Commissie van Toezicht
op de Inlichtingen- en
Veiligheidsdiensten

De demissionair minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
De heer F. Rijkaart
Turfmarkt 147
2511 DP Den Haag

Uw kenmerk
-

Ons kenmerk
2025/0139

Datum
29 september 2025

Betreft
Toezichtbrief over de bevindingen van het monitoringstraject omtrent de zorgplicht mentaal welzijn agenten AIVD

Geachte heer Rijkaart,

Bij brief van 23 mei 2023 heeft de Commissie van Toezicht op de Inlichtingen- en Veiligheidsdiensten (CTIVD) aangekondigd onderzoek te verrichten naar de invulling van de zorgplicht met betrekking tot het mentaal welzijn van agenten bij de Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst (AIVD) en bij de Militaire Inlichtingen en Veiligheidsdienst (MIVD). De CTIVD heeft het onderzoek bij de AIVD vormgegeven door middel van een monitoringstraject. Deze toezichtbrief geeft een toelichting op het verloop van het monitoringstraject en de bevindingen bij de AIVD. Over het onderzoek bij de MIVD gaat een separate brief naar de Minister van Defensie. De opbouw van deze brief is als volgt. Punt één bevat de aanleiding en het doel van het monitoringstraject. Daarna wordt onder punt twee de onderzoeksmethodiek beschreven. Punt drie presenteert de bevindingen en tenslotte staat onder punt vier de conclusie opgenomen.

1. Achtergrond en context toezicht

Aanleiding

De AIVD maakt bij de uitvoering van haar taken gebruik van de bevoegdheid tot het inzetten van agenten, zoals bedoeld in artikel 41 Wiv 2017. Dit kunnen zowel eigen medewerkers van de AIVD zijn, als ook personen die niet in dienst zijn van de AIVD. Ten aanzien van alle agenten heeft de AIVD een zorgplicht. In artikel 15, eerste lid, Wiv 2017 is vastgelegd dat het hoofd van de dienst zorgdraagt voor het treffen van noodzakelijke voorzieningen van personele, organisatorische en technische aard ter beveiliging van de ambtenaren van de diensten, dus voor het eigen personeel. Daarnaast draagt het hoofd van de dienst op grond van artikel 23, sub c, van de Wiv 2017 zorg voor de veiligheid van de personen met wier medewerking gegevens worden verzameld. Deze zorgplicht van de dienst ziet niet alleen op fysieke veiligheid van agenten, maar ook op de psychische belasting of problematiek die verbonden kan zijn aan de inzet van een agent.

Adres:
Oranjestraat 15 I 2514 JB Den Haag
T 070 315 5820
E info@ctivd.nl I www.ctivd.nl

De inzet van agenten is een onmisbaar middel voor de AIVD, maar brengt ook risico's met zich mee. Deze risico's betreffen niet alleen de fysieke veiligheid, maar ook het mentale welzijn van agenten. Dit laatste blijkt onder meer uit ervaringen bij andere organisaties en in andere werkvelden waar mensen operationeel (heimelijk) werk verrichten, zoals bij de politie. In november 2021 verscheen het rapport 'Uit het zicht' van de onafhankelijke onderzoekscommissie onder voorzitterschap van de heer Brouwer. Deze commissie heeft onderzoek gedaan naar de omstandigheden rondom de suïcide van een politieman die langdurig werkzaam was als infiltrant in een undercoveroperatie. De commissie Brouwer concludeerde dat er bij de uitvoering van undercoveroperaties te weinig aandacht was voor het mentale welzijn van infiltranten. Er werden met de undercoveroperaties volgens de commissie grote successen geboekt, maar het werk was ook gevaarlijk en vroeg veel van politiemensen die als infiltrant opereerden. Daarom had hun welzijn voorop moeten staan, maar dat was bij de politie onvoldoende geborgd. De professionaliteit van het team dat deze operaties uitvoerde, schoot volgens de commissie tekort. Zo werden signalen dat er dingen mis gingen onvoldoende opgepakt en ethische grenzen overschreden. Het rapport Brouwer was voor de CTIVD aanleiding om ook bij de AIVD een vooronderzoek te doen over de wijze waarop het mentale welzijn van agenten wordt geborgd.

