

JAARVERSLAG 2010 - 2011

VAN DE COMMISSIE VAN TOEZICHT BETREFFENDE
DE INLICHTINGEN- EN VEILIGHEIDSDIENSTEN

Het jaarverslag is afgesloten op 31 maart 2011

Inhoudsopgave

Inleiding	5
Hoofdstuk 1. Het verslagjaar op hoofdlijnen	7
- Algemeen	7
- Diepte-onderzoeken	7
- Structurele monitoring	8
- Klachten	9
- Werkwijze commissie	11
- Reguliere contacten	12
Hoofdstuk 2. Het handelen van de MIVD jegens een tweetal geschorste medewerkers	13
Hoofdstuk 3. De uitvoering van de inlichtingentaak buitenland door de AIVD	17
Hoofdstuk 4. De notificatieplicht: een voortgaande discussie	20
Hoofdstuk 5. Aanbevelingen en hun opvolging	23
Hoofdstuk 6. Internationale contacten	27
Bijlagen:	
I. De Commissie (achtergrond)	29
II. Overzicht toezichtsrapporten	37
III. In het verslagjaar uitgebrachte toezichtsrapporten	41

Toezichtsrapport 25	Inzake het handelen van de MIVD jegens twee geschorste medewerkers (CTIVD nr. 25, 2010)	43
Toezichtsrapport 26	Inzake de rechtmatigheid van de uitvoering van de inlichtingentaak buitenland door de AIVD (CTIVD nr. 26, 2011)	127

JAARVERSLAG 2010-2011

Inleiding

De Commissie van Toezicht betreffende de Inlichtingen- en Veiligheidsdiensten (CTIVD) beoogt met haar onderzoeksactiviteiten het gehele scala van werkzaamheden van de inlichtingen- en veiligheidsdiensten nauwgezet te volgen. Zo heeft de Commissie in de loop der jaren een onderzoekspraktijk ontwikkeld waarmee zij zicht houdt op een groot deel van de dagelijkse activiteiten van de diensten. De diensten staan echter niet stil; zij zijn voortdurend in verandering. Zodra de diensten hun aandachtsgebieden en werkmethoden verleggen, heeft dit gevolgen voor het werk van de toezichthouder.

In zijn brief over de hoofdlijnen van het AIVD jaarplan 2011 geeft de minister van BZK aan dat nieuwe terroristische dreigingen zich op geheel onvoorspelbare wijze, in korte tijd en van buitenaf (exogeen) kunnen ontwikkelen.¹ Geradicaliseerde individuen, die niet of nauwelijks in verband staan met in Europa gekende netwerken, kunnen training of instructie krijgen in moeilijk toegankelijke strijdgebieden als de Hoorn van Afrika of het grensgebied van Pakistan en Afghanistan. Hierbij kan slechts moeilijk worden voorspeld waar zij willen toeslaan. De minister geeft aan dat de AIVD in dit kader zal investeren op verkennend onderzoek, internationale samenwerking en het vergroten van zijn eigen operationele slagkracht in en met betrekking tot het buitenland.

Op 28 januari 2011 stemde de Tweede Kamer in met een geïntegreerde politietrainingsmissie in de Afghaanse provincie Kunduz. Met deze missie beoogt de Nederlandse regering een bijdrage te leveren aan opleiding en training van de civiele politie in het noorden van Afghanistan. In het intensief overleg tussen regering en Tweede Kamer is veel stilgestaan bij het belang van het waarborgen van de veiligheid van de uitgezonden. De minister van Defensie heeft in dit kader gesteld dat de MIVD in Kunduz actief zijn voelhorens zal uitsteken.² De bewindsman wees op de goede uitwisseling van gegevens tussen de MIVD en andere inlichtingendiensten. Hij stelde dat juist in Afghanistan de afgelopen jaren op het punt van wederkerigheid enorm veel is gewonnen.

¹ *Kamerstukken II* 2010/11, 30 977, nr. 39.

² *Kamerstukken II* 2010/11, 27 925, nr. 423, p. 94.

Beide bovengenoemde ontwikkelingen, hoewel ieder met een eigen dynamiek, stellen nieuwe uitdagingen, niet alleen aan de inlichtingen- en veiligheidsdiensten, maar ook aan hun toezichthouder. Activiteiten die plaatsvinden ver van huis, in onveilig gebied en in voorkomend geval in samenwerking met lokale of andere buitenlandse partners vragen om een andere methodiek van toezicht houden dan bijvoorbeeld telefoontaps op een lokaal netwerk van geradicaliseerde jongeren. De Commissie ziet zich gesteld voor de uitdaging om met een beperkte staf de diensten te volgen waar zij gaan, en daarbij steeds de weerbarstige praktijk te meten aan het in wet- en regelgeving vastgelegde kader. Daarnaast blijven ook de reguliere, vaak binnenlandse activiteiten van de diensten onderworpen aan de kritische blik van de Commissie.

De Commissie ziet het als haar taak om in deze veranderende, soms onontgonnen materie steeds weer een tot een verantwoord oordeel te komen. In dit verslag legt zij rekenschap af over de wijze waarop zij deze taak het afgelopen jaar heeft vervuld.

Hoofdstuk 1

Het verslagjaar op hoofdlijnen

Algemeen

De Commissie van Toezicht betr. de Inlichtingen- en Veiligheidsdiensten (CTIVD, verder: de Commissie) houdt toezicht op de rechtmatigheid van de taakuitvoering van de inlichtingen- en veiligheidsdiensten AIVD en MIVD. In dit kader voert de Commissie diepte-onderzoeken uit, die resulteren in openbare rapporten, monitort zij bepaalde werkzaamheden van de diensten en fungeert zij als klachtadviescommissie bij klachten over de diensten. De Commissie is een onafhankelijk overheidsorgaan.³

De Commissie bestaat uit drie leden. Thans zijn dit:

- mr. A.H. van Delden, voorzitter
- E.T. van Hoorn, lid
- mr. S.J.E. Horstink-von Meyenfeldt, lid

De Commissie wordt ondersteund door haar staf, bestaande uit een secretaris, mr. N. Verhoeven, vier onderzoekers en een secretaresse. De Commissie werft op het moment een vijfde onderzoeker.

Diepte-onderzoeken

Het afgelopen verslagjaar stond voor de Commissie in het teken van het opstarten dan wel afronden van enkele grote onderzoeken bij AIVD en MIVD. Het was dit jaar mogelijk goede vorderingen te maken in deze onderzoeken, die de meer aan het oog onttrokken werkzaamheden van de diensten betreffen. Anders dan vorig jaar was ditmaal geen sprake van nieuwe zaken die in het parlement en de media tot ophef hadden geleid. Vanwege de beperkte capaciteit van de Commissie zijn laatstgenoemde zaken al gauw van invloed op de voortgang van reeds lopende onderzoeken.

³ Voor een meer uitgebreide uitleg over de Commissie zie bijlage I.

De Commissie heeft een tweetal rapporten uitgebracht waaraan grote en diepgravende onderzoeken vooraf gingen. Het betreft een rapport naar het handelen van de MIVD jegens twee (toentertijd) geschorste medewerkers (zie hoofdstuk 2) en een rapport naar de uitvoering van de buitenlandstaak van de AIVD (zie hoofdstuk 3). De openbare gedeelten van beide rapporten zijn opgenomen als bijlage bij dit jaarverslag (bijlage III).

Een tweetal diepte-onderzoeken van de Commissie bevindt zich in de afrondende fase. Het betreft een onderzoek naar de ambtsberichten van de AIVD en een onderzoek naar de activiteiten van de MIVD op het terrein van de signaal interceptie. Verwacht wordt dat de rapporten naar aanleiding van deze onderzoeken korte tijd na het uitkomen van dit jaarverslag het licht zullen zien. Een vijftal grote onderzoeken is voorts 'lopende': een onderzoek naar de wijze van rubriceren van staatsgeheimen door de AIVD, een onderzoek naar de samenwerking tussen de MIVD en buitenlandse diensten, een onderzoek naar de ambtsberichten van de MIVD, en twee onderzoeken naar het nakomen van de toezeggingen die door de ministers zijn gedaan naar aanleiding van eerdere aanbevelingen van de Commissie ten aanzien van beide diensten. Voorts heeft de Commissie in september 2010 aangekondigd haar monitoring van de uitoefening van de af luisterbevoegdheid en de signaal interceptie (artikelen 25 en 27 Wiv 2002) door de AIVD om te zetten in een jaarlijks terugkerend diepte-onderzoek. Hierdoor heeft de Commissie een verdieping aangebracht in haar onderzoek naar de uitoefening van deze bevoegdheden en kan met de rapportage aan de Tweede Kamer beter zicht worden gegeven op de werkzaamheden en bevindingen van de Commissie waar het dit belangrijke onderdeel van het werk van de AIVD betreft. Het eerste rapport zal de periode van september 2010 tot en met augustus 2011 betreffen en waarschijnlijk in het laatste kwartaal van 2011 worden opgesteld.

Tot slot is de Commissie op 14 maart 2011, mede na mondeling contact hierover te hebben gehad met de voorzitter van de Vaste Commissie voor Buitenlandse Zaken, een onderzoek gestart naar de rol van de MIVD en de AIVD bij een evacuatiemissie in Libië, waarbij drie Nederlandse militairen enige tijd zijn vastgehouden. Dit onderzoek is nog lopende. Wel heeft de Commissie op verzoek van de Tweede Kamer reeds op 23 maart 2011 een brief gestuurd met daarin enkele conclusies ten aanzien van de voorbereiding en uitvoering van de evacuatiemissie. Deze brief is door de Tweede Kamer besproken met de betrokken ministers in het openbaar debat over de kwestie op 29 maart 2011.

Structurele monitoring

De Commissie heeft in het verslagjaar de structurele monitoring ten aanzien van een aantal onderwerpen voortgezet. Het betreft:

- de inzet van de af luisterbevoegdheid bij de MIVD;
- de uitvoering van veiligheidsonderzoeken bij de AIVD en de MIVD;⁴
- de behandeling van inzageverzoeken door de AIVD;⁵
- de uitvoering van de notificatieverplichting door de AIVD en de MIVD.⁶

De eerste activiteit betreft enkel de MIVD omdat dit onderwerp bij de AIVD – zoals reeds hiervoor is vermeld - onderwerp is van een diepte-onderzoek.

De monitoringsactiviteiten worden overwegend steekproefsgewijs uitgevoerd. Door de opzet en omvang van de steekproef kan een representatief beeld van een aantal kernactiviteiten van de diensten worden verkregen.

De bevindingen ten aanzien van de monitoring kunnen leiden tot het instellen van een diepte-onderzoek. Ook treedt de Commissie, wanneer zij dat noodzakelijk acht, naar aanleiding van de monitoring in contact met de diensten dan wel de desbetreffende minister. Het kan gaan om zowel concrete zaken als beleidsaangelegenheden. In het verslagjaar vonden met de dienstleidingen van beide diensten briefwisselingen plaats over aspecten van het notificatiebeleid van de AIVD, de uitvoering van veiligheidsonderzoeken door beide diensten en de procedurele waarborgen rondom telefoontaps van de MIVD. De aard van het besprokene heeft Commissie tot nog toe geen reden gegeven om de betrokken minister en/of de Tweede Kamer in te lichten.

Klachten

Wanneer iemand een klacht heeft over de AIVD of MIVD, dient deze klacht te worden ingediend bij de minister van BZK respectievelijk Defensie. De minister schakelt hierop de Commissie in als onafhankelijke klachtadviescommissie. De Commissie neemt de behandeling van de klacht in zijn geheel over. Zij hoort betrokkenen en verricht dossieronderzoek bij de desbetreffende dienst. De Commissie geeft de minister advies, waarbij het de minister is die beslist. Wanneer de minister afwijkt van het advies van de Commissie, dient het advies aan klager te worden toegezonden.

⁴ Een veiligheidsonderzoek of screening moet worden uitgevoerd naar personen die op een vertrouwensfunctie (komen te) zitten.

⁵ Met een inzageverzoek trachten burgers inzage te krijgen in een dossier bij de AIVD of de MIVD. Bij de MIVD zal in het volgende verslagjaar weer een steekproef worden gehouden.

⁶ Ten aanzien van bepaalde bijzondere bevoegdheden moet vijf jaar na hun inzet worden gezien of degene tegen wie de bevoegdheid is ingezet daarvan op de hoogte kan worden gesteld. Dit is de notificatieplicht. Zie meer uitgebreid paragraaf 4.

In het afgelopen verslagjaar behandelde de Commissie zeventien klachten, waarvan zestien de AIVD betroffen en één de MIVD. Ten aanzien van één (andere) klacht over de AIVD heeft de Commissie de minister van BZK geadviseerd deze niet in behandeling te nemen. Ten aanzien van tien klachten over de AIVD heeft de Commissie de minister van BZK geadviseerd de klacht *kennelijk* ongegrond te verklaren. Naar het oordeel van de Commissie werd uit de betreffende klaagschriften aanstonds duidelijk dat in redelijkheid geen twijfel mogelijk is omtrent het oordeel dat de klacht kennelijk ongegrond is.

Ten aanzien van vier klachten over de AIVD heeft de Commissie de minister van BZK geadviseerd de klacht ongegrond te verklaren. In deze gevallen konden de klagers de zaken waarover zij klaagden niet aannemelijk maken en is de Commissie ook anderszins niet gebleken dat ten opzichte van klagers sprake is geweest van enige onbehoorlijke gedraging door de AIVD.

Ten aanzien van één klacht over de AIVD heeft de Commissie geconstateerd dat de gegrondheid van de klacht niet is komen vast te staan. Dit betekent dat de versie van de klager en de versie van de AIVD over hetgeen is voorgevallen uiteenlopen en de Commissie geen mogelijkheid heeft gevonden om te achterhalen wat werkelijk is gebeurd.

De Commissie heeft ten aanzien van één klacht over de AIVD en één klacht over de MIVD de betrokken minister geadviseerd de klacht deels gegrond te verklaren. In het geval van de AIVD betrof het een gesprek waarbij de dienst de klager heeft geconfronteerd met bepaalde informatie teneinde hem te doen stoppen met zijn activiteiten. De Commissie is van oordeel dat de AIVD hierbij verder is gegaan dan strikt genomen noodzakelijk was. In het geval van de MIVD was sprake van een verzuim eenduidige afspraken te maken met de klager en deze vast te leggen. De Commissie oordeelde overigens dat uit de aard van de onzorgvuldigheden geen aansprakelijkheid ten aanzien van enige gepretendeerde schade voortvloeit.

De betrokken ministers hebben in alle gevallen het advies van de Commissie overgenomen, waarbij wordt aangetekend dat in één geval de minister van BZK nog geen beslissing heeft genomen naar aanleiding van het advies.

In het vorige jaarverslag maakte de Commissie melding van een tweetal klachten (één over de AIVD en één over de MIVD) waarbij zij had geadviseerd de klacht gedeeltelijk gegrond te verklaren, en naar aanleiding waarvan op dat moment nog geen beslissing was genomen door de betrokken minister. Inmiddels is dit gebeurd. In beide gevallen heeft de betrokken minister het advies van de Commissie overgenomen. In het geval van de AIVD was sprake van een veiligheidsonderzoek dat onvoldoende voortvarend was uitgevoerd en waarbij klager gebrekkig geïnformeerd was over het verloop van het onderzoek. In het geval van de MIVD was verzuimd om een beoordeling te maken van bepaalde veiligheidsrisico's die de klager mogelijk liep.

Overigens ziet de Commissie ook toe op de klachten die door de desbetreffende minister niet in behandeling worden genomen. De Commissie beziet of hiertoe op goede gronden is besloten.

In een eerder jaarverslag maakte de Commissie melding van het structureel overschrijden van de behandeltermijn voor klachten. Hierop heeft zij zowel intern de procedure aangescherpt als bij de verantwoordelijke ministers aangedrongen op een voortvarender doorsturen van klachten en afhandelen van de adviezen van de Commissie. Naar nu blijkt is de structurele termijnoverschrijding in het afgelopen verslagjaar teruggedrongen. Zowel de beide ministers als de Commissie hebben hier een bijdrage aan geleverd. In die gevallen waar de behandeling de bij de wet gestelde termijn overschrijdt, is de oorzaak gelegen in de ingewikkeldheid en/of bewerkelijkheid van de klacht. In deze gevallen wordt de klager van de vertraging op de hoogte gesteld. Het is de indruk van de Commissie dat aan de termijnoverschrijdingen niets valt te veranderen zonder geweld te doen aan de kwaliteit van de klachtbehandeling in deze gevallen.

Werkwijze Commissie

De Commissie constateert dat het verrichten van onderzoek bij de MIVD de afgelopen jaren een stuk tijdrovender is geweest dan bij de AIVD en dat minder goed kon worden geverifieerd dat de Commissie alle informatie ziet. De Commissie achtte deze situatie bepaald onwenselijk.

De Commissie heeft aangegeven rechtstreeks toegang te willen verkrijgen tot een aantal digitale schijven waarop medewerkers van de MIVD hun informatie opslaan, doch dit is geruime tijd geweigerd door de MIVD. De dienst heeft aangegeven dit problematisch te vinden daar niet enkel sprake is van het opslaan van geaccordeerde informatie op genoemde schijven, doch ook van persoonlijke notities van medewerkers. De Commissie heeft zich evenwel op het standpunt gesteld dat zij zeker in staat is om een onderscheid te maken tussen geaccordeerde en niet geaccordeerde (persoonlijke) documenten. Zij heeft hier ook ervaring mee. Bovendien heeft de wetgever bepaald dat de Commissie rechtstreekse toegang dient te worden verleend tot de gegevens die in het kader van de Wiv 2002 en de Wvo worden verwerkt. Hiermee is tot uitdrukking gebracht dat een toezichtscommissie, om haar wettelijke taak naar behoren te kunnen uitvoeren, zelf haar werkwijze kan bepalen en niet afhankelijk is van de dienst die zij controleert.

De Commissie heeft op 6 december 2010 de minister van Defensie op de hoogte gesteld van de kwestie. Ook is het onderwerp aan de orde gekomen tijdens een overleg met de vaste Kamercommissie van Defensie. Op 28 februari 2011 heeft de Commissie een brief

van de directeur van de MIVD ontvangen waarin alsnog toegang tot de betreffende schijven wordt toegezegd. De persoonlijke notities van medewerkers zullen van de schijven worden afgehaald, waarna op 14 maart 2011 de toegang voor de Commissie gerealiseerd dient te zijn.

Bij het afsluiten van het verslagjaar wordt door de Commissie in samenwerking met de MIVD bezien of de door de directeur gedane toezegging naar behoren is geïmplementeerd.

Voor het overige ontving de Commissie ook in dit verslagjaar, evenals in de voorgaande jaren, de volle medewerking van de AIVD en de MIVD.

Reguliere contacten

De Commissie spreekt op reguliere basis met de Tweede Kamer, de betrokken ministers en de dienstleidingen van de AIVD en de MIVD. Op 14 november 2010 sprak de Commissie over haar jaarverslag met de vaste Kamercommissie voor BZK. Op 9 december 2010 sprak zij over de staatsgeheime aspecten van haar bevindingen met de Commissie op de Inlichtingen- en Veiligheidsdiensten (Commissie IVD). Met de vaste Kamercommissie voor Defensie voerde de Commissie op 12 januari 2011 een gesprek, waarbij het jaarverslag alsmede enkele lopende zaken aan de orde kwamen.

Op 28 april 2010 heeft de Commissie gesproken met minister van BZK Hirsch Ballin. Ook heeft zij op deze dag overleg gevoerd met minister van Defensie Van Middelkoop. Op 30 november 2010 sprak de Commissie minister van BZK Donner. De voorzitter van de Commissie heeft op 6 december 2010 kennisgemaakt met minister van Defensie Hillen. Met de dienstleidingen van de AIVD en de MIVD is in het afgelopen verslagjaar twee maal overleg gevoerd. Tijdens deze overleggen worden onder meer de uitgebrachte rapporten, de lopende onderzoeken en de resultaten van de monitoringsactiviteiten van de Commissie besproken.

Op 1 juli 2010 sprak de Commissie minister-president Balkenende. Op 28 juli 2010 sprak zij eveneens met de secretaris-generaal van het ministerie van Algemene Zaken, mede in diens hoedanigheid van coördinator van de inlichtingen- en veiligheidsdiensten.

Hoofdstuk 2

Het handelen van de MIVD jegens een tweetal geschorste medewerkers

Begin 2009 verschenen de eerste krantenberichten over een tweetal (toentertijd) geschorste medewerkers van de MIVD, die de dienst ervan beschuldigden onzorgvuldig, en zelfs onrechtmatig, jegens hen te hebben gehandeld. In de Tweede Kamer werden vragen gesteld over de kwestie aan de minister van Defensie. Nadere publicaties volgden en ook de vragen vanuit de Tweede Kamer hielden aan, hetgeen de minister van Defensie heeft doen besluiten om op 12 mei 2009 de Commissie te verzoeken onderzoek te verrichten naar de kwestie. Het verzoek van de minister behelste niet alleen de rechtmatigheid van het handelen van de MIVD jegens de twee geschorste medewerkers, maar ook de mogelijke maatregelen die soortgelijke situaties in de toekomst kunnen voorkomen, alsmede bepaalde maatregelen die binnen de MIVD reeds zijn genomen. Ook na de aanvang van het onderzoek van de Commissie leidden verschillende publicaties rondom de kwestie tot vragen vanuit de Tweede Kamer.

De Commissie heeft uitgebreid onderzoek verricht bij de MIVD. Op 27 augustus 2010 werd het rapport openbaar door de toezending ervan door de (toenmalige) minister van Defensie aan de Tweede Kamer.⁷

De Commissie heeft in het rapport geconstateerd dat er bij het handelen van de MIVD in het kader van de in het geding zijnde onderzoeken jegens de twee (toentertijd) geschorste medewerkers zwaarwegende, legitieme belangen op het spel hebben gestaan. De MIVD heeft daarbij, naar het oordeel van de Commissie, in een aantal gevallen niet gehandeld volgens de geldende wet- en regelgeving. Voorts heeft de MIVD niet altijd de juiste keuzes gemaakt. De Commissie heeft daarbij echter opgemerkt dat er geen aanwijzingen zijn om de integriteit van de dienst in twijfel te trekken.

De Commissie constateerde dat het eerste onderzoek naar één van de geschorste medewerkers, een contra-inlichtingenoperatie, in oktober 2006 werd ingesteld naar aanleiding van bij de MIVD binnengekomen informatie. Deze informatie vormde tevens de aanleiding om de betrokken medewerker te schorsen en een hernieuwd veiligheidsonderzoek in te stellen. Uit de eerste contra-inlichtingenoperatie kwam informatie voort die leidde tot de verdenking dat de twee geschorste medewerkers voornemens waren voor zichzelf een

⁷ *Kamerstukken II* 2009/10, 29 924, nr. 59 (bijlage).

pensioenvoorziening op te bouwen door middel van oneigenlijk gebruik van hun bevoegdheden en de financiële middelen waarover zij uit hoofde van hun functie konden beschikken. Deze verdenking vormde, na verder onderzoek, uiteindelijk de aanleiding voor het schorsen van beide medewerkers en het instellen van een hernieuwd veiligheidsonderzoek in mei 2007. Dit hernieuwde veiligheidsonderzoek leidde in augustus 2008 tot de intrekking van de verklaringen van geen bezwaar (VGB) van de betrokkenen. In de periode na het hernieuwde veiligheidsonderzoek heeft de MIVD naar aanleiding van nieuwe meldingen bijzondere bevoegdheden ingezet. Deze inzet van bijzondere bevoegdheden vond plaats in het kader van vier contra-inlichtingenoperaties in de periode oktober 2008 tot maart 2010.

Ten aanzien van de twee hernieuwde veiligheidsonderzoeken naar de geschorste medewerkers heeft de Commissie geconstateerd dat de MIVD voldoende aanleiding had voor het instellen van die onderzoeken. Het eerste hernieuwde veiligheidsonderzoek naar één van de geschorste medewerkers dat eind 2006 gelopen heeft, had, naar het oordeel van de Commissie, met meer gerichtheid en diepgang uitgevoerd moeten worden. Voorts had de MIVD op dat moment niet mogen beslissen de VGB van de betrokkene te handhaven, vanwege de ernstige aanwijzingen die de MIVD had dat aan zijn betrouwbaarheid en integriteit moest worden getwijfeld. Het tweede hernieuwde veiligheidsonderzoek, dat vanaf mei 2007 heeft plaatsgevonden en zich richtte op beide geschorste medewerkers, is binnen de geldende wet- en regelgeving door de MIVD uitgevoerd. De Commissie is van oordeel dat er voldoende feiten en omstandigheden in het hernieuwde veiligheidsonderzoek naar voren zijn gekomen die de intrekking van de VGB's van de betrokkenen hebben gerechtvaardigd. Dit oordeel van de Commissie wijkt af van hetgeen eerder de commissie Borghouts⁸ en de bezwarenadviescommissie Defensie hierover hebben gesteld. De Commissie benadrukt dat alle commissies zich over dezelfde feiten hebben uitgesproken, doch dat zij deze feiten verschillend hebben gewogen. Bovendien is naar het oordeel van de Commissie sprake van een inconsistentie in het rapport van de commissie Borghouts die van invloed is op het eindoordeel van deze commissie.

Ten aanzien van de uitgevoerde contra-inlichtingenoperaties is de Commissie van oordeel dat de MIVD in een aantal gevallen, bij het vaststellen van het onderzoeksdoel en bij het uitvoeren van het onderzoek, onvoldoende de aansluiting met de wettelijke taakstelling voor ogen heeft gehouden. Dit heeft geleid tot het oordeel van de Commissie dat de inzet van bijzondere bevoegdheden in een tweetal operaties uitgevoerd in de periode 2008-2010, dat wil zeggen in de periode na intrekking van de VGB's van de geschorste medewerkers, onrechtmatig was. Daarnaast is de Commissie van oordeel dat de MIVD in

⁸ Deze ad hoc commissie was speciaal op verzoek van de minister ingesteld om te beoordelen of de VGB's van de geschorste medewerkers konden worden ingetrokken.

een aantal operaties gegevens heeft verwerkt die niet het doel van de operatie dienden en ook niet in het kader van de taakuitvoering relevant waren. De Commissie heeft de MIVD aanbevolen de onrechtmatig verwerkte gegevens te verwijderen en te vernietigen.

Met betrekking tot de interne organisatie van de MIVD heeft de Commissie in haar onderzoek een aantal knelpunten gesignaleerd die betrekking hebben op de reguliere operationele werkzaamheden van de dienst en die mede van invloed zijn geweest op het verloop van het handelen van de MIVD. De Commissie heeft hier met name gewezen op het onvoldoende doorlopen van bestaande procedures op het gebied van sturing, begeleiding en het afleggen van verantwoording. Daarnaast heeft de Commissie in haar onderzoek bepaalde zaken gesignaleerd die in meer of mindere mate van invloed kunnen zijn geweest op de keuzes die de MIVD heeft gemaakt. De Commissie constateerde in dit kader onder meer dat er in beperkte mate regie werd gehouden over het geheel van onderzoeken en dat in veel gevallen een gedegen verslaglegging en dossiervorming ontbrak.

In zijn reactie op het rapport onderschreef de (toenmalige) minister van Defensie de conclusies en aanbevelingen van de Commissie.⁹

De vaste Kamercommissie voor Defensie stuurde hierop een groot aantal schriftelijke vragen aan zowel de minister van Defensie als de Commissie.¹⁰ In een aantal van deze vragen werd de Commissie gevraagd meer prijs te geven over enkele passages die zij bewust abstract had gehouden vanwege de bescherming van bronnen en modus operandi van de MIVD. Hierover heeft de Commissie dan ook niet meer kunnen zeggen dan zij reeds in het rapport had gedaan. Tevens heeft de vaste Kamercommissie voor Defensie op 4 november 2010 de minister verzocht het rapport van de hierboven reeds genoemde commissie Borghouts vertrouwelijk te mogen inzien, hetgeen de minister - in lijn met een eerdere beslissing van zijn voorganger op hetzelfde verzoek - heeft geweigerd. Op 6 december 2010 werden de antwoorden op de vragen door de minister van Defensie en de Commissie verzonden aan de vaste Kamercommissie voor Defensie.¹¹ De laatstgenoemde commissie heeft laten weten de antwoorden voor kennisgeving aan te nemen. Wel is de kwestie nog aan de orde gekomen in een overleg tussen de Commissie en de vaste Kamercommissie voor Defensie op 12 januari 2011.

In de media is uitgebreid aandacht aan deze zaak besteed. Hierbij zijn specifieke personen niet onbelicht gebleven. Dit is voor de Commissie aanleiding geweest om in deze zaak in het openbare rapport meer informatie over de onderzoeksmethoden van de MIVD te

⁹ *Kamerstukken II* 2009/10, 29 924, nr. 59.

¹⁰ Aan de CTIVD werden 251 vragen gesteld.

¹¹ *Kamerstukken II* 2010/11, 29 924, nr. 61 en 62.

verschaffen dan gebruikelijk. De Commissie acht het van belang om in zaken als deze, waarin sprake is van een afgesloten feitencomplex dat veel ophef heeft veroorzaakt, zoveel mogelijk duidelijkheid te verschaffen over wat nu werkelijk is gebeurd en hoe dit moet worden beoordeeld. Dit laat onverlet dat over bepaalde aspecten van de onderzoeken nu eenmaal geen verdere mededeling kan worden gedaan vanwege bescherming van bronnen en modus operandi. Dit is eigen aan het werk van een inlichtingen- en veiligheidsdienst, en daarmee aan dat van een toezichthouder op een dergelijke dienst. Deze aspecten worden wel volledig beschreven in het geheime deel van het toezichtsrapport, dat aan de Commissie IVD is verstrekt.

Hoofdstuk 3

De uitvoering van de inlichtingentaak buitenland door de AIVD

De AIVD heeft sinds de invoering van de Wet op de inlichtingen- en veiligheidsdiensten 2002 (Wiv 2002) een inlichtingentaak buitenland. Deze taak is toebedeeld aan een aparte eenheid binnen de dienst, de eenheid Inlichtingen Buitenland (IB). De AIVD mag bij de uitvoering van de inlichtingentaak buitenland, net zoals bij de traditionele veiligheidstaak, bijzondere, op de privacy inbreuk makende bevoegdheden inzetten. Een aanwijzingsbesluit van de minister-president benoemt de onderwerpen en regio's die de AIVD in het kader van deze taak onderzoekt. De inlichtingenproducten van de eenheid Inlichtingen Buitenland worden ten behoeve van de beleidsbepaling verstrekt aan de departementen, waaronder met name het ministerie van Buitenlandse Zaken.

Op 10 september 2007 kondigde de Commissie aan een onderzoek te zullen verrichten naar de uitvoering van de inlichtingentaak buitenland door de AIVD. Vanwege een andere prioriteitenstelling heeft dit onderzoek langer geduurd dan gebruikelijk. Bijkomend voordeel hiervan is dat de Commissie goed zicht heeft kunnen krijgen op de ontwikkelingen binnen de eenheid IB. Uiteindelijk heeft de Commissie onderzoek verricht naar de rechtmatigheid van de onderzoekshandelingen van de eenheid IB ter uitvoering van de inlichtingentaak buitenland van januari 2006 tot juli 2010. Gezien de omvang van de activiteiten van de eenheid IB was het voor de Commissie niet mogelijk alle onderzoekshandelingen in de genoemde periode diepgaand te onderzoeken. In haar onderzoek heeft de Commissie zich er in de eerste plaats op gericht een overzicht te verkrijgen van de door de eenheid IB ingezette bijzondere bevoegdheden. Wanneer daar aanleiding toe was, heeft de Commissie operaties aan een nader onderzoek onderworpen. De Commissie heeft in dat kader ook aandacht besteed aan de beleidsmatige en organisatorische ontwikkelingen binnen en rondom de eenheid IB.

De Commissie heeft geconstateerd dat bijzondere bevoegdheden niet alleen in Nederland maar ook in het buitenland worden ingezet, hetgeen op gespannen voet staat met de soevereiniteit van andere landen. Naar het oordeel van de Commissie kan dit alleen gebillijkt worden indien bij ieder optreden van de AIVD in het buitenland de Wiv 2002 naar analogie wordt toegepast.

De Commissie heeft voorts geconcludeerd dat afstemming tussen de AIVD en het ministerie van Buitenlandse Zaken noodzakelijk is voor een goede uitvoering van de inlichtingentaak buitenland. De Commissie heeft geconstateerd dat deze afstemming in

toenemende mate plaatsvindt. Ook de werkverhouding tussen de AIVD en de MIVD is ten aanzien van de uitvoering van de inlichtingentaak buitenland in de onderzochte periode verbeterd, zij het dat deze nooit vrij is van spanningen. De Commissie heeft het belang onderstreept van reeds bestaande samenwerkingsverbanden en van nauwe contacten tussen de teams van de AIVD en de MIVD die zich afzonderlijk van elkaar met dezelfde materie bezighouden. Het verschil van mening tussen de AIVD en de MIVD over de werkwijze van de Nationale Sigint Organisatie leent zich voor een nauwe, op probleemoplossing gerichte betrokkenheid van de coördinator voor de inlichtingen- en veiligheidsdiensten, aldus de Commissie in het rapport.

De professionaliteit van de eenheid IB is in de onderzochte periode toegenomen. De Commissie heeft geen indicaties gevonden dat deze eenheid onderzoek heeft verricht naar onderwerpen en regio's die buiten het bereik van het Aanwijzingsbesluit vallen. De motiveringen van de inzet van bijzondere bevoegdheden in het kader van de inlichtingentaak buitenland tonen aan dat de eenheid IB doordacht te werk gaat. In enkele gevallen heeft de Commissie niettemin onzorgvuldigheden en onrechtmatigheden geconstateerd. Het betreft specifieke gevallen waarbij sprake was gebrekkige motivering van de inzet van bijzondere bevoegdheden, onzorgvuldige handelwijze van operationeel medewerkers in het buitenland en onvoldoende betrokkenheid van leidinggevenden, een gebrek aan financiële controle, het ontbreken van toestemming voor de inzet van twee agenten en van het tekortschieten in de zorgplicht voor de veiligheid van een agent.

De Commissie heeft aangegeven het van groot belang te achten dat met kennis en ervaring op het gebied van de inlichtingentaak buitenland kritisch gewerkt wordt aan een betere voorbereiding en een meer structurele en tijdige evaluatie van operationele activiteiten in het buitenland. Zo is het noodzakelijk om operationeel medewerkers die in het kader van de inlichtingentaak buitenland contacten onderhouden met informanten en agenten in het buitenland goed te begeleiden. De Commissie acht het essentieel dat de thuisbasis zicht houdt op de operaties in het buitenland en de operationeel medewerkers, opdat eventuele operationele problemen in een vroeg stadium worden gesignaleerd en zo nodig bijsturing kan plaatsvinden. Ook dient voorafgaande aan het opereren in een voor een agent mogelijk risicovolle regio een risico-analyse opgesteld te worden. Hierin dient aandacht te worden besteed aan de persoon van de agent in relatie tot zijn opdracht, aan zijn motivatie en aan zijn betrouwbaarheid. Ook dient de AIVD op basis van objectieve informatie een afweging te maken van de voor de agent specifieke risico's van de omstandigheden in de betreffende regio.

De Commissie heeft gesignaleerd dat de eenheid IB, na lange tijd te weinig aandacht te hebben besteed aan de dossiervorming van agentendossiers, zich inmiddels inzet om grotere zorgvuldigheid te betrachten. Het bij iedere agentenoperatie opstellen van een

operatieplan kan hier naar het oordeel van de Commissie toe bijdragen. Ten slotte dienen in de inlichtingenproducten die de AIVD in het kader van de inlichtingentaak buitenland verstrekt ten behoeve van de bruikbaarheid voor de ontvanger ofwel de bron ofwel de mate van betrouwbaarheid te worden aangeduid. De Commissie heeft geconstateerd dat de AIVD dit niet altijd doet en dringt erop aan deze werkwijze aan te passen.

Op 23 februari 2011 heeft de Commissie het rapport vastgesteld en gezonden aan de minister van BZK. Op het moment van afsluiten van dit jaarverslag is het rapport tezamen met de reactie van de minister nog niet naar de Tweede Kamer verzonden, op het moment dat het jaarverslag wordt gepubliceerd wel. De Commissie heeft er vanwege de actualiteit voor gekozen het rapport toch nu reeds als bijlage bij dit jaarverslag op te nemen.³

³ Ingevolge art. 79 Wiv 2002 stelt de Commissie de Minister van BZK in de gelegenheid om op de in het rapport opgenomen bevindingen te reageren, alvorens de Commissie het rapport vaststelt. De minister heeft in zijn reactie op het rapport inzake de uitvoering van de inlichtingentaak buitenland door de AIVD de Commissie verzocht om bepaalde passages te schrappen dan wel te herschrijven daar deze volgens de bewindsman niet in aanmerking komen voor openbaarmaking. De Commissie heeft aan dit verzoek gedeeltelijk gehoor gegeven. De minister heeft uiteindelijk besloten om een tweetal passages te schrappen. Deze passages maken geen onderdeel uit van de conclusies en aanbevelingen van het rapport. Ze zijn in de bijlage zwart gemaakt.

Hoofdstuk 4

De notificatieplicht: een voortgaande discussie

De notificatieplicht (artikel 34 Wiv 2002) houdt in dat de AIVD en de MIVD vijf jaar na de beëindiging van het toepassen van een bijzondere bevoegdheid moeten onderzoeken of degene jegens wie deze is ingezet hiervan in kennis kan worden gesteld. De notificatieplicht beoogt de burger (beter) in staat te stellen de aan hem toekomende grondrechten te effectueren. Er kan sprake zijn van verval, uitstel of afstel van de notificatieplicht. Te denken valt bijvoorbeeld aan het geval dat personen niet te traceren zijn, er sprake is van nog lopend onderzoek of indien notificatie zou betekenen dat bronnen gevaar lopen.

Op 6 april 2010 verscheen het rapport van de Commissie over de uitvoering van de notificatieplicht door de AIVD.¹² In het rapport constateert de Commissie onder meer dat tot op dat moment nog niemand was genotificeerd, terwijl de AIVD in het algemeen de notificatieplicht overeenkomstig de wettelijke vereisten ten uitvoer had gelegd. Dit heeft de Commissie tot de vraag geleid of de huidige notificatieregeling meerwaarde had; een vraag waartoe niet zij, doch de wetgever, geroepen is. De Commissie gaf in dit verband in overweging dat uit het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM) en de relevante rechtspraak van het Europees Hof (EHRM) hieromtrent niet expliciet een actieve notificatieplicht kan worden afgeleid, dat er andere rechtswaarborgen bestaan en dat de tenuitvoerlegging van de verplichting een aanzienlijk beslag legt op de capaciteit van de AIVD.

In zijn reactie op het rapport gaf de toenmalige minister van BZK Hirsch Ballin aan dat de bevindingen van de Commissie zijn beeld bevestigen omtrent het nut en de noodzaak van de notificatieplicht.¹³ De minister stelde dat het verrichten van notificatieonderzoeken geen sinecure is en bovendien een arbeidsintensieve aangelegenheid. Zo is het vaak complex en buitengewoon tijdrovend om te beoordelen of het uitbrengen van een notificatieverslag met zekerheid niet tot onthulling van de identiteit van een bron zal leiden. Hetzelfde geldt voor het vaststellen of nog sprake is van lopend onderzoek of

¹² *Kamerstukken II* 2009/10, 29 924, nr. 49 (bijlage).

¹³ *Kamerstukken II* 2009/10, 29 924, nr. 49, p. 2-3.

dwarsverbanden tussen onderzoeken, aldus de bewindsman. Tevens voerde de minister aan, hierbij de Commissie volgend, dat de notificatieplicht een sterke overeenkomst vertoont met de regeling van de inzageverzoeken, en dat wellicht langs deze weg kan worden voorzien in rechtswaarborgen. De minister stelde voornemens te zijn de mogelijkheid te verkennen om de huidige 'actieve' notificatieverplichting (gedeeltelijk) uit de Wiv 2002 te schrappen. In dat verband kondigde hij aan tevens te laten onderzoeken op welke onderdelen en op welke wijze het inzagebeleid kan worden verruimd, waarbij de meerwaarde van de notificatieplicht voor het Nederlandse systeem van rechtsbescherming betrokken zou worden.

De brief van de minister werd door het Kamerlid Van Raak (SP) aan de orde gesteld tijdens het vragenuur van 13 april 2010.¹⁴ De heer Van Raak stelde dat de AIVD heeft gefaald omdat tot op heden nog niemand was genotificeerd en dat de dienst daarvoor niet mocht worden 'beloond' met de afschaffing van de notificatieplicht. Hij wees hierbij op het gegeven dat de AIVD in 43% van de gevallen de te notificeren persoon niet kon traceren, zoals in het rapport van de Commissie was aangegeven. Ook leden van GroenLinks en de PvdA toonden zich kritisch ten aanzien van het door de minister in de brief gestelde. De toenmalige staatssecretaris van BZK Bijleveld, die namens de minister van BZK de Kamerleden te woord stond, gaf aan dat zij uit het rapport de conclusie heeft getrokken dat de huidige regeling niet het doel dient waarvoor deze was opgezet. Zij gaf aan dat de minister het onderwerp graag met de Tweede Kamer wilde bespreken tijdens een algemeen overleg.

Op 15 september 2010 vond een algemeen overleg plaats, waarbij het rapport van de Commissie was geagendeerd.¹⁵ Alle aanwezige Kamerleden spraken hun verbazing uit over het gegeven dat een inlichtingen- en veiligheidsdienst als de AIVD veel personen niet kon vinden. Tevens werd uitgesproken dat een ruimer inzagebeleid niet kon dienen als vervanging van de notificatieplicht, daar bij uitstek het actieve element van de plicht, te weten dat de AIVD het initiatief neemt om een burger te informeren, een meerwaarde betekent. De minister stelde hierop dat hij de overweging of het zinvol zou zijn om met een voorstel voor een nieuwe regeling te komen, waarvoor een wetswijziging nodig is, over te laten aan het op dat moment nieuw te formeren kabinet. De bewindsman gaf aan dat er een alternatief is, te weten actiever en ruimhartiger zijn bij het voldoen aan een inzageverzoek van een belanghebbende, en dat hiervoor niet hoeft te worden gewacht op nadere besluitvorming van de wetgever. Wanneer een inzageverzoek wordt ingediend, zullen door de AIVD de inlichtingen worden gegeven die anders in het kader van de

¹⁴ *Handelingen II* 2009/10, 75, p. 6380-6382.

¹⁵ Kamerstukken II 2010/11, 30 977, nr. 36.

notificatie zouden worden gegeven, aldus de minister. Tevens bevestigde hij dat de activiteiten voor het terugvinden van de te notificeren personen zouden worden verhoogd.

Daags na het algemeen overleg had de Commissie een overleg met de vaste Kamercommissie voor BZK. Ook in dit overleg werd gesproken over notificatie. Aan de Commissie werd onder andere gevraagd waarom de AIVD bepaalde personen niet kon vinden. Door de Commissie is in dit verband gewezen op het feit dat het personen betreft waarnaar reeds vijf jaar of langer geen onderzoekshandeling is verricht en dat het overwegend gaat om weinig honkvaste personen die ervoor kiezen weinig openheid te geven over hun verblijfplaats. Daar de AIVD in het kader van het traceren ten behoeve van notificatie geen bijzondere bevoegdheden tot de beschikking staan, zijn de mogelijkheden van de dienst beperkt.

Overigens heeft de Commissie direct na de publicatie van het rapport in april 2010 haar monitoring van de uitvoering van de notificatieplicht door de AIVD en de MIVD weer opgepakt. Inmiddels heeft de Commissie met de dienstleiding van de AIVD reeds een briefwisseling gevoerd over enkele aspecten van het notificatiebeleid van de dienst. Deze briefwisseling heeft een constructief karakter.

De Commissie blijft het beleid en de uitvoering van de notificatieplicht nauwgezet volgen.

Hoofdstuk 5

Aanbevelingen en hun opvolging

Het behoort niet tot de verantwoordelijkheid van de Commissie om bindende beslissingen te nemen ten aanzien van de door haar geconstateerde bevindingen. Dit is voorbehouden aan de betrokken ministers en de hoofden van de diensten. Wel kan de Commissie aanbevelingen doen. Een nauwgezette monitoring van de aanbevelingen die door de betrokken ministers worden overgenomen is hierbij essentieel.

Onderzoek naar uitvoering van oudere aanbevelingen

In het afgelopen verslagjaar heeft de Commissie uitgebreid onderzoek verricht naar de opvolging van haar aanbevelingen van haar rapporten 11 t/m 20, die werden gepubliceerd in de jaren 2007 tot en met 2009. Enkele belangrijke kwesties in dit onderzoek zijn:

- Is inmiddels sprake van een goede beschrijving en uitvoering van administratieve naslagen in het kader van veiligheidsonderzoeken die door de politie onder mandaat van de AIVD worden uitgevoerd?
- Welke vorderingen zijn door de AIVD en de MIVD gemaakt in de samenwerking op het gebied van veiligheidsonderzoeken?
- Zal worden voorzien in een wettelijke grondslag voor de CT Infobox, en zo ja, hoe?¹⁶
- Vindt het opnemen van personen in de CT Infobox en het verwijderen van personen hieruit plaats op een legitieme, verantwoorde wijze?
- Welke vorderingen zijn gemaakt inzake sturing en coördinatie van de Regionale Inlichtingendiensten?
- Zijn inmiddels enkele procedurele verbeteringen inzake de uitvoering van bijzondere bevoegdheden doorgevoerd?

De Commissie verwacht de toezichtsrapporten ten aanzien van beide diensten spoedig te kunnen vaststellen, waarna publicatie kan plaatsvinden.

¹⁶ De CT Infobox is een samenwerkingsverband van verschillende diensten, welke valt onder de Wiv 2002, en waarin informatie wordt bijeengebracht ten behoeve van het tegengaan van terrorisme en/of radicalisme.

Recente aanbevelingen

Na het rapport nr. 20 is nog een zestal rapporten uitgekomen. Ook hierin zijn de nodige aanbevelingen opgenomen. De naleving van deze aanbevelingen is nog niet diepgaand onderzocht. Vanwege haar monitoringsactiviteiten en het intensief contact dat de Commissie onderhoudt met de diensten is zij wel in het algemeen op de hoogte van vorderingen op dit vlak.

In het rapport over het veiligheidsonderzoek naar de voormalige korpschef van de Politie Zeeland (2009) stelt de Commissie het belang van de publicatie van een leidraad 'persoonlijke gedragingen en omstandigheden', zoals op dat moment al voorgenomen door de AIVD, te onderschrijven, daar dit in het kader van transparantie en kenbaarheid een stap vooruit zou betekenen. Het uitkomen van de leidraad in oktober 2009 is dan ook door de Commissie met instemming begroet. Voorts heeft de Commissie in dit rapport aanbevolen dat de AIVD naleving betracht van de richtlijn om informanten bij een veiligheidsonderzoek voor te lichten over de aard en het doel van het gesprek, en zorgvuldig te motiveren indien hierop vanwege zwaarwegende omstandigheden een uitzondering wordt gemaakt.

In het rapport over de samenwerking tussen de AIVD en buitenlandse diensten (2009) heeft de Commissie onder meer aanbevolen om - kort weergegeven - meer gestructureerd, meer fundamenteel en op het niveau van de dienstleiding, te bepalen of een samenwerkings-relatie met een buitenlandse dienst kan worden aangegaan of geïntensiveerd. Ook is aanbevolen om de sturende rol van de centrale afdeling Buitenlandse Relaties beter vast te leggen en in de praktijk te waarborgen. Tevens heeft de Commissie in enkele geconstateerde onrechtmatigheden aanleiding gezien de AIVD aan te bevelen om zorgvuldiger om te gaan met de verstrekking van persoonsgegevens aan buitenlandse diensten en in overeenstemming met alle van toepassing zijnde wettelijke bepalingen alsmede de eigen interne regels te handelen. In dit kader zouden ook de afwegingen die gemaakt worden schriftelijk moeten worden vastgelegd. Hetzelfde zou naar het oordeel van de Commissie ook moeten gelden voor verzoeken aan buitenlandse diensten om ondersteuning door de inzet van bijzondere bevoegdheden. Voorts heeft de Commissie in het rapport enkele aanbevelingen gedaan op het gebied van samenwerking met buitenlandse diensten in het kader van veiligheidsonderzoeken. De minister van BZK heeft de aanbevelingen van de Commissie overgenomen, zij het met enige kanttekeningen. Na het uitkomen van het rapport heeft de AIVD de bovengenoemde aanbevelingen van de Commissie ter hand genomen.

In het rapport over het handelen van de MIVD jegens een voormalige agent (2010) heeft de Commissie geoordeeld dat de MIVD deze agent op een zeker moment te gemakkelijk

heeft losgelaten en dat in deze zin de relatie onvoldoende zorgvuldig is afgebouwd. Zij heeft de minister van Defensie aanbevolen op dit vlak alsnog compensatie te bieden. In zijn reactie kondigde de minister aan de voormalige agent te zullen benaderen en hem een geldbedrag aan te bieden. Dit is inmiddels gebeurd.

In het rapport over de uitvoering van de notificatieplicht door de AIVD (2010) (zie ook hoofdstuk 4) heeft de Commissie aanbevolen het beleid om bepaalde personen te kunnen traceren aan te passen in de zin dat van onder meer de Regionale Inlichtingendiensten (RID) gebruik wordt gemaakt. Voorts heeft de Commissie aanbevolen om ten behoeve van het beleid om notificatie uit te stellen aansluiting te zoeken bij concrete onderzoeken in plaats van bij maatschappelijke fenomenen. Ten slotte heeft de Commissie aanbevolen enkele door haar onjuist bevonden notificatiebesluiten te heroverwegen. De minister van BZK heeft in de reactie op het rapport aangegeven de aanbevelingen te zullen overnemen. Het is de Commissie gebleken dat de aanbevelingen uit haar rapport nog niet in de werkinstructie van de AIVD zijn opgenomen. Wel wordt er in de praktijk inmiddels conform de aanbeveling van de Commissie gebruik gemaakt van onder meer de RID om bepaalde personen te traceren. De door de Commissie onjuist bevonden notificatiebesluiten zijn op één besluit na heroverwogen. Deze heroverweging heeft niet geleid tot notificatie, aangezien er op andere gronden tot uitstel of afstel is overgegaan.

Het rapport over het handelen van de MIVD jegens twee geschorste medewerkers (2010) (zie ook hoofdstuk 2) bevat ook enkele aanbevelingen. Kort weergegeven komen deze erop neer dat het beter zou zijn dat de MIVD verzoeken om abonnee- en telefonieverkeersgegevens (artikelen 28 en 29 Wiv 2002) voortaan schriftelijk motiveert, dat afspraken met de AIVD over de inzet van taps schriftelijk worden vastgelegd, dat de MIVD in de motivering van bijzondere bevoegdheden meer aansluiting zoekt bij zijn wettelijke taken en daarbij ook meer aandacht besteedt aan het onderscheid tussen targets en non-targets, dat de MIVD bij operationele beslissingen niet de bestaande controlemechanismen overslaat en dat een betere documentatie van onderzoeken plaatsvindt. De minister van Defensie heeft in zijn reactie gesteld de aanbevelingen te zullen overnemen. De directeur van de MIVD heeft de Commissie recent gemeld dat een aantal aanbevelingen reeds is doorgevoerd. Afgesproken is dat de MIVD de Commissie actief informeert over de voortgang op dit vlak.

Tenslotte heeft de Commissie ook aanbevelingen gedaan in het zeer recent uitgekomen rapport over de uitvoering van de inlichtingentaak buitenland van de AIVD (zie ook hoofdstuk 3). Zo heeft de Commissie aanbevolen bij de inzet van bijzondere bevoegdheden beter te omschrijven waaruit de potentiële aantasting van de nationale veiligheid bestaat. Ook heeft zij erop aangedrongen om pas tot het opereren in een voor de agent risicovolle regio over te gaan nadat een gedegen analyse van de risico's voor de agent is gemaakt.

Daarnaast beveelt de Commissie de AIVD aan om bij externe verstrekking van gegevens deze structureler dan nu het geval is te voorzien van een aanduiding omtrent de bron dan wel de betrouwbaarheid. Op het moment van het afsluiten van het verslagjaar is de reactie van de minister van BZK op de aanbevelingen uit dit rapport nog niet bekend gemaakt.

Ten slotte

Zoals gesteld zullen rapporten betreffende (oudere) aanbevelingen van de Commissie spoedig het licht zien. De Commissie vindt het jammer dat in deze huidige opzet van het volgen van haar aanbevelingen soms vele jaren zitten tussen de aanbeveling en de controle op de uitvoering ervan. Momenteel bezint zij zich op een methode om op effectieve wijze meer vinger aan de pols te kunnen houden. In een volgend jaarverslag zal zij hierop terugkomen.

Hoofdstuk 6

Internationale contacten

Onder meer vanwege het zeer specifieke karakter van haar werkzaamheden, acht de Commissie het van belang contacten te onderhouden met vergelijkbare instanties in het buitenland.

