Oranje Boekje en de wet en die ook uniform zijn. De NCTV geeft aan dat de verantwoordelijkheid voor de voortgang van de implementatie en de juiste uitvoering van de wet decentraal is belegd. Kennisuitwisseling en besluitvorming vinden volgens de NCTV plaats in de reguliere overleggen zoals in het MT NCTV en het overleg tussen afdelingshoofden. Daarnaast vindt er (zoals hiervoor beschreven) op medewerkersniveau een overleg plaats dat tot doel heeft knelpunten en best practices te identificeren, zodat van elkaar kan worden geleerd. Ondanks de uitwisseling in verschillende gremia, op verschillende niveaus, valt het de inspectie op dat er geen centraal overzicht is van de voortgang van de verschillende afdelingen en dat dit beeld sterk afhankelijk is van individuele personen. Hierdoor is er risico op onvoldoende controle op de voortgang van de implementatie.

Waarborgen

De inspectie ziet verder dat de wet grotendeels is vertaald naar beleid, processen en werkinstructies. Het Oranje Boekje en de bijbehorende producten vormen een goede basis. Over het Oranje Boekje constateert de inspectie dat op meerdere onderwerpen nog verbetering te behalen is om het risico op niet-naleving te verkleinen. De inspectie mist in het Oranje Boekje uitwerkingen van belangrijke begrippen en verduidelijking van de reikwijdte van de coördinatietaak. Door het ontbreken van concrete kaders en eenduidige definities in het Oranje Boekje bestaat het risico dat een onjuiste afweging wordt gemaakt. Ook het

afwegingsformulier kan nog verder worden verbeterd om het maken van een afweging verder te stimuleren. Daarnaast ontbreken nog belangrijke aanvullende werkinstructies, zoals hoe controle door leidinggevenden plaatsvindt op de gemaakte afwegingen in de verschillende formulieren.

Wat betreft casusformulieren ziet de inspectie verschillen in de manier waarop deze worden gebruikt. Juist waar het gaat om individuele gevallen vindt de inspectie het van belang dat er een zorgvuldige afweging wordt gemaakt over het al dan niet vervullen van een coördinatietaak. In die gevallen bestaat het risico dat werkzaamheden worden verricht die in feite niet onder de reikwijdte van de wet vallen. Ditzelfde risico geldt voor de afwegings- en opdrachtformulieren. Doordat niet of niet alle formulieren op 4 juni 2025 geaccordeerd zijn, is het voor de inspectie niet inzichtelijk is of de werkzaamheden onder de reikwijdte van de Wcotnv vallen. Wat betreft de ICT-systemen is er geen volledig en actueel beeld van welke informatiesystemen er op welke wijze worden gebruikt ten behoeve van de coördinatietaak. Dit bemoeilijkt het nemen van passende maatregelen. Er zijn welk contouren van een risicobeheerbeleid, maar deze moeten nog verder worden ingevuld. Specifiek ten aanzien van informatiebeveiliging voor de informatiesystemen en processen die gebruikt worden voor de uitvoering van de coördinatiwet, heeft de NCTV nog geen onvolledig beeld van de risico's. Dit komt mede doordat procesbeschrijvingen (deels) ontbreken en DPIA's nog grotendeels in ontwikkeling zijn. Hierdoor zijn de mogelijke maatregelen die getroffen moeten worden nog onvoldoende in beeld.

De rollen, verantwoordelijkheden en bevoegdheden zijn, voor een groot deel van de taken is, al dan niet tijdelijk, belegd en op hoofdlijnen vastgelegd in het MT. De inspectie mist hierbij nog wel een integrale benadering. Ook wat betreft de interne controletaken, ontbreekt het nog aan een (integraal) ontwerp.

Systeemtoezicht

Het uitgangspunt voor het toezicht van de inspectie is systeemtoezicht. Hiervoor is het van belang dat de kwaliteitszorg waaronder de interne controle van de NCTV op zodanig niveau is dat de inspectie daarop kan steunen. Juist in een situatie waarin een organisatie in ontwikkeling is, instructies niet altijd helder op papier staan en definities niet duidelijk zijn, is interne controle belangrijk. Dat is een middel om eventuele onrechtmatige handelingen te signaleren en bij te sturen. Op dit moment kan de inspectie nog niet steunen op de inrichting en resultaten van de interne controle van de NCTV.

