

JAARVERSLAG 2007 - 2008

VAN DE COMMISSIE VAN TOEZICHT BETREFFENDE
DE INLICHTINGEN- EN VEILIGHEIDSDIENSTEN

Het jaarverslag is afgesloten op 31 maart 2008

Inhoudsopgave

Inleiding	5
Hoofdstuk 1. De Commissie van Toezicht, haar wettelijke taken, samenstelling en organisatie	7
- Wettelijke taken	7
- De Commissie en haar organisatie	9
Hoofdstuk 2. De werkwijze van de Commissie	11
Hoofdstuk 3. Onderzoeksactiviteiten	15
- Diepte-onderzoeken en toezichtsrapporten in het verslagjaar	15
- Lopende onderzoeken	16
- Structurele controle (monitoring)	17
- De aanbevelingen van de Commissie	19
Hoofdstuk 4. Klachtbehandeling	21
- De procedure bij de behandeling van klachten	21
- Behandelde klachten	23
Hoofdstuk 5. Overige werkzaamheden	25
- De notificatieplicht	25
- Internationaal symposium	25
- Studiebijeenkomst	26
- Internationale contacten	26
Hoofdstuk 6. Wetgevingsaangelegenheden	29
- Post-Madrid maatregelen	29
- Wijziging Wet veiligheidsonderzoeken	31
- Wetsvoorstel bestuurlijke maatregelen nationale veiligheid	31
- Algemene maatregel van bestuur ex art. 21 lid 7 WIV 2002	31
- Advies tot wijziging van art. 60 WIV 2002	32
- Wijziging van de WIV 2002 in verband met de CT Infobox	33
Slotopmerking	34

Bijlagen:	35
I. Overzicht rapporten CTIVD	35
II. In het verslagjaar uitgebrachte toezichtsrapporten	37
TOEZICHTSRAPPORT 11B	39
Inzake het onderzoek van de Commissie naar de uitvoering van de Wet veiligheidsonderzoeken door de AIVD	
TOEZICHTSRAPPORT 12	71
Inzake het onderzoek van de Commissie van Toezicht naar de Contra Terrorisme Infobox	
TOEZICHTSRAPPORT 13	115
Inzake het onderzoek van de Commissie van Toezicht naar de uitwisseling van gegevens tussen de AIVD en de IND	
TOEZICHTSRAPPORT 14	135
Inzake het onderzoek van de AIVD naar de ongewenste inmenging van vreemde mogendheden (waaronder spionage)	
TOEZICHTSRAPPORT 15	151
Inzake het onderzoek naar het optreden van MIVD-medewerkers in Irak bij het ondervragen van gedetineerden	
TOEZICHTSRAPPORT 16	211
Inzake het onderzoek naar de samenwerking tussen de AIVD en de Regionale Inlichtingendiensten resp. de Koninklijke marechaussee	
TOEZICHTSRAPPORT 17	247
Inzake de afwegingsprocessen van de AIVD met betrekking tot Mohammed B.	

JAARVERSLAG 2007-2008

Inleiding

In de periode die dit jaarverslag van de Commissie van Toezicht betreffende de Inlichtingen- en Veiligheidsdiensten (CTIVD) bestrijkt, de periode van 1 april 2007 tot en met 31 maart 2008, is de Westerse wereld niet opnieuw getroffen door grootschalige terreuraanslagen, zoals die in 2001 in New York en Washington, in 2004 in Madrid en in 2005 in Londen hebben plaatsgevonden.

Desondanks is de samenleving in onze tijd doortrokken van het besef dat, wat elders is gebeurd, ook in onze eigen samenleving kan gebeuren.

Deze omstandigheden leiden tot een groeiend belang van het werk van de Nederlandse inlichtingen- en veiligheidsdiensten: de Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst, de AIVD (met de Regionale Inlichtingendiensten), en de Militaire Inlichtingen- en Veiligheidsdienst, de MIVD.

In andere samenlevingen, zoals bijv. in Groot-Brittannië, bestaat al lang het besef dat de Britse veiligheidsdienst in belangrijke mate heeft bijgedragen aan de bestrijding van de (toenmalige) terreuraanslagen van de IRA.

In ons land hebben zich gedurende een aantal decennia nauwelijks terreuraanslagen voorgedaan en mede daardoor drong het belang van het werk van inlichtingen- en veiligheidsdiensten niet gemakkelijk tot het bewustzijn van de burgers door. In die situatie is nu verandering aan het komen: de inlichtingen- en veiligheidsdiensten, in het bijzonder de AIVD, worden beter gekend en meer gewaardeerd door de burgers.

Voor de CTIVD wordt het afgelopen verslagjaar gekenmerkt door een aantal hoogtepunten, wellicht beter te noemen: bijzondere gebeurtenissen.

Op het gebied van de onderzoeken en rapporten van de Commissie springen twee onderzoeken eruit:

- het onderzoek naar beweerde martelingen door de MIVD in Irak, waarvan de Commissie op 17 juni 2007 haar rapport aan de pers presenteerde,
- en het onderzoek naar de mate van aandacht van de AIVD voor de latere moordenaar van Theo van Gogh, geïnitieerd op het verzoek dat de Tweede Kamer der Staten-Generaal via de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties in januari 2007 aan de Commissie deed.

In juni 2007 organiseerde de Commissie een groot internationaal symposium in de Ridderzaal in Den Haag over het thema: "Accountability of intelligence and security agencies and Human Rights". De Commissie ontving daarbij de steun van Prof. Mr. Y. Buruma van de Radboud Universiteit in Nijmegen.

Zo'n 200 deelnemers uit 9 landen discussieerden intensief met de inleiders en met elkaar over dit onderwerp en aanverwante thema's. De teksten van de inleidingen en discussies zijn samengebracht in een bundel, waarvan nog enkele exemplaren bij de Commissie te verkrijgen zijn. De teksten zijn ook te vinden op de website van de Commissie, www.ctivd.nl.

Naar aanleiding van een interessante juridische kwestie, waar de Commissie bij haar onderzoeken op is gestuit, heeft de Commissie in oktober 2007 in Den Haag een (besloten) studiemiddag georganiseerd over het thema: "Inlichtingenactiviteiten in het buitenland". Aan deze discussie deden zo'n 60 deelnemers mee. Het verslag van deze studiebijeenkomst is te vinden op de website van de Commissie, www.ctivd.nl.

Voorts heeft de Commissie onderzocht in hoeverre haar aanbevelingen, in haar rapporten van de afgelopen jaren gedaan, en de reacties van de betrokken Ministers op deze aanbevelingen, hebben geleid tot aanpassingen van de werkwijzen van de AIVD, resp. de MIVD. Van deze inventarisatie heeft de Commissie twee rapporten opgesteld: rapport nr. 18a inzake de AIVD en rapport nr. 18b inzake de MIVD. Bij het afsluiten van dit Jaarverslag zijn deze rapporten nog niet door de Ministers van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) resp. van Defensie aan de beide Kamers van de Staten-Generaal gezonden. Een zakelijke samenvatting van de bevindingen van deze inventarisatie is opgenomen in Hoofdstuk 3 van dit Jaarverslag.

Naast deze activiteiten werden verschillende andere onderzoeken door de Commissie voltooid resp. aangevangen, werden aan de betrokken Ministers adviezen over klachten uitgebracht en hield de Commissie zich ook op andere wijze intensief bezig met de uitoefening van haar wettelijke taken, waarvan de voornaamste is: het uitoefenen van toezicht op de rechtmatigheid van de activiteiten van de AIVD en de MIVD.

Een overzicht van alle door de Commissie uitgebracht rapporten is als bijlage I bij dit Jaarverslag gevoegd.

Op de werkzaamheden van de Commissie in de verslagperiode wordt in het vervolg van dit Jaarverslag nader ingegaan.

Hoofdstuk 1

De Commissie van Toezicht, haar wettelijke taken, samenstelling en organisatie

Wettelijke taken

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

Tevens valt onder de wettelijke taak van de Commissie het toezicht op ambtenaren van de politie, Koninklijke marechaussee en de rijksbelastingdienst, voor zover deze functionarissen werkzaamheden verrichten ten behoeve van de AIVD (zie art. 60). In voorbereiding is een wetswijziging, waarbij ook ambtenaren van de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) onder het bereik van dit artikel worden gebracht (als onderdeel van de in Hoofdstuk 6 van dit jaarverslag besproken zg. Post-Madrid maatregelen).

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

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

- a. het toezicht op de rechtmatigheid van de uitvoering van hetgeen bij of krachtens deze wet (WIV 2002) en de Wet veiligheidsonderzoeken (WVO)² is gesteld;
- b. het gevraagd en ongevraagd inlichten en adviseren van de betrokken bewindspersonen aangaande de door de Commissie geconstateerde bevindingen;
- c. het adviseren van de betrokken bewindspersonen terzake van het onderzoeken en beoordelen van klachten;

¹ Zie Staatsblad (*Stb.*) 2002, 148 (laatstelijk gewijzigd bij wet van 2 november 2006, *Stb.* 574).

² *Stb.* 1996, 525 (laatstelijk gewijzigd bij wet van 11 oktober 2007, *Stb.* 2007, 508).

d. het ongevraagd adviseren van de betrokken bewindspersonen over de zogenoemde notificatieplicht, die in art. 34 van de wet is opgenomen, en vijf jaar na de inwerkingtreding van de WIV - dus vanaf 29 mei 2007 - uitvoering heeft gekregen.

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

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

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

Op grond van art. 80 van de WIV 2002 brengt de Commissie jaarlijks vóór 1 mei een (openbaar) verslag van haar werkzaamheden uit. Het verslag wordt aangeboden aan de beide Kamers der Staten-Generaal en aan de betrokken bewindspersonen: de Minister-President, Minister van Algemene Zaken, de Minister van BZK en de Minister van Defensie. In art. 10 van haar Reglement van Orde heeft de Commissie ten behoeve van een zo groot mogelijke actualiteit bepaald, dat het jaarverslag de periode van 1 april van het voorafgaande kalenderjaar tot 1 april van het lopende jaar bestrijkt. Dit, vijfde, jaarverslag van de Commissie bestrijkt dus het tijdvak van 1 april 2007 tot 1 april 2008.

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

De Commissie en haar organisatie

De Commissie bestaat uit drie, in deeltijd werkzame leden.

In het verslagjaar veranderde de samenstelling van de Commissie: Prof. dr. C. Fasseur beëindigde na viereneenhalf jaar per 1 januari 2008 het lidmaatschap van de Commissie en werd opgevolgd door Mr. A.H. van Delden.

De samenstelling van de Commissie is per 1 januari 2008:

Mr. I.P. Michiels van Kessenich-Hoogendam, voorzitter,

B.A. Lutken, lid,

Mr. A.H. van Delden, lid.

Mevrouw drs. P.W.M. Wieggers vervult de functie van ambtelijk secretaris van de Commissie.

De staf van de Commissie bestaat aan het einde van het verslagjaar uit vijf (voltijdse) juridische medewerkers, die werkzaam zijn als onderzoeker.

Verder wordt de Commissie ondersteund door een secretaresse.

De benoeming, schorsing en het ontslag van de tot de staf c.q. het secretariaat van de Commissie behorende ambtenaren tot en met schaal 14 is bij AMvB opgedragen aan de voorzitter van de Commissie.³

Om in hun functie te kunnen worden benoemd, dienen alle leden en medewerkers van de Commissie een veiligheidsonderzoek van de categorie A met goed gevolg te ondergaan. Alvorens hun ambt te aanvaarden leggen de leden in handen van de Minister-President de eden of beloften af, beschreven in art. 65 lid 5 WIV 2002. De overige medewerkers van de Commissie leggen de eed of belofte af in handen van de voorzitter van de Commissie.

De organisatie van de Commissie is te klein om alle functies in eigen beheer uit te kunnen oefenen. Voor een aantal functies heeft zij daarom een zg. service level agreement (min of

³ Zie KB van 14 mei 2003, *Stb.* 258.

meer een publiekrechtelijke pendant van de civielrechtelijke overeenkomst van dienstverlening) met het Ministerie van Algemene Zaken gesloten. Te denken valt bijv. aan de beveiliging van de kantoorruimten van de Commissie en aan het onderhoud van de digitale systemen.

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

De Commissie heeft een website, www.ctivd.nl, waarop bezoekers informatie over haar samenstelling, taken en bevoegdheden kunnen vinden. Op de website worden ook de (openbare) toezichtsrapporten van de Commissie geplaatst evenals haar jaarverslagen en mededelingen over andere activiteiten van de Commissie.

Hoofdstuk 2

De werkwijze van de Commissie

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

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

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

Zo heeft de Commissie krachtens art. 73 WIV 2002 rechtstreeks toegang tot alle in het kader van de uitvoering van die wet en de Wet veiligheidsonderzoeken verwerkte gegevens. Het gaat dus niet alleen om gegevens in stukken die van de dienstleiding uitgaan of door deze geautoriseerd zijn, maar om elk bij de dienst aangetroffen stuk waarvan de kennisneming naar het oordeel van de Commissie noodzakelijk is voor een door haar ingesteld onderzoek en daaraan inherente onderzoeksvragen.

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

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

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

De Commissie heeft regulier overleg met de Minister-President, Minister van Algemene Zaken, en met de Ministers van BZK resp. Defensie.

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

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

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

Blijkens de parlementaire geschiedenis van de WIV 2002 stelde de wetgever zich op het standpunt dat rechtstreekse toezending van de door de Commissie geproduceerde toezichtsrapporten aan de beide Kamers van de Staten-Generaal niet wenselijk is, omdat de minister de openbaarmaking van de in de rapporten vermelde gegevens moet kunnen toetsen aan het belang van de staat en van de nationale veiligheid. Toezending aan de Staten-Generaal geschiedt daarom door tussenkomst van de betrokken Minister, die daarbij tevens zijn of haar commentaar op het rapport geeft.

Deze procedure brengt mee dat aan de betrokken Minister tweemaal de gelegenheid wordt geboden tot een reactie op het rapport van de Commissie alvorens het rapport de Staten-Generaal bereikt. De eerste keer is dit nadat de Commissie haar rapport heeft *opgesteld*. De Minister heeft dan de gelegenheid binnen een door de Commissie bepaalde redelijke termijn (die de Commissie aanvankelijk op zes weken had gesteld, maar die zij inmiddels,

een ervaring rijker, tot vier weken heeft teruggebracht) op het rapport en de daarin opgenomen bevindingen en aanbevelingen te reageren. Na eventuele aanpassing van het rapport volgt de *vaststelling* van het rapport, waarna het ten tweeden male aan de Minister wordt gezonden, die het met zijn reactie binnen een (wettelijke) termijn van zes weken aan de beide Kamers van de Staten-Generaal dient te zenden.

Aangezien in de praktijk blijkt dat de betrokken ministeries, c.q. diensten, de gestelde maximumtermijnen als minimumtermijnen hanteren, heeft deze procedure tot gevolg dat de rapporten van de Commissie in den regel pas circa twee-en-een-halve maand nadat de Commissie haar onderzoek heeft voltooid, de beide Kamers der Staten-Generaal bereiken. De Commissie acht deze vertraging ongewenst en zij heeft dit punt meermalen onder de aandacht van de betrokken Ministers gebracht. Dit heeft een enkele keer tot verkorting van de behandelduur van het betrokken rapport geleid.

Hoofdstuk 3

Onderzoeksactiviteiten

De Commissie oefent haar toezichthoudende taak uit door het uitvoeren van zg. diepte-onderzoeken en van steekproeven en door zg. monitoring.

Van een diepte-onderzoek is sprake wanneer het onderzoek zich richt op een compleet onderzoeksdossier of op een bepaalde activiteit van de AIVD of de MIVD over een door de Commissie van tevoren vastgestelde periode, waarbij de door de diensten verrichte activiteiten en uitgeoefende bijzondere bevoegdheden worden beoordeeld op hun rechtmatigheid, dus o.m. op noodzakelijkheid, proportionaliteit en subsidiariteit.

Een steekproef is een kortdurend onderzoek naar een of meer kleine aspecten van de activiteiten van een dienst. De uitkomsten van een steekproef kunnen leiden tot de start van een diepte-onderzoek. Indien dit niet het geval is, kan de Commissie de betrokken Minister per brief op de hoogte stellen van haar bevindingen, conclusies en eventuele aanbevelingen. Indien de uitkomsten daartoe van voldoende gewicht zijn, kan zij de Minister verzoeken de Staten-Generaal op de hoogte te brengen van de inhoud van de brief van de Commissie.

De Commissie heeft in het begin van haar bestaan regelmatig steekproeven verricht, maar maakt thans niet veel gebruik meer van dit instrument.

Diepte-onderzoeken en toezichtsrapporten in het verslagjaar

In de periode van 1 april 2007 tot 1 april 2008 is een zevental toezichtsrapporten van de Commissie door de betrokken Ministers aangeboden aan de Tweede en Eerste Kamer. Deze rapporten bevatten de resultaten van de onderzoeken naar (de rechtmatigheid van) de volgende activiteiten van de AIVD, resp. MIVD:

- Rapport nr. 11b inzake de uitvoering door de AIVD van de Wet veiligheidsonderzoeken, op 11 mei 2007 aangeboden;
- Rapport nr. 12 inzake de CT-Infobox, op 10 april 2007 aangeboden;
- Rapport nr. 13 inzake de gegevensuitwisseling tussen de AIVD en de IND, aangeboden op 21 mei 2007; (de gegevensuitwisseling tussen MIVD en IND heeft, wegens de geringe intensiteit van die contacten, niet geleid tot een toezichtsrapport, maar tot een brief aan de Minister van Defensie);

- Rapport nr. 14 inzake het onderzoek van de AIVD naar ongewenste inmenging van vreemde mogendheden, aangeboden op 26 juni 2007;
- Rapport nr. 15 inzake het optreden van de MIVD in Irak; dit onderzoek is verricht naar aanleiding van de beschuldiging van martelingen door medewerkers van de MIVD in Irak; aangeboden op 18 juni 2007;
- Rapport nr. 16 inzake de samenwerking ex art. 60 WIV 2002 van de AIVD met de Regionale Inlichtingendiensten resp. de Koninklijke marechaussee, aangeboden op 30 januari 2008;
- Rapport nr. 17 inzake de afwegingsprocessen van de AIVD met betrekking tot Mohammed B.; dit onderzoek heeft de Commissie verricht op verzoek van de Tweede Kamer; het rapport is op 18 maart 2008 aangeboden.

De (openbare) tekst van deze toezichtsrapporten is als bijlage II bij dit Jaarverslag gevoegd. Op de website van de Commissie vindt men de openbare tekst van alle door de Commissie uitgebrachte rapporten (zie voor een overzicht bijlage D).

Lopende onderzoeken

Bij het afsluiten van dit Jaarverslag is de Commissie bezig met de volgende onderzoeken:

- a. Een onderzoek naar de rechtmatigheidsaspecten van de samenwerkingsrelaties die de AIVD, resp. MIVD onderhoudt met buitenlandse diensten en met de diensten in de andere landen van het Koninkrijk (art. 59 WIV 2002).
- b. Een onderzoek naar de toepassing van bepaalde bijzondere bevoegdheden door de AIVD. Het gaat in dit onderzoek om de bevoegdheid tot, kort gezegd, aftappen (art. 25 WIV 2002) en om de bevoegdheid tot de selectie van ongericht ontvangen telecommunicatie (art. 27 van de wet).
De Commissie heeft in haar meerjarig onderzoeksprogramma ook onderzoeken naar de toepassing van de andere bijzondere bevoegdheden door de AIVD en MIVD opgenomen.
- c. Een onderzoek naar de rechtmatigheid van de onderzoeken van de AIVD op economisch-financieel terrein gedurende een bepaalde periode.
- d. Een onderzoek naar een aantal aspecten van het functioneren van de nieuwe Directie Inlichtingen Buitenland van de AIVD, die in het leven is geroepen omdat de dienst bij de WIV 2002 de taak kreeg toebedeeld om in het belang van de nationale veiligheid onderzoek te verrichten betreffende andere landen ten aanzien van onderwerpen, die door de Minister-President in overeenstemming met de andere betrokken Ministers zijn aangewezen in het zg. Aanwijzingsbesluit (art. 6 lid 2, aanhef en sub d WIV 2002). Deze taak wordt wel de buitenlandstaak van de AIVD genoemd.

- e. Een tweede diepte-onderzoek naar de door de AIVD uitgebrachte ambtsberichten. Dit onderzoek betreft de ambtsberichten vanaf oktober 2005; het is het vervolg op het toezichtsrapport CTIVD nr. 9a uit 2006 waarin de ambtsberichten van de AIVD over de periode van januari 2004 tot oktober 2005 zijn onderzocht en beoordeeld.
- f. Een onderzoek naar de wijze waarop en de mate waarin de aanbevelingen van de Commissie, en de reacties van de betrokken Ministers op de aanbevelingen, hebben geleid tot aanpassingen van de werkwijzen van de AIVD, resp. de MIVD. Zie verder blz. 19 e.v. De Commissie heeft deze rapporten inmiddels vastgesteld. De Ministers van BZK en Defensie zullen de rapporten binnenkort aan de Staten-Generaal aanbieden.

Structurele controle (monitoring)

De Commissie heeft een aantal jaren geleden besloten om ten aanzien van bepaalde onderwerpen een structurele, periodieke controle toe te passen en om, indien de onderzoeksresultaten daar aanleiding toe geven, daarover te rapporteren. In de loop van dit verslagjaar is de categorie van onderwerpen die de Commissie periodiek onderzoekt, uitgebreid.

De monitoring betreft de volgende onderwerpen bij beide diensten:

a. Ministeriële beschikkingen tot het toepassen van een bepaalde bijzondere bevoegdheid

Het betreft hier die bijzondere bevoegdheden, die slechts met toestemming van de Minister van BZK resp. van Defensie mogen worden uitgeoefend. Dit zijn o.m. de bevoegdheid tot het onderscheppen van telecommunicatie (art. 25 WIV 2002) en de bevoegdheid tot selectie van ongericht ontvangen telecommunicatie (art. 27 WIV 2002). Het diepte-onderzoek, bij de lopende onderzoeken onder b. vermeld, vindt zijn oorsprong in deze monitoring.

b. Aanvragen tot kennisneming van door of ten behoeve van de diensten verwerkte gegevens

Volgens art. 55 lid 3 WIV 2002 moet de Commissie in kennis worden gesteld van afwijzingen van aanvragen tot kennisneming van bij de diensten berustende gegevens. De afwijzing van zulke aanvragen kan geschieden op basis van bepaalde, in de wet omschreven, weigeringsgronden. Meestal vindt, tenzij tot algehele afwijzing wordt besloten, de inwilliging van een verzoek tot kennisneming partieel plaats, voorzover geen informatie wordt verstrekt die inzicht geeft in het actuele kennisniveau van de dienst. Dit bezwaar geldt in beginsel niet voor gegevens die ouder dan vijf jaar zijn, tenzij zich enige andere weigeringsgrond voordoet, bijvoorbeeld doordat de te geven informatie gewichtige belangen van de staat, dan wel de werkwijze van de dienst of de persoonlijke levenssfeer

van anderen zou kunnen schaden (zie voor een overzicht van mogelijke weigeringsgronden de artt. 53 en 55).

Om haar taak zo goed mogelijk te kunnen vervullen is door de Commissie met de diensten afgesproken dat zij periodiek overzichten ontvangt van de ingediende verzoeken tot kennisneming en de daarop genomen beslissingen. De Commissie controleert deze steeksproefsgewijs.

De Commissie heeft reeds eerder op grond van de door haar ontvangen informatie aanbevelingen gedaan aan de AIVD, waar de grote meerderheid van de kennisnemingsverzoeken wordt behandeld. De Commissie heeft aangegeven dat de huidige praktijk in sommige gevallen resulteert in een onvoldoende leesbaar inzagedossier, waarin de summere gegevens die worden vrijgegeven het zonder een begrijpelijke context moeten stellen. De Commissie stelt zich op het standpunt dat openheid moet worden betracht, voor zover het belang van de nationale veiligheid in de vorm van bronbescherming (bijvoorbeeld de gewezen informatieverstrekkers en andere bronnen van de dienst) en geheimhouding van de werkwijze dit toelaten. Daarbij ligt het in de rede onderscheid te maken tussen verzoeken tot kennisneming die betrekking hebben op informatie ouder dan twintig jaar en gegevens van recentere datum. Gegevens ouder dan twintig jaar zouden naar het oordeel van de Commissie in beginsel moeten worden vrijgegeven, tenzij zwaarwegende gronden van nationale veiligheid zich hiertegen verzetten. Uitzondering vormt informatie die valt onder de bronbescherming ten aanzien van informanten, agenten en (buitenlandse) zusterdiensten, welke door de AIVD met recht wordt aangemerkt als een zwaarwegende weigeringsgrond. Dit laatste op voorwaarde dat de weigeringsgrond bronbescherming slechts wordt gereserveerd voor de bovenstaande categorieën.

Tevens heeft de Commissie de aanbeveling gedaan dat de AIVD met betrekking tot de besluiten ten aanzien van de inzageverzoeken voorziet in een inzichtelijker en toegankelijker, kortom publieksvriendelijker, formulering. Naar het oordeel van de Commissie leidde de zeer juridische wijze van formuleren die de AIVD hanteerde onder omstandigheden tot onduidelijkheden.

De opmerkingen van de Commissie hebben ertoe geleid, dat de AIVD nieuwe interne richtlijnen heeft vastgesteld voor de behandeling en afdoening van dergelijke verzoeken en dat de dienst thans zijn besluiten op een (relatief) meer inzichtelijke en toegankelijke manier formuleert.

De Commissie wijst erop dat de bovenstaande problematiek ook van belang is voor de uitvoering van de wettelijke verplichting om te notificeren, welke verplichting sinds medio 2007 geldt. Zie over notificatie verder Hoofdstuk 5.

c. Ambtsberichten

In 2006 heeft de Commissie toezichtsrapporten uitgebracht over de door de AIVD (in de periode januari 2004 tot oktober 2005) resp. de MIVD (januari 2004 tot januari 2006) uitgebrachte ambtsberichten: CTIVD nrs. 9a en 9b. Gelet op het toegenomen gebruik van ambtsberichten, vooral van de AIVD, in gerechtelijke procedures en de mogelijke bewijswaarde van ambtsberichten, heeft de Commissie besloten om de ambtsberichten van de AIVD en de MIVD regelmatig te monitoren.

Het monitoren van de ambtsberichten van de AIVD heeft geleid tot een tweede diepte-onderzoek naar de ambtsberichten van de AIVD, en wel over de periode vanaf oktober 2005. Het monitoren van de ambtsberichten van de MIVD over de periode januari 2006 tot januari 2008 is inmiddels voltooid. Het heeft geen bijzonderheden opgeleverd. De Commissie heeft de Directeur van de MIVD daarvan schriftelijk in kennis gesteld.

d. Veiligheidsonderzoeken

In dit verslagjaar heeft de Commissie besloten ook de veiligheidsonderzoeken, door de AIVD resp. MIVD verricht, steekproefsgewijze te onderwerpen aan een structurele periodieke controle.