Op 30 september en 1 oktober 2010 vond in Brussel de zesde conferentie van de parlementaire commissies van toezicht op de inlichtingen- en veiligheidsdiensten van de Lidstaten van de Europese Unie plaats. Hoewel zelf geen parlementaire toezichtscommissie, was de Commissie hiervoor uitgenodigd door de Belgische senaat. De voorzitter van de Commissie heeft aldaar op verzoek een speech gehouden over het toezicht op de internationale samenwerking tussen inlichtingen- en veiligheidsdiensten. In deze speech is stilgestaan bij de specifieke ervaringen van de Commissie in het kader van het rapport dat zij in 2009 over deze materie publiceerde. Alom werd waardering uitgesproken voor het vooruitstrevend werk van de Commissie ten aanzien van dit gevoelige onderwerp.

In het verslagjaar heeft de secretaris van de Commissie op verzoek van het Zwitserse instituut Democratic Control of the Armed Forces (DCAF) een workshop verzorgd in Beiroet voor leden van het Irakese parlement en de National Security Council over democratische inbedding van en controle op inlichtingen- en veiligheidsdiensten. Tevens heeft de staf van de Commissie in maart 2011 een overleg georganiseerd op secretariaatsniveau tussen de Belgische, Noorse, Zweedse en Nederlandse toezichthouders, om te komen tot uitwisseling van werkmethoden.

Tevens is de Commissie gevraagd om een bijdrage te leveren aan een studie van het DCAF en het European University Institute (EUI) naar het parlementair toezicht op civiele inlichtingen- en veiligheidsdiensten in relevante EU lidstaten en andere democratieën ten behoeve van het European Parliament Directorate-General Internal Policies of the Union – Directorate C – Citizens Rights and Constitutional Affairs. Hiertoe heeft de secretaris van de Commissie een stuk geschreven over het Nederlandse toezichtssysteem en neemt de voorzitter van de Commissie zitting in een stuurgroep. In het kader van een separaat project van het DCAF, eveneens inzake het toezicht op inlichtingen- en veiligheidsdiensten, hebben de voorzitter en de secretaris zitting in een Advisory Board.

Er is internationaal veel belangstelling voor de opzet van het Nederlandse toezichtssysteem en voor de door de Commissie uitgebrachte rapporten.

Bijlage I

De Commissie (achtergrond)

Wettelijke taken

Met ingang van 1 juli 2003 is de Commissie van Toezicht betreffende de Inlichtingen- en Veiligheidsdiensten haar werkzaamheden begonnen. De instelling van de Commissie is geregeld in de op 29 mei 2002 in werking getreden Wet op de inlichtingen- en veiligheidsdiensten 2002 (hierna te noemen: WIV 2002).²⁰ Onder deze diensten begrijpt art. 1 van die wet de Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst (AIVD) en de Militaire Inlichtingen- en Veiligheidsdienst (MIVD), die vallen onder de politieke verantwoordelijkheid van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, resp. de minister van Defensie. De toezichthoudende taak van de Commissie strekt zich tevens uit tot de onder de minister-president, minister van Algemene Zaken, ressorterende coördinator van de inlichtingen- en veiligheidsdiensten (zie art. 4 WIV 2002).

Tevens valt onder de wettelijke taak van de Commissie het toezicht op ambtenaren van de politie, Koninklijke marechaussee en de rijksbelastingdienst, voor zover deze functionarissen werkzaamheden verrichten ten behoeve van de AIVD (zie art. 60 WIV 2002).

In hoofdstuk 6 van de WIV 2002 (de artt. 64-84) zijn de samenstelling, taakuitvoering en bevoegdheden en andere bijzondere onderwerpen, de Commissie betreffende, opgenomen. Voor haar taken en bevoegdheden wordt overigens ook naar andere bepalingen van deze wet verwezen, in het bijzonder de artt. 34 lid 2 en 55 lid 3 WIV 2002.

De Commissie is krachtens art. 64 lid 2 WIV 2002 belast met:

- a. het toezicht op de rechtmatigheid van de uitvoering van hetgeen bij of krachtens deze wet (WIV 2002) en de Wet veiligheidsonderzoeken (Wvo)²¹ is gesteld;
- b. het gevraagd en ongevraagd inlichten en adviseren van de betrokken bewindspersonen aangaande de door de Commissie geconstateerde bevindingen;

²⁰ Zie Staatsblad (*Stb.*) 2002, 148 (laatstelijk gewijzigd bij Wet van 2 november 2006, *Stb.* 574).

²¹ *Stb.* 1996, 525 (laatstelijk gewijzigd bij Wet van 11 oktober 2007, *Stb.* 2007, 508).

- c. het adviseren van de betrokken bewindspersonen terzake van het onderzoeken en beoordelen van klachten;
- d. het ongevraagd adviseren van de betrokken bewindspersonen over de zogenoemde notificatieplicht, die in art. 34 van de wet is opgenomen, en vijf jaar na de inwerking-treding van de WIV - dus vanaf 29 mei 2007 - uitvoering heeft gekregen.

Van deze taken is die onder a. genoemd, het toezicht op de rechtmatigheid van de activiteiten van de diensten, in de praktijk voor de Commissie veruit het belangrijkste. De Commissie besteedt in het kader van haar toezicht op de rechtmatigheid nauwgezet aandacht aan onder meer de uitoefening van bijzondere bevoegdheden door de diensten. Dit zijn bevoegdheden die inbreuk (kunnen) maken op door Nederland erkende mensenrechten, in het bijzonder het recht op bescherming van de persoonlijke levenssfeer, en die daarom alleen onder strikte voorwaarden mogen worden uitgeoefend.

Zo mogen volgens de WIV 2002 de diensten bijzondere bevoegdheden of inlichtingenmiddelen (zie de artt. 20-30 WIV 2002) slechts toepassen, indien dat noodzakelijk is voor de goede uitvoering van de aan de diensten opgedragen taken (art. 18 WIV 2002). Verder mogen deze bijzondere bevoegdheden of inlichtingenmiddelen slechts worden uitgeoefend met inachtneming van de eisen van proportionaliteit en van subsidiariteit (artt. 31 en 32 WIV 2002), dat wil zeggen dat die uitoefening in een goede verhouding moet staan tot het doel waarvoor de bevoegdheden of inlichtingenmiddelen worden ingezet, terwijl de inzet van minder vergaande, voor de burger en diens persoonlijke levenssfeer minder ingrijpende, bevoegdheden of inlichtingenmiddelen, bijvoorbeeld het gebruik van open bronnen, niet mogelijk is. In ieder onderzoek toetst de Commissie nauwgezet of (onder meer) aan deze drie eisen is voldaan.

Bij haar onderzoeken naar de rechtmatigheid van de activiteiten van de diensten stuit de Commissie soms op aspecten, die de doelmatigheid betreffen. In het kader van de onder sub b. geformuleerde taak (inlichten en adviseren van de ministers over de bevindingen) stelt de Commissie de betrokken ministers ook van deze bevindingen op de hoogte. Dit is in overeenstemming met het standpunt dat de regering innam bij de parlementaire behandeling van het wetsvoorstel, en met de door de betrokken bewindslieden tegenover de Commissie uitgesproken wens.

Op grond van art. 80 van de WIV 2002 brengt de Commissie jaarlijks vóór 1 mei een (openbaar) verslag van haar werkzaamheden uit. Het verslag wordt aangeboden aan de beide Kamers der Staten-Generaal en aan de betrokken bewindspersonen: de minister-president, minister van Algemene Zaken, de minister van BZK en de minister van Defensie. In art. 10 van haar Reglement van Orde heeft de Commissie ten behoeve van een zo groot mogelijke actualiteit bepaald, dat het jaarverslag de periode van 1 april van het voorafgaande kalenderjaar tot 1 april van het lopende jaar bestrijkt.

Volgens art. 8 lid 3 en 4 WIV 2002, dat volgens art. 80 ook van toepassing is op de jaarverslagen van de Commissie, blijft in dit openbare verslag vermelding achterwege van gegevens die zicht geven op de door de diensten aangewende middelen in concrete aangelegenheden, op geheime bronnen en op het actuele kennisniveau van deze diensten, maar kan de betrokken minister daarvan vertrouwelijk mededeling doen aan de Staten-Generaal. Tot nu toe zijn alle jaarverslagen van de Commissie, inclusief het voorliggende, in hun geheel openbaar; er zijn geen geheime bijlagen. De jaarverslagen worden ook gepubliceerd op de website van de Commissie: www.ctivd.nl.

Om in hun functie te kunnen worden benoemd, dienen alle leden en medewerkers van de Commissie een veiligheidsonderzoek van de categorie A met goed gevolg te ondergaan.

De Commissie is geheel onafhankelijk, ook financieel. Zij heeft een eigen begrotingsstaat in de wet waarbij ook de begrotingen van het ministerie van Algemene Zaken en van het Kabinet van de Koningin worden vastgesteld.

Onderzoeken

De Commissie is vrij in de keuze van de onderwerpen van haar onderzoeken. Zij kan door elk van beide Kamers van de Staten-Generaal worden uitgenodigd een bepaald onderzoek te verrichten (art. 78 lid 2 WIV 2002). In de afgelopen jaren heeft de Tweede Kamer enige malen zo'n verzoek aan de Commissie gedaan, via de minister van BZK. De Commissie streeft ernaar aan deze verzoeken gevolg te geven, en wel op zo kort mogelijke termijn. De Commissie hecht er groot belang aan om de controlerende taak van de beide Kamers van de Staten-Generaal door haar onderzoeksactiviteiten en rapportages zo goed mogelijk te ondersteunen.

Wanneer de Commissie heeft besloten een bepaald onderzoek te verrichten (uit eigen initiatief dan wel op verzoek van een van de betrokken ministers resp. een der Kamers van de Staten-Generaal), wordt daarvan mededeling gedaan aan de betrokken ministers en de voorzitters van de beide Kamers.

Het onderzoek van de Commissie bestaat uit dossieronderzoek, het horen van personen en het bestuderen van de toepasselijke (nationale en internationale) wet- en regelgeving. De wetgever heeft daarbij aan de Commissie vergaande bevoegdheden toegekend.

Zo heeft de Commissie krachtens art. 73 WIV 2002 rechtstreeks toegang tot alle in het kader van de uitvoering van die wet en de Wet veiligheidsonderzoeken verwerkte gegevens. Het gaat dus niet alleen om gegevens in stukken die van de dienstleiding uitgaan of door deze geautoriseerd zijn, maar om elk bij de dienst aangetroffen stuk waarvan de

kennisneming naar het oordeel van de Commissie noodzakelijk is voor een door haar ingesteld onderzoek en daaraan inherente onderzoeksvragen.

Verder dient een ieder die betrokken is bij de uitvoering van deze beide wetten, dus in de eerste plaats de medewerkers van de diensten, desgevraagd aan de Commissie de voor een goede uitoefening van haar taak noodzakelijke gegevens en medewerking te verstrekken of te verlenen. Op deze tweeledige bevoegdheid wordt geen ander voorbehoud gemaakt dan dat, indien daartoe aanleiding bestaat, door de diensten kan worden aangegeven welke inlichtingen in het belang van de nationale veiligheid ter uitsluitende kennisneming van de Commissie dienen te blijven.

De Commissie kan in het kader van haar toezichthoudende taak personen oproepen om voor haar te verschijnen als getuige. De aldus opgeroepen getuigen zijn wettelijk verplicht om te verschijnen en om aan de Commissie alle inlichtingen te verschaffen die de Commissie noodzakelijk acht, uiteraard voor zover zij daarvan kennis dragen. Indien een persoon weigert om aan de oproep om voor de Commissie te verschijnen, gevolg te geven, kan de Commissie een bevel tot medebrenging geven. Ook kan de Commissie getuigen onder ede, c.q. belofte, horen. Deze vergaande bevoegdheden zijn beschreven in de artt. 74 en 75 WIV 2002.

De toezichtsrapporten bevatten de bevindingen, conclusies en aanbevelingen van de Commissie in een concreet onderzoek. Deze kunnen zowel de diensten en de voor die diensten verantwoordelijke bewindspersonen als de Kamers van de Staten-Generaal behulpzaam zijn bij de uitoefening van hun respectieve taken.

De Commissie heeft regulier overleg met de minister-president, minister van Algemene Zaken, en met de ministers van BZK resp. Defensie.

Ook heeft zij regulier overleg met de drie commissies uit de Tweede Kamer, die in het bijzonder betrokken zijn bij het functioneren van de inlichtingen- en veiligheidsdiensten: de Commissie voor de Inlichtingen- en Veiligheidsdiensten, de vaste Commissie voor Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en de vaste Commissie voor Defensie. Tevens is er overleg met de vaste Commissies voor Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties/Algemene Zaken resp. voor Buitenlandse Zaken, Defensie en Ontwikkelingssamenwerking van de Eerste Kamer.

In deze gesprekken wordt intensief van gedachten gewisseld over de bevindingen en aanbevelingen van de Commissie in haar rapporten.

Het spreekt vanzelf dat de Commissie regelmatig contact heeft met de leiding en medewerkers van de beide diensten.

Blijkens de parlementaire geschiedenis van de WIV 2002 stelde de wetgever zich op het standpunt dat rechtstreekse toezending van de door de Commissie geproduceerde

toezichtsrapporten aan de beide Kamers van de Staten-Generaal niet wenselijk is, omdat de minister de openbaarmaking van de in de rapporten vermelde gegevens moet kunnen toetsen aan het belang van de staat en van de nationale veiligheid. Toezending aan de Staten-Generaal geschiedt daarom door tussenkomst van de betrokken minister, die daarbij tevens zijn of haar commentaar op het rapport geeft.

Deze procedure brengt mee dat aan de betrokken minister tweemaal de gelegenheid wordt geboden tot een reactie op het rapport van de Commissie alvorens het rapport de Staten-Generaal bereikt. De eerste keer is dit nadat de Commissie haar rapport heeft *opgesteld*. De minister heeft dan de gelegenheid binnen een door de Commissie bepaalde redelijke termijn op het rapport en de daarin opgenomen bevindingen en aanbevelingen te reageren. Na eventuele aanpassing van het rapport volgt de *vaststelling* van het rapport, waarna het ten tweeden male aan de minister wordt gezonden, die het met zijn reactie binnen een (wettelijke) termijn van zes weken aan de beide Kamers van de Staten-Generaal dient te zenden.

Klachtbehandeling

Ieder die een klacht wil indienen over het optreden van de diensten²², dient zich - alvorens hij of zij zich met zijn klacht kan wenden tot de Nationale ombudsman - te richten tot de voor het optreden van de desbetreffende dienst verantwoordelijke minister. Bij de behandeling van deze klachten door de minister heeft de Commissie van Toezicht een adviserende rol. Ingevolge art. 83 lid 3 WIV 2002 dient de minister alvorens hij een oordeel geeft over de (on)gegrondheid van de klacht advies in te winnen bij de Commissie. De Commissie fungeert aldus als verplichte externe adviseur. Op de adviserende taak van de Commissie is afdeling 9.1.3 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) van toepassing. In afwijking van art. 9:14 lid 2 Awb kan de betrokken minister echter geen instructies geven aan de Commissie. Deze bepaling hangt samen met het onafhankelijke karakter van de Commissie.

De inschakeling van de Commissie als klachtadviescommissie brengt met zich mee dat de Commissie het gehele onderzoek naar de gedraging waarop de klacht zich richt en de gevolgde procedures rond de klacht overneemt, met inbegrip van het horen van klager en medewerkers van de betrokken dienst. De Commissie bepaalt zelf aan de hand van de

²² Art. 83 lid 1 WIV 2002 bepaalt dat over het optreden of het vermeende optreden van de betrokken ministers (Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Defensie, en Algemene Zaken), de hoofden van de diensten (AIVD en MIVD), de coördinator, en de voor de diensten en coördinator werkzame personen een klacht kan worden ingediend.

schriftelijke stukken en het horen van klager de inhoud en reikwijdte van de klacht, waarover zij advies zal uitbrengen.

Zodra de Commissie een klacht ontvangt ter advisering, doet zij onderzoek in de (eventueel) bij de betrokken inlichtingen- en veiligheidsdienst aanwezige dossiers. Wanneer evenwel sprake is van een kennelijk ongegronde klacht kan hiervan worden afgezien. Daarna gaat de Commissie over tot het horen van klager, tenzij van het horen van klager kan worden afgezien omdat de klacht kennelijk ongegrond is, dan wel klager verklaard heeft geen gebruik te willen maken van het recht te worden gehoord (art. 9:15 lid 3 Awb). Het horen geschiedt in de regel niet door de voltallige Commissie, maar wordt - conform het bepaalde in art. 9:15 lid 2 Awb - door de Commissie opgedragen aan de voorzitter of een lid van de Commissie. Naast klager wordt degene op wiens of wier gedraging de klacht betrekking heeft in de gelegenheid gesteld zijn of haar zienswijze te geven op de klacht. De mogelijkheid van het toepassen van repliek en dupliek staat hierbij voor de Commissie open.

Mocht het voor de volledigheid van het onderzoek noodzakelijk zijn getuigen te horen, dan kan de Commissie hiertoe besluiten.

Na het dossieronderzoek en het horen van betrokkenen toetst de Commissie of het handelen van de aangeklaagde dienst jegens klager voldoet aan de behoorlijkheidsnorm. De Commissie heeft in dit kader een ruimer toetsingskader dan bij haar toezichthoudende taak, die zich immers beperkt tot de toetsing van de rechtmatigheid.²³ Vervolgens zendt de Commissie een rapport van bevindingen vergezeld van een advies en eventuele aanbevelingen aan de betrokken minister (art. 9:15 Awb). De minister kan van het advies van de Commissie afwijken, doch dan moet in zijn of haar reactie aan klager de reden voor die afwijking worden vermeld en moet tevens het advies van de Commissie aan klager worden gezonden.

De Commissie moet er dus bij de formulering van haar advies rekening mee houden dat het advies mogelijk openbaar wordt gemaakt. Dit leidt soms onvermijdelijk tot vage en abstracte formuleringen in het advies van de Commissie.

Alvorens een minister de Commissie inschakelt voor advies over de gegrondheid van een klacht, stelt hij de betrokken dienst in de gelegenheid om de klacht op informele wijze af te doen. Dit is conform de zienswijze van de wetgever dat nodeloze formalisering en bureaucratie vermeden moeten worden.²⁴ Ook de Commissie is van oordeel dat de diensten eerst in de gelegenheid dienen te worden gesteld om de klacht op informele wijze zelf af te doen, tenzij sprake is van aanwijzingen dat dit vruchteloos zal zijn.

²³ De rechtmatigheid maakt wel deel uit van de behoorlijkheidsnormen waaraan bij de klachtbehandeling wordt getoetst. *Kamerstukken II 1997/98*, 25 837, B, p. 6.

²⁴ *Kamerstukken II 1997/98*, 25 837, nr. 3, p. 7.

De Commissie heeft in haar hoedanigheid als klachtadviescommissie pas een adviserende taak in de zin van art. 83 WIV 2002, indien een formele klacht bij de minister ligt. Echter, niet bij alle formele klachten is er een verplichting de Commissie in te schakelen. Is een klacht niet-ontvankelijk op grond van art. 9:4 Awb of wordt deze niet in behandeling genomen op grond van het bepaalde in art. 9:8 Awb, dan hoeft geen advies te worden ingewonnen bij de Commissie. Alleen voorzover de beoordeling van de gegrondheid van de klacht een inhoudelijke beoordeling vergt, is haar inschakeling noodzakelijk. Met andere woorden: onthoudt de minister zich van het geven van een uitspraak over de gedraging, dan kan advisering door de Commissie achterwege blijven. Kennelijk ongegronde klachten zijn daarentegen niet uitgezonderd van de verplichting tot behandeling.²⁵ De Commissie dient in beginsel over deze klachten wel advies uit te brengen. Art. 9:10 van de Awb ontslaat de Commissie in zulke gevallen echter van de plicht tot het horen van klager (evenals in die gevallen waarin de klager heeft verklaard geen gebruik te willen maken van het recht te worden gehoord).²⁶

²⁵ In tegenstelling tot de Nationale ombudsman (vgl. art. 9:23 aanhef en sub b Awb) is de minister onder het regime van de Awb verplicht kennelijk ongegronde klachten in behandeling te nemen.

²⁶ *Kamerstukken II* 1997/98, 25 837, B, p. 4.

Bijlage II

Overzicht toezichtsrapporten

Toezihtsrapport inzake het onderzoek van de MIVD naar voorvallen die Defensie kunnen schaden (CTIVD nr. 1, 2004)

Toezihtsrapport inzake het AIVD-onderzoek naar radicaliseringsprocessen binnen de islamitische gemeenschap (CTIVD nr. 2, 2004)

Toezihtsrapport inzake een contra-terrorisme operatie door de MIVD (CTIVD nr. 3, 2004)

Toezihtsrapport inzake het AIVD-onderzoek naar de ontwikkelingen binnen de Molukse gemeenschap in Nederland (CTIVD nr. 4, 2005)

Toezihtsrapport inzake het MIVD-onderzoek naar proliferatie van massavernietigingswapens en overbrengingsmiddelen (CTIVD nr. 5a, 2005)

Toezihtsrapport inzake het AIVD-onderzoek naar proliferatie van massavernietigingswapens en overbrengingsmiddelen (CTIVD nr. 5b, 2005)

Toezihtsrapport inzake het AIVD-onderzoek naar radicaal dierenrechtenactivisme en links-extremisme (CTIVD nr. 6, 2006)

Toezihtsrapport inzake de uitvoering van een contra-terrorisme operatie van de AIVD (CTIVD nr. 7, 2006)

Toezihtsrapport inzake de inzet door de MIVD van informanten en agenten, meer in het bijzonder in het buitenland (CTIVD nr. 8a, 2006)

Toezihtsrapport inzake de inzet door de AIVD van informanten en agenten, meer in het bijzonder in het buitenland (CTIVD nr. 8b, 2006)

Toezihtsrapport inzake de door de AIVD uitgebrachte ambtsberichten in de periode van januari 2004 tot oktober 2005 (CTIVD nr. 9a, 2006)

Toezichtsrapport inzake de door de MIVD uitgebrachte ambtsberichten in de periode van januari 2004 tot januari 2006 (CTIVD nr. 9b, 2006)

Toezichtsrapport inzake het onderzoek van de AIVD naar het uitlekken van staatsgeheimen (CTIVD nr. 10, 2006)

Toezichtsrapport inzake de uitvoering van de Wet veiligheidsonderzoeken door de MIVD (CTIVD nr. 11a, 2007)

Toezichtsrapport inzake de uitvoering van de Wet veiligheidsonderzoeken door de AIVD (CTIVD nr. 11b, 2007)

Toezichtsrapport inzake de Contra Terrorisme Infobox (CTIVD nr. 12, 2007)

Toezichtsrapport inzake de uitwisseling van gegevens tussen de AIVD en de IND (CTIVD nr. 13, 2007)

Toezichtsrapport inzake het onderzoek van de AIVD naar de ongewenste inmenging van vreemde mogendheden (waaronder spionage) (CTIVD nr. 14, 2007)

Toezichtsrapport inzake het optreden van MIVD-medewerkers in Irak bij het ondervragen van gedetineerden (CTIVD nr. 15, 2007)

Toezichtsrapport inzake de samenwerking tussen de AIVD en de Regionale Inlichtingendiensten resp. de Koninklijke marechaussee (CTIVD nr. 16, 2008)

Toezichtsrapport inzake de afwegingsprocessen van de AIVD met betrekking tot Mohammed B. (CTIVD nr. 17, 2008)

Toezichtsrapport inzake de nakoming door de AIVD van de toezeggingen van de Minister van BZK op de aanbevelingen van de Commissie (CTIVD nr. 18A, 2008)

Toezichtsrapport inzake de nakoming door de MIVD van de toezeggingen van de Minister van Defensie op de aanbevelingen van de Commissie (CTIVD nr. 18B, 2008)

Toezichtsrapport inzake de toepassing door de AIVD van artikel 25 WIV 2002 (aftappen) en artikel 27 WIV 2002 (selectie van ongericht ontvangen niet-kabelgebonden telecommunicatie) (CTIVD nr. 19, 2009)

Toezichtsrapport inzake financieel-economische onderzoeken door de AIVD (CTIVD nr. 20, 2009)

Toezihtsrapport inzake het veiligheidsonderzoek van de AIVD naar de (voormalige) korpschef van de Politie Zeeland dhr. F.P. Goudswaard (CTIVD nr. 21, 2009)

Toezihtsrapport inzake de samenwerking van de AIVD met buitenlandse inlichtingenen/of veiligheidsdiensten (CTIVD nr. 22A, 2009)

Toezihtsrapport inzake het handelen van de MIVD jegens een voormalige agent (CTIVD nr. 23, 2010)

Toezihtsrapport inzake de uitvoering van de notificatieplicht door de AIVD (CTIVD nr. 24, 2010)

Toezihtsrapport inzake het handelen van de MIVD jegens twee geschorste medewerkers (CTIVD nr. 25, 2010)

Toezihtsrapport inzake de uitvoering van de inlichtingentaak buitenland door de AIVD (CTIVD nr. 26, 2011)

Bijlage III

In het verslagjaar uitgebrachte toezichtsrapporten

Toezichtsrapport 25	Inzake het handelen van de MIVD jegens twee geschorste medewerkers (CTIVD nr. 25, 2010)
Toezichtsrapport 26	Inzake de uitvoering van de inlichtingentaak buitenland door de AIVD (CTIVD nr. 26, 2011)

Toezihtsrapport 25

Inzake het handelen van de MIVD jegens twee geschorste medewerkers

Inhoudsopgave

Samenvatting	45
Lijst van afkortingen	49
1. Inleiding	51
2. De opzet van het onderzoek door de Commissie	52
3. Het wettelijk kader	53
3.1 Het verrichten van een hernieuwd veiligheidsonderzoek	53
3.1.1 Het instellen van een hernieuwd veiligheidsonderzoek	53
3.1.2 De uitvoering van een hernieuwd veiligheidsonderzoek	54
3.1.3 De beoordeling van een hernieuwd veiligheidsonderzoek	58
3.2 Het verrichten van een contra-inlichtingenonderzoek	60
3.2.1 Het instellen van een contra-inlichtingenonderzoek	60
3.2.2 De verzameling van gegevens in een contra-inlichtingenonderzoek	63
4. De eerste contra-inlichtingenoperatie	65
4.1 De aanleiding voor de eerste operatie	65
4.2 De uitvoering van de eerste operatie	68
4.3 De afsluiting van de eerste operatie	71
4.4 Conclusie CTIVD	72
5. Het hernieuwde veiligheidsonderzoek naar één van de geschorste medewerkers	73
5.1 De aanleiding voor het hernieuwde veiligheidsonderzoek	73
5.2 De uitvoering van het hernieuwde veiligheidsonderzoek	74
5.3 De beoordeling in het hernieuwde veiligheidsonderzoek	75
5.4 Conclusie CTIVD	77
6. De tweede contra-inlichtingenoperatie	78
6.1 De aanleiding voor de tweede operatie	78
6.2 De uitvoering van de tweede operatie	78

6.3	De afsluiting van de tweede operatie	79
6.4	De onduidelijkheid over de tweede operatie	80
6.5	Conclusie CTIVD	81
7.	Het interne onderzoek	81
7.1	De aanleiding voor het interne onderzoek	81
7.2	De uitvoering van het interne onderzoek	83
7.3	De beoordeling in het interne onderzoek	85
7.4	Conclusie CTIVD	86
8.	Het hernieuwde veiligheidsonderzoek naar de twee geschorste medewerkers	87
8.1	De aanleiding voor het contra-inlichtingenonderzoek	88
8.2	De aanleiding voor het hernieuwde veiligheidsonderzoek	88
8.3	De uitvoering van het hernieuwde veiligheidsonderzoek	89
8.4	De beoordeling in het hernieuwde veiligheidsonderzoek	94
8.5	De vervolprocedure	101
8.6	Conclusie CTIVD	104
9.	De vier contra-inlichtingenoperaties in de periode 2008-2010	105
9.1	De derde contra-inlichtingenoperatie	105
9.2	De vierde contra-inlichtingenoperatie	106
9.3	De vijfde contra-inlichtingenoperatie	108
9.4	De zesde contra-inlichtingenoperatie	109
9.5	Conclusie CTIVD	109
10.	Conclusies en aanbevelingen	110
11.	Slotopmerkingen	119

Toezihtsrapport

Samenvatting

Het onderzoek van de Commissie heeft zich primair gericht op de rechtmatigheid van het handelen van de MIVD jegens twee (geschorste) medewerkers.¹ De Commissie heeft daarnaast aandacht besteed aan aspecten van de interne organisatie van de MIVD die naar voren zijn gekomen in de loop van haar onderzoek.

De Commissie heeft acht verschillende, met (één van) de geschorste medewerkers verband houdende, onderzoeken binnen de MIVD beoordeeld. Daarnaast heeft de Commissie vanuit het oogpunt van de volledigheid besloten een negende daaruit voortvloeiend onderzoek toe te voegen. Het gaat in totaal om twee hernieuwde veiligheidsonderzoeken, een intern onderzoek en zes contra-inlichtingenoperaties.

Het eerste onderzoek naar één van de geschorste medewerkers, een contra-inlichtingenoperatie, werd in oktober 2006 ingesteld naar aanleiding van bij de MIVD binnengekomen informatie. Deze informatie vormde tevens de aanleiding om de betrokken medewerker te schorsen en een hernieuwd veiligheidsonderzoek in te stellen. Uit de eerste contra-inlichtingenoperatie kwam informatie voort die leidde tot de verdenking dat de twee geschorste medewerkers voornemens waren voor zichzelf een pensioenvoorziening op te bouwen door middel van oneigenlijk gebruik van hun bevoegdheden en de financiële middelen waarover zij uit hoofde van hun functie konden beschikken. Deze verdenking vormde, na verder onderzoek, uiteindelijk de aanleiding voor het schorsen van beide medewerkers en het instellen van een hernieuwd veiligheidsonderzoek in mei 2007. Dit hernieuwde veiligheidsonderzoek leidde in augustus 2008 tot de intrekking van de verklaringen van geen bezwaar (VGB) van de betrokkenen. In de periode na het hernieuwde veiligheidsonderzoek heeft de MIVD naar aanleiding van nieuwe meldingen bijzondere bevoegdheden ingezet. Deze inzet van bijzondere bevoegdheden vond plaats in het kader van vier contra-inlichtingenoperaties in de periode oktober 2008 tot maart 2010.

¹ Wanneer in het rapport naar deze medewerkers wordt verwezen, worden zij veelal de geschorste medewerkers genoemd, zoals ook de minister van Defensie hen aanduidde in zijn verzoek aan de Commissie het onderhavige onderzoek in te stellen. De Commissie laat daarbij in het midden of de medewerkers op dat moment ook daadwerkelijk geschorst waren.

Ten aanzien van de twee hernieuwde veiligheidsonderzoeken naar de geschorste medewerkers heeft de Commissie geconstateerd dat de MIVD voldoende aanleiding had voor het instellen van die onderzoeken.

Het eerste hernieuwde veiligheidsonderzoek naar één van de geschorste medewerkers dat eind 2006 gelopen heeft, had, naar het oordeel van de Commissie, met meer gerichtheid en diepgang uitgevoerd moeten worden. Voorts had de MIVD op dat moment niet mogen beslissen de VGB van de betrokkene te handhaven, vanwege de ernstige aanwijzingen die de MIVD had dat aan zijn betrouwbaarheid en integriteit moest worden getwijfeld.

Het tweede hernieuwde veiligheidsonderzoek, dat vanaf mei 2007 heeft plaatsgevonden en zich richtte op beide geschorste medewerkers, is binnen de geldende wet- en regelgeving door de MIVD uitgevoerd. De Commissie is van oordeel dat er voldoende feiten en omstandigheden in het hernieuwde veiligheidsonderzoek naar voren zijn gekomen die de intrekking van de VGB's van de betrokkenen hebben gerechtvaardigd. Dit oordeel van de Commissie wijkt af van hetgeen de commissie Borghouts en de bezwarenadviescommissie Defensie hierover hebben gesteld.

Ten aanzien van de uitgevoerde contra-inlichtingenoperaties is de Commissie van oordeel dat de MIVD in een aantal gevallen, bij het vaststellen van het onderzoeksdoel en bij het uitvoeren van het onderzoek, onvoldoende de aansluiting met de wettelijke taakstelling voor ogen heeft gehouden. Dit heeft geleid tot het oordeel van de Commissie dat de inzet van bijzondere bevoegdheden in een tweetal operaties uitgevoerd in de periode 2008-2010, dat wil zeggen in de periode na intrekking van de VGB's van de geschorste medewerkers, onrechtmatig was. Daarnaast is de Commissie van oordeel dat de MIVD in een aantal operaties gegevens heeft verwerkt die niet het doel van de operatie dienden en ook niet in het kader van de taakuitvoering relevant waren. De Commissie beveelt de MIVD aan de onrechtmatig verwerkte gegevens te verwijderen en vernietigen.

Met betrekking tot de interne organisatie van de MIVD heeft de Commissie in haar onderzoek een aantal knelpunten gesignaleerd die betrekking hebben op de reguliere operationele werkzaamheden van de dienst en die mede van invloed zijn geweest op het verloop van het handelen van de MIVD. De Commissie wijst hier met name op het onvoldoende doorlopen van bestaande procedures op het gebied van sturing, begeleiding en het afleggen van verantwoording.

Daarnaast heeft de Commissie in haar onderzoek bepaalde zaken gesignaleerd die in meer of mindere mate van invloed kunnen zijn geweest op de keuzes die de MIVD heeft gemaakt. De Commissie constateert in dit kader onder meer dat er in beperkte mate regie werd gehouden over het geheel van onderzoeken en dat in veel gevallen een gedegen verslaglegging en dossiervorming ontbrak.

De Commissie onderschrijft dat er bij het handelen van de MIVD in het kader van de hier in het geding zijnde onderzoeken, zwaarwegende, legitieme belangen op het spel hebben gestaan. De MIVD heeft daarbij, naar het oordeel van de Commissie, in een aantal gevallen niet gehandeld volgens de geldende wet- en regelgeving. Voorts heeft de MIVD niet altijd de juiste keuzes gemaakt. De Commissie merkt daarbij op dat er geen aanwijzingen zijn om de integriteit van de dienst in twijfel te trekken.

De door de Commissie geconstateerde onrechtmatigheden en de gesignaleerde knelpunten in de interne organisatie dienen aanleiding te geven voor het op bepaalde punten aanpassen en verbeteren van de werkwijze van de MIVD.

Lijst van afkortingen

AIVD	Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst
AJZ	afdeling Juridische Zaken van de MIVD
BARD	Burgerlijk ambtenaren reglement Defensie
BJZ	bureau Juridische Zaken van de MIVD (voorheen AJZ)
BZK	Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
CIOT	Centraal Informatiepunt Onderzoek Telecommunicatie
CJD	Centraal Justitieel Documentatieregister
CTIVD	Commissie van Toezicht betreffende de Inlichtingen- en Veiligheidsdiensten
DJZ	directie Juridische Zaken van het ministerie van Defensie
KMar	Koninklijke Marechaussee
MIVD	Militaire Inlichtingen- en Veiligheidsdienst
OBA	Order van Blijvende Aard
SAC	stafafdeling Control van de MIVD
VGB	Verklaring van Geen Bezwaar
Wiv 1987	Wet op de inlichtingen- en veiligheidsdiensten 1987 (oud)
Wiv 2002	Wet op de inlichtingen- en veiligheidsdiensten 2002
Wvo	Wet veiligheidsonderzoeken

Toezihtsrapport

1. Inleiding

Naar aanleiding van berichtgeving in de media over een geschil tussen de Militaire Inlichtingen- en Veiligheidsdienst (MIVD) en twee medewerkers van de dienst zijn op 29 januari en op 26 maart 2009 Kamervragen gesteld aan o.m. de minister van Defensie.² De Commissie van Toezicht betreffende de Inlichtingen- en Veiligheidsdiensten (verder te noemen: de Commissie) is destijds, zoals door de minister van Defensie aan de Tweede Kamer is bericht, op de hoogte gesteld van activiteiten van de MIVD die verband houden met de situatie.³ De Commissie achtte het op dat moment niet opportuun om op grond van haar toezichthoudende taak krachtens artikel 64 van de Wet op de inlichtingen- en veiligheidsdiensten 2002 (Wiv 2002) een rechtmatigheidsonderzoek in te stellen.

Op 12 mei 2009 heeft de minister van Defensie (verder te noemen: de minister) de Commissie verzocht een onderzoek te verrichten naar de rechtmatigheid van het handelen van de MIVD jegens twee geschorste medewerkers. Behalve aan de rechtmatigheid van het handelen van de MIVD, heeft de minister de Commissie verzocht tevens aandacht te besteden aan mogelijke maatregelen die soortgelijke situaties in de toekomst kunnen voorkomen, alsmede aan maatregelen die binnen de MIVD reeds zijn genomen in het kader van transparantie, procedures en het afleggen van verantwoording binnen de MIVD-organisatie.

De Commissie heeft positief op het verzoek van het minister geantwoord. Het resultaat van het onderzoek door de Commissie wordt in het onderhavige rapport gepresenteerd.

Van het voornemen tot het instellen van het onderzoek is door de Commissie conform artikel 78 lid 3 Wiv 2002 op 18 mei 2009 mededeling gedaan aan de minister van Defensie en aan de voorzitters van de Eerste en de Tweede Kamer van de Staten-Generaal.

De Commissie heeft het onderzoek met het opstellen van het rapport afgerond op 2 juni 2010. De minister van Defensie is conform artikel 79 lid 2 Wiv 2002 in de gelegenheid

² *Kamervragen II* 2008/09, 29 januari 2009, nr. 2080910903; *Kamervragen II* 2008/09, 26 maart 2009, nr. 2009Z05621.

³ *Aanbansel II* 2008/09, 2 maart 2009, nr. 1608.

gesteld te reageren op de in het toezichtsrapport opgenomen bevindingen. De reactie van de minister is op 30 juni 2010 door de Commissie ontvangen, waarna het toezichtsrapport op 21 juli 2010 is vastgesteld.

Dit rapport kent een openbare en een geheime versie.

2. De opzet van het onderzoek door de Commissie

Het onderzoek van de Commissie heeft zich primair gericht op de rechtmatigheid van het handelen van de MIVD jegens de twee geschorste medewerkers. De Commissie heeft daarbij niet alleen onderzocht of de concrete activiteiten die de MIVD heeft ondernomen ten aanzien van de twee geschorste medewerkers passen binnen de gestelde wet- en regelgeving. Ook de onderzoeken waarbinnen deze activiteiten hebben plaatsgevonden, alsmede een daaruit voortvloeiend onderzoek zijn door de Commissie getoetst op rechtmatigheid. De Commissie hanteert in dit kader een marginale toetsing, waarbij zij beoordeelt of de MIVD in redelijkheid heeft kunnen komen tot de genomen beslissingen.

De Commissie heeft in haar onderzoek voorts aandacht besteed aan andere dan rechtmatigheidsaspecten die een rol hebben gespeeld in de door de MIVD gemaakte keuzes in de onderhavige onderzoeken. Het gaat hier met name om door de Commissie gesignaleerde knelpunten in de interne organisatie van de MIVD die mede van invloed zijn geweest op het verloop van het handelen van de MIVD. De Commissie merkt daarbij op dat zij zich niet heeft gericht op doelmatigheidsaspecten van de bedrijfsvoering van de MIVD. De Commissie heeft op verzoek van de minister ook aandacht besteed aan maatregelen die binnen de MIVD reeds zijn genomen en naar mogelijke maatregelen die soortgelijke situaties in de toekomst kunnen voorkomen. Dit laatste heeft in een aantal paragrafen, met name in de paragrafen 8 en 11, aanleiding gegeven tot algemene opmerkingen en aanbevelingen met betrekking tot de interne organisatie van de MIVD. De Commissie heeft in haar toezichtsrapport geen aparte aanbevelingen opgenomen voor het nemen van specifieke maatregelen door de MIVD.

Het handelen van de MIVD jegens de twee geschorste medewerkers heeft plaatsgevonden in het kader van dan wel gerelateerd aan acht verschillende, met (één van) hen verband houdende, onderzoeken binnen de MIVD. Daarnaast heeft de Commissie vanuit het oogpunt van de volledigheid besloten een negende daaruit voortvloeiend onderzoek toe te voegen.

De door de MIVD uitgevoerde onderzoeken houden alle in meer of mindere mate verband met elkaar en dienen grotendeels in onderlinge samenhang te worden gezien. De

Commissie heeft er echter voor gekozen, met het oog op de overzichtelijkheid, haar bevindingen over deze onderzoeken in het onderhavige toezichtsrapport zoveel mogelijk per onderzoek te bespreken.

De Commissie heeft zich in haar onderzoek gericht op het handelen van de MIVD. De taakstelling, de werkzaamheden en de staat van dienst van de twee geschorste medewerkers, alsmede hun handelen in het kader van de door de MIVD uitgevoerde onderzoeken, zijn niet door de Commissie beoordeeld. Hiertoe strekte het verzoek van de minister zich niet uit.

Door de Commissie is uitgebreid onderzoek verricht in de gegevens bij de MIVD. De Commissie merkt daarbij op dat het haar veel tijd en energie heeft gekost het totale dossier betreffende het handelen van de MIVD in de verschillende onderzoeken compleet te krijgen. De Commissie heeft de MIVD herhaaldelijk moeten verzoeken aanvullende gegevens te verstrekken. Dit heeft geleid tot onnodige vertraging in het onderzoek. Overigens is de Commissie ervan overtuigd dat zij uiteindelijk een zo compleet mogelijk beeld van het dossier heeft gekregen.

Een andere vertragende factor betrof het feit dat er gedurende het onderzoek door de Commissie steeds nieuwe relevante activiteiten werden ontpleoid door de MIVD. De Commissie heeft haar onderzoek daardoor telkens moeten uitbreiden. De laatste door de Commissie onderzochte onderzoekshandelingen door de MIVD dateren van 15 maart 2010.

Naast het dossieronderzoek heeft een groot aantal gesprekken plaatsgevonden met functionarissen van de MIVD, onder wie leden van de juridische afdeling, leidinggevend en operationeel medewerkers van verschillende afdelingen binnen de MIVD, de voormalige plaatsvervangend directeur van de MIVD en de directeur van de MIVD. Ook is gesproken met een vertegenwoordiger van de directie Juridische Zaken van het ministerie van Defensie. De Commissie heeft voorts gesproken met een aantal oud-medewerkers van de dienst, onder wie de twee destijds geschorste medewerkers jegens wie het handelen van de MIVD was gericht. De oud-medewerkers zijn allen, ten behoeve van het onderzoek door de Commissie, ontheven van hun geheimhoudingsplicht.

Het toezichtsrapport is als volgt opgebouwd. Paragraaf 3 gaat in op het bredere wettelijk kader dat ten grondslag ligt aan de door de MIVD uitgevoerde onderzoeken. In paragraaf 4 respectievelijk paragraaf 5 wordt ingegaan op twee onderzoeken die gelijktijdig hebben gelopen, te weten een contra-inlichtingenoperatie en een hernieuwd veiligheidsonderzoek naar één van de geschorste medewerkers. Paragraaf 6 behandelt een tweede contra-inlichtingenoperatie. Een gerelateerd intern onderzoek vormt het onderwerp van paragraaf

7. Paragraaf 8 betreft de bevindingen van de Commissie ten aanzien van het hernieuwde veiligheidsonderzoek dat is verricht naar de twee geschorste medewerkers. In deze paragraaf wordt tevens aandacht besteed aan de maatregelen die door de MIVD zijn genomen om soortgelijke situaties in de toekomst te voorkomen. In paragraaf 9 worden vier contra-inlichtingenoperaties besproken die door de MIVD zijn uitgevoerd. De conclusies en aanbevelingen van de Commissie worden weergegeven in paragraaf 10. De Commissie besluit het toezichtsrapport met enkele slotopmerkingen in paragraaf 11. Hierbij besteedt de Commissie aandacht aan terugkerende patronen en omstandigheden die in meer of mindere mate van invloed kunnen zijn geweest op de keuzes die de MIVD heeft gemaakt in het kader van zijn handelen jegens de twee geschorste medewerkers.

Het handelen van de MIVD jegens de twee geschorste medewerkers heeft plaatsgevonden in het kader van of gerelateerd aan twee hernieuwde veiligheidsonderzoeken, één intern onderzoek en zes heimelijke onderzoeken die zijn uitgevoerd door de MIVD. Aangezien de Commissie ingevolge artikel 85 Wv 2002 een geheimhoudingsplicht heeft, is zij niet bevoegd in alle openheid te rapporteren over haar bevindingen. In het onderhavige openbare toezichtsrapport heeft de Commissie getracht haar beoordeling zo volledig mogelijk weer te geven. De Commissie merkt daarbij op dat hetgeen zij onrechtmatig acht, in ieder geval is opgenomen. De noodzakelijke weglating van staatsgeheim gerubriceerde gegevens heeft ertoe geleid dat de tekst van het toezichtsrapport in bepaalde delen wat cryptisch geformuleerd kan zijn.

3. Het wettelijk kader

3.1 Het verrichten van een hernieuwd veiligheidsonderzoek

3.1.1 Het instellen van een hernieuwd veiligheidsonderzoek

De minister van Defensie is, ingevolge artikel 2 juncto artikel 9 lid 1 van de Wet veiligheidsonderzoeken (Wvo), in twee gevallen bevoegd een hernieuwd veiligheidsonderzoek te doen instellen. Deze bevoegdheid bestaat wanneer vijf jaren of een veelvoud daarvan zijn verstreken sinds het afgeven van de VGB. Voorts is de minister bevoegd een hernieuwd veiligheidsonderzoek te doen instellen indien hem blijkt van feiten of omstandigheden die dit onderzoek rechtvaardigen.

Aangezien het instellen van een veiligheidsonderzoek een inbreuk maakt op het recht op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer, dient, de vijfjaren-termijn daargelaten, sprake te zijn van feiten en omstandigheden die een hernieuwd veiligheidsonderzoek rechtvaardigen. Als voorbeeld is in de wetsgeschiedenis gegeven feiten en omstandigheden

die zijn gebleken uit andere onderzoeken die de inlichtingen- en veiligheidsdiensten in het kader van hun wettelijke taken verrichten.⁴ Als andere voorbeelden worden genoemd een wijziging van de inhoud van de functie of een belangrijke wijziging van de persoonlijke omstandigheden van de betrokken functionaris. Hoewel er derhalve wel een aantal voorbeelden worden gegeven van feiten en omstandigheden die aanleiding kunnen vormen tot het instellen van een hernieuwd veiligheidsonderzoek, wordt in de wetsgeschiedenis ook uitgelegd dat deze bepaling bewust niet teveel wordt afgebakend. Het criterium is ruim geformuleerd teneinde het risico te vermijden dat zich een situatie voordoet waarin een hernieuwd veiligheidsonderzoek aangewezen is, maar de wettelijke omschrijving daarvoor niet de mogelijkheid biedt.⁵ De reden hiervoor is gelegen in het belang van de nationale veiligheid dat de grondslag vormt voor het veiligheidsonderzoek.

3.1.2 De uitvoering van een hernieuwd veiligheidsonderzoek

In het (hernieuwde) veiligheidsonderzoek worden persoonsgegevens verwerkt. Aan deze verwerking van (persoons)gegevens worden in artikel 12 van de Wiv 2002 algemene eisen gesteld. In lid 2 van genoemd artikel is bepaald dat de verwerking van gegevens slechts plaatsvindt voor een bepaald doel en slechts voor zover dat noodzakelijk is voor een goede uitvoering van de Wiv 2002 of de Wvo. Voorts dient de verwerking van gegevens te geschieden in overeenstemming met de wet en op behoorlijke en zorgvuldige wijze (artikel 12 lid 3 Wiv 2002). De groep personen op wie de verwerking van persoonsgegevens betrekking kan hebben wordt, waar het gegevensverwerking door de MIVD betreft, afgebakend in artikel 13 lid 2 Wiv 2002. Deze groep omvat onder meer personen die toestemming hebben verleend voor een veiligheidsonderzoek (artikel 13 lid 2 sub b Wiv 2002).

Artikel 18 Wiv 2002 bepaalt dat bijzondere bevoegdheden door de MIVD mogen worden ingezet voorzover dat noodzakelijk is voor de goede uitvoering van de taken bedoeld in artikel 7 lid 2 onder a, c en e Wiv 2002. Het verrichten van veiligheidsonderzoeken valt niet onder de genoemde taken. In het kader van het veiligheidsonderzoek mag de MIVD dan ook geen gebruik maken van bijzondere bevoegdheden, zoals het aftappen van de telefoon van de betrokkene.

Het onderzoek dat in het kader van het (hernieuwde) veiligheidsonderzoek wordt verricht berust op de algemene bevoegdheid tot verzamelen van gegevens neergelegd in artikel 17 Wiv 2002. Aan de algemene bevoegdheid tot het verzamelen van gegevens wordt, in het

⁴ *Kamerstukken II* 1994/95, 24 023, nr. 3, p. 18.

⁵ *Kamerstukken II* 1994/95, 24 023, nr. 5, p. 8.

kader van veiligheidsonderzoeken, nader invulling gegeven in artikel 7 lid 2 van de Wvo. De begrenzing van de gegevens die verzameld mogen worden in het kader van het (hernieuwde) veiligheidsonderzoek vindt op twee manieren plaats. Ten eerste dient er een verband te bestaan tussen de te onderzoeken gegevens en het doel van het onderzoek, dat wil zeggen het bezien of er voldoende waarborgen aanwezig zijn dat de betrokkene de uit zijn vertrouwensfunctie voortvloeiende plichten getrouwelijk zal volbrengen. Hierbij dienen de aard en zwaarte van de vertrouwensfunctie te worden betrokken. Ten tweede worden in artikel 7 lid 2 Wvo uitputtend de gegevens omschreven waarop mag worden gelet in het kader van het (hernieuwde) veiligheidsonderzoek. Het gaat om de volgende categorieën:

- a. justitiële en strafvorderlijke gegevens als bedoeld in de Wet justitiële en strafvorderlijke gegevens en gegevens als bedoeld in de Wet politiegegevens;
- b. gegevens betreffende deelneming of steunverlening aan activiteiten die de nationale veiligheid kunnen schaden;
- c. gegevens betreffende lidmaatschap van of steunverlening aan organisaties die doeleinden nastreven, dan wel ter verwezenlijking van hun doeleinden middelen hanteren, die aanleiding geven tot het ernstige vermoeden dat zij een gevaar vormen voor het voortbestaan van de democratische rechtsorde;
- d. gegevens betreffende overige persoonlijke gedragingen en omstandigheden, naar aanleiding waarvan betwijfeld mag worden of de betrokkene de uit de vertrouwensfunctie voortvloeiende plichten onder alle omstandigheden getrouwelijk zal volbrengen.

De gegevens genoemd onder a van artikel 7 lid 2 Wvo worden onder meer verkregen door het Centraal Justitieel Documentatieregister (CJD) en/of de politieregisters te raadplegen. De onder b en c van deze bepaling genoemde gegevens kunnen onder andere worden gevonden in de eigen systemen van de AIVD en de MIVD. Voor de onderlinge verstrekking van deze gegevens tussen de AIVD en de MIVD geldt artikel 58 Wiv 2002 als wettelijke basis.