Aanbevelingen

De inspectie beveelt de NCTV het volgende aan:

1. Verbeter de ondersteuning voor en de coördinatie op de werkzaamheden van de afdelingen en realiseer meer samenwerking tussen de verschillende afdelingen.

Hierbij kan gedacht worden aan het duurzaam leveren van expertise op informatiebeveiliging, voor het opstellen van de procesbeschrijvingen en bij het inregelen van de PDCA-cyclus. Vanwege het integrale karakter van de waarborgen

is meer samenwerking tussen de verschillende afdelingen noodzakelijk. Ook dient te worden geborgd dat sprake is van een uniforme werkwijze, een meer centrale aansturing en een centraal overzicht van de vorderingen van de verschillende afdelingen. De inspectie vraagt de NCTV inzicht te geven hoe centraal gestuurd wordt of gaat worden op een uniforme implementatie van de Wcotnv en centraal overzicht op de voortgang wordt gecreëerd.

2. Trek de procesmatige werkwijze uit de projectfase door voor alle processen die vallen onder de Wcotnv.

De Inspectie JenV wijst erop dat het realiseren van instrumenten zoals het Oranje Boekje³⁴ slechts een onderdeel is van hetgeen dat nodig is om rechtmatig te werken. De gehanteerde werkwijze uit de projectfase oogt voor de inspectie als een gedegen en zorgvuldige aanpak om passende waarborgen voor de verschillende werkprocessen in kaart te brengen, te implementeren en te blijven verbeteren. Het is van belang om deze werkwijze voor alle processen die onder de Wcotnv vallen te hanteren. De inspectie vraagt daarom de NCTV om inzichtelijk te maken hoe de stappen uit de procesmatige werkwijze voor alle processen die onder de Wcotnv vallen worden toegepast en binnen welke termijn.

3. Verbeter de werkinstructies en de centrale bijbehorende producten voor medewerkers en leidinggevenden en vul deze aan.

Voor meerdere aspecten uit de wet zijn de uitwerkingen nog niet specifiek genoeg om voldoende handvatten te bieden voor medewerkers en leidinggevenden. Deze instructies zijn voor hen de voornaamste handvatten. Hoe nauwkeurig deze zijn beschreven, hoe meer medewerkers gestimuleerd worden gewogen keuzes te maken en minder onduidelijkheid ontstaat over wat wel of niet onder de wet valt. De inspectie vraagt om inzicht te geven welke verbeteringen gemaakt zijn en worden ten aanzien van de werkinstructies en bijbehorende producten. Ook vraagt de inspectie inzicht in hoe medewerkers worden meegenomen in deze ontwikkelingen.

4. Richt de eerste- en tweedelijnscontrole in en voer deze uit.

Hiermee kan de NCTV zelf controleren op de naleving van de wet en de kwaliteit van het gebruik van de waarborgen. Daarnaast zijn deze resultaten belangrijke input voor het verbeteren van de werkwijzen en essentieel voor het kunnen uitvoeren van systeemtoezicht door de inspectie. De inspectie vraagt daarom de NCTV inzichtelijk te maken hoe de eerste- en tweedelijnscontrole wordt ingericht en wat ieders rol, taken en verantwoordelijkheden zijn.

Overkoepelend

De inspectie realiseert zich dat het werken volgens de Wcotnv vraagt om een lange adem om een fundamenteel andere werkwijze binnen de NCTV te bewerkstelligen.

³⁴ Het Oranje Boekje vormt het beleid en de belangrijkste werkinstructie voor de NCTV. In het Oranje Boekje is het wettelijk kader voor de NCTV beschreven en is de wet vertaald naar de uitvoeringspraktijk. Het boekje bestaat uit het afwegingskader en het handelingskader. In het afwegingskader is toegelicht wat de coördinatietaak en de analysefunctie inhouden. Ook is beschreven op basis waarvan een medewerker beoordeelt of sprake is van de coördinatietaak. Het handelingskader is de werkinstructie voor medewerkers op het moment dat werkzaamheden onder de wet vallen.