De aanbevelingen van de Commissie

In de periode vanaf haar start (1 juli 2003) heeft de Commissie inmiddels 21 toezichtsrapporten betreffende de AIVD en de MIVD uitgebracht. De Commissie neemt gewoonlijk in haar rapporten een aantal aanbevelingen op, die voortvloeien uit haar bevindingen en conclusies in het concrete onderzoek, waarop het rapport betrekking heeft. In de brief waarmee de betrokken Minister het rapport van de Commissie naar Tweede en Eerste Kamer zendt, wordt ingegaan op deze aanbevelingen van de Commissie. De Commissie vond het noodzakelijk om te onderzoeken hoe de diensten nu precies met deze toezeggingen van de Ministers zijn omgesprongen en heeft daarnaar een onderzoek gestart. De Commissie heeft zich hierbij gericht op de eerste 13 toezichtsrapporten (over de AIVD en de MIVD) omdat de Commissie de diensten een redelijke termijn (van ongeveer een jaar) wil gunnen voor het implementeren van de toezeggingen.

De toezichtsrapporten over dit onderzoek (nr. 18a inzake de AIVD en nr. 18b inzake de MIVD) zullen binnenkort door de beide Ministers aan de Staten-Generaal worden aangeboden. Op deze plaats volstaat de Commissie met een korte beschrijving van haar voornaamste bevindingen.

Het blijkt dat verreweg de meeste aanbevelingen van de Commissie door de beide verantwoordelijke Ministers zijn overgenomen en dat deze toezeggingen (over de onderzochte periode) inmiddels zijn verwerkt door de AIVD en de MIVD. Meestal is dit gebeurd door middel van het aanpassen van de interne regels binnen de diensten. Dit is

uiteraard van belang, maar van nog groter belang vindt de Commissie het dat de aanbevelingen in de praktijk worden uitgevoerd en dat hieraan intern ook de nodige aandacht wordt geschonken. Binnen beide diensten is een systeem gecreëerd dat ervoor moet zorgen dat de vereiste aandacht aan de aanbevelingen van de Commissie wordt gegeven en dat conform deze aanbevelingen wordt gewerkt.

De Commissie heeft met instemming enkele belangrijke wijzigingen binnen of met betrekking tot de diensten begroet, die (mede) zijn te herleiden tot aanbevelingen van de Commissie. Zo is inmiddels een gezamenlijk proliferatieteam van de AIVD en de MIVD opgericht, heeft het Aanwijzingsbesluit van de Minister-President voor de buitenlandtaak een belangrijke wijziging ondergaan, is er meer duidelijkheid en toezicht gekomen op enkele samenwerkingsverbanden van de AIVD met een buitenlandse dienst, zijn er binnen de AIVD belangrijke - beperkende - regels gecreëerd voor het inzetten van bevoegdheden tegen verschoningsgerechtigden en hebben de aanbevelingen van de Commissie geleid tot enkele voorstellen tot wijziging van de WIV 2002. Voor een nauwkeurige beschrijving van de aanbevelingen van de Commissie en de wijze waarop daarmee is omgegaan verwijst de Commissie naar de binnenkort te verschijnen toezichtsrapporten hierover (nrs. 18a en 18b).

Hoofdstuk 4

Klachtbehandeling

Ieder die een klacht wil indienen over het optreden van de diensten⁴, dient zich – alvorens hij of zij zich met zijn klacht kan wenden tot de Nationale ombudsman – te richten tot de voor het optreden van de desbetreffende dienst verantwoordelijke Minister. Bij de behandeling van deze klachten door de Minister heeft de Commissie van Toezicht een adviserende rol. Krachtens het bepaalde in art. 83 lid 3 WIV 2002 dient de Minister alvorens hij een oordeel geeft over de gegrondheid van de klacht advies in te winnen bij de Commissie. De Commissie fungeert aldus als verplichte externe adviseur. Op de adviserende taak van de Commissie is afdeling 9.1.3 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) van toepassing. In afwijking van art. 9:14 lid 2 Awb kan de betrokken Minister echter geen instructies geven aan de Commissie. Deze bepaling hangt samen met het onafhankelijke karakter van de Commissie.

De inschakeling van de Commissie als klachtadviescommissie brengt met zich mee dat de Commissie het gehele onderzoek naar de gedraging waarop de klacht zich richt en de gevolgde procedures rond de klacht overneemt, met inbegrip van het horen van klager en medewerkers van de betrokken dienst. De Commissie bepaalt zelf aan de hand van de schriftelijke stukken en het horen van klager de inhoud en reikwijdte van de klacht, waarover zij advies zal uitbrengen. Zij is daarbij niet gebonden aan de interpretatie van de klacht door de betrokken Minister of diens eventuele zienswijze dat een bepaald deel van het document waarin de klager zijn klacht heeft neergelegd buiten behandeling zou moeten blijven in het advies van de Commissie. Een andere opvatting is in strijd met het bepaalde in art. 83 lid 3 WIV 2002, dat onder meer inhoudt dat de Minister geen instructies kan geven aan de Commissie.

De procedure bij de behandeling van klachten

Zodra de Commissie een klacht ontvangt ter advisering, doet zij in de regel eerst onderzoek in de (eventueel) bij de betrokken inlichtingen- en veiligheidsdienst aanwezige

⁴ Onder diensten moet in dit kader worden begrepen de betrokken Ministers (Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Defensie, en Algemene Zaken), de hoofden van de diensten (AIVD en MIVD), de coördinator, en de voor de diensten en coördinator werkzame personen (art. 83 lid 1 WIV 2002).

dossiers. Daarna gaat de Commissie over tot het horen van klager, tenzij van het horen van klager kan worden afgezien omdat de klacht kennelijk ongegrond is, dan wel klager verklaard heeft geen gebruik te willen maken van het recht te worden gehoord (art. 9:15 lid 3 Awb). Het horen geschiedt in de regel niet door de voltallige Commissie, maar wordt – conform het bepaalde in art. 9:15 lid 2 Awb – door de Commissie opgedragen aan de voorzitter of een lid van de Commissie. Na het horen van klager wordt degene op wiens of wier gedraging de klacht betrekking heeft in de gelegenheid gesteld zijn of haar zienswijze te geven op de klacht. De mogelijkheid van het toepassen van repliek en dupliek staat hierbij voor de Commissie open.

Mocht het voor de volledigheid van het onderzoek noodzakelijk zijn getuigen te horen, dan kan de Commissie hiertoe besluiten. Overigens laat de WIV 2002 niet toe dat in een klachtenprocedure getuigen onder ede worden gehoord. Het desbetreffende art. 75 WIV 2002 maakt immers deel uit van par. 6.2.1 van de wet, houdende algemene bepalingen ter zake van het uitoefenen van het toezicht, terwijl de klachtprocedure is geregeld in par. 6.5 van de wet. Een wetswijziging lijkt daarom aangewezen aangezien ook de Nationale ombudsman de bevoegdheid heeft bij de behandeling van klachten over de diensten getuigen onder ede te horen, terwijl het enigszins wonderlijk zou zijn als de Commissie diezelfde bevoegdheid niet had.

Na het dossieronderzoek en het horen van betrokkenen toetst de Commissie of het handelen van de aangeklaagde dienst jegens klager voldoet aan de behoorlijksnorm. De Commissie heeft in dit kader een ruimer toetsingskader dan bij haar toezichthoudende taak, die zich immers beperkt tot de toetsing van de rechtmatigheid.⁵ Vervolgens zendt de Commissie een rapport van bevindingen vergezeld van een advies en eventuele aanbevelingen aan de betrokken Minister (art. 9:15 Awb). De Minister kan van het advies van de Commissie afwijken, doch dan moet in zijn reactie aan klager de reden voor die afwijking worden vermeld en moet tevens het advies van de Commissie aan klager worden gezonden.

De Commissie moet er dus bij de formulering van haar advies rekening mee houden dat het advies mogelijk openbaar wordt gemaakt en derhalve haar advies zodanig formuleren dat zij niet in strijd handelt met haar geheimhoudingsplicht (art. 82 juncto 15 WIV 2002). Dit leidt soms onvermijdelijk tot vage en abstracte formuleringen in het advies van de Commissie.

Alvorens een Minister de Commissie inschakelt voor advies over de gegrondheid van een klacht, stelt hij de betrokken dienst in de gelegenheid om de klacht op informele wijze af te doen. Dit is conform de zienswijze van de wetgever dat nodeloze formalisering en

⁵ De rechtmatigheid maakt wel deel uit van de behoorlijksnormen waaraan bij de klachtbehandeling wordt getoetst. *Kamerstukken II 1997/98*, 25 837, B, p. 6.

bureaucratie vermeden moet worden.⁶ Ook de Commissie is van oordeel dat de diensten in beginsel eerst in de gelegenheid dienen te worden gesteld om de klacht op informele wijze zelf af te doen.

De Commissie heeft in haar hoedanigheid als klachtadviescommissie pas een adviserende taak in de zin van art. 83 WIV 2002, indien een formele klacht bij de Minister ligt. Echter, niet bij alle formele klachten is er een verplichting de Commissie in te schakelen. Is een klacht niet-ontvankelijk op grond van art. 9:4 Awb of wordt deze niet in behandeling genomen op grond van het bepaalde in art. 9:8 Awb, dan hoeft geen advies te worden ingewonnen bij de Commissie. Alleen voorzover de beoordeling van de gegrondheid van de klacht een inhoudelijke beoordeling vergt, is haar inschakeling noodzakelijk. Met andere woorden: onthoudt de Minister zich van het geven van een uitspraak over de gedraging, dan kan advisering door de Commissie achterwege blijven. Kennelijk ongegronde klachten zijn daarentegen niet uitgezonderd van de verplichting tot behandeling.⁷ De Commissie dient in beginsel over deze klachten wel advies uit te brengen. Art. 9:10 van de Awb ontslaat de Commissie in zulke gevallen echter van de plicht tot het horen van klager (evenals in die gevallen waarin de klager heeft verklaard geen gebruik te willen maken van het recht te worden gehoord).⁸

Behandelde klachten

In het verslagjaar is aan de Commissie een klacht over de AIVD voorgelegd, welke klacht een vervolg was op een eerder door dezelfde klager over de AIVD geformuleerde klacht, waarover de Commissie reeds had geadviseerd. Deze nieuwe klacht is tijdens de behandeling door de Commissie door klager ingetrokken.

Met betrekking tot een tweede klacht jegens de AIVD heeft de Commissie aan de Minister van BZK geadviseerd tot afwijzing.

Een klager heeft de Commissie zijn aan de Minister van BZK gerichte klacht over de AIVD voorgelegd tezamen met de reactie die hij daarop van de Minister heeft ontvangen. In haar reactie wijst de Minister de klacht af en weigert zij de klacht ter advisering aan de CTIVD voor te leggen. Uit de brief van de Minister blijkt echter ondubbelzinnig dat zij de klacht in behandeling heeft genomen. Zij was dus wettelijk verplicht om de Commissie om advies te vragen. De Commissie heeft de Minister schriftelijk opmerkzaam gemaakt op deze omissie en haar verwachting uitgesproken dat de klacht alsnog aan haar zal worden voorgelegd. Bij het afsluiten van dit Jaarverslag was de reactie van de Minister nog niet ontvangen.

⁶ *Kamerstukken II 1997/98*, 25 837, nr. 3, p. 7.

⁷ In tegenstelling tot de Nationale ombudsman (vgl. art. 9:23 aanhef en sub b Awb) is de Minister onder het regime van de Awb verplicht kennelijk ongegronde klachten in behandeling te nemen.

⁸ *Kamerstukken II 1997/98*, 25 837, B, p. 4.

Over de MIVD zijn in het verslagjaar door een klager een aantal klachten geformuleerd. De Commissie heeft hierover 2 adviezen uitgebracht. Een gedeelte van de klachtonderdelen behoefde doordat de grondslag van de klacht was komen te vervallen of door intrekking geen behandeling. Ten aanzien van de resterende klachtonderdelen heeft de Commissie aan de Minister van Defensie geadviseerd om deze ongegrond te verklaren, behoudens een onderdeel ten aanzien waarvan de Commissie de Minister heeft geadviseerd dit ten dele gegrond te verklaren. De Minister heeft het advies van de Commissie overgenomen, met uitzondering van het advies het betrokken klachtonderdeel ten dele gegrond te verklaren. De Minister heeft het advies van de Commissie, conform art. 9:16 Awb, aan klager gezonden.

Hoofdstuk 5

Overige werkzaamheden

De notificatieplicht

In het verslagjaar, op 29 mei 2007, heeft de in art. 34 van de wet neergelegde notificatieplicht uitvoering gekregen. Deze notificatieverplichting houdt, kort gezegd, in dat aan betrokkene verslag wordt uitgebracht van bepaalde jegens hem of haar uitgeoefende bijzondere bevoegdheden, als nader omschreven in par. 3.2.2. van de wet, vijf jaar nadat de uitoefening van die bevoegdheid is beëindigd. Indien het uitbrengen van het verslag niet mogelijk is, dus in het geval van afstel van de notificatie, wordt de Commissie van Toezicht hiervan onder opgave van redenen op de hoogte gesteld (art. 34 lid 2). De AIVD heeft de Commissie inmiddels op de hoogte gesteld van de eerste besluiten tot afstel van notificatie. De Commissie heeft deze besluiten onderzocht en zal haar bevindingen doen toekomen aan de dienstleiding van de AIVD. Doordat de notificatieplicht medio 2007 uitvoering heeft gekregen is de controlerende taak van de Commissie dus substantieel uitgebreid.

Volledigheidshalve wordt er hier op gewezen dat de Commissie vanuit haar algemene taak om toezicht te houden op de rechtmatigheid van de activiteiten van de diensten, natuurlijk ook onderzoek kan doen naar de andere gevallen waarin een dienst een beslissing neemt omtrent het al dan niet notificeren, bijv. ingeval de dienst besluit tot uitstel van de notificatie.

De Commissie en de AIVD hebben meermalen van gedachten gewisseld over de uitwerking van een aantal aspecten van de wettelijke notificatieplicht. Deze gedachtewisseling heeft op een aantal punten tot gelijklopende interpretaties geleid. Naar verwachting neemt de MIVD deze interpretaties over.

De Commissie zal in het volgende jaarverslag nader ingaan op de uitvoering van de notificatieplicht in de praktijk.

Internationaal symposium

Vanuit het inmiddels door de Commissie opgebouwde internationale netwerk is in 2005 aan de Commissie verzocht een internationaal symposium te organiseren over verschillende aspecten van het toezicht op inlichtingen- en veiligheidsdiensten. De Commissie heeft gaarne aan dit verzoek voldaan. Zij besloot het symposium op te bouwen rond het thema van de activiteiten van inlichtingen- en veiligheidsdiensten juncto het toezicht op die activiteiten, dit alles geplaatst binnen het kader van de mensenrechten.

Op 7 en 8 juni 2007 vond in de Ridderzaal in Den Haag een groot internationaal symposium plaats over het thema: "Accountability of intelligence and security agencies and Human Rights." Op het symposium spraken de Minister-President, de Europese Commissaris voor Justitie, Vrijheid en Veiligheid, de heer Frattini, en tal van deskundigen uit binnen- en buitenland. Bij de voorbereiding van het symposium ontving de Commissie de steun van Prof. Mr. Y. Buruma van de Radboud Universiteit in Nijmegen, die ook de conclusies voor zijn rekening nam. Zo'n 200 deelnemers uit 9 landen discussieerden intensief met de inleiders en met elkaar. De inleidingen en discussies zijn samengebracht in een bundel, waarvan nog enkele exemplaren bij de Commissie te verkrijgen zijn. Men kan de teksten ook vinden op de website van de Commissie.

Studiebijeenkomst

Naar aanleiding van een interessante juridische kwestie, waar de Commissie bij haar onderzoeken op is gestuit, heeft de Commissie in oktober 2007 in Den Haag een (besloten) studiemiddag georganiseerd over het thema: "Inlichtingenactiviteiten in het buitenland". Aan deze discussie deden zo'n 60 deelnemers mee. Het verslag van deze studiebijeenkomst is te vinden op de website van de Commissie.

Internationale contacten

De Commissie van Toezicht heeft vanaf haar ontstaan steeds het contact gezocht met buitenlandse instellingen en organisaties, waaraan een vergelijkbare taak is opgedragen. De uitwisseling van ervaringen en inzichten en de vergelijking van bevoegdheden, taken en verantwoordelijkheden en van werkwijzen kunnen immers inspirerend en stimulerend werken.

Conferentie te Pisa

Op 6 en 7 september 2007 namen de secretaris en een van de onderzoekers van de Commissie deel aan een internationale conferentie van het European Consortium for Political Research (ECPR) te Pisa. Deze conferentie had een academische invalshoek, maar onder de deelnemers waren ook personen uit de praktijk. Een van de onderdelen van de conferentie betrof het onderdeel 'Intelligence governance'. Binnen dit onderdeel werden verschillende aspecten van het werk van de inlichtingen- en veiligheidsdiensten belicht, waaronder de controle op de diensten. Er werd uitvoerig gedebatteerd over het werkerterrein en de taakuitvoering van de inlichtingen- en veiligheidsdiensten, die steeds meer interesse krijgen van de academische wereld. Voor het panel betreffende de 'Western approaches to intelligence accountability' presenteerden de vertegenwoordigers van de Commissie een paper over het Nederlandse toezichtsstelsel.

Bezoek aan Praag

In oktober 2007 heeft de Commissie een meerdaags bezoek gebracht aan Praag. Zij sprak daar met het hoofd en enige andere vertegenwoordigers van een van de Tsjechische diensten en met een groot aantal Tsjechische parlementariërs. Er bestond veel belangstelling voor de informatie van de Commissie, aangezien er in het parlement in Praag een discussie gaande is over de meest wenselijke vorm van toezicht op de Tsjechische inlichtingen- en veiligheidsdiensten.

Bezoek aan Brussel

In januari 2008 brachten de secretaris en de onderzoekers van de Commissie een tweedaags bezoek aan enkele Europese instellingen in Brussel. Bezocht werden het hoofdkantoor van de Raad van de EU (Justus Lipsius), waar onder meer de vergaderingen van de JBZ-Raad, bestaande uit de Ministers van Justitie en/of Binnenlandse Zaken van de lidstaten, en van het Comité des Représentants Permanents (Coreper) worden gehouden. Het Coreper, als permanente vertegenwoordigingen van de lidstaten, heeft onder meer tot taak de werkzaamheden van de Raad van de EU voor te bereiden en met de Europese Commissie te onderhandelen over nieuwe Europese regelgeving. Tevens werd het Joint Situation Centre (SITCEN) bezocht, een onderdeel van het EU Raadssecretariaat, dat onder meer gezamenlijke analyses maakt inzake terrorisme en er werd een bezoek gebracht aan de Permanente Vertegenwoordiging van Nederland bij de EU, waar onder meer werd gesproken over de rol van de EU bij de inlichtingen- en veiligheidsdiensten.

Aansluitend werd een bezoek gebracht aan het Belgische Comité dat toezicht houdt op de Belgische diensten, het Vast Comité van Toezicht op de Inlichtingen- en Veiligheidsdiensten (Vast Comité I). Met de griffier en enkele medewerkers van het Vast Comité I werd van gedachten gewisseld over het toezicht op de diensten zoals dat in de Nederlandse en Belgische situaties vorm wordt gegeven.

Bezoek van een Poolse delegatie

In februari 2008 ontvingen de secretaris en enkele onderzoekers van de Commissie een medewerker van de staf van de Minister-President van Polen, die zich bezighoudt met de Poolse inlichtingen- en veiligheidsdiensten. Hij werd vergezeld door een medewerker van de Poolse ambassade in Nederland. Met hen werd gesproken over het Nederlandse stelsel van toezicht op de inlichtingen- en veiligheidsdiensten, alsmede over de voornemens die in Polen bestaan om het Poolse toezichtsstelsel te wijzigen.

Hoofdstuk 6

Wetgevingsaangelegenheden

De verschillende, in voorbereiding zijnde, wijzigingen van de WIV 2002 en de Wvo worden door de Commissie met grote belangstelling gevolgd. Hoewel in de WIV 2002 niet met zoveel woorden genoemd, is geleidelijk aan de praktijk gegroeid om wetsvoorstellen, die liggen op het terrein van de expertise van de Commissie, in een vroeg stadium aan de Commissie ter advisering voor te leggen. De Commissie gaat altijd op deze verzoeken om advies in, aangezien zij het tot haar plicht rekent haar ervaring en inzicht mede ten goede te doen komen aan de wetgeving.

Hieronder volgt een beknopt overzicht van de in het verslagjaar gerealiseerde wetswijzigingen, van aanhangige wetsvoorstellen, alsmede van legislatieve desiderata, voor zover deze voor het werk van de Commissie relevant zijn.

Post-Madrid maatregelen

De voor de Commissie voornaamste wetswijziging betreft het op 9 mei 2006 aan de Tweede Kamer aangeboden wetsvoorstel inzake de zogenoemde post-Madrid maatregelen.⁹ Achtergrond van dit voorstel tot wijziging van de WIV 2002 vormt de wens om een effectievere en efficiëntere werkwijze van de diensten te bevorderen, onder meer in het licht van de opmerkingen die destijds gemaakt zijn door de Commissie bestuurlijke evaluatie AIVD (Commissie Havermans).¹⁰ Het voorstel dankt zijn naam aan de aanvulling en prioritering die heeft plaatsgevonden naar aanleiding van de aanslagen in Madrid op 11 maart 2004.

Een hoofdonderdeel van het wijzigingsvoorstel is de verplichte gegevensverstrekking door bestuursorganen alsmede door personen en instanties die beroeps- of bedrijfsmatig werkzaam zijn in de financiële sector of in de sector vervoer. Terwijl in de huidige situatie

⁹ Voluit geheten de wijziging van de WIV 2002 in verband met de verbetering van de mogelijkheden van de inlichtingen- en veiligheidsdiensten om onderzoek te doen naar en maatregelen te nemen tegen terroristische en andere gevaren met betrekking tot de nationale veiligheid alsmede enkele andere wijzigingen. Kamerstukken zijn te vinden onder volgnummer 30 553.

¹⁰ *Kamerstukken II* 2003/04, 29 200 VII, nr. 61, p. 3-4.

de verstrekking van gegevens aan de diensten voornamelijk plaatsvindt op basis van vrijwilligheid, zullen voortaan bij Algemene Maatregel van Bestuur bestuursorganen en organisaties in de financiële sector en de sector vervoer kunnen worden aangewezen teneinde te worden verplicht om gegevens te verstrekken. Tevens kunnen bovenbedoelde bestuursorganen en organisaties verplicht worden om (delen van) geautomatiseerde gegevensbestanden ten behoeve van data-analyse aan te leveren, hetgeen als een nieuwe bijzondere bevoegdheid wordt geïntroduceerd. Het nieuwe begrip data-analyse is in het wetsvoorstel opgenomen in een apart artikel in het hoofdstuk betreffende gegevensverwerking. Dit verzamelbegrip heeft onder meer betrekking op het doorzoeken van gegevens aan de hand van profielen of het vergelijken van gegevens met het oog op patronen. Mede vanwege de groeiende technische mogelijkheden op dit vlak wordt deze vorm van gegevensverwerking nu expliciet neergelegd in de wet. Ook ten aanzien van een ander vlak, namelijk dat van de (internet-)communicatie, worden de reeds bestaande regelingen in de wet aangepast aan recente technologische ontwikkelingen opdat de aanbieders van deze diensten eveneens een verplichting tot medewerking kan worden opgelegd.

Overige onderdelen van het wijzigingsvoorstel betreffen enkele aanpassingen betreffende de bijzondere bevoegdheden tot oprichting en inzet van rechtspersonen en het bevorderen of treffen van maatregelen. Ten slotte wordt voorgesteld de benoemingsprocedure voor de leden van de Commissie te bekorten door de aanbevelingslijst die wordt opgesteld door de vice-president van de Raad van State, de president van de Hoge Raad der Nederlanden en de Nationale ombudsman van rechtswege aan te merken als een voordracht aan de regering, nadat deze zes weken ter inzage heeft gelegen bij de Tweede Kamer, tenzij binnen die termijn door of namens de Tweede Kamer aan de Aanbevelingscommissie wordt gevraagd om met een nieuwe aanbevelingslijst per vacature te komen.

Het wetsvoorstel is op 16 oktober 2007 door de Tweede Kamer aangenomen. Bij het schrijven van dit jaarverslag is het wetsvoorstel in behandeling bij de Eerste Kamer. De Eerste Kamer verzocht het College Bescherming Persoonsgegevens (CBP) op 7 november 2007 om een advies over het wetsvoorstel. Het CBP voldeed aan dit verzoek door op 20 december 2007 een advies over dit wetsvoorstel aan de Eerste Kamer te zenden.¹¹

Ter wille van de volledigheid merkt de Commissie hierbij op dat het toezicht op de gegevensverwerking door en ten behoeve van de AIVD en MIVD door de wetgever *uitsluitend* aan de Commissie is opgedragen. De Wet bescherming persoonsgegevens bepaalt in art 2 aanhef en sub b. dat die wet niet van toepassing is op verwerking van persoonsgegevens door of ten behoeve van de inlichtingen- en veiligheidsdiensten uit de WIV 2002.

¹¹ *Kamerstukken I 2007/08, 30553, B en bijlage.*

In het kader van een discussie met het College Bescherming Persoonsgegevens over het toezicht op de CT-Infobox heeft de Minister van BZK dit uitdrukkelijk bevestigd in zijn brief aan de Tweede Kamer d.d. 26 september 2005. Zie rapport nr. 12.

Wijziging Wet veiligheidsonderzoeken

Op 19 december 2007 is een wijziging van de Wet veiligheidsonderzoeken (Wvo) in werking getreden.¹² Naast de aanpassingen van de wet naar aanleiding van een onderzoek naar de uitvoerbaarheid van de Wvo¹³ is in deze wetswijziging tevens een aanbeveling verwerkt van de commissie-Oord betreffende de dynamisering van de veiligheidsonderzoeken ten behoeve van de burgerluchtvaart.¹⁴ Met dit laatste is erin voorzien dat de AIVD stelselmatig justitiële en strafvorderlijke gegevens en gegevens uit politieregisters kan opvragen om te bezien of er niet een tussentijds hernieuwd veiligheidsonderzoek naar betrokkene dient te worden uitgevoerd. Voor het overige is een aantal wijzigingen opgenomen ter precisering of verduidelijking van de wettekst.

Wetsvoorstel bestuurlijke maatregelen nationale veiligheid

De AIVD en de MIVD zijn in het afgelopen verslagjaar niet alleen in de behandeling van bovengenoemde voorstellen tot wijziging van de WIV 2002 en van de Wvo ter sprake gekomen, doch ook in een ander wetswijzigingstraject, namelijk het voorstel van de Wet bestuurlijke maatregelen nationale veiligheid.¹⁵ Dit wetsvoorstel creëert een wettelijke grondslag voor het treffen van preventieve bestuurlijke maatregelen in het belang van de nationale veiligheid, zoals een verbod om zich in een bepaald gebied te bevinden. Het is bij het afsluiten van dit Jaarverslag nog in behandeling bij de Eerste Kamer.

