



Universiteit  
Leiden  
The Netherlands

**Misdaad, inlichtingen, en straf? Waarom de AIVD en de MIVD strafbaar gedrag niet geheim houden voor het Openbaar Ministerie**  
Rademakers, Pieter

**Citation**

Rademakers, P. (2021). *Misdaad, inlichtingen, en straf?: Waarom de AIVD en de MIVD strafbaar gedrag niet geheim houden voor het Openbaar Ministerie.*

Version: Not Applicable (or Unknown)

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

Downloaded from: <https://hdl.handle.net/1887/3243847>

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

# Misdaad Inlichtingen en Straf?

Pieter Rademakers

*Waarom de AIVD en de MIVD  
strafbaar gedrag **niet** GEHEIM houden  
voor het Openbaar Ministerie*



Universiteit  
Leiden

Faculty of Governance and Global Affairs  
Institute of Security and Global Affairs  
Master Crisis and Security Management

## Resumé

De AIVD en MIVD nemen uit hoofde van hun taak in het belang van de nationale veiligheid regelmatig strafbaar gedrag waar, maar maken daarvan niet altijd melding bij de opsporingsautoriteiten. Ze zijn weliswaar verplicht om hun bronnen, methoden en kennisniveau af te schermen, maar dat verklaart niet waarom zij hun discretionaire bevoegdheid om het te melden, in de woorden van een AIVD-hoofd, 'soms wel en soms niet' gebruiken. Met deze studie is geprobeerd om in kaart te brengen wat zo'n inlichtingen- en/of veiligheidsdienst (verder: dienst) tot verstrekking van inlichtingen aan justitie drijft, en wat hem daarvan weerhoudt.

Derhalve is de hypothese - dat diensten slechts verstrekken met het oogmerk om de aan hen gestelde taak en behoeftes te bevorderen - getoetst, en is geprobeerd andere drijfveren af te leiden. Hiertoe zijn getuigenverklaringen van oud-diensthoofden en ruim 500 ambtsberichten geanalyseerd, en zijn vraaggesprekken met betrokken ambtenaren gevoerd. Ter contextualisering is aan de hand van haar wetsgeschiedenis de institutionele verhouding tussen inlichtingen en opsporing in Nederland geschetst.

Uit het onderzoek volgt dat de AIVD noch de MIVD een eenduidig verstrektingsbeleid heeft of beleeft, en dat de hypothese te rigide is: Hoewel er ter bevordering van de nationale veiligheid verstrekt wordt, kan ook of slechts zijn beoogd om een ander belang te dienen. Zo kan zij door politieke of technocratische prikkels gedreven worden. De afdelingsculturen en het geweten van individuele medewerkers bepalen of verstrekking van inlichtingen wegens niets dan hun strafvorderlijke relevantie überhaupt overwogen wordt.

Ingeval deze conclusie als problematisch zou worden gezien, wat omwille van het voorzienbaarheidsbeginsel voorstelbaar is, wordt aangeraden om niet tot verstrekking te verplichten, maar hooguit voor te schrijven in welke gevallen verstrekking overwogen dient te worden.

## Abstract

The Netherlands' intelligence and security services AIVD and MIVD regularly witness, by virtue of their task in the interest of national security, crimes; crimes they do not always report to the criminal justice authorities. Although they are obliged to shield their sources, methods and knowledge level, this does not explain why they, in the words of a former AIVD-chief, 'sometimes do and sometimes do not' use their discretionary competence to report. This study tried to map by which variables an intelligence and/or security service (further: service) is driven towards reporting such intelligence, and which restrain him from it.

Therefore, the hypothesis - that services disseminate only for the purpose of advancing their set task and requirements - was tested and was tried to deduce other drivers. Hereto, witness testimonies of former intelligence chiefs and some 500 intelligence products were analysed. Moreover, involved civil servants were interviewed. For contextualisation, the institutional relation between intelligence and law enforcement in the Netherlands was drawn by assessing its parliamentary history.

This research shows that neither the AIVD nor the MIVD maintains a clear dissemination policy, and that the hypothesis is too rigid: Although intelligence is indeed disseminated for the purpose of fostering national security, it is done also or solely for the sake of other interests. Thus, dissemination could be driven by political or technocratic incentives. The organisational cultures and the conscience of individual officers determine whether reporting of intelligence for no reason but its prosecutorial relevance is considered at all.

In case this conclusion is viewed as problematic, which is understandable in light of the principle of foreseeability, it is recommended to - at most - prescribe the conditions in which reporting should be considered, instead of obliging dissemination.

# Misdaad, inlichtingen, en straf?

*Waarom de AIVD en de MIVD  
strafbaar gedrag niet geheim houden  
voor het Openbaar Ministerie*

Pieter Rademakers

Onder supervisie van  
W.J.M. Aerdts en P.H.A.M. Abels

## Crime, intelligence, and punishment?

*Why the Netherlands' Intelligence and Security Services  
do not keep criminal behaviour secret  
from the Public Prosecution Service*

Public version / June 2021



**Universiteit  
Leiden**

Faculty of Governance and Global Affairs - FGGA  
Institute of Security and Global Affairs - ISGA  
Master Crisis and Security Management - CSM

Pieter Rademakers, *Misdaad, inlichtingen, en straf?, Waarom de AIVD en de MIVD strafbaar gedrag niet geheim houden voor het Openbaar Ministerie*, Universiteit Leiden 2020 (openbare versie, juni 2021).

Deze scriptie is ter verkrijging van de titel *magister scientiae* opgesteld en vormt met 15 ECTS het sluitstuk van het curriculum voor de master *Crisis and Security Management* 2019-2020 van Universiteit Leiden. Zij is tot stand gekomen onder supervisie van begeleider en eerste lezer mw. mr.drs. W.J.M. Aerds en tweede lezer dhr. prof.dr. P.H.A.M. Abels. De master wordt in Den Haag gedoceerd door het *Institute of Security and Global Affairs* van de faculteit *Governance and Global Affairs*.

Omslagontwerp: Auteur. De sleutel bevat een publiekelijk beschikbaar fragment van een MIVD ambtsbericht.

*'En wat dan nog? De maatschappij is immers al te goed voorzien van verbanningsoorden, gevangenissen, rechter-commissarissen, dwangarbeiderskampen; wat zouden we ons ongerust maken? En zoekt u de dief maar ...!'*

*'Ja, en als we hem vinden?'*

*'Dan is dat zijn verdiende loon.'*

*'U ben zo'n logisch denkend mens. Wel, maar zijn geweten, hoe moet het daarmee?'*

*'Wat hebt u daarmee te maken?'*

*'Nou ja, uit humanitaire overwegingen.'*

*'Laat, wie een geweten heeft, lijden indien hij zijn fout beseft. Dat is zijn straf, los van de dwangarbeid.'*

- F.M. Dostojevski, Misdaad en Straf

//

*In the absence of justice, what is sovereignty but organised brigandage?*

- St. Augustines, City of God

//

*'If you want justice, go to a whorehouse. Wanna get f...d, go to court.'*

- G.K. Hoblit, Primal Fear

## Voorwoord

Toen op 5 april 1986 een bom afging bij de Berlijnse discotheek *La Belle*, met drie doden en meer dan 200 gewonden tot gevolg (waaronder veel Amerikaanse militairen), vertelde toenmalig Amerikaans president Ronald Reagan in een televisietoespraak dat uit ondervangen Telexberichten het 'directe en onomstotelijke bewijs' volgde dat Libië achter de aanslag zat. Vervolgens bombardeerde de VS Libië. Later weigerden de VS echter om hun 'bewijs', i.e. de inlichtingen die zij middels operatie *Minerva/Rubikon* vergaard hadden, te verstrekken ten behoeve van het strafproces tegen de vermeende daders.<sup>1</sup>

Deze scriptie gaat over de vraag waarom inlichtingen- en veiligheidsdiensten hun inlichtingen aan politie en justitie verstrekken, en waarom zij ze van hen geheim houden. De vraag kwam bij me op toen ik bij het Openbaar Ministerie (OM) aan een aantal strafrechtelijke onderzoeken werkte waarin ambtsberichten met of over inlichtingen van de Algemene en Militaire Inlichtingen- en Veiligheidsdienst (AIVD; MIVD) voorkwamen. Ik vroeg me daarbij geregeld af waarom zij waren verstrekt, waarom op dat moment, en wat voor informatie er nog meer zou zijn; vragen die ook bij de andere procespartijen van dergelijke strafzaken leven, met name bij de verdediging van verdachten.

Met dit onderzoek beoog ik een deel van die vragen te beantwoorden; vragen over hoe inlichtingen- en veiligheidsdiensten met inlichtingen over strafbaar gedrag omgaan. Hoewel ik onderzoek naar specifiek de AIVD en de MIVD heb gedaan, kon ik bouwstenen voor een theorie afleiden die ook op het onderhavige fenomeen bij andere diensten, zoals de BND en de CIA, toepasbaar zou kunnen zijn. Hoewel de scriptie op de eerste plaats bedoeld is voor de betrokkenen bij de strafprocessen met feitencomplexen waarover inlichtingen bestaan en/of zijn verstrekt, is dus getracht om de bevindingen te generaliseren. Hierdoor is het onderzoek ook voor inlichtingenacademici en beschouwers van de inlichtingenwereld relevant.

Tijdens het onderzoek bleek dat de bestaande theorie op dit specifieke snijvlak marginaal en diffuus is. Ook het empirisch onderzoek was uitdagend, enerzijds doordat toegang tot gesloten bronnen moest worden verkregen, anderzijds doordat het om een grote hoeveelheid gegevens ging.

Op de eerste plaats gaat mijn hartelijke dank uit naar alle gesprekspartners bij de Diensten - die ik hier uiteraard niet bij naam kan noemen - en bij het Openbaar Ministerie, waaronder de Landelijk Officieren van Justitie Bart, Gijs en Twan, en hun (oud)medewerkers. Zij waren stuk voor stuk openhartig en bereid om meerdere malen tijd voor me vrij te maken. Zonder hun vertrouwen had deze scriptie überhaupt niet geschreven kunnen worden. Voor het dossieronderzoek dat ik bij het OM verrichtte, dank ik het College van procureurs-generaal voor de verleende toestemming, en in het bijzonder Marianne. Zij ontving mij talloze keren allerhartelijkst op het Parket en beantwoordde mijn vragen met nuttige inzichten.

Vervolgens heb ik steun gevonden in de hulp en adviezen van m'n lieve vrienden, vriendin en familie, van behulpzame OM-collega's, en door begeleiding van mijn universitair supervisor en eerste lezer Willemijn Aerdts,

---

<sup>1</sup> Zie Nathalie Malinarich, *Flashback: The Berlin disco bombing*, BBC News Online 13 November 2001 en Frontal 21, *Operation Rubikon, Wie BND und CIA die Welt belauschten*, ZDF 11 februari 2020, zie <https://www.zdf.de/politik/frontal-21/operation-rubikon-100.html>.

en tweede lezer, Paul Abels. Ook dank aan hun collega's bij het *Institute of Security and Global Affairs*, waaronder Liesbeth van der Heide, Constant Hijzen en Simon Willmetts, voor alle keren dat we over dit onderwerp van gedachten konden wisselen.

Pieter Rademakers

Den Haag 2020

## Verantwoording bij de openbare versie

Na het afstuderen zijn de geïnterviewde (oud)ambtenaren conform afspraak gevraagd of hun citaten juist zijn weergegeven. De AIVD heeft gezien of de scriptie staatsgeheime informatie bevat, waarna het College van procureurs-generaal in de gelegenheid is gesteld om te controleren of ik aan zijn voorwaarden voor archiefinzage heb voldaan. De publicatie mag volgens hem geen onevenredig nadeel veroorzaken aan de personen die in de ingeziene documenten voorkomen en mag slechts na toestemming van het College gegevens openbaren die tot die personen herleidbaar zijn.

Volgens de AIVD bevat de scriptie geen geheime informatie, maar kan de lezer 'hier en daar' de context bij citaten missen. De Dienst heeft nog niet aangegeven om welke citaten het gaat. De geïnterviewde LOVJ's hadden geen opmerkingen bij de wijze waarop hun woorden zijn weergegeven. De voormalig directeur van de MIVD heeft meerdere inhoudelijke opmerkingen en suggesties gedaan, en van één citaat uit het verslag van zijn interview verzocht om de daarin tot organisaties te herleiden woorden uit een openbare versie weg te laten. Namens het College van procureurs-generaal is in juni 2021 aangegeven dat de scriptie op één punt informatie uit de OM-archieven bevat die naar een bepaalde zaak, en daarmee naar verdachten, te herleiden zou zijn. Daarop is namens het College voorgesteld om een aantal woorden te weg te halen.

Ik ben de betrokkenen, het OM en de AIVD dankbaar voor hun terugkoppelingen. Hoewel zij soms een inhoudelijke reactie verdienen, past het niet om die in deze openbare versie van de verdedigde scriptie te verwerken. Het past wél in een eventuele vervolgpublishing. Het verwijderverzoek van de MIVD Directeur is niet ongeoorloofd, nu de bedoelde woorden niet noodzakelijk zijn voor de strekking van het gehele citaat. Daarom heb ik het gehonoreerd door de betreffende woorden zwart te lakken (zie p. 53). Op dezelfde manier is het verwijderverzoek van het OM gehonoreerd, hoewel ik niet weet en betwijfel of de gewraakte woorden daadwerkelijk (laakbare) herleidbaarheid zouden veroorzaken. Omdat een aantal woorden zijn weggehaald, zijn ter verduidelijking van de originele strekking ook een aantal woorden in **blauw** toegevoegd (zie p. 60-61).

Pieter Rademakers

Den Haag 2021



## Samenvatting

De Nederlandse inlichtingen- en veiligheidsdiensten (verder ‘diensten’) doen in het belang van de nationale veiligheid onderzoek naar de activiteiten van personen, organisaties, staten en naar sociale fenomenen die zich nog al eens op de grenzen van het maatschappelijk acceptabele begeven. Deze onderzoekssubjecten kunnen een dreiging vormen voor de nationale veiligheid en daarbij of daarmee strafbare feiten plegen, zoals terrorisme. Diensten kunnen bovendien kennis dragen van het strafbaar gedrag van hun bronnen, of zulke activiteiten waarnemen in de marges van hun onderzoeken, i.e. van entiteiten die zij eigenlijk niet in onderzoek hebben, maar die zij toevallig observeren.

Dit onderzoek is er op gericht om in kaart te brengen hoe inlichtingen- en veiligheidsdiensten omgaan met zulke inlichtingen. Er zijn namelijk legio voorbeelden waarin een dienst daarover beschikte, maar hen niet aan de opsporings- en vervolgingsautoriteiten (politie en justitie) verstrekke, terwijl er ook voorbeelden zijn waarin dat juist wél gebeurde. Derhalve is de vraag wat een dienst tot verstrekking van inlichtingen over strafbaar gedrag aan de rechtshandhavingsautoriteiten drijft, dit terwijl die dienst ten aanzien van zijn verstrekingsbevoegdheid juridisch autonoom is; ingeval van een discretionaire bevoegdheid.

De inlichtingenliteratuur geeft maar beperkt antwoord op dit vraagstuk: Hoewel er enkele oorzakelijke, bemiddelende en modererende variabelen voor volgen, blijkt dat zij ten aanzien van dit fenomeen marginaal, fragmentarisch en anekdotisch is. Zo stelt de theorie dat diensten slechts verstrekken aan behoeftestellers, en slechts met het oogmerk een effect ter bevordering van de aan hen gestelde taak en behoefte te sorteren. Bij voorbaat bleek dat deze theorie niet geheel voor dit fenomeen op kan gaan: Opsporings- en vervolgingsautoriteiten zijn immers doorgaans, wegens het zogenaamde ‘*Trennungsgesetz*’, geen behoeftesteller bij diensten. Elders werd gesteld dat de juridische basis van het veiligheidsnetwerk dat diensten met politie en justitie vormen zou voorschrijven in welke gevallen inlichtingen verstrekt kunnen of dienen te worden. Een juridisch autonome dienst besluit echter op basis van een discretionaire bevoegdheid tot verstrekking; naar eigen inzicht dus.

Dit gebrek aan coherente theorie over dit snijvlak van inlichtingen en opsporing zou te wijten zijn aan de discipline achtergrond van inlichtingenacademici en een gebrek aan primaire, empirische gegevens over het fenomeen. In de onderhavige studie is derhalve met behulp van primaire bronnen een multidisciplinaire benadering gekozen voor het belichten van de Nederlandse verstrektingspraktijk; de praktijk van de Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst (AIVD) en de Militaire Inlichtingen- en Veiligheidsdienst (MIVD) en het Openbaar Ministerie (OM). Van die diensten is bekend dat zij hun bronnen, methoden en kennisniveau moeten afschermen, maar dat verklaart niet waarom zij hun discretionaire bevoegdheid tot het verstrekken, in de woorden van een AIVD-hoofd, ‘soms wel en soms niet’ gebruiken. Vandaar dat met een exploratieve insteek is getracht om in kaart te brengen waardoor verstrekking en geheimhouding van inlichtingen over strafbaar gedrag bij de AIVD en de MIVD gedreven worden.

Ter beantwoording van deze vragen zijn getuigenverklaringen van AIVD-hoofden in verschillende Nederlandse strafzaken en ruim 500 door het OM ontvangen ambtsberichten geanalyseerd op drijfveren en ge-

meenschappelijke variabelen. Daarnaast zijn vraaggesprekken met vijf betrokkenen gevoerd, zoals met een oud-Directeur MIVD en een Juridisch Adviseur van de AIVD. Geen ander dan een betrokkene kan immers vertellen over de drijfveren van zijn handelen. De resultaten hiervan zijn weergegeven tegen de achtergrond van de institutionele verhouding van de Diensten tot het OM en de totstandkoming daarvan. Daarvoor is met name geput uit de wetsgeschiedenis en vergaderverslagen van de Binnenlandse Veiligheidsdienst (BVD).

Uit dit onderzoek volgt dat tussen de AIVD en de MIVD en de rechtshandhavingsautoriteiten (politie en justitie) aanvankelijk een strikte scheiding was aangebracht waardoor inlichtingenvertrekking aan justitie vanuit de oorsprong als een keer op keer te rechtvaardigen uitzondering beleefd werd. Later gingen de organisaties meer informatie uitwisselen, gedreven door de wens van de BVD om Sovjet-spionage te beter bestraffen - wat nog altijd niet lukt, en gedreven door de wens van de Nederlandse regering om terrorisme met het strafrecht te beteugelen - wat een succes werd.

Dit verschil in succes en omdat bij buitenlandse spionage het Nederlandse staatsbelang in het geding kan komen, verklaart wellicht mede waarom de AIVD en de MIVD nog altijd terughoudend zijn in het verstrekken van inlichtingen over spionage aan het OM. Dat is anders bij terrorisme: Na 9/11 schoven de taakgebieden van het OM en de AIVD op dat thema verder over elkaar, wat mede zal verklaren waarom het ruime merendeel van de geanalyseerde ambtsberichten over terrorisme handelt. Het OM lijkt op dit thema niet zonder de informatiepositie van de AIVD te kunnen. Verder blijkt dat er thans ook intensere samenwerking van inlichtingen en opsporing voor de bestrijding van *cyber*- en georganiseerde criminaliteit is voorzien én plaatsheeft.

Van eenduidig verstrekingsbeleid en -praktijk is bij de AIVD en de MIVD evenwel geen sprake. Er zijn geen protocollen of beleidsregels die de gevallen voorschrijven waarin aan het OM verstrekt dient te worden. En hoewel er ter bevordering van de nationale veiligheid verstrekt wordt, kan ook zijn beoogd om ook, of slechts een ander belang te dienen, zoals dat van strafvordering. Vervolgens is gebleken dat 'in het belang van de nationale veiligheid' - hét oogmerk van de AIVD en de MIVD - in brede zin wordt opgevat, met dien verstande dat deze diensten doorgaans het Nederlandse staatsbelang (of dat van de politieke leiders behoren te) dienen, zelfs als de Diensten menen dat de nationale veiligheid daarbij niet *per se* gebaat is.

Vervolgens bestaan er op alle niveaus van inlichtingenwerk drijfveren om inlichtingen te verstrekken of geheim te houden, i.e. van het strategische en operationele, tot aan het technische, waaronder bronbescherming valt. Op het tactische niveau kan er bijvoorbeeld ten behoeve van de informatiepositie van een Dienst voor gekozen worden om inlichtingen niet te verstrekken, of juist wel. De afdelingculturen en het geweten van individuele medewerkers, zo volgt, bepalen of verstrekking van inlichtingen wegens niets dan hun strafvorderlijke relevantie überhaupt overwogen wordt.

Ter afsluiting zijn een aantal aanbevelingen gedaan voor verder academisch onderzoek, en tot wijziging van de Wet op de Inlichtingen- en Veiligheidsdiensten. Zo wordt aanbevolen om ten bate van het voorzienbaarheid-beginsel een eenduidig verstrekingsbeleid en -praktijk te bewerkstelligen. Verstrekking van inlichtingen over strafbaar gedrag aan het OM zou in een aantal specifieke gevallen moeten worden overwogen, maar tot verstrekking moet nimmer worden verplicht.

## Summary

In the interest of national security, the Dutch intelligence and security services (further ‘services’) investigate the activities of persons, organisations, states and social phenomena which are on the boundaries of what is socially acceptable. These intelligence targets could be a threat to national security and meanwhile, or by posing such a threat, committing crimes, crimes like terrorism. Moreover, services could bear knowledge of the criminal behaviour of their sources, or observe such activities in the margin of their investigations, i.e. committed by entities they do not investigate, but which behaviour they accidentally observe.

This study aims to map how such intelligence and security services handle such intelligence on criminal behaviour. Many examples exist of services abstaining to disseminate such intelligence to the law enforcement and prosecutorial services (the police and the prosecution service), while they did possess it. On the other hand, examples also exist of services that in fact did share their intelligence with the criminal justice authorities. This raises the question by which variables an intelligence and/or security service is driven to disseminate its intelligence on criminal behaviour to the law enforcement authorities in case the service is legally autonomous with regard to that dissemination competence; a discretionary competence.

Intelligence literature is only partly answering this question: Although some causal, mediating and moderating variables are provided, she appears marginal, fragmented and anecdotal with regard to this phenomenon. Theory for example suggests that services merely disseminate intelligence to those entities that set requirements for intelligence, and only to foster the interest of the set task and requirements. Anticipating the empirical part of the study, it was clear that this theory can only partly cover the present phenomenon: Law enforcement and prosecutorial authorities are often, due to the so-called ‘*Trennungsgebot*’, not allowed to set requirements at intelligence services. A different theory suggested that the legal basis of the security network, a network the police and the prosecution service together form, would prescribe the conditions in which intelligence could or has to be disseminated. A legally autonomous service, however, has a discretionary competence to disseminate.

The lack of a coherent theory on the concurrence of intelligence and law enforcement is attributed to the disciplinary background of intelligence researchers and a lack of primary empirical data on the phenomenon. Therefore, this study took a multidisciplinary approach to investigate the Dutch case of intelligence dissemination, i.e. the dissemination practice of the Netherlands’ general and defence intelligence and security services AIVD and MIVD (further also ‘Services’), to the Netherlands’ Public Prosecution Service (PPS). It’s known that these Services are to shield their sources, methods and knowledge level, but that does not explain why they, in the words of a former AIVD-director, ‘sometimes do and sometimes do not’ use their discretionary competence to report crime. For this reason it was attempted, by an exploratory approach, to map by which variables the AIVD and the MIVD are driven towards dissemination to, and secrecy for the PPS.

Hereto, witness testimonies of former intelligence leaders of the AIVD in several Dutch criminal investigations as well as over 500 intelligence products for the PPS were analysed for such drivers and common variables. Furthermore, five involved civil servants were interviewed, like a former Director of the MIVD and a

Legal Advisor of the AIVD. After all, no one like an involved officer is capable of telling about his drivers for intelligence dissemination. Subsequently, the results of these endeavours are presented against the background of the institutional relation between intelligence and law enforcement in the Netherlands. For that purpose, parliamentary history and official meeting reports of the AIVD-forerunner (the domestic security service; Binnenlandse Veiligheidsdienst (BVD)) were consulted.

It follows that between the Dutch services on the one hand, and the police and the PPS on the other hand, a strict separation was imposed; a division by which intelligence dissemination toward the PPS was, from the outset, to be regarded as an exception in need of case-by-case justification. Later on, the organisations started to exchange more information, driven by the wish of the BVD to get Soviet-espionage punished in a court of law, and driven by the wish of the Dutch government to counter terrorism with the criminal justice system. The former was - and still is - a fiasco, the latter became a success.

This difference in success, but also because foreign espionage may compromise Dutch national interest (*raison d'état*), perhaps explains why the AIVD and the MIVD are still reluctant to disseminate their intelligence on espionage to the PPS. Regarding terrorism, a different practice is observed: After 9/11, the competences of the PPS and the AIVD started to overlap more. This may explain why the lion's share of the analysed intelligence products speaks of terrorism. With regard to counterterrorism, the PPS and police seem unable to deal without the information position of the AIVD. Furthermore, it appears that currently a more intense cooperation between intelligence and law enforcement for fighting cyber and organised crime is foreseen and taking place.

This research shows that neither Service maintains or practices a clear dissemination policy. Protocols or policy regulations prescribing the cases in which intelligence is to be disseminated to the PPS do not exist. Although intelligence is indeed disseminated for the purpose of fostering national security, it is done also or solely for the sake of other interests, including the interest of criminal justice. Subsequently, it appeared that 'in the interest of national security' - the core purpose of the AIVD and the MIVD - is understood in a broad sense, i.e. that the Services generally (are ought to) serve the Dutch national interest (of the political leaders), even if the Services deem such action not to be in the interest of national security.

It appears that drivers to disseminate or to keep intelligence secret exist on all levels of the intelligence profession, from the strategic and operational national interest, to the technical level, e.g. with regard to source protection. On the tactical level, a Service could, in the interest of its information position, choose to not disseminate, or to do the contrary. The several departmental cultures within the AIVD and the MIVD, and the conscience of individual officers, determine if intelligence reporting for no reason but its prosecutorial relevance is considered at all.

Finally, recommendations are provided for further academic research and for an amendment of the Act on the Intelligence and Security Services (the legal basis of the Services). Thus it is recommended to, in the interest of the principle of foreseeability, effectuate an unambiguous dissemination policy and practice. Dissemination to the PPS should, however, not be obliged in any case. At most, the Services should be obliged to consider dissemination in specific cases.

# Inhoudsopgave

Voorwoord	iv
Samenvatting	vi
Summary	viii

## I. Inleiding

<b>1 Boeven en spionnen, diensten en justitie</b>	
1.1 Poging tot computervredebreuk bij de OPCW	3
1.2 Zorgeloos soeverein: Over de functie van inlichtingenwerk	4
1.3 Afgedwongen rechtvaardig: Over de functie van bestraffing	6
<b>2 Literatuur over inlichtingenverstrekking</b>	
2.1 De cyclus van inlichtingenwerk	9
2.1.1 Van taak- en behoeftstelling ...	9
2.1.2 ... tot verstrekking ...	11
2.1.3 ... in een veiligheidsnetwerk met de rechtshandhavingsautoriteiten	13
2.2 Drijfveren voor inlichtingenverstrekking	16
2.2.1 Voorgescreven inlichtingenuitwisseling	16
2.2.2 Drijfveren van strategische en tactische aard	17
2.2.3 Angst voor openheid	18
2.2.4 Grenzen aan verwerking	20
2.2.5 Argumenten voor verstrekking	22
2.2.6 Politisering, relaties en veronderstelde behoeftes	23
2.2.7 Argumenten voor geheimhouding	24
<b>3 De opzet van dit onderzoek</b>	
3.1 Vragen en hypothesen	27
3.1.1 Enkele beperkingen	28
3.1.2 Juridische autonomie	28
3.1.3 Causale verbanden en open vragen	29
3.2 Beantwoordingswijze	30
3.2.1 Keuze voor een enkelvoudige casusstudie	30
3.2.2 Selectie van de Nederlandse casus	31
3.2.3 Afbakening van de casus	32
3.3 Bronnen en hun bewijskracht	32
3.3.1 Triangulatie	33
3.3.2 Wetgeving, rechtspraak, toezichtrapportages, BVD-notulen	33
3.3.3 Door het OM ontvangen ambtsberichten 2009-2020	33
3.3.4 Verhoren van Diensthoofden en LOv's	34
3.3.5 Gesprekken met betrokken ambtenaren	35

## II. De Nederlandse verstrektingspraktijk

<b>4 Inlichtingen en veiligheid, opsporing en vervolging</b>	
4.1 De institutionele verhouding van de Diensten tot Justitie	38
4.1.1 De naoorlogse taakverdeling	38
4.1.2 De geboorte van de Landelijk Officier van Justitie	39
4.1.3 Hoog politiewerk en het Afstemmingsoverleg Terrorismebestrijding	43
4.1.4 De hedendaagse rol van de LOvJ	45
4.2 Het juridisch kader voor inlichtingenverstrekking	45
4.2.1 Van Traa's regeldrift	46
4.2.2 De reikwijdte van de discretionaire bevoegdheid	47
<b>5 Vergaarde en verstrekte inlichtingen</b>	
5.1 Zicht op strafbaar gedrag	52
5.2 Door het OM ontvangen ambtsberichten	55
5.2.1 AIVD binnenland, MIVD buitenland	56
5.2.2 Strafrechtelijke kwalificatie en relevantie	57
5.2.3 Het soort subject en de aard van het ambtsbericht	60
5.2.4 Hedendaagse, of pre- en post-criminaliteit	61
5.2.5 Betrouwbaarheid van de inlichtingen	62

<b>6 Het verstrekingsmechanisme</b>	
6.1 Het proces	64
6.1.1 De oorsprong: Proactief of desgevraagd	66
6.1.2 Productie van het ambtsbericht	67
6.1.3 Controle en verstrekking	68
6.2 De drijfveren	69
6.2.1 Politieoegen: Strafbare feiten kunnen herkennen	69
6.2.2 Het Trennungsdogma: Strafbare feiten willen herkennen	70
6.2.3 De nationale veiligheid en het staatsbelang	73
6.2.4 De politieke behoefte	77
6.2.5 De informatiepositie	78
6.2.6 Afscherming van (strafbare) bronnen en werkwijzen	81
6.2.7 Bondgenootschappelijke verplichtingen en het NLA-programma	82
6.2.8 De betrouwbaarheid van bron en informatie	86
6.2.9 Het strafvorderlijk geweten van de Diensten	87
6.2.10 Verstrekingsdrang bij weinig handelingsperspectief	89
6.2.11 Dilemma's: Rechtmatige en rechtvaardige verstrekking	91
6.2.12 OM's monopolie op inlichtingen over strafbaar gedrag?	94

### III. Afsluiting

<b>7 Conclusies</b>	
7.1 Vastgestelde causale verbanden	99
7.1.1 De analyse van inlichtingen	100
7.1.2 Strategische en operationele drijfveren	100
7.1.3 Tactische en technische drijfveren	101
7.1.4 Het geweten van inlichtingenofficieren	102
7.2 Achtergrond van het verstrekingsmechanisme	102
7.3 De afloop van de OPCW-casus	103
7.4 Generalisatie	105
7.4.1 De oneindige cyclus van inlichtingenwerk	105
7.4.2 Bouwstenen voor theorie over inlichtingenverstrekking	106
<b>8 Aanbevelingen</b>	
8.1 ... voor verder onderzoek	107
8.2 ... tot wijziging van de WIV	107
8.2.1 Definieer ernstige misdrijven	107
8.2.2 Faciliteer bijlagen en overige OM-taken	108
<i>Bronnen en literatuur</i>	110
<i>Bijlage I: Brief Plv.DG AIVD 18 juni 2015</i>	116
<i>Bijlage II: Verklaring H.BVD Kuipers 26 oktober 1973</i>	118
<i>Bijlage III: Toestemmingsverklaring interviews</i>	121



# I

## Inleiding

Inlichtingen- en veiligheidsdiensten doen in het belang van de nationale veiligheid onderzoek naar de activiteiten van personen, organisaties, staten en naar sociale fenomenen die zich nog al eens op de grenzen van het maatschappelijk acceptabele begeven. Deze onderzoekssubjecten kunnen een dreiging vormen voor het zorgeloze genot van volkssoevereiniteit en daarbij of daarmee strafbare feiten plegen, zoals terrorisme. Deze studie belicht wat de Nederlandse diensten, de Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst (AIVD) en de Militaire Inlichtingen- en Veiligheidsdienst (MIVD), doen wanneer zij strafbare feiten waarnemen en is gericht op het beantwoorden van deze vraag:

Wat drijft een inlichtingen- en/of veiligheidsdienst met een taak in het belang van soevereiniteitsgenot tot verstrekking van inlichtingen over strafbaar gedrag aan de rechtshandhavingsautoriteiten, wanneer hij ten aanzien van die verstrekkingsbevoegdheid juridisch autonoom is?

Van strafbaar gedrag kan een Dienst melding bij het Openbaar Ministerie (OM) maken, opdat de politie een opsporingsonderzoek kan starten en verdachten met het oogmerk van bestraffing vervolgd kunnen worden. De afgelopen 10 jaar maakten de AIVD en de MIVD meer dan 500 keer van die bevoegdheid gebruik door een zogenaamd ambtsbericht aan het OM te verstrekken. Zo zond de AIVD in het voorjaar van 2018 een brief met de volgende tekst aan de Landelijk Officier van Justitie Terrorismebestrijding (LOvJ):

Hardi N[...] heeft de intentie om met een groep personen een jihadistisch gemotiveerde aanslag te plegen en treft hiervoor voorbereidingen. De beoogde aanslag is gericht op een groot evenement in Nederland en heeft als doel het maken van veel slachtoffers. [N.] is op zoek naar aanslagmiddelen voor meerdere personen en iemand die hierin kan faciliteren.<sup>2</sup>

Uiteindelijk werden Hardi en zijn medeverdachten na een maandenlang politieel infiltratietraject in oktober 2020 door de Rechtbank Rotterdam veroordeeld. Tijdens het proces speelden bij de verdediging van de verdachten vele vragen op over de rol van de AIVD. Had de Dienst de verdachten uitgelokt tot het begaan van strafbaar gedrag? Had hij zijn bevoegdheden misbruikt door strafbare feiten op te sporen? Uiteindelijk stelde de Rechtbank 'niet toegestane beïnvloeding' door de AIVD vast en gaf zij aan de verdachte als gevolg daarvan één jaar straffkorting.<sup>3</sup>

Kortom, de verhouding tussen inlichtingen en opsporing is niet onomstreden. Deze studie belicht een deel van die verhouding, namelijk het mechanisme voor het verstrekken van inlichtingen over strafbaar gedrag aan het OM. Waarom verstreekte de AIVD juist op dat moment in 2018 een ambtsbericht over Hardi aan het OM? Waarom niet eerder, waarom niet later? En maken de Diensten alleen melding van potentieel terrorisme, of ook van statelijke spionage en een simpele diefstal? Wat voor strafbare feiten nemen zij eigenlijk waar tijdens

---

<sup>2</sup> AIVD Ambtsbericht 26 april 2018.

<sup>3</sup> Zie Rechtbank Rotterdam 8 oktober 2020, ECLI:NL:RBROT:2020:8905 (*Orem; Hardi N.*).



hun inlichtingenwerk? Hoe gaan zij daarmee om?

Deze vragen zijn als volgt beantwoord: In hoofdstuk 1 is aan de hand van een casus uiteengezet wanneer inlichtingendiensten strafbaar gedrag observeren, hoe zij met die observatie om kunnen gaan en wat voor consequenties dat heeft. Hierbij zijn de belangen en taken van inlichtingen- en veiligheidsdiensten enerzijds en van politie en justitie anderzijds geschetst. Daaruit volgt dat, hoewel beide organisaties surveilleren en onderzoeken, zij daarbij een ander oogmerk hebben. Hieruit volgt de probleemstelling dat het OM zijn doel niet kan najagen als het niet door de Diensten over het door hen waargenomen strafbare gedrag geïnformeerd wordt.

Aan de hand van literatuur over inlichtingenverspreiding en informatiecommunicatie in veiligheidsnetwerken is in hoofdstuk 2 getracht dit fenomeen - kortweg de praktijk van inlichtingenverstrekking over strafbaar gedrag - te verklaren. Hoewel de literatuur behulpzaam is, blijkt zij niet in staat om de onduidelijkheid over de afwegingen tot het al dan niet melden weg te nemen. Derhalve is in hoofdstuk 3 uiteengezet hoe deze kennisleemte opgevuld kan worden. Zo is de methode van beantwoording en de casusselectie verantwoord. Daar is bovendien beschreven welke conclusies uit de gebruikte bronnen getrokken konden worden.

In deel II zijn de resultaten van het empirische onderzoek weergegeven. Door het voeren van vraaggesprekken met betrokken ambtenaren en dossieronderzoek te verrichten, is inzichtelijk geworden hoe de AIVD en MIVD invulling geven aan hun discretionaire bevoegdheid om inlichtingen over strafbaar gedrag te verstrekken aan het OM.

In het derde deel is de hoofdvraag beantwoord en is getracht om de verzamelde gegevens te abstraheren tot aanvulling van de bestaande literatuur. Verder zijn er aanbevelingen voor de praktijk en nader academisch onderzoek gedaan.

# 1 Boeven en spionnen, diensten en justitie

## 1.1 Poging tot computervredebreek bij de OPCW

Tijdens de door de Britse en Nederlandse regering belegde persconferentie van vier oktober 2018 sprak Generaal-majoor Eichelsheim, destijds Directeur MIVD, de volgende woorden:

Dit is een operatie uitgevoerd als een contra-inlichtingenoperatie onder de Wet op de inlichtingen- en veiligheidsdiensten 2002. Het is geen opsporingsonderzoek, het is geen politieonderzoek. Snelheid was op dat moment geboden toen we zagen dat er een onmiddellijke dreiging was [...]. De keuze die we toen gemaakt hebben, en de kennis die we toen hadden, die ik had, was: Zo snel mogelijk verstoren en de mannen het land uit begeleiden, richting Moskou in dit geval. [...] Volgens mij is dat de meest effectieve manier geweest om afscheid te nemen van deze mensen.<sup>4</sup>

Eichelsheim verantwoordde hiermee waarom vier officieren van de Russische inlichtingendienst GROe niet aan de politie werden overgedragen toen zijn dienst hen een half jaar eerder op heterdaad betrapte tijdens hun poging om digitaal in te breken bij de Organisatie voor het Verbod op Chemische Wapens (OPCW) in Den Haag.<sup>5</sup> De MIVD greep in toen hij observeerde dat de mannen op die bewuste 13 april 2018 op een aangrenzende parkeerplaats hun specialistische inbraakapparatuur ‘actief gemaakt’ hadden.<sup>6</sup> Hoewel de gewraakte activiteiten in Nederland strafbaar zijn als poging computervredebreek,<sup>7</sup> werd er destijds dus voor gekozen om de Russen - hoewel zij geen diplomatieke immuniteit genoten<sup>8</sup> - onbestraft te deporteren.

Een half jaar later, op dezelfde dag als de Nederlands-Britse persconferentie, maakte het Amerikaanse Ministerie van Justitie bekend dat het een aantal van de bij de OPCW betrapte inlichtingsofficieren daadwerkelijk in de VS wilde vervolgen, namelijk voor ‘*violations of several U.S. criminal laws for malicious cyber activities against the United States and its allies.*’<sup>9</sup> Tijdens die persconferentie vroegen twee journalisten zich af waarom de nu aangeklaagde Russen, hoewel ‘*caught red handed,*’ destijds niet door de Nederlandse autoriteiten waren gearresteerd. De Amerikaanse aanklager Demers antwoordde daarop dat ‘*that’s really for the Dutch to comment on, that’s their intelligence operation, that’s not our law enforcement action.*’<sup>10</sup>

In Nederland werd inderdaad ook afgevraagd waarom de Russen niet waren vastgezet.<sup>11</sup> Zo stelde bijvoor-

<sup>4</sup> Generaal-majoor Onno Eichelsheim, persconferentie Russische spionage; Ministerie van Defensie, de MIVD en de Britse overheid, Den Haag, 4 oktober 2018. Zie NOS, *LIVE: MIVD: Russische hack van OPCW voorkomen, MH17-onderzoek ook doelwit*, YouTube, 53:42 e.v. Zie <https://youtu.be/Qg2bSVkWVNs?t=3162>.

<sup>5</sup> Zie Ministerie van Defensie, *MIVD verstoort Russische cyberoperatie bij de Organisatie voor het Verbod op Chemische Wapens*, 4 oktober 2018, <https://www.defensie.nl/onderwerpen/cyber-security/nieuws/2018/10/04/mivd-verstoort-russische-cyberoperatie-bij-de-organisatie-voor-het-verbod-op-chemische-wapens>.

<sup>6</sup> Zie NOS 2018, min. 17:24 e.v. Zie <https://youtu.be/Qg2bSVkWVNs?t=1044>.

<sup>7</sup> Het gedrag is te kwalificeren als ‘poging computervredebreek’ nu reeds met uitvoering van het grondmisdrif was aangevangen: Eichelsheim vertelde namelijk dat de apparatuur benodigd voor de inbreuk ‘actief’ was gemaakt op het moment dat de MIVD ingreep. Zie Wetboek van Strafrecht, artikel 138ab in samenhang met artikel 45 lid 1.

<sup>8</sup> Aldus minister Bijleveld; NOS, Journaal 13 uur, 4 oktober 2018.

<sup>9</sup> Department of Justice, *Assistant Attorney General for National Security John C. Demers Delivers Remarks on the Unsealing of an Indictment Against Russian GRU Officers for Various Malicious Cyber Activities*, 4 oktober 2018, <https://www.justice.gov/opa/speech/assistant-attorney-general-national-security-john-c-demers-delivers-remarks-unsealing>. Zie verder Department of Justice, *U.S. Charges Russian GRU Officers with International Hacking and Related Influence and Disinformation Operations*, Persbericht van 4 oktober 2018, <https://www.justice.gov/opa/pr/us-charges-russian-gru-officers-international-hacking-and-related-influence-and>.

<sup>10</sup> Department of Justice, *U.S. Charges Russian GRU Officers with International Hacking and Related Influence and Disinformation Operations (video)*, 4 oktober 2018, 24:01 e.v., <https://www.justice.gov/opa/video/us-charges-russian-gru-officers-international-hacking-and-related-influence-and>.

<sup>11</sup> Zie e.g. NOS, *We hadden ze en lieten ze gaan: waarom werden de spionnen niet vastgezet?*, 5 oktober 2018, <https://nos.nl/artikel/2253502-we-hadden-ze-en-lieten-ze-gaan-waarom-werden-de-spionnen-niet-vastgezet.html>.

beeld advocaat Knoops dat '[i]edere Nederlander die op die plek met die spullen was aangetroffen, de cel [was] ingegaan.'<sup>12</sup> Door de gemaakte keuze werd volgens Knoops dus een beschermde waarde geschonden, namelijk die dat '[a]llen die zich in Nederland bevinden, in gelijke gevallen gelijk behandeld [worden]'.<sup>13</sup> Minister van Defensie Bijleveld-Schouten verdedigde de keuze echter door te stellen dat door het deporteren van de Russen hun apparatuur kon achterblijven, apparatuur waaruit veel informatie gehaald kon worden; Dat zou volgens haar 'anderszins veel moeilijker zijn geweest'.<sup>14</sup> Ook minister-president Rutte wees erop dat uitzetting bij 'dit type inlichtingenoperatie' de werkwijze is.<sup>15</sup> De antwoorden van de gezagsdragers leken echter niet zaligmakend.<sup>16</sup>



Afbeelding 1 en 2. De Amerikaanse en de Nederlandse persconferentie van 4 oktober 2018

Zoals uit deze OPCW-casus blijkt, kan een dienst tijdens zijn werkzaamheden strafbaar gedrag observeren en - zoals de GROe in dit geval - strafbare feiten (laten) plegen. In de volgende alinea's zijn de taken van inlichtingen- en veiligheidsdiensten en van opsporings- en vervolgingsautoriteiten geschetst. Tegen die achtergrond kan deels verklaard worden waarom diensten ervoor kiezen om inlichtingen over strafbaar gedrag te verstrekken of voor zichzelf te houden.

## 1.2 Zorgeloos soeverein: Over de functie van inlichtingenwerk

In een democratische rechtsstaat ontleent het landsbestuur zijn soevereine macht aan de constitutie, waarin is vervat welke macht door het volk aan hem is toebedeeld.<sup>17</sup> Zo is voor Nederland de staatsmacht en de rechtsorde verankerd in het Statuut voor het Koninkrijk der Nederlanden.<sup>18</sup> In het model van de democratische rechtsstaat bepaalt het volk direct, bijvoorbeeld via een referendum, of indirect, bijvoorbeeld via een parlementair stelsel, aan welke wetten en regels het zichzelf, zijn bestuur en alle anderen op het grondgebied waarover het soeverein is, onderwerpt. De soevereiniteit berust er dus bij het volk, het volk scheidt er de rechtsorde,

<sup>12</sup> Zie Cyril Rosman, *Spionage-rel: Waarom arresteerden we die Russen niet gewoon?*, Algemeen Dagblad 5 oktober 2018, <https://www.ad.nl/binnenland/spionage-rel-waarom-arresteerden-we-die-russen-niet-gewoon~ad28e271/>.

<sup>13</sup> Grondwet, artikel 1, eerste volzin. Zie ook het rechtsbeginsel van verbod op willekeur.

<sup>14</sup> Zie ANP, *Openbaar Ministerie onderzoekt actie Russen (2)*, 4 oktober 2018.

<sup>15</sup> Zie NU.nl, *Rutte over spionnen: 'We maken zichtbaar wat Rusland doet'*, 4 oktober 2018, <https://www.nu.nl/249560/video/rutte-over-spionnen-we-maken-zichtbaar-wat-rusland-doet.html?redirect=1>.

<sup>16</sup> Zie e.g. het vraaggesprek met Onno Eichelsheim door *Nieuwsuur* van 4 oktober 2018.

<sup>17</sup> Zie Bertrand Russell, *The history of Western philosophy*, Touchtone 1945, p. 630 en 695. Een constitutie is in dat geval een voorbeeld van een 'sociaal contract'.

<sup>18</sup> Zie Proclamatie houdende plechtige afkondiging van de nieuwe rechtsorde voor het Koninkrijk, 29 december 1954.

en er staat 'geen man [...] zo hoog dat hij boven de wet uittorent'.<sup>19</sup>

Wanneer een volk geen zorgen heeft over zijn autonomie, is het vrij.<sup>20</sup> Nu zowel binnenlandse als buitenlandse dreigingen inbreuk op deze verworvenheid proberen te maken, e.g. door inmenging van vijandelijke mogendheden of door ondermijnende criminaliteit, is het waarborgen en versterken van de soevereiniteit een kerntaak van de overheid. Overheden behouden en versterken haar door o.a. bondgenootschappen aan te gaan en binnenlandse orde te scheppen.<sup>21</sup> Overheden hebben organen ingesteld waar deze taken zijn belegd, zoals een rechterlijke macht voor geschillenbeslechting en een diplomatieke dienst voor het voeren van onderhandelingen met andere staten. Naast deze vreedzame inspanningen, bestaan dan de politie en de krijgsmacht om het soevereiniteitsgenot met (de dreiging van) geweld te handhaven.

Inlichtingen- en veiligheidsdiensten zijn eveneens staatsorganen die aan deze vitale belangen ten dienste staan. Een **veiligheidsdienst** - zoals de Duitse *Bundesamt für Verfassungsschutz* - heeft hierbij de **defensieve taak om de distributie van soevereine macht** (e.g. door democratie) door surveillance<sup>22</sup> te beschermen door binnenlandse en buitenlandse dreigingen ertegen te onderkennen (ook wel 'high policing' genoemd<sup>23</sup>). Een **inlichtingendienst** - zoals de Britse *Secret Intelligence Service* - heeft daarentegen de **offensieve taak om de soevereiniteit te bevorderen** ten koste van andere staten en vijandelijke, niet-statelijke actoren, e.g. door hun geheimen te stelen of hun handelingsperspectief te verzwakken.<sup>24</sup> Diensten worden veelal toegespitst op één van deze taken, hoewel combinaties ook voorkomen, met een militair of civiel karakter, zoals bij de Belgische militaire Algemene Dienst Inlichting en Veiligheid en - sinds 2002 als zo'n combinatie - de Nederlandse civiele AIVD.<sup>25</sup>

Echter, in tegenstelling tot de politie en de krijgsmacht, voert een inlichtingen- of veiligheidsdienst (verder ook 'dienst'<sup>26</sup>) doorgaans geen beleid uit, maar tracht hij juist het oordeelsvermogen en handelingsperspectief van de overheid ten aanzien van de nationale veiligheid, defensie en internationale betrekkingen te vergroten.<sup>27</sup> Daartoe produceren diensten inlichtingen, i.e. 'kennis die voor onze hooggeplaatste burgers en militairen onmisbaar is om het nationale welzijn te waarborgen[;]' kortom, 'kennis om op te kunnen

<sup>19</sup> Aldus het Amerikaanse Hoogerechtshof in *United States v. Lee* 4 december 1882, 106 U.S. 220 (1882) (vertaling auteur). Zie ook Albert Venn Dicey, *Introduction to the study of the law of the Constitution*, Macmillan 1885, p. 114.

<sup>20</sup> Met de toestand 'zorgeloos soeverein' probeer ik het begrip 'nationale veiligheid' enigszins begrijpelijker te maken. De term kwam tot stand door de essentiële verworvenheid van een vrij volk (soevereiniteit; zelfbeschikking) te koppelen aan de herkomst van het woord 'veiligheid': Van het Latijnse *securus*, welk een samenvoeging is van *se-* en *cura*, respectievelijk 'zonder' en 'zorg'.

<sup>21</sup> Zie hoofdstukken 7 t/m 9 van Niccolò Machiavelli, *Il Principe*, 1515. Zie verder Miguel Vatter, *Machiavelli's 'the Prince', A Reader's Guide*, Bloombury Publishing 2013, p. 59 e.v., Bertrand Russell 1945, p. 509-511. Dit wordt nog altijd erkend, zoals ten aanzien van dat laatste ook blijkt uit de Nederlandse veiligheidsstrategie: 'Nederland kan militaire dreigingen alleen tegengaan door effectieve samenwerkingen en actief internationaal beleid[.]' Zie Rijksoverheid, Nationale Veiligheid Strategie 2019, p. 6.

<sup>22</sup> Surveilleren, zoals bedoeld door Michel Foucault, houdt hier het verzamelen van informatie en toezicht houden over het volk in, als uiting van statelijke macht en kennis. Zie Warner 2015, p. 29.

<sup>23</sup> Hiertegenover staat 'low policing': De 'prevention and detection of criminal activity[.]' as performed by uniformed police and plainclothes detectives'. Zie Jean-Paul Brodeur, *The Policing Web*, Oxford University Press 2010, p. 221 en 225. Zie ook Hijzen 2016, p. 13. Afgeleid van Napoleons 'haute police', zie Le Quang 2020, p. 218.

<sup>24</sup> Michael Warner, *Theories of Intelligence, The state of play*, In: Robert Dover et al (redactie), *Routledge Companion to Intelligence Studies*, Routledge 2015, p. 28-29.

<sup>25</sup> In beide landen zijn de veiligheids- en inlichtingentaak belegd bij één civiele en één militaire inlichtingendienst, voor België respectievelijk de Veiligheid van de Staat (VSSE) en de Algemene Dienst Inlichting en Veiligheid (ADIV), voor Nederland de AIVD en de MIVD. Voorafgaande 2002 had de AIVD geen inlichtingentaak en heette hij Binnenlandse Veiligheidsdienst; De MIVD had geen veiligheidstaak, en heette Militaire Inlichtingendienst.

<sup>26</sup> Onder het begrip 'dienst' wordt hier een institutionele organisatie verstaan die een veiligheids- of inlichtingentaak heeft binnen het kader van soevereiniteitsbevordering of -bescherming, of de combinatie daarvan.

<sup>27</sup> Zie e.g. Michael Herman, *Intelligence Power in Peace and War*, Cambridge University Press 1996, p. 1, 15, 19, en 34.

handelen.<sup>28</sup> In zekere zin is een inlichtingen- en/of veiligheidsdienst dus een kennisinstituut voor de aanpak van uitdagingen ten aanzien van vitale staatsbelangen, zoals het Nederlandse Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (RIVM) met zijn kennis handelingsperspectief biedt voor de aanpak van het Coronavirus.<sup>29</sup> Inlichtingen kunnen dus zowel geheime als openbare informatie betreffen, waarbij de toegevoegde waarde kan liggen in het daarop attenderen, of in het duiden ervan: Diensten verschaffen '[e]n gespecialiseerde lens om delen van de wereld mee te bekijken.'<sup>30</sup> De AIVD schreef bijvoorbeeld:

Wij informeren diverse partners met unieke, voor hen relevante informatie, afkomstig uit onze onderzoeken. Hiermee stellen wij hen in staat om hun verantwoordelijkheid te nemen voor de nationale veiligheid. Wij noemen dit het creëren van handelingsperspectief.<sup>31</sup>

Overigens ontplooiën diensten nog andere activiteiten - wellicht meer dan zij willen toeschijnen, waaronder het zelf (heimelijk) handelen op basis van hun informatiepositie, zoals het verstoren of beïnvloeden van doelwitten.

### 1.3 Afgedwongen rechtvaardig: Over de functie van bestraffing

De beschreven OPCW-casus is een voorbeeld van strafbaar gedrag dat door een inlichtingen- en veiligheidsdienst wordt geobserveerd terwijl het zich onttrekt aan het oog van de opsporingsdiensten, een situatie die vaker voorkomt.<sup>32</sup> Zij kunnen zulk gedrag observeren, ook als ze niet met de opsporing van strafbare feiten zijn belast.<sup>33</sup>

Als alleen de dienst kennis draagt van een strafbaar feit en de daarvoor verantwoordelijke dader, dan zou die dader er alleen voor bestraft kunnen worden als de dienst (of de dader) ervoor kiest om melding te maken bij de rechtshandavingsautoriteiten. Dit roept de vraag op hoe inlichtingendiensten omgaan met het strafbare gedrag waarvan zij kennis nemen: Wanneer melden zij het bij justitie, en wanneer niet? Het maatschappelijk belang van inzicht in deze afwegingen blijkt reeds uit de vraagtekens die gesteld werden naar aanleiding van de keuze om de vier OPCW-Russen 'het land uit te begeleiden' in plaats van hen te laten straffen voor hun daden.<sup>34</sup> Om de oorsprong van de commotie over de straffeloosheid goed te kunnen begrijpen, zijn hieronder de belangen van strafvordering uiteengezet.

Op de eerste plaats is het aan de wetgever om te bepalen welke waardes/belangen door de wet beschermd die-

<sup>28</sup> Aldus Sherman Kent (1903-1986), pionier van inlichtingenanalyse bij de CIA en gerenommeerd inlichtingenexpert, in: Sherman Kent, *Strategic Intelligence for American World Policy*, Princeton University Press 1949 (1966), p. vii. (vertaling auteur) en p. 180.

<sup>29</sup> Het RIVM omschrijft zich als 'hét kennisinstituut van de overheid op het gebied van volksgezondheid en milieu' en 'is betrouwbare adviseur voor de overheid, professional en burger. Onze kernwaarden deskundig, betrouwbaar en onafhankelijk.'

<sup>30</sup> Zie Herman 1996, p. 15.

<sup>31</sup> AIVD, Jaarverslag 2018, 2 april 2019, p. 20. De MIVD schreef: 'Onze inlichtingen helpen politieke en militaire beslissers bij het maken van betere keuzes.' Zie MIVD, Jaarverslag 2019, p. 5.

<sup>32</sup> Ten aanzien van de Nederlandse diensten werd deze stelling in de memorie van toelichting voor de WIV 2002 door de ministers beaamd, zie Kamerstukken II 1997/98, 25 877 nr. 3, p. 58.

<sup>33</sup> Zie e.g. E.R. Muller en U. Rosenthal, *Terrorismebestrijding: actoren en organisaties in Nederland*, In: *Terrorisme*, Onder redactie van Edwin Bakker et al, Wolters Kluwer 2017, tweede druk 2017, p. 382.

<sup>34</sup> Zie e.g. Natalie Righton, *Koude Oorlog in straten van Den Haag*, De Volkskrant, 5 oktober 2018: 'Een groot vraagteken is nog waarom Nederland de betreffende spionnen niet direct heeft gestraft door ze te arresteren toen zij op 13 april probeerden digitaal in te breken bij de OPCW?'; NOS, *We hadden ze en lieten ze gaan: waarom werden de spionnen niet vastgezet?*, 5 oktober 2018, <https://nos.nl/artikel/2253502-we-hadden-ze-en-lieten-ze-gaan-waarom-werden-de-spionnen-niet-vastgezet.html>.

nen te worden, en welke wetsschendingen zo ernstig, zijn dat zij bestraffing verdienen.<sup>35</sup> Zo is het Nederlandse Wetboek van Strafrecht ingedeeld naar zulke waardes, zoals de staatsveiligheid, koninklijke waardigheid, het leven en eigendom.<sup>36</sup> Door wetsschendingen met straf te bedreigen én overtreders daadwerkelijk te straffen, proberen de wetgever en strafrechters potentiële overtreders te ontmoedigen.<sup>37</sup> Het strafrecht is daarmee een moreel kompas dat de maatschappij voorschrijft welke richting niet op te gaan. Bestrafing draagt bovendien bij aan het kanaliseren van het maatschappelijke ongenoegen en dat van het slachtoffer: Het beantwoordt de roep om gerechtigheid.<sup>38</sup>

Het strafrecht en de handhaving ervan hebben dus een repressieve en een preventieve functie: Zij dwingen respect voor de rechtsorde af en maken samenleven mogelijk.<sup>39</sup> Hieruit volgt dan ook het uitgangspunt dat strafbaar gedrag dient te worden bestraft. Deze wens tot bestraffing wordt breed gedragen,<sup>40</sup> en bevordering van strafvervolgning volgt in Nederland bijvoorbeeld ook uit het wettelijk recht van eenieder om aangifte te doen van strafbare feiten, en uit de plicht - voor eveneens eenieder - tot het doen van aangifte bij wetenschap van ernstige misdrijven.<sup>41</sup>

Ter volbrenging van deze taak, behoeven opsporings- en vervolgingsautoriteiten informatie over alle strafbaar gestelde schendingen van die rechtsorde en bedreigingen daarvan. In Nederland is het OM exclusief belast met het strafrechtelijk handhaven van de rechtsorde,<sup>42</sup> waardoor het op zoek is naar **informatie over strafbaar gedrag**: Gegevens die het plaatshebben van een strafbaar feit mogelijk bewijzen, die ontlastend bewijs inhouden, informatie die tot de start van een opsporingsonderzoek kan leiden (startinformatie genoemd)<sup>43</sup> of enige andere wijze relevant zijn voor de opsporing en vervolging ter bestraffing van strafbare feiten.

Sommige startinformatie, zoals een aangifte, kan eveneens als bewijs in het strafproces gebruikt worden, omdat de juistheid ervan getoetst kan worden.<sup>44</sup> Niet of nauwelijks toetsbare informatie, zoals een anonieme tip aan 'Meld Misdaad Anoniem', kan hooguit dienen als grondslag voor het inzetten van bijzondere opsporingsbevoegdheden, zoals het afluisteren van telecommunicatie en het inzetten van infiltranten.<sup>45</sup> Inlichtingen van de AIVD en MIVD kunnen in ieder geval als startinformatie gebruikt worden en, ondanks hun soms beperkte

<sup>35</sup> Zie John Locke, *An essay concerning the true original, extent and end of civil Government*, 1690, hoofdstuk 1, paragraaf 3. Zie verder Erik-Jan Broers, *Over misdaden en straffen: De betekenis van Cesare Beccaria voor het strafrecht*, Nederlands Juristenblad 2015, jaargang 90, nr. 17, p. 1156 e.v.

<sup>36</sup> Zie Wetboek van strafrecht, Tweede boek (misdrijven), titel I t/m XXXI.

<sup>37</sup> See e.g. Hyman Gross, *Crime and Punishment: A Concise Moral Critique*, Oxford University Press 2012, p. 2 en J. de Hullu, *Materieel strafrecht, Over algemene leerstukken van strafrechtelijke aansprakelijkheid naar Nederlands recht*, Kluwer 2018, p. 4 e.v.

<sup>38</sup> De strafsoort en -hoogte, in bedreiging en oplegging, weerspiegelen het belang van de beschermde waardes, in welke mate die waardes geschonden zijn, en de houding van de dader ten aanzien daarvan. Zie e.g. Stanley C. Brubaker, *Can Liberals Punish?*, The American Political Science Review, Vol. 82, No. 3, APSA, September 1988, p. 825.

<sup>39</sup> Het Nederlandse strafrecht heeft ook deze twee functies, zoals Minister van Justitie Hirsch Ballin in 2008 benadrukte: 'Het strafrecht heeft een functie bij het reageren op gepleegd onrecht, maar ook bij het voorkomen daarvan. Het materiële strafrecht kent delictomschrijvingen die op het voorkomen van strafbare feiten toegesneden zijn. Van belang zijn vooral de strafbaarstellingen van poging, voorbereiding, samenspanning en deelneming aan een criminele organisatie.' Zie Kamerstukken II 2007/08, 31 386, nr. 3, MvT, p. 4.

<sup>40</sup> Zie e.g. OHCHR, *Impunity and the rule of law, Combating impunity and strengthening accountability, the rule of law and democratic society*, Report of 2011, [https://www2.ohchr.org/english/ohchrreport2011/web\\_version/ohchr\\_report2011\\_web/allegati/10\\_Impunity.pdf](https://www2.ohchr.org/english/ohchrreport2011/web_version/ohchr_report2011_web/allegati/10_Impunity.pdf).

<sup>41</sup> Zie Wetboek van strafvordering, respectievelijk artikel 161 en 160 lid 1. Zie voor uitzonderingen op de aangifteplicht: artikelen 217 -219 Sv.

<sup>42</sup> Zie Wet op de rechterlijke organisatie, artikel 124 (vervolgingsmonopolie).

<sup>43</sup> Brinkhoff stelt in zijn proefschrift 'Startinformatie in het strafproces' (Kluwer 2014, p. 3 e.v.) dat een strafrechtelijk onderzoek door informatie van zowel burgers (door aangifte, als anonieme tip of als informant) als van overheidsorganisaties (zoals de inlichtingendiensten, de Belastingdienst en buitenlandse evenknieën) kan starten.

<sup>44</sup> Zo'n toets is noodzakelijk uit hoofde van het recht op een eerlijk proces als bedoeld in artikel 6, EVRM.

<sup>45</sup> Zie Wetboek van strafvordering, titel IVa Bijzondere bevoegdheden tot opsporing.

toetsbaarheid, in beginsel eveneens als bewijs.<sup>46</sup>

In het volgende hoofdstuk is gezien of dit fenomeen - het al dan niet verstrekken van inlichtingen over strafbaar gedrag aan de rechtshandhavingsautoriteiten - aan de hand van de bestaande literatuur is uit te leggen.

---

<sup>46</sup> Een ambtsbericht is een schriftelijk bescheid conform van artikel 344 lid 1 sub 3 Sv en kan daarmee op grond van artikel 339 lid 1 sub 5 Sv als wettig bewijsmiddel worden erkend. Dat het als strafrechtelijk bewijs te gebruiken is, staat sinds het arrest van de Hoge Raad in de zaak Eik (2006) staat buiten kijf. Zo overwoog het Haagse Hof in 2018 dat het 'vaste rechtspraak van de Hoge Raad [is] dat een ambtsbericht van de [AIVD] of MIVD in beginsel tot het bewijs mag worden gebezigd. De strafrechter zal echter van geval tot geval met de nodige behoedzaamheid moeten beoordelen of het materiaal, gelet op de soms beperkte toetsbaarheid, tot het bewijs kan meewerken.' Zie respectievelijk Hoge Raad 5 september 2006, ECLI:NL:HR:2006:AV4122 (*Eik*) en Hof Den Haag 23 oktober 2018, ECLI:NL:GHDHA:2018:2765 (*Chili*). Zie voor recente toepassing e.g. Rechtbank Den Haag 23 juli 2019, ECLI:NL:RBDHA:2019:7430 (*Nashville*).

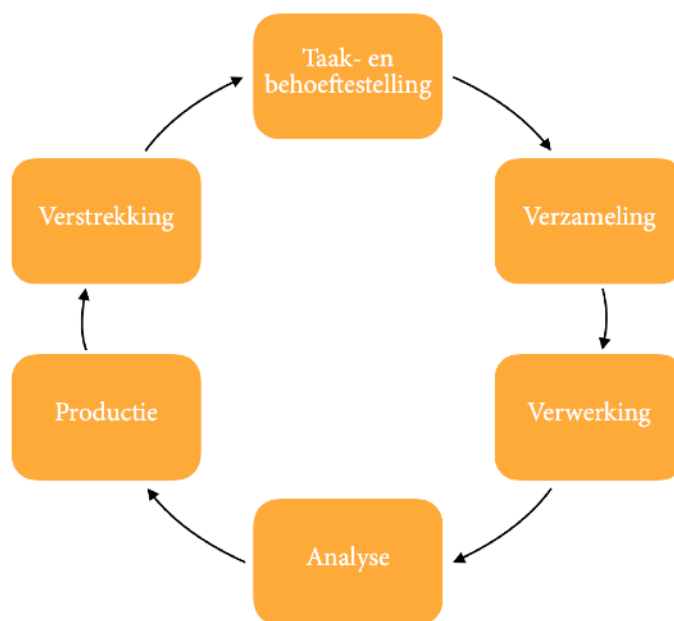


## 2 Literatuur over inlichtingenverstrekking

### 2.1 De cyclus van inlichtingenwerk

De werkwijze van inlichtingen- en veiligheidsdiensten wordt sinds de jaren 40 van de 20ste eeuw in zowel de literatuur als de praktijk beschreven aan de hand van de inlichtingencyclus;<sup>47</sup> een vereenvoudigd model van hun werkproces dat - ondanks kritiek<sup>48</sup> - nog altijd representatief blijkt voor het werk van hedendaagse diensten (zie figuur 1).<sup>49</sup> Inlichtingenwerk is echter een dynamisch proces: De uitvoering van de verschillende taken 'neigt heen en weer door de cyclus te springen'.<sup>50</sup>

Gezien het inlichtingenwerk volgens dit model door de taak- en behoeftestelling gedreven wordt, is hieronder bezien of ook het verstrekken van inlichtingen aan de opsporings- en vervolgingsautoriteiten daarmee kan worden verklaard.



Figuur 1. De inlichtingencyclus / bron: Jones and Silberzahn 2013, p. 34.

#### 2.1.1 Van taak- en behoeftestelling ...

Volgens het model wordt het werk van een inlichtingendienst in het algemeen gedreven door zijn (wettelijke) **taak** en (binnen de kaders daarvan) specifiek door de **behoefte** die aan hem gesteld wordt. Zo kan een *sec* militaire inlichtingendienst de algemene taak hebben om in het belang van de nationale veiligheid onderzoek te doen naar de militaire slagkracht van vreemde mogendheden, en zou aan hem de behoefte kunnen worden

<sup>47</sup> Kristan Wheaton, professor *Strategic Futures* van de *US Army War College* wijst de publicatie uit 1948 *'Intelligence is for Commanders'* van Robert Rigby Glass en Phillip Buford Davidson aan als de eerste die de inlichtingencyclus als werkwijze van diensten noemt. Zie Kristan J. Wheaton, *RFI: Who Invented The Intelligence Cycle?*, 4 januari 2011, zie <https://sourcesandmethods.blogspot.com/2011/01/rfi-who-invented-intelligence-cycle.html>. Zie voor zijn geschiedenis en hedendaags gebruik David Omand, *The Cycle of Intelligence*, In: Robert Dover et al (redactie), *Routledge Companion to Intelligence Studies*, Routledge 2015, p. 61-62 en MIVD, *Jaarverslag 2019*, 30 april 2020, p. 15. Die gebruiken verschillen: Zo heeft de CIA de fases analyse en productie samengenomen.

<sup>48</sup> Zie e.g. David Omand, *The Cycle of Intelligence*, In: Robert Dover et al (redactie), *Routledge Companion to Intelligence Studies*, Routledge 2015, p. 63-64 en Arthur Hulnick, *What's Wrong with the Intelligence Cycle?*, *Intelligence and National Security* 2006, Vol. 21, No. 6, p. 959-979.

<sup>49</sup> Zo werd op 21 november 2019, tijdens het afsluitende debat van de door de *Netherlands Intelligence Studies Association* georganiseerde conferentie *'Old wine, new bottles? The transforming discipline of intelligence collection'*, door aanwezige panelleden bevestigd dat de inlichtingencyclus nog altijd recht doet aan de huidige praktijk, ondanks bijvoorbeeld de rol van technologische ontwikkelingen zoals kunstmatige intelligentie in het proces. Namens de Nederlandse inlichtingengemeenschap waren de Directeur Inlichtingen van de AIVD, en de plaatsvervangend Directeur van de MIVD aanwezig.

<sup>50</sup> Zie Julian Richards, *The Art and Science of Intelligence Analysis*, Oxford University Press 2010, p. 9 (vertaling auteur).



gesteld om in dat kader in kaart te brengen wat voor dreiging uitgaat van Russische troepenopbouw aan de grens met de Baltische staten.

Voor het stellen van zo'n behoefte wordt veelal door een inlichtingenliaison verbinding gelegd tussen de inlichtingendienst en een afnemer van inlichtingen. Door deze zogenoemde producent-consumentrelatie worden beleidsbehoeften in inlichtingenbehoeften vertaald. De liaison wordt dan vanuit de inlichtingendienst bij een afnemer geplaatst en helpt die afnemer, nu hij minder kennis heeft van het inlichtingenwerk en de daarmee te dienen belangen, bekend te raken met 'welke inlichtingenproducten beschikbaar zijn en welke moderne inlichtingenmethoden [...] in zijn missie zouden kunnen assisteren.'<sup>51</sup>

In Nederland wordt die behoefte aan de AIVD en MIVD gesteld in de deels staatsgeheime 'Geïntegreerde Aanwijzing Inlichtingen en Veiligheid' (GA); een meerjarenplan dat door de minister-president en de Ministers van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Defensie, Buitenlandse Zaken en Justitie en Veiligheid wordt opgesteld.<sup>52</sup> De algemene taken, welke in het belang van de nationale veiligheid staan,<sup>53</sup> zijn in de WIV 2017 gegeven. Zo zijn beide Diensten, naast hier verder minder relevante taken,<sup>54</sup> belast met de inlichtingentaak om naar de in de GA genoemde landen onderzoek te doen, waarbij de MIVD zich dient toe te spitsen op 'onderwerpen met een militaire relevantie' en op 'het potentieel en de strijdkrachten' van die staten.<sup>55</sup> Dit komt neer op, zoals een dienstmedewerker beschreef, dat:

een I[nlichtingen]-taak ten diepste gaat over, ik zou haast zeggen, het plegen van strafbare feiten in het buitenland om materiaal te verzamelen ten faveure van een nog mooier Nederland. Dus een I-taak [...] schuift wat dichter naar de geopolitieke belangen van Nederland [toe].<sup>56</sup>

Tegenover I staat V. Van de MIVD ziet de veiligheidstaak met name op het beschermen van de integriteit van de strijdkrachten en het signaleren van de dreigingen waartegen zij ingezet (kunnen) worden.<sup>57</sup> Gezien de Nederlandse krijgsmacht de grondwettelijke taak heeft om de internationale rechtsorde te bevorderen en te handhaven, en nationale veiligheidsbelangen ook via multilaterale inspanningen behartigd worden, dient het werk van de diensten ook ten gunste van die belangen te geschieden.<sup>58</sup> De AIVD heeft sinds jaar en dag de brede veiligheidstaak om onderzoek te doen naar allen die 'aanleiding geven tot het ernstige vermoeden dat zij een gevaar vormen voor het voortbestaan van de democratische rechtsorde,' voor de veiligheid van de staat, en voor zijn 'andere gewichtige belangen'.<sup>59</sup> Hij moet 'zorg [dragen] dat de ellende buiten blijft'.<sup>60</sup> Met de introductie van de WIV 2017 worden ook deze V-taken naar de inlichtingenbehoefte gespecificeerd in de GA; Een

<sup>51</sup> Omand 2015, p. 69.