Overkoepelend vraagt de inspectie daarom aan de NCTV om blijvend aandacht te besteden aan het maken van zorgvuldige afwegingen óf en op grond van welke wet werkzaamheden verricht worden en het belang hiervan uit te dragen binnen alle lagen van de organisatie.

Deel III: reflectie

7. Reflectie op de wet

Door deze eerste fase van het toezicht heeft de inspectie een goed beeld kunnen krijgen van de coördinatiewet en de uitvoeringspraktijk bij de NCTV. In dit addendum deelt de inspectie haar reflectie op de wet.

Creëren wettelijke grondslag

Gelet op de situatie voor de inwerkingtreding waarin de coördinatietaak geen grondslag had, is de verkregen wettelijke grondslag voor de coördinatietaak van de NCTV een belangrijke en noodzakelijke verbetering. De wet biedt hiermee een grondslag voor het verwerken van persoonsgegevens ten behoeve van de coördinatietaak zoals dat nodig is volgens de AVG. Ook is de coördinatietaak beschreven en begrensd. Daarnaast biedt de wet kaders waarbinnen de NCTV moet blijven, waaronder dat geen onderzoek wordt gedaan naar personen en organisaties. Tevens biedt de wet specifieke bepalingen zoals over welke gegevens de NCTV mag beschikken, binnen welke grenzen het raadplegen van publiek toegankelijke (online) bronnen moet blijven en een regime voor het ontvangen en verstrekken van gegevens.

Welke knelpunten en onduidelijkheden ziet de inspectie

In deze eerste fase van het toezicht op de NCTV heeft de inspectie geconstateerd dat de wet op verschillende onderdelen om verduidelijking vraagt. De hieronder beschreven knelpunten kunnen als input dienen voor de invoeringstoets.³⁵

Wet versus praktijk

Op basis van de bevindingen van deze eerste toezichtsperiode vraagt de Inspectie JenV zich af of de wet voldoende rekening houdt met de werkzaamheden van alle afdelingen en taakvelden van de NCTV.

De wettelijke regel dat geen onderzoek mag worden gedaan naar personen en organisaties is in de wet gekoppeld aan het signaleren, analyseren en duiden van trends en fenomenen. Zoals beschreven in hoofdstuk 4 kunnen medewerkers van de NCTV aansluiten bij casusoverleggen en coördineert de NCTV specifieke casussen van personen. Voor deze activiteiten worden door de NCTV gegevens bijgehouden van personen en wordt een procesdossier aangelegd dat persoonsgegevens kan bevatten. Hier is echter geen sprake van het signaleren, analyseren en duiden van trends en fenomenen, waardoor de wettelijke regel dat geen onderzoek gedaan mag worden naar personen en organisaties niet van toepassing is op deze gegevensverzamelingen. De inspectie vraagt zich af of er

³⁵ Conform de motie van de leden Mutluer (PVDA) en Sjoerdma (D66) zal binnen een jaar een invoeringstoets worden uitgevoerd. *Kamerstukken II*, 2023/24, 35958, nr. 18.

geen sprake is van een lacune in de wet. De inspectie lijkt het dan ook raadzaam als de minister kritisch kijkt naar de geformuleerde wettelijke regels en of deze regels toepasbaar en passend zijn voor alle afdelingen van de NCTV die de coördinatietaak uitvoeren. Hierbij dient vanzelfsprekend in het oog te worden gehouden dat geen afbreuk wordt gedaan aan de bedoeling en de waarborgen van de wet.