Algemene maatregel van bestuur ex art. 21 lid 7 WIV 2002

Onder omstandigheden is het agenten van de AIVD en de MIVD toegestaan om onder instructie en verantwoordelijkheid van de diensten strafbare feiten (mede) te plegen (art. 21 lid 3 WIV 2002).¹⁶ De Commissie heeft er bij herhaling op aangedrongen om, conform

¹² Wet van 11 oktober 2007, *Stb.* 2007, 508.

¹³ *Kamerstukken II* 2004/05, 29 843, nr. 1.

¹⁴ Zie de brief van de Minister van Justitie, mede namens de Minister van Defensie en de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, van 1 juli 2005 inzake het Veiligheidsbeleid burgerluchtvaart. *Kamerstukken II* 2004/05, 24 804, nr. 30, p. 3.

¹⁵ *Kamerstukken* te vinden onder volgnummer 30 566.

¹⁶ Zie voor meer informatie hierover onder meer het toezichtsrapport inzake een contra-terrorisme operatie van de AIVD (CTIVD nr. 7), te raadplegen via www.ctivd.nl.

het bepaalde in art. 21 lid 7 WIV 2002, bij of krachtens Algemene Maatregel van Bestuur (AMvB) nadere regels vast te stellen voor het (mede)plegen van strafbare feiten door agenten van de diensten. Onder meer zou in deze AMvB de rol die de vertegenwoordiger van het Openbaar Ministerie bij de AIVD en de MIVD (de Landelijk Officier van Justitie voor terrorismebestrijding; LOvJ) speelt kunnen worden geformaliseerd. De Commissie acht het van belang dat deze functionaris nauw betrokken wordt bij (het geven van) de instructie tot het plegen van strafbare feiten door een agent van de AIVD of MIVD.

In zijn reactie op het toezichtsrapport inzake een contra-terrorisme operatie van de AIVD van 29 maart 2006 stelde de Minister van BZK dat er overeenkomstig de aanbeveling van de Commissie gewerkt wordt aan het opstellen van een AMvB ex art. 21 lid 7 WIV 2002.¹⁷ De Minister gaf daarbij te kennen dat het verlenen van toestemming tot het plegen van strafbare feiten een bevoegdheid is van de AIVD en dat het al dan niet betrekken van het OM daarbij ter discretie van de AIVD dient te staan. De WIV 2002 geeft de LOvJ ook geen bevoegdheid of verantwoordelijkheid ter zake, aldus de Minister.

De Commissie constateert dat er ernstige vertraging is ontstaan in het opstellen van de AMvB, waardoor de positie van de LOvJ - die in de praktijk doorgaans wordt benaderd door de teams van de AIVD wanneer zij het voornemen hebben een agent een strafbaar feit te laten (mede)plegen - nog steeds niet is geformaliseerd. Het opstellen van de AMvB is echter ook van belang voor enkele andere onderwerpen, bijvoorbeeld ten aanzien van de voorwaarden waaronder strafbare feiten mogen worden gepleegd. Momenteel bestaan daar weinig regels voor, terwijl het een onderwerp is waarbij belangrijke rechtsvragen kunnen spelen.

De Commissie is dan ook nog steeds van mening dat het opstellen van de AMvB ex art. 21 lid 7 WIV 2002 urgent is.

Advies tot wijziging van art. 60 WIV 2002

Op 1 februari 2008 bood de Minister van Defensie aan de Tweede Kamer een brief van de Commissie aan over de samenwerking tussen de MIVD en de Koninklijke marechaussee (Kmar).¹⁸ Dit gebeurde op verzoek van de Commissie, overeenkomstig art. 64 lid 2, onder b, WIV 2002. In deze brief deed de Commissie onder meer de aanbeveling om art. 60 WIV 2002 aan te passen, in die zin dat de Kmar de bevoegdheid krijgt om (op een rechtstreekse manier) werkzaamheden te verrichten op militair terrein ten behoeve van de MIVD.

Op grond van art. 60 WIV 2002 is het de Kmar, onder verantwoordelijkheid van de Minister van BZK en overeenkomstig de aanwijzingen van het hoofd van de AIVD, toegestaan werkzaamheden te verrichten ten behoeve van de AIVD. Het is de Kmar momenteel niet toegestaan om op een rechtstreekse manier werkzaamheden te verrichten voor de MIVD. Naar het oordeel van de Commissie is dit opmerkelijk, daar de Kmar, evenals de MIVD,

¹⁷ *Kamerstukken II* 2005/06, 29 924, nr. 10.

¹⁸ *Kamerstukken II* 2007/08, 30 070, nr. 8.

onder het Ministerie van Defensie valt en zowel activiteiten op militair, als op civiel terrein verricht. In het systeem van de WIV 2002 kan de MIVD geacht worden bij het inlichtingenwerk op militair terrein de leidende rol te hebben. Een artikel 60-relatie tussen de MIVD en de Kmar zou naar het oordeel van de Commissie dan ook binnen het systeem van de wet vallen. De Commissie is van mening dat, wanneer het gaat over een zaak die enkel defensie-relevantie heeft en die geen koppeling heeft met de civiele maatschappij, niet valt in te zien waarom de AIVD - door middel van zijn bevoegdheid om de Kmar in te schakelen - bij deze inschakeling van de Kmar door de MIVD betrokken dient te zijn. De behoefte wordt bij de MIVD gevoeld om de Kmar ook rechtstreeks - dus zonder tussenkomst van de AIVD - in te kunnen schakelen.

Bovendien zou een wijziging van art. 60 WIV 2002 volgens de Commissie in het verlengde liggen van de voorgestelde wijziging van art. 63 WIV 2002. Deze laatste wijziging is erop gericht het voor de MIVD mogelijk te maken de Kmar in te schakelen voor technische ondersteuning. De Commissie verwacht dat het in de praktijk gecompliceerd zal zijn om de scheiding tussen het verlenen van technische ondersteuning (het nieuwe art. 63 WIV 2002) en het daadwerkelijk verrichten van werkzaamheden door de Kmar ten behoeve van de MIVD en onder aansturing van de MIVD - waar art. 60 WIV 2002 momenteel geen ruimte toe geeft - volledig na te leven. Een wijziging van art. 60 WIV 2002 zou dit probleem kunnen ondervangen.

De Minister van Defensie heeft in zijn reactie vermeld dat hij over deze aanbeveling in overleg zal treden met zijn ambtgenoot van BZK.

Wijziging van de WIV 2002 in verband met de CT Infobox

Op 10 april 2007 bood de Minister van BZK aan de Tweede Kamer het toezichtsrapport van de Commissie betreffende de Contra Terrorisme (CT) Infobox aan.¹⁹ In dit toezichtsrapport beval de Commissie onder meer aan om te voorzien in een expliciet wettelijke basis voor de CT Infobox, waarbij het opnemen van de CT Infobox in de WIV 2002 naar het oordeel van de Commissie het meest aangewezen is. In deze nieuwe wettelijke regeling zou meer de nadruk moeten worden gelegd op het feit dat het hier gaat om een samenwerkingsverband van gelijkwaardige partners. De rol en positie van de deelnemende organisaties (c.q. de verantwoordelijke Ministers) en het voor de CT Infobox in het leven geroepen Coördinerend Beraad zou moeten worden vastgelegd en verduidelijkt. Voorts behoeft de rol die de Nationaal Coördinator Terrorismedbestrijding binnen het Coördinerend Beraad speelt verduidelijking. De Commissie beveelt aan om die rol te voorzien van een wettelijke grondslag. Tevens vond de Commissie het wenselijk te voorzien in een eenvoudiger adviesprocedure.

¹⁹ *Kamerstukken II* 2006/07, 29 924, nr. 16.

In haar aanbiedingsbrief stelde de Minister van BZK dat zij gaarne bereid was de Commissie in dezen te volgen.

Momenteel zijn de betrokken departementen bezig met de ambtelijke voorbereiding van deze wijziging van de WIV 2002.

Slotopmerking

De Commissie constateert met voldoening dat haar rapporten een vaste plaats in het Nederlandse staatsbestel hebben verworven en aandacht in brede kring ontvangen. Op deze wijze dragen haar onderzoeken en de daarvan opgestelde toezichtsrapporten in aanzienlijke mate bij aan de noodzakelijke controle van parlement, pers en publiek op de inlichtingen- en veiligheidsdiensten, alsook aan de interne controle op de diensten.

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

Bijlage I

Overzicht rapporten CTIVD

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Bijlage II

In het verslagjaar uitgebrachte toezichtsrapporten

Toezihtsrapport 11B

Inzake het onderzoek van de Commissie naar de uitvoering van de Wet veiligheidsonderzoeken door de AIVD

Inhoudsopgave

1.	Inleiding	41
2.	De Wet veiligheidsonderzoeken	41
2.1	De wettelijke regeling in het kort	41
2.2	Een alle vertrouwensfuncties omvattende regeling	43
2.3	Wijziging Wet veiligheidsonderzoeken	46
3.	Opzet van het onderzoek van de Commissie	46
4.	De uitvoering van het veiligheidsonderzoek	47
4.1	Het wettelijk kader	47
4.2	Uitvoering door de AIVD	51
4.3	Burgerluchtvaart	54
4.4	Politie	54
4.5	Dienst Koninklijk Huis	56
4.6	Conclusie	57
5.	De beoordeling van het veiligheidsonderzoek	57
5.1	Termijnen	58
5.2	Weigeringsgronden	59
5.3	Beveiligingsbevorderende informatie	63
5.4	Hernieuwd veiligheidsonderzoek	64
6.	Uniformiteit en uitwisselbaarheid	65
7.	Conclusies en aanbevelingen	67

Toezihtsrapport

1. Inleiding

Op grond van haar toezichthoudende taak ex artikel 64 van de Wet op de Inlichtingen- en Veiligheidsdiensten 2002 (WIV 2002) heeft de Commissie van Toezicht betreffende de Inlichtingen- en Veiligheidsdiensten (verder: de Commissie) een onderzoek verricht naar de rechtmatigheid van de uitvoering door de Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst (AIVD) van de regeling betreffende de veiligheidsonderzoeken zoals neergelegd in de Wet veiligheidsonderzoeken (Wvo). Een overeenkomstig onderzoek is verricht bij de Militaire Inlichtingen- en Veiligheidsdienst (MIVD). Naar aanleiding van dit onderzoek bij de MIVD verschijnt een afzonderlijk toezichtsrapport. Van het voornemen tot het instellen van de onderzoeken is door de Commissie conform artikel 78, derde lid, WIV 2002 op 24 juni 2004 mededeling gedaan aan de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties respectievelijk de Minister van Defensie en aan de Voorzitter van de Tweede Kamer van de Staten-Generaal.¹

2. De Wet veiligheidsonderzoeken

2.1 De wettelijke regeling in het kort

Artikel 10, eerste lid, van de Grondwet stelt dat beperkingen van het recht op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer slechts bij of krachtens de wet mogen worden gesteld. Het instellen van een veiligheidsonderzoek is te beschouwen als een beperking van de persoonlijke levenssfeer en behoeft aldus een wettelijke grondslag.² De huidige wettelijke basis voor de taak van de AIVD met betrekking tot het verrichten van veiligheidsonderzoeken is te vinden in de taakstelling van de AIVD zoals beschreven in artikel 6, tweede lid, onder b, van de WIV 2002, waarin de dienst wordt belast met het

¹ De Commissie doet tegenwoordig ook mededeling van het voornemen tot het instellen van een onderzoek aan de Voorzitter van de Eerste Kamer. Toen dit rapport werd aangekondigd was dit echter nog niet het geval.

² *Kamerstukken II 1994/95, 24 023, nr. 3, p. 1.*

verrichten van veiligheidsonderzoeken als bedoeld in de Wet veiligheidsonderzoeken, en de overige relevante bepalingen van de WIV 2002 en de Wvo. Tevens brengt de beperking van de persoonlijke levenssfeer met zich mee dat het veiligheidsonderzoek te allen tijde sluitstuk dient te zijn van een samenhangend pakket van beveiligingsmaatregelen. Voor het aanwijzen van vertrouwensfuncties en het instellen van veiligheidsonderzoeken is slechts plaats voor zover de risico's die resteren nadat organisatorische en fysieke beveiligingsmaatregelen zijn genomen, daartoe aanleiding geven.³

In artikel 2 van de Wvo is geregeld dat in eerste instantie de AIVD onder verantwoordelijkheid van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties de aangewezen dienst is ter verrichting van veiligheidsonderzoeken, behalve wanneer het gaat om vertrouwensfuncties bij het Ministerie van Defensie, dan wel indien het een functie betreft die als vertrouwensfunctie moet worden aangemerkt in verband met de daarmee samenhangende noodzaak om toegang te hebben tot militaire installaties. In deze gevallen verricht de MIVD het veiligheidsonderzoek en wordt de beslissing over het al dan niet afgeven van de verklaring van geen bezwaar (*verder: de verklaring*) genomen door de Minister van Defensie.

Het veiligheidsonderzoek gaat vooraf aan het afgeven dan wel weigeren van de verklaring, die ingevolge artikel 7, eerste lid jo. artikel 1, eerste lid, onder b, van de Wvo noodzakelijk is om een vertrouwensfunctie te kunnen vervullen. Een vertrouwensfunctie is een functie die de mogelijkheid biedt de nationale veiligheid te schaden, aldus artikel 1, eerste lid, sub a jo. artikel 3, eerste lid, van de Wvo. De vertrouwensfuncties worden ingevolge artikel 3, eerste lid, van de Wvo aangewezen door de Minister die verantwoordelijk is voor het beleidsterrein waartoe de vertrouwensfunctie behoort in overeenstemming met de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Indien het een vertrouwensfunctie bij een Hoog College van Staat betreft, geschiedt deze aanwijzing door het bevoegde gezag van een Hoog College van Staat⁴ in overeenstemming met de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. De werkgever⁵ die het aangaat wordt ingevolge artikel 3, eerste lid, van de Wvo van de aanwijzing terstond op de hoogte gesteld en geeft ingevolge het tweede lid van dit artikel desgevraagd inlichtingen over de inrichting van zijn dienst, bedrijf of instelling, die nodig zijn voor de beoordeling van de mate waarin een functie de mogelijkheid biedt de nationale veiligheid te schaden.

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

⁴ Onder bevoegd gezag van een Hoog College van Staat moet volgens artikel 1, eerste lid, sub d, Wvo worden verstaan: de voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal, de voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal, de vice-president van de Raad van State, de president van de Algemene Rekenkamer of de Nationale ombudsman.

⁵ Werkgever als bedoeld in de Wvo is ingevolge artikel 1, tweede lid, van die wet (a) degene jegens wie een ander krachtens arbeidsovereenkomst of publiekrechtelijke aanstelling gehouden is tot het verrichten van arbeid, behalve indien die ander aan een derde ter beschikking wordt gesteld voor het verrichten van arbeid, welke die derde gewoonlijk doet verrichten, (b) degene aan wie een ander ter beschikking wordt gesteld voor het verrichten van arbeid als bedoeld onder a of (c) degene die leiding geeft aan het verrichten van arbeid.

Het afgeven of weigeren van de verklaring is een besluit in de zin van artikel 1:3, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht. De bovengenoemde aanwijzing van de vertrouwensfuncties is eveneens een besluit in de zin van artikel 1:3, eerste lid, Algemene wet bestuursrecht. Tegen dergelijke besluiten staat bezwaar en beroep open.

Wanneer een persoon zal worden belast met de vervulling van een vertrouwensfunctie meldt de werkgever deze persoon ingevolge artikel 4, eerste lid, Wvo aan bij het hoofd van de AIVD. Wanneer het gaat om een functie die pas na de indiensttreding als vertrouwensfunctie wordt aangewezen, geldt ingevolge artikel 5, eerste lid, Wvo voor de werkgever ten aanzien van de persoon die is belast met deze functie hetzelfde. De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties dient volgens artikel 6 Wvo zo spoedig mogelijk, doch uiterlijk binnen acht weken, te beslissen omtrent het afgeven van de verklaring. De verklaring kan ingevolge artikel 8, tweede lid, Wvo worden geweigerd indien onvoldoende waarborgen aanwezig zijn dat de betrokkene⁶ onder alle omstandigheden de uit de vertrouwensfunctie voortvloeiende plichten getrouwelijk zal volbrengen of indien het veiligheidsonderzoek onvoldoende gegevens heeft kunnen opleveren.

Voor het afgeven dan wel weigeren van de verklaring is mandaat verleend aan het hoofd van de afdeling Veiligheidsonderzoeken van de AIVD.⁷ Ten aanzien van bepaalde gevallen blijft de uitoefening van de bevoegdheid om de verklaring te weigeren evenwel voorbehouden aan de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.⁸

2.2 Een alle vertrouwensfuncties omvattende regeling

Blijkens de Memorie van Toelichting bij het in 1994 gepresenteerde wetsvoorstel, bestond toentertijd de wens een alle vertrouwensfuncties omvattende regeling op te stellen.⁹ Hiervoor werd een aantal redenen aangevoerd.

Ten eerste bestond er op dat moment nog geen uniforme regeling voor het instellen van veiligheidsonderzoeken naar personen die een vertrouwensfunctie bekleedden in de overheidssector en in de particuliere sector. Voor de overheidssector was deze materie geregeld in de Ambtenarenwet, de Militaire Ambtenarenwet en de bijbehorende

⁶ Met betrokkene wordt bedoeld de (aspirant) vertrouwensfunctionaris naar wie door de AIVD een veiligheidsonderzoek wordt ingesteld.

⁷ Zie artikel 2:1 van het Mandaat- en volmachtbesluit diensthoofden BZK jo. artikel 2 van het Besluit tekenbevoegdheid vertrouwensfuncties en veiligheidsonderzoeken Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties 2004 jo. artikel 2 van het Besluit tekenbevoegdheid vertrouwensfuncties en veiligheidsonderzoeken Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst 2002.

⁸ Zie artikel 3 van het Besluit tekenbevoegdheid vertrouwensfuncties en veiligheidsonderzoeken Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties 2004.

⁹ *Kamerstukken II 1994/95*, 24 023, nr. 3, p. 2 (MvT).

reglementen. In de particuliere sector ontbrak een soortgelijke regeling. Naar het oordeel van de regering was het echter wel noodzakelijk dat deze er kwam. Eén alle vertrouwensfuncties omvattende regeling zou de veiligheidsonderzoeken in alle sectoren gelijk kunnen stellen.¹⁰

Ook uit rechtsbeschermend oogpunt werd het samenbrengen van bepalingen met betrekking tot vertrouwensfuncties en veiligheidsonderzoeken in één regeling gewenst geacht. Het instellen van een veiligheidsonderzoek is te beschouwen als een beperking van de persoonlijke levenssfeer. Artikel 10, eerste lid, van de Grondwet vereist dat een dergelijke beperking bij of krachtens de wet wordt gesteld. Dit vereiste van een wettelijke grondslag is gediend bij een heldere en overzichtelijke regeling die geldt voor alle veiligheidsonderzoeken.¹¹ De nieuwe regeling zou tevens een ten aanzien van alle veiligheidsonderzoeken geldende regeling van bezwaar en beroep bevatten. Dit zou de overzichtelijkheid en de uniformiteit ten goede komen en tevens de kwaliteit en snelheid van de besluitvorming dienen, aldus de wetgever.¹²

Tot slot vormde een nieuwe wet een goede gelegenheid de regeling van vertrouwensfuncties en veiligheidsonderzoeken uit het verband van de ambtelijke rechtspositieregeling los te maken. Het wetsvoorstel sloot aan bij het in de toenmalige Wet op de Inlichtingen- en Veiligheidsdiensten genoemde belang van de veiligheid en andere gewichtige belangen van de Staat.¹³ Het behartigen van het belang van de veiligheid en van andere gewichtige belangen van de staat en het in dat kader treffen van beveiligingsmaatregelen is niet iets dat uit zijn aard verband houdt met de regeling van de ambtelijke rechtspositie, aldus de Memorie van Toelichting bij het wetsvoorstel.¹⁴ Elders in de memorie wijst de wetgever er met nadruk op dat de vraag welke gevolgen voor de arbeidsrelatie verbonden mogen en moeten worden aan de noodzaak om betrokkene uit de functie te ontheffen, los staat van de vraag of de verklaring van geen bezwaar kan worden afgegeven. Er is bewust voor gekozen de arbeidsrechtelijke gevolgen van het weigeren van de verklaring niet te regelen in de Wet veiligheidsonderzoeken.¹⁵ Eventuele arbeidsrechtelijke gevolgen dienen dan ook geen rol te spelen in de beoordeling van het veiligheidsonderzoek.¹⁶

¹⁰ *Kamerstukken II 1994/95*, 24 023, nr. 3, p. 1 (MvT).

¹¹ *Kamerstukken II 1994/95*, 24 023, nr. 3, p. 10.

¹² *Kamerstukken II 1994/95*, 24 023, nr. 3, p. 8-9.

¹³ Inmiddels vervangen door het belang van de nationale veiligheid, zoals opgenomen in artikel 6, tweede lid, aanhef van de WIV 2002.

¹⁴ *Kamerstukken II 1994/95*, 24 023, nr. 3, p. 2.

¹⁵ *Kamerstukken II 1994/95*, 24 023, nr. 3, p. 15.

¹⁶ Het weigeren van de verklaring heeft tot gevolg dat betrokkene uit diens vertrouwensfunctie wordt ontheven. Dit betekent niet automatisch dat betrokkene wordt ontslagen. In voorkomende gevallen wordt betrokkene bij op een niet-vertrouwensfunctie geplaatst. De weigering van de verklaring en het ontslag dienen los van elkaar te worden gezien.

Onlangs is het belang van uniformiteit van de uitvoering van veiligheidsonderzoeken wederom tot uitdrukking gebracht in het hernieuwde Convenant inzake de samenwerking tussen de AIVD en de MIVD uit 2006.¹⁷ In artikel 2.1 van dit convenant hebben de AIVD en de MIVD met elkaar afgesproken dat tussen de diensten op de daartoe geëigende niveaus afstemming plaatsvindt op het gebied van de uitvoering van veiligheidsonderzoeken. Tevens is in het Convenant opgenomen dat de diensten ten behoeve van de uitvoering van veiligheidsonderzoeken met elkaar persoonsgegevens uitwisselen voor zover dat noodzakelijk is voor een goede taakuitvoering. Deze uitwisseling van persoonsgegevens kent een wettelijke basis in artikel 58, tweede lid, onder a, van de WIV 2002.

Artikel 6.3 van het ingetrokken Convenant uit 2005 - de voorganger van het huidige convenant - droeg de diensten bovendien op waar mogelijk elkaars verklaringen van geen bezwaar te erkennen. Dit uitgangspunt werd met zoveel woorden genoemd tijdens de parlementaire behandeling van het wetsvoorstel van de Wvo. In de nota naar aanleiding van het verslag schrijven de toenmalige Ministers van Binnenlandse Zaken en Defensie dat wanneer een persoon overgaat van een vertrouwensfunctie in de militaire sector naar een vertrouwensfunctie in de civiele sector of omgekeerd, er niet anders wordt gehandeld dan wanneer een persoon binnen één van die sectoren overgaat naar een andere functie. Uitgangspunt is dat er slechts een nader onderzoek wordt ingesteld indien er sprake is van een overgang naar een uit beveiligingsoogpunt zwaardere vertrouwensfunctie of wanneer er na het eerdere onderzoek zoveel tijd is verstreken dat er zich een wijziging kan hebben voorgedaan in de gegevens waaraan in het kader van het veiligheidsonderzoek aandacht is besteed.¹⁸

Met het opnemen van dit uitgangspunt van uitwisselbaarheid in het Convenant onderstreepten de AIVD en de MIVD in 2005 het belang van de uniformiteit van de uitvoering van veiligheidsonderzoeken. Het valt de Commissie op dat deze bepaling in het hernieuwde convenant niet onverkort is overgenomen. In het convenant van 2006 staat dat bij uitwisseling van personeel de diensten elkaars verklaringen erkennen, zij het in afwachting van een door de ontvangende dienst in te stellen veiligheidsonderzoek. De Commissie is van oordeel dat het hier een beperkte vorm van uitwisselbaarheid betreft.¹⁹ Deze doet slechts ten dele recht aan de in de wet genoemde uitgangspunten en vormt naar het oordeel van de Commissie dan ook een stap achteruit.

¹⁷ *Stcr.* 2006, 213, p. 11

¹⁸ *Kamerstukken II* 1995/96, 24 023, nr. 5, p. 6-7.

¹⁹ Hierbij kan wel worden opgemerkt dat de AIVD en de MIVD bij functiewisselingen elkaar de resultaten van eerdere veiligheidsonderzoeken kunnen verstrekken.

2.3 Wijziging Wet veiligheidsonderzoeken

Op 11 oktober 2004 heeft de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, mede namens de Minister van Defensie, de resultaten van een onderzoek naar de uitvoerbaarheid van de Wvo aangeboden aan het parlement.²⁰ Dit onderzoek heeft aanleiding gevormd om enkele aanpassingen van de wet voor te stellen.

Op 20 september 2006 heeft de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties mede namens de Minister van Defensie een voorstel tot wijziging van de Wvo ingediend bij de Tweede Kamer.²¹ Naast de aanpassingen van de wet naar aanleiding van het bovengenoemde onderzoek naar de uitvoerbaarheid van de Wvo, is in dit voorstel tevens een aanbeveling verwerkt van de commissie-Oord betreffende de dynamisering van de veiligheidsonderzoeken ten behoeve van de burgerluchtvaart.²² Met dit laatste wordt beoogd dat de AIVD stelselmatig justitiële en strafvorderlijke²³ gegevens en gegevens uit politieregisters kan opvragen om te bezien of er niet een tussentijds hernieuwd veiligheidsonderzoek naar betrokkene dient te worden uitgevoerd. Voor het overige is er in het voorstel een aantal wijzigingen opgenomen ter precisering of verduidelijking van de wettekst.

3. Opzet van het onderzoek van de Commissie

Het onderzoek van de Commissie richtte zich zowel op de interne uitwerking door de AIVD van de bepalingen die in de Wvo zijn neergelegd als op de uitvoering van veiligheidsonderzoeken. Hiertoe heeft de Commissie de interne regels aan onderzoek onderworpen. Tevens heeft de Commissie bij de AIVD onderzoek verricht naar de dossiers betreffende veiligheidsonderzoeken in de periode van 29 mei 2002²⁴ tot september 2006 die hebben geleid tot een voornemen tot weigering van de verklaring van geen bezwaar. Ten aanzien van de overige veiligheidsonderzoeken heeft de Commissie zich beperkt tot steekproefsgewijs onderzoek.

Allereerst komt in paragraaf 4 de uitvoering aan de orde van de veiligheidsonderzoeken

²⁰ *Kamerstukken II* 2004/05, 29 843, nr. 1.

²¹ *Kamerstukken II* 2005/06, 30 805, nr. 2 en 3 (MvT)

²² Zie de brief van de Minister van Justitie, mede namens de Minister van Defensie en de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, van 1 juli 2005 inzake het Veiligheidsbeleid burgerluchtvaart.

Kamerstukken II 2004/05, 24 804, nr. 30, p. 3.