<sup>52</sup> Zie WIV 2017, artikel 6 juncto Geïntegreerde Aanwijzing Inlichtingen en Veiligheid 2019-2022, Staatscourant, 4 december 2018, nr. 68088.

<sup>53</sup> Zie WIV 2017, respectievelijk artikel 8 lid 2 en artikel 10 lid 2.

<sup>54</sup> Beide diensten dienen ook antecedentenonderzoeken te verrichten, gegevensbeveiliging te bevorderen en dreigingsanalyses voor de beveiliging en bewaking van personen en objecten te maken. Zie WIV 2017, respectievelijk artikel 8 lid 2 sub b, c en e voor de AIVD en artikel 10 lid 2 sub b, d en f voor de MIVD.

<sup>55</sup> Zie WIV 2017, artikel 5 lid 4 sub a juncto artikel 8 lid 2 sub d voor de AIVD en artikel 10 lid 2 sub e en sub a nummer 2 voor de MIVD.

<sup>56</sup> Een gesproken bron (SSA [semi-statisch archief] AIVD), als opgevoerd door Eleni Braat, *Van oude jongens, de dingen die voorbij gaan...*, *Een sociale geschiedenis van de Binnenlandse Veiligheidsdienst 1945-1998*, AIVD 2012, p. 49.

<sup>57</sup> Zie WIV 2017, artikel 10 lid 2 sub a nummer 2 en sub c; ook wel de 'a-' en de 'c-taak' genoemd.

<sup>58</sup> Zie respectievelijk Grondwet, artikel 97 lid 1 juncto WIV 2017, artikel 10 lid 2 sub a nummer 2 en GA 2019-2022.

<sup>59</sup> Zie WIV 2017, artikel 8 lid 2 sub a; WIV 2002, artikel 6 lid 2 sub a; WIV 1987, artikel 8 lid 2 sub a. Zie ook Koninklijk Besluit van 8 augustus 1949, artikel 2 lid 1.

<sup>60</sup> Een gesproken bron (SSA AIVD), als opgevoerd door Eleni Braat, *Van oude jongens, de dingen die voorbij gaan...*, *Een sociale geschiedenis van de Binnenlandse Veiligheidsdienst 1945-1998*, AIVD 2012, p. 49.

omstreden novum.<sup>61</sup>

De taak- en behoeftestelling, zoals respectievelijk door de wet en de GA,<sup>62</sup> bepalen dus waarnaar een inlichtingendienst onderzoek moet doen. Vervolgens zal een dienst, zoals een student die een scriptie gaat schrijven, te rade gaan hoe hij zijn taken en opdrachten kan volbrengen. Als duidelijk is wat daadwerkelijk door de behoeftesteller verlangd wordt, i.e. welke puzzels opgelost dienen te worden, dan zal de dienst zich inspannen om die bronnen raad te plegen waarvan hij verwacht dat daar de ontbrekende puzzelstukken gevonden kunnen worden.<sup>63</sup>

Nadat de vergaarde informatie is ontsloten, bijvoorbeeld door een afgeluisterd telefoongesprek te transcriberen en te vertalen, en een oordeel over de betrouwbaarheid is gegeven,<sup>64</sup> kan deze - in het licht van de taak en behoefte - worden geanalyseerd. In deze analysefase, die in sommige modellen wordt samengenomen met die van productie,<sup>65</sup> wordt het kaf van het koren, ook wel respectievelijk 'ruis' en 'signaal' genoemd, gescheiden en geduid, waardoor het koren een stuk van een op te lossen puzzel vormt. De door verwerving en analyse ontstane kennis kan in verschillende soorten **inlichtingensproducten** verwerkt worden, zoals in een overzicht van actuele ontwikkelingen of in een strategische dreigingsanalyse.<sup>66</sup>

### 2.1.2 ... tot verstrekking ...

De laatste fase van de inlichtingencyclus betreft **inlichtingenverstrekking**,<sup>67</sup> wat het exporteren van zowel de verzamelde ruwe als geduide inlichtingen inhoudt.<sup>68</sup> Deze worden verstrekt aan **afnemers**,<sup>69</sup> de ambtenaren en beleidsmakers die de behoefte hebben gesteld, aan de uitvoerende diensten van een staat, 'waaronder de krijgsmacht en de politie[,]'<sup>70</sup> of zelfs aan het grote publiek.<sup>71</sup> Nu inlichtingendiensten dus ook aan anderen dan behoeftezoekers verstrekken, gaat de in de theorie gebezigde aanname dat afnemers en behoeftezoekers

<sup>61</sup> WIV 2017, artikel 5 lid 4 sub a. Op de GA bestaat kritiek, met name met betrekking tot de veiligheidstaak. Zij houdt in dat door dit instrument het risico op zowel politisering van inlichtingenwerk als op het missen van ongekende dreigingen is toegenomen. Zie P.H.A.M. Abels, *Per Undas Adversas?, Geheime diensten in de maalstroom van politiek en beleid*, Inaugurale rede, Universiteit Lieden 16 Februari 2018 en Pieter Rademakers, *Politicisation of intelligence, or the intelligisation of politics?, An analysis of the Dutch security-intelligence agenda-setting policy and practice*, verhandeling voor het vak *World of intelligence*, Universiteit Leiden 2019.

<sup>62</sup> In hoofdstuk 5.1 is besproken dat er naast de GA ruimte is voor een 'scan-taak' naar ongekende dreigingen.

<sup>63</sup> Bronnen worden doorgaans naar hun aard geclassificeerd. Zo worden menselijke bronnen, zoals informanten en infiltranten, *human intelligence* (HUMINT) genoemd en wordt onder *signals intelligence* (SIGINT) communicatie verstaan die elektronisch of radiografisch verzonden wordt, e.g. telefoon- en internetverkeer. Informatie uit open bronnen, i.e. die zich in het publieke domein bevindt en voor eenieder toegankelijk is, wordt *open sources intelligence* (OSINT) genoemd.

<sup>64</sup> Onder de huidige NAVO-doctrine wordt op basis van de admiraliteitscode in NATO AJP-2.1 zowel de betrouwbaarheid van de bron als de geloofwaardigheid van de informatie beoordeeld: De bron kan worden beoordeeld als A (volledig betrouwbaar), B (doorgaans betrouwbaar), C (tamelijk betrouwbaar), D (doorgaans niet betrouwbaar), E (onbetrouwbaar), en F (betrouwbaarheid kan niet worden vastgesteld). De informatie kan worden beoordeeld als 1 (volledig geloofwaardig), 2 (waarschijnlijk waar), 3 (mogelijk waar), 4 (twijfelachtig), 5 (onwaarschijnlijk), 6 (waarheid kan niet worden vastgesteld). Zie NATO Standardization Office, *Allied Joint Publication-2.1, Allied Joint Doctrine for Intelligence Procedures*, Editie B, Versie 1, 2016 (vertaling auteur).

<sup>65</sup> Zie e.g. de CIA Office of Public Affairs, *Factbook on Intelligence*, 1993, p. 14.

<sup>66</sup> Zie David Omand, *The Cycle of Intelligence*, In: Robert Dover et al (redactie), *Routledge Companion to Intelligence Studies*, Routledge 2015, p. 60 en Bob de Graaff, *Data en dreiging, Stap in de wereld van intelligence*, Boom 2019, p. 110-111.

<sup>67</sup> Ook wel 'inlichtingencommunicatie' of 'inlichtingenverspreiding', welke laatste Nederlands is voor *intelligence dissemination*. Sommige auteurs noemen ook nog 'integratie' en 'terugkoppeling' als laatste stappen van de inlichtingencyclus.

<sup>68</sup> Zie e.g. Kent 1949, p. 136 en Loch K. Johnson, *The Development of Intelligence Studies*, In: Robert Dover et al (redactie), *Routledge Companion to Intelligence Studies*, Routledge 2015, tabel 1.1 en p. 20.

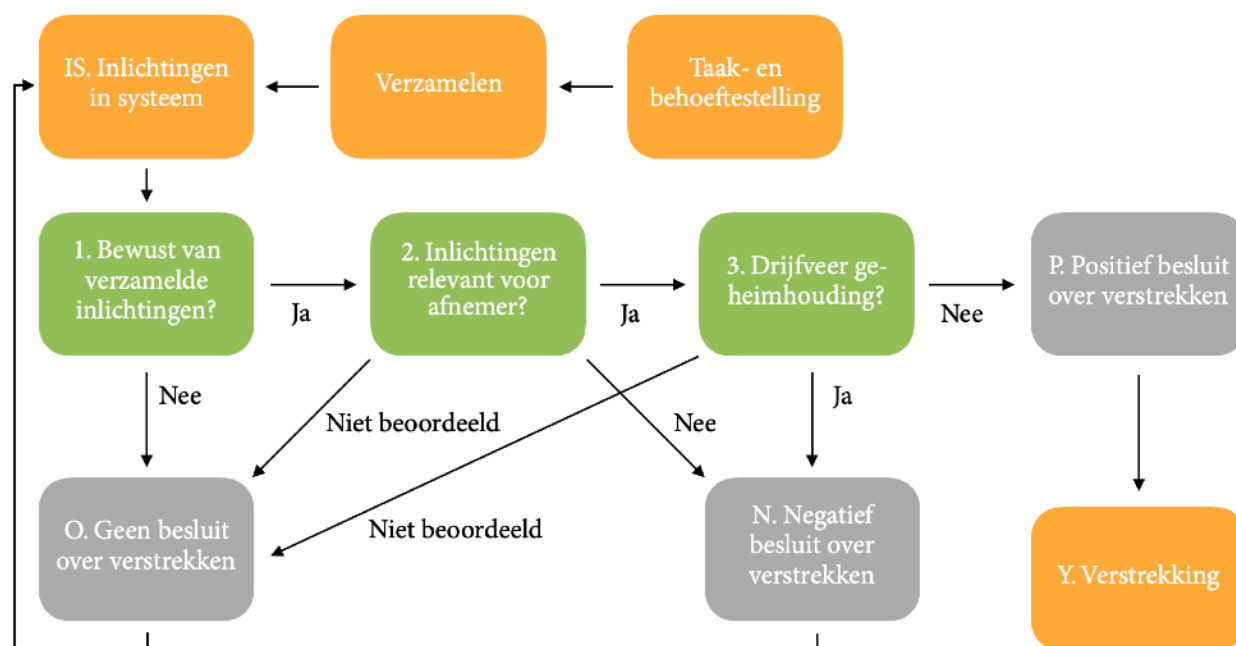
<sup>69</sup> Ook wel *client* genoemd. Zie Mark M. Lowenthal, *The Policymaker-Intelligence Relationship*, In: *The Oxford Handbook of National Security Intelligence*, Loch K. Johnson (red.), Oxford University Press 2010, p. 438.

<sup>70</sup> Zie Omand 2015, p. 59 en 69 (vertaling auteur).

<sup>71</sup> Bijvoorbeeld in de vorm van een persconferentie of jaarverslag. Zie Karen Lund Petersen, *Three concepts of intelligence communication: awareness, advice or co-production?*, *Intelligence and National Security* 2019, p. 320.

dezelfde actor zijn,<sup>72</sup> niet op, terwijl dat onderscheid nu net voor begrip van het onderhavige fenomeen zo van belang is. Opsporings- en vervolgingsautoriteiten zijn namelijk, zoals de Nederlandse politie en justitie, veelal niet als behoeftestellers aan te merken (zie verder hoofdstuk 2.1.3).

Bovendien is verstrekking in de inlichtingenliteratuur een onderbelicht thema,<sup>73</sup> en het verstrekken ten behoeve van de opsporing en vervolging van strafbare feiten door inlichtingendiensten belast met een taak ten aanzien van de soevereiniteit, komt er überhaupt niet in voor. Dit lijkt opmerkelijk, maar zulk inlichtingenwerk is niet in alle landen van de opsporing gescheiden, zoals besproken in hoofdstuk 2.1.3. Desalniettemin maakt de bestaande literatuur het algemene proces van, en enkele drijfveren voor en tegen inlichtingenverstrekking inzichtelijk. Deze zijn respectievelijk hieronder en in hoofdstuk 2.2 besproken.



Figuur 2. Beredeneerde besluitvorming inlichtingenverstrekking / bron: Auteur

Voor een positief besluit om tot verstrekking over te gaan (P) is vereist dat de dienst 1.) van de verzamelde inlichtingen bewust is, dat hij 2.) heeft geoordeeld dat zij voor verstrekking in aanmerking komen, en ten slotte 3.) dat aan die verstrekking geen obstakels in de weg staan (zie figuur 2). Niet-verstrekken kan als gevolg van het doorlopen van diezelfde drie stappen geschieden (N), maar dat hoeft niet: Zo zal een inlichtingendienst überhaupt niet toekomen aan het besluiten over verstrekken wanneer hij niet beseft dat hij bepaalde inlichtingen onder zich heeft, wat met name bij bulk-interceptie een probleem kan vormen.<sup>74</sup> Hij komt er ook niet aan toe wanneer hij het bezit wel beseft, maar niet aan verdere beoordeling toekomt. In afwezigheid van zo'n besluit (O) zullen de inlichtingen blijven waar zij zijn, namelijk besloten in de informatiesystemen van de

<sup>72</sup> Zie e.g. Omand 2015, p. 59 en Kent 1949.

<sup>73</sup> Tussen 1986 en 2011 ging slechts 3% van de artikelen in de periodiek *Intelligence and National Security* over inlichtingenverstrekking. Zie Loch K. Johnson, *The Development of Intelligence Studies*, In: Robert Dover et al (redactie), *Routledge Companion to Intelligence Studies*, Routledge 2015, p. 10. Zie ook Loch K. Johnson & Allison M. Shelton, *Thoughts on the State of Intelligence Studies: A Survey Report*, *Intelligence and National Security* 2013, Vol. 28, No. 1, p. 114.

<sup>74</sup> Het onbewust zijn van inlichtingen neemt toe wanneer de hoeveelheid verzamelde data toeneemt, wat resulteert in wat Giliam de Valk 'gaten in ons analytisch potentieel' ofwel 'Analytic Black Holes' noemt. Zie Giliam de Valk, *Intelligence and Analytic Black Holes: a data-oriented perspective*, *Leiden security and global affairs blog*, 30 maart 2020, <https://leidensecurityandglobalaffairs.nl/articles/intelligence-and-analytic-black-holes-a-data-oriented-perspective>. Zie ook Peter Gill 2020, p. 49.

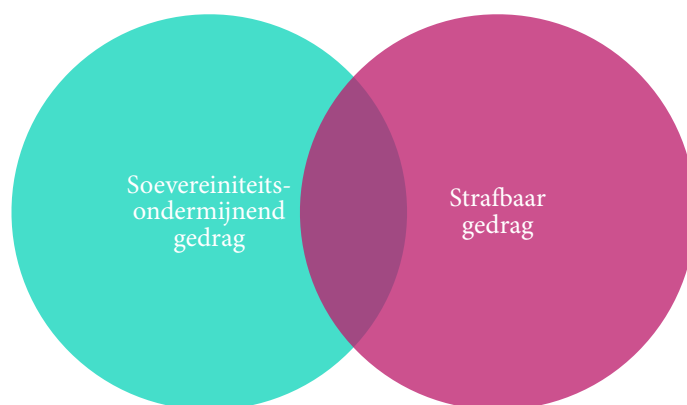
dienst (IS).<sup>75</sup>

Verstrekking van inlichtingen is dus geen automatisme.<sup>76</sup> Wanneer de inlichtingendienst een monopolie heeft op zijn informatiesysteem, dan zien de vragen 1, 2 en 3 op taken die kunnen spelen in de verwerkings-, analyse- en productiefase van de inlichtingencyclus. Zij hebben een positief (P) of negatief (N) besluit in de verstrekkingfase, of omissie daarvan (O), tot gevolg. Hoewel het informatiesysteem van een dienst niet voorkomt in de inlichtingencyclus, speelt het, en de toegang ertoe, dus wel een belangrijke rol.<sup>77</sup>

Voordat in hoofdstuk 2.2 wordt ingegaan op welke drijfveren de waarden van deze bemiddelende variabelen 1, 2 en 3 beïnvloeden, worden de afnemer (der rechtshandhavingsautoriteiten), en de relatie van de inlichtingendienst daarmee, geduid. Zoals daar besproken, hebben ook zij invloed op het verstrekkingproces.

### 2.1.3 ... in een veiligheidsnetwerk met de rechtshandhavingsautoriteiten

Uit de voorgaande paragrafen volgt dat inlichtingendiensten en rechtshandhavingsautoriteiten publieke organisaties zijn die - in een democratische rechtsstaat - ter bevordering en bescherming van onderscheidende waarden zijn ingesteld, namelijk respectievelijk en kortweg de soevereiniteit van het volk en rechtvaardigheid in het samenleven. Uiteindelijk dienen beiden indirect de gemeenschap, respectievelijk door in de behoefte van de regering te voorzien en door gerechtigheid voor de direct betrokkenen bij criminaliteit te zoeken.



Figuur 3. Het interessegebied van inlichtingendiensten en rechtshandhavers / bron: Auteur

Hoewel met die verschillende taken ook hun aandachtsgebieden verschillen, overlappen die waar gedrag dat de soevereiniteit kan ondermijnen strafbaar gesteld is (zie figuur 3).<sup>78</sup> Terrorisme is hiervan een sterk voorbeeld. De verschillende organisaties kunnen elkaar dus helpen in het najagen van hun verschillende doelstellingen, bijvoorbeeld omdat een inlichtingendienst geen executieve bevoegdheden heeft die rechtshandhavers

<sup>75</sup> Diefstal en abusievelijke openbaring hiervan uitgezonderd. Onbewuste verstrekking van relevante inlichtingen is niet ondenkbaar: In theorie kan een dienst besluiten tot het verstrekken van bepaalde inlichtingen zonder ervan bewust te zijn wat zij precies inhouden, bijvoorbeeld wanneer een bulk aan gegevens verstrekt wordt.

<sup>76</sup> Zie ook Kent 1949, p. 180.

<sup>77</sup> Sherman Kent noemde het de bibliotheek; 'de voornaamste faciliteit' van een inlichtingendienst. Zie Kent 1949, p. 75. Peter Gill noemde maakte een model waarin het 'geheugen' is opgenomen, zie Peter Gill, *Explaining Intelligence Failure: Rethinking the Recent Terrorist Attacks in Europe*, International Journal of Intelligence and CounterIntelligence 2020, Vol. 33 Nr. 1, p. 46 en 54.

<sup>78</sup> De mate waarin soevereiniteitsondermijnend gedrag strafbaar gesteld is, verschilt per rechtsorde. De hier weergegeven verhouding en overlap is geen weerspiegeling van zo'n bestaande rechtsorde, maar dient slechts ter illustratie dat niet alles waarnaar een inlichtingendienst onderzoek doet ook strafbaar hoeft te zijn. Niet-strafbaar, soevereiniteitsondermijnend gedrag zou evenwel e.g. de openbare orde, de territoriale integriteit of de geopolitieke positie van een land kunnen bedreigen, zoals - respectievelijk - de verspreiding van extremistisch gedachtengoed, de mobilisatie van vijandelijke troepen, of de proliferatie van massavernietigingswapens doen. Dit zou met andere overlappende cirkels weergegeven kunnen worden. Zie AIVD, Jaarverslag 2019, p. 13-14. Zie verder Manget 2010, p. 192.

wel hebben, en andersom, omdat de rechtshandhavingsautoriteiten geen zicht hebben op het strafbaar gestelde gedrag waarop een dienst wél een informatiepositie heeft.

Hoewel de inlichtingenliteratuur ingaat op de relatie tussen de producenten en afnemers van inlichtingen, gaat zij daarbij veelal uit van de situatie waarin de afnemer ook de behoeftesteller is. In die situatie vraagt de afnemer om de kennis die hij nodig heeft voor het nemen van besluiten ten aanzien van soevereiniteitsbevordering of -bescherming; een situatie waarin de producent en de afnemer dus gemoeid zijn met hetzelfde thema. De onderhavige situatie is echter wezenlijk anders nu de doelstellingen en aandachtsthema's slechts deels overlappen, de opsporings- en vervolgingsautoriteiten geen beleidsmaker maar -uitvoerder zijn, en zij bovendien in veel landen géén behoeftesteller (mogen) zijn. Op dit wezenlijke laatste gegeven is hieronder nader ingegaan.

Hoewel het van land tot land verschilt, bestaan inlichtingen- en veiligheidsdiensten namelijk met reden gescheiden van de rechtshandhavingsautoriteiten. In die landen waar de hedendaagse diensten na de Tweede Wereldoorlog ontstonden, zoals in Nederland en Duitsland, komt de verdeling van taken over verschillende organisaties voort uit de vrees voor het ontstaan van almachtige, tirannieke geheime diensten die korte metten met politieke tegenstanders maken, zoals die van Nazi-Duitsland en de Sovjet Unie deden.<sup>79</sup> Behalve dit historische besef, geven ook de respectievelijke normen en waarden van de twee disciplines reden tot scheiding: Waar opsporing, vervolging en bestraffing transparantie en zekerheid ten behoeve van gerechtigheid over het verleden van individuen vereisen, komt inlichtingenwerk met geheimhouding van methoden en waarschijnlijkheden over toekomstige bedreigingen voor de staat en het publiek *an sich*.<sup>80</sup>

In Duitsland is deze scheiding neergelegd in het '*Trennungsgebot*', wat inhoudt dat de diensten geen executieve bevoegdheden mogen hebben en slechts in enkele, bij wet voorziene gevallen gegevens met de rechtshandhavers mogen uitwisselen.<sup>81</sup> Er bestaan ook diensten die wél opsporingsbevoegdheid genieten: Zo maakt de Franse binnenlandse veiligheidsdienst DGSI onderdeel uit van de *Police Nationale* en heeft hij de taak om inlichtingenwerk te verrichten en, onder het gezag van magistraten, strafbare feiten, hun daders en bewijs daarvan op te sporen; beiden ten aanzien van de nationale veiligheid en fundamentele nationale belangen.<sup>82</sup> En ook de FBI heeft, in tegenstelling tot de CIA, een combinatie van inlichtingen- en opsporingsbevoegdheid.<sup>83</sup>

Hoe de institutionele verhouding tussen inlichtingen en opsporing ook georganiseerd zij; Wanneer onderzoekssubjecten van diensten en verdachten van strafbare feiten dezelfde zijn, bijvoorbeeld door de verruiming van de strafbare voorfase van soevereiniteitsondermijnende misdrijven als terrorisme, komen inlichtingen en

<sup>79</sup> Zie e.g. Frederic F. Manget, *Intelligence and Law Enforcement*, In: The Oxford Handbook of National Security Intelligence, Loch K. Johnson (red.), Oxford University Press 2010, p. 189 en Constant Hijzen, *Vijandbeelden, De veiligheidsdiensten en de democratie, 1912-1992*, Boom 2016, p. 12 en 98-99.

<sup>80</sup> Zie hoofdstuk 1 en e.g. Manget 2010, p. 190 en 195-196.

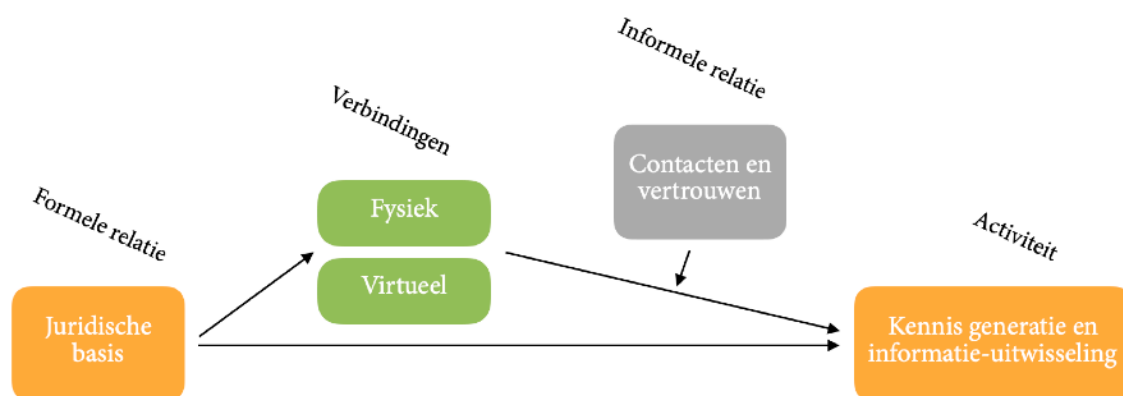
<sup>81</sup> Het *Trennungsgebot* is op 14 april 1949 door de Amerikaanse, Britse en Franse militaire gouverneurs neergelegd in hun '*Polizeibrief*' aan de Parlementaire Raad van de West-Duitse bezettingszones. Daarin schreven zij dat de toekomstige federale overheid weliswaar een dienst mocht instellen 'voor de verwerving en verspreiding van informatie over ondermijnende activiteiten gericht tegen de federale overheid[.]' maar dat deze 'geen politiebevoegdheden zal hebben.' Zie Michael F. Feldkamp, *Der Parlamentarische Rat 1948-1949: Die Beziehungen des Parlamentarischen Rates zu den Militärregierungen*, Harald Bolt Verlag 1995, p. 230-231 (vertaling auteur). Zie voor hedendaagse betekenissen Kai Ambos, *Personalisierung statt Feind(straf)recht*, Frankfurter Allgemeine van 14 april 2020.

<sup>82</sup> Zie Décret n° 2014-445 du 30 avril 2014 relatif aux missions et à l'organisation de la direction générale de la sécurité intérieure, artikel 1.

<sup>83</sup> Zie voor de CIA 50 U.S. Code § 3036, sub d onder 1: '[T]he Director of the Central Intelligence Agency shall have no police, subpoena, or law enforcement powers or internal security functions.' De FBI valt onder het Ministerie van Justitie en heeft naast een politietak ook de taken van een veiligheidsdienst, zie FBI, *Where is the FBI's authority written down?* <https://www.fbi.gov/about/faqs/where-is-the-fbis-authority-written-down>.

opsporing in een punt samen.<sup>84</sup> In die gevallen kunnen de verantwoordelijke organisaties gebaat zijn bij uitwisseling van informatie, opdat zij met die informatie hun eigen taak kunnen volbrengen.

In dit onderzoek is uitgegaan van een institutionele scheiding tussen inlichtingen en opsporing. Wanneer in zo'n situatie de politie en justitie structureel met inlichtingendiensten samenwerken door inlichtingen over strafbaar gedrag te overleggen en te interpreteren, is er sprake van een **institutioneel, informatie uitwisselend en kennis genererend veiligheidsnetwerk**; i.e. publieke entiteiten die hun gemeenschappelijke en onderscheidende veiligheidsgerelateerde doelen in georganiseerd verband nastreven door hun informatie te fuseren of onderling en met anderen uit te wisselen.<sup>85</sup> Veiligheidsnetwerken worden dan ook in het algemeen gevormd om effectiviteit in het optreden tegen hardnekkige, veelomvattende problemen, zoals terrorisme, te maximaliseren.<sup>86</sup>



Figuur 4. Conceptueel model van een institutioneel veiligheidsnetwerk / Gebaseerd op Whelan & Dupont 2017

Uit de literatuur over zulke veiligheidsnetwerken volgen de variabelen en hun waarden die invloed hebben op het succes van hun informatie-uitwisseling. Ingeval I&V-diensten met politie en justitie zo'n netwerk vormen, kan die literatuur helpen verklaren waarom die diensten inlichtingen verstrekken aan die laatsten. Uit die literatuur volgen een aantal theoretische aanknopingspunten voor het onderhavige fenomeen:

Zoals geïllustreerd in figuur 4, hebben de partijen in institutionele veiligheidsnetwerken doorgaans **formele relaties** met elkaar, i.e. relaties met een juridische of contractuele basis.<sup>87</sup> Veelal zullen deze netwerken ook **informele relaties** ontwikkelen om het netwerk te laten functioneren, zoals persoonlijke contacten waaruit onderling vertrouwen ontstaat. Deze formele en informele relaties kunnen bestaan uit **fysieke verbindingen**,

<sup>84</sup> Zie Manget 2010, p. 192 en 195 en Stephen Grey, *The New Spymasters, Inside Espionage from the Cold War to Global Terror*, Penguin 2015, p. 87-90. Beiden noemen de opkomst van terrorisme als oorzaak van convergentie. Grey noemt ook de groeiende politieke invloed van georganiseerde misdaad, het falen van traditionele opsporingsmethoden en de daaruit ontstane roep om inlichtingengedreven politiewerk en het - wegens het wegvallen van de Sovjetdreiging - belasten van inlichtingendiensten met criminaliteitsbestrijding. Manget noemt de uitbreiding van extraterritoriale rechtsmacht over strafbare feiten ook als reden.

<sup>85</sup> Zie Chad Whelan & Benoît Dupont, *Taking stock of networks across the security field: a review, typology and research agenda*, Policing and Society, Routledge 2017, Volume 27, nummer 6, p. 5-9. en Chad Whelan, *Security networks and occupational culture: understanding culture within and between organisations*, Policing and Society, Routledge 2015, Volume 27, nummer 2, p. 114-115. Het casuoverleg in de gemeentes van Kennemerland, Noord-Holland Noord en Zaanstreek-Waterland is zo'n institutioneel veiligheidsnetwerk, waar met informatie-uitwisseling tussen i.a. het OM, de gemeentes en de Kinderbescherming, gepoogd wordt om extremistische strafbare feiten te voorkomen. Ook het *Wisconsin Statewide Intelligence Center*, een Amerikaans *fusion center*, heeft als missie om informatie over dreigingen te delen 'tussen federale, statelijke, lokale en tribale rechtshandhavers', etc. Zie Wisconsin Statewide Intelligence Center (WSIC), <https://wifusion.org>. Zo'n netwerk kan ook gericht zijn op het coördineren van rollen en verantwoordelijkheden of het ontwikkelen van oplossingen voor gemeenschappelijke problemen.

<sup>86</sup> Zie Whelan & Dupont 2017, p. 9.

<sup>87</sup> Zie Whelan & Dupont 2017, p. 5 en 8. De Wet gegevensverwerking door samenwerkingsverbanden (Kamerstukken II 2019/20, 35447, nr. 4) is in april 2020 als grondslag voor hybride veiligheidsnetwerken voorgesteld.

e.g. door periodieke overleggen, en **virtuele verbindingen**, i.e. door ‘technologische systemen die communicatie, informatie- en gegevensuitwisseling tussen deelnemers faciliteren[;]’<sup>88</sup> e.g. een gedeelde databank.

Deze structurele aspecten binnen veiligheidsnetwerken hebben oorzakelijke, bemiddelende en modererende invloed op hun effectiviteit.<sup>89</sup> In hoofdstuk 2.2 is derhalve besproken hoe deze en andere aspecten (i.a. juridische, culturele en sociologische) van veiligheidsnetwerken invloed kunnen hebben op hun effectiviteit, specifiek ten aanzien van inlichtingenverstrekking.

## 2.2 Drijfveren voor inlichtingenverstrekking

Dat opsporings- en vervolgingsautoriteiten baat kunnen hebben bij het ontvangen van inlichtingen over strafbaar gedrag, zou voor een dienst reden kunnen vormen om zulke inlichtingen inderdaad aan die autoriteiten te verstrekken. Daarentegen kan tussen de onderscheidende diensten een waterscheiding aangebracht zijn, zoals het Duitse *Trennungsgebot* verlangt.

Nu inlichtingen- en veiligheidsdiensten in het algemeen gedreven worden door hun taak en behoefte, is het de vraag of verstrekking dan eveneens door het taakbelang en die behoefte gedreven wordt, ook ingeval van verstrekking aan de opsporingsautoriteiten. Als de belangen van de taak en behoefte niet door verstrekking gediend worden, vindt verstrekking dan überhaupt wel plaats? Of kan verstrekking aan politie en justitie ook door andere belangen gedreven worden? Kan verstrekking geschieden met het enkele oogmerk om het belang van strafvordering te dienen?

Ter beantwoording van deze vragen zijn hieronder de drijfveren voor en tegen inlichtingenverstrekking uiteengezet. Zij vormen hypothesen die in Deel II aan de Nederlandse casus getoetst zijn.

### 2.2.1 Voorgescreven inlichtingenuitwisseling

In het institutionele veiligheidsnetwerk dat inlichtingen- en veiligheidsdiensten met politie en justitie vormen, kan netwerkbeleid voorschrijven of, hoe en wanneer informatie-uitwisseling, waaronder inlichtingenverstrekking, plaatsheeft.<sup>90</sup> Gezien overheden in een rechtsstaat niets mogen dan de wet hen voorschrijft, zal hun informatie-uitwisseling een juridische basis moeten hebben. Het vervolgens *nader* reguleren van informatie-uitwisseling kan ook zijn ingegeven door deze rechtsstatelijke motieven: Institutionele, discretionaire beslissingsruimte kan als omstreden worden gezien, nu zij de burger laat gissen naar de gevallen waarin de overheid op zijn vrijheid en privéleven inbreuk zal maken.<sup>91</sup> Zo’n verstrekkingbeleid (i.a. wetgeving, decreten, beleidsregels) kan dus ook specifiek voorschrijven in welke gevallen zo’n inbreuk en zo’n verstrekking toegestaan of verplicht is.

Echter: Hoewel simpelweg verwijzen naar zulke regels wellicht antwoord biedt op de vraag waarom en in welke gevallen inlichtingendiensten hun inlichtingen verstrekken (i.e. in de voorgeschreven gevallen), zou dat

<sup>88</sup> Zie Whelan & Dupont 2017 p. 5 en 9 (vertaling auteur).

<sup>89</sup> Zie Whelan & Dupont 2017, p. 9.

<sup>90</sup> ‘Network policy is important to set out the objectives of a network and the ways in which members are expected to operate in a network. Policies come in many forms in the context of national security; some guide network activities and others govern network activities, particularly in terms of the communication of national security information.’ Chad Whelan, *Networks and national security: dynamics, effectiveness and organisation*, Routledge 2012, p. 96.

<sup>91</sup> Zie Jeremy Waldron, *The Rule of Law*, In: *The Stanford Encyclopedia of Philosophy*, edited by Edward N. Zalta, Stanford University 2016.

niet verklaren waarom die regels zo zijn. Als bijvoorbeeld is voorgeschreven dat buitenlandse inlichtingenofficieren, die op het begaan van strafbare feiten worden betrapt, niet vervolgd, maar uitgezet dienen te worden, zoals in de OPCW-casus ‘de werkwijze’ werd genoemd, dan kan dat weliswaar verklaren waarom een dienst zo handelt, maar niet verklaren waarom die regel en die ‘werkwijze’ zo is. Waarom is deportatie, en niet vervolging ter bestraffing, dé regel?

Hieruit volgt dat de redenen van verstrekking in een juridisch kader en de totstandkoming daarvan te vinden zullen (moeten) zijn. Nu die antwoorden van casus tot casus zullen verschillen, worden hieronder de drijfveren vóór en tegen inlichtingenverstrekking opgesomd die in de inlichtingenliteratuur en in die over veiligheidsnetwerken zijn gevonden. Dat overzicht is niet beperkt tot de rationele overwegingen die inlichtingendiensten aan hun besluiten ten grondslag kunnen leggen, maar somt ook enkele oorzakelijke, bemiddelende en modererende beweegredenen in de fases verwerken, analyseren en produceren voor verstrekking en het achterwege laten daarvan op.

### 2.2.2 Drijfveren van strategische en tactische aard

Verschillende variabelen beïnvloeden het proces van inlichtingenverstrekking, zoals de genoemde juridische aspecten, maar ook organisatiecapaciteit, de informatiehuishouding van een inlichtingendienst en inlichtingencultuur.<sup>92</sup> Zo is eerder in het kader van inlichtingenfalen onderzoek gedaan naar de drijfveren om inlichtingen *niet* te verstrekken. Daarbij lag de nadruk op een **strategisch falen**, i.e. nalaten tijdig te waarschuwen voor een serieuze dreiging omdat zij überhaupt niet voorstelbaar werd gehouden. Een **tactisch falen**, i.e. niet waarschuwen over een dreiging omdat niet tijdig bekend was waar, hoe en wanneer die zich zou effectueren, heeft dezelfde negatieve gevolgen.<sup>93</sup> Deze inzichten zijn hier gebruikt bij het duiden van het onderhavige fenomeen.

In feite komt een strategisch falen neer op het niet herkennen van bepaalde fenomenen als relevant voor de afnemer. Zo werd de slagkracht van Osama bin-Laden voorafgaand 9/11 door de CIA onderschat, zoals *Cassandra* Michael Schreuer verklaarde: ‘*They [zijn CIA-collega’s] could not believe that this tall Saudi with a beard, squatting around a camp fire, could be a threat to the United States of America.*’<sup>94</sup> Zo’n falen kan gewijd worden aan de **identiteit en de cultuur van de inlichtingendienst**, zoals deze bij de CIA bestonden uit homogeniteit van medewerkers, hun zucht naar consensus en sciëntisme (i.e. het ‘excessief geloof in de kracht van wetenschappelijke kennis en technieken’<sup>95</sup>), en een voorkeur voor het heimelijke.<sup>96</sup> Ten aanzien van het onderhavige fenomeen zou een strategisch falen inhouden dat de dienst niet kan voorstellen dat de door hem verzamelde inlichtingen over strafbaar gedrag gaan, en daardoor relevant voor de afnemer - politie & justitie - zijn.

<sup>92</sup> David Lonsdale en Maria dos Santos Lonsdale, *Handling and communicating intelligence information: a conceptual, historical and information design analysis*, Intelligence and National Security 2019, Vol. 34, nr. 5, p. 721.

<sup>93</sup> Zie Peter Gill, *Explaining Intelligence Failure: Rethinking the Recent Terrorist Attacks in Europe*, International Journal of Intelligence and CounterIntelligence 2020, Vol. 33 Nr. 1, p. 45. Strategisch en tactisch falen zijn dus afgeleid van strategische en tactische inlichtingen.

<sup>94</sup> Aldus bin-Laden station chief Michael Schreuer als geciteerd door Philip Shenon, *The Commission: An Uncensored History of the 9/11 Investigation*, The Hachette Book Group 2008, p. 190, als weergegeven in Jones en Silberzahn 2013, p. 201. Zie verder Pieter Rademakers, *Thinkable terrorism: How the state of the art influences government perceptions of extremism*, verhandeling voor het vak *Security in Historical Perspective*, Universiteit Leiden 2019.

<sup>95</sup> Oxford University Press, *scientism*, In: Lexico 2020 (vertaling auteur).

<sup>96</sup> Zie Milo Jones en Philippe Silberzahn, *Constructing Cassandra, Reframing Intelligence Failure at the CIA, 1947-2001*, Stanford University Press 2013.



Een tactisch falen - i.e. een informatietekort - kan uiteraard veroorzaakt worden doordat de nodige inlichtingen simpelweg niet verzameld zijn, maar saillant is de situatie waarin de relevante inlichtingen wél verzameld zijn, maar niet herkend worden als exemplarisch voor het fenomeen. Van de meeste terroristische aanslagplegers in Europa bleek bijvoorbeeld dat zij bekend waren bij de politie en veiligheidsdiensten,<sup>97</sup> maar dat hun gedrag niet tijdig herkend werd als een opmaat naar een aanslag. Zulk tactisch falen kan geweten worden aan de **beklemmende informatiehuishouding** van de dienst of **gebrekkige analyse**.<sup>98</sup> De vraag is daarom of men bewust is van wat er precies verzameld is, én realiseert wat die tactische gegevens voor betekenis hebben ten aanzien van het strategische fenomeen. Bijvoorbeeld: Wanneer men zich realiseert dat het opeens afbetalen van schulden en in het huwelijk treden een aanloop kan zijn naar jihadistisch terrorisme, kan men tijdig ingrijpen.<sup>99</sup>

Verwerking / Analyse	2A. Relevantie herkend	2B. Relevantie niet herkend
1A. Bewust van inlichtingen	Weten dat er relevante inlichtingen zijn.	Weten dat er inlichtingen zijn, maar de relevantie er niet van inzien.
	e.g. Handel in wapens en munitie observeren; beseffen dat dat strafbaar is.	e.g. Observeren dat iemand met een nepwapen rondloopt; niet beseffen dat dat strafbaar is.
1B. Niet bewust van inlichtingen	Niet weten dat er inlichtingen zijn die herkend zouden worden.	Niet weten dat er inlichtingen zijn die niet herkend zouden worden.
	e.g. Niet beseffen dat er inlichtingen zijn verzameld over handel in wapens en munitie.	e.g. Niet beseffen dat er inlichtingen zijn verzameld over iemand die met een nepwapen rondloopt.

Figuur 5. Bewustzijn van inlichtingen en herkenning van hun relevantie / bron: Auteur

Anders dan in de literatuur over inlichtingenfalen, die ziet op het onderkennen van dreigingen voor de nationale veiligheid en daarvoor tijdig waarschuwen van een afnemer, ziet deze studie op het verstrekken van inlichtingen over strafbaar gedrag. Desalniettemin kunnen dezelfde mechanismen die tot een falen leiden, en *a contrario* tot een ‘inlichtingensucces’, *mutatis mutandis* worden toegepast op het onderkennen van inlichtingen over strafbaar gedrag en het daarvan melding maken bij politie en justitie. Hierbij is steeds uitgegaan van de situatie dat inlichtingen over strafbaar gedrag daadwerkelijk zijn verzameld: Zo is besproken of een dienst, zoals weergegeven in figuur 5, überhaupt van de aanwezige inlichtingen bewust is en of hij de relevantie daarvan inziet.

Wanneer een inlichtingendienst realiseert dat hij voor een afnemer relevante inlichtingen heeft - de situatie 1A/2A in figuur 5 - dan zou hij het verstrekken daarvan aan die afnemer kunnen overwegen. Onder hoofdstuk 2.2.5 en 2.2.7 zijn enkele in de literatuur genoemde argumenten vóór en tegen verstrekking weergegeven.

### 2.2.3 Angst voor openheid

Waar de informatiehuishouding van inlichtingendiensten uit veiligheidsoverwegingen gecompartmenteerd

<sup>97</sup> Zie Gill 2020, p. 49. Zie tazv Nederland ook Abels 2020, p. 218: de CT-infobox moest het bos door de bomen zichtbaar maken.

<sup>98</sup> Zie Gill 2020, p. 53-55.

<sup>99</sup> Zie e.g. Rechtbank Den Haag 22 juli 2019, ECLI:NL:RBDHA:2019:7308 (*Charlie18*): ‘Ten aanzien van de financiën en het door de verdachte gesloten huwelijk overweegt de rechtbank dat het weliswaar zo is dat jihadstrijders vaak vlak voor hun daden of uitreis naar oorlogsgebieden hun rekening leegtrekken, schulden afbetalen en trouwen, maar dat hier ten aanzien van de verdachte een andere duiding aan moet worden gegeven.’

is, wat een dienst weerbaarder tegen spionage moet maken,<sup>100</sup> beheerst het *need-to-know*-beginsel de interne informatie-uitwisseling. Dit beginsel houdt in dat een boodschapper slechts die informatie zal mededelen waarvan hij heeft aangenomen dat de geadresseerde haar op dat moment nodig heeft voor zijn effectieve taakuitvoering.<sup>101</sup> Dit noodzakelijkheidsbeginsel kan de cultuur van een inlichtingendienst gaan beheersen en zelfs ‘geheimhoudingsfetisjisme’ veroorzaken.<sup>102</sup> Zo mochten BVD-medewerkers elkaar alleen het ‘hoogst-noodzakelijke’ vertellen: In hun opleiding werd meegegeven dat “je kop houden’ een tweede natuur [moest] worden.’<sup>103</sup> Medewerkers van verschillende afdelingen gingen elkaar zelfs schuwen.<sup>104</sup> Ook vandaag de dag groeten AIVD-collega’s elkaar niet bij de Albert Heijn en de schouwburg.

Dit noodzakelijkheidsbeginsel - dat naar Brits voorbeeld bij de BVD geïntroduceerd werd<sup>105</sup> - kan ook doorwerken in de praktijk van externe verstrekking van inlichtingen, en haar parten spelen, zoals de Amerikaanse 9/11-commissie concludeerde:

In the 9/11 story, for example, we sometimes see examples of information that could be accessed [...]. But someone had to ask for it. In that case, no one did. Or [...] the information is distributed, but in a compartmented channel. Or the information is available, and someone does ask, but it cannot be shared.

What all these stories have in common is a system that requires a demonstrated “need to know” before sharing. This approach assumes it is possible to know, in advance, who will need to use the information. Such a system implicitly assumes that the risk of inadvertent disclosure outweighs the benefits of wider sharing. [...]

[...] Each agency’s incentive structure opposes sharing, with risks (criminal, civil, and internal administrative sanctions) but few rewards for sharing information. [...] There are no punishments for not sharing information. Agencies uphold a “need-to-know” culture of information protection rather than promoting a “need-to-share” culture of integration.<sup>106</sup>

Veiligheidsoverwegingen kunnen dus een **cultuur van geheimzinnigheid** in de hand werken, ook wel ‘oesterkramp’ genoemd;<sup>107</sup> een cultuur die inlichtingenofficieren zodanig kan benevelen dat zij de beveiligingsmiddelen boven het organisatiedoel heiligen<sup>108</sup> en ook een negatief effect op de productie en verstrekking van inlichtingen heeft.<sup>109</sup> Met betrekking tot het verstrekken van inlichtingen over strafbaar gedrag komt daar nog bij dat binnen diensten de ‘tirannie van het strafdossier’ verafschuwd zou worden:

Security services hold to a strict interpretation of informer protection and strongly object to their sources appearing as public witnesses in court proceedings. This is the root of the so-called “wall” between police and security services and the latter’s condemnation of the police “tyranny of the case file”, which dictates that all cases

<sup>100</sup> Zie Peter Jackson, *On Uncertainty and the Limits of Intelligence*, In: The Oxford Handbook of National Security Intelligence, Loch K. Johnson (red.), Oxford University Press 2010, p. 463-467.

<sup>101</sup> Synthese van de definities gegeven in Oxford University Press, *need-to-know*, In: Lexico 2020 en in Cambridge University Press, *on a need-to-know basis*, In: Cambridge Dictionary 2020.

<sup>102</sup> Jones en Silberzahn 2013, p. 45 en 236.

<sup>103</sup> Aldus voormalig BVD’er Cees van den Heuvel, in Hijzen 2016, p. 143 (originele voetnoten genegeerd). Zie ook p. 137.

<sup>104</sup> Zie Hijzen 2016, p. 311.

<sup>105</sup> Zie Abels 2020, p. 30.

<sup>106</sup> National Commission on Terrorist Attacks, *The 9/11 Commission Report*, WW Norton & Co 2004, p. 417-418.

<sup>107</sup> Aldus bijzonder hoogleraar *Governance of Intelligence and Security Services* Paul Abels in een vraaggesprek met Huib Modderkolk. Zie *Veiligheidsdiensten moeten uit ‘oesterkramp’*, De Volkskrant, 1 september 2017.

<sup>108</sup> Sherman Kent schreef over ‘*The fog of [an intelligence service] its own security regulations; Getting means and ends confused.*’ Zie Kent 1949, p. 168.

<sup>109</sup> Zie ook Jones en Silberzahn 2013, p. 232.

must end in public court proceedings. [...] The Canadian Security Intelligence Service (CSIS) is on record for having erased electronic surveillance tapes that might have identified a source if produced as evidence in a public trial. Our working hypotheses is that the existence of a wall between criminal and security intelligence will be found whenever police proceedings are thoroughly investigated, following a high profile failure of coordination.<sup>110</sup>

Bij het duiden van deze situatie lijkt een ‘cultuur van geheimzinnigheid’ te kort te doen; ‘Angst voor openheid’, zeker met betrekking tot strafrechtelijke procedures, lijkt meer gepast. Zo zouden (ook) Amerikaanse inlichtingenmedewerkers bang zijn om in een rechtbank als getuige voor een jury te moeten verschijnen,<sup>111</sup> wellicht omdat rechtshandhavers en magistraten onvoldoende begrip van en voor inlichtingenbelangen hebben.<sup>112</sup>

Kortom, verstrekking zal alleen plaatshebben wanneer de noodzaak daarvan zodanig gevoeld wordt, dat het maken van een uitzondering op de geheimhoudingsregels voor de dienst gerechtvaardigd voelt. Ingeval op die regels slechts uitzondering gemaakt mag worden als een medewerker zich ervan weet te vergewissen dat de informatie niet slechts relevant, maar nodig is voor een ander - zonder die ander daarnaar te vragen - vereist informatie-uitwisseling op basis van dit *need-to-know*-beginsel dus inzicht in de behoeftes van de ontvanger. In die zin houdt het beginsel dus, wil het werken, een dubbele noodzaak in: De houder van informatie moet kunnen beoordelen of de afnemer de informatie moet hebben. Vervolgens, als men de inlichtingen relevant acht, volgt uit de angst voor openheid een zekere terughoudendheid voor het delen van informatie. Deze twee variabelen (*need-to-know* en angst voor openheid) hebben dus een modererend effect op het verstrekken van inlichtingen.

#### 2.2.4 Grenzen aan verwerking

Hierboven is besproken hoe (ouderwetse) veiligheidsmaatregelen de cultuur van een inlichtingendienst zodanig kunnen benevelen dat zij in de weg staan aan het verstrekken van inlichtingen. Ook de hedendaagse wijze van inlichtingenverzameling, die voor een ‘exponentiële groei van de hoeveelheid verzamelde ruwe informatie uit telefoon, Internet en sociale media’ zorgt,<sup>113</sup> kan tot verstrekingsbeletsels leiden. Dit is te wijten aan de grote hoeveelheden gefragmenteerde informatie die verzameld worden.

Om te voorkomen dat diensten niet weten wat zij vergaard hebben, zijn toegankelijke informatiesystemen en is het analyseren van alle verzamelde inlichtingen essentieel.<sup>114</sup> **Compartmentering**, wat ertoe kan leiden dat inlichtingen niet tezamen geanalyseerd worden, maar slechts opgeknipt via ‘schoorstenen’<sup>115</sup> intern en extern gedeeld worden, staat daaraan in de weg. Vervolgens kan het vinden van bruikbare inlichtingen in bulkdata-

<sup>110</sup> Jean-Paul Brodeur & Benoît Dupont, *Knowledge Workers or “Knowledge” Workers?*, Policing & Society, Vol. 16, No. 1, 2006, p. 15.

<sup>111</sup> Interview met Milo Jones, p. 3: ‘When you [law enforcement] go to prosecution, what comes out? Where, how, who sees it? What hears the jury? They [intelligence officers] are afraid of going to court.’

<sup>112</sup> Paul J. Redmond, *The Challenges of Counterintelligence*, In: The Oxford Handbook of National Security Intelligence, Loch K. Johnson (red.), Oxford University Press 2010, p. 553-554: ‘Counterintelligence officials are intent on protecting national security by identifying and neutralising threats posed by hostile entities. Law enforcement officers [...] are almost exclusively focused on making successful prosecutions, with the result that once the arrest of a spy is imminent or has taken place, CI [counterintelligence] considerations are not allowed to come into play. [...] American CI professionals face the challenge of stimulating discussion at the National Security Council to determine whether national security issues can be given equal importance to prosecutorial considerations in such cases.’

<sup>113</sup> Gill 2020, p. 49 (vertaling auteur).

<sup>114</sup> Ibid, p. 56-57.

<sup>115</sup> Bekend als het *stove pipe*-model ofwel *stovepiping*.

sets tijdrovend zijn.<sup>116</sup> Een **gebrek aan capaciteit** daarvoor kan ertoe leiden dat ‘de waarde van bepaalde informatie niet volledig gewaardeerd, en de schaal van ontwikkelende dreigingen gemist zou kunnen worden.’<sup>117</sup> Hierin kan dus reden liggen dat inlichtingen over strafbaar gedrag niet aan de opsporingsautoriteiten verstrekt worden: De dienst heeft ze weliswaar vergaard, maar is niet van ze bewust (zie 1B in figuur 5).

Hoewel inlichtingen voor een bepaald onderzoeksdoel verzameld worden, en de vergaarde gegevens wellicht wegens **grond- en mensenrechtelijke restricties**<sup>118</sup> uitsluitend met dat doel geanalyseerd mogen worden (doelgerichtheid),<sup>119</sup> zou massa-analyse en -surveillance veel meer kunnen opleveren:

In most intelligence research, issues are addressed from a problem-solving perspective. Answers are sought for specific problems, as early warning or policy planning, or intelligence seeks to overcome problems in the sense of complexity, such as puzzles, mysteries and wicked problems. [...] What would happen if we take the opposite approach – the perspective of the data, instead of the problem? What data are available? How could we use more data and what additional insights would that lead to?<sup>120</sup>

Hierdoor kan het ‘analytisch potentieel’ benut, en kunnen ‘analytische zwarte gaten’ voorkomen worden.<sup>121</sup> Zo’n aanpak hanteerde de Nationale Politie in de eerste helft van 2020 voor het onderzoek *26Lemont*, waarin de Nederlandse en Franse opsporingsautoriteiten rechtstreekse toegang verwierven tot de versleutelde *EncroChat*-communicatie van duizenden criminelen. Die toegang leidde tot zo’n data-gedreven onderzoek, zoals de politie vertelde:

Voor het bewijs wat hieruit komt is normaal jarenlang politieonderzoek nodig. Normaal gesproken gaat de politie op zoek naar bewijs en in dit onderzoek is dat omgedraaid. We hebben nu een berg aan bewijs en zoeken daar dus de misdaadzaken bij. Dus de zaak zoekt geen bewijs, maar het bewijs zoekt de zaak.<sup>122</sup>

De Nederlandse politie wist ‘tientallen vuurwapens van straat’ te halen, ‘19 synthetische drugslabs’ te ontmantelen, en heeft ‘meer dan 100 verdachten aangehouden voor zeer zware delicten.’<sup>123</sup>

Hoewel dit voorbeeld aantoont dat een grondige analyse van een grote hoeveelheid gegevens veel bruikbare informatie kan opleveren, moet hierbij wel worden gerealiseerd dat de *EncroChat*-telefoons slechts door criminelen gebruikt zouden zijn én dat opsporingsautoriteiten tot doel hebben misdaad te bestrijden, terwijl inlichtingendiensten een ander doel nastreven en uit hoofde daarvan gegevens zullen verzamelen over personen en netwerken die niet, zoals inzake *EncroChat*, per definitie crimineel of een dreiging voor de nationale veiligheid vormen.

<sup>116</sup> Gill 2020, p. 50 en 61. Zie ook Zie Peter Jackson, *On Uncertainty and the Limits of Intelligence*, In: The Oxford Handbook of National Security Intelligence, Loch K. Johnson (red.), Oxford University Press 2010, p. 464.

<sup>117</sup> Zie David Lonsdale en Maria dos Santos Lonsdale, *Handling and communicating intelligence information: a conceptual, historical and information design analysis*, Intelligence and National Security 2019, Vol. 34, nr. 5, p. 708.

<sup>118</sup> Zie de thans naar de Grote Kamer verwezen zaken EHRM, 13 september 2018, ECLI:CE:ECHR:2018:0913JUD005817013 (*Big Brother Watch and Others v. United Kingdom*), en EHRM, 19 juni 2018, ECLI:CE:ECHR:2018:0913JUD005817013 (*Centrum för rättvisa v. Sweden*).

<sup>119</sup> Zie in dit kader voor Nederland verder CTIVD, *Toezichtsrapport nr. 70 Over het verzamelen van bulkdatasets met de hackbevoegdheid en de verdere verwerking daarvan door de AIVD en de MIVD*, 22 september 2020.

<sup>120</sup> Zie Giliam de Valk, *Intelligence and Analytic Black Holes: a data-oriented perspective*, Leiden security and global affairs blog, 30 maart 2020, <https://leidensecurityandglobalaffairs.nl/articles/intelligence-and-analytic-black-holes-a-data-oriented-perspective>.

<sup>121</sup> Ibid.

<sup>122</sup> Politie Landelijke Eenheid, *Politie kijkt live mee met tekstberichten criminelen*, 2 juli 2020, YouTube, zie <https://youtu.be/KV8sZ202RG4>.

<sup>123</sup> Nationale Politie, *Politie keek live mee met chatberichten criminelen*, 2 juli 2020, zie <https://www.politie.nl/nieuws/2020/juli/2/11-live-meeijken-met-criminelen.html>. In het Verenigd Koninkrijk werden maar liefst 746 aanhouding verricht.

Hieruit volgt kortom dat grote hooibergen aan verzamelde gegevens wellicht meerdere naalden bevatten, ook die naalden waarnaar men niet op zoek was, maar welke onverminderd relevant zijn voor afnemers. De compartimentering van gegevens, een gebrek aan analysecapaciteit en mensenrechtelijke restricties kunnen eraan in de weg staan om dat potentieel te benutten.

### 2.2.5 Argumenten voor verstrekking

Het doel van inlichtingenwerk, en daarmee in beginsel ook van -verstrekking, is het werk van behoeftestellers mogelijk te maken: Verstrekte producten dienen de kwaliteit van hun besluitvorming te verbeteren.<sup>124</sup> Wanneer een inlichtingendienst meent dat zijn inlichtingen daaraan kunnen bijdragen, i.e. dat zij die **inlichtingen relevant voor de afnemer** bevinden, dan kan daarin de reden van verstrekking liggen. In deze paragrafen zijn achtereenvolgens een aantal andere, minder voor de hand liggende argumenten opgesomd die vóór het verstrekken van inlichtingen pleiten.

Zo zou een dienst met inlichtingenverstrekking aan het grote publiek, bijvoorbeeld door de publicatie van een jaarverslag, zijn **legitimiteit kunnen vergroten**. Hij kan daarbij het oogmerk hebben om de openbaarheid van bestuur<sup>125</sup> te eerbiedigen en tegelijk het **publieke bewustzijn van inlichtingenwerk vergroten**: ‘Openheid zorgt voor draagvlak in de samenleving en dat is belangrijk.’<sup>126</sup> Zulke communicatie kan **breder begrip kweken voor juist het doorgaans heimelijke karakter van inlichtingenwerk** dat omwille van de nationale veiligheid doorgaans niet geopenbaard kan worden.<sup>127</sup> In deze categorie past ook de wens om het **gezag van de dienst (of het diensthoofd) te willen doen gelden**:

Those who have a secret are under constant tension: they want to keep the secret, but they also want to indicate that they have a secret, to veil and unveil it at the same time.<sup>128</sup> This psychodynamics of secrecy [...] creates an aura of superiority, as the social structure of secrecy works effectively to establish a hierarchy between those who have and those who do not have access to information.<sup>129</sup>

Inhoudelijk gezien zou zulke publiekscommunicatie **in het belang van zijn taak** kunnen zijn, namelijk door het publiek te **wijzen op zijn eigen verantwoordelijkheid ten aanzien van soevereiniteitsbescherming**. De dienst kan het publiek in lijn daarmee **aanzetten tot handelen of tot geïnformeerde oordeels- en besluitvorming**,<sup>130</sup> bijvoorbeeld door te adviseren over de beveiliging van persoonlijke gegevens en door dreigingsbeel-

<sup>124</sup> Zie Omand 2015, p. 59.

<sup>125</sup> Zie voor Nederland de Grondwet, art. 110 (‘De overheid betracht bij de uitvoering van haar taak openbaarheid volgens regels bij de wet te stellen’) in samenhang met de Wet openbaarheid van bestuur, art. 8 lid 1 (‘Het bestuursorgaan dat het rechtstreeks aangaat, verschaft uit eigen beweging informatie over het beleid, de voorbereiding en de uitvoering daaronder begrepen, zodra dat in het belang is van een goede en democratische bestuursvoering.’).

<sup>126</sup> Aldus Paul Abels in vraaggesprek met het Noordhollands Dagblad (*Spion in de spotlight*, 22 december 2018).

<sup>127</sup> *Communication as awareness*, aldus Karen Lund Petersen, *Three concepts of intelligence communication: awareness, advice or co-production?*, Intelligence and National Security 2019, p. 319-320. Over de cultuur van geheimhouding schrijft zij daar dat ‘[i]ntelligence services are not entirely ‘normal’ bureaucracies, as the main emphasis in these debates on openness is on the limits of that openness: on the need for secrecy. The concept of secrecy plays a prominent role in this discourse on communication, as the concept works to justify why core political democratic bureaucratic ethical principles of control must be constrained – in the name of national security. Rather than concerning itself with what information to share and whom to share it with, the material tends to document a security communication practice based on little or no sharing.’

<sup>128</sup> K. Vermeir en D. Margoscy, *States of Secrecy: An Introduction*, British Society for the History of Science 2012, 45, nr. 2, p. 161.

<sup>129</sup> Lund Petersen 2019, p. 321-322, verwijzend naar Lisa Blank, *Two Schools for Secrecy*, In: Government Secrecy: Classic and Contemporary Readings, J. Goldman en S. Maret (red.), Libraries Unlimited 2009, p. 60.

<sup>130</sup> Zie Lund Petersen 2019, p. 320. Het bewustmaken van een gedeelde verantwoordelijkheid en het aanzetten tot handelen op basis daarvan wordt ook wel een ‘*responsibilisation strategy*’ genoemd. Overigens noemt Lund Petersen nog een reden voor publiekscommunicatie, namelijk een verzoek tot medeproductie. Het gaat dan bijvoorbeeld om een oproep signalen van radicalisering te melden. In tegenstelling tot de andere twee, betreft dit dus niet een handeling ter verstrekking van inlichtingen, maar ter verwerving daarvan.

den te verschaffen of te corrigeren. In het verlengde van deze verstrekking ligt het **aan de kaak stellen van geobserveerde, afkeurenswaardige activiteiten** die zich aan het publiek onttrekken, zoals heimelijke buitenlandse beïnvloedingscampagnes. Met zo'n verstrekking zou een afschrikkend effect beoogd worden.<sup>131</sup> De VS zouden bijvoorbeeld een *'indictment strategy'* hanteren, waarbij zij via een strafvorderlijke aanklacht de geobserveerde, strafbare handelingen van een (niet of nauwelijks) vervolgbare buitenlandse hacker toch openbaren én afkeuren. Hiermee willen zij ook **'attributiemacht' tonen**, dat wil zeggen, hun bekwaamheid om de verantwoordelijke voor de obscure activiteiten aan te wijzen.<sup>132</sup>

Gezien inlichtingen objectief behoren te zijn, zou hun gezag en authenticiteit de eventueel bestaande onzekerheid over een bepaald onderwerp kunnen verminderen. Daardoor kunnen ze **een politiek debat in een bepaalde richting kunnen sturen**.<sup>133</sup> Hierdoor zou men kunnen concluderen dat zo'n **debat door de injectie van specialistische kennis van een autoriteit meer technocratisch wordt**.<sup>134</sup>

### 2.2.6 Politisering, relaties en veronderstelde behoeftes

In de kracht en het objectieve imago van inlichtingen ligt ook het gevaar van **politisering**; het corrumperen of het misbruiken van inlichtingen ten behoeve van politieke doeleinden.<sup>135</sup>

Inlichtingen worden in zo'n geval verstrekt (of geheim gehouden) omwille van een politieke in plaats van hun intrinsieke waarde. Zulke politisering kan institutioneel gefaciliteerd worden: Zo bemoeilijkt een zucht naar consensus binnen inlichtingendiensten, i.e. de spreiding van eindverantwoordelijkheid over meerdere medewerkers, het verstrekingsproces. Daardoor zouden inlichtingen, die door een analist voor een afnemer relevant bevonden zijn, niet verstrekt kunnen worden, omdat een leidinggevende binnen de dienst, of een behoeftesteller zelf, dat (mogelijk) politiek niet wenselijk acht, zoals bij de CIA geschiedde:

[T]he reason for CIA analysts not distributing reports about who was responsible for the [USS] *Cole* attack [...] was that [Director of Central Intelligence George] Tenet and Attorney General Janet Reno possibly thought the White House *"didn't really want to know[.]"* As with the Cuban Missile Crisis, "what the President least wanted to hear, the CIA was most hesitant to say plainly." In other words, it was deemed better at the CIA to soft-pedal information [...] than to lose the approval of policy makers and to disturb consensus for silence on [that] issue. [...] [O]ne of the most difficult things for intelligence is to come to judgments which the policymaker does not want to hear.<sup>136</sup>

<sup>131</sup> *'Naming and shaming'*; Zie Jack Goldsmith en Ben Buchanan, *Ben Buchanan on 'The Hacker and the State'*, In: The Lawfare Podcast, 26 februari 2020, minuut 21:30 e.v.

<sup>132</sup> Aldus Jack Goldsmith en Ben Buchanan; Ibid.

<sup>133</sup> Zie Paul R. Pillar, *The Perils of Politicization*, In: The Oxford Handbook of National Security Intelligence, Loch K. Johnson (red.), Oxford University Press 2010, p. 474.

<sup>134</sup> Zo zullen de waarschuwingen tegen het toelaten van Chinese technologie in de netwerken voor de vijfde generatie mobiele telecommunicatie (5G), van Westerse inlichtingendiensten, waaronder de AIVD en de MIVD, de Amerikaanse waarschuwingen kracht bijgezet hebben, en wellicht voor de Nederlandse regering het draagvlak en de doorslag geven om inderdaad de technologie te weren die aan kwaadwillende partijen of staten te relateren valt. Zie Besluit veiligheid en integriteit telecommunicatie, 5 december 2019. Zie verder Wendelmoet Boersema, *Voor Huawei gaat de deur vanwege vrees voor spionage dicht*, Trouw, 6 december 2019.

<sup>135</sup> Pillar 2010, p. 473. Hiervan is het selectief gebruik van inlichtingen door de Amerikaanse overheid om draagvlak te creëren voor het besluit om in 2003 Irak in te vallen het typische voorbeeld. De *Dreyfusaffaire* past echter beter bij het onderhavige fenomeen. Daarin werden contra-inlichtingen uit hoofde van *'raison d'état'* zodanig door de Franse Generale Staf en zijn leiding gecorrumpeerd, dat de Franse krijgsraad in 1894 niet de daadwerkelijke spion voor de Duitsers, maar aan het eind van z'n dwaalspoor de Joodse officier Alfred Dreyfus veroordeelde.

<sup>136</sup> Zie Jones en Silberzahn 2013, p. 231 (originele voetnoten genegeerd) en verder p. 236. De CIA achtte al-Qa'ida verantwoordelijk voor de *USS Cole*-aanslag; Door het Witte Huis hierover niet te informeren, droeg de CIA bij aan de 'strategische verrassing' die de aanslagen van 11 september werden. Zie ook p. 233.

Ingeval de dienst zodanig op de mening van de politieke leiding anticipeert dat het een doorslaggevende reden tegen of voor inlichtingenverstrekking vormt, dan is er sprake van ongeoorloofde, indirecte politisering. Van directe politisering zou sprake zijn wanneer van buiten de dienst een opdracht komt om al dan niet te verstrekken.<sup>137</sup> Evenals met de eerbiediging van veiligheidsmaatregelen - wat zoals eerder besproken aan verstrekking in de weg kan staan - speelt het *need-to-know*-beginsel hier een rol: Als dienstmedewerkers realiseren dat het hun rol en hoogste goed is om de voor de afnemer - vaktechnisch bezien - noodzakelijke, en niet slechts de door hem politiek wenselijke inlichtingen te verstrekken, dan zal het delen van inlichtingen 'een stuk gemakkelijker' worden.<sup>138</sup>

### 2.2.7 Argumenten voor geheimhouding

Zoals besproken kunnen beveiligingsmaatregelen een cultuur creëren waarin het delen van inlichtingen - binnen de diensten en met de buitenwereld - een uitzondering op de gekoesterde regel van geheimhouding is, een regel waarvan slechts bij aangetoonde noodzaak geweken zal worden. De volgende alinea's zetten de rationele argumenten uiteen die voor niet-verstrekking van inlichtingen, zoals de bescherming van bronnen en methoden, gebezigd kunnen worden.

Hoewel het voor het functioneren van een democratie noodzakelijk is dat de overheid zijn werk in openheid doet, en daarin juist een argument voor transparantie van inlichtingenwerk ligt, wordt geheimhouding omwille van **staatsbelang** (veelal *raison d'état* genoemd), waaronder de disciplines van contra-inlichtingen, buitenlands en militair beleid vallen, 'zelfs in de meest liberale democratieën [...] geaccepteerd als een noodzakelijk kwaad'.<sup>139</sup> Iedere overheidsbureaucratie zou de neiging voelen om haar **machtspositie te beschermen en te vergroten** door haar dossiers, deskundigheid, intenties en activiteiten af te schermen ter **preventie van ondermijning door buitenlandse mogendheden**, maar ook ter **voorkoming van binnenlandse kritiek door toezichthouders**.<sup>140</sup> De rubricering van dergelijke informatie als 'staatsgeheim' geeft hier uiting aan.

Nu inlichtingenwerk ten dienste staat van deze belangen (i.e. van zorgeloos soevereiniteitsgenot) is het maar de vraag of inlichtingen verstrekt zullen worden als deze aan de machtspositie van de staat, de overheid of de regering - wat uiteraard niet *per se* hetzelfde is - af zullen doen. Of sterker: zouden zij alleen verstrekt worden als zij de machtspositie versterken?

Naast deze strategische drijfveren, zijn er ook technische. Zo wordt over het algemeen aangenomen, en door rechters erkend,<sup>141</sup> dat bepaalde aspecten van inlichtingenwerk geheim dienen te blijven, zoals werkwijzen van

<sup>137</sup> Zie Pieter Rademakers, *Politicisation of intelligence, or the intelligisation of politics?, An analysis of the Dutch security-intelligence agenda-setting policy and practice*, verhandeling voor het vak *World of intelligence*, Universiteit Leiden 2019, p. 5-7.

<sup>138</sup> Russell E. Travers, *Waking up on another September 12th: implications for intelligence reform*, *Intelligence and National Security* 2019, Vol. 31, nr. 5, p. 760.

<sup>139</sup> Edward Shils, *Publicity, Privacy, and Secrecy: Their Equilibrium and its Disruption (1956)*, In: *Government Secrecy: Classic and Contemporary Readings*, J. Goldman en S. Maret (red.), Libraries Unlimited 2009, p. 53 (vertaling auteur).

