
TOEZICHTSRAPPORT

Inzake het handelen van de MIVD jegens een voormalige agent

1. Inleiding

Op 2 juli 2009 verzocht de Minister van Defensie de Commissie van Toezicht betreffende de Inlichtingen- en Veiligheidsdiensten (verder te noemen: de Commissie) een onderzoek in te stellen naar de rechtmatigheid van het handelen van de Militaire Inlichtingen- en Veiligheidsdienst (MIVD) jegens een voormalige agent. De Minister verzocht de Commissie om aandacht te besteden aan de vraag in hoeverre de door de MIVD met de voormalige agent gemaakte afspraken zijn nagekomen. De Commissie heeft aangegeven gaarne aan dit verzoek te voldoen. Zij heeft op 7 juli 2009 het onderzoek aangekondigd bij de voorzitters van beide Kamers der Staten-Generaal.

2. Opzet onderzoek

De Commissie heeft het achterliggende dossier bestudeerd. Ook heeft zij gesproken met de personen die contact hebben gehad met de voormalige agent. Het betrof de (toenmalige) operateurs¹ en de dienstpsycholoog van de Militaire Inlichtingendienst (MID)² alsmede een militair van buiten de MID. Ook is het afdelingshoofd van de MID gehoord die feitelijk leiding gaf aan de operatie vanuit het kantoor van de MID in Den Haag.

De Commissie heeft de voormalige agent aangeboden om door de Commissie te worden gehoord. De voormalige agent heeft via zijn raadsman laten weten vanwege het feit dat hij woonachtig is in het buitenland enkel op dit aanbod te willen ingaan indien de Commissie dit noodzakelijk acht voor haar onderzoek. Daar de Commissie uit verschillende bronnen, waaronder stukken van de (toenmalige) advocaten van de voormalige agent, de beschikking had over het verhaal van de voormalige agent en een dergelijke noodzaak ontbrak, heeft zij afgezien van het horen van de voormalige agent.

De Commissie is gebonden aan de beperkingen die het hierboven genoemde verzoek van de Minister van Defensie kent. Zij behandelt in dit rapport enkel het handelen van de MID. Het handelen van Nederlandse militairen in het algemeen onttrekt zich aan haar onderzoek. De Commissie merkt dit op in verband met het feit dat de voormalige agent zich in zijn verwijten, welke hieronder zullen worden besproken, niet specifiek richt op de MID. Voor hem is nooit duidelijk geweest met welk onderdeel van het Nederlandse defensieapparaat hij te maken had.

¹ Een operateur is de medewerker die vanuit de dienst contact onderhoudt met menselijke bronnen (informanten en agenten). Deze medewerkers worden ook wel aangeduid met de term 'runner'.

² De MID is de rechtsvoorganger van de huidige MIVD, de Militaire Inlichtingen- en Veiligheidsdienst. Zie verder paragraaf 3.

In paragraaf 3 geeft de Commissie de kwestie weer. Zij doet dit beknopt, daar agentenoperaties van de inlichtingen- en veiligheidsdiensten in het buitenland (ook jaren na dato) een zeer hoog afbreukrisico kennen. Daarbij is artikel 15 van de Wet op de Inlichtingen- en Veiligheidsdiensten uit 2002 (WIV 2002), waarin de MIVD wordt opgedragen zorg te dragen voor de geheimhouding van bronnen van de dienst, ingevolge artikel 82 van de WIV 2002 van overeenkomstige toepassing op de Commissie.

In paragraaf 4 volgt de beoordeling van de Commissie. In paragraaf 5 worden de conclusies en aanbevelingen weergegeven.

Dit rapport bevat een geheime bijlage.