²³ Strafvorderlijke gegevens worden in de Wet justitiële en strafvorderlijke gegevens omschreven als gegevens over een natuurlijk persoon of rechtspersoon die zijn verkregen in het kader van een strafvorderlijk onderzoek en die het openbaar ministerie in een strafdossier of langs geautomatiseerde weg verwerkt. Het betreft hier dus zaken in de vervolgingsfase en politie-onderzoeken die nog niet zijn afgerond.

²⁴ Op deze datum is de WIV 2002 in werking getreden. De Commissie ontleent haar controlerende taak aan deze wet.

door de AIVD en de overige hiermee belaste instanties. Paragraaf 5 behandelt de beoordeling van de veiligheidsonderzoeken in het licht van het al dan niet afgeven van de verklaring. Naast een uitgebreide behandeling van de verschillende weigeringsgronden zal in deze paragraaf tevens onder meer worden stilgestaan bij de geldende termijnen en de beoordeling van hernieuwde veiligheidsonderzoeken.

De Commissie heeft zich in het kader van het onderzoek de vraag gesteld of de huidige uitvoering van de Wet veiligheidsonderzoeken recht doet aan de wettelijke uitgangspunten van deze wet, zoals die zijn beschreven in de voorgaande paragraaf. De wens van de wetgever te voorzien in een algemene regeling die alle veiligheidsonderzoeken zou omvatten en het daarmee samenhangende belang van uniformiteit van de veiligheidsonderzoeken en uitwisselbaarheid van de verklaringen, vormt voor de Commissie een punt van aandacht. In paragraaf 6 van dit rapport behandelt de Commissie deze vraag.

Paragraaf 7 bevat de conclusies en aanbevelingen.

4. De uitvoering van het veiligheidsonderzoek

4.1 Het wettelijk kader

4.1.1 Verzameling van gegevens

Artikel 18 van de WIV 2002 bepaalt dat de AIVD slechts een bijzondere bevoegdheid mag uitoefenen, voor zover dat noodzakelijk is voor de goede uitvoering van de taken, bedoeld in artikel 6, tweede lid, onder a en d van de WIV 2002. Dit betekent dat voor de uitvoering van de veiligheidsonderzoeken zoals genoemd in artikel 6, tweede lid, onder b, van de WIV 2002 geen gebruik mag worden gemaakt van de bijzondere bevoegdheden die de AIVD zijn toebedeeld. Slechts de algemene bevoegdheid ten behoeve van de verzameling van gegevens zoals neergelegd in artikel 17 van de WIV 2002 kan worden ingezet. Het eerste lid van dit artikel bepaalt dat de AIVD bevoegd is zich bij de uitvoering van zijn taak, dan wel ter ondersteuning van een goede taakuitvoering, voor het verzamelen van gegevens te wenden tot (a) bestuursorganen, ambtenaren en voorts een ieder die geacht wordt de benodigde gegevens te kunnen verstrekken of (b) de verantwoordelijke voor een gegevensverwerking. Het derde lid van artikel 17 van de WIV 2002 bepaalt dat de bij of krachtens de wet geldende voorschriften voor de verantwoordelijke voor een gegevensverwerking betreffende de verstrekking van zodanige gegevens niet van toepassing zijn. Een wettelijk verbod op het verstrekken van gegevens kan de AIVD aldus niet worden tegengeworpen bij een verzoek krachtens artikel 17 van de WIV 2002.

Dit laatste betekent echter niet dat de instanties en personen genoemd in artikel 17 WIV

2002 verplicht zijn om de gevraagde gegevens te verstrekken. De huidige regeling kent als uitgangspunt de vrijwillige verstrekking van gegevens. Met de voorgestelde wetswijziging inzake de zogenoemde post-Madrid maatregelen, thans in behandeling bij de Tweede Kamer, zal hierin verandering komen. Een nieuw artikel 17a WIV 2002 zal de mogelijkheid bieden om bij algemene maatregel van bestuur bestuursorganen aan te wijzen die verplicht zijn om desgevraagd gegevens te verstrekken aan de AIVD.²⁵

4.1.2 Onderwerp van onderzoek

Voor de afbakening van de soort gegevens die mag worden betrokken in het veiligheidsonderzoek dient men zich te wenden tot de Wet veiligheidsonderzoeken. Artikel 7, tweede lid, van de Wvo somt de gegevens op die uit oogpunt van het al dan niet afgeven van de verklaring in de beoordeling kunnen worden meegenomen. Het gaat hier om:

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

De aanhef van artikel 7, tweede lid, Wvo stelt als voorwaarde dat het hierbij gaat om onderzoek naar gegevens die uit het oogpunt van de nationale veiligheid van belang zijn voor de vervulling van de desbetreffende vertrouwensfunctie. Er dient een verband te bestaan tussen de tijdens het onderzoek naar boven gekomen gegevens en de aard van de vertrouwensfunctie.

De gegevens als bedoeld in artikel 7, tweede lid, onder a, van de Wvo kunnen worden verkregen door het Centraal Justitieel Documentatieregister (CJD) te raadplegen, waarin *justitiële* gegevens zijn opgenomen zoals bedoeld in de Wet op de justitiële en strafvorderlijke gegevens en de Wet op de justitiële documentatie en de verklaringen omtrent het gedrag. Naast het hiervoor reeds genoemde artikel 17 van de WIV 2002 is in

²⁵ Kamerstukken II 2005/06, 30 553, nr. 3, p. 9-10.

dit kader tevens artikel 61 van de WIV 2002 relevant. Hierin staat dat de leden van het OM, door tussenkomst van het College van procureurs-generaal, aan de dienst mededeling doen van de te hunner kennis gekomen gegevens die zij voor de AIVD van belang achten.

De zogeheten ‘politieke naslag’ als bedoeld in artikel 7, tweede lid, onder b en c, van de Wvo wordt verricht bij de AIVD zelf.

Onder de categorie overige persoonlijke gedragingen en omstandigheden als bedoeld in artikel 7, tweede lid, onder d, van de Wvo vallen alle gegevens die niet onder de andere categorieën zijn onder te brengen. Wanneer het *strafvorderlijke* gegevens als bedoeld in de Wet op de justitiële en strafvorderlijke gegevens of gegevens uit politieregisters als bedoeld in de Wet politieregisters²⁶ betreft, geldt artikel 62 van de WIV 2002 als aanvulling op de algemene bevoegdheid tot verkrijging van gegevens door de AIVD zoals beschreven in artikel 17 van de WIV 2002. Dit artikel bepaalt dat de ambtenaren van politie, de ambtenaren van de rijksbelastingdienst, bevoegd inzake de douane en de ambtenaren van de Koninklijke marechaussee mededeling doen van de te hunner kennis gekomen gegevens die voor de AIVD van belang kunnen zijn, aan de in artikel 60, eerste lid, van de WIV 2002 bedoelde ambtenaar, aan wie zij ondergeschikt zijn, die dan op zijn beurt de gegevens doorzendt aan de dienst. De ambtenaren bedoeld in artikel 60, eerste lid, van de WIV 2002 zijn de korpschef van een politiekorps, de commandant van de Koninklijke marechaussee en de directeur-generaal van de rijksbelastingdienst van het Ministerie van Financiën.

4.1.3 Verwerking van (persoons)gegevens

Voor de uitvoering van veiligheidsonderzoeken zijn ingevolge artikel 12, eerste lid, van de WIV 2002 de algemene bepalingen voor de verwerking van gegevens van belang. Zo vindt de verwerking van gegevens ingevolge artikel 12 van de WIV 2002 slechts plaats voor een bepaald doel en voor zover dat noodzakelijk is voor een goede uitvoering van de WIV 2002 of de Wvo, geschiedt de verwerking van gegevens op behoorlijke en zorgvuldige wijze en behoren de gegevens te zijn voorzien van een aanduiding omtrent de mate van betrouwbaarheid dan wel een verwijzing naar het document of de bron waaraan de gegevens zijn ontleend. Artikel 15 van de WIV 2002 belast het hoofd van de AIVD met de zorg voor de geheimhouding van daarvoor in aanmerking komende gegevens, de geheimhouding van daarvoor in aanmerking komende bronnen waaruit gegevens afkomstig zijn en de veiligheid van de personen met wier medewerking gegevens worden verzameld.

²⁶ Deze gegevens verschillen van justitiële gegevens omdat zij (nog) niet afgedane zaken betreffen. Met het voorstel tot wijziging van de Wvo wordt beoogd deze gegevens op te nemen in artikel 7, tweede lid, onder a, van de Wvo.

Artikel 13, eerste lid jo. tweede lid, van de WIV 2002 geeft voorts limitatief aan op welke personen de verwerking van persoonsgegevens betrekking kan hebben. Het eerste lid, onder b, van dit artikel noemt personen die toestemming hebben verleend voor een veiligheidsonderzoek. Dit toestemmingsvereiste is tevens te vinden in de Wet veiligheidsonderzoeken, welke in artikel 5, tweede lid, van de Wvo bepaalt dat de aanmelding van een persoon voor een vertrouwensfunctie slechts geschiedt met schriftelijke instemming van de betrokkene. In de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel wordt op dit punt tevens gesproken van de verplichting van de werkgever om de betrokken persoon voor te lichten over de consequenties van het doen van de aanmelding. Tijdens deze voorlichting dienen in ieder geval het veiligheidsonderzoek en de mogelijkheid van een hernieuwd onderzoek aan de orde te komen.²⁷

Artikel 13, eerste lid, onder e, van de WIV 2002 bepaalt dat de verwerking van persoonsgegevens door de AIVD tevens betrekking kan hebben op personen wier gegevens noodzakelijk zijn ter ondersteuning van een goede taakuitvoering van de dienst. In het kader van de uitvoering van veiligheidsonderzoeken valt allereerst te denken aan het verwerken van gegevens omtrent de partner van betrokkene. Tijdens de parlementaire behandeling heeft de regering aangegeven dat bij alle veiligheidsonderzoeken aandacht wordt besteed aan de partner. De diepgang van dit onderzoek naar de partner hangt af van de zwaarte van de vertrouwensfunctie. Ten aanzien van onderzoek naar andere familieleden werd tijdens de parlementaire behandeling nadrukkelijk het proportionaliteitsbeginsel in de afweging betrokken. Andere familieleden dan de partner worden tegen de achtergrond van dit beginsel slechts in aanmerking genomen bij de zwaarste onderzoeken en uitsluitend indien de omstandigheden zodanig zijn dat het betreffende familielid een aanmerkelijke invloed op betrokkene kan uitoefenen. Als voorbeeld van dit laatste wordt genoemd het samenwonen in familieverband.²⁸

Naar aanleiding van gerezen vragen tijdens de mondelinge behandeling door de Eerste Kamer van het wetsvoorstel veiligheidsonderzoeken heeft de toenmalige Minister van Binnenlandse Zaken in een brief de indeling van vertrouwensfuncties toegelicht. Vertrouwensfuncties worden afhankelijk van de mate waarin ze de mogelijkheid bieden de veiligheid of andere gewichtige belangen van de staat te schaden, in beginsel onderscheiden in A-, B- en C-functies, zo schrijft de Minister. Daarmee samenhangend worden veiligheidsonderzoeken naar omvang en diepgang onderverdeeld in A-, B- en C-onderzoeken.²⁹ Hierbij geldt het A-onderzoek als het zwaarste onderzoek en het C-onderzoek als het lichtste.

²⁷ *Kamerstukken II 1994/95*, 24 023, nr. 3, p. 14.

²⁸ *Kamerstukken II 1995/96*, 24 023, nr. 5, p. 13.

²⁹ Zie de Brief van de toenmalige Minister van Binnenlandse Zaken van 5 november 1996, *Kamerstukken II 1996/97*, 24 023, nr. 63.

Overigens is het in de praktijk niet gebleven bij de bovengenoemde categorieën. Zo is er een B-onderzoek ten behoeve van de burgerluchtvaart (BL-onderzoek), dat onder mandaat van de AIVD wordt uitgevoerd door de Koninklijke marechaussee. Ook is er een onderzoek ten behoeve van de politiekorpsen dat door de korpsen zelf wordt uitgevoerd (P-onderzoek), wederom onder mandaat van de AIVD. Tenslotte is er tevens het Koninklijk Huis-onderzoek (KH-onderzoek), dat geldt voor vertrouwensfuncties bij de Dienst Koninklijk Huis en onder mandaat van de AIVD wordt uitgevoerd door de Dienst Koninklijke en Diplomatieke Beveiliging, een dienst van het Korps Landelijke Politie Diensten (KLPD). De BL-, P- en KH-onderzoeken zullen hieronder uitgebreider aan de orde komen.

De onderverdeling in onderzoeken geeft gestalte aan afwegingen van proportionaliteit. Hoe meer in een bepaalde vertrouwensfunctie het belang van de nationale veiligheid geschaad kan worden, hoe zwaarder en diepgaander het onderzoek is dat naar de voor de vertrouwensfunctie in aanmerking komende betrokkene wordt ingesteld. Met de aanvankelijke onderverdeling in A-, B- en C-functies heeft de wetgever onderscheid aangebracht in de uitvoering van de onderzoeken. De Commissie onderschrijft het belang van dit onderscheid. Zij heeft de veiligheidsonderzoeken ten behoeve van de lichtere vertrouwensfuncties dan ook getoetst op de eisen van proportionaliteit die uit dit onderscheid voortvloeien.

4.2 Uitvoering door de AIVD

De AIVD heeft de verantwoordelijkheid voor het verrichten van veiligheidsonderzoeken ten behoeve van vertrouwensfuncties bij de rijksoverheid³⁰, defensieorderbedrijven³¹, de burgerluchtvaart, de politie, het Koninklijk Huis en vitale bedrijven.³² Daarnaast verricht de AIVD ingevolge artikel 13 Wvo veiligheidsonderzoeken naar aanleiding van een verzoek van een ander land of van een internationale organisatie. Deze laatstgenoemde veiligheidsonderzoeken kunnen slechts personen betreffen die de Nederlandse nationaliteit bezitten dan wel, indien zij een andere nationaliteit hebben, in Nederland verblijven of daar recentelijk verblijf hebben gehouden, zo stelt artikel 13, tweede lid, van de Wvo. Het veiligheidsonderzoek naar aanleiding van een verzoek van een ander land of van een internationale organisatie is inhoudelijk gelijk aan de andere veiligheidsonderzoeken.

Niet alle bovengenoemde veiligheidsonderzoeken worden door de AIVD zelf verricht. Voor

³⁰ De vertrouwensfuncties bij het ministerie van Defensie worden door de MIVD verricht.

³¹ De veiligheidsonderzoeken ten behoeve van vertrouwensfuncties bij defensieorderbedrijven die toegang geven tot militaire installaties en informatie worden uitgevoerd door de MIVD.

³² Zie het Jaarverslag 2005 van de AIVD, p. 72. *Kamerstukken II* 2005/06, 30 300 VII, nr. 59.

de veiligheidsonderzoeken ten behoeve van de burgerluchtvaart, de politie en het Koninklijk Huis gelden aparte mandaatregelingen waarin zowel de uitvoering als de tekenbevoegdheid worden geregeld. De AIVD verricht de A-onderzoeken zelf en laat de lichtere onderzoeken onder mandaat verrichten door de in artikel 60 van de WIV 2002 genoemde personen bij de Koninklijke marechaussee of bij de politiekorpsen. Deze instanties kunnen in beginsel de verklaring zelf afgeven, op voorwaarde dat er geen twijfel is dat de betrokkene onder alle omstandigheden de uit de vertrouwensfunctie voortvloeiende plichten getrouwelijk zal volbrengen. Is er wel sprake van een dusdanige twijfel, dan wordt het onderzoek doorgestuurd naar de AIVD, die alsdan over het afgeven van de verklaring zal beslissen.³⁵ Het weigeren of intrekken van de verklaring geschiedt dus enkel door de AIVD zelf, niet door de gemandateerde instantie. Deze is slechts bevoegd tot het afgeven van de verklaring wanneer naar de geldende beleidsregels daarover geen twijfel bestaat. De hier beschreven regelingen zullen in de onderstaande paragrafen en in paragraaf 5 inzake de beoordeling van het veiligheidsonderzoek aan bod komen.

A-onderzoeken

Behoudens het hieronder gestelde betreffende de uitvoering van A-onderzoeken bij het KLPD constateert de Commissie dat de AIVD bij de uitvoering van de A-onderzoeken werkt in overeenstemming met de interne regeling en binnen de kaders gesteld in de Wvo en de WIV 2002.

De AIVD is onder andere belast met de uitvoering van de A-onderzoeken. Deze onderzoeken bestaan uit een naslag en gesprekken. Onder naslag wordt verstaan het aan de hand van reeds vastgestelde persoonsgegevens bevragen van een aantal gegevensbestanden. Er vinden gesprekken plaats met betrokkene, referenten of informanten. De referenten zijn personen die door de betrokkene zelf worden opgegeven als gesprekscontact. De informanten zijn personen in de directe kring van betrokkene die door de AIVD op eigen initiatief worden geselecteerd als gesprekscontact.

Basis voor deze veiligheidsonderzoeken vormt het interne Handboek veiligheids-onderzoeken uit juli 2003. Hierin staat beschreven welke naslag wordt verricht ten aanzien van welke personen. Het Handboek maakt een onderscheid tussen gewone A-onderzoeken, A-onderzoeken naar bepaalde categorieën (aspirant) politiefunctionarissen en A-onderzoeken naar kandidaten voor een functie bij de AIVD zelf. In het kader van dit laatste onderzoek dient volgens het Handboek een iets bredere kring van personen nageslagen te worden in justitie- en politieregisters dan in het normale A-onderzoek.

³⁵ Deze regeling staat voor de BL-onderzoeken beschreven in het Besluit tekenbevoegdheid vertrouwensfuncties en veiligheidsonderzoeken Koninklijke marechaussee, voor de P-onderzoeken in het Besluit uitvoering en tekenbevoegdheid veiligheidsonderzoeken KLPD/regionale korpsen en voor de KH-onderzoeken in het Besluit uitvoering en tekenbevoegdheid veiligheidsonderzoeken Dienst Koninklijk Huis.

Hierbij blijft het Handboek veiligheidsonderzoeken van de AIVD naar het oordeel van de Commissie wel binnen de wettelijke kaders en voldoet de dienst, de grote belangen die in een A-functie bij de dienst zelf kunnen worden geschaad in aanmerking genomen, aan het proportionaliteitsbeginsel.

In de praktijk betreft de naslag de betrokkene zelf, de partner, broers, zusters, ouders, kinderen, schoonfamilie en medebewoners. Er vindt naslag plaats in de systemen van de AIVD, in de justitiële registers en in politiesystemen. Aanvullend kan worden besloten om gegevens betreffende betrokkene te verkrijgen van andere instanties op basis van artikel 17 van de WIV 2002.

De Commissie constateert dat bij de uitvoering van de A-veiligheidsonderzoeken door de AIVD, waarbij het KLPD ten behoeve van de AIVD naslagen doet in de politieregisters, een uitgebreidere kring van personen rondom betrokkene wordt nageslagen in de politieregisters dan de AIVD in zijn Handboek voorschrijft. De Commissie acht deze praktijk niet in overeenstemming met het Handboek veiligheidsonderzoeken van de AIVD. Zij beveelt aan dat de uitvoering van A-veiligheidsonderzoeken op dit punt in overeenstemming wordt gebracht met het Handboek.

B-onderzoeken

De AIVD is tevens belast met de uitvoering van B-onderzoeken bij de rijksoverheid, defensieorderbedrijven en vitale bedrijven. Ook voor deze onderzoeken geldt het Handboek veiligheidsonderzoeken. In het kader van de B-onderzoeken vinden enkel gesprekken plaats wanneer de verrichte naslag hiertoe aanleiding geeft. De naslag beperkt zich tot de systemen van de AIVD en de justitiële registers en omvat enkel de betrokkene en diens partner.

De Commissie constateert dat de naslag in de praktijk in overeenstemming is met het Handboek en het wettelijk kader.

C-onderzoeken

De lichtste categorie veiligheidsonderzoeken is de C-categorie. In het kader van een C-onderzoek vinden geen gesprekken plaats met betrokkene of referenten. De naslagen in de systemen van de AIVD en de justitiële registers hebben enkel betrekking op de betrokkene zelf.

De Commissie constateert dat de uitvoering van de C-onderzoeken plaatsvindt binnen de kaders gesteld in het Handboek en de wet.

4.3 Burgerluchtvaart

In de burgerluchtvaart zijn een drietal categorieën functies aangewezen als vertrouwensfuncties. Ten eerste zijn de personen werkzaam op de N.V. Luchthaven Schiphol die door de aard of de plaats van hun werkzaamheden inbreuk zouden kunnen maken op de veiligheid van de burgerluchtvaart aangewezen als vertrouwensfunctionaris. Daarnaast is ook het personeel werkzaam op de beschermde delen van daartoe aangewezen regionale luchthavens aangewezen. De derde categorie wordt gevormd door de personen die deel uitmaken van de bemanning van een Nederlands luchtvaartuig. Sinds 2006 zijn al deze functies aangewezen in één besluit van de Minister van Justitie, handelende in overeenstemming met de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.³⁴

De AIVD heeft de uitvoering van de BL-veiligheidsonderzoeken gemandateerd aan de Koninklijke marechaussee. Ingevolge artikel 60, eerste lid, van de WIV 2002 verricht de commandant van de Koninklijke marechaussee (mede) werkzaamheden ten behoeve van de AIVD. In de praktijk worden ondergeschikten van deze ambtenaar aangewezen voor de feitelijke uitvoering van deze werkzaamheden (artikel 60, tweede lid, WIV 2002). Op basis van de Aanwijzingsregeling Bijzondere Dienst Koninklijke marechaussee³⁵ verricht het personeel van de Bijzondere Dienst van de Koninklijke marechaussee veiligheidsonderzoeken ten behoeve van de burgerluchtvaart.

De uitvoering van de BL-onderzoeken is uitgewerkt in het Handboek veiligheids-onderzoeken van de AIVD. De BL-onderzoeken lijken op de normale B-onderzoeken. De naslag blijft evenals in het normale B-onderzoek beperkt tot de betrokkene en diens partner, doch in het kader van het BL-onderzoek worden deze personen tevens in enkele politiestructuren nageslagen. In het kader van een B-onderzoek ten behoeve van de burgerluchtvaart worden geen gesprekken gevoerd met de betrokkene of referenten.

De Commissie constateert dat de uitvoering van de BL-onderzoeken door de Koninklijke marechaussee, onder mandaat van de AIVD, plaatsvindt binnen de kaders gesteld in het Handboek veiligheidsonderzoeken en de wet.

4.4 Politie

De vertrouwensfuncties bij de politie zijn bij besluit aangewezen door de Minister van

³⁴ Besluit van 15 maart 2006, nr. 5405405/06/NCTb, houdende aanwijzing van vertrouwensfuncties ten behoeve van de beveiliging van de burgerluchtvaart.

³⁵ Aanwijzingsregeling bijzondere dienst Koninklijke Marechaussee van 11 november 2001, *Stcrt.* 2001, 218.

Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Ten behoeve van de vertrouwensfuncties bij de politiekorpsen vinden zowel A- als zogenoemde P-onderzoeken plaats. De P-onderzoeken worden door de politie onder mandaat van de AIVD uitgevoerd, terwijl de A-onderzoeken in beginsel door de AIVD zelf worden verricht.³⁶ In de praktijk verrichten het KLPD en een aantal van de regiokorpsen een gedeelte van de naslagen in het kader van de A-onderzoeken zelf op basis van artikel 60 van de WIV 2002.

Artikel 60, eerste lid, van de WIV 2002 bepaalt dat de korpschef van een politiekorps (mede) werkzaamheden verricht ten behoeve van de AIVD. In de praktijk wijst de korpschef de ondergeschikten aan voor de feitelijke uitvoering van deze werkzaamheden. Ingevolge het Mandaatbesluit veiligheidsonderzoeken regionale politiekorpsen kan de AIVD aan de korpschefs van de verschillende politieregio's de bevoegdheid verlenen tot de uitvoering van de P-onderzoeken. Mutatis mutandis geldt eenzelfde regeling voor de korpschef van het Korps Landelijke Politie Diensten. Met nadruk zij gezegd dat de korpsen deze bevoegdheid onder mandaat van de AIVD uitvoeren en dat het hier een van het intern politieonderzoek gescheiden traject betreft.

De uitvoering van de P-onderzoeken is uitgewerkt in het Handboek veiligheidsonderzoeken van de AIVD. Zowel betrokkene als partner dienen te worden nageslagen in enkele registers van de politie, terwijl betrokkene, partner en een bredere kring rondom betrokkene bovendien dienen te worden nageslagen op justitiële gegevens. Voorts vindt er een gesprek plaats met betrokkene zelf.

Het is de Commissie gebleken dat de naslag die in de praktijk wordt verricht door de verschillende korpsen niet in alle gevallen overeenkomt met de door de AIVD voorgeschreven naslag in het Handboek. De bredere kring rondom betrokkene die volgens het Handboek slechts op justitiële gegevens zou moeten worden nageslagen, wordt in de praktijk in enkele gevallen tevens op politiegegevens nageslagen. De Commissie wijst erop dat dit niet in overeenstemming is met het Handboek van de AIVD. Bovendien acht de Commissie de bovenstaande praktijk niet in overeenstemming met de bedoeling van de wetgever, die aan een lichtere vertrouwensfunctie een lichter veiligheidsonderzoek heeft beoogd te koppelen.³⁷ Naar het oordeel van de Commissie benadert het P-onderzoek in de bedoelde gevallen wat betreft naslag in de praktijk meer het A-onderzoek dan het B-onderzoek. Met het instellen van de categorie P-onderzoeken is echter beoogd naast de A-onderzoeken bij de politie tevens een lichtere categorie veiligheidsonderzoeken in het leven te roepen die door de politiekorpsen zelf zouden kunnen worden uitgevoerd.³⁸

³⁶ Zie paragraaf 4.2.

³⁷ Zie de Brief van de toenmalige Minister van Binnenlandse Zaken van 5 november 1996, *Kamerstukken II* 1996/97, 24 023, nr. 63.

³⁸ Zie de toelichting bij de Beleidsregel veiligheidsonderzoeken voor de politie van 19 november 2001, p. 3.

Met het oog op dit gewenste lichtere karakter van de P-onderzoeken beveelt de Commissie aan dat de naslag in de bedoelde gevallen in overeenstemming wordt gebracht met het Handboek veiligheidsonderzoeken van de AIVD.

4.5 Dienst Koninklijk Huis

Sinds mei 2004 geldt ten aanzien van de Dienst Koninklijk Huis een soortgelijke regeling als bij de politiekorpsen. Het Mandaatbesluit veiligheidsonderzoeken Dienst Koninklijk Huis en het Besluit uitvoering en tekenbevoegdheid veiligheidsonderzoeken Dienst Koninklijk Huis bepalen dat het Hoofd van de AIVD de Korpschef van het Korps Landelijke Politiediensten de bevoegdheid verleent tot de uitvoering van zogenoemde KH-veiligheidsonderzoeken. De wettelijke basis hiervoor is wederom artikel 60, eerste lid, van de WIV 2002, dat de AIVD de mogelijkheid verleent de korpschef van een politiekorps te belasten met werkzaamheden ten behoeve van de dienst. In de praktijk worden de KH-onderzoeken verricht door de Dienst Koninklijke en Diplomatieke Beveiliging (DKDB), welke onderdeel uitmaakt van het Korps Landelijke Politie Diensten.