Een volledig sluitende omschrijving van de gegevens die in het kader van een (hernieuwd) veiligheidsonderzoek mogen worden verzameld werd bij het formuleren van het wetsvoorstel van de Wvo niet mogelijk geacht, omdat de feiten en omstandigheden die vanuit het oogpunt van de nationale veiligheid van belang kunnen zijn, variëren. De categorie “overige persoonlijke gedragingen en omstandigheden” vormt het noodzakelijkerwijs open sluitstuk van de bepaling.⁶ Om tegemoet te komen aan vragen die in het maatschappelijk debat rezen in verband met de genoemde categorie gegevens, hebben de

⁶ *Kamerstukken II 1994/95, 24 023, nr. 3, p. 16.*

ministers van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) en Defensie in oktober 2009 een leidraad persoonlijke gedragingen en omstandigheden gepubliceerd, gebaseerd op de praktijk van de diensten.⁷ In deze leidraad wordt uitgelegd dat het doel van het inwinnen van deze gegevens is om een oordeel te kunnen vormen over eventuele kwetsbaarheden van betrokkene.⁸ Deze kwetsbaarheden kunnen namelijk een risico vormen voor de nationale veiligheid, wanneer de betrokkene een vertrouwensfunctie zou bekleden. Op grond van de criteria eerlijkheid, onafhankelijkheid, loyaliteit en integriteit wordt bezien of betrokkene de intentie heeft de vertrouwensfunctie getrouwelijk te vervullen en of hij of zij daartoe in staat kan worden geacht.⁹ Indicatoren die bij de beoordeling een rol kunnen spelen zijn verslavingen, financiële kwetsbaarheid, vatbaarheid voor ongewenste beïnvloeding, leugenachtig of heimelijk gedrag, niet-integer gedrag en onverantwoord en risicovol gedrag.¹⁰ Het gaat om maatwerk: de verzamelde gegevens worden in verband gebracht met de specifieke kwetsbaarheden die bij een bepaalde functie horen. De context waarbinnen gedragingen of omstandigheden zich voordoen wordt meegewogen.¹¹

Onder de onderzoekswerkzaamheden in het kader van een (hernieuwd) veiligheidsonderzoek moet tevens worden begrepen het verifiëren en zo nodig aanvullen van de door betrokkene verstrekte gegevens.¹²

Als een hernieuwd veiligheidsonderzoek wordt ingesteld wegens gebleken feiten en omstandigheden, zal de procedure doorgaans afwijken van de procedure bij het initiële veiligheidsonderzoek. In een dergelijk geval heeft de betrokken inlichtingen- en veiligheidsdienst signalen ontvangen over een vertrouwensfunctionaris. Eerst zal dan worden nagegaan of die signalen op waarheid berusten. Vervolgens moet de vraag beantwoord worden of de gebleken feiten en omstandigheden tot de conclusie leiden dat er onvoldoende waarborgen zijn dat de betrokkene onder alle omstandigheden de uit de vertrouwensfunctie voortvloeiende plichten getrouwelijk zal volbrengen. Het onderzoek spitst zich primair toe op de gesignaleerde aanleiding. Het is dan ook doorgaans niet noodzakelijk om alle overigens gebruikelijke elementen van het veiligheidsonderzoek te doorlopen.¹³

Een ander aspect van de procedure bij een hernieuwd veiligheidsonderzoek dat op grond van gebleken feiten en omstandigheden is ingesteld, is dat onder omstandigheden kan

⁷ *Kamerstukken II* 2009/10, 29 924, nr. 40 (bijlage).

⁸ *Kamerstukken II* 2009/10, 29 924, nr. 40 (bijlage) p. 6.

⁹ *Kamerstukken II* 2009/10, 29 924, nr. 40 (bijlage) p. 7.

¹⁰ *Kamerstukken II* 2009/10, 29 924, nr. 40 (bijlage) p. 8-9.

¹¹ *Kamerstukken II* 2009/10, 29 924, nr. 40 (bijlage) p. 6.

¹² *Kamerstukken II* 1994/95, 24 023, nr. 3, p. 16.

¹³ *Kamerstukken II* 2006/07, 30 805, nr. 5, p. 7.

worden afgezien van het op de hoogte stellen van de betrokkene. Indien de feiten en omstandigheden die de aanleiding vormen tot het hernieuwde veiligheidsonderzoek algemeen bekend zijn, in ieder geval bij degenen die direct bij het functioneren van de vertrouwensfunctionaris betrokken zijn, is er weinig reden voor geheimhouding en kan de betrokkene erover worden ingelicht dat er vanwege die feiten en omstandigheden een hernieuwd veiligheidsonderzoek wordt ingesteld. In de wetsgeschiedenis wordt aangegeven dat het anders ligt wanneer de feiten en omstandigheden die aanleiding hebben gegeven tot het instellen van een hernieuwd veiligheidsonderzoek niet algemeen bekend zijn. Er zal dan een afweging gemaakt dienen te worden. In een dergelijk geval kan de aankondiging van het hernieuwde veiligheidsonderzoek onzekerheid voor de betrokkene creëren, terwijl het goed mogelijk is dat de uitkomst van het onderzoek voor hem positief is. Ook is het mogelijk dat het feit dat de betrokkene weet heeft van het hernieuwde veiligheidsonderzoek, het onderzoek negatief kan beïnvloeden doordat de betrokkene er bijvoorbeeld voor zorgt dat belastende gegevens verdwijnen of collega's onder druk worden gezet.¹⁴

3.1.3 De beoordeling van een hernieuwd veiligheidsonderzoek

Ten aanzien van de beslissing omtrent weigering of intrekking van de VGB heeft de minister van Defensie mandaat en machtiging verleend aan de secretaris-generaal.¹⁵ De beslissing tot intrekking van de VGB van een vertrouwensfunctionaris is een besluit in de zin van artikel 1:3 lid 1 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb). Deze beslissing is dan ook vatbaar voor beroep op de bestuursrechter en kan door deze worden getoetst aan de eisen die het bestuursrecht eraan stelt.

De Wvo schrijft voor dat de bevoegdheid tot weigering dan wel intrekking van de VGB van een vertrouwensfunctionaris bestaat als gebleken is dat onvoldoende waarborgen aanwezig zijn dat de betrokkene onder alle omstandigheden de uit de vertrouwensfunctie voortvloeiende plichten getrouwelijk zal volbrengen. Hierbij gaat het specifiek om verplichtingen die verband houden met de nationale veiligheid.¹⁶ In het rapport uit 2004 van het onderzoek dat door de AIVD en de MIVD is verricht naar de uitvoerbaarheid van de Wvo, wordt nader ingegaan op het genoemde criterium in het kader van hernieuwde veiligheidsonderzoeken. Gesteld wordt dat in de wet en de toelichting daarop geen steun is te vinden voor het standpunt dat voor intrekking van een VGB zwaardere eisen gelden

¹⁴ *Kamerstukken II* 2006/07, 30 805, nr. 5, p. 8.

¹⁵ Zie artikel 2, eerste lid, onder b, van de Mandaatregeling Defensie Wet op de inlichtingen- en veiligheidsdiensten 2002 en Wet veiligheidsonderzoeken, Strct. 3 juli 2002, 1476.

¹⁶ *Kamerstukken II* 1994/95, 24 023, nr. 3, p. 17.

dan voor weigering van de VGB.¹⁷ Door de Raad van State is in een uitspraak van 22 februari 2006 bevestigd dat het voor de beoordeling van een veiligheidsonderzoek geen verschil maakt of het om een initieel of een hernieuwd veiligheidsonderzoek gaat. In deze beoordeling dient meer gewicht te worden toegekend aan het belang van de nationale veiligheid dan aan het persoonlijke belang van de betrokkene.¹⁸ Dit is ook gesteld in een eerder rapport van de Commissie over de uitvoering van de Wvo.¹⁹

Wanneer in het veiligheidsonderzoek is vastgesteld dat er onvoldoende waarborgen zijn dat de betrokkene onder alle omstandigheden de plichten voortvloeiend uit de vertrouwensfunctie getrouwelijk zal volbrengen, heeft de minister geen beslissingsruimte. De VGB dient in dat geval te worden geweigerd.²⁰ Het ligt in de rede, met het oog op het belang van de nationale veiligheid dat hiermee is gemoeid, dat het vorenstaande ook geldt voor de beslissing de VGB van een vertrouwensfunctionaris in te trekken.

Uit de wetsgeschiedenis blijkt dat onder bijzondere omstandigheden zonder een voorafgaand hernieuwd veiligheidsonderzoek overgegaan mag worden tot het intrekken van de VGB van een vertrouwensfunctionaris. Indien bijvoorbeeld is gebleken van een ernstig plichtsverzuim door de betrokkene, kan hiertoe worden besloten.²¹ De rechtbank Haarlem heeft op 10 april 2001 geoordeeld dat wanneer in een hernieuwd veiligheidsonderzoek naar verwachting geen nadere informatie verzameld zal kunnen worden over de gesignaleerde feiten en omstandigheden en er desondanks sprake is van een gerechtvaardigde verdenking, een hernieuwd veiligheidsonderzoek niet behoeft te worden ingesteld. In deze uitspraak overwoog de rechtbank dat de AIVD op grond van de verdenking tot de conclusie kon komen dat onvoldoende waarborgen aanwezig waren dat de betrokkene onder alle omstandigheden de uit de vertrouwensfunctie voortvloeiende plichten zou vervullen.²²

In artikel 10 lid 2 van de Wvo is bepaald dat het gevolg van de intrekking van de VGB is dat de werkgever betrokkene zo spoedig mogelijk, doch uiterlijk binnen acht weken na de intrekking, uit de vertrouwensfunctie ontheft.

Een belangrijke kwestie is in welke mate de feitelijke juistheid van de gegevens die aan de beoordeling van het (hernieuwde) veiligheidsonderzoek ten grondslag worden gelegd vast

¹⁷ *Kamerstukken II* 2004/05, 29 843, nr. 1, p. 21.

¹⁸ Afdeling Bestuursrechtspraak Raad van State 22 februari 2006, LJN nummer: AV2243.

¹⁹ De rechtmatigheid van de uitvoering van de Wet veiligheidsonderzoeken door de AIVD, *Kamerstukken II* 2006/07, 29 876, nr. 21 (bijlage), p. 20, zie ook www.ctivd.nl.

²⁰ *Kamerstukken I* 1994/95, 24 023, nr. 216b, p. 2.

²¹ *Kamerstukken II*, 1994/95, 24 023, nr. 3, p. 19.

²² Rechtbank Haarlem 10 april 2001, AWB 00-7887.

moet staan. In de Wvo is hierover niets geregeld. Het enige aanknopingspunt dat de wetsgeschiedenis van de Wvo biedt, is dat de geringe twijfel die op zichzelf het instellen van een hernieuwd veiligheidsonderzoek rechtvaardigt, niet voldoende kan zijn om te concluderen dat er onvoldoende waarborgen aanwezig zijn dat de betrokkene de uit de vertrouwensfunctie voortvloeiende plichten getrouwelijk zal volbrengen. De beslissing zal voorts de toets van de bestuursrechter moeten kunnen doorstaan.²³ Dit houdt onder meer in dat het bestuursorgaan de nodige kennis omtrent de relevante feiten en af te wegen belangen dient te kunnen vergaren (artikel 3:2 Awb). Voorts dient het besluit te berusten op een deugdelijke motivering (artikel 3:46 Awb), hetgeen ook betrekking heeft op de juiste vaststelling van feiten.²⁴

3.2 Het verrichten van een contra-inlichtingenonderzoek²⁵

3.2.1 Het instellen van een contra-inlichtingenonderzoek

De MIVD kan een contra-inlichtingenonderzoek verrichten in het kader van zijn contra-inlichtingen- en veiligheidstaak ingevolge artikel 7 lid 2 sub c (de c-taak). De c-taak luidt als volgt:

“De Militaire Inlichtingen- en Veiligheidsdienst heeft in het belang van de nationale veiligheid tot taak:

[...]

c. het verrichten van onderzoek dat nodig is voor het treffen van maatregelen:

- 1°. ter voorkoming van activiteiten die ten doel hebben de veiligheid of paraatheid van de krijgsmacht te schaden;
- 2°. ter bevordering van een juist verloop van mobilisatie en concentratie der strijdkrachten;
- 3°. ten behoeve van een ongestoorde voorbereiding en inzet van de krijgsmacht als bedoeld in onderdeel a, onder 2°.”

De c-taak van de MIVD, zoals opgenomen in de Wiv 2002, is deels overgenomen uit de oude Wet op de inlichtingen- en veiligheidsdiensten uit 1987 (Wiv 1987). Voor een nadere duiding van de c-taak is daarom ook de wetsgeschiedenis van de Wiv 1987 relevant.

²³ *Kamerstukken II* 1994/95, 24 023, nr. 3, p. 19.

²⁴ *Kamerstukken II* 1988/89, 21 221, nr. 3, p. 108.

²⁵ In het toezichtsrapport wordt afwisselend gesproken van contra-inlichtingenonderzoek en contra-inlichtingenoperatie. Een contra-inlichtingenoperatie is in wezen een uitgebreid contra-inlichtingenonderzoek waarbij bijzondere bevoegdheden worden ingezet.

In deze paragraaf zal voornamelijk het eerste onderdeel van de c-taak van de MIVD worden besproken: “het verrichten van onderzoek dat nodig is voor het treffen van maatregelen ter voorkoming van activiteiten die de veiligheid of paraatheid van de krijgsmacht schaden”. De door de MIVD uitgevoerde contra-inlichtingenonderzoeken die de Commissie in het kader van dit toezichtsrapport heeft onderzocht zijn allen uitgevoerd op basis van dit eerste onderdeel van de c-taak.

De c-taak van de MIVD is enigszins vergelijkbaar met de in de wetsgeschiedenis uitvoerig besproken a-taak van de AIVD²⁶, maar is specifiek toegespitst op de veiligheid of paraatheid van de krijgsmacht.²⁷ De c-taak van de MIVD is, anders dan de a-taak van de AIVD, niet gericht op onderzoek met betrekking tot personen en organisaties maar voorziet in het verrichten van onderzoek ter voorkoming van bepaalde activiteiten, namelijk activiteiten die ten doel hebben de veiligheid of paraatheid van de krijgsmacht te schaden. Niet de ‘bedreiger’ maar het ‘bedreigde’ is het uitgangspunt van een onderzoek van de MIVD in het kader van de c-taak.²⁸ Dit neemt overigens niet weg dat het onderzoek door de MIVD zich kan uitstreken tot het vroegtijdig onderkennen van gedragingen van personen en organisaties die schade kunnen toebrengen aan de veiligheid of paraatheid van de krijgsmacht.²⁹

De c-taak van de MIVD laat, in tegenstelling tot de a-taak van de AIVD, de ruimte om onderzoek te verrichten ook indien er nog geen concrete aanleiding is dat er activiteiten zullen plaatsvinden dan wel hebben plaatsgevonden die schade toebrengen aan de veiligheid of paraatheid van de krijgsmacht.³⁰ De c-taak staat immers toe dat de MIVD onderzoek verricht ter voorkoming van dergelijke activiteiten en ziet, vanuit het uitgangspunt van de veiligheid of paraatheid van de krijgsmacht, zowel op concrete als op potentiële dreigingen.³¹

De tekst van onderdeel 1 van de c-taak van de MIVD voorziet slechts in onderzoek ter voorkoming van activiteiten die *ten doel hebben* dat schade wordt toegebracht aan de veiligheid of paraatheid van de krijgsmacht. Dit doelcriterium lijkt een zeker opzetvereiste te impliceren, in die zin dat de activiteiten niet alleen schade aan de veiligheid of

²⁶ De a-taak van de AIVD (artikel 6 lid 2 sub a Wiv 2002) omvat het, in het belang van de nationale veiligheid, verrichten van onderzoek met betrekking tot organisaties en personen die door de doelen die zij nastreven, dan wel door hun activiteiten aanleiding geven tot het ernstige vermoeden dat zij een gevaar vormen voor het voortbestaan van de democratische rechtsorde, dan wel voor de veiligheid of voor andere gewichtige belangen van de staat.

²⁷ *Kamerstukken II* 1981/82, 17 363, nr. 3, p. 7.

²⁸ *Kamerstukken II* 2004/05, 30 070, nr. 3, p. 5.

²⁹ *Kamerstukken II* 1997/98, 25 877, nr. 3, p. 12.

³⁰ *Kamerstukken II* 2004/05, 30 070, nr. 3, p. 5.

³¹ *Kamerstukken II* 2004/05, 30 070, nr. 3, p. 7.

paraatheid van de krijgsmacht kunnen toebrengen, maar hier ook op gericht moeten zijn. Dit lijkt echter een te enge interpretatie van de c-taak van de MIVD. Het moet voor de MIVD mogelijk zijn om onderzoek te doen ter voorkoming van activiteiten die daadwerkelijk schade (kunnen) toebrengen aan de veiligheid of paraatheid van de krijgsmacht, ook indien dit beoogde gevolg vooraf niet kenbaar is of indien een ander gevolg is beoogd. De activiteiten moeten van dien aard zijn dat daaruit het vermoeden ontstaat dat zij zijn gericht op het toebrengen van schade aan de veiligheid of paraatheid van de krijgsmacht.³² Het doelcriterium is aldus in zekere mate geobjectiveerd en moet worden geabstraheerd van de werkelijke intentie van de persoon of organisatie die de activiteiten ontplooit. Een dergelijke objectivering van het doelcriterium sluit ook aan bij de wijze waarop de c-taak van de MIVD is ingericht. Het 'bedreigde' staat daarin centraal en vormt het uitgangspunt van waaruit het onderzoek naar zowel concrete als potentiële dreigingen wordt verricht.

Nu is geconstateerd dat de c-taak van de MIVD, vanuit het uitgangspunt van de veiligheid of paraatheid van de krijgsmacht, de MIVD de ruimte biedt om onderzoek te verrichten naar zowel concrete als potentiële dreigingen die schade (kunnen) toebrengen, rijst de vraag of de wet diezelfde ruimte biedt wanneer de MIVD een onderzoek verricht naar de mogelijke dreiging die uitgaat van bepaalde personen. Niet het bedreigde, maar de bedreiger wordt dan het uitgangspunt van het onderzoek. Een dergelijk onderzoek lijkt meer op het onderzoek dat door de AIVD wordt verricht op basis van zijn a-taak.

In antwoord op deze vraag kan aansluiting worden gevonden bij de wettelijke bepaling over de verwerking van persoonsgegevens door de MIVD (artikel 13 lid 2 Wiv 2002). Anders dan de taakomschrijving van de MIVD, die zowel ziet op concrete als potentiële dreigingen, richt artikel 13 lid 2 sub a zich uitsluitend op personen die een concrete dreiging vormen. Het gaat hier om personen "die *aanleiding geven tot* het ernstige vermoeden dat zij een gevaar vormen voor de veiligheid of de paraatheid van de krijgsmacht".³³ De verwerking van persoonsgegevens in het kader van de c-taak vereist daarnaast dat er sprake is van een ernstig vermoeden dat er gevaar dreigt voor de veiligheid of de paraatheid van de krijgsmacht. De terminologie '*ernstig vermoeden*' werd al gebruikt in de oude Wiv 1987 en impliceert dat er sprake dient te zijn van méér dan een vermoeden. Uit de toelichting op het begrip blijkt dat daarvan sprake kan zijn indien de MIVD enige summiere kennis bezit over de activiteiten en/of de doelstellingen van een persoon of organisatie.³⁴ Dit impliceert dat in het geval een contra-inlichtingenonderzoek

³² De MIVD onderscheidt daarbij activiteiten op het gebied van spionage, sabotage, subversie, terrorisme en extremisme.

³³ *Kamerstukken II* 2004/05, 30 070, nr. 3, p. 7.

³⁴ Zie voor een uitgebreide bespreking van de terminologie 'ernstig vermoeden': Toezichtsrapport nr. 19 De toepassing door de AIVD van artikel 25 WIV 2002 (aftappen) en artikel 27 WIV 2002 (selectie van ongericht ontvangen niet-kabelgebonden telecommunicatie), *Kamerstukken II* 2008/09, 29 924, nr. 29 (bijlage), zie ook www.ctivd.nl.

is gericht op een bepaalde persoon, diens activiteiten niet kunnen worden gescheiden van het doel dat hij beoogt (de eerder besproken objectivering van het doelcriterium). De activiteiten dienen in zekere mate te zijn gericht op het schaden van de veiligheid of de paraatheid van de krijgsmacht.

Bij de wijziging van de Wiv 2002 in verband met de invoering van een nieuw stelsel voor bewaking en beveiliging³⁵ is artikel 13 lid 2 Wiv 2002 gewijzigd zodat de MIVD onder omstandigheden ook persoonsgegevens kan verwerken in het kader van onderzoek naar *potentiële dreigingen*. Het gaat hier om de toevoeging van sub h en sub i.³⁶ Sub h voorziet in de mogelijkheid om persoonsgegevens te verwerken bij het verrichten van onderzoek naar een gebied waarnaar de krijgsmacht (mogelijk) wordt uitgezonden. Hierbij kan het noodzakelijk zijn dat persoonsgegevens worden verwerkt, niet alleen in verband met concrete dreigingen, maar ook in verband met potentiële dreigingen. Sub i voorziet in de mogelijkheid om persoonsgegevens te verwerken bij het opstellen van analyses van potentiële dreigingen tegen een bij de krijgsmacht werkzaam persoon of een bij de krijgsmacht in gebruik zijnd object, die niet in het kader van het stelsel bewaken en beveiligen is aangewezen. Hier moet dan wel een opdracht van de minister van Defensie aan ten grondslag liggen.

Met uitzondering van de twee bovengenoemde gevallen, is de verwerking van persoonsgegevens niet toegestaan in een onderzoek op basis van de c-taak van de MIVD naar potentiële dreigingen. Een contra-inlichtingenonderzoek door de MIVD dat gericht is op de dreiging die uitgaat van bepaalde personen kan dus, in beginsel, slechts plaatsvinden voor zover er sprake is van een ernstig vermoeden dat de persoon in kwestie een *concrete dreiging* vormt voor de veiligheid of de paraatheid van de krijgsmacht.

3.2.2 De verzameling van gegevens in een contra-inlichtingenonderzoek

Wanneer de MIVD heeft vastgesteld dat er voldoende gronden zijn voor de instelling van een contra-inlichtingenonderzoek - hetzij vanuit het uitgangspunt van de veiligheid of paraatheid van de krijgsmacht, hetzij gericht op de dreiging die uitgaat van een bepaalde persoon of organisatie - dan kan de MIVD overgaan tot het verzamelen van gegevens. Op deze verzameling van gegevens zijn de algemene bepalingen over gegevensverwerking (waaronder de verzameling van gegevens moet worden begrepen) van toepassing, de

³⁵ *Kamerstukken II* 2004/05, 30 070.

³⁶ *Kamerstukken II* 2004/05, 30 070, nr. 3, p. 7-8.

artikelen 12 tot en met 16 Wiv 2002. Deze artikelen bieden een algemeen normenkader voor de MIVD dat bij de verwerking van gegevens in acht genomen moet worden.³⁷

Allereerst is in artikel 12 Wiv 2002 de algemene bevoegdheid van de MIVD om gegevens te verwerken vastgelegd. Het gaat hier om zowel de verwerking van persoonsgegevens als van andere gegevens. De verwerking van gegevens door de MIVD dient primair gerelateerd te zijn aan de uitvoering van de taken en de daaraan gerelateerde beheersfuncties.³⁸ De verwerking van gegevens moet voorts aan een aantal algemene eisen voldoen. Deze eisen zijn opgenomen in de artikelen 12, 13 en 16 Wiv 2002. Voor een deel gaat het om inhoudelijke eisen aan de gegevensverwerking. Zo is bepaald dat de verwerking van gegevens slechts plaatsvindt voor een bepaald doel en voor zover dat noodzakelijk is voor een goede taakuitvoering (artikel 12 lid 2 Wiv 2002) en dient de verwerking van gegevens op een behoorlijke en zorgvuldige wijze plaats te vinden (artikel 12 lid 3 Wiv 2002). Voor een deel gaat het hierbij om zorgverplichtingen die binnen de MIVD in de praktijk een nadere uitwerking hebben gekregen (artikel 16 Wiv 2002).

Bij de verzameling van gegevens staan de MIVD verschillende mogelijkheden ter beschikking. In beginsel worden de benodigde gegevens verzameld uit voor een ieder toegankelijke bronnen (open bronnen informatie), door raadpleging van niet-openbare gegevensbestanden (zoals de Gemeentelijke basisadministratie) en door raadpleging van personen en instanties die mogelijk beschikken over relevante gegevens. De basis hiervoor is gelegen in artikel 17 Wiv 2002. Wanneer de benodigde informatie niet of niet tijdig kan worden verkregen met behulp van voornoemde bronnen, mag de MIVD bijzondere bevoegdheden inzetten. Ingevolge artikel 18 Wiv 2002 vindt de inzet van bijzondere bevoegdheden uitsluitend plaats in het kader van de a-, c- of e-taak van de MIVD. Bij de keuze van die bijzondere bevoegdheden moet dan weer rekening worden gehouden met de vereisten van subsidiariteit en proportionaliteit. Zo moet dus reeds voordat de MIVD ook maar enig gegeven mag vastleggen de noodzaak daarvan – en dus ook het ontbreken van alternatieven – zijn vastgesteld.³⁹

De inzet van een bijzondere bevoegdheid kan slechts als noodzakelijk worden aangemerkt, indien er geen alternatieven zijn (artikel 31 lid 1 Wiv 2002) en indien deze bijdraagt aan het doel waarvoor de bijzondere bevoegdheid wordt ingezet (artikel 12 lid 2 Wiv 2002). Voorts is in artikel 32 Wiv 2002 bepaald dat de inzet van een bijzondere bevoegdheid onmiddellijk wordt gestaakt indien het doel waartoe de bevoegdheid is uitgeoefend is bereikt. Het spreekt voor zich dat als het middel niet (meer) bijdraagt of bij kan dragen aan het doel, het middel dan eveneens niet (langer) ingezet mag worden. Dit betekent dat de

³⁷ *Kamerstukken II 1997/98*, 25 877, nr. 3, p. 18-19.

³⁸ *Kamerstukken II 1997/98*, 25 877, nr. 3, p. 18-19.

³⁹ *Kamerstukken II 2000/01*, 25 877, nr. 59, p. 4-5.

MIVD voorafgaande aan de inzet van een bijzondere bevoegdheid een doel dient te hebben waarvoor het middel wordt ingezet en dat de verwachting dient te bestaan dat de opbrengst van de inzet van het middel bijdraagt aan het bereiken van dat doel. Na aanvang van de inzet zal de opbrengst ook daadwerkelijk moeten bijdragen aan het onderzoek.⁴⁰

Wanneer is vastgesteld dat de inzet van een bijzondere bevoegdheid noodzakelijk is in het kader van de taakuitvoering van de MIVD, meer specifiek de c-taak, moet bij de keuze van de bevoegdheid worden voldaan aan de vereisten van proportionaliteit en subsidiariteit. Proportionaliteit wil zeggen dat de inbreuk die wordt gemaakt door de inzet van de bijzondere bevoegdheid in een redelijke verhouding dient te staan tot het doel dat met de inzet wordt bereikt (artikel 31 leden 3 en 4 Wiv 2002). Er dient dus een afweging plaats te vinden tussen het belang dat met de inzet van de bijzondere bevoegdheid wordt gediend en de belangen van de betrokkene. Het subsidiariteitsvereiste stelt de voorwaarde dat de inbreuk zo licht mogelijk dient te zijn en is in de Wiv 2002 terug te vinden in artikel 31 lid 2 en in artikel 32. In het pakket aan bijzondere bevoegdheden dat de MIVD ter beschikking staat valt niet zonder meer een hiërarchische structuur aan te brengen in de mate van inbreuk voor de betrokkene. De daadwerkelijke zwaarte van de inbreuk die wordt gemaakt door de inzet van een bijzondere bevoegdheid wordt vooral bepaald door de (technische en praktische) invulling van de bevoegdheid en de duur en de opbrengst van de inzet. Per geval zal dan ook moeten worden beoordeeld of wordt voldaan aan de voorwaarden van proportionaliteit en subsidiariteit. Dit dient duidelijk terug te komen in de motivering voor de inzet van een bijzondere bevoegdheid.⁴¹

4. De eerste contra-inlichtingenoperatie

4.1 De aanleiding voor de eerste operatie

In oktober 2006 kwam bij de MIVD informatie binnen die betrekking had op het contact tussen een medewerker van de MIVD en een persoon uit het criminele circuit.

Deze informatie vormde voor de MIVD aanleiding om een operatie in te stellen op grond van de contra-inlichtingen- en veiligheidstaak van de MIVD ingevolge artikel 7 lid 2 sub c

⁴⁰ Zie voor een uitgebreide bespreking van het noodzakelijkheids criterium: Toezichtsrapport nr. 19 De toepassing door de AIVD van artikel 25 WIV 2002 (aftappen) en artikel 27 WIV 2002 (selectie van ongericht ontvangen niet-kabelgebonden telecommunicatie), *Kamerstukken II* 2008/09, 29 924, nr. 29 (bijlage), zie ook www.ctivd.nl.

⁴¹ Zie voor een uitgebreide bespreking van de vereisten van proportionaliteit en subsidiariteit: Toezichtsrapport nr. 19 De toepassing door de AIVD van artikel 25 WIV 2002 (aftappen) en artikel 27 WIV 2002 (selectie van ongericht ontvangen niet-kabelgebonden telecommunicatie), *Kamerstukken II* 2008/09, 29 924, nr. 29 (bijlage), zie ook www.ctivd.nl.

Wiv 2002. Daar de operatie zich richtte op de dreiging die uitging van een concreet persoon, diende voldaan te zijn aan het vereiste dat een ernstig vermoeden bestond dat deze persoon een concrete dreiging vormde voor de veiligheid of paraatheid van de krijgsmacht.

Uit het onderzoek van de Commissie is gebleken dat het binnen de afdeling, waar de desbetreffende medewerker werkzaam was, reeds enkele jaren bekend was dat de betrokkene een contact had in het criminele circuit. Gebleken is dat de betrokkene zelf dit contact had gemeld bij zijn direct leidinggevende destijds.⁴² De Commissie heeft niet kunnen vaststellen wat de inhoud was van deze melding. Derhalve kan de Commissie niet vaststellen wat men in die periode precies wist over de aard van dit contact en over de persoon uit het criminele circuit. De Commissie constateert dat binnen de afdeling geen stappen zijn genomen naar aanleiding van de melding. De melding is evenmin vastgelegd in het persoonsdossier van de betrokken medewerker. De Commissie is van oordeel dat het enkele feit dat deze medewerker een contact had in het criminele circuit, al eerder aanleiding had moeten vormen voor enigerlei onderzoek teneinde vast te stellen of van dit contact een dreiging uitging dan wel voor begeleiding van de betrokken medewerker in (het afbreken van) dit contact.

Uit het dossier van het gelijktijdig uitgevoerde hernieuwde veiligheidsonderzoek blijkt dat de toenmalige direct leidinggevende⁴³ van de betrokken medewerker in november 2006 heeft aangegeven reeds langer op de hoogte te zijn van het contact tussen de betrokkene en de persoon uit het criminele circuit. Voorts gaf de toenmalige direct leidinggevende aan bekend te zijn met diverse details betreffende dit contact. De Commissie constateert dat deze informatie voor de direct leidinggevende in de periode voorafgaande aan de melding in oktober 2006 ten onrechte geen reden heeft gevormd om enigerlei onderzoek te doen naar de dreiging die mogelijk van het contact uitging dan wel om de medewerker in (het afbreken van) dit contact te begeleiden.

De Commissie constateert dat in de periode dat de betrokkene werkzaam was bij de desbetreffende afdeling, slechts een globale afspraak gold omtrent de maatregelen die genomen dienden te worden wanneer een leidinggevende op de hoogte kwam van veiligheidsrelevante informatie betreffende een medewerker. De kwestie diende, indien de leidinggevende dat aangewezen achtte, in de lijn (bureauhoofd, afdelingshoofd) besproken te worden.

Uit het onderzoek van de Commissie is gebleken dat de MIVD inmiddels stappen heeft genomen teneinde het beleid voor leidinggevend en op het gebied van veiligheidsrelevante

⁴² Direct leidinggevende van de betrokken medewerker tot 2005.

⁴³ Direct leidinggevende van de betrokken medewerker van 2005 tot 2008.

zaken betreffende de medewerkers te verduidelijken. Binnen de desbetreffende afdeling geldt tegenwoordig de volgende procedure wanneer een leidinggevende op de hoogte komt van zaken betreffende een medewerker die mogelijk consequenties hebben voor de veiligheid. De melding wordt in de lijn (sectiehoofd, bureauhoofd, afdelingshoofd) besproken. Vervolgens brengt het afdelingshoofd de directie op de hoogte. Van de melding wordt een verslag gemaakt, dat in ieder geval bij de afdeling wordt bewaard. Een dergelijk verslag kan echter alleen in het personeeldossier van de betrokkene worden opgenomen (dat buiten de afdeling wordt bewaard) voorzover er geen operationele gegevens uit blijken. Binnen het stafbureau van de afdeling is de functie gecreëerd van security and integrity officer. Aan deze medewerker kan gevraagd worden om een intern onderzoek te starten naar aanleiding van een melding. De security and integrity officer fungeert voorts als vertrouwenspersoon voor de medewerkers van de afdeling.

De Commissie acht deze maatregelen een belangrijke stap voorwaarts naar een duidelijker beleid op dit gebied.

Daarnaast bestaat sinds 9 december 2009 een Order van Blijvende Aard (OBA) inzake personele veiligheid MIVD. Hierin is bepaald dat voor de medewerkers van de MIVD een uitdrukkelijke meldingsplicht geldt voor veranderingen in de persoonlijke omstandigheden die in een veiligheidsonderzoek aan de orde kunnen komen. Voorts dient ingevolge deze OBA jaarlijks een vragenlijst te worden ingevuld waarin onder meer de vraag wordt gesteld of in de familie- en/of kennissenkring van de betrokkene personen zijn die, gelet op de taakstelling van de dienst, aandacht behoeven. De Commissie acht deze maatregel een duidelijke verbetering. De meldingsplicht en het jaarlijks invullen van de vragenlijst creëren duidelijkheid ten aanzien van de eigen verantwoordelijkheid van de medewerker.

De Commissie heeft vastgesteld dat de informatie die in oktober 2006 binnenkwam met betrekking tot het contact tussen de betrokken medewerker en de persoon uit het criminele circuit bepaalde elementen bevatte die voor de MIVD op dat moment nieuw waren. In samenhang bezien schetste de informatie waarover de MIVD beschikte een zorgelijk beeld. Hierbij speelde de functie van de betrokkene, die betrokken was bij de opzet van gevoelige operaties, en het daarmee gepaard gaande afbreukrisico een belangrijke rol.

De Commissie is van oordeel dat de informatie waarover de MIVD beschikte in oktober 2006 een gerechtvaardigde aanleiding gaf tot het instellen van een contra-lichtingonderzoek. Op grond van deze informatie kon de MIVD het ernstige vermoeden hebben dat de activiteiten van de betrokkene een bedreiging vormden voor de veiligheid of paraatheid van de krijgsmacht.

4.2 De uitvoering van de eerste operatie

De Commissie constateert dat de uitvoering van deze contra-inlichtingenoperatie belegd is geweest bij de daartoe geëigende afdeling binnen de MIVD. Er werd gerapporteerd aan de plaatsvervangend directeur van de MIVD.

Het plan van aanpak van deze operatie dateert van 1 november 2006 en is opgesteld door het hoofd van de desbetreffende afdeling. De Commissie merkt op dat het onderzoek op 1 november 2006 reeds een aanvang had genomen. Hierdoor draagt het plan van aanpak niet zozeer het karakter van een plan voor de operatie, als wel dat van een tussentijds memorandum over de operatie. De Commissie merkt hierover op dat het van belang is aan het begin van een onderzoek duidelijk het doel te bepalen. Op die manier kan dit doel voor ogen worden gehouden bij het verwerken van gegevens in de loop van het onderzoek. Ten behoeve van de interne en externe controle heeft het de voorkeur van de Commissie dat het onderzoeksdoel schriftelijk wordt vastgelegd.

In het kader van deze contra-inlichtingenoperatie zijn door de MIVD bijzondere bevoegdheden uitgeoefend. Het gaat om de volgende bevoegdheden:

- Het opvragen van telefonieverkeersgegevens (artikel 28 Wiv 2002);
- Het plaatsen van een telefoontap (artikel 25 Wiv 2002).

Voor het opvragen van telefonieverkeersgegevens heeft de Commissie geen schriftelijke motivering in het dossier aangetroffen. Voor de inzet van deze bijzondere bevoegdheid is geen toestemming vereist in de zin van artikel 19 Wiv 2002. Er behoeft derhalve geen gemotiveerd verzoek om toestemming aan ten grondslag te liggen. Desondanks moet de inzet van de bijzondere bevoegdheid wel voldoen aan de vereisten van noodzakelijkheid, proportionaliteit en subsidiariteit. Het is in het kader van zowel de interne als de externe controle van belang dat de motivering voor die inzet vastgelegd wordt. De Commissie beveelt de MIVD aan hier invulling aan te geven in de interne procedure voor het opvragen van telefonieverkeersgegevens. Overigens merkt de Commissie op dat deze problematiek in een andere operatie die zij in het kader van het onderhavige toezichtsrapport heeft onderzocht, terugkomt.

Het vastleggen van de motivering voor de inzet van de bevoegdheid is eveneens van belang waar het betreft het opvragen van abonneegegevens bij aanbieders van openbare telecommunicatienetwerken ingevolge artikel 29 Wiv 2002. Uit het onderzoek van de Commissie is gebleken dat de MIVD ook de motivering voor de inzet van deze bevoegdheid niet schriftelijk vastlegt. Zij beveelt de MIVD aan om hier in de interne procedure invulling aan te geven.

De inzet van de telefoontap is door de MIVD gemotiveerd in het kader van zijn c-taak (artikel 7 lid 2 sub c Wiv 2002). Hierbij overwoog de MIVD onder meer dat door de contacten in het criminele circuit van deze MIVD medewerker, de veiligheid en paraatheid van de krijgsmacht mogelijk in gevaar werd gebracht. Uit verder onderzoek zou moeten blijken of er sprake was van contacten in het criminele circuit, welke contacten dit waren en in hoeverre de desbetreffende medewerker betrokken was bij de activiteiten van eventuele contacten in het criminele circuit. Men verwachtte dat de telefoontap informatie zou opleveren die uniek was en niet uit een andere bron te verkrijgen zou zijn.

De Commissie is van oordeel dat deze motivering gedragen wordt door de informatie waarover de MIVD op dat moment beschikte. Ten aanzien van het noodzakelijkheidsvereiste overweegt de Commissie dat de MIVD redelijkerwijs kon oordelen dat het verkrijgen van de informatie uit de bijzondere bevoegdheid bij zou dragen tot het doel van het onderzoek en dat deze informatie niet uit andere bron te verkrijgen zou zijn. In deze situatie is het niet nodig dat de MIVD eerst probeert de benodigde gegevens te verzamelen uit voor een ieder toegankelijke bronnen. Voorts is de Commissie van oordeel dat de inbreuk op de persoonlijke levenssfeer van de betrokkene gerechtvaardigd was in het licht van het belang deze informatie te verkrijgen, waardoor de inzet van de bijzondere bevoegdheid proportioneel was. Het doel van het inwinnen van de informatie, namelijk zicht krijgen op de aard van het contact tussen de betrokken medewerker en de persoon uit het criminele circuit, kon naar het oordeel van de Commissie niet met een lichter middel worden bereikt, waardoor aan het subsidiariteitsvereiste is voldaan.

Het document waaruit de instemming blijkt van de minister van BZK met de inzet van de telefoontap, dateert van een aantal dagen nadat de tap daadwerkelijk is ingezet. Uit een telefoonnotitie blijkt dat de instemming van de minister van BZK echter al eerder telefonisch kenbaar is gemaakt aan de uitvoerende medewerkers. De Commissie acht het aangewezen dat, indien de instemming van de minister van BZK op een eerder moment mondeling kenbaar is gemaakt, dit in de schriftelijke bevestiging wordt vermeld.

Het is de Commissie gebleken dat de MIVD in de praktijk de controle van het aanwezig zijn van de instemming van de minister van BZK overlaat aan de AIVD, waar de technische voorzieningen voor de taps aanwezig zijn. Desondanks blijft de MIVD verantwoordelijk voor zijn uitoefening van bijzondere bevoegdheden. De Commissie beveelt de MIVD aan om de afspraken die hierover zijn gemaakt met de AIVD schriftelijk vast te leggen.

Op 23 oktober 2006 werd door de dienstleiding van de MIVD besloten de betrokken medewerker te schorsen en een hernieuwd veiligheidsonderzoek in te stellen. Deze beslissing had gevolgen voor de contra-inlichtingenoperatie en de telefoontap die inmiddels liep. Om te voorkomen dat er vermenging zou ontstaan tussen de contra-

inlichtingenoperatie en het hernieuwde veiligheidsonderzoek besloot de plaatsvervangend directeur van de MIVD, op advies van de afdeling Juridische Zaken (AJZ), om vanaf een bepaald moment de opnames van telefoongesprekken op te slaan, zonder deze te beluisteren. De MIVD hield er rekening mee dat in een (hernieuwd) veiligheidsonderzoek geen bijzondere bevoegdheden mogen worden ingezet. Ondanks het feit dat voor de inzet van de telefoontap een wettelijke basis bestond en voldaan was aan de vereisten die de wet aan de inzet van deze bevoegdheid stelt, achtte de MIVD het noodzakelijk te voorkomen dat binnen de dienst reeds kennis werd genomen van informatie uit de telefoontap, vóór een beslissing werd genomen in het hernieuwde veiligheidsonderzoek.⁴⁴ Hierbij speelde een rol dat de contra-inlichtingenoperatie en het hernieuwde veiligheidsonderzoek werden uitgevoerd door dezelfde afdeling van de MIVD. Beide onderzoeken vielen derhalve onder de formele verantwoordelijkheid van het hoofd van die afdeling.

Over de beslissing van de MIVD om geen kennis te nemen van de opgenomen telefoongesprekken gedurende de looptijd van het hernieuwde veiligheidsonderzoek, merkt de Commissie het volgende op. Indien de inzet van een bijzondere bevoegdheid conform de wettelijke vereisten geschiedt, komt hierin naar het oordeel van de Commissie geen verandering door het instellen van een tweede onderzoek, waarbinnen deze bevoegdheid niet mag worden ingezet. Er staat niets in de weg aan het gebruiken van gegevens die de MIVD in een andere context op rechtmatige wijze heeft verzameld in een later hernieuwd veiligheidsonderzoek.⁴⁵ De Commissie ziet niet in dat dit anders is, wanneer de gegevens gelijktijdig worden verzameld. Het is hierbij van belang dat de behoefte die wordt gevoeld in het hernieuwde veiligheidsonderzoek niet leidend wordt. Voor het inwinnen van gegevens door middel van de uitoefening van een bijzondere bevoegdheid moet steeds een eigenstandige grond bestaan. Naar het oordeel van de Commissie had de MIVD in het onderhavige geval wel degelijk kennis mogen nemen van de informatie uit de telefoontap gedurende de looptijd van het hernieuwde veiligheidsonderzoek. De Commissie acht de keuze die de MIVD gemaakt heeft overigens niet onrechtmatig.

De Commissie wijst erop dat, wanneer men de door de MIVD gekozen weg volgt, deze beslissing bepaalde consequenties kan hebben. Het verschil met de situatie waarin een telefoontap wordt geplaatst en direct kennis wordt genomen van de daaruit afkomstige informatie, is dat in de onderhavige situatie een bepaalde tijd is verstreken tussen het moment waarop de telefoongesprekken zijn opgenomen en het moment waarop men deze wil beluisteren. Er moet derhalve rekening mee worden gehouden dat in de tussentijd een

⁴⁴ In paragraaf 5.3 wordt nader ingegaan op de samenloop tussen contra-inlichtingenoperaties en hernieuwde veiligheidsonderzoeken.

⁴⁵ Gegevens betreffende deelneming of steunverlening aan activiteiten die de nationale veiligheid kunnen schaden mogen bijvoorbeeld uit de eigen systemen van de diensten worden gehaald.

verandering is opgetreden die van invloed is op de beoordeling. Het is van belang om, op het moment dat besloten wordt de opgenomen gesprekken te beluisteren, te beoordelen of het op dat moment nog steeds noodzakelijk en proportioneel is kennis te nemen van informatie verzameld door middel van inzet van de bijzondere bevoegdheid. Uit de documentatie blijkt niet of de MIVD hier bij stilgestaan heeft gedurende het verdere verloop van de operatie. De Commissie acht het aannemelijk dat aan de vereisten van noodzakelijkheid en proportionaliteit was voldaan op het moment dat de MIVD ertoe overging kennis te nemen van de opgeslagen informatie uit de telefoontap. Wellicht ten overvloede merkt de Commissie op dat het aanbeveling verdient tussentijdse beslissingen vast te leggen.

4.3 De afsluiting van de eerste operatie

De resultaten van de operatie zijn opgenomen in een intern memorandum d.d. 19 januari 2007. Het gaat hierbij om een korte opsomming van bevindingen.

De Commissie merkt op dat de opsomming van bevindingen geen inzicht biedt in de conclusies die de MIVD aan deze bevindingen heeft verbonden. Bovendien bestaat er geen ander document waaruit blijkt tot welke conclusies de MIVD naar aanleiding van de bevindingen is gekomen. Dit bevreemdt de Commissie, daar in deze operatie bijzondere bevoegdheden zijn ingezet door de MIVD. De Commissie wijst erop dat het ten behoeve van de interne en externe controle, en uit oogpunt van zorgvuldigheid, wenselijk is dat in een dergelijk onderzoek aandacht wordt besteed aan het documenteren van de conclusies die naar aanleiding van de bevindingen worden getrokken.

Uit het onderzoek van de Commissie is gebleken dat het genoemde memorandum snel is opgesteld teneinde bepaalde informatie die uit de operatie naar voren was gekomen onder de aandacht van de plaatsvervangend directeur van de MIVD te brengen. Het ging om een telefoongesprek tussen twee medewerkers van de MIVD. Het gesprek deed de MIVD vermoeden dat er sprake was van een oneigenlijk gebruik van bevoegdheden en van de financiële middelen van de dienst. Deze informatie betreft zogenaamde ‘bijvangst’: informatie die geen verband heeft met het doel van het onderzoek, maar wel relevant is in het kader van de taakuitvoering van de MIVD. Deze bijvangst vormde later de aanleiding voor een nieuwe operatie, die nader aan de orde komt in paragraaf 6.1.

Daarnaast wordt in het intern memorandum d.d. 19 januari 2007 informatie vermeld betreffende het contact tussen de betrokken medewerker en juridische adviseurs. De Commissie ziet de relevantie niet in van het verwerken van deze gegevens. Zij wijst erop dat gegevensverwerking slechts plaats mag vinden voor een bepaald doel en voor zover

noodzakelijk in het kader van een goede uitvoering van de Wiv of de Wvo (artikel 12 lid 2 Wiv 2002). De verwerking van de genoemde gegevens diende niet het doel van het onderzoek, namelijk het duiden van de aard van het contact tussen de betrokkene en de persoon uit het criminele circuit teneinde vast te stellen of van dit contact een dreiging uitging. Voorts was het verwerken van deze gegevens niet anderszins relevant in het kader van de taakuitvoering van de MIVD. De Commissie acht het verwerken van deze gegevens dan ook in strijd met artikel 12 lid 2 Wiv 2002. In dit geval is het niet meer nodig om een oordeel te vellen over de proportionaliteit van het verwerken van deze gegevens. De Commissie is van oordeel dat, voorzover de MIVD deze gegevens heeft bewaard, zij ingevolge artikel 43 leden 2 en 3 Wiv 2002 dienen te worden verwijderd en vernietigd.

4.4 Conclusie CTIVD

De Commissie is van oordeel dat de leidinggevenden van de betrokken medewerker in de kwestie van zijn contact met een persoon uit het criminele circuit eerder enigerlei actie hadden kunnen en moeten ondernemen.

Uit het onderzoek van de Commissie is gebleken dat de MIVD inmiddels stappen heeft genomen teneinde het beleid voor leidinggevenden op het gebied van veiligheidsrelevante zaken betreffende de medewerkers te verduidelijken. De Commissie onderschrijft deze maatregelen.

Hoewel binnen de MIVD reeds eerder enigerlei actie genomen had kunnen en moeten worden, is de Commissie van oordeel dat de informatie die in oktober 2006 binnenkwam voldoende aanleiding vormde om een contra-inlichtingenonderzoek in te stellen onder de c-taak van de MIVD (artikel 7 lid 2 sub c Wiv 2002).

De Commissie is van oordeel dat de inzet van bijzondere bevoegdheden in het kader van deze operatie rechtmatig was. Zij merkt daarbij op dat de MIVD, naar haar oordeel, direct kennis had mogen nemen van de informatie die door middel van de inzet van een telefoontap is verzameld in het kader van dit onderzoek.

Over de uitvoering van deze contra-inlichtingenoperatie is weinig schriftelijk vastgelegd door de MIVD. Hierbij valt met name op dat nergens is vastgelegd welke conclusies de MIVD naar aanleiding van de verzamelde informatie heeft getrokken.

5. Het hernieuwde veiligheidsonderzoek naar één van de geschorste medewerkers

5.1 De aanleiding voor het hernieuwde veiligheidsonderzoek

Op maandag 23 oktober 2006 werd aan de betrokken medewerker door zijn afdelingshoofd, in het bijzijn van zijn direct leidinggevende, meegedeeld dat het de MIVD bekend was geworden dat hij contacten onderhield met personen uit het criminele circuit. De medewerker werd met onmiddellijke ingang geschorst. Per brief van 26 oktober 2006 werd aan de betrokkene aangezegd dat een hernieuwd veiligheidsonderzoek werd ingesteld naar aanleiding van de bekend geworden informatie.

De informatie die in oktober 2006 bij de MIVD was binnengekomen over het contact tussen de betrokken medewerker en de persoon uit het criminele circuit was voor de MIVD reden om te twijfelen aan zijn integriteit. Naar het oordeel van de Commissie vormde de informatie dan ook voldoende aanleiding voor het instellen van een hernieuwd veiligheidsonderzoek.

Indien de feiten en omstandigheden die het instellen van een hernieuwd veiligheidsonderzoek rechtvaardigen daartoe aanleiding geven, kan worden afgezien van het op de hoogte stellen van de betrokkene (zie paragraaf 3.1.2). De MIVD heeft er in het onderhavige geval voor gekozen de betrokkene van het hernieuwde veiligheidsonderzoek en de reden die daaraan ten grondslag lag op de hoogte te stellen, omdat men tevens had besloten om hem te schorsen. Door de MIVD is aangegeven dat het gebruikelijk is om de desbetreffende medewerker te schorsen wanneer een hernieuwd veiligheidsonderzoek wordt ingesteld wegens gebleken feiten en omstandigheden. Een dergelijke ordemaatregel is dan, in het geval van een burgerlijk ambtenaar zoals de betrokken medewerker, gebaseerd op het Burgerlijk ambtenaren reglement Defensie (BARD).⁴⁶ De Commissie wijst erop op dat artikel 109 lid 2 onder c van het BARD een mogelijkheid schept tot het schorsen van een medewerker wanneer het belang van de dienst zulks vordert. Wanneer de MIVD deze bepaling toepast, dient dit derhalve noodzakelijk te zijn in het belang van de dienst. In het onderhavige geval achtte de MIVD het, gezien de functie van de betrokkene, noodzakelijk om hem te schorsen, om te voorkomen dat hij schade zou kunnen aanrichten aan de dienst. De Commissie acht de beslissing van de MIVD in de gegeven omstandigheden redelijk.

⁴⁶ *Stb.* 1993, 350.

5.2 De uitvoering van het hernieuwde veiligheidsonderzoek

Een (hernieuwd) veiligheidsonderzoek bestaat uit een administratief veiligheids-onderzoek, waarbij naslagen worden gedaan in een aantal systemen, bijvoorbeeld het CJD en eventueel de politiesystemen en/of de eigen systemen van de AIVD en de MIVD. Voorts wordt, indien de zwaarte van de vertrouwensfunctie een dergelijk onderzoek rechtvaardigt, een veldonderzoek uitgevoerd. Dit is het geval bij alle (hernieuwde) veiligheidsonderzoeken in het kader van vertrouwensfuncties bij de MIVD. Het veldonderzoek bestaat uit het houden van gesprekken met de betrokkene en met informanten en/of referenten.⁴⁷ In deze gesprekken wordt een aantal onderwerpen besproken betreffende, met name, het persoonlijke leven van de betrokkene. Van de gesprekken worden rapportages veldonderzoek opgesteld, die worden aangeleverd aan het hoofd van het daartoe geëigende bureau. Het genoemde bureauhoofd is formeel verantwoordelijk voor de uitvoering van het administratief gedeelte van het (hernieuwde) veiligheidsonderzoek en de eindbeoordeling in het (hernieuwde) veiligheidsonderzoek.

Uit het dossier van het hernieuwde veiligheidsonderzoek naar de betrokken medewerker blijkt dat de onderzoekswerkzaamheden hebben bestaan uit gesprekken met de betrokkene, gesprekken met informanten en het inwinnen van gegevens uit het justitiële documentatieregister. Er hebben geen gesprekken plaatsgevonden met referenten. De gesprekken met de betrokkene en met informanten zijn gevoerd volgens de standaard procedure voor het veldonderzoek. Van deze gesprekken zijn rapportages veldonderzoek gemaakt die zich in het dossier bevinden.

In een onderzoek als het onderhavige, waar een bepaald signaal aan ten grondslag ligt, is het de taak van de MIVD om uit te zoeken of het signaal op waarheid berust. In het onderhavige geval had het onderzoek zich derhalve in beginsel dienen te richten op de informatie ten aanzien van het contact tussen de betrokken medewerker en de persoon uit het criminele circuit. De MIVD achtte bij het instellen van het hernieuwde veiligheidsonderzoek bepaalde aanwijzingen met name van belang. De Commissie constateert dat deze aanwijzingen, die een rechtvaardiging vormden voor het instellen van een hernieuwd veiligheidsonderzoek, in de uitvoering van het hernieuwde veiligheidsonderzoek slechts in beperkte mate aan bod kwamen. Voorzover er wel aandacht is besteed aan deze elementen in het hernieuwde veiligheidsonderzoek, gebeurde dat slechts aan de oppervlakte. De Commissie acht dit onbegrijpelijk, gezien de aard van de verdenking en het feit dat deze verdenking tot een schorsing van de desbetreffende medewerker had geleid.