3. De kwestie

De operatie met de voormalige agent speelde eind jaren negentig. In die tijd gold de voorloper van de WIV 2002: de Wet op de Inlichtingen- en Veiligheidsdiensten uit 1987. Met de totstandkoming van deze wet in 1987 werd een begin gemaakt met de formatie van een centrale Militaire Inlichtingendienst (MID) uit de op dat moment bestaande inlichtingeneenheden bij de krijgsmacht delen. Pas in 1996 echter werd de reorganisatie afgerond. Bij de start van de operatie met de voormalige agent bevond de afdeling binnen de MID die destijds met menselijke bronnen werkte (de Afdeling Operaties) zich in een overgangsfase. De afdeling bestond in zijn toenmalige vorm nog niet lang en kreeg bovendien te maken met operaties in een gevaarlijk gebied met een voor de MID nieuwe problematiek. De operatie met de voormalige agent was er daar één van.

Voor de duidelijkheid zij vermeld dat een agent een natuurlijke persoon is die doelbewust door de MIVD wordt ingezet om gericht gegevens te verzamelen die voor de taakuitvoering van de dienst van belang kunnen zijn.³ Een agent wordt aangestuurd door een operateur van de dienst.

De operatie met de voormalige agent speelde zich af in het buitenland. Het initiële contact werd gelegd op eigen initiatief van de voormalige agent.

De MID heeft de voormalige agent in totaal iets langer dan een jaar intensief gerund en gedurende deze periode heeft de voormalige agent waardevolle informatie verstrekt aan de MID. Op een zeker moment heeft de MID de operatie geleidelijk afgebouwd en zijn de daadwerkelijke ontmoetingen met de voormalige agent gestopt. Hierna is een tijdlang op een andere manier gecommuniceerd tussen de voormalige agent en de MID. Uiteindelijk heeft de voormalige agent aangegeven deze manier van communiceren niet langer te willen voortzetten en is de operatie beëindigd.

De voormalige agent heeft na de beëindiging van de operatie gesteld dat de in het kader van de operatie gemaakte afspraken omtrent zijn veiligheid niet zijn nagekomen. Naar zijn zeggen heeft dit er toe geleid dat hij en zijn vader zijn mishandeld door een veiligheidsdienst uit de regio en dat zijn familie het land heeft moeten ontvluchten.

De voormalige agent heeft voorts gesteld dat hij niet conform de afspraken die zijn gemaakt is betaald voor zijn diensten. Naar zijn zeggen was afgesproken dat hij een vergoeding zou ontvangen en voorts dat zijn onkosten zouden worden vergoed. Hij stelt dat slechts een gedeelte van de onkosten zijn vergoed en dat hij geen vergoeding heeft ontvangen.

³ *Kamerstukken II 1997/98, 25 877, nr. 3 (MvT), p. 31.* Deze definitie is weliswaar geschreven in het kader van de huidige wet, doch werd in de praktijk onder de oude WIV uit 1987 reeds zo gehanteerd.

4. De beoordeling van de Commissie

4.1 Veiligheid en zorgplicht

De voormalige agent heeft gesteld dat de in het kader van de operatie gemaakte afspraken omtrent zijn veiligheid niet zijn nagekomen. Naar zijn zeggen heeft dit er toe geleid dat hij en zijn vader zijn mishandeld door een veiligheidsdienst en dat zijn familie het land heeft moeten ontvluchten.

De toentertijd geldende WIV kende in artikel 14, onder b, de zogenoemde zorgplicht. Aan de Directeur van de MID werd opgedragen zorg te dragen voor de veiligheid van personen met wier medewerking gegevens worden verzameld. Over deze verplichting werd in de toelichting bij het wetsartikel slechts opgemerkt dat zij inherent is aan de aard van de werkzaamheden van de diensten.⁴

4.1.1 Operationele veiligheid

De Commissie heeft gezien of de MID heeft voldaan aan de zorgplicht van artikel 14 WIV oftewel niet nalatig is geweest in het waarborgen van de veiligheid van de voormalige agent. Ook heeft zij gezien welke afspraken zijn gemaakt met de voormalige agent omtrent zijn veiligheid en of deze afspraken zijn nagekomen.

Uit de Commissie ter beschikking staande informatie kan de Commissie niet afleiden of er een causaal verband bestaat tussen het contact dat de voormalige agent onderhield met de MID en hetgeen hem, naar zijn zeggen, later is overkomen (onder meer de gestelde mishandeling door een veiligheidsdienst uit de regio). In het kader van het onderzoek van de Commissie is de vraag relevant of de MID rechtmatig heeft gehandeld in het waarborgen van de veiligheid van de voormalige agent.