<sup>140</sup> Weber schrijft over de '*political master*' die als dilettante tegenover de expert '*trained official*' staat en, bij gebrek aan vertrouwen in zijn prestaties, die *official* van zijn taken kan ontslaan. Daarvoor heeft hij wel kennis van zaken nodig: '*The absolute monarch is powerless opposite the superior knowledge of the bureaucratic expert[.]*' Zie Max Weber, *Bureaucracy: Characteristics and the Power Position of Bureaucracy (1920)*, In: *Government Secrecy: Classic and Contemporary Readings*, J. Goldman en S. Maret (red.), Libraries Unlimited 2009, p. 44-47.

<sup>141</sup> Zie *Daniel Ellsberg et al. v John N Mitchell et al.*, United States Court of Appeals, District of Columbia Circuit, 10 mei 1983, 709 F. 2d 51, § 10: '*The various harms, against which protection is sought by invocation of the [state secrets] privilege, include impairment of the nation's defense capabilities, disclosure of intelligence-gathering methods or capabilities, and disruption of diplomatic relations with foreign governments.*'

verzameling en de identiteiten inlichtingsofficieren.<sup>142</sup> Ook het voorkomen van verstoorde diplomatieke relaties en het beschermen van internationale samenwerkingsovereenkomsten tussen inlichtingendiensten zijn volgens Britse en Amerikaanse rechters legitieme redenen voor geheimhouding.<sup>143</sup> Daarbij wordt het beschermen van de identiteiten van bronnen tegen openbaring zelfs noodzakelijk geacht: Een inlichtingendienst beknelt zijn eigen existentiële informatievoorziening wanneer hij zijn bronnen geen bescherming biedt.<sup>144</sup> Bovendien kan een bron in (levens)gevaar geraken wanneer zijn identiteit geopenbaard wordt door dat degene die hij verraadde zich mogelijk wreken wil. Vervolgens zouden werkwijzen, de redenen voor en de resultaten van contraterrore-onderzoeken, niet bekend moeten worden, zo oordeelden rechters, omdat de (potentiële) doelwitten van een inlichtingendienst met die informatie surveillance zouden kunnen omzeilen.<sup>145</sup>

Vervolgens bestaan er ook tactische aspecten: Zo is het mogelijk dat een dienst bepaalde inlichtingen zou willen verstrekken, maar blijkt tijdens de productie ervan zij simpelweg niet valide genoeg zijn om de afnemer handelingsperspectief te geven: Inlichtingen die voor een op handen zijnde terroristische aanslag dienen te waarschuwen zullen, in lijn met de ‘theorie van preventieve actie’, enerzijds voldoende concreet moeten zijn én de afnemer zal in ‘hoge mate ontvankelijk voor die waarschuwing’ moeten zijn.<sup>146</sup> Zij zullen dus tijdig, in adequate vorm en bovendien veilig - in de zin van afscherming - bij afnemers dienen te komen.<sup>147</sup> Zo heeft een afnemer niets aan lichten die hem vandaag waarschuwen dat gisteren een bom zal afgaan, of dat zo’n waarschuwing wel tijdig, maar op één enkel gerucht gebaseerd is, cryptisch opgeschreven is of een vals alarm blijkt. Specifiek ten aanzien van de opsporing en vervolging van strafbare feiten zal de betrouwbaarheid van de inlichtingen van zeker niveau moeten zijn:

[P]olice action is potentially harmful to individuals and may mean that they are deprived of their freedom. The requirement that police information or intelligence be thoroughly validated before being considered to be knowledge and acted upon is proportional to its potential for harm. This potential cannot be evaded and is in part enshrined in law.<sup>148</sup>

Specifiek ten aanzien van geobserveerde buitenlandse spionnen wordt in de literatuur nog een reden aangehouden om geen inlichtingen over hen aan de opsporingsautoriteiten te verstrekken: Dat zou ertoe leiden dat, hoewel zij gearresteerd worden, zij ook ‘vervangen worden door andere, onbekende agenten wiens activiteiten niet onder de aandacht van de [...] contra-inlichtingengemeenschap zouden komen.’<sup>149</sup> Er is nog een reden:

There is also a tension that can develop over whether you want to arrest and prosecute, or whether you want to let

<sup>142</sup> Zie Kent 1949, p. 166.

<sup>143</sup> Zie Stéphane Lefebvre, *What do judges say on the protection of intelligence secrets?*, Intelligence and National Security 2019, Vol. 34, nr. 1, p. 63-65. Zie ook *Daniel Ellsberg et al. v John N Mitchell et al.*, United States Court of Appeals, District of Columbia Circuit, 10 mei 1983, 709 F.2d 51, § 10 en § 18.

<sup>144</sup> Zo overwoog het Amerikaanse Hooggerechtshof dat bronbescherming hoog in het vaandel van de CIA dient te staan: *[The] disclosure of the identities of its intelligence sources [or even a small chance thereto] could well have a devastating impact on the [Central Intelligence] Agency's ability to carry out its mission. [...] If potentially valuable intelligence sources come to think that the Agency will be unable to maintain the confidentiality of its relationship to them, many could well refuse to supply information to the Agency in the first place.* *CIA v Sims*, United States Supreme Court, 471 US 159 (1985), p. 175-176. Zie ook Rechtbank Amsterdam 12 juli 2019, ECLI:NL:RBAMS:2019:5017.

<sup>145</sup> Zie Lefebvre 2019, p. 65-66.

<sup>146</sup> Zie Erik J. Dahl, *Intelligence and Surprise Attack: Failure and Success From Pearl Harbor to 9/11 and Beyond*, Georgetown University Press 2013, p. 23-24.

<sup>147</sup> Zie J. Hughes-Wilson, *Military Intelligence Blunders*, Constable Robinson 1999, p. 12-15.

<sup>148</sup> Brodeur & Dupont 2006, p. 22-23.

<sup>149</sup> Manget 2010, p. 195 (vertaling auteur). Volgens Manget is dit het standpunt van ‘many counterintelligence professionals’ in de VS.



this [counter-intelligence operation] run on for a while to see where is it gonna go, what more can we learn, and is this person the tip of an ice berg of a larger network. The two agencies [FBI and CIA] may talk back and forward about that. There's perhaps more of a prosecutorial impulse in the FBI and more of a 'let's let this run a little longer' in the CIA, but I wouldn't even make that an iron rule; This is one area where the two agencies have to work and have worked very closely together.<sup>150</sup>

Kortom, het is dus voorstelbaar dat ook een **tactisch-onderzoeksbelang** (e.g. de informatiepositie) aan verstreking in de weg staat, of dat juist ter bestraffing afstemming met politie en justitie gezocht wordt. Tenslotte dient te worden opgemerkt dat bepaalde inlichtingen niet verstrekt worden omdat zij in combinatie met reeds openbare informatie een geheim zouden kunnen blootleggen (**mozaïektheorie**).<sup>151</sup>

Zowel Amerikaanse als Britse rechters hebben erkend dat vragen naar onderwerpen die voor geheimhouding in aanmerking komen, ook als het werkelijke antwoord de bron of methode niet zou bedreigen, het best beantwoord kunnen worden met het zogenaamde *Glomar*-antwoord:<sup>152</sup> bevestiging noch ontkenning.<sup>153</sup> Daarnaast zou de verklaring dat een bron geen bron is een leugen zijn, wat, zeker uit de mond van een bestuurder in een democratie als de Nederlandse, een doodzonde is.

---

<sup>150</sup> John E. McLaughlin tijdens het vraaggesprek met David Priess, *Countering Chines Espionage*, The Lawfare podcast, nr. 485, 14 december 2019, 20:03-24:09.

<sup>151</sup> Zie Lefebvre 2019, p. 67-68.

<sup>152</sup> *Glomar-response* is het antwoord 'bevestiging noch ontkenning' van de CIA, gegeven op het verzoek om informatie over het schip de *Glomar* en zijn clandestiene CIA-missie om een gezonken Sovjet-onderzeeër te bergen voor inlichtingendoeleinden. Zie *Harriet Ann Phillippi v. Central Intelligence Agency and George H. Bush, Director, Central Intelligence Agency*, U.S. Court of Appeals for the District of Columbia Circuit - 546 F.2d 1009 (D.C. Cir. 1976), 16 November 1976.

<sup>153</sup> Zo overwoog een Noord-Ierse rechter ten aanzien van het *neither confirm nor deny*-antwoord in de zaak over de vermeende agent *Stakeknife*: 'To state that a person is an agent would be likely to place him in immediate danger from terrorist organisations. To deny that he is an agent may in some cases endanger another person, who may be under suspicion from terrorists. Most significant, once the Government confirms in the case of one person that he is not an agent, a refusal to comment in the case of another person would then give rise to an immediate suspicion that the latter was in fact an agent, so possibly placing his life in grave danger. [...] If the Government were to deny in all cases that persons named were agents, the denials would become meaningless and would carry no weight.' *Scappaticci, Re an application for Judicial Review*, Lord Chief Justice Carswell, High Court of Justice in Northern Ireland, Queen's Bench Division Decisions, NIQB 56, 18 augustus 2003, § 15.

### 3 De opzet van dit onderzoek

Hoewel er enkele oorzakelijke, bemiddelende en modererende variabelen voor volgen, blijkt uit het vorige hoofdstuk dat de bestaande literatuur aangaande verstrekking van inlichtingen over strafbaar gedrag marginaal, fragmentarisch en anekdotisch is. De gebrekkige aandacht voor het snijvlak van inlichtingen en opsporing zou te wijten zijn aan de disciplinaire achtergrond van de inlichtingenacademici (veelal historici of in internationale betrekkingen), het interessegebied van criminologen en strafrechtjuristen en - wegens de geslotenheid van inlichtingendiensten en politieorganisaties - een gebrek aan empirische gegevens over het fenomeen.<sup>154</sup>

In dit hoofdstuk is uiteengezet op welke wijze het onderhavige, multidisciplinaire onderzoek naar verstrekking van inlichtingen over strafbaar gedrag is verricht. Kortweg is over de Nederlandse casus informatie uit primaire bronnen geanalyseerd met het oogmerk in kaart te brengen waardoor inlichtingen- en veiligheidsdiensten tot verstrekking van inlichtingen over strafbaar gedrag aan de rechtshandhavingsautoriteiten overgaan.

Doordat de bedoelde diensten een publieke taak uitvoeren en (overigens niet noodzakelijkerwijs) onderdeel zijn van de uitvoerende macht van een staat, valt dit onderzoek binnen de bestuurswetenschappen.<sup>155</sup> Het tracht te beschrijven hoe inlichtingendiensten met inlichtingen over strafbaar gedrag omgaan en die wijze van functioneren aan de hand van de academische literatuur te verklaren. Hierdoor is het een bestuurskundig onderzoek, terwijl daarbij kennis uit verschillende disciplines geput is.<sup>156</sup>

Deze verschillende disciplines zijn wegens een gemene deler aangewend. Het onderzoek ziet namelijk op de samenloop van overheidsinspanningen in het belang van collectieve en individuele veiligheid. Omdat het onderzoek ziet op de organisatie en coördinatie daarvan, sluit het aan bij het curriculum van de master *Crisis and security management*.

#### 3.1 Vragen en hypothesen

De onderzoeksvraag is als volgt tot stand gekomen: Hoewel de bestaande literatuur enkele variabelen aan draagt die het onderhavige fenomeen mogelijk kunnen verklaren, is, wegens haar incoherentie en de *a priori* vaststelling dat zij het fenomeen niet volledig kan verklaren, niet gekozen voor een onderzoeksvraag die slechts een hypothese toetst. Er is gekozen voor een onderzoeksvraag die, wegens het open karakter, bij een exploratief onderzoek past.

<sup>154</sup> Zie Peter Gill, *Organised Crime*, In: Robert Dover et al (redactie), *Routledge Companion to Intelligence Studies*, Routledge 2015, p. 313-314.

<sup>155</sup> Bestuurswetenschappen hebben het openbaar bestuur als onderzoeksubject. Onderzoek naar publiek-private samenwerking of private uitvoering van een publieke taak valt binnen de hedendaagse de bestuurswetenschappen. Zie Annie Hondégem et al, *Handboek bestuurskunde*, Vinden Broele 2013, p. 25.

<sup>156</sup> Zo zijn aan de hand van enkele politiek-filosofische aspecten de taken en institutionele verhouding van inlichtingendiensten en opsporings- en vervolgingsautoriteiten geschetst. De Nederlandse casus (die verderop beschreven is) is met behulp van het staatsrecht uitgediept. In dat recht liggen zowel hun verhouding tot Justitie als de bevoegdheden van de AIVD en de MIVD verankerd. Met een historisch perspectief is in kaart gebracht hoe de hedendaagse situatie is ontstaan. Nu het onderhavige fenomeen de bestuurlijke omgang met criminaliteit betreft, is de discipline van de strafrechtshandhaving en -rechtspleging (*criminal justice*) ook relevant. De strafrechtketen is immers voor de opsporing en vervolging van strafbare feiten ingericht met gespecialiseerde vormen van openbaar bestuur. Het straf(proces)recht schrijft haar de rechten en plichten voor. Met die reden, en omdat het algemeen verbindende voorschriften bevat, e.g. voor getuigen van strafbare feiten, is het onderhavige fenomeen ook deels vanuit die discipline geduid.

Zo was bij voorbaat met name de oorsprong van een overweging tot verstrekking onduidelijk: Als van de hypothese zou zijn uitgegaan dat de aan een dienst gestelde taak en behoefte tot uiteindelijk verstrekking drijven, en dat slechts aan behoeftestellers verstrekt wordt (zoals de inlichtingencyclus impliceert), dan zou überhaupt niet aan politie en justitie verstrekt worden. De rechtshandhavers zijn immers veelal géén behoeftesteller (zie hoofdstuk 2.1.3). Nu die hypothese niet opgaat, is de vraag wat dan wel tot inlichtingenverstrekking aan hen drijft.

Door deze exploratieve insteek was er in het empirische onderzoek ruimte om zowel de uit de theorie gefiltereerde hypothesen te toetsen, als op zoek te gaan naar de bouwstenen voor een coherente verstrekkingstheorie. Voorafgaand bespreking van deze hypothesen en causale verbanden, zijn hieronder eerst een aantal beperkingen van het onderzoek verantwoord.

### 3.1.1 *Enkele beperkingen*

Uit de hoofdvraag volgt dat dit onderzoek is beperkt tot inlichtingen- en veiligheidsdiensten waaraan een wettelijke taak in het belang van zorgeloos soevereiniteitsgenot is gesteld, kortom diensten zoals beschreven in hoofdstuk 1.2 en 2.1. Het gaat hier dus niet om e.g. criminele of fiscale inlichtingendiensten; Zij hebben een taak in het belang van respectievelijk strafvordering en belastinginning. Voor deze keuze bestaan twee redenen: Soevereiniteitsgenot vormt, anders dan bijvoorbeeld economische vrijheid, de kern van de nationale veiligheidsbelangen en is, anders dan strafvordering, niet gedreven door de wens van rechtvaardig samen leven, maar door de autonomie van de gemeenschap en de individuen daarin. Juist door deze twee kernbelangen (soevereiniteit v. rechtvaardigheid) tegenover elkaar te zetten, kan helder onderscheid tussen individuele en gemeenschappelijke waardes gemaakt worden.

Vervolgens is de onderzoeksvraag zo geformuleerd dat het hier handelt om inlichtingendiensten die, zoals beschreven onder hoofdstuk 2.1.3, géén opsporingsbevoegdheid hebben, maar institutioneel gescheiden bestaan van de opsporings- en vervolgingsautoriteiten. Doordat de inlichtingen- en rechtshandhavingstaak in dat scenario over verschillende organisaties zijn verdeeld - in de zin dat iedere organisatie één van die taken toebedeeld heeft gekregen - kleurt die taak de cultuur van de betreffende organisatie, zo was de veronderstelling. Ook hierdoor lieten inlichtingencultuur, politiecultuur en die van magistraten zich gemakkelijk vergelijken, en kon onderzocht worden in hoeverre zij invloed hebben op het verstrekkingproces.

Tenslotte is, omwille van de in hoofdstuk 2.2.1 genoemde redenen, gekozen voor inlichtingendiensten waarvan niet bij wet of beleidsregels is voorgeschreven in welke gevallen zij inlichtingen over strafbaar gedrag dienen te verstrekken. De reden voor die keuze en de betekenis daarvan is hieronder, evenals de onderzochte causale verbanden, in aparte paragrafen nader uiteengezet.

### 3.1.2 *Juridische autonomie*

In tegenstelling tot **juridische heteronomie**, waarin het recht precies voorschrijft in welke gevallen gehandeld mag of moet worden, is er naar deze analogie sprake van **juridische autonomie** wanneer het recht de moge-

lijkheid schept om naar zijn eigen inzicht te handelen.<sup>157</sup>

Gezien hun wettelijke basis (zie hoofdstuk 4.2) hen een discretionaire bevoegdheid gunt om te besluiten of inlichtingen over strafbaar gedrag aan politie en justitie worden verstrekt, zijn de AIVD en de MIVD typische voorbeelden van inlichtingendiensten die - ten aanzien daarvan - juridische autonomie genieten. Vandaar de vraag: Als autonome diensten niet door de wet tot verstrekking worden gedreven, zoals de literatuur over veiligheidsnetwerken wel suggereert, wat drijft hen daartoe dan wel? Hoe gaat zo'n dienst met zijn discretionaire vrijheid om? Vindt er bij de Diensten, zoals Commissie Dessens opmerkte, 'een evenwichtige belangenafweging' plaats?<sup>158</sup>

### 3.1.3 Causale verbanden en open vragen

Dit onderzoek is gericht op het verklaren van causale verbanden in het verstrekkingmechanisme, waarbij de oorsprong van deze causale ketting dus niet in een wettelijke prikkel gevonden kan worden. Van de aan een dienst gestelde taak en behoefte (X) is in dit onderzoek verondersteld dat zij als oorzakelijke prikkels voor verstrekking over strafbaar gedrag aan justitie (Y) gelden. Hier is getoetst in welke mate zij opgaat. Bovendien, wat het exploratieve karakter aan het onderzoek gaf, is onderzocht of er dan andere variabelen tot verstrekking drijven: Welke alternatieven bestaan voor X?

Daarnaast is in kaart gebracht welke overige variabelen op dit oorzakelijke verband invloed uitoefenen. Ook hiervoor zijn in de literatuur hypothesen gevonden, zoals weergegeven in figuur 6.<sup>159</sup> Zo is onderzocht of organisatiecultuur, beveiligingsmaatregelen, onderlinge relaties en overige strategische, tactische en operationele variabelen invloed op het proces hebben.<sup>160</sup>

Is deze specifieke vorm van inlichtingenverstrekking onderhevig aan andere krachten dan de 'gewone' inlichtingenverstrekking? Kortom: Welke waarden en normen zijn daarbij leidend, en welke drijfveren hebben hier

<sup>157</sup> Dit verschil tussen autonomie en heteronomie wordt duidelijk in een vergelijking tussen de Duitse casus en de Nederlandse casu: In het algemeen geldt dat het in Duitsland voor eenieder, inclusief de inlichtingendiensten, strafbaar is om na te laten aangifte te doen wanneer men kennis draagt van iemands voornemen of uitvoering van bepaalde strafbare feiten (Zie *Strafgesetzbuch* § 138(1). Het gaat bijvoorbeeld om valsmunterij, landverraad, moord en oorlogsmisdrijven). Dit maakt de Duitse diensten op dit punt van inlichtingenverstrekking typische voorbeelden van juridische heteronomie: De wet drijft hen tot verstrekking. Daarbij komt dat - en tegen deze achtergrond moeten de genoemde verplichtingen tot het verstrekken gezien worden - de Duitse vervolgingsautoriteiten er, anders dan in Nederland, toe gehouden zijn om als uitgangspunt alle bewijsbare misdrijven te vervolgen (Dit is het legaliteitsbeginsel. Zie *Strafprozeßordnung*, § 152(2): 'Sie [de Staatsanwaltschaft] ist, soweit nicht gesetzlich ein anderes bestimmt ist, verpflichtet, wegen aller verfolgbaren Straftaten einzuschreiten, sofern zureichende tatsächliche Anhaltspunkte vorliegen.'). De wettelijke ruimte om strafbaar gedrag onbestraft te laten, en dus inlichtingen daarover niet te verstrekken, is in Duitsland aldus klein. In Nederland is zij, met een discretionaire bevoegdheid voor zowel het verstrekken van inlichtingen aan de opsporing als voor het instellen van vervolging (i.e. het opportuniteitsbeginsel), groot.

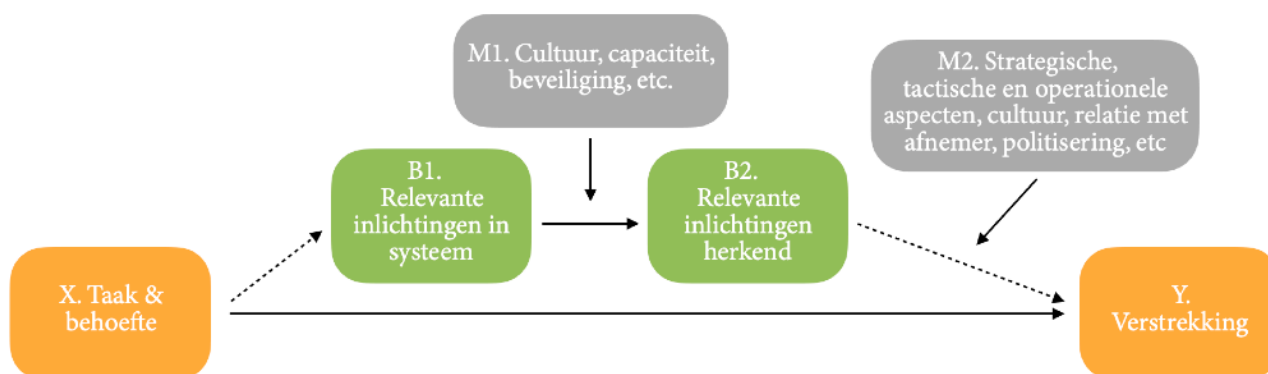
<sup>158</sup> Evaluatiecommissie Wiv 2002 (Commissie Dessens), *Naar een nieuwe balans tussen bevoegdheden en waarborgen*, 2013, p. 127.

<sup>159</sup> Zoals weergegeven in figuur 6 is onderzocht wat Y (verstrekking aan de opsporings- en vervolgingsautoriteiten; afhankelijke variabele) veroorzaakt. Hoewel als hypothese getoetst is of Y door X (de gestelde taak en behoefte; een onafhankelijke variabele) veroorzaakt wordt, is in het empirische gedeelte van de studie bovendien verkend of er andere oorzakelijke drijfveren bestaan (X2, X3, etc). Vervolgens is hier verondersteld dat de causale relatie tussen X en Y slechts kan bestaan door de in groen weergegeven bemiddelende variabelen B1 en B2 (*mediating variables*). Een stippellijn geeft hier aan dat tussen X en B1 en tussen B2 en Y nog andere variabelen horen, namelijk respectievelijk de fasen verzameling en productie, zoals weergegeven in figuur 1. Zoals beschreven in het theoretisch kader, onder hoofdstuk 2.1.2, is verondersteld dat B1 en B2 in de fasen verwerking en analyse plaatshebben.

De in grijs weergegeven modererende variabelen (*moderating variables*) M1 en M2 oefenen, zo is verondersteld, invloed uit op de causale relaties tussen de oorzakelijke en bemiddelende variabelen. Bijvoorbeeld: Volgens de literatuur kan een gebrek aan capaciteit (M1) veroorzaken dat niet alle, verzamelde inlichtingen op hun relevantie geanalyseerd worden, wat er aan in de weg staat dat de daaronder relevante inlichtingen als zodanig herkend worden (B2).

<sup>160</sup> Deze studie joeg dus een mechanistisch causale verklaring voor het onderhavige fenomeen na: 'In practice, a mechanistic causal explanation identifies a number of different causal paths through which the cause and the effect are linked, and mediating and moderating variables provide ways to operationalise and eventually test these conjectures. Mechanisms often unfold in time so that the causal paths specify a sequence of events. [...] A mechanistic explanation of a particular event can either specify a robust causal process that produces the event or the actual sequence of steps that led to it.' Zie Dimitter Toshkov, *Research Design in Political Science*, Palgrave Macmillan 2016, p. 150-151.

overigens invloed op?



Figuur 6. Conceptueel model van hypothesen / bron: Auteur

Wegens de theoretische onduidelijkheid zijn open deelvragen geformuleerd waarin weliswaar de hypothesen, die uit de theorie gedestilleerd konden worden, zijn meegenomen. Tegelijk zijn niet alle hypothesen onderzocht: Zo is geen onderzoek gedaan naar bulkinterceptie en hoe een gebrek aan capaciteit voor gegevensverwerking ertoe kan leiden dat uiteindelijk geen inlichtingen verstrekt worden. De deelvragen zijn in verschillende hoofdstukken beantwoord:

#### Hoofdstuk 4:

- I. Hoe verhouden de inlichtingendiensten zich institutioneel tot de politie en justitie?
- II. Wat is de juridische reikwijdte van de discretionaire verstrekingsbevoegdheid?

#### Hoofdstuk 5:

- III. Wat voor strafbaar gedrag observeren de diensten?
- IV. Wat voor inlichtingen worden aan het OM verstrekt?

#### Hoofdstuk 6:

- V. Hoe ziet het verstrekingsproces er in de praktijk uit?
- VI. Wat drijft tot verstrekking, en wat staat daaraan in de weg?

## 3.2 Beantwoordingswijze

### 3.2.1 Keuze voor een enkelvoudige casusstudie

Door hun eigen juridische kaders verschilt het per casus welke waarden, normen en principes de praktijk van inlichtingenverstrekking over strafbaar gedrag beheersen. Hoewel deze grote variatie pleit voor een onderzoek waarin casussen vergeleken worden, opdat blijkt wat de verschillen van een heteronoom en een autonoom proces voor de praktijk inhouden, vereist de complexiteit van iedere casus op zichzelf een diepgravend onderzoek. Immers zou slechts na zo'n onderzoek blijken welke drijfveren daadwerkelijk in de betreffende casus invloed hebben op de praktijk van inlichtingenverstrekking. Alleen daarna zou een adequate vergelijking tussen de casussen gemaakt kunnen worden. Bovendien is de onderzoeksstrategie van een enkelvoudige casusstudie bij uitstek geschikt voor diepgravend onderzoek.<sup>161</sup>

Hoewel er academische theorie bestaat over samenwerking in veiligheidsnetwerken en het verstrekken van

<sup>161</sup> Zie C. Robson, *Real world research: A resource for social scientists and practitioners-researchers*, Blackwell 1993, p. 146. Een vergelijkend onderzoek zou meer tijd vergen zou dan voor dit onderzoek beschikbaar was. Daarnaast zijn er nog twee redenen om van een vergelijkend onderzoek af te zien en voor een enkelvoudige casusstudie te kiezen: 1.) Het gebrek aan een duidelijk theoretisch kader over het te onderzoeken fenomeen en 2.) het gebrek aan toegang tot de data voor meerdere casussen.

inlichtingen in het algemeen, is deze niet toegespitst op het verstrekken van inlichtingen over strafbaar gedrag. Deze onduidelijkheid is groter bij een ‘autonome casus’, i.e. waarin een inlichtingendienst bevoegd is om naar eigen inzicht tot verstrekken over te gaan, omdat daarin geen juridische prikkel tot verstrekken als onafhankelijke variabele kan worden aangewezen. Nu een onduidelijke hypothese zich lastig laat toetsen, pleit zij voor een exploratief, enkelvoudig casusonderzoek met juist als doel zo’n duidelijke hypothese te formuleren en een academische theorie af te leiden.<sup>162</sup> Zo’n theorie zou behulpzaam kunnen zijn in het duiden van andere casussen in de populatie.

Tenslotte vereist onderzoek naar de besluitvormingsprocessen van geheime diensten, zoals nader besproken wordt, toegang tot bronnen waaruit hun overwegingen en de drijfveren volgen. Gezien de heimelijke en soms obscure cultuur van inlichtingendiensten, kan adequate openheid van betrokkenen bij dit fenomeen niet zonder meer verwacht worden. Die toegang is mij evenwel ten aanzien van één casus gegund; Ook derhalve is voor een enkelvoudige casusstudie gekozen.

### 3.2.2 *Selectie van de Nederlandse casus*

Het selecteren van de Nederlandse casus is hieronder vanuit achtereenvolgens academisch, maatschappelijk en pragmatisch perspectief verantwoord.

Vanuit academisch perspectief is de keuze voor de Nederlandse casus verantwoord nu hij als typisch geval gezien kan worden van een casus waarin inlichtingendiensten juridisch autonoom zijn met betrekking tot verstrekking van inlichtingen over strafbaar gedrag. De discretionaire bevoegdheid doet afvragen wat het eigen inzicht van de AIVD en de MIVD inhoudt.

Hierin ligt ook een maatschappelijke reden voor selectie: Zoals beschreven in hoofdstuk 1 is in een rechtsstaat het bestuur slechts bevoegd dat te doen wat de wetgever voorschrijft. Daardoor is haar handelen voorzienbaar en kan het normatief beoordeeld worden. Handelen naar eigen inzicht, op basis van een discretionaire bevoegdheid, staat hiermee volgens sommige juristen op gespannen voet, zeker in zaken waar de vrijheid en het welzijn van burgers op het spel staat.<sup>163</sup> Door onderzoek te doen naar deze casus, kan normatief worden beoordeeld hoe in de praktijk met deze bevoegdheid wordt omgesprongen. Dat deze vraag naar het eigen inzicht van de Diensten en de verantwoording daarvan maatschappelijk relevant is, bleek reeds uit de OPCW-casus, en past bij de evaluatie van de WIV 2017, welke in 2020 loopt.

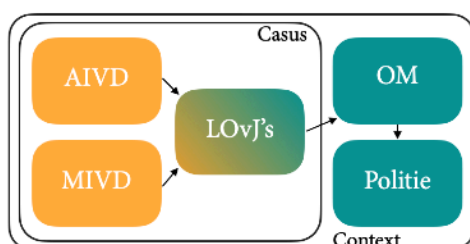
Voor de selectie van deze casus bestaat tenslotte ook een pragmatische reden: Voor het doen van dit onderzoek was vereist dat bepaalde bronnen geraadpleegd kunnen worden (zie hoofdstuk 3.3). Ten aanzien van de Nederlandse casus is toegang tot die bronnen aan mij verleend.

<sup>162</sup> Zie Toshkov 2016, p. 292.

<sup>163</sup> ‘Some jurists, like Dicey (1885) and to a lesser extent Hayek (1944) insist that official discretion is inherently antithetical to the Rule of Law. Others, like Davis (1969), condemn this as an extravagant position, arguing that discretion is ineliminable in the modern administrative state. The rule of the Rule of Law is not to eliminate discretion, but to ensure that it is properly framed and authorized, and that the application of rules and judicial procedures is preserved for those cases where liberty and well-being are most seriously at stake.’ Zie J. Waldron, *The Rule of Law*, In: The Stanford Encyclopedia of Philosophy, E. Zalta (Red.), Stanford University 2016.

### 3.2.3 Afbakening van de casus

De Nederlandse casus wordt afgebakend en juridisch beheerst door de Wet op de Inlichtingen- en Veiligheidsdiensten 2017, welke wet sinds 1 mei 2018 van kracht is. Zoals geïllustreerd in figuur 7, bepaalt deze namelijk dat de twee nationale inlichtingendiensten AIVD en MIVD bij een aangewezen liaison van het Openbaar Ministerie, namelijk de Landelijk Officier van Justitie Terrorismebestrijding (LOvJ), mededeling kunnen doen van 'gegevens die tevens van belang kunnen zijn voor de opsporing of vervolging van strafbare feiten[.]'<sup>164</sup> Zoals nader besproken in hoofdstukken 4 en 6, heeft de LOvJ bij dit besluitvormingsproces een essentiële rol. Hij is derhalve, net als de AIVD en de MIVD, een in de casus gebedde eenheid. De pijlen in figuur 7 geven weer hoe de inlichtingen van de Diensten via hem naar de opsporings- en vervolgingsautoriteiten stromen.



Figuur 7. De Nederlandse casus en zijn context / bron: Auteur

### 3.3 Bronnen en hun bewijskracht

Waar een democratische rechtsstaat in beginsel in openbaarheid dient te besturen, is inlichtingenwerk in beginsel staatsgeheim. Het openbaren van informatie daarover kan zelfs strafbaar zijn. De AIVD heeft bijvoorbeeld van zulke gevallen aangifte gedaan<sup>165</sup> en over te verschijnen journalistieke boeken geprocedeerd.<sup>166</sup>

Het bestuderen van inlichtingendiensten is echter niet alleen lastig door een gebrekkige toegang tot primaire bronnen en het eventuele risico dat de resultaten niet geopenbaard mogen worden, maar ook, wanneer een inlichtingendienst meewerkt, op subjectieve onderzoeksresultaten. Zoals ook uit de literatuur blijkt, kunnen diensten er immers baat bij hebben om een bepaald narratief over hun functioneren in stand te houden. Zo wil een historicus, wanneer hij bij een dienst archiefonderzoek mag komen verrichten, zich ervan vergewissen dat door de dienst niet bepaalde dozen met opzet vooraan zijn gezet. Om zo'n *bias* te voorkomen, dienen resultaten met andere bronnen te worden gestaafd.

In tabel 1 is weergegeven welke bronnen voor het beantwoorden van de onderzoeksvragen zijn geraadpleegd. Vervolgens is in de volgende paragrafen beschreven op welke wijze objectieve onderzoeksresultaten zijn nagestreefd en is het gebruik van deze bronnen nader toegelicht.

<sup>164</sup> WIV 2017, artikel 66 lid 1.

<sup>165</sup> Zie e.g. Hof Den Haag 24 juni 2009, ECLI:NL:GHSGR:2009:BI9646, rov. 6.3 en 11.3 en eindnoot 2.

<sup>166</sup> Zie Rechtbank Amsterdam 12 juli 2019, ECLI:NL:RBAMS:2019:5017. Zie verder Eva de Koeijer, *AIVD sleept journalist Modderkolk voor de rechter om tien staatsgeheime woorden*, HP De Tijd, 9 juli 2019.

Hoofdstuk	4. Inlichtingen en veiligheid; opsporing en vervolging		5. Vergaarde en verstrekte in- lichtingen		6. Het verstrekingsmechanisme	
	I	II	III	IV	V	VI
Wet- en regelgeving	X	X				
Wetsgeschiedenis	X	X				
Notulen BVD	X				X	X
Dagbladen	X	X	X	X		
Rapportages CTIVD		X			X	X
Ambtsberichten				X		X
Verhoren	X	X		X	X	X
Interviews	X	X	X	X	X	X

Tabel 1. Bronnen voor beantwoording van de deelvragen

### 3.3.1 Triangulatie

Nu het empirisch gedeelte van dit onderzoek voor een groot deel afhankelijk is van primaire bronnen waarvoor de medewerking van inlichtingenofficiëren vereist was, moest worden gezien hoe de integriteit van de resultaten gewaarborgd kon worden. Zij is nagestreefd door de met inlichtingenofficiëren gevoerde vraaggesprekken te spiegelen aan gesprekken met twee LOvJ's, aan processen-verbaal van verhoorde betrokkenen, en aan de tussen 2009 en 2020 verstrekte inlichtingen. Hoewel geïnterviewden in hun werk verschillende belangen vertegenwoordigen, wat interne triangulatie versterkt, verkeren zij onder dezelfde geheimhoudingsplicht. Vandaar ook externe triangulatie met andere bronnen nodig was.

Zoals weergegeven in tabel 1, kon door het raadplegen van verschillende bronnen informatie over de dezelfde onderwerpen op plausibiliteit vergeleken worden. Bovendien is door een diversiteit aan bronnen getracht de zwarte doos van het verstrekingsproces te openen. De primaire bronnen zijn hieronder nader besproken.

### 3.3.2 Wetgeving, rechtspraak, toezichtrapportages, BVD-notulen

Met behulp van de parlementaire geschiedenis, de wet, CTIVD-rapportages en notulen van de BVD<sup>167</sup> is bevestigd met welke gedachte de discretionaire verstrekingsbevoegdheid is ontstaan en hoe juridisch autonoom de diensten daadwerkelijk zijn. Uit dat onderzoek volgt het juridisch kader voor verstrekking en de institutionele verhouding tussen enerzijds de AIVD en MIVD en anderzijds het Openbaar Ministerie (hoofdstuk 4). Tegen deze achtergrond moet de Nederlandse verstrekingspraktijk gezien worden.

### 3.3.3 Door het OM ontvangen ambtsberichten 2009-2020

Doordat het Parket-Generaal toegang heeft verleend voor dossieronderzoek,<sup>168</sup> konden aan het OM verstrekte ambtsberichten en verhoren van bij het verstrekingsproces betrokken ambtenaren worden geraadpleegd. Voor dit dossieronderzoek ben ik meerdere dagen te gast geweest bij het Landelijk Parket in Rotterdam.

Van 516 ambtsberichten die tussen 31 december 2008 en 1 januari 2020 door het OM van de AIVD en de

<sup>167</sup> Zie Stichting Argus, <http://www.stichtingargus.nl/bvd/au/aurora.html>.

<sup>168</sup> Brief van het College van procureurs-generaal van 24 oktober 2019 aan Pieter Rademakers, *Toestemming inzage in het kader van wetenschappelijk onderzoek*.



MIVD zijn ontvangen, is door mij geregistreerd over wat voor strafbaar gedrag zij mededeling doen, waarbij zo goed als mogelijk is aangesloten bij de door het CBS gebruikte Standaardclassificatie Misdrijven 2010.<sup>169</sup> Echter, gezien daarin niet alle strafbare feiten voorkomen, zijn een aantal classificaties gewijzigd of toegevoegd. Zo komen zeeroof en terrorismefinanciering daarin niet voor en, hoewel extremisme op zichzelf geen strafbaar feit is, kunnen inlichtingen over extremistisch gedachtengoed wel relevant zijn in het voorkomen of duiden van strafbaar gedrag.<sup>170</sup>

Van de ambtsberichten zijn ook de andere variabelen genoteerd, zoals hun datum, de afzender (i.e. AIVD of MIVD), of het bericht ook aan een andere instantie is verzonden, het soort bericht (i.a. nieuw, aanvulling, correctie), of en wat voor bijlage het heeft, de vermelde betrouwbaarheid van de informatie en/of bron, wanneer de feiten gepleegd zijn (i.a. heden, verleden, recent verleden), en wat voor soort aanknopingspunten voor de opsporing gegeven worden (i.a. iemands identiteit, telefoon- of vluchtgegevens). De kennis en conclusies die uit deze gegevens konden worden gehaald, zijn in hoofdstuk 5 weergegeven.

### 3.3.4 Verhoren van Diensthoofden en LOV's

Vervolgens zijn negen processen-verbaal (PV's) van in het kader van strafrechtelijke terrorisme-onderzoeken verhoorde, betrokken ambtenaren ingezien. Tijdens deze verhoren stelden voornamelijk de advocaten van de terrorismeverdachten vragen over de in de zaak tegen hun cliënt verstrekte ambtsberichten. Alle getuigen waren (plaatsvervangend) hoofd AIVD of LOV en stonden tijdens het verhoor onder ede. Geen van hen was ontslagen van hun geheimhoudingsplicht, reden waarom zij vaak algemene antwoorden gaven, antwoorden die op het proces van, en de drijfveren voor verstrekking van inlichtingen zien. Behalve het laatste, zijn de PV's van deze verhoren niet openbaar:

- In onderzoek *Context* werd op 31 augustus 2015 DG AIVD Bertholee door de rechter-commissaris (R-C) in Den Haag verhoord. Hieraan voorafgaand had de rechtbank schriftelijk vragen gesteld aan de AIVD, welke op 18 juni 2015 door de plaatsvervangend DG zijn beantwoord. Ook deze brief is geraadpleegd (zie bijlage I);
- In onderzoek *Piranha* zijn op 15 november 2013 DG Bertholee en een toenmalig LOVJ Wetzels in het kader van het hoger beroep van die zaak gehoord. In eerste aanleg werden Plv. DG Bot op 12 juni 2006 en LOVJ Maan op 5 september 2006 gehoord bij de R-C in Rotterdam;
- In onderzoek *Arles (Hofstadgroep)* zijn DG Van Hulst, Plv. DG Bot en voormalig LOVJ Klunder gehoord op respectievelijk 4 november 2005 en op 22 augustus 2005 bij de R-C in Rotterdam;
- In de *Rode Jeugd*-zaak tegen Luciën van Hoesel werd Hoofd van de Dienst Kuipers op 26 oktober 1973 ter zitting van het hoger beroep in Den Bosch gehoord (zie bijlage II).

<sup>169</sup> Deze bevat de volgende categorieën: Vermogensmisdrijven, Vernieling en openbare orde, Gewelds- en seksuele misdrijven, Misdrijven WvSr (overig), Verkeersmisdrijven, Drugsmisdrijven, (Vuur)wapenmisdrijven, en Misdrijven overige wetten. Zie de Standaardclassificatie Misdrijven 2010 (Versie 22.11.2011) op <https://www.cbs.nl/nl-nl/onze-diensten/methoden/classificaties/misdrijven/standaardclassificatie-misdrijven-2010>. Zie ook Centraal Bureau voor de Statistiek, Toelichting op Standaardclassificatie Misdrijven 2010 (Versie 22.11.2011): 'De Standaardclassificatie Misdrijven 2010 wordt gebruikt in alle statistieken van de strafrechtsketen en is gebaseerd op de juridische kwalificatie van misdrijven.' Zie <https://www.cbs.nl/nl-nl/onze-diensten/methoden/classificaties/misdrijven/toelichting-op-standaardclassificatie-misdrijven-2010>.

<sup>170</sup> Als uit één bericht van meerdere strafbare feiten bleek, is het voornaamste delict aangewezen en zijn de overige ernaast genoteerd. Zo is over iemand die in Syrië aan een terroristisch trainingskamp deelneemt en daarbij beschikking over wapens heeft 'training voor terrorisme' als voornaamste en 'wapens en munitie' als secundair misdrijf. Andersom is van 24 ambtsberichten niet duidelijk om wat voor strafbaar feit het gaat; Daarin worden bijvoorbeeld wél aanknopingspunten voor opsporingsonderzoek gegeven (e.g. iemands telefoongegevens).

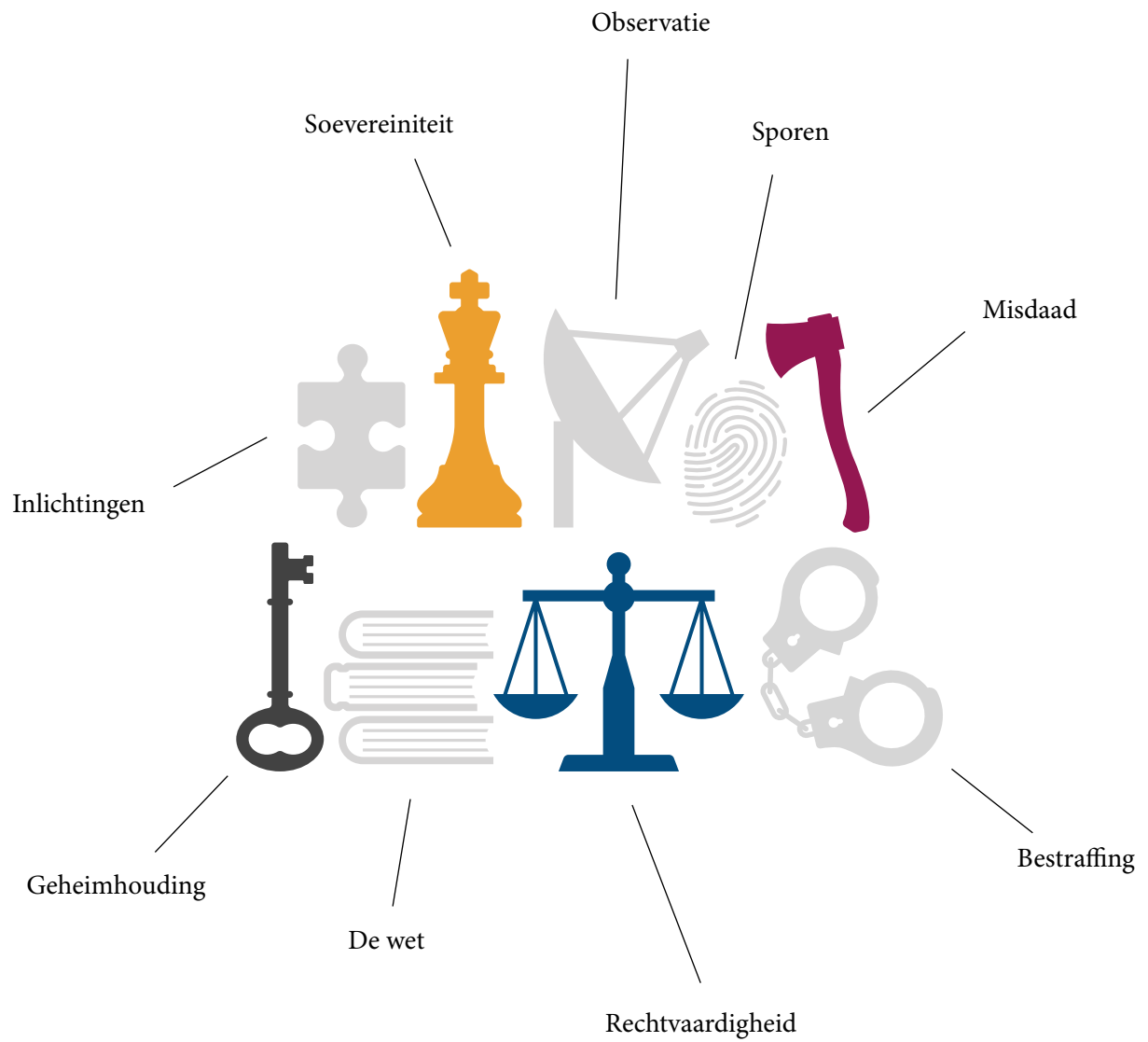
### 3.3.5 *Gesprekken met betrokken ambtenaren*

Geen ander dan een betrokken ambtenaar kan beter vertellen welke normen, waarden en overige variabelen spelen bij het verstrekken van inlichtingen over strafbaar gedrag. Vandaar dat een Teamhoofd Contraterro-risme en een Juridisch Adviseur van de AIVD, een voormalig Directeur van de MIVD en twee LOvJ's - dhr. Den Hartigh en dhr. Van der Zee - geïnterviewd zijn. Zij hebben allen jarenlange ervaring met het onderhavi-ge fenomeen binnen de Nederlandse casus.

Tijdens deze semi-gestructureerde vraaggesprekken is veelal in algemeenheden en over fictieve casussen ge-sproken om geheimhouding van bepaalde informatie te waarborgen.<sup>171</sup> De gesprekken werden gevoerd onder de voorwaarden dat zij niet auditief opgenomen zouden worden en dat de integrale verslagen en persoonlijke gegevens slechts voor de geïnterviewde, de interviewer en zijn Universiteitssupervisors, ten einde het onder-zoek te kunnen controleren, toegankelijk zijn. Van schriftelijke aantekeningen is steeds zakelijk verslag opge-maakt dat ter verificatie en eventuele extra vragen en opmerkingen werd voorgelegd aan de geïnterviewde. Alle geïnterviewden hebben hun akkoord op de hier gebruikte verslagen gegeven. In bijlage III is een voor-beeld toestemmingsverklaring gevoegd waarin deze afspraken staan.

---

<sup>171</sup> Met die reden zou het bestuderen van inlichtingenarchieven ook onmogelijk zijn: Daarin staan immers alle details, details die wellicht geheim di-enen te blijven. Het afleiden van drijfveren uit zulke archieven zou bovendien niet haalbaar zijn, omdat de overwegingen van het besluitvormingspro-ces er waarschijnlijk niet in opgenomen zijn.



## II

# De Nederlandse verstekkingspraktijk

**G**edurende het afgelopen decennium hebben de AIVD en de MIVD in totaal ruim 500 ambtsberichten aan het Openbaar Ministerie verstrekt. Deze verstekkingspraktijk gaat veel verder in de tijd terug en heeft zijn oorsprong na de Tweede Wereldoorlog, toen de voorlopers van de hedendaagse Diensten werden opgericht. Naarmate de jaren voortschreden, veranderde die praktijk en groeide de eerst ruziënde Binnenlandse Veiligheidsdienst en OM nader tot elkaar.

In dit deel van de scriptie is die praktijk, haar evolutie en het juridisch kader ervoor in kaart gebracht met het oogmerk te verklaren waardoor inlichtingenverstrekking aan het OM thans gedreven en geremd wordt.

Hoofdstuk 4 schetst de institutionele verhouding tussen de AIVD en de MIVD enerzijds en de Nationale Politie en met name het Openbaar Ministerie anderzijds. Vanuit (wets)historisch perspectief is bezien hoe de verhouding en relatie door een veranderende dreigingsomgeving gestalte kreeg in de vorm van de Landelijk Officier van Justitie Terrorismebestrijding (LOv) en het Afstemmingsoverleg Terrorismebestrijding (AOT). Uit de totstandkoming van dit veiligheidsnetwerk, en uit het juridisch kader wat eraan ten grondslag ligt, volgen enkele variabelen die hun invloed op de verstekkingspraktijk hebben. Uit de beschouwing van het kader volgt bovendien hoe juridisch autonoom de AIVD en de MIVD met betrekking tot verstrekking daadwerkelijk zijn.

Vervolgens is in hoofdstuk 5 op basis van de gevoerde vraaggesprekken uiteengezet waarnaar de Diensten zoal onderzoek doen en wat voor strafbare feiten zij daarbij waarnemen. Tegen die achtergrond zijn vervolgens de resultaten van het dossieronderzoek naar de door het OM ontvangen ambtsberichten weergegeven. Door deze twee bronnen met elkaar te vergelijken, kan afgeleid worden waarover de Diensten géén ambtsberichten verstrekken.

Met die inzichten staat in hoofdstuk 6 de hamvraag van dit onderzoek centraal: Waardoor worden de AIVD en de MIVD tot verstrekking gedreven en geremd in het verstrekken van inlichtingen over strafbaar gedrag? Ter beantwoording daarvan is ook het verstekkingsproces - van oorsprong tot feitelijke verstrekking - in kaart gebracht.

## 4 Inlichtingen en veiligheid, opsporing en vervolging

Zoals beschreven in hoofdstuk 1 en 2, zijn de AIVD en de MIVD belast tot het verrichten van inlichtingenwerk in het belang van de nationale veiligheid. Het OM is belast met het strafrechtelijk handhaven van de rechtsorde. In dat kader zijn officieren van justitie (OvJ's) belast met de opsporing van strafbare feiten.<sup>172</sup> Wanneer de Nationale Politie en de Koninklijke Marechaussee van hun opsporingsbevoegdheid gebruik maken door onderzoek naar strafbare feiten te verrichten, dan dient dat onder het gezag van een officier van justitie te gebeuren.<sup>173</sup> De OvJ draagt de verantwoordelijkheid voor het opsporingsonderzoek.

De Inlichtingen- en Veiligheidsdiensten en hun medewerkers hebben géén opsporingsbevoegdheid.<sup>174</sup> Hun onderzoek, waarin weliswaar strafbaar gedrag kan worden waargenomen, vindt niet plaats onder het gezag van een OvJ, maar onder gezag van de Wet op de Inlichtingen- en Veiligheidsdiensten (WIV). Wanneer inlichtingen aan het OM worden verstrekt, zijn die dus niet uit opsporings-, maar uit inlichtingenonderzoek verkregen.

In dit hoofdstuk zijn de éérste twee deelvragen beantwoord.

### 4.1 De institutionele verhouding van de Diensten tot Justitie

Hoewel de AIVD tot juni 2002 nog 'Binnenlandse Veiligheidsdienst' (BVD) heette en tot die tijd geen inlichtingentaak had, wordt in 2020 niet alleen 75 jaar soevereiniteit, maar ook 75 jaar AIVD gevierd.<sup>175</sup> De hedendaagse institutionele verhouding tussen de Inlichtingen- en Veiligheidsdiensten en politie en justitie anderszins kent zijn oorsprong dan ook in de nadagen van de Tweede Wereldoorlog.

#### 4.1.1 De naoorlogse taakverdeling

De oorsprong van de hedendaagse Diensten en hun verstandhouding met de opsporing ligt in het Londen van de Tweede Wereldoorlog: Gestimuleerd door de Britse diensten werd op 29 mei 1945 het Bureau Nationale Veiligheid (BNV) opgericht.<sup>176</sup> Zijn Opsporingsdienst kreeg de taak om in Nederland achtergebleven Nazi-Duitse spionnen en saboteurs te identificeren, op te sporen, te arresteren en te verhoren. Vervolgens werden ze ter vervolging aan Justitie overgedragen.<sup>177</sup> Toen deze 'opruimdienst' in 1946 werd opgeheven, was de overtuiging gevestigd dat permanente veiligheids- en inlichtingendiensten nodig waren om i.a. het communisme te weren.<sup>178</sup>

Hierop werd de Centrale Veiligheidsdienst (CVD) onder de minister-president ingesteld.<sup>179</sup> Deze kreeg wél

<sup>172</sup> Zie Wetboek van strafvordering, artikel 141 chapeau en sub a.

<sup>173</sup> Zie Wetboek van strafvordering, artikel 132a.

<sup>174</sup> Zie WIV 2017, artikel 13 lid 1.

<sup>175</sup> AIVD, *AIVD: 75 jaar bijzonder*, 29 mei 2020, zie <https://www.aivd.nl/actueel/nieuws/2020/05/29/aivd-75-jaar-bijzonder>.

<sup>176</sup> Zie Hijzen 2016, p. 93.

<sup>177</sup> Engelen 2000, p. 9-10.

<sup>178</sup> Zie Hijzen 2016, p. 97 e.v. Typering van Eindhoven.

<sup>179</sup> Minister-president én Minister van Binnenlandse Zaken L.J.M. Beel meende dat het 'bij de bevolking de vrees voor een geheime politie [zou] oproepen' als de CVD bij Justitie zou worden ondergebracht. Zie Engelen, p. 19-20. Zie voor de wettelijke basis Koninklijk Besluit van 9 april 1946, no. 27.

een veiligheidstaak, zoals die voor de oorlog grotendeels bij Justitie was ondergebracht,<sup>180</sup> maar géén executieve bevoegdheden:

[Minister van Oorlog] Meijnen was van mening dat [...] het Britse model [van MI5] leidend [moest] zijn voor het op te tuigen Nederlandse inlichtingen- en veiligheidsapparaat. Dit betekende dat er een centrale veiligheidsdienst zou worden opgericht zonder executieve bevoegdheden als arrestatie en detentie, waarmee het inlichtingenwerk werd gescheiden van opsporing en vervolging, onder de directe verantwoordelijkheid van de minister-president. [...] Dat in Nederland wel gekozen werd voor een scheiding tussen politieke/justitiële en inlichtingenbevoegdheden, vloeide niet alleen voort uit het feit dat dit in Groot-Brittannië zo geregeld was, maar ook uit de ervaringen met een inlichtingen- en opsporingsapparaat van het totalitaire Duitsland tijdens de bezetting.<sup>181</sup>

Justitie was teleurgesteld: Zij verloor haar informatiepositie (de CVD kreeg een wettelijk monopolie),<sup>182</sup> maar zou ‘in voorkomende gevallen dan wél verantwoordelijk [...] zijn voor de aanhouding van personen die verdacht worden van bijvoorbeeld spionage.’<sup>183</sup> Zij liet het er niet bij zitten, en traineerde de BVD.<sup>184</sup> De samenwerking ging op ‘bureaucratische oorlogsvoering’ lijken.<sup>185</sup>

Met het nieuwe KB van 1949 en de officiële opheffing van het Justitie-inlichtingenapparaat werd het monopolie van de CVD, die tot Binnenlandse Veiligheidsdienst was hernoemd, verankerd en werd de institutionele oorlog in het nadeel van Justitie beslecht.<sup>186</sup> Justitie had nergens recht op: De Minister van Binnenlandse Zaken, waaronder de BVD ging ressorteren, *kon* het diensthoofd inlichtingen rechtstreeks aan ‘Overheidsorganen en -diensten’ laten verstrekken *als* daarvan het belang door de Dienst ingezien werd.<sup>187</sup> Bij de wijzigingen van het juridisch kader in 1972 en 1987,<sup>188</sup> toen het KB in een wet opging, wijzigde de regeling tussen het OM en de Diensten nauwelijks. In feitelijke zin veranderde in de jaren 60 en 70 meer aan de relatie:

#### 4.1.2 De geboorte van de Landelijk Officier van Justitie

Toen Koude Oorlog-spionage en nieuw-links terrorisme zich in Nederland begonnen te manifesteren, ont-

<sup>180</sup> Koninklijk Besluit van 9 april 1946, no. 27, artikel 2 detailleerde de taak als het inwinnen van inlichtingen over ‘spionage, sabotage en voor de binnenlandse orde en veiligheid ongewenste propaganda’ en over ‘elk streven gericht op bestrijding van het wettig gezag met onwettige middelen, dan wel op aantasting van de grondslagen van een democratischen regeeringsvorm.’

<sup>181</sup> Hijzen 2016, p. 98 (originele voetnoten genegeerd). Zie verder hoofdstuk 2.1.3 onder *Trennungsgebot*. Zie mbt MI5: Engelen 2000, p. 23. Waarom had MI5 geen executieve bevoegdheden? Wel: MI5 (officieel *Security Service*) werd in 1909 opgericht als onderdeel van de *Secret Service Bureau* en moest gaan functioneren als het ‘brein’ voor contraspionage. Ze was voor executief optreden in die geest afhankelijk van de *Metropolitan Police Special Branch*. Volgens Andrew gaf MI5 voorafgaand WOII echter aan de *Police constables* naast waarschuwingen voor Duitse spionnen ook de opdracht tot hun arrestatie. Zie Andrew 2019, p. 495. Na WOII werd er, onder verwijzing naar de *Gestapo*, van afgezien om aan MI5 executieve bevoegdheden toe te kennen. Zie ook p. 477-480; Chris Northcott, *MI5 at War 1909-1918: How MI5 Foiled the Spies of the Kaiser in the First World War*, Tattered Flag 2015, p. 1 en 32 en Chris Northcott, *MI5's Strategy During the First World War*, *International Journal of Intelligence and Counter Intelligence*, vol. 29, Routledge 2016, p. 575.

<sup>182</sup> Zie Koninklijk Besluit van 9 april 1946, no. 27, artikel 3. Zie ook Engelen 2000, p. 25.

<sup>183</sup> Louis Einthoven, die officier van justitie en politiechef was geweest, had dit zo bedacht. Zijn plan voor de vormgeving van de CVD werd vrijwel ongewijzigd omgezet in het geheime Koninklijk Besluit van 9 april 1946, nr. 27; de voorloper van de WIV. Zie Engelen, p. 24. Zie verder Abels 2020, p. 26.

<sup>184</sup> Engelen 2000, p. 25 en 28. Omdat het Koninklijk Besluit van 1946, de juridische grondslag van de CVD, geheim was, deed Justitie alsof de CVD en zijn monopolie niet bestonden, en ging zij gewoon door met het vergaren van inlichtingen ‘over extremistische personen en organisaties.’ Justitie had bovendien de wil niet om de CVD relevante informatie te geven en andersom zou de CVD ook ‘systematisch gegevens voor Justitie’ hebben achtergehouden.

<sup>185</sup> Engelen 2000, p. 26.

<sup>186</sup> *Ibid.*, p. 11 en 32. Politie en Justitie werden verplicht - waarop een Commissie van Coördinatie ging toezien - om relevante gegevens ‘onverwijld’ aan de Diensten te verstrekken en zij moesten met hen eerst overleg te plegen als opsporen en vervolgen aan dienstbelangen zou kunnen raken. Bovendien konden de Diensten zich tot een OvJ wenden om ‘diens beslissing omtrent het opschorten van een strafrechtelijk [...] onderzoek, van een maatregel van dien aard, dan wel van een strafvervolging te verkrijgen. Zie Koninklijk Besluit van 8 augustus 1949, No. 51, artikel 31 en 32.

<sup>187</sup> *Ibid.*, artikel 3.

<sup>188</sup> Zie Koninklijk Besluit van 5 augustus 1972, No. 3 en Wet op de inlichtingen- en veiligheidsdiensten 1987.

stond de wens voor gestructureerde samenwerking tussen de Binnenlandse Veiligheidsdienst en het Openbaar Ministerie. Hun aandachtsgebieden convergeerden; omstandigheden die uiteindelijk leidde tot de functie van Landelijk Officier van Justitie Terrorismebestrijding. Door haar ontstaansgeschiedenis te bespreken, wordt inzichtelijk waarom de BVD strafbare gedragingen bij de opsporings- en vervolgingsautoriteiten meldde.



Afbeelding 3, 4 en 5. LOvJ's W.J. Kolkert in 1967 en R.A. Schimmel in 1974, en hun geestelijk vader; Th.W. Van den Bosch in 1976

Al in 1967 werd de Haagse officier W.J. Kolkert benoemd tot 'OvJ voor spionagezaken', die daarmee de eerste, vaste gesprekspartner van de BVD werd.<sup>189</sup> Dat kwam als volgt tot stand.

Gedurende de gehele jaren 60 kwam het zo nu en dan voor dat de BVD buitenlandse spionnen ontdekte, of dat het Openbaar Ministerie ze zelf opspoorde. Met lede ogen zag de dienstleiding aan hoe de Recherche en Justitie de zaak keer op keer niet rond kregen bij de rechter.<sup>190</sup> Het frustreerde de BVD-leiding zodanig dat de Dienstleiding regelmatig over mogelijke oplossingen sprak,<sup>191</sup> zoals in 1960 over het idee van de bij de Dienst werkzame officier van justitie jhr. mr. Th.W. van den Bosch:<sup>192</sup>

Een plan van OVJ [Lees: Van den Bosch] dat wij zouden bepleiten dat er een aparte Officier [van Justitie] zou

<sup>189</sup> Aurora, 21 januari en 10 februari 1967: "[V]an de Minister van Justitie bericht werd ontvangen omtrent de aanwijzing van Mr. Kolkert als OvJ, speciaal belast met strafrechtelijke onderzoeken. Met hem kan dus in een vroegtijdig stadium overleg worden gepleegd in spionage-zaken." Over het algemeen wordt aangenomen dat de latere procureur-generaal R.A. Gonsalves de eerste Landelijk Officier van Justitie Terrorismebestrijding was die Nederland kende (zie e.g. Hijzen 2016, p. 260). Deze Almeloze officier werd weliswaar op 14 juni 1974 als zodanig benoemd (zie Pauline Sinnema, "Er was een vanzelfsprekendheid: als de minister zei 'knoop doorhakken', dan was het uit.", Het Parool, 31 januari 1998), maar hij was dus niet de eerste OvJ die structureel een verbinding tussen het OM en de BVD vormde.

<sup>190</sup> Zie e.g. de spionageaffaire in 1960 over de Russische Petr Vasiljevich Smirnov: "Mijnheer de Voorzitter! Aan het vorenstaande wil ik nog toevoegen, dat ik er zo juist van ben verwittigd, dat het openbaar ministerie, hoewel van mening, dat Smirnov een rol vervulde in een spionageaffaire, op grond van hetgeen inmiddels als vaststaande kan worden aangenomen, oordeelt, dat niet alle elementen van een der strafbare feiten, genoemd in de misdrijven van artikel 98 en volgende van het Wetboek van Strafrecht, aanwezig zijn en deswege het voortduren van de voorlopige hechtenis niet verantwoord achtte. Onder die omstandigheden heb ik besloten voornoemde Smirnov, wiens handelingen en gedragingen in alle gevallen van dien aard waren, dat zijn verder verblijf hier te lande niet kan worden aanvaard, als ongewenst vreemdeling te doen uitleiden." Aldus minister van Justitie Beerman, Tweede Kamer der Staten-Generaal 1959-1960, vergadering van 5 juli 1960, Deel 1, p. 1192. Zie ook Aurora van 18 juni 1960.

<sup>191</sup> Zie e.g. Aurora, 4 juli 1960; 2 augustus 1960; 26 augustus 1966; 16 december 1966; 8 juni 1970. De leiding sprak over het opleiden van rechercheurs, het bewerkstelligen dat de BVD zelf in dergelijke zaken opsporingsonderzoek zou doen en over het versoepelen van spionage-artikel 98 Sr.

<sup>192</sup> Wie er achter de afkortingen in de Aurora-verslagen schuil ging, werd niet in de verslagen vermeld. Dankzij P.H.A.M. Abels kan toch vastgesteld worden dat de aanduiding 'OVJ' tot 1 april 1961 moet hebben verwezen naar jhr. mr. Th.W. van den Bosch. Volgens Abels had Diensthoofd Eindhoven namelijk kort voor zijn pensionering in '61 met zijn plaatsvervanger Sinnighe Damsté afgesproken dat oud-PG in Suriname Van den Bosch op die eerste april plaatsvervangend diensthoofd zou worden, terwijl Sinnighe Damsté zelf hoofd zou worden (zie Abels 2020, p. 55). Van den Bosch werd hoogstwaarschijnlijk aangeduid als 'OVJ' omdat hij dat toen - in ieder geval op papier - ook was: Zo meldde *het Nieuwsblad van het Noorden* op 30 december 1959 dat hij oud-PG in Suriname en substituut-OvJ in Assen was, en bij KB tot OvJ in Leeuwarden benoemd werd. Op 27 november '62 meldde *het Parool* dat Van den Bosch nog altijd OvJ te Leeuwarden was, maar benoemd werd tot OvJ te Den Haag. Met deze wetenschap kan uit de volgende mededeling in het Aurora-verslag van 22 februari 1961 worden geconcludeerd dat 'OVJ' inderdaad OvJ Van den Bosch moet zijn geweest: "Na 1 april 1961 zal OVJ als PH.BVD optreden en dan ook de dienst aanduiding PH.BVD krijgen." Overigens: Gezien OVJ Van den Bosch bijna dagelijks bij de BVD-overleggen was, was zijn officiersbaan in Leeuwarden wellicht niet meer dan een door Koninklijke Besluiten gedragen legende.

komen voor spionage-gevallen, acht H.BVD [Lees: Hoofd BVD Eindhoven] onuitvoerbaar, omdat er te weinig gevallen zijn. Een tweede ding is evenwel het “opvoeden” van de Parketten. Wat deze tot nog toe van PH.BVD [Lees: Plaatsvervangend Hoofd BVD Sinninghe Damsté] en H.BVD gehoord hebben is niet meer geweest dan een allereerste kennismaking in de zin van: “Wat is de B.V.D., wat kan en wat mag de B.V.D. doen?” [...] ‘OVJ’ gelooft dat het aanbeveling verdient dat wij althans beginnen met op de grote Parketten één man meer achtergrond te geven; er moet toch op ieder Parket wel een redelijke figuur te vinden zijn. PH.BVD gelooft inderdaad dat nader gesproken moet worden over de wenselijkheid van een veel betere samenwerking met het Openbaar Ministerie.<sup>193</sup>

Na een aantal jaren werd het idee van ‘OVJ’ toch werkelijkheid en verscheen in januari 1967 OvJ Kolkert.<sup>194</sup> In mei 1971 werd Kolkert door de Haagse officier R.A. Schimmel opgevolgd, die daarmee de 2<sup>e</sup> LOvJ in de geschiedenis werd.<sup>195</sup>

Eind jaren 60 dook terrorisme op in de dreigingsomgeving.<sup>196</sup> Palestijnse organisaties en de *Rode Jeugd* terroriseerden het land.<sup>197</sup> Het was tegen die achtergrond van landelijk opererende terroristen dat een landelijke respons van politie en justitie, die destijds voornamelijk decentraal georganiseerd waren, wenselijk werd.<sup>198</sup>



ROTTERDAM — Wèèr een terreurbom. Nu weer in Utrecht. De vierde binnen twee weken.

Vanmorgen werd het op scherp gestelde projectiel — identiek aan de drie andere — ontdekt. Hij lag voor de personeelsingang van verzekeringsmaatschappij De Zwolse Algemene.

Politie en Justitie in het hele land zijn in staat van alarm gebracht. Er is druk overleg gaande tussen Binnenlandse Zaken en Justitie om een speciaal recherche-team te vormen onder leiding van een landelijk officier van Justitie. In afwachting daarvan blijven politie en justitie van Rotterdam, Utrecht en Eindhoven nauw samenwerken. Er is echter nog geen spoor van de daders.

Afbeelding 6 en 7. W.A. De Saint Aulaire in 1966 en een fragment uit *Het Vrije Volk* van 18 oktober 1972

Ondanks dat de BVD meende in huis te hebben wat voor terrorismebestrijding ontbrak, werd achter de schermen van de regering besloten dat de Minister van Justitie de ‘primaair verantwoordelijke figuur’ voor terrorismebestrijding werd.<sup>199</sup> De Minister van Justitie benadrukte de noodzaak voor centraal georganiseerde

<sup>193</sup> Respectievelijk Aurora van 30 juni en 1 juli 1960.

<sup>194</sup> Aurora, 19 en 26 augustus 1966. Toen het inmiddels diensthoofd Sinninghe Damsté in de nazomer van 1966 opperde om ‘een bepaalde rechtbank, met name die in Den Haag, aan te wijzen voor de behandeling van delicten op het terrein van de veiligheid van de Staat[,]’ en dat idee goed viel bij de leiding van het Haagse parket en het Ministerie van Justitie. Eind september 1966 werd het plan op de 2-daagse Heelsum-conferentie met Justitie besproken. Nog voorafgaand zijn formele benoeming sprak het diensthoofd hem ‘over een bepaald geval in de operationele sfeer’ en verkreeg hij het gevoel dat de dienst ‘in hem aan de kant van het O.M. een zeer goede gesprekspartner [had] gevonden.’ Aurora, 27 januari 1967. Kolkert kreeg reeds in die aprilmaand met de spionagezaak *Gukhov* van doen.

<sup>195</sup> Kolkert werd in juni 1970 tot hoofdofficier van justitie in Middelburg benoemd. In mei 1971 werd Kolkert door de Haagse officier R.A. Schimmel opgevolgd. Schimmel zou later nog OvJ zijn in oa de zaak over de gijzeling in de Scheveningse gevangenis en de zaak tegen Pieter Menten. Toen hij nog substituut-officier van justitie was in Rotterdam (tot 23 maart 1971), nam al voor eens voor Kolkert waar. Zie Aurora, Ochtendbespreking van 26 mei 1971.

<sup>196</sup> Op 8 september 1969 werd de Israëliische ambassade in Den Haag namelijk getroffen door de eerste terroristische aanslag in Neerlands moderne geschiedenis. Zie Leidsch Dagblad, *Bomaanslag op ambassade Israël*, 8 september 1969, voorpagina. Zie ook Hijzen 206, p. 257 en E.R. Muller en E. Bakker, *De geschiedenis van terrorisme in Nederland*, 2017, p. 277-285.

<sup>197</sup> De Rode Jeugd legde in het hele land bommen bij gebouwen van Philips, bij het Eindhovense *Evoluon*-gebouw en bij de Jaarbeurs in Utrecht. Zie E.R. Muller en E. Bakker, *De geschiedenis van terrorisme in Nederland*, 2017, p. 277-285.

<sup>198</sup> Zie Aurora 9 oktober 1972.