Het KH-onderzoek wordt niet genoemd in het Handboek veiligheidsonderzoeken van de AIVD, dat dateert van juli 2003. De Commissie acht dit vanuit het oogpunt van kenbaarheid en uniformiteit geen juiste situatie. Zij beveelt aan dat de uitvoering van KH-onderzoeken in het Handboek worden opgenomen.

Overigens heeft de AIVD wel een instructie betreffende de KH-onderzoeken verstrekt aan de DKDB. Deze instructie sluit aan bij die inzake de P-onderzoeken. Ook bij dit onderzoek dienen zowel betrokkene als partner te worden nageslagen in enkele registers van de politie, terwijl betrokkene, partner en een bredere kring rondom betrokkene bovendien dienen te worden nageslagen op justitiële gegevens.

Het is de Commissie gebleken dat de naslag die in de praktijk worden verricht door de DKDB niet in alle gevallen overeenkomt met de door de AIVD voorgeschreven naslag in het Handboek. De bredere kring rondom betrokkene die volgens het Handboek slechts op justitiële gegevens zou moeten worden nageslagen, wordt in de praktijk door de DKDB in voorkomend geval tevens op politiegegevens nageslagen. De Commissie wijst erop dat dit niet in overeenstemming is met de instructie van de AIVD. Tevens acht zij dit met het oog op het gewenste lichtere karakter van de aan de P-onderzoeken gelijkgestelde KH-onderzoeken in strijd met het proportionaliteitsbeginsel. De Commissie beveelt aan dat de uitvoering van de KH-onderzoeken in overeenstemming wordt gebracht met het Handboek veiligheidsonderzoeken van de AIVD.

4.6 Conclusie

De Commissie constateert dat de uitvoering van de veiligheidsonderzoeken behoudens de hierboven genoemde gevallen plaatsvindt binnen het wettelijk kader. De verzameling van gegevens geschiedt in het kader van artikel 17 van de WIV 2002, waarbij wordt aangetekend dat er in overeenstemming met de wet geen gegevensverzameling aan de hand van bijzondere bevoegdheden plaatsvindt. Ook wordt er geen onderzoek verricht naar gegevens die buiten de in artikel 7, tweede lid, van de Wvo gegeven categorieën vallen. Tevens is het de Commissie niet gebleken dat de verwerking van gegevens in het kader van de uitvoering van de veiligheidsonderzoeken buiten het in de WIV 2002 gestelde wettelijke kader plaatsvindt. De Commissie constateert voorts dat voor de bestudeerde veiligheidsonderzoeken in alle gevallen de instemming van betrokkene is gevraagd en verkregen.³⁹

In het kader van de proportionaliteit van de veiligheidsonderzoeken beveelt de Commissie aan dat de uitvoering van de verschillende soorten onderzoeken plaatsvindt in overeenstemming met wat het Handboek veiligheidsonderzoeken van de AIVD voorschrijft. Zoals hierboven beschreven, wordt er in het kader van de P- en KH-onderzoeken naslag gedaan in politiestructuren naar een bredere kring van personen dan in het Handboek is aangegeven. De Commissie acht dit aldus niet in overeenstemming met de interne instructie van de AIVD en tevens in strijd met de bedoeling van de wetgever, die aan een lichtere vertrouwensfunctie een lichter onderzoek heeft beoogd te koppelen.

5. De beoordeling van het veiligheidsonderzoek

Zodra het veiligheidsonderzoek is afgerond, wordt er beslist over het al dan niet afgeven van de verklaring. De uitkomsten van een veiligheidsonderzoek kunnen er tevens toe leiden dat een eerder afgegeven verklaring wordt ingetrokken. Het weigeren of intrekken van de verklaring zoals bedoeld in artikel 8, eerste lid, van de Wvo geschiedt in alle gevallen door het hoofd van de afdeling Veiligheidsonderzoeken van de AIVD, en in gevallen dat er dient te worden geweigerd op grond van gegevens genoemd in artikel 7, tweede lid, onder b en c, van de Wvo (gegevens uit het systeem van de AIVD) zelfs door de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.⁴⁰ De in de vorige paragraaf genoemde instanties die zijn belast met de uitvoering van veiligheidsonderzoeken kunnen in beginsel de verklaring zelf afgeven, op voorwaarde dat er geen twijfel is dat de betrokkene onder

³⁹ Er wordt geacht aan het vereiste van instemming te zijn voldaan met de handtekening die de betrokkene zet onder diens ingevulde staat van inlichtingen. De staat van inlichtingen is een vragenlijst die de betrokkene krijgt opgestuurd zodra de werkgever betrokkene heeft aangemeld bij de AIVD.

⁴⁰ Zie het al eerder genoemde Mandaat- en volmachtbesluit diensthoofden BZK en het Besluit tekenbevoegdheid vertrouwensfuncties en veiligheidsonderzoeken Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties 2004.

alle omstandigheden de uit de vertrouwensfunctie voortvloeiende plichten zal volbrengen. Is er wel sprake van een dusdanige twijfel, dan wordt het onderzoek doorgestuurd naar de AIVD, die alsdan over het afgeven van de verklaring zal beslissen.⁴¹ Het weigeren of intrekken van de verklaring geschiedt dus enkel door de AIVD zelf, niet door de gemandateerde instantie. Deze is slechts bevoegd tot het afgeven van de verklaring wanneer het onderzoek naar de geldende beleidsregel daarover geen twijfel laat bestaan.

5.1 Termijnen

Artikel 6 van de Wvo bepaalt dat de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties zo spoedig mogelijk, doch uiterlijk binnen acht weken, beslist omtrent het afgeven van de verklaring. Uit het onderzoek van de Commissie is gebleken dat de AIVD de wettelijke termijn in veel gevallen niet haalt en regelmatig zelfs maanden later dan wettelijk is voorgeschreven beslist omtrent het afgeven van de verklaring. Zo lag de gemiddelde behandeltermijn in het tweede kwartaal van 2006 bijvoorbeeld voor A-onderzoeken op 19 weken, voor A-onderzoeken ten behoeve van de politiekorpsen op 19 weken, voor A-onderzoeken ten behoeve van het Koninklijk Huis op 17 weken en voor A-onderzoeken ten behoeve van de AIVD zelf op 10 weken. De gemiddelde behandeltermijn van door de politiekorpsen overgedragen P-veiligheidsonderzoeken bedroeg 12 weken. De Commissie acht dit niet in overeenstemming met artikel 6 van de Wvo. Zij constateert echter dat in voorkomende gevallen een strikt aanhouden van de wettelijke termijn de zorgvuldige uitvoering van het veiligheidsonderzoek in de weg zou kunnen staan, en onderschrijft de keuze van de AIVD in dit geval voorrang te verlenen aan het belang van de nationale veiligheid. Tevens merkt de Commissie op dat de AIVD momenteel werkt aan het verkorten van de doorlooptijden van de veiligheidsonderzoeken.

De structurele overschrijding van de wettelijke termijn is overigens eerder geconstateerd in de door de Minister op 11 oktober 2004 aan de Tweede Kamer aangeboden rapportage Toets van de uitvoerbaarheid van de Wet veiligheidsonderzoeken.⁴² In dit kader is aanbevolen om de redenen voor een aanvaardbare overschrijding van de termijn van acht weken limitatief in de Wvo op te nemen. De Commissie stelt vast dat deze aanbeveling vooralsnog niet is overgenomen in de voorgestelde wetswijziging.

⁴¹ Deze regeling staat voor de BL-onderzoeken beschreven in het Besluit tekenbevoegdheid vertrouwensfuncties en veiligheidsonderzoeken Koninklijke marechaussee, voor de P-onderzoeken in het Besluit uitvoering en tekenbevoegdheid veiligheidsonderzoeken KLPD/regionale korpsen en voor de KH-onderzoeken in het Besluit uitvoering en tekenbevoegdheid veiligheidsonderzoeken Dienst Koninklijk Huis.

⁴² *Kamerstukken II* 2004/05, 29 843, nr. 1, p. 12-13.

5.2 Weigeringsgronden

Ingevolge artikel 8, tweede lid, van de Wvo kan de verklaring slechts worden geweigerd indien onvoldoende waarborgen aanwezig zijn dat de betrokkene onder alle omstandigheden de uit de vertrouwensfunctie voortvloeiende plichten getrouwelijk zal volbrengen of indien het veiligheidsonderzoek onvoldoende gegevens heeft kunnen opleveren. Het al eerder aan de orde gekomen artikel 7, tweede lid, van de Wvo geeft een opsomming van de categorieën die bij de beoordeling kunnen worden betrokken en aldus als weigeringsgrond kunnen worden opgevoerd. Deze in de wet genoemde weigeringsgronden zijn verder uitgewerkt in het Handboek veiligheidsonderzoeken van de AIVD.

5.2.1 Justitiële gegevens

Artikel 7, tweede lid, onder a, Wvo spreekt van justitiële inlichtingen. Het Handboek veiligheidsonderzoeken van de AIVD behandelt de aspecten die in ieder veiligheidsonderzoek bij de beoordeling van justitiële antecedenten dienen te worden meegenomen in de afweging. Zo dient er te worden gekeken naar de relatie tussen de soort vertrouwensfunctie en het gepleegde strafbare feit, de ouderdom van het strafbare feit, de zwaarte van de straf, de omstandigheden waaronder het feit is gepleegd, de leeftijd van betrokkene tijdens de strafoplegging en of er sprake is van recidive. Tevens geeft het Handboek een opsomming van antecedenten die ten aanzien van alle vertrouwensfuncties een beletsel vormen om over te gaan tot verstrekking van de verklaring. Het Handboek noemt een aantal misdrijven tegen de publieke zaak en voorts misdrijven tegen het leven, mishandeling en zware zedenmisdrijven. Vervolgens gaat het Handboek in op een aantal specifieke vertrouwensfuncties en de antecedenten die ten behoeve van die vertrouwensfuncties extra aandacht verdienen. Het gaat hierbij vooral om antecedenten die te maken hebben met integriteit, zoals diefstal, oplichting en aanverwante delicten. Na deze opsomming van antecedenten behandelt het Handboek de overige aspecten rondom justitiële antecedenten waarmee rekening moet worden gehouden. Zo wordt bij A-onderzoeken gekeken naar gegevens die niet ouder zijn dan tien jaar en bij B/C-onderzoeken naar gegevens die niet ouder zijn dan acht jaar, behalve als het gaat om zeer ernstige misdrijven. Ook de zwaarte van de rechterlijke afdoening speelt een rol. Zo zal een veroordeling in beginsel zwaarder wegen dan een transactie of sepot. Een sepot kan doorgaans slechts worden gebruikt als een aanvullende beoordelingsfactor, aldus het Handboek. Ook het begrip 'jeugdzone' wordt benoemd. Wanneer betrokkene in de tijd van het vergrijp jonger was dan achttien jaar en het om een licht feit gaat, kan het antecedent als zodanig worden aangemerkt en aldus lichter worden beoordeeld. Tot slot noemt het Handboek eventuele justitiële antecedenten begaan door partner of naaste familie als mogelijk onderwerp van afweging.

Het valt de Commissie op dat de AIVD de materie van de justitiële antecedenten niet in een aparte beleidsregeling heeft opgenomen. De MIVD heeft dit wel gedaan.⁴³ Dit terwijl het Handboek veiligheidsonderzoeken van de AIVD expliciet het nut van een dergelijke beleidslijn onderschrijft, zowel omdat op deze manier jegens belanghebbenden kan worden aangegeven op welke wijze justitiële gegevens worden beoordeeld als wel om een vaste lijn aan te brengen in de uitoefening van de bestuursbevoegdheid. De Commissie beveelt de AIVD dan ook aan op dit punt te voorzien in een - openbare - beleidsregeling.

Uniformiteit van de veiligheidsonderzoeken uitgevoerd door de AIVD en MIVD is één van de wettelijke uitgangspunten.⁴⁴ Dit indachtig heeft de Commissie de regelingen inzake de beoordeling van de veiligheidsonderzoeken van beide diensten ter vergelijking naast elkaar gelegd. Zij constateert in dit kader enige verschillen tussen beide regelingen, die het gevolg zijn van de verschillende benaderingen van beide diensten. Zo wordt ingevolge de beleidsregeling van de MIVD de verklaring geweigerd indien de betrokkene is veroordeeld op grond van de Opiumwet. Deze categorische weigering ten aanzien van opiumdelicten is in het Handboek veiligheidsonderzoeken van de AIVD niet terug te vinden. Opmerkelijk is voorts dat de termijn van zes maanden die door de MIVD wordt gehanteerd in de Beleidslijn justitiële antecedenten bij veiligheidsonderzoeken Defensie niet terug te vinden is in het Handboek van de AIVD. Deze termijn houdt in dat de verklaring wordt geweigerd wanneer betrokkene te maken heeft gehad met een veroordeling tot zes maanden (on)voorwaardelijke vrijheidsstraf of meer of wanneer men meermalen is veroordeeld waarbij de optelsom van de veroordelingen 6 maanden of meer bedraagt. De Commissie wil hiermee niet zeggen dat zij de benadering van de ene dienst preferereert boven die van de andere. Zij beveelt echter aan dat er wordt voorzien in een betere afstemming van de regelingen van beide diensten.

Wanneer het gaat om de beoordeling van justitiële gegevens in het kader van een B-onderzoek ten behoeve van de burgerluchtvaart is de Beleidsregel vertrouwensfuncties en veiligheidsonderzoeken op de burgerluchthavens⁴⁵ tevens van toepassing. Deze beleidsregel vraagt de beoordelende instantie (Koninklijke marechaussee of AIVD) in het bijzonder te letten op gegevens betreffende feiten die een risico kunnen opleveren voor de veiligheid van de burgerluchtvaart. Te denken valt aan drugs- en smokkelgerelateerde delicten.

Ten aanzien van de beoordeling van justitiële gegevens in het kader van A- en P-onderzoeken bij de verschillende politiekorpsen geldt de Beleidsregel veiligheids-

⁴³ De MIVD heeft de wettelijke regeling uitgewerkt in de Beleidsregeling justitiële antecedenten bij veiligheidsonderzoeken Defensie en de Beleidsregeling justitiële antecedenten bij veiligheidsonderzoeken Koninklijke marechaussee.

⁴⁴ Zie ook *Kamerstukken II* 1994/95, 24 023, nr. 3, p. 8-9.

⁴⁵ *Stcrt.* 1997, nr. 35.

onderzoeken voor de politie⁴⁶. In artikel 1 van deze beleidsregel wordt de periode van onderzoek voor een P-onderzoek gelijkgesteld met die van een B-onderzoek (acht jaar). Ingevolge artikel 2 van de beleidsregel wordt de verklaring geweigerd indien uit de justitiële inlichtingen blijkt dat betrokkene is veroordeeld voor een misdrijf waarop naar de wettelijke omschrijving een gevangenisstraf van drie jaren of meer is gesteld dan wel hiervoor een transactie is aangegaan of indien betrokkene wordt verdacht van het hebben begaan van een misdrijf waarop naar de wettelijke omschrijving een gevangenisstraf van drie jaren of meer is gesteld.

Het is de Commissie opgevallen dat er ten aanzien van de KH-onderzoeken geen Beleidsregel is opgesteld die de beoordeling van de justitiële gegevens regelt, zoals het geval is bij de BL-onderzoeken en de P-onderzoeken. Uit oogpunt van kenbaarheid beveelt de Commissie aan dat er spoedig wordt voorzien in een dergelijke regeling.

De Commissie constateert naar aanleiding van de dossiers die zij heeft onderzocht dat de AIVD de justitiële gegevens in het kader van de veiligheidsonderzoeken beoordeelt binnen de kaders gesteld in wet en regelgeving.

5.2.2 Staatsgevaarlijke activiteiten en betrokkenheid bij antidemocratische organisaties

In artikel 7, tweede lid, onder b en c, van de Wvo wordt de soort gegevens genoemd die te vinden zijn in de systemen van de AIVD zelf. Het betreft hier gegevens betreffende deelneming of steunverlening aan activiteiten die de nationale veiligheid kunnen schaden en gegevens betreffende lidmaatschap van of steunverlening aan organisaties die doeleinden nastreven, dan wel ter verwezenlijking van hun doeleinden middelen hanteren, die aanleiding geven tot het ernstige vermoeden dat zij een gevaar vormen voor het voortbestaan van de democratische rechtsorde. Wanneer tijdens een veiligheidsonderzoek deze gegevens boven tafel komen, kan er aanleiding zijn om niet over te gaan tot het afgeven van de verklaring. Nadere richtlijnen die kunnen worden gehanteerd voor de beoordeling van dergelijke gegevens zijn te vinden in het Handboek veiligheids-onderzoeken van de AIVD. Kortweg kan worden gezegd dat bij de beoordeling wordt gelet op de aard van de informatie en de activiteiten. Wanneer het bijvoorbeeld gaat om informatie afkomstig uit onbetrouwbare bron of wanneer de activiteiten als jeugdzonde of studentikoos gedrag kunnen worden aangemerkt, zal daar in de beoordeling rekening mee worden gehouden. Overigens bepaalt het Besluit tekenbevoegdheid vertrouwensfuncties en veiligheidsonderzoeken Ministerie van Binnenlandse Zaken dat de uitoefening van de

⁴⁶ *Stcr.* 2001, nr. 241.

bevoegdheid de verklaring te weigeren op grond van deze gegevens is voorbehouden aan de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

De Commissie constateert naar aanleiding van de dossiers die zij heeft onderzocht dat de AIVD bij de beoordeling van de categorieën als bedoeld in artikel 7, tweede lid, onder b en c, van de Wvo in het kader van de veiligheidsonderzoeken niet treedt buiten de kaders gesteld in wet- en regelgeving.

5.2.3 Persoonlijke gedragingen en omstandigheden

Artikel 7, tweede lid, onder d, van de Wvo bepaalt dat in het veiligheidsonderzoek ook wordt gekeken naar gegevens betreffende overige persoonlijke gedragingen en omstandigheden, naar aanleiding waarvan betwijfeld mag worden of de betrokkene de uit de vertrouwensfunctie voortvloeiende plichten onder alle omstandigheden getrouwelijk zal volbrengen. De AIVD heeft in haar Handboek een vrij uitgebreide passage gewijd aan dit aspect van het veiligheidsonderzoek. Verschillende deskundigen hebben meegewerkt aan de uitwerking van de deelaspecten onharmonieus gedrag (bijv. leugenachtig gedrag), afhankelijkheidsproblemen (bijv. drugsgebruik) en loyaliteitsproblemen (bijv. verwerping van de Nederlandse samenleving).

De Commissie spreekt haar waardering uit voor de moeite die de AIVD zich heeft getroost om te voorzien in een nadere beschrijving van de restcategorie van artikel 7, tweede lid, onder d, van de Wvo. Voorts constateert zij dat de AIVD bij de beoordeling van de overige persoonlijke gedragingen en omstandigheden blijft binnen de kaders gesteld in de interne regelgeving en de wet.

5.2.4 Onvoldoende gegevens

Artikel 8, tweede lid, van de Wvo geeft aan dat de verklaring kan worden geweigerd indien het veiligheidsonderzoek onvoldoende gegevens heeft kunnen opleveren om daarover een oordeel te geven. In het Handboek veiligheidsonderzoeken AIVD is deze weigeringsgrond uitgewerkt. In beginsel rust bij de AIVD een inspanningsverplichting om binnen de grenzen van het redelijke al datgene te doen wat nodig is om de voor een verantwoorde oordeelsvorming benodigde gegevens te verkrijgen. Zij kan zich niet beroepen op het ontbreken van voldoende gegevens indien zij zelf bij het verzamelen van gegevens tekort is geschoten.⁴⁷

⁴⁷ Zie ook *Kamerstukken II 1995/96*, 24 023, nr. 5, p. 8.

Wanneer de betrokkene echter (langdurig) verblijf in het buitenland heeft gehouden, is de AIVD afhankelijk van informatie van buitenlandse zusterdiensten. Deze informatie kan worden ingewonnen op grond van artikel 59 van WIV 2002. Bij een A-onderzoek wordt bezien of betrokkene direct voorafgaand aan de aanmelding voor een vertrouwensfunctie gedurende een aaneengesloten periode van zeven jaar in Nederland heeft verbleven. Voor B-, C-, P- en KH-onderzoeken geldt een standaardperiode van vijf jaar. Heeft de betrokkene niet binnen deze periode aaneengesloten verblijf in Nederland gehouden, dan is de AIVD aangewezen op informatie van buitenlandse zusterdiensten. Wanneer er geen samenwerkingsrelatie op beveiligingsgebied met de betreffende zusterdienst bestaat en er ook anderszins geen mogelijkheden zijn deze gegevens te verkrijgen, zal de verklaring worden geweigerd wegens onvoldoende gegevens. Het ontbreken van een samenwerkingsverband kan tot reden hebben dat de betreffende zusterdienst niet de vereiste prioriteit geeft aan de naleving van mensenrechten of dat er vraagtekens kunnen worden gezet bij de professionaliteit, de betrouwbaarheid en de democratische inbedding van de dienst. Dit laatste is in overeenstemming met de waarborgen die worden genoemd in artikel 59, vierde lid, van de WIV 2002. Tevens kan worden afgezien van het opvragen van gegevens bij zusterdiensten in het kader van een veiligheidsonderzoek indien het onverantwoord zou zijn, ook in het belang van de betrokkene, in een land bekend te maken dat een persoon voor een vertrouwensfunctie in aanmerking wordt gebracht.

Ten aanzien van de beoordeling op onvoldoende gegevens van B-onderzoeken ten behoeve van de burgerluchtvaart geldt de Beleidsregel onvoldoende gegevens bij veiligheidsonderzoeken op de burgerluchthavens uit 2001⁴⁸. Deze beleidsregel wijkt niet af van wat het Handboek veiligheidsonderzoeken ten aanzien van B-onderzoeken stelt.

Uit de door de Commissie bestudeerde dossiers komt naar voren dat de AIVD de beoordeling van de weigeringsgrond “onvoldoende gegevens” uitvoert binnen de kaders gesteld in de interne regelgeving en de wet.

5.3 Beveiligingsbevorderende informatie

Indien tijdens een veiligheidsonderzoek blijkt van gegevens die op zichzelf genomen niet zwaar genoeg zijn om de verklaring te weigeren, maar die de betrokken persoon uit beveiligings oogpunt kwetsbaar maken, dan kunnen deze gegevens aan de werkgever van de betrokken persoon worden verstrekt naast de afgifte (dan wel verlenging) van de verklaring.⁴⁹ In de memorie van toelichting op de Wvo is vastgelegd dat de informatie in zulke gevallen uitsluitend schriftelijk wordt verstrekt, onder mededeling van het doel

⁴⁸ *Stcrt.* 2001, nr. 59.

⁴⁹ *Kamerstukken II* 1995/96, 24 023, nr. 5, p. 6.

(beveiligingsbegeleiding) waarvoor ze worden verstrekt. De bepalingen uit de WIV 2002 dienen daarbij in acht te worden genomen.⁵⁰

Uit het onderzoek is niet gebleken dat de AIVD zich heeft bediend van de bovenstaande mogelijkheid tot gegevensverstrekking richting de werkgever.

5.4 Hernieuwd veiligheidsonderzoek

Ingevolge artikel 9 van de Wvo kan na verloop van tijd een hernieuwd veiligheidsonderzoek worden ingesteld naar een persoon die een vertrouwensfunctie vervult. Dit kan gebeuren nadat een termijn van vijf jaren of een veelvoud daarvan is verstreken of wanneer er sprake is van feiten of omstandigheden die een dergelijk hernieuwd veiligheidsonderzoek rechtvaardigen. Artikel 10, eerste lid, van de Wvo bepaalt dat de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties⁵¹, in overeenstemming met de voor het beleidsterrein verantwoordelijke Minister dan wel het bevoegd gezag van een Hoog College van Staat, bevoegd is tot het intrekken van de verklaring, indien hem blijkt dat onvoldoende waarborgen aanwezig zijn dat de betrokkene onder alle omstandigheden de uit de vertrouwensfunctie voortvloeiende plichten getrouwelijk zal volbrengen. Bij de beoordeling van een hernieuwd veiligheidsonderzoek wordt dus aangesloten bij de weigeringsgronden die gelden voor de normale veiligheidsonderzoeken.⁵² Ten aanzien van de uitvoering van de hernieuwde veiligheidsonderzoeken geldt het Handboek veiligheidsonderzoeken van de AIVD eveneens als richtlijn.

Een hernieuwd veiligheidsonderzoek heeft een aantal keren de ontdekking opgeleverd van justitiële antecedenten van geruime tijd geleden, waarbij in sommige gevallen tevens voor het veiligheidsonderzoek relevante veranderde persoonlijke omstandigheden werden geconstateerd. Deze gegevens vormden voor de AIVD voldoende aanleiding om betrokkene een brief te sturen waarin de intrekking van de verklaring werd aangekondigd. In deze gevallen bracht de betrokkene hiertegen in dat de leidinggevende bekend was met de justitiële antecedenten en/of gewijzigde persoonlijke omstandigheden en desondanks geen melding heeft gedaan van deze feiten of omstandigheden zoals bedoeld in artikel 9 van de Wvo. In voorkomende gevallen wees betrokkene tevens op eerdere beslissingen in

⁵⁰ *Kamerstukken II 1994/95*, 24 023, nr. 3 (MvT), p. 9.

⁵¹ Hier geldt eenzelfde mandaatregeling als bij de normale veiligheidsonderzoeken. Het hoofd van de Afdeling Veiligheidsonderzoeken is aldus bevoegd, behoudens de gevallen waarin de verklaring wordt ingetrokken naar aanleiding van gegevens als bedoeld in artikel 7, tweede lid, onder b en c, van de WIV 2002. In dit laatste geval is de bevoegdheid voorbehouden aan de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

⁵² Onlangs bevestigde de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State dat het voor de beoordeling door de Minister geen verschil maakt of een veiligheidsonderzoek betrekking heeft op een persoon die solliciteert naar een vertrouwensfunctie of op een persoon die al jaren een vertrouwensfunctie vervult. ABRvS 22 februari 2006, *LJN-nummer* AV2243.

het arbeidsrechtelijk traject waarin de feiten of omstandigheden reeds aan de orde waren gekomen. Aan de arbeidsrechtelijke of disciplinaire afdoening enerzijds en het uitblijven van een reactie overeenkomstig de vereisten van de Wvo anderzijds heeft de betrokkene het vertrouwen mogen ontlenen dat de feiten of omstandigheden zonder consequenties voortvloeiend uit de Wvo zouden blijven, aldus het verweer. Hierbij werd verwezen naar het bestuursrechtelijke karakter van de intrekking van de verklaring, welke een beschikking is in de zin van artikel 1:3 van de Algemene wet bestuursrecht en derhalve in overeenstemming dient te zijn met de beginselen van behoorlijk bestuur. Eén van deze beginselen is het vertrouwensbeginsel. Dit beginsel houdt in – verkort weergegeven – dat het bestuursorgaan gedane toezeggingen, uitlatingen of gewekt vertrouwen niet mag beschamen.