Onduidelijkheid over zinsnede “gegevens, waaronder persoonsgegevens”

In de wet staat een aantal keer de zinsnede “gegevens, waaronder persoonsgegevens” of (persoons)gegevens. Gedurende het toezicht is meerdere keren gesproken over de betekenis van deze zinsnede. Op ambtelijk niveau is tussen NCTV, Directie Wetgeving en Juridische Zaken (DWJZ) en de Inspectie JenV vastgesteld dat deze zinsnede voor verschillende interpretaties vatbaar is. Om deze reden is een brief verstuurd door de Inspectie JenV, in afstemming met de NCTV, aan DWJZ. In de brief is gevraagd naar de visie van DWJZ als medewetgever op deze zinsnede. In haar brief heeft DWJZ haar zienswijze beschreven en is toegelicht dat de formulering van de zinsnede ‘verschillende lezingen toelaat’. Echter, de bedoeling van de wet is dat deze toeziet op de verwerking van persoonsgegevens en niet voor andersoortige gegevens, zoals gegevens van organisaties. De inspectie kan de uiteenzetting van DWJZ volgen. In het toezicht van de inspectie zal deze lijn gehanteerd worden. Dat betekent dat alle bepalingen uit de wet die gaan over de verwerking van persoonsgegevens niet onder het toezicht van de inspectie vallen.

De inspectie vraagt aan de minister aandacht voor de letterlijke formulering van de zinsnede in de wet. Er mag in de ogen van de inspectie geen onduidelijkheid kunnen bestaan over wat met de wet bedoeld wordt. Daarnaast vindt de inspectie het wenselijk dat er ook normen en waarborgen gelden voor de verwerking van informatie over organisaties. De reden hiervoor is dat onrechtmatig onderzoek naar organisaties in het verleden mede aanleiding was voor de ontwikkeling van de Wcotnv. Bovendien is er geen concreet toezicht op de verwerking van organisatiegegevens mogelijk door het ontbreken van specifieke normen en waarborgen. Doordat nadere regulering ontbreekt is het niet duidelijk op basis waarvan toezicht ingericht zou moeten worden. De Inspectie JenV vraagt dan ook bij de minister aandacht voor dit punt bij de invoeringstoets die een jaar na invoering zal worden uitgevoerd.

Personen in verband brengen met trends of fenomenen

Volgens de minister is een belangrijke begrenzing in de wet dat de NCTV een persoon niet in verband mag brengen met een trend of fenomeen.³⁶ Dit naar aanleiding van de praktijk van de NCTV voorafgaand aan het opstellen van de wet. De NCTV mag een persoon alleen in verband brengen met een trend of fenomeen als de betreffende persoon al door een andere overheidsorganisatie hiermee in verband is gebracht. Hierbij geeft de minister voorbeelden als de plaatsing op een sanctielijst, een definitieve veroordeling door een rechter, of algemene bekendheid in de media door een incident of gebeurtenis die veel teweeg heeft gebracht.³⁷ De

³⁶ Kamerstukken II 2023/24, 35 958, nr. 11. Beantwoording Kamervraag 58.

³⁷ Kamerstukken II, 2023/24, 35 958, nr. 11, p. 56.

Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst (AIVD) wordt hierbij ook als voorbeeld genoemd. Het criterium van algemene bekendheid komt ook terug in de uitleg van de minister over het verstrekken van analyseproducten en het duiden van uitingen van personen in deze producten. Hierbij geeft de minister aan dat van belang is dat er in ieder geval sprake is van een bepaalde algemene bekendheid van bepaalde publieke personen in relatie tot de trend en het fenomeen. Dit kan volgens de minister zijn omdat het om een persoon gaat die zelf publiekelijk op de voorgrond treedt als vertegenwoordiger van een trend of fenomeen, zoals een leider van de jihadistische organisatie Islamitische Staat. Ook kan het gaan om een persoon die bekend is geworden vanwege een gebeurtenis die gelinkt is aan een trend of fenomeen, zoals de gebeurtenissen rondom de Noorse extreemrechtse terrorist Anders Breivik.³⁸

Deze uitleg roept de vraag op wat de minister precies bedoelt en wanneer de NCTV de uitingen van een persoon mee mag nemen in het signaleren, analyseren en duiden van trends en fenomenen. Uit de term 'algemene bekendheid' en het merendeel van de gegeven voorbeelden leidt de inspectie af dat het moet gaan om informatie die voor iedere burger toegankelijk is. De inspectie vraagt zich dan ook af of het binnen de wet is toegestaan dat de NCTV op basis van een duiding van de AIVD een persoon mag koppelen aan een trend of fenomeen en uitingen van deze persoon mag meenemen in de werkzaamheden. De inspectie vraagt ook op dit punt aan de minister om duidelijkere invulling van het begrip 'geen onderzoek naar personen en organisaties'. In de tussentijd verzoekt de inspectie de NCTV om duidelijk vast te leggen en motiveren waarom in het geval van duidingen sprake is van algemene bekendheid.