⁴⁷ Wanneer de term 'informanten' wordt gebruikt, gaat het om personen die op initiatief van de MIVD zijn benaderd. Bij 'referenten' gaat het om personen die door de betrokkene zijn opgegeven.

5.3 De beoordeling in het hernieuwde veiligheidsonderzoek

Op 19 januari 2007 voerden de directeur en de plaatsvervangend directeur van de MIVD een gesprek met de betrokkene waarin zij hem meedeelden dat de uitkomsten van het hernieuwde veiligheidsonderzoek niet hadden geleid tot intrekking van zijn VGB. De schorsing werd ook per direct opgeheven. In dit gesprek werd de medewerker tevens een promotie in het vooruitzicht gesteld, mits hij het contact met de persoon uit het criminele circuit zou beëindigen. De betrokkene heeft aangegeven dat hij dit contact tot het uiterste zou marginaliseren.

Normaal gesproken is het hoofd van het daartoe geëigende bureau degene die de eindbeoordeling maakt in een (hernieuwd) veiligheidsonderzoek. De Commissie constateert dat in dit geval het besluit is genomen op een hoger niveau en schriftelijk aan de betrokkene is bevestigd door de plaatsvervangend directeur van de MIVD.

Het is de Commissie gebleken dat het bureauhoofd dat normaal gesproken de eindbeoordeling maakt in (hernieuwde) veiligheidsonderzoeken, kennis heeft genomen van informatie uit de telefoontap op de betrokken medewerker, die in het kader van de gelijktijdige lopende contra-inlichtingenoperatie was ingezet. Het genoemde bureauhoofd heeft op verzoek van het hoofd van de afdeling een intern memorandum opgesteld, waarin de belangrijkste bevindingen uit de telefoontap werden opgesomd. Als reden voor de keuze om juist het genoemde bureauhoofd met deze taak te belasten, is door de MIVD gesteld dat de informatie uit de telefoontap met spoed op papier moest worden gezet en het bureauhoofd op dat moment de enig beschikbare persoon was voor deze taak. Deze informatie had betrekking op een eventueel oneigenlijk gebruik van bevoegdheden en financiële middelen van de MIVD door de betrokken medewerker. Het verdient opmerking dat ervoor is gekozen de gegevens afkomstig uit de telefoontap op papier te laten zetten door het genoemde bureauhoofd, die formeel verantwoordelijk was voor de uitvoering van het administratieve gedeelte van het hernieuwde veiligheidsonderzoek en de eindbeoordeling in het hernieuwde veiligheidsonderzoek. Hoewel het waarschijnlijk is dat de beoordeling van het hernieuwde veiligheidsonderzoek op dat moment reeds had plaatsgevonden, acht de Commissie de keuze om deze functionaris het intern memorandum te laten opstellen merkwaardig met het oog op de moeite die de MIVD zich heeft getroost om ervoor te zorgen dat er geen vermenging zou optreden van de contra-inlichtingenoperatie en het hernieuwde veiligheidsonderzoek.

In het dossier dat door de Commissie is onderzocht, ontbreekt een beoordeling van de informatie die in het hernieuwde veiligheidsonderzoek is verzameld. Bovendien bevat het dossier geen schriftelijke motivering van de beslissing. De Commissie is van oordeel dat dergelijke gebrekkige dossiervorming van onzorgvuldigheid getuigt.

Uit het onderzoek van de Commissie is gebleken dat de MIVD van oordeel was dat het hernieuwde veiligheidsonderzoek niet voldoende aanwijzingen had opgeleverd om een intrekking van de VGB te onderbouwen. Het is in de ogen van de Commissie opmerkelijk dat de MIVD heeft vastgehouden aan de beslissing om de VGB van de betrokken medewerker te handhaven, terwijl men op dat moment reeds kennis had genomen van informatie die aanleiding vormde voor het instellen van een nieuwe contra-inlichtingenoperatie, enkele dagen later. Het gaat om de informatie die als bijvangst uit de eerdere telefoontap naar voren was gekomen en die leidde tot het vermoeden dat er bij de betrokken medewerker van de MIVD sprake was van oneigenlijk gebruik van bevoegdheden en financiële middelen van de dienst.

De Commissie is van oordeel dat de MIVD⁴⁸ niet de beslissingsruimte toekwam om een hernieuwd veiligheidsonderzoek af te ronden met een beslissing dat er voldoende waarborgen aanwezig waren dat de betrokkene onder alle omstandigheden de uit zijn vertrouwensfunctie voortvloeiende plichten getrouwelijk zou volbrengen, terwijl er aanwijzingen bestonden die dusdanig serieus werden genomen dat zij ten grondslag hebben gelegen aan een latere contra-inlichtingenoperatie. Hieruit blijkt immers dat men binnen de MIVD van oordeel was dat er mogelijk sprake was van een situatie die een bedreiging vormde voor de veiligheid of paraatheid van de krijgsmacht. Naar het oordeel van de Commissie had het in deze omstandigheden in de rede gelegen om de schorsing te verlengen en het hernieuwde veiligheidsonderzoek voort te zetten. Het belang van de nationale veiligheid dient in een dergelijk geval te prevaleren.

Uit het onderzoek van de Commissie is gebleken dat men binnen de MIVD heeft geworsteld met de samenloop van de contra-inlichtingenoperatie en het hernieuwde veiligheidsonderzoek. Over deze samenloop merkt de Commissie het volgende op. De wetgever heeft onderscheid gemaakt tussen het verrichten van een (hernieuwd) veiligheidsonderzoek en het verrichten van een contra-inlichtingenonderzoek. Dit onderscheid laat zich goed verklaren. Een gok- of drankverslaving met wellicht een daarmee verband houdende schuldenproblematiek kan zeer wel aanleiding geven tot het verrichten van een hernieuwd veiligheidsonderzoek. Het zou echter onrechtmatig zijn als in het kader daarvan gebruik gemaakt zou kunnen worden van de bevoegdheden die de dienst bij het verrichten van een contra-inlichtingenonderzoek kan inzetten. Anderzijds kan er ook sprake zijn van feiten en omstandigheden die niet alleen een hernieuwd veiligheidsonderzoek rechtvaardigen, maar evenzeer het verrichten van een contra-inlichtingenonderzoek.

⁴⁸ Krachtens artikel 3 lid 2 sub a van de Mandaatregeling Defensie Wet op de inlichtingen- en veiligheidsdiensten 2002 en Wet veiligheidsonderzoeken (*Stert.* 3 juli 2002, 1476), is aan de directeur van de MIVD mandaat verleend ten aanzien van de beslissing tot afgeven van een VGB. Hieruit volgt dat de directeur van de MIVD tevens bevoegd is ten aanzien van de beslissing tot handhaving van de VGB na een hernieuwd veiligheidsonderzoek.

Als deze onderzoeken samenlopen kan zich de situatie voordoen dat het resultaat van het hernieuwde veiligheidsonderzoek onvoldoende basis biedt voor het intrekken van de VGB, terwijl het contra-inlichtingenonderzoek wel degelijk aanleiding geeft om aan de integriteit van de betrokken persoon te twijfelen. Een dergelijke situatie heeft zich in het onderzoek naar de betrokken medewerker voorgedaan. De beslissing van de MIVD om gedurende de looptijd van het hernieuwde veiligheidsonderzoek de informatie die voortkwam uit de telefoontap op te slaan zonder daarvan kennis te nemen, heeft in dit geval complicerend gewerkt. Niet valt in te zien waarom niet los van, maar parallel aan het hernieuwde veiligheidsonderzoek de contra-inlichtingenoperatie voortgezet had kunnen worden. De informatie die in de contra-inlichtingenoperatie op rechtmatige basis werd verzameld was immers naar verwachting van belang voor het beoordelen van de integriteit van de betrokken medewerker en daarmee het al dan niet aanwezig zijn van voldoende waarborgen dat hij onder alle omstandigheden de uit zijn vertrouwensfunctie voortvloeiende plichten getrouwelijk zou volbrengen. Om die reden acht de Commissie het een ongelukkige keuze dat de MIVD heeft gewacht met het kennismaken van deze informatie totdat het hernieuwde veiligheidsonderzoek (nagenoeg) was afgerond. De informatie had beter in een eerder stadium kunnen worden meegewogen in het hernieuwde veiligheidsonderzoek.

5.4 Conclusie CTIVD

De Commissie is van oordeel dat er voldoende aanleiding was voor het instellen van een hernieuwd veiligheidsonderzoek naar de betrokken medewerker in de gegeven omstandigheden. De Commissie is voorts van oordeel dat de MIVD, gezien deze omstandigheden, in redelijkheid tot de beslissing kon komen om de betrokkene te schorsen.

De Commissie constateert dat de aanwijzingen die een rechtvaardiging vormden voor het instellen van een hernieuwd veiligheidsonderzoek, in de uitvoering van het hernieuwde veiligheidsonderzoek in beperkte mate aan bod kwamen. Voorzover er wel aandacht is besteed aan deze elementen in het hernieuwde veiligheidsonderzoek, gebeurde dat slechts aan de oppervlakte. De Commissie acht dit onbegrijpelijk, gezien de aard van de verdenking en het feit dat deze verdenking tot een schorsing van de betreffende medewerker had geleid.

De Commissie is van oordeel dat de MIVD niet de beslissingsruimte toekwam om te beslissen de VGB van de betrokken medewerker te handhaven en zijn schorsing op te heffen, nadat zo ernstige aanwijzingen naar voren waren gekomen dat deze leidden tot het instellen van een contra-inlichtingenoperatie, enkele dagen later. Gezien deze aanwijzingen, had het in de rede gelegen de schorsing te verlengen en het hernieuwde veiligheidsonderzoek voort te zetten.

6. De tweede contra-inlichtingenoperatie

6.1 De aanleiding voor de tweede operatie

In een intern memorandum d.d. 19 januari 2007 werd aan de plaatsvervangend directeur van de MIVD gemeld dat uit de eerste contra-inlichtingenoperatie bepaalde informatie naar voren was gekomen. Het ging om zogenaamde bijvangst uit de telefoontap, naar aanleiding waarvan bij de MIVD het vermoeden was ontstaan dat er bij een medewerker van de MIVD sprake was van een oneigenlijk gebruik van bevoegdheden en financiële middelen van de dienst, dan wel van belangenverstrengeling. De MIVD heeft op grond van deze informatie een contra-inlichtingenoperatie ingesteld gericht op de dreiging die uitging van de activiteiten van de betrokken medewerker.

De Commissie is van oordeel dat de MIVD op grond van de genoemde informatie kon oordelen dat de vermeende plannen en activiteiten van de betrokken medewerker een zodanig risico voor de MIVD inhielden dat er tevens sprake kon zijn van een bedreiging voor de veiligheid of paraatheid van de krijgsmacht. Het instellen van een contra-inlichtingenonderzoek ingevolge artikel 7 lid 2 sub c Wiv 2002 was derhalve gerechtvaardigd.

6.2 De uitvoering van de tweede operatie

De operatie werd uitgevoerd door de daartoe geëigende afdeling van de MIVD. Afsgesproken werd dat over de voortgang van deze operatie maandelijks aan het hoofd van deze afdeling en de plaatsvervangend directeur van de MIVD zou worden gerapporteerd.

Uit het plan van aanpak d.d. 30 januari 2007 blijkt dat de onderzoeksoopdracht was om vast te stellen of er sprake was van belangenverstrengeling en of de betrokken medewerker indirect winst behaalde uit de bevoegdheden en de financiële middelen waarover hij uit hoofde van zijn functie kon beschikken.

In het dossier van de operatie wordt gesteld dat er sprake is van concrete plannen van de betrokken medewerker om indirect persoonlijke winst te behalen uit de hem door de MIVD verstrekte bevoegdheden en financiële middelen. De MIVD stelt dat de betrokken medewerker een functie heeft met een hoog afbreukrisico en geeft aan dat de vermoede belangenverstrengeling aanleiding geeft om ernstig aan de betrouwbaarheid en integriteit van de betrokken medewerker te twifelen. Gesteld wordt dat door de plannen van deze medewerker de veiligheid en paraatheid van de krijgsmacht mogelijk in gevaar worden gebracht. Uit het onderzoek zou moeten blijken of - en zo ja, wanneer - deze plannen

daadwerkelijk worden uitgevoerd. Voorts moest het onderzoek licht werpen op de mogelijke betrokkenheid van andere MIVD-medewerkers.

In het kader van deze contra-inlichtingenoperatie heeft de MIVD een bijzondere bevoegdheid ingezet. De Commissie is van oordeel dat de inzet van deze bijzondere bevoegdheid voldeed aan de wettelijke vereisten.

Uit het onderzoek van de Commissie is gebleken dat de MIVD, in afwachting van nieuwe informatie, ertoe is overgegaan de telefoongesprekken die in het kader van de eerste contra-inlichtingenoperatie waren opgenomen, opnieuw uit te luisteren en uit te werken voor de onderhavige operatie. Hieruit kwam onder meer naar voren dat de betrokken medewerker met zijn collega sprak over een pensioenvoorziening. Dit leidde tot de verdenking dat de twee betrokken medewerkers, door middel van oneigenlijk gebruik van hun bevoegdheden en de financiële middelen waarover zij uit hoofde van hun functie konden beschikken, een pensioenvoorziening voor zichzelf wilden opbouwen. Deze verdenking wordt hierna de pensioenvoorziening-verdenking genoemd.

De Commissie merkt hierover op dat de situatie waarin voor een tweede keer gebruik werd gemaakt van opgenomen telefoongesprekken zich heeft kunnen voordoen tengevolge van de beslissing om, gedurende het hernieuwde veiligheidsonderzoek naar de betrokken medewerker, de telefoongesprekken die werden opgenomen in het kader van de gelijktijdig lopende contra-inlichtingenoperatie op te slaan en nog niet te beluisteren. Indien men, zoals gebruikelijk, meteen kennis had genomen van de opgenomen gesprekken, zou de MIVD eerder in de positie zijn geweest om te onderkennen dat er reden was om zich, naast het doel waarvoor de telefoontap in eerste instantie was ingezet, te richten op de bijvangst. In de onderhavige situatie was het de MIVD echter, op het moment dat men overging tot het opnieuw uitluisteren en volledig uitwerken van de getapte gesprekken, al duidelijk dat dit zou plaatsvinden in het kader van het vermoeden van oneigenlijk gebruik van bevoegdheden en financiële middelen, hetgeen een ander doel was dan het doel waarvoor de tap was ingezet. In een dergelijk geval gaat het niet om gebruik van informatie die middels de inzet van een bijzondere bevoegdheid is verkregen voor een nevendoeel, maar om het gebruik van deze informatie voor een nieuw doel. De Commissie constateert dat de MIVD zich hier geen rekenschap van heeft gegeven. Daar sprake was van een uitzonderlijke situatie, wil de Commissie de MIVD dit niet aanrekenen.

6.3 De afsluiting van de tweede operatie

Uit het onderzoek van de Commissie is gebleken dat de tweede contra-inlichtingenoperatie vroegtijdig is beëindigd, omdat informatie naar voren was gekomen naar aanleiding

waarvan het niet langer zinvol werd geacht de operatie voort te zetten. De inzet van de bijzondere bevoegdheid had tot dan toe geen relevante informatie opgeleverd. De MIVD heeft dan ook met ingang van 19 april 2007 deze operatie stopgezet.

Een tussentijdse rapportage d.d. 1 maart 2007 is uiteindelijk het eindrapport van de operatie geworden. In deze rapportage werd onder meer aangegeven dat het vrij serieus te nemen was dat er bij de betrokken medewerker concrete plannen bestonden om indirect persoonlijk gewin te behalen uit de door de MIVD verstrekte bevoegdheden en geldelijke middelen. Voorts werd aangegeven dat een andere medewerker van de dienst tevens betrokken leek te zijn bij de vermeende plannen. De Commissie constateert dat deze voorlopige conclusies worden gedragen door de onderzoeksresultaten.

6.4 De onduidelijkheid over de tweede operatie

Uit het onderzoek van de Commissie is gebleken dat binnen de MIVD niet een eenduidig beeld bestaat ten aanzien van deze operatie. Bij de betrokken personen uit het management van de MIVD bestaat kennelijk het beeld dat de eerste contra-inlichtingenoperatie na 19 januari 2007 doorliep en dat verdere onderzoekswerkzaamheden in dit kader zijn uitgevoerd. In de tijdslijn die door de MIVD aan de Commissie is verstrekt, is de onderhavige operatie dan ook niet opgenomen. Naar het oordeel van de Commissie gaat het echter zonder twijfel om een nieuwe contra-inlichtingenoperatie. Ten eerste richt deze operatie zich op een ander onderwerp dan de eerste contra-inlichtingenoperatie. Daarnaast is voor de onderhavige operatie een nieuw plan van aanpak gemaakt, gedateerd op 30 januari 2007.

Uit het onderzoek van de Commissie is bovendien gebleken dat bij de betrokken personen uit het management van de MIVD het beeld bestaat dat de bijzondere bevoegdheid welke men voornemens was in te zetten, uiteindelijk niet is uitgeoefend. De Commissie verbaast zich erover dat een dergelijke misvatting kan bestaan, daar de resultaten van de inzet van deze bijzondere bevoegdheid - hoe weinig informatie daar ook uit voort is gekomen - zijn gedocumenteerd.

De Commissie constateert dat ten aanzien van de onderhavige operatie en de bijzondere bevoegdheid die in het kader daarvan is ingezet, sprake moet zijn geweest van gebrekkige interne communicatie. De Commissie is van oordeel dat een dergelijke onduidelijkheid ten aanzien van de uitoefening van een bijzondere bevoegdheid niet zou mogen bestaan. Zij merkt bovendien op dat het hierdoor voor de Commissie moeilijk is geweest zich een goed beeld te vormen van de gang van zaken.

6.5 Conclusie CTIVD

De Commissie is van oordeel dat de tweede contra-inlichtingenoperatie rechtmatig is ingesteld onder de contra-inlichtingen- en veiligheidstaak van de MIVD (artikel 7 lid 2 sub c Wiv 2002). De inzet van een bijzondere bevoegdheid in het kader van deze operatie was voorts rechtmatig.

De Commissie constateert dat een deel van de onderzoekswerkzaamheden in deze contra-inlichtingenoperatie bestond uit het opnieuw uitluisteren en uitwerken van de tapopnames die in het kader van de voorgaande contra-inlichtingenoperatie waren gemaakt. Op het moment dat de MIVD hiertoe overging, was het echter al duidelijk dat dit zou plaatsvinden in het kader van een ander doel dan waarvoor de tap was ingezet. De Commissie constateert dat de MIVD zich hier geen rekenschap van heeft gegeven. Daar sprake was van een uitzonderlijke situatie, ontstaan door de beslissing van de MIVD in de voorgaande contra-inlichtingenoperatie om de opnames van telefoongesprekken gedurende de looptijd van het hernieuwde veiligheidsonderzoek op te slaan, zonder deze te beluisteren, wil de Commissie de MIVD dit niet aanrekenen.

De Commissie acht het opmerkelijk dat ten aanzien van deze contra-inlichtingenoperatie en de bijzondere bevoegdheid die in dit kader is ingezet, een onduidelijkheid bestaat binnen de MIVD. De Commissie is van oordeel dat onduidelijkheid over de inzet van bijzondere bevoegdheden niet zou mogen bestaan. De Commissie merkt bovendien op dat dit deel van haar onderzoek is bemoeilijkt ten gevolge van het gebrek aan een eenduidig beeld.

7. Het interne onderzoek

7.1 De aanleiding voor het interne onderzoek

Het verzoek tot het instellen van het interne onderzoek volgde direct op de beëindiging van de tweede contra-inlichtingenoperatie. Zoals in paragraaf 6.3 is beschreven, werd deze contra-inlichtingenoperatie vroegtijdig beëindigd, zonder dat deze had geleid tot bevestiging of ontkrachting van de verdenking van oneigenlijk gebruik van bevoegdheden en financiële middelen, dan wel belangenverstrengeling die daaraan ten grondslag lag. Wel had de tweede contra-inlichtingenoperatie geleid tot het vermoeden dat een collega van de betrokken medewerker mogelijk ook een rol speelde in de vermeende plannen en activiteiten. Deze verdenking - de in paragraaf 6.2 genoemde pensioenvoorziening-verdenking - heeft de aanleiding gevormd voor een intern onderzoek bij de afdeling waar de betrokken medewerkers werkzaam waren. In het kader van dit onderzoek werd aan het

hoofd van de desbetreffende afdeling en zijn beoogde opvolger informatie verstrekt uit de eerste en de tweede contra-inlichtingenoperatie.

Op 19 april 2007 verzocht de plaatsvervangend directeur van de MIVD het hoofd van de genoemde afdeling om tezamen met zijn beoogde opvolger, een grondig onderzoek in te stellen naar:

1. de verdenking met betrekking tot de betrokken medewerkers;
2. de eventuele uitstraling naar operaties en constructies van de afdeling, en
3. de eventuele uitstraling naar andere medewerkers van de afdeling.

De plaatsvervangend directeur verzocht tevens om advies ten aanzien van eventueel te nemen vervolgstappen.

Ten aanzien van de in de onderzoeksopdracht genoemde verdenking werd aangegeven dat deze zag op het bij twee medewerkers van de afdeling door elkaar lopen van de belangen van de dienst en privébelangen op een zodanige wijze dat er sprake kon zijn van gebrek aan integriteit, van deloyaal gedrag ten opzichte van de afdelingsleiding dan wel de (leiding van) de MIVD en van oplichting.

Door de MIVD is gesteld dat het onderhavige onderzoek meer het karakter had van een evaluatie van informatie en dossiers, dan van een intern onderzoek. Zonder in te gaan op de betekenis die door de MIVD aan deze termen wordt toegekend, wijst de Commissie erop dat het voor de MIVD, zoals voor iedere organisatie, mogelijk moet zijn om de werkzaamheden van hun medewerkers te evalueren dan wel te onderzoeken. Daarbij kan het voorkomen dat niet alleen de werkzaamheden van de betrokken medewerkers het onderwerp van evaluatie dan wel onderzoek zijn, maar tevens de betrokken medewerkers zelf. Voorzover daarbij geen bevoegdheden worden ingezet die inbreuk maken op de privacy van de betrokkenen, is de Commissie van oordeel dat het verwerken van (persoons)gegevens van medewerkers in het kader van evaluatie of onderzoek zonder meer is toegestaan, met inachtneming van de beperkingen gesteld in artikel 13 leden 3 en 4 Wiv 2002.

De Commissie acht het geoorloofd dat de informatie uit de eerste en de tweede contra-inlichtingenoperatie aan het afdelingshoofd en zijn beoogde opvolger werd verstrekt, daar dit noodzakelijk was in het kader van de aan hen opgedragen taak. Deze interne verstrekking van gegevens is derhalve in overeenstemming met artikel 35 Wiv 2002 geschied.

7.2 De uitvoering van het interne onderzoek

Het interne onderzoek is met name uitgevoerd door de leiding van de afdeling waar de twee betrokken medewerkers werkzaam waren en het toekomstige afdelingshoofd. Zij werden bijgestaan door het hoofd van een bureau dat onder een andere afdeling valt, die als extern adviseur fungeerde.

Het is de Commissie gebleken dat de spanning tussen één van de betrokken medewerkers en de afdelingsleiding ernstig begon op te lopen vanaf begin 2007, toen deze medewerker werd uitgezonden naar het buitenland. De betrokken medewerker was van mening dat er door de afdelingsleiding niet of niet tijdig op zijn vragen vanuit het buitenland werd gereageerd. Bepaalde beslissingen van het afdelingshoofd getuigden volgens hem van een gebrek aan operationeel inzicht, hetgeen zijns inziens een ernstige zaak was. In het voorjaar van 2007 heeft de andere betrokken medewerker een bezoek gebracht aan de desbetreffende locatie in het buitenland. Bij zijn terugkomst in Nederland zou deze medewerker aan het afdelingshoofd hebben gemeld dat de andere betrokken medewerker van plan was om na zijn terugkomst met de dienstleiding te spreken over het afdelingshoofd. Dit gesprek heeft het afdelingshoofd als bedreigend ervaren. Het incident is door het afdelingshoofd besproken met de plaatsvervangend directeur van de MIVD.

Ondanks de ernstig gespannen verhouding van de betrokken medewerkers met de afdelingsleiding, aanvaardt de Commissie dat het noodzakelijk was de afdelingsleiding het onderzoek te laten uitvoeren, omdat deze personen de enigen waren die precies wisten welke afspraken met de betrokkenen waren gemaakt over hun werkzaamheden. Het is de Commissie niet gebleken dat het onderzoek niet objectief is uitgevoerd. Wel heeft de Commissie vastgesteld dat het onderzoek zich sterk heeft gericht op het functioneren van de betrokkenen en minder op de pensioenvoorziening-verdenking.

De onderzoekswerkzaamheden zijn onder te verdelen in twee categorieën: onderzoek naar de pensioenvoorziening-verdenking en onderzoek naar de eventuele uitstraling naar operaties, constructies en andere medewerkers van de afdeling.

Het onderzoek op het gebied van de pensioenvoorziening-verdenking bestond voornamelijk uit het verrichten van dossieronderzoek. Uit het onderzoek van de Commissie is gebleken dat het ging om een inhoudelijke check van de aanwijzingen die naar voren waren gekomen. Er werd gezocht naar discutabele afspraken en contacten die anders waren dan afgesproken.

De afdelingsleiding heeft in een intern document d.d. 8 mei 2007 de informatie afkomstig uit de eerste en de tweede contra-inlichtingenoperatie geanalyseerd. De Commissie merkt

over deze analyse op dat de bevindingen nogal stellig zijn verwoord, in aanmerking genomen het feit dat zij in een aantal gevallen op summiere informatie zijn gebaseerd.

In een bijlage bij het interne document d.d. 8 mei 2007 is een analyse opgenomen van één bepaald operatiedossier. Gesteld wordt dat in het dossier geen stafbehandeling, autorisatie of accordering is vastgelegd van een bepaalde operationele beslissing. Ook het papieren bewijs voor de budgettering van deze beslissing is niet gevonden, noch een paraaf van de dienstleiding. Gemeld wordt dat zoekslagen in het documentatieregistratiesysteem van de MIVD geen resultaat hebben opgeleverd. De Commissie merkt hierover op dat deze constatering niet alleen leiden tot de conclusie dat de betrokken medewerkers bepaalde stappen hebben overgeslagen, maar tevens tot de conclusie dat zij hierin kennelijk niet zijn gecontroleerd en gecorrigeerd door hun leidinggevenden. Uit de analyse van het operatiedossier blijkt dat de afdelingsleiding pas van het ontbreken van de stafbehandeling en benodigde toestemming op de hoogte is gekomen op het moment dat zij op verzoek van de plaatsvervangend directeur van de MIVD het operatiedossier hebben onderzocht. De Commissie ziet in dat, indien er sprake was van een gebrekkige verslaglegging van hun activiteiten door de betrokken medewerkers, dit de mogelijkheid tot controle kan hebben beperkt. Ook hierin hadden de betrokkenen echter gecorrigeerd kunnen worden door handhaving van de geldende richtlijnen voor verslaglegging.

In de analyse van het operatiedossier wordt opgemerkt dat een aantal personen heeft aangegeven dat de directeur van de MIVD mondeling toestemming heeft gegeven aan één van de betrokken medewerkers voor het aangaan van een financiële verplichting tegen een hoger bedrag dan oorspronkelijk was afgesproken. In de analyse wordt aangegeven dat hiervan geen schriftelijke verslaglegging is aangetroffen in het dossier.

In een ander intern document (ongedateerd) wordt aangegeven dat de verslaglegging van de betrokken medewerkers summier is, maar wel eenduidig met de gegevens.

In het kader van het onderzoek naar de eventuele uitstraling naar operaties, constructies en andere medewerkers van de afdeling heeft de afdelingsleiding een lijst opgesteld van de personen, operaties en/of constructies die mogelijk waren aangetast. Onderaan de lijst wordt opgemerkt dat het bekend worden van operaties, constructies, namen en organisaties ernstige schade kan toebrengen aan privépersonen en hun zakelijke belangen, de MIVD als organisatie, het personeel van de MIVD en de Nederlandse staat.

Naar het oordeel van de Commissie heeft de afdelingsleiding hiermee slechts op summiere wijze invulling gegeven aan de opdracht om onderzoek te doen naar de eventuele uitstraling naar operaties, constructies en andere medewerkers van de afdeling. Dit acht de Commissie opmerkelijk, gezien de belangen die op het spel stonden. Overigens merkt de

Commissie op dat de MIVD schadebeperkende maatregelen heeft getroffen ten aanzien van lopende operaties en constructies en ten aanzien van andere medewerkers van de MIVD.

7.3 De beoordeling in het interne onderzoek

De Commissie constateert dat het interne onderzoek niet heeft geleid tot een bevestiging of ontkrachting van de pensioenvoorziening-verdenking. Het belangrijkste gebrek dat uit het operatiedossier blijkt is dat een bepaalde operationele beslissing niet op de juiste wijze is afgestemd en vastgelegd. Het directe verband tussen deze bevinding en de vermeende belangenverstremming blijkt niet uit het document. Deze bevinding moet bovendien bezien worden tegen de achtergrond van de toestemming die de directeur van de MIVD vermoedelijk mondeling heeft gegeven voor het aangaan van deze verplichting tegen een hoger bedrag dan oorspronkelijk was afgesproken.

Het eindverslag van het interne onderzoek dateert van 11 mei 2007. In dit eindverslag wordt geconcludeerd dat het verwijtbare gedrag van de betrokken medewerkers voornamelijk bestaat uit:

- een (bewust) onzorgvuldige verslaglegging, financiële verantwoording en dossiervorming;
- het bewust passeren van lijnmanagers bij het accorderingsproces van operationele activiteiten;
- het daardoor aan het lijnmanagement tot aan het niveau van de directie structureel onthouden van operationele sturings-, toetsings- en beslismogelijkheden; en
- oneigenlijk gebruik van de vrijheid die betrokkenen was geboden, hetgeen haaks staat op de vertrouwensfunctie die zij bekleeden.

De Commissie mist bij deze conclusies een indicatie van de informatie die eraan ten grondslag heeft gelegen. Het is niet duidelijk of deze conclusies puur zijn gebaseerd op de informatie die voortkwam uit de eerste en de tweede contra-inlichtingenoperatie of ook deels op het operatiedossier en/of de kennis van de leidinggevenden.

Voorts wordt in het eindverslag gesteld dat de integriteitstwijfels een belasting vormen voor de werksfeer binnen de afdeling en voor de werkrelatie tussen het management en de beide medewerkers. Er zou op korte termijn een confrontatie dreigen te ontstaan tussen het management en de betrokkenen naar aanleiding van operationele activiteiten die zijn gepland en die vanwege het mogelijke eigen belang geen doorgang zouden moeten vinden. Aangegeven wordt dat de situatie nog maar kort te handhaven valt. Daarnaast wordt gesteld dat van belang is dat niet te voorkomen is dat de twee medewerkers in de nabije

toekomst betrokken zullen raken bij andere operaties, waardoor zij op termijn grotere schade zouden kunnen aanrichten.

Het eindverslag wordt afgesloten met een inschatting van de stappen die van beide medewerkers kunnen worden verwacht indien de dienstleiding besluit tot corrigerende maatregelen in de rechtspositionele sfeer. De onderzoeksgroep adviseert de dienstleiding van de MIVD om, als inderdaad wordt besloten tot verregaande maatregelen ten aanzien de betrokken medewerkers, een communicatieplan te ontwikkelen.

Het valt de Commissie op dat de conclusies die worden getrokken in het eindverslag van het onderzoek slecht aansluiten bij de onderzoeksopdracht. De Commissie ziet niet het directe verband tussen de conclusies ten aanzien van het functioneren van de betrokkenen en de pensioenvoorziening-verdenking (punt 1 van de onderzoeksopdracht). Over de eventuele uitstraling naar operaties, constructies en ander medewerkers van de afdeling (punt 2 en 3 van de onderzoeksopdracht), wordt niets geconcludeerd.

De Commissie beveelt de MIVD aan om te voorzien in een duidelijk afbakening van het onderzoek in het kader van het gestelde doel. Indien in de loop van het onderzoek het doel wordt bijgesteld, is het van belang dit vast te leggen.

7.4 Conclusie CTIVD

De Commissie is van oordeel dat de gegevensverwerking in het kader van het interne onderzoek rechtmatig heeft plaatsgevonden. Daarbij acht de Commissie het begrijpelijk dat het onderzoek mede werd uitgevoerd door de leiding van de afdeling waar de betrokken medewerkers werkzaam waren, daar deze personen de enigen waren die op de hoogte waren van de afspraken die met de betrokkenen over hun werkzaamheden waren gemaakt. Het is de Commissie niet gebleken dat het onderzoek niet objectief is uitgevoerd. Wel merkt de Commissie op dat het onderzoek zich sterk heeft gericht op het functioneren van de betrokken medewerkers en minder op de pensioenvoorziening-verdenking.

Bij de conclusies in het eindverslag van het onderzoek mist de Commissie een indicatie van de informatie die eraan ten grondslag heeft gelegen. Het is niet duidelijk of deze conclusies slechts zijn gebaseerd op de informatie die voortkwam uit de eerste en de tweede contra-inlichtingenoperatie of ook deels op het operatiedossier en/of de kennis van de leidinggevenden.

De MIVD heeft voorts bij de uitvoering van het onderzoek niet voldoende vastgehouden aan het tweeledige onderzoeksdoel, te weten het onderzoeken van de pensioen-

voorziening-verdenking en het vaststellen van de eventuele uitstraling naar operaties, constructies en andere medewerkers van de afdeling. De Commissie beveelt de MIVD aan om in de toekomst ervoor zorg te dragen de met het onderzoek beoogde doelen scherp voor ogen te houden en het onderzoek in het kader van deze doelen af te bakenen.

8. Het hernieuwde veiligheidsonderzoek naar de twee geschorste medewerkers

Voorafgaand aan de inhoudelijke bespreking van het hernieuwde veiligheidsonderzoek naar de twee geschorste medewerkers wil de Commissie hierover een aantal opmerkingen plaatsen. Het is de Commissie gebleken dat binnen de MIVD geen eenduidigheid bestaat dan wel heeft bestaan ten aanzien van de aard en grondslag van dit onderzoek. Deze verwarring is te herleiden tot de loop van de gebeurtenissen in april/mei 2007. Omdat de tweede contra-inlichtingenoperatie vroegtijdig werd beëindigd in april 2007 en tot dan toe geen doorslaggevende feiten had opgeleverd, was de verdenking van oneigenlijk gebruik van bevoegdheden en financiële middelen, dan wel belangenverstrengeling blijven bestaan. Voorts was het vermoeden ontstaan dat ook een andere medewerker van de MIVD een rol speelde in de vermeende plannen en activiteiten. De MIVD achtte het belangrijk om deze zaak op te helderen.

Aan het bureau dat binnen de MIVD belast is met interne onderzoeken werd de opdracht gegeven om de verdenking ten aanzien van de betrokken medewerkers te onderzoeken (de pensioenvoorziening-verdenking). Het bureau heeft het onderzoek gestart als een contra-inlichtingenonderzoek, waarbij geen bijzondere bevoegdheden werden ingezet. Op 22 mei 2007 werden de twee betrokken medewerkers door de dienstleiding van de MIVD geschorst en werd hen een hernieuwd veiligheidsonderzoek aangezegd. Ook dit onderzoek werd bij het genoemde bureau belegd. Het is de Commissie gebleken dat de visies ten aanzien van het onderzoek vanaf dat moment uiteenlopen.

Het eerdergenoemde bureau was in de veronderstelling dat er twee onderzoeken naast elkaar werden uitgevoerd: een contra-inlichtingenonderzoek en een hernieuwd veiligheidsonderzoek. De resultaten van het contra-inlichtingenonderzoek zijn gebruikt in het hernieuwde veiligheidsonderzoek, waardoor de onderzoeken op enig moment als het ware zijn samengevloeid. Het hoofd van de AJZ, die verantwoordelijk was voor de beoordeling, meende daarentegen dat er sprake was van één onderzoek, een hernieuwd veiligheidsonderzoek dat op 22 mei 2007 werd ingesteld. Deze visie is ook terug te vinden in de tijdslijn van de onderzoeken die aan de Commissie is verstrekt door de MIVD.

De Commissie merkt hierover het volgende op. Ondanks het feit dat de resultaten van de

onderzoeken in ieder geval op enig moment zijn samengevoegd, kan niet voorbij worden gegaan aan het feit dat er twee afzonderlijke startmomenten zijn geweest. De aanleiding voor het contra-inlichtingenonderzoek en de aanleiding voor het hernieuwde veiligheidsonderzoek worden dan ook in aparte subparagrafen behandeld.

8.1 De aanleiding voor het contra-inlichtingenonderzoek

Aan het desbetreffende bureau werd op 19 april 2007 de opdracht gegeven om de pensioenvoorziening-verdenking te onderzoeken. Op deze datum ging tevens het interne onderzoek van start. De onderzoeksopdracht aan het bureau is door de MIVD niet op schrift gesteld. Uit het onderzoek van de Commissie is gebleken dat deze opdracht breed was gesteld.

Van dit onderzoek is geen plan van aanpak opgesteld. Zoals in paragraaf 4.2 reeds is opgemerkt, kan een plan van aanpak een hulpmiddel zijn bij het verifiëren van de onderzoeksopdracht en het afbakenen van het onderzoek. Indien ten aanzien van het onderhavige onderzoek dergelijke verificatie en afbakening had plaatsgevonden, zou het verschil in beeldvorming wellicht niet zijn ontstaan. De Commissie merkt op dat deze stappen des te belangrijker zijn bij een zo zwaarwegend en complex onderzoek als het onderhavige.

Het bureau heeft de opdracht opgevat als een opdracht om een contra-inlichtingenonderzoek in te stellen.

Naar het oordeel van de Commissie kon de MIVD op grond van de informatie uit de eerdere contra-inlichtingenoperaties het ernstige vermoeden hebben dat de betrokken medewerkers door hun vermeende plannen en activiteiten een bedreiging vormden voor de veiligheid of paraatheid van de krijgsmacht. Het instellen van een onderzoek op grond van de contra-inlichtingen- en veiligheidstaak van de MIVD (artikel 7 lid 2 sub c Wiv 2002) was hierdoor rechtmatig.

8.2 De aanleiding voor het hernieuwde veiligheidsonderzoek

Op 22 mei 2007 werden de twee betrokken medewerkers ontboden bij de dienstleiding. In een kort onderhoud werd aan hen meegedeeld dat zij werden geschorst omdat men vermoedde dat zij bezig waren een pensioenvoorziening op te bouwen door oneigenlijk gebruik te maken van hun bevoegdheden en de financiële middelen waarover zij uit hoofde van hun functie konden beschikken. Aan de betrokkenen werd aangekondigd dat er een hernieuwd veiligheidsonderzoek naar hen werd gestart. Na afloop van dit gesprek

hebben de betrokkenen terstond het gebouw van de MIVD moeten verlaten. Daarbij werden de gebruikelijke maatregelen genomen, zoals het innemen van hun toegangspas.

Het is de Commissie gebleken dat de beslissing om de twee medewerkers te schorsen is genomen uit het oogpunt van operationele veiligheid. Na de tweede contra-inlichtingenoperatie en het interne onderzoek bestond nog steeds de pensioenverzekering-verdenking. Deze verdenking was niet in belangrijke mate bevestigd of ontkracht door de beide voorgaande onderzoeken. De MIVD achtte het in deze situatie een te groot risico om de betrokkenen nog te laten werken bij de dienst. Het zou dan onmogelijk zijn om, zonder dit te motiveren, te voorkomen dat zij betrokken zouden raken bij nieuwe operaties. Voorts was het voor de MIVD zaak om schadebeperkende maatregelen te treffen ten aanzien van lopende operaties. Het schorsen van de betrokkenen werd nodig geacht om te voorkomen dat zij van het een en ander op de hoogte zouden raken. Bovendien vreesde men ervoor dat zij zouden proberen gegevens te manipuleren om zo te verhullen waar zij mee bezig waren (geweest).

Uit het onderzoek van de Commissie is gebleken dat de MIVD in mei 2007 twee mogelijkheden zag: het instellen van een hernieuwd veiligheidsonderzoek dat wellicht zou leiden tot het intrekken van de VGB's van de betrokkenen of het doen van aangifte van een strafbaar feit, te weten het aanwenden van rijksmiddelen voor eigen gewin. Daar voor het nemen van schadebeperkende maatregelen tijd nodig was, werd gekozen voor het hernieuwde veiligheidsonderzoek teneinde de benodigde tijd te winnen.

De Commissie constateert dat er sprake was van een zwaarwegende verdenking. De Commissie is van oordeel dat de MIVD in redelijkheid tot de beslissing kon komen om naar aanleiding van deze verdenking een hernieuwd veiligheidsonderzoek in te stellen.

8.3 De uitvoering van het hernieuwde veiligheidsonderzoek

Het hernieuwde veiligheidsonderzoek naar de twee geschorste medewerkers werd belegd bij hetzelfde bureau als het contra-inlichtingenonderzoek dat in april 2007 was aangevangen.

Op 19 april 2007 is dit bureau begonnen met het onderzoek. Door middel van een breed onderzoek werd gezocht naar aanwijzingen van niet-integer gedrag van de geschorste medewerkers. De onderzoekswerkzaamheden bestonden uit gesprekken met in totaal 22 informanten, dossieronderzoek, controle van de boekhouding van twee operaties en gesprekken met de geschorste medewerkers. De belangrijkste bevindingen van het onderzoek worden hieronder uiteengezet.

Uit het onderzoek bleek dat de echtgenote van één van de geschorste medewerkers een keer was meegereisd op een operationele reis. De betrokken medewerker zou met zijn echtgenote, mogelijk op kosten van de MIVD, naar een bepaalde bestemming zijn gereisd voor privédoeleinden. Voorts zou de echtgenote van de betrokkene bij een ontmoeting met een bron aanwezig zijn geweest, waarbij operationele zaken werden besproken.

In juli 2007 kwam bij de MIVD een melding binnen waarin naar voren kwam dat één van de geschorste medewerkers operationele informatie had gedeeld met een onbevoegde derde. Door de MIVD is geverifieerd dat de onbevoegde derde op de hoogte was van inhoudelijke details van operaties.

Naast genoemde onderzoekswerkzaamheden is door de stafafdeling Control (SAC) een financieel onderzoek gedaan naar de transacties en operaties waar de twee medewerkers bij betrokken waren. Dit onderzoek werd in september 2007 afgerond. Ten aanzien van een bepaalde operatie werd opgemerkt dat er veel geld was uitgegeven aan artikelen die niet op rijkskosten hadden mogen worden aangeschaft. In het algemeen werd opgemerkt dat op de declaraties van één van de geschorste medewerkers in de jaren 2006 en 2007 een aantal bedragen voorkwamen die niet werden verantwoord middels kwitanties. Gemeld werd dat deze declaraties echter wel waren afgetekend door het bureauhoofd van de betrokkene. Het verblijf van de echtgenote van één van de geschorste medewerkers in een hotel zou ook van rijksgeld zijn betaald. In het verslag van de SAC wordt aangegeven dat de betrokkene hiermee is geconfronteerd en heeft gesteld dat het afdelingshoofd hem hiervoor toestemming had gegeven. Deze medewerker zou voorts een aantal privélunches hebben gedeclareerd. Ten aanzien van de declaraties van één van de geschorste medewerkers werd opgemerkt dat hij voor een dienstreis taxikosten had gedeclareerd, terwijl later bleek dat hij ter plaatse de beschikking had over het voertuig van een collega. Dit is geverifieerd door het bureau dat het hernieuwde veiligheidsonderzoek uitvoerde en bleek inderdaad het geval te zijn.

Reeds in januari 2007 was gebleken dat één van de geschorste medewerkers in oktober 2006 een envelop met staatsgeheime documenten had laten liggen op het kantoor van een werkrelatie. De desbetreffende werkrelatie stelde dat hij een paar keer telefonisch had gesproken met de geschorste medewerker om aan te geven dat deze documenten opgehaald dienden te worden. De geschorste medewerker zou hebben gezegd dat hij daar geen tijd voor had. Een andere medewerker van de MIVD had op enig moment het kantoor van de desbetreffende werkrelatie bezocht en kreeg daar te horen dat er een envelop met staatsgeheime stukken was achtergelaten door een collega. De documenten zijn in januari 2007 door deze medewerker overgedragen aan de afdeling waar de geschorste medewerker werkzaam was. Het afdelingshoofd heeft naar aanleiding van dit incident gesproken met de directeur van de MIVD. Besloten werd om krijgstuuchtelijke maatregelen

te nemen jegens de betrokken medewerker. Hier is het echter niet van gekomen, omdat de betrokkene ziek werd en direct daarna in het kader van zijn werkzaamheden naar het buitenland is vertrokken. Door het bureau dat het hernieuwde veiligheidsonderzoek uitvoerde zijn in augustus 2007 gesprekken gevoerd over deze kwestie met een aantal personen. De Commissie merkt hierover op dat de MIVD, toen het incident in januari 2007 bekend werd bij de dienst, niet adequaat heeft gereageerd op deze kwestie. Een dergelijk ernstig incident had, ondanks het voornemen om de geschorste medewerker uit te zenden naar het buitenland, tot maatregelen moeten leiden.

Op 9 augustus 2007 is een kort gesprek gevoerd met één van de geschorste medewerkers, die bij de MIVD aanwezig was in verband met de ondertekening van een document. Vervolgens is op 18 september 2007 een uitgebreid gesprek gevoerd met deze medewerker en op 20 september 2007 met de andere geschorste medewerker. Aan de betrokkenen is eerst gevraagd of zij een idee hadden waarom zij waren geschorst. Nadat gebleken was dat de twee medewerkers op de hoogte waren van de pensioenvoorzieningsverdenking, is over deze kwestie gesproken en daarna over een aantal andere zaken.

Met één van de geschorste medewerkers werd gesproken over zijn contact met de persoon uit het criminele circuit en over wat er in januari 2007 bij de opheffing van zijn schorsing was afgesproken over dit contact. De betrokkene vertelde dat hij nog steeds af en toe contact had met de persoon uit het criminele circuit. Hij stelde dat het niet mogelijk was om het contact helemaal te verbreken. De betrokkene gaf aan dat het niet meer zien van de persoon uit het criminele circuit geen praktische oplossing was. Voorts gaf de betrokkene aan recent op een feest te zijn geweest dat door de persoon uit het criminele circuit was georganiseerd.

De verklaring van één van de geschorste medewerkers voor de verdenking die was gerezen, is dat het binnen dekmantel paste om zich voor te doen als een 'louche' persoon. Deze dekmantel zou zijn bedacht in overleg met een collega. De betrokkene gaf aan dat hij bij wijze van grap over een pensioenvoorziening had gesproken. Het was namelijk een tendens bij de afdeling waar hij werkzaam was dat medewerkers bezig waren met hun pensioenvoorziening.

Ten aanzien van het zonder overleg aangaan van een financiële verplichting tegen een hoger bedrag dan oorspronkelijk was afgesproken stelde één van de geschorste medewerkers dat op enig moment, tijdens een operationele reis, gebleken was dat het oorspronkelijk afgesproken bedrag niet voldoende was. De directeur van de MIVD zou telefonisch toestemming hebben gegeven voor het aangaan van een financiële verplichting tegen een aanzienlijk hoger bedrag dan oorspronkelijk was afgesproken. De betrokken medewerker stelde dat hij met de directeur van de MIVD had afgesproken dat hij de zaak

direct na zijn terugkomst met hem zou bespreken, zodat nader uitleg kon worden gegeven. Op de dag dat de betrokkene deze bespreking had met de directeur van de MIVD was de afdelingsleiding afwezig, zo stelde hij. Uit het onderzoek van de Commissie is gebleken dat de directeur van de MIVD de betrokken medewerker mondeling toestemming heeft gegeven voor het aangaan van een financiële verplichting tegen een hoger bedrag dan oorspronkelijk was afgesproken. De verklaringen over de hoogte van het bedrag lopen uiteen. Niet is vastgesteld om welk bedrag het ging.

Eén van de geschorste medewerkers stelde voorts dat de plannen die hij met zijn collega had besproken met betrekking tot de vermeende pensioenvoorziening, op papier waren gezet en waren goedgekeurd door de directeur van de MIVD. Dit zou gebeurd zijn tijdens een vakantie van het afdelingshoofd. De andere geschorste medewerker bevestigde dit verhaal in het gesprek op 20 september 2007. Hij vertelde dat zij met de directeur van de MIVD over deze plannen hadden gesproken en dat een document was opgesteld naar aanleiding van deze bespreking. De betrokkene wist precies te vertellen waar dit document bij de desbetreffende afdeling werd bewaard. Hij vertelde dat het bovendien helemaal niet mogelijk zou zijn geweest om zich door middel van oneigenlijk gebruik van bevoegdheden en financiële middelen te verrijken, omdat met de SAC sluitende afspraken waren gemaakt over wat er met operationele geldstromen zou worden gedaan.

Eén van de geschorste medewerkers vertelde uit zichzelf dat zijn echtgenote een keer was meegereisd op een operationele reis. Dit zou zijn dekmantel ten goede komen. Hiervoor zou het afdelingshoofd toestemming hebben gegeven.

Over het incident bij de werkrelatie vertelde één van de geschorste medewerkers dat hij in alle drukte inderdaad de papieren had laten liggen. Het zou echter om onbelangrijke stukken gaan. Hij stelde dat hij vervolgens geen tijd had om de stukken op te halen. Het afdelingshoofd zou de directeur van de MIVD over dit incident hebben ingelicht. De betrokkene stelde dat de directeur van de MIVD tegenover het afdelingshoofd had aangegeven dat het dom was van hem en dat het niet meer moest voorkomen. Daarmee was de zaak voor de betrokkene afgedaan.

Ten aanzien van de uitgaven gedaan gedurende een operatie in het buitenland, stelde één van de geschorste medewerkers dat door de MIVD in het geheel geen financiële richtlijnen waren vastgesteld. Wekelijks werd echter door de betrokkene de financiële verantwoording bij de operatierapportage gevoegd om goedgekeurd te worden door de afdelingsleiding. Door de afdelingsleiding zouden geen problemen zijn signaleerd.

Na de gesprekken met de twee medewerkers heeft de directeur van de MIVD een gesprek gevoerd met het desbetreffende afdelingshoofd. In dit gesprek is onder andere gevraagd of

het afdelingshoofd toestemming had gegeven aan één van de geschorste medewerkers om zijn echtgenote mee te nemen op een operationele reis. Het afdelingshoofd stelde zich dit niet te kunnen herinneren. Daarnaast bleek uit het operatiedossier niet dat het afdelingshoofd toestemming had gegeven.

Verder is gebleken dat één van de geschorste medewerkers in mei 2006 beloofd was voor het gedurende meer dan een jaar op uitmuntende wijze vervullen van zijn functie.

De Commissie constateert dat de MIVD bij de uitvoering van het hernieuwde veiligheidsonderzoek veel aandacht heeft besteed aan de verslaglegging van de gesprekken met de betrokkenen, de gesprekken met de informanten, het dossieronderzoek en het financieel onderzoek.

De resultaten van het onderzoek zijn door het bureau dat het hernieuwde veiligheidsonderzoek uitvoerde verstrekt aan het hoofd van de AJZ, die van de conclusies, de gerelateerde bevindingen en de onderliggende stukken een schema maakte. Voor de beoordeling van de conclusies heeft het hoofd van de AJZ een second opinion ingewonnen van een bureauhoofd. In een later stadium is advies gevraagd aan de landsadvocaat. Voorts is gesproken met de Landelijke Officier van Justitie voor terrorismebestrijding over de mogelijk gepleegde strafbare feiten. Deze gaf aan dat er naar zijn oordeel voldoende ruimte was om, indien dit door de MIVD noodzakelijk of wenselijk werd geacht, niet over te gaan tot het doen van aangifte. Gedurende het hernieuwde veiligheidsonderzoek is regelmatig overlegd met de dienstleiding, de directie Juridische Zaken (DJZ) van het ministerie van Defensie en met de secretaris-generaal van Defensie.

De Commissie constateert dat er in het hernieuwde veiligheidsonderzoek niet alleen is gekeken naar de pensioenvoorziening-verdenking, maar naar alle aanwijzingen dat er sprake was van niet-integer gedrag van de betrokkenen. Hierover merkt de Commissie het volgende op. Een hernieuwd veiligheidsonderzoek dat naar aanleiding van gebleken feiten en omstandigheden wordt ingesteld, dient in beginsel gericht te zijn op de feiten en omstandigheden die de aanleiding voor het onderzoek hebben gevormd. Wanneer er echter in de loop van het onderzoek blijkt van andere - niet aan de oorspronkelijke feiten en omstandigheden gerelateerde - aanwijzingen dat er onvoldoende waarborgen aanwezig zijn dat de betrokkene de uit zijn vertrouwensfunctie voortvloeiende plichten getrouwelijk zal volbrengen, dan kunnen ook deze aanwijzingen in het onderzoek betrokken worden. Op het moment dat men een beslissing neemt ten aanzien van de VGB van de betrokkene dient immers alle op dat moment aan de MIVD ter beschikking staande informatie bij de besluitvorming te worden betrokken. De onderzoekswerkzaamheden in het onderhavige onderzoek die zich (rechtstreeks) richtten op de feiten en omstandigheden die de aanleiding hadden gevormd voor het onderzoek, te weten de

vermeende pensioenvoorziening, bestonden uit gesprekken met informanten, een financieel onderzoek en gesprekken met de betrokkenen. De Commissie is van oordeel dat het hernieuwde veiligheidsonderzoek hiermee voldoende gericht is geweest op de feiten en omstandigheden die de rechtvaardiging van dit onderzoek vormden.