De AIVD stelde in deze gevallen dat het belang van de nationale veiligheid zwaarder behoort te wegen dan het bovengenoemde vertrouwensbeginsel. De belangen of wensen van de werkgever of werknemer achtte de dienst niet relevant in het kader van de beoordeling of er sprake is van voldoende waarborgen om een vertrouwensfunctie te kunnen vervullen. Deze zienswijze sluit naar het oordeel van de Commissie aan bij hetgeen de Memorie van Toelichting bij de Wet Veiligheidsonderzoeken stelt. De Wet veiligheidsonderzoeken had immers tot doel de toenmalige regeling van vertrouwensfuncties en vooral de daarmee verband houdende veiligheidsonderzoeken uit het verband van de ambtelijke rechtspositieregeling los te maken en in een algemene wet neer te leggen.⁵³ De wetgever heeft duidelijk beoogd het belang van de nationale veiligheid boven het belang van de rechtspositie van betrokkene te stellen. Aldus acht de Commissie de belangenafweging zoals die door de AIVD wordt gemaakt in overeenstemming met de bedoeling van de wetgever.

Overigens kan naar het inzicht van de Commissie de bovenstaande situatie, waarin door betrokkene een beroep wordt gedaan op het vertrouwensbeginsel, worden voorkomen door adequate voorlichting betreffende de uitgangspunten van de Wvo en de gevolgen die het intrekken van de verklaring heeft. Deze voorlichting houdt naar het oordeel van de Commissie niet op bij het moment dat de werkgever de betrokkene informeert wanneer deze solliciteert naar een vertrouwensfunctie. Het is de verantwoordelijkheid van de werkgever om er zorg voor te dragen dat de regeling ter beoordeling van (hernieuwde) veiligheidsonderzoeken algemeen bekend is en blijft.

6. Uniformiteit en uitwisselbaarheid

De Commissie heeft zich de vraag gesteld of de huidige uitvoering van de Wet

⁵³ *Kamerstukken II* 1994/95, 24 023, nr. 3, p. 1-2.

veiligheidsonderzoeken recht doet aan de wettelijke uitgangspunten zoals die zijn genoemd in de Memorie van Toelichting bij het toenmalige wetsvoorstel. Punt van aandacht was voor de Commissie met name de wens van de wetgever te voorzien in een algemene regeling die alle veiligheidsonderzoeken zou omvatten en het daarmee samenhangende belang van uniformiteit van de veiligheidsonderzoeken en uitwisselbaarheid van de verklaringen voor zover het uit veiligheidsoptiek vergelijkbare functies betreft. Het onlangs hernieuwde Convenant inzake de samenwerking tussen de AIVD en de MIVD, waarin het streven naar harmonisatie van veiligheidsonderzoeken is opgenomen, vormt voor de Commissie reden te meer hieraan een slotopmerking te besteden.

De Commissie constateert allereerst dat de gewenste uitwisselbaarheid onder druk komt te staan door de aangebrachte differentiatie in de onderzoeken die een stuk verder gaat dan het aanvankelijke onderscheid in A-, B- en C-onderzoeken. Op het moment bestaan er acht categorieën, te weten A-onderzoeken, A-onderzoeken naar kandidaten voor een functie bij de AIVD, A-onderzoeken naar (aspirant) politiefunctionarissen, B-onderzoeken, BL-onderzoeken, P-onderzoeken, KH-onderzoeken en C-onderzoeken. Ieder van deze onderzoeken verschilt van de andere in uitvoering. Dientengevolge is de verklaring afgegeven naar aanleiding van het ene onderzoek van een andere waarde dan een verklaring afgegeven naar aanleiding van een ander onderzoek. Omdat de verklaringen niet een gelijke waarde hebben, worden zij niet onderling uitwisselbaar geacht. De Commissie heeft begrip voor de differentiatie in inrichting van onderzoeken voor zover het verschillende soorten functies betreft die hun eigen specifieke verantwoordelijkheden met zich meebrengen. Het in de afweging betrekken van de aard van de betreffende vertrouwensfunctie wordt zelfs met zoveel woorden in de aanhef van artikel 7, tweede lid, van de Wvo genoemd. De Commissie constateert echter wel dat de differentiatie niet in alle gevallen een grond vindt in de inhoudelijke verschillen tussen de betreffende functies. In het kader van de uitgangspunten van uniformiteit en uitwisselbaarheid beveelt de Commissie de Minister aan de gronden waarop de differentiatie in onderzoeken wordt aangebracht opnieuw nauwkeurig te bezien en te omschrijven.

Tussen de AIVD en de MIVD vindt tot op heden geen uitwisseling van de verklaringen plaats in het geval van uit veiligheidsoptiek vergelijkbare functies. Redenen hiervoor zijn de verschillen tussen de diensten in zowel uitvoering als beoordeling van corresponderende onderzoeken. Zoals in het toezichtsrapport betreffende de rechtmatigheid van de uitvoering van de Wet veiligheidsonderzoeken door de MIVD⁵⁴ is beschreven, is zowel de inrichting van het veiligheidsonderzoek als de beoordeling van het onderzoek, dit laatste met name op een principieel punt in het geval van hernieuwde

⁵⁴ Toezichtsrapport van de CTIVD nr. 11a betreffende de uitvoering van de Wet veiligheidsonderzoeken door de MIVD, door de Commissie vastgesteld op 24 januari 2007 en verzonden naar de Minister van Defensie op 31 januari 2007.

veiligheidsonderzoeken, bij de MIVD anders dan bij de AIVD. De Commissie constateert dat dit niet in overeenstemming is met zowel de gewenste uitwisselbaarheid van de verklaringen als het in de wetsgeschiedenis genoemde uitgangspunt te voorzien in uniformiteit van de veiligheidsonderzoeken. De Commissie beveelt aan dat de AIVD en de MIVD waar mogelijk voorzien in enerzijds harmonisatie in de inrichting van de uitvoering van de onderzoeken en anderzijds in de ontwikkeling van een gezamenlijk beoordelingskader in het licht van het afgeven van de verklaring.

7. Conclusies en aanbevelingen

- 7.1 Behoudens het gestelde in conclusie 7.2, 7.4 en 7.6 constateert de Commissie dat de AIVD bij de uitvoering van de veiligheidsonderzoeken werkt in overeenstemming met de interne regeling en binnen de kaders gesteld in de Wvo en de WIV 2002. (paragraaf 4.6)
- 7.2 De Commissie constateert dat bij de uitvoering van de A-veiligheidsonderzoeken door de AIVD, waarbij het KLPD ten behoeve van de AIVD naslagen doet in de politieregisters, een uitgebreidere kring van personen rondom betrokkene wordt nageslagen in de politieregisters dan de AIVD in zijn Handboek voorschrijft. De Commissie acht deze praktijk niet in overeenstemming met het Handboek veiligheidsonderzoeken van de AIVD. Zij beveelt aan dat de uitvoering van A-veiligheidsonderzoeken op dit punt in overeenstemming wordt gebracht met het Handboek. (paragraaf 4.2)
- 7.3 De Commissie constateert dat de uitvoering van de veiligheidsonderzoeken ten behoeve van de burgerluchtvaart (BL-onderzoeken) door de Koninklijke marechaussee, onder mandaat van de AIVD, in overeenstemming is met de interne regeling en het wettelijk kader. (paragraaf 4.3)
- 7.4 In het kader van de veiligheidsonderzoeken ten behoeve van de politie en de Dienst Koninklijk Huis (P- en KH-onderzoeken), die door de regionale politiekorpsen en het KLPD (in het geval van KH-onderzoeken de DKDB) onder mandaat van de AIVD worden uitgevoerd, wordt in enkele gevallen naslag gedaan in politiesystemen naar een bredere kring van personen dan in het Handboek is aangegeven. De Commissie acht dit niet in overeenstemming met de interne regeling van de AIVD en tevens in strijd met de bedoeling van de wetgever, die aan een lichtere vertrouwensfunctie een lichter onderzoek heeft beoogd te koppelen. Zij beveelt aan de praktijk op deze punten in overeenstemming te brengen met de interne regeling. (paragraaf 4.4 en 4.5)

- 7.5 De Commissie beveelt aan dat de uitvoering van KH-onderzoeken door de Dienst Koninklijke en Diplomatieke Beveiliging van het Korps Landelijke Politie Diensten, onder mandaat van de AIVD, in het Handboek veiligheidsonderzoeken van de AIVD wordt opgenomen. (paragraaf 4.5)
- 7.6 Uit het onderzoek van de Commissie is gebleken dat de AIVD de wettelijke termijn van artikel 6 van de Wvo in veel gevallen niet haalt en regelmatig zelfs maanden later dan wettelijk is voorgeschreven beslist omtrent het afgeven van de verklaring. (paragraaf 5.1)
- 7.7 De Commissie beveelt aan dat de AIVD voorziet in een beleidsregeling waarin inzichtelijk wordt gemaakt hoe justitiële gegevens worden beoordeeld in het licht van het al dan niet afgeven van de verklaring. (paragraaf 5.2.1)
- 7.8 De Commissie beveelt aan dat de AIVD en de MIVD de beide interne regelingen ter beoordeling van de justitiële gegevens ter vergelijking naast elkaar leggen zodat waar mogelijk kan worden voorzien in een betere afstemming. (paragraaf 5.2.1)
- 7.9 De Commissie beveelt aan dat er wordt voorzien in een beleidsregeling waarin inzichtelijk wordt gemaakt hoe justitiële gegevens in het KH-onderzoek worden beoordeeld. (paragraaf 5.2.1)
- 7.10 De Commissie constateert naar aanleiding van de dossiers die zij heeft onderzocht dat de AIVD de justitiële gegevens in het kader van de veiligheidsonderzoeken beoordeelt binnen de kaders gesteld in wet- en regelgeving. (paragraaf 5.2.1)
- 7.11 De Commissie constateert naar aanleiding van de dossiers die zij heeft onderzocht dat de AIVD de gegevens als bedoeld in artikel 7, tweede lid, onder b en c, van de Wvo beoordeelt binnen de kaders gesteld in wet- en regelgeving. (paragraaf 5.2.2)
- 7.12 De Commissie constateert naar aanleiding van de dossiers die zij heeft onderzocht dat de AIVD bij de beoordeling van persoonlijke gedragingen en omstandigheden blijft binnen de kaders gesteld in de interne regelgeving en de wet. (paragraaf 5.2.3)
- 7.13 Uit de door de Commissie bestudeerde dossiers komt naar voren dat de AIVD de beoordeling van de weigeringsgrond “onvoldoende gegevens” uitvoert binnen de kaders gesteld in wet en regelgeving. (paragraaf 5.2.4)
- 7.14 De Commissie acht de belangenafweging zoals die door de AIVD in het kader van het hernieuwd veiligheidsonderzoek wordt gemaakt in overeenstemming met de bedoeling van de wetgever. (paragraaf 5.4)

- 7.15 In het kader van de uitgangspunten van uniformiteit en uitwisselbaarheid beveelt de Commissie de Minister aan de gronden waarop de differentiatie in onderzoeken wordt aangebracht opnieuw nauwkeurig te bezien en te omschrijven. (paragraaf 6)
- 7.16 De Commissie beveelt aan dat de AIVD en de MIVD waar mogelijk voorzien in enerzijds harmonisatie in de inrichting van de uitvoering van de onderzoeken en anderzijds in de ontwikkeling van een gezamenlijk beoordelingskader in het licht van het afgeven van de verklaring. (paragraaf 6)

Aldus vastgesteld in de vergadering van de Commissie d.d. 21 maart 2007

Toezihtsrapport 12

Inzake het onderzoek van de Commissie van Toezicht naar de Contra Terrorisme Infobox

Inhoudsopgave

Samenvatting	73
1. Inleiding	75
2. Beschrijving van de CT Infobox	77
2.1 Algemeen	77
2.2 Het convenant	78
2.3 Het Coördinerend Beraad	79
3. De organisaties betrokken bij de CT Infobox	80
3.1 Inleiding	80
3.2 Positie van de AIVD	81
3.3 Positie van het KLPD	81
3.4 Positie van de MIVD	82
3.5 Positie van de IND	82
3.6 Positie van het OM	83
3.7 Positie van de FIOD-ECD	84
3.8 Positie van de NCTb	84
4. Gegevensverwerking door de CT Infobox	85
4.1 Het opnemen van personen in de CT Infobox	85
4.2 Het verwijderen van personen uit de CT Infobox	87
4.3 Gegevensverstrekking en -verwerking	88
5. Adviezen van de CT Infobox	90
5.1 Inleiding	90
5.2 Adviezen aan de AIVD en de MIVD	92
5.3 Adviezen tot het verstrekken van gegevens aan de overige deelnemende organisaties in de CT Infobox	93
5.4 Attenderingsadviezen aan de deelnemende organisaties in de CT Infobox	93
5.5 Adviezen inzake de persoonsgerichte aanpak aan de NCTb	95

6.	Juridische inbedding CT Infobox	101
6.1	Inleiding	101
6.2	Oordeel van de Commissie over de juridische inbedding van de CT Infobox	101
7.	Praktijkbevindingen	105
7.1	Intake	105
7.2	De in de CT Infobox opgenomen personen	106
7.3	Gegevensverwerking	107
7.4	Advisering	108
8.	Overige onderwerpen in relatie tot de CT Infobox	108
8.1	CT Infobox en CIE	108
8.2	Het Afstemmingsoverleg Terrorisme (AOT)	109
8.3	Regionale infoboxen	110
8.4	Visiedocument van de CT Infobox	110
9.	Toekomstige ontwikkelingen	110
10.	Conclusies en aanbevelingen	111

Samenvatting

De Contra Terrorisme Infobox (CT Infobox) is een samenwerkingsverband van verschillende organisaties en diensten die pas recent is gestart. In de CT Infobox wordt informatie bijeengebracht ten behoeve van het tegengaan van (islamistisch) terrorisme en/of radicalisme.

Om de CT Infobox een gedegen juridische basis te geven was het noodzakelijk deze te brengen onder de Wet op de inlichtingen- en veiligheidsdiensten 2002 (WIV 2002) en de AIVD. Deze voorziening bleek echter haar bezwaren te hebben. De AIVD heeft naar het oordeel van de Commissie van Toezicht betreffende de Inlichtingen- en Veiligheidsdiensten (de Commissie) in de beginfase van de CT Infobox te zeer een leidende positie ingenomen. Dit ging ten koste van een zo goed mogelijke samenwerking tussen de AIVD en de andere organisaties in de CT Infobox.

De Commissie beveelt aan een nadere wettelijke regeling in het leven te roepen voor de CT Infobox. Daarin zou sterker de nadruk moeten worden gelegd op het samenwerkingsverband dat de CT Infobox is. Ook zou in deze regeling een eenvoudiger procedure dienen te worden opgenomen voor het verstrekken van informatie (in de vorm van adviezen).

In een nader op te stellen wettelijke regeling zou verder het Coördinerend Beraad dat boven de CT Infobox is geplaatst moeten worden voorzien van een wettelijke basis waarin een duidelijke taakbeschrijving wordt vormgegeven. De positie van de Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding (NCTb) binnen het Coördinerend Beraad behoeft eveneens verduidelijking.

De Commissie is van oordeel dat niet alle personen die zijn opgenomen in de CT Infobox beantwoorden aan de uit de WIV 2002 voortvloeiende vereisten voor het opnemen van een persoon. De Commissie beveelt aan om bij de intake van een persoon duidelijk te letten op de meerwaarde van het opnemen in de CT Infobox en deze meerwaarde ook te beschrijven. Dit zou ervoor kunnen zorgen dat er niet al te gemakkelijk personen voor opname in de CT Infobox worden voorgedragen.

Een van de adviezen die de CT Infobox uitbrengt is het advies aan de NCTb inzake de persoonsgerichte aanpak ('verstoren'). De Commissie betwijfelt, in het licht van artikel 8

EVRM en de daarop gebaseerde jurisprudentie van het EHRM, of artikel 2 van de Politiewet 1993 een voldoende wettelijke basis vormt om de persoonsgerichte aanpak op te kunnen baseren. Ook plaatst de Commissie vraagtekens bij de huidige procedure die voor het toepassen van het middel is gecreëerd.

Wanneer regering en parlement van oordeel zijn dat de persoonsgerichte aanpak een in te zetten middel moet zijn, zal naar het oordeel van de Commissie voorzien dienen te worden in een expliciet wettelijke regeling. Daarbij zal goed moeten worden nagedacht over de te creëren verantwoordelijkheden van de verschillende organisaties die bij het inzetten van het middel betrokken zijn.

De Commissie is van oordeel dat de CT Infobox in redelijkheid kon komen tot de door de CT Infobox uitgebrachte adviezen.

Zie voor de uitgebreide conclusies en aanbevelingen paragraaf van het toezichtsrapport.

Toezihtsrapport

1 Inleiding

Het onderhavige rapport bevat de bevindingen van de Commissie van Toezicht betreffende de Inlichtingen- en Veiligheidsdiensten (verder te noemen: de Commissie) van haar onderzoek naar de Contra Terrorisme (CT) Infobox. Het onderzoek is bij brief d.d. 9 januari 2006, conform artikel 78 lid 3 van de Wet op de inlichtingen- en veiligheidsdiensten 2002 (verder te noemen: WIV 2002) aangekondigd aan de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en aan de voorzitters van de Eerste en Tweede Kamer der Staten-Generaal.

De Commissie is zich ervan bewust dat de CT Infobox een organisatie is die nog volop in ontwikkeling is. Binnen de CT Infobox wordt gezocht naar de juiste wijze van samenwerking en de juridische inbedding daarvan. Desondanks heeft de Commissie, vanwege de vragen die in het parlement en in de samenleving leven over de wijze van samenwerken in de CT Infobox en over de aard en de mogelijkheden van de CT Infobox, besloten dit onderzoek in te stellen. De Commissie signaleert dat er ongerustheid bestaat dat binnen de CT Infobox sprake is van een ongebreidelde uitwisseling van informatie tussen de deelnemende diensten. Ook bestaat er bezorgdheid dat de CT Infobox misbruikt wordt om lastige gevallen 'over de muur te gooien' om zodoende een gedeelde verantwoordelijkheid te creëren voor de aanpak van deze gevallen en de zorg dat de CT Infobox uitgebreid wordt tot ver buiten de oorspronkelijke bedoeling en daardoor onbeheersbaar en onwerkbaar wordt.

In 2005 speelde de vraag welke organisatie de CT Infobox controleert. In zijn brief aan de Tweede Kamer d.d. 18 maart 2005¹ stelt de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties dat de CT Infobox - gezien het feit dat de CT Infobox onder de WIV 2002 ressorteert - onder het onafhankelijke toezicht van de Commissie van Toezicht valt. Naar aanleiding van opmerkingen van het College Bescherming Persoonsgegevens (CBP) over de CT Infobox heeft de Minister reden gezien in zijn brief van 26 september 2005 aan

¹ *Kamerstukken II* 2004/05, 29 754 en 27 925, nr. 21.

de Tweede Kamer² het toezicht op de CT Infobox nader te belichten. De Minister stelt in deze brief dat het toezicht op de CT Infobox - met inbegrip van de gegevensverwerking die in het kader van de CT Infobox plaatsvindt - *uitsluitend* wordt uitgeoefend door de Commissie van Toezicht.

Ook ten aanzien van het toezicht op de gegevensverstrekking aan de CT Infobox door de deelnemende diensten geldt dat de Commissie bevoegd is. Deze verstrekkingen zijn gegrond op de artikelen 17, 61 en 62 WIV 2002 en zijn daarmee aan te merken als gegevensverwerking door de AIVD, waarop de Commissie als toezichthouder competent is, aldus de Minister.

Voor het onderzoek heeft de Commissie gesprekken gevoerd met de verantwoordelijke Directeur van de AIVD, het teamhoofd van de AIVD in de CT Infobox alsmede zijn voorganger, de teamleider van het KLPD in de CT Infobox, de vertegenwoordigers van bijna alle deelnemende diensten in het Coördinerend Beraad³, een vertegenwoordiger van de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND), twee vertegenwoordigers van de Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding (NCTb), de twee Landelijke Officieren van Justitie (LOVJ) voor terrorismebestrijding, twee vertegenwoordigers van de Fiscale Inlichtingen- en opsporingsdienst-Economische Controledienst (FIOD-ECD) en medewerkers van de juridische afdeling van de AIVD. Ook heeft de Commissie gesproken met enkele medewerkers van de CT Infobox.

Voor haar onderzoek heeft de Commissie volledige toegang gehad tot het geautomatiseerde systeem van de CT Infobox, dat de AIVD ten behoeve van de CT Infobox heeft ontwikkeld. In dit systeem vindt de gehele gegevensverwerking van de CT Infobox plaats. Hierdoor is de Commissie in staat gesteld een volledig dossieronderzoek naar de CT Infobox te verrichten.

De Commissie zal in dit rapport een overzicht van de actuele feitelijke stand van zaken in en om de CT Infobox geven (paragraaf 2-5). Daarnaast zal de juridische inbedding besproken worden en de vragen die in dat verband rijzen (paragraaf 6).

In paragraaf 7 beschrijft de Commissie haar praktijkbevindingen van het onderzoek, onder meer ten aanzien van de personen die in de CT Infobox zijn opgenomen en de adviezen die zijn verstrekt.

Vervolgens behandelt de Commissie een aantal kwesties die spelen rondom en in het verlengde van de CT Infobox (paragraaf 8) en beschrijft zij enkele (mogelijke) toekomstige ontwikkelingen van de CT Infobox (paragraaf 9).

De Commissie besluit het rapport met conclusies en aanbevelingen (paragraaf 10).

² *Kamerstukken II* 2005/06, 29 754, nr. 29.

³ Te weten de vertegenwoordigers van de AIVD, het Korps Landelijke Politiediensten (KLPD), de MIVD en het Openbaar Ministerie (OM).

2 Beschrijving van de CT Infobox

2.1 Algemeen

De CT Infobox is een bijzonder samenwerkingsverband tussen een aantal organisaties dat tot doel heeft een bijdrage te leveren aan de bestrijding van terrorisme en radicalisme. Dit doet de CT Infobox door middel van het bij elkaar brengen en vergelijken van informatie van de deelnemende diensten over netwerken en personen die betrokken zijn bij terrorisme en radicalisme.⁴

In de eerste plaats is de taak van de CT Infobox gericht op de bestrijding van de huidige dreiging van islamistisch terrorisme, maar de taak is daartoe niet beperkt. Ook andere vormen van terrorisme en radicalisme kunnen in de CT Infobox worden behandeld. Momenteel is dat, op een enkele uitzondering na, niet aan de orde.

De CT Infobox is een voortzetting en verdere intensivering van de samenwerking zoals die na de aanslagen in Madrid van maart 2004 was vormgegeven in de zogenoemde Analytische Cel. Destijds namen het KLPD, de AIVD en het OM deel aan dit samenwerkingsverband, dat bij het KLPD was ondergebracht. Feitelijk is de CT Infobox - door de intrekking van het convenant van de Analytische Cel⁵ - in de plaats gekomen van deze Analytische Cel.

Naast de drie organisaties die reeds samenwerkten binnen de Analytische Cel, maken van de CT Infobox tevens deel uit de IND en de MIVD en recentelijk is de FIOD-ECD als deelnemer tot de CT Infobox toetreden. In hoofdstuk 3 zal de Commissie ingaan op de onderscheiden posities die deze diensten ten aanzien van de CT Infobox innemen.

De CT Infobox is gehuisvest in het kantoor van de AIVD. De AIVD heeft hiervoor een aparte ruimte beschikbaar gesteld waarin de medewerkers van de CT Infobox hun werkzaamheden uitvoeren. Deze ruimte en het geautomatiseerde systeem dat ten behoeve van de CT Infobox is ontwikkeld vormen een afgesloten geheel ten opzichte van de deelnemende organisaties.

De medewerkers van de CT Infobox zoeken in de beschikbare systemen naar relevante informatie over in de CT Infobox opgenomen personen en zij hebben een rol bij de beoordeling van de informatie. De informatie die door de medewerkers van de CT Infobox is verzameld verlaat de CT Infobox niet. De CT Infobox verstrekt slechts adviezen na een analyse van deze informatie. Binnen de CT Infobox wordt dan ook niet rechtstreeks informatie tussen de deelnemende diensten uitgewisseld.

De AIVD (ca. 12 fte) en het KLPD (ca. 10 fte) hebben in personele zin de grootste inbreng in de CT Infobox.

⁴ Zie artikel 3 van het convenant van de CT Infobox.

⁵ Zie artikel 11 van het convenant van de CT Infobox.

Door op een centraal punt alle relevante informatie die er over een bepaalde persoon bij de deelnemende diensten aanwezig is bij elkaar te brengen, wordt een snelle analyse en beoordeling van de beschikbare informatie vanuit verschillende invalshoeken mogelijk. Hierdoor is de CT Infobox in staat door middel van een advies een afgewogen oordeel over de meest aangewezen aanpak van een bepaalde persoon te geven. De meerwaarde van de CT Infobox schuilt in zowel de bundeling van informatie, als in de bundeling van de expertise die ieder van de deelnemende diensten inbrengt. Aldus bestaan er twee (hoofd)functies van de CT Infobox: naslag en analyse.

De CT Infobox moet worden gezien als een aanvulling op de al bestaande samenwerkingsverbanden tussen de verschillende diensten.

Het is gebleken dat er vaak van een verkeerde beeldvorming rondom de CT Infobox sprake is. Anders dan soms wordt gedacht is de CT Infobox niet een entiteit waarin personen constant gevolgd en onder controle gehouden worden. Ook is het niet zo dat vanuit de CT Infobox acties ter bestrijding van terrorisme en/of radicalisme worden gecoördineerd. De CT Infobox heeft daarentegen als voornaamste taak reeds beschikbare informatie te verzamelen en te analyseren en te adviseren over de meest aangewezen aanpak van een persoon. Ook kan de CT Infobox een van de deelnemende diensten erop attenderen dat deze dienst informatie heeft die van belang zou kunnen zijn voor een van de andere deelnemende diensten (zie verder paragraaf 5).

2.2 Het convenant

Op 11 maart 2005 is door de toen deelnemende diensten een convenant getekend inzake de onderlinge samenwerking in de CT Infobox (zie de bijlage bij dit rapport). Dit convenant vormt de basis voor de CT Infobox.⁶ Voor de ondertekening van het convenant heeft de Commissie - op verzoek van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties - een advies over het concept-convenant aan de AIVD uitgebracht. Het advies richtte zich op de vraag of het concept-convenant in overeenstemming met de WIV 2002 was. Naar aanleiding van het advies van de Commissie is het concept-convenant op enkele onderdelen aangepast.