In de beginfase heeft de operateur van de MID gezocht naar een veilige manier van contact onderhouden met de voormalige agent. Er was in die tijd sprake van onervarenheid van de nieuwe afdeling binnen de MID, die te maken kreeg met operaties in een gevaarlijk gebied met een voor de MID nieuwe problematiek. Evenwel heeft de Commissie geen aanwijzing dat bij dit zoeken naar een veilige manier van opereren zich verwijtbare risico's hebben voorgedaan op het vlak van de veiligheid van de voormalige agent.

Op een zeker moment heeft de operateur van de MID in samenwerking met de MID-operateur die als achtervang fungeerde het veiligheidsplan kritisch tegen het licht gehouden en waar mogelijk verbeterd. De Commissie is onder de indruk van de uitgebreide veiligheidsmaatregelen die naar aanleiding hiervan zijn getroffen door de operateurs, temeer daar op dat moment nog geen standaard hiervoor aanwezig was.

Het is de Commissie opgevallen dat alle betrokken operateurs van de MID de voormalige agent steeds bewust hebben gewezen op de risico's -voor hemzelf- die met de operatie waren gemoeid. Tevens hebben zij niet nagelaten hem te wijzen op onveilig handelen van zijn kant wanneer daarvan sprake was.

Met de voormalige agent zijn afspraken gemaakt ten aanzien van de wijze van contact opnemen met de MID en het elkaar daadwerkelijk ontmoeten. Tevens is met hem

⁴ *Kamerstukken II* 1981/82, 17 363, nr. 3 (MvT), p. 8.

afgesproken waar hij zich kon melden in geval van nood. De Commissie heeft geen aanwijzing dat de voormalige agent is beloofd dat hem bescherming zou worden geboden in het geval hij zou worden opgepakt door de autoriteiten in de regio. Een dergelijke garantie kan naar het oordeel van de Commissie ook niet worden gegeven, aangezien daartoe de mogelijkheden in het buitenland ontbreken.

De voormalige agent heeft gesteld dat hem op een zeker moment is toegezegd dat hij naar Nederland kon gaan in het geval zijn veiligheid dat vereiste. De Commissie heeft geen aanwijzing gevonden dat de voormalige agent een dergelijke toezegging is gedaan door de MID. Uit het onderzoek maakt de Commissie juist op dat de voormalige agent op een zeker moment, nog voor de gestelde mishandeling, graag naar Nederland wilde om asiel aan te vragen en te studeren, maar dat de MID dit heeft afgeraden daar de dienst de mogelijkheden op dit vlak inschatte als zijnde beperkt.

Tot slot constateert de Commissie dat de MID ten tijde van de gestelde mishandeling van de voormalige agent door een veiligheidsdienst uit de regio zeer beperkt contact onderhield met de voormalige agent, daar de operatie reeds was beëindigd. De Commissie heeft geen aanwijzing gevonden dat de MID voorafgaande of tijdens het door de voormalige agent gestelde, te weten dat hij was opgepakt en mishandeld, hiervan weet had. Naar het oordeel van de Commissie kan de MID dan ook niet worden verweten dat de dienst de voormalige agent niet heeft beschermd tegen de gestelde mishandeling.

Uit het onderzoek komt naar voren dat de voormalige agent de MID op enig moment in deze periode wel heeft laten weten dat hij was opgepakt en verhoord door een veiligheidsdienst uit de regio. Opvallend is dat de voormalige agent gedetailleerd verslag heeft gedaan van deze ervaring, doch toentertijd niet heeft gesteld dat hij was mishandeld. De MID heeft geen reden gezien naar aanleiding van het bericht van de voormalige agent (extra) maatregelen te treffen. Gezien hetgeen de voormalige agent meldde omtrent het verhoor, werd de interesse van de veiligheidsdienst door de MID niet als bedreigend ingeschat.