8.4 De beoordeling in het hernieuwde veiligheidsonderzoek

Op 1 november 2007 werd door de MIVD aan de geschorste medewerkers per brief meegedeeld dat naar aanleiding van het hernieuwde veiligheidsonderzoek het voornemen bestond hun VGB's in te trekken. In de brief aan één van de geschorste medewerkers wordt het voornemen tot intrekking van zijn VGB gebaseerd op de volgende verwijten:

- Ondanks het feit dat is aangegeven dat de betrokkene geen contacten meer mocht onderhouden in het criminele circuit, is gebleken dat hij deze contacten heeft aangehouden. Dit heeft de betrokkene ook toegegeven in het gesprek met de veiligheidsonderzoekers;
- Gebleken is dat de betrokkene op onverantwoorde wijze is omgegaan met informatie die geheim dient te blijven door deze met onbevoegde derden te delen. De betrokkene heeft één of meerdere gesprekken gevoerd met een bron terwijl er een onbevoegde derde bij aanwezig was. Hoewel deze persoon niet door de betrokkene was meegenomen, heeft hij toegestaan dat deze persoon bij de besprekingen bleef, terwijl hij wist dat dit niet was toegestaan;
- Gebleken is dat de betrokkene kosten heeft gedeclareerd die op geen enkele wijze kunnen worden gecontroleerd op juistheid en noodzakelijkheid. De betrokken medewerker is in zijn functie belast met de controle van uitgaven van anderen. Het ligt dan in de rede dat de betrokkene zijn uitgaven juist en volledig verantwoordt;
- Gebleken is dat de betrokkene oneigenlijk gebruik heeft gemaakt van (financiële) middelen waarover hij uit hoofde van zijn functie kon beschikken, ten behoeve van privégebruik en eigen (financieel) voordeel. Hierbij dient te worden gedacht aan het declareren van onkosten die niet zijn gemaakt, het reizen naar een bepaalde bestemming voor privédoeleinden en de wijze waarop de betrokkene is omgegaan en wilde omgaan met de vermeende pensioenvoorziening;
- Gebleken is dat de betrokkene wist dat een collega voornemens was zijn (direct) leidinggevenden te passeren dan wel hen onvolledig of onjuist te informeren. De betrokkene heeft deze collega daar niet op aangesproken, integendeel; hij heeft de desbetreffende collega juist gesterkt in zijn voornemen.

Ten aanzien van de andere geschorste medewerker worden de volgende verwijten aan het voornemen tot intrekken ten grondslag gelegd:

- Gebleken is dat de betrokkene op onverantwoorde wijze is omgegaan met gerubriceerde informatie. Hij heeft gerubriceerde gegevens buiten de MIVD laten liggen en deze ondanks een herhaald verzoek daartoe niet direct opgehaald. Daarmee heeft de betrokkene bewust het risico genomen dat staatsgeheimen in handen van derden zouden vallen. Gelet op de inhoud van deze staatsgeheimen heeft de betrokkene hiermee bronnen en dus mensenlevens (potentieel) in gevaar gebracht;
- Gebleken is dat de betrokkene gegevens inzake de werkwijze, bronnen en procedures aan onbevoegde derden heeft meegedeeld;
- Gebleken is dat de betrokkene een onbevoegde derde aanwezig heeft laten zijn bij besprekingen met een bron;
- Gebleken is dat de betrokkene oneigenlijk gebruik heeft gemaakt van (financiële) middelen waarover hij kon beschikken ten behoeve van privégebruik en eigen (financieel) voordeel. Hierbij dient te worden gedacht aan het declareren van onkosten die niet zijn gemaakt, het gebruik van de creditcard van de dienst voor privé-ontmoetingen, het reizen naar een bepaalde bestemming voor privédoeleinden en de wijze waarop de betrokkene is omgegaan en wilde omgaan met de vermeende pensioenvoorziening;
- Gebleken is dat de betrokkene (direct) leidinggevenden bewust heeft gepasseerd;
- Aannemelijk is geworden dat de betrokkene bereid was documenten te wijzigen en de verantwoording van zijn operationele werkzaamheden bewust vaag te houden teneinde controle op zijn werkzaamheden te voorkomen.

In beide brieven wordt opgemerkt dat bij iedere grond één of meerdere voorbeelden zijn gegeven. Gesteld wordt dat niet alle geconstateerde feiten zonder meer konden worden genoemd ter voorkoming van het bekend raken van bronnen. Voorts was het niet mogelijk om ieder voorbeeld concreet aan te duiden. Aangegeven wordt dat ieder van de genoemde feiten op zichzelf reeds leidt tot intrekking van de VGB. Bovendien kan uit de combinatie van feiten een patroon worden afgeleid van het niet naleven van regels en voorschriften en het aanwenden van (financiële) middelen naar eigen goeddunken, aldus de MIVD.

In het kader van de beoordeling van het hernieuwde veiligheidsonderzoek zijn door het hoofd van de AJZ schema's opgesteld met daarin de motivering van de intrekking van de VGB's (de conclusies), de verwijten waarop deze motivering is gebaseerd (de bevindingen) en de informatie die aan deze verwijten ten grondslag ligt. In de voorgaande subparagraaf is besproken welke informatie uit de onderzoekswerkzaamheden is voortgekomen. In de brieven aan de betrokkenen zijn een aantal in het schema genoemde verwijten niet gemeld. Het gaat hierbij niet om nieuwe conclusies, maar om bevindingen die de reeds genoemde conclusies nader onderbouwen.

De Commissie is van oordeel dat drie verwijten die de geschorste medewerkers door de

MIVD worden gemaakt niet zijn gebaseerd op feiten die voldoende vaststaan om ten grondslag te worden gelegd aan het voornemen tot intrekking van de VGB. Het gaat hierbij deels om verwijten die wel in het schema van de AJZ voorkomen, maar die vanwege de geheimhouding niet expliciet zijn genoemd in de brieven d.d. 1 november 2007 aan de betrokkenen. De Commissie is van oordeel dat het verwijt, genoemd in de brieven d.d. 1 november 2007, dat één van de geschorste medewerkers bereid was documenten te wijzigen niet is gebaseerd op feiten die voldoende vast stonden om aan het voornemen tot intrekking van de VGB ten grondslag te worden gelegd.

In de gesprekken die met de geschorste medewerkers zijn gevoerd, hebben zij een aantal zaken naar voren gebracht waarmee zij met name de conclusie ten aanzien van de vermeende pensioenvoorziening in twijfel hebben willen doen trekken. De betrokkenen hebben betoogd dat zij bepaalde operationele beslissingen wel degelijk met de afdelingsleiding hebben afgestemd. Voorts zou de directeur van de MIVD van bepaalde zaken op de hoogte zijn geweest en deze zaken met de betrokkenen hebben besproken. Naar aanleiding van deze bespreking met de directeur zou een document zijn opgesteld. De Commissie heeft in haar onderzoek evenwel geen aanwijzingen aangetroffen die deze stellingen ondersteunen.

Ten aanzien van een aantal andere verwijten is de Commissie van oordeel dat deze niet aan de geschorste medewerkers kunnen worden tegengeworpen, althans niet zodanig dat deze verwijten redelijkerwijs ten grondslag kunnen worden gelegd aan het voornemen tot intrekken van de VGB. Hierbij gaat het om de volgende verwijten:

- het bewust passeren van de direct leidinggevenden ofwel het niet tegenhouden van een collega die voornemens was de (dienst) leiding te frustreren (verweten aan beide geschorste medewerkers);
- het niet juist, dat wil zeggen ongespecificeerd dan wel zonder overlegging van kwitanties, verantwoord van operationele uitgaven (verweten aan één van de geschorste medewerkers) ;
- het aanschaffen van bepaalde zaken voor privégebruik uit middelen bestemd voor operationele uitgaven danwel het declareren van privé-uitgaven (verweten aan één van de geschorste medewerkers).

De Commissie is van oordeel dat de MIVD in een positie was om genoemde gedragingen, voor zover daar sprake van was, te voorkomen dan wel te corrigeren.

De Commissie constateert dat het verwijt van het bewust passeren van de direct leidinggevenden betrekking heeft op het rechtstreeks bespreken van bepaalde zaken met de directeur van de MIVD, daarbij de afdelingsleiding omzeilend. De Commissie merkt

hierover op dat dit rechtstreekse contact slechts mogelijk is indien de directeur van de MIVD daartoe de mogelijkheid biedt. Voorzover er al sprake is van het al dan niet bewust passeren van de leidinggevendenden, is de Commissie van mening dat dit de betrokkenen niet zodanig kan worden tegengeworpen dat dit verwijt ten grondslag kan worden gelegd aan het voornemen tot intrekken van de VGB.

Daarnaast merkt de Commissie het volgende op over de kwestie van het passeren van leidinggevendenden. Uit het onderzoek van de Commissie is gebleken dat één van de geschorste medewerkers, hoewel hij formeel een bureauhoofd boven zich had, volgens interne afspraak rechtstreeks aan het afdelingshoofd rapporteerde over zijn operationele werkzaamheden. Hiermee viel een van de gebruikelijke controlemechanismen ten aanzien van de betrokkene als operationeel medewerker weg. Bovendien is het de Commissie gebleken dat de directeur van de MIVD een nauwe betrokkenheid had bij de operationele werkzaamheden van de afdeling. De Commissie constateert dat de directeur in ieder geval eenmaal rechtstreeks toestemming heeft gegeven aan de geschorste medewerker inzake een bepaalde operationele beslissing. Bij dit rechtstreeks contact tussen de directeur van de MIVD en een operationeel medewerker geldt nog meer dan bij het rechtstreeks rapporteren aan het afdelingshoofd, dat er allerlei controlemechanismen worden overgeslagen. Hierbij valt te denken aan controle van de juridische, financiële en gedragswetenschappelijke elementen van bepaalde operationele beslissingen. Indien daarnaast de betrokken leidinggevendenden achteraf onvoldoende op de hoogte worden gebracht van de gemaakte afspraken, dan kan dit begrijpelijkerwijs leiden tot frictie en onduidelijkheid over waar bepaalde verantwoordelijkheden liggen. In een intern memorandum d.d. 30 augustus 2007 waarin de oorzaken van de 'schorsingskwestie' ten behoeve van de bedrijfsvoering van de MIVD worden geanalyseerd, wordt onder meer aangegeven dat kritiek van leden van het management team van de afdeling door de geschorste medewerker veelal werd afgedaan met een verwijzing naar het groene licht vanuit de dienstleiding, in plaats van met argumenten en zorgvuldige dossiervorming. Vervolgens wordt geconcludeerd dat de taakafbakening tussen de desbetreffende medewerker en de materiedeskundigen, welke dient ter toetsing en verantwoording van de operationele activiteiten, daarmee onvoldoende is gewaarborgd.

De Commissie constateert dat de MIVD inmiddels bepaalde maatregelen heeft genomen teneinde een meer duidelijke rol/en taakverdeling binnen de desbetreffende afdeling te bereiken. Deze maatregelen hebben tot doel dat *binnen* de afdeling vaker - en met meer personen - overleg wordt gevoerd over de opzet en voortgang van operaties. Bij de ontwikkeling van nieuwe operaties vindt regelmatig overleg plaats binnen het operationeel begeleidingsteam, waarbij operationele beslissingen vanuit verschillende invalshoeken worden beoordeeld. De belangrijkste punten uit het overleg binnen het operationeel begeleidingsteam worden aan het management team van de afdeling

voorgelegd. Het afdelingshoofd beslist welke zaken worden besproken met de directeur van de MIVD en de andere hoofden van operationele afdelingen in het nieuw ingestelde maandelijks operationeel overleg. Voorts is binnen de afdeling een grotere scheiding gecreëerd tussen de afdelingsleiding en de operationele medewerkers, door het plaatsvervangend hoofd van de afdeling vrij te maken van zijn taken als bureauhoofd, om zijn aansturende en controlerende functie beter te kunnen invullen.

De Commissie acht de genomen maatregelen van belang nu daardoor beter zicht wordt gehouden op de operaties en de operationele medewerkers, opdat problemen in een eerder stadium gesignaleerd kunnen worden. De Commissie merkt echter op dat de conclusies van de MIVD ten aanzien van deze kwestie voorbijgaan aan het feit dat er kennelijk in een aantal gevallen sprake is geweest van een opdracht danwel toestemming vanuit de dienstleiding voor bepaalde operationele beslissingen. De oorzaak van het probleem op dit gebied kan derhalve niet alleen binnen de desbetreffende afdeling worden gezocht. Door rechtstreekse aansturing of toestemming vanuit de dienstleiding wordt onduidelijkheid gecreëerd over waar de verantwoordelijkheid voor de beslissingen ligt. Hiermee worden de bestaande vastgelegde procedure en de daarin aanwezige controlemechanismen doorbroken. De Commissie beveelt de MIVD in dit verband aan bij operationele beslissingen altijd de aanwezige controlemechanismen te benutten.

Ten aanzien van de verwijten op het gebied van gebrekkige financiële verantwoording merkt de Commissie het volgende op. In financiële onderzoeken die in 2006 en 2007 zijn uitgevoerd kwam naar voren dat, hoewel de financiële verantwoordingen van de twee geschorste medewerkers (en ook andere operationele medewerkers van de afdeling) vaak niet voldoende waren gespecificeerd en gestaafd door kwitanties, deze verantwoordingen zonder kritische noot door de verantwoordelijke leidinggevendenden werden geparafeerd. De Commissie is dan ook van oordeel dat het onvoldoende specificeren van onkosten en het ontbreken van bewijsstukken van uitgaven niet zodanig aan de betrokkenen kan worden tegengeworpen dat dit verwijt ten grondslag kan worden gelegd aan het voornemen tot intrekken van de VGB.

In een intern memorandum d.d. 20 december 2006 van de desbetreffende afdeling naar aanleiding van een beperkt vergelijkend onderzoek naar de verantwoording van operationele uitgaven van een aantal operationele medewerkers, wordt aangegeven dat in een aantal gevallen de motivering van gedane uitgaven wordt gemist en dat er vaak bewijsstukken van de uitgaven ontbreken. Letterlijk wordt daarover het volgende opgemerkt:

“De verantwoording operationele uitgaven is, in combinatie met de operatie-rapporten, achteraf geparafeerd door verantwoordelijke lijnmanagers, zonder enige toelichting of

kritische noot over het ontbreken van een motivatie voor uitgaven of onvolledigheid van een operatierapport ten aanzien van de genomen stappen.”

In een intern memorandum d.d. 24 mei 2007 van de SAC met betrekking tot de administratieve afhandeling van uitgaven door diverse operationele medewerkers van de desbetreffende afdeling werd opgemerkt dat uit de gecontroleerde administratie niet bleek dat de leidinggevendenden structureel de geheime uitgaven hadden beoordeeld op doelmatigheid, rechtmatigheid en functionaliteit. Voorts werd aangegeven dat declaraties waarbij bewijsstukken van de uitgaven ontbraken en waarbij evenmin uitleg werd gegeven voor het ontbreken van bewijsstukken, akkoord zijn bevonden door de leidinggevendenden. De SAC achtte dit verbazend. In het eerdergenoemde interne memorandum d.d. 30 augustus 2007 wordt gesteld dat één van de geschorste medewerkers de voorgeschreven lijn niet altijd heeft bewandeld, onder verwijzing naar de urgentie van de operaties en de schaarse capaciteit. Daardoor zou het management zijn toezichthoudende rol niet optimaal hebben kunnen uitoefenen of onvoldoende hebben kunnen afdwingen. Voorts wordt aangegeven dat de feedback vanuit het management niet ter harte werd genomen waardoor in de opbouw van het dossier en de verslaglegging en verantwoording van uitgaven gaten vielen.

Nadat deze gebreken waren geconstateerd, heeft de MIVD de tekenbevoegden binnen de desbetreffende afdeling op de noodzaak tot controle gewezen en de operationele medewerkers gewezen op de procedures. Voorts is gewerkt aan verbetering van de vastlegging van beslismomenten voor uitgaven en de argumentatie die hieraan ten grondslag ligt. Een nauwere samenwerking tussen deze afdeling en de SAC ter verbetering van de financiële administratie van de geheime uitgaven is een ander onderdeel van de verbeteringen op dit gebied. Een geautomatiseerd systeem zal ertoe bijdragen dat de operationele planning en verantwoording inzichtelijker wordt.

Naar de mening van de Commissie ligt de oplossing voor de geconstateerde problemen op het gebied van financiële verantwoording met name in het verduidelijken van de verantwoordelijkheden en grenzen. Het dient voor de leidinggevendenden duidelijk te zijn dat zij, door hun paraaf te zetten op een financiële verantwoording, aangeven dat zij de doelmatigheid, rechtmatigheid en functionaliteit van de uitgaven hebben gecontroleerd en akkoord bevonden. Voor de operationele medewerkers dient het duidelijk te zijn dat ongespecificeerde uitgaven of het ontbreken van bewijsstukken van uitgaven, althans zonder een plausible uitleg, niet worden geaccepteerd.

Binnen de MIVD bestaat een operationele richtlijn financiën waarin is vastgelegd welke posten ten laste mogen worden gebracht van het geheime uitgavenbudget. Deze posten worden in de richtlijn gedefiniëerd. In de richtlijn is voorts vastgelegd dat er altijd een bewijsstuk van de uitgaven moet worden overgelegd, tenzij dit niet wenselijk of mogelijk

is. In dat geval dient de reden van het ontbreken van het bewijsstuk te worden vermeld. Uit de richtlijn blijkt dat de operationeel medewerker persoonlijk verantwoordelijk is voor het doelmatig en correct gebruik van financiële middelen uit het geheime uitgavenbudget. Tot een bepaald bedrag kan een operationeel medewerker zelfstandig beslissen over de uitgave. Indien een uitgave boven dit bedrag komt, ligt de verantwoordelijkheid bij de projectleider. Als het om een grote uitgave gaat, ligt de verantwoordelijkheid bij het afdelingshoofd.

Ondanks het feit dat de regels omtrent de financiële verantwoording van operationele uitgaven door de MIVD in een richtlijn zijn vastgelegd, wijst de Commissie erop dat er niet de benodigde duidelijkheid wordt verschaft, wanneer deze regels door het management niet worden gehandhaafd. Dit neemt niet weg dat de operationele medewerkers hierin ook een eigen verantwoordelijkheid dragen, waarover zij verantwoording dienen af te leggen.

Ten aanzien van het verwijt dat één van de geschorste medewerkers bepaalde privékosten gedeclareerd zou hebben, dan wel dat hij bepaalde zaken voor privégebruik zou hebben betaald door middel van de creditcard van de MIVD, merkt de Commissie het volgende op. In het eerder genoemde interne memorandum d.d. 20 december 2006 wordt reeds aangegeven dat in de financiële verantwoordingen van een aantal van de operationele medewerkers van de desbetreffende afdeling geen duidelijke scheiding waarneembaar is tussen aanschaf van zaken voor privégebruik en aanschaf van zaken om operationele redenen. In het intern memorandum d.d. 24 mei 2007 beveelt de SAC de afdeling aan om te voorzien in richtlijnen over onder andere aanschaf van kleding en persoonlijke uitrusting, persoonsgebonden kosten die verband houden met de functie, uitgaven voor persoonlijke rekening die per definitie niet functioneel zijn. Ook in het verslag van de controle van de boekhouding van een operatie in augustus 2007, wordt opgemerkt dat er vanuit de MIVD geen duidelijke richtlijnen zijn gegeven voor wat wel en wat niet op kosten van de MIVD mocht worden aangeschaft. De Commissie constateert dat de MIVD, ondanks het feit dat bekend was dat er voor de operationeel medewerkers onduidelijkheid bestond over welke zaken als onkosten mochten worden gedeclareerd, niet voortvarend stappen heeft genomen teneinde de grenzen te verduidelijken. Nu niet kan worden vastgesteld of het voor de betrokken medewerker duidelijk was dat hij door bepaalde zaken als onkosten te declareren de grenzen overschreed, is de Commissie van oordeel dat hem een eventuele overschrijding van deze grenzen niet zodanig kan worden tegengeworpen dat dit verwijt ten grondslag kan worden gelegd aan het voornemen tot intrekken van de VGB.

Uit het intern memorandum d.d. 30 augustus 2007 van de SAC blijkt dat de MIVD inmiddels richtlijnen heeft geformuleerd voor aanschafprocessen en de registratie van goederen en persoonlijke uitrusting. Voorts werkt de MIVD aan bestedingsrichtlijnen en normering van het budget voor kleding. In dit kader speelt ook de nauwere samenwerking met de SAC ter

verbetering van de financiële administratie van de geheime uitgaven een rol. In overleg met de SAC wordt gewerkt aan een verbeterde procedure om de controle over de uitgaven van operationele medewerkers door middel van een creditcard van de MIVD sluitend te maken. De Commissie onderschrijft dat het formuleren van richtlijnen heeft bijgedragen aan het verduidelijken van de grenzen ten aanzien van persoonsgebonden uitgaven. Zij wijst erop dat het sluitstuk gevormd dient te worden door het handhaven van deze grenzen door het management van de afdeling.

Al het voorgaande in aanmerking nemend, is de Commissie van oordeel dat uit het hernieuwde veiligheidsonderzoek ten aanzien van de geschorste medewerkers voldoende feiten en omstandigheden naar voren zijn gekomen ter ondersteuning van de conclusie dat er onvoldoende waarborgen waren dat zij onder alle omstandigheden de uit hun vertrouwensfunctie voortvloeiende plichten getrouwelijk zouden volbrengen. Met name het door één van de geschorste medewerkers delen van operationele informatie met een onbevoegde derde, het door deze medewerker achterlaten en vervolgens niet ophalen van staatsgeheime documenten en het door de andere geschorste medewerker aanhouden van het contact met de persoon uit het criminele circuit, zijn zaken die naar het oordeel van de Commissie redelijkerwijs de intrekking van de VGB's van de betrokkenen konden dragen. Daarenboven acht de Commissie het relevant dat twijfels bestonden aangaande de integriteit van beiden naar aanleiding van de pensioenvoorzijing-verdenking, dat gebleken is dat één van de geschorste medewerkers onkosten heeft gedeclareerd die niet zijn gemaakt en dat een onbevoegde derde aanwezig is geweest bij besprekingen met een bron waarbij operationele zaken zijn besproken, hetgeen naar het oordeel van de Commissie aan beide betrokkenen kan worden verweten, zeker in aanmerking genomen de verantwoordelijke positie die ieder van hen bekleedde.

8.5 De vervolprocedure

Op 12 november 2007 hebben de geschorste medewerkers hun zienswijze op het voornemen tot intrekken van de VGB schriftelijk kenbaar gemaakt. Naar aanleiding van door de hen naar voren gebrachte verweren, heeft de MIVD een aantal aanvullende onderzoekswerkzaamheden verricht. Op 13 december 2007 zijn de geschorste medewerkers in de gelegenheid gesteld om hun zienswijze mondeling toe te lichten. Aanvullend hebben er twee gesprekken plaatsgevonden met informanten. Het is de Commissie gebleken dat de MIVD zich heeft ingespannen de door de geschorste medewerkers naar voren gebrachte feiten te verifiëren.

Naar aanleiding van door de betrokkenen in het gesprek d.d. 13 december 2007 naar voren gebrachte klachten over de objectiviteit van het onderzoek, werd besloten een extern

onderzoek te laten plaatsvinden. Bij beschikking van 29 april 2008 is een commissie ingesteld ten behoeve van het doen van onderzoek naar het voornemen tot het intrekken van de VGB van twee medewerkers van de MIVD (hierna: de commissie Borghouts). Aan de commissie Borghouts werd de opdracht verstrekt onderzoek te doen en een rapport uit te brengen aan de secretaris-generaal van Defensie over de vraag of de gedragingen van de twee medewerkers van de MIVD het voornemen tot het intrekken van de VGB's van de betrokkenen kunnen rechtvaardigen. Op 18 juli 2008 werd het rapport van dit onderzoek uitgebracht. De commissie Borghouts stelde dat de aan de geschorste medewerkers verweten gedragingen, zowel op zichzelf als in onderling verband bezien, niet voldoende waren aangetoond dan wel niet voldoende ernstig waren om intrekking van de VGB's te dragen.

Het oordeel van de Commissie wijkt op een aantal punten af van dat van de commissie Borghouts. De verwijten die naar het oordeel van de Commissie in ieder geval het intrekken van de VGB's van de betrokkenen kunnen dragen zijn ten aanzien van één van de geschorste medewerkers het delen van operationele informatie met een onbevoegde derde en het achterlaten en vervolgens niet ophalen van staatsgeheime documenten. Ten aanzien van de andere geschorste medewerker gaat het om het aanhouden van het contact met de persoon uit het criminele circuit. Met betrekking tot het delen van operationele informatie met onbevoegde derden⁴⁹ wordt door de commissie Borghouts gesteld dat dit verwijt het intrekken van de VGB van de betrokkene kan dragen. In het eindoordeel van het rapport komt dit oordeel echter niet terug. Sterker nog, in het eindoordeel geeft de commissie Borghouts aan dat geen van de genoemde verwijten voldoende ernstig is voor het intrekken van de VGB. Deze inconsistentie bevreemdt de Commissie.

Ten aanzien van het achterlaten en vervolgens niet ophalen van staatsgeheime gegevens door één van de geschorste medewerkers oordeelt de commissie Borghouts dat het incident als afgedaan beschouwd diende te worden, omdat het incident niet na de terugkeer van de betrokkene naar Nederland met hem werd besproken en pas in het voornemen tot intrekken van de VGB d.d. 1 november 2007 aan hem werd tegengeworpen. Ondanks het feit dat de Commissie de reactie van de MIVD op deze kwestie in januari 2007 niet adequaat acht (zie paragraaf 8.3), is de Commissie van oordeel dat het tijdsverloop niet afdoet aan de relevantie van deze feiten voor het beoordelen van het al dan niet aanwezig zijn van voldoende waarborgen dat de betrokken medewerker onder alle omstandigheden de uit zijn vertrouwensfunctie voortvloeiende plichten getrouwelijk zou volbrengen.

Wat het aanhouden van het contact met de persoon uit het criminele circuit door één van de geschorste medewerkers betreft, stelt de commissie Borghouts vast dat de betrokkene

⁴⁹ Hierbij gaat het om het "spreken met overige onbevoegde derden", zoals het in het rapport van de commissie Borghouts is aangegeven.

in strijd heeft gehandeld met wat de MIVD van hem had gevraagd. In algemene zin zou dit een grond kunnen vormen voor intrekking van de VGB. De commissie Borghouts stelt echter dat het feit dat de betrokkene het contact met de persoon uit het criminele circuit reeds in 2004 bij zijn leidinggevende had gemeld en voorts het voorhanden zijn van minder zware middelen om het risico dat gepaard ging met dit contact voor de MIVD te minimaliseren, tot het oordeel leidt dat dit verwijt niet het intrekken van de VGB van de betrokkene kan dragen. De Commissie acht het (tot op zekere hoogte) bekend zijn van de leidinggevendenden van de betrokken medewerker met het contact niet relevant, daar het bij dit verwijt gaat om de afspraken die na de eerste schorsing van de betrokkene, in januari 2007, met hem zijn gemaakt over het contact met de persoon uit het criminele circuit. Met de betrokkene was afgesproken dat hij dit contact moest beëindigen, dan wel tot het uiterste marginaliseren. Gebleken is echter dat de geschorste medewerker dit niet heeft gedaan. Naar het oordeel van de Commissie kan van de MIVD niet verwacht worden dat door middel van overleg en begeleiding van de medewerker wordt gepoogd het veiligheidsrisico dat uitgaat van dit contact te minimaliseren, nadat gebleken is dat de betrokkene zich niet aan de afspraken houdt die hierover zijn gemaakt.

Ondanks het advies van de commissie Borghouts aan de secretaris-generaal van Defensie, is op 27 augustus 2008 namens de minister van Defensie besloten de VGB's van de geschorste medewerkers in te trekken voor hun functie bij de MIVD. Aan één van de betrokkenen werd meegedeeld dat dit besluit is gebaseerd op het gegeven dat vast is komen te staan dat hij verschillende malen operationele informatie heeft gedeeld met onbevoegde derden. In het besluit ten aanzien van de andere geschorste medewerker wordt gesteld dat vast is komen te staan dat hij contacten onderhoudt met een of meer personen uit het criminele circuit. Na afloop van de eerste schorsing van de betrokkene is het contact onverkort blijven bestaan. In beide besluiten wordt aangegeven dat, ongeacht of dit de betrokkenen (terecht) kan worden verweten, dergelijk gedrag een veiligheidsrisico oplevert. Daaraan wordt toegevoegd dat het door de betrokkenen gestelde in hun brieven d.d. 12 november 2007 daar niets aan af doet.

De Commissie is van oordeel dat de genoemde verwijten redelijkerwijs het intrekken van de VGB's van de geschorste medewerkers konden dragen.

Tegen deze besluiten hebben de geschorste medewerkers bezwaar ingediend. De bezwarenadviescommissie veiligheidsonderzoeken Defensie heeft op 25 februari 2009 de minister van Defensie geadviseerd het bezwaar gegrond te verklaren en aan de beide betrokkenen opnieuw een VGB af te geven voor hun functies bij de MIVD. Ten aanzien van het aanhouden van het contact met de persoon uit het criminele circuit volgt de bezwarenadviescommissie het oordeel van de commissie Borghouts. Het aan het besluit tot intrekken van de VGB van één van de geschorste medewerkers ten grondslag gelegde

verwijt van het delen van operationele informatie met onbevoegde derden faalt vanwege een motiveringsgebrek. Naar aanleiding van dit advies is op 19 maart 2009 opnieuw een VGB verstrekt aan de beide medewerkers. In de brieven aan de betrokkenen wordt gemeld dat van een vruchtbare verdere samenwerking met de MIVD geen sprake meer zal kunnen zijn. Gezocht zal worden naar een andere passende functie voor de betrokkenen binnen de defensieorganisatie.

8.6 Conclusie CTIVD

De Commissie is van oordeel dat de MIVD redelijkerwijs kon besluiten een hernieuwd veiligheidsonderzoek in te stellen naar de twee geschorste medewerkers. Ten aanzien van de uitvoering van dit onderzoek is het de Commissie gebleken dat de MIVD de bevindingen en conclusies gedegen heeft gedocumenteerd. Voorts zijn ten aanzien van de beoordeling verschillende zienswijzen ingewonnen en is veelvuldig overleg gevoerd.

De Commissie is van oordeel dat een aantal van de verwijten die de MIVD ten grondslag heeft gelegd aan het voornemen tot intrekking van de VGB's van de betrokkenen niet voldoende zijn komen vast te staan zijn om een dergelijk besluit te dragen. Voorts is de Commissie van oordeel dat een aantal verwijten, met name op het gebied van het functioneren van de betrokkenen, niet zodanig aan hen kunnen worden tegengeworpen dat zij ten grondslag gelegd kunnen worden aan intrekking van de VGB's.

Dit in aanmerking nemend, is de Commissie van oordeel dat er voldoende feiten en omstandigheden waren ter ondersteuning van de conclusie dat er onvoldoende waarborgen aanwezig waren dat de betrokkenen onder alle omstandigheden de uit hun vertrouwensfunctie voortvloeiende plichten getrouwelijk zouden volbrengen. Met name het door één van de geschorste medewerkers delen van operationele informatie met een onbevoegde derde, het door deze medewerker achterlaten en vervolgens niet ophalen van staatsgeheime documenten en het door de andere geschorste medewerker aanhouden van het contact met de persoon uit het criminele circuit, zijn zaken die naar het oordeel van de Commissie redelijkerwijs de intrekking van de VGB's van de betrokkenen konden dragen.

De Commissie is dan ook van oordeel dat de verwijten die uiteindelijk door de MIVD ten grondslag zijn gelegd aan de besluiten tot intrekking van de VGB's van de betrokkenen op 27 augustus 2008, deze beslissingen redelijkerwijs konden dragen.

9. De vier contra-inlichtingenoperaties in de periode 2008-2010

In de periode oktober 2008 tot maart 2010 heeft de MIVD vier contra-inlichtingenoperaties uitgevoerd die in meer of mindere mate verband hielden met de twee geschorste medewerkers. In verband met de regels omtrent de rubricering van staatsgeheimen ziet de Commissie zich genoodzaakt de bespreking van deze operaties in de openbare versie van het onderhavige toezichtsrapport grotendeels tot de conclusies te beperken. Daarbij wordt overigens wel steeds melding gemaakt van de bevindingen van de Commissie die haar in bepaalde gevallen hebben geleid tot de conclusie dat de MIVD onjuist dan wel onrechtmatig heeft gehandeld.

9.1 De derde contra-inlichtingenoperatie

De derde contra-inlichtingenoperatie werd ingesteld naar aanleiding van een melding. Deze melding leidde tot het vermoeden dat operationele informatie werd gedeeld dan wel was gedeeld tussen bepaalde personen. De Commissie is van oordeel dat de MIVD in de gegeven omstandigheden het ernstige vermoeden kon hebben dat de personen in kwestie een concrete dreiging vormden voor de veiligheid of paraatheid van de krijgsmacht, waardoor het instellen van een contra-inlichtingenonderzoek ingevolge artikel 7 lid 2 sub c Wiv 2002 gerechtvaardigd was.

De MIVD heeft bijzondere bevoegdheden ingezet teneinde in kaart te brengen wat de aard van de contacten was en wat de inhoud was van de mogelijk operationele informatie die werd gedeeld. Hierdoor kon zicht worden verkregen op de omvang van mogelijke schade en op de risico's. Voor de MIVD stond hierbij centraal dat door het bekend worden van operationele informatie de veiligheid en paraatheid van de krijgsmacht in gevaar konden worden gebracht. De Commissie merkt op dat de door de MIVD gehanteerde motivering voor de inzet van de bijzondere bevoegdheden feitelijk niet geheel juist is. De Commissie acht de onzuiverheden in de motivering echter niet van dien aard dat de motivering daarmee niet langer voldoet. De Commissie beveelt de MIVD wel aan om zo dicht mogelijk bij de feiten te blijven in de motivering voor de inzet van bijzondere bevoegdheden.

De Commissie is voorts van oordeel dat de MIVD in de motivering van de bijzondere bevoegdheden onvoldoende aandacht heeft besteed aan het onderscheid tussen targets en non-targets.⁵⁰ De Commissie acht het van belang dat de MIVD hierin een helder

⁵⁰ Zie voor een uitgebreide uiteenzetting over de begrippen 'target' en 'non-target': Toezichtsrapport nr. 10. Onderzoek van de AIVD naar het uitlekken van staatsgeheimen, *Kamerstukken II* 2006/07, 29 876, nr. 19 (bijlage), zie ook www.ctivd.nl.

onderscheid maakt en dat daaraan wordt vastgehouden waar het de motivering van de inzet van bijzondere bevoegdheden betreft.

Het is de Commissie gebleken dat bepaalde gegevens die de MIVD door middel van de inzet van bijzondere bevoegdheden heeft verzameld op enig moment intern zijn verstrekt aan leidinggevendenden binnen een bepaalde afdeling van de MIVD, zonder dat daar een operationeel doel aan ten grondslag lag. Naar het oordeel van de Commissie strookt dit niet met hetgeen is neergelegd in artikel 35 Wiv 2002, te weten dat de interne verstrekking van gegevens binnen de MIVD slechts plaatsvindt voorzover die verstrekking noodzakelijk is voor een goede uitvoering van de aan hen opgedragen taken.

Deze operatie heeft weinig relevante informatie opgeleverd. De bijzondere bevoegdheden die zijn ingezet hadden niet het gewenste resultaat. Bovendien waren er geen aanwijzingen dat deze inzet in de nabije toekomst iets zou opleveren. De Commissie is van oordeel dat de (summiere) conclusies die bij de afsluiting van de operatie zijn getrokken, worden gestaafd door de onderzoeksresultaten.

9.2 De vierde contra-inlichtingenoperatie

De aanleiding voor het instellen van de vierde contra-inlichtingenoperatie was informatie die als bijvangst naar voren was gekomen uit de derde contra-inlichtingenoperatie. Het ging om aanwijzingen dat er sprake was van activiteiten die het ministerie van Defensie zodanig zouden kunnen schaden dat daarmee de veiligheid of paraatheid van de krijgsmacht zou worden bedreigd. De Commissie is van oordeel dat deze aanwijzingen een gerechtvaardigde aanleiding gaven tot het instellen van een onderzoek in het kader van de c-taak van de MIVD. Voorzover de MIVD hierbij onderzoek heeft verricht naar de activiteiten van bepaalde personen, wijst de Commissie erop dat dit uitsluitend is toegestaan indien ten aanzien van die personen een ernstig vermoeden bestaat dat zij door hun activiteiten een concrete dreiging vormden voor de veiligheid of paraatheid van de krijgsmacht.

De vierde contra-inlichtingenoperatie richtte zich, naast het genoemde onderwerp, tevens op andersoortige activiteiten die de MIVD dan wel het ministerie van Defensie zodanig zouden kunnen schaden dat er sprake zou zijn van een bedreiging van de veiligheid of paraatheid van de krijgsmacht. Hoewel deze activiteiten samenhangen met de eerdergenoemde activiteiten, vond dit onderzoek plaats in het kader van een apart onderdeel van de operatie daar het zich richtte op andere personen dan het eerdergenoemde onderzoek. De Commissie constateert dat in de documentatie van de MIVD geen aanwijzingen worden genoemd waaruit zou blijken dat de personen waarop dit

tweede onderdeel van de operatie zich richtte door hun activiteiten een concrete dreiging vormden voor de veiligheid of paraatheid van de krijgsmacht. Naar het oordeel van de Commissie was er derhalve geen rechtvaardiging voor het instellen van een contra-inlichtingenoperatie op basis van de c-taak van de MIVD. De Commissie acht het instellen van het tweede onderdeel van de operatie dan ook onrechtmatig.

Het is de Commissie overigens gebleken dat er ten tijde van het instellen van (het tweede onderdeel van) de operatie wel een concrete aanwijzing was dat er activiteiten plaatsvonden die zodanig schadelijk voor de MIVD zouden kunnen zijn dat er een rechtvaardiging was voor het instellen van een contra-inlichtingenoperatie. Deze aanwijzing, die wel is opgenomen in het dossier, wordt door de MIVD echter niet expliciet als reden benoemd voor het instellen van het tweede onderdeel van de onderhavige contra-inlichtingenoperatie.

De MIVD heeft bijzondere bevoegdheden ingezet in het kader van beide onderdelen van de onderhavige operatie.

De Commissie is van oordeel dat de inzet van bijzondere bevoegdheden, in het kader van het eerste onderdeel van de operatie, ten aanzien van personen die mogelijk betrokken waren bij het toebrengen van schade aan het ministerie van Defensie rechtmatig was.

Ten aanzien van het tweede onderdeel van de operatie heeft de Commissie reeds geconstateerd dat de MIVD in de documentatie van de operatie geen aanwijzingen heeft genoemd waaruit blijkt dat de personen waarop dit onderdeel van de operatie zich richtte, door hun activiteiten een concrete dreiging vormden voor de veiligheid of paraatheid van de krijgsmacht. Het feit dat er mogelijk wel een gegronde reden was voor het instellen van een contra-inlichtingenoperatie en de inzet van bijzondere bevoegdheden jegens de desbetreffende personen doet daar niet aan af, daar de MIVD deze concrete aanwijzing niet heeft genoemd als grond voor het instellen van (het tweede onderdeel van) de operatie of de inzet van bijzondere bevoegdheden. Daarbij merkt de Commissie op dat, in dat geval, de inzet van bijzondere bevoegdheden had moeten plaatsvinden in het kader van een geheel op zichzelf staande operatie. De Commissie acht de inzet van bijzondere bevoegdheden jegens deze personen in het kader van het tweede onderdeel van de onderhavige operatie dan ook onrechtmatig.

Voorts heeft de MIVD in de motivering voor de inzet van de bijzondere bevoegdheden in het kader van het tweede onderdeel van de operatie geen aandacht besteed aan het feit dat het bij dit onderdeel van de operatie ging om de inzet van bijzondere bevoegdheden jegens non-targets, hetgeen een verzwaarde motiveringsplicht met zich meebrengt.

De Commissie beveelt de MIVD aan uitvoering te geven aan artikel 43 leden 2 en 3 Wiv 2002 met betrekking tot gegevens die als gevolg van de onrechtmatige inzet van de bijzondere bevoegdheden in het kader van het tweede onderdeel van de onderhavige operatie zijn verwerkt.

De vierde contra-inlichtingenoperatie is afgesloten met de conclusie dat niet is vastgesteld dat schade werd toegebracht aan de veiligheid of paraatheid van de krijgsmacht. De Commissie constateert dat de beslissing om de operatie te beëindigen is genomen in overleg tussen de plaatsvervangend directeur van de MIVD en een afdelingshoofd. Deze beslissing kwam voor de betrokken medewerkers en leidinggevendenden binnen de MIVD zeer onverwacht. Zij wilden het onderzoek juist uitbreiden. De Commissie heeft niet de indruk dat de beslissing om de operatie te beëindigen van hogerhand is toegelicht. Zij acht dit opmerkelijk.

9.3 De vijfde contra-inlichtingenoperatie

De vijfde contra-inlichtingenoperatie is ingesteld naar aanleiding van een melding die binnenkwam bij de MIVD. Aangezien het voorstelbaar was dat de melding op waarheid berustte en het risico voor de MIVD aanzienlijk was, is de Commissie van oordeel dat het instellen van een onderzoek op grond van de c-taak van de MIVD gerechtvaardigd was. De MIVD kon op grond van de genoemde informatie het ernstige vermoeden hebben dat de activiteiten van de betrokken personen een concrete dreiging vormden voor de veiligheid of de paraatheid van de krijgsmacht.

De MIVD heeft bijzondere bevoegdheden ingezet teneinde de informatie uit de melding te verifiëren en zicht te krijgen op eventuele activiteiten. Dit werd noodzakelijk geacht om de reikwijdte en omvang van mogelijke schade en gevaar voor het ministerie van Defensie en de veiligheid en paraatheid van de krijgsmacht te kunnen bepalen. De Commissie is van oordeel dat de inzet van bijzondere bevoegdheden ten aanzien van de betrokken personen in dit kader gerechtvaardigd was.

Het is de Commissie gebleken dat de MIVD in het kader van deze operatie gegevens heeft verwerkt die niet het doel van de operatie dienden en die ook niet voor de taakuitvoering van de MIVD relevant waren. De Commissie beveelt de MIVD aan om deze ten onrechte verwerkte gegevens te verwijderen en vernietigen ingevolge artikel 43 leden 2 en 3 Wiv 2002.

In het eindverslag van de onderhavige operatie wordt geconcludeerd dat het onderzoek geen indicaties heeft opgeleverd dat de activiteiten waarop de melding betrekking had daadwerkelijk plaatsvonden. De Commissie constateert dat deze conclusie wordt gedragen door de onderzoeksresultaten.

9.4 De zesde contra-inlichtingenoperatie

Door de MIVD is een zesde operatie gestart. In dit kader zijn bijzondere bevoegdheden ingezet.

De motivering opgenomen in het plan van aanpak voor het instellen van deze operatie en de motivering zoals gehanteerd in het kader van de inzet van bijzondere bevoegdheden laten ruimte voor verschillende interpretaties. De Commissie is van oordeel dat, indien de MIVD met deze operatie heeft beoogd een onderzoek onder zijn c-taak in te stellen, de operatie breder had dienen te worden opgezet en gericht had moeten zijn op het onderzoeken of er sprake was van een dreiging ten aanzien van de veiligheid of paraatheid van de krijgsmacht. De Commissie constateert dat nu de onderhavige operatie door de MIVD met een vrij nauwe focus is opgezet, de conclusie moet zijn dat het ging om een onderzoek dat geclassificeerd moet worden als *ondersteunend* aan de taakuitvoering van de dienst.

In artikel 18 Wiv 2002 is bepaald dat bijzondere bevoegdheden slechts mogen worden uitgeoefend voor zover dat noodzakelijk is *voor de goede uitvoering van de taken*, bedoeld in artikel 7, tweede lid, onder a, c en e Wiv 2002. In artikel 18 Wiv 2002 is niet opgenomen dat de MIVD bijzondere bevoegdheden mag inzetten *ter ondersteuning van een goede taakuitvoering*. De inzet van de bijzondere bevoegdheden in het kader van de zesde operatie was daarmee onrechtmatig.

De Commissie beveelt de MIVD aan uitvoering te geven aan artikel 43 leden 2 en 3 Wiv 2002 met betrekking tot gegevens die als gevolg van de inzet van de bijzondere bevoegdheden in het kader van deze operatie ten onrechte zijn verwerkt.

9.5 Conclusie CTIVD

De Commissie is van oordeel dat het handelen van de MIVD in het kader van de vier contra-inlichtingenoperaties in de periode 2008-2010 ten dele rechtmatig is geweest.

In twee gevallen was er sprake van een onderzoek dat niet als onderzoek onder de c-taak van de MIVD aangemerkt had mogen worden. Deze vaststelling heeft tevens tot gevolg dat de bijzondere bevoegdheden die in het kader van deze onderzoeken zijn ingezet, onrechtmatig zijn ingezet. Het gaat hierbij om de bijzondere bevoegdheden die zijn ingezet in het kader van het tweede onderdeel van de vierde contra-inlichtingenoperatie en in het kader van de zesde contra-inlichtingenoperatie. De gegevens die door middel van de onrechtmatige inzet van deze bijzondere bevoegdheden zijn verzameld dienen ingevolge artikel 43 leden 2 en 3 Wiv 2002 te worden verwijderd en vernietigd.

Daarnaast zijn in het kader van de vijfde contra-inlichtingenoperatie gegevens verwerkt die niet het doel van de operatie dienden en die ook niet voor de taakuitvoering van de MIVD relevant waren. De Commissie beveelt de MIVD aan om deze ten onrechte verwerkte gegevens te verwijderen en vernietigen ingevolge artikel 43 leden 2 en 3 Wiv 2002.