Het convenant en de begeleidende brief van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties maken duidelijk dat de CT Infobox (juridisch) is ondergebracht bij de AIVD en dat de CT Infobox is onderworpen aan het regime van de WIV 2002. Daarmee is ook duidelijk gemaakt dat de genoemde Minister verantwoordelijk is voor de CT Infobox.⁷

⁶ Zie de bijlage bij de brief van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal d.d. 18 maart 2005; *Kamerstukken II* 2004/05, 29 754 en 27 925, nr. 21.

⁷ Zie echter voor de rol van de Ministers van Defensie en Justitie paragraaf 3.4 en 3.6.

De taak van de CT Infobox ingevolge het convenant is om aan de hand van raadpleging, vergelijking en analyse van de gegevens die de deelnemende diensten hebben ingebracht te adviseren over de wenselijkheid tot verstrekking van gegevens van die diensten aan andere deelnemende diensten of aan derden. In het verlengde daarvan kan de CT Infobox voorzien in operationele analyse en advisering over operationeel beleid.⁸

Expliciet is voorgeschreven dat de medewerkers van de CT Infobox bij hun werkzaamheden geen bevoegdheden tot het opsporen van strafbare feiten en geen bijzondere bevoegdheden van de WIV 2002 uitoefenen.⁹ Dit voorschrift maakt duidelijk dat de CT Infobox geen operationele activiteiten onderneemt en dat (mede in het verlengde daarvan) ook de scheiding tussen opsporing en inlichtingenwerk overeind blijft.

2.3 Het Coördinerend Beraad

Ten behoeve van de coördinatie ten aanzien van de CT Infobox is een Coördinerend Beraad opgericht waaraan vertegenwoordigers van (in beginsel) alle participerende diensten deelnemen. Daarnaast is ook de Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding (NCTb) in het Coördinerend Beraad vertegenwoordigd. In de brief van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties over de CT Infobox van 18 maart 2005 werd de instelling van dit Beraad reeds aangekondigd.¹⁰ Het Coördinerend Beraad komt sinds april 2005 maandelijks bijeen.

Het Beraad wordt gevormd door vertegenwoordigers van de deelnemende diensten op managementniveau, alsmede de leidinggevenden in de CT Infobox van de AIVD en het KLPD en een vertegenwoordiger van de NCTb. Het Coördinerend Beraad wordt voorgezeten door de betrokken Directeur van de AIVD. In het Beraad vindt overleg plaats over onder meer de opvolging van de uitgebrachte adviezen, de onderlinge afstemming van lopende zaken, alsmede beheersmatige aangelegenheden in relatie tot de CT Infobox. Tevens worden nog enkele andere onderwerpen in dit Beraad besproken, zoals de eventuele verdere uitbouw van deelnemers en taken van de CT Infobox.

Wanneer binnen de CT Infobox geen overeenstemming kan worden bereikt over een uit te brengen advies, wordt de kwestie besproken in het Coördinerend Beraad (het zogenoemde escalatiemodel). Dit komt slechts een enkele keer voor.

⁸ Zie artikel 4 van het convenant van de CT Infobox.

⁹ Artikel 6 van het convenant van de CT Infobox.

¹⁰ Zie *Kamerstukken II 2004/05*, 29 754 en 27 925, nr. 21, p. 3.

3 De organisaties betrokken bij de CT Infobox

3.1 Inleiding

De CT Infobox werd bij zijn ontstaan gevormd door een vijftal leden, te weten de AIVD, het KLPD, de MIVD, de IND en het OM. De genoemde partijen hebben het convenant ondertekend en nemen daarmee deel aan de CT Infobox. Een vertegenwoordiger van elk van de genoemde organisaties participeert in het Coördinerend Beraad van de CT Infobox.

In de afgelopen periode heeft de FIOD-ECD in de vorm van een pilot deelgenomen aan de CT Infobox. Inmiddels is de FIOD-ECD daadwerkelijk toegetreden tot de CT Infobox en is daarmee de zesde deelnemende organisatie. De basis voor deze toetreding vormt artikel 10 van het convenant, dat bepaalt dat met de instemming van de leden andere diensten als partij kunnen toetreden tot het convenant.

De verschillende organisaties die betrokken zijn bij de CT Infobox nemen ieder voor zich een eigen positie in. Vooral ten aanzien van het OM komt dat duidelijk naar voren. In zijn brief aan de Tweede Kamer van 26 september 2005¹¹ schrijft de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties dat het OM 'geen zitting in de CT Infobox heeft, maar er bij zit'. De Commissie gaat op deze positie in paragraaf 3.6 nader in.

Artikel 60 WIV 2002 geeft het wettelijk kader aan waarbinnen het KLPD en de FIOD-ECD binnen de CT Infobox werkzaamheden verrichten. Waarschijnlijk zal de IND binnenkort ook worden opgenomen in dit artikel.¹² De werkzaamheden die worden uitgevoerd onder artikel 60 WIV 2002 vinden plaats ten behoeve van de AIVD, waarbij de AIVD (en in het verlengde daarvan de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties) formeel de volledige verantwoordelijkheid heeft.

Ingevolge artikel 60 lid 2 WIV 2002 dienen medewerkers van de genoemde diensten aangewezen te worden die de feitelijke uitvoering van deze werkzaamheden op zich nemen. De medewerkers van deze diensten binnen de CT Infobox zijn dergelijke 'artikel 60-ambtenaren'. Zij staan onder leiding van (het teamhoofd van) de AIVD.

Als laatste betrokken organisatie kan de NCTb worden genoemd. Deze instantie is geen deelnemer in de CT Infobox, heeft het convenant ook niet ondertekend, maar neemt wel deel aan het Coördinerend Beraad van de CT Infobox.

Opgemerkt dient nog te worden dat momenteel deelname van de Koninklijke Marechaussee aan de CT Infobox wordt overwogen.

¹¹ *Kamerstukken II* 2005/06, 29 754, nr. 29, p. 4.

¹² Dit is onderdeel van de zogenoemde Post Madrid-maatregelen: Kamerstuknummer 30 553.

In de volgende paragrafen geeft de Commissie een gedetailleerde beschrijving van de (juridische) posities van de onderscheiden organisaties. In hoofdstuk 6 zal de Commissie dieper ingaan op enkele vraagpunten die bij deze posities spelen.

3.2 Positie van de AIVD

In zijn brief aan de Tweede Kamer d.d. 26 september 2005 heeft de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties een uitleg gegeven over de juridische inbedding van de CT Infobox en de leidende positie van de AIVD daarin. In deze brief en in het convenant is duidelijk gemaakt dat de CT Infobox organisatorisch onder de AIVD ressorteert. Daarmee vormt de CT Infobox een onderdeel van de AIVD. Alle werkzaamheden van de CT Infobox worden bestreken door de WIV 2002.

De AIVD levert zowel informatie als op te nemen personen aan bij de CT Infobox.

Voor de dagelijkse leiding van de CT Infobox heeft de AIVD een teamhoofd aangesteld, die tevens deelneemt aan het Coördinerend Beraad. Ook is de Directeur van de Directie Democratische Rechtsorde (D1) van de AIVD deelnemer aan het Coördinerend Beraad en fungeert tevens als voorzitter daarvan.

De mening van enkele deelnemende organisaties is dat mede door de juridische inbedding van de CT Infobox de AIVD in de beginfase van de CT Infobox een leidende positie in het samenwerkingsverband innam die niet overeenkwam met de (feitelijke) dagelijkse gang van zaken binnen de CT Infobox en die met het oog op een goede samenwerking ook niet wenselijk was. Binnen de box werken de deelnemende organisaties immers in gelijkwaardigheid samen. Deze samenwerking vormt de meerwaarde van de CT Infobox. Zie hierover verder paragraaf 6.2.

3.3 Positie van het KLPD

Het KLPD is een van de organisaties die in artikel 60 WIV 2002 worden genoemd. Daarmee is het KLPD bevoegd werkzaamheden ten behoeve van de AIVD te verrichten (zie paragraaf 3.1).

Het KLPD verstrekt informatie aan de CT Infobox op grond van artikel 17 en 62 WIV 2002. Een belangrijk deel van de relevante informatie van de regiokorpsen wordt ook door het KLPD aan de CT Infobox verstrekt. Tevens levert het KLPD namen van in de CT Infobox op te nemen personen aan.

Vanwege de toegenomen aandacht van het KLPD voor de bestrijding van terrorisme en/of radicalisme, heeft het KLPD een voorname rol binnen de CT Infobox.

Het KLPD heeft een van zijn functionarissen aangesteld als teamleider binnen de CT Infobox. Deze teamleider neemt deel aan het Coördinerend Beraad. Ook is het Hoofd van de Nationale Recherche van het KLPD deelnemer aan het Coördinerend Beraad.

Sinds enige tijd levert ook de Financial Intelligence Unit Nederland (voorheen het Meldpunt Ongebruikelijke Transacties (MOT)), dat beheersmatig onder het KLPD valt, informatie aan ten behoeve van de CT Infobox. De CT Infobox verkrijgt door de gegevens van zowel deze Unit als de FIOD-ECD aldus ook een beeld van de in de CT Infobox opgenomen personen op financieel terrein.

3.4 Positie van de MIVD

De samenwerking van de AIVD met de MIVD is niet gebaseerd op artikel 60 WIV 2002, maar op artikel 58 WIV 2002, waarin de wettelijke verplichting tot samenwerking voor de MIVD en de AIVD is opgenomen. Blijkens artikel 58 lid 2 aanhef en sub a WIV 2002 bestaat deze medewerking in ieder geval uit de verstrekking van gegevens tussen de beide diensten.¹³ De MIVD levert naast informatie ook personen aan bij de CT Infobox.

De door de MIVD aangeleverde informatie heeft vooral betrekking op dreigingen van terrorisme en/of radicalisme tegen, maar ook binnen de krijgsmacht.

De relatie van de MIVD met de AIVD is - met het oog op het samenwerkingsvereiste van artikel 58 WIV 2002 - anders dan die van de overige diensten die deelnemen aan de CT Infobox. De AIVD heeft immers geen zeggenschapsrelatie ten aanzien van de MIVD, ook niet ten aanzien van de werkzaamheden die door medewerkers van de MIVD verricht worden in de CT Infobox. Voor de activiteiten van de MIVD in de CT Infobox is dan ook niet de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties verantwoordelijk, maar de Minister van Defensie.

Het Hoofd van de Afdeling Contra Inlichtingen en Veiligheid (ACIV) van de MIVD is deelnemer aan het Coördinerend Beraad.

3.5 Positie van de IND

De positie van de IND in de CT Infobox is bijzonder, aangezien deze dienst momenteel niet genoemd wordt in artikel 60 WIV 2002 en de IND dus niet de wettelijke bevoegdheid heeft activiteiten uit te voeren ten behoeve van de AIVD, anders dan het overdragen van

¹³ Ten behoeve van deze samenwerking is op 20 oktober 2006 een convenant tussen de MIVD en AIVD afgesloten; *Stcrt.* 1 november 2006, nr. 213, p. 11.

gegevens. In het wetsvoorstel inzake de zogenoemde Post-Madrid maatregelen¹⁴ wordt de IND opgenomen in artikel 60 WIV 2002.

Tot aan de mogelijke inwerkingtreding van dit wetsvoorstel worden de medewerkers van de IND blijkens de brief van de Minister van 26 september 2005 aangemerkt als waren zij artikel 60-ambtenaren. Dit betreft een afspraak tussen de betrokken partijen, waarbij de regels die gelden voor artikel 60-functionarissen van overeenkomstige toepassing zijn verklaard voor de IND-medewerkers in de CT Infobox. Zo dienen zij eenzelfde veiligheidsonderzoek als medewerkers van de AIVD te ondergaan en zijn zij onderworpen aan dezelfde geheimhoudingsverplichting, die zich ook uitstrekt in de relatie met hun eigenlijke werkgever, de IND.

In de praktijk is gebleken dat door het creëren van de CT Infobox de mogelijkheden die de IND heeft ten aanzien van personen die in relatie staan tot terrorisme en/of radicalisme, beter kunnen worden benut. Gedacht kan worden aan het uitzetten van personen die een gevaar vormen voor de nationale veiligheid, op basis van een advies daartoe van de CT Infobox.

De IND levert in de CT Infobox informatie aan op grond van artikel 17 WIV 2002.

Een vertegenwoordiger van de IND neemt deel aan het Coördinerend Beraad van de CT Infobox.

3.6 Positie van het OM

Zoals hierboven reeds is vermeld heeft het OM 'geen zitting in de CT Infobox, maar zit het erbij'. Feitelijk is het enkel de Landelijk Officier van Justitie (LOVJ) voor terrorismebestrijding¹⁵ die namens het OM werkzaamheden verricht ten behoeve van de CT Infobox.

Sporadisch levert de LOVJ informatie aan bij de CT Infobox, bijvoorbeeld over (lopende) strafzaken. De basis daarvoor wordt gevormd door artikel 61 lid 1 WIV 2002. De LOVJ heeft geen rol bij de beoordeling van de ingebrachte gegevens in de CT Infobox en levert zelf ook geen personen aan.

De belangrijkste taak van de LOVJ ten behoeve van de CT Infobox ziet op het beoordelen van alle concept-adviezen die binnen de CT Infobox zijn opgesteld. Dit is van belang om te beoordelen of een voorgenomen advies eventueel zou kunnen botsen met strafvorderlijke onderzoeken op het gebied van terrorismebestrijding, waarvoor het Landelijk Parket een leidende en coördinerende rol heeft gekregen. Ook is een toets door

¹⁴ Kamerstukken 30 553.

¹⁵ Ressortierend onder het Landelijk Parket te Rotterdam. Deze functie wordt momenteel door twee functionarissen vervuld.

de LOVJ van belang met het oog op een mogelijke toepassing van artikel 38 WIV 2002, inhoudende dat de AIVD een ambtsbericht inzake door de AIVD geconstateerde strafbare feiten - via de LOVJ - aan het OM kan zenden. De CT Infobox heeft immers de mogelijkheid een advies aan de AIVD uit te brengen om informatie te verstrekken aan het OM. Op deze wijze kan de LOVJ zijn eigenlijke rol bij het uitbrengen van ambtsberichten door de AIVD aan het OM¹⁶ in een vroeg stadium vervullen. Samen met het teamhoofd van de AIVD en die van het KLPD ondertekent de LOVJ alle (interne) adviezen van de CT Infobox.¹⁷

De LOVJ is geen artikel 60-ambtenaar. Zijn taak vloeit onder meer voort uit artikel 38 WIV 2002, maar bijvoorbeeld ook uit artikel 61 WIV 2002.

Ten aanzien van de betrokkenheid van de LOVJ bij de CT Infobox geldt dat de Minister van Justitie verantwoordelijk is.

De plv. Hoofdofficier van Justitie van het Landelijk Parket in Rotterdam is namens het OM deelnemer aan het Coördinerend Beraad.

3.7 Positie van de FIOD-ECD

De FIOD-ECD is een van de diensten die valt onder artikel 60 WIV 2002.¹⁸ Hierdoor is deze dienst bevoegd werkzaamheden ten behoeve van de AIVD te verrichten (zie paragraaf 3.1).

De FIOD-ECD is geen organisatie die zich primair bezighoudt met de bestrijding van terrorisme en/of radicalisme. Wel kan de FIOD-ECD een belangrijke ondersteunende rol vervullen door het leveren van informatie aan de CT Infobox. Aldus verkrijgt de CT Infobox ook een beeld van de in de CT Infobox opgenomen personen op financieel terrein.

De FIOD-ECD verschaft informatie aan de CT Infobox op basis van artikel 17 WIV 2002.

Deze dienst is niet vertegenwoordigd in het Coördinerend Beraad.

3.8 Positie van de NCTb

De NCTb is geen deelnemer van de CT Infobox. De enige betrokkenheid van de NCTb bij de CT Infobox bestaat uit het bijwonen van de vergaderingen van het Coördinerend Beraad door een vertegenwoordiger van de NCTb. Deze betrokkenheid is niet gestoeld op een wettelijke grondslag, maar vloeit voort uit een mondelinge afspraak, die in de brief van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties d.d. 18 maart 2005 wordt vermeld. De NCTb wordt in de WIV 2002, noch in het convenant van de CT Infobox genoemd. Wel is er een convenant dat de samenwerking tussen de AIVD en de NCTb regelt.

¹⁶ Zie voor meer informatie hierover het toezichtrapport van de Commissie nr. 9A inzake de door de AIVD uitgebrachte ambtsberichten, te raadplegen via www.ctivd.nl.

¹⁷ Zie verder paragraaf 5.1.

¹⁸ In artikel 60 WIV 2002 wordt in dit verband de directeur-generaal van de rijksbelastingdienst van het Ministerie van Financiën aangewezen.

De Commissie signaleert dat er bij de deelnemers aan de CT Infobox onduidelijkheid bestaat over de positie van de NCTb binnen het Coördinerend Beraad. Zo is niet helder afgesproken welke ruimte de NCTb heeft om in het Coördinerend Beraad een inhoudelijke rol te spelen en welke informatie de NCTb mag krijgen. De Commissie constateert dat de deelnemers aan de CT Infobox kritisch zijn over de betrokkenheid van de NCTb bij het Coördinerend Beraad. Zo is een aantal deelnemers van mening dat, in aanwezigheid van de vertegenwoordiger van de NCTb, niet gesproken kan worden over operationele gegevens. Het betreft immers gevoelige gegevens waarover de NCTb, met het oog op zijn taakuitvoering, niet noodzakelijkerwijs hoeft te beschikken.

De Commissie constateert dat de onduidelijkheid over de rol van de NCTb heeft gezorgd voor fricties in de samenwerking. De deelname van de NCTb aan het Coördinerend Beraad is niet helder, omdat de NCTb geen partij is bij het convenant. De deelname moet daarom voortvloeien uit zijn algemene taak en bevoegdheden. Deze taak is onduidelijk door het ontbreken van een wettelijke grondslag. De Commissie wijst op het feit dat de NCTb (slechts) zijn basis vindt in een instellingsregeling van de Ministers van Justitie en Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties¹⁹ en een expliciet wettelijke grondslag ontbeert.

De NCTb heeft nog een andere relatie met de CT Infobox, namelijk als ontvanger van de adviezen inzake de persoonsgerichte aanpak.²⁰ De Commissie verwijst hiervoor naar paragraaf 5.5.

4 Gegevensverwerking door de CT Infobox

4.1 Het opnemen van personen in de CT Infobox

In beginsel is elke deelnemende organisatie binnen de CT Infobox gerechtigd personen voor te dragen om in de CT Infobox op te nemen. In de praktijk zijn echter de AIVD, het KLPD en de MIVD de enige organisaties die personen aanmelden bij de CT Infobox. De AIVD is de organisatie die - via zijn verschillende contra-terrorisme teams - verreweg de meeste personen aanmeldt. De FIOD-ECD heeft nog geen personen aangemeld, maar die mogelijkheid heeft deze dienst wel.

Het aanmelden gebeurt door middel van een intakeformulier dat door het teamhoofd van de AIVD, dan wel de teamleider van het KLPD binnen de CT Infobox goedgekeurd dient te worden. Deze goedkeuring heeft tot gevolg dat de aangemelde persoon in de CT Infobox wordt opgenomen.

¹⁹ Instellingsregeling van 29 juni 2005; *Stcrt.* 5 juli 2005, nr. 127, p. 12.

²⁰ Voorheen 'persoonsgericht verstoren' genoemd.

De vier genoemde organisaties hebben criteria ontwikkeld om te bepalen in welke gevallen een persoon *kan* worden aangemeld bij de CT Infobox. De criteria voor de AIVD en de MIVD zijn gelijklopend.

Deze criteria zijn:

- Het opnemen van een persoon in de CT Infobox moet binnen de kaders van de WIV 2002 vallen (meer in het bijzonder artikel 13 WIV 2002);
- Het moet gaan om personen en netwerken die op enigerlei wijze betrokken zijn bij (islamistisch) terrorisme en radicalisme of de ondersteuning daarvan;
- De op te nemen persoon is bij ten minste een van de betrokken diensten in onderzoek, dan wel is bij een van de betrokken diensten in onderzoek geweest;
- Het opnemen in de CT Infobox komt naast en niet in plaats van onderzoek door een van de betrokken diensten;
- Het aanmelden van een persoon in de CT Infobox moet een aantoonbare meerwaarde hebben.

Tevens hebben de AIVD en MIVD criteria ontwikkeld wanneer een persoon bij de CT Infobox aangemeld moet worden. Deze verplichting is opgesteld voor de verschillende teams van de diensten. Deze criteria houden in dat een persoon moet worden aangemeld bij de CT Infobox indien - in het kader van een onderzoek naar islamistisch terrorisme - op een gerichte wijze gegevens over deze persoon worden verzameld. Het is niet altijd helder wanneer hiervan sprake is. Binnen de diensten is bepaald dat bij een aanvraag tot de inzet van een bijzondere bevoegdheid tegen de persoon in ieder geval sprake is van het gericht gegevens verzamelen.

Het KLPD heeft, in afstemming met het Landelijk Parket, eigen criteria ontwikkeld.

Deze criteria komen erop neer dat personen die verdachte zijn in het kader van (islamistisch) terrorisme, dan wel personen tegen wie op basis van artikel 126o e.v. van het Wetboek van Strafvordering²¹ bijzondere opsporingsbevoegdheden worden ingezet vanwege hun vermoedelijke betrokkenheid bij (islamistisch) terrorisme, kunnen worden aangemeld bij de CT Infobox. Ook de personen die ondersteuning bieden aan activiteiten van terroristische aard kunnen in de CT Infobox worden aangemeld.

De FIOD-ECD heeft ook criteria opgesteld voor het aanmelden van personen in de CT Infobox. De inschatting is dat de FIOD-ECD slechts zelden een persoon zal aanmelden voor opname in de CT Infobox. Tot nu toe is dat nog niet gebeurd.

De criteria van de FIOD-ECD houden (in grote lijnen) in dat wanneer een persoon zich

²¹ Het gaat hier om personen die betrokken zijn bij een georganiseerd verband waartegen een redelijk vermoeden bestaat dat binnen dit verband bepaalde misdrijven worden beraamd of gepleegd die gezien hun aard of de samenhang met andere misdrijven die in dat georganiseerd verband worden beraamd of gepleegd een ernstige inbreuk op de rechtsorde opleveren.

bezig houdt met (of heeft beziggehouden met) activiteiten van financieel-economische aard ter ondersteuning/financiering van (islamistisch) terrorisme en/of radicalisme en er een verdenking is dat hij zich schuldig maakt aan strafbare feiten die tot het beleidsterrein van de FIOD-ECD behoren, hij aangemeld kan worden bij de CT Infobox.

Aangezien de CT Infobox onder het regime van de WIV 2002 is geplaatst, zal bij het aanmelden van personen in de CT Infobox voldaan moeten worden aan de wettelijke criteria die voor het verwerken van gegevens in de WIV 2002 zijn opgenomen. Het belangrijkste criterium in dit verband is het vereiste dat persoonsgegevens slechts mogen worden verwerkt onder meer wanneer een persoon aanleiding geeft tot het ernstige vermoeden dat hij of zij een gevaar vormt voor de democratische rechtsorde, dan wel voor de veiligheid of voor andere gewichtige belangen van de staat (artikel 13 lid 1 sub a WIV 2002). Ook in het convenant is dit vereiste door een verwijzing naar dit artikel expliciet opgenomen (zie artikel 3).

De criteria die de AIVD en MIVD hebben opgesteld verhouden zich tot dit vereiste. Ditzelfde geldt voor de criteria van het KLPD en die van de FIOD-ECD.

Ten aanzien van het aanmelden van personen door het KLPD wijst de Commissie in dit verband wel op de Wet ter verruiming van de mogelijkheden tot opsporing en vervolging van terroristische misdrijven.²² Deze wet maakt het voor de politie mogelijk reeds op basis van *aanwijzingen* van een terroristisch misdrijf bepaalde onderzoekshandelingen te verrichten. De Wet zou naar het oordeel van de Commissie van invloed kunnen zijn op het (eerder) aanmelden van personen door het KLPD bij de CT Infobox.

Voor de feitelijke uitwerking in de praktijk van de criteria voor het opnemen van personen in de CT Infobox verwijst de Commissie naar paragraaf 7.2.

4.2 Het verwijderen van personen uit de CT Infobox

Binnen de CT Infobox zijn ook criteria opgesteld voor het verwijderen van personen van de lijst van de CT Infobox. Personen worden onder meer van de lijst gehaald wanneer zij niet (meer) relevant blijken te zijn, bij emigratie/uitzetting of bij een gevangenisstraf van ten minste 12 jaar. Het verwijderen komt momenteel feitelijk neer op het niet verder behandelen van deze personen door de CT Infobox.

De Commissie verwijst naar paragraaf 7.2 voor de feitelijke uitwerking in de praktijk van de criteria voor het verwijderen van personen uit de CT Infobox.

²² Wet van 20 november 2006; *Stb.* 2006, 580.

4.3 Gegevensverstrekking en -verwerking

Ingevolge artikel 7 lid 1 van het convenant dragen de deelnemende diensten er zorg voor dat de CT Infobox toegang krijgt tot alle relevante gegevensbestanden waarover zij beschikken. Dit gebeurt door rechtstreekse geautomatiseerde raadpleging mogelijk te maken, dan wel - in afwachting van het ter beschikking komen van deze mogelijkheid - op een andere geschikte wijze.

Inmiddels is deze rechtstreekse toegang tot de gegevensbestanden door vrijwel alle deelnemende partijen gerealiseerd. Enkel de MIVD heeft gekozen voor een andere benadering. Ten behoeve van (de inbreng van de MIVD in) de CT Infobox heeft de MIVD een zogenoemde front- en backoffice gecreëerd. De front-office wordt gevormd door een tweetal MIVD-medewerkers die binnen de CT Infobox actief zijn, terwijl de back-office bestaat uit twee medewerkers die werkzaamheden verrichten binnen de MIVD. Deze laatste medewerkers zetten de verschillende zoekvragen ten aanzien van de personen die in de CT Infobox zijn opgenomen uit bij de relevante afdelingen van de MIVD. De ontvangen informatie wordt vervolgens verstrekt aan de MIVD-medewerkers in de CT Infobox.

De MIVD heeft voor deze opzet gekozen vanwege een aantal hoofdzakelijk organisatorische redenen. Deze benadering leidt er wel toe dat de andere deelnemende diensten moeten instemmen met het uitzetten van de namen van in de CT Infobox opgenomen personen bij de MIVD. Dit is dan immers een vorm van verstrekking van gegevens. Hoewel de keuze van de MIVD voor het verlenen van toegang tot zijn informatie voor de CT Infobox plausibel lijkt, levert deze keuze wel een lastige positie voor de CT Infobox op. De Commissie beveelt de MIVD aan - mede gelet op het bepaalde in artikel 7 lid 1 van het convenant - de mogelijkheden voor een andere, meer rechtstreekse toegankelijkheid, nader te bezien.

Met het oog op het bovenstaande hebben de medewerkers van de MIVD in de CT Infobox ook geen rechtstreekse toegang tot de gegevensbestanden van sommige deelnemende diensten.