De operators van de MID hebben aangegeven dat de voormalige agent met name tegen het einde van de operatie zelf zijn veiligheid in gevaar bracht door zich niet altijd te houden aan de veiligheidsinstructies. Bovendien, zo stellen zij, ontwikkelde hij activiteiten op eigen initiatief die hem konden doen opvallen in zijn omgeving. Met name in de periode voorafgaande aan de gestelde mishandeling van de voormalige agent heeft deze onder meer veelvuldig contact trachten te zoeken over onbeveiligde lijnen. De Commissie constateert dat het door de operators gestelde wordt bevestigd in de toentertijd opgemaakte verslagen.

De Commissie constateert dat de MID ten aanzien van het waarborgen van de (operationele) veiligheid van de voormalige agent heeft gehandeld in overeenstemming met de wettelijke vereisten. De dienst is voorts de afspraken die met de voormalige agent zijn gemaakt inzake diens veiligheid nagekomen.

4.1.2 Afbouw en zorgplicht

De Commissie is van oordeel dat de zorgplicht van artikel 14 WIV niet enkel de (operationele) veiligheid betreft. Deze zorgplicht heeft tevens betrekking op de opbouw en afbouw van de operatie, de aansturing van de agent en de waakzaamheid ten aanzien van signalen die de agent afgeeft, bijvoorbeeld ten aanzien van (psychische) problematiek verbonden aan de situatie waarin de agent zich bevindt. Kort gezegd dient zorgvuldig te worden omgegaan met agenten die voor de dienst werken.

De Commissie constateert dat de MID op het moment dat de dienst verantwoordelijkheid kreeg voor de operatie, kennis droeg van het feit dat de voormalige agent jong was, wegens tal van omstandigheden niet goed aardde in zijn omgeving en dat deze omgeving als zeer gewelddadig bekend stond. De bij de operatie direct betrokken MID-operateurs stellen allen dat van de voormalige agent niet kon worden verwacht dat hij de gevolgen kon overzien die het samenwerken met de MID voor hem zou kunnen hebben. De combinatie van de persoonlijke omstandigheden van de voormalige agent en de gewelddadigheid van de omgeving betekende dat de MID een zware verantwoordelijkheid op zich nam door te beslissen om een operatie op te starten met de voormalige agent.

De Commissie constateert dat de voormalige agent gedurende de operatie meermaals aan zijn operateurs heeft laten weten te vrezen voor zijn veiligheid. Uit het dossier blijkt dat de voormalige agent op deze momenten zeer ontdaan was. Hoewel de zaken die hij noemt tegenover zijn operateurs hoofdzakelijk niet concreet waren, vormden zij (ook voor de operateurs) de uitdrukking van een angst die klaarblijkelijk bestond bij de voormalige agent. In een aantal stukken van de hand van de voormalige agent, in de tijd van de operatie geschreven en in die tijd ook bekend bij de MID, komt naar voren dat de voormalige agent zich beschermd voelde in de aanwezigheid van zijn operateurs, een sterke affectie voelde jegens hen en zich somber voelde ten aanzien van een komend afscheid. Dit komt overeen met de beschrijving van het gedrag van de voormalige agent in de verslagen van de ontmoetingen, waarin sprake was van bij tijd en wijle grote stemmingswisselingen bij de voormalige agent.

Op het moment dat de afbouw van de daadwerkelijke ontmoetingen was ingezet en de voormalige agent werd voorbereid op het feit dat deze ontmoetingen beëindigd zouden worden, verkeerde de voormalige agent in twijfel wat betreft zijn toekomst alsmede zijn veiligheid. Hij vroeg zijn operateurs naar de mogelijkheden om hem (financiële) ondersteuning te bieden bij een te volgen studie in het eigen land. De operateurs stellen deze vraag neergelegd te hebben bij de leiding van de afdeling van de MID in Den Haag, en daarbij tevens te hebben geadviseerd, mede met het oog op een hernieuwde relatie in de toekomst, hierop positief te beslissen. De afdelingsleiding in Den Haag besliste echter negatief. Hierop zijn de contacten met de voormalige agent snel afgebouwd. De bovenstaande communicatie tussen operateurs en afdelingsleiding heeft mondeling plaatsgevonden en is niet vastgelegd in het dossier. Temeer daar het toenmalige afdelingshoofd zich het bovenstaande tien jaar na dato niet meer voor de geest kan halen, heeft de Commissie de motivering van de beslissing van destijds niet kunnen achterhalen.