<sup>199</sup> Zie Aurora 18 oktober 1972. Terrorismisme werd gezien als de uitvoering van strafbare feiten, en derhalve een justitieaangelegenheid. Kortom, waar Justitie in 1949 het onderspit delfde, voelde nu de BVD, hoewel hij mocht meedoen, zich miskend, zie Aurora 27 september 1972.



aanpak en stelde een ‘voor het gehele land opererende officier van justitie’ aan.<sup>200</sup> Er werd een ‘stuurgroep onder leiding van de OvJ te R’dam’ W.A. de Saint Aulaire<sup>201</sup> ingesteld voor het ‘coördineren van het opsporingsonderzoek naar daders van bomaanslagen in [Rotterdam, Eindhoven en Utrecht].’<sup>202</sup> Hiermee werd De Saint Aulaire de 3<sup>e</sup> LOvJ ooit én de 1<sup>ste</sup> specifiek voor terrorismebestrijding.

Terrorisme leidde dus in de vroege jaren 70 tot de eerste institutionele stappen in de landelijk gecoördineerde bestrijding ervan, bestrijding waarin inlichtingen en opsporing op *ad hoc*-basis toenadering vonden. Gezien de dreidingsomgeving met gijzelingen, kapingen en bomaanslagen vijandig bleef,<sup>203</sup> kwam er ook met betrekking tot terrorismebestrijding een vaste relatie van het OM met de BVD.<sup>204</sup> Gonsalves werd in 1974, voorafgegaan door de twee Spionage-LOvJ’s en zijn *ad hoc*-voorganger De Saint Aulaire, de 4<sup>e</sup> OvJ die de operationele relatie tussen het OM en de BVD vorm gaf.<sup>205</sup>



Afbeelding 8 en 9. LOvJ’s Mw. P.M.H Van der Molen-Maesens in 1995 en R.A. Gonsalves (2<sup>e</sup> rechts) in de jaren 80

<sup>200</sup> Minister van Justitie Van Agt sprak in de Tweede Kamer: ‘Zeer recentelijk is de vraag actueel geworden, of een politieorganisatie, die over zeer veel beheerseenheden is verdeeld en in het algemeen overwegend tegen de plaatselijke overheid aanleunt, juist voor de ernstigste bedreigingen van de rechtsorde de doelmatigste is en of niet tenminste bepaalde elementen van centralisatie daarin dienen te worden ingebouwd. Mijnheer de Voorzitter! Een sprekend voorbeeld geeft de geschiedenis van de afgelopen dagen. Op verschillende plaatsen in Nederland zijn bommen geplaatst. Overleg van en tussen de procureurs-generaal bij de gerechtshoven heeft geleid tot een gecoördineerde aanpak. De chefs van de betrokken gemeentelijke rechediensten werken ten nauwste samen onder leiding van een voor het gehele land opererende officier van justitie.’ Zie Handelingen Tweede Kamer 1972 19 oktober 1972, (dossiers 12000 en 12028), p. 465 (onderstreping auteur).

<sup>201</sup> Destijds werd geheim gehouden wie deze Rotterdamse officier van justitie was, zoals ook de kranten versloegen (zie e.g. Algemeen Dagblad, *Inval precies op tijd*, 14 december 1972, p. 5). Dat het om de Rotterdamse OvJ W.A. de Saint Aulaire gaat, is door Siem Eikelenboom in zijn boek ‘*Niet bang om te sterven, 30 jaar terrorisme in Nederland*’ (Nieuw Amsterdam 2007) op pagina 146 opgetekend. Die identificatie volgt ook uit de redenering dat De Saint Aulaire reeds een half jaar voorafgaande de instelling van de stuurgroep het strafrechtelijk onderzoek leidde naar de bommen die in Baarn, Hilversum en bij Philips in de Rotterdamse Waalhaven in dat voorjaar afgingen (zie e.g. Trouw, *Nog geen klaarheid in bomaanslagen Philips*, 26 april 1972), gecombineerd met het feit dat de Aurora-verslagen steevast spreken over ‘de OvJ te Rotterdam’ die de stuurgroep zou gaan leiden (zie e.g. Aurora van 20 oktober 1972). Dit vermoeden wordt versterkt doordat uit het Aurora-verslag van 3 november 1972 valt op te maken dat de daar weggelakte naam van de stuurgroep-OvJ evenveel karakters moet tellen als ‘De Saint Aulaire’ rijk is, en dat zijn naam in de kranten van die tijd niet meer aan het onderzoek naar de bomaanslagen gekoppeld is.

<sup>202</sup> Aurora, 20 oktober 1972. Zie verder Engelen, p. 87-89.

<sup>203</sup> Vanaf 13 september 1974 bezetten drie leden van het Japanse Rode Leger met succes de Franse ambassade in Den Haag en hielden er negen gijzelaars, waaronder de ambassadeur, gedurende vijf dagen vast. Ook Zuid-Molukse jongeren ondernamen gijzelingen: Ze kaapten meerdere treinen en bezetten, onder bedreiging en toepassing van geweld, een basisschool met kinderen, het Provinciehuis in Assen, de Indonesische residentie en het consulaat-generaal; acties waarbij doden zijn gevallen. De IRA, ETA, en de RAF; ook zij teisterden Nederland met (bom)aanlagen. Zie e.g. E.R. Muller en E. Bakker, *De geschiedenis van terrorisme in Nederland*, 2017, p. 277-285.

<sup>204</sup> Zo werd ‘een speciale groep van rechercheurs uit een aantal korpsen’ belast met op landelijk niveau opsporen van terrorisme. Aldus Minister Van Agt. Zie Tweede Kamer, 1974-1975, Rijksbegroting, 7 november 1974, p. 1099.

<sup>205</sup> Zie Hijzen 2016, p. 260 en de documentairereeks van René Roelofs, *Nederland en de Molukse akties, Dutch Approach*, NPS 2000, waarin Gonsalves vanaf aflevering 1 (min 38 e.v.) aan het woord komt. De Haagse OvJ J.A. Blok volgde Gonsalves in september 1979 op. Zie Aurora, 31 augustus 1979.

In 1982 werd de functie van LOvJ-spionagezaken gefuseerd met die van LOvJ-terrorismebestrijding.<sup>206</sup> In 1993 werd door de procureurs-generaal besloten dat de LOvJ terrorismebestrijding ook de functie 'Landelijk BVD-officier van justitie' moest vervullen (door mw. P.M.H Van der Molen-Maesen), wat inhield dat hij ook 'voor de overdracht van informatie van de BVD over zaken die van belang zijn in strafzaken of in op te starten strafzaken [moest zorgen]'.<sup>207</sup>

Ondanks dat sinds 1967, op verzoek van de BVD, en sinds 1972, op verzoek van Justitie, de BVD en het OM een vaste relatie voor spionage- en terrorismebestrijding waren aangegaan, een relatie die bovendien tot successen leidde, waren daarmee nog niet alle plooiën van de institutionele oorlog en het onbegrip uit de jaren 60 gladgestreken en de wereld uit.<sup>208</sup> Hoewel de institutionele relatie steeds verder werd geformaliseerd, bleef de regeling voor verstrekking van inlichtingen over strafbaar gedrag aan het OM, ook toen in 1987 de eerste echte Wet op de Inlichtingen- en Veiligheidsdiensten werd gegeven, ongewijzigd. Totdat de parlementaire commissie Van Traa verandering eiste (zie onder hoofdstuk 4.2.1).

#### 4.1.3 Hoog politiewerk en het Afstemmingsoverleg Terrorismebestrijding

Na de aanslagen van 11 september 2001 werd in Nederland terrorisme specifiek strafbaar gesteld en kregen Politie en Justitie ruimere bevoegdheden tot de opsporing ervan.<sup>209</sup> Zo is het inmiddels genormaliseerd dat het voorbereiden van een vliegtuigkaping en deelname aan een jihadistisch trainingskamp bestraffing verdienen, maar toen Lidwina Jansen hieromtrent in 1976 te Tel Aviv gearresteerd werd, was niets daarvan in Nederland strafbaar.<sup>210</sup>

Inderdaad, de voorfase van terrorisme is door de jaren heen grotendeels strafbaar gesteld. Hierdoor kunnen Politie en Justitie reeds ingrijpen wanneer iemand met de intentie om de volkssoevereiniteit te ondermijnen (i.e. een terroristisch oogmerk) daarvoor inlichtingen verwerft (e.g. hoe een aanslag met een autobom te plegen), daartoe middelen verwerft en bestemd (e.g. kunstmest en een auto), of daartoe met ander een afspraak maakt.<sup>211</sup> Zo werd in 2019 een man veroordeeld omdat hij als voorbereiding van terroristische moord en doodslag, te begaan in het kader van de gewapende strijd in Syrië, een oliekachel had verworven.<sup>212</sup>

Met deze strafbaarstelling van de terroristische voorfase zijn politie en OM toegerust voor het opsporen en

<sup>206</sup> Zie Aurora van 13 april 1982. Ik heb niet kunnen achterhalen wie deze nieuwe LOvJ was. Overigens morde de dienstleiding over de fusie: 'In Aurora-kring wordt opgemerkt dat deze dubbelfunctie het gevaar van "branchevervaging" bij de CKI in zich bergt'. Zie Aurora, 27 augustus 1982.

<sup>207</sup> Deze functie werd vanaf november 1994 tot 2005 solistisch door voormalig-criminele inlichtingen OvJ Mw. P.M.H Van der Molen-Maesen vervuld. Zie Parlementaire enquêtecommissie opsporingsmethoden, Stenografisch verslag van verhoor 57, mevrouw mr. P.M.H. van der Molen-Maesen, 16 oktober 1995. Zie ook Eric Vrijzen, *Wie is wie in de strijd tegen terreur?*, Elsevier 27 november 2004; Bjorn Oostra, *Terreurbestrijding in de polder*, Provinciale Zeeuwse Courant 28 januari 2006. Na 9/11, toen het Nederlandse contraterrorisme-apparaat werd uitgebreid, kwam daar in februari 2002 mr. J.R. Klunder bij, zie e.g. Hoge Raad 13 november 2011, ECLI:NL:HR:2007:BA2553.

<sup>208</sup> Zie e.g. Abels 2020, p. 111 en 175.

<sup>209</sup> Zie e.g. M.A.H. van der Woude, *Strafrechtelijk contraterrorisme in Nederland*, In: nieuwe wetgeving de voorfase van strafbare feiten verruimd, In: *Terrorisme*, Onder redactie van Edwin Bakker *et al*, Wolters Kluwer 2017, tweede druk 2017, p. 439 e.v.

<sup>210</sup> Aurora van 1 oktober 1976: 'De Minister van Justitie heeft gewezen op het feit dat voorbereidingshandelingen voor een kaping zoals door Lidwina Jansen ondernomen geen strafbare feiten opleveren. Evenmin het feit dat men zich in een kamp oefent voor daden van terrorisme. Minister Van Agt heeft aangekondigd te bezien of aanvulling van het Wetboek van Strafrecht op dit punt mogelijk is, zo ja dan zal hij de Kamer een wetsvoorstel terzake doen.'

<sup>211</sup> Het koesteren van de intentie tot het ondermijnen van de soevereiniteit, i.e. het erop nahouden van een terroristisch oogmerk ex artikel 83a Sr, is niet strafbaar. Een gemeente afspraak met een ander maken om met zo'n oogmerk een aanslag te plegen, ex art. 289a wel. Het verwerven en bestemmen van inlichtingen of voorwerpen en het aanleren van methodes daartoe is strafbaar als voorbereiding, bevordering en training van en voor terrorisme respectievelijk ex artikel 46, 96 lid 2 jo 289a, artikel 134a Sr.

<sup>212</sup> Zie Gerechtshof 's-Hertogenbosch 25 september 2019, ECLI:NL:GHSHE:2019:3606 (*Baunatal*).

tenietdoen van de dreiging (kwade intentie x uitvoeringsbekwaamheid) die individuen vormen voor het zorgeloos soevereiniteitsgenot en andere nationale veiligheidsbelangen. Justitie heeft hiermee tot taak gekregen om schade aan die belangen te voorkomen door een toekomstige aanslag met de arrestatie van de potentiële dader te verijdelen. Gezien Justitie deze competentie van het ‘hogere politiewerk’<sup>213</sup> heeft herwonnen nadat zij hem in 1949 aan de BVD was verloren (zie onder 4.1.1), zijn de aandachtsgebieden van de Nationale Politie en het OM verder over die van de MIVD en met name de AIVD heen geschoven (zie figuur 3). Derhalve gaat de mooie typering van een oud-LOvJ, dat ‘de AIVD en de opsporing als twee organisaties [zijn] die met de rug tegen elkaar staan, waarbij ‘de een naar de toekomst kijkt en de ander naar het verleden, thans niet meer op.’<sup>214</sup>

Tegen deze achtergrond, waarin ‘de kans is toegenomen dat eerder dan voorheen onderzoeken in het kader van terrorismebestrijding uitgevoerd door enerzijds politie en justitie en anderzijds de AIVD met elkaar (kunnen gaan) interfereren[,]’<sup>215</sup> werd volgens zijn instellingsregeling in 2006 het Afstemmingsoverleg Terrorismebestrijding (AOT) gecreëerd. De tweewekelijkse vergadering kreeg als taak om op tactisch niveau samenwerking tussen de AIVD, Politie en Justitie in het belang van effectieve terrorismebestrijding te stimuleren en ‘ongewenste interferentie’ tussen opsporings- en inlichtingenonderzoeken te voorkomen.

Hoewel beide organisaties dus hetzelfde aandachtsgebied toebedeeld hebben gekregen, hebben de AIVD en het OM niet alleen contact om aanvaringen te voorkomen: Van het strafrecht wordt weliswaar verwacht dat hij het *optimum remedium* in terrorismebestrijding is,<sup>216</sup> maar Justitie kan - getuige de vele strafrechtelijke terrorisme-onderzoeken die op hun instigatie zijn gestart - daarbij niet zonder de informatiepositie van de Diensten.

In mei 2019 is voor het AOT een nieuwe regeling getroffen. Hoewel de taak hetzelfde bleef (samenwerking stimuleren, ongewenste interferentie voorkomen), werd het thema algemener: ‘dreigingen voor de nationale veiligheid en de opsporing van ernstige strafbare feiten.’<sup>217</sup> Daarbij zijn terroristische misdrijven, cyberdreiging en -criminaliteit, dreigingen als spionage en beïnvloeding door buitenlandse mogendheden expliciet genoemd. Die fenomenen vormen de hedendaagse dreigingsomgeving die, volgens de toelichting bij de regeling, tot regelmatige of individuele afstemming noopt.<sup>218</sup> De noodzaak drijft dus tot samenwerking.

Het AOT belichaamt dus het institutionele veiligheidsnetwerk dat de AIVD (en sporadisch de MIVD) met de Nationale Politie en het OM vormen. De regeling vormt daarbij weliswaar de formele relatie tussen partijen, maar schrijft niet voor in welke gevallen inlichtingen uitgewisseld moeten of mogen worden; Daarvoor verwijst zij naar de WIV 2017.<sup>219</sup> Het tweewekelijks overleg is een ‘staatsgeheime omgeving’<sup>220</sup> waarin de partijen desgewenst kennis uitwisselen (i.e. slechts duiding en uitleg bij wat hen reeds bekend is) en hun onderschei-

<sup>213</sup> ‘High policing’, als bedoeld door Jean-Paul Brodeur, *The Policing Web*, Oxford University Press 2010, p. 221 en 225.

<sup>214</sup> Zie Rechtbank Rotterdam, PV getuigenverhoor Maan, 5 september 2006, p. 4. Zie ook Strafol, *de AIVD ontrafeld*, SDU oktober 2016, p. 277: ‘Waar het justitieapparaat toch vooral *ex post factum* is georiënteerd, verricht de AIVD onderzoek *ex ante factum*.’ En zie interview met AIVD Juridisch Adviseur, p. 2.

<sup>215</sup> Instellingsregeling Afstemmingsoverleg Terrorismebestrijding 2006, p. 2.

<sup>216</sup> Zie J.E. van Essen en P.S.M. Rademakers, *Reactie op het editorial “Terrorisme: tussen strafrecht en oorlogsrecht” (DD 2016/5)*, Delikt en Delinkwent 2016/24. Zie ook de uitspraak van Minister van Justitie Hirsch Ballin in hoofdstuk 1.3.

<sup>217</sup> Convenant betreffende de afstemming tussen I&V diensten en de opsporing 2019, artikel 1.

<sup>218</sup> Zoals besproken in hoofdstuk 5.1 en 6.2, doen de Diensten in het buitenland ‘in dienst van de opsporing’ onderzoek.

<sup>219</sup> Convenant betreffende de afstemming tussen I&V diensten en de opsporing 2019, p. 4.

<sup>220</sup> Interview met LOvJ Van der Zee, p. 6. Het Convenant verwijst ook naar de geheimhoudingsplicht van WIV 2017, artikel 135 en 136.

dende rollen coördineren (e.g. inzet van opsporingscapaciteit). Zo vertelde LOvJ Van der Zee:

De AIVD heeft op de met het OM overlappende thema's als terrorisme veelal een betere informatiepositie dan de politie omdat zij naast hun eigen bronnen ook toegang tot die van de politie hebben. Dat overzicht maakt dat de dienst in staat is om in een AOT context-informatie te geven aan de politie. [...] In veel gevallen is er ook sprake van een parallelonderzoek, waarbij de dienst, tegelijk met het OM en politie, ook onderzoek blijft doen. Je ziet dan ook dat zij, door hun ervaring met dat onderzoek, de onderzoeksresultaten van de politie beter kunnen plaatsen en, daar waar wenselijk, dit via het AOT delen.<sup>221</sup>

Men kan dus 'context-informatie' bij (voorgenomen) strafrechtelijke onderzoeken en 'trends en ontwikkelingen' van de overlappende aandachtsgebieden bespreken.<sup>222</sup> Het overleg vormt een fysieke verbinding tussen de partijen, waarbij hun vertegenwoordigers een informele relatie ontwikkelen: Zij ontmoeten elkaar en bouwen een vertrouwensrelatie op (zie verder hoofdstuk 6.1).

#### 4.1.4 De hedendaagse rol van de LOvJ

Sinds zijn vorming aan het eind van de 20ste eeuw, levert het Landelijk Parket de Officieren van Justitie Terrorismebestrijding. De LOvJ - sinds 9/11 zijn er gelijktijdig twee in functie - is een staande magistraat met doorgaans vele jaren ervaring binnen het OM, vaak ook op andere 'stiekeme thema's', zoals bij het Team Criminele Inlichtingen en Werken onder Dekmantel. Ze hebben, evenals hun twee OM-beleidsmedewerkers, de hoogste categorie veiligheidsonderzoeken doorstaan, waardoor ze van de meest staatsgeheim geclassificeerde informatie mogen kennismaken. Naast hun Rotterdamse OM-kantoor hebben ze sinds het begin van de jaren 90 ook hun eigen kantoor bij de AIVD,<sup>223</sup> waar bijna iedere werkdag tenminste één van hen is:

Anders dan vroeger, zijn wij nu zo goed als vijf dagen per week op kantoor aanwezig in Zoetermeer. We zijn steeds meer bij de organisatie ingebed. Als ik daar zat, dan was het een soort inloopspreekuur, waarbij constant medewerkers - van hoog tot laag; bewerkers, teamleiders, etc - met vragen langskwamen. Hierdoor zijn we als het ware steeds meer een onderdeel van het proces en systeem binnen de organisatie van de AIVD geworden.<sup>224</sup>

Zijn rol met betrekking tot het verstrekingsproces is nader besproken in hoofdstuk 6.1. De LOvJ heeft verder tot taak om het AOT voor te zitten.<sup>225</sup>

## 4.2 Het juridisch kader voor inlichtingenverstrekking

Na de Tweede Wereldoorlog werden de Nederlandse politie en justitie ontlast van inlichtingenvergaring ten behoeve van de binnenlandse veiligheid en werden de nieuw op te richten Centrale Veiligheidsdienst en diens opvolger - de BVD - daarmee belast. De veiligheidsdiensten kregen geen executieve bevoegdheden: Wanneer de Dienst een strafbaar feit waarnam, was het aan 'de normale justitiële autoriteiten' om tot aanhouding, detentie en vervolging over te gaan. Zoals hierboven uiteengezet, waren de wijzigingen in de samenwerking tus-

<sup>221</sup> Interview met LOvJ Van der Zee, p. 6.

<sup>222</sup> Ibid, p. 4. Er zijn blijkens het Convenant meer AOT's: Ook op beleidsniveau is er een overleg ten behoeve van afstemming over terrorismebestrijding, cybercrime en andere andere onderwerpen die afstemming vereisen. Vervolgens zijn er op operationeel terrein nog de mogelijkheid tot een regionaal of *ad hoc* AOT, waarin bijvoorbeeld regionale politie en een arrondissementsparket of een bijzondere opsporingsdienst, de Koninklijke Marechaussee of het Functioneel Parket vertegenwoordiging heeft; het Afstemmingsoverleg Cyber; het Inlichtingenoverleg Terrorismebestrijding, over de inzet van menselijke bronnen; en het Afstemmingsoverleg afgeschermd operatiën, over de inzet van bijzondere opsporingsbevoegdheden, werken onder dekmantel en observaties.

<sup>223</sup> Informatie uit een betrouwbare bron. De destijds PG Gonsalves had geregeld dat de LOvJ begin jaren 90 een kantoor bij de BVD kreeg.

<sup>224</sup> Interview met LOvJ Van der Zee, p. 4.

<sup>225</sup> Convenant betreffende de afstemming tussen I&V diensten en de opsporing 2019, artikel 2.

sen het OM en de Politie vooral van een feitelijke aard. Deze werden weliswaar in regelingen omgezet, maar hadden geen impact op het juridisch kader voor het verstrekken van inlichtingen ten behoeve van de opsporing en vervolging van strafbare feiten. Zo luidde het kader van de WIV 1987:

Door de zorg van Onze betrokken Minister worden daarvoor in aanmerking komende gegevens onverwijld doorgegeven aan Onze Ministers wie deze aangaan. [...] Het hoofd van een dienst kan [...] worden gemachtigd [...] andere overheidsorganen en -diensten gegevens rechtstreeks ter kennis te brengen.<sup>226</sup>

Dat het huidige juridische kader, wat in dit hoofdstuk besproken is, van de deze regeling afwijkt, is de danken aan de Commissie Van Traa.

#### 4.2.1 *Van Traa's regeldrift*

In de parlementaire enquête die naar aanleiding van de IRT-affaire werd gehouden, werd de samenwerking tussen inlichtingen en opsporing eveneens belicht. Waar vanuit de opsporing juist teveel strafbare feiten zouden zijn doorgelaten, meende de Commissie Van Traa, zoals uit het volgende fragment uit het verhoor van LOvJ Van der Molen-Maesen blijkt, dat het schot tussen inlichtingen en opsporing juist te poreus was geworden, dat in het verstrekkingproces adequate waarborgen ontbraken, en dat inlichtingenverstrekking nadere regulering behoeft:

**De voorzitter:**

Op grond van [de WIV 1987] kan men inlichtingen verzamelen, maar die dienst kan op grond daarvan toch geen inlichtingen verzamelen voor een strafproces? De ambtenaren van de BVD zijn namelijk geen opsporingsambtenaren.

**Mevrouw Van der Molen-Maesen:**

Nee, zij verzamelen inlichtingen op grond van hun bevoegdheid en als zij mij iets vertellen dat mogelijk van belang kan zijn, kunnen wij dat ook gebruiken in een strafproces.

**De voorzitter:**

Maar het is toch niet genoeg dat u dat zegt. Voor zo iets moet toch een wettelijke basis zijn. Is die er in voldoende mate?

**Mevrouw Van der Molen-Maesen:**

Ik meen dat uiteindelijk de rechter zal toetsen en dat hij zal zeggen of hij er genoeg mee neemt. Maar als een informant iets zegt en wij brengen die informatie in een strafproces, dan toetst de rechter toch ook.

**De voorzitter:**

Maar mijn vraag aan u is: is in de praktijk artikel 22, lid 3, [WIV 1987] voldoende basis om voor u als officier te kunnen zeggen: wat in een BVD-traject gebeurd is, is goed; dat is ook rechtmatig?

**Mevrouw Van der Molen-Maesen:**

Ik vind van wel.

**De voorzitter:**

In het artikel 22, lid 3, staat: slechts wanneer de vervulling van de taak van het OM en van een dienst daartoe aanleiding geeft, plegen de betrokken procureur-generaal en het hoofd van de betrokken diensten overleg. Dat is toch iets anders. Moeten wij op dit punt niet voor een betere regeling zorgen.

**Mevrouw Van der Molen-Maesen:**

Het kan nooit kwaad om iets beter te regelen, maar op dit moment kan ik ermee uit de voeten.<sup>227</sup>

<sup>226</sup> Gecombineerde tekst van WIV 1987, artikel 11 lid 2 en artikel 12. Voorgaande regelingen: Koninklijk Besluit van 8 augustus 1949, No. 51, artikel 3; Koninklijk Besluit van 5 augustus 1972, No. 3, artikel III, 2.

<sup>227</sup> Zie Parlementaire enquêtecommissie opsporingsmethoden, Stenografisch verslag van verhoor 57, mevrouw mr. P.M.H. van der Molen-Maesen, 16 oktober 1995. Overigens miskende Van Traa dat art. 11 en 12 op verstrekking zagen, ipv art. 22. Docters van Leeuwen corrigeerde dit tijdens zijn verhoor, zie Stenografisch verslag verhoor 83, mr. A.W.H. Docters van Leeuwen, 6 november 1995.

Uit dit fragment, maar nog meer uit het gehele verhoor, wordt duidelijk dat de Commissie Van Traa voorafgaande het verhoor al de mening had dat de BVD aan opsporing deed, dat er oneigenlijke vermenging tussen inlichtingen en opsporing bestond, en dat de huidige praktijk nader gereguleerd moest worden. Hoewel de LOvJ tijdens haar verhoor had aangegeven dat zij de onderliggende stukken van een opgesteld ambtsbericht nakeek, concludeerde Van Traa in zijn rapport dat het voor haar ‘nauwelijks mogelijk [is] om daadwerkelijke controle uit te oefenen op de rechtmatigheid van de informatie die per ambtsbericht aan het OM wordt toegestuurd’ en adviseerde hiervoor een ‘strakke procedure’ te geven.<sup>228</sup>

In het ontwerp van de WIV 2002 werd inderdaad nadere invulling gegeven aan het optreden van de landelijk BVD-officier van Justitie.<sup>229</sup> De nieuwe regeling schreef niet meer voor dan feitelijk al gebeurde.<sup>230</sup> Gezien dat nieuwe kader grotendeels in de WIV 2017, die 1 mei 2018 van kracht werd, is overgenomen, is zij hier uiteengezet:

#### 4.2.2 *De reikwijdte van de discretionaire bevoegdheid*

In Nederland heeft iedereen die bekend is met een strafbaar feit het recht om daarvan aangifte te doen.<sup>231</sup> Bekendheid met een aantal zware misdrijven, zoals verkrachting, wederrechtelijke vrijheidsberoving en terrorisme, moet zelfs direct worden gemeld.<sup>232</sup> Ook de Nederlandse inlichtingen- en veiligheidsdiensten kunnen strafbare feiten aangeven, een recht dat zij ook gebruikt hebben.<sup>233</sup> In artikel 66 van de WIV 2017 is een bijzondere regeling getroffen, een regeling die naast deze algemene mogelijkheid tot aangifte bestaat. Zij is de sleutelbepaling van dit onderzoek en leest als volgt:

1. Onze betrokken Minister of namens deze het hoofd van de dienst kan, indien bij de verwerking van gegevens door of ten behoeve van een dienst blijkt van gegevens die tevens van belang kunnen zijn voor de opsporing of vervolging van strafbare feiten, uit eigen beweging dan wel desgevraagd daarvan schriftelijk mededeling doen aan het daartoe aangewezen lid van het openbaar ministerie.
2. In spoedeisende gevallen kan de mededeling, bedoeld in het eerste lid, mondeling geschieden. Onze betrokken Minister of namens deze het hoofd van de dienst bevestigt de desbetreffende mededeling zo spoedig mogelijk schriftelijk.

[...]

Volgens lid 1 hebben de AIVD en MIVD de vrijheid om naar eigen inzicht te bepalen of zij een mededeling over strafbaar gedrag doen bij het OM.<sup>234</sup> Zij is echter, zoals deels al volgt uit de tekst van de genoemde bepaling, door enkele materiële en formele vereisten beknot: de wet stelt eisen aan het karakter van de gegevens en aan de wijze waarop zij aan het OM bekendgemaakt dienen te worden. Deze zijn hier achtereenvolgens behandeld.

<sup>228</sup> Kamerstukken II 1995/96, 24 072, 10-11, p. 354. Van Traa meende dat de LOvJ inzicht ‘moest kunnen krijgen’, terwijl de LOvJ juist aangaf dat altijd te doen. Uiteindelijk zou verlangd worden dat de LOvJ steeds voorafgaand verstrekking de achterliggende stukken controleert.

<sup>229</sup> Zie Kamerstukken II 1997/98, 25 877, 3, p. 58 (MvT WIV2002).

<sup>230</sup> Informatie uit betrouwbare bron.

<sup>231</sup> Zie artikel 161, Wetboek van Strafvordering.

<sup>232</sup> Zie artikel 160 lid 1 en 3, Wetboek van Strafvordering. Op grond van artikel 162 Sv geldt ook zo’n een aangifteplicht voor ambtenaren die tijdens hun werk met corruptie geconfronteerd worden.

<sup>233</sup> Voorbeelden hiervan zijn: De ‘lekkende AIVD-tolk’, ‘Nederrijn’ en ‘De Telegraafzaak’.

<sup>234</sup> Dit volgt uit de tekst door het gebruik van het werkwoord *kunnen*, waarvan die bedoeling ook uit de wetsgeschiedenis blijkt. Zie e.g. MvT WIV 2017, p. 184.

Het verstrekken van inlichtingen aan het OM mag slechts per ambtsbericht geschieden en dient uiteindelijk schriftelijk te zijn.<sup>235</sup> Hoewel de term ‘ambtsbericht’ geen wettelijke oorsprong heeft, werd deze benaming aan externe verstrekking door de wetgever gegeven.<sup>236</sup> De AIVD beschrijft het als volgt:

Een (schriftelijke) mededeling aan een persoon of instantie omtrent door de AIVD verwerkte (persoons)gegevens die voor de geadresseerde persoon of instantie van belang kunnen zijn om zijn verantwoordelijkheid uit te oefenen inzake door hem te behartigen belangen.<sup>237</sup>

In geval van spoed kan een mondelinge mededeling aan de schriftelijke vooraf gaan. Daarvan maakt de AIVD vooral gebruik door de LOVJ telefonisch op de hoogte te stellen van acute dreigingen of andere, prangende aanknopingspunten. Deze wordt vervolgens in de loop van de volgende dagen met een brief te bevestigen.<sup>238</sup>

Gezien de bepaling spreekt over het ‘daarvan schriftelijk mededeling doen’, schrijft zij dus niet voor dat ook de betreffende gegevens zélf verstrekt mogen worden: **Het gaat om naar aanleiding van ruwe inlichtingen geproduceerde kennis.**<sup>239</sup> Toch worden in de praktijk ruwe inlichtingen wel degelijk verstrekt: Aan tenminste 14,5% van de voor dit onderzoek bekeken ambtsberichten zat een schriftelijke of digitale bijlage met foto’s, video’s-, audio(transcripten), digitale bestanden, achtergrondrapportages of andere sporen (e.g. een verslag van aangetroffen vingerafdrukken).<sup>240</sup>

Ten aanzien van de inhoud bestaat nog een vereiste: Zo mogen ‘gegevens’<sup>241</sup> medegedeeld worden die ‘van belang kunnen zijn voor de opsporing of vervolging van strafbare feiten.’ Hiervoor komt dus ook, naast informatie over gepleegde strafbare feiten, allerlei contextuele informatie in aanmerking, zoals die over nog te plegen strafbare feiten (i.e. criminele intenties in combinatie met daartoe bestemde middelen en methoden), aanknopingspunten voor de opsporing van verdachten en veroordeelden, getuigen en slachtoffers (e.g. hun verblijfplaats en telefoongegevens), en achtergrondkennis ter duiding van strafbare feiten, middelen en methoden (e.g. kennisdocumenten over opruiende narratieven). Het kan ook gaan om ontlastende informatie. **Over inlichtingen die niet batig zijn aan vervolging of opsporing, zoals inlichtingen die batig zijn aan een**

<sup>235</sup> Kamerstukken II 1997/98, MvT, 25877 nr. 3, *Regels met betrekking tot de inlichtingen- en veiligheidsdiensten alsmede wijziging van enkele wetten (Wet op de inlichtingen- en veiligheidsdiensten 19..)*, p. 53: ‘De verstrekking van gegevens door de diensten is alleen mogelijk voor zover de Wiv daarin voorziet; het betreft hier met andere woorden een gesloten verstrekkingstelsel, hetgeen wenselijk is gelet op het bijzondere karakter van de gegevens die door (of ten behoeve van) de diensten worden verwerkt.’

<sup>236</sup> Zie Kamerstukken II 1997/98, 25 877, nr. 3, p. 55 en CTIVD nr. 09a.

<sup>237</sup> AIVD jaarverslag 2013, p. 38.

<sup>238</sup> Zo werd bijvoorbeeld de telefonische mededeling aan de LOVJ van maandag 18 maart 2019 op die volgende vrijdag per brief bevestigd. In een dozijn van alle onderzochte ambtsberichten werd genoemd dat het om een schriftelijke bevestiging van eerder mondeling uitgebrachte informatie ging.

<sup>239</sup> Zie ook PV verhoor van getuige DG AIVD Bertholee, Rechtbank Den Haag, 31 augustus 2015, § 59: ‘Wij delen geen informatie. Wij verstrekken een ambtsbericht op basis van informatie die wij door onze taak hebben verzameld.’ Verwarrend genoeg worden gegevens, inlichtingen, informatie en kennis in de praktijk en de literatuur soms door elkaar gehaald. In dit stuk worden onder inlichtingen zowel ruwe als verrijkte inlichtingen verstaan, wat respectievelijk neerkomt op gegevens en kennis op basis van zulke gegevens.

<sup>240</sup> Volgens LOVJ Den Hartigh lees ik dit onderscheid onterecht, zoals hij desgevraagd aangaf: ‘Een ambtsbericht is een schriftelijke mededeling. Dat deze wordt voorzien van bijlagen valt mijn inziens onder deze bepaling [van artikel 66 lid 1]. Zie Interview met LOVJ Den Hartigh, p. 4. Ingeval het onderscheid wel bestaat, dan zou het verstrekken van ruwe inlichtingen aan het OM wellicht gedekt zijn door WIV artikel 65: De WIV onderscheidt het *doen van mededeling over gegevens* aan behoeftestellers, het OM, buitenlandse diensten en anderen ‘wie deze aangaan’ (art. 62 en 66) van het *verstrekken van gegevens* binnen de dienst (art. 61) of aan een buitenlandse dienst (art. 64). Artikel 65, dat mogelijk maakt gebruiksvoorwaarden (derde-partij-regel) te stellen aan verstrekking, lijkt, gezien de plaats van het artikel, zijn inhoud en toelichting erop, slechts te zien op zo’n buitenlandse verstrekking. Zo leest de MvT op p. 182: ‘Deze [derde-partij-regel] moet overigens worden onderscheiden van het derde-landbeginsel (third country principle). Ingeval van de derde partijregel mag de partij die de gegevens verstrekt heeft gekregen, deze niet zonder toestemming van de verstrekende instantie aan een andere partij – ook niet binnen hetzelfde land – verstrekken[.]’ De voorwaarde moet beletten dat een ontvangende, buitenlandse dienst de gegevens aan een andere organisatie in dat land doorsluist.

<sup>241</sup> ‘Gegevens’ zijn gedefinieerd als persoonsgegevens, welke op hun beurt zijn gedefinieerd als ‘gegevens die betrekking hebben op een identificeerbare of geïdentificeerde, individuele natuurlijke persoon’, en andere gegevens. Zie artikel 1 sub d en e, WIV 2017.

van de andere OM-taken, kan dus niet via de sleutel van artikel 66 worden bericht, maar wel via de algemene mededelingsbevoegdheid van artikel 62 WIV 2017.<sup>242</sup>

Vervolgens moet - gelet op het woord 'blijken' - de mogelijke relevantie van de inlichtingen vastgesteld zijn.<sup>243</sup> Hiermee schrijft de wet een *need-to-know*-beginsel voor: De Diensten dienen zich ervan te vergewissen dat de inlichtingen waarop zij hun te verstrekken mededeling baseren voor de opsporing en vervolging daadwerkelijk potentieel bruikbaar zijn. De beoordelingsvrijheid van de Diensten ten aanzien van dit element is dus beperkt: Het overleg met het aangewezen lid van het OM - de LOvJ - strekt er volgens de wetgever dan ook 'met name toe om vast te stellen of de informatie ook bruikbaar is[.]'<sup>244</sup>

Aan de onderzijde is de autonomie van de Diensten dus beperkt: Zij mogen slechts van voor opsporing of vervolging potentieel relevante inlichtingen mededeling doen. Er is echter op die as ook een bovengrens: De wetgever verlangt dat van ernstige misdrijven mededeling gedaan wordt. Zo stelt hij sinds 1998 dat in geval een Dienst daarmee bekend raakt, niet lichtvoetig van een ambtsbericht mag worden afgezien:

Het spreekt voor zich dat als er sprake is van ernstige misdrijven, de ruimte om te beslissen daar vervolgens geen mededeling over te doen uitermate klein – zo niet nihil – wordt.<sup>245</sup>

Welke misdrijven overigens voor 'ernstig' moeten doorgaan, is noch gekoppeld aan de lijst misdrijven ten aanzien waarvan een algemene aangifteplicht bestaat, noch aangesloten bij de categorie zware criminaliteit waarover het Team Criminele Inlichtingen (TCI) van de Politie inlichtingen verzamelt.<sup>246</sup> In de toelichting op de WIV 2017 wordt hier niet over gerept, maar in die over de WIV 2002 werd het echter door de wetgever wel als vanzelfsprekend gezien om 'de bergplaats een grote hoeveelheid harddrugs' te melden.<sup>247</sup> Tegelijk werd namens toenmalig verantwoordelijk Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties Plasterk, sprekend over bijvangst van bulkinterceptie, aan: 'We bedoelen geen tasjesdief.'<sup>248</sup>

Tot een ware verstrekingsplicht is het nooit gekomen: Hoewel de WIV tussen 29 mei 2002 en 1 mei 2018 een schakelbepaling naar wettelijke verplichtingen tot aangifte van strafbare feiten bevatte,<sup>249</sup> maakte de wetgever

<sup>242</sup> Zo zou bijvoorbeeld informatie over een organisatie met een werkzaamheid of doelstelling die strijdig is met de openbare orde, maar niet met de strafwet, voor het OM wél relevant zijn met het oog op de bevoegdheid om zo'n organisatie door de rechter te laten verbieden en ontbinden. Het nadeel hiervan is dat zulke informatie wellicht ook (later) strafvorderlijk bruikbaar is, maar dan niet met de art. 66 waarborgen verstrekt of gemeld zijn. Zie artikel 2:20 voor een rechtspersoon en artikel 10:122 BW voor een corporatie die niet is een Nederlandse rechtspersoon.

<sup>243</sup> De CTIVD legt de lat echter in het algemeen hoger: Een AB dient 'noodzakelijk' en 'proportioneel' te zijn, wat volgens de Commissie inhoudt dat de Diensten 'zich moeten afvragen of een ambtsbericht een noodzakelijke stap is en de (mogelijke) gevolgen van het uitbrengen daarvan de betrokken personen of organisaties niet meer schade zal toebrengen dan redelijk is (zie CTIVD, Toezichtsrapport nr. 68, p. 14). Zonder meer lijkt deze eis erop dat de verstrekende Dienst zou moeten nagaan of een pleger van een strafbaar feit niet te hard getroffen wordt door het opsporingsonderzoek dat eventueel naar aanleiding van het ambtsbericht gestart wordt. Men kan zich afvragen waarom het enkele feit dat de inlichtingen strafvorderlijk relevant zijn niet voldoende reden is om daarover een AB uit te brengen. Bovendien miskent de CTIVD hiermee dat het OM zelf de consequenties handelen van zijn handelen voor de betrokkene kan overzien.

<sup>244</sup> MvT WIV 2017, p. 185. Zie verder CTIVD nr. 29, p. 5.

<sup>245</sup> MvT WIV 2002, p. 58. Deze beperking werd in stand gelaten bij het geven van de WIV 2017; Zie MvT WIV 2017, p. 184. In 1999 legde de wetgever uit: 'Bij zeer ernstige misdrijven, zoals moord of doodslag, is het moeilijk voorstelbaar dat het belang van de dienst prevaleert.' Zie Kamerstukken II 1999–2000, 25 877, nr. 8, p. 120.

<sup>246</sup> Zie artikel 10 lid 1, Wet politiegegevens. Het TCI verzamelt alleen inlichtingen over zware criminaliteit (Doorgaans afgekort tot 'zwaacri'), zoals georganiseerde misdaad, grootschalige verdovende-middelenhandel en levensdelicten.

<sup>247</sup> MvT WIV 2002, p. 55.

<sup>248</sup> Aldus geciteerd door Marc Hijink en Liza van Lonkhuyzen in *Met een sleepnet door het internet op zoek naar terroristen*, NRC, 7 februari 2017: 'Wat te doen met de bijvangst? In het geval van „ernstige feiten” wordt overlegd met de [LOvJ] om te kijken of de informatie van belang is voor het [OM]. Wat is „ernstig”? Een woordvoerder van minister Plasterk wil niet vooruitlopen op waar de grens precies ligt. „We bedoelen geen tasjesdief.”

<sup>249</sup> Zie artikel 38 lid 1, WIV 2002. De bewuste zinsnede las: '[O]nverminderd het geval dat daartoe een wettelijke verplichting bestaat[.]'



direct duidelijk dat de Diensten zich niet aan deze verplichtingen hoefden te houden.<sup>250</sup> Bovendien zou de meldingsplicht slechts betrekking hebben gehad op ambtelijke corruptie, maar dat lijkt een wetgevende dwaaling.<sup>251</sup> De papieren verstrekingsplicht is in de huidige WIV niet teruggekeerd, omdat een plicht tot verstrekken strijd zou kunnen leveren met een plicht tot geheimhouden:

Want inderdaad, de AIVD en de MIVD hebben hun bekende geheimhoudingsplichten: **Bronnen, werkwijzen en het huidige kennisniveau dienen van openbaarheid te worden afgeschermd en ook de informatiepositie mag gespaard worden.**<sup>252</sup> Er zou zich dus een situatie kunnen voordoen die vraagt om het dienen van beide, onverenigbare belangen, namelijk wanneer een ernstig misdrijf slechts blijkt uit als geheim gekwalificeerde gegevens.<sup>253</sup> De vraag is dus of de Diensten in zo'n geval zowel de verplichting tot geheimhouding, die hier het dienstbelang vertegenwoordigt, als die tot mededeling, welke uit het belang van de opsporing en vervolging van strafbare feiten bestaat, erkennen. De wetgever meent dat de kool en de geit niet beide gespaard kunnen worden en koos er daarom voor om, onder verwijzing naar het belang van de staatsveiligheid, het dienstbelang te kunnen laten prevaleren en de geit te offeren door de aangifteplicht uit de WIV te schrappen.<sup>254</sup>

Er kan dus geconcludeerd worden dat het melden van ernstige misdrijven geen resultaats-, maar een inspanningsverplichting is, en dat de geheimhoudingsplicht door de wetgever nog sterker als resultaatsverplichting is erkend. Tussen deze harde, uiterste grenzen, i.e. tussen wat potentieel relevante informatie is, wat uit hoofde van de WIV geheim moet blijven en wat zo ernstig is dat het om aangifte verlangt, zit de daadwerkelijke ruimte van de discretionaire bevoegdheid. Andersom bezien; **alle gegevens die potentieel relevant zijn voor de opsporing en/of vervolging van strafbare feiten en niet wettelijk geheim behoeven te blijven, kunnen verstrekt worden of geheim blijven, ook gegevens over ernstige misdrijven.**

Binnen die harde grenzen geeft de wet geen enkele nadere regulering. Het karakter van de bevoegdheid heeft nog een effect: In afwezigheid van een verstrekingsplicht of beleidsregels die een overweging tot verstrekking voorschrijven, bestaat er geen juridische prikkel tot het in kaart brengen van alle 'gegevens die tevens van belang kunnen zijn voor de opsporing of vervolging van strafbare feiten', met als doel daarover een besluit te nemen. Het is dus mogelijk dat er niet verstrekt wordt, omdat de inlichtingen überhaupt niet ten behoeve van een verstrekingsbesluit genomineerd worden (zie figuur 2).

<sup>250</sup> Zie MvT WIV 2002, p. 58 en Kamerstukken II 1999–2000, 25 877, nr. 8, p. 120. Zie ook MvT WIV 2017, p. 184.

<sup>251</sup> In oktober 1995 werd tijdens het verhoor van de toenmalige LOvJ door de Commissie Van Traa gestig dat dit - de aangifteplicht voor ambtenaren van corruptie ex art. 160 Sv - dé grondslag was waarop de BVD bij het OM melding maakt van door hem geobserveerde strafbare feiten: 'De heer [A.K.] Koekkoek [CDA]: Voorzitter, ik heb nog een vraag over de wettelijke basis. Is die misschien gelegen in een bepaling van het Wetboek van Strafvordering? Daarin staat dat wanneer ambtenaren kennis dragen van strafbare feiten, zij dat kenbaar moeten maken. Kan dat een basis zijn voor de BVD om informatie aan u te geven? Mevrouw Van der Molen-Maesen [LOvJ]: Ik vind dat een heel goeie. Dit zou kunnen.' Zie Parlementaire enquêtecommissie opsporingsmethoden, Stenografisch verslag van verhoor 57, mevrouw mr. P.M.H. van der Molen-Maesen, 16 oktober 1995 (onderstreping auteur). Zowel de Van Traa als de toenmalig LOvJ gingen voorbij aan de algemene aangifteplicht van art. 160 Sv, die ook voor ambtenaren geldt. Ook de AIVD Juridisch Adviseur meent dat deze opvatting foutief is: 'Hoewel in de MvT stond dat die zinsnede verwees naar art. 162 Sv, vraag ik me met je af waarom daarmee niet de algemene plicht uit art. 160 bedoeld werd.' Zie Interview met AIVD Juridisch Adviseur, p. 4

<sup>252</sup> Zie MvT WIV 2017, p. 183-184: Ook ter bescherming van zijn informatiepositie zou een Dienst ervoor kunnen kiezen informatie niet te verstrekken.

<sup>253</sup> Het klassieke voorbeeld: Het is bekend dat slechts de informant kennis kan dragen over het te plegen of gepleegde, ernstige misdrijf van een ander. Wanneer op basis van die kennis gehandeld zou worden, zou de bron ervan onthuld worden.

<sup>254</sup> Zie MvT WIV 2017, p. 184. Onder verwijzing naar de Wet afgeschermd getuigen, welke een wijziging van het Wetboek van strafvordering betrof waarmee het horen van medewerkers van de AIVD en MIVD in het strafproces mogelijk gemaakt moest worden, wordt gesteld dat 'het belang van de nationale veiligheid onder omstandigheden zwaarder kan wegen dan het belang van strafvordering.' Die wet spreekt echter niet van *nationale veiligheid*, maar van *staatsveiligheid*. Staatsveiligheid (of nationale veiligheid) eerbiedigen is bovendien niet *per se* hetzelfde als de technocratische drieslag bronnen, werkwijzen en huidig kennisniveau afschermen, maar kan ook politiker ingezet worden, e.g. ingeval een verstrekt ambtsbericht tot een diplomatieke rel zou leiden.

Tot slot nog een opmerking over het formele vereiste aangaande de rol van de LOvJ, welke in hoofdstuk 6 nader besproken wordt. Van hem wordt niet slechts verwacht dat hij aangeeft of de inlichtingen waarvan een Dienst mededeling aan het OM overweegt voldoende relevant zijn; **De LOvJ dient voorafgaande de daadwerkelijke verstrekking te controleren of de opgestelde mededeling gedragen wordt door de inlichtingen waarop zij gebaseerd is;**<sup>255</sup> Of de gegeven classificaties voor de betrouwbaarheid van de informatie juist zijn.

---

<sup>255</sup> Zie Rechtbank Haarlem 17 juli 2010, ECLI:NL:RBHAA:2010:BN1191.

## 5 Vergaarde en verstrekte inlichtingen

Uit de geschiedenis van de institutionele verhouding en de totstandkoming van het hedendaagse juridisch kader voor inlichtingenverstrekking volgt dat eerst over spionage en later over terrorisme inlichtingen aan de opsporing zijn verstrekt. Daarnaast wordt van de Diensten verlangd dat zij, wanneer ze op ernstige misdrijven stuiten, daarvan eveneens bij het OM melding proberen te maken. Met betrekking tot de minder ernstige strafbare feiten is het aan de Diensten om geheel naar eigen inzicht te besluiten of daarover een ambtsbericht wordt verzonden. In dit hoofdstuk is besproken wat de Diensten zoal aan strafbaar gedrag zien, en wat daarvan verstrekt wordt. Hieruit kan inzichtelijk gemaakt worden welke inlichtingen voor verstrekking in aanmerking komen.

### 5.1 Zicht op strafbaar gedrag

Zoals besproken in hoofdstuk 2, schrijft de WIV 2017 voor waarnaar de diensten onderzoek kunnen doen. De GA operationaliseert vervolgens de behoefte van de regering. Hoewel de GA inderdaad beïnvloedt waarnaar de Diensten kijken, zal men terrorisme altijd willen voorkomen<sup>256</sup> en geeft zij de vrijheid om nieuwe onderwerpen te verkennen.<sup>257</sup> Zo ‘scannen’ de inlichtingendiensten (ID’s) van de Politie om de ‘ongekende dreiging in beeld te krijgen.’<sup>258</sup>

Hoewel de AIVD van oudsher een veiligheidsdienst en ‘de MIVD *deep down* een inlichtingendienst is,’<sup>259</sup> verrichten beide Diensten in zowel binnen- als buitenland inlichtingenwerk. Zo zou de AIVD een bijdrage hebben geleverd aan het verstoren van de Iraanse uraniumproductie,<sup>260</sup> en probeert de MIVD ook ongewenste inmenging te voorkomen, zoals de inleidende OPCW-casus getuigt. Met hun gezamenlijke *Joint Sigint Cyber Unit* zouden ze de Russische hackgroep *Cozy Bear* langdurig in Moskou hebben bespied<sup>261</sup> en sinds de jaren 70 deelnemen aan de seinen-inlichtingen- en ontcijferingsalliantie *Maximator*.<sup>262</sup> Hierdoor is het mogelijk dat de Diensten in zowel binnen- als buitenland strafbaar gedrag waarnemen. Zowel de AIVD als de MIVD hebben bijvoorbeeld naar het neerschieten van vlucht MH17 onderzoek verricht.<sup>263</sup> Sindsdien hebben zij vaker ten aanzien van vliegverkeer en (strafbaar gestelde) dreigingen daartegen inlichtingen onder ogen gekregen.<sup>264</sup>

De MIVD zou ‘primair gericht [zijn] op het buitenland.’ Hij gaat er ‘ophalen’ wat de behoeftezoekers willen

<sup>256</sup> Interview met AIVD Teamhoofd Contraterrorisme, p. 4.

<sup>257</sup> Interview met MIVD Directeur, p. 3.

<sup>258</sup> Interview met AIVD Teamhoofd Contraterrorisme, p. 5: ‘½ van wat de ID’s doen is namelijk scannen: Zij proberen de ongekende dreiging in beeld te krijgen.’

<sup>259</sup> Interview met MIVD Directeur, p. 2.

<sup>260</sup> Zie Huib Modderkolk en Kim Zetter, *Geheime Iran-missie*, De Volkskrant 3 september 2019.

<sup>261</sup> Zie Huib Modderkolk, *Hoe de AIVD een Russisch complot tegen de VS blootlegt*, De Volkskrant 26 januari 2018. Het zou gaan om een offensieve eenheid van de gezamenlijke *Joint Sigint Cyber Unit*.

<sup>262</sup> Zie Bart Jacobs, *Maximator: European signals intelligence cooperation, from a Dutch perspective*, Intelligence and National Security 2020, Vol. 35, No. 5, p. 659–668. Het Technisch Informatie Verwerkingscentrum werd onderdeel van de Militaire Inlichtingendienst voordat het in de JSCU opging.

<sup>263</sup> Zie mbt de MIVD: OM, *Alternatieve scenario’s*, 9 juni 2020, zie <https://www.om.nl/onderwerpen/mh17-vliegramp/vervolging-en-rechtszaak/zitting-juni-2020/alternatieve-scenarios> en de AIVD: OM, *politie en AIVD: geen informatie onderzoek MH17 achtergehouden*, 3 maart 2015, zie <https://www.aivd.nl/actueel/nieuws/2015/03/03/om-politie-en-aivd-geen-informatie-onderzoek-mh17-achtergehouden>.

<sup>264</sup> Zo vermeldde de AIVD dat hij ‘daags na de aanslag’ op het Russische *Metrojet* toestel boven de Sinai in 2015 informatie over de mogelijke toedracht heeft kunnen delen. Zie AIVD, Jaarverslag 2015, april 2016, p. 31. En ook de Minister van Defensie vertelde, toen begin 2020 nabij Teheran een Oekraïens passagiersvliegtuig neerstortte, ‘de MIVD beschikt ook over eigenstandige informatie dat het waarschijnlijk is dat dit een luchtafweerraket is geweest.’ Aldus Minister van Defensie Mw. A.T.B. Bijleveld-Schouten. Zie ANP, *Bijleveld: toestel bij Teheran waarschijnlijk neergeschoten*, 10 januari 2020.

weten.<sup>265</sup> Het gaat ‘niet alleen om informatie die van belang is voor de inzet van de krijgsmacht, maar ook voor een alternatief daarvoor.’ Ten behoeve van bijvoorbeeld een 3D-aanpak (*development, defence, diplomacy*) dient ‘een compleet plaatje van niet alleen de staat, maar van het betreffende geografisch gebied, economische, machts-, religieuze, militaire, criminele/corruptie verhoudingen’ beschikbaar zijn.<sup>266</sup> Daar kunnen dus inlichtingen over strafbaar gedrag tussen zitten. Zo werd door de Minister van Buitenlandse Zaken bekend gemaakt dat beide Diensten ten behoeve van zijn NLA-programma (zie verder hoofdstuk 6) inlichtingen hadden vergaard over Syrische strijdgroepen:

De MIVD heeft op basis van zijn wettelijke taak en op verzoek van het Ministerie van Buitenlandse Zaken regelmatig gerapporteerd over ontwikkelingen rond relevante strijdgroepen in Noord- en Zuid-Syrië. In deze rapportages is op verzoek van Buitenlandse Zaken een duiding gegeven van de signatuur van verschillende – reeds door anderen «gevette» – strijdgroepen. De AIVD heeft op basis van zijn wettelijke taak en op verzoek van het Ministerie van Buitenlandse Zaken in brede zin gerapporteerd over ontwikkelingen in Zuid-Syrië. In een aantal van deze rapportages is duiding gegeven van de signatuur van verschillende groeperingen. [...]<sup>267</sup>

Van de AIVD is algemeen bekend dat hij ten behoeve van zijn veiligheidstaak naar politieke en economische spionage, ongewenste (en) heimelijke beïnvloeding, extremisme en terrorisme onderzoek doet.<sup>268</sup> De V-taak van de MIVD, waar hij ‘steeds meer gewend aan raakt’, is belegd bij Afdeling Contra-Inlichtingen en Veiligheid (ACIV), welke i.a. contra-inlichtingen (zie de OPCW-casus) en contra-extremisme in de portefeuille heeft.<sup>269</sup> Daarnaast kijken de Diensten ook in de eigen gelederen: De AIVD heeft eerder aangifte gedaan tegen lekken-de medewerkers,<sup>270</sup> en de ‘verdedigende MIVD’ kijkt bijvoorbeeld naar radicalisering en - omwille van veiligheidsonderzoeken - drugsgebruik onder militairen, en naar *outlaw motorcycle gangs* als [REDACTED], ‘omdat defensiepersoneel daar tegenaan schuurt met een club als [REDACTED], of daar zelf lid van is.’<sup>271</sup>

Het is niet (over)duidelijk welke soevereiniteitsondermijnende activiteiten precies binnen de reikwijdte van de veiligheidstaken vallen, en naar welke activiteiten de AIVD en de MIVD in dat kader onderzoek doen: Die taak is dan ook flexibel (zie scantaak van de ID's) en hangt mede van GA-prioriteiten af die op basis van de dreigingsomgeving gesteld zijn.<sup>272</sup> De vraag is of de Diensten naar alle soorten strafbaar gedrag dat de nationale veiligheid ondermijnt onderzoek doen, of dat zij zich tot terrorisme en spionage beperken.

Er bestaat ruimte voor een breder palet: Als nationale veiligheid gezien wordt als zorgeloos genot van volkssoevereiniteit (zie verder hoofdstuk 1.2 en 6.2.3), dan zouden de Diensten naar iedere activiteit die dat ongestoorde genot bedreigt, zoals corruptie, onderzoek kunnen doen. Het gaat dan dus om dreigingen tegen alle instituties van de democratische rechtsstaat. Door die instituties vloeit immers de soevereine macht van het

<sup>265</sup> Interview met MIVD Directeur, p. 2.

<sup>266</sup> Zie interview met MIVD Directeur, p. 2. Daar ook: ‘Om de 3D-aanpak (*development, defence, diplomacy*) te kunnen hanteren, moet op al die fronten informatie beschikbaar zijn [...] Het gaat dan om de ware intenties, capaciteiten en activiteiten van alle spelers in dat gebied. Dat zijn dus ook niet-staatelijke actoren.’

<sup>267</sup> Kamerstukken II, 2018-2019, 32623 nr. 229, p. 15-16.

<sup>268</sup> Zie e.g. AIVD, Jaarverslag 2019, april 2020. Zie ook AIVD, *AIVD rolt spionagenetwerk op in Nederland; twee Russische inlichtingsofficieren moeten het land verlaten*, 10 december 2020, zie <https://www.aivd.nl/actueel/nieuws/2020/12/10/aivd-rolt-spionagenetwerk-op-in-nederland-twee-russische-inlichtingsofficieren-moeten-het-land-verlaten>.

<sup>269</sup> Interview met MIVD Directeur, p. 2-3.

<sup>270</sup> Zie Hof Den Haag 24 juni 2009, ECLI:NL:GHSGR:2009:BI9646, rov. 6.3 en 11.3 en eindnoot 2.

<sup>271</sup> Interview met MIVD Directeur, p. 3.

<sup>272</sup> Zo schreef de AIVD in zijn jaarverslag over 2014 op p. 33 dat de AIVD ‘[v]anwege de verschuiving van prioriteiten [...] in 2014 aan links- en rechts-extremisme en aan separatistisch-terroristische groeperingen, zoals PKK en DHKP/C, tijdelijk minder aandacht [heeft] kunnen besteden.’

volk, en zij brengen en houden orde in het samen leven.

Tegen deze achtergrond kunnen de Diensten ook kijken naar de ‘zware georganiseerde misdaad’, wanneer deze zich tegen een ‘vaandeldrager van de rechtsstaat’ richt, zoals Minister van Justitie Grapperhaus de in 2019 geliquideerde advocaat Derk Wiersum noemde.<sup>273</sup> Hoewel ‘die minister niet over het werk van de diensten gaat’,<sup>274</sup> had de AIVD toen al stappen op dat terrein gezet, zoals uit het Convenant AOT volgt<sup>275</sup> en een Teamhoofd Contraterrorisme vertelde:

Ik vind dat bij bepaalde georganiseerde criminaliteit, zoals die waarover toen gesproken werd, zeker onderdeel van het takenpakket van de AIVD kan uitmaken. Dat kan omdat het vermoeden van een advocaat de voortzetting van de democratische rechtsorde in gevaar brengt. Ik beaam dus de wens van de minister. Overigens waren er op dat moment al stappen gezet op dat terrein.<sup>276</sup>

Hoe dan ook: Als de AIVD en de MIVD strafbaar gedrag waarnemen, gaat het doorgaans om dat van hun onderzoekssubjecten en bronnen, of van personen die in de ‘zijlijn van hun onderzoeken’ voorkomen. In dat laatste geval gaat het om restinformatie, ook wel ‘bijvangst’ genoemd.<sup>277</sup> Over de verhouding hiertussen, valt weinig te zeggen, alhoewel bij contraterrorisme van de AIVD zeer weinig strafbare feiten ‘buiten de targetgroep’ zouden worden waargenomen.<sup>278</sup> Bij bronnen gaat het om strafbare feiten die zij pleegden voorafgaande hun status van bron, feiten waarvoor zij toestemming van de Dienst krijgen om ze te plegen,<sup>279</sup> of feiten waarvoor zij die niet krijgen.

Doordat de Diensten verschillende actoren op verschillende thema’s tegenkomen, ‘is de diversiteit aan waargenomen strafbare feiten heel groot; het kan gaan om vuurwapens, mogelijke info over ophanden zijnde liquidaties, CTER [contraterrorisme, extremisme en radicalisering], misdrijven van statelijke actoren (spionage), drugsfeiten, kinderporno, etc.’<sup>280</sup> Zo willen individuen in het aandachtsgebied van terrorisme weleens ‘terugvallen in een oude gewoonte’ van drugsgebruik of -handel, soms willen ze ‘snel en makkelijk geld verdienen met een inbraak’, of ze proberen ‘zwaar, illegaal vuurwerk of een vuurwapen’ te verkrijgen.<sup>281</sup> Uitkerings-

<sup>273</sup> Aldus Minister van Justitie en Veiligheid F.B.J. Grapperhaus in Buitenhof van 22 september 2019. Zie <https://www.vpro.nl/buitenhof/kijk/afleveringen/2019/Buitenhof-22-september-2019.html>. Hij wenste ook de AIVD en de MIVD in te schakelen om de in het buitenland schuilhoudende ‘echte kopstukken’ van de ‘zware georganiseerde misdaad’ te traceren.

<sup>274</sup> Interview met AIVD Juridisch Adviseur, p. 9.

<sup>275</sup> Zie Convenant betreffende de afstemming tussen I&V diensten en de opsporing 2019, zoals besproken in hoofdstuk 4.

<sup>276</sup> Interview met AIVD Teamhoofd Contraterrorisme, p. 5. Daar ook: ‘Tegelijk is er intern ook veel weerstand tegen een rol van de AIVD op het terrein van georganiseerde misdaad, omdat daar in het verleden slechte ervaring mee is opgedaan. Het klopt dat het soort targets heel anders is, waardoor het werk risicovoller wordt: CT-targets kunnen op den duur eng en gevaarlijk worden, maar georganiseerde criminaliteit is per definitie gevaarlijk.’ Zie ook Interview met LOvJ Den Hartigh, p. 7: ‘In beginsel is [ondermijnende criminaliteit] het terrein van politie en justitie, maar dat kan anders worden wanneer de ondermijnende activiteiten een gevaar vormen voor het voortbestaan van de democratische rechtsorde, dan wel voor de veiligheid of voor andere gewichtige belangen van de staat. Dan raakt het ook het werkterrein van de AIVD.’ Zie ook hoofdstuk 4 over het AOT en 6. Zie verder Abels 2020, p. 329.

<sup>277</sup> Interview met LOvJ Van der Zee, p. 2.

<sup>278</sup> Interview met AIVD Teamhoofd Contraterrorisme, p. 6-7: ‘In de 5,5 jaar dat ik op het thema CT werk, heb ik maar 1 keer meegemaakt dat we een strafbaar feit waarnamen dat werd begaan door iemand buiten de targetgroep. Het betrof een mishandeling. Het idee dat wij heel veel strafbare feiten waarnemen en daar maar een fractie van melden, is dus een misvatting; Zoveel strafbare feiten nemen we niet waar, en de feiten die we onderkennen, melden we bijna allemaal bij de LOvJ.’

<sup>279</sup> Interview met LOvJ Van der Zee, p. 8-9.

<sup>280</sup> Interview met LOvJ Van der Zee, p. 2. Vuurwapens zijn ook genoemd door de Juridisch Adviseur (p. 3) en het Teamhoofd Contraterrorisme (p. 3-4). Drugsfeiten ook door Teamhoofd Contraterrorisme (p. 6) en MIVD Directeur (p. 4). Spionage is ook door de MIVD Directeur genoemd (p. 3). Deze noemde ook illegale wapenhandel (p. 10).

<sup>281</sup> Interview met AIVD Teamhoofd Contraterrorisme, p. 6.

fraude, (het plannen van) een overval, een hennepplantage,<sup>282</sup> mishandeling (in de relationele sfeer) of 1F-feiten van asielzoekers<sup>283</sup> worden ook waargenomen. Tijdens de militaire antipiraterij-missies *Ocean Shield* en *Atalanta* in het *Somali basin* en de Indische Oceaan, verzamelde de MIVD met interceptie-apparatuur aan boord van de deelnemende, Nederlandse marineschepen niet alleen informatie over zeeroof, maar ‘werd soms ook informatie over *Al-Shabaab* opgevangen.’<sup>284</sup>

Kortom, zowel de AIVD als de MIVD komen tijdens hun onderzoeken informatie over strafbare feiten tegen. Deze inlichtingen worden zowel in binnen- als buitenland vergaard en hebben betrekking op de strafbare activiteiten in binnen- en buitenland van onderzoekssubjecten, bronnen of van actoren in de marge van de onderzoeken. Hierdoor nemen de diensten een scala aan strafbare feiten waar. In de volgende paragrafen is weergegeven over wat voor strafbare feiten de Diensten zoal inlichtingen aan het OM verstrekken.

## 5.2 Door het OM ontvangen ambtsberichten

Wanneer de AIVD en de MIVD inlichtingen aan het OM verstrekken, doen zij dat doorgaans per ambtsbericht; Een brief aan de LOvJ waarmee van inlichtingen over strafbaar gedrag mededeling gedaan wordt. Als het verstrekken van inlichtingen gezien wordt als handeling die als wetmatigheid volgt op een doorlopen test, dan zou uit de verstrekte berichten afgeleid kunnen worden wat nodig is om die test te doorstaan, en wat aan verstrekking in de weg staat.<sup>285</sup> Door uit de verstrekte ambtsberichten de gemeenschappelijke variabelen te filteren en hun respectievelijke waarde te noteren, kan inzichtelijk gemaakt worden welke inlichtingen voor verstrekking in aanmerking komen.

Het afgelopen decennium heeft het Openbaar Ministerie er meer dan 500 van de ontvangen. Ten behoeve van dit onderzoek zijn er 516 geanalyseerd op zowel hun formele als materiële variabelen en de onderscheidende waardes daarvan.<sup>286</sup> Door de bank genomen is een ambtsbericht van de twee Diensten gelijkvormig en als volgt opgebouwd:

Datum: 29 mei 2020  
 Betreft: Ambtsbericht  
 Bijlagen: [eventueel]

<sup>282</sup> Interview met AIVD Juridisch Adviseur, p. 7 en 3.

<sup>283</sup> Interview met AIVD Teamhoofd Contraterrorisme, p. 6. Met 1F-feiten worden de feiten bedoeld die, als ‘er ernstige redenen zijn om te veronderstellen’ dat hij die begaan heeft, uit hoofde van het Verdrag betreffende de status van vluchtelingen (Het Vluchtelingenverdrag), artikel 1 sub F redengevend zijn om een asielzoeker de status van vluchteling te onthouden, namelijk: ‘een misdrijf tegen de vrede, een oorlogsmisdrijf of een misdrijf tegen de menselijkheid [...], een ernstig, niet-politiek misdrijf [...] of] handelingen welke in strijd zijn met de doelstellingen en beginselen van de Verenigde Naties.’

<sup>284</sup> Interview met MIVD Directeur, p. 4.

<sup>285</sup> Deze redenering wordt duidelijker in het volgende voorbeeld: Tijdens de Tweede Wereldoorlog werd onderzocht hoe Amerikaanse bommenwerpers zodanig verstevigd konden worden dat er een grotere kans ontstond dat zij van een missie boven vijandelijk gebied, waar zij beschoten werden, zouden terugkeren. Anders dan nieuwe vliegtuigen te verstevigen op de plekken waar teruggekeerde vliegtuigen het meest geraakt waren, was het juist zaak om te verstevigen op de plekken waar de teruggekeerde vliegtuigen het minst geraakt waren. Immers, de vliegtuigen die niet terugkeerden, moesten wel op die plekken geraakt zijn: Zij doorstonden de test niet.

<sup>286</sup> Voor dit onderzoek zijn 516 ambtsberichten (AB's) geanalyseerd die tussen 31 december 2008 en 1 januari 2020 door het OM zijn ontvangen. Er zijn echter meer AB's door het OM ontvangen dan er geanalyseerd zijn. Dit heeft meerdere redenen: Een aantal keer werd ter aanzien van dezelfde casus een meervoud aan berichten verstuurd, zoals in de zaak Nederrijn. Gezien het daarin steeds over hetzelfde feitencomplex ging, is daarvan alleen het eerste bericht opgenomen. Wanneer een aanvullend of corrigerend AB nieuwe feiten verschafte, is dat AB wél opgenomen en geteld. Ten tweede, hoewel publiek bekend is dat de MIVD en de AIVD onderzoek naar de toedracht van de MH17-ramp gedaan hebben (zie hoofdstuk 5.1), heb ik van eventuele ambtsberichten daarover geen kennis genomen. Tenslotte moet met een foutmarge rekening gehouden worden. Gezien de niet-geanalyseerde AB's ofwel zonder aanzien van hun inhoud gemist zijn, zij een uitzonderlijke casus betreffen (MH17), ofwel dubbelingen inhouden (e.g. ikkv onderzoek Nederrijn), concludeer ik dat de selectie geanalyseerde ambtsberichten het geheel aan verstrekte ambtsberichten representeert.

In het kader van zijn wettelijke taakuitvoering beschikt de Algemene/Militaire Inlichtingen en Veiligheidsdienst (A/MIVD) over de volgende [*betrouwbaarheidsindicatie, e.g. 'betrouwbare'*] informatie [*eventueel:*] die afkomstig is van een [*betrouwbaarheidsindicatie, e.g. doorgaans betrouwbare*] bron met betrekking tot [*personalia betrokkene(n)*].

[*inhoud, i.e. omschrijving van gedrag (handelingen, plaats, tijd) en/of intenties*]

[*aanknopingspunten, e.g. verblijfplaats, telefoongegevens, etc*]

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties / Defensie

[*naam diensthoofd en handtekening*]

Directeur-generaal van de Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst / Directeur van de Militaire Inlichtingen- en Veiligheidsdienst

Van de geanalyseerde ambtsberichten zijn de respectievelijke waarden van de hierboven in het vet weergegeven variabelen, zoals de strekking van de inhoud en de betrouwbaarheidsaanduiding, genoteerd. In de volgende paragrafen zijn de resultaten van deze telling weergegeven en zijn daaruit in dit en in hoofdstuk 6 conclusies getrokken.