10. Conclusies en aanbevelingen

De eerste contra-inlichtingenoperatie

- 10.1 De Commissie is van oordeel dat de leidinggevendenden van de betrokken medewerker in de kwestie van zijn contact met een persoon uit het criminele circuit eerder enigerlei actie hadden kunnen en moeten nemen. (paragraaf 4.1)
- 10.2 Uit het onderzoek van de Commissie is gebleken dat de MIVD inmiddels stappen heeft genomen teneinde het beleid voor leidinggevendenden op het gebied van veiligheidsrelevante zaken betreffende de medewerkers te verduidelijken. De Commissie onderschrijft deze maatregelen. (paragraaf 4.1)
- 10.3 Hoewel binnen de MIVD reeds eerder enigerlei actie genomen had kunnen en moeten worden, is de Commissie van oordeel dat de informatie die in oktober 2006 binnenkwam voldoende aanleiding vormde om een contra-inlichtingenonderzoek in te stellen onder de c-taak van de MIVD (artikel 7 lid 2 sub c Wiv 2002). (paragraaf 4.1)
- 10.4 De Commissie constateert dat voor het opvragen van telefonieverkeersgegevens ingevolge artikel 28 Wiv 2002 geen schriftelijke motivering is opgenomen in het dossier. Hoewel voor de inzet van deze bijzondere bevoegdheid niet het wettelijke vereiste geldt dat toestemming wordt gevraagd in de zin van artikel 19 Wiv 2002, beveelt de Commissie aan om hier ten behoeve van de interne en externe controle, alsmede uit oogpunt van zorgvuldigheid, aandacht aan te besteden in de interne procedure. De Commissie acht het vastleggen van de motivering voor de inzet van de bevoegdheid eveneens van belang waar het betreft het opvragen van abonneegegevens bij aanbieders van openbare telecommunicatienetwerken ingevolge artikel 29 Wiv 2002. (paragraaf 4.2)
- 10.5 Het is de Commissie gebleken dat de MIVD in de praktijk de controle van het aanwezig zijn van de instemming van de minister van BZK overlaat aan de AIVD, waar de technische voorzieningen voor de taps aanwezig zijn. Desondanks blijft de MIVD verantwoordelijk voor zijn uitoefening van bijzondere bevoegdheden. De Commissie beveelt de MIVD aan om de afspraken die hierover zijn gemaakt met de AIVD schriftelijk vast te leggen. (paragraaf 4.2)

- 10.6 De Commissie is van oordeel dat de inzet van bijzondere bevoegdheden in het kader van deze operatie rechtmatig was. Zij merkt daarbij op dat de MIVD, naar haar oordeel, direct kennis had mogen nemen van de informatie die door middel van de inzet van een telefoontap is verzameld in het kader van deze operatie. (paragraaf 4.2)
- 10.7 De Commissie acht het in het intern memorandum d.d. 19 januari 2007 vermelden van informatie met betrekking tot contact tussen de betrokken medewerker en juridische adviseurs, niet relevant. De verwerking van de genoemde gegevens diende niet het doel van het onderzoek, namelijk het duiden van de aard van het contact tussen de betrokken medewerker en de persoon uit het criminele circuit teneinde vast te stellen of van dit contact een dreiging uitgaat. Voorts was het verwerken van deze gegevens niet anderszins relevant in het kader van de taakuitvoering van de MIVD. De Commissie acht het verwerken van deze gegevens dan ook in strijd met artikel 12 lid 2 Wiv 2002. In dit geval is het niet meer nodig om een oordeel te vellen over de proportionaliteit van het verwerken van deze gegevens. De Commissie is van oordeel dat, voorzover de MIVD deze gegevens heeft bewaard, zij ingevolge artikel 43 leden 2 en 3 Wiv 2002 dienen te worden verwijderd en vernietigd. (paragraaf 4.3)
- 10.8 De Commissie constateert dat de opsomming van bevindingen in het intern memorandum d.d. 19 januari 2007 geen inzicht biedt in de conclusies die de MIVD aan deze bevindingen heeft verbonden. Voorts bestaat er geen ander document waaruit blijkt welke conclusies de MIVD naar aanleiding van de bevindingen heeft getrokken. Dit bevreemdt de Commissie, daar in deze operatie bijzondere bevoegdheden zijn ingezet door de MIVD. De Commissie wijst erop dat het ten behoeve van de interne en externe controle, en uit oogpunt van zorgvuldigheid, wenselijk is dat aandacht wordt besteed aan het documenteren van de conclusies die naar aanleiding van de bevindingen worden getrokken. (paragraaf 4.3)

Het hernieuwde veiligheidsonderzoek naar één van de geschorste medewerkers

- 10.9 De informatie die in oktober 2006 bij de MIVD binnenkwam over het contact tussen een medewerker van de MIVD en een persoon uit het criminele circuit was voor de MIVD reden om te twijfelen aan de integriteit van deze medewerker. Naar het oordeel van de Commissie vormde deze informatie voldoende aanleiding voor het instellen van een hernieuwd veiligheidsonderzoek. (paragraaf 5.1)
- 10.10 In het onderhavige geval achtte de MIVD het, gezien de functie van de betrokkene, noodzakelijk om hem te schorsen, om te voorkomen dat hij schade zou aanrichten

aan de dienst. De Commissie acht de beslissing van de MIVD in de gegeven omstandigheden redelijk. (paragraaf 5.1)

- 10.12 De Commissie constateert dat de aanwijzingen die een rechtvaardiging vormden voor het instellen van een hernieuwd veiligheidsonderzoek, in de uitvoering van het hernieuwde veiligheidsonderzoek in beperkte mate aan bod kwamen. Voorzover er wel aandacht is besteed aan deze elementen in het hernieuwde veiligheidsonderzoek, gebeurde dat slechts aan de oppervlakte. De Commissie acht dit onbegrijpelijk, gezien de aard van de verdenking en het feit dat deze verdenking tot een schorsing van de betreffende medewerker had geleid. (paragraaf 5.2)
- 10.12 De Commissie is van oordeel dat de MIVD niet de beslissingsruimte toekwam om te beslissen de VGB van de betrokken medewerker te handhaven en zijn schorsing op te heffen, nadat zo ernstige aanwijzingen naar voren waren gekomen dat deze leidden tot het instellen van een contra-inlichtingenonderzoek, enkele dagen later. Gezien deze aanwijzingen had het in de rede gelegen de schorsing te verlengen en het hernieuwde veiligheidsonderzoek voort te zetten. (paragraaf 5.3)

De tweede contra-inlichtingenoperatie

- 10.13 De Commissie is van oordeel dat de MIVD op grond van de informatie die voortkwam uit de eerste contra-inlichtingenoperatie kon vermoeden dat de vermeende plannen en activiteiten van de betrokken medewerker een zodanig risico voor de MIVD inhielden dat er tevens sprake kon zijn van een bedreiging voor de veiligheid of paraatheid van de krijgsmacht. Het instellen van een contra-inlichtingenonderzoek ingevolge artikel 7 lid 2 sub c Wiv 2002 was derhalve gerechtvaardigd. (paragraaf 6.1)
- 10.14 De Commissie is van oordeel dat de inzet van een bijzondere bevoegdheid door de MIVD in het kader van deze contra-inlichtingenoperatie voldeed aan de wettelijke vereisten. (paragraaf 6.2)
- 10.15 De Commissie constateert dat een deel van de onderzoekswerkzaamheden in deze contra-inlichtingenoperatie bestond uit het opnieuw uitluisteren en uitwerken van de tapopnames die in het kader van de voorgaande contra-inlichtingenoperatie waren gemaakt. Op het moment dat de MIVD hiertoe overging, was het al duidelijk dat dit zou plaatsvinden in het kader van een ander doel dan waarvoor de tap was ingezet. De Commissie constateert dat de MIVD zich hier geen rekenschap van

heeft gegeven. Daar sprake was van een uitzonderlijke situatie, ontstaan door de beslissing van de MIVD in de voorgaande contra-inlichtingenoperatie om de opnames van telefoongesprekken gedurende de looptijd van het hernieuwde veiligheidsonderzoek op te slaan zonder deze te beluisteren, wil de Commissie de MIVD dit niet aanrekenen. (paragraaf 6.2)

- 10.16 De Commissie acht het opmerkelijk dat ten aanzien van deze contra-inlichtingenoperatie en de bijzondere bevoegdheid die in dit kader is ingezet, een onduidelijkheid bestaat binnen de MIVD. De Commissie constateert dat sprake is geweest van gebrekkige interne communicatie ten aanzien van deze operatie. De Commissie is van oordeel dat onduidelijkheid over de inzet van bijzondere bevoegdheden niet zou mogen bestaan. De Commissie merkt bovendien op dat dit deel van haar onderzoek is bemoeilijkt ten gevolge van het gebrek aan een eenduidig beeld. (paragraaf 6.4)

Het interne onderzoek

- 10.17 Voorzover bij een intern onderzoek geen bevoegdheden worden ingezet die inbreuk maken op de privacy van de betrokkenen, is de Commissie van oordeel dat het verwerken van (persoons)gegevens van medewerkers in het kader van evaluatie of onderzoek zonder meer is toegestaan, met inachtneming van de beperkingen gesteld in artikel 13 lid 3 en 4 Wiv 2002. (paragraaf 7.1)
- 10.18 Ondanks de ernstig gespannen verhouding van de beide medewerkers met de leiding van de afdeling waar zij werkzaam waren, aanvaardt de Commissie dat het noodzakelijk was de afdelingsleiding het onderzoek te laten uitvoeren, omdat deze personen de enigen waren die precies wisten welke afspraken met de betrokkenen over hun werkzaamheden waren gemaakt. Het is de Commissie niet gebleken dat het onderzoek niet objectief is uitgevoerd. Wel merkt de Commissie op dat het onderzoek zich sterk heeft gericht op het functioneren van de betrokken medewerkers en minder op de pensioenvoorziening-verdenking. (paragraaf 7.2)
- 10.19 Naar het oordeel van de Commissie heeft de onderzoeksgroep slechts op summiere wijze invulling gegeven aan de opdracht om onderzoek te doen naar de eventuele uitstraling naar operaties, constructies en andere medewerkers van de afdeling. Dit acht de Commissie opmerkelijk, gezien de belangen die op het spel stonden. Overigens merkt de Commissie op dat de MIVD schadebeperkende maatregelen heeft getroffen ten aanzien van lopende operaties en constructies en ten aanzien van andere medewerkers van de MIVD. (paragraaf 7.2)

- 10.20 Bij de conclusies in het eindverslag van het onderzoek mist de Commissie een indicatie van de informatie die eraan ten grondslag heeft gelegen. Het is niet duidelijk of deze conclusies slechts zijn gebaseerd op de informatie die voortkwam uit de eerste en de tweede contra-inlichtingenoperatie of ook deels op het operatiedossier en/of de kennis van de leidinggevendenden. (paragraaf 7.3)
- 10.21 Naar het oordeel van de Commissie sluiten de conclusies die worden getrokken in het eindverslag van het onderzoek slecht aan bij de onderzoeksopdracht. De Commissie beveelt de MIVD aan om voortaan te voorzien in een duidelijke afbakening van het onderzoek in het kader van het gestelde doel. Indien in de loop van het onderzoek het doel wordt bijgesteld, is het van belang dit vast te leggen. (paragraaf 7.3)

Het hernieuwde veiligheidsonderzoek naar de twee geschorste medewerkers

- 10.22 Naar het oordeel van de Commissie kon de MIVD op grond van de informatie uit de eerdere contra-inlichtingenoperaties, het ernstige vermoeden hebben dat de twee geschorste medewerkers door hun vermeende plannen en activiteiten een bedreiging vormden voor de veiligheid of paraatheid van de krijgsmacht. Het instellen van een onderzoek op grond van de contra-inlichtingen- en veiligheidstaak van de MIVD ingevolge artikel 7 lid 2 sub c Wiv 2002 was hierdoor rechtmatig. (paragraaf 8.1)
- 10.23 De Commissie is van oordeel dat de MIVD, in mei 2007, in redelijkheid tot de beslissing kon komen om een hernieuwd veiligheidsonderzoek in te stellen naar de twee geschorste medewerkers. (paragraaf 8.2)
- 10.24 De Commissie is van oordeel dat het hernieuwde veiligheidsonderzoek voldoende gericht is geweest op de feiten en omstandigheden die de rechtvaardiging van dit onderzoek vormden. (paragraaf 8.3)
- 10.25 De Commissie is van oordeel dat een aantal van de verwijten die de geschorste medewerkers door de MIVD worden gemaakt niet zijn gebaseerd op feiten die voldoende vaststaan om ten grondslag te worden gelegd aan het voornemen tot intrekking van de VGB's. (paragraaf 8.4)
- 10.26 Ten aanzien van een aantal andere verwijten is de Commissie van mening dat deze niet aan de geschorste medewerkers kunnen worden tegengeworpen, althans niet

zodanig dat deze verwijten redelijkerwijs ten grondslag kunnen worden gelegd aan het voornemen tot intrekken van de VGB's. De Commissie is van oordeel dat de MIVD in een positie was om genoemde gedragingen, voor zover daar sprake van was, te voorkomen dan wel te corrigeren. Hierbij gaat het om de volgende verwijten:

- het bewust passeren van de direct leidinggevend en/of het niet tegenhouden van een collega die voornemens was de (dienst) leiding te frustreren (verweten aan beide geschorste medewerkers);
- het niet juist, dat wil zeggen ongespecificeerd dan wel zonder overlegging van kwitanties, verantwoorden van operationele uitgaven (verweten aan één van de geschorste medewerkers);
- het aanschaffen van bepaalde zaken voor privégebruik uit middelen bestemd voor operationele uitgaven danwel het declareren van privé-uitgaven (verweten aan één van de geschorste medewerkers). (paragraaf 8.4)

10.27 De Commissie acht de maatregelen die de MIVD inmiddels heeft genomen van belang nu daardoor beter zicht wordt gehouden op de operaties en de operationele medewerkers, opdat problemen in een eerder stadium gesignaleerd kunnen worden. De Commissie merkt echter op dat de conclusies van de MIVD ten aanzien van deze kwestie voorbijgaan aan het feit dat er kennelijk in een aantal gevallen sprake is geweest van een opdracht danwel toestemming vanuit de dienstleiding voor bepaalde operationele beslissingen. Door rechtstreekse aansturing of toestemming vanuit de dienstleiding wordt onduidelijkheid gecreëerd over waar de verantwoordelijkheid voor de beslissingen ligt. Hiermee worden de bestaande vastgelegde procedures en de daarin aanwezige controlemechanismen doorbroken. De Commissie beveelt de MIVD aan bij operationele beslissingen altijd de aanwezige controlemechanismen te benutten. (paragraaf 8.4)

10.28 De Commissie is van oordeel dat er voldoende feiten en omstandigheden waren ter ondersteuning van de conclusie dat er onvoldoende waarborgen aanwezig waren dat de geschorste medewerkers onder alle omstandigheden de uit hun vertrouwensfunctie voortvloeiende plichten getrouwelijk zouden volbrengen. Met name het door één van de geschorste medewerkers delen van operationele informatie met een onbevoegde derde, het door deze medewerker achterlaten en vervolgens niet ophalen van staatsgeheime documenten en het door de andere geschorste medewerker aanhouden van het contact met de persoon uit het criminele circuit, zijn zaken die naar het oordeel van de Commissie redelijkerwijs de intrekking van de VGB's van de betrokkenen konden dragen. (paragraaf 8.4)

- 10.29 Commissie is van oordeel dat de verwijten die uiteindelijk door de MIVD ten grondslag zijn gelegd aan de besluiten tot intrekking van de VGB's van de betrokkenen op 27 augustus 2008, deze beslissingen redelijkerwijs konden dragen. (paragraaf 8.5)

De derde contra-inlichtingenoperatie

- 10.30 De Commissie acht het rechtmatig dat de MIVD een contra-inlichtingenonderzoek heeft ingesteld naar aanleiding van een bepaalde melding. Er waren op dat moment voldoende aanwijzingen dat de personen in kwestie aanleiding gaven tot het ernstige vermoeden dat zij een gevaar vormden voor de operatie in het buitenland en daarmee voor de veiligheid of de paraatheid van de krijgsmacht. (paragraaf 9.1)
- 10.31 De Commissie merkt op dat de door de MIVD gehanteerde motivering voor de inzet van de bijzondere bevoegdheden feitelijk niet geheel juist is. De Commissie acht de onzuiverheden in de motivering echter niet van dien aard dat de motivering daarmee niet langer voldoet. De Commissie beveelt de MIVD wel aan om zo dicht mogelijk bij de feiten te blijven in de motivering voor de inzet van bijzondere bevoegdheden. (paragraaf 9.1)
- 10.32 De Commissie is van oordeel dat de MIVD in de motivering van de bijzondere bevoegdheden onvoldoende aandacht heeft besteed aan het onderscheid tussen targets en non-targets. De Commissie acht het van belang dat de MIVD hierin een helder onderscheid maakt en dat daaraan wordt vastgehouden waar het de motivering van de inzet van bijzondere bevoegdheden betreft. (paragraaf 9.1)
- 10.33 Het is de Commissie gebleken dat bepaalde gegevens die de MIVD door middel van de inzet van bijzondere bevoegdheden heeft verzameld op enig moment intern zijn verstrekt aan leidinggevenden binnen een bepaalde afdeling van de MIVD, zonder dat daar een operationeel doel aan ten grondslag lag. Naar het oordeel van de Commissie strookt dit niet met hetgeen is neergelegd in artikel 35 Wiv 2002, te weten dat de interne verstrekking van gegevens binnen de MIVD slechts plaatsvindt voorzover die verstrekking noodzakelijk is voor een goede uitvoering van de aan hen opgedragen taken. (paragraaf 9.1)
- 10.34 De Commissie is van oordeel dat de conclusies die bij de afsluiting van de operatie zijn getrokken, worden gestaafd door de onderzoeksresultaten. (paragraaf 9.1)

De vierde contra-inlichtingenoperatie

- 10.35 De Commissie is van oordeel dat het eerste onderdeel van de vierde contra-inlichtingenoperatie, dat gericht was op het doen van onderzoek ter voorkoming van activiteiten die het ministerie van Defensie zodanig zouden kunnen schaden dat daarmee de veiligheid of paraatheid van de krijgsmacht zou worden bedreigd, rechtmatig is ingesteld op basis van de c-taak van de MIVD. (paragraaf 9.2)
- 10.36 De Commissie constateert dat de MIVD geen concrete aanwijzingen heeft genoemd waaruit blijkt dat de personen waarop het tweede onderdeel van de operatie zich richtte, door hun activiteiten een gevaar vormden voor de veiligheid of paraatheid van de krijgsmacht. De Commissie is dan ook van oordeel dat het instellen van het tweede onderdeel van de operatie op basis van de c-taak van de MIVD, niet rechtmatig was. (paragraaf 9.2)
- 10.37 De Commissie is van oordeel dat de inzet van bijzondere bevoegdheden, in het kader van het eerste onderdeel van de operatie, ten aanzien van de personen die mogelijk betrokken waren bij het toebrengen van schade aan het ministerie van Defensie, rechtmatig was. (paragraaf 9.2)
- 10.38 De Commissie constateert dat de MIVD in de motivering voor de inzet van bijzondere bevoegdheden in het kader van het tweede onderdeel van de operatie geen aandacht heeft besteed aan het feit dat het ging om de inzet van bijzondere bevoegdheden jegens non-targets, hetgeen een verzwaarde motiveringsplicht met zich meebrengt. (paragraaf 9.2)
- 10.39 De Commissie constateert in het kader van het tweede onderdeel van de operatie dat de MIVD geen concrete aanwijzingen had waaruit bleek dat de activiteiten van de betrokken personen een gevaar vormden voor de veiligheid of paraatheid van de krijgsmacht. De Commissie is van oordeel dat de inzet van bijzondere bevoegdheden in het kader van het tweede onderdeel van de operatie onrechtmatig was. (paragraaf 9.2)
- 10.40 De Commissie beveelt de MIVD aan uitvoering te geven aan artikel 43 leden 2 en 3 Wiv 2002 met betrekking tot gegevens die als gevolg van de onrechtmatige inzet van de bijzondere bevoegdheden in het kader van het tweede onderdeel van deze operatie zijn verwerkt. (paragraaf 9.2)

De vijfde contra-inlichtingenoperatie

- 10.41 De Commissie is van oordeel dat de vijfde contra-inlichtingenoperatie terecht is ingesteld op basis van de c-taak van de MIVD omdat sprake was van een ernstig vermoeden dat de activiteiten van de personen in kwestie een concrete dreiging vormden voor de veiligheid of de paraatheid van de krijgsmacht. (paragraaf 9.3)
- 10.42 De Commissie is van oordeel dat de inzet van de bijzondere bevoegdheden ten aanzien van de betrokken personen in dit kader rechtmatig was. (paragraaf 9.3)
- 10.43 Het is de Commissie gebleken dat de MIVD in het kader van deze operatie gegevens heeft verwerkt die niet het doel van de operatie dienden en die ook niet voor de taakuitvoering van de MIVD relevant waren. De Commissie beveelt de MIVD aan om deze ten onrechte verwerkte gegevens te verwijderen en vernietigen ingevolge artikel 43 leden 2 en 3 Wiv 2002. (paragraaf 9.3)

De zesde contra-inlichtingenoperatie

- 10.44 De Commissie is van oordeel dat de onderhavige operatie door de MIVD niet had mogen worden aangemerkt als een contra-inlichtingenonderzoek dat in het kader van de c-taak is ingesteld. Het onderzoek had in dat geval breder dienen te worden ingesteld. De Commissie constateert dat nu de onderhavige operatie door de MIVD met een vrij nauwe focus is opgezet, de conclusie moet zijn dat het ging om een onderzoek dat geclassificeerd moet worden als ondersteunend aan de taakuitvoering van de dienst. (paragraaf 9.4)
- 10.45 De Commissie constateert dat de Wiv 2002 geen grondslag biedt voor de inzet van bijzondere bevoegdheden in het kader van een onderzoek ter ondersteuning van de taakuitvoering van de MIVD. De inzet van de bijzondere bevoegdheden in het kader van de zesde operatie was daarmee onrechtmatig. (paragraaf 9.4)
- 10.46 De Commissie beveelt de MIVD aan uitvoering te geven aan artikel 43 leden 2 en 3 Wiv 2002 met betrekking tot gegevens die als gevolg van de inzet van de bijzondere bevoegdheden in het kader van de zesde operatie ten onrechte zijn verwerkt. (paragraaf 9.4)

11. Slotopmerkingen

De Commissie heeft in het kader van haar onderzoek getracht zich een zo compleet mogelijk beeld te vormen van de handelingen die door de MIVD zijn verricht in het kader van de in het onderhavige toezichtsrapport besproken onderzoeken. Daarbij is niet alleen kennis genomen van een groot aantal stukken, maar is ook een groot aantal personen gehoord. De Commissie heeft de onderzoekshandelingen die door de MIVD zijn verricht zoveel mogelijk in onderlinge samenhang gezien en heeft een aantal zaken gesignaleerd die als rode draden door de onderzoeken heen lopen. Het gaat hierbij om terugkerende patronen en omstandigheden die in meerdere of mindere mate van invloed (kunnen) zijn geweest op de keuzes die de MIVD telkens heeft gemaakt in het kader van zijn handelen jegens de geschorste medewerkers. Deze zijn nader uitgewerkt in de volgende onderwerpen: sturing, begeleiding en het afleggen van verantwoording; beeldvorming; taakstelling; regie en compartimentering; verslaglegging en dossiervorming.

De Commissie heeft deze terugkerende patronen en omstandigheden niet direct meegewogen in haar beoordeling van de activiteiten die door de MIVD zijn ontplooid. Het gaat hier ook niet om concrete feiten waarvan de Commissie van oordeel is dat zij zich lenen voor een puur juridische beoordeling. Desondanks heeft de Commissie ervoor gekozen hetgeen zij heeft gesignaleerd hierna te benoemen. Enerzijds omdat dit een zekere context kan verschaffen waarin de door de MIVD genomen beslissingen geplaatst kunnen worden. Anderzijds omdat dit de MIVD handvatten zou kunnen bieden voor zelfevaluatie, verbetering en ontwikkeling in de toekomst, daarbij indachtig de vraagstelling van de minister om aandacht te besteden aan mogelijke maatregelen die situaties zoals die zich nu hebben voorgedaan kunnen voorkomen, alsmede aan maatregelen die binnen de MIVD reeds zijn genomen in het kader van transparantie, procedures en het afleggen van verantwoording binnen de MIVD-organisatie.

De onderstaande onderwerpen kunnen niet geheel los van elkaar worden gezien. Zij hebben elkaar in veel gevallen versterkt.

Sturing, begeleiding en het afleggen van verantwoording

De Commissie signaleert dat de MIVD, met name in de periode voorafgaand aan de onderhavige onderzoeken, meer aandacht had kunnen besteden aan de sturing, begeleiding en het afleggen van verantwoording van eigen medewerkers. De situatie met betrekking tot de geschorste medewerkers, zoals deze binnen de MIVD is ontstaan, is ten dele gelegen in het ontbreken daarvan.

De geschorste medewerkers hebben op verschillende wijze gebruik gemaakt van de ruimte die hen werd geboden binnen hun functioneren. Dit was mede gelegen in de unieke positie die beiden innamen binnen de afdeling waarvoor zij werkzaam waren. De ambivalente signalen van de leidinggevenden van de geschorste medewerkers en het niet in alle opzichten adequaat functioneren van het toenmalige afdelingshoofd hebben hen voorts in hun handelwijze eerder gefaciliteerd dan belemmerd.

De Commissie signaleert dat de voornaamste problemen echter gelegen waren in het onvoldoende doorlopen van al bestaande procedures. Zo had de melding omtrent de criminele contacten van één van de geschorste medewerkers niet bij een direct leidinggevende mogen blijven hangen, maar in de lijn besproken moeten worden. Bovendien had deze melding ook gedocumenteerd moeten worden. Evenzo had er strak op moeten worden toegezien dat de verslaglegging van operaties in het buitenland en de financiële verantwoording daarvan tijdig en volledig plaatsvindt. Er had door de leiding van de desbetreffende afdeling geen genoeg mee mogen worden genomen dat deze, zoals nu een aantal malen is geschied, te summier was.

Daarbij is het de Commissie overigens gebleken dat de MIVD inmiddels de bestaande regelgeving waar nodig heeft aangescherpt en dat ook in de sfeer van het (afdelings)-management de lijnen zijn aangehaald, ook om te voorkomen dat men zich aan het op de geëigende wijze afleggen van verantwoording kan onttrekken (zie onder meer paragraaf 8 van dit rapport). De Commissie wijst daarbij op de noodzaak dat ook buiten de desbetreffende afdeling, door het hogere management, de aanwezige procedures worden gevolgd. De noodzaak hiervan neemt toe wanneer sprake is van een situatie waarbij buiten de geijkte paden unieke kansen worden benut en inlichtingenwerk wordt verricht met een hoog risicogehalte. Het gevaar dat te snel te grote stappen worden gezet zonder dat de benodigde overleg en toetsing plaatsvindt, is dan aanzienlijk.

De Commissie merkt op dat het naast het doorlopen van alle voorgeschreven procedures, van belang is ruimte te maken voor afwijkende en kritische opvattingen. In een hiërarchische organisatie waarbinnen het uitgangspunt is dat een order daadwerkelijk een order is, wordt hier zowel op de werkvloer als door het management soms gemakkelijk aan voorbijgegaan. Dit kan ertoe leiden dat beslissingen op een hoog niveau worden genomen zonder dat volledig zicht bestaat op alle voor die beslissingen van belang zijnde feiten en omstandigheden; bijzonderheden die wel op het operationele niveau bekend zijn. Daarbij dreigt dan het gevaar dat de van hogerhand genomen beslissingen op de werkvloer gemakkelijk worden overgenomen en uitgevoerd, ook al zijn dat - bezien in het kader van alle concrete omstandigheden - niet per definitie de meest aangewezen beslissingen.

Beeldvorming

De Commissie signaleert dat bij de betrokken leden van het management van de MIVD op een zeker moment het beeld is ontstaan dat de geschorste medewerkers er op uit waren om de dienst waar mogelijk te schaden en dat dit beeld leidend is geweest voor bepaalde door de MIVD verder gemaakte keuzes die na het hernieuwde veiligheidsonderzoek naar de geschorste medewerkers zijn genomen.

De aanwijzingen die naar voren kwamen dat de geschorste medewerkers de MIVD misleidden om in hun eigen pensioen te voorzien, kwamen hard aan. De Commissie heeft de indruk dat vooral de leiding van de afdeling waarvoor de geschorste medewerkers werkzaam waren en de directeur van de MIVD, die allen een groot vertrouwen in de geschorste medewerkers hadden gesteld, zich aangesproken voelden. Naarmate de onderzoeken door de MIVD in 2007 vorderden, kwamen er steeds meer aanwijzingen naar voren dat de geschorste medewerkers in het kader van de uitvoering van hun functie in meerdere opzichten niet integer handelden. De MIVD heeft getracht deze aanwijzingen nader te concretiseren in het interne onderzoek en in het hernieuwde veiligheidsonderzoek dat naar beide geschorste medewerkers is uitgevoerd.

Vanaf eind 2008 is het handelen van de MIVD jegens dan wel gerelateerd aan de geschorste medewerkers in een stroomversnelling geraakt. Binnen de MIVD werd steeds meer het beeld bevestigd dat de geschorste medewerkers erop uit waren de MIVD op enigerlei wijze te schaden.

De Commissie heeft de indruk dat deze beeldvorming bij de betrokken leden van het management van de MIVD, die naarmate de tijd vorderde steeds sterker werd, de beslissingen van de dienst heeft beïnvloed. De informatie die gedurende de onderzoeken door de MIVD naar boven kwam, werd bijna als vanzelfsprekend in het kader van die beeldvorming geplaatst en gewogen. Hierop werd directe actie vanuit de MIVD steeds noodzakelijk geacht.

Taakstelling

In het verlengde hiervan, is de Commissie de mening toegedaan dat de MIVD evenwichtiger en nauwkeuriger te werk had kunnen gaan door nauwer aansluiting te zoeken bij de eigen taakstelling ingevolge de Wiv 2002. Indien de MIVD zich bij de te nemen beslissingen nadrukkelijk had afgevraagd of een voorgenomen onderzoek of een concrete onderzoekshandeling paste binnen de taakstelling, dan hadden bepaalde onderzoeken en onderzoekshandelingen een andere richting en een betere inkadering

gekregen. Dit geldt met name voor de motivering van de inzet van bijzondere bevoegdheden. In enkele gevallen was er zelfs meer ruimte ontstaan om bepaalde aanwijzingen nader te onderzoeken dan wel om andere onderzoeksrichtingen in te slaan. Enkele voorbeelden ter verduidelijking van deze opvatting volgen hieronder.

De MIVD had bij het instellen van de vierde contra-inlichtingenoperatie meer aansluiting kunnen en moeten zoeken bij de eigen taakstelling. Zoals de vierde operatie nu was opgezet, was het onvoldoende duidelijk wat de achterliggende redenen voor het instellen van de operatie en wat de eigenlijke doeleinden van de operatie waren. Een nauwere aansluiting bij de taakstelling had ertoe geleid dat de vierde operatie een duidelijker richting had gekregen met een gedegen basis.

Een ander voorbeeld betreft de zesde contra-inlichtingenoperatie. Wanneer de taakstelling van de MIVD meer leidend was geweest, dan had het in het kader van de c-taak van de MIVD in de rede gelegen een breder onderzoek te starten. Op deze wijze had de MIVD meer ruimte gehad voor het verrichten van het onderzoek.

Overigens merkt de Commissie op dat de inbedding en ontwikkeling van een bepaald bureau binnen de MIVD tevens van invloed zijn geweest. Dit bureau werd pas begin 2007 opgezet en raakte al in de opstartfase betrokken bij de uitvoering van de onderhavige onderzoeken. Op dat moment was het takenpakket van het bureau nog niet helder geformuleerd en was nog niet duidelijk welke positie het bureau precies had binnen het grotere geheel van de MIVD. Het bureau is gedurende de uitvoering van de onderzoeken volop in ontwikkeling geweest.

Regie en compartimentering

De Commissie constateert dat niet is gebleken dat iemand duidelijk de regie over het geheel van de onderzoeken in handen had. De verschillende onderzoeken van de MIVD zijn niet allemaal in de gewenste onderlinge samenhang uitgevoerd. De Commissie wijst in dit kader bijvoorbeeld op de situatie dat meerdere van de door de MIVD uitgevoerde onderzoeken zich (mede) richtten op de verdenking ten aanzien van de vermeende pensioenvoorziening van de geschorste medewerkers.

Voorts signaleert de Commissie dat beslissingen soms wat ad hoc werden genomen. Dit is in bepaalde gevallen de kwaliteit van de onderzoeken niet ten goede gekomen. De dienstleiding van de MIVD was weliswaar op de hoogte van de verschillende onderzoeken, maar daarbij ging het, logischerwijs, vaak uitsluitend om de hoofdlijnen en niet de details. Het hoofd van de afdeling die normaal gesproken verantwoordelijk is voor de uitvoering

van contra-inlichtingenoperaties was – met uitzondering van het interne onderzoek – betrokken bij alle onderzoeken, maar had slechts in enkele gevallen een nadrukkelijke aansturende rol. Het hoofd van de AJZ (later het BJZ) was volledig in het compartiment opgenomen, dit vooral ter ondersteuning en interne toetsing van de verschillende onderzoekshandelingen. Er was, achteraf gezien, geen enkele persoon binnen de MIVD die een volledig beeld had van alle verrichte onderzoekshandelingen en daarin de positie had om nadere sturing te geven.

Daarbij dient opgemerkt te worden dat het lange tijdsbestek waarin de onderzoeken hebben plaatsgevonden en de meer of mindere (politieke) gevoeligheid van de verschillende onderzoeken hierin tevens een rol hebben gespeeld. Bovendien was er, met name in het kader van de laatste vier contra-inlichtingenoperaties, sprake van een opeenstapeling van nieuwe aanwijzingen en was het voor de MIVD niet altijd even voorzienbaar wat de dienst vervolgens op zijn pad zou vinden. In enkele gevallen was er voorts de noodzaak voor de MIVD over te gaan tot snel handelen.

De Commissie heeft signaleerd dat de MIVD in het algemeen een sterke compartimentering hanteert. Dat wil zeggen dat bepaalde informatie slechts bij een beperkte kring van personen binnen de dienst bekend is. Het delen van die informatie met personen buiten het compartiment is alleen toegestaan indien dat strikt noodzakelijk is voor diens taakuitvoering. Het is de Commissie opgevallen dat de MIVD in het kader van de onderhavige, met elkaar samenhangende onderzoeken al dan niet terecht de compartimentering strak heeft doorgevoerd. Dit heeft er toe geleid dat bij het overgrote deel van de onderzoeken die in dit kader zijn uitgevoerd door de MIVD, een zeer kleine kring van personen inhoudelijk betrokken was. Hoewel het begrijpelijk is dat de MIVD de kring van personen zo klein mogelijk wil houden, en dit in sommige gevallen ook noodzakelijk kan zijn, wijst de Commissie op het gevaar van ‘tunnelvisie’. De individuele bekwaamheid en integriteit van de betrokken personen in kwestie doen daar niets aan af.

Een andere aspect waarop de sterke compartimentering van invloed is geweest in de onderhavige onderzoeken betreft de interne informatieverstrekking. De Commissie heeft ondervonden dat de verschillende afdelingen op dusdanige wijze gesloten worden gehouden, dat de informatieverstrekking wordt belemmerd. Binnen de MIVD heeft dit geleid tot vertraagde of zelfs beperkte informatieverstrekking tussen afdelingen. Hierdoor heeft niet in alle gevallen de noodzakelijke afstemming plaatsgevonden.

Met betrekking tot het onderzoek dat door de Commissie zelf is verricht, heeft dit gezorgd voor onnodige vertraging.

Verslaglegging en dossiervorming

De Commissie merkt op dat de verslaglegging en de dossiervorming binnen de MIVD in een aantal gevallen te wensen over hebben gelaten.

In het kader van de negen door de Commissie onderzochte onderzoeken die zijn uitgevoerd door de MIVD valt op dat met name de eerdere onderzoeken slecht gedocumenteerd zijn. Bovendien is gebleken dat in sommige gevallen documenten wel opgesteld zijn, maar moeilijk terug te vinden bleken. Dit heeft het onderzoek door de Commissie bemoeilijkt. Daarnaast heeft de Commissie een aantal zaken niet kunnen vaststellen vanwege het ontbreken van de noodzakelijke documentatie. Ten aanzien van sommige andere zaken heeft het de Commissie veel tijd en moeite gekost de relevante feiten en omstandigheden te achterhalen en deze in kaart te brengen.

De Commissie signaleert dat ook de MIVD zelf in het kader van de onderzoeken die door de dienst zijn verricht tegen soortgelijke problemen is aangelopen. Met name in die onderzoeken waarbij de MIVD gebruik heeft gemaakt van informatie uit de eigen gegevensbestanden, is gebleken dat de benodigde informatie soms ontbrak of slechts summier was vastgelegd. Een reconstructie van hetgeen zich in het verleden heeft afgespeeld, bleek in bepaalde gevallen niet of slechts gedeeltelijk mogelijk voor de MIVD. De Commissie wijst in dit kader bijvoorbeeld op de vraag wat één van de geschorste medewerkers in een vroeg stadium precies gemeld heeft aan zijn leidinggevende(n) over zijn contacten in het criminele circuit en op het ontbreken van bepaalde documentatie over een operatie die door onder meer één van de geschorste medewerkers was opgezet in het buitenland.

De Commissie wijst erop dat een nauwkeurige verslaglegging en dossiervorming van essentieel belang is voor de interne en externe controle op de activiteiten van de MIVD, waarbij het ontbreken daarvan van invloed kan zijn op de (rechtmatigheids)beoordeling die in dat kader plaatsvindt. De Commissie heeft overigens geconstateerd dat de verslaglegging en de dossiervorming na verloop van tijd aan inhoud, nauwkeurigheid en volledigheid hebben gewonnen.

Ten slotte

De Commissie gaat ervan uit dat de slotopmerkingen die zij heeft gemaakt, tezamen met haar conclusies en aanbeveling, binnen de organisatie van de MIVD de nodige aandacht zullen krijgen. De Commissie onderschrijft dat er bij het handelen van de MIVD in de hier in het geding zijnde onderzoeken, zwaarwegende, legitieme belangen op het spel hebben gestaan. De MIVD heeft daarbij, naar het oordeel van de Commissie, in een aantal gevallen niet gehandeld volgens de geldende wet- en regelgeving. Voorts heeft de MIVD niet altijd de juiste keuze's gemaakt. De Commissie merkt daarbij op dat er geen aanwijzingen zijn om de integriteit van de dienst in twijfel te trekken.

Aldus vastgesteld in de vergadering van de Commissie d.d. 21 juli 2010.

Toezihtsrapport 26

Inzake de rechtmatigheid van de uitvoering van de inlichtingentaak buitenland door de AIVD

Inhoudsopgave

Samenvatting	129
1 Inleiding	131
2 De opzet van het onderzoek	131
3 Theoretisch kader inlichtingentaak buitenland	133
3.1 Wettelijke achtergrond van de taak	133
3.2 Nationale veiligheid	134
3.3 Vitale economische belangen	135
3.4 Aanwijzingsbesluit	137
3.5 Bijzondere bevoegdheden in het kader van de inlichtingentaak buitenland	138
3.5.1 Bijzondere bevoegdheden en de nationale veiligheid	138
3.5.2 Bijzondere bevoegdheden in het buitenland	139
4 Vormgeving van de inlichtingentaak buitenland	143
4.1 Aanwijzingsbesluit	143
4.2 Eenheid Inlichtingen Buitenland	144
4.3 Betrokken instanties	147
4.3.1 Ministerie van Algemene Zaken	147
4.3.2 Ministerie van Buitenlandse Zaken	149
4.3.3 MIVD	151
4.3.4 Buitenlandse diensten	152
5 Onderzoekspraktijk van de eenheid Inlichtingen Buitenland	153
5.1 Gebondenheid aan de taakstelling	153
5.1.1 Aanwijzingsbesluit	153
5.1.2 Vitale economische belangen en energievoorzieningszekerheid	153
5.2 Inzet van bijzondere bevoegdheden algemeen	155

5.3	Inzet van agenten en informanten	156
5.3.1	Algemeen	156
5.3.2	Operationele veiligheid van informanten en agenten in het buitenland	159
5.3.3	Dossiervorming	160
5.3.4	Financiële verantwoording	161
5.3.5	Afbouw van informanten en agenten	161
5.4	Inzet van Sigint	162
5.5	Inzet van taps	164
5.6	Externe verstrekking	164
6	Conclusies en aanbevelingen	165

Samenvatting

Bij het toezichtsrapport inzake de rechtmatigheid van de uitvoering van de inlichtingentaak buitenland door de AIVD

Het onderzoek van de Commissie richt zich op de uitvoering van de inlichtingentaak buitenland door de AIVD in de periode van januari 2006 tot juli 2010. De AIVD heeft deze taak sinds de inwerkingtreding van de Wiv 2002. De inlichtingentaak buitenland is toebedeeld aan een aparte eenheid binnen de dienst, de eenheid Inlichtingen Buitenland. De AIVD mag bij de uitvoering van de inlichtingentaak buitenland, net zoals bij de uitvoering van de traditionele veiligheidstaak, bijzondere, op de privacy inbreuk makende bevoegdheden inzetten. Deze bijzondere bevoegdheden worden niet alleen in Nederland maar ook in het buitenland ingezet, hetgeen op gespannen voet staat met de soevereiniteit van andere landen. Naar het oordeel van de Commissie kan dit alleen gebillijkt worden indien bij ieder optreden van de AIVD in het buitenland de Wiv 2002 naar analogie wordt toegepast.

De minister-president benoemt in het aanwijzingsbesluit de onderwerpen en regio's die de AIVD in het kader van deze taak onderzoekt. De inlichtingenproducten van de eenheid Inlichtingen Buitenland worden ten behoeve van de beleidsbepaling verstrekt aan verschillende departementen, waarbij het ministerie van Buitenlandse Zaken de belangrijkste afnemer is. Afstemming tussen de AIVD en het ministerie van Buitenlandse Zaken is noodzakelijk voor een goede uitvoering van de inlichtingentaak buitenland en de Commissie constateert dat deze afstemming in toenemende mate plaatsvindt.

Niet alleen de AIVD maar ook de MIVD verricht onderzoek naar het buitenland. De werkverhouding tussen de diensten is ten aanzien van de uitvoering van de inlichtingentaak buitenland in de onderzochte periode verbeterd, zij het dat deze nooit vrij is van spanningen. De Commissie onderstreept het belang van de reeds bestaande samenwerkingsverbanden en van nauwe contacten tussen de teams van de AIVD en de MIVD die zich afzonderlijk van elkaar met dezelfde materie bezighouden. Het verschil van mening tussen de AIVD en de MIVD over de werkwijze van de Nationale Sigint Organisatie leent zich voor een nauwe, op probleemoplossing gerichte betrokkenheid van de coördinator voor de inlichtingen- en veiligheidsdiensten.

De professionaliteit van de eenheid Inlichtingen Buitenland is in de onderzochte periode toegenomen. De Commissie heeft geen indicaties gevonden dat deze eenheid onderzoek heeft verricht naar onderwerpen en regio's die buiten het bereik van het aanwijzingsbesluit vallen. De motiveringen van de inzet van bijzondere bevoegdheden in

het kader van de inlichtingentaak buitenland tonen aan dat de eenheid Inlichtingen Buitenland doordacht te werk gaat. In enkele gevallen heeft de Commissie onzorgvuldigheden en onrechtmatigheden geconstateerd. Het betreft specifieke gevallen waarbij sprake was van gebrekkige motivering van de inzet van bijzondere bevoegdheden, onzorgvuldig handelen van operationeel medewerkers in het buitenland en onvoldoende betrokkenheid van leidinggevend, een gebrek aan financiële controle, het ontbreken van toestemming voor de inzet van twee agenten en van het tekortschieten in de zorgplicht voor de veiligheid van een agent.

De Commissie acht het van groot belang dat met kennis en ervaring op het gebied van de inlichtingentaak buitenland kritisch wordt gewerkt aan een betere voorbereiding en een meer structurele en tijdige evaluatie van operationele activiteiten in het buitenland. Zo is het noodzakelijk om operationeel medewerkers die in het kader van de inlichtingentaak buitenland contacten onderhouden met informanten en agenten in het buitenland goed te begeleiden. De Commissie acht het essentieel dat de thuisbasis zicht houdt op de operaties in het buitenland en de operationeel medewerkers, opdat eventuele operationele problemen in een vroeg stadium worden gesignaleerd en zo nodig bijsturing kan plaatsvinden. Ook dient voorafgaande aan het opereren in een voor een agent mogelijk risicovolle regio een risico-analyse opgesteld te worden. Hierin dient aandacht te worden besteed aan de persoon van de agent in relatie tot zijn opdracht, aan zijn motivatie en aan zijn betrouwbaarheid. Daarnaast beveelt de Commissie aan om pas tot het opereren in een voor de agent mogelijk risicovolle regio over te gaan nadat er voldoende objectieve informatie is verzameld op basis waarvan ten behoeve van de risico-analyse een gedegen afweging gemaakt kan worden over de risico's van de activiteiten van de agent in de betreffende regio.

De Commissie signaleert dat de eenheid Inlichtingen Buitenland, na lange tijd te weinig aandacht te hebben besteed aan de dossiervorming van agentendossiers, zich inmiddels inzet om grotere zorgvuldigheid te betrachten. Het bij iedere agentenoperatie opstellen van een operatieplan kan hier naar het oordeel van de Commissie toe bijdragen. Ten slotte dient in de inlichtingenproducten die de AIVD in het kader van de inlichtingentaak buitenland verstrekt, ten behoeve van de bruikbaarheid voor de ontvanger, ofwel de bron ofwel de mate van betrouwbaarheid te worden aangeduid. De Commissie constateert dat de AIVD dit niet altijd doet en dringt erop aan deze werkwijze aan te passen.

Zie voor een uitgebreid overzicht van de conclusies en aanbevelingen van de Commissie paragraaf 6 van het toezichtsrapport.

Toezihtsrapport

1 Inleiding

Op grond van haar toezichthoudende taak krachtens artikel 64 van de Wet op de inlichtingen- en veiligheidsdiensten 2002 (Wiv 2002) heeft de Commissie van Toezicht betreffende de Inlichtingen- en Veiligheidsdiensten (verder te noemen: de Commissie) een onderzoek verricht naar de rechtmatigheid van de uitvoering van de inlichtingentaak buitenland door de AIVD. Van het voornemen tot het instellen van het onderzoek is door de Commissie conform artikel 78 lid 3 Wiv 2002 op 10 september 2007 mededeling gedaan aan de minister-president, minister van Algemene Zaken, aan de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en aan de voorzitters van de Eerste en Tweede Kamer der Staten-Generaal. Vanwege een andere prioriteitenstelling heeft onderhavig onderzoek langer geduurd dan gebruikelijk. Bijkomend voordeel hiervan is dat de Commissie goed zicht heeft kunnen krijgen op de ontwikkelingen in de uitvoering van de inlichtingentaak buitenland door de AIVD.

Dit rapport heeft een geheime bijlage.

2 De opzet van het onderzoek

Het onderzoek van de Commissie heeft zich gericht op de wijze waarop de AIVD uitvoering geeft aan de taak die is omschreven in artikel 6 lid 2 sub d van de Wiv 2002¹. Deze inlichtingentaak buitenland schrijft voor dat de AIVD in het belang van de nationale veiligheid tot taak heeft:

"het verrichten van onderzoek betreffende andere landen ten aanzien van onderwerpen die door Onze Minister-president, Minister van Algemene Zaken, in overeenstemming met Onze betrokken Ministers zijn aangewezen;"

Ten behoeve van de uitvoering van deze taak is in 2002 binnen de AIVD een aparte directie

¹ Aangezien de inlichtingentaak buitenland in sub d van het genoemde artikel wordt beschreven, wordt deze taak ook wel de d-taak genoemd.

opgericht, de directie Inlichtingen Buitenland. In de huidige organisatiestructuur is deze directie omgedoopt tot de eenheid Inlichtingen Buitenland (verder te noemen: de eenheid IB).²

De Commissie heeft onderzoek verricht naar de rechtmatigheid van de onderzoekshandelingen van de eenheid IB ter uitvoering van de inlichtingentaak buitenland van januari 2006 tot juli 2010. Gezien de omvang van de activiteiten van de eenheid IB was het voor de Commissie niet mogelijk alle onderzoekshandelingen in de genoemde periode diepgaand te onderzoeken. In haar onderzoek heeft de Commissie zich er in de eerste plaats op gericht een overzicht te verkrijgen van de door de eenheid IB ingezette bijzondere bevoegdheden. Wanneer daar aanleiding toe was, heeft de Commissie operaties aan een nader onderzoek onderworpen. De Commissie heeft ook aandacht besteed aan de samenwerking tussen de AIVD en andere instanties bij de uitvoering van de inlichtingentaak buitenland. Ten behoeve van het verkrijgen van een compleet beeld van de context waarbinnen de inlichtingentaak buitenland wordt uitgevoerd, is daarnaast ook gekeken naar de beleidsmatige en organisatorische ontwikkelingen binnen en rondom de eenheid IB.

De Commissie is van oordeel dat haar bevindingen een representatieve weergave vormen van de activiteiten van de eenheid IB, maar benadrukt ook dat haar onderzoek niet uitputtend is geweest. Bij het constateren van onrechtmatigheden kan dan ook geen volkomen zekerheid worden geboden dat alle andere gevallen wel rechtmatig waren.

De Commissie heeft dossieronderzoek verricht en gesprekken gevoerd met functionarissen van zowel binnen als buiten de AIVD. Naast de leidinggevenden van de eenheid IB, waaronder de directeur, zijn plaatsvervanger en de diverse teamhoofden, is ook gesproken met diverse medewerkers op de werkvloer. Tevens zijn gesprekken gevoerd met vertegenwoordigers van het ministerie van Buitenlandse Zaken, het ministerie van Algemene Zaken en de Militaire Inlichtingen- en Veiligheidsdienst (MIVD).

Het toezichtsrapport is als volgt opgebouwd. In paragraaf 3 zal het theoretisch kader worden geschetst dat van belang is voor de inlichtingentaak buitenland. Paragraaf 4 beschrijft hoe de taak sinds de inwerkingtreding van de Wiv 2002 is vormgegeven en welk beleid hieromtrent is ontwikkeld, zowel binnen de AIVD, als ten aanzien van de bij de taak betrokken instanties. Paragraaf 5 gaat in op de onderzoekspraktijk van de eenheid IB, waaronder in het bijzonder de wijze waarop bij de uitvoering van de inlichtingentaak buitenland gebruik is gemaakt van de inzet van bijzondere bevoegdheden. Paragraaf 6 bevat de conclusies en de aanbevelingen.

² In dit rapport zal dan ook van de eenheid Inlichtingen Buitenland gesproken worden. Enkel wanneer het een afgesloten periode in het verleden betreft, zal de oude naam van de directie worden aangewend.

3 Theoretisch kader inlichtingentaak buitenland

3.1 Wettelijke achtergrond van de taak

In een geheim gerubriceerd koninklijk besluit van 16 februari 1946 werd de ‘Buitenlandsche Inlichtingendienst der Nederlandsche Regeering’ opgericht. De taak van deze dienst, ook wel afgekort als BID, was als volgt beschreven:

‘Deze dienst is bevoegd tot het verzamelen en verplicht tot het ter bestemde plaatse doorgeven van alle voor het Koninkrijk gewichtige inlichtingen uit het buitenland (...).’³

In 1972 onderging de BID een naamsverandering en ging deze Inlichtingendienst Buitenland (IDB) heten. Er kwam een nieuw koninklijk besluit dat dit keer wel openbaar was.⁴ De taakomschrijving luidde:

‘Het inwinnen van gegevens betreffende het buitenland, welke voor de regering van belang kunnen zijn’⁵

De IDB en zijn voorganger ressorteerden onder de minister-president en het ministerie van Algemene Zaken.⁶ Toen de IDB in 1994 werd opgeheven, namen de toenmalige Binnenlandse Veiligheidsdienst (BVD) en de Militaire Inlichtingendienst (MID) een aantal taken over die pasten binnen de reeds bestaande taakomschrijving van deze diensten. Het strikt offensieve inlichtingenwerk, dat gericht is op het inwinnen van inlichtingen ten aanzien van onderwerpen die niet rechtstreeks gerelateerd zijn aan (concrete) bedreigingen van de nationale veiligheid, werd echter niet overgedragen.⁷ De verwachting was dat aan deze inlichtingen in de periode na het einde van de Koude Oorlog geen behoefte meer zou zijn, en dat deze taak zou kunnen vervallen.

Ten tijde van het ontwerp van de Wiv 2002 kwamen de Tweede Kamer en de regering hierop terug. De politieke ontwikkelingen waren zorgwekkend en de internationale betrekkingen dermate gespannen dat voor het bepalen van Nederlands beleid in

³ Koninklijk besluit nummer 1 van 16 februari 1946, zoals weergegeven in “*Villa Maarbeze*”, De Graaff & Wiebes, Den Haag: SDU Uitgevers 1998, p. 36. In dit boek wordt de geschiedenis van de BID en de IDB beschreven. In 1996 verscheen “*Inlichtingendienst Buitenland. Een institutioneel onderzoek naar de Buitenlandse Inlichtingendienst/Inlichtingendienst Buitenland (1946-1996)*”, een rapport dat Dick Engelen schreef in opdracht van de Algemene Rijksarchivaris.

⁴ ARA, 2.02.20, Kabinet der Koningin, 12649, KB 05/08/72, nr. 3, *Stb.* 1972, nr. 165.

⁵ *Stb.* 1972, nr. 437 en nr. 438.

⁶ Zij het dat de BID van 1970 tot 1972 werd ondergebracht bij het ministerie van Defensie, zie “*Villa Maarbeze*”, De Graaff & Wiebes, Den Haag: SDU Uitgevers 1998, p. 229.

⁷ *Kamerstukken II* 1997/98, 25 877, nr. 3, p. 10 en *Kamerstukken II* 1999/2000, 25 877, nr. 8, p. 20.

internationale gremia eigen inlichtingenvergaring noodzakelijk werd geacht.⁸ Aan de taakomschrijving van zowel de AIVD als van de MIVD is bij de totstandkoming van de Wiv 2002 de inlichtingentaak buitenland toegevoegd (artikel 6 lid 2 sub d respectievelijk artikel 7 lid 2 sub e Wiv 2002). De te onderzoeken onderwerpen en regio's worden bij ministerieel aanwijzingsbesluit periodiek vastgesteld en over beide diensten verdeeld.

3.2 Nationale veiligheid

Alle taken die de AIVD bij wet zijn toebedeeld, dus ook de inlichtingentaak buitenland, dienen te worden uitgevoerd "in het belang van de nationale veiligheid" (artikel 6 lid 2 aanhef Wiv 2002). Het begrip "nationale veiligheid" is het overkoepelende, leidende begrip voor de activiteiten van de AIVD dat deze activiteiten beoogt te reguleren en af te bakenen.⁹

Met het begrip "nationale veiligheid" is aangesloten bij artikel 8 lid 2 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM), waardoor de invulling van het begrip mede wordt bepaald door de jurisprudentie die daaromtrent is c.q. wordt gevormd. Het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) definieert de inhoud en de reikwijdte van het begrip niet¹⁰, maar heeft in verscheidene uitspraken wel bedreigingen van de nationale veiligheid vastgesteld. Zo kan de nationale veiligheid onder meer in gevaar worden gebracht door spionage¹¹, separatistische bewegingen¹², terrorisme¹³ en het aanzetten tot en het goedkeuren van terrorisme.¹⁴ De regering oordeelde bij de totstandkoming van de Wiv 2002 dat er - afgaande op de jurisprudentie van het EHRM - ruimte bestaat bij de (nationale) invulling van het begrip nationale veiligheid: "aan de nationale wetgever wordt een (*wide*) *margin of appreciation* gelaten".¹⁵

In de taakomschrijving van de AIVD is bepaald dat een onderzoek op grond van de veiligheidstaak¹⁶ slechts kan plaatsvinden ten aanzien van personen of organisaties die door de doelen die zij nastreven, dan wel door hun activiteiten aanleiding geven tot het ernstige vermoeden dat zij een *gevaar* vormen voor het voortbestaan van de democratische rechtsorde, dan wel voor de veiligheid of voor andere gewichtige belangen van de staat

⁸ *Kamerstukken II* 1999/2000, 25 877, nr. 8, p. 24-26 en *Kamerstukken II* 2000/01, 25 877, nr. 14, p. 16.

⁹ *Kamerstukken II* 1999/2000, 25 877, nr. 9, p. 13.

¹⁰ In navolging van de uitspraak van de Europese Commissie, ECRM 2 april 1993, zaak 18601/91 (Esbesterv/VK).

¹¹ EHRM 6 september 1978, zaak A/28 (Klass/Duitsland), para. 48.

¹² EHRM 30 januari 1998, zaak 19392/92 (United Communist Party of Turkey en anderen/Turkije), para. 33-36.

¹³ EHRM 6 september 1978, zaak A/28 (Klass/Duitsland), para. 48.

¹⁴ EHRM 19 december 1997, zaak 18954/91, (Zana/Turkije), para. 48-50.

¹⁵ *Kamerstukken II* 1999/2000, 25 877, nr. 9, p. 14, onder verwijzing naar EHRM 26 maart 1987, zaak A/116, (Leander/Zweden) para. 59 en 67.

¹⁶ Deze taak wordt ook wel de a-taak genoemd, omdat deze is beschreven in artikel 6 lid 2 sub a van de Wiv 2002.

(artikel 6 lid 2 sub a Wiv 2002). Het vereiste dat er een *gevaar* dreigt voor de nationale veiligheid komt niet tot uitdrukking in de omschrijving van de inlichtingentaak buitenland van de AIVD (artikel 6 lid 2 sub d Wiv 2002). Voor deze taak volstaat derhalve dat het onderzoek plaatsvindt in het *belang* van de nationale veiligheid, zoals in de aanhef van artikel 6 Wiv 2002 is opgenomen. De regering heeft hier bij de totstandkoming van de Wiv 2002 enige toelichting op gegeven door het volgende te overwegen:

“De nieuwe inlichtingentaak buitenland maakt het voor de AIVD mogelijk ook activiteiten te ontplooiën gericht op het inwinnen van informatie ten aanzien van onderwerpen die niet rechtstreeks gerelateerd zijn aan concrete bedreigingen van de nationale veiligheid.”¹⁷

Voor de uitvoering van de inlichtingentaak buitenland is de regering van oordeel dat het belang van de nationale veiligheid op korte maar ook op lange termijn een rol kan spelen.¹⁸ Hier voegt de regering aan toe dat de nationale veiligheid in toenemende mate wordt beïnvloed door internationale ontwikkelingen.¹⁹ In paragraaf 3.5.1 wordt nader omschreven hoe het belang van de nationale veiligheid zich verhoudt tot de inzet van bijzondere bevoegdheden in het kader van de inlichtingentaak buitenland.