De beide operateurs die ten tijde van de afbouw contact onderhielden met de voormalige agent, noemen de afbouw achteraf gezien karig. Zij stellen begrip te hebben gehad voor de bovengenoemde beslissing van de afdelingsleiding in Den Haag, daar de voormalige agent op dat moment steeds moeilijker aanstuurbaar begon te worden. Evenwel geven zij aan dat gezien de zeer waardevolle werkzaamheden die de voormalige agent verrichtte voor de MID en de risico's die hij liep, de voormalige agent al met al onvoldoende is beloond voor zijn diensten.

De Commissie constateert dat de operateurs van de MID steeds zorgvuldig en serieus zijn omgegaan met hetgeen de voormalige agent naar voren bracht en hierboven is beschreven. Ook hebben zij de voormalige agent vanaf het begin zorgvuldig voorbereid op het feit dat de ontmoetingen met hen op een gegeven moment zouden stoppen.

Dit laat onverlet dat de MID zich naar het oordeel van de Commissie op het moment dat de dienst besliste de voormalige agent niet behulpzaam te willen zijn bij het ondersteunen van een verdere studie niet voldoende bewust is geweest van de verantwoordelijkheid die een

dergelijke operatie met een dergelijke agent met zich meebracht. De Commissie neemt hierbij in overweging de eerder genoemde persoonlijke omstandigheden van de agent en de gewelddadigheid van de omgeving waarin hij opereerde.

De Commissie acht niet uitgesloten dat de latere onenigheid tussen de voormalige agent en de MID mede voort is gekomen uit dit zich destijds onvoldoende bewust zijn bij de MID van de verantwoordelijkheid die genomen dient te worden bij een dergelijke operatie. Door de voormalige agent enige hulp te bieden bij het vormgeven van een toekomstperspectief had wellicht voorkomen kunnen worden dat deze zich in de steek gelaten voelde.

De Commissie wil echter geenszins een verband leggen tussen de manier waarop de contacten met de voormalige agent destijds zijn afgebouwd en de door de voormalige agent gestelde mishandeling door een veiligheidsdienst in de regio. Voor een dergelijk verband bestaat naar het oordeel van de Commissie geen aanwijzing.

De Commissie is van oordeel dat de MID de voormalige agent op een zeker moment te gemakkelijk heeft losgelaten en dat in deze zin de relatie met de voormalige agent onvoldoende zorgvuldig is afgebouwd. Zij beveelt de Minister van Defensie aan de voormalige agent op dit vlak alsnog compensatie te bieden.

4.2 *Betaling*

De voormalige agent heeft gesteld dat hij niet conform de afspraken die zijn gemaakt is betaald voor zijn diensten. Naar zijn zeggen was afgesproken dat hij een vergoeding zou ontvangen en voorts dat zijn onkosten zouden worden vergoed. Hij stelt dat slechts een gedeelte van de onkosten zijn vergoed en dat hij geen vergoeding heeft ontvangen.

In de toenmalige wet werd niet gesproken over het al dan niet betalen van agenten.⁵ Uit de gesprekken met de betrokken medewerkers van de MID maakt de Commissie op dat het vaste praktijk was binnen de MID om agenten niet te betalen in de zin van een vast bedrag per maand. Wel was er ruimte om onkosten te vergoeden en te voorzien in beloning voor bewezen diensten.