Uit deze analyse kan weliswaar niet direct geconcludeerd worden wat tot verstrekking van de ambtsberichten dreef, maar kan wel geconcludeerd worden dat de in de AB's genoemde waarden van de formele (e.g. de gegeven betrouwbaarheidsindicatie) en materiële variabelen (e.g. het soort strafbaar gedrag) blijkbaar niet aan verstrekking in de weg stonden.<sup>287</sup>

### 5.2.1 AIVD binnenland, MIVD buitenland

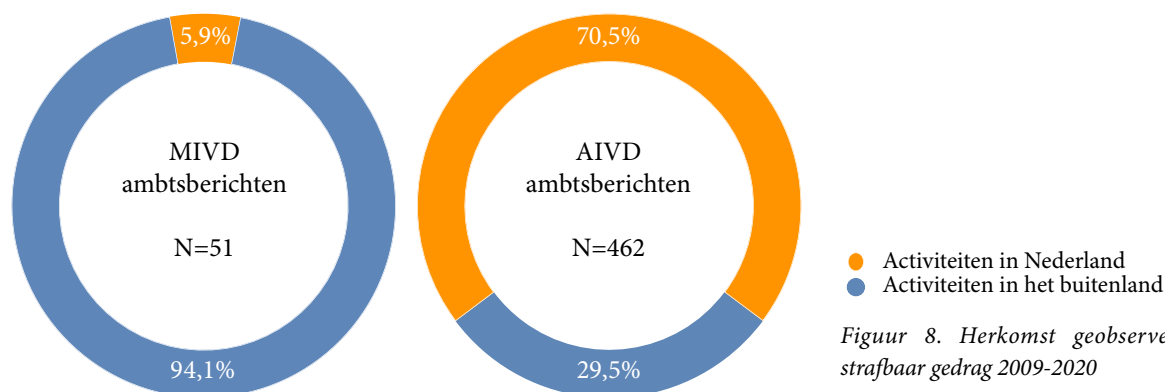
Het overgrote deel van de onderzochte inlichtingen komt bij de AIVD vandaan: Deze dienst is verantwoordelijk voor zo'n 90% van de ambtsberichten.<sup>288</sup> De MIVD leverde zo'n 50 ambtsberichten. Vervolgens blijkt dat de traditionele taakverdeling, zoals in hoofdstuk 5.1 beschreven, zijn weerslag heeft op de verstrekte inlichtingen: Bij de MIVD verhaalt het overgrote merendeel over activiteiten in het buitenland, terwijl dat bij de AIVD, hoewel minder sterk, andersom is (zie figuur 8).

Beide Diensten verstrekken dus inlichtingen over het binnenland en het buitenland. In het licht van de onderzoeksvraag kan derhalve geconcludeerd worden dat de locatie van de feiten er niet aan in de weg hoeft te staan om een ambtsbericht te verstrekken. Overigens kan hiermee niet bewezen worden dat de MIVD voornamelijk in het buitenland, en de AIVD voornamelijk in Nederland onderzoek doet; Deze cijfers bewijzen

<sup>287</sup> Als voorbeeld: In 6,2% van de ambtsberichten werd aangegeven dat de betrouwbaarheid van de informatie door de dienst niet vastgesteld kon worden. Hieruit kan *sec* geconcludeerd worden dat de Diensten niet slechts betrouwbare informatie aan het OM verstrekken. Echter, in samenhang met de overige variabelen in het bericht kon soms worden afgeleid waarom die inlichtingen, hoewel de betrouwbaarheid ervan niet vastgesteld kon worden, verstrekt zijn, bijvoorbeeld omdat zij verhalen over imminente dreiging. Met de andere bronnen, zoals de vraaggesprekken, konden deze aannames veelal getest worden. Overigens moet onderstreept worden, zoals besproken in hoofdstuk 2.1.3 en 2.2.7, dat inlichtingenwerk in essentie over toekomstige waarschijnlijkheden gaat, waar opsporing en vervolging ten dienste van waarheidsvinding staan, waarvan de opsporingsmiddelen slechts ingezet kunnen worden als een bepaalde bewijsdrempel gehaald wordt. In het voorkomen van schade aan waarden van nationale veiligheid, bestaat die 'luxe' van betrouwbaarheid niet. Zie e.g. Gilliam de Valk en Willemijn Aerdts, *Inlichtingenwerk vanuit een methodologisch perspectief*, In: Justitiële verkenningen, 2018-03, Vol.44 (1), p.114-132.

<sup>288</sup> Tweé ambtsberichten zijn afkomstig van de gezamenlijke Unit Contraproliferatie; zij verhalen een bedrijf dat in strijd met handelsbeperkingen producten probeert uit te voeren. In de telling van de AB's is geen aparte categorie voor deze unit gemaakt; één bericht is toegeschreven aan de AIVD, het andere aan de MIVD. Zie ambtsbericht van 17 juli 2009, welke op 25 september werd aangevuld.

slechts dat zij in de onderzochte periode naar deze verhouding inlichtingen over strafbaar gedrag verstrekten.



Figuur 8. Herkomst geobserveerd strafbaar gedrag 2009-2020

### 5.2.2 Strafrechtelijke kwalificatie en relevantie

Van zo'n 95% van de verstrekte inlichtingen kon uit de inhoud van het bericht de strafvorderlijke relevantie worden afgeleid. In die berichten was het feitencomplex namelijk zodanig omschreven, dat ik er een strafrechtelijke kwalificatie aan kon geven (zie figuur 9).<sup>289</sup>

Het overgrote merendeel van de ambtsberichten gaat over terrorisme, zijn faciliterende misdrijven of extremistisch gedachtegoed; tezamen 69,3%. *Nota bene*: Extremisme noch terrorisme zijn als zodanig strafbare feiten naar Nederlands recht. **Terrorisme** wordt hier, in lijn met het Wetboek van strafrecht, verstaan als bepaalde ernstige misdrijven (i.a. moord, zware mishandeling en gijzeling) die met een terroristisch oogmerk gepleegd worden.<sup>290</sup> Zo zijn het deelnemen aan een terroristische organisatie als al-Qa'ida en deelnemen aan de gewapende jihadistische strijd in Syrië als terrorisme gekwalificeerd. De intentie koesteren tot, en het voorbereiden en pogen van terrorisme, zijn hier eveneens onder het thema terrorisme geschaard: Zij vormen namelijk de noodzakelijke stappen in de causale ketting tot het plegen van terroristische misdrijven.

Terrorisme wordt hier echter wel onderscheiden van zijn faciliterende handelingen, zoals de **financiering van, opruiing tot en training voor terrorisme**.<sup>291</sup> Zulke feiten staan op grotere afstand van het gronddelict terrorisme. Immers, anders dan bij het voorbereiden en pogen van terroristische misdrijven, zijn deze misdrijven niet *per se* noodzakelijk voor het plegen van terrorisme, maar faciliteren of bevorderen de daders zichzelf of een ander daarin.

**Extremisme** wordt hier begrepen als het door individuen erop nahouden van een waardesysteem dat strijdig is met individuele vrijheden en de democratische staatsindeling, in samenhang met de overtuiging dat voor het implementeren daarvan geweld nodig en gerechtvaardigd is.<sup>292</sup> Het koesteren van zo'n systeem en overtuiging is in Nederland op zichzelf niet strafbaar, maar kan evenwel de bron van een intentie tot het plegen van strafbare feiten, zoals terrorisme, vormen. Wanneer in een ambtsbericht over zulk gedachtegoed medede-

<sup>289</sup> Hierbij zijn, tenzij anders vermeld, de categorieën van de Standaardclassificatie Misdrijven 2010 aangehouden. Zie hoofdstuk 3.3.3.

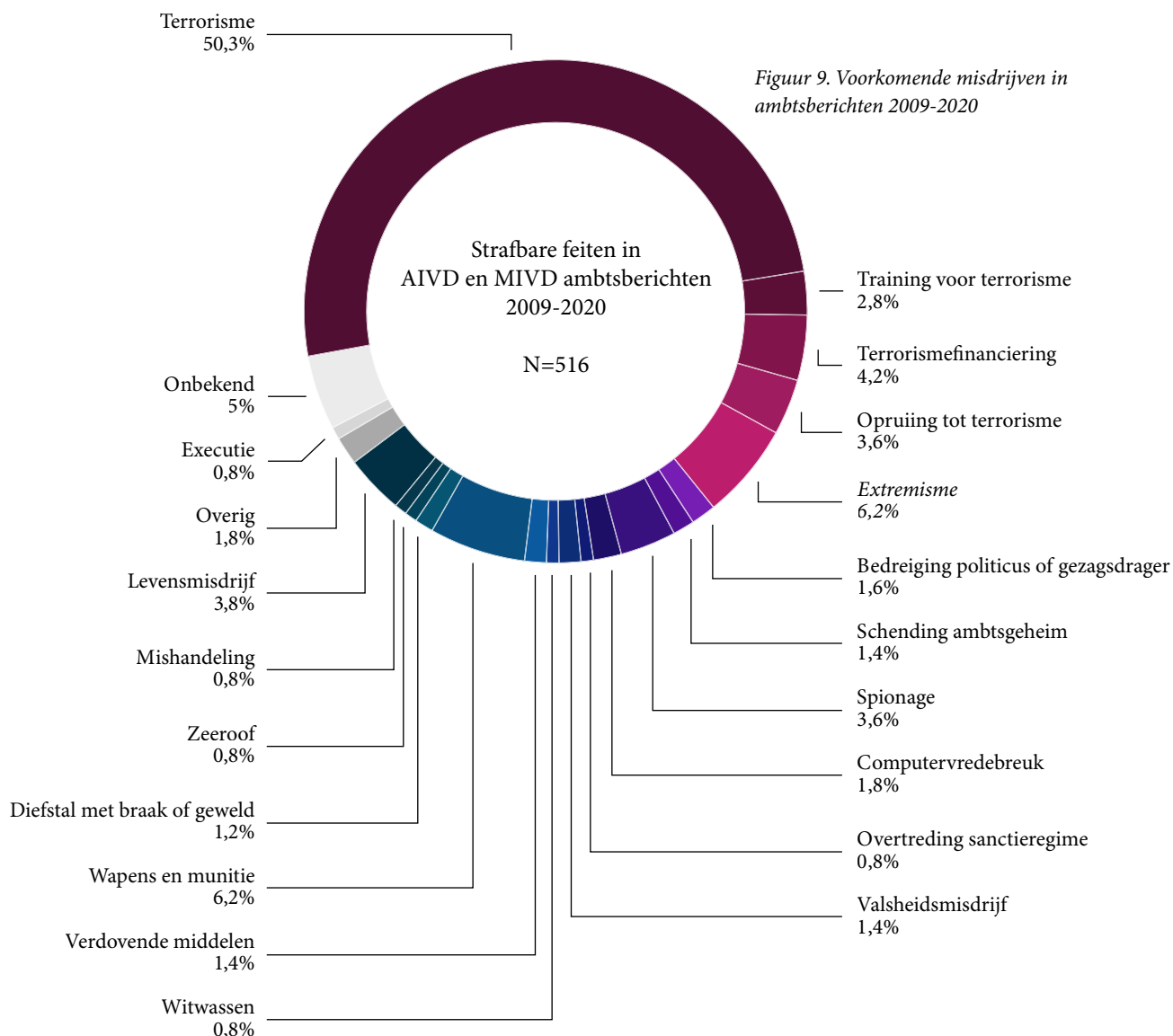
<sup>290</sup> Deze terroristische misdrijven worden opgesomd in Wetboek van strafrecht, artikel 83. Terroristisch oogmerk is in artikel 83a van dat boek gedefinieerd als het oogmerk om, kortweg, de bevolking ernstige vrees aan te jagen, een overheid wederrechtelijk te dwingen, of de fundamentele structuren van een land ernstig te ontwrichten of te vernietigen.

<sup>291</sup> Zie Wetboek van strafrecht, respectievelijk artikel 421, 134a en 131.

<sup>292</sup> Zie e.g. J.M. Berger, *Extremism*, Mit Press 2018.



ling gedaan werd, werd het bericht onder die noemer ingedeeld. Zo is een ambtsbericht waarin iemand in een telefoongesprek het martelaarschap verheerlijkt, gekwalificeerd als bevattende inlichtingen over extremisme.



Vervolgens zijn ambtsberichten verstrekt waarin de Nederlandse of een andere staat of overheid, of vertegenwoordigers daarvan, het slachtoffer is, zoals bij de **bedreiging van overheidsfunctionarissen** (1,6%). In achttien ambtsberichten van zowel de AIVD als de MIVD was **spionage** (3,6%) het hoofdthema, wat op zichzelf strafbaar is voor degene die geheime gegevens verstrekt.<sup>293</sup> Spionage is hier onderscheiden van een **schending ambtsgeheim** (1,4%), omdat die laatste ziet op een ambtenaar die zijn geheimhoudingsplicht schendt en uit het ambtsbericht niet bleek dat hij dat ten gunste van een buitenlandse mogendheid deed.

Onder de categorie **computervredbreuk** (1,8%) worden *hacks* en verwante digitale handelingen verstaan.

<sup>293</sup> Zie Wetboek van strafrecht, artikel 98 en 98a, b en c. Al in de jaren zestig deed de BVD-leiding beklag over dit artikel: Buitenlandse spionnen konden ermee niet of nauwelijks vervolgd worden (zie hoofdstuk 4.1.2 en e.g. de affaire *Ghukov*). Desgevraagd gaf LOvJ Den Hartigh aan dat het wellicht met wederkerigheid te maken heeft: 'Waarom de wetgever spionage maar niet beter strafbaar stelt, weet ik niet. Misschien omdat Nederland dat [spioneren] natuurlijk zelf ook doet in het buitenland.' Interview met LOvJ Den Hartigh, p. 2. Op 10 december 2020 werd echter door Min BZK Ollongren aangekondigd dat wegens 'de toenemende kwetsbaarheid van Nederland voor spionage' het wenselijk is om 'heimelijke samenwerking door personen met een buitenlandse inlichtingendienst' nader strafbaar te stellen. Zie Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties mw. K.H. Ollongren, *Verstoring Russische economische spionageactiviteiten door AIVD*, brief van 10 december 2020.

Hiervoor kan een vreemde mogendheid verantwoordelijk zijn, zoals inzake de OPCW-casus, maar dat hoeft niet en bleek ook niet altijd uit het ambtsbericht. Zulke handelingen schenden de integriteit van digitale infra-structuren of gebruiken hen voor malafide doeleinden.

In de groep economische misdrijven vallen strafbaar gestelde handelingen die de integriteit van de handelsmarkt schenden. Hieronder vallen **valsheidsmisdrijven** (1,4%) zoals valsmunterij en fraude. Ook over handel en bezit van illegale goederen - zoals **wapens en munitie** (6,2%) en **verdovende middelen** (1,4%) - en handel in strijd met handelsembargo's en andere **sanctieregimes** (0,8%) zijn ambtsberichten verstuurd. Tenslotte valt in deze groep het **witwassen** van uit misdrijven verkregen voordeel (0,8%).

Naast de berichten over terrorisme, zijn door het OM ook ambtsberichten ontvangen die over andere geweldsmisdrijven relateren. Het gaat om **mishandelingen** (0,8%) en **levensmisdrijven** zoals liquidaties (3,8%), en over andere, bijzondere geweldsmisdrijven, zoals **zeeroof** (0,8%) en **diefstal met geweld of inbraak** (1,2%).

In de categorie **overig** vallen ambtsberichten die verhalen over een strafbaar feit dat minder dan vier keer voorkomt, te weten **illegaal verblijf** (1x), **bedreiging met een terroristisch misdrijf** (1x), **mensenhandel of mensensmokkel** (2x), **wederrechtelijke vrijheidsberoving** (1x), **misdrijf door een ambtenaar** (3x), en **ontucht met minderjarige** (2x).

In totaal vier ambtsberichten verhalen over personen die door Justitie gezocht worden, die aan hen opgelegde justitiële maatregelen overtreden of zich aan een opgelegde gevangenisstraf of uitlevering willen onttrekken. Deze vallen onder de noemer **executie** (0,8%). In de categorie **onbekend** (5%) vallen de ambtsberichten waarvan ik uit de tekst niet kon opmaken wat hun strafrechtelijke relevantie is. Hun inhoud bestaat uit aanknopingspunten voor opsporing/vervolgning, e.g. een lijst met metadata van telefoonnummers, een bijlage met pasfoto's, of verhaalt dat persoon X met persoon Y in contact staat.

Deze 'onbekende berichten' veronderstellen dat bij het OM reeds een en ander bekend is over de genoemde personen. Voor dergelijke ambtsberichten kan een verklaring worden gevonden in de mogelijkheid dat een ambtsbericht ook op verzoek van het OM verstrekt kan worden. Hoewel een AB het niet *per se* vermeldt,<sup>294</sup> is in inderdaad in 14,3% van deze 'onbekende berichten' aangegeven dat ze op verzoek van het OM verstrekt zijn, terwijl dit voor 5,4% van het totale aantal berichten geldt. Kortom, ook uit deze resultaten - zie namelijk ook hoofdstuk 6.1 - volgt dat een verzoek van het OM tot verstrekking van inlichtingen over strafbaar gedrag kan drijven.

Verder volgt dat de Diensten niet slechts inlichtingen verstrekken over strafbare feiten die de nationale veiligheid ondermijnen; het kan ook om een 'eenvoudige' mishandeling of om drugsfeiten gaan. Een strafbaar feit hoeft dus niet ernstig te zijn om voor melding ervan in aanmerking te komen. Zoals in hoofdstuk 6 nader besproken wordt, kan hieruit evenwel niet de conclusie getrokken worden dat de verstrekking van inlichtingen over zo'n marginaal feit niet door het belang van de nationale veiligheid gedreven is: Degene waarover zo'n AB

<sup>294</sup> Zie Rechtbank Den Haag, PV getuigenverhoor Bertholee, 31 augustus 2015, § 16. Bertholee gaf aan dat aan een AB niet te zien is of het op eigen initiatief van de AIVD of op verzoek van het OM verstrekt is.

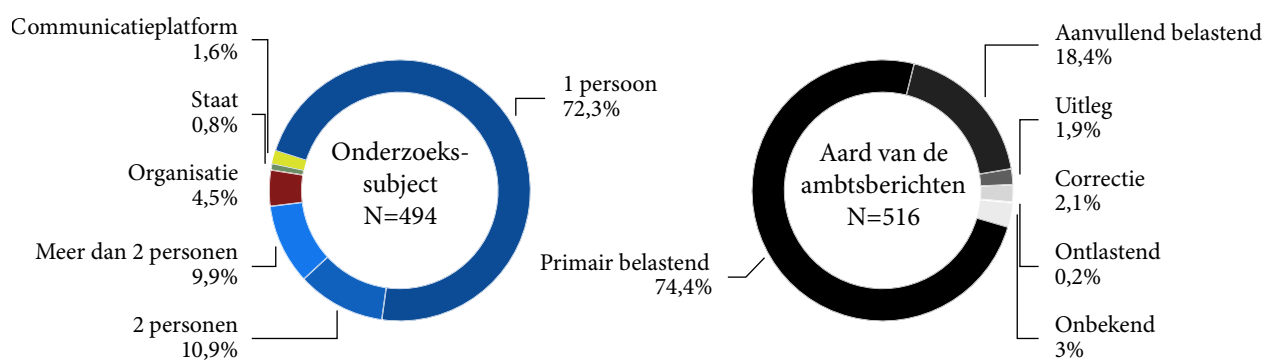
verhaalt kan een (potentiële) dreiging voor die veiligheid vormen, een dreiging waarvan het bericht zelf géén mededeling doet. Volgens een AIVD jurist is er een specifieke reden waarom een ambtsbericht voor de IND de conclusie kan bevatten dat de betrokkene volgens de Dienst ‘een gevaar voor de nationale veiligheid’ vormt, en die voor het OM niet:

Zo'n conclusie is voor de IND van belang, omdat wij [de AIVD] verstand hebben van dat onderwerp. [...] Bij het OM worden dergelijke conclusies niet opgenomen, omdat ze uitnodigen tot verdere vragen van rechters en advocaten: Ze kunnen dan leiden tot een oproep tot verhoor in de strafzaak. Dat willen we voorkomen. En dat doen we door AB's nog duidelijker op te schrijven.<sup>295</sup>

### 5.2.3 Het soort subject en de aard van het ambtsbericht

Bijna driekwart van de ambtsberichten verhaalt over het gedrag van één persoon (72,3%, zie figuur 9), gevolgd door AB's over twee personen (10,9%), en die over meer dan 2 personen (9,9%).<sup>296</sup> Maar niet alleen personen zijn onderwerp van inlichtingenonderzoek, wat zijn (beperkte) weerslag in de AB's heeft: 4,5% ziet op een organisatie, 0,8% op een staat en 1,6% op een communicatieplatform als *Telegram Messenger*.

Ten aanzien van deze subjecten strekken bijna alle ambtsberichten ertoe (92,8%) om een belastende mededeling over hen te doen. Daaronder vallen ook de aanvullende AB's (18,4% van het totaal, zie figuur 10). Zij vullen een eerder verstrekt AB aan met meer informatie over hetzelfde subject, waarbij het kan gaan om extra belastende informatie, of extra aanknopingspunten. Zo zijn voor wat uiteindelijk strafrechtelijk onderzoek *Orem* werd over de hoofdverdachte *Hardi N.* na het eerste AB later nog eens drie ambtsberichten verstrekt met aanknopingspunten.<sup>297</sup> Weer later zijn nog twee berichten verstrekt die verhaalden over de betrokkenheid van wat uiteindelijk medeverdachten van *Hardi* werden.<sup>298</sup> Dergelijke berichten zijn niet als een aanvulling, maar als primair belastend geteld.



Figuur 9 en 10. Subjecten in en karakter van de ambtsberichten 2009-2020

Een aantal keren (1,9%) werd een ambtsbericht verstrekt waarin geen nieuwe feiten of aanknopingspunten stonden. Zij strekten ertoe om een eerder ambtsbericht of een werkwijze uit te leggen. Één maal in de onderzochte periode, ten aanzien van een **terrorisme**verdachte in het grootschalige strafrechtelijke onderzoek

<sup>295</sup> Interview met AIVD Juridisch Adviseur, p. 7-8.

<sup>296</sup> In 2% over 3 personen, in 2,6% over 4, in 1,6% over 5 en in 3,6% over meer dan 5 personen.

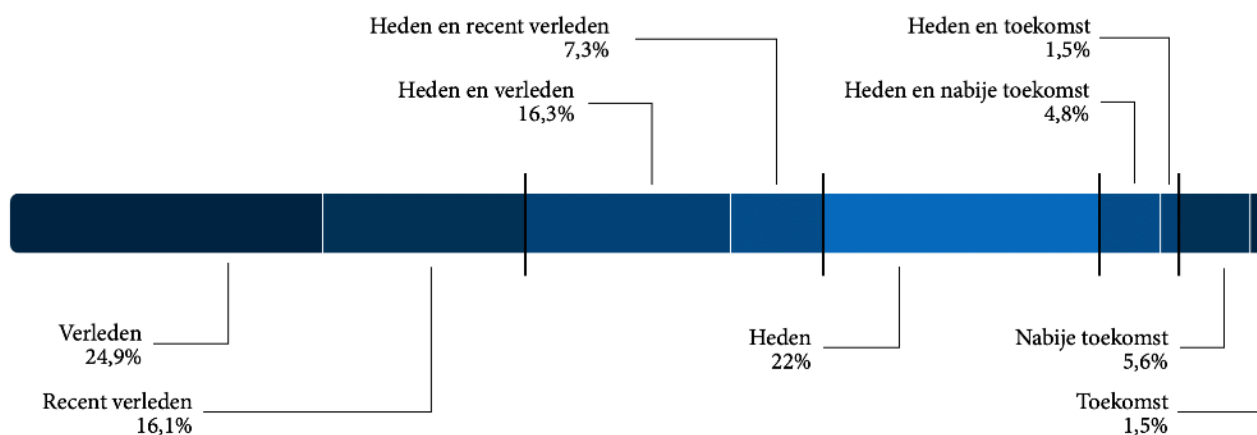
<sup>297</sup> Het primaire bericht van 26 april 2018 werd aangevuld op 31 mei, 6 juni en 8 juni 2018. Zij gingen over zijn contactgegevens. Zie Rechtbank Rotterdam 8 oktober 2020, ECLI:NL:RBROT:2020:8905 (*Orem; Hardi N.*).

<sup>298</sup> AIVD ambtsberichten van 12 en 27 juli 2018.

██████████<sup>299</sup> werd een ambtsbericht verstrekt met ontlastende informatie. Dit bericht onderscheidt zich van de corrigerende berichten (2,1%), omdat correcties een fout herstellen, terwijl dit ontlastende AB over het voetlicht bracht dat het de AIVD bekend was geworden dat de betrokkene zijn gedrag - *overigens ruim na de ten laste gelege periode* - in positieve zin gewijzigd had.<sup>300</sup>

#### 5.2.4 Hedendaagse, of pre- en post-criminaliteit

In 478 ambtsberichten werd van de omschreven feitencomplexen vermeld wanneer dat gedrag plaats had, of nog plaats zou hebben. In zo'n 30% daarvan werden feiten beschreven die in twee tijdsvakken lopen, i.a. in het verleden en het heden, e.g. van iemand die in het verleden online heeft aangezet tot jodenhaat en thans oproept tot een rassenoerlog. In figuur 11 zijn deze tijdindicaties geïllustreerd.



Figuur 11. Tijdvak van de feitencomplexen in ambtsberichten 2009-2020 (N=478)

In 41,2% van de ambtsberichten werd over een feitencomplex geschreven dat langer dan zes maanden voorafgaande de dagtekening van het bericht plaats had: De tijdruimte van die feiten is aangeduid als **verleden**. Een aantal van die AB's bevat ook inlichtingen die verhalen over feiten die in het **heden** liggen (16,3% van het totaal). In het **recent verleden** liggen de activiteiten die niet langer dan zes maanden geleden (nog) plaats hadden (23,4%). Zodra feiten (ook) in het heden (door)spelen, zijn zij als heden gekwalificeerd. *Vice versa* is dezelfde redenering gebruikt voor de toekomst: Verwacht de verstreckende Dienst dat de feiten op korte termijn, dus binnen zes maanden in de toekomst, zouden plaatshebben, dan is het bericht gekwalificeerd als relaterend over de **nabije toekomst** (10,4%). Ingeval geen specificatie van het verwachte gedrag werd gegeven, of wanneer dit evident verder in de toekomst ligt, is het getypeerd als **toekomst** (3%). Het merendeel van de verstreckte inlichtingen (51,9%) verhaalt over feiten die (ook) in het heden, dus op het moment van het opstellen van het ambtsbericht, plaatshebben.

De Diensten verzenden dus niet slechts ambtsberichten over (potentiële) toekomst. Dit wil echter niet zeggen dat zij, in de vele gevallen waarin zij over het verleden verstrekken, dat (slechts) doen met het oogmerk het genoemde gedrag te laten bestraffen: Een verstrecking over feiten uit het verleden kan namelijk evenwel

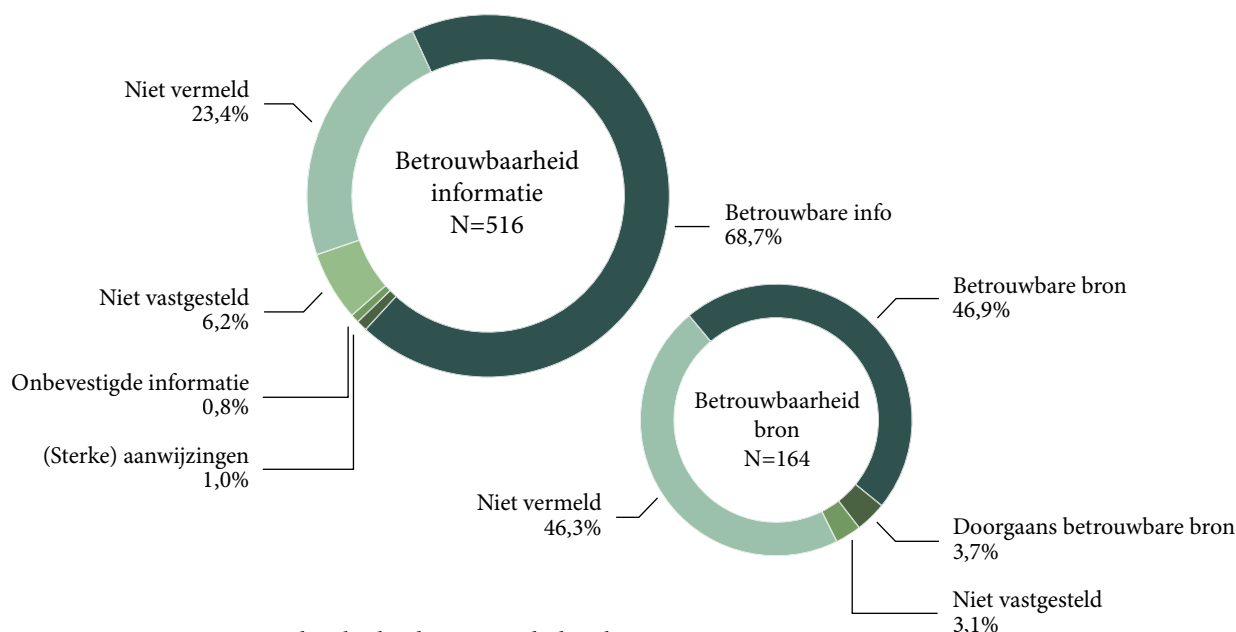
<sup>299</sup> ██████████ betrof het *grootschalige terrorisme*-onderzoek naar de ██████████ van 2013-2014. Zie o.a. Hoge Raad [datum], ECLI:NL:HR:██████████ (██████████) in cassatie op Gerechtshof Den Haag [datum] ECLI:NL:GHDHA:██████████. Het ontlastende AB ging *niet* over hoofdverdachte ██████████. [Noot bij openbare versie: De blauwe woorden zijn ter verduidelijking toegevoegd. Zie Verantwoording bij de openbare versie].

<sup>300</sup> De betrokkene hield er een jihadistisch gedachtengoed op na en handelde daarnaar, waarvoor hij vervolgd en veroordeeld werd. Hij heeft jaren later van dat gedachtengoed afstand genomen, zo stelde het ontlastende ambtsbericht.

het oogmerk hebben om een toekomstige dreiging weg te nemen, bijvoorbeeld ingeval de drugshandelaar van gisteren de terrorist van morgen is. In hoofdstuk 6 is nader besproken met welke intentie de Diensten verstrekken.

### 5.2.5 Betrouwbaarheid van de inlichtingen

In de ambtsberichten wordt door de Diensten doorgaans opgenomen welke waardering zij aan de betrouwbaarheid van de vermelde informatie, of aan de bron van die informatie geven. In de ambtsberichten zijn voor deze variabelen de volgende waardes genoemd:



Figuur 12. Betrouwbaarheidsindicatie in ambtsberichten 2009-2020

Allereerst valt op dat in geen enkel ambtsbericht de informatie of de bron als onbetrouwbaar gekwalificeerd wordt. Het kwam wel één keer voor dat een corrigerend ambtsbericht erop wees dat de bron van een vorig ambtsbericht later onbetrouwbaar bleek. Hieruit kan de conclusie getrokken worden dat de Diensten geen inlichtingen verstrekken die zij onvoldoende waarheidsgetrouw achten. In tegendeel:

In ruim tweederde van de berichten kwalificeerde de Diensten de informatie juist als zijnde betrouwbaar (68,7%, zie figuur 12). Van de overige 31% (N=164) - het deel waarvan zij de betrouwbaarheid lager waardeerden, haar niet konden vaststellen, of überhaupt geen indicatie vermeldden - werd in zo'n 57% wél een waardering aan de bron van de informatie gegeven.

Zo'n 14,5% van het totale aantal ambtsberichten is geen expliciete waardering van de informatie of de bron daarvan gegeven. Dat deel laat zich op verschillende wijzen verklaren: Het is simpelweg vergeten,<sup>301</sup> het handelt om een uitleg, een achtergrondrapportage, om de resultaten van technische bijstand, om een correctie, of het is evident dat de verstreckende Dienst de feiten zelf heeft waargenomen, zoals in geval van de zaak *Nederrijn*.<sup>302</sup> Het kan ook zijn dat uit hoofde van afscherming geen kwalificatie opgenomen is, aldus een LOvJ, die betrouwbaarheid als uitgangspunt nam:

<sup>301</sup> Zo kreeg DG Bertholee eens de vraag van een advocaat: 'U vraagt mij of er een reden is dat daar de betrouwbaarheid niet in is vermeld. Nee, ik denk dat die zin is weggefallen.' Zie Rechtbank Den Haag, PV getuigenverhoor Bertholee, 31 augustus 2015, § 65.

<sup>302</sup> Zie Hoge Raad 31 maart 2005, ECLI:NL:HR:2015:768.

Uit het feit dat in een bepaald ambtsbericht niets is opgenomen omtrent de betrouwbaarheid van de bron mag niet afgeleid worden dat hier niets over te zeggen is of dat de AIVD niet weet in hoeverre de bron betrouwbaar is. Dit heeft te maken met de bronbescherming. De informatie in ambtsberichten is volgens mij altijd betrouwbaar, anders wordt deze informatie niet in een AB weergegeven.<sup>303</sup>

---

<sup>303</sup> Zie Rechtbank Rotterdam, PV getuigenverhoor Klunder, 22 augustus 2005, p. 5.

## 6 Het verstrekingsmechanisme

Zoals in hoofdstuk 4 besproken, hebben de AIVD en de MIVD de discretionaire bevoegdheid om gegevens over strafbare feiten aan het Openbaar Ministerie te verstrekken. In de praktijk houdt de bevoegdheid in dat de Diensten zo'n verstrekking van voor de opsporing en vervolging van strafbare feiten relevante informatie, zoals voormalig DG AIVD Bertholee ten aanzien van de AIVD verklaarde, 'soms wel en soms niet doen'.<sup>304</sup> Het juridisch kader biedt die ruimte; De bevoegdheid om te verstrekken geeft, buiten een aantal uiterste grenzen, de Diensten een behoorlijke mate van vrijheid om daarover naar eigen inzicht te besluiten. Bovendien is die vrijheid - naar eigen zeggen van de Diensten<sup>305</sup> - ook niet door interne beleidsregels nader ingekleurd.<sup>306</sup>

Nu de wet niet in detail voorschrijft in welke situaties wel, en in welke gevallen niet tot verstrekking van gegevens over strafbaar gedrag overgegaan dient te worden, is het de vraag, nu er ook geen interne beleidsregels bestaan, wat dan tot verstrekking drijft. Aan de hand van de geanalyseerde ambtsberichten, gehouden vraaggesprekken en de ingeziene verhoren wordt die vraag in dit hoofdstuk beantwoord. Zo verklaarde Bertholee tijdens het eerdergenoemde verhoor bijvoorbeeld dat er bij de afweging over verstrekken 'geen vast criterium voor strafbare feiten' is, en dat '[h]et [afhangt] van het oogmerk van de feiten en van de [kwetsbaarheid van de] bron'.<sup>307</sup>

Deze en andere drijfveren die sturend of leidend zijn, zullen, zoals in het theoretisch kader (zie hoofdstuk 2), besproken worden nadat het proces van verstrekking door de AIVD en de MIVD aan het OM belicht is. Door eerst het proces te beschrijven, wordt inzichtelijk welke drijfveren in welke fase van verstrekking hun invloed uiten. Dit hoofdstuk beantwoordt daarmee de laatste twee deelvragen van dit onderzoek.

### 6.1 Het proces

Voordat inlichtingen over strafbaar gedrag daadwerkelijk aan het Openbaar Ministerie verstrekt worden, worden bij de AIVD vijf fases doorlopen die grotendeels overeenkomen met het model van de inlichtingencyclus (zie figuur 13).<sup>308</sup> Anders dan die theorie (i.e. de inlichtingencyclus, zie figuur 1) suggereert, blijkt een liaison van de afnemer, namelijk de LOv, hierbij een essentiële rol te hebben in de analysefase, de productie-fase en de hier toegevoegde controlefase. Dit blijkt ook bij de MIVD het geval te zijn,<sup>309</sup> alhoewel daarvan het proces niet op zo'n gedetailleerd niveau bekend is geworden. In de volgende alinea's zijn deze fases nader besproken.

<sup>304</sup> Zie Rechtbank Den Haag, PV getuigenverhoor Bertholee, 31 augustus 2015, § 14.

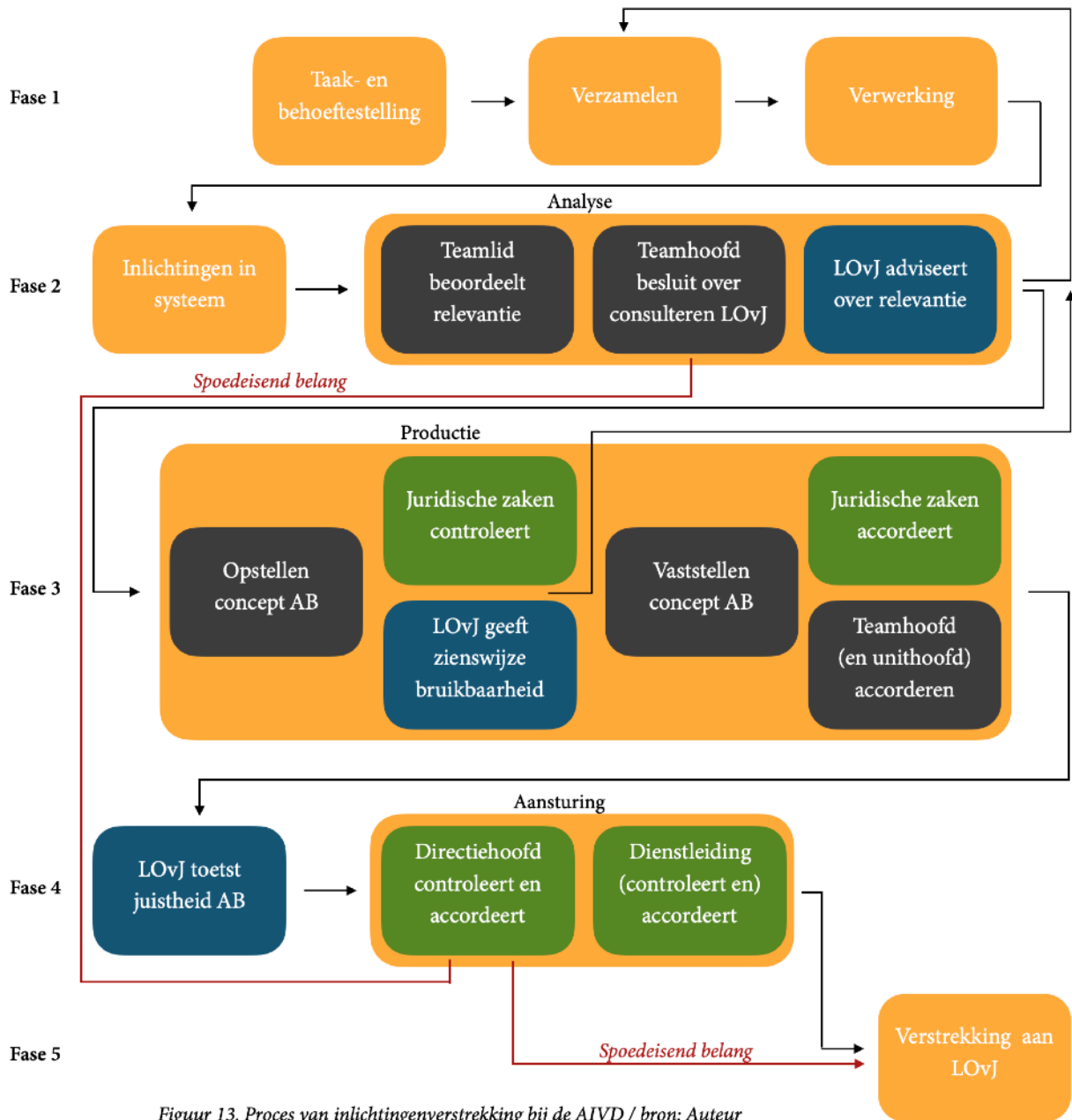
<sup>305</sup> Zie hiervoor ook tazv de MIVD: Interview met MIVD Directeur, p. 4 en tazv de AIVD: Interview met AIVD Teamhoofd Contraterrorisme, p. 7 en Interview met AIVD Juridisch Adviseur, p. 4. Tijdens het BVD Management Team-overleg van 22 december 1992 werd wel gesproken over het opstellen van 'Richtlijnen strafbare feiten'. Deze zouden 'een procedure-regeling' en 'een omschrijving [...] t.a.v. het gebrek aan materiele wederrechtelijkheid' moeten bevatten, waardoor ze waarschijnlijk slechts zouden zien op het begaan van strafbare feiten door agenten. Ik heb de bewuste richtlijnen niet teruggevonden.

<sup>306</sup> Ook voorheen was er volgens de BVD 'geen algemene richtsnoer te geven voor de situaties waarin de BVD een ambtsbericht uitbrengt'. BVD, Handboek Administratieve Organisatie, 24 april 1997, p. 10/3.

<sup>307</sup> Zie Rechtbank Den Haag, PV getuigenverhoor Bertholee, 31 augustus 2015, § 58.

<sup>308</sup> Deze weergave is met name van de CTIVD-rapport nr. 29 (p. 14 e.v.) en deels van nr. 68 (p. 15 e.v.) afgeleid, in combinatie met de resultaten uit de vraaggesprekken en de ingeziene verhoren. Zie e.g. Interview met AIVD Juridisch Adviseur, p. 4 en Rechtbank Rotterdam, PV getuigenverhoor Bot, 12 juni 2006, p. 3.

<sup>309</sup> Interview met MIVD Directeur, p. 8; Interview met LOv Van der Zee, p. 5.



Figuur 13. Proces van inlichtingenverstrekking bij de AIVD / bron: Auteur

De vijf fasen van inlichtingenverstrekking lopen van het verzamelen en opslaan van gegevens in de bibliotheek van de inlichtingendienst tot aan het daadwerkelijk mededelen van ruwe of verrijkte inlichtingen aan de LOvJ. Hij leidt ze vervolgens door aan de OvJ die de inlichtingen in het opsporingsonderzoek, dat onder zijn gezag geschiedt, kan gebruiken, of aan de officier of advocaat-generaal die ze bij de vervolging van een reeds aanhangige zaak kan inzetten.

Overeenkomstig met de theorie doet een Dienst in fase 1 vanwege zijn taak en de in dat kader gestelde behoefte onderzoek naar bepaalde personen en organisaties. In hoofdstuk 5 is reeds besproken waarnaar de MIVD en de AIVD onderzoek doen, wat voor strafbaar gedrag daarbij geobserveerd wordt en vervolgens in het informatiesysteem van de betreffende dienst kan komen. De vergaarde inlichtingen worden door data- en audiobewerkers in het kader van de onderzoeksvraag verwerkt en in het systeem van de Dienst opgeslagen.



Zij maken daarbij reeds 'een afweging wat voor het team relevant is.'<sup>310</sup> Het kan dus dat in deze fase inlichtingen over strafbaar gedrag miskend worden.<sup>311</sup>

### 6.1.1 De oorsprong: Proactief of desgevraagd

In fase 2 - de analysefase - is het aan de bewerkers en analisten van een inlichtingenteam om de verwerkte inlichtingen te beoordelen in het kader van hun onderzoeksoopdracht.<sup>312</sup> Daarbij kan een team toch op inlichtingen stuiten die mogelijk ook (of slechts) relevant zijn voor de opsporing en vervolging van strafbare feiten. In dat geval herkennen zij de relevantie voor de afnemer zelf.<sup>313</sup>

Een Dienst kan daarop ook desgevraagd stuiten: Wanneer een zaaks-OvJ of -AG de Diensten wil bevragen, dan landt die vraag via de LOvJ in het relevante onderzoeksteam.<sup>314</sup> De LOvJ kan ook op zo'n vraag van zijn OM-collega's anticiperen. Als het een LOvJ 'duidelijk wordt dat de opsporing niet over bepaalde, bij de AIVD aanwezige informatie beschikt, [benadert hij de AIVD] met het verzoek of zij die informatie willen verstrekken via een AB.'<sup>315</sup> Het is echter niet de bedoeling dat Diensten nieuw onderzoek doen: Zij 'geven - eventueel - alleen die informatie die reeds beschikbaar is bij de dienst.'<sup>316</sup>

Ter verificatie van de strafvorderlijke relevantie van inlichtingen kunnen teamleden - eventueel door tussenkomst van hun teamhoofd<sup>317</sup> - 'de teamjurist'<sup>318</sup> of een LOvJ benaderen. Dit laatste gebeurt niet bij alle aange troffen inlichtingen over strafbaar gedrag: Als in het team überhaupt géén behoefte bestaat om over die inlichtingen een ambtsbericht op te gaan stellen, dan wordt de LOvJ ook niet betrokken.<sup>319</sup> Andersom, wanneer tijdens de analyse een spoedeisend belang bij verstrekken ontstaat, kan de betreffende informatie direct - eventueel, bij de AIVD, door de Directeur Democratische Rechtsorde<sup>320</sup> - mondeling aan de LOvJ uitgebracht worden. Als daarvan gebruik gemaakt wordt, zal achteraf alsnog het overige deel van het proces doorlopen moeten worden om de mededeling op schrift te stellen.

<sup>310</sup> Interview met AIVD Teamhoofd Contraterrorisme, p. 7; Zie Rechtbank Rotterdam, PV getuigenverhoor Bot, 22 augustus 2005, p. 5: 'De relevantie [van taps/afgeluisterde gesprekken] wordt in de eerste plaats beoordeeld door degene die het gesprek uitluistert. [...] [H]et is mogelijk dat een tolk een gesprek als eerste uitluistert en dit gesprek als niet-relevant afvinkt.'

<sup>311</sup> Een overigens treffend voorbeeld hiervan is de 'schlafmützigste Linguistin' van de BND. Zij had een afgevangen Italiaanse telex over een groep Arabische mannen die in de Verenigde Staten vlieglessen wilden nemen - waarbij opstijgen en landen niet belangrijk was en geld geen rol speelde - voorafgaande 9/11 niet opgemerkt. Zie Argos, *Duitse inlichtingendienst gaf informatie over voorbereiding 9-11 niet door*, 28 maart 2020, 11:45 en verder.

<sup>312</sup> Zie Rechtbank Rotterdam, PV getuigenverhoor Bot, 22 augustus 2005, p. 5; Zie Rechtbank Rotterdam, PV getuigenverhoor Van Hulst, 4 november 2005, p. 3 en 5.

<sup>313</sup> Zie verder onder hoofdstuk 6.2.1.

<sup>314</sup> Zie Rechtbank Rotterdam, PV getuigenverhoor Maan, 5 september 2006, p. 3; Zie Rechtbank Rotterdam, PV getuigenverhoor Klunder, 22 augustus 2005, p. 4.

<sup>315</sup> Zie Rechtbank Rotterdam, PV getuigenverhoor Maan, 5 september 2006, p. 4.

<sup>316</sup> Zie Rechtbank Rotterdam, PV getuigenverhoor Bot, 22 augustus 2005, p.9. Zie ook Zie Rechtbank Rotterdam, PV getuigenverhoor Wetzels, 15 november 2013, p. 3.

<sup>317</sup> Zie Interview met LOvJ Van der Zee, p. 7: 'Het gedrag wordt geobserveerd door een teamlid en door hem/haar gemeld aan een teamleider, waarna men contact met ons zoekt.' Contrair: Interview met AIVD Teamhoofd Contraterrorisme, p. 8: 'Teamleden kunnen bij de LOvJ's binnen lopen, daarvoor hoeven zij niet eerst langs mij.'

<sup>318</sup> Interview met AIVD Juridisch Adviseur, p. 5: 'In een vroeg stadium wordt de teamjurist er bij gehaald om de feiten te bespreken. De teamjurist kan ook 'ongevraagd' bepaalde handelingen duiden.'

<sup>319</sup> Interview met AIVD Juridisch Adviseur, p. 6: 'Als ingeschat wordt dat het waargenomen feit niet tot een adequate interventie zou kunnen leiden, zal het niet aan de LOvJ voorgelegd worden en zal er geen AB over verstrekt worden. Het klopt dus dat de LOvJ niet van alle waargenomen strafbare feiten op de hoogte wordt gesteld.' Zie ook Rechtbank Den Haag, PV getuigenverhoor Bertholee, 31 augustus 2015, § 14: 'Als de AIVD op strafbare feiten zou stuiten in een onderzoek dan heeft zij de discretionaire bevoegdheid om deze feiten voor te leggen aan de landelijke officier van justitie.' Een betrouwbare bron vertelde me dat sommige teamhoofden soepel zijn, en nagenoeg alles met de LOvJ bespreken, terwijl er ook 'van de oude stempel' zijn, die zich terughoudender opstellen.

<sup>320</sup> AIVD Plv DG Bot verklaarde in 2006 dat een mondeling AB doorgaans door de Directeur Democratische Rechtsorde uitgebracht wordt. Zie Rechtbank Rotterdam, PV getuigenverhoor Bot, 12 juni 2006, p. 21. Zie ook Zie Rechtbank Rotterdam, PV getuigenverhoor Klunder, 22 augustus 2005, p. 7.

Of, en wanneer strafbare feiten aan de LOvJ gemeld worden, verschilt echter per Dienst, per onderzoeksthe-  
ma, en zelfs per team of per Dienstmedewerker.<sup>321</sup> Zo zouden de MIVD en de Directie Inlichtingen Buiten-  
land van de AIVD ‘meestal geen behoefte [hebben] om met ons [lees: de LOvJ’s] informatie te delen.’<sup>322</sup> Bij de  
MIVD zou éérs een reden voor verstrekking moeten bestaan vóórdát een LOvJ betrokken wordt om dan na  
te gaan of er ‘in het ambtsbericht voldoende staat opdat zij handelen kunnen.’<sup>323</sup> Ook bij contra-inlichtingen is  
men terughoudender in delen,<sup>324</sup> terwijl bij contraterrorisme en het OM ‘de doelen heel snel bij elkaar  
komen.’<sup>325</sup> Ten aanzien van de AIVD wordt ook gesteld dat hij, ondanks het daar bestaande noodzakelijk-  
heidsbeginsel, over het algemeen de LOvJ’s betreft bij de strafbare feiten die waargenomen worden:

Krijgt de LOvJ te horen over al het strafbare gedrag dat de dienst waarneemt?

De AIVD werkt absoluut met een *need to know* en niet met een *nice to know* principe. [...] Het is aan de diensten  
zelf om te besluiten wat ze wel en niet met ons LOvJ’s delen. [...] Je weet het nooit zeker, maar ik heb het gevoel  
dat in beginsel nagenoeg alle strafbare feiten met ons besproken worden.<sup>326</sup>

De redenen voor al dan niet de LOvJ betrekken zijn in hoofdstuk 6.2 besproken. Echter: Wanneer een straf-  
baar feit niet bij de LOvJ gemeld wordt, wil dat niet zeggen dat Diensten het *per se* links laten liggen; Zoals  
onder hoofdstuk 6.2.11-12 besproken, kan het op een andere wijze of op een ander moment alsnog opgevolgd  
worden.

### 6.1.2 Productie van het ambtsbericht

Als een team eenmaal heeft besloten dat een ambtsbericht uitgebracht moet worden, zal een teamlid (e.g. de  
analist/bewerker die de inlichtingen waarnam) of - bij de MIVD - een jurist over de betreffende inlichtingen  
een concept ambtsbericht opstellen.<sup>327</sup> Deze tekst stoelt op, en verwijst (met behulp van een leeswijzer) naar  
die onderliggende inlichtingen. De onderliggende stukken ‘zijn een schriftelijke weergave van de gegevens die  
zijn verzameld.’ Het ‘kan voorkomen dat [zij] alleen qua vorm verschillen van het ambtsbericht.’<sup>328</sup> Aan het  
geheel van de mededeling wordt een betrouwbaarheidskwalificatie opgenomen.

In deze 3e fase wordt naast de juridische afdeling ook de LOvJ betrokken om het handelingsperspectief van  
het OM nader te beoordelen en te vergroten: Wat kan het OM doen met het opgestelde bericht? Met de LOvJ  
wordt dus ‘de opportuniteit van verstrekken voor het OM’ besproken.<sup>329</sup> Als het concept e.g. ambigue termino-  
logie bevat, of minder aanknopingspunten voor de opsporing bevat dan beschikbaar zijn, zoals ‘een 06-num-  
mer dat in de [onderliggende] stukken staat’, dan zal de LOvJ verzoeken tot aanpassing om het handelingsper-  
spectief te vergroten.<sup>330</sup> Voorheen steggelden advocaten van verdachten weleens over de gekozen terminologie

<sup>321</sup> Zo vertelde het geïnterviewde AIVD Teamhoofd Contraterrorisme dat hij ‘ook een licht vergrijp [zal] melden’ (p. 8). Een AIVD-teamlid kan zelf of  
in samenspraak met zijn team-collega’s, inschatten of een waargenomen feit ‘voor interventie [van het OM] vatbaar is.’ Zie Interview met AIVD Ju-  
ridisch Adviseur, p. 6. Zie ook Interview met LOvJ Den Hartigh, p. 7-8 en Interview met LOvJ Van der Zee, p. 7-8.

<sup>322</sup> Interview met LOvJ Den Hartigh, p. 8.

<sup>323</sup> Interview met MIVD Directeur, p. 4 en 8.

<sup>324</sup> Interview met LOvJ Van der Zee, p. 8.

<sup>325</sup> Interview met LOvJ Van der Zee, p. 8. Zie ook Interview met LOvJ Den Hartigh, p. 8.

<sup>326</sup> Interview met LOvJ Van der Zee, p. 5-6.

<sup>327</sup> Interview met AIVD Teamhoofd Contraterrorisme, p. 8: ‘Het team beziet wat voor tekst in het AB kan komen.’ Mbt MIVD: MIVD Directeur.

<sup>328</sup> Zie Rechtbank Rotterdam, PV getuigenverhoor Klunder, 22 augustus 2005, p. 4.

<sup>329</sup> Interview met AIVD Teamhoofd Contraterrorisme, p. 8.

<sup>330</sup> Zie Rechtbank Rotterdam, PV getuigenverhoor Klunder, 22 augustus 2005, p. 10.

in een ambtsbericht.<sup>331</sup>

In deze fase gaan de juristen van de Dienst niet alleen na of handelingsperspectief bestaat, maar ook of de tekst van het ambtsbericht door de onderliggende stukken gedragen wordt en of de bronnen, werkwijzen en het kennisniveau van de betreffende Dienst voldoende afgeschermd zijn.<sup>332</sup> Steunt het AB (ook) op een menselijke bron, dan gaat ook de Directie Operatiën na 'of de bron door verstrekking geen gevaar loopt en of de informatie betrouwbaar genoeg is.'<sup>333</sup> In deze productiefase wordt tenslotte het concept ambtsbericht goedgekeurd door het teamhoofd en de juridische afdeling.<sup>334</sup>

### 6.1.3 Controle en verstrekking

In de 4e fase van het verstrekingsproces wordt het ambtsbericht éérst gecontroleerd door de LOvJ, wat hij altijd zou doen,<sup>335</sup> en vervolgens door de Dienstleiding.

In dat kader worden het concept ambtsbericht en de stukken waarop het gebaseerd is ter controle naar de kamer van de LOvJ's in het gebouw van AIVD of MIVD gebracht. Zoals uit de voorgaande paragrafen blijkt, ziet de LOvJ hen, tenzij het om een schriftelijke bevestiging van een mondelinge verstrekking handelt, niet volledig voor het eerst. Desalniettemin kan het AB op onderdelen, zoals een enkele zin of de gegeven betrouwbaarheidskwalificatie van het geheel, in de ogen van de LOvJ nieuw zijn.

De LOvJ's dienen te toetsen of 'datgene dat in het ambtsbericht staat, gedragen wordt door alle onderliggende stukken'<sup>336</sup> en of de gegeven betrouwbaarheidskwalificatie recht doet. Inhoudelijk 'gaat [de toets echter] niet zo ver' dat nagegaan wordt of een bijgevoegd transcript wel juist is uitgewerkt en 'een bron wel betrouwbaar is.'<sup>337</sup> Tot dat laatste zou de LOvJ ook niet in staat zijn: Het opstellende team noch de LOvJ is bekend met de identiteit van een bron.<sup>338</sup> Een LOvJ gaf aan dat hij bovendien marginaal toetste of de inlichtingen in het kader van de WIV, dus niet in het kader van strafvordering, rechtmatig waren verzameld waren, wat erop neerkwam dat hij iets opmerkelijks zou navragen.<sup>339</sup> Wordt een onderdeel van het AB niet gedragen, dan zou dat specifieke deel eruit moeten, 'tenzij er aanvullende informatie blijkt'.<sup>340</sup>

Nadat de LOvJ zijn fiat heeft gegeven, wordt het dossier aan het directiehoofd voorgelegd. Ingeval hij wijzigingen laat doorvoeren, worden die aan de LOvJ gemeld. Tenslotte gaat het dossier naar de dienstleiding, i.e. de DG of zijn plaatsvervanger, om daar door ondertekening formeel te worden. Het wisselt per (Plv) DG of nog een inhoudelijke check uitgevoerd wordt, of dat er op het goedvinden van de lagere medewerkers ver-

<sup>331</sup> Zie e.g. Rechtbank Rotterdam, PV getuigenverhoor Klunder, 22 augustus 2005, p. 3 en 9: Het ging om woorden als 'netwerk', 'niet uit te sluiten valt', 'gebleken is'.

<sup>332</sup> Interview met AIVD Juridisch Adviseur, p. 5. Zie ook AIVD, Brief van 18 juni 2015, p. 1, zie bijlage I.

<sup>333</sup> Interview met AIVD Teamhoofd Contraterrorisme, p. 8.

<sup>334</sup> Zie Rechtbank Rotterdam, PV getuigenverhoor Bot, 12 juni 2006, p. 3; Interview met AIVD Teamhoofd Contraterrorisme, p. 8.

<sup>335</sup> Zie Rechtbank Den Haag, PV getuigenverhoor Bertholee, 31 augustus 2015, § 56.

<sup>336</sup> Zie Rechtbank Den Haag, PV getuigenverhoor Bertholee, 31 augustus 2015, § 12. Zie ook Rechtbank Rotterdam, PV getuigenverhoor Wetzels, 15 november 2013, p. 3; Rechtbank Rotterdam, PV getuigenverhoor Bot, 12 juni 2006, p. 3.

<sup>337</sup> Zie Rechtbank Rotterdam, PV getuigenverhoor Klunder, 22 augustus 2005, p. 11. Zie ook Rechtbank Rotterdam, PV getuigenverhoor Maan, 5 september 2006, p. 6.

<sup>338</sup> Interview met AIVD Teamhoofd Contraterrorisme, p. 8: 'We bespreken de identiteit van die bronnen niet, die ken ik zelf ook niet[.]'

<sup>339</sup> Zie Rechtbank Rotterdam, PV getuigenverhoor Klunder, 22 augustus 2005, p. 4-5.

<sup>340</sup> Zie Rechtbank Rotterdam, PV getuigenverhoor Wetzels, 15 november 2013, p. 3. Zie ook Rechtbank Rotterdam, PV getuigenverhoor Klunder, 22 augustus 2005, p. 4.

trouwd wordt. De één bemoeit zich actief met de inhoud en stelt vragen aan de opstellers, terwijl de ander het AB wel altijd leest, maar erop vertrouwt dat de achterliggende stukken de lading dekken.<sup>341</sup> Het is mogelijk dat de dienstleiding de verstrekking van en bepaald ambtsbericht tegenhoudt, dat is weleens voorgekomen, maar het is uitzonderlijk.<sup>342</sup>

Een ambtsbericht wordt, eventueel voorafgegaan door een telefonische mededeling van zijn inhoud, zowel per post als per beveiligde email aan het kabinet van de LOvJ in Rotterdam verzonden.

## 6.2 De drijfveren

Uit hoofde van wetenschappelijk onderzoek analyseren artsonderzoekers medische gegevens van geselecteerde studiepopulaties, zoals een groep personen van een zekere leeftijd en gezondheid. Het komt daarbij regelmatig voor dat nevenbevindingen worden gedaan, bijvoorbeeld als door een MRI-scan van een hersenafwijking blijkt.<sup>343</sup> Hoe gaan de onderzoekers dan om met zulke 'bijvangst'? Stel dat door het terugkoppelen daarvan iemand van een hersenbloeding behoed kan worden? Melden zij de bevinding aan het onderzoekssubject of een behandelend arts? Herkennen de onderzoekers wel dergelijke symptomen? 'Als beelden worden bekeken door radiologen, dan zullen afwijkingen vaker worden gevonden dan [in geval] psychologiestudenten [dat doen].'<sup>344</sup> Schept het doen van zulk wetenschappelijk onderzoek een extra verantwoordelijkheid? Zou daar een protocol voor moeten bestaan?

Binnen de AIVD en de MIVD is van soortgelijke dynamiek sprake met betrekking tot het herkennen en rapporteren van inlichtingen over strafbaar gedrag. In de volgende alinea's is zij besproken en is daarbij uiteengezet welke variabelen dat proces precies beheersen. Het gaat om 1.) de drijfveren die tot herkenning of miskenning van relevante inlichtingen leiden, 2.) om de argumenten die de Diensten aan hun besluiten voor en tegen verstrekking ten grondslag leggen, en 3.) om enkele, overige oorzakelijke, bemiddelende en modererende drijfveren.

### 6.2.1 Politieogen: Strafbare feiten kunnen herkennen

Het verstrekkingproces start met de herkenning van inlichtingen over strafbaar gedrag. Immers zal daaronder verstrekking überhaupt niet overwogen kunnen worden. Uit dit onderzoek volgt dat AIVD- en MIVD-medewerkers niet altijd de strafvorderlijke relevantie van inlichtingen herkennen, omdat het hen ontbreekt aan de daarvoor noodzakelijke kennis van het strafrecht.<sup>345</sup> Het gaat om zowel de materiële aspecten van het strafrecht als formele, zoals een MIVD Directeur verwoordde: 'Daarvan hebben [militairen] beperkt voorstel-

<sup>341</sup> Zo gaf DG Bertholee aan dat hij, hoewel hij 'alleen over het 'vertrek' van de ambtsberichten [gaat]; altijd naging of het ambtsbericht door de achterliggende stukken werd gedekt, ook als er namens hem getekend was. Zie respectievelijk Zie Rechtbank Rotterdam, PV getuigenverhoor Bertholee, 15 november 2013, p. 6 en Rechtbank Den Haag, PV getuigenverhoor Bertholee, 31 augustus 2015, § 31; DG Van Hulst verklaarde dat hij of zijn plaatsvervanger Bot het AB tekent en verantwoordelijk voor de inhoud te zijn. Zie Rechtbank Rotterdam, PV getuigenverhoor Van Hulst, 4 november 2005, p. 4; Plv DG Bot verklaarde dat hij weliswaar de ambtsberichten leest voorafgaande het tekenen ervan, maar dat hij de inhoud zelf niet controleert. Zie Rechtbank Rotterdam, PV getuigenverhoor Bot, 12 juni 2006, p. 3.

<sup>342</sup> Interview met AIVD Teamhoofd Contraterrorisme, p. 8.

<sup>343</sup> Namelijk bij gezonde personen in zo'n 3% van de gevallen. Zie N. Aarts et al, *Handreiking voor het constateren van, omgaan met en informeren over nevenbevindingen voor biobanken in BBMRI-NL*, Erasmus MC 2017, p. 4.

<sup>344</sup> Ibid.

<sup>345</sup> Interview met LOvJ Den Hartigh, p. 7; Interview met LOvJ Van der Zee, p. 4-5; Interview met AIVD Teamhoofd Contraterrorisme, p. 7. Contrair: Interview met MIVD Directeur, p. 8-9: 'Ik kan me niet zo snel een situatie voorstellen waarin medewerkers een strafbaar feit niet herkennen, en het daarom niet ter verstrekking in overweging nemen.' Hij vult echter aan: 'Als je het niet herkent, komt het ook niet tot een overweging.'

lingsvermogen.<sup>346</sup> Dit kan gezien worden als strategisch en tactisch falen vanuit strafrechtelijk perspectief.

Bij de AIVD tracht men dit te ondervangen door juristen van de Dienst ‘in een vroeg stadium’ te betrekken of hen ongevraagd geobserveerde activiteiten te laten duiden.<sup>347</sup> Gezien de LOvJ's slechts horen wat hen door de Diensten verteld wordt, stimuleren zij AIVD-medewerkers om in het AOT ‘zoveel als mogelijk relevante informatie te delen, opdat dan besproken kan worden wat voor het OM relevant is.’<sup>348</sup> Bovendien geven de LOvJ's sinds een aantal jaren cursussen strafrecht en strafvordering, waardoor er ‘meer begrip en kennis van de strafvorderlijke kant’ ontstaat.<sup>349</sup> Men onderkent dat, hoewel ook andere disciplines nodig zijn, het ‘enorm kan helpen om met politieogen naar de feiten te kijken’, bijvoorbeeld door personeel met een recherche-achtergrond te werven.<sup>350</sup> Van cursussen bij, en regelmatig AOT met de MIVD is geen sprake, hoewel die Dienst wel medewerkers met een opsporingsachtergrond van de Koninklijke Marechaussee in huis heeft.<sup>351</sup>

Kortom, de verschillen in **disciplinaire achtergrond van AIVD- en MIVD-medewerkers** beïnvloeden de mate waarin zij strafbaar gedrag herkennen. Ook de **relatie met de LOvJ's en de Dienstjuristen** speelt een rol: Worden zij vertrouwd, dan zullen medewerkers eerder geneigd zijn om advies over de relevantie van inlichtingen te vragen. Het gaat echter niet slechts om het in staat zijn om de relevantie te onderkennen. Want hebben dienstmedewerkers überhaupt de intentie om strafbaar gedrag te herkennen? Waarom zouden ze? De volgende paragrafen gaan daarop in.

### 6.2.2 *Het Trennungsdogma: Strafbare feiten willen herkennen*

Op de vraag hoe Diensten met strafbare feiten omgaan, is een veelvuldig gegeven antwoord van inlichtingen-officieren en Diensthoofden een verzuchtend ‘Wij zijn geen opsporingsdienst’, gevolgd door een harde punt.<sup>352</sup> Dit antwoord is veelal onderbouwd met een verwijzing naar de voorgeschreven scheiding tussen inlichtingen en opsporing; een scheiding die, zoals hieronder is besproken, binnen bepaalde organisatiedelen van de AIVD en de MIVD, voor hun leiders en politici<sup>353</sup> een dogmatische betekenis lijkt te hebben gekregen. Maar dit *Trennungsdogma* vormt een drogredenering: Het Nederlandse *Trennungsgebot* - voor zover dat al bestaat -

<sup>346</sup> Interview met MIVD Directeur, p. 8: ‘Zo kan ik mij voorstellen dat militairen een verslag van een ISTAR-officier adequaat achten voor het strafproces, terwijl dat, zoals je uitlegt, allerlei haken en ogen blijkt te hebben: Daarvan hebben ze beperkt voorstellingsvermogen.’ Ik verwees tijdens het interview naar het vonnis in een piraterij-zaak waarin een verslag van militaire hand, i.e. van de ISTAR-officier, onder vuur lag. De rechtbank overwoog: ‘Deze [...] keuze voor de defensiebelangen [tijdens de missie] resulteert hierin dat een opsporingsonderzoek niet steeds de vrije loop heeft maar - zeker in de beginfase - als het ware moet meanderen langs en om de defensiebelangen heen. [...] Deze omstandigheden leiden ertoe dat voorzichtig moet worden omgegaan met [het verslag van de ISTAR-officier].’ Rechtbank Rotterdam 12 oktober 2012, ECLI:NL:RBROT:2012:BX9986.

<sup>347</sup> Interview met AIVD Juridisch Adviseur, p. 5.

<sup>348</sup> Interview met LOvJ Van der Zee, p. 5.

<sup>349</sup> Interview met LOvJ Van der Zee, p. 6. Daar ook: ‘Het is voorgekomen dat medewerkers na zo'n voorlichting zeiden: ‘Ik had geen idee dat dat en dat relevant voor jullie zou zijn.’ Zie verder Interview met LOvJ Den Hartigh, p. 7. Die kennis zakt na een aantal weken weer weg, aldus Interview met AIVD Teamhoofd Contraterrorisme, p. 7.

<sup>350</sup> Interview met AIVD Teamhoofd Contraterrorisme, p. 8. Daar ook: ‘Tegelijk heeft het ook geen zin om alleen nog maar politiemensen aan als bewerkster te werven, omdat je ook andere disciplines nodig hebt. Bovendien hebben bewerksters doorgaans een WO-niveau, waar dat bij de politie niet het geval is. Recherchekundigen zijn geschikter, die lopen hier dan ook veel rond.’ De MIVD wisselt personeel met de Koninklijke Marechaussee uit, zie Interview met MIVD Directeur, p. 9.

<sup>351</sup> Interview met MIVD Directeur, p. 9. Daar ook: ‘Voorheen bestond er een verbod voor het inzetten van Kmar-personeel bij de MIVD en andersom, maar dat is niet langer het geval en wordt er meer uitgewisseld. Wel wordt Kmar-personeel dan expliciet ontheven van hun opvolgplicht - i.e. het moeten melden van de strafbare feiten die zij tijdens werk of privé waarnemen - wanneer zij bij de MIVD gaan werken.’

<sup>352</sup> Dat antwoord werd meerdere malen tijdens R-C-verhoren gegeven (zie Rechtbank Rotterdam, PV getuigenverhoor Bertholee, 15 november 2013, p. 6; Rechtbank Rotterdam, PV getuigenverhoor Bot, 12 juni 2006, p. 4; Rechtbank Rotterdam, PV getuigenverhoor Bot, 22 augustus 2005, p. 10), een enkele keer tijdens de vraaggesprekken van dit onderzoek, en door de MIVD Directeur in de OPCW-casus (zie hoofdstuk 1.1; MIVD Directeur Eichelsheim tijdens de persconferentie over Russische spionage, 4 oktober 2018).

<sup>353</sup> Zie e.g. Parlementaire enquêtecommissie opsporingsmethoden, Stenografisch verslag van verhoor 57, mevrouw mr. P.M.H. van der Molen-Maesens, 16 oktober 1995: ‘In de Tweede Kamer is keer op keer sterk de nadruk gelegd op een sterke scheiding tussen de functie van de BVD en die van opsporing.’

verbiedt de Diensten namelijk niet om de vergaarde inlichtingen op strafvorderlijke relevantie beoordelen en vervolgens, indien relevant, aan de opsporingsinstanties te verstrekken (zie hoofdstuk 4).

Zo'n antwoord veronderstelt dat Dienstmedewerkers zich überhaupt niet om inlichtingen over strafbaar gedrag hoeven te bekommeren, dat ze dat ook niet hoeven te kunnen, en dat ze dat niet doen. Maar dit klopt niet: Zo verlangt de wetgever wel degelijk dat van ernstige misdrijven mededeling aan het OM gedaan wordt,<sup>354</sup> bleek dat AIVD-dienstmedewerkers door de LOvJ's tot het herkennen van strafbaar gedrag bekwaamd worden, en bleek dat vergaarde inlichtingen in min en meerdere mate daadwerkelijk óók op strafvorderlijke relevantie geanalyseerd worden, zoals later aan bod komt. Van eenduidigheid ten aanzien van deze praktijk is echter geen sprake.