3.3 Vitale economische belangen

Ten tijde van de behandeling van de Wiv 2002 is uitgebreid de vraag aan de orde geweest in hoeverre het de diensten is toegestaan om op grond van de inlichtingentaak buitenland onderzoek te verrichten naar zogenoemde “vitale economische belangen”. Bij nota van wijziging werd dit belang – als speciës van de in art. 8 lid 2 EVRM opgenomen uitzonderingsgrond “economisch welzijn van het land” – expliciet als onderzoeksterrein opgenomen in de inlichtingentaak buitenland van de AIVD, naast het belang van de nationale veiligheid.²⁰ Het opnemen van deze zelfstandige onderzoeksgrond hield verband met de taken die de toenmalige IDB verrichtte. Het offensief inlichtingenwerk van de IDB had zich, tot de opheffing in 1994, afgespeeld op het terrein van wetenschap en techniek, economie en politiek. Onderzoek naar deze belangen zou volgens de regering tijdens de behandeling van de Wiv 2002 onder het overkoepelende begrip “nationale veiligheid” kunnen worden geschaard, maar om de mogelijke twijfel ten aanzien van het onderdeel “vitale economische belangen” weg te nemen, werd voorgesteld dit criterium expliciet te noemen naast het belang van de nationale veiligheid. Het zelfstandig opnemen van het

¹⁷ *Kamerstukken I* 2001/02, 25 877, nr. 58a, p. 2.

¹⁸ *Kamerstukken II* 1999/2000, 25 877, B, p. 4.

¹⁹ *Kamerstukken II* 1999/2000, 25 877, B, p. 4, 2000/01, 25 877, nr. 14, p. 17.

²⁰ *Kamerstukken II* 1999/2000, 25 877, nr. 9, p. 2.

criterium “vitale economische belangen” had als bijkomend voordeel dat onderzoek op dit terrein op deze manier mogelijk zou zijn, ook als dit niet onder het belang van de nationale veiligheid zou kunnen worden geschaard. Dit werd door de regering gezien als een “bescheiden, doch niettemin wenselijk geachte, taakuitbreiding”.²¹

De Tweede Kamer dacht daar anders over. Zo spraken de leden van de PvdA-fractie over een “nauwelijks overzienbare taakuitbreiding” en het CDA vroeg zich af welke criteria zouden worden aangelegd om te bepalen of een belang als een vitaal economisch belang zou moeten worden beschouwd.²² De leden van de D66-fractie vroegen zich af of er dan een heus economisch spionagenet zou worden opgezet, teneinde de kansen voor onze nationale economie te vergroten.²³

Deze kritiek – door de regering gekenschetst als misverstanden – leidde ertoe dat de categorie “vitale economische belangen” als zelfstandig onderdeel werd verwijderd uit de inlichtingentaak buitenland van de AIVD. Hierbij werd door de regering de belangrijke aantekening gemaakt dat onderzoek op dit terrein wel mogelijk is als het belang van de nationale veiligheid in het geding is. Of hiervan sprake is zou door de minister-president, in overeenstemming met de ministers van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en Defensie, in het aanwijzingsbesluit dienen te worden bepaald.²⁴

De Tweede Kamer nam hier niet direct genoeg mee. Men bleef kritische vragen stellen over de mogelijkheid van onderzoek op dit terrein. De minister maakte daarop duidelijk dat het niet de bedoeling was dat onze inlichtingendiensten zich zouden gaan bezighouden met economische belangen, te verstaan als bedrijfsbelangen en de concurrentiepositie van bedrijven in Nederland. Het zou moeten gaan om zaken die rechtstreeks te maken hebben met gebeurtenissen, plannen of maatregelen die in het buitenland overwogen zouden kunnen worden en die op ons land – op ons maatschappelijk leven of op onze veiligheid – van eminente invloed zouden zijn.²⁵

Het onderwerp vitale economische belangen zal later in dit rapport terugkomen bij de vraag of de AIVD de inlichtingentaak buitenland heeft uitgevoerd in gebondenheid aan de taakstelling (paragraaf 5.1.2).

²¹ *Kamerstukken II 1999/2000*, 25 877, nr. 9, p. 16.

²² *Kamerstukken II 1999/2000*, 25 877, nr. 11, p. 3 en 5.

²³ *Kamerstukken II 1999/2000*, 25 877, nr. 11, p. 6.

²⁴ *Kamerstukken II 2000/01*, 25 877, nr. 14, p. 6.

²⁵ *Kamerstukken II 2000/01*, 25 877, nr. 58, p. 35

3.4 Aanwijzingsbesluit

In het onderzoek op basis van de veiligheidstaak van artikel 6 lid 2 sub a Wiv 2002 beoordeelt de AIVD zelf welke bedreigingen van de nationale veiligheid onderzocht dienen te worden. Kenmerkend voor de inlichtingentaak buitenland is daarentegen dat het onderzoek ten behoeve hiervan vraaggestuurd is. De onderzoeksdoelen in het kader van de inlichtingentaak buitenland worden aangedragen door verschillende behoeftestellers.

De onderzoeksdoelen worden gesteld in het aanwijzingsbesluit dat conform artikel 6 lid 2 sub d Wiv 2002 wordt vastgesteld door de minister-president in overeenstemming met de minister van Defensie en de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. De inlichtingen die door de AIVD in het kader van de buitenlandtaak worden vergaard, zijn in belangrijke mate bestemd voor het ministerie van Buitenlandse Zaken. Dit wekt weinig verbazing aangezien met de inlichtingentaak buitenland wordt beoogd om ten behoeve van internationaal overleg te beschikken over eigen informatie, waaronder geheime inlichtingen, en het ministerie van Buitenlandse Zaken verantwoordelijk is voor het vaststellen en uitdragen van Nederlands buitenlands beleid.²⁶ De minister van Buitenlandse Zaken wordt echter niet genoemd in artikel 6 lid 2 sub d Wiv 2002 als één van de opstellers van het aanwijzingsbesluit. Tijdens de behandeling van het wetsvoorstel in de Eerste Kamer vroegen de leden van de CDA-fractie zich vervolgens af wat hier de reden van was.²⁷ In zijn memorie van antwoord legde de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties uit dat de in de wet genoemde drie betrokken ministers alle drie als verantwoordelijk minister bij de taakuitvoering van de diensten betrokken zijn. De minister van Buitenlandse Zaken draagt geen verantwoordelijkheid voor een dienst en past dus niet in deze categorie. De minister stelde dat wel in artikel 3 van het wetsvoorstel de mogelijkheid is neergelegd dat bij het overleg van de drie betrokken ministers indien noodzakelijk andere ministers worden uitgenodigd. Ook kon de minister van Buitenlandse Zaken zich laten vertegenwoordigen in het ambtelijk voorportaal van het ministerieel overleg, het CVIN.²⁸ De minister wees erop dat ook ten tijde van de IDB de minister van Buitenlandse Zaken niet was opgenomen onder de betrokken ministers.²⁹ Na de invoering van de Wiv 2002 bleek dat nauwe betrokkenheid van de minister van Buitenlandse Zaken bij het opstellen van het aanwijzingsbesluit een noodzaak was om tot een goede informatiebehoeftestelling in het kader van de buitenlandtaak te komen. Het aanwijzingsbesluit wordt dan ook in de praktijk opgesteld door de minister-president, de betrokken ministers en de minister van Buitenlandse Zaken gezamenlijk. In een voorgestelde wijziging van de Wiv 2002 uit 2006, ook wel de Post-Madridmaatregelen

²⁶ *Kamerstukken II* 1999/2000, 25 877, nr. 8, p. 25.

²⁷ *Kamerstukken I* 2001/02, 25 877, nr. 58, p. 4.

²⁸ *Kamerstukken II* 2000/01, 25 877, nr.3, p. 7.

²⁹ *Kamerstukken I* 2001/02, 25 877, nr. 58a, p. 5 en 6.

genoemd, wordt beoogd deze feitelijke situatie te formaliseren en artikel 6, lid 2 sub d Wiv 2002 na “Onze betrokken Ministers” aan te vullen met “alsmede Onze Minister van Buitenlandse Zaken”.³⁰

Het door de betrokken ministers opgestelde aanwijzingsbesluit bevat een openbaar gedeelte waarin de onderzoeksterreinen ruim worden geformuleerd. In de geheime bijlage van het besluit worden de onderwerpen nader uitgewerkt en wordt gespecificeerd op welke regio's het onderzoek betrekking heeft, en zo nodig welke mate van prioriteit aan de onderwerpen toegekend moet worden. Het dient, zoals in de paragraaf 3.2 beschreven, in het belang van de nationale veiligheid te zijn om juist naar deze onderwerpen en regio's onderzoek te doen. Ook worden in de geheime bijlage de onderwerpen en regio's over de AIVD en de MIVD verdeeld, waarbij onderwerpen met overwegend militaire relevantie aan de MIVD toekomen. Het kan ook voorkomen dat de diensten voor een bepaald onderwerp gezamenlijke verantwoordelijkheid dragen en dus worden geacht hieromtrent tot goede afstemming te komen (zie verder paragraaf 4.3.3).

3.5 Bijzondere bevoegdheden in het kader van de inlichtingentaak buitenland

3.5.1 Bijzondere bevoegdheden en de nationale veiligheid

In artikel 18 Wiv 2002 is bepaald dat de AIVD de bijzondere bevoegdheden uit de Wiv 2002 slechts mag uitoefenen indien dat noodzakelijk is voor de goede uitvoering van de taken bedoeld in artikel 6, tweede lid, onder a en d. Voor de inlichtingentaak buitenland kan de AIVD aldus bijzondere bevoegdheden inzetten. Zoals in paragraaf 3.2 aan de orde is gekomen, dient het onderzoek in het kader van de inlichtingentaak buitenland bij aanwijzingsbesluit van de minister-president te worden vastgesteld en dient het plaats te vinden in het *belang* van de nationale veiligheid. Een *gevaar* voor of een *bedreiging* van de nationale veiligheid is voor de uitvoering van deze taak, anders dan bij de veiligheidstaak, niet nodig. De vraag dient zich aan of voor de inzet van bijzondere bevoegdheden in het kader van de inlichtingentaak buitenland een belang van de nationale veiligheid ook voldoende is. Rechtspraak van het EHRM toont aan dat er voor de rechtvaardiging van inbreukmakend geheim onderzoek door inlichtingen- en veiligheidsdiensten geen sprake hoeft te zijn van een *daadwerkelijke* aantasting van de nationale veiligheid. Wel dient er minstens sprake te zijn van de mogelijkheid dat de nationale veiligheid wordt aangetast, met andere woorden een *potentiële* aantasting van de nationale veiligheid. Als er in het geheel geen aantasting van de nationale veiligheid

³⁰ Kamerstukken II 2005/06, 30 553, nr. 3, p. 22.

verwacht kan worden, dan kan een inbreuk op de mensenrechten niet worden gerechtvaardigd.³¹

De Commissie heeft in het onderzoek naar de uitvoering van artikel 25 en 27 Wiv 2002 deze jurisprudentielijn en de betekenis hiervan voor de AIVD uiteengezet. De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties gaf in reactie op dit rapport aan zich te kunnen vinden in de beschouwing van de Commissie.³² Voor de inzet van bijzondere bevoegdheden in het kader van de inlichtingentaak buitenland door de AIVD betekent dit dat het enkel constateren dat een onderwerp van onderzoek in het aanwijzingsbesluit is genoemd, onvoldoende is. In het aanwijzingsbesluit kunnen immers ook onderwerpen staan die slechts in het belang van de nationale veiligheid onderwerp van onderzoek zijn, zonder dat er noodzakelijkerwijs sprake is van een potentiële aantasting van de nationale veiligheid. Ook een enkele verwijzing naar geacordeerde onderzoeksprojecten is niet voldoende legitimatie voor de inzet van bijzondere bevoegdheden.

Naar het oordeel van de Commissie dienen bij de uitvoering van de inlichtingentaak buitenland van de AIVD enkel bijzondere bevoegdheden te worden ingezet in het kader van onderzoek naar die onderwerpen die mogelijk tot een aantasting van de nationale veiligheid zullen leiden. Hoe die aantasting zich uiteindelijk zal concretiseren is bij de inlichtingentaak buitenland moeilijker in te schatten dan bij de veiligheidstaak van de AIVD. De internationale ontwikkelingen en politieke intenties die in het kader van de inlichtingentaak buitenland worden onderzocht zullen immers vaak pas op lange(re) termijn mogelijk een nadelig effect hebben op de nationale veiligheid van Nederland. De Commissie acht het echter van belang dat de AIVD bij de inzet van bijzondere bevoegdheden in het kader van de inlichtingentaak buitenland aangeeft waar de potentiële aantasting van de nationale veiligheid uit bestaat.

3.5.2 Bijzondere bevoegdheden in het buitenland

Het onderzoek van de AIVD in het kader van de inlichtingentaak buitenland zal zich in de praktijk zowel binnen als buiten Nederland afspelen. De Wiv 2002 bevat geen aparte bepaling voor onderzoek in het buitenland.³³ De Wiv 2002 is een nationale wet waarin

³¹ Zie o.a. EHRM 6 september 1978, zaak A/28 (Klass e.a./Duitsland) en EHRM 26 maart 1987, zaak A/116 (Leander/Zweden).

³² Toezichtsrapport van de CTIVD nr. 19 inzake de toepassing door de AIVD van artikel 25 Wiv 2002 (aftappen) en artikel 27 Wiv 2002 (selectie van ongericht ontvangen niet-kabelgebonden telecommunicatie), *Kamerstukken II* 2008/09, 29 924, nr. 29 (bijlage), paragraaf 3.3, beschikbaar op www.ctivd.nl. De reactie van de minister van BZK is te vinden in *Kamerstukken II* 2008/09, 29 924, nr. 29, p. 2.

³³ Dit is wel het geval in bijvoorbeeld de Belgische Wet op de inlichtingen en veiligheidsdiensten sinds de recente inwerkingtreding van de Wet Bijzondere Inlichtingenmethoden. Hierin wordt ten aanzien van de inzet van specifieke en uitzonderlijke methoden gesteld dat deze (enkel) van toepassing zijn op het grondgebied van de staat, zie artikel 18/1 van de BIM-wet van 4 februari 2010, in werking getreden op 1 september 2010.

geen expliciet extra-territorialiteitsbeginsel is opgenomen. In het kader van de inlichtingentaak buitenland mogen, zoals reeds geconstateerd, wel bijzondere bevoegdheden worden ingezet. In de bewoordingen van de Wiv 2002 ziet de inlichtingentaak buitenland echter op onderzoek *betreffende* andere landen, zonder dat hierbij wordt gerept over het onderzoek *in* andere landen. De vraag is aldus of het enkele bestaan van de inlichtingentaak buitenland van de AIVD en de daaraan gekoppelde mogelijkheid om bijzondere bevoegdheden in te zetten een legitimatie is voor inlichtingenactiviteiten in het buitenland.

Bij de behandeling van de Wiv 2002 in de Tweede Kamer kwam de mogelijkheid van het ontplooiën van inlichtingenactiviteiten in het buitenland ter sprake. Er werd hierbij van uitgegaan dat de Nederlandse diensten in het buitenland actief zouden zijn. Vooral speelde de vraag welk recht van toepassing dient te zijn op deze inlichtingenactiviteiten: Nederlands recht of het recht van het land waarbinnen de activiteiten worden ontplooid. Het bleek niet gemakkelijk om hieromtrent duidelijkheid te verschaffen. De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties legde naar aanleiding van vragen schriftelijk uit dat voor inlichtingenactiviteiten in het buitenland de Nederlandse diensten “uiteraard” de kaders dienen te respecteren die aan de Nederlandse rechtsmacht zijn verbonden.³⁴ Hij overwoog daarnaast dat net als in Nederland, agenten in het buitenland “onder stringente voorwaarden” strafbare feiten moeten kunnen plegen.³⁵ Bevoegdheden die de AIVD en de MIVD in Nederland niet hebben, mochten volgens de minister niet alsnog in het buitenland “gecreëerd” worden. Op een later moment hield de minister echter wel de mogelijkheid open dat als iets “voor ons land heel belangrijk is” toch iets gedaan wordt “dat ik in Nederland misschien niet zou doen”.³⁶ Aan de andere kant benadrukte de minister dat de grenzen van inlichtingenactiviteiten in het buitenland “in beginsel” worden bepaald door de ter plaatse geldende wet- en regelgeving.³⁷ Deze uitspraken schiepen verwarring en tonen aan dat eenduidigheid over de rechtmatigheid van inlichtingenactiviteiten in het buitenland niet gemakkelijk te vinden is. Kamerlid Vos (VVD) adviseerde om, indien er geen juridisch sluitend antwoord op deze kwestie te vinden zou zijn, een ethische gedragscode op te stellen die de handelwijze van de diensten regardeert voor zover zij optreden in het buitenland.³⁸ Dit advies vond gehoor bij de minister, die de hoop uitsprak om in samenwerking met de Commissie Inlichtingen- en Veiligheidsdiensten een ethische gedragscode te ontwikkelen, waarbij dan “uiteraard hierbij ook de Commissie van Toezicht kan worden betrokken”.³⁹

³⁴ *Kamerstukken II* 2000/2001, 25 877, nr. 14, p. 17.

³⁵ *Kamerstukken II* 2000/2001, 25 877, nr. 59, p. 10.

³⁶ *Kamerstukken II* 2000/2001, 25 877, nr. 58, p. 42.

³⁷ *Kamerstukken II* 2000/2001, 25 877, nr. 14, p. 21, 22 en ook nr. 58, p. 42.

³⁸ *Kamerstukken II* 2000/2001, 25 877, nr. 58, p. 8, 9.

³⁹ *Kamerstukken II* 2000/2001, 25 877, nr. 59, p. 11.

In het internationaal recht worden staten aangemerkt als soeverein. Dit betekent dat zij op het eigen grondgebied, behoudens internationale afspraken en verdragen, volledig en bij uitsluiting bevoegd zijn om wetgevende, rechtsprekende en administratieve handelingen uit te oefenen. Het wereldwijd erkende soevereiniteitsbeginsel is gecodificeerd in artikel 2 lid 1 van het Handvest van de Verenigde Naties. Indien inlichtingen- en veiligheidsdiensten in het buitenland heimelijk inlichtingen verzamelen dan zal dit, indien het betrokken land hiervan op de hoogte geraakt, als een inbreuk op de soevereiniteit van dat land worden gezien. Het gaat immers om handelingen van de Nederlandse uitvoerende macht op het territoir van een andere staat. Inlichtingendiensten en hun medewerkers of agenten die in het buitenland opereren dienen zich te realiseren dat de staat binnen wiens grenzen zij hun activiteiten ontplooiën mogelijk hiertegen zal optreden. Zij vallen op dat moment onder de territoriale rechtsmacht van de desbetreffende buitenlandse staat.

In Nederland hebben buitenlandse inlichtingen- en veiligheidsdiensten de toestemming van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties nodig om op Nederlands grondgebied inlichtingenactiviteiten te mogen ontplooiën (artikel 59 Wiv 2002). Buitenlandse inlichtingendiensten mogen niet zelfstandig in Nederland opereren maar dienen altijd onder toezicht van een Nederlandse dienst te staan. Inmengings- of spionageactiviteiten van buitenlandse diensten in Nederland kunnen een aantasting vormen van de soevereiniteit, ondermijning van de democratische rechtsorde, aantasting van de politiek-ambtelijke integriteit en, doordat vertrouwelijke en geheime informatie terecht komt bij onbevoegde derden, aantasting van vitale en kwetsbare sectoren in Nederland. De AIVD onderzoekt deze activiteiten dan ook op basis van de veiligheidstaak (artikel 6 lid 2 sub a Wiv 2002).⁴⁰

De vraag naar de rechtmatigheid van de inzet van bijzondere bevoegdheden in het buitenland lijkt inderdaad moeilijk eenduidig te beantwoorden.⁴¹ Wel is duidelijk dat de inzet van bijzondere bevoegdheden in het buitenland op gespannen voet staat met het beginsel van soevereiniteit. Zoals hierboven toegelicht acht Nederland het zelf onaanvaardbaar als buitenlandse inlichtingendiensten heimelijke activiteiten op Nederlands grondgebied ontplooiën. Daarnaast ontbreekt een formele legitimatie voor deze activiteiten aangezien een nationale wet zoals de Wiv 2002 niet eenzijdig activiteiten kan legitimeren op het grondgebied van een andere staat.

⁴⁰ Zie ook toezicht rapport van de CTIVD nr. 14 inzake het onderzoek van de AIVD naar de ongewenste inmenging van vreemde mogendheden (waaronder spionage), *Kamerstukken II* 2006/07, 29 924, nr. 18 (bijlage), beschikbaar op www.ctivd.nl.

⁴¹ Om hieromtrent tot een gedachteswisseling tussen wetenschappers, medewerkers van inlichtingen- en veiligheidsdiensten en andere overheidsfunctionarissen te komen, heeft de Commissie op 18 oktober 2007 een (besloten) studiemiddag over het thema "inlichtingenactiviteiten in het buitenland" georganiseerd. Een beknopt verslag van deze bijeenkomst is te vinden op de website van de Commissie: www.ctivd.nl.

De Commissie constateert dat het algemeen bekend is dat in de praktijk veel inlichtingendiensten wel over landsgrenzen heen opereren zonder het desbetreffende land daarvan op de hoogte te brengen. In het parlementair debat over het wetsontwerp van de Wiv 2002 gingen zowel parlementariërs als ministers ervan uit dat op grond van de inlichtingentaak buitenland de AIVD en de MIVD bijzondere bevoegdheden (*in casu* agenten) in het buitenland zouden gaan inzetten. Een inlichtingentaak buitenland wordt ernstig ingeperkt als er geen heimelijk onderzoek in andere landen zou mogen plaatsvinden. Indien er enkel in Nederland geopereerd kan worden, dan is het bijzonder moeilijk om ten aanzien van andere landen een zelfstandige informatiepositie te verwerven. Dat een formeel juridische rechtsbasis voor dit onderzoek ontbreekt, kan naar het oordeel van de Commissie evenwel alleen gebillijkt worden indien bij ieder optreden van de AIVD in het buitenland de Wiv 2002 naar analogie wordt toegepast. De in de Wiv 2002 voorgeschreven procedures voor de inzet van bijzondere bevoegdheden dienen naar het oordeel van de Commissie ook in het buitenland nageleefd te worden.⁴²

Na de inwerkingtreding van de Wiv 2002 is niet getracht om, zoals in de Tweede Kamer is voorgesteld en door de minister is beaamd, in een code vast te leggen welk recht van toepassing is op het optreden van de AIVD in het buitenland. De Commissie constateert dat het wat verwarring wekt dat in de wetsgeschiedenis gesproken is over een *ethische* gedragscode. In de discussie in de Tweede Kamer ging het immers vooral om de juridische en niet zozeer om de ethische problematiek. Naar het oordeel van de Commissie is het niet noodzakelijk om een aparte code te ontwikkelen indien de Wiv 2002 inderdaad naar analogie wordt toegepast. De Commissie signaleert echter wel dat de ethische dimensie van het opereren in het buitenland met zich brengt dat bijzondere aandacht wordt besteed aan de voorbereiding en evaluatie van operaties. De AIVD heeft een gedragscode ontwikkeld inzake de omgang met menselijke bronnen in het algemeen. Deze gedragscode is de leidraad voor operationeel medewerkers in zowel het binnenland als het buitenland. De Commissie onderstreept dat in het buitenland de mogelijkheden voor de dienst om invulling te geven aan de zorgplicht beperkter zijn. Daarom dient voor de beoordeling van de operationele veiligheid in het buitenland een gedegen risico-analyse worden gemaakt. Hierop zal in de paragrafen 5.3.1 en 5.3.2 nader worden ingegaan.

⁴² Zie ook toezicht rapport van de CTIVD nr. 8b inzake de inzet door de AIVD van informanten en agenten, meer in het bijzonder in het buitenland, paragraaf 5.2, geen kamerstuk, beschikbaar op www.ctivd.nl.

4 Vormgeving van de inlichtingtaak buitenland

4.1 Aanwijzingsbesluit

Van 2002 tot 2008 is jaarlijks een aanwijzingsbesluit tot stand gekomen.⁴³ De Commissie Bestuurlijke Evaluatie AIVD (ook wel commissie Havermans genoemd) constateerde in 2004 dat er bij de opstelling van het aanwijzingsbesluit onvoldoende rekening was gehouden met de beperkte capaciteit van de AIVD.⁴⁴ Tot 2008 bevatte het aanwijzingsbesluit een breed scala aan onderwerpen en landen. Zo diende er onder meer onderzoek gedaan te worden naar internationaal terrorisme, de proliferatie van massavernietigingswapens, internationale georganiseerde criminaliteit en de energievoorzieningszekerheid. Het aantal te onderzoeken regio's was ook zeer veelomvattend. Bij de zogenaamde "herijking" van de directie IB in 2007 (zie verder paragraaf 4.2) werd vastgesteld dat voor een effectieve uitvoering van de inlichtingtaak buitenland het aanwijzingsbesluit aanzienlijk ingeperkt diende te worden. Ook werd besloten het aanwijzingsbesluit een langere looptijd te geven, opdat meer stabiliteit zou kunnen worden bereikt in het creëren en onderhouden van een informatiepositie ten aanzien van een bepaald onderwerp en regio. Inmiddels wordt onderzoek verricht op basis van het in 2008 in werking getreden en sindsdien jaarlijks geëvalueerde aanwijzingsbesluit 2008-2012. Artikel 1 van het aanwijzingsbesluit 2008-2012 wijst als onderwerpen aan:

- a. Politieke intenties, activiteiten en opinies van regeringen, instellingen en inwoners van specifiek benoemde landen of regio's (politieke inlichtingen). Voor alle landen en regio's van onderzoek geldt dat deze worden gezien vanuit de vraag wat de werkelijke motieven van de belangrijkste actoren zijn, wat de feitelijke invloed is van de regering en welke doelen worden nagestreefd.
- b. Het tijdig onderkennen en signaleren van en reageren op ontwikkelingen in landen of regio's die een potentiële dreiging ten aanzien van de nationale veiligheid vormen (early warning / quick response). Hiertoe worden gevraagd en ongevraagd gegevens verzameld over landen en regio's die niet vallen onder artikel 1a.⁴⁵

In de toelichting op het aanwijzingsbesluit 2008-2012 is opgenomen dat de onderwerpen van onderzoek zijn aangewezen om inlichtingen te verzamelen die de Nederlandse

⁴³ Aanwijzingsbesluit 2002, *Stcrt.* 15 juli 2002, nr. 132, p. 7; aanwijzingsbesluit 2003, *Stcrt.* 25 maart 2003, nr. 59, p. 7; aanwijzingsbesluit 2004, *Stcrt.* 14 januari 2004, nr. 8, p. 8; aanwijzingsbesluit 2005, *Stcrt.* 23 december 2004, nr. 248, p. 10; aanwijzingsbesluit 2006, *Stcrt.* 20 januari 2006, nr. 15, p. 11; aanwijzingsbesluit 2007, *Stcrt.* 8 december 2006, nr. 240, p. 9.

⁴⁴ Commissie Bestuurlijke Evaluatie AIVD, "De AIVD in verandering", november 2004, p.178.

⁴⁵ Aanwijzingsbesluit 2008-2012, *Stcrt.* 25 juli 2007, nr. 141, p. 21 en geëvalueerd aanwijzingsbesluit 2010-2012, *Stcrt.* 30 december 2009, nr. 20374, p. 1.

regering in staat stellen bij het bepalen van standpunten over het buitenlands beleid en bij het voeren van internationale onderhandelingen, te beschikken over de informatie die via andere, bijvoorbeeld diplomatieke, kanalen niet of moeilijk te verkrijgen is.

De invulling van de inlichtingentaak buitenland in het aanwijzingsbesluit is aldus sinds 2008 meer offensief (gericht op inlichtingen over de politieke intenties van buitenlandse actoren) dan defensief (gericht op inlichtingen over dreigingen uit het buitenland). De Commissie constateert dat er vanaf het eerste aanwijzingsbesluit een verband bestaat tussen de hierin genoemde onderwerpen en regio's en het belang van de nationale veiligheid. Ten aanzien van sommige onderwerpen (bijvoorbeeld proliferatie) is dit verband wel duidelijker dan van andere onderwerpen (bijvoorbeeld bepaalde politieke intenties). In de toelichting op het aanwijzingsbesluit 2008-2012 wordt ten aanzien van het verband tussen politieke inlichtingen en het belang van de nationale veiligheid het volgende gesteld:

"De inlichtingentaak betreffende andere landen moet niet alleen beoordeeld worden op onmiddellijk nut voor Nederland in enge zin. Gezamenlijke Europese en bondgenootschappelijke of volkenrechtelijke inspanningen wegen eveneens mee bij de beantwoording van de vraag of en in hoeverre een en ander in het belang is van de nationale veiligheid."⁴⁶

Aan het aanwijzingsbesluit 2008-2012 is in sub b van artikel 1 een *early warning quick response* taak toegevoegd om de diensten de gelegenheid te geven om niet direct zichtbare, nog ongekeerde of plotselinge ontwikkelingen te onderzoeken in andere dan in de geheime bijlage genoemde landen. De behoeftestellers, waaronder vooral het ministerie van Buitenlandse Zaken, formuleren in een informatieverzoek aan de eenheid IB hun wensen in het kader van deze taak. Hierop wordt door de eenheid IB nagegaan of en hoe aan dit verzoek voldaan kan worden. Gegeven dat dit aanwijzingsbesluit beperkter van omvang is en een langere looptijd heeft dan de voorgaande aanwijzingsbesluiten, wordt middels de *early warning quick response* taak de mogelijkheid geboden om in te spelen op nieuwe ontwikkelingen. Daarnaast wordt het huidige aanwijzingsbesluit, gegeven de langere looptijd, jaarlijks geëvalueerd en naar aanleiding hiervan eventueel aangepast. Sinds de inwerkingtreding van dit besluit is een aanvullend geheim gerubriceerd aanwijzingsbesluit aangenomen, dat betrekking heeft op een specifieke regio.

4.2 Eenheid Inlichtingen Buitenland

De inlichtingentaak buitenland is binnen de AIVD belegd bij de eenheid (voorheen

⁴⁶ Aanwijzingsbesluit 2008-2012, *Stcrt.* 25 juli 2007, nr. 141, p. 21 en geëvalueerd aanwijzingsbesluit 2010-2012, *Stcrt.* 30 december 2009, nr. 20374, p. 2.

directie) Inlichtingen Buitenland (IB), aan het hoofd waarvan de directeur IB staat. Bij de totstandkoming van de Wiv 2002 werd de keuze voor een aparte directie als volgt toegelicht:

"Het (*de inlichtingentaak buitenland*, CTIVD) betreft een gevoelige taak, zoals ook uit het bijzondere politieke besluitvormingsproces ten aanzien van de toedeling van onderwerpen afgeleid kan worden. Vanwege de hiermee samenhangende noodzaak tot zorgvuldige procedures en kwaliteitsbewaking, alsmede vanwege de vereiste herkenbaarheid naar buitenlandse inlichtingendiensten, is gekozen voor de oprichting van een afzonderlijke directie. Door positionering op directie-niveau is het beter mogelijk de noodzakelijke organisatorische «checks and balances» in te bouwen en bestaat er, ook in procedurele zin, een beter zicht op de taakuitvoering dan wanneer deze taken binnen de bestaande directies zouden worden ondergebracht. Tot slot wordt ook aan de specifieke politieke besluitvormingsprocedure bij het aanwijzen van de onderzoeksonderwerpen beter recht gedaan door deze taak in een afzonderlijke directie onder te brengen. In deze nieuwe directie zullen diverse disciplines samenwerken om tot een onafhankelijke, zelfstandige oordeelsvorming te komen en tot een professionele samenwerking met de collegadiensten in andere landen. Daarbij zal er tegelijkertijd voor gewaakt moeten worden dat er niet een te grote afhankelijkheidsrelatie ontstaat ten opzichte van deze collegadiensten."⁴⁷

Bij de oprichting van de directie IB werd beoogd de formatie in betrekkelijk korte tijd te laten groeien en de expertise op te bouwen. In 2004 constateerde de commissie Havermans dat het grootste probleem van de directie IB het tekort aan personeel was.⁴⁸ In de periode van het onderhavige onderzoek is het de Commissie gebleken dat vooral het tekort aan vertalers en operateurs voor de eenheid IB een punt van zorg was. Inmiddels is de eenheid IB echter qua formatie goeddeels op sterkte.

De commissie Havermans toonde zich in 2004 ook bezorgd over de eenzijdige wijze waarop de directie IB informatie verzamelde. Volgens de commissie Havermans had een gebrek aan capaciteit en sturing en een te omvangrijk aanwijzingsbesluit ertoe geleid dat de verzameling van inlichtingen vooral gericht was op relatief gemakkelijk te verkrijgen informatie. Indien de directie IB producten wilde leveren met meerwaarde, dan zou, aldus de commissie Havermans, gebruik moeten worden gemaakt van de inzet van bijzondere bevoegdheden.⁴⁹

In 2004 vond er tevens een zelfevaluatie plaats binnen de directie IB. Hierin kwam onder

⁴⁷ *Kamerstukken II* 2000/01, 25 877, nr. 14 1, p. 8.

⁴⁸ Commissie Bestuurlijke Evaluatie AIVD, "*De AIVD in verandering*", november 2004, p. 173.

⁴⁹ Commissie Bestuurlijke Evaluatie AIVD, "*De AIVD in verandering*", november 2004, p. 179.

meer naar voren dat een evenwicht tussen pretentie en potentie ontbrak. In het aanwijzingsbesluit en in de hoge verwachtingen van de afnemers werd onvoldoende rekening gehouden met de beperkte capaciteit van de directie IB. In 2006 zijn de directie IB en de uitvoering van de inlichtingentaak buitenland vervolgens in opdracht van de dienstleiding onderworpen aan een evaluatie door de kwaliteitsmanager van de AIVD. De kwaliteitsmanager bevestigde de eerdere bevindingen, doch constateerde dat een positieve ontwikkeling was ingezet na de kritische opmerkingen van de commissie Havermans. Naar aanleiding van deze evaluaties werd in 2007, de inlichtingentaak buitenland bestond toen vijf jaar, een plan van aanpak vastgesteld voor de "herijking" van de directie IB. In dit plan werd de nieuwe visie voor de directie IB gepresenteerd:

"De directie Inlichtingen Buitenland zal zich ontwikkelen tot een offensieve inlichtingeneenheid die met relevante rapportages bijdraagt aan de vorming van het buitenlands beleid. Hiertoe richt de directie Inlichtingen Buitenland zich op het produceren van politieke inlichtingen. De nadruk van de directie Inlichtingen Buitenland ligt op acquisitie én exploitatie."

Met minder onderzoeken na de totstandkoming van het nieuwe aanwijzingsbesluit en meer operationele middelen werd tijdens de herijking, die een looptijd had van augustus 2007 tot augustus 2009, geprobeerd een offensieve inlichtingeneenheid te creëren. In 2008 ving tevens een dienstbrede reorganisatie aan waarin de verbetering van interne structuren en processen centraal stond.⁵⁰ Voor de eenheid IB heeft dit onder meer tot effect gehad dat het inlichtingenproces sterker is gestructureerd en hetzelfde functioneert als voor de eenheid Binnenlandse Veiligheid. In 2010 is de inlichtingentaak buitenland nogmaals onderworpen aan interne evaluaties. Zo is onlangs de tevredenheid van afnemers van de producten van de eenheid IB bekeken. De resultaten hiervan komen aan de orde in paragraaf 4.3.

De Commissie signaleert dat met name sinds de "herijking" in 2007 de professionaliteit van de eenheid IB is toegenomen. Er wordt zowel op de werkvloer als door de leiding van de eenheid actief gewerkt aan een doelmatiger en zorgvuldiger uitvoering van de inlichtingentaak buitenland.

De eenheid is organisatorisch nevenschikt aan de eenheid die zich met de veiligheidstaak van de AIVD bezighoudt. Dit neemt niet weg dat de AIVD van oudsher een veiligheidsdienst is. Hierdoor is het voor de eenheid IB niet gemakkelijk geweest om de eigen positie binnen de dienst te ontwikkelen en versterken. De eenheid werkt met een

⁵⁰ Voor meer informatie over de reorganisatie zie de jaarverslagen 2008 en 2009 van de AIVD, www.jaarverslag.aivd.nl.

teamstructuur. Tot 2009 werd in teamopdrachten jaarlijks aangegeven op welke wijze de in het aanwijzingsbesluit genoemde onderzoeksgebieden zouden worden onderzocht. Na de dienstbrede reorganisatie werken alle onderzoeksteams van de AIVD met onderzoeksprojecten. Teams van de eenheid IB geven hierin gericht aan hoe het onderzoek naar een bepaald onderdeel van het aanwijzingsbesluit wordt ingericht. De onderzoeksprojecten worden jaarlijks verlengd en tussentijds halfjaarlijks geëvalueerd, na advies van de eenheid binnen de AIVD die de operationele regie voert.

Het streven van de eenheid IB om een offensieve inlichtingeneenheid te zijn roept de vraag op of er voor de eenheid ook een rol is weggelegd bij de vergaring van meer dreigingsgerelateerde inlichtingen betreffende het buitenland. Deze defensieve inlichtingenvergaring in het buitenland is aan de orde gekomen tijdens de persconferentie over het AIVD jaarverslag van 2009. Het hoofd van de AIVD legde uit dat de bedreiging van de nationale veiligheid steeds meer vanuit het buitenland komt. De aandacht van de AIVD richt zich dan ook in toenemende mate op ontwikkelingen in het buitenland bij wijze van voorwaartse verdediging, ook wel *forward defense* genoemd. Het gaat hierbij over dreigingen die vanuit het buitenland zijn gericht tegen Nederland of Nederlandse belangen in het buitenland. De AIVD beoogt het aandachtsgebied *forward defense* in alle activiteiten van de dienst meer aandacht te geven.⁵¹ Dit kan ook effect hebben op de uitvoering van de inlichtingentaak buitenland, onder meer aangezien deze dreigingen afkomstig kunnen zijn uit landen die ook in het aanwijzingsbesluit vermeld staan. Hoe de defensieve en offensieve activiteiten in het buitenland zich tot elkaar zullen gaan verhouden en de rol van de eenheid IB hierbij is echter op het moment van het afsluiten van het onderzoek van de Commissie nog niet uitgekristalliseerd.

4.3 Betrokken instanties

4.3.1 Ministerie van Algemene Zaken

Artikel 4 Wiv 2002 introduceert de coördinator van de inlichtingen- en veiligheidsdiensten. De coördinator wordt bij koninklijk besluit benoemd. Deze functie is sinds de inwerkingtreding van de Wiv 2002 toebedeeld aan de secretaris-generaal van het ministerie van Algemene Zaken of diens plaatsvervanger.⁵² De taken van de coördinator bestaan conform artikel 4 lid 3 uit het coördineren van de taken van de diensten en het voorbereiden van het overleg tussen de betrokken ministers over hun beleid betreffende

⁵¹ Zo blijkt uit het nieuwsbericht d.d. 27 juli 2010 op de website van de AIVD, www.aivd.nl, "*Forward defense nader verklaard*".

⁵² Zie bijvoorbeeld koninklijk besluit van 27 mei 2002, nr. 02.002297, Stcrt. 3 juni 2002, nr. 102, p. 8 of koninklijk besluit van 28 maart 2007, nr. 07.001064, Stcrt. 3 april 2007, nr. 66, p. 7.

de inlichtingen- en veiligheidsdiensten. De coördinator heeft geen zelfstandige inlichtingentaak⁵³, maar de hoofden van beide diensten dienen hem alle medewerking en alle nodige inlichtingen te verschaffen voor de uitvoering van zijn taak (artikel 5 Wiv 2002). De commissie Havermans concludeerde in 2004 over de rol van de coördinator het volgende:

"De Commissie heeft moeten constateren dat de coördinator IVD niet in staat is tot feitelijke coördinatie. De coördinator ontbeert de mogelijkheden om een dergelijke coördinatie tot stand te brengen. De Commissie plaatst vraagtekens bij nut en noodzaak van een coördinator inlichtingen- en veiligheidsdiensten zoals die nu is vormgegeven."⁵⁴

Ten aanzien van de inlichtingentaak buitenland geldt dat het aanwijzingsbesluit door de minister-president wordt vastgesteld, hetgeen de rol van de coördinator ten aanzien van deze taak zou kunnen versterken. Hiervan is de Commissie echter niet gebleken. Bij het vaststellen van het aanwijzingsbesluit is de behoeftestelling van het ministerie van Buitenlandse Zaken meer geprononceerd dan die van het ministerie van Algemene Zaken. De inlichtingenbehoefte van het ministerie van Algemene Zaken is in de eerste plaats gericht op die onderwerpen die voor de minister-president relevant zijn.

De inlichtingenproducten van de eenheid IB worden in opdracht van de coördinator of diens plaatsvervanger door de daartoe aangewezen ambtelijk adviseur inlichtingen- en veiligheidsdiensten van het ministerie van Algemene Zaken beoordeeld op relevantie voor de minister-president. Deze adviseur bespreekt desgewenst tussentijds de informatiebehoefte van de minister-president met de eenheid IB. Eenmaal per kwartaal worden de verzonden inlichtingenproducten door deze adviseur in gesprek met vertegenwoordigers van de eenheid IB of de afdeling die de operationele regie voert geëvalueerd op relevantie voor de minister-president.

De AIVD heeft onlangs de tevredenheid van afnemers van inlichtingenproducten van de eenheid IB geïnventariseerd. Hieruit blijkt dat het ministerie van Algemene Zaken tevreden is over de wijze waarop het aanwijzingsbesluit tot stand komt en over de wijze waarop de uitvoering verloopt. De inlichtingenproducten van de eenheid IB sluiten aan op de behoefte van het ministerie van Algemene Zaken, aldus de inventarisatie. Uit een gesprek met de coördinator inlichtingen- en veiligheidsdiensten is het de Commissie gebleken dat de coördinator de indruk heeft dat inlichtingenrapporten van de eenheid IB nog te vaak op openbare bronnen gebaseerd zijn. De toegevoegde waarde van de rapporten acht hij in die gevallen beperkt.

⁵³ Zie ook rapport van de Commissie van Onderzoek Besluitvorming Irak, Amsterdam: Boom 2010, p. 319.

⁵⁴ Commissie Bestuurlijke Evaluatie AIVD, "De AIVD in verandering", november 2004, p. 215

Het overleg tussen de betrokken ministers over de inlichtingen- en veiligheidsdiensten in de Raad voor de Nationale Veiligheid (RNV) wordt voorafgegaan door het ambtelijk Comité Verenigde Inlichtingendiensten Nederland (CVIN). De coördinator zit het CVIN voor, en naast het hoofd van de AIVD en de directeur van de MIVD zijn ook de NCTb en vertegenwoordigers van de ministeries van Buitenlandse Zaken, Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Defensie en Justitie aanwezig. De minister-president wordt door de coördinator geïnformeerd en geadviseerd en is voorzitter van de RNV. In het begin van de door de Commissie onderzochte periode stonden zowel in de RNV als in het CVIN de gevaren voor de nationale veiligheid veelal centraal. De inlichtingentaak buitenland krijgt sinds 2009, toen de AIVD en de MIVD begonnen met het driemaandelijks uitbrengen van het Nationaal Inlichtingenbeeld, meer aandacht. Op het moment van het afsluiten van het onderhavige onderzoek vindt een herstructurering plaats van het CVIN en de RNV, die Raad voor Inlichtingen en Veiligheid (RIV) zal gaan heten.

Zoals in paragraaf 5.4 naar voren komt, bestaat er verschil van mening tussen de AIVD en de MIVD over de werkwijze van de Nationale Sigint Organisatie (NSO). De coördinator is onlangs door de AIVD gevraagd om in deze situatie te bemiddelen. De coördinator heeft aan deze vraag gevolg gegeven. Op het moment van het afsluiten van onderhavig onderzoek is de coördinator doende de knelpunten in de samenwerking tussen de AIVD en de MIVD op dit punt te inventariseren. De Commissie onderschrijft dat een dergelijke onenigheid tussen de diensten zich bij uitstek leent voor een nauwe, op probleemoplossing gerichte betrokkenheid van de coördinator voor de inlichtingen- en veiligheidsdiensten.

4.3.2 Ministerie van Buitenlandse Zaken

De noodzaak tot nauwe betrokkenheid van het ministerie van Buitenlandse Zaken is verstrekkender dan enkel de betrokkenheid bij de totstandkoming van het aanwijzingsbesluit. In de praktijk is het ministerie van Buitenlandse Zaken de belangrijkste afnemer van inlichtingenrapporten van de eenheid IB. De afstemming tussen de AIVD als leverancier van informatie en het ministerie van Buitenlandse Zaken als ontvanger van informatie is dan ook een dagelijkse aangelegenheid. De afstemming vindt zowel plaats op bestuurlijk niveau als tussen de teams van de eenheid IB en de regioafdelingen van het ministerie van Buitenlandse Zaken. Dit contact is alsdan aanzienlijk intensiever en frequenter dan dat tussen de eenheid IB en het ministerie van Algemene Zaken.

De Commissie constateert dat het voor zowel de eenheid IB als voor het ministerie van Buitenlandse Zaken een grote uitdaging is geweest om deze samenwerkingsrelatie vorm te geven. Het ministerie van Buitenlandse Zaken beschikt zelf over een ervaren *corps*

diplomatie dat ook beoogt politieke informatie te vergaren. Het bleek voor de eenheid IB van de AIVD sinds de inwerkingtreding van de Wiv 2002 niet gemakkelijk een unieke informatiepositie op te bouwen. Het in het aanwijzingsbesluit beschreven onderzoeksgebied is, zoals gezegd, lange tijd zeer breed geweest. De behoeftestelling vanuit het ministerie van Buitenlandse Zaken was daarnaast onvoldoende concreet voor de AIVD. De capaciteit van de toenmalige directie IB was beperkt, en men slaagde er niet altijd in om de mogelijkheden en onmogelijkheden van de AIVD aan het ministerie van Buitenlandse Zaken over te brengen. Dit tekortschieten is in 2008 van beide kanten erkend en diverse initiatieven beogen verbetering aan te brengen. Zo is het aantal te onderzoeken landen en onderwerpen in het aanwijzingsbesluit aanzienlijk ingeperkt, hetgeen effectievere inzet van de bij de AIVD beschikbare middelen mogelijk maakt. Ook worden de inlichtingenproducten die de eenheid IB levert door het ministerie van Buitenlandse Zaken geëvalueerd op bruikbaarheid en vervolgens besproken met de eenheid IB. De recente inventarisatie door de AIVD van de tevredenheid van afnemers van inlichtingenproducten van de eenheid IB bevestigt de verbeteringen in de afstemming tussen beide instanties.

Medewerkers van het ministerie van Buitenlandse Zaken worden regelmatig bij de AIVD gedetacheerd en *vice versa*. Dit leidt tot een beter inzicht in elkaars werkwijze en mogelijkheden. Een andere vorm van samenwerking tussen de AIVD en het ministerie van Buitenlandse Zaken vindt plaats op een aantal ambassades. Hier zijn sinds lange tijd officiële vertegenwoordigers van de AIVD, de zogenoemde liaisons, gestationeerd. De AIVD en het ministerie van Buitenlandse Zaken zijn in een protocol tot overeenstemming gekomen over de invulling van de rol van de AIVD liaisons op ambassades. De liaisons worden gezien als de ogen en oren van de AIVD in het buitenland en dienen hiertoe onder meer relaties met buitenlandse inlichtingen- en veiligheidsdiensten te onderhouden en ontwikkelingen in de desbetreffende regio bij te houden die voor Nederland van belang zijn. De liaisons zijn in dienst van de AIVD maar werken in het buitenland onder de verantwoordelijkheid van de minister van Buitenlandse Zaken. De liaisons zijn in het desbetreffende land dan ook aangemeld als diplomatiek medewerker ten behoeve van de AIVD en dienen de activiteiten overeenkomstig de diplomatieke voorschriften te verrichten.⁵⁵

De Commissie is van oordeel dat het doel waarvoor de inlichtingentaak buitenland is ingesteld enkel gediend kan worden indien de belangen van de leverancier van de inlichtingen (de AIVD) en de belangrijkste ontvanger van de inlichtingen (het ministerie van Buitenlandse Zaken) goed op elkaar zijn afgestemd. De ondernomen initiatieven om de samenwerking te verbeteren ziet de Commissie als een positieve ontwikkeling.

⁵⁵ Toezichtsrapport van de CTIVD nr. 22a inzake de samenwerking van de AIVD met buitenlandse inlichtingen- en/of veiligheidsdiensten, Kamerstukken II 2009/10, 29 924, nr. 39 (bijlage), paragraaf 6.4, beschikbaar op www.ctivd.nl.

4.3.3 MIVD

De AIVD en de MIVD zijn op basis van artikel 58 Wiv 2002 verplicht om elkaar zoveel mogelijk medewerking te verlenen. Deze medewerking bestaat volgens lid 2 van dit artikel in ieder geval uit (a) de verstrekking van gegevens en (b) het verlenen van technische en andere vormen van ondersteuning in het kader van de toepassing van bijzondere bevoegdheden.

Ook de taakomschrijving van de MIVD bevat een inlichtingentaak buitenland. Artikel 7 lid 2 sub e Wiv 2002 beschrijft op dezelfde wijze als voor de AIVD het onderzoek betreffende andere landen, zij het dat het onderzoek betreft ten aanzien van onderwerpen met een militaire relevantie. Het aanwijzingsbesluit wordt opgesteld voor de AIVD en de MIVD gezamenlijk. In (de geheime bijlage van) het aanwijzingsbesluit komt tot uitdrukking welke onderwerpen en regio's door de AIVD of door de MIVD onderzocht dienen te worden. Het kan ook voorkomen dat de diensten beiden een bepaald onderwerp dienen te onderzoeken, en dus worden geacht hieromtrent tot goede afstemming te komen.

De MIVD heeft ook andere inlichtingentaken, waarvan met name één inlichtingentaak overlap kan vertonen met de inlichtingentaak buitenland. Het betreft hier de zogenaamde "a2-taak" die in artikel 7 lid 2 sub a 2° Wiv 2002 staat beschreven;

"het verrichten van onderzoek naar factoren die van invloed zijn of kunnen zijn op de handhaving en bevordering van de internationale rechtsorde voor zover de krijgsmacht daarbij is betrokken of naar verwachting betrokken kan worden."

In het kader van deze en de verder in artikel 7 lid 2 sub a en sub c beschreven taken worden jaarlijks in de Inlichtingen- en Veiligheidsbehoefte Defensie (IVD) de prioriteiten voor de onderzoeken van de MIVD gesteld. De inlichtingen die in het kader van deze taken worden verworven, worden in de regel vooral binnen de defensieorganisatie verstrekt.

In de evaluatie van de inlichtingentaak buitenland door de kwaliteitsmanager van de AIVD in 2006 kwam naar voren dat de werkverhouding met de MIVD ernstig verstoord was. De gewenste afstemming tussen de AIVD en de MIVD ten aanzien van de inlichtingentaak buitenland bleek niet altijd tot stand te komen. Eén van de redenen hiervan was volgens de kwaliteitsmanager dat de MIVD stelde vooral onderzoek uit te voeren op basis van de andere inlichtingentaken (artikel 7 lid 2 sub a 1° en 2° Wiv 2002) en dat hieromtrent geen afstemming met de AIVD noodzakelijk was. Een andere reden was het gebrek aan vertrouwen tussen de directie IB en de betrokken afdelingen van de MIVD.

Sinds 2006 hebben de AIVD en de MIVD zich erop toegelegd om op de verschillende ambtelijke niveaus periodiek overleg te voeren, onder meer ten behoeve van afstemming

op onderwerpen en regio's die door beide diensten onderzocht worden. De werkverhouding tussen de diensten is ten aanzien van de uitvoering van de inlichtingentaak buitenland in de onderzochte periode verbeterd, zij het dat deze nooit vrij is van spanningen. Op de werkvloer wordt tussen de teamhoofden en analisten van de AIVD en de MIVD die zich met dezelfde materie bezighouden weliswaar gestreefd naar periodiek overleg en naar het aan elkaar voorleggen van inlichtingenproducten voorafgaande aan verzending, maar in de praktijk gebeurt dit niet altijd. De scheiding tussen politieke en militaire inlichtingen is niet altijd scherp te trekken, en het is haast onvermijdelijk dat de diensten onderzoek verrichten naar dezelfde fenomenen in dezelfde regio's. De Commissie onderstreept het belang van nauwe contacten tussen de teams van de AIVD en de MIVD die zich afzonderlijk van elkaar met dezelfde materie bezighouden.

De Commissie constateert dat op een aantal onderdelen van de inlichtingentaak buitenland reeds (al dan niet tijdelijke) nauwe samenwerkingsverbanden bestaan. Zo hebben de AIVD en de MIVD in 2008 op het aandachtsgebied proliferatie een gezamenlijke team contra-proliferatie opgericht. De samenvoeging van teams was een aanbeveling van de Commissie in haar rapport inzake de rechtmatigheid van het AIVD- en MIVD-onderzoek naar proliferatie van massavernietigingswapens en overbrengingsmiddelen.⁵⁶ Begin 2010 is er een nieuw structureel samenwerkingsverband opgericht in het kader van de inlichtingentaak buitenland. Naast enkele opstartcomplicaties, lijken de ervaringen voornamelijk positief. De onderwerpen waarbij wordt samengewerkt lenen zich goed voor een gezamenlijke aanpak, de gekozen samenwerkingsconstructie lijkt te werken en beide diensten ervaren de meerwaarde van elkaars bijdrage.