Uit het vooronderzoek van de CTIVD bleek dat de AIVD in 2022 zelf al een intern onderzoek had verricht naar de invulling van de zorgplicht voor het mentaal welzijn van eigen medewerkers die werden ingezet als (virtueel) agent. In het kader van dit onderzoek is een gedegen probleemanalyse gedaan. Daaruit kwam een groot aantal verbeterpunten naar voren om het mentale welzijn van agenten adequaat te waarborgen en risico's op onrechtmatigheden zoveel mogelijk te voorkomen en eventuele nadelige effecten daarvan te mitigeren. De resultaten van dit onderzoek waren voor de AIVD mede aanleiding om een programma op te starten om de operationele veiligheid te verbeteren. In dit programma zijn verschillende projecten ondergebracht, waaronder projecten die gericht zijn op de invulling van de zorgplicht voor het mentaal welzijn van operationeel medewerkers. Dit programma heeft daarmee een breder bereik dan alleen de inzet van eigen agenten en het opvolgen van de verbetermaatregelen uit het eerder verrichte onderzoek. Het programma is in mei 2023 gestart en zou minimaal twee jaar in beslag nemen.

Naar aanleiding van haar vooronderzoek heeft de CTIVD besloten zelf geen onderzoek meer te verrichten naar de invulling van de zorgplicht voor het mentale welzijn van agenten door de AIVD. Aangezien de AIVD op basis van haar eigen onderzoek al had besloten tot een verbeterprogramma, heeft de CTIVD ervoor gekozen om de uitvoering van dat verbeterprogramma te monitoren. Daarbij lag de focus van de CTIVD op het monitoren van de onderdelen van het programma voor de verbetering van 'operationele zorg en welzijn'. Deze programmaonderdelen hadden onder meer betrekking op psychosociale zorg, afbouw en nazorg, duurzame operationele inzetbaarheid, operationele ondersteuning, compliance en leiderschap.

Doel

Het doel van het monitoringstraject was inzicht te krijgen in de wijze waarop de AIVD invulling geeft aan haar zorgplicht voor het mentaal welzijn van agenten en daarbij, indien nodig, de rechtmatigheid en zorgvuldigheid van handelen door de AIVD te bevorderen.

Adres:
Oranjestraat 15 I 2514 JB Den Haag
T 070 315 5820
E info@ctivd.nl I www.ctivd.nl

2. Methodiek

Zoals hiervoor toegelicht, heeft de CTIVD het toezicht vormgegeven door het monitoren van het door de AIVD zelf geïnitieerde verbeterprogramma. Daarbij heeft de CTIVD er voornamelijk op toegezien dat de invulling van de zorgplicht voor het mentaal welzijn van agenten in de praktijk zou worden geborgd, zodat voor de toekomst verbeteringen zouden worden bestendigd.

Zoals hierna in punt drie bij de bevindingen verder wordt uitgelegd, had de CTIVD vooral zorgen over de voortgang van de daadwerkelijke implementatie van verbetermaatregelen onder het programma, waardoor de risico's op onrechtmatigheden bij de invulling van de zorgplicht voor het mentaal welzijn van agenten bleven bestaan. De CTIVD heeft daarom gedurende haar monitoring de hieronder opgenomen criteria centraal gesteld om te bewerkstelligen dat de invulling van de zorgplicht voor het mentaal welzijn voor agenten duurzaam zou worden geborgd. Begin 2025 is met de AIVD afgesproken dat de CTIVD aan de hand van deze criteria in juli 2025 zou besluiten of, en zo ja, welke toezichtactiviteiten zij op dit onderwerp zou nemen.