Beoordelen of sprake is van een coördinatietaak

Het signaleren, analyseren en duiden is in de wet specifiek gekoppeld aan trends en fenomenen. Gebeurtenissen die relevant zijn voor trends en fenomenen mogen hiervoor worden bekeken. Tegelijkertijd spreekt de minister over het signaleren, analyseren en duiden van gebeurtenissen om bijvoorbeeld te beoordelen of sprake is van de coördinatietaak. Analyses en gegevensverzamelingen over specifieke gebeurtenissen om te beoordelen of sprake is van de coördinatietaak (die dus niet hoeven te vallen binnen een trend of fenomeen) hebben echter een ander oogmerk. Op dit onderwerp lijkt de uitleg van de minister in de parlementaire behandeling breder te zijn dan de formulering van het wetsartikel.³⁹ Ook op dit punt vraagt de inspectie de minister om verduidelijking.

³⁸ *Kamerstukken II 2023/24*, 35 958, nr. 11 en nr. 12.

³⁹ Zie onder andere *Kamerstukken II 2023/24*, 35 958, nr. 11, p. 45

Bijlage 1: Begrippenlijst

AAN	Afdeling Analyse Nationale veiligheid
ACT	Afdeling Contraterrorisme van de NCTV
AP	Autoriteit Persoonsgegevens
AVG	Algemene Verordening Persoonsgegevens
Besluit	Besluit Coördinatie Terrorismebestrijding en nationale veiligheid
DPIA	Data Protection Impact Assessment. Dit is een vereiste vanuit de AVG om de risico's van gegevensverwerkingen in kaart te brengen en de bijbehorende maatregelen
FG	Functionaris-gegevensbescherming
GRC	Governance Risk en Compliance. Een afdeling bij de NCTV die in oprichting is. Binnen deze afdeling wordt de tweedelijnscontrole van onder andere de Wcotnv belegd
NCC	Nationaal Crisiscentrum. De afdeling van de NCTV die verantwoordelijk is voor de nationale crisisbeheersing
NCTV	Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid
Wcotnv of de wet	Wet Coördinatie terrorismebestrijding en nationale veiligheid

Bijlage 2: Onderzoeksopzet

Methodiek

De gehanteerde methodiek voor het onderzoek naar de twee onderdelen wordt hieronder kort toegelicht.

Beschrijving implementatieproces

De Inspectie JenV heeft de vier fasen, gebaseerd op Grol & Wensing en NIRN (2015), gebruikt om naar de implementatie van de wet te kijken.

Fase	Beschrijving
De fase van verkenning en oriëntatie	In deze fase wordt richting gegeven aan de implementatie van de nieuwe wet. De organisatie bekijkt wat nodig is om de nieuwe wet in te voeren.
De fase van ontwikkeling	In deze fase wordt bekeken hoe nieuwe werkwijzen en processen moeten worden ingericht om het werk te ondersteunen. Dit resulteert meestal in een projectplan of stappenplan.
De fase van verandering en de transitie	Tijdens deze fase zijn de nieuwe werkwijze en processen bekend. Medewerkers gaan in deze fase werken volgens de nieuwe richtlijnen.
Fase van verandering en verbetering	Op basis van de voorgaande fase worden veranderingen gemaakt en verbeteringen doorgevoerd.

De inspectie heeft hierbij niet beoordeeld of de NCTV op de juiste wijze invulling heeft gegeven aan deze fasen, maar gebruikt deze fasen om het implementatieproces inzichtelijk te krijgen. De Inspectie geeft wel in dit rapport aan wat haar opvalt en waar zij mogelijke risico's ziet ten aanzien van het (verdere) implementatieproces.