Dat op dit thema zelfs op het hoogste niveau binnen een Dienst geen eenstemmigheid kan bestaan, blijkt uit het volgende. Zo verklaarde plaatsvervangend hoofd AIVD Bot, gevraagd naar het beoordelen van vergaarde inlichtingen, dat de AIVD 'in de regel [beoordeelt] of bepaalde informatie strafrechtelijk relevant is.'<sup>355</sup> Zijn chef, DG Van Hulst, had echter een half jaar eerder nog verklaard dat 'de dienst de relevantie [van vergaarde inlichtingen] alleen ten faveure van de eigen taakstelling beoordeelt, en niet ten faveure van justitie.'<sup>356</sup> In de volgende alinea's zijn deze verklaringen nader belicht.

Deze paradoxale verklaringen kunnen, zo lijkt, door de verschillende beleving van inlichtingencultuur verklaard worden. Zo heeft de AIVD, zeker binnen zijn meer conservatieve gelederen, een afschuw voor (georganiseerde) criminaliteitsbestrijding.<sup>357</sup> Hoewel in dit onderzoek niet specifiek onderzoek is gedaan naar de Nederlandse inlichtingencultuur, doen de resultaten vermoeden dat de norm van het *Trennungsdogma* bij meerdere afdelingen van de AIVD en de MIVD daadwerkelijk beleefd wordt. Uit eerder onderzoek bleek dat de Nederlandse inlichtingencultuur in het algemeen, naar Brits voorbeeld en aangewakkerd door politieke desinteresse, gekarakteriseerd wordt door geheimhouding en vertrouwelijkheid.<sup>358</sup> Ook uit dit onderzoek volgt bijvoorbeeld dat beide Diensten, vergeleken met de TCI-praktijk, 'heel strikt' omgaan met bronbescherming;<sup>359</sup> zij zou boven alles staan.<sup>360</sup>

Er zijn ook subculturen, die verschillen per Dienst. Zo heeft de MIVD een militaire insteek, men denkt daar 'meer in termen van oorlogvoeren', waardoor de belangen van strafvordering anders gewogen worden dan bij de AIVD.<sup>361</sup> Binnen de AIVD erkent men namelijk, met leidinggevend en die een achtergrond in de opsporing en vervolging hebben, het belang van strafvordering en het effect van inlichtingenwerk op individuele vrijhe-

<sup>354</sup> Zie hoofdstuk 4.2.2.

<sup>355</sup> Zie Rechtbank Rotterdam, PV getuigenverhoor Bot, 12 juni 2006, p. 10.

<sup>356</sup> Rechtbank Rotterdam, PV getuigenverhoor Van Hulst, 4 november 2005, p. 3.

<sup>357</sup> Zie Paul H.A.M. Abels, *Spionkoppen, Inlichtingenleiderschap in elf portretten*, Prometheus 2020, p. 212 en 329.

<sup>358</sup> Zie Else-Marie Veraart, *Nationale Inlichtingencultuur, Cultuur als verklarende factor voor de organisatorische verschillen tussen de Amerikaanse en Nederlandse inlichtingengemeenschap*, Universiteit Leiden 2015, p. 55-57, 71-72. Citaat p. 57 en 58. 'De Nederlandse cultuur van geheimhouding is door de jaren heen versterkt door de geringe politieke belangstelling voor de diensten en de geringe invloed van inlichtingenfalen. De verantwoordelijke politici hebben altijd de gewoonte gehad 'om zoveel mogelijk te beschermen door middel van een zorgvuldige geheimhouding.' Als politici al spraken over de diensten, ging het veelal over hun wettelijke inbedding. Dit alles heeft bijgedragen aan 'de Nederlandse culturele gewoonte van geslotenheid.'

<sup>359</sup> Interview met LOvJ Van der Zee, p. 4: 'Ik vind dat met bronbescherming heel strikt wordt omgegaan, in vergelijking met de TCI-praktijk, hoewel ik dit niet altijd goed kan inschatten.' Zie ook Abels 2020, p. 318: 'bronbescherming, *need-to-know* en compartimentering [...] vaak ook wel een alibi om vreemde ogen en oren buiten te houden[.]'

<sup>360</sup> Interview met AIVD Teamhoofd Contraterorisme, p. 3.

<sup>361</sup> Interview met LOvJ Den Hartigh, p. 6 en 8; Interview met LOvJ Van der Zee, p. 8.

den. Zo vertelde LOvJ Den Hartigh:

Veel AIVD-medewerkers, zoals DG Akerboom en Plv DG Horstman, hebben een Justitie- of politieachtergrond die ook hun rechtsgevoel kleurt. Je merkte het ook aan [voormalig voorzitter van het College van procureurs-generaal] Harm Brouwer, toen hij de CTIVD leidde: Ze proberen een soort strafvorderlijk kader voor het inlichtingenwerk aan te leggen. Maar anders dan bij politie en justitie, is er bij inlichtingenwerk geen ‘redelijk vermoeden van schuld’ nodig om te bepalen of iemand een bedreiging voor de nationale veiligheid vormt. Hun politie- of justitie-achtergrond zal mede verklaren waarom AIVD’ers er zo van bewust zijn dat bepaald gedrag bestraffing verdient en wat de impact is van de inzet van bijzondere inlichtingenmiddelen. Ik vind dat zij daar heel zorgvuldig in zijn. Toen ik in deze functie begon, heeft me dat aangenaam verrast.<sup>362</sup>

Deze culturele verschillen bestaan ook per organisatieonderdeel. Met name de afdelingen contra-inlichtingen van beide Diensten, en de Directie Inlichtingen Buitenland (DIB) van de AIVD hebben ‘meestal geen behoefte aan het delen van informatie’ met de LOvJ’s.<sup>363</sup> Toch zou dit ten aanzien van contra-inlichtingen thans anders zijn:

De natuurlijke reactie van de diensten is in het verleden bij contra-inlichtingen operaties veelal geweest: Informatie binnenhouden, want anders zou het hun belangen kunnen schaden. Dat is nu anders, ook gezien de persberichten die de afgelopen jaren vanuit de diensten verschenen.<sup>364</sup>

Kortom, de subculturele verschillen ten aanzien van geheimhouding en verstrekking lijken langs de onderzoeksthema’s te lopen, waarbij de teams die gericht zijn op statelijke actoren, zoals contra-inlichtingen en DIB, minder geneigd zijn om ambtsberichten voor het OM te overwegen dan de teams die belast zijn met waarschuwen over dreigingen die vanuit private personen en niet-gouvernementele organisaties komen, zoals inzake terrorisme.

Naast deze culturele verschillen, zal ook een wijziging van de gestelde behoefte van de Diensten verlangen dat zij inlichtingen ook op strafvorderlijke relevantie beoordelen. Zo lijkt, mede gelet op de uitspraken van de Minister van Justitie en Veiligheid bij *Buitenhof* in september 2019, die van een respondent in dit onderzoek en gelet op de AOT-regeling van mei 2019, de scheiding tussen inlichtingen en opsporing namelijk deels af te brokkelen.<sup>365</sup> De regeling rept namelijk expliciet over afstemming tussen het politie en justitie en de Diensten ten aanzien van o.a. ‘ernstige strafbare feiten’, waarbij ‘geldt dat *in Nederland* onderzoek door de Inlichtingen- en Veiligheidsdiensten niet in dienst van de opsporing kan en mag geschieden.’<sup>366</sup> Met het laatste zinsdeel impliceert de regeling *a contrario* wat de Minister wenste, wat de respondent vertelde, en wat enkele ambtsberichten ondersteunen: De Nederlandse Diensten verricht(t)en in het buitenland onderzoek ten behoeve van de opsporing en vervolging van ernstige strafbare feiten, zoals die gepleegd door de georganiseerde misdaad.<sup>367</sup>

<sup>362</sup> Interview met LOvJ Den Hartigh, p. 7.

<sup>363</sup> Interview met LOvJ Den Hartigh, p. 8. Daar ook: ‘DIB wil zo lang mogelijk blijven kijken naar wat ze kunnen zien [...] Verstrekking zou hun informatiepositie verslechteren.’

<sup>364</sup> Interview met LOvJ Van der Zee, p. 4.

<sup>365</sup> Zie verder hoofdstuk 5.1 en 4.1.3.

<sup>366</sup> Convenant betreffende de afstemming tussen I&V diensten en de opsporing 2019, p. 3 (cursief auteur).

<sup>367</sup> Zoals beschreven in hoofdstuk 5.1, deden beide Diensten in het buitenland al onderzoek naar terrorisme en ten behoeve van het MH17-proces. Daar is georganiseerde criminaliteit dus bijgekomen.

Hieruit - de subculturen en de behoeftestelling - volgt waarom zowel Bot als Van Hulst, ondanks hun ogenschijnlijk tegenstrijdige uitspraken, beide gelijk hadden én dat nog steeds hebben. Het ontbrak hun antwoorden simpelweg aan de nuance dat het per afdeling verschilt of inlichtingen op hun strafvorderlijke relevantie beoordeeld worden. Hierdoor kan het dat een conservatieve Dienstmedewerker het willen eerbiedigen van het *Trennungsgebot* als excuus gebruikt voor het niet *willen* herkennen en *niet willen* verstrekken van inlichtingen over strafbaar gedrag aan Justitie, terwijl hij/zij daadwerkelijk niet zo veel met het belang van strafvordering op heeft. Kortom: **Het verschilt per medewerker of zij strafbaar gedrag willen kunnen herkennen, inlichtingen ook inderdaad op hun strafvorderlijke relevantie beoordelen, en - vervolgens - of het herkende gedrag aan de LOvJ gemeld wordt.**<sup>368</sup>

Zoals hieronder ten aanzien van de belangen van de nationale veiligheid en strafvordering nader besproken is, bestaat ten aanzien van de omgang met strafbaar gedrag dus een onderscheid tussen een conservatieve houding (waarschijnlijk passend bij de ‘onderstroom’ binnen de Nederlandse inlichtingenwereld<sup>369</sup>) en een meer progressieve houding (met een dwingender strafvorderlijk geweten). Zo meent LOvJ Van der Zee dat er voor de Diensten de ruimte is om een ander belang dan het nationale veiligheidsbelang te dienen:

De diensten dienen in principe een ander belang dan het OM. Zij dienen een inlichtingenbelang ten behoeve van de nationale veiligheid. Ze proberen hun inlichtingenpositie te behouden en te verbeteren, en hun *modus operandi* te beschermen. Er is echter wel ruimte voor het dienen van andere belangen, deels omdat het het eigen belang dan ook kan dienen, of omdat het zodanige ernstige feiten zijn dat zij als overheidsdienst zich meer verplicht voelen hier melding van te doen.<sup>370</sup>

In hoofdstuk 6.2.4 en verder is besproken hoe het verstrekken van inlichtingen over strafbaar gedrag aan het OM in het belang van andere waardes dan (direct) de nationale veiligheid of strafvordering kan staan, i.e. waarom de Diensten de ruimte om andere belangen te dienen ook daadwerkelijk pakken. Eerst is bezien hoeveel ruimte er, volgens de Diensten, überhaupt naast het overkoepelende taakbelang bestaat:

### 6.2.3 De nationale veiligheid en het staatsbelang

Uit de literatuur is als hypothese afgeleid dat het werk van inlichtingendiensten slechts gedreven wordt door de aan hen gestelde taak en behoefte. Ten aanzien van de AIVD en de MIVD zou dit betekenen dat zij inlichtingen verzamelen én uiteindelijk verstrekken ‘in het belang van de nationale veiligheid’<sup>371</sup> en slechts voor zover de Geïntegreerde Aanwijzing daarom vraagt.

Deze hypothese gaat in zoverre op dat het inderdaad voorkomt dat de AIVD en de MIVD kiezen voor zo’n strategische en operationele verstrekking aan het OM, bijvoorbeeld wanneer inlichtingen zien op een geradi-

<sup>368</sup> Zo vertelde het geïnterviewde AIVD Teamhoofd Contraterrorisme dat hij ‘ook een licht vergrijp [zal] melden’ (p. 8). Een AIVD-teamlid kan zelf of in samenspraak met zijn team-collega’s, inschatten of een waargenomen feit ‘voor interventie [van het OM] vatbaar is.’ Zie Interview met AIVD Juridisch Adviseur, p. 6. Zie ook Interview met LOvJ Den Hartigh, p. 7-8 en Interview met LOvJ Van der Zee, p. 7-8.

<sup>369</sup> Zie Abels 2020, p. 318. Deze onderstroom zou de kenmerken van een ‘gesloten familiecultuur’ hebben, en, zo lijkt mij, conservatieve beginselen als het *Trennungsdogma* hoog houden.

<sup>370</sup> Interview met LOvJ Van der Zee, p. 3.

<sup>371</sup> Zie WIV 2017, respectievelijk artikel 8 lid 2 en artikel 10 lid 2. Ook wanneer de AIVD op grond van WIV 2017 art. 8 lid 2 sub a onderzoek verricht naar dreigingen voor ‘andere gewichtige belangen van de staat’ dan voor zijn veiligheid of democratische rechtsorde, dient het dus te gaan om belangen die onder de nationale veiligheid te scharen zijn. Het laat zich raden wat ‘gewichtige belangen’ zijn die wél onder de nationale veiligheid vallen, maar niet onder de ‘veiligheid van de staat’. Het is evenwel voorstelbaar dat er belangen van de staat bestaan die niet zo zeer met zijn veiligheid of de ‘nationale veiligheid’ van doen hebben, zoals zijn onderhandelingspositie ten behoeve van besluitvorming aangaande de Europese begroting, maar wel van staatsbelang (*raison d'état*) zijn.



caliseerde jongere die voornemens is om een terroristische aanslag te plegen, of op een verraderlijke militair die staatsgeheimen aan een buitenlandse mogendheid probeert te verkopen.<sup>372</sup> Zo'n terroristische of spionagedreiging vervalt immers wanneer het individu in kwestie op basis van de verstrekte inlichtingen voorafgaande het feit wordt aangehouden.<sup>373</sup> Spionage en terrorisme schaden evident de nationale veiligheid.

**Strategische inlichtingenverstrekking aan het OM is dus gedreven door de wens de nationale veiligheid te dienen door schade aan haar waarden te voorkomen:** Verstrekking geschiedt dan met dat oogmerk. Voor een goed begrip van strategische verstrekking, is hier uiteengezet wat door de behoeftesteller, i.e. de Nederlandse regering, en de Diensten onder A.) 'nationale veiligheid' en B.) 'in het belang' daarvan inlichtingenwerk verrichten, verstaan wordt.

A.) Hoewel het voor iedere democratie in de kern neerkomt op zorgeloos soevereiniteitsgenot door haar volk, is 'nationale veiligheid' een fluïde begrip dat zijn reikwijdte naar o.a. tijd en plaats laat inkleuren door verschillende dreigingen.<sup>374</sup> De Rijksoverheid heeft Neerlands nationale veiligheid gedefinieerd als bestaande uit zes belangen, namelijk 's lands territoriale integriteit, de fysieke, economische en ecologische veiligheid, de sociale en politieke stabiliteit, én de internationale rechtsorde.<sup>375</sup> Deze definitie heeft zijn weerslag op de aan de AIVD en de MIVD gestelde taken en behoeftes: De Diensten dienen bijvoorbeeld ook de internationale rechtsorde en - ingevolge de GA - de economische integriteit en de digitale infrastructuur van het land in oogschouw te nemen.<sup>376</sup> Vervolgens moet opgemerkt worden dat het belang van de nationale veiligheid, nog ruimer beleefd kan worden, niet alleen als een veiligheidsvraagstuk, maar als staatsbelang (*raison d'état*). Zo gaf LOvJ Van der Zee ten aanzien van het verstrekingsproces aan:

Er kunnen ook andere belangen spelen, zoals die van het land, van de Europese Unie, van bondgenoten, en van de diensten dus zelf. Het werk vindt soms plaats in een geopolitieke context; Dat maakt het werk van de LOvJ soms complex. Als LOvJ dien je van alle mogelijke belangen die kunnen spelen bij het al dan niet verstrekken van een ambtsbericht zoveel als mogelijk kennis te hebben, dus niet slechts van de strafvorderlijke en die van de dienst. We bespreken die belangen op alle niveaus, van bewerker tot aan het diensthoofd, van nationaal tot internationaal.<sup>377</sup>

Kortom, het is dus enerzijds te makkelijk om met de conclusie te volstaan dat het te moeilijk is om 'nationale veiligheid' te definiëren en anderzijds te rigide om het op te vatten als niet meer omvattend dan 'zorgeloze soevereiniteit', zoals beschreven in hoofdstuk 1.2. De GA operationaliseert daarbij welke nationale veiligheids-

<sup>372</sup> Zie e.g. casus van de voormalig de Nederlandse F-16 piloot die geheimen aan Russische ambassademedewerkers probeerde te verkopen: Hoge Raad 11 november 2014, ECLI:NL:HR:2014:3141.

<sup>373</sup> Interview met LOvJ Van der Zee, p. 3. Zie verder Interview met MIVD Directeur, p. 5: 'De piloot-casus is een voorbeeld van strategische verstrekking.'

<sup>374</sup> Zo verviel tijdens de jaren negentig de communistisch geïnspireerde (statelijke) dreiging, verrees het jihadistisch geïnspireerde terrorisme, en kampt het ene land met toenemende droogte en het andere met zeespiegelstijging. Zie e.g. Richard Dearlove, *National Security and Public Anxiety: Our Changing Perceptions*, In: The Oxford Handbook of National Security Intelligence, Loch K. Johnson (Ed.), Oxford University Press 2010, p. 35.

<sup>375</sup> Zie Rijksoverheid, Nationale Veiligheid Strategie 2019.

<sup>376</sup> Zie respectievelijk Grondwet, artikel 97 lid 1 juncto WIV 2017, artikel 10 lid 2 sub a nummer 2 en GA 2019-2022, artikel 1 lid 2: 'De onderzoeksthema's [...] zijn onder meer terrorisme, radicalisering, de ontwikkeling en proliferatie van massavernietigingswapens en overbrengingsmiddelen, chemische en biologische strijdmiddelen, militair technologische ontwikkelingen in landen van zorg, aantasting van de territoriale integriteit van Nederland (inclusief Caribisch Nederland), cyberaanvallen, digitale en klassieke spionage, ongewenste inmenging, rechts extremisme en links-extremisme en economische veiligheid.'

<sup>377</sup> Interview met LOvJ Van der Zee, p. 3-4.

thema's door de Diensten gediend dienen te worden.<sup>378</sup>

**Strategische verstrekking kan dus ten behoeve van diverse, ook minder voor de hand liggende nationale veiligheidsbelangen geschieden.** Zo zou het OM dus een ambtsbericht kunnen ontvangen omdat het daarmee tot een handeling aangezet wordt, e.g. een arrestatie, die ten gunste komt van de ecologische veiligheid of de internationale rechtsorde. Met dit begrip van de nationale veiligheidsthema's, rest de vraag wat de Diensten onder inlichtingenwerk 'in het belang' daarvan verstaan wordt.

B.) Goed begrip van wat onder 'in het belang' verstaan kan worden, is voor dit onderzoek vereist, nu het driedig uitgelegd en toegepast kan worden, namelijk als het bevorderen, beschermen of niet-schaden van de nationale veiligheid. Als veiligheid gezien wordt als de situatie waarin een lage kans op schade aan verworven waardes bestaat,<sup>379</sup> dan is *bevorderen* van nationale veiligheid een handeling die gericht is op het verlagen, *beschermen* gericht op het laag houden, en *niet-schaden* gericht op het niet-verhogen van de kans dat de nationale veiligheidsbelangen geschaad worden. Dit onderscheid is ook in het kader van inlichtingenverstrekking te maken; een onderscheid dat zijn weerslag in de praktijk blijkt te hebben en die door een **enge en een ruimere school** vertolkt wordt:

Zo voorstond DG AIVD Bertholee in 2013 een strenge interpretatie van 'in het belang van de nationale veiligheid' toen hij verklaarde over de reden waarom de AIVD uit eigen beweging inlichtingen aan het OM verstrekt:

Als wij als inlichtingendienst informatie krijgen of ontvangen waarvan wij denken dat dat een gevaarstelling oplevert en het daarom noodzakelijk is om politie en OM daarover te informeren, dan zullen wij die informatie aan hen verstrekken[...] In algemene zin geldt dat als [...] er geen sprake is van gevaarstelling wij niet uit eigen beweging zullen overgaan tot verstrekking.<sup>380</sup>

Ook DG Van Hulst gaf in 2005 blijk van deze enge school: 'De AIVD grijpt alleen in als de staatsveiligheid dat noopt.'<sup>381</sup> In 2015 verklaarde Bertholee, gevraagd naar de bij de verstrekkingbevoegdheid hanteerde criteria, dat het 'oogmerk van de AIVD als veiligheidsdienst het onderkennen van bedreiging van de nationale veiligheid en de democratie [is]. [...] Het [besluit omtrent verstrekking] hangt af van het oogmerk van de feiten en van de bron [van de inlichtingen]'.<sup>382</sup> Het gaat er volgens hem om 'of een andere instantie tot handelen aangezet moet worden'.<sup>383</sup>

Kortom, deze Diensthoofden verstrekten slechts uit eigen beweging aan het OM als de nationale veiligheid daadwerkelijk gevaar liep én een interventie van het OM die dreiging zou kunnen neutraliseren. Het ging hen om soevereiniteitsondermijnende, strafbare feiten - zoals terrorisme en spionage - die zich dreigden te vol-

<sup>378</sup> Zo is de volksgezondheid weliswaar een nationaal veiligheidsbelang te noemen, maar is het verrichten van onderzoek in het belang daarvan waarschijnlijk niet bij de Diensten, maar bij het RIVM en de GGD's belegd. Waarschijnlijk, want zeker weten doe ik dat niet: De onderzoeksthema's in de GA zijn immers grotendeels niet openbaar.

<sup>379</sup> Als gedefinieerd door David Baldwin in *The concept of Security*, Review of International Studies 1997, nr. 23, p. 13.

<sup>380</sup> Zie Rechtbank Rotterdam, PV getuigenverhoor Bertholee, 15 november 2013, p. 6 en 8.

<sup>381</sup> Zie Rechtbank Rotterdam, PV getuigenverhoor Van Hulst, 4 november 2005, p. 4.

<sup>382</sup> Zie Rechtbank Den Haag, PV getuigenverhoor Bertholee, 31 augustus 2015, § 58.

<sup>383</sup> Zie Rechtbank Den Haag, PV getuigenverhoor Bertholee, 31 augustus 2015, § 60.

trekken. Hieruit volgt strikt genomen dat deze Diensthoofden uit eigen beweging geen inlichtingen aan het OM zouden verstrekken als dat niet zou bijdragen aan het beschermen van de nationale veiligheid. Verstrekking zou dus nooit - volgens hen - puur in het teken van strafvordering staan. Deze conclusie werd door Bertholee nog krachtiger aangezet:

Als wij denken dat met het verstrekken onze bronnen of modus operandi in gevaar kunnen komen, verstrekken wij niet. Valt die afweging anders uit, dan zullen wij informatie verstrekken. Wij hebben bij die afweging, om het plat te zeggen, geen boodschap aan het strafproces.<sup>384</sup>

Hoewel 'in het belang van de nationale veiligheid' - zeker op het macro niveau van diensthoofden - uit hoofde van de WIV hét leidmotief van de inlichtingendiensten behoort te zijn, wisselt per Dienst en per onderzoeksthema of dit wettelijke mandaat als een 'vloer' of 'plafond' beleefd wordt.<sup>385</sup> Hiermee bedoel ik het volgende: Een plafond-interpretatie vereist dat alles wat een Dienst doet, het oogmerk heeft de nationale veiligheid te dienen; Bevordert of beschermt een voorgenomen activiteit, waaronder verstrekking, haar niet, dan valt zij buiten het mandaat. Een vloer-interpretatie biedt daarentegen meer ruimte: Zij staat toe dat het inlichtingenwerk - en verstrekking specifiek - de nationale veiligheid niet *per se* bevordert of beschermt, zo lang zij haar maar niet schaadt. Zij is, wegens het in oogachting nemen van verschillende belangen, risicovoller en vereist van de betreffende Dienst meer creativiteit en besluitvaardigheid.<sup>386</sup>

Tegenover de enge school, die door Van Hulst en Bertholee is vertolkt, staat bij de AIVD ook de beleving van een ruime school, welk 'in het belang van de nationale veiligheid' inlichtingenwerk verrichten opvat als een vloer-mandaat. Uit vraaggesprekken volgt namelijk dat de Diensten inlichtingen over strafbaar gedrag niet *per se* verstrekken met het oogmerk de nationale veiligheid te dienen, zoals in geval van 'bijvangst'.<sup>387</sup> In die opvatting is er ruimte om te verstrekken met een ander oogmerk, in het belang van strafvordering bijvoorbeeld. Toch kan tussen beide scholen soms een dunne lijn zitten, die ook de complexiteit van de afweging duidelijk maakt, zoals uit dit antwoord van LOvJ Den Hartigh volgt:

Je noemt hierbij<sup>388</sup> als voorbeeld dat een dienst weet heeft van strafbaar gedrag van een ambtenaar, bijvoorbeeld een militair, die in het buitenland activiteiten ontplooid die tot een diplomatiek conflict zouden kunnen leiden als zij publiek bekend zouden worden. Ik kan me voorstellen dat zij [lees: de Diensten] geen ambtsbericht zullen verstrekken als verwacht wordt dat dat negatieve gevolgen voor de diplomatieke betrekkingen heeft. Dat betekent echter niet dat zij in het geheel geen ambtsberichten zullen verstrekken over het strafbare gedrag van ambtenaren. Zij zullen juist wél verstrekken wanneer er op ambtelijke corruptie, of op lekkende ambtenaren gestuit wordt. Dat is in het verleden ook gebeurd, over politieambtenaren bijvoorbeeld.<sup>389</sup>

De ruimere school kent dus een ondergrens: Diensten zullen inlichtingen *niet* verstrekken 'als dat een effect

<sup>384</sup> Zie Rechtbank Rotterdam, PV getuigenverhoor Bertholee, 15 november 2013, p. 8 (onderstreping auteur).

<sup>385</sup> Mandaten als vloer of plafond, als bedoeld door Generaal-Majoor b.d. Patrick Cammaert: *Mandates can be seen either as ceiling or floors. Conservative, risk-averse UN officials or commanders constrained by their home government will interpret the mandate as a ceiling. By contrast, creative and decisive commanders will take a leadership role by interpreting the mandate as a floor, defining it operationally and using all their capabilities to implement the spirit, not just the word, of the mandate.* Zie *Guest Lecture by General Major (ret) Patrick Cammaert*, Universiteit Leiden, 19 maart 2019.

<sup>386</sup> Zie Cammaert 2019.

<sup>387</sup> Zie Rechtbank Rotterdam, PV getuigenverhoor Bot, 12 juni 2006, p. 4: Als 'wij denken dat bepaalde info van belang is voor justitie [dan] brengen [we] uit eigen initiatief een AB uit. Ik zeg met nadruk dat deze informatie voor ons bijvangst is.' Interview met LOvJ Van der Zee, p. 4. Zie ook daar, op p. 2, de definitie van bijvangst: Inlichtingen over het strafbare gedrag van personen die in de zijlijn van inlichtingenonderzoeken voorkomen.

<sup>388</sup> De vraag was: 'Zouden de diensten inlichtingen over strafbaar gedrag verstrekken als dat een negatief effect op de nationale veiligheid heeft?'

<sup>389</sup> Interview met LOvJ Den Hartigh, p. 8.

zou veroorzaken dat in strijd is met het hun taak.<sup>390</sup> Zij zullen dit taakbelang, bestaande uit het belang van de nationale veiligheid, maar waarschijnlijk ook het bredere staatsbelang (*raison d'état*; bij de AIVD bekend als 'andere gewichtige belangen van de staat') omvat, niet schaden. De nationale veiligheid kan dus, zoals hierboven uiteengezet, tot verstrekking aan het OM drijven, maar kan daar ook aan in de weg staan. Zij is dus, in lijn met de theorie, een onafhankelijke variabele wanneer haar waarde 'bevorderend' of 'beschermend' is, maar een modererende variabele wanneer haar waarde 'schadend' is.

In de volgende alinea's is bezien of de belangen van de nationale veiligheid en staatsbelang immer samenhangen met de gestelde behoefte en de belangen van de politieke leiding.

#### 6.2.4 De politieke behoefte

Gaat voor de aan de MIVD en de AIVD gestelde behoefte hetzelfde op als voor het dienen van de gestelde taak? Met andere woorden: Verstrekken de Diensten slechts als daarmee in de behoefte van de politieke leiding voorzien wordt? Of is er ruimte om een ander belang te dienen, zolang men niet tegen de behoefte van de politieke leiding indruist? Of worden aan het OM ook inlichtingen verstrekt, als daarmee de behoefte van de politieke leiding mogelijk bedorven wordt?

Als er vanuit gegaan wordt dat deze politieke behoefte tot uiting komt in de Geïntegreerde Aanwijzing, dan luidt het antwoord dat er ook inlichtingen aan het OM verstrekt worden waarom niet specifiek door de behoeftesteller gevraagd is. Zo heeft de wetgever in de toelichting op de WIV aangegeven dat er weinig ruimte kan bestaan om van ernstige misdrijven géén melding te maken (zie hoofdstuk 4). En hoewel het OM geen behoeftesteller is, kan zij vragen of de Diensten over bepaalde inlichtingen beschikken. De GA schrijft ook niet voor in welke gevallen inlichtingen aan het OM verstrekt dienen te worden,<sup>391</sup> alhoewel aangenomen wordt dat de GA voorschrijft dat de Diensten in het buitenland ten behoeve van de opsporing onderzoek naar zware criminaliteit doen (zie o.a. hoofdstuk 5.1 en 6.2.2). Kortom: Aan het OM worden ook inlichtingen verstrekt terwijl daarmee niet in de gestelde behoefte voorzien wordt.

Vervolgens bleek al dat de Diensten niet zullen verstrekken als daarmee Neerlands diplomatieke relaties geschaad zouden kunnen worden. Ingeval van strafbaar gedrag door een statelijke actor worden niet alleen de belangen van nationale veiligheid en strafvordering gewogen, maar ook die van het 'Ministerie van Buitenlandse Zaken, de EU en bondgenoten.'<sup>392</sup> 'Er is', volgens LOvJ Den Hartigh, evenwel 'geen vaste werkwijze voor de omgang met agenten van buitenlandse mogendheden die hier strafbare feiten plegen.'<sup>393</sup> Zoals bleek in de OPCW-casus, kan zo'n weging dus tot geheimhouding leiden, maar is verstrekken ook mogelijk.

Het belang van nationale veiligheid wordt dus omvangrijker, namelijk als *raison d'état*, ervaren; een belang in strijd waarmee de Diensten niet zullen verstrekken. Tegelijk zouden de AIVD en de MIVD er niet van schuwen om te verstrekken, zoals een oud-MIVD Directeur verwoordde, 'in gevallen dat dit de politieke leiding

<sup>390</sup> Interview met LOvJ Den Hartigh, p. 8.

<sup>391</sup> Géén van de geïnterviewden meende dat er beleid of een protocol bestaat dat voorschrijft in welke gevallen en ten aanzien van welke thema's (e.g. spionage en drugshandel) aan het OM inlichtingen verstrekt dienen te worden.

<sup>392</sup> Interview met LOvJ Van der Zee, p. 8. Zie ook Interview met AIVD Teamhoofd Contraterrorisme, p. 6: Ook hij kan zich in 'geval van een statelijke actor die strafbare gedrag vertoont, [...] voorstellen dat daarbij andere belangen gaan meespelen. Daarvan is inzake CT geen sprake.'

<sup>393</sup> Interview met LOvJ Den Hartigh, p. 12.

niet *per se* goed uitkomt: ‘Inlichtingenwerk is *telling truth to power*, wat er op neerkomt dat inlichtingen soms *inconvenient* nieuws inhouden.’<sup>394</sup> Er zou dus sprake zijn van onafhankelijkheid, hoewel het volgens hem

wel een goed idee [is] om de politieke leiding niet voor verrassingen te stellen, en dus bespreek je in voorkomende gevallen de mogelijke politieke of diplomatieke consequenties van het verstrekken aan het OM. In zaken met zo’n potentiële consequentie, zoals wanneer het ambtsbericht ziet op strafbaar handelen van een statelijke actor, neem je daarom in ieder geval de SG van het Ministerie van Defensie mee. Alhoewel de AIVD onafhankelijker/zelfstandiger staat dan de MIVD - zo heeft de MIVD als hoofd een directeur en de AIVD een directeur-generaal - heeft de MIVD wel zo’n positie dat hij zelf een besluit neemt over het al dan niet verstrekken.<sup>395</sup>

Beide Diensten zouden zodanig zelfstandig zijn dat zij inlichtingen aan het OM durven te verstrekken die voor de behoeftsteller, i.e. de regering, negatieve consequenties zouden kunnen hebben. Ook LOvJ Den Hartigh heeft ‘de indruk dat de reden om niet te verstrekken eerder technisch - om bronnen en werkwijzen af te schermen - dan politiek gemotiveerd is.’<sup>396</sup> Voordat deze conclusie een negatieve connotatie krijgt, is het van belang te realiseren wat voor institutionele positie de Diensten hebben:

De AIVD en de MIVD zijn namelijk formeel onderdeel van hun respectievelijke ministeries. Ambtsberichten voor het OM vermelden die institutionele positie en worden ondertekend namens de minister. De Diensten zijn dus ingebed in een ambtelijke organisatie met een politieke leider. Daarmee is inherent van enige politieke invloed op de Diensten sprake, maar dat wil dus niet zeggen dat deze *per se* ongewenst is. Wel kan gesteld worden dat de Diensten - formeel althans - minder institutioneel onafhankelijk zijn van hun moederdepartement dan het Openbaar Ministerie dat formeel van het Ministerie van Justitie en Veiligheid is.

Kortom, de Nederlandse inlichtingendiensten hebben en gebruiken de bevoegdheid tot het verstrekken van inlichtingen aan het OM terwijl daarmee niet *per se* in de behoefte van de regering voorzien wordt. Ingeval bij zo’n voorgenomen verstrekking de belangen van de regering in het geding kunnen komen, worden die belangen wel meegewogen, of wordt zelfs overleg met die behoeftsteller gezocht. Het verstrekingsproces zou niet door politieke voorkeuren van de behoeftsteller beheerst worden. Toch zijn verderop in dit stuk (zie hoofdstuk 6.2.7 en 6.2.12) twee casussen besproken, i.e. over het NLA-programma en over nationaliteitsafname, waarin wellicht van politisering sprake was.

### 6.2.5 De informatiepositie

Toen dr. A.Q. Khan tijdens de jaren 70 in Delft en Almelo voor Pakistan naar nucleaire kennis spioneerde, werd hem op instigatie van de BVD de verdere toegang tot zulke kennis ontnomen. Hij werd weggepromoveerd, maar niet gearresteerd, volgens oud-premier Lubbers op verzoek van de CIA.<sup>397</sup> Zij zou daarmee haar informatiepositie hebben willen behouden en uitbreiden. De CIA wilde wellicht in kaart brengen waar Khan’s kennis naartoe zou vloeien; hoe Khan inderdaad, zoals later zou blijken, de atoomwapenprogramma’s van Pa-

<sup>394</sup> Interview met MIVD Directeur, p. 6. Ook voormalig AIVD DG Schoof bezigde die eerste uitspraak; zie Abels 2020, p. 293.

<sup>395</sup> Interview met MIVD Directeur, p. 6.

<sup>396</sup> Interview met LOvJ Den Hartigh, p. 9.

<sup>397</sup> Aldus R.F.M. Lubbers in *Argos* van 9 augustus 2005. Daar ook: ‘Ik denk dat de Amerikaanse inlichtingendienst gepraktiseerd heeft wat daar heel gebruikelijk is; ‘geef ons alle informatie en zet die man niet vast, laat hem maar gaan, dan krijgen we meer informatie, dan komen we dingen op het spoor’. Later zou Khan alsnog in Nederland, weliswaar bij verstek, vervolgd en veroordeeld worden voor spionage tot 4 jaar cel, welk vonnis omwille van een procedurele fout in hogere instantie niet stand hield.

kistan, Iran, Libië en Noord Korea zou faciliteren.<sup>398</sup> Het belang van de informatiepositie kan dus in de overwegingen tot verstrekken en geheimhouden aan de opsporing zwaar wegen, zoals ook uit dit onderzoek volgt:

Inlichtingenonderzoek typeert zich door de lange adem die het vereist, nodig 'om te begrijpen wat er daadwerkelijk gaande is.'<sup>399</sup> Het kan bijvoorbeeld wel een half jaar duren voordat 'er eens wat relevants [in het kader van de onderzoeksopdracht] op de telefoontap gezegd werd.'<sup>400</sup> Inlichtingenonderzoek onderscheidt zich ook in die zin van strafrechtelijk onderzoek: 'De politie doet maximaal zo'n drie maanden heel intensief onderzoek, maar dan moet de informatie ook binnen zijn. Daar zijn ze goed in. Is het bewijs dan niet verzameld, dan houdt het ook op.'<sup>401</sup> Een inlichtingenonderzoek, met het positioneren van (technische) bronnen voor een goede informatiepositie, kan dus veel tijd, energie en geld kosten.<sup>402</sup>

Bij de Diensten wordt ervan uitgegaan dat met het verstrekken van een ambtsbericht aan een uitvoerende organisatie als het OM of de IND de *eigen* informatiestroom opdroogt: 'Je blaast het [inlichtingen]onderzoek op.'<sup>403</sup> De geschaduwde of getapte individuen worden ermee immers bewust van dat zij in de gaten worden gehouden, waardoor hun veiligheidsbewustzijn toeneemt en ze zich beter gaan afschermen: 'Ons [inlichtingen]werk wordt dus met iedere interventie lastiger.'<sup>404</sup> Dit argument, evenals het argument 'de bescherming van bronnen en werkwijzen,' waarmee het samenhangt, blijkt voor beide Diensten en ten aanzien van alle thema's op te gaan. Neem het volgende voorbeeld dat in theorie zou kunnen passen bij de *Cozy bear*-casus:

Stel dat de dienst een mooie *hack* in het buitenland heeft en daar komt veel informatie overheen, waaronder informatie over strafbaar gedrag, dan ga je die *hack* niet prijsgeven door een AB uit te brengen. Dan kan er de keuze gemaakt worden om dat strafbare gedrag niet in een ambtsbericht te verstrekken, zodat die informatiepositie niet verloren gaat.<sup>405</sup>

Dit argument lijkt op het eerste gezicht alleen op te gaan in situaties waarbij de informatiepositie en de waargenomen strafbare feiten nauw met elkaar verbonden zijn. Het geldt echter ook voor bijvangst met betrekking tot het strafbare gedrag van niet-onderzoekssubjecten:

Als een randpersoon van een netwerk dat we [lees: de AIVD] observeren door het verstrekken van een AB uit dat netwerk getrokken wordt, kan dat het primaire onderzoek schaden: De rest van het netwerk, de groep waar we dus eigenlijk onderzoek naar doen, zou wegens het aanvangen van een strafzaak op basis van een ambtsbericht kunnen beseffen dat de AIVD onderzoek naar de groep doet.<sup>406</sup>

In de wens om de *eigen* informatiestroom in tact te houden kan dus de doorslaggevende reden liggen om (nog) géén ambtsbericht over strafbaar gedrag te verstrekken. De informatiepositie kan dus, zoals ook de wet-

<sup>398</sup> Zie e.g. Christopher Andrew, *The Secret World, A history of intelligence*, Penguin 2019, p. 736.

<sup>399</sup> Interview met AIVD Juridisch Adviseur, p. 2.

<sup>400</sup> Interview met LOvJ Den Hartigh, p. 3. De LOvJ citeerde een bewerker.

<sup>401</sup> Interview met LOvJ Den Hartigh, p. 3.

<sup>402</sup> Interview met AIVD Juridisch Adviseur, p. 3. Daar op p. 2: 'Neem 26Orem als voorbeeld; Het OM heeft de zaak misschien een half jaar in onderzoek gehad voordat er aanhoudingen werden verricht; wij [de AIVD] hebben veel langer zicht op die groep gehad. Die lang opgebouwde informatiepositie verdwijnt zodra je een ambtsbericht verstuurd aan het OM waarop dan gehandeld wordt.'

<sup>403</sup> Interview met AIVD Juridisch Adviseur, p. 2. Zie ook interview met LOvJ Den Hartigh, p. 8; Interview met MIVD Directeur, p. 5; Interview met AIVD Teamhoofd Contraterrorisme, p. 3.

<sup>404</sup> Interview met AIVD Teamhoofd Contraterrorisme, p. 3.

<sup>405</sup> Interview met LOvJ Van der Zee, p. 8.

<sup>406</sup> Interview met AIVD Juridisch Adviseur, p. 3.

gever toestaat,<sup>407</sup> zo'n waarde hebben dat zij een modererende variabele vormt en aan verstrekking in de weg staat. In belang van de informatiepositie kan een Dienst er echter ook baat bij hebben om juist wél een ambtsbericht uit te brengen, zelfs van gering feit. Onderzoeksteams van een Dienst doen er goed daarom goed aan, zo vertelde een AIVD jurist, om van geobserveerde strafbare feiten, 'ook een gering feit', aantekening bij te houden.<sup>408</sup>

Op een bepaald moment tijdens een onderzoek zou namelijk (alsnog) verstrekkingsbehoefte kunnen ontstaan, juist ten bate van de inlichtingenpositie. Het verstrekken van ambtsbericht kan namelijk op drie manieren bijdragen aan **het versterken of behouden van de informatiepositie** voor de Diensten:

1. **Een steen in de vijver gooien:**<sup>409</sup> 'Wanneer het stil wordt in een netwerk dat we observeren, e.g. subjecten gaan minder en gericht met elkaar afspreken, dan verslechtert onze informatiepositie en ontstaat tegelijk het gevoel dat er wat lijkt te broeien.'<sup>410</sup> 'Het kan voorkomen dat een inlichtingenonderzoek gewoon vast zit, dat er weinig zicht is op wat de onderzoekssubjecten aan het doen zijn. In zo'n geval zou de dienst een ambtsbericht kunnen uitbrengen waardoor er beweging in de groep komt.'<sup>411</sup> Die 'rimpeling' ontstaat doordat een uitvoerende organisatie, zoals het OM, de IND, een gemeente of BuZa tegen van een individu of organisatie in het geobserveerde netwerk een maatregel neemt die 'reuring' veroorzaakt, waardoor men weer in beeld komt.
2. **Strafvorderlijke vruchten plukken:** Beide Diensten hebben toegang tot de resultaten van opsporingsonderzoeken.<sup>412</sup> Door het OM aan te zetten tot het gelasten van een politieonderzoek, waarin een verdachte verhoord wordt, gegevensdragers in beslag genomen worden, en/of een woning doorzocht wordt, kan een Dienst juist die informatie verkrijgen waarbij hijzelf niet kon. 'Hierin kan de reden liggen om over een gering feit een AB uit te brengen.'<sup>413</sup>
3. **Drop your cake and eat it too:** Ingeval een Dienst niet zeker is of een onderzoekssubject daadwerkelijk van belang voor de Dienst is, maar het onderzoek eigenlijk niet wil opgeven, zou hij het aan de politie kunnen wegtippen. Immers, 'wie door de politie wordt gemonitord of wordt aangehouden, hoeft niet meer door de diensten gevolgd te worden. [...] Dit is een handige stap bij doelwitten die laag op de prioriteitenlijst staan.'<sup>414</sup> Hierdoor komt bij de Dienst capaciteit vrij, zonder dat de informatiepositie verloren gaat.

Deze drie waardes van de variabele 'informatiepositie' vormen dus een onafhankelijke variabele voor inlichtingenverstrekking. Het maakt de verstreckende Dienst bij verstrekking met dit oogmerk 'niet uit of [het strafbare feit waarvan mededeling gedaan wordt] überhaupt voor de rechter wordt gebracht en er bestraffing volgt; als wij [de AIVD] onze informatiepositie er maar door kunnen verbeteren.'<sup>415</sup> Vanuit deze gedachte, kan het dus ook gaan om een gering feit: 'Ook overtredingen kunnen de moeite waard zijn om een ambtsbericht

<sup>407</sup> Zie hoofdstuk 4.2.2.

<sup>408</sup> Interview met AIVD Juridisch Adviseur, p. 4. Daar ook: 'Gedurende het onderzoek kan er een moment komen dat de balans in het team wordt opgemaakt om te bezien of een partner tot handelen aangezet kan worden. Dan wil het team dus weten wat er ligt.'

<sup>409</sup> Typering van de Juridisch adviseur. Zie interview met AIVD Juridisch Adviseur, p. 4. Zie ook interview met LOvJ Den Hartigh, p. 10: Zijn noemde dit 'treffende beeldspraak.'

<sup>410</sup> Interview met AIVD Juridisch Adviseur, p. 4.

<sup>411</sup> Interview met LOvJ Den Hartigh, p. 10. Zie ook interview met AIVD Juridisch Adviseur, p. 4.

<sup>412</sup> Zie WIV 2017, artikel 94 en 93.

<sup>413</sup> Interview met LOvJ Den Hartigh, p. 10. Zie ook interview met AIVD Juridisch Adviseur, p. 10, Interview met LOvJ Van der Zee, p. 3.

<sup>414</sup> Interview met LOvJ Van der Zee, p. 3. Hij vertelde dat de LOvJ's adviseerde een AB uit te brengen over een subject 'dat weliswaar tegen terrorisme aan schuurde, maar vooral bezig was met het begaan van commune strafbare feiten.'

<sup>415</sup> Interview met AIVD Juridisch Adviseur, p. 5.

over uit te brengen.<sup>416</sup>

### 6.2.6 Afscherming van (strafbare) bronnen en werkwijzen

Tijdens de strafzaak tegen Rode Jeugd-lid Van Roesel werd, toen BVD-hoofd Kuipers was gedagvaard om te getuigen, voor het eerst in de Nederlandse geschiedenis door een rechter verschoningsrecht aan de BVD toegekend.<sup>417</sup> Kuipers had in verwijzing naar het Koninklijk Besluit van 1972 ter terechtzitting gesteld dat hij geen mededelingen kon 'doen over zijn zogenaamd operationeel werk, dat ondermeer omvat het door middel van geheime contacten verwerven van gegevens.'<sup>418</sup>

## Zwijgrecht

Het gerechtshof, onder het gezaghebbende presidium van mr. W. van Roosendaal, zag zich op deze zitting voor de principiële vraag geplaatst, of aan leden van de BVD krachtens hun functie verschoningsrecht (zwijgplicht) toekomt, wanneer zij als getuigen worden opgeroepen.

Na beraadslaging beantwoordde het Bessche Hof deze vraag bevestigend.

„Leden van de BVD, die op grond van een Koninklijk Besluit d.d. 5 augustus 1972 geheimhoudingsplicht hebben, kunnen zich als getuigen in de rechtszaal op verschoningsrecht beroepen, omdat het werk van een geheime inlichtingendienst onmogelijk zou worden, als op een openbare zitting alles over haar werkwijze zou moeten worden verteld”, aldus de overweging van het Hof.

Over deze beslissing toonde Van H.'s verdediger mr. P. H. Bakker Schut, zich zeer teleurgesteld. Hij had het hoofd van de BVD, drs. A. Kuipers en de heer J. van Dongen, adjudant bij de Bredase Vreemdelingenpolitie, die met de BVD samenwerkt, als getuigen gedagvaard.



● Van links naar rechts: de procureur-generaal mr. C. H. NUIS, de president van het hof, mr. W. VAN ROOSENDAAL, adjudant J. VAN DONGEN van de Bredase Vreemdelingenpolitie en het hoofd van de Binnenlandse Veiligheidsdienst, drs. A. KUIPERS.

Afbeelding 8. Fragment van De Telegraaf, 27 oktober 1973.

Ook tegenwoordig bieden de Diensten, onder verwijzing naar de geheimhoudingsplicht van de WIV, geen 'inzicht in bronnen, de werkwijze en het actuele kennisniveau van de dienst',<sup>419</sup> zoals algemeen bekend en in de literatuur erkend is. In de praktijk betekent dit dat niet bekend mag worden wie of wat als middel en methode van inlichtingenvergaring is gebruikt, ook als het met een technisch hulpmiddel, zoals een videocamera is gebeurd. Een voorbeeld hiervan blijkt uit een ambtsbericht in de zaak *Nederrijn*. Het betrof een AIVD-medewerker die een geheime notitie vanuit Zoetermeer mee naar huis had genomen. In een ambtsbericht werd vermeld dat camerabeelden daarvan eerder niet verstrekt konden worden, omdat de Dienst toen destijds dat type camera nog gebruikte.<sup>420</sup>

Bovendien lijkt het een ongeschreven regel dat over menselijke bronnen géén ambtsbericht wordt uitgebracht,

<sup>416</sup> Interview met AIVD Juridisch Adviseur, p. 6. Zie ook Interview met LOvJ Den Hartigh, p. 10.

<sup>417</sup> Zie Jet Kunkeler in *Groot vraagteken achter toekennen van verschoningsrecht aan de BVD*, Dagblad voor Nederland, 1 november 1973. Zie verder bijlage II.

<sup>418</sup> Zie Gerechtshof Den Bosch 26 oktober 1973, PV van de terechtzitting. Zie bijlage II.

<sup>419</sup> Zie Rechtbank Rotterdam, PV getuigenverhoor Bot, 12 juni 2006, p. 4; AIVD, Brief van 18 juni 2015 (Bijlage I).

<sup>420</sup> AIVD Ambtsbericht van 8 oktober 2012. Uit de beelden zelf bleek blijkbaar welk type camera voor het maken ervan gebruikt was.



of zij nu op last van de Dienst een strafbaar feit plegen,<sup>421</sup> of strafbare feiten pleegden voordat hij of zij bron werd:

Het klopt dat je over een bron geen ambtsbericht uitbrengt. [...] Wanneer bronnen zich aandienen en zij bloed aan de handen blijken te hebben, dan staan we er wel bij stil of we met zo'n persoon in zee willen gaan. Het is voorgekomen dat hooggeplaatste buitenlandse ambtenaren hier asiel aanvroegen en de 1F status verkregen. Zij hadden deel uitgemaakt van een fout regime, en konden ons ook veel vertellen.

We kunnen als dienst een bron niet toezeggen dat hij een asielstatus krijgt of niet vervolgd zal worden, maar we kunnen er ons wel toe inspannen om te voorkomen dat dat gebeurt. Onder de [minister] Dales-lijn, mogen geen toezeggingen gedaan worden op het gebied van asiel.<sup>422</sup>

Ook Plv. DG Bot gaf aan dat men 'niet het risico [wil] lopen dat onze bronnen onderwerp van onderzoek door de politie worden.'<sup>423</sup> Tegelijk komt het ook voor dat met bronnen besproken wordt om hen juist wel, ten bate van hun legende, mee te laten vegen in een arrestatieronde.<sup>424</sup> Ook een ambtsbericht is niet onmogelijk, zoals LOvJ Van der Zee vertelde:

In geval dat bronnen strafbare feiten gepleegd blijken te hebben waarover niet zo'n toestemming was verleend, en dit niet wordt gedaan in hun rol als bron of agent, kan over hen net zo goed een AB worden uitgebracht. Bijvoorbeeld: Stel dat een Syriëganger informatie verschaft aan de dienst over anderen in het strijdgebied, dan kan er net zo goed over zijn eigen rol een AB worden verstrekt. Deze informatie zal dan niet afkomstig zijn van de bron zelf, maar vanuit andere bronnen over hem of haar. Wel zou er met de timing gespeeld kunnen worden.<sup>425</sup>

Kortom, ter afscherming van bronnen en werkwijzen kan er voor gekozen worden om geen ambtsbericht uit te brengen. Over menselijke bronnen wordt, ook als zij 'bloed aan de handen hebben', in beginsel geen ambtsbericht uitgebracht. Er wordt zelfs getracht bronnen uit de handen van politie en justitie te houden, ogenschijnlijk als een beloning voor geleverde inlichtingen. Tegelijk kan er voor gekozen worden om juist een AB over hen uit te brengen en zo hun status van bron nog beter af te schermen. Bronbescherming is waarschijnlijk nog altijd de voornaamste reden om er voor te kiezen om over strafbaar gedrag geen ambtsbericht uit te brengen.<sup>426</sup>

### 6.2.7 *Bondgenootschappelijke verplichtingen en het NLA-programma*

Vergelijkbaar met de afscherming van bronnen en methoden, kan in de wens om een afspraak met een zusterdienst te eerbiedigen de reden liggen dat van haar verkregen inlichtingen niet verstrekt worden. Deze 'derde

<sup>421</sup> Interview met AIVD Juridisch Adviseur, p. 8; Interview met LOvJ Van der Zee, p. 9; Interview met MIVD Directeur, p. 8: 'Over bronnen breng je ook geen ambtsbericht uit.'

<sup>422</sup> Interview met AIVD Teamhoofd Contraterrorisme, p. 6. Bot had eenzelfde mening mbt het laten plegen van strafbare feiten door bronnen: 'Wij beschrijven, ter bescherming van onze bron, tijdens het overleg [met de LOvJ] de situatie waarin onze bron terecht kan komen. Wij bieden hiermee onze bron enige zekerheid, maar geen garantie dat hij niet zal worden aangehouden.' Zie Rechtbank Rotterdam, PV getuigenverhoor Bot, 12 juni 2006, p. 15.

<sup>423</sup> Zie Rechtbank Rotterdam, PV getuigenverhoor Bot, 12 juni 2006, p. 14-15.

<sup>424</sup> Interview met AIVD Teamhoofd Contraterrorisme, p. 6; Interview met AIVD Juridisch Adviseur, p. 8.

<sup>425</sup> Interview met LOvJ Van der Zee, p. 9. Het gebruikte voorbeeld zou kunnen passen bij de casus Jordi de J. in onderzoek *Context*: 'De rechtbank acht, gelet op hetgeen Jordi de J. (achter gesloten deuren) heeft verklaard, aannemelijk dat hij, nadat hij uit Syrië was teruggekeerd, contact heeft onderhouden met de AIVD. [...] Jordi de J. [...] is wel afgereisd naar Syrië om zich daar te vestigen en deel te nemen aan de gewapende strijd. Hij kwam er al snel achter dat de benodigde gevechtstrainingen aan hem niet waren besteed en wist na korte tijd terug te keren. Na zijn terugkeer heeft hij informatie verstrekt aan de AIVD. De rechtbank zal dit meewegen in de op te leggen straf.' Rechtbank Den Haag 10 december 2015, ECLI:NL:RBDHA:2015:14365 (*Context*), § 9.5 en 22.21. Van der Zee voegde aan zijn voorbeeld toe: 'Dat een strafrechter aanleiding zou zien om zo'n dader die, ook als bron heeft opgetreden, daarom lager te straffen, vind ik onbegrijpelijk, als hij er bijvoorbeeld zelf voor heeft gekozen om te strijden in Syrië als IS lid.'

<sup>426</sup> Aldus een betrouwbare bron.

partijregel', die door een inlichtingendelende, buitenlandse inlichtingendienst wordt opgelegd aan de ontvanger, houdt in dat de verkregen inlichtingen 'alleen voor eigen gebruik ingezet mogen worden.'<sup>427</sup> Volgens oud-BVD diensthoofd Docters van Leeuwen betekent dit dat ook het OM niet op de hoogte gesteld wordt, zoals tijdens zijn Van Traa-verhoor ter sprake kwam:

[A]ls je [als BVD-officier] iets niet kunt vertellen [aan de BVD-OvJ], bijvoorbeeld omdat je het van een zusterdienst heb gekregen die jou expliciet verboden heeft om dat aan een ander te vertellen dan de dienst zelf [...] dan gaven wij dat niet door. Dan zeiden wij er echter bij: er is informatie waarover jij niet mag beschikken.<sup>428</sup>

Deze regel staat er dus aan in de weg dat bij de Diensten aanwezige inlichtingen over strafbaar gedrag aan het OM verstrekt worden, zoals ook uit de volgende casus over Driss M. en het *Non-Lethal Assistance*-programma lijkt te volgen.

De Nederlandse Driss verbleef in 2015 enige tijd in Noord-Syrië, alwaar hij zich, naar eigen zeggen, bij het Vrije Syrische Leger en specifiek *Jabhat al-Shamīyah* (Levant Front) had gevoegd.<sup>429</sup> Na zijn terugkeer in Nederland, die hij eind 2015 via een email aan het Nederlandse consulaat in Istanbul aankondigde, werd hij aangehouden en door het OM vervolgd voor deelname aan een terroristische organisatie, training voor terrorisme en het voorbereiden van terroristische misdrijven.<sup>430</sup>

Buiten zijn eigen verklaringen en de door hem op internet geplaatste foto's, waarop hij poserend met vuurwapens te zien is, was er weinig bewijs.<sup>431</sup> Anders dan in veel strafrechtelijke onderzoeken naar Syriëgangers, bleek er ook geen ambtsbericht van de AIVD of de MIVD over Driss aan het OM te zijn verstrekt.<sup>432</sup> Dat kan op zichzelf als opmerkelijk gezien worden: De AIVD versterkte in 2015 en 2016 immers tientallen ambtsberichten aan het OM over uitreizigers die zich in de gewapende jihadstrijd hadden gemengd, de MIVD eveneens enkele.<sup>433</sup> Er waren wél twee processen-verbaal van het Team Openbare Orde Inlichtingen (TOOI) van de Nationale Politie, waarin werd medegedeeld dat de verdachte in Syrië namens het *Free Syrian Army* (FSA) aan de gewapende strijd deelnam.<sup>434</sup> Echter, dat Driss in Syrië deelnam aan de strijd, en namens wat voor groepering, moest wel uit andere stukken volgen, omdat zulke PV's niet voor bewijs gebezigd kunnen worden.<sup>435</sup>

Die bewijzen waren er volgens de Rechtbank onvoldoende; Zij sprak Driss grotendeels vrij en veroordeelde hem 'slechts' voor het voorbereiden van moord.<sup>436</sup> Daarop gingen zowel de verdachte als het OM in hoger be-

<sup>427</sup> Strafolblad, *de AIVD ontrafeld*, SDU oktober 2016, p. 280. Daar ook: 'Die beperking is ingegeven door de bescherming van de bronnen met behulp waarvan de informatie is verzameld. Met een verbod op doorverstrekking houdt een dienst zicht op zijn informatie en daarmee het risico tot lekken en onthulling van zijn bron. Het niet-naleven van dit principe heeft grote gevolgen voor een dienst die de regel schendt. Er is dan sprake van een vertrouwensbreuk. Dat kan leiden tot het stopzetten van informatie-uitwisseling en daarmee de samenwerking.'

<sup>428</sup> Parlementaire enquêtecommissie opsporingsmethoden, Stenografisch verslag verhoor 83, mr. A.W.H. Docters van Leeuwen, 6 november 1995.

<sup>429</sup> Zie Hof Den Haag 27 juni 2019, ECLI:NL:GHDHA:2019:1676 (*San Antonio*).

<sup>430</sup> Zie Rechtbank Rotterdam 21 maart 2017, ECLI:NL:RBROT:2017:2114 (*San Antonio*).

<sup>431</sup> Ibid.

<sup>432</sup> Dat bleek tijdens dit onderzoek naar ambtsberichten en tijdens de openbare zitting van Hof Den Haag, 7 juni 2019.

<sup>433</sup> Ook de MIVD leverde het OM zulke inlichtingen, zij het later en veel minder. Zo ontving het OM in 2017 een aantal ambtsberichten met inlichtingen die uit *Operation Gallant Phoenix* verkregen waren. Hieruit volgde ook veroordelingen, zie Hof Den Haag 6 december 2019, ECLI:NL:GHDHA:2019:3879 (*Campbell*) en Hof Den Haag 23 oktober 2018, ECLI:NL:GHDHA:2018:2765 (*Chili*).

<sup>434</sup> Requisitoir in de zaak *San Antonio*, zoals uitgesproken op de openbare zitting van Hof Den Haag, 7 juni 2019.

<sup>435</sup> Zie e.g. Interview met LOvJ Den Hartigh, p. 5.

<sup>436</sup> Zie Rechtbank Rotterdam 21 maart 2017, ECLI:NL:RBROT:2017:2114 (*San Antonio*).

roep. In aanloop naar de behandeling daarvan, die eerst gepland stond voor 4 oktober 2018,<sup>437</sup> maar uiteindelijk in juni 2019 plaatshad, bevroeg het OM in juni 2018 het Ministerie van Buitenlandse Zaken naar vier Syrische strijdgroepen. Naast de vraag of Driss zich bij een groepering had aangesloten, was namelijk een rechte te beantwoorden vraag of dat een terroristische organisatie was, zoals het OM meende. De gestelde vraag aan BuZa hield in:

Voor een zaak ben ik [lees: een OM-medewerker] op zoek naar achtergrondinformatie over een aantal Syrische oppositie/terreurgroepen. Zijn jullie bekend met openbare en/of met ons deelbare bronnen die over de middelen, methoden en doelen van de volgende organisaties in de periode van mei 2014 t/m dec 2015 iets zeggen? Bijvoorbeeld omdat ze op een [lijst(?)] zijn/worden geplaatst..

1. Sham al Islam;
2. Jash Islam / Jaish al Islam / Jay(sh) al-Islam;
3. Ahrar al-Sham;
4. Jabhat al Shamiya(h).<sup>438</sup>

Ondertussen, in september 2018, werd door *Trouw* en *Nieuwsuur* bekend gemaakt dat het Ministerie van Buitenlandse Zaken aan onder andere *Jabhat al-Shamiyah* onder het mom van het *Non-lethal assistance*-programma materiële steun had geleverd.<sup>439</sup> De advocaat van Driss reageerde op televisie: ‘Het is voor het eerst dat ik nu bewijzen zie dat de Nederlandse overheid de organisatie waarbij mijn cliënt zat militaire steun heeft gegeven.’<sup>440</sup> Uiteindelijk, in het voorjaar van 2019, antwoordde BuZa dat het geen informatie aan het OM zou verstrekken, omdat BuZa ‘geen informatie verzamelt met het doel groepen of organisaties van een dergelijke kwalificatie [terroristisch of niet] te voorzien.’<sup>441</sup>

Het antwoord is op twee manieren opmerkelijk: 1.) BuZa had juist in 2018 de competentie - wegens het Nederlandse lidmaatschap van de VN Veiligheidsraad - om terroristische groeperingen voor plaatsing op de VN-sanctielijst voor te dragen én dus zulke informatie met dat doel nodig, en 2) Het Ministerie beschikte over dergelijke informatie uit hoofde van het NLA-programma, waarvoor het nodig geweest moet zijn om te kunnen oordelen dat een te steunen groep juist niet terroristisch, maar ‘gematigd’ was. Het programma zou dan ook ‘veel informatie over Syrische strijders en rebellengroepen’ hebben opgeleverd en van ‘onschatbare waarde’ zijn geweest voor de Nederlandse inlichtingenpositie, welke naar de behoefte van BuZa door de AIVD en de MIVD werd gevestigd (zie ook hoofdstuk 5.1), aldus *Trouw* en *Nieuwsuur*. BuZa zou zelfs specifiek over personen en partijen waarnaar het OM vroeg informatie hebben.<sup>442</sup>

<sup>437</sup> Zie email van 18 augustus 2018 in: Ministerie van Justitie en Veiligheid, *Bezwaar Wob verzoek inzake Nederlandse steun aan oppositiegroepen in Syrië*, 18 november 2019, p. 10. Zie <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/wob-verzoeken/2019/11/18/bezwaar-wob-verzoek-inzake-nederlandse-steun-aan-oppositiegroepen-in-syrie>.

<sup>438</sup> De vraag werd in gesprekken en opvolgende emails uitgebreid; Zie Ministerie van Justitie en Veiligheid, *Bezwaar Wob verzoek inzake Nederlandse steun aan oppositiegroepen in Syrië*, 18 november 2019, p. 10. Zie <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/wob-verzoeken/2019/11/18/bezwaar-wob-verzoek-inzake-nederlandse-steun-aan-oppositiegroepen-in-syrie>.

<sup>439</sup> Zie Ghassan Dahhan en Milena Holdert, *Nederland steunde ‘terreurbeweging’ in Syrië*, *Trouw*, 10 september 2018 en van diezelfde auteurs: *Staatsgeheimen over Nederlandse steun aan Syrische rebellen zijn per ongeluk onthuld*, *Trouw*, 21 november 2018.

<sup>440</sup> Aldus mr. Pestman in *Nieuwsuur* van 10 september 2018.

<sup>441</sup> Zie Stef Blok, Brief van 20 juni 2019 aan de voorzitter van de Tweede Kamer, betreffend ‘*Reactie berichtgeving Syrië-ganger en NLA-programma*’.

<sup>442</sup> Zie Ghassan Dahhan en Milena Holdert, *Steunprogramma Syrië opnieuw onderwerp in terreurzaak*, *Trouw*, 11 juni 2019. Daar ook: ‘Ook het OM wilde in het kader van deze terreurzaak informatie van Buitenlandse Zaken over het Levant Front en vroeg daarbij naar informatie over Abu Ali Sejjou, de commandant van de groep onder wie Driss M. diende. Dat blijkt uit interne e-mails die zijn ingezien door *Trouw* en *Nieuwsuur*. [...] Over Abu Ali Sejjou zegt het ministerie niets. Toch staat vast dat er op het departement informatie over het Levant Front en zijn leider beschikbaar is.’

Nu zowel BuZa als de MIVD over de gevraagde informatie beschikten, die zij waarschijnlijk deels ook eigenstandig verworven hadden,<sup>443</sup> rest de vraag waarom deze niet aan het OM verstrekt werd. Hoewel niet bekend is met welke reden de Diensten geen ambtsbericht aan het OM verstrekten, vertelde de Minister aan de Tweede Kamer dat de informatie uit het NLA-programma staatsgeheim was verklaard:

**Wanneer is iets staatsgeheim, wie bepaalt dat en is er een onafhankelijke instantie die kan controleren of iets terecht of onterecht als staatsgeheim wordt gekwalificeerd?**

De regelgeving omtrent het rubriceren van bijzondere informatie is vastgelegd in het Besluit Voorschrift Informatiebeveiliging Rijksdienst Bijzondere Informatie 2013 (VIRBI 2013).

Het kabinet heeft er sinds de aanvang van het NLA programma in 2015 voor gekozen om de namen van de door Nederland gesteunde groepen en informatie over hun locaties, als staatsgeheim te kwalificeren omdat: 1. mensenlevens op het spel stonden, 2. bondgenootschappelijke verplichtingen ons dat [opleggen] en 3. inlichtingendiensten betrokken waren.<sup>444</sup>

De Minister beriep zich dus op het derde partijregel, terwijl hij juist aan het OM had ontkend überhaupt over relevante informatie te beschikken. En hoewel hij ook de betrokkenheid van inlichtingendiensten als reden van geheimhouding opvoerde, gaf hij juist in de Kamer aan dat het aan ‘het Openbaar Ministerie [...] vrij [staat] om informatie op te vragen bij de inlichtingen- en veiligheidsdiensten.’<sup>445</sup> Of het OM inderdaad zo’n vraag, zoals aan BuZa gesteld was, ook aan de Diensten heeft voorgelegd, kan niet op basis van de hier beschikbare bronnen worden bevestigd.

Echter, nu de MIVD inderdaad aan BuZa had gerapporteerd over ‘de signatuur van verschillende - reeds door anderen “gevette” - strijdgroepen’ in Noord-Syrië,<sup>446</sup> waar ook *Jabhat al Shamiyah* en Driss actief waren, had de MIVD waarschijnlijk ook voor het OM relevante, eigenstandig vergaarde inlichtingen in huis (wegens een betrouwbaarheidsvereiste, zie onder 6.2.8). Ingeval het OM de Diensten heeft bevestigd, zouden zij, met een beroep op het derde partij beginsel, de buitenlandse inlichtingen niet kunnen verstrekken. Dat beginsel gaat echter niet op voor de inlichtingen die zelfstandig verworven werden om de groepen te kunnen duiden.<sup>447</sup>

Zoals Docters van Leeuwen aangaf, volgt dat het derde partijbeginsel ook thans aan de verstrekking van inlichtingen over strafbaar gedrag aan het OM in de weg kan staan, zelfs als die inlichtingen zouden kunnen bijdragen aan de vervolging van Syriëgangers. Uit bovenstaande volgt ook de hypothese dat de MIVD zijn eigenstandig vergaarde inlichtingen niet proactief aan het OM verstrekte omdat dit op gespannen voet stond met het staatsgeheime karakter van het NLA-programma. Als deze hypothese klopt, dan zijn de AIVD en de MIVD dus niet soeverein over de inlichtingen die zij onder zich hebben. Een zusterdienst kan beletten te ver-

<sup>443</sup> Dit blijkt uit de berichtgeving van Trouw en Nieuwsuur, maar ook uit de beantwoorde Kamervragen. De Minister schreef immers dat de MIVD in staat was om het oordeel van ‘anderen’ te duiden. Compleet los van deze casus vertelde een oud-MIVD Directeur: ‘Overigens betekent ‘eigenstandig’ dat de informatie best geleverd kan zijn door een bevriende dienst, maar dat de Nederlandse diensten in zo’n geval zelf de betrouwbaarheid van die informatie kunnen beoordelen.’ Interview met MIVD Directeur, p. 7.

<sup>444</sup> Kamerstukken II, 2018-2019, 32623 nr. 229, p. 52. Waar nu ‘opleggen’ staat, stond ‘oplossen’. Dat moet een vergissing zijn geweest, zie e.g. p. 24, waar ‘opleggen’ gebruikt is.

<sup>445</sup> Stef Blok, Brief van 20 juni 2019 aan de voorzitter van de Tweede Kamer, betreffend ‘Reactie berichtgeving Syrië-ganger en NLA-programma.’

<sup>446</sup> Kamerstukken II, 2018-2019, 32623 nr. 229, p. 15-16.