- Er is een overzicht van alle lopende verbetertrajecten met de stand van zaken ten aanzien van de planning. Elk verbetertraject beschrijft duidelijk welke (tussen)resultaten en doelen men wil bereiken en wie waarvoor verantwoordelijk is.
- Er is een duidelijke en aantoonbare werkwijze voor de nog te implementeren verbetermaatregelen.
- Er is een duidelijke en aantoonbare werkwijze voor de aansturing en monitoring van de voortgang van de verbetertrajecten.
- Er is een duidelijke en aantoonbare werkwijze die ziet op borging van de naleving van geïmplementeerde verbetermaatregelen.
- Een (groot) deel van de verbetermaatregelen is daadwerkelijk geïmplementeerd. Indien een verbetermaatregel nog niet (volledig) is doorgevoerd, dan is vastgelegd waarom dat het geval is, is de redenatie navolgbaar en is een duidelijke planning opgesteld waarbinnen de maatregel alsnog (volledig) wordt geïmplementeerd.
- De communicatie met de toezichthouder verloopt transparant en is navolgbaar.

Om deze criteria te kunnen toetsen hebben regelmatig gesprekken plaatsgevonden met de AIVD. Ook werd de CTIVD proactief geïnformeerd over ontwikkelingen rondom het verbetertraject.

Daarnaast heeft de CTIVD in het kader van dit toezichttraject een kennissessie georganiseerd over het mentaal welzijn van operationeel medewerkers op 29 november 2024. Daarbij waren verschillende organisaties en experts aanwezig, waaronder de AIVD, die te maken kunnen krijgen met mentale problematiek die kan spelen bij mensen die operationeel heimelijk werk verrichten. Het doel van de sessie was om kennis en ervaring over het onderwerp te delen en het perspectief daarop te verbreden door hierover met elkaar in gesprek te gaan. De CTIVD verwijst hiervoor naar het nieuwsbericht op haar website van 19 december 2024.

3. Bevindingen

De AIVD heeft het programmaonderdeel tot verbetering van operationele zorg en welzijn voortvarend en breed opgepakt. Aan de verbetertrajecten wordt met toewijding en commitment gewerkt, naast de huidige geopolitieke ontwikkelingen en daarbij de taakuitvoering van de AIVD die veel van de AIVD vraagt.

Adres:
Oranjestraat 15 I 2514 JB Den Haag
T 070 315 5820
E info@ctivd.nl I www.ctivd.nl

Eenvoudig te realiseren maatregelen, de zogenaamde *'quick wins'*, zijn snel geïmplementeerd. Daarbij realiseert de AIVD zich dat de (cultuur)verandering die binnen de organisatie nodig is om verbeteringen te bestendigen, een langdurig traject is waarbij het van belang is om geleidelijk en stapsgewijs te werk te gaan. De CTIVD is positief over de proactieve instelling van de AIVD en de visie die de dienst daarbij hanteert.

De CTIVD had echter ook zorgen over de voortgang van het programma en het voortbestaan van de geconstateerde risico's op onrechtmatigheden en onzorgvuldigheden. Zo heeft de AIVD aanvankelijk veel tijd en energie gestoken in het maken en wijzigen van plannen om de geconstateerde verbeterpunten op te pakken zonder daarbij op onderdelen voldoende concreet te worden. Daardoor was niet altijd helder en begrijpelijk voor de betrokken medewerkers wat men wanneer wilde bereiken en hoe men dat wilde doen. Ook ontbrak een goed overzicht van de planning, uitvoering en evaluatie van de programmadoelen, waardoor niet altijd duidelijk was welke maatregelen al wel of niet waren uitgevoerd, of wat het effect was van de uitgevoerde maatregelen op het voorkomen of mitigeren van risico's. Aanvankelijk lag de focus van de CTIVD-monitoring daarom voornamelijk op het implementatieproces, meer in het bijzonder op het tijdig wegnemen van de geconstateerde risico's. De CTIVD heeft gedurende het monitoringstraject verschillende keren, zowel schriftelijk als tijdens toezichtgesprekken, hierover haar zorgen geuit. Daarnaast heeft de CTIVD onder meer aan de AIVD verzocht inzichtelijk te maken welke trajecten er liepen, wat de doelen en te behalen (korte- en lange termijn) resultaten waren en om periodiek voortgangsrapportages te verstrekken.