4.3.4 Buitenlandse diensten

Buitenlandse inlichtingendiensten zijn een belangrijke bron van informatie voor de onderzoeken in het kader van de inlichtingentaak. Ook worden vanuit de eenheid IB dikwijls inlichtingen gedeeld met buitenlandse diensten en wordt op onderdelen nauw (operationeel) samengewerkt. Voor een nadere bespreking van de aard en de rechtmatigheid van de contacten met buitenlandse inlichtingendiensten wordt hier volstaan met een verwijzing naar het toezichtsrapport van de Commissie inzake de samenwerking van de AIVD met buitenlandse inlichtingen- en/of veiligheidsdiensten.⁵⁷

⁵⁶Toezichtsrapport van de CTIVD nr. 5b inzake de rechtmatigheid van het AIVD-onderzoek naar proliferatie van massavernietigingswapens en overbrengingsmiddelen, aanbeveling 6.1. Geen kamerstuk, beschikbaar op www.ctivd.nl.

⁵⁷Toezichtsrapport van de CTIVD nr. 22a inzake de samenwerking van de AIVD met buitenlandse inlichtingen- en/of veiligheidsdiensten, Kamerstukken II 2009/10, 29 924, nr. 39 (bijlage), beschikbaar op www.ctivd.nl.

5 Onderzoekspraktijk van de eenheid Inlichtingen Buitenland

5.1 Gebondenheid aan de taakstelling

5.1.1 Aanwijzingsbesluit

De Commissie constateert dat tot 2008 het aanwijzingsbesluit dermate breed was, dat de toenmalige directie IB zich met meer onderzoeksgebieden bezig diende te houden dan op basis van de beschikbare capaciteit redelijkerwijs mogelijk was. De Commissie heeft geen indicaties gevonden dat de eenheid IB in die tijd onderzoek heeft verricht naar onderwerpen en regio's die buiten het bereik van het aanwijzingsbesluit vallen.

Bij de invoering van het aanwijzingsbesluit 2008-2012 heeft de eenheid IB het onderzoek naar een groot aantal onderwerpen en regio's uit het vorige aanwijzingsbesluit beëindigd. De teams en de teamopdrachten en onderzoeksprojecten zijn sindsdien op het aanwijzingsbesluit 2008-2012 geënt. De Commissie heeft geen indicaties gevonden dat sinds de inwerkingtreding van het aanwijzingsbesluit 2008-2012 door de eenheid IB onderzoek wordt verricht naar onderwerpen en regio's die buiten het bereik van het aanwijzingsbesluit vallen.

De inzet van bijzondere bevoegdheden dient gericht te zijn op de landen die zijn genoemd in het aanwijzingsbesluit. In de praktijk blijkt dat bijzondere bevoegdheden niet alleen worden ingezet ten aanzien van de genoemde landen, maar incidenteel ook ten aanzien van een ander, derde land. Beoogd wordt alsdan de relatie tussen het derde land en het land genoemd in het aanwijzingsbesluit te onderzoeken en via het derde land informatie over het land van onderzoek te verkrijgen. Doel van de inzet blijft dan ook het vergaren van inlichtingen over de landen die binnen het bereik van het aanwijzingsbesluit vallen. De Commissie heeft niet geconstateerd dat de eenheid IB de derde landen op zichzelf onderzoekt.

5.1.2 Vitale economische belangen en energievoorzieningszekerheid

In het aanwijzingsbesluit van 2006 werd als nieuw onderzoeksterrein geïntroduceerd "ontwikkelingen die de Nederlandse en Europese energievoorzieningszekerheid in gevaar kunnen brengen". Het begrip energievoorzieningszekerheid is in het aanwijzingsbesluit niet nader gedefinieerd. In een advies van de Adviesraad Internationale Vraagstukken en de Energieraad uit 2005 werd hieronder verstaan:

"het ook op lange termijn continu beschikbaar hebben en krijgen van voldoende energieaanbod om op veilige wijze in de behoeften van onze samenleving te voorzien tegen zo veel mogelijk en bij voorkeur marktconforme voorwaarden en op een wijze die zo min mogelijk het milieu belast. Een en ander binnen de door de overheid gestelde randvoorwaarden."⁵⁸

In 2007 werd de energievoorzieningszekerheid opnieuw in het aanwijzingsbesluit opgenomen als thema met gemiddelde tot lage prioriteit. De AIVD werd aangemerkt als verantwoordelijke dienst.⁵⁹ In het aanwijzingsbesluit voor 2008-2012 wordt energievoorzieningszekerheid niet met zoveel woorden genoemd, zij het dat het wel onder het (in paragraaf 3.4 geciteerde) breed geformuleerde taakgebied van artikel 1a valt .

Door de Raad voor de Nationale Veiligheid (RNV) is halverwege 2006 het interdepartementaal energieplatform ingesteld. Het platform staat onder voorzitterschap van het ministerie van Buitenlandse Zaken en bestaat uit vertegenwoordigers van de ministeries van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie, van Algemene Zaken en de AIVD. Doel van dit platform is het uitwisselen van informatie en het formuleren van de specifieke inlichtingenbehoefte op het gebied van energie.

De Commissie constateert dat er langere tijd onduidelijkheid heeft bestaan over taken en verantwoordelijkheden van het platform en zijn leden. De AIVD heeft weinig nadere aansturing ontvangen van het platform bij het onderzoeken van de energievoorzieningszekerheid. Volgens de AIVD functioneert het platform inmiddels nauwelijks meer. Het ministerie van Buitenlandse Zaken voorziet de AIVD als enige van een behoeftestelling op dit terrein. De departementen gezamenlijk lijken aldus beperkt invulling te geven aan de mogelijkheid de AIVD onderzoek te laten verrichten naar de energievoorzieningszekerheid. Bij de AIVD wordt dit overigens, met het oog op de beperkt beschikbare capaciteit, niet als bezwaarlijk ervaren.

Het opnemen van het onderwerp energievoorzieningszekerheid in het aanwijzingsbesluit roept de vraag op hoe dit zich verhoudt tot het onderwerp vitale economische belangen, dat de Tweede Kamer bij de behandeling van de Wiv 2002 niet als onderdeel van het taakveld van de AIVD wenste te zien (zie paragraaf 3.3). Voor het onderzoek van de AIVD in het kader van de inlichtingentaak buitenland dient er sprake te zijn van een belang voor de nationale veiligheid, en voor de inzet van bijzondere bevoegdheden een potentiële aantasting van de nationale veiligheid (zie paragrafen 3.2 en 3.5). Er dienen meer dan enkel economische belangen op het spel te staan. Gemotiveerd dient dan ook te worden hoe

⁵⁸ Algemene Energieraad & Adviesraad Internationale Vraagstukken, "Energiek buitenlands beleid. Energievoorzieningszekerheid als nieuwe hoofddoelstelling", december 2005, p. 11 en 12, te raadplegen op www.aiv-advies.nl.

⁵⁹ Zie ook Jaarverslag AIVD 2007, www.jaarverslag.aivd.nl, p. 66 en 67.

(een gebrek aan) energievoorziening met betrekking tot of vanuit een bepaalde regio zich verhoudt tot de nationale veiligheid. Het is goed denkbaar dat onderwerpen die de energievoorzieningszekerheid betreffen, zoals bijvoorbeeld het effect van de verdeling van olie- en gasvoorraden, zich niet alleen uitstrekken tot economische belangen maar ook het belang van de nationale veiligheid raken.

De Commissie constateert dat het verband met de nationale veiligheid doorgaans voldoende duidelijk is in de onderzoeken naar energievoorzieningszekerheid van de eenheid IB. De Commissie is één geval tegengekomen waarin dit niet het geval is. In dit geval is de motivering gebrekkig, maar constateert de Commissie dat het onderzoek zelf wel in het belang van de nationale veiligheid is uitgevoerd. Dit geval wordt nader beschreven in de geheime bijlage van het rapport. Het betreft een kortlopend, inmiddels afgesloten onderzoeksproject dat is uitgevoerd in het kader van de *early warning quick response* taak. Deze taak is volgens het aanwijzingsbesluit gericht op het tijdig onderkennen en signaleren van en reageren op ontwikkelingen in landen of regio's die niet in de geheime bijlage van het aanwijzingsbesluit genoemd worden maar wel een potentiële dreiging ten aanzien van de nationale veiligheid vormen. In het informatieverzoek van het ministerie van Buitenlandse Zaken vormt niet alleen de energievoorzieningszekerheid, maar ook Nederlandse handelsbelangen een belangrijk onderdeel van de motivering. Deze belangen worden door de AIVD overgenomen in de motivering van het onderzoeksvoorstel. Ook in de aanvragen voor de inzet van een tap staan deze belangen centraal. In de motivering ontbreekt een verwijzing naar de nationale veiligheid, en ook wordt niet aangegeven dat het gerechtvaardigd is de *early warning quick response* taak aan te wenden. Naar het oordeel van de Commissie is de motivering van het onderzoeksproject en de ingezette tap gebrekkig en verdraagt deze zich niet met hetgeen de Tweede Kamer in de wetsgeschiedenis heeft gesteld omtrent vitale economische belangen. De AIVD dient informatieverzoeken van het ministerie van Buitenlandse Zaken in het kader van de *early warning quick response* taak zelfstandig te toetsen aan de wettelijke taakstelling en hierbij dient rekenschap te geven van de wetsgeschiedenis.

5.2 Inzet van bijzondere bevoegdheden algemeen

De eenheid IB is er goed van doordrongen dat voor een zelfstandige informatiepositie de inzet van bijzondere bevoegdheden een noodzakelijkheid is. Onderzoeken als die van de commissie Bestuurlijke Evaluatie van de AIVD en van de commissie van Onderzoek Besluitvorming Irak, waarin gesteld werd dat het met de informatiepositie "teleurstellend" gesteld was en er weinig "unieke informatie" was, moedigen hier alleen maar toe aan.⁶⁰

⁶⁰ Rapport van de Commissie van Onderzoek Besluitvorming Irak, Amsterdam: Boom 2010, p. 341; Rapport Commissie Bestuurlijke Evaluatie AIVD, "De AIVD in verandering", november 2004, p. 178 en 179.

Voor de uitvoering van de inlichtingentaak buitenland beoogt de AIVD het beschikbare scala aan inlichtingenmiddelen in te zetten. Een aantal bevoegdheden licht de Commissie er in deze paragraaf uit.

Bij de herijking van de directie IB werd beoogd de juridische randvoorwaarden voor de inzet van bijzondere bevoegdheden bij de uitvoering van de inlichtingentaak buitenland te herzien. Hiertoe is geïventariseerd welke juridische knelpunten binnen de directie werden ervaren bij de uitoefening van de inlichtingentaak buitenland. Gebleken is dat het juridische kader voor de teams van de directie IB voldoende duidelijk was en geen fundamentele aanpassing behoeft. De knelpunten die werden geregistreerd, waren al bekend en onduidelijkheden hieromtrent konden, aldus de inventarisatie, veelal worden weggenomen of opgelost. Juristen uit de eenheid die binnen de AIVD regie voert over het operationele proces beoordelen ieder verzoek van een team voor de inzet van bijzondere bevoegdheden waarvoor de toestemming van de directeur, het diensthoofd of de minister nodig is. Deze juristen dienen ook zicht te houden op overige juridisch van belang zijnde aangelegenheden binnen de eenheid IB.

De motiveringen van de inzet van bijzondere bevoegdheden in het kader van de inlichtingentaak buitenland tonen aan dat de eenheid IB doordacht te werk gaat. De eenheid IB is echter bij de motivering van de inzet van bijzondere bevoegdheden dikwijls summier in het beschrijven waar de potentiële aantasting van de nationale veiligheid uit bestaat. Zoals in paragraaf 3.5.1 is uitgelegd, volgt uit de rechtspraak van het EHRM dat voor de inzet van inbreukmakende bevoegdheden een potentiële aantasting van de nationale veiligheid aanwezig dient te zijn. De Commissie beveelt dan ook aan in het vervolg de potentiële aantasting van de nationale veiligheid nauwkeuriger te omschrijven.

5.3 Inzet van agenten en informanten

5.3.1 Algemeen

Een belangrijk element van operationele activiteiten in het buitenland is de inzet van agenten en informanten. Ook binnen Nederland beschikt de eenheid IB over informanten en agenten. Menselijke bronnen zijn een belangrijke bron van inlichtingen voor de goede uitvoering van de inlichtingentaak buitenland. Het opbouwen van een informanten- en agentennetwerk is een tijdrovende aangelegenheid, hetgeen ook de eenheid Inlichtingen Buitenland heeft ondervonden.

Het huidige aanwijzingsbesluit met langere geldingsduur en beperkter aantal te onderzoeken regio's en thema's creëert de gelegenheid om duurzame informanten- en

agentenrelaties uit te bouwen, hetgeen onder het vorige, ruimere aanwijzingsbesluit moeilijker was.

De Commissie heeft enkele agentenoperaties van de eenheid Inlichtingen Buitenland aan een nader onderzoek onderworpen. Hierbij benadrukt zij dat dit slechts een steekproef betreft en er bij het constateren van enkele onrechtmatigheden geen volkomen zekerheid kan worden geboden dat alle andere gevallen wel rechtmatig waren.

In het rapport van de Commissie over de inzet door de AIVD van informanten en agenten, meer in het bijzonder in het buitenland, constateerde de Commissie het volgende:

"De AIVD is zich ervan bewust dat ten aanzien van operaties in het buitenland het optreden van een medewerker van de dienst uiterst zorgvuldig moet worden voorbereid vanwege de aldaar geldende, veelal van de Nederlandse afwijkende wet- en regelgeving en het mogelijke gevaar van een verstoring van de diplomatieke verhoudingen."⁶¹

De Commissie constateert dat het opereren in het buitenland bijzondere inzet vereist van de daarbij betrokken operationele medewerkers en hun leidinggevendenden. Als operationele medewerkers zich in het buitenland bevinden, wordt enerzijds grote zelfstandigheid van hen verwacht en anderzijds dienen zij op te treden conform gemaakte afspraken en operationele voorschriften. Dit levert soms moeilijke situaties op. Men kan dan denken aan situaties waarin de operationele medewerker een belangrijke operationele beslissing moet nemen, maar hierover leidinggeven niet kan raadplegen.

In de geheime bijlage van dit rapport omschrijft de Commissie twee gevallen waarin operationeel medewerkers onzorgvuldig tot zeer onzorgvuldig te werk zijn gegaan bij het opereren in het buitenland. De bestaande interne procedures die invulling geven aan zorgvuldig operationeel handelen zijn hierbij structureel niet nageleefd. Naar aanleiding van deze incidenten zijn binnen de AIVD de nodige maatregelen getroffen, onder meer ter bescherming van menselijke bronnen en op het gebied van het aanscherpen van de naleving van interne procedures. De Commissie stelt in beide gevallen vast dat deze onzorgvuldigheden niet alleen te wijten waren aan de betrokken medewerkers, maar ook de verantwoordelijkheid van de direct-leidinggevendenden regarderden. Deze leidinggevendenden zijn onvoldoende betrokken geweest bij de activiteiten van de operationeel medewerkers.

De Commissie benadrukt de noodzaak van een goede begeleiding van operationeel medewerkers die in het kader van de inlichtingentaak buitenland contacten onderhouden

⁶¹ Toezichtsrapport van de CTIVD nr. 8b inzake de inzet door de AIVD van informanten en agenten, meer in het bijzonder in het buitenland, geen kamerstuk, beschikbaar op www.ctivd.nl.

met bronnen die zich in het buitenland bevinden. Zij acht het van groot belang dat met kennis en ervaring op het gebied van de inlichtingentaak buitenland kritisch gewerkt wordt aan een betere voorbereiding en een meer structurele en tijdige evaluatie van operationele activiteiten in het buitenland. De Commissie ziet hierin een taak weggelegd voor de afdeling die zich binnen de AIVD bezighoudt met de regie van deze activiteiten. In dit soort situaties is het essentieel dat de thuisbasis zicht houdt op de operaties in het buitenland en de operationeel medewerkers, opdat eventuele operationele problemen in een vroeg stadium worden gesignaleerd en zo nodig bijsturing kan plaatsvinden.⁶²

Het belang van de naleving van interne procedures komt ook tot uitdrukking in het verschil tussen de status van informant (artikel 17 Wiv 2002) en de status van agent (artikel 21 Wiv 2002). Een informant wordt niet door de dienst aangestuurd in het vergaren van gegevens, een agent wel. In de memorie van toelichting op artikel 21 wordt uitgelegd dat een agent een natuurlijk persoon is die doelbewust door een dienst wordt ingezet om gericht gegevens te verzamelen die voor de taakuitvoering van de dienst van belang kunnen zijn.⁶³ Alleen in het geval van de inzet van een agent is er dan ook sprake van de inzet van een bijzondere bevoegdheid. Voor de inzet van een informant geldt geen voorafgaand wettelijk toestemmingsvereiste. Voor de inzet van een agent moet iedere drie maanden opnieuw toestemming worden verkregen.⁶⁴ Het iedere drie maanden ingediende verzoek om toestemming vormt tevens een periodieke evaluatie van de agentenoperatie. Hierin moet op basis van de ervaringen in de voorgaande maanden gemotiveerd de noodzakelijkheid, subsidiariteit en proportionaliteit van de inzet van de agent worden aangegeven.

In twee operaties, die beide nader worden behandeld in de geheime bijlage van dit rapport, constateert de Commissie dat een menselijke bron die door de eenheid IB werd aangestuurd ten onrechte (te lang) de status van informant (artikel 17 Wiv 2002) had. In één geval is getracht de bron met terugwerkende kracht de agentenstatus te verlenen. Aangezien toestemming voor de inzet van bijzondere bevoegdheden niet met terugwerkende kracht kan worden verleend, heeft de betrokken bron een maand activiteiten in opdracht van de AIVD verricht zonder dat hij de formele status van agent op basis van artikel 21 Wiv 2002 had.⁶⁵ De inzet van deze bron was dan ook in deze maand

⁶² Zie ook het toezicht rapport van de CTIVD nr. 25 inzake het handelen van de MIVD jegens twee geschorste medewerkers, *Kamerstukken II* 2010/11, 29 924, nr. 59 (bijlage) paragraaf 8.4, beschikbaar op www.ctivd.nl.

⁶³ *Kamerstukken II* 1997/98, 25 877, nr. 3, p. 31.

⁶⁴ Volgens artikel 4 lid 1 van het mandaatbesluit bijzondere bevoegdheden AIVD 2009 wordt de toestemming bij de eerste inzet verleend door de directeur van de eenheid en bij verlenging door het teamhoofd. Dit mandaatbesluit is een confidencieel gerubriceerd besluit dat door het hoofd van de AIVD op basis van artikel 19 lid 2 Wiv 2002 is opgesteld.

⁶⁵ In artikel 19 Wiv 2002 staat dat de uitoefening van een bijzondere bevoegdheid "slechts is toegestaan, *indien*, voor zover (...) niet anders is bepaald, Onze betrokken Minister of namens deze het hoofd van een dienst daartoe *toestemming heeft gegeven*." Bij de totstandkoming van de Wiv 2002 is over de beslissingsbevoegdheid in het kader van de uitoefening van bijzondere bevoegdheden nog opgemerkt dat in zaken waar de persoonlijke levenssfeer in het geding is, het past om "voorafgaand aan de uitoefening" een goede afweging te maken, *Kamerstukken II* 1997/98, 25 877, nr. 3 (memorie van toelichting), p. 26. Ook op p. 52 van de memorie van toelichting wordt gesproken over een verantwoording vooraf.

onrechtmatig. In een andere operatie is een bron gedurende de gehele looptijd van de operatie ten onrechte als informant aangemerkt. De bron opereerde in zijn natuurlijke omgeving, hetgeen voor de eenheid IB aanleiding was hem als een informant te zien. Er heeft echter tevens een vrij intensieve sturing plaatsgevonden en het was aldus noodzakelijk om voor de bron conform artikel 21 Wiv 2002 de status van agent aan te vragen. Door het ten onrechte ontbreken van toestemming voor de inzet van artikel 21 Wiv 2002 was ook de inzet van deze agent niet rechtmatig.

Op basis van artikel 43 lid 2 Wiv 2002 dienen gegevens die ten onrechte zijn verwerkt te worden vernietigd. Voor gegevens die zijn verkregen van menselijke bronnen is dit echter bezwaarlijk. De AIVD heeft conform artikel 15 sub c Wiv 2002 een zorgplicht voor de veiligheid van bronnen. Om te kunnen inschatten welke risico's een bron loopt, dient de dienst zich ervan bewust zijn hoe het contact met de bron is verlopen en welke informatie hij heeft verstrekt. Vernietiging van gegevens is dan niet verantwoord. Ten aanzien van de twee bovengenoemde operaties dienen de gegevens wel te worden bewaard, maar niet voor andere doelen te worden aangewend dan ten behoeve van de veiligheid van de bron.

De Commissie constateert dat het gegeven dat in beide operaties de status van de bron verkeerd is vastgesteld dan wel abusievelijk niet is bijgesteld er aan heeft bijgedragen dat in de operaties is tekortgeschoten in het maken van welbewuste operationele beslissingen. In één operatie, die ook in de volgende paragraaf wordt genoemd, heeft dit uiteindelijk geleid tot een schending van de zorgplicht op basis van artikel 15 sub c Wiv 2002, die voor een agent verder reikt dan voor een informant.

5.3.2 Operationele veiligheid van informanten en agenten in het buitenland

Artikel 15 sub c van de Wiv 2002 schrijft voor dat de hoofden van de diensten zorg dragen voor de veiligheid van de personen met wier medewerking gegevens worden verzameld. Het kan hier informanten betreffen (artikel 17 Wiv 2002), agenten (artikel 21 Wiv 2002) of eigen medewerkers van de dienst. Voor de inlichtingentaak buitenland heeft deze zorgplicht een bijzondere dimensie. Indien personen voor de AIVD gegevens verzamelen buiten de rechtsmacht van Nederland, dan zijn de mogelijkheden om invulling te geven aan de zorgplicht beperkter dan binnen de rechtsmacht van Nederland. Dit geldt eens te meer indien gegevens worden verzameld in landen waarmee Nederland slechts in beperkte mate samenwerkt of diplomatieke contacten onderhoudt.

De Commissie heeft in het kader van de uitvoering van de inlichtingentaak buitenland een geval geconstateerd waarin de AIVD is tekortgeschoten in de uitvoering van de

verplichting zorg te dragen voor de veiligheid van de personen met wier medewerking gegevens worden verzameld (artikel 15 sub c Wiv 2002). Het betreft hier de operatie die in de vorige paragraaf is genoemd en die nader wordt beschreven in de geheime bijlage van dit toezichtsrapport.

Gezien de bijzondere risico's die het opereren in het buitenland met zich meebrengt, beveelt de Commissie aan om voorafgaande aan het opereren in voor de agent mogelijk risicovolle regio's een risico-analyse op te stellen waarin aandacht wordt besteed aan de persoon van de agent in relatie tot zijn opdracht, aan zijn motivatie en aan zijn betrouwbaarheid. Dit dient om te bezien of de agent geschikt is om zelfstandig in het buitenland te opereren en zichzelf en de belangen van de dienst niet in gevaar zal brengen.

Daarnaast beveelt de Commissie aan om pas tot het opereren in een voor de agent mogelijk risicovolle regio over te gaan nadat er voldoende objectieve informatie is verzameld op basis waarvan ten behoeve van de risico-analyse een gedegen afweging gemaakt kan worden over de risico's van de activiteiten van de agent in de betreffende regio.

5.3.3 Dossiervorming

Artikel 16 sub a van de Wiv 2002 schrijft voor dat de hoofden van de diensten zorg dienen te dragen voor de nodige voorzieningen ter bevordering van de juistheid en de volledigheid van de gegevens die worden verwerkt. Administratie en dossiervorming dienen dan ook op een zodanige manier ingericht te worden dat deze juistheid en volledigheid gewaarborgd worden. In het kader van de inzet van en de zorgplicht voor menselijke bronnen (artikel 15 sub b en c Wiv 2002) krijgt het belang van een goede dossiervorming extra gewicht.

Binnen de AIVD is de kwaliteit van de dossiers van de menselijke bronnen de laatste jaren een aantal maal geëvalueerd. De tekortkomingen lagen dienstbreed vooral op het terrein van de administratieve afhandeling, de administratieve organisatie en de discipline. De juistheid van de brondossiers van agentenoperaties werd hierdoor onvoldoende gewaarborgd. Zowel uit het dossieronderzoek als uit de gesprekken die de Commissie heeft gevoerd komt naar voren dat de eenheid IB lange tijd te weinig aandacht heeft besteed aan dossiervorming van agentendossiers. Interne evaluaties van een aantal agentenoperaties wezen uit dat gebrekkige dossiervorming één van de oorzaken was voor operationele onzorgvuldigheid en juridisch tekortschieten. De Commissie is in haar dossieronderzoek meerdere dossiers tegengekomen waarbij sprake was van onvolledigheid en ontbrekende of te late aanvragen of verlengingen voor de inzet van de agent, waarvan de belangrijkste reeds zijn genoemd in paragraaf 5.3.1. De Commissie stelt

vast dat inmiddels getracht wordt de problemen rondom de registratie en documentatie op te lossen en dat op dit vlak verbeteringen zichtbaar zijn. De Commissie benadrukt het belang van een goede dossiervorming, in het bijzonder bij agentenoperaties.

Een onderdeel van de dossiervorming dat naar het oordeel van de Commissie onderbelicht is in de praktijk van de eenheid IB is de aanwezigheid en evaluatie van een operatieplan. Volgens de interne voorschriften tot begin 2010 dient iedere agentenoperatie gebaseerd te zijn op een operatieplan. In de nieuwe interne voorschriften hoeft dit enkel als er een 'hoog ambitieniveau' is voor de operatie. Een operatieplan dient periodiek geëvalueerd en geactualiseerd te worden, hetgeen gebeurt in de motivering van de driemaandelijke verlenging van de agentenstatus (artikel 21 Wiv 2002). De Commissie is een aanzienlijk aantal dossiers van agentenoperaties tegengekomen, zowel van voor als van na begin 2010, waarin geen operatieplan aanwezig was. In het merendeel van de gevallen is niet duidelijk wat de verklaring voor de afwezigheid van een operatieplan is. De Commissie is van oordeel dat het opstellen van een operatieplan in belangrijke mate kan bijdragen aan de zorgvuldige en effectieve uitvoering van een agentenoperatie. Tevens kan de voortzetting of het afsluiten van een operatie bij de aanwezigheid van een operatieplan beter worden gemotiveerd. Het verdient dan ook de voorkeur van de Commissie om bij iedere agentenoperatie een operatieplan op te stellen. De Commissie beveelt aan dit op te nemen in de interne voorschriften.

5.3.4 Financiële verantwoording

Bij één agentenoperatie, die nader aan bod komt in de geheime bijlage van dit rapport, is de Commissie de financiële dimensie van de operatie opgevallen. In deze operatie werden substantiële bedragen uitgegeven. Nadat het financieel plan van deze operatie was goedgekeurd, bleken de omstandigheden te zijn veranderd, waardoor het besteden van het begrote bedrag niet langer terecht was. Het begrote bedrag is echter wel uitgegeven. Navraag wees uit dat er in deze periode door leidinggevenden en de financiële afdeling niet is nagegaan of en hoe het geld was uitgegeven. Dit gebrek aan financiële controle verbaast de Commissie. De Commissie heeft zich in het kader van dit onderzoek niet tot taak gesteld om het toezicht op de geheime uitgaven van de eenheid IB als geheel te bestuderen en beperkt zich hier dan ook tot deze opmerking ten aanzien van dit enkele geval.

5.3.5 Afbouw van informanten en agenten

De AIVD kan om verschillende redenen besluiten het contact met een informant of een

agent te beëindigen. Het is in het belang van de nationale veiligheid en van de veiligheid van de betrokken persoon dat dit zorgvuldig geschiedt. Ook dit is een onderdeel van de zorgplicht van artikel 15 Wiv 2002.⁶⁶ De jaarlijkse wijzigingen in het aanwijzingsbesluit hebben regelmatig tot gevolg gehad dat lopende onderzoeken kwamen te vervallen en informanten en agenten dienden te worden afgebouwd of overgedragen. Met de inwerkingtreding van het aanwijzingsbesluit 2008-2011 wordt onder meer beoogd grotere stabiliteit in de operaties te bewerken. Het is de Commissie niet gebleken dat bij de afbouw of het overdragen van menselijke bronnen niet is voldaan aan de zorgvuldigheidsplicht.

5.4 Inzet van Sigint

De inzet van artikel 27 Wiv 2002, de selectie van ongericht ontvangen niet-kabelgebonden telecommunicatie (Sigint), is van bijzonder belang voor de inlichtingentaak buitenland. De bevoegdheid om met een technisch hulpmiddel ongericht niet-kabelgebonden telecommunicatie te ontvangen en op te nemen kan immers juist inlichtingen ten aanzien van het buitenland opleveren. De Commissie constateerde in het toezichtsrapport inzake de inzet door de AIVD van de artikelen 25 en 27 Wiv 2002 dat het gebruik van de relatief nieuwe bijzondere bevoegdheid van artikel 27 nog sterk in ontwikkeling is.⁶⁷ Dit is nog steeds het geval. Verschillende initiatieven worden ontplooid teneinde efficiënter en effectiever gebruik te maken van het selecteren van ongericht ontvangen en opgenomen niet-kabelgebonden telecommunicatie.


De Commissie constateert dat de MIVD en de AIVD het reeds lange tijd oneens zijn over de wijze waarop uitvoering wordt gegeven aan de Nationale Sigint Organisatie (NSO). Onlangs is de coördinator inlichtingen- en veiligheidsdiensten aangevraagd knelpunten in de samenwerking te inventariseren. De Commissie onderschrijft de betrokkenheid van de coördinator bij dit dossier (zie ook paragraaf 4.3.1).



⁶⁶ Toezichtsrapport van de CTIVD nr. 23 inzake het handelen van de MIVD jegens een voormalige agent, *Kamerstukken II* 2009/10, 29 924, nr. 47 (bijlage), paragraaf 4.1.2, beschikbaar op www.ctivd.nl.

⁶⁷ Toezichtsrapport van de CTIVD nr. 19 inzake de toepassing door de AIVD van artikel 25 Wiv 2002 (aftappen) en artikel 27 Wiv 2002 (selectie van ongericht ontvangen niet-kabelgebonden telecommunicatie), *Kamerstukken II* 2008/09, 29 924, nr. 29 (bijlage), beschikbaar op www.ctivd.nl.

Anders dan bij de inzet van een tap, waarbij voor ieder telefoonnummer een aparte aanvraag met motivering wordt ingediend, bevat de aanvraag voor de inzet van Sigint vaak vele kenmerken (bijvoorbeeld telefoonnummers of e-mailadressen, zie artikel 27 lid 3 Wiv 2002). In het genoemde toezichtsrapport constateerde de Commissie dat in de aanvragen vaak niet wordt toelicht op welke persoon of organisatie deze betrekking hebben en waarom specifiek deze kenmerken onderzocht moeten worden. De Commissie achtte dit, gezien de inbreuk van de inzet van artikel 27 Wiv 2002 op de privacy van personen, niet aanvaardbaar en drong er bij de AIVD op aan hieraan voldoende aandacht te besteden. Het ontbreken van een motivering was voor de Commissie aanleiding om zich te onthouden van een oordeel over de rechtmatigheid van de inzet van artikel 27 Wiv 2002.⁶⁸ In haar reactie op dit rapport gaf de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties aan het met de Commissie eens te zijn op dit punt, maar tevens zorgen te hebben over de praktische uitvoerbaarheid. De AIVD zegde toe aan de Commissie hieromtrent in nader overleg te gaan.⁶⁹ Hier is sindsdien nog niet op teruggekomen.

Ook in het onderzoek naar de inzet van artikel 27 Wiv 2002 door de eenheid IB constateert de Commissie dat vaak niet per kenmerk wordt gespecificeerd aan wie het toebehoort en waarom het van belang is kennis te nemen van de informatie die via dit specifieke kenmerk kan worden verworven. Desgevraagd wordt door de AIVD als reden hiervoor gegeven dat het eigen is aan Sigint-operaties dat deze breed en weinig specifiek aanvragen. Vaak zijn er kenmerken voorhanden waarvan men niet meer weet dan dat zij toebehoren aan iemand die zich in een omgeving bevindt waar de eenheid IB onderzoek naar doet. Pas als de Sigint-operatie enige tijd loopt, wordt duidelijk om welke persoon het specifiek gaat. Dat dit wat langer kan duren, heeft ook te maken met de beperkte, vaak teleurstellende opbrengst van de inzet van Sigint. Zodra de inzet inhoudelijke informatie oplevert, tracht men deze geïndividualiseerd te motiveren, aldus de AIVD. De Commissie is in haar onderzoek Sigint-operaties tegengekomen waarbij inderdaad met het voortschrijden van de operatie steeds duidelijker wordt aangegeven aan wie de kenmerken toebehoren en waarom de inzet ten aanzien van deze personen gelegitimeerd is. Er zijn echter, vooral in voorgaande jaren, ook veel Sigint-operaties geweest waarin een dergelijke specificatie uitbleef.

De Commissie stelt opnieuw vast dat de inbreuk die de inzet van Sigint maakt op de persoonlijke levenssfeer gelijk kan zijn aan de inbreuk die de inzet van een tap maakt. Er kan immers kennis worden genomen van de inhoud van communicatie.⁷⁰ De AIVD dient er dan ook ernstig naar te streven om zo snel mogelijk te specificeren tegen welke persoon

⁶⁸ Toezichtsrapport nr. 19 inzake de toepassing door de AIVD van artikel 25 Wiv 2002 (aftappen) en artikel 27 Wiv 2002 (selectie van ongericht ontvangen niet-kabelgebonden telecommunicatie), *Kamerstukken II* 2008/09, 29 924, nr. 29 (bijlage), paragraaf 7, beschikbaar op www.ctivd.nl.

⁶⁹ *Kamerstukken II* 2008/09, 29 924, nr. 29, p. 5 en 6.

⁷⁰ *Kamerstukken II* 1997/98, 25 877, nr. 3, p. 44 en 45.

Sigint wordt ingezet. Ook indien de opbrengst van de inzet van Sigint beperkt is, dient deze inspanning verricht te worden. In het nog te publiceren rapport inzake de inzet van Sigint door de MIVD zal de Commissie dieper ingaan op het wettelijk kader van deze inzet.

5.5 Inzet van taps

Een aantal verzoeken van de eenheid IB om toestemming tot en verlenging van de inzet van artikel 25 Wiv 2002 geeft de Commissie aanleiding tot het maken van nadere opmerkingen in de geheime bijlage van het rapport. Ten aanzien van enkele operaties dringt de Commissie er bij de AIVD op aan meer zorgvuldigheid in de motivering te betrachten. Ten aanzien van één operatie herhaalt de Commissie de constatering die zij reeds had gedaan in de geheime bijlage van haar rapport inzake de toepassing van artikel 25 en 27 Wiv 2002 door de AIVD. De Commissie was en is nog steeds van oordeel dat de desbetreffende operatie onrechtmatig is. Naast deze constatering heeft de Commissie geen onrechtmatigheden waargenomen.

5.6 Externe verstrekking

Het onderzoek dat de AIVD uitvoert in het kader van de inlichtingentaak buitenland beoogt relevante informatie op te leveren voor de ministeries van Buitenlandse Zaken, Algemene Zaken, Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Economische Zaken, Landbouw en Innovatie en mogelijk ook andere ministeries. Uit het onderzoek van de Commissie blijkt dat veruit de meeste inlichtingen worden verstrekt aan het ministerie van Buitenlandse Zaken. Het verstrekken van deze informatie aan de betreffende ministeries geschiedt op basis van artikel 36 lid 1 sub a Wiv 2002. Deze externe producten krijgen slechts dan de naam "ambtsbericht" indien deze worden verstrekt ten behoeve van het treffen van maatregelen door een daartoe bevoegde instantie tegen een persoon of organisatie die daardoor in zijn rechtmatige belangen wordt geschaad.⁷¹ Aangezien de informatie in het kader van de inlichtingentaak buitenland veelal ter nadere invulling van beleid of strategie zal dienen, wordt deze wijze van informatieverstrekking niet gezien als een ambtsbericht. De eenheid IB verstrekt dan ook vooral informatie in de vorm van een kort inlichtingenrapport (KIR) of een speciale inlichtingenanalyse (SIA). Een KIR doet verslag van en geeft commentaar op een gebeurtenis of een ontwikkeling, een SIA analyseert een gebeurtenis of ontwikkeling en plaatst deze in een context.

⁷¹ *Kamerstukken II* 1997/98, 25 877, nr. 3, p. 55, zie ook toezicht rapport van de CTIVD nr. 9 inzake de door de AIVD uitgebrachte ambtsberichten in de periode van januari 2004 tot oktober 2005, *Kamerstukken II* 2005/06, 29 924, nr. 13 (bijlage), beschikbaar op www.ctivd.nl.

Artikel 12 lid 4 Wiv 2002 schrijft voor dat bij het verwerken van gegevens ofwel de bron vermeld dient te worden ofwel een waardering dient te worden gegeven ten aanzien van de betrouwbaarheid van de informatie. Voor wat betreft de externe verstrekking van gegevens zal de zorgplicht voor de bescherming van bronnen (artikel 15 sub c Wiv 2002) vaak aan vermelding van de bron in de weg staan. Er kan dan volstaan worden met een aanduiding omtrent de mate van de betrouwbaarheid van de informatie. Dit geldt voor ambtsberichten maar ook voor de externe inlichtingenproducten die in het kader van de inlichtingentaak buitenland aan de desbetreffende ministeries worden verstrekt. Voor de ontvangende ministeries is het belangwekkend om kennis te nemen van de achtergrond of de mate van betrouwbaarheid van de beschikbaar gestelde informatie. De ministeries dienen immers in staat te zijn een zorgvuldige afweging te maken omtrent de waarde van en de reactie op de inlichtingen.

De Commissie constateert dat de AIVD in veel producten die extern worden verstrekt in het kader van de inlichtingentaak buitenland noch de bron noch de mate van betrouwbaarheid van de informatie vermeldt. Ook in de recente AIVD inventarisatie naar de tevredenheid van afnemers van inlichtingenproducten van de eenheid IB werd dit geconstateerd. De afnemers gaven toen aan dat dit de informatie minder bruikbaar maakt. De Commissie bevestigt dit en stelt daarenboven vast dat deze werkwijze niet in overeenstemming is met artikel 12 lid 4 Wiv 2002. Conform dit artikel moet immers ofwel de bron ofwel de mate van betrouwbaarheid worden aangeduid. De Commissie dringt er bij de AIVD op aan deze werkwijze aan te passen.

6 Conclusies en aanbevelingen

- 6.1 De inzet van bijzondere bevoegdheden in het buitenland staat op gespannen voet met het beginsel van soevereiniteit. Een formele legitimatie voor deze activiteiten ontbreekt aangezien een nationale wet zoals de Wiv 2002 niet eenzijdig activiteiten kan legitimeren op het grondgebied van een andere staat. Het is daarentegen algemeen bekend dat in de praktijk veel inlichtingendiensten wel over landsgrenzen heen opereren zonder het desbetreffende land daarvan op de hoogte te brengen. De inlichtingentaak buitenland van de AIVD zou ernstig worden ingeperkt als er geen heimelijk onderzoek in andere landen zou mogen plaatsvinden. Dat een formeel juridische rechtsbasis voor dit onderzoek ontbreekt, kan naar het oordeel van de Commissie evenwel alleen gebillijkt worden indien bij ieder optreden van de AIVD in het buitenland de Wiv 2002 naar analogie wordt toegepast. De in de Wiv 2002 voorgeschreven procedures voor de inzet van bijzondere bevoegdheden dienen naar het oordeel van de Commissie ook in het buitenland nageleefd te worden (paragraaf 3.5.2).

- 6.2 De Commissie signaleert dat met name sinds de "herijking" in 2007 de professionaliteit van de eenheid IB is toegenomen. Er wordt zowel op de werkvloer als door de leiding van de eenheid actief gewerkt aan een doelmatiger en zorgvuldiger uitvoering van de inlichtingentaak buitenland (paragraaf 4.2).
- 6.3 De Commissie constateert dat er een verschil van mening is tussen de AIVD en de MIVD over de werkwijze van de Nationale Sigint Organisatie (NSO). De coördinator voor de inlichtingen- en veiligheidsdiensten is gevraagd om in deze situatie te bemiddelen. De Commissie onderschrijft dat een dergelijke onenigheid tussen de diensten zich bij uitstek leent voor een nauwe, op probleemoplossing gerichte betrokkenheid van de coördinator voor de inlichtingen- en veiligheidsdiensten (paragrafen 4.3.1 en 5.4).
- 6.4 De Commissie is van oordeel dat het doel waarvoor de inlichtingentaak buitenland is ingesteld enkel gediend kan worden indien de belangen van de leverancier van de inlichtingen (de AIVD) en de belangrijkste ontvanger van de inlichtingen (het ministerie van Buitenlandse Zaken) goed op elkaar zijn afgestemd. De ondernomen initiatieven om de samenwerking te verbeteren ziet de Commissie als een positieve ontwikkeling (paragraaf 4.3.2).
- 6.5 De AIVD en de MIVD hebben zich in de onderzochte periode erop toegelegd om op de verschillende ambtelijke niveaus periodiek overleg te voeren, onder meer ten behoeve van afstemming op onderwerpen en regio's die door beide diensten onderzocht worden. Op een tweetal terreinen is sprake van nauwe samenwerkingsverbanden. De werkverhouding tussen de diensten is ten aanzien van de uitvoering van de inlichtingentaak buitenland in deze periode verbeterd, zij het dat deze nooit vrij is van spanningen. De Commissie onderstreept het belang van nauwe contacten tussen de teams van de AIVD en de MIVD die zich afzonderlijk van elkaar met dezelfde materie bezighouden (paragraaf 4.3.3).
- 6.6 De Commissie heeft geen indicaties gevonden dat de eenheid IB onderzoek heeft verricht naar onderwerpen en regio's die buiten het bereik van het aanwijzingsbesluit vallen. Wel zet de eenheid IB incidenteel ook ten aanzien van een ander, derde land bijzondere bevoegdheden in. Beoogd wordt alsdan de relatie tussen het derde land en het land genoemd in het aanwijzingsbesluit te onderzoeken en via het derde land informatie over het land van onderzoek te verkrijgen. Doel van de inzet blijft dan ook het vergaren van inlichtingen over de landen die binnen het bereik van het aanwijzingsbesluit vallen. Ook in deze gevallen heeft de Commissie niet geconstateerd dat de eenheid IB de derde landen op zichzelf onderzoekt (paragraaf 5.1.1).

- 6.7 De Commissie constateert dat het onderzoek van de eenheid IB naar energievoorzieningszekerheid wordt uitgevoerd binnen de wettelijke taakstelling van de AIVD. De Commissie is één geval tegengekomen waarin Nederlandse handelsbelangen een belangrijk onderdeel vormden van de motivering van een onderzoeksproject en ook van een in dit kader ingezette tap. Naar het oordeel van de Commissie verdraagt een dergelijke motivering zich niet met hetgeen de Tweede Kamer in de wetsgeschiedenis tot uitdrukking heeft gebracht omtrent vitale economische belangen (paragraaf 5.1.2).
- 6.8 De motiveringen van de inzet van bijzondere bevoegdheden in het kader van de inlichtingentaak buitenland tonen aan dat de eenheid IB doordacht te werk gaat. De eenheid IB is echter bij de motivering van de inzet van bijzondere bevoegdheden dikwijls summier in het beschrijven waar de potentiële aantasting van de nationale veiligheid uit bestaat. Uit de rechtspraak van het EHRM volgt dat voor de inzet van inbreukmakende bevoegdheden een potentiële aantasting van de nationale veiligheid aanwezig dient te zijn. De Commissie beveelt dan ook aan om bij de motivering van de inzet van bijzondere bevoegdheden in het vervolg nauwkeuriger te omschrijven waar de potentiële aantasting van de nationale veiligheid uit bestaat (paragraaf 5.2).
- 6.9 De Commissie is twee gevallen tegengekomen waarin operationeel medewerkers onzorgvuldig tot zeer onzorgvuldig te werk zijn gegaan bij het opereren in het buitenland. De onzorgvuldigheden zijn niet alleen te wijten aan de betrokken medewerkers, maar regarderen ook de verantwoordelijkheid van de directie leidinggevenden. Deze leidinggevenden zijn onvoldoende betrokken geweest bij de activiteiten van de operationeel medewerkers (paragraaf 5.3.1).
- 6.10 De Commissie benadrukt de noodzaak van een goede begeleiding van operationeel medewerkers die in het kader van de inlichtingentaak buitenland contacten onderhouden met bronnen die zich in het buitenland bevinden. Zij acht het van groot belang dat met kennis en ervaring op het gebied van de inlichtingentaak buitenland kritisch gewerkt wordt aan een betere voorbereiding en een meer structurele en tijdige evaluatie van operationele activiteiten in het buitenland. De Commissie ziet hierin een taak weggelegd voor de afdeling die zich binnen de AIVD bezighoudt met de regie van deze activiteiten. In dit soort situaties is het essentieel dat de thuisbasis zicht houdt op de operaties in het buitenland en de operationeel medewerkers, opdat eventuele operationele problemen in een vroeg stadium worden gesignaleerd en zo nodig bijsturing kan plaatsvinden. (paragraaf 5.3.1).

- 6.11 De Commissie is twee gevallen tegengekomen waarin een agent is ingezet, zonder dat daarvoor conform artikel 21 Wiv 2002 toestemming is verkregen. De inzet van de agenten in de periode waarin deze toestemming ontbrak is dan ook onrechtmatig. Deze situatie heeft bijgedragen aan het tekortschieten in het maken van welbewuste operationele beslissingen (paragraaf 5.3.1).
- 6.12 Op basis van artikel 43 lid 2 Wiv 2002 dienen gegevens die ten onrechte zijn verwerkt te worden vernietigd. Voor gegevens die zijn verkregen van menselijke bronnen is dit echter bezwaarlijk. De AIVD heeft conform artikel 15 sub c Wiv 2002 een zorgplicht voor de veiligheid van bronnen. Om te kunnen inschatten welke risico's een bron loopt, dient de dienst zich ervan bewust zijn hoe het contact met de bron is verlopen en welke informatie hij heeft verstrekt. Vernietiging van gegevens is dan niet verantwoord. Ten aanzien van de twee bovengenoemde operaties dienen de gegevens wel te worden bewaard, maar niet voor andere doelen te worden aangewend dan ten behoeve van de veiligheid van de bron (paragraaf 5.3.1).
- 6.13 De Commissie heeft in het kader van de uitvoering van de inlichtingentaak buitenland een geval geconstateerd waarin de AIVD is tekortgeschoten in de uitvoering van de verplichting zorg te dragen voor de veiligheid van de personen met wier medewerking gegevens worden verzameld (artikel 15 sub c Wiv 2002) (paragraaf 5.3.2).
- 6.14 Gezien de bijzondere risico's die het opereren in het buitenland met zich meebrengt, beveelt de Commissie aan om voorafgaande aan het opereren in voor een agent mogelijke risicovolle regio's een risico-analyse op te stellen waarin aandacht wordt besteed aan de persoon van de agent in relatie tot zijn opdracht, aan zijn motivatie en aan zijn betrouwbaarheid. Dit dient om te bezien of de agent geschikt is om zelfstandig in het buitenland te opereren en zichzelf en de belangen van de dienst niet in gevaar zal brengen. Daarnaast beveelt de Commissie aan om pas tot het opereren in een voor de agent mogelijk risicovolle regio over te gaan nadat er voldoende objectieve informatie is verzameld op basis waarvan ten behoeve van de risico-analyse een gedegen afweging gemaakt kan worden over de risico's van de activiteiten van de agent in de betreffende regio (paragraaf 5.3.2).
- 6.15 De Commissie constateert dat de eenheid IB lange tijd te weinig aandacht heeft besteed aan dossiervorming van agentendossiers. Interne evaluaties van een aantal agentenoperaties wezen uit dat gebrekkige dossiervorming één van de oorzaken was voor operationele onzorgvuldigheid en juridisch tekortschieten. De Commissie is in haar dossieronderzoek meerdere dossiers tegengekomen waarbij sprake was van onvolledigheid en ontbrekende of te late aanvragen of verlengingen voor de

- inzet van een agent. De Commissie stelt vast dat inmiddels getracht wordt de problemen rondom de registratie en documentatie op te lossen en dat op dit vlak verbeteringen zichtbaar zijn. De Commissie benadrukt het belang van een goede dossiervorming conform artikel 16 sub a Wiv 2002, in het bijzonder bij agentenoperaties (paragraaf 5.3.3).
- 6.16 De Commissie is een aanzienlijk aantal dossiers van agentenoperaties tegengekomen waarin geen operatieplan aanwezig was. De Commissie is van oordeel dat het opstellen van een operatieplan in belangrijke mate kan bijdragen aan de zorgvuldige en effectieve uitvoering van een agentenoperatie. Tevens kan de voortzetting of het afsluiten van een operatie bij de aanwezigheid van een operatieplan beter worden gemotiveerd. Het verdient dan ook de voorkeur van de Commissie om bij iedere agentenoperatie een operatieplan op te stellen. De Commissie beveelt aan dit op te nemen in de interne voorschriften (paragraaf 5.3.3).
- 6.17 Bij één agentenoperatie is de Commissie de financiële dimensie van de operatie opgevallen. In deze operatie werden substantiële bedragen uitgegeven. Nadat het financieel plan van de operatie was goedgekeurd, bleken de omstandigheden te zijn veranderd, waardoor het besteden van het begrote bedrag niet langer terecht was. Het begrote bedrag is echter wel uitgegeven. In deze periode is door leidinggevenden en de financiële afdeling niet nagegaan of en hoe het geld was uitgegeven. Dit gebrek aan financiële controle verbaast de Commissie (paragraaf 5.3.4).
- 6.18 De wijzigingen in het aanwijzingsbesluit hebben regelmatig tot gevolg gehad dat lopende onderzoeken kwamen te vervallen en informanten en agenten dienden te worden afgebouwd of overgedragen. Het is de Commissie niet gebleken dat bij de afbouw of het overdragen van menselijke bronnen niet is voldaan aan de zorgvuldigheidsplicht ex artikel 15 Wiv 2002 (paragraaf 5.3.5).
- 6.19 De Commissie constateert dat de eenheid IB bij de inzet van artikel 27 Wiv 2002 vaak niet per kenmerk specificeert aan wie het toebehoort en waarom het van belang is kennis te nemen van informatie die via dit specifieke kenmerk kan worden verworven. De Commissie stelt vast dat de inbreuk die de inzet van Sigint maakt op de persoonlijke levenssfeer gelijk kan zijn aan de inbreuk die de inzet van een tap maakt. Er kan immers kennis worden genomen van de inhoud van communicatie. De AIVD dient er dan ook serieus naar te streven om zo snel mogelijk te specificeren tegen welke persoon Sigint wordt ingezet (paragraaf 5.4).
- 6.20 Een aantal verzoeken van de eenheid IB om toestemming tot en verlenging van de inzet van artikel 25 Wiv 2002 geeft de Commissie aanleiding tot het maken van

nadere opmerkingen in de geheime bijlage van het rapport. Ten aanzien van enkele operaties dringt de Commissie er bij de AIVD op aan meer zorgvuldigheid in de motivering te betrachten. Ten aanzien van één operatie herhaalt de Commissie de constatering die zij reeds had gedaan in de geheime bijlage van haar rapport inzake de toepassing van artikel 25 en 27 Wiv 2002 door de AIVD. De Commissie was en is nog steeds van oordeel dat de betreffende operatie onrechtmatig is. Naast deze constatering heeft de Commissie geen onrechtmatigheden waargenomen (paragraaf 5.5).

- 6.21 De Commissie constateert dat de AIVD in veel producten die extern worden verstrekt in het kader van de inlichtingentaak buitenland noch de bron noch de mate van betrouwbaarheid van de informatie vermeldt. Deze werkwijze is niet in overeenstemming met artikel 12 lid 4 Wiv 2002. Conform dit artikel moet ofwel de bron ofwel de mate van betrouwbaarheid worden aangeduid. De Commissie dringt er bij de AIVD op aan deze werkwijze aan te passen (paragraaf 5.6).

Aldus vastgesteld in de vergadering van de Commissie d.d. 23 februari 2011.

**Commissie van Toezicht
betreffende de Inlichtingen- en Veiligheidsdiensten**

Anna van Saksenlaan 50

2593 HT Den Haag

Internet: www.ctivd.nl

E-mail: info@ctivd.nl