Inzichtelijk maken van risico's

De inspectie werkt toe naar systeemtoezicht. Hoe meer de basis op orde is en de inspectie kan steunen op de opbrengsten van de interne kwaliteitszorg waaronder de interne controle, hoe minder intensief het externe toezicht kan zijn. De inspectie heeft zodoende in kaart gebracht wat de stand van zaken is wat betreft: de ontwikkeling van beleid en instructies, de rollen, verantwoordelijkheden en bevoegdheden, de interne controle, ondersteuning door ICT-systemen, de PDCA-cyclus, de kennis van medewerkers en de informatiebeveiliging. Ook heeft de inspectie inzichtelijk gemaakt waar op deze aspecten zij risico's ziet en waar de NCTV verbetering kan realiseren.

Gehanteerde bronnen

De Inspectie JenV baseert haar bevindingen op verschillende bronnen van informatie. De NCTV heeft relevante documenten beschikbaar gesteld aan de Inspectie JenV. Hierbij kan gedacht worden aan beleidsstukken, verslagen van overleggen, werkprocessen en documenten die in het kader van het project invoering Wcotnv van de NCTV zijn opgesteld. Dit project had als opdracht het ondersteunen van de organisatie bij het aantoonbaar en duurzaam voldoen aan de

wet. Dit project liep tot april 2025, maar daarna is het implementatieproces voortgezet. Vanaf maart 2025 heeft de Inspectie JenV toegang gekregen tot het dossier van het project en andere relevante mappen, zodat de Inspectie JenV ook zelfstandige toegang heeft tot bepaalde informatie. Daarnaast heeft de Inspectie JenV periodiek overlegd met de projectleider van het implementatieproject voor de wet, de coördinator die door de NCTV in april 2025 is aangesteld en een coördinerend strategisch adviseur. Ook heeft de inspectie 11 (groeps)interviews gehouden met in totaal 24 medewerkers en zijn er meerdere oriënterende gesprekken gevoerd. Deze oriënterende gesprekken hadden als doel breed zicht te krijgen op de werkzaamheden van de NCTV. Voor de interviews zijn medewerkers gesproken die betrokken waren bij het implementatieproject en medewerkers van verschillende afdelingen waarvan werkzaamheden onder de coördinatietaak vallen. De inspectie heeft de focus gelegd op de afdeling Analyse Nationale Veiligheid en afdeling Contraterrorisme, omdat de werkzaamheden van deze afdelingen bij de totstandkoming van de Wcotnv nadrukkelijk onderwerp van gesprek zijn geweest. Om een breder beeld te krijgen van de mate waarin medewerkers meegenomen zijn in de werkwijze voor de nieuwe wet zijn zowel medewerkers gesproken die namens hun afdeling betrokken waren bij de implementatie, als medewerkers die geen actieve bijdrage hadden aan het implementatieproces.

Onderzoeksperiode

De inspectie is in 2024 gestart met verkennende gesprekken met de NCTV. Het daadwerkelijke toezicht is gestart in januari 2025 na de publicatie van het plan van aanpak.⁴⁰ De periode tot aan de inwerkingtreding van de wet was dynamisch door de vele ontwikkelingen binnen het implementatieproject en na decharge daarvan. Dit betekent ook dat beleid, processen en instrumentarium nog in bewerking en ontwikkeling waren. De datum van de inwerkingtreding van de wet (4 juni 2025) is als einddatum gehanteerd voor de bevindingen die in deze fase van toezicht mee zijn genomen.

⁴⁰ Inspectie Justitie en Veiligheid (januari 2025). *Plan van aanpak Toezicht op de NCTV*.

Inspectie Justitie en Veiligheid

Toezicht, omdat rechtvaardigheid en veiligheid
niet vanzelfsprekend zijn.

Dit is een uitgave van

Inspectie Justitie en Veiligheid
Ministerie van Justitie en Veiligheid
Hoge Nieuwstraat 8 | 2514 EL Den Haag
Postbus 20301 | 2500 EH Den Haag
Contactformulier | www.inspectie-jenv.nl

Februari, 2026

*Aan deze publicatie kunnen geen rechten worden ontleend.
Vermenigvuldigen van informatie uit deze publicatie is toegestaan,
mits deze uitgave als bron wordt vermeld*