Tot begin 2025 zijn deze zorgen blijven bestaan. Sindsdien heeft de AIVD grote progressie gemaakt met de uitvoering van het programma en hoe ervoor wordt gezorgd dat verbeteringen en veranderingen ook na de beëindiging van het programma duurzaam in de organisatie blijven verankerd. Deze progressie wordt bevestigd door de toets die de CTIVD in juli 2025 – conform afspraak – heeft gedaan aan de hand van de gestelde criteria, zoals benoemd onder punt twee. Uit deze toetsing blijkt onder meer dat de AIVD met duidelijke projectplannen en voortgangsrapportages werkt. Ook heeft de AIVD ten aanzien van een groot aantal van de geconstateerde risico's op onrechtmatigheden en onzorgvuldigheden inmiddels verbetermaatregelen geïmplementeerd.
Bij trajecten waar de verbetermaatregelen nog niet (volledig) zijn doorgevoerd, heeft de AIVD concrete plannen hoe dit in de komende periode wordt opgepakt. Bij het opstellen en implementeren van de plannen zijn de medewerkers proactief betrokken. Dit vergroot het risicobewustzijn van medewerkers en hun bekendheid met de maatregelen om die risico's tegen te gaan en het zorgt ervoor dat wordt gekozen voor maatregelen die in de praktijk goed uitvoerbaar zijn. Deze werkwijze draagt bij en maakt ook onderdeel uit van de beoogde cultuurverandering. Verder zijn bepaalde taken en verantwoordelijkheden onder het programma inmiddels structureel in de organisatie belegd om ervoor te zorgen dat verbeteringen in de toekomst worden bestendigd en heeft de AIVD ook voorzien hoe resterende verbetertrajecten en opvolging van verbetermaatregelen na de beëindiging van het programma in de organisatie worden verankerd.

4. Conclusie

De CTIVD concludeert dat de AIVD voldoet aan de toetsingscriteria die de CTIVD gedurende het monitoringstraject heeft opgesteld. De AIVD heeft een gedegen probleemanalyse uitgevoerd, er zijn duidelijke plannen opgesteld, onderdelen van deze plannen zijn uitgevoerd of in uitvoering, waardoor de door de AIVD geconstateerde risico's op onrechtmatigheden zoveel mogelijk zijn of worden weggenomen en er is voorzien in de wijze waarop de verbeteringen structureel in de organisatie zijn of zullen worden verankerd. Op grond van haar bevindingen heeft de CTIVD het vertrouwen dat de AIVD de nog openstaande verbetermaatregelen oppakt en doorvoert.

Adres:
Oranjestraat 15 I 2514 JB Den Haag
T 070 315 5820
E info@ctivd.nl I www.ctivd.nl

Commissie van Toezicht op de Inlichtingen- en Veiligheidsdiensten

De CTIVD beëindigt met deze brief het monitoringstraject bij de AIVD op de invulling van de zorgplicht mentaal welzijn van agenten. Vanaf nu vormt het onderwerp zorgplicht mentaal welzijn agenten onderdeel van het reguliere overleg van de CTIVD met de AIVD.

Hoogachtend,

[redacted]

Mr. H.M.P. Hillenaar
Voorzitter

[redacted]

Mr. E.M.B. Kuijpers
Secretaris-directeur

Adres:
Oranjestraat 15 I 2514 JB Den Haag
T 070 315 5820
E info@ctivd.nl I www.ctivd.nl