Na de intake van een persoon brengen de medewerkers, die namens de deelnemende diensten werkzaam zijn in de CT Infobox, informatie van de deelnemende diensten over deze persoon in bij de CT Infobox. Van elke aangemelde persoon wordt een zogenoemd CV vervaardigd, waarin alle informatie van de verschillende diensten wordt opgenomen. Momenteel moeten alle gegevensbestanden van de verschillende diensten handmatig worden nagegaan, welke stap bij elke persoon periodiek dient te worden herhaald. Dit is een tijdrovende bezigheid die een groot gedeelte van de huidige capaciteit van de CT Infobox beslaat. Door een samenwerkingsverband van de AIVD, het KLPD, het Nederlands Forensisch Instituut (NFI) en de NCTb wordt gepoogd op een meer automatische wijze de verschillende systemen te kunnen doorzoeken. Hiervoor wordt een zogenoemde 'zoekschil' gecreëerd, die erop gericht is de naslagfunctionaliteit van de CT Infobox

aanzienlijk te verbeteren. Hierdoor zou er meer capaciteit kunnen komen voor de andere hoofdfunctie van de CT Infobox, te weten de analysefunctie.

Het ontwikkelen van deze zoekschil is ingebracht in een groter project dat op het verwerken van informatie gericht is. In dit project wordt ook gekeken naar nieuwe methoden om gegevens te analyseren, bijvoorbeeld door middel van geautomatiseerde bestandsanalyse (datamining), waarmee aan de hand van vooraf vastgestelde zoekcriteria (profielen) bestanden kunnen worden doorzocht. De indruk bestaat dat het eigenlijke doel van het project ten aanzien van de zoekschil, dat erop gericht is om beter en sneller de bestanden te kunnen doorzoeken, op de achtergrond is geraakt. Voor de CT Infobox zelf heeft de zoekschil echter prioriteit.

De Commissie merkt hierover op dat het voor een adequaat functionerende CT Infobox van cruciaal belang is om te beschikken over een behoorlijk functionerend zoekstelsel. De Commissie beveelt aan met voorrang hierin te voorzien.

Ook de Regionale inlichtingendiensten (RID'en) leveren informatie aan. De RID'en ontvangen de lijst met personen van de CT Infobox met het verzoek deze personen in de specifieke bestanden van de regiokorpsen na te slaan en de resultaten te verstrekken aan de CT Infobox.

De RID'en verrichten hun werkzaamheden voor de AIVD op basis van artikel 60 WIV 2002. Zij vallen daarbij onder de leiding en verantwoordelijkheid van de AIVD c.q. de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Onder artikel 60 WIV 2002 worden de medewerkers van de RID ingezet als waren zij AIVD-medewerkers. De informatieverstrekking aan de RID'en moet dan ook worden gezien als een interne vorm van verstrekking.

Anders dan soms wordt gedacht, gaat met het opnemen van informatie in de CT Infobox niet de beslissingsbevoegdheid ten aanzien van deze informatie over op de CT Infobox. De organisatie waarvan de informatie afkomstig is blijft beslissingsbevoegd met betrekking tot de verwerking van gegevens in het kader van de eigen taakuitvoering.²³ Dit geldt uiteraard ook voor het ondernemen van activiteiten op grond van de eigen informatie.

Voor het verwerken van de informatie in de CT Infobox, wat verricht wordt onder beheer van de AIVD, heeft de AIVD een nieuw geautomatiseerd, administratief systeem ontwikkeld, waarin alle informatie wordt ingebracht. In dit systeem wordt de informatie over een persoon op een gestructureerde en overzichtelijke wijze vastgelegd, waarbij direct duidelijk is van welke organisatie de informatie afkomstig is. Doelstelling hiervan is onder meer attent te zijn op het niet door elkaar laten lopen van opsporingsinformatie en inlichtingen van de AIVD en MIVD.

Voor het onderhavige onderzoek heeft de Commissie volledige toegang gekregen tot dit

²³ Artikel 7 lid 2 van het convenant.

systeem en derhalve tot alle informatie die bij de CT Infobox voorhanden is. Het betreft een helder en toegankelijk systeem, waarin de Commissie een belangrijke steun heeft gevonden in haar onderzoek.

5 Adviezen van de CT Infobox

5.1 Inleiding

Nadat de medewerkers van de verschillende organisaties in de CT Infobox alle relevante informatie over een bepaalde persoon hebben verwerkt, moet deze informatie worden beoordeeld. Deze beoordeling vindt in eerste instantie plaats binnen een aantal clusters van de CT Infobox. In deze clusters zitten medewerkers van in beginsel alle deelnemende organisaties binnen de CT Infobox (behalve het OM), waardoor een beoordeling van de informatie vanuit verschillende invalshoeken mogelijk wordt. Dit zorgt ervoor dat de verschillende mogelijkheden voor de aanpak van een persoon in onderlinge samenhang kunnen worden gezien en een voorstel voor het meest aangewezen vervolgtraject kan worden gedaan.

De voorstellen voor een bepaalde aanpak worden door de clusters aan een driemanschap voorgelegd, te weten het teamhoofd van de CT Infobox van de AIVD, de teamleider van de CT Infobox van het KLPD en de LOVJ Terrorismebestrijding.²⁴

Dit drietal dient het voorstel te ondertekenen, waarna het als een advies van de CT Infobox aan een van de deelnemende diensten (of aan de NCTb, zie paragraaf 5.5) naar de Directeur van de Directie Democratische Rechtsorde (D1) van de AIVD gaat. Deze Directeur is - namens het Hoofd van de AIVD - bevoegd een dergelijk advies van de CT Infobox als bijlage bij een aanbiedingsbrief aan een van de deelnemende diensten te verstrekken. Indien de aard van het advies daartoe aanleiding geeft, vindt ondertekening plaats op een hoger niveau, te weten het Hoofd van de AIVD, dan wel de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

Hierbij dient opgemerkt te worden dat het slechts gaat om *adviezen*. De uiteindelijke beslissing om tot een bepaalde handeling over te gaan wordt genomen door de ontvanger van het advies.²⁵ Bij deze ontvanger ligt dan ook - in beginsel - de verantwoordelijkheid.

Bij de advisering door de CT Infobox is het zogenoemde GAZO-vereiste (geen actie zonder overleg) van belang. Dit vereiste houdt in dat de binnen de CT Infobox beschikbare gegevens of de door de CT Infobox in haar adviezen verwerkte gegevens niet aan personen of instanties buiten de CT Infobox worden verstrekt zonder de toestemming van de dienst

²⁴ Zie voor de rol van de LOVJ in dit verband paragraaf 3.6.

²⁵ Zie echter voor de complicaties hierbij bij de persoonsgerichte aanpak paragraaf 5.5.

waarvan de gegevens afkomstig zijn. De verstrekking vindt plaats volgens de daarvoor geldende wettelijke bepalingen.²⁶

De basis voor de verstrekkingprocedure van adviezen van de CT Infobox vormt artikel 36 WIV 2002. Doordat de CT Infobox onder de AIVD (en derhalve onder de WIV 2002) ressorteert, moet een advies worden gezien als een vorm van externe verstrekking van gegevens door de AIVD.²⁷ Van een directe vorm van advisering van de CT Infobox aan de deelnemende organisaties (en de NCTb) is dan ook geen sprake.

Binnen de CT Infobox en het Coördinerend Beraad is lange tijd nagedacht over de juiste vorm van verstrekking van adviezen aan de deelnemende diensten. Uiteindelijk is binnen het Coördinerend Beraad overeenstemming bereikt over de bovengenoemde verstrekkingprocedure. De opvatting bij enkele deelnemende organisaties was in eerste instantie dat door deze wijze van verstrekking het advies te veel het karakter kreeg van een ambtsbericht van de AIVD.²⁸ Een dergelijk ambtsbericht heeft immers dezelfde wettelijke basis als een advies van de CT Infobox. Hierdoor zou het eigen karakter van de advisering door de CT Infobox onderbelicht worden en zou het teveel gaan lijken op verstrekking van informatie door de AIVD, aldus deze organisaties.

Ook zou deze verstrekkingprocedure tot vreemde situaties kunnen leiden.

Wanneer bijvoorbeeld enkel het KLPD informatie heeft ingebracht, terwijl dat bij de andere diensten niet het geval is en de CT Infobox een advies wil uitbrengen aan het KLPD, moet dat ook via de procedure van artikel 36 WIV 2002. Ook in dit geval zou het advies als een bijlage van een aanbiedingsbrief van de Directeur van D1 van de AIVD aan het KLPD moeten worden gezonden. Dit terwijl het advies slechts betrekking heeft op de informatie van het KLPD en het KLPD ook gerechtigd is zelfstandig te handelen op basis van deze informatie.²⁹ Hierdoor zou een verkeerde beeldvorming kunnen ontstaan ten aanzien van de betrokkenheid van de AIVD bij het handelen van (in casu) het KLPD, aldus enkele deelnemende organisaties.

Dit probleem is inmiddels onderkend en er is besloten in een dergelijk geval geen advies van de CT Infobox meer te verstrekken. Aangezien het slechts om informatie van (in casu) het KLPD gaat, vindt de Commissie dit terecht.

Zoals gezegd is binnen het Coördinerend Beraad uiteindelijk gekozen voor verstrekking van adviezen van de CT Infobox via artikel 36 WIV 2002. Doordat de CT Infobox formeel

²⁶ Zie artikel 8 van het convenant van de CT Infobox.

²⁷ Zie echter voor de adviezen aan de AIVD en de MIVD paragraaf 5.2.

²⁸ Zie over de ambtsberichten van de AIVD het toezichtrapport van de Commissie nr. 9A inzake de door de AIVD uitgebrachte ambtsberichten, te raadplegen via www.ctivd.nl.

²⁹ Zie artikel 7 lid 2 van het convenant van de CT Infobox waarin - kort gezegd - duidelijk wordt gemaakt dat de verstrekker van informatie aan de CT Infobox beslissingsbevoegd blijft ten aanzien van deze informatie.

onder de WIV 2002 ressorteert, vindt ook de Commissie dat de gekozen procedure van verstrekking van adviezen van de CT Infobox de enige wettelijke mogelijkheid is voor verstrekking. De Commissie heeft echter begrip voor de bezwaren die door enkele deelnemende diensten over deze wijze van verstrekking naar voren zijn gebracht, onder meer betreffende de verkeerde beeldvorming die zou kunnen ontstaan.

In het vervolg van dit rapport zal de Commissie opmerken dat, en waarom, zij een nadere wettelijke regeling van de CT Infobox gewenst acht. In deze regeling zou onder meer een eenvoudiger adviesprocedure moeten worden vastgelegd.

De CT Infobox verstrekt vier verschillende soorten adviezen. Het betreft:

- Adviezen aan de AIVD en de MIVD;
- Adviezen tot het verstrekken van gegevens aan de overige deelnemende organisaties in de CT Infobox;
- Attenderingsadviezen aan de deelnemende organisaties in de CT Infobox;
- Adviezen inzake de persoonsgerichte aanpak aan de NCTb.

In de hiernavolgende paragrafen gaat de Commissie nader in op deze adviezen.

Opgemerkt zij dat een mededeling ex artikel 38 lid 1 WIV 2002, te weten de schriftelijke mededeling aan het openbaar ministerie dat bepaalde gegevens (van de AIVD of MIVD) van belang kunnen zijn voor de opsporing en vervolging van strafbare feiten, niet plaatsvindt door middel van een advies van de CT Infobox, maar door middel van een ambtsbericht van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, resp. de Minister van Defensie. Wanneer de CT Infobox op dergelijke gegevens stuit is het mogelijk om de AIVD of de MIVD te adviseren om een ambtsbericht aan het openbaar ministerie te verstrekken.

5.2 Adviezen aan de AIVD en de MIVD

Doordat de CT Infobox onder de AIVD (en de WIV 2002) ressorteert, moeten adviezen van de CT Infobox aan de AIVD beschouwd worden als *interne* adviezen. Deze adviezen worden daarom niet, zoals beschreven onder 5.1, uitgebracht door middel van een formele procedure, waarbij de Directeur van de Directie Democratische Rechtsorde van de AIVD namens het Hoofd van de AIVD het advies aanbiedt.

Voor deze interne vorm van verstrekking geldt artikel 35 WIV 2002 dat bepaalt dat verstrekking van door de AIVD verwerkte gegevens aan een specifieke functionaris van de AIVD slechts plaatsvindt voor zover dat noodzakelijk is voor een goede uitvoering van de aan deze ambtenaar opgedragen taak. Dit voorschrift wordt ook wel aangeduid als het 'need to know-beginsel'. Dit beginsel is leidend voor de werkzaamheden binnen de inlichtingendiensten.

Ook de adviezen van de CT Infobox aan de MIVD volgen niet de onder 5.1 beschreven weg, daar deze adviezen uitgebracht worden onder artikel 58 WIV 2002 dat de samenwerking tussen de beide diensten regelt. Daarmee zijn deze adviezen, in juridische zin, niet te vergelijken met adviezen aan de overige deelnemende organisaties.

5.3 Adviezen tot het verstrekken van gegevens aan de overige deelnemende organisaties in de CT Infobox

De CT Infobox heeft een volledig overzicht van de informatie die bij de deelnemende organisaties over een bepaalde persoon aanwezig is. De CT Infobox is dan ook in staat om te beoordelen of een van de organisaties informatie tot zijn beschikking heeft die voor een van de andere organisaties van belang zou kunnen zijn. Wanneer dit het geval is wordt dit door de CT Infobox aan de organisatie die de beschikking heeft over de informatie kenbaar gemaakt via een advies.

De grondslag hiervoor vormt artikel 36 lid 1 WIV 2002 en in het verlengde hiervan artikel 4 van het convenant van de CT Infobox, met uitzondering van het geval dat een dergelijk advies door de CT Infobox aan de AIVD of MIVD wordt gegeven (zie paragraaf 5.2).

5.4 Attenderingsadviezen aan de deelnemende organisaties in de CT Infobox

Algemeen

Een zogenaamd ‘attenderingsadvies’ van de CT Infobox houdt in dat een organisatie in de CT Infobox erop wordt gewezen dat zij bepaalde maatregelen kan treffen op basis van gegevens die door een andere organisatie in de CT Infobox aan haar kunnen worden verstrekt. In de meeste gevallen zal een dergelijk advies gelijktijdig met een advies zoals genoemd in de vorige paragraaf worden verstrekt.

De procedure van verstrekking is dezelfde als genoemd in paragraaf 5.3.

Er kan worden geadviseerd tot een inlichtingenmatige³⁰, strafvorderlijke, vreemdelingenrechtelijke en een fiscaalrechtelijke aanpak.

Een advies tot een inlichtingenmatige aanpak kan door de CT Infobox aan de AIVD of MIVD worden gegeven en houdt in dat er mogelijkheden bestaan voor deze diensten om verder onderzoek vorm te geven naar een bepaalde persoon. Bij zo’n (vervolg)onderzoek kunnen, anders dan het geval is binnen de CT Infobox, bijzondere bevoegdheden worden ingezet.

³⁰ Voor de overzichtelijkheid wordt een dergelijk advies aan de AIVD of MIVD in deze paragraaf behandeld en niet in paragraaf 5.2.

Een advies voor een strafvorderlijke aanpak kan aan het KLPD worden gegeven en houdt in dat er een strafvorderlijk vervolg kan worden gegeven aan bepaalde informatie, bijvoorbeeld het aanmerken van een persoon als verdachte, en op basis daarvan verder onderzoek vormgeven.

Een advies tot een vreemdelingenrechtelijke aanpak wordt aan de IND uitgebracht en geeft aan dat de IND mogelijkheden heeft in relatie tot een bepaalde persoon. Gedacht kan worden aan de bevoegdheid van de IND om op basis van bepaalde informatie te besluiten om een persoon uit te zetten.

De FIOD-ECD kan een advies tot een fiscaalrechtelijke aanpak krijgen, dat inhoudt dat deze dienst maatregelen kan treffen tegen een persoon, bijvoorbeeld het opstarten van een fiscaalrechtelijk onderzoek.

Monitoren van een persoon door het KLPD

Naast de bovengenoemde adviezen behoort ook een advies aan het KLPD tot het monitoren van een persoon tot de mogelijkheden. Het monitoren kan in beeld komen wanneer de andere trajecten niet mogelijk of opportuun blijken te zijn. Tevens is het mogelijk dat het monitoren plaatsvindt parallel aan een van de andere trajecten.

Het monitoren is er primair op gericht de informatie over een persoon te completeren door het actief inwinnen van informatie door de politie. Een advies tot monitoren houdt in dat de verantwoordelijkheid om de informatie-positie ten aanzien van een bepaalde persoon actueel te houden, overgaat van de CT Infobox op het KLPD. De CT Infobox staakt in zo'n geval zijn eigen (naslag-)activiteiten.

Een advies aan het KLPD inzake monitoren kan slechts worden uitgebracht wanneer bij het KLPD voldoende informatie omtrent de persoon aanwezig is. Het KLPD moet immers op grond van deze informatie zelfstandig bevoegd zijn tot het inwinnen van verdere informatie.

Bij het KLPD wordt alle beschikbare (politie-)informatie gebundeld en er wordt een beoordeling van de persoon gemaakt. In de eerste plaats wordt gekeken op welke punten de informatiepositie van het KLPD verbeterd zou kunnen worden. Vervolgens wordt een op de persoon toegespitst plan gemaakt waarin een inschatting wordt gemaakt van de dreiging die van de persoon uitgaat. Hiervoor heeft het KLPD een model opgesteld dat ervoor zorgt dat de personen van wie de grootste dreiging uitgaat ook het best worden onderzocht.

In het plan staat tevens vermeld welke activiteiten uitgevoerd moeten worden en door welke politie-onderdelen dit dient te gebeuren (bijvoorbeeld een regiokorps). Dit kan naslag in de politie-systemen betreffen, maar ook een actieve informatie-inwinning door de regiokorpsen is mogelijk. Bij dit laatste kan bijvoorbeeld worden gedacht aan de inzet van een wijkagent die informatie over een persoon of diens omgeving dient te verzamelen.

Alle resultaten worden door de diverse politie-korpsen die betrokken zijn bij het monitoren doorgegeven aan het KLPD. Periodiek wordt binnen het KLPD een rapportage opgesteld met daarin de stand van zaken, de voortgang en de resultaten van het monitoren. Deze rapportage wordt naar de CT Infobox gezonden.

Het monitoren van een persoon kan onder meer worden beëindigd door een daartoe strekkend advies van de CT Infobox.

Recentelijk heeft de CT Infobox de eerste personen aan het KLPD voorgedragen voor het traject monitoren.

5.5 Adviezen inzake de persoonsgerichte aanpak aan de NCTb

Anders dan de hierboven genoemde vormen van adviezen, is er één soort advies dat bestemd is voor een derde instantie, te weten het advies aan de NCTb inzake de persoonsgerichte aanpak (voorheen ‘persoonsgericht verstoren’ genoemd). De persoonsgerichte aanpak, als nieuw instrument in de strijd tegen het terrorisme, en het advies van de CT Infobox dat daaraan ten grondslag kan liggen heeft vrij recent nadere vorm gekregen. Binnen de CT Infobox en het Coördinerend Beraad is grondig nagedacht over de rol die de CT Infobox in dit traject zou kunnen en moeten vervullen.

Hoewel de persoonsgerichte aanpak door een andere instantie dan de CT Infobox en de AIVD wordt uitgevoerd, wil de Commissie vanwege de belangrijke (initiërende) rol die de CT Infobox hierbij speelt toch enkele opmerkingen maken over dit onderwerp. De Commissie richt zich hierbij op de op p. 17 e.v. beschreven (inbreukmakende) vorm van de persoonsgerichte aanpak. In de loop van het onderzoek van de Commissie bleek dat er onduidelijkheid bestaat over wat het instrument inhoudt en wat de mogelijkheden ervan zijn. Ook vanwege deze reden gaat de Commissie nader op de persoonsgerichte aanpak in.

De persoonsgerichte aanpak

De persoonsgerichte aanpak is erop gericht een persoon van wie een terroristische dreiging uitgaat zodanig in de gaten te houden dat het voor hem, alsmede voor zijn omgeving, duidelijk wordt dat hij onderwerp is van enigerlei onderzoek door de overheid. Het doel hiervan is te voorkomen dat deze persoon feitelijk nog een rol zou kunnen spelen in aan terrorisme gerelateerde zaken. Er wordt getracht een verdere ontwikkeling van deze persoon op het gebied van het terrorisme tegen te gaan.³¹

Voor de persoonsgerichte aanpak zijn geen nadere wettelijke regels opgesteld. Het gaat om het inzetten van bestaande bevoegdheden.

De activiteiten die in dit traject worden uitgevoerd worden in de eerste plaats ingezet door

³¹ Zie voor informatie over de persoonsgerichte aanpak de website van de NCTb: www.nctb.nl.

de regionale politie. Als juridische basis dient momenteel de openbare orde-taak van de politie (artikel 2 van de Politiewet 1993) die onder verantwoordelijkheid en gezag van de burgemeester wordt uitgevoerd (artikel 12 Politiewet 1993 en artikel 172 Gemeentewet). Het is de Commissie gebleken dat de persoonsgerichte aanpak slechts door enkele regionale politiekorpsen wordt uitgevoerd.

Activiteiten die worden verricht zijn onder meer het op gezette tijden surveilleren bij het woonadres van de persoon tegen wie een persoonsgerichte aanpak wordt ingezet, huisbezoek, het aanspreken van de ouders van de betrokkene, het aanspreken van zijn werkomgeving, het uitnodigen van betrokkene op het politiebureau enz. Het inzetten van bijzondere bevoegdheden, zoals stelselmatige observatie, is niet toegestaan.

In deze paragraaf beperkt de Commissie zich tot de bovenstaande (inbreukmakende) vorm van een persoonsgerichte aanpak/verstoren. Het blijkt dat in de praktijk ook aan het toepassen van andere middelen die gericht kunnen zijn op een concrete persoon de benaming 'verstoren' wordt gegeven, bijvoorbeeld het 'stukmaken' van een voorgenomen plan door de persoon te melden dat de politie op de hoogte is van het plan.

De hierboven geschetste vorm van een persoonsgerichte aanpak ('verstoren') moet ook worden onderscheiden van de bevoegdheid van de AIVD die vaak wordt omschreven als de verstoringsbevoegdheid. De bevoegdheid van de AIVD houdt in dat (een agent van) de AIVD bepaalde maatregelen mag treffen of bevorderen ter bescherming van door de AIVD te behartigen belangen (artikel 21 lid 1 sub a aanhef en onder 2° WIV 2002). Vaak gaat het om een onmiddellijk dreigend gevaar dat direct dient te worden afgewend. Deze bevoegdheid kan de AIVD inzetten wanneer er geen andere mogelijkheden zijn om het gevaar te (doen) keren, bijvoorbeeld door inschakeling van de politie.

Rol van de CT Infobox en NCTb

Binnen de CT Infobox zijn - in afstemming met de NCTb - criteria ontwikkeld voor het bepalen in welke gevallen een persoon in aanmerking komt voor de persoonsgerichte aanpak. Onder meer is van belang dat van de betrokkene een substantiële terroristische dreiging uitgaat en aanpak van de betrokkene (in het verlengde hiervan) noodzakelijk is. Daarnaast dient een vreemdelingen- of strafrechtelijk vervolg niet tot de (onmiddellijke) mogelijkheden te behoren en een (uitsluitend) inlichtingenmatige aanpak is niet mogelijk of opportuun.

Wanneer een persoon voldoet aan de criteria kan de CT Infobox een advies tot een persoonsgerichte aanpak aan de NCTb verstrekken. De juridische grondslag daarvoor vormt artikel 36 lid 1 WIV 2002. In het convenant (inclusief de considerans daarbij) wordt echter niet expliciet duidelijk gemaakt dat een dergelijke advisering van de CT Infobox tot de mogelijkheden behoort.

De CT Infobox maakt geen afweging op grond van proportionaliteit en subsidiariteit. De CT Infobox is daartoe immers niet in staat, omdat op het moment van advisering voor de Infobox niet bekend is welke concrete activiteiten ten aanzien van een bepaalde persoon uitgevoerd zullen gaan worden.

De NCTb heeft voor de persoonsgerichte aanpak een aparte Regiegroep Persoonsgerichte Aanpak opgericht, waaraan vertegenwoordigers van de AIVD, het KLPD, de IND en de regiopolitie van de vier grote steden deelnemen. De Regiegroep wordt voorgezeten door de plv. NCTb. Binnen de Regiegroep wordt beoordeeld welke organisatie het meest in aanmerking komt om de in te zetten maatregelen uit te voeren. Aan deze organisatie brengt de Regiegroep vervolgens een advies tot een persoonsgerichte aanpak uit.

De NCTb krijgt geen inzage in de achterliggende stukken van de CT Infobox, die geleid hebben tot het advies van de CT Infobox. Voor de verantwoordelijke functionaris die vervolgens een advies tot een persoonsgerichte aanpak van de NCTb ontvangt (veelal de burgemeester), geldt in beginsel hetzelfde. Voor de burgemeester is het in sommige gevallen gecompliceerd om een gegrond oordeel te geven over bijvoorbeeld de proportionaliteit van het middel, met name wanneer binnen de politie weinig of geen informatie over betrokkene beschikbaar is. In voorkomende gevallen kan de burgemeester aan de AIVD verzoeken om nadere informatie om een afgewogen oordeel te kunnen geven. De AIVD kan dit vervolgens doen door middel van een ambtsbericht.

De CT Infobox wordt geïnformeerd over de voortgang van de inzet van het middel. Op basis van deze informatie kan de CT Infobox besluiten een advies tot beëindiging van de persoonsgerichte aanpak uit te brengen. Uiteraard kan de verantwoordelijke burgemeester ook zelf besluiten met de inzet te stoppen, net zoals hij zelfstandig kan besluiten, dus los van een advies van de CT Infobox, het middel in te zetten.

Bevindingen van de Commissie over de persoonsgerichte aanpak

De Commissie constateert dat met het oog op de toegenomen terroristische dreiging gezocht is naar een manier om bepaalde personen onder controle te houden. Uiteindelijk is de persoonsgerichte aanpak in de huidige vorm hiertoe opgezet, waarvoor geen nadere wettelijke regels zijn opgesteld.

De Commissie constateert dat er onduidelijkheid bestaat over de rol en verantwoordelijkheden die verschillende organisaties hebben te vervullen bij de inzet van de persoonsgerichte aanpak. Zo is de rol van de NCTb hierbij niet op een expliciet wettelijke grondslag gebaseerd en ook de instellingsregeling van de NCTb biedt onvoldoende duidelijkheid ten aanzien van de taken en verantwoordelijkheden van de NCTb op dit terrein.

Door deze onduidelijkheid ontstaan er discussies over de reikwijdte van ieders

verantwoordelijkheden en bevoegdheden. Bij de deelnemende organisaties in de CT Infobox bestaan hier verschillende opvattingen over.

Adviezen (en ook ambtsberichten) worden uitgebracht aan personen/instanties die op grond van deze adviezen bevoegd zijn maatregelen te nemen. Bij het advies inzake de persoonsgerichte aanpak is dit niet het geval. Dit advies wordt uitgebracht aan de NCTb, die het vervolgens kan doorsturen naar de bevoegde instantie (de