De Commissie heeft geen aanwijzing dat met de voormalige agent afspraken zijn gemaakt over een beloning. De bij de operatie betrokken medewerkers van de MID ontkennen zulks en ook blijkt het niet uit het dossier. De Commissie constateert dat volgens de verslagen van de ontmoetingen de voormalige agent gedurende de operatie altijd heeft benadrukt vanuit ideologische motieven te willen samenwerken. Dit blijkt ook uit enkele stukken die de voormalige agent destijds zelf heeft geschreven en die door de MID zijn toegevoegd aan het dossier. De Commissie maakt hieruit op dat van het door de voormalige agent gestelde, te weten dat afgesproken was dat hij een vergoeding zou ontvangen, geen sprake is, hetgeen overigens in lijn is met de (toenmalige) praktijk binnen de MID.

In de beginfase van de operatie werd aan de voormalige agent incidenteel een onkostenvergoeding verstrekt. Na enige tijd, toen de operatie reeds vergevorderd was, heeft de voormalige agent de MID verzocht om een vaste *onkostenvergoeding* ten aanzien van de werkzaamheden in de toekomst. Afgesproken werd dat de MID een vast bedrag per maand zou sparen voor de voormalige agent. De voormalige agent zou het totaalbedrag pas aan het einde van de operatie ontvangen, waarbij hij instructies zou krijgen hoe hij het op een onopvallende manier kon uitgeven. De Commissie constateert dat de MID bij het einde van de operatie aan de voormalige agent het gespaarde bedrag plus een bonus heeft verstrekt.

⁵ Overigens is dit in de huidige wet (de WIV 2002) niet anders.

Uit het onderzoek van de Commissie is aannemelijk geworden dat de voormalige agent zich hierover destijds tevreden heeft getoond.

De Commissie concludeert dat de MID zich heeft gehouden aan de gemaakte afspraken ten aanzien van de betaling van geld aan de voormalige agent.

4.3 Bedreiging door de MID

De voormalige agent heeft, naar de Commissie heeft kunnen vaststellen, aanvankelijk gesteld dat hij in een afsluitend gesprek dat plaatsvond lange tijd nadat de operatie feitelijk was beëindigd zou zijn bedreigd door een operateur van de MID. Later wordt dit door de voormalige agent niet langer gesteld.

De bij het afsluitend gesprek betrokken medewerkers van de MID ontkennen het bovenstaande met klem. De Commissie heeft in haar onderzoek geen aanwijzing gevonden dat de voormalige agent bij het bovengenoemd afsluitend gesprek is bedreigd door een operateur van de MID.

4.4 Slotopmerking

De Commissie wil benadrukken dat het voorgaande van toepassing is op de gang van zaken bij de MID aan het eind van de jaren negentig. Het is de Commissie ambtshalve bekend dat sindsdien het nodige is veranderd bij de MIVD en dat in het bijzonder de wijze waarop gestalte wordt gegeven aan een zorgvuldig afbouwtraject van menselijke bronnen onderhevig is geweest aan positief te duiden veranderingen. De in dit toezichtsrapport gemaakte opmerkingen zijn dan ook nadrukkelijk niet van toepassing op de huidige situatie bij de MIVD.

5. Conclusies en aanbevelingen

- 5.1. De Commissie constateert dat de MID ten aanzien van het waarborgen van de (operationele) veiligheid van de voormalige agent heeft gehandeld in overeenstemming met de wettelijke vereisten. De dienst is voorts de afspraken die met de voormalige agent zijn gemaakt inzake diens veiligheid nagekomen. (paragraaf 4.1.1)
- 5.2. De Commissie is van oordeel dat de MID de voormalige agent op een zeker moment te gemakkelijk heeft losgelaten en dat in deze zin de relatie met de voormalige agent onvoldoende zorgvuldig is afgebouwd. Zij beveelt de Minister van Defensie aan de voormalige agent op dit vlak alsnog compensatie te bieden. (paragraaf 4.1.2)
- 5.3. De Commissie concludeert dat de MID zich heeft gehouden aan de gemaakte afspraken ten aanzien van de betaling van geld aan de voormalige agent. (paragraaf 4.2)
- 5.4. De Commissie heeft in haar onderzoek geen aanwijzing gevonden dat de voormalige agent bij het afsluitend gesprek is bedreigd door een operateur van de MID. (paragraaf 4.3)

Aldus vastgesteld in de vergadering van de Commissie d.d. 27 januari 2010