<sup>447</sup> SP-Tweede Kamerlid Mw. Karabulut meende in oktober 2020 in een opiniestuk nog dat geheimhouding haast zeker noodzakelijk moest zijn geweest omdat ‘eerlijke communicatie over het NLA-programma uitvoering ervan simpelweg onmogelijk zou hebben gemaakt.’ ‘Immers,’ zo vervolgde ze, ‘[w]elke [politieke] partij zou goedkeuring hebben verleend aan een programma ter ondersteuning van oorlogsmisdadigers, mensenrechtenschenders, jihadisten en bondgenoten van Al-Qaida?’ Zie Sadet Karabulut, *Niet-letale steun, Stop echter met steun aan gewapende strijdgroepen*, Trouw, 31 oktober 2020.

strekken, maar de behoeftesteller, in deze BuZa, kennelijk ook. Gelet op het antwoord van BuZa aan het OM, mag een strafzaak over ernstige misdrijven, daaronder kennelijk van de regering lijden.<sup>448</sup>

### 6.2.8 De betrouwbaarheid van bron en informatie

Zoals besproken in hoofdstuk 6.1 wordt, voordat een opgesteld ambtsbericht verstrekt wordt, de betrouwbaarheid van een ambtsbericht '[door de AIVD] beoordeeld aan de hand van de onderliggende informatie. Elke bron wordt separaat beoordeeld.'<sup>449</sup> Het zou erop neer komen dat de opgestelde mededeling met 'harde informatie' onderbouwd moet zijn.<sup>450</sup> Is daarvan onvoldoende sprake, 'dan wordt het gedeelte waar te weinig voor is, uit het concept AB geschrapt.'<sup>451</sup> Als de LOvJ bij meent dat er onvoldoende handelingsperspectief zou ontstaan, zal hij verstrekking afraden, hoewel hij een ambtsbericht niet kan tegenhouden.<sup>452</sup> Het onderzoeksteam kan er dan voor kiezen om toch te verstrekken, het erbij te laten, of op een later moment, wanneer uit inlichtingenonderzoek meer informatie is gekomen, vertrekking te heroverwegen. Echter, 'in de meeste gevallen blijft er wel wat [te verstrekken] over.'<sup>453</sup>

In hoofdstuk vijf bleek al dat er nauwelijks ambtsberichten door het OM worden ontvangen waarvan de informatie niet als betrouwbaar is gekwalificeerd. Gezien tweederde van de berichten volgens de Diensten juist betrouwbare informatie inhoudt en daarnaast zo'n 15% uit een betrouwbare bron afkomstig is, kan worden verondersteld dat de betrouwbaarheid een van belang zijnde variabele is bij de overweging om inlichtingen te verstrekken. Inderdaad, 'normaal gesproken wordt alleen verstrekt als de informatie betrouwbaar is.'<sup>454</sup> Het is mogelijk, zoals in figuur 12 weergegeven, dat inlichtingen met een zwakkere betrouwbaarheid toch verstrekt worden:

Het zou kunnen zijn dat wij [lees: de AIVD] informatie hebben die wijst op een strafbaar feit waarvan de gevolgen een schok voor de samenleving kunnen hebben. Het kan dat wij dan in dat AB vermelden dat wij de informatie niet volledig op betrouwbaarheid hebben kunnen verifiëren.<sup>455</sup>

Wat de Diensten onder betrouwbare informatie en betrouwbare bronnen verstaan, is niet helemaal duidelijk, zoals uit de volgende wisseling van woorden tussen een advocaat en Plv. DG AIVD Bot blijkt:

#### Waarom is de informatie betrouwbaar?

Omdat ze naar de maatstaven van de dienst als betrouwbaar gekwalificeerd kan worden.<sup>456</sup>

<sup>448</sup> Overigens werd Driss ook in hoger beroep vrijgesproken van deelname aan een terroristische organisatie. Het Hof meende dat er te weinig bewijs was dat Driss überhaupt aan een Syrische strijdgroep had deelgenomen. Daardoor sprak het Hof zich niet uit over de vraag of *Jabhat al Shamiyah* een terroristische organisatie was. Zie Hof Den Haag 27 juni 2019, ECLI:NL:GHDHA:2019:1676 (*San Antonio*).

<sup>449</sup> Zie Rechtbank Den Haag, PV getuigenverhoor Bertholee, 31 augustus 2015, § 33.

<sup>450</sup> Interview met AIVD Juridisch Adviseur, p. 5.

<sup>451</sup> Interview met AIVD Juridisch Adviseur, p. 5. Daar ook: 'Als voorbeeld hiervan: Stel dat de conclusie dat iemand sinds 2015 in Syrië verblijft slechts stoelt op een tapgesprek waarin dat moment genoemd wordt, maar dat uit diverse bronnen blijkt dat diegene in ieder geval sinds 2017 in Syrië zit. In zo'n geval zou de tijdsindicatie in de conclusie worden aangepast moeten worden, omdat de basis voor het moment 2015 te gebrekkig is. Indien daar niet meer bronnen voor bestaan, dan zou de AB-tekst gewijzigd kunnen worden in 'betrokkene verblijft in ieder geval sinds 2017 in Syrië.'

<sup>452</sup> Interview met AIVD Juridisch Adviseur, p. 6; Interview met LOvJ Van der Zee, p. 5; Interview met LOvJ Den Hartigh, p. 10-11; Zie Rechtbank Rotterdam, PV getuigenverhoor Maan, 5 september 2006, p. 7. Contrair: Zie Rechtbank Rotterdam, PV getuigenverhoor Wetzels, 15 november 2013, p. 4: 'Als ik vind dat een AB niet gedragen wordt door de onderliggende stukken gaat het bericht niet uit.'

<sup>453</sup> Interview met AIVD Juridisch Adviseur, p. 6.

<sup>454</sup> Interview met LOvJ Van der Zee, p. 7.

<sup>455</sup> Zie Rechtbank Den Haag, PV getuigenverhoor Bertholee, 31 augustus 2015, § 64. Zie ook Interview met LOvJ Van der Zee, p. 6: 'Wanneer er informatie [bij de Dienst] binnenkomt waaruit een acute dreiging bestaat tegen de veiligheid van personen, dan zal er al snel een ambtsbericht verstrekt worden, zelfs in bepaalde gevallen dat dat niet stoelt op gevalideerde betrouwbare informatie.'

<sup>456</sup> Zie Rechtbank Rotterdam, PV getuigenverhoor Bot, 12 juni 2006, p. 19.

Toch valt er wat over die maatstaven te zeggen. Een betrouwbare bron zou moeten worden begrepen als ‘een bron waarbij op basis van ervaring, bijvoorbeeld informatie uit het verleden, of op basis van technische informatie is vastgesteld dat deze betrouwbaar is.’<sup>457</sup> Daarbij komt dat ‘de informatie in een AB [...] bijna nooit afkomstig [is] uit één bron’ en dat de AIVD ‘informatie afkomstig van zusterdiensten nooit [zou] exploiteren, zonder deze gecontroleerd te hebben aan de hand van door de dienst verkregen informatie. De enige uitzondering hierop is wanneer we te maken hebben met een levensbedreigende situatie.’<sup>458</sup> Hiervan was een aantal keer sprake in de set onderzochte AB’s: De kwalificatie ‘doorgaans betrouwbare bron’, welke 8 keer voorkomt in de geanalyseerde ambtsberichten, lijkt met name te zijn gegeven aan buitenlandse zusterdiensten.<sup>459</sup>

Het komt er dus op neer dat informatie slechts betrouwbaar gekwalificeerd wordt als deze door tenminste twee bronnen gedragen wordt, of voort komt uit een eigen waarneming van een Dienst. Zo kwalificeerde de MIVD een evident eigen waarneming zelfs als ‘zeer betrouwbare informatie.’<sup>460</sup> Is de informatie van één bron niet te staven met een andere, dan zou deze slechts verstrekt worden als er gevaar van van het feitencomplex uit gaat. De betrouwbaarheid kan in het verstrekingsproces derhalve zowel een bemiddelende als modereerende variabele vormen.

#### 6.2.9 *Het strafvorderlijk geweten van de Diensten*

Zoals hierboven besproken biedt de ruimere, meer progressieve opvatting van Dienstmedewerkers van het overkoepelende taakbelang (i.e. een opvatting van ‘in het belang van de nationale veiligheid’ als vloermandaat) de mogelijkheid om inlichtingen om over strafbaar gedrag te verstrekken in het belang van andere waardes.<sup>461</sup> Hieronder is uiteengezet hoe verstrekking gedreven kan worden door het belang van strafvordering en de fysieke veiligheid van individuen.

Beide Diensten kunnen tijdens hun onderzoeken ‘bijvangst’ in hun net krijgen. Wanneer zij bijvoorbeeld een appartement observeren, kunnen ze meekrijgen dat in het appartement daarnaast een hennepplantage zit.<sup>462</sup> Hoewel die plantage geen directe bedreiging voor de nationale veiligheid vormt, en het verstrekken van inlichtingen daarover aan het OM die veiligheid niet bevordert of direct beschermt, zou bij de AIVD ‘in beginsel’ de wens bestaan om daarover toch een ambtsbericht uit te brengen.<sup>463</sup> Ook bij de vergaring van bulkgege-

<sup>457</sup> Zie Rechtbank Rotterdam, PV getuigenverhoor Maan, 5 september 2006, p. 10.

<sup>458</sup> Zie Rechtbank Rotterdam, PV getuigenverhoor Bot, 12 juni 2006, p. 18. Zie ook Interview met LOvJ Van der Zee, p. 6-7: ‘Wanneer er informatie binnenkomt waaruit een acute dreiging bestaat tegen de veiligheid van personen, dan zal er al snel een ambtsbericht verstrekt worden, zelfs in bepaalde gevallen dat dat niet stoelt op gevalideerde betrouwbare informatie. Dat staat dan ook in het ambtsbericht, bijvoorbeeld dat de betrouwbaarheid van de informatie niet vastgesteld kan worden. Normaal gesproken wordt alleen verstrekt als de informatie betrouwbaar is, dat wil zeggen dat die informatie dan door tenminste twee verschillende bronnen gedragen wordt.’

<sup>459</sup> Dat met een ‘doorgaans betrouwbare bron’ een buitenlandse inlichtingendienst bedoeld wordt, volgt uit die 8 ambtsberichten: 6 daarvan handelen over feitencomplexen in het buitenland, waarbij één (AIVD, 8 augustus 2019) expliciet vermeldt dat de bron een buitenlandse dienst is.

<sup>460</sup> MIVD Ambtsberichten van 13 en 27 september 2018.

<sup>461</sup> Interview met LOvJ Van der Zee, p. 3: ‘Er is echter wel ruimte voor het dienen van andere belangen [dan het ‘inlichtingenbelang ten behoeve van de nationale veiligheid’]...’ En p. 4: ‘Het komt voor dat de diensten ambtsberichten aan het OM verstrekken terwijl dat geen invloed heeft op het belang van de nationale veiligheid, zoals in het geval van restinformatie over commune strafbare feiten.’

<sup>462</sup> Aan de AIVD Juridisch adviseur legde ik het volgende voor: ‘Stel je mag en zet een middel in tegen persoon X en je neemt bij die inzet waar dat persoon Y iets strafbaars doet, iets wat niets te maken heeft met X en zijn activiteiten. Zou er dan over Y een AB uitgebracht kunnen worden aan het OM? Uiteraard met dien verstande dat onderzoek tegen X daardoor geen gevaar loopt.. Bijv: Stel ik observeer het appartement aan de overzijde van de straat (X) en zie daarbij toevallig in de woning daaronder iets naars gebeuren (Y).’

<sup>463</sup> Interview met AIVD Juridisch Adviseur, p. 3 en 4. Die gaf daarbij bovendien aan dat dat, i.e. inlichtingen verstrekken over activiteiten van individuen niet zijnde de individuen waarnaar in het kader van zijn taken de AIVD onderzoek mag doen, ‘zeker’ kan. De WIV 2017 biedt inderdaad in artikel 66 de ruimte om over alle geobserveerde strafbare feiten te verstrekken, maar artikel 19 van die wet lijkt echter niet toe te staan om persoonsgegevens in een belang anders dan van de kerntaken te verwerken.

vens zou, wanneer blijkt van ernstige strafbare feiten, een ambtsbericht overwogen worden.<sup>464</sup> De intentie tot verstrekking wordt in dat geval gedreven door het enkele feit dat het geobserveerde gedrag strafbaar gesteld is; een meer Kantiaanse motivering dus.

Die ‘categorische wens’ ten aanzien van bijvangst wil niet zeggen dat daadwerkelijk over *ieder* geobserveerd strafbaar feit de wens tot verstrekken ontstaat. Het is geen wetmatigheid. Waar het wel van afhangt, zijn de volgende drie variabelen en hun waardes:

1. **De ernst van het feit:** Over het algemeen is de neiging tot verstrekking sterker naarmate de feiten ernstiger zijn.<sup>465</sup> Bij de Diensten bestaat er evenwel geen beleid dat voorschrijft van welke categorie feiten verstrekking overwogen dient te worden.<sup>466</sup> Hoewel er een verplichting in de WIV 2002 was opgenomen, is deze nimmer zo gevoeld.<sup>467</sup> Wat onder ‘ernstig’ verstaan wordt, verschilt per Dienst, met het geweten van individuele medewerkers. In het algemeen lijkt die drempel bij de veiligheidstaak-teams van de AIVD - met name bij contraterrorisme - het laagst te liggen, bij de MIVD in het algemeen, en bij de inlichtingentaak-teams van beide Diensten het hoogst;
2. **Het belang (of: rechtsgoed/waarde) waartegen het gericht is:** Feiten die de fysieke veiligheid van personen riskeren, zoals bedreiging, mishandeling en het bezit van wapens en munitie, lijken eerder voor verstrekking in aanmerking te komen dan feiten die slechts schade aan eigendom doen, zoals diefstal.<sup>468</sup> Daarbij lijkt de wens tot verstrekking met het oogmerk schade door een geweldsdelict te voorkomen, breder te worden gedragen dan verstrekken over zo’n geweldsdelict dat in het verleden ligt.<sup>469</sup> Naarmate het feit ernstiger wordt, vervaagt dit onderscheid tussen heden/verleden/toekomstig geweld;
3. **Waar het gepleegd is en wie er schade lijdt,** zoals een LOvJ verklaarde: ‘Met betrekking tot in het buitenland waargenomen strafbare feiten, zal er tenminste een Nederlands belang moeten spelen; Ook al is er misschien strafrechtelijke rechtsmacht over de waargenomen feiten, Nederland kan niet wereldwijd politieagent gaan spelen.’<sup>470</sup> Een sterk voorbeeld hiervan is MH17: Zoals eerder genoemd (zie hoofdstuk 5) zijn daarover ambtsberichten aan het OM verstrekt, terwijl over het neerschieten van het Russische *Metro-jet* toestel, waar de AIVD inlichtingen verkreeg, en waar strafrechtelijke jurisdictie voor bestaat,<sup>471</sup> geen ambtsbericht voor het OM is aangetroffen.

Hieruit volgt dat, in ieder geval bij de AIVD, ook het enkele gegeven dat geobserveerd gedrag strafbaar is, de prikkel vormt om daarover uit eigen beweging een ambtsbericht te willen verstrekken. Ook LOvJ Van der Zee meent dat bij de AIVD tegenwoordig, ‘deels afhankelijk van het onderzoek en thema,’ het sentiment is ‘verstrekken, tenzij.’ Hij meent dat men bij de Diensten het ‘strafvorderlijk belang van een geobserveerd strafbaar feit nog wel eens hoger inschat dan wij [als] OM doen.’<sup>472</sup>

<sup>464</sup> Aldus minister Plasterk ten tijde van de introductie WIV 2017, als opgetekend door Marc Hijink en Liza van Lonkhuyzen in *Met een sleepnet door het internet op zoek naar terroristen*, NRC, 7 februari 2017: ‘Wat te doen met bijvangst? In het geval van “ernstige feiten” wordt overlegd met de [LOvJ] om te kijken of de informatie van belang is voor het [OM].’

<sup>465</sup> Interview met LOvJ Den Hartigh, p. 7.

<sup>466</sup> Interview met AIVD Juridisch Adviseur, p. 3; Interview met MIVD Directeur, p. 4.

<sup>467</sup> Interview met AIVD Juridisch Adviseur, p. 4; Interview met MIVD Directeur, p. 4.

<sup>468</sup> Interview met AIVD Juridisch Adviseur, p. 3; Interview met LOvJ Den Hartigh, p. 8.

<sup>469</sup> Interview met LOvJ Den Hartigh, p. 7: ‘Als de veiligheid van een persoon in het gedrang komt, zullen de [Diensten] geneigd zijn om er een ambtsbericht over te willen verstrekken.’

<sup>470</sup> Interview met LOvJ Den Hartigh, p. 7.

<sup>471</sup> Zie Wetboek van strafrecht, artikel 168 jo artikel 7.

<sup>472</sup> Interview met LOvJ Van der Zee, p. 7.

Het is echter niet zo eenvoudig dat alle herkende inlichtingen over strafbaar gedrag die hieraan voldoen, aan het OM verstrekt worden. Het is ook niet zo dat alle ambtsberichten over strafbare feiten die niet soevereiniteitsondermijnd zijn - zoals de hierboven genoemde hennepplantage - bijvangst betreffen en omwille van een puur strafvorderlijk belang verstrekt worden; daar kan een andere reden achter zitten, zoals het verbeteren van de inlichtingenpositie (zie boven onder hoofdstuk 6.2.5).

Kortom, naast de twee strategische drijfveren (soevereiniteitsbescherming en misdadbestrafing) voor verstrekking, bestaan nog andere oorzakelijke, bemiddelende en modererende variabelen die op het verstrekingsproces invloed hebben: Het gaat er om wiens belangen en in welke mate geschonden (dreigen te) worden.

#### 6.2.10 *Verstrekingsdrang bij weinig handelingsperspectief*

Een reden voor de LOvJ's om verstrekking van inlichtingen af te raden, is het gebrekkige, strafvorderlijk potentieel ervan. Zo heeft een Dienst er zelf weinig baat bij als een individu met de intentie de nationale veiligheid te schaden na korte duur weer op straat staat, omdat op het feit waarover zij inlichtingen verstrekten, een geldboete of zeer korte gevangenisstraf staat.<sup>473</sup> Daardoor is de dreiging maar kort afgeweerd én wordt diegene veiligheidsbewuster, waardoor de informatiepositie van de Dienst verslechtert.<sup>474</sup> Aan de andere kant zit ook het OM niet te wachten op een AB waar het geen (bijzondere) opsporingsbevoegdheden of dwangmiddelen mee kan toepassen:

Voorheen werden door de diensten nog weleens AB's over de schutting gegooid waarmee we weinig konden, omdat er gewoon te weinig aanknopingspunten in zaten om op te handelen. Het is niet zo dat we nu alleen nog maar ambtsberichten krijgen waarmee direct een huiszoeking gedaan kan worden, maar ze zijn op inhoud wel verbeterd. Bij het opstellen van een ambtsbericht probeer ik er altijd meer informatie in te krijgen, maar dat is vaak omwille van afscherming niet mogelijk.<sup>475</sup>

Het is ook voor de Diensten van belang dat 'er daadwerkelijk op basis van het AB gehandeld zal worden' omdat het 'namelijk vrij frusterend is wanneer op verstrekte inlichtingen niet gehandeld wordt [terwijl door die verstrekking] gevoelige informatie een bredere verspreiding heeft dan voorheen'.<sup>476</sup> Met die reden wordt van een voorgenomen verstrekking het strafvorderlijk potentieel besproken. Hieronder zijn drie scenario's geschetst waarin er voor het OM weliswaar weinig handelingsperspectief leek of bleek, maar de Diensten een sterke verstrekingsdrang hadden:

Zoals besproken in hoofdstuk 2, zouden de Verenigde Staten een *indictment strategy* hanteren om geobserveerde, afkeurenswaardige activiteiten aan de kaak stellen en de attributiemacht van de veiligheidsdiensten te tonen. In zo'n geval worden inlichtingen over dat strafbare gedrag aan de rechtshandhavingsautoriteiten verstrekt met het doel een openbare aanklacht op te stellen, in de wetenschap dat die zaak waarschijnlijk niet in bestrafing van de daders zal eindigen. Gebeurt dit in Nederland ook? Word het OM hiervoor door de AIVD en de MIVD gebruikt? LOvJ Den Hartigh antwoordde:

<sup>473</sup> Zoals opruiing, aldus Interview met LOvJ Van der Zee, p. 9.

<sup>474</sup> Zie ook Interview met AIVD Teamhoofd Contraterrorisme, p. 3: 'Door iedere interventie op basis van een AB gaan doelwitten zich beter afschermen: Het veiligheidsbewustzijn neemt in de doelgroep buitengewoon toe. Ons werk wordt dus met iedere interventie lastiger.'

<sup>475</sup> Interview met LOvJ Den Hartigh, p. 11.

<sup>476</sup> Interview met MIVD Directeur, p. 8. Zie ook Interview met LOvJ Den Hartigh, p. 11.



De afgelopen jaren heeft Iran in een aantal Europese landen liquidaties laten uitvoeren, zo hebben diverse inlichtingendiensten naar buiten gebracht. In 2015 en 2017 zijn in Nederland ook moorden gepleegd die door de AIVD aan Iran zijn toegerekend, dat is ook in ambtsberichten aan het OM vermeld.<sup>477</sup> Hiermee zei de dienst: ‘Wij weten dat jullie hier verantwoordelijk voor zijn.’ [...]

Je zegt dat de link tussen Iran en de verdachte in rechte niet is vastgesteld.<sup>478</sup> Of dat in de strafzaak vastgesteld wordt dat Iran achter de moord zat, maakt voor de strafzaak niet wezenlijk uit. De dader van die moord blijft de verantwoordelijke en hoeft er niet eens van bewust te zijn geweest dat hij in opdracht van Iran handelde. Bovendien kunnen we Iran hier niet voor de strafrechter dagen.

Het is niet frustrerend dat die link in het strafproces niet is vastgesteld, want het signaal dat de diensten de link wel hebben gelegd, is niettemin gegeven. Ik ervaar dit niet alsof het OM wordt gebruikt. De diensten delen de informatie die ze kunnen delen. Of dat strafrechtelijk tot een bewijsbare zaak leidt is altijd de vraag. Het geeft echter wel inzicht in het motief van de moord.<sup>479</sup> Ook vind ik het goed dat er zo door de Nederlandse overheid duidelijk wordt gemaakt wie wij eindverantwoordelijk houden.<sup>480</sup>

Het is echter geen regel dat over het strafbare gedrag van buitenlandse overheidsagenten een ambtsbericht aan het OM versterkt wordt. Zo werd in de OPCW-casus voor een persconferentie gekozen om de attributiemacht van de MIVD te tonen,<sup>481</sup> en werd in de Iraanse casus eveneens het publiek gezocht met andere middelen, namelijk met een Kamerbrief.<sup>482</sup>

De tweede reden waarom het OM een AB ontvangt - ondanks het beperkte handelingsperspectief dat daaruit volgt - is verstrekking met het oogmerk zich in te dekken bij een mogelijk acute dreiging: Als we ‘hetgeen we [lees: de AIVD] observeren te groot en te eng vinden worden, dan wil je daarbij meer handen aan het bed. Je wilt de verantwoordelijkheid delen en afdekken.’<sup>483</sup> In zo’n geval wil de Dienst verstrekking doorzetten ‘om zich in te dekken, om later te kunnen zeggen, als het misschien fout is gegaan, dat politie en justitie op de hoogte waren.’<sup>484</sup> Van zo’n prangende situatie kan sprake zijn, terwijl er nog géén informatie vergaard is die over strafbare feiten spreekt:

Het kan bijvoorbeeld gaan om een geval waarin een Dienst ervan overtuigd is dat iemand de intentie heeft om een aanslag te plegen, maar dat [er] nog geen handelingen [zijn] waargenomen die bij die intentie passen. Met zulke informatie kan moeilijk een opsporingsonderzoek opgestart worden. Dat soort gevallen zijn hete aardappelen. Dit komt echter zelden voor, ook door de goede onderlinge relaties.<sup>485</sup>

Zo’n situatie, waarin bijvoorbeeld op 24 december een ambtsbericht landt waarin gesteld wordt dat iemand

<sup>477</sup> Auteur: Zie AIVD ambtsbericht van 8 januari 2019.

<sup>478</sup> Ik verwees naar: Rechtbank Amsterdam 18 juli 2019, ECLI:NL:RBAMS:2019:5135, § 8.3: ‘Door het zwijgen van verdachte en zijn mededaders blijft onduidelijk waarom [slachtoffer] dood moest. De rechtbank neemt dat verdachte kwalijk. Uit het onderzoek is niet gebleken van enige band van [slachtoffer] met het reguliere criminele milieu. Er zijn vermoedens dat mogelijk Iran achter de moord zit vanwege de politieke achtergrond van [slachtoffer]. Zekerheid daarover is echter niet verkregen. Verdachte had hierover meer duidelijkheid kunnen verschaffen, maar heeft ervoor gekozen dat niet te doen. Hij heeft geen inzicht willen geven in zijn handelen.’

<sup>479</sup> Een Juridisch adviseur van de AIVD had hetzelfde vermoeden: ‘ik [vermoed] dat dit is gedaan om het OM richting te geven bij het zoeken naar een motief voor de moord.’ Interview met AIVD Juridisch Adviseur, p. 11.

<sup>480</sup> Interview met LOvJ Den Hartigh, p. 9-10.

<sup>481</sup> Interview met LOvJ Den Hartigh, p. 9. In hoofdstuk 7.3 is besproken waarom het OM in de casus aanvankelijk geen ambtsbericht kreeg.

<sup>482</sup> Kamerbrief Min BuZa van 8 januari 2019: ‘De AIVD heeft sterke aanwijzingen dat Iran betrokken is geweest bij de liquidaties van twee Nederlanders van Iraanse komaf in Almere in 2015 en in Den Haag in 2017.’

<sup>483</sup> Interview met AIVD Teamhoofd Contraterrorisme, p. 3.

<sup>484</sup> Interview met LOvJ Den Hartigh, p. 11.

<sup>485</sup> Interview met LOvJ Den Hartigh, p. 11.

voor Kerst nog een aanslag wil plegen, zou tegenwoordig, door de goede relaties, niet meer voorkomen: ‘Tegenwoordig worden we door de AIVD eerder meegenomen, zodat we erop kunnen anticiperen, ook bij de politie, dat we misschien iemand moeten gaan aanhouden voorafgaand aan Kerst.’<sup>486</sup>

Tenslotte kan verstrekking voortkomen uit het kwellend geweten van een inlichtingenofficier over een geobserveerd strafbaar feit. Zo nam een AIVD bewaker eens waar dat iemand zich met kinderporno bezighield. De informatie daarover was volgens de LOvJ ‘te dun’ voor een ambtsbericht, waardoor hij negatief over verstrekking adviseerde.<sup>487</sup>

Kortom, bij de Diensten kan de behoefte bestaan tot het verstrekken van inlichtingen waarop afnemer OM niet of nauwelijks kan handelen.

#### 6.2.11 *Dilemma’s: Rechtmatige en rechtvaardige verstrekking*

Hierboven zijn de verschillende belangen geschetst die bij de besluitvorming over het verstrekken of geheimhouden van inlichtingen over strafbaar gedrag gewogen worden. Deze belangen vormen variabelen die een bepaalde waarde kunnen aannemen en, afhankelijk daarvan, tot verstrekking of geheimhouding kunnen drijven.

In de vorige paragrafen is besproken welke waardes deze verschillende variabelen kunnen aannemen en wat voor invloed zij op het verstrekkingproces hebben. In de volgende alinea’s is nader besproken hoe de Diensten omgaan met een strijd van deze belangen. De vraag is hoe de Diensten omgaan met ethische dilemma’s:

As such, ethics is defined as the activity of considering what is good and right to do in a specific situation, rather than simply following rules and the law. [...] An ethical *dilemma* is seen as a specific situation in which one or more actors are facing two or more conflicting values that seem irreconcilable in terms of future action in the situation the values are referring to. An ethical *dilemma* is, due to its situational occurrence, quite concrete and shaped by the various details involved..<sup>488</sup>

Nu de wetgever slechts de uiterste grenzen van inlichtingenverstrekking heeft voorgeschreven, waarbij hij enerzijds de verstrekking van inlichtingen over ernstige misdrijven en geheimhouding van bepaalde informatie vereist, en zowel verstrekking als geheimhouding van andere informatie toestaat, biedt hij Dienstmedewerkers nauwelijks een moreel kompas voor besluitvorming over inlichtingenverstrekking. Voor het geval ogenschijnlijk onverenigbare belangen elkaar treffen, zoals in de hierna genoemde casus van een AIVD Teamhoofd Contraterrorisme over een vuurwapen, heeft de wetgever slechts aangegeven dat het dienen van beide belangen (verstrekken over ernstige misdrijven én afschermen van bronnen) verlangd wordt, en daarmee het juiste is om te doen, maar niet voorgeschreven hoe dat gedaan moet worden. In een extreme situatie is het de Diensten toegestaan om het strafbare feit, hoe ernstig ook, links te laten liggen. Aan de hand van de volgende casus wordt duidelijk dat die optie niet wenselijk is:

Ik ben weleens, terwijl ik op een zaterdagmiddag langs de lijn van het voetbalveld stond, door een collega gebeld

<sup>486</sup> Interview met LOvJ Den Hartigh, p. 11.

<sup>487</sup> Interview met AIVD Juridisch Adviseur, p. 6-7.

<sup>488</sup> Michael Kowalski, *Ethics on the radar: Exploring the relevance of ethics support in counterterrorism*, Boom 2020, p. 39-40 (originele noten genegeerd).

dat een bron had gemeld dat een ander die avond met een vuurwapen zou gaan lopen. De bron gaf aan dat hij de enige was die dat wist. Ik belde toen met de LOvJ's om te bezien wat er gedaan kan worden. Er was toen geen alternatief; er lag niets bij blauw [lees: de politie] waarop gehandeld kon worden.<sup>489</sup>

In dit scenario zou het verstrekken van een ambtsbericht er toe leiden dat de politie prompt het vuurwapen in beslag gaat nemen en de drager ervan zal aanhouden. Nu de bron aangaf dat hij de enige is die van het vuurwapenbezit kennis draagt, zou met de verstrekking bij de dader bekend worden dat hij een bron van de AIVD is. Een ambtsbericht komt immers in het strafdossier. Nu bij de Diensten bronbescherming boven alles staat, is verstrekken in dit scenario geen optie. Het geheimhouden echter ook niet: Het verdient weinig uitleg wat het risico van vuurwapens in het maatschappelijk verkeer is. Voor zo'n klassiek dilemma kunnen dan creatieve 'tradedcraft' opties worden nagelopen,<sup>490</sup> zoals in deze casus:

- In dit scenario ging de LOvJ na of de betrokken wapenbezitter nog iets anders op zijn kerfstok had, i.e. of er mutaties in de politiesystemen zitten die hem met strafbare feiten in verband brengen. Als dat het geval is, e.g. over vermeende drugshandel, dan zou die informatie uiteindelijk door de politie opgevolgd kunnen worden. Daarbij wordt dan ook - toevallig - het vuurwapen aangetroffen.
- Nu er in 'blauw' geen aanknopingspunten waren, lag de bal weer bij de AIVD: 'In zo'n geval [...] zouden we ook de bron kunnen aanzetten tot het kopen van dat wapen, zodat het op die manier uit het circuit gehaald wordt.'
- Mocht dat niet lukken, dan zijn er nog *covert action*-opties: 'We kunnen een wapen ook onklaar maken.'
- Vervolgens: 'Als je mij vraagt of we [lees: de AIVD] het wapen ook zelf uit dat huis onder het kussen vandaan kunnen gaan weghalen op het moment dat de persoon niet thuis is, weet ik niet meteen of dat kan, want dan zouden wij een wapen in bezit krijgen. Dat zou ik dan met de LOvJ moeten bespreken; die zou dat moeten aftekenen.'
- Tenslotte: 'Het klopt dat het bellen van *Meld Misdaad Anoniem* niet is toegestaan, maar als *ultimum remedium* zou ik het niet uitsluiten.'<sup>491</sup>

Uit voorgaande volgt dat het niet *per se* onmogelijk is om de kool en de geit te sparen. Hoewel de wetgever het mogelijk maakt om de staatsveiligheid en het dienstbelang voor te laten gaan, is de realiteit dus niet zo simpel: Kennis van strafbare feiten schept voor eenieder een morele verantwoordelijkheid die zwaarder op het persoonlijk geweten drukt, en juridisch dwingender van aard wordt, naarmate de waargenomen misdrijven en dreiging ernstiger worden. Die verantwoordelijkheid wordt door de Diensten genomen, waarbij het - wederom - van individueel rechtsgevoel afhangt welke waarden en principes daarbij de doorslag geven. Wat bij deze afwegingen hét juiste is, is in Nederland niet voorgeschreven. Inderdaad, zoals voormalig *CIA Director* J. Brennan vertelde, gaat het bij dergelijke afwegingen niet alleen om wat legaal en toegestaan is, maar ook om wat ethisch verantwoord is in het licht van het nationale geweten:

<sup>489</sup> Interview met AIVD Teamhoofd Contraterrorisme, p. 3-4.

<sup>490</sup> Zie e.g. Interview met MIVD Directeur, p. 9: 'Ingeval dat er belang bestaat om geen AB te verstrekken over waargenomen strafbare feiten en er tegelijk de wens bestaat om te verstrekken, zou er creatief kunnen worden omgegaan met de situatie.' Zie ook Interview met AIVD Juridisch Adviseur, p. 3: 'Mocht dat [lees: verstrekken] lastig blijken, dan gaan we bij elkaar zitten en bespreken we, om het toch voor elkaar te krijgen, alle mogelijke scenario's.'

<sup>491</sup> De gehele opsomming en de citaten daarin: Interview met AIVD Teamhoofd Contraterrorisme, p. 4. Zie ook Interview met AIVD Juridisch Adviseur, p. 7 over MMA: 'De wet staat ons niet toe dat we op een andere wijze dan per ambtsbericht aan de opsporing kenbaar maken dat we weet hebben van een strafbaar feit. Misdaad anoniem bellen is niet toegestaan. [...] Ik kan niet uitsluiten dat individuele medewerkers in zo'n geval, bij zo'n dilemma en gevoel van onrechtvaardigheid, zelf met Meld Misdaad Anoniem bellen. Maar dat is dus niet toegestaan.'

I think it [lees: the CIA work] has to be looked through a dual prism of what is legal and what is duly authorised. And then also what is ethical, principled, and consistent with our values as Americans. I recognise that that sometimes is very, very tough combination to meet when there are national security imperatives and serious threats to our country. I think sometimes the CIA has gotten it right, and sometimes we got it wrong. It's something we got to learn from every time we are faced with one of these challenges.<sup>492</sup>

In deze is de hamvraag wat het nationale geweten is en hoe daaraan door de AIVD en de MIVD uiting gegeven dient te worden bij dergelijke dilemma's. In afwezigheid van normen die die waarden vertegenwoordigen, kan niet worden beoordeeld of de AIVD en de MIVD het rechtvaardige doen.

Desalniettemin: Hoe lastig het dilemma ook is, de welwillende Dienstmedewerkers zouden er bijna altijd wel met een creatieve oplossing aan uit komen.<sup>493</sup> Door 'creatief om te springen met het verstrekken van inlichtingen, zou je met die creatieve oplossing rechtvaardig kunnen handelen, terwijl die verstrekking misschien niet rechtmatig is.'<sup>494</sup> Mocht dat toch niet lukken, 'dan weegt het andere belang - het veilig houden van Nederland - zwaarder', aldus een oud-MIVD Directeur.<sup>495</sup>

Het verdient opmerking dat dergelijke dilemma's tot vervelende situaties kunnen leiden. Zo wilde tussen de LOvJ en de Dienstmedewerkers nog weleens hoog oplopend verschil van mening ontstaan over het al dan niet verstrekken van inlichtingen, zo hoog, dat een LOvJ ter beslechting ervan de Directeur Democratische Rechtsorde eens op een zondag naar kantoor vroeg te komen.<sup>496</sup> Maar de last zit niet alleen in de relatie, maar ook in het persoonlijk geweten van Dienstmedewerkers: Zo kan het een medewerker 'een heel slecht gevoel' geven als hij 's avonds op de bank zou zitten met de wetenschap dat er iemand met een vuurwapen rondloopt.<sup>497</sup> Zo'n gevoel be kroop een bewerker die tijdens een inlichtingenonderzoek kinderporno was tegengekomen waarover, omdat LOvJ 'de informatie te dun' vond, geen ambtsbericht uitgebracht kon worden.<sup>498</sup> Voor het bespreken en kanaliseren van deze gevoelens van onrechtvaardigheid zou bij de Diensten ruimte zijn, niet op de laatste plaats omdat in het nalaten daarvan een 'Snowden-risico' schuilt, een risico op klokkenluiders, of zelfs kwetsbaarheid voor buitenlandse acquisitie vergroot. Zo vertelde MIVD Directeur:

Het is van groot belang voor de dienst zelf dat er ruimte is voor medewerkers om intern over de waarneming van een strafbaar feit, en hoe daar mee om te gaan, te spreken. Immers, wanneer een medewerker met een ethisch dilemma zit, kan daarin het risico ontspringen dat hij daarmee naar buiten wil treden als ie zich niet gehoord voelt. Het gesprek voeren en vertrouwenspersonen kunnen aanbieden is daarom van groot belang voor de dienst. [...] Zoals eerder gezegd, is het belangrijk om aan zo'n rechtsgevoel van medewerkers recht te doen: Medewerkers die met een gevoel van onrechtvaardigheid over een beslissing niet te verstrekken rondlopen, vormen een potentieel risico.<sup>499</sup>

<sup>492</sup> John Brennan, in Michael Morell, *Former CIA Director John Brennan on the Ethics of Intelligence & Challenges to Democracy*, Intelligence Matters 7 oktober 2020, min. 25.

<sup>493</sup> Interview met AIVD Juridisch Adviseur, p. 3.

<sup>494</sup> Interview met MIVD Directeur, p. 9. Alle gesprekspartners gaven aan dat het bellen van Meld Misdaad Anoniem in het uiterste geval in deze categorie van 'niet legaal, wel rechtvaardig' zou kunnen vallen.

<sup>495</sup> Interview met MIVD Directeur, p. 9.

<sup>496</sup> Informatie uit betrouwbare bron.

<sup>497</sup> Interview met AIVD Teamhoofd Contraterrorisme, p. 4.

<sup>498</sup> Interview met AIVD Juridisch Adviseur, p. 6.

<sup>499</sup> Interview met MIVD Directeur, p. 5.

Hetzelfde geldt voor de AIVD:<sup>500</sup> De genoemde bewerker sprak er met het team, de Juridisch Adviseur en de LOvJ over. Ook het Teamhoofd CT gaf aan dat er in zo'n geval over de patstelling gesproken wordt, met zijn team en het Unithoofd. 'Tegelijk', zo vertelt hij, 'is het ook een copingsmechanisme om te realiseren dat het in die kringen vaak voorkomt dat iemand met een wapen loopt, dat het dus veel meer gebeurt dan die enkele keer dat wij het observeren.'<sup>501</sup>

#### 6.2.12 OM's monopolie op inlichtingen over strafbaar gedrag?

In de voorgaande alinea's is besproken dat het verstrekken van een ambtsbericht aan het OM onverenigbaar kan zijn met de belangen van een Dienst of van de behoeftesteller, i.e. de regering. In zo'n geval kan er voor gekozen worden om de inlichtingen over strafbaar gedrag links te laten liggen, of op zoek te gaan naar een creatieve oplossing waardoor politie en justitie toch met dat gedrag bekend raken. Zo zou in het uiterste geval Meld Misdad Anoniem gebeld worden.

Hieronder is besproken welke alternatieven voor een ambtsbericht aan het OM bestaan ingeval de AIVD of de MIVD op inlichtingen over strafbaar gedrag stuit. Zo is uiteengezet hoe het Openbaar Ministerie daarop géén monopolie heeft: Inlichtingen over strafbaar gedrag mogen<sup>502</sup> aan andere organisaties verstrekt worden, wat ook daadwerkelijk gebeurt. Hieraan kunnen verschillende redenen aan ten grondslag liggen, van technocratische aard, maar ook van politieke aard.

Te beginnen met die laatste. Uit het onderzoek naar de ambtsberichten bleek dat de LOvJ soms een ambtsbericht dat mededeling doet van inlichtingen over strafbaar gedrag in *carbon copy* (cc) ontvangt, en dat het maanden later direct aan het OM gericht wordt. Zo werd aan de IND mededeling gedaan over een naar Syrië uitgereisde vrouw en in een ander AB over een man die diezelfde bestemming ten behoeve van training voor terrorisme had gekozen. De LOvJ ontving beide berichten aanvankelijk in kopie en kreeg ze maanden later direct toegezonden.<sup>503</sup> Nu een instantie die een bericht in kopie ontvangt daarop niet mag handelen,<sup>504</sup> is de vraag wat hiervan het nut is. LOvJ Den Hartigh:

Op een gegeven moment is tussen het OM en de AIVD afgesproken dat alle ambtsberichten die de AIVD uitbracht over terrorisme, bijvoorbeeld aan de IND of BuZa, ook in cc naar het OM verstuurd zouden worden. [Z]o kunnen wij als LOvJ's wel zien of er in die afschriften voor ons ook bruikbare informatie zit. In dat geval, wat eigenlijk altijd zo is, vragen we het ook aan ons uit te brengen. Wat mij betreft kan de AIVD direct alle AB's op het

<sup>500</sup> Interview met AIVD Juridisch Adviseur, p. 7: 'Het klopt dat bestaand ongenoegen van een medewerker over zo'n situatie waarin zijn rechtsgevoel tot verstrekken noopt, een risico voor de dienst zou kunnen vormen. Het is begrijpelijk dat de medewerker daarmee zit, maar het is onwenselijk als hij zich daarbij niet kan neerleggen.'

<sup>501</sup> Interview met AIVD Teamhoofd Contraterorisme, p. 4. Zie ook betrouwbare bron.

<sup>502</sup> De WIV 2017 verzet zich in geen enkel artikel tegen verstrekking van dergelijke inlichtingen aan anderen dan het OM. Daarvoor biedt de algemene verstrekingsleutel van artikel 62 de mogelijkheid. Zij schrijft slechts voor dat ingeval dergelijke inlichtingen aan het OM verstrekt worden, die via *lex speciales* artikel 66 hun weg daarheen vinden.

<sup>503</sup> Zie e.g. het AB van 27 november 2019 over een naar Syrië uitgereisde vrouw. Een bericht met dezelfde inhoud werd reeds op 27 september naar de IND gestuurd, waarvan overigens in het AB van 27-11 geen melding gemaakt wordt. Het AB van 16 november 2016, over een ten behoeve van training voor terrorisme naar Syrië uitgereisde: Hetzelfde bericht van de AIVD werd een maand eerder, op 14 oktober, naar de IND verstuurd. Er zijn meer gevallen van deze praktijk: Zie de AB's van de AIVD aan de LOvJ van 18 april 2017 over fondsenwerving door vier personen voor de DHKP/C. Deze berichten werden, zo vermelden de AB's, drie weken eerder (op 28 maart 2017) aan het Ministerie van Buitenlandse Zaken verzonden. Bij besluit van 14 juli 2017 werden de vier aangewezen als personen op wie de Sanctieregeling terrorisme 2007-II van toepassing is (Zie Staatscourant 2017, nr. 42141, 25 juli 2017; Zie ook Rechtbank Oost-Brabant 9 augustus 2019, ECLI:NL:RBOBR:2019:4615). Tenslotte: Het AIVD ambtsbericht van 17 november 2015, over een persoon die op Twitter jihadistische aanslagen verheerlijkte en daartoe opruide, werd reeds op 16 september 2015 aan een burgemeester gericht.

<sup>504</sup> Zie Interview met juridisch adviseur AIVD, p. 9: 'Ontvangers van een kopie van het ambtsbericht krijgen dit ambtsbericht alleen ter informatie. Zij mogen daar niet zelfstandig op handelen.' Zie ook Interview met LOvJ Den Hartigh, p. 8.

thema terrorisme ook aan ons kunnen uitbrengen, want nu wij onderzoek doen naar terrorisme, zijn zij per definitie relevant.<sup>505</sup>

Hieruit volgt dat de AIVD er in enkele gevallen voor gekozen heeft om van inlichtingen over ernstige misdrijven, i.e. terrorisme, uit zichzelf géén mededeling aan het OM te doen - wat in strijd met de toelichting op de wet lijkt -, maar een andere organisatie daarover te informeren.<sup>506</sup> Die organisaties, zoals de IND en BZ, werden daarmee tot handelen aangezet. Het OM kon die diezelfde inlichtingen weliswaar desgevraagd nog wel krijgen, maar liep daardoor achter de feiten aan. Hierdoor is het in theorie mogelijk dat de IND op basis van een ambtsbericht van een Syriëganger het Nederlanderschap ontnemt, nog voordat het OM tegen diezelfde Syriëganger (überhaupt) een strafzaak kan starten. Dit blijkt echter de voorkeur van de regering te hebben:

Het klopt dat het afnemen van het Nederlanderschap van diegenen die zich in Syrië of Irak hebben aangesloten bij een terroristische organisatie een prioriteit van de regering is. Het klopt ook dat de regering dit afnemen prefereert boven een verstekvonnis tegen hen. Dit verklaart waarschijnlijk waarom je in je onderzoek AB's hebt gezien over zulke uitreizigers die eerst aan de IND zijn verstrekt met in kopie de LOvJ, en hebt gezien dat AB's met dezelfde inhoud pas later aan het OM direct zijn verstrekt.<sup>507</sup>

Aanvankelijk weigerde de AIVD om inlichtingen aan de IND te verstrekken ten behoeve van het intrekken van het Nederlanderschap van Syriëgangers.<sup>508</sup> De Dienst meende namelijk dat die maatregel niet in het belang van de nationale veiligheid was, nu hij 'de (potentiële) dreiging die vanuit een persoon uitgaat niet weg [neemt]'.<sup>509</sup> Dat de AIVD toch dergelijke inlichtingen aan de IND verstrekke, is waarschijnlijk puur te wijten aan de politieke druk vanuit de behoeftesteller. Deze houding bewijst dat de AIVD zich aan zijn wettelijke taak wilde houden door slechts in het belang van de nationale veiligheid (door haar niet te schaden) aan de IND te verstrekken. De Dienst werd echter *overruled* door de (politieke grillen van de) behoeftesteller, en gedwongen om mogelijk in strijd met zijn taak in de behoefte van de regering te voorzien. Politisering dus.

De Diensten kunnen naar eigen inzicht - of naar dat van de behoeftesteller - bepalen dat het opportuun is om inlichtingen over strafbaar gedrag niet aan het OM, maar naar een andere instantie te sturen. Een voordeel, en daarmee een reden, hiervan is, dat er geen ambtsbericht in een strafdossier hoeft te komen:

In geval van een uitkeringsfraude zou je een gemeente kunnen aanzetten tot het starten van een onderzoek, zodat er geen ambtsbericht in een strafdossier komt. Bovendien is het bij dat soort geringe feiten niet gegarandeerd dat het OM wel overgaat tot vervolgen, waardoor het voor ons beoogde effect niet behaald wordt. Als de gemeente naar aanleiding van hun onderzoek de uitkering stoppen, dan heeft dat wel adequaat effect.<sup>510</sup>

<sup>505</sup> Interview met LOvJ Den Hartigh, p. 8-9.

<sup>506</sup> Van eenzelfde dynamiek leek min of meer ook sprake inzake de reeds besproken NLA-casus. Als het OM de feiten al kent, is mededeling daarvan door de Dienst wellicht niet noodzakelijk (zie hoofdstuk 4), hoewel een ambtsbericht wel aan de bestaande bewijspositie kan bijdragen.

<sup>507</sup> Zie Interview met juridisch adviseur AIVD, p. 9. Zie ook Interview met LOvJ Den Hartigh, p. 9: 'Het is tegelijkertijd niet uitgesloten - zoals je suggereert - dat wij niet alle AB's over uitreizigers krijgen omdat het de prioriteit van de politiek is om hen waar mogelijk de nationaliteit af te nemen, in plaats van een verstekvonnis tegen te krijgen.' En Interview met AIVD Teamhoofd Contraterrorisme, p. 5: 'Ik geloof dat het inderdaad een wens van de politiek was om uitreizigers de nationaliteit te ontnemen. De wens kwam langs boven binnen, daalt af naar ons en wij kijken dan of we aan die behoefte kunnen voldoen. Vervolgens gaat het antwoord daarop weer naar boven.'

<sup>508</sup> Zie CTIVD, Toezichtsrapportage nr. 68, p. 10-11.

<sup>509</sup> De AIVD meent, zo tekende de CTIVD op, dat '[h]et directe effect van het intrekken van het Nederlanderschap op de nationale veiligheid in brede zin [...] beperkt [was]. De maatregel wierp zeker een barrière op voor het terug kunnen keren van personen naar Nederland, maar nam de (potentiële) dreiging die vanuit een persoon uitgaat niet weg. De AIVD zou targets waarvan een dreiging uitgaat moeten blijven onderzoeken, ook als deze targets het Nederlanderschap verliezen. Terroristische activiteiten kunnen immers blijven doorgaan, waarmee burgers en objecten in het buitenland ook doelwit kunnen zijn of worden. Ook kunnen targets heimelijk naar Nederland terugreizen.' Zie CTIVD, Toezichtsrapportage nr. 68, p. 10.

<sup>510</sup> Interview met AIVD Juridisch Adviseur, p. 7.

Deze technocratische voordelen kunnen ook bij andere casussen behaald worden:

- Zo 'is [het] voorgekomen dat informatie over mogelijke strafbare feiten [van militair personeel] aan de Koninklijke Marechaussee is verstrekt, met het idee dat zij dat verder uitlopen.'<sup>511</sup>
- Buitenlandse diplomaten kunnen altijd *personae non gratae* verklaard worden door het Ministerie van Buitenlandse Zaken (door betrokkenen PNG'en genoemd), bijvoorbeeld omdat zij spioneren of de strafwet overtreden;<sup>512</sup>
- De IND kan aan vreemdelingen de toegang tot het Nederlandse en overig Schengen-grondgebied verbieden ingeval zij - wegens strafbaar gedrag - een dreiging voor de nationale veiligheid vormen of 1F-feiten in het buitenland op hun geweten hebben.<sup>513</sup>
- Bij gebreke van een Nederlands slachtoffer, zouden inlichtingen over strafbare feiten in het buitenland eventueel aan een niet-Nederlandse vervolgende instantie verstrekt kunnen worden, zoals aan het Internationaal Strafhof. Dat zou 'ook in het belang van Nederland kunnen zijn, met Den Haag als internationale stad van het recht, en Nederland als voorvechter van een internationale rechtsorde.'<sup>514</sup>

Hieruit blijkt kortom dat het OM geen monopolie heeft op het ontvangen van inlichtingen over strafbaar gedrag. Ook ingeval de inlichtingen wel voor justitie bedoeld zijn, komen zij niet altijd per ambtsbericht: Hoewel de wet geen alternatief zou toelaten,<sup>515</sup> is het voorgekomen dat Meld Misdaad Anoniem gebeld werd. En, in wanneer een dienst zelf slachtoffer meende te zijn van een strafbaar feit, werd daarvan aangifte bij de politie gedaan.<sup>516</sup>

Er zijn dus vier wijzen waarop de AIVD en de MIVD bij de politie en justitie melding maken van door hen bekend geworden informatie over strafbaar gedrag, namelijk per 1.) ambtsbericht aan de LOvJ, 2.) AB aan een andere instantie, waardoor het via die instantie mogelijk bij de opsporing komt, 3.) per aangifte of 4.) een anonieme melding (via MMA).

<sup>511</sup> Interview met MIVD Directeur, p. 10.

<sup>512</sup> Zie e.g. AIVD, *AIVD rolt spionagenetwerk op in Nederland; twee Russische inlichtingsofficieren moeten het land verlaten*, 10 december 2020, zie <https://www.aivd.nl/actueel/nieuws/2020/12/10/aivd-rolt-spionagenetwerk-op-in-nederland-twee-russische-inlichtingsofficieren-moeten-het-land-verlaten>. Zie ook Verdrag van Wenen inzake diplomatiek verkeer, artikel 9 lid 1.

<sup>513</sup> Interview met AIVD Juridisch Adviseur, p. 7-8: 'In het algemeen gaan er naar de IND andersoortige berichten dan naar het OM. Bij het OM sommen we de feiten op, terwijl bij de IND een conclusie ten aanzien van de persoon in kwestie opgenomen wordt: Of de betrokkene volgens de AIVD een gevaar voor de nationale veiligheid is. Zo'n conclusie is voor de IND van belang, omdat wij verstand hebben van dat onderwerp.' Overigens kan afgevraagd worden of de daders van 1F-feiten, i.e. van internationale misdrijven, niet vervolgd of uitgeleverd zouden moeten worden uit hoofde van het *jus cogens*-beginsel *aut dedere aut judicare*.

<sup>514</sup> Interview met MIVD Directeur, p. 10. Daar ook: 'Ik acht het ook bij voorbaat niet uitgesloten, mits dit wettelijk mag, dat er informatie aan het ICC wordt verstrekt, bijvoorbeeld omdat blijkt dat de MIVD inlichtingen heeft waarom het straphof heeft gevraagd.'

<sup>515</sup> Interview juridisch adviseur AIVD, p. 7.

<sup>516</sup> Ten aanzien van de AIVD: 'Ingeval we als dienst slachtoffer zouden worden van een strafbaar feit, dan kunnen we daar een gewone aangifte van doen. Voorbeelden hiervan zijn: De 'lekkende AIVD-tolk', 'Nederrijn' en 'De Telegraafzaak.' Zie interview juridisch adviseur AIVD, p. 7. Uit het arrest in de Telegraafzaak volgt inderdaad dat er door het hoofd van de AIVD aangifte is gedaan zijn, dat er in de daarop volgende weken ambtsberichten zijn verstrekt, en dat er bovendien aanvullende aangifte is gedaan. Zie Hof Den Haag, arrest van 24 juni 2009, ECLI:NL:GHSGR:2009:BI9646, rov. 6.3 en 11.3 en eindnoot 2.

### III

## Afsluiting

**W**aarom werden de Russische inlichtingenofficieren, die in april 2018 probeerden digitaal bij de OPCW in Den Haag in te breken, niet aan de politie overgedragen? Nadat ze op heterdaad waren betrapt door de Militaire Inlichtingen- en Veiligheidsdienst, werden ze op het vliegtuig naar Moskou gezet. Toen deze feiten een half jaar later door de MIVD tijdens een persconferentie bekend werden gemaakt, en wereldwijd voor *headlines* zorgden, kwam uit de samenleving - naast lof voor het verijdelen van erger - die vraag. Verdienen zij dan geen bestraffing? Waarom werden ze niet vervolgd? Een Nederlander, zo was de teneur, zou wél worden bestraft voor deze daden. De verantwoordelijke gezagsdragers deden de consternatie af als onbenullig en verklaarden de gang van zaken logisch: Het onbestraft uitzetten van spionnen zou nu eenmaal 'dé werkwijze zijn' van contra-inlichtingenwerk.

Hoe schril is het contrast met de casus *Orem*. Daar infiltreerde de Nationale Politie als gevolg van meerdere ambtsberichten van de AIVD vanaf april 2018 in een jihadistisch complot tot het plegen van een grote gewelddadige aanslag in Nederland. In september 2018 werden de kwaadwillenden, nadat zij met bomvesten en Kalasjnikovs hadden geoefend, op een vakantiepark aangehouden. De voorgenomen aanslag was daarmee verijdeld. De zes samenzweerders werden in oktober 2020 tot totaal 76 jaar gevangenisstraf veroordeeld. Is dit - verstrekking ter bestraffing - dan dé werkwijze van contraterrorisme?

Twee casussen waarin de Nederlandse inlichtingendiensten strafbaar gedrag waarnemen, maar op basis van dezelfde bevoegdheid, namelijk tot het kunnen verstrekken van inlichtingen aan de opsporingsautoriteiten, een andere keuze maken. Hoe komt dat? Met dit onderzoek is inzichtelijk gemaakt hoe de AIVD en de MIVD omgaan met de verschillende strafbare feiten die zij waarnemen, feiten zoals terrorisme en spionage, maar ook feiten die niet *per se* bij hun taak in het belang van de nationale veiligheid passen, zoals hennepplantages en liquidaties in het criminele circuit. Nu de wet hen niet voorschrijft in welke gevallen zij moeten verstrekken, maar een discretionaire bevoegdheid toekent, was de vraag waarom de Diensten haar, in de woorden van voormalig AIVD-hoofd Rob Bertholee, 'soms wel en soms niet' gebruiken.

Doordat ter beantwoording uit unieke, primaire bronnen geput kon worden, verschaft het onderzoek een uniek inzicht in de werkwijze van de Nederlandse inlichtingen- en veiligheidsdiensten. Zo zijn honderden inlichtingenproducten geanalyseerd, getuigenverklaringen van Diensthoofden bestudeerd en vraaggesprekken met betrokken inlichtingenofficieren en liaisonofficieren gevoerd. Hierdoor kon de gebruikelijke barrière van een gesloten organisatiecultuur, die met het heimelijke karakter van inlichtingenwerk gepaard gaat, worden doorbroken.

De conclusies van dit onderzoek, die hieronder zijn weergegeven, zijn vanuit meerdere invalshoeken van belang te noemen. Zo kan discretionaire bevoegdheid van de uitvoerende macht in een rechtsstaat - waarover het in de onderhavige casus handelt - als omstreden worden gezien, vooral nu haar gebruik effect heeft op



individuele vrijheden. Zij schept namelijk voor die overheid(sdienaren) de ruimte om naar eigen (arbitraire) inzicht op te treden en het genot van die rechten te beknotten. Doordat hier inzichtelijk is gemaakt hoe de Diensten met hun handelingsvrijheid omspringen, kan de burger beter voorzien wat de AIVD en MIVD doen wanneer zij van strafbaar handelen weten. Hierdoor kan niet alleen beoordeeld worden of de verstrekking-praktijk legaal is, maar ook of zij, in het oog van het volk, rechtvaardig is.

Met dit inzicht kan ook het specifieke deel van de Wet op de Inlichtingen- en Veiligheidsdiensten 2017 geëvalueerd worden dat op inlichtingenverstrekking met betrekking tot strafbaar gedrag ziet, namelijk artikel 66. Een brede evaluatie van die wet wordt thans door een speciale commissie uitgevoerd.<sup>517</sup> Naast juridische implicaties, heeft het verkregen inzicht operationele implicaties voor de Diensten. Derhalve zijn in hoofdstuk 8 voorstellen tot wetswijziging en aanbevelingen gedaan over hoe de AIVD en de MIVD - vanuit technocratisch perspectief - beter met strafbaar gedrag kunnen omgaan.

Ook vanuit het perspectief van de inlichtingenliteratuur, waarin inlichtingenverstrekking een onderbelicht thema is, zijn de conclusies relevant. Zo wordt dit fenomeen doorgaans uitgelegd als het sluitstuk in de cyclus van inlichtingenwerk, waarbij de inlichtingen waarom een behoeftesteller vroeg aan hem geleverd worden. Die theorie schoot bij voorbaat te kort, nu de opsporings- en vervolgingsinstanties als de Nederlandse politie en het Openbaar Ministerie, zoals in meerdere landen, traditioneel en principieel géén behoeftesteller van de inlichtingen- en veiligheidsdiensten zijn. Met de bevindingen van dit casusonderzoek zijn bouwstenen voor een coherente theorie over inlichtingenverstrekking over strafbaar gedrag gevonden. Gezien het hier om resultaten uit een enkelvoudige casusstudie gaat, is dit resultaat rudimentair van aard. Derhalve zijn in hoofdstuk 8 ook kansen voor vervolgonderzoek gegeven.

---

<sup>517</sup> Zie Regeling instelling Evaluatiecommissie Wiv 2017.

## 7 Conclusies

### 7.1 Vastgestelde causale verbanden

In dit onderzoek is duidelijk geworden waardoor de AIVD en de MIVD tot de verstrekking van de door hen vergaarde inlichtingen over strafbaar gedrag aan het OM gedreven worden, en wat hen daarvan weerhoudt. Uit de geraadpleegde bronnen volgt dat het verstrekkingproces uit een complex samenspel van diverse drijfveren bestaat. Zij hebben, zoals in hoofdstuk 6.2 besproken, afhankelijk van hun waarde, de rol van onafhankelijke, bemiddelende of modererende variabele (zie tabel 2).

Drijfveren in het proces van verstrekking aan het OM	Onafhankelijke variabele	Bemiddelende variabele	Modererende variabele
Het juridisch kader, i.e. de WIV 2017		X	X
De kwaliteit van de relatie met de LOvJ		X	X
Vraag naar inlichtingen door OM	X		
De professionele identiteit van Dienstmedewerkers		X	X
Organisatiecultuur en het geweten van Dienstmedewerkers	X		X
Het belang van de Nederlandse nationale veiligheid	X		X
Het staatsbelang ( <i>raison d'état</i> ), incl. diplomatieke relaties	X		X
Het belang van de gestelde behoefte; de Geïntegreerde Aanwijzing	X		X
Het politiek-bestuurlijke belang van de regering, incl. politisering		X	X
Het belang van strafvordering		X	X
Het belang van de informatiepositie	X		X
De afscherming van (strafbare) bronnen	X	X	X
De afscherming van <i>modus operandi</i>		X	X
De derde-partijregel			X
De betrouwbaarheid van inlichtingen		X	X

Tabel 2. De variabelen van het Nederlandse verstrekkingmechanisme en de rol die zij kunnen aannemen

Geheimhouding en verstrekking worden door het dienen van verschillende belangen gedreven. Voor een goed begrip van die belangen en voor wanneer zij bij verstrekking spelen, is begrip van inlichtingenwerk in het algemeen nodig. Bij de AIVD en de MIVD kan dat als volgt omschreven worden:

Nationale veiligheid - hier zorgeloos soevereiniteitsgenot genoemd - is op **strategisch niveau**<sup>518</sup> dé wettelijke doelstelling van de AIVD en de MIVD, inlichtingenwerk is hun methode; het *weapon of choice* in het nastreven daarvan. Op het **operationeel niveau** wordt deze strategische doelstelling in de *Geïntegreerde Aanwijzing* (GA) door de regering vertaald naar specifieke behoeftes. De Diensten voorzien daarin door op **tactisch niveau** inlichtingenonderzoeken te verrichten naar de - in die GA - genoemde dreigingen voor het soevereiniteitsgenot en naar de kansen om dat genot te bevorderen. Zo zijn er teams die onderzoek doen naar terroristische dreigingen en teams die de militaire intenties, capaciteiten en activiteiten van vijandelijke mogendheden proberen te achterhalen. Op het **technische niveau** worden inlichtingenmiddelen, zoals het *runnen* van een menselijke bron, ten behoeve van de inlichtingenonderzoeken ingezet.

<sup>518</sup> Werkniveaus als bedoeld in Ministerie van Defensie, *Joint Doctrine Publicatie 5 Commandovoering*, 2012, p. 19-20.

### 7.1.1 De analyse van inlichtingen

De tactische teams van de AIVD en de MIVD verrichten onderzoek naar personen, organisaties en fenomenen die binnen het aan hen toebedeelde thema vallen. Zij analyseren de op technisch niveau vergaarde inlichtingen - welke ook over strafbaar gedrag kunnen handelen - in het kader van hun onderzoeksvraag. Voordat de inlichtingen over strafbaar gedrag überhaupt verstrekt kunnen worden, moeten zij als zodanig zijn herkend. Uit dit onderzoek volgt dat Dienstmedewerkers relevante inlichtingen slechts uit eigen beweging herkennen als zij de verzamelde inlichtingen op hun strafvorderlijke relevantie *willen* en *kunnen* beoordelen.

De specifieke onderzoeksthema van een AIVD- of MIVD-onderzoeksteam, bijvoorbeeld contraterroreisme of contra-inlichtingen, heeft in het algemeen, doordat zij de organisatie-subcultuur kleurt, invloed op het strafvorderlijk geweten van individuele teamleden, en specifiek op de professionele behoefte om strafbaar gedrag te kunnen herkennen doordat zij bepaalt of executieve interventies door de politie wenselijk zijn. Zo zou bij de gehele MIVD en bij de teams inlichtingen buitenland van de AIVD minder behoefte bestaan om inlichtingen op hun strafvorderlijke relevantie te beoordelen, terwijl die bij de contraterroreisme-teams juist wel aanwezig is.

Vervolgens is gebleken dat dit taakonderscheid een evenredige weerslag heeft op de intensiteit van de relatie tussen de verschillende teams en de liaisons met de opsporings- en vervolgingsautoriteiten, i.e. met de Landelijk Officier van Justitie. De mate en kwaliteit van contact met de LOvJ en de professionele achtergrond van inlichtingenofficieren hebben invloed op de mate waarin teamleden bekwaam zijn om inlichtingen over strafbaar gedrag te herkennen. Zo kunnen inlichtingenofficieren met een verleden bij de opsporing met 'politieoogen' naar de inlichtingen kijken en kunnen de LOvJ's inzicht verschaffen in het belang van strafvordering en de bruikbaarheid van inlichtingen voor het OM. De LOvJ kan ook namens het OM vragen of een Dienst over bepaalde inlichtingen beschikt.

Wanneer een tactisch team de relevantie van inlichtingen voor het OM zijn ingezien, kan een Dienst overwegen om die inlichtingen te verstrekken. Daarvoor bestaan drijfveren op verschillende niveaus, van het strategische tot aan het technische.

### 7.1.2 Strategische en operationele drijfveren

De klassieke, **strategische drijfveer voor de verstrekking van inlichtingen** aan het OM is verstrekking met het oogmerk om de nationale veiligheid te bevorderen/beschermen. Daarvan is sprake wanneer verstrekking het OM en de Nationale Politie tot zo'n interventie aanzet dat daarmee (het risico op) schade aan nationale veiligheidsbelangen voorkomen of verminderd wordt. Een ambtsbericht over een op handen zijnde terroristische aanslag is hiervan een voorbeeld. Verstrekking volgt dan op gevoelde noodzaak.

Uit dit onderzoek blijkt dat het strategisch belang 'nationale veiligheid' (i.e. het overkoepelende taakbelang van de AIVD en de MIVD) door de Diensten en hun politiek leiders in ruime zin wordt opgevat. Zo kan met een ambtsbericht voor het OM zijn beoogd om het Nederlandse staatsbelang (*raison d'état*) te dienen, terwijl het niet zo zeer bijdraagt aan de nationale veiligheid, opgevat in enge zin. Zo kan het verstrekken van inlichtingen aan het OM over plaatsgevonden spionage en liquidaties van buitenlandse inlichtingendiensten in Nederland worden gezien als in het staatsbelang wanneer daarmee een geopolitiek standpunt of strafmaatregelen van

bondgenoten, of gezamenlijk optreden van EU-lidstaten, kracht bijgezet wordt. Met zo'n verstrekking, die via het OM het publiek en/of die bondgenoten bereikt, kan de Nederlandse positie in de internationale betrekkingen bevorderen. De nationale veiligheid wordt hiermee in haar kern niet rechtstreeks bevorderd, omdat de kans op schade aan haar waardes ermee niet direct - maar wel indirect - verminderd of voorkomen wordt.

Hieruit volgt dat de variabelen 'nationale veiligheid' en 'staatsbelang' als onafhankelijke variabele in het verstrekkingmechanisme kunnen optreden wanneer de verstrekking het oogmerk heeft om die waardes te bevorderen/beschermen. Er bestaat dan een strategische drijfveer tot verstrekking. Hoewel al het werk van de AIVD en de MIVD in het belang van de nationale veiligheid zou moeten staan, blijkt dat verstrekking niet *per se* de nationale veiligheid bevordert of beschermt, maar bijvoorbeeld wel het staatsbelang. Kortom: Verstrekking geschiedt niet dus slechts in het belang van de nationale veiligheid (zie hoofdstuk 6.2.3).

Dit geldt eveneens voor operationele drijfveren. Zo blijkt uit dit onderzoek dat de Nederlandse regering aan de AIVD (van de MIVD is het niet zeker) de behoefte heeft gesteld om in het buitenland ten behoeve van de opsporing van ernstige strafbare feiten inlichtingen te verzamelen. Ook hiervoor geldt dat de nationale veiligheid door verstrekking daarvan niet *immer* bevorderd wordt, maar het belang van de behoeftesteller en van strafvordering wel. Zo volgt uit de casus over ambtsberichten over Syriëgangers - die niet aan het OM, maar ten behoeve van nationaliteitsafname aan de IND moesten worden verstrekt - dat verstrekking van inlichtingen over strafbaar gedrag gedreven kan worden door **het politieke belang van de behoeftesteller**, terwijl de nationale veiligheid en het belang van strafvordering daarbij niet gebaat zijn.

Strategische en operationele drijfveren kunnen ook een modererende variabele vormen. In zo'n geval vormen taak en behoefte (inclusief staatsbelang en politieke behoefte) een reden om inlichtingen over strafbaar gedrag voor het OM geheim te houden. Zo zouden de Diensten niet aan het OM verstrekken als het risico op schade daaraan zou oplopen. Tegelijk zouden de Diensten er niet voor schuwen om inlichtingen te verstrekken die de politiek 'slecht uitkomen.'

### 7.1.3 *Tactische en technische drijfveren*

Naast de strategische en operationele drijfveren bestaan tactische en technische. Hiervan was reeds bekend dat inlichtingendiensten, zo ook de AIVD en de MIVD, doorgaans - in lijn met de wet - van verstrekking afzien als hun bronnen, werkwijzen en het kennisniveau daardoor bekend zouden worden. Uit dit onderzoek volgt echter dat ten behoeve van deze variabelen, en in het belang van de informatiepositie, juist ook voor verstrekking wordt gekozen.

Een typische **tactische drijfveer** voor geheimhouding van inlichtingen over strafbaar gedrag is de bescherming van de informatiepositie van een Dienst. De AIVD en MIVD gaan er vanuit dat deze door verstrekking verloren gaat of dat zij er tenminste minder vat op hebben. Daarmee is de informatiepositie een modererende variabele. Toch kan verstrekking ook juist het tactisch onderzoek verder helpen, omdat de doelwitten zich zullen roeren en daardoor zichtbaarder worden, of omdat de Dienst de vruchten van het naar aanleiding van het ambtsbericht gestarte politieonderzoek kan plukken. Het tactische team kan met die laatste ook de betrouwbaarheid van de reeds aanwezige inlichtingen vergroten. In zo'n geval is de informatiepositie een onafhankelijke variabele.

Naast deze instrumentele verstrekking, kan zij - zoals eerder besproken - ook het doel zijn van tactisch onderzoek: De aanhouding van potentiële terroristen verlaagt immers het risico op schade aan nationale veiligheidsbelangen. Doorgaans zullen de Diensten slechts verstrekken ingeval de inlichtingen voldoende betrouwbaar zijn. Zij veroorloven zich slechts een lagere mate van betrouwbaarheid wanneer de dreiging acuter is. Hierdoor is de betrouwbaarheid zowel een bemiddelende als modererende variabele.

**Technische drijfveren** voor verstrekking en geheimhouding hebben betrekking op de wijze waarop inlichtingen verzameld worden. Relevante inlichtingen worden niet verstrekt als bronnen, werkwijzen en het actuele kennisniveau onvoldoende afgeschermd zijn. Nu verstrekking slechts plaatsheeft bij voldoende afscherming, is zij een bemiddelende variabele: Zonder haar kan het verband tussen X (de reden van verstrekking) en Y (de verstrekking) niet bestaan. Hierbij komt dat over bronnen in beginsel geen ambtsberichten uitgebracht worden. Echter, bij onvoldoende afscherming en in geval van een strafbare bron, zal van verstrekking worden afgezien. Hierdoor kan de status van de bron een modererende variabele zijn. Tenslotte kan er, juist ter afscherming van een strafbare bron, voor gekozen worden om over die bron een ambtsbericht uit te brengen. In dat geval wordt haar legende versterkt, en geldt bronbescherming als dé reden voor verstrekking. Daarmee kan bronbescherming ook een onafhankelijke variabele zijn.

Tot slot zullen inlichtingen over strafbaar gedrag niet aan het OM verstrekt worden als de leverende zusterdienst zich daartegen verzet. Hierdoor is de derde-partijregel een modererende variabele.

#### 7.1.4 *Het geweten van inlichtingenofficieren*

Naast deze strategische, operationele, tactische en technische drijfveren bestaat nog een onafhankelijke variabele voor verstrekking aan het OM. Verstrekking kan namelijk puur in het belang van strafvordering staan. De wetgever verlangt weliswaar slechts verstrekking over ernstige strafbare feiten, maar liet na voor te schrijven welke voor ernstig doorgaan. Nu de Diensten hierover geen beleid hebben opgesteld, bepaalt het individuele geweten van inlichtingenofficieren over welke strafbare feiten zij verstrekking overwegen. Zonder een eenduidige moraal kan binnen een Dienst verschil van inzicht onder medewerkers ontstaan over de rechtvaardigheid van voorgenomen handelen (e.g. verstrekken/geheimhouden), wat vervolgens tot gewetenswroeging en zelfs risico's kan leiden.

## 7.2 Achtergrond van het verstrekkingmechanisme

De vastgestelde causale verbanden van het verstrekkingproces moeten niet alleen vanuit het inlichtingenperspectief gezien worden, maar ook vanuit het de verhouding tussen inlichtingen en opsporing in Nederland. Zo bleek dat sinds de oorsprong van de Diensten in Nederland een strikte scheiding tussen hen en opsporing & vervolging is voorgeschreven.

Hoewel de scheiding een dogmatische betekenis kreeg en - in de conservatieve gelederen van de Diensten - behield, groeiden de Diensten wegens een veranderende dreigingsomgeving nader tot het OM. De BVD wilde dat spionnen beter vervolgd en bestraft werden en zette aan tot het aanstellen van een spionage-officier van justitie. Buitenlandse spionage bleek echter, zo nu nog altijd, moeilijk bewijsbaar, waardoor onderkende, buitenlandse spionnen slechts het land uitgezet konden worden. Dit verklaart mogelijk mede waarom er bij de contra-inlichtingenteams nog altijd weinig behoefte bestaat om inlichtingen over strafbaar gedrag van spion-

nen aan het OM te verstrekken.

In de jaren 70, toen ook Nederland door terrorisme geteisterd werd, werd de relatie tussen inlichtingen en opsporing verbreed. Hier is gebleken dat er eerst een *ad hoc* Landelijk Officier van Justitie (LOvJ) werd aangesteld, en vervolgens een permanente. Deze LOvJ kwam niet op verzoek van de BVD, maar op verzoek van de toenmalig Minister van Justitie. Samenwerking op dit terrein was nodig en bleek wel succesvol: Zij leidde tot veroordelingen terwijl de BVD zich op verschoningsrecht kon beroepen.

Na 9/11 schoven de taakgebieden van Justitie en de AIVD en deels de MIVD op het thema van terrorisme verder over elkaar doordat voorbereidingshandelingen voor terrorisme strafbaar gesteld werden. Hoewel de relatie tussen de AIVD en het OM op het thema terrorismebestrijding flink verdiept is, en het OM niet zonder de informatiepositie van de Dienst kan, zijn de Diensten niet verplicht om inlichtingen te leveren. Sterker nog: Hoewel het om ernstige misdrijven gaat, komt het voor dat inlichtingen daarover niet aan het OM, maar aan een andere instantie verstrekt worden, of dat zij staatsgeheim blijven.

Nog altijd verstrekken de Diensten vooral op het thema terrorisme inlichtingen aan het OM, gevolgd door wapens en munitie, levensmisdrijven en spionage. Hoewel de AIVD en de MIVD beide een veiligheids- en een inlichtingentaak hebben, verstrekt de AIVD vooral over binnenlandse, en de MIVD vooral over buitenlandse feitencomplexen. In de recente samenwerkingsregeling van 2019 is de weg expliciet vrijgemaakt voor intensere samenwerking op thema's van *cyber* en georganiseerde criminaliteit, vooral waar het feiten betreffen die zich in het buitenland afspelen en een schadelijk effect op de nationale veiligheid sorteren. Daarvoor bestond kennelijk noodzaak.

### 7.3 De afloop van de OPCW-casus

Nu inzicht verkregen is in de drijfveren voor, en de achtergrond van het huidige verstrekingsproces bij de Diensten, kan worden beantwoord waarom de GROe-officieren werden uitgezet en niet ter bestraffing aan de politie werden overgedragen. Hoewel er 'geen vaste werkwijze [is] voor de omgang met agenten van buitenlandse mogendheden die hier strafbare feiten plegen[,]'<sup>519</sup> werden buitenlandse spionnen voorheen doorgaans uitgezet omdat spionage nauwelijks strafbaar gesteld is. In deze OPCW-casus was er echter sprake van strafbare poging computervredebreuk, zoals LOvJ Den Hartigh beaamde.<sup>520</sup> Hij legde uit waarom uitzetting boven arrestatie verkozen kan zijn:

Omdat de AIVD en de MIVD niet bevoegd zijn om te arresteren en te detineren, moet op het moment dat strafbaar gedrag waargenomen én verstoord wordt, direct besloten worden wat er met de plegers van die feiten gedaan wordt; Als de Diensten strafbaar gedrag waarnemen, blijft het aan Justitie en politie om eventueel aanhoudingen te verrichten.

[...] In dit geval heeft de MIVD besloten om de inlichtingenofficieren niet te laten aanhouden, maar hen naar het vliegveld te begeleiden. Je moet je ook voorstellen dat het *live* gebeurde, met andere woorden: er moest snel besloten worden. Dat is geen lichtzinnig besluit, daar worden de omstandigheden bij betrokken.

<sup>519</sup> Interview met LOvJ Den Hartigh, p. 12.

<sup>520</sup> Interview met LOvJ Den Hartigh, p. 11.

Zo staat op poging computervredebreuk geen hoge straf, waardoor verdachten na aanhouding mogelijk niet lang vast zullen zitten. Daarbij komt dat de Minister van Buitenlandse Zaken Blok op die dag in Moskou bij Lavrov op bezoek was. Het is niet onvoorstelbaar dat de aanhouding daarop enige invloed zou kunnen hebben.<sup>521</sup>

Toen de MIVD observeerde dat de GROe-officieren een poging deden om in te breken, verstoorde hij de Russen om schade te voorkomen aan waardes van de nationale veiligheid, i.e. aan de internationale rechtsorde. Die verstoring was dus strategisch van aard. Een verstrekking aan het OM met dat oogmerk, opdat de politie zou ingrijpen ter voorkoming van die schade, was dus niet meer nodig. Vervolgens speelden er meer belangen die aan verstrekking in de weg konden staan. Zo vertelde ook een oud-MIVD Directeur welke afweging gemaakt zou kunnen zijn:

Ik denk dat [in de OPCW-casus] het volgende gespeeld kan hebben: Op de Russen kan best gedrukt worden - wat je doet met verstoren van hun operatie en dat openbaar maken - maar je moet niet zo hard drukken, dat ze niet meer met je willen praten. Die communicatie heb je als land hard nodig op andere dossiers, zoals het dossier MH17. Als de inlichtingenofficieren aan de politie waren overgedragen, dan zou onze informatiestroom met betrekking tot hun contra-inlichtingenoperatie opdrogen: Immers gaan die Russen geen woord zeggen en worden hun spullen dan door het OM/politie in beslag genomen. Het door de politie laten onderzoeken van hun spullen is onwenselijk, omdat daarbij gegevens verloren kunnen gaan. Daarnaast is het maar de vraag of deze heren veroordeeld zouden kunnen worden, en of ze dan - voor hun poging inbraak - lang vastzitten in Nederland. Het vasthouden van de Russen zou ook weer consequenties kunnen hebben voor Nederlanders in Rusland. Dit alles zou mee kunnen hebben gewogen in het besluit de inlichtingenofficieren niet aan te houden, maar uit te zetten.<sup>522</sup>

Hoewel de inlichtingen relevant voor het OM waren, werden ze pas vijf maanden later, op 12 september 2018, aan het OM verstrekt. Uit dat ambtsbericht blijkt echter dat die verstrekking niet gedreven werd door het belang van strafvordering in Nederland, maar specifiek door de wens om aan het rechtshulpverzoek van de Verenigde Staten van zes augustus gehoor te geven.<sup>523</sup> Op vier oktober traden de VS met hun justitiële aanklacht tegen onder andere deze GROe-officieren naar buiten en voegden daar foto's en andere inlichtingen die door de MIVD geproduceerd waren aan toe. In Nederland was ook een strafrechtelijk onderzoek gestart, zo vertelde Eichelsheim destijds,<sup>524</sup> maar dat onderzoek is waarschijnlijk, hoewel op vier februari 2019 nog een MIVD-ambtsbericht over de casus volgde, een stille dood gestorven.

Uit het voorgaande volgt dat aanvankelijk niet voor verstrekking aan het OM gekozen werd omdat de MIVD zelf schade aan de nationale veiligheid voorkwam. Voor zover door de MIVD overwogen werd om de Russen ter bestraffing aan Justitie over te dragen, heeft dat belang het mogelijk moeten afleggen tegen de fysieke veiligheid van Minister Blok, die op dat moment toevallig in Moskou op bezoek was; een scenario dat aan een *Homeland*-aflevering doet denken. Het ligt voor de hand, nu dit verstrekkingbesluit zulke politieke en diplomatieke consequenties kon hebben, dat tenminste de Minister van Defensie bij de afweging betrokken werd.<sup>525</sup> Dat uiteindelijk een ambtsbericht verstrekt is, had te doen met een wens van de VS. Door daaraan

<sup>521</sup> Interview met LOvJ Den Hartigh, p. 12.

<sup>522</sup> Interview met MIVD Directeur, p. 5-6.

<sup>523</sup> MIVD Ambtsbericht van 13 september 2018.

<sup>524</sup> Generaal-majoor Onno Eichelsheim, persconferentie Russische spionage; Ministerie van Defensie, de MIVD en de Britse overheid, Den Haag, 4 oktober 2018: 'De Amerikanen hebben op 6 augustus van dit jaar een RHV ingediend om info te verstekken nav de activiteiten die in Nederland hebben plaatsgevonden. Daaraan hebben wij bijgedragen via het openbaar ministerie. Dus we hebben een ambtsbericht naar het openbaar ministerie uitgestuurd, die start nu ook een onderzoek.'

<sup>525</sup> Zie ook Interview met MIVD Directeur, p. 6.

tegenmoet te komen, diende de verstrekking dus het Nederlands staatsbelang. In tegenstelling tot de VS, koos Nederland niet voor een *indictment strategy*, maar voor een persconferentie met dezelfde *naming and shaming*-boodschap.

#### 7.4 Generalisatie

Nu de Nederlandse praktijk van inlichtingenverstrekking over strafbaar gedrag in kaart is gebracht, is de vraag wat zij voor de inlichtingenliteratuur betekent.

##### 7.4.1 De oneindige cyclus van inlichtingenwerk

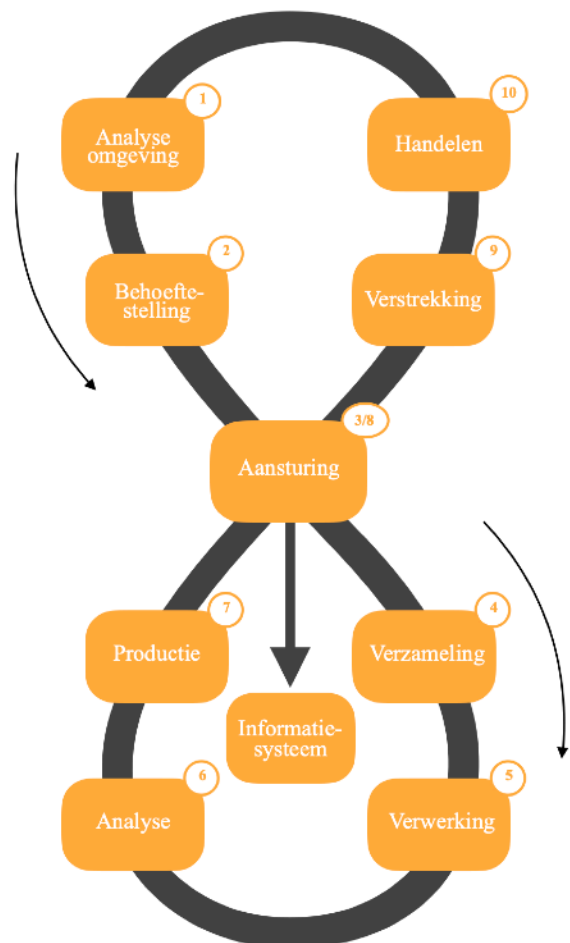
Tijdens dit onderzoek is duidelijk geworden dat de inlichtingencyclus (zie figuur 1) niet voor deze verstrektingspraktijk opgaat. Uit de bevindingen van dit onderzoek kon een aangepast model worden afgeleid (zie figuur 14), een model dat m.i. recht doet aan de Nederlandse praktijk, en deels met de inlichtingencyclus overeenkomt: De Inlichtingenlemniscaat.

Te beginnen met stap 1: In Nederland geschiedt behoeftstelling doorgaans via de *Geïntegreerde Aanwijzing*. Om daartoe te komen, is enige bekendheid met de dreigingsomgeving vereist. De taak van de dienst wordt met behoeftstelling ‘geoperationaliseerd’, en volgt, via aansturing binnen de dienst, grotendeels hetzelfde proces als de inlichtingencyclus.

Vervolgens bleek reeds uit de literatuur het belang van de ‘bibliotheek’ van een inlichtingendienst. In dit onderzoek bleek dat de beoordeling van inlichtingen op hun strafvorderlijke relevantie, tot aantekening daarvan in het informatiesysteem kan leiden. Ingeval een tactisch team een executieve interventie wenst, kunnen die aantekeningen geraadpleegd worden. Daarvan kan een ambtsbericht geproduceerd worden.

Wanneer het op verstrekking aankomt, gaat de inlichtingencyclus ervan uit dat slechts aan de behoeftestellers van een inlichtingendienst verstrekt wordt. Nu de Nederlandse opsporings- en vervolgingsautoriteiten géén behoeftsteller zijn, schiet dat model te kort: Inlichtingendiensten, ook in het buitenland, hebben verschillende afnemers, in zowel binnen- als buitenland, die geen behoeftsteller zijn. Vandaar dat het model zo zou moeten zijn, dat verstrekking aan anderen dan behoeftestellers mogelijk is.

Vervolgens viel op dat de leiding van de AIVD en de MIVD formeel over verstrekking besluit. Het Diensthoofd accordeert, of houdt een ambtsbericht tegen. De externe, politieke leiding kan invloed op dat besluit hebben. Een geproduceerd inlichtingenproduct gaat dus eerst langs de aansturing van de AIVD en MIVD voordat ver-



Figuur 14. De inlichtingenlemniscaat / bron: Auteur



strekking plaatsheeft. Volgt er een negatief besluit, dan blijven de inlichtingen in het informatiesysteem.

Of in andere casussen van de populatie (i.e. in het buitenland) ook van dergelijke besluitvorming sprake is, kan niet met zekerheid worden gesteld. Echter, gezien een diensthoofd de verantwoordelijkheid draagt voor zijn inlichtingendienst, kan worden aangenomen dat hij tenminste op de hoogte wenst te zijn van te verstrekken inlichtingen. Of voor die casussen ook politieke invloed op het verstrekkingbesluit bestaat, hangt mede af van de politieke inbedding van de betreffende dienst: Hoe autonoom is een dienst?

De bedoeling van inlichtingenverstrekking is de verschaffing van kennis waarop een afnemer kan handelen. De inlichtingenlemniscaat houdt de mogelijkheid open voor interne verstrekking, waarbij een inlichtingendienst zelf handelt op basis van zijn inlichtingen; middels verstoring (of *covert action*) bijvoorbeeld. Daarvan was sprake in de OPCW-casus. Nu de AIVD en de MIVD niet in de hand hebben of het OM ook daadwerkelijk zal handelen op basis van een ambtsbericht, verandert de dreigingsomgeving niet *per se*. Vandaar dat voor ‘analyse van de omgeving’ gekozen is als eerste én laatste stap: Door die analyse kan worden gezien of gehandeld is, en welk effect dat gesorteerd heeft.

#### 7.4.2 *Bouwstenen voor theorie over inlichtingenverstrekking*

Met dit onderzoek is aangetoond welke drijfveren voor inlichtingenverstrekking en voor geheimhouding van toepassing bleken op de Nederlandse casus. Zo bleek dat, in lijn met de bestaande theorie over veiligheidsnetwerken, de juridische basis voor het overleg tussen enerzijds de AIVD en de MIVD en anderzijds het OM wordt vormgegeven door de informele relatie van Dienstmedewerkers met de LOvJ's. Deze liaisons leggen een fysieke verbinding en bouwen aan vertrouwen, raken bekend met elkaars taken en belangen, en zijn dus letterlijk een bemiddelende variabele voor de uitwisseling van informatie en de generatie van kennis.

Anders dan die theorie, bleek er geen netwerkbeleid te bestaan dat voorschrijft in welke gevallen informatie uitgewisseld moet worden. Verstrekking wordt gedreven door technocratische overwegingen, i.e. door diverse technische (in het belang van inlichtingenmiddelen en methoden), tactische (in het belang van het inlichtingenonderzoek), operationele (in het belang van de behoefte) en strategische drijfveren (in het belang van de staat en de nationale veiligheid), door de grillen van de politieke leiding (politisering), of door het individuele geweten van inlichtingenofficieren. Hoewel de wetgever verlangt dat over ernstige strafbare feiten mededeling aan het OM gedaan wordt,<sup>526</sup> blijkt dat verlangen in de praktijk een papieren tijger: Een plicht wordt door de Diensten niet gevoeld. Identiteit (i.e. de professionele achtergrond van personeel) en cultuur binnen een Dienst kleuren het individueel geweten van inlichtingenofficieren, waardoor de belangen verschillend afgewogen worden.

Aansluitend bij de theorie over inlichtingenfalen, hebben de identiteit en de cultuur van een inlichtingendienst ook invloed op de mate waarin inlichtingen herkend worden. Naast strategisch falen (i.e. relevante inlichtingen niet herkennen), kan ook het informatietekort (een tactisch falen) eraan in de weg staan om te verstrekken: Wanneer informatie ‘te dun’ is, i.e. onvoldoende betrouwbaar is, wordt zij in beginsel niet verstrekt.

<sup>526</sup> Zie MvT WIV 2002, p. 58 en MvT WIV 2017, p. 184. Zie verder hoofdstuk 4.2.2.

## 8 Aanbevelingen

### 8.1 ... voor verder onderzoek

Zoals gesteld is de bestaande theorie over inlichtingenverstrekking marginaal, onderbelicht en fragmentarisch, dit terwijl inlichtingenverstrekking, en het nalaten daarvan, significant effect op het samen leven, op samenlevingen *an sich* en op de relaties daartussen kan hebben. In dit onderzoek is één casus onderzocht waaruit bouwstenen voor een coherente theorie voor inlichtingenverstrekking over strafbaar gedrag zijn voortgekomen. Bovendien is een nieuw model voor inlichtingenwerk voorgesteld: De inlichtingenlemniscaat.

Gezien dit onderzoek betrekking heeft op één casus, i.e. de Nederlandse (zie hoofdstuk 3.2.3), wordt aanbevolen om in toekomstig onderzoek de bevindingen te vergelijken met één of meerdere andere casussen uit de populatie. Uit de bevindingen van zo'n vergelijkend onderzoek zou een steviger theorie kunnen worden afgeleid. Daarbij kan een vergelijkend onderzoek ook inzichtelijk maken hoe andere landen de verschillende belangen - zoals van strafvordering, staatsbelang en informatiepositie - afwegen. Hierbij is de vraag: Welke afweging is rechtvaardig?

### 8.2 ... tot wijziging van de WIV

#### 8.2.1 *Definieer ernstige misdrijven*

Hoewel de wetgever in de toelichtingen op de huidige en voorgaanden WIV zijn verlangen heeft uitgesproken tot de verstrekking van verzamelde inlichtingen over ernstige misdrijven, bestaat daartoe geen wettelijke verplichting. Welke misdrijven voor ernstig doorgaan, heeft de wetgever ook niet gespecificeerd. In de praktijk blijkt dat het individuele geweten van inlichtingenofficieren bepaalt of zij een feit zo ernstig vinden dat zij zich moreel verplicht voelen om het verstrekken van een ambtsbericht te overwegen. Dat rechtsgevoel wisselt sterk binnen de Diensten, doordat het gevormd wordt door de professionele achtergrond van inlichtingenofficieren en mede ingekleurd wordt door de organisatiecultuur die door de specifieke taak van een team ontstaat.

Bij gebreke van eenduidigheid over welke misdrijven voor ernstig doorgaan, en er geen daadwerkelijke prikkel tot verstrekking bestaat, kan de verstrektingspraktijk van de AIVD en de MIVD arbitrair overkomen. Wanneer het rechtsgevoel van individuen regeert, is voor buitenstaanders nauwelijks te voorzien in welke gevallen de Diensten tot verstrekking zullen overgaan. Nu de diensten deze ruimte uit hoofde van hun discretionaire bevoegdheid hebben gekregen, is de praktijk legaal, maar staat zij wellicht op gespannen voet met de beginselen van rechtszekerheid en gelijkheid. Is er dan wel sprake van de 'evenwichtige afweging' waarom Commissie Dessens vroeg?<sup>527</sup>

Tegen deze achtergrond wordt aanbevolen om 'ernstig misdrijf' in de WIV te definiëren. Daarvoor kan bijvoorbeeld worden aangesloten de categorie misdrijven waarover de Teams Criminele Inlichtingen (TCI) van de Nationale Politie informatie inwinnen, namelijk: Misdrijven waarvoor voorlopige hechtenis is toegestaan, e.g. misdrijven 'waarop naar de wettelijke omschrijving een gevangenisstraf van vier jaren of meer is gesteld'.<sup>528</sup> Anderzijds zou kunnen worden aangesloten bij de categorie misdrijven waarvoor een algemene

<sup>527</sup> Zie Evaluatiecommissie Wiv 2002 (Commissie Dessens), *Naar een nieuwe balans tussen bevoegdheden en waarborgen*, 2013, p. 127.

<sup>528</sup> Zie Wetboek van strafvordering, artikel 67.

aangifteplicht bestaat.<sup>529</sup>

Vervolgens wordt aanbevolen om voor geen enkel geval verstrekking te verplichten, maar hooguit zo ver te gaan om de gevallen voor te schrijven waarin verstrekking aan het OM dient te worden overwogen. Deze ‘overwegingsverplichting’ zou bovendien niet in het algemeen moeten gelden, maar kunnen worden toegesneden op de specifieke taken van een Dienst: Zo wordt niet aanbevolen om een team inlichtingen buitenland te verplichten om verstrekking van inlichtingen aan het Nederlandse OM te overwegen wanneer het feit niet in Nederland, of niet tegen een Nederlands belang gericht is. Slechts voor internationale misdrijven, zoals terrorisme en oorlogsmisdrijven, zou categorisch verstrekking moeten worden overwogen, dus onafhankelijk van waar en tegen wie zij gekeerd zijn. Zulke nuances doen recht aan de verschillende praktijken van de inlichtingen- en de veiligheidstaak.

Ten aanzien van de meest ernstige feiten zou een ‘verstrekken, tenzij-principe’ gehanteerd kunnen worden. Het afwegingskader voor onbekende kwetsbaarheden, ook wel *zero-days* genoemd, kan daarbij voorbeeld staan.<sup>530</sup> Zoals het OM een opportuniteitsbeginsel kent en sepotgronden zoals ‘de staatsveiligheid’,<sup>531</sup> zou van de Diensten kunnen worden verlangd om aantekening te houden van de limitatieve redenen waarom van verstrekking van deze meest ernstige feiten aan het OM wordt afgezien. Het wordt aanbevolen om de in dit onderzoek vastgestelde technocratische drijfveren limitatief als redenen voor geheimhouding op te voeren, eventueel aangevuld met een ‘anders, namelijk...-optie.’ Door zo’n boekhouding kan de CTIVD nagaan of belangen evenwichtig worden afgewogen.

Het verdient opmerking dat deze aanbeveling, wanneer zij wordt doorgevoerd, extra administratieve last voor de Diensten zou betekenen. Zij dienen dan immers boek te houden van het strafbare gedrag dat zij tegenkomen en - in bepaalde gevallen - verstrekking te overwegen. Deze last is op papier niet buitenproportioneel, omdat wetenschap van strafbare feiten, zeker als zij ernstig zijn, met een bepaalde morele én juridische verantwoordelijkheid komt, voor burgers én voor overheden. Zo hebben overheden ook uit hoofde van het EVRM de verplichting opsporingsonderzoek naar ernstige misdrijven te doen, en bestaat er onder Nederlands recht een algemene aangifteplicht (zie boven). Bovendien is gebleken dat er voor de Diensten tactische en technische drijfveren voor verstrekking aan het OM kunnen bestaan. Derhalve zijn de Diensten er ook zelf bij gebaat om strafbare feiten, ook de minder ernstige, te herkennen en te noteren. Mocht deze aanbeveling doorgevoerd worden, dan zullen de Diensten op het uitvoeren ervan toegerust moeten worden.

### 8.2.2 *Faciliteer bijlagen en overige OM-taken*

Niet al het soevereiniteitsondermijnd gedrag is in Nederland strafbaar gesteld.<sup>532</sup> Neem de *Cornelius Haga*

<sup>529</sup> Zie Wetboek van strafvordering, artikel 160 lid 1. Zie voor uitzonderingen op de aangifteplicht: artikelen 217 -219 Sv.

<sup>530</sup> Dit kader schrijft voor dat de ‘AIVD en de MIVD belangendragers [dienen] te informeren over [door hen] geconstateerde onbekende kwetsbaarheden [van geautomatiseerde werken], tenzij wettelijke argumenten of operationele redenen daaraan (tijdelijk) in de weg staan. Hierbij dient de verhouding tussen de gerechtvaardigde belangen van de diensten en (het gevaar van) het laten voortbestaan van de kwetsbaarheden voor (alle) gebruikers van het internet te worden betrokken.’ Zie CTIVD, rapportage 53, Bijlage II Toetsingskader, 8 maart 2015, p. 7.

<sup>531</sup> Zie Wetboek van strafvordering, artikel 167. Zie ook lid 2, eerste volzin: ‘Van vervolging kan worden afgezien op gronden aan het algemeen belang ontleend.’ Zie ook artikel 242 lid 2 Sv.

<sup>532</sup> Zie AIVD, Jaarverslag 2019, p. 13-14: ‘Naast jihadisme bestaan er andere vormen van extremisme waarbij aanhangers democratie- ondermijnende activiteiten rechtvaardigen vanuit hun religieuze overtuiging. Dit is het geval bij salafistische aanjagers die problematische gedragingen vertonen die weliswaar niet strafbaar zijn, maar die haaks staan op onze democratische rechtsorde en deze dreigen te ondermijnen[, i.e. h]et bevorderen van structurele onverdraagzaamheid, intimidatie en/of intolerantie jegens mensen buiten de eigen geloofskring [en h]et ondermijnen van het gezag van instituties van de democratische rechtsorde.’

*Lyceum*-casus, waarin de AIVD voor zulk gedrag waarschuwde, maar vervolging niet mogelijk bleek. Enerzijds zou voor strafbaarstelling van dergelijk gedrag kunnen worden gekozen, maar een andere optie is er ook: Ingeval het gedrag de soevereiniteit ondermijnt én de openbare orde, dan zou de inlichtingendienst die het observeerde de burgemeester, die op zijn beurt de politie kan aansturen, tot het handhaven van de openbare orde kunnen aanzetten. Op dit punt heeft het OM echter ook een competentie, namelijk die om bij de civiele rechter te vorderen om een organisatie waarvan de werkzaamheid in strijd met de openbare orde is, te verbieden en te ontbinden.<sup>533</sup>

Zoals de WIV thans geformuleerd is, zouden de Diensten inlichtingen die daar blijk van geven, maar niet ‘tevens van belang kunnen zijn voor de opsporing of vervolging van strafbare feiten’, niet via de sleutel van artikel 66 lid 1 WIV 2017 kunnen verstrekken. Deze situatie kan op twee punten problematisch zijn: 1) de gegevens die voor de openbare ordetaak aan het OM op grond de algemene regeling verstrekt worden, worden door het OM toch in een strafproces gebruikt, of 2) de openbare ordegegevens worden verstrekt volgens de sleutel van artikel 66 lid 1 terwijl die sleutel - strikt genomen - slechts voor inlichtingen over strafbaar gedrag bedoeld is.

De beperking ‘*opsporing of vervolging van strafbare feiten*’ is op nog een punt wellicht problematisch. Hoewel de tenuitvoerlegging van straffen begin 2020 is verschoven van het OM naar de Minister voor Rechtsbescherming, gebeurt het *opsporen van reeds vervolgte daders* nog altijd door Politie en OM.<sup>534</sup> Ingeval de wetgever wenst dat ambtsberichten ten behoeve van executie via artikel 66 worden verstrekt, vraagt dat om wijziging van die bepaling.

Tenslotte bleek dat het huidige artikel spreekt over het doen van mededelingen van gegevens. Zoals besproken in hoofdstuk vier, lijkt het ‘doen van mededeling’ door de wetgever onderscheiden van ‘verstrekken van gegevens.’ In de praktijk blijkt echter aan zo’n 15 procent van de ambtsberichten voor het OM een bijlage te zijn gevoegd met ruwe of veredelde inlichtingen, i.e. gegevens, informatie of kennis. Als de wet die praktijk wil dekken, dan zou de bepaling strikt genomen van zowel mededelen als van verstrekken moeten spreken.

---

<sup>533</sup> Zie Burgerlijk Wetboek, Boek 2, artikel 20.

<sup>534</sup> Zie Aanwijzing executie.



## Bronnen en literatuur

### Afbeeldingen

Afbeelding 1: De Amerikaanse persconferentie (uitsnede auteur). Beschrijving: *John Demers (2-R), assistant attorney general for the US Department of Justice National Security Division, announces criminal charges against seven Russian Federation GRU intelligence officers in Washington, D.C. on October 4th, 2018.* Bron: Rolling Stone.

Afbeelding 2: De Nederlandse persconferentie (uitsnede auteur). Beschrijving: *DEN HAAG - (VLNR) MIVD-hoofd Onno Eichelsheim, minister van Defensie Ank Bijleveld (CDA) en de Britse ambassadeur Peter Wilson tijdens een persconferentie van de Nederlandse Militaire Inlichtingen- en Veiligheidsdienst. De MIVD heeft in april een operatie van de Russen verijdeld tegen de Organisatie voor het Verbod op Chemische Wapens (OPCW).* Bron: Bart Maat / ANP.

Afbeelding 3: W.J. Kolkert, Den Haag (uitsnede auteur). Beschrijving: *Mr. W.J. Kolkert, de officier van justitie, die het onderzoek leidde naar de spionage-activiteiten van de Rus V.A. Gloukhov, heeft zondag nadere mededelingen over deze affaire gedaan tijdens een persconferentie op het hoofdbureau van politie.* Den Haag, 16 april 1967. Bron: Taff Hopmans / Collectie Algemeen Nederlands Persbureau – Fotoarchief, 1963-1968.

Afbeelding 4: R.A. Schimmel, Den Haag (uitsnede auteur). Beschrijving: *Interpellatie van Wolff over justitieel onderzoek inzake omkopingsaffaire in Tweede Kamer; Haagse Officier van Justitie mr. Schimmel.* Den Haag, 23 oktober 1974. Bron: Hans Peters / Fotocollectie Anefo. Nationaal Archief.

Afbeelding 5: Theodoor Willem van den Bosch. Bron: I. van Nieuwenhoven / Fledderkerspel, 1976.

Afbeelding 6: W.A. De Saint Aulaire in 1966 (uitsnede auteur). Beschrijving: *Mr W.A. De Saint Aulaire tijdens zijn requisitoir; rechts een der rechters.* Bron: De Volkskrant, *Officier over drama aan de Lek: 'Gerrit de G. is de dader'*, 14 december 1966.

Afbeelding 7: Het Vrije Volk, 18 oktober 1972 (uitsnede auteur).

Afbeelding 8: Mw. P.M.H Van der Molen-Maesen. Beschrijving: *Landelijk terreurofficier van Justitie, Mr. P. van der Molen, zorgde voor informatieoverdracht van de BVD naar strafrechtelijke onderzoeken. Maandag verscheen zij voor de parlementaire enquetecommissie: 'Je kunt niet alles weten. En als de politie iets verzwijgt, kun je daar verder weinig aan doen'.* Bron: Marcel Antonisse / ANP, Den Haag, 16 oktober 1995. <https://www.anp-archief.nl/page/58461/den-haag-16-oktober-1995>.

Afbeelding 9: R.A. Gonsalves, Almelo (uitsnede auteur). Bron: Beeldbank Gemeentearchief Almelo. *Verschoor Schneider Gonsalves, Gemeentepolitie Personeel, NL-AmlHA 308 02 033*, ongedateerd.

Afbeelding 10: De Telegraaf, 27 oktober 1973 (uitsnede auteur).

### Archiefmateriaal

De Rechtspraak, online archief, *Uitspraken*, [uitspraken.rechtspraak.nl](https://uitspraken.rechtspraak.nl).

Delpher, online archief, *Basiscollectie Kranten*, [www.delpher.nl/nl/kranten](https://www.delpher.nl/nl/kranten).

Landelijk Parket, digitaal en analoog archief, *Ontvangen AIVD- en MIVD-ambtsberichten*, Openbaar Ministerie 2009-2020.

Landelijk Parket, digitaal archief, *Processtukken onderzoek Arles*, Openbaar Ministerie 2005.

Landelijk Parket, digitaal archief, *Processtukken onderzoek Piranha*, Openbaar Ministerie 2006 en 2013.

Legal Intelligence, online archief, *Rechtspraak Nederland*, [www.legalintelligence.com](https://www.legalintelligence.com).

Overheid.nl, online archief, *Historische parlementaire documenten (1814 - 1995)*, [zoek.officielebekendmakingen.nl/uitgebreidzoeken/historisch](https://zoek.officielebekendmakingen.nl/uitgebreidzoeken/historisch).

Overheid.nl, online archief, *Parlementaire documenten*, zoek.officielebekendmakingen.nl/uitgebreidzoeken/parlementair.

Ressortsparket, analoog archief, *Processtukken onderzoek Context*, Openbaar Ministerie 2015.

Stichting Argus, online archief, *Verslagen Aurora-overleggen en Management Team-overleggen*, zie [www.stichtingargus.nl/bvd/au/aurora.html](http://www.stichtingargus.nl/bvd/au/aurora.html).

## Interviews

AIVD Juridisch Adviseur, Zoetermeer, 17 januari 2020.

AIVD Teamhoofd Contraterrorisme, Zoetermeer, 7 februari 2020.

LOvJ Dhr. B. den Hartigh, Rotterdam, 20 juli 2020.

Prof. Dhr. M. Jones, Den Haag (telefonisch), 18 december 2019.

Voormalig LOvJ, Dhr. G. van der Zee, Arnhem, 29 oktober 2019.

Voormalig MIVD Directeur, Den Haag, 15 januari 2020.

## Rechtspraak

### Internationaal

United States Supreme Court, 4 december 1882, 106 U.S. 220 (1882) (*United States v. Lee*).

U.S. Court of Appeals for the District of Columbia Circuit - 546 F.2d 1009 16 November 1976 (*Harriet Ann Phillippi v. Central Intelligence Agency and George H. Bush, Director, Central Intelligence Agency*).

United States Court of Appeals, District of Columbia Circuit 10 mei 1983 (*Daniel Ellsberg et al. v John N Mitchell et al.*)

United States Supreme Court 16 April 1985, 471 U.S. 159 (1985) (*CIA v Sims*).

High Court of Justice in Northern Ireland, Queen's Bench Division Decisions 18 augustus 2003, Lord Chief Justice Carswell, NIQB 56 (*Scappaticci, Re an application for Judicial Review*).

Europees Hof voor de Rechten van de Mens 19 juni 2018, ECLI:CE:ECHR:2018:0913JUD005817013 (*Centrum för rättvisa v. Sweden*).

Europees Hof voor de Rechten van de Mens 13 september 2018, ECLI:CE:ECHR:2018:0913JUD005817013 (*Big Brother Watch and Others v. United Kingdom*).

### Hoge Raad

Hoge Raad 14 mei 1974, ECLI:NL:PHR:1974:AB4763, NJ 1974, 468, met noot van A.L. Melai.

Hoge Raad 5 september 2006, ECLI:NL:HR:2006:AV4122 (*Eik*)

Hoge Raad 13 november 2007, ECLI:NL:HR:2007:BA2553.

Hoge Raad 11 november 2014, ECLI:NL:HR:2014:3141.

Hoge Raad 31 maart 2015, ECLI:NL:HR:2015:768.

Hoge Raad 24 maart 2020, ECLI:NL:HR:2020:447 (*Context; Azzedine C.*).

### Gerechtshoven

Gerechtshof 's-Hertogenbosch 26 oktober 1973, PV van de terechtzitting.

Gerechtshof Den Haag 24 juni 2009, ECLI:NL:GHSGR:2009:BI9646.

Gerechtshof Den Haag 25 mei 2018, ECLI:NL:GHDHA:2018:1248 (*Context; Azzedine C.*).

Gerechtshof Den Haag 23 oktober 2018, ECLI:NL:GHDHA:2018:2765 (*Chili*).

Gerechtshof Den Haag 27 juni 2019, ECLI:NL:GHDHA:2019:1676 (*San Antonio*).

Gerechtshof 's-Hertogenbosch 25 september 2019, ECLI:NL:GHSHE:2019:3606 (*Baunatal*).

Gerechtshof Den Haag 6 december 2019, ECLI:NL:GHDHA:2019:3879 (*Campbell*).

### Rechtbanken

Rechtbank Haarlem 17 juli 2010, ECLI:NL:RBHAA:2010:BN1191.  
 Rechtbank Rotterdam 12 oktober 2012, ECLI:NL:RBROT:2012:BX9986.  
 Rechtbank Den Haag 10 december 2015, ECLI:NL:RBDHA:2015:14365 (*Context*).  
 Rechtbank Rotterdam 21 maart 2017, ECLI:NL:RBROT:2017:2114 (*San Antonio*).  
 Rechtbank Amsterdam 12 juli 2019, ECLI:NL:RBAMS:2019:5017.  
 Rechtbank Amsterdam 18 juli 2019, ECLI:NL:RBAMS:2019:5135.  
 Rechtbank Den Haag 22 juli 2019, ECLI:NL:RBDHA:2019:7308 (*Charlie18*).  
 Rechtbank Den Haag 23 juli 2019, ECLI:NL:RBDHA:2019:7430 (*Nashville*).  
 Rechtbank Oost-Brabant 9 augustus 2019, ECLI:NL:RBOBR:2019:4615.  
 Rechtbank Rotterdam 8 oktober 2020, ECLI:NL:RBROT:2020:8905 (*Orem; Hardi N.*).

### Requisitoiren

OM, Requisitoir in de zaak *San Antonio*, zoals uitgesproken op de openbare zitting van Hof Den Haag, 7 juni 2019.  
 OM, Requisitoir in de zaak *Primo*, Alternatieve scenario's, 9 juni 2020, zie <https://www.om.nl/onderwerpen/mh17-vliegkamp/vervolging-en-rechtszaak/zittingen-juni-2020/alternatieve-scenarios>.

### Literatuur

Aarts, N., *Handreiking voor het constateren van, omgaan met en informeren over nevenbevindingen voor biobanken in BBMRI-NL*, Erasmus MC 2017.  
 Abels, P.H.A.M., *Per Undas Adversas?, Geheime diensten in de maalstroom van politiek en beleid*, Inaugurele rede, Universiteit Lieden 16 Februari 2018.  
 Abels, Paul H.A.M., *Spionkoppen, Inlichtingenleiderschap in elf portretten*, Prometheus 2020.  
 Andrew, Christopher, *The Secret World, A history of intelligence*, Penguin 2019.  
 Anoniem, *de AIVD ontrafelt*, Strafblad, SDU oktober 2016.  
 Baldwin, David, *The concept of Security*, Review of International Studies 1997, nr. 23.  
 Berger, J.M., *Extremism*, Mit Press 2018.  
 Blank, Lisa, *Two Schools for Secrecy*, In: Government Secrecy: Classic and Contemporary Readings, J. Goldman en S. Maret (red.), Libraries Unlimited 2009.  
 Braat, Eleni, *Van oude jongens, de dingen die voorbij gaan..., Een sociale geschiedenis van de Binnenlandse Veiligheidsdienst 1945-1998*, AIVD 2012.  
 Brinkhoff, Sven, *Startinformatie in het strafproces*, Kluwer 2014.  
 Brodeur, Jean-Paul & Dupont, Benoît, *Knowledge Workers or "Knowledge" Workers?*, Policing & Society, Vol. 16, No. 1, 2006.  
 Brodeur, Jean-Paul, *The Policing Web*, Oxford University Press 2010.  
 Broers, Erik-Jan, *Over misdaden en straffen: De betekenis van Cesare Beccaria voor het strafrecht*, Nederlands Juristenblad 2015, jaargang 90, nr. 17.  
 Brubaker, Stanley C., *Can Liberals Punish?*, The American Political Science Review, Vol. 82, No. 3, APSA, September 1988.  
 Cambridge University Press, Cambridge Dictionary 2020.  
 Cammaert, Patrick, *Guest Lecture*, Universiteit Leiden, 19 maart 2019.  
 Dahl, Erik J., *Intelligence and Surprise Attack: Failure and Success From Pearl Harbor to 9/11 and Beyond*, Georgetown University Press 2013.



- Dearlove, Sir Richard, *National Security and Public Anxiety: Our Changing Perceptions*, In: The Oxford Handbook of National Security Intelligence, Loch K. Johnson (Ed.), Oxford University Press 2010.
- Dacey, Albert Venn, *Introduction to the study of the law of the Constitution*, Macmillan 1885.
- Eikelenboom, Siem, *Niet bang om te sterven, 30 jaar terrorisme in Nederland*, Nieuw Amsterdam 2007.
- Engelen, Dick, *De BVD in de twintigste eeuw: institutionele geschiedenis van de Binnenlandse Veiligheidsdienst 1945-2000*, Museumdrukkerij Die Haghe 2000.
- Essen, J.E. van, en Rademakers, P.S.M., *Reactie op het editorial "Terrorisme: tussen strafrecht en oorlogsrecht" (DD 2016/5)*, Delikt en Delinkwent 2016/24.
- Feldkamp, Michael F., *Der Parlamentarische Rat 1948-1949: Die Beziehungen des Parlamentarischen Rates zu den Militärregierungen*, Harald Bolt Verlag 1995.
- Gill, Peter, *Explaining Intelligence Failure: Rethinking the Recent Terrorist Attacks in Europe*, International Journal of Intelligence and CounterIntelligence 2020, Vol. 33 Nr. 1.
- Gill, Peter, *Organised Crime*, In: Robert Dover et al (redactie), Routledge Companion to Intelligence Studies, Routledge 2015.
- Graaff, Bob de, *Data en dreiging, Stap in de wereld van intelligence*, Boom 2019.
- Grey, Stephen, *The New Spymasters, Inside Espionage from the Cold War to Global Terror*, Penguin 2015.
- Gross, Hyman, *Crime and Punishment: A Concise Moral Critique*, Oxford University Press 2012
- Herman, Michael, *Intelligence Power in Peace and War*, Cambridge University Press 1996.
- Hijzen, Constant, *Vijandbeelden, De veiligheidsdiensten en de democratie, 1912-1992*, Boom 2016.
- Hondeghem et al, Annie, *Handboek bestuurskunde*, Vinden Broele 2013.
- Hughes-Wilson, J., *Military Intelligence Blunders*, Constable Robinson 1999.
- Hullu, J. De, *Materieel strafrecht, Over algemene leerstukken van strafrechtelijke aansprakelijkheid naar Nederlands recht*, Kluwer 2018.
- Hulnick, Arthur, *What's Wrong with the Intelligence Cycle?*, Intelligence and National Security 2006, Vol. 21, No. 6.
- Jackson, Peter, *On Uncertainty and the Limits of Intelligence*, In: The Oxford Handbook of National Security Intelligence, Loch K. Johnson (red.), Oxford University Press 2010.
- Jacobs, Bart, *Maximator: European signals intelligence cooperation, from a Dutch perspective*, Intelligence and National Security 2020, Vol. 35, No. 5.
- Johnson, Loch K. & Shelton, Allison M., *Thoughts on the State of Intelligence Studies: A Survey Report*, Intelligence and National Security 2013, Vol. 28, No. 1.
- Johnson, Loch K., *The Development of Intelligence Studies*, In: Robert Dover et al (redactie), Routledge Companion to Intelligence Studies, Routledge 2015.
- Jones, Milo en Silberzahn, Philippe, *Constructing Cassandra, Reframing Intelligence Failure at the CIA, 1947-2001*, Stanford University Press 2013.
- Kent, Sherman, *Strategic Intelligence for American World Policy*, Princeton University Press 1949 (1966).
- Kowalski, Michael, *Ethics on the radar: Exploring the relevance of ethics support in counterterrorism*, Boom 2020.
- Le Quang, Jeanne-Laure, *Haute police, surveillance politique et contrôle social sous le consulat et le Premier Empire (1799-1814)*, Annales historiques de la Révolution française 2020, vol. 399, no. 1.
- Lefebvre, Stéphane, *What do judges say on the protection of intelligence secrets?*, Intelligence and National Security 2019, Vol. 34, nr. 1.
- Locke, John, *An essay concerning the true original, extent and end of civil Government*, 1690.
- Lonsdale, David, en Dos Santos Lonsdale, Maria, *Handling and communicating intelligence information: a conceptual, historical and information design analysis*, Intelligence and National Security 2019, Vol. 34, nr. 5.
- Lowenthal, Mark M., *The Policymaker-Intelligence Relationship*, In: The Oxford Handbook of National Security Intelligence, Loch K. Johnson (red.), Oxford University Press 2010.
- Lund Petersen, Karen, *Three concepts of intelligence communication: awareness, advice or co-production?*, Intelligence and National Security 2019.
- Machiavelli, Niccolò, *Il Principe*, 1515.

- Manget, Frederic F., *Intelligence and Law Enforcement*, In: The Oxford Handbook of National Security Intelligence, Loch K. Johnson (red.), Oxford University Press 2010.
- Muller, E.R. en Bakker, E., *De geschiedenis van terrorisme in Nederland*, In: Terrorism, Onder redactie van Edwin Bakker *et al*, Wolters Kluwer 2017, tweede druk 2017.
- Muller, E.R., en Rosenthal, U., *Terrorismebestrijding: actoren en organisaties in Nederland*, In: Terrorism, Onder redactie van Edwin Bakker *et al*, Wolters Kluwer 2017, tweede druk 2017.
- Northcott, Chris, *MI5 at War 1909-1918: How MI5 Foiled the Spies of the Kaiser in the First World War*, Tattered Flag 2015.
- Northcott, Chris, *MI5's Strategy During the First World War*, International Journal of Intelligence and Counter Intelligence, vol. 29, Routledge 2016.
- Omand, David, *The Cycle of Intelligence*, In: Robert Dover et al (redactie), Routledge Companion to Intelligence Studies, Routledge 2015.
- Oxford University Press, Lexico 2020.
- Pillar, Paul R., *The Perils of Politicization*, In: The Oxford Handbook of National Security Intelligence, Loch K. Johnson (red.), Oxford University Press 2010.
- Priess, David, *Countering Chines Espionage*, The Lawfare podcast, nr. 485, 14 december 2019.
- Rademakers, Pieter, *Politicisation of intelligence, or the intelligisation of politics?, An analysis of the Dutch security-intelligence agenda-setting policy and practice*, verhandeling voor het vak *World of intelligence*, Universiteit Leiden 2019.
- Rademakers, Pieter, *Thinkable terrorism: How the state of the art influences government perceptions of extremism*, verhandeling voor het vak *Security in Historical Perspective*, Universiteit Leiden 2019.
- Redmond, Paul J., *The Challenges of Counterintelligence*, In: The Oxford Handbook of National Security Intelligence, Loch K. Johnson (red.), Oxford University Press 2010.
- Richards, Julian, *The Art and Science of Intelligence Analysis*, Oxford University Press 2010.
- Rigby Glass, Robert, en Buford Davidson, Phillip, *Intelligence is for Commanders*, Harrisburg, Pa., Military Service Pub. Co. 1948.
- Robson, C., *Real world research: A resource for social scientists and practitioners-researchers*, Blackwell 1993.
- Russell, Bertrand, *The history of Western philosophy*, Touchtone 1945.
- Shenon, Philip, *The Commission: An Uncensored History of the 9/11 Investigation*, The Hachette Book Group 2008.
- Shils, Edward, *Publicity, Privacy, and Secrecy: Their Equilibrium and its Disruption (1956)*, In: Government Secrecy: Classic and Contemporary Readings, J. Goldman en S. Maret (red.), Libraries Unlimited 2009.
- Toshkov, Dimitar, *Research Design in Political Science*, Palgrave Macmillan 2016.
- Travers, Russell E., *Waking up on another September 12th: implications for intelligence reform*, Intelligence and National Security 2019, Vol. 31, nr. 5.
- Valk, Giliam de, *Intelligence and Analytic Black Holes: a data-oriented perspective*, Leiden security and global affairs blog, 30 maart 2020, <https://leidensecurityandglobalaffairs.nl/articles/intelligence-and-analytic-black-holes-a-data-oriented-perspective>.
- Valk, Gilliam de, en Aerds, Willemijn, *Inlichtingenwerk vanuit een methodologisch perspectief*, In: Justitiële verkenningen, 2018 Vol.44 (1).
- Vatter, Miguel, *Machiavelli's 'the Prince', A Reader's Guide*, Bloombury Publishing 2013.
- Veraart, Else-Marie, *Nationale Inlichtingencultuur, Cultuur als verklarende factor voor de organisatorische verschillen tussen de Amerikaanse en Nederlandse inlichtingengemeenschap*, Universiteit Leiden 2015, p. 55-57.
- Vermeir, K., en Margoscy, D., *States of Secrecy: An Introduction*, British Society for the History of Science 2012, 45, nr. 2.
- Waldron, Jeremy, *The Rule of Law*, In: The Stanford Encyclopedia of Philosophy, edited by Edward N. Zalta, Stanford University 2016.
- Warner, Michael, *Theories of Intelligence, The state of play*, In: Robert Dover et al (redactie), Routledge Companion to Intelligence Studies, Routledge 2015.

- Weber, Max, *Bureaucracy: Characteristics and the Power Position of Bureaucracy (1920)*, In: *Government Secrecy: Classic and Contemporary Readings*, J. Goldman en S. Maret (red.), Libraries Unlimited 2009.
- Wheaton, Kristan J., *RFI: Who Invented The Intelligence Cycle?*, 4 januari 2011, zie <https://sourcesandmethods.blogspot.com/2011/01/rfi-who-invented-intelligence-cycle.html>.
- Whelan, Chad & Dupont, Benoît, *Taking stock of networks across the security field: a review, typology and research agenda*, *Policing and Society*, Routledge 2017, Volume 27, nummer 6.
- Whelan, Chad, *Networks and national security: dynamics, effectiveness and organisation*, Routledge 2012.
- Whelan, Chad, *Security networks and occupational culture: understanding culture within and between organisations*, *Policing and Society*, Routledge 2015, Volume 27, nummer 2.
- Woude, M.A.H. van der, *Strafrechtelijk contraterroreisme in Nederland*, In: *Terrorisme*, Onder redactie van Edwin Bakker *et al*, Wolters Kluwer 2017, tweede druk 2017.

## Bijlage I: Brief Plv.DG AIVD 18 juni 2015



**Algemene Inlichtingen- en  
Veiligheidsdienst**  
*Ministerie van Binnenlandse Zaken en  
Koninkrijksrelaties*

> Retouradres: Postbus 20010 2500 EA Den Haag

Landelijk Officier van Justitie voor Terrorismebestrijding  
dhr. [REDACTED]  
Postbus 395  
3000 AJ Rotterdam

Postbus 20010  
2500 EA Den Haag  
www.aivd.nl

**Contact**

T 070 320 44 00  
F 070 320 07 33

**Ons kenmerk****Uw kenmerk**

Datum 18 juni 2015  
Betreft Beantwoording vragen Rb Den Haag van 19 februari 2015

**Bijlagen**

0

**Pagina**

1 van 2

Naar aanleiding van uw verzoek van 16 juni 2015, waarin u mij twee vragen voorlegt die de verdediging van twee verdachten in het zogenoemde Context-onderzoek heeft gesteld op de zitting van de Rechtbank Den Haag van 19 februari 2015, bericht ik u het volgende.

De vragen zijn:

1. Zijn er contacten geweest tussen één of meer van uw medewerkers en [REDACTED]?
2. Is er tijdens deze contacten informatie uitgewisseld over één van de verdachten in het Context-onderzoek ([REDACTED] [REDACTED] [REDACTED])?

In artikel 15 van de Wet op de inlichtingen- en veiligheidsdiensten 2002 (Wiv2002) wordt aan de hoofden van de diensten de zorg opgedragen voor: (a) de geheimhouding van daarvoor in aanmerking komende gegevens, (b) de geheimhouding van daarvoor in aanmerking komende bronnen waaruit gegevens afkomstig zijn en (c) de veiligheid van de personen met wier medewerking gegevens worden verzameld.

De Memorie van Toelichting bij de totstandkoming van de Wiv2002 vermeldt ten aanzien van artikel 15 dat de informatie uit zogenoemde gesloten bronnen onder meer gegevens afkomstig van informanten en agenten betreft. Bij verstrekking van gegevens zullen deze bronnen geheim dienen te blijven; met betrekking tot menselijke bronnen, maar overigens ook met betrekking tot technische bronnen, is deze bronbescherming zelfs absoluut, aldus de MvT.<sup>1</sup>

Met bron wordt bedoeld; informanten (artikel 17 Wiv2002), agenten (artikel 21 Wiv2002) en ook eigen medewerkers van de AIVD. De wettelijke waarborgen tot geheimhouding, vastgelegd in Hoofdstuk 4 van de Wiv2002 worden bevestigd door de Raad van State en het EHRM in de jurisprudentie betreffende het inzagerecht; geheimhouding van bronnen, actueel kennisniveau, de werkwijze van de dienst en de persoonsgegevens van derden. (zie onder meer ABRvS 14 januari 2004, 200301254/1 en EHRM 5 april 2005, nr. 9940/04).

In dit kader is eveneens van belang dat van de vele wijzen waarop de AIVD zich in het kader van de nationale veiligheid informatie verschafft, de informatievergaring met behulp van menselijke bronnen er een betreft die essentieel is voor de goede taakuitvoering van de AIVD.

<sup>1</sup> Tweede Kamer 1999/2000, 25877 nr.8, p.42

Datum  
18 juni 2015

Ons kenmerk

Pagina  
2 van 2

Voorwaarde hierbij is dat de bronnen absolute bescherming wordt geboden. Eén van de uitgangspunten is dat de AIVD zijn wettelijke taak uitsluitend binnen een zekere mate van geheimhouding effectief kan uitvoeren. De AIVD moet zijn bronnen, werkwijze en actueel kennisniveau geheim kunnen houden. Reden hiervoor is dat de omgeving waarin bronnen hun informatie vergaren, gezien de aard van de werkzaamheden van de AIVD, van dusdanige aard is dat de persoonlijke veiligheid van bronnen en hun familieleden gevaar loopt indien bekend zou zijn dat er werkzaamheden voor de AIVD worden verricht. Voorts geldt dat zonder de garantie van absolute bronbescherming, de relatie die er tussen de dienst en zijn bronnen bestaat onder druk komt te staan en van negatieve invloed kan zijn op de informatiestroom richting de AIVD. De bereidheid van bronnen om de AIVD inlichtingen te verschaffen zal afnemen, hetgeen het effectief functioneren van de AIVD in het kader van de nationale veiligheid ernstig schaadt.

Tevens geldt ook in de internationale samenwerking van de AIVD met collega-diensten voornoemde bronbescherming en vormt dit mede de basis om informatie te kunnen uitwisselen. Indien bij collega-diensten bekend zal worden dat de bronbescherming in Nederland niet absoluut wordt gehandhaafd, zal dit er toe leiden dat de AIVD slechts beperkt informatie van collega-diensten zal ontvangen, hetgeen eveneens voornoemd functioneren van de AIVD schaadt. Internationale gegevensuitwisseling is namelijk cruciaal voor een goede taakuitvoering door de AIVD en daarmee voor de nationale veiligheid.

Op basis van het voorgaande is het staand beleid van de AIVD dat er in het kader van de bronbescherming als bedoeld in artikel 15 van de Wiv2002 geen uitlatingen worden gedaan of er in een specifieke zaak gebruik is gemaakt van (een) medewerker(s) die voor de verkrijging van informatie gebruik hebben gemaakt van (menselijke) bronnen.

Met de bevestiging dat er gebruik is gemaakt van (een) medewerker(s) wordt (impliciet) prijsgegeven dat er gebruik is gemaakt van bronnen. Hiermee wordt de kans gelopen dat de betreffende bronnen (degenen die informatie aan de AIVD hebben verschaft) kunnen worden onderkend, hetgeen in strijd is met de door de wetgever beoogde absolute bescherming van menselijke bronnen.

Om deze redenen wordt bevestigd noch ontkend dat een of meer medewerker(s) van de AIVD contact heeft of hebben gehad met [REDACTED]. Gelet hierop wordt niet toegekomen aan de beantwoording van de tweede vraag.

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,

mr. [REDACTED]

Plaatsvervangend directeur-generaal van de Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst



## Bijlage II: Verklaring H.BVD Kuipers 26 oktober 1973

Op 14 mei 1974 wees de Hoge Raad arrest in de strafzaak tegen P.L.W.M. (Luciën) van Hoesel, wie in Den Bosch vervolgd was door officier van justitie mr. H.J.A.M. Peijnenburg en werd verdedigd door advocaat mr. P.H. Bakker Schut. Deze advocaat had ten tijde van het hoger beroep het hoofd van de BVD en een voor die dienst werkende politieambtenaar, Van Dongen, adjudant van gemeentepolitie te Breda, als getuigen opgeroepen omdat een BVD-informant een dubbelrol gespeeld zou hebben, zoals ook de BVD uitgave Panorama van 19 november 1973 versloeg:

Op 29 maart 1973 werd het lid van de Rode Jeugd, Luciën van Hoesel door de Rechtbank te Den Bosch terzake van het onder zich hebben van onderdelen van twee buisbommen veroordeeld tot een gevangenisstraf van drie jaar.

Daarna werden aanwijzingen ontvangen dat men in de kring van de Rode Jeugd nieuwe gewelddaden voorbereidde. Men ging over tot de aanschaffing van handvuurwapens waaruit moest worden afgeleid dat men andere acties dan bomaanslagen op het oog had.

In juni 1973 werd het Rode Jeugd-lid ... door de politie op het station in Eindhoven aangehouden op het moment dat hij materiaal geschikt voor het vervaardigen van 5 buisbommen uit een bagagekluis haalde. Dit materiaal was van een zelfde constructie als vroeger door de Rode Jeugd gehanteerd.

Begin september gaf de Rode Jeugd een brochure uit, waarin aan de hand van verklaringen van een jongeman, die bij het verstrekken van inlichtingen aan de dienst, een dubbelrol bleek te hebben gespeeld, de beschuldiging werd geuit van provocaties door de BVD en de politie.

Door de verdediger van Luciën van Hoesel, Mr. [Bakker Schut], werd hiervan gebruik gemaakt tijdens de behandeling van de strafzaak in hoger beroep voor het Gerechtshof te 's-Hertogenbosch op 12 september 1973. Bij de voortzetting van de zaak op 26 oktober werd het Hoofd van de Dienst en de chef van de inlichtingendienst van de Politie Breda, die op verzoek van de verdediger als getuigen waren opgeroepen door het Hof het verschoningsrecht toegekend terzake van het afleggen van getuigenis omtrent door de dienst verrichte zgn. operationele werkzaamheden.

Zij beriepen zich dus met succes op het verschoningsrecht ex artikel 218 Sv. De getuigenis van Kuipers was als volgt in het proces-verbaal van de zitting weergegeven, en bevatte een expose over de functie van de dienst en de reden van geheimhouding:

Het p.-v. van de terechtzitting in hoger beroep van 26 okt. 1973 omtrent het verhoor van [...] de getuige A. Kuipers, oud 56 jaar, hoofd van de Binnenlandse Veiligheidsdienst, te 's-Gravenhage, o.m. inhoudt:

'De raadsman vraagt deze getuige: 'Beroept u zich op uw verschoningsrecht op grond van het KB van 5 aug. 1972 of wilt u opening van zaken geven ten aanzien van de identiteit van uw contactman, genaamd De Roo, en de contacten, die deze heeft gehad met een lid van de Rode Jeugd?'

De getuige verklaart hierop:

'Alvorens in te gaan op de vraag van de raadsman, wilde ik uw Hof gaarne een overzicht geven van de positie van mijn dienst.

Aan de BVD is een taak toegewezen, omschreven in het KB van 8 augustus 1972. Die taak bestaat — zoals art. 3 van dit KB luidt — in het inwinnen van gegevens over organisaties, groeperingen en personen in Nederland, ten aanzien waarvan, gezien hun doelstellingen en activiteiten, het ernstig vermoeden bestaat, dat zij een gevaar vormen voor het voortbestaan van de democratische rechtsorde in Nederland, en dat zij de veiligheid en andere gewichtige belangen van de Staat schaden.

Die organisaties, groeperingen en personen, waar het hier over gaat, bedrijven hun activiteiten veelal op heimelijke wijze. Dit brengt mede, dat mijn dienst, die moet trachten gegevens hierover te verkrijgen, dit meestal ook op heimelijke wijze moet doen. Het is daarom, dat, wil mijn dienst zijn taak naar behoren vervullen, het niet mogelijk is in concreto mededelingen te doen over zijn zogenaamd operationeel werk, dat o.m. omvat het door middel van geheime contacten verwerven van gegevens. De BVD is geen geheime politie. Om dit duidelijk in het licht te stellen, is in art. 1, lid 2, van genoemd KB de volgende bepaling opgenomen:

'De Binnenlandse Inlichtingen- en Veiligheidsdiensten verrichten hun taken in gebondenheid aan de wettelijke bepalingen en in ondergeschiktheid aan onze betrokken Minister. De ambtenaren van deze diensten bezitten geen opsporingsbevoegdheden, als bedoeld in het Wetboek van Strafvordering'.

In de nota van toelichting op dat besluit ten aanzien van de taak van de BVD is het navolgende nog vermeld:

'I.v.m. het grote gewicht van de belangen van de Staat, die hier in het geding zijn, is het nodig, dat de Regering zo vroegtijdig mogelijk omtrent dreigende aantasting daarvan wordt ingelicht. De Regering kan dat bezien of tegen eventuele bedreiging van de democratische rechtsorde en tegen sabotage- en spionageactiviteiten dient te worden opgetreden.

Aan de hand van de ter beschikking komende gegevens kan Zij zonodig passende maatregelen nemen. Voorzover de verkregen gegevens van belang zijn voor de opsporing en vervolging van strafbare feiten of ter voorkoming van ernstige verstoring van de openbare orde, worden deze ter beschikking gesteld van de ter zake bevoegde organen van Politie en Justitie.'

De behoefte aan geheimhouding van het inlichtingswerk heeft erkenning gevonden in het door mij genoemde KB: in art. 1, sub 4, wordt aan de hoofden van genoemde diensten opdracht gegeven te zorgen voor:

- a. de geheimhouding van de verkregen gegevens en van de bronnen, waaruit zij afkomstig zijn;
- b. het naar behoren waarborgen van de veiligheid van de personen van wier diensten bij het inwinnen van die gegevens wordt gebruik gemaakt.

Het is in het bijzonder op grond van deze opdracht, dat ik niet heb kunnen voldoen aan het verzoek van de Proc.-Gen. om de identiteit van de heer De Roo bekend te maken. In mijn brief aan de Proc.-Gen. heb ik mij verwijzing veroorloofd naar de uitspraken in 1966 door de toenmalige Minister van Justitie gedaan, zulks naar aanleiding van vragen, die hem door een Kamerlid aangaande een strafzaak waren gesteld.

De Minister overwoog in dit antwoord o.m., 'dat er zich in het bijzonder, als het betreft een dienst als de onderhavige (de Minister doelde daarbij op een dienst als de BVD), omstandigheden kunnen voordoen, waarin het van het verhoor van bepaalde getuigen dient te worden afgezien, omdat geheimhouding, ook van de identiteit van de betrokken inlichtingengever, door het belang van de Staat wordt geboden'.

De bijzondere positie, die de BVD in het overheidsbestel inneemt, is voor de Tweede Kamer aanleiding geweest tot het instellen van een aparte commissie, die zich met de zaken betreffende de Binnenlandse Inlichtingen- en Veiligheidsdiensten bezighoudt. In haar eerste verslag gaf de Vaste Kamercommissie voor de Inlichtingen- en Veiligheidsdiensten een nadere toelichting op het motief, waarom de Kamer tot het instellen van deze commissie was gekomen. Met deze instelling, zo staat in het verslag te lezen, beoogde de Kamer de mogelijkheid te scheppen een parlementaire controle in te stellen op het doen en laten van een apparaat van de Overheid dat zich uit de

aard van zijn taak minder dan de Overheid leent voor een gedachtenwisseling in de Staten-Generaal. De Commissie voegde hieraan toe: 'De door de Minister van Binnenlandse Zaken te verstrekken inlichtingen omtrent de Binnenlandse Inlichtingen- en Veiligheidsdiensten zijn namelijk door de aard der zaak voor het grootste gedeelte geheim en moeten dat blijven'. Uit dit verslag moge ik verder nog citeren: [']Een Veiligheidsdienst als de BVD is, wil zij doeltreffend kunnen werken, goeddeels aangewezen op onbekendheid met zijn methode van controle.[']

In het KB van 5 aug. 1972 is in art. 3, sub. 3, vastgelegd, dat de Binnenlandse Veiligheidsdienst medewerking kan verkrijgen van de Politie. De Burgemeesters in gemeenten met gemeentepolitie, zo staat in dat artikel, moeten hun medewerking verlenen aan de uitvoering van het Besluit, voorzover het de taak van de BVD aangaat. Zij wijzen daartoe in overeenstemming met de Minister van Binnenlandse Zaken ambtenaren van Gemeentepolitie aan, voor het in nauw en voortdurend overleg met het Hoofd van de BVD verrichten van werkzaamheden ten behoeve van deze dienst.

Ik moge er de aandacht op vestigen, dat de Heer van Dongen als getuige hier ter terechtzitting opgeroepen, in de aangelegenheid, waar het hier over gaat, werkzaamheden verrichtte voor de BVD. Hij fungeerde terzake als medewerker van de BVD en heeft zich terzake van deze werkzaamheden te gedragen als ambtenaar van de BVD. Voor deze werkzaamheden draag ik de volle verantwoordelijkheid; het geval van de contactman, Danny M., dat zich in Breda en omgeving heeft afgespeeld, is mij ook bekend.

Ik kan bevestigend antwoorden op de vraag van de raadsman, of BVD-functionarissen contact hebben gehad met die Danny M, maar op de vraag of er regelmatig contact is geweest tussen een bepaalde BVD-ambtenaar en die Danny M., moet ik U het antwoord schuldig blijven; we komen hier namelijk op operationeel terrein, en dan doe ik weer een beroep op mijn verschoningsrecht';

Bron: NJ 1974, 468, ECLI:NL:PHR:1974:AB4763, met noot van A.L. Melai



## Bijlage III: Toestemmingsverklaring interviews

### De Nederlandse inlichtingendiensten en strafbare feiten

#### Toestemmingsverklaring voor interview

*Pieter Rademakers / Universiteit Leiden*

Voor een afstudeerscriptie naar de aspecten die verklaren waarom de Nederlandse inlichtingen- en veiligheidsdiensten informatie over strafbaar gedrag aan het Openbaar Ministerie verstrekken, wordt door Pieter Rademakers empirische data verzameld door het afnemen van interviews. Met het ondertekenen van dit formulier stemt u ermee in dat zo'n interview van u wordt afgenomen. Daarbij is het volgende van toepassing:

1. De interviewer is masterstudent *Crisis and Security Management* aan Universiteit Leiden en verricht dit scriptieonderzoek onder de supervisie van de Universiteit, specifiek onder de begeleiding van mw. mr. drs. W.J.M. Aerds en dhr. prof. dr. P.H.A.M. Abels;
2. De geïnterviewde stemt ermee in dat de interviewer hem/haar vragen stelt en dat de antwoorden daarop gebruikt mogen worden voor uitsluitend de onderhavige scriptie, de publicatie daarvan, en publicaties op basis van die scriptie.
  - a. De interviewer en geïnterviewde komen overeen dat op voorstel van de geïnterviewde bepaalde antwoorden niet gepubliceerd worden om redenen van geheimhoudingsplicht;
  - b. De interviewer komt overeen dat hij het onderzoek voorafgaand publicatie voorlegt aan de geïnterviewde, ter fine hem/haar in staat te stellen na te gaan of aan sub a. is voldaan;
  - c. De door de geïnterviewde verleende toestemming tot het interview kan te allen tijden onder vermelding van reden en middels schriftelijke bevestiging (e.g. per email aan [...]@umail.leidenuniv.nl) worden ingetrokken.
3. Het interview wordt niet opgenomen per audiorecorder, tenzij de geïnterviewde dit wenst. De interviewer zal de antwoorden notuleren en nadien uitwerken in een gespreksverslag, waarbij een zo objectief als mogelijke weergave van het gesprek wordt nagestreefd. De geïnterviewde zal in de gelegenheid worden gesteld om deze weergave na te gaan.
4. De identiteit (naam en functie) van de geïnterviewde wordt slechts weergegeven op een door de geïnterviewde wenselijke wijze. Hierbij erkent de geïnterviewde dat enige vorm van functieomschrijving in de scriptie noodzakelijk is.
5. Alle vergaarde data (persoonlijke, zakelijke en transcript) zullen op een veilige wijze worden opgeslagen door het tekstverwerkingsbestand met de resultaten met een wachtwoord te beveiligen en slechts op de persoonlijke computer van de interviewer op te slaan. Slechts de geïnterviewde, de interviewer en zijn Universiteitssupervisors, ter fine het onderzoek te kunnen controleren, zullen toegang tot deze volledige data hebben.
6. De interviewer en de geïnterviewde kunnen extra voorwaarden overeenkomen. In dat geval worden die hier weergegeven, of naar verwijzen: .....

.....  
.....  
.....  
.....  
.....  
.....

Aldus in tweevoud opgemaakt en overeengekomen tussen de interviewer (Pieter Rademakers, [...]@umail.leidenuniv.nl) en de geïnterviewde:

Naam: .....

Ondertekening: .....

Datum: .....

Plaats: .....



### **Resumé**

De AIVD en MIVD nemen uit hoofde van hun taak in het belang van de nationale veiligheid regelmatig strafbaar gedrag waar, maar doen daarvan niet altijd aangifte. Het is bekend dat zij hun bronnen, methoden en kennisniveau afschermen, maar dat verklaart niet waarom zij hun discretionaire bevoegdheid tot aangifte, in de woorden van een AIVD-hoofd, 'soms wel en soms niet' gebruiken.

Met deze studie is in kaart gebracht wat de Diensten tot verstrekking van inlichtingen over strafbaar gedrag aan justitie drijft, en waarom zij er voor kiezen om strafbare feiten geheim te houden. Zo blijkt dat de AIVD noch de MIVD een verstrekingsbeleid heeft of beleeft. Hierdoor bepalen organisatiecultuur en het geweten van individuele medewerkers of verstrekking van inlichtingen wegens niets dan hun strafvorderlijke relevantie überhaupt overwogen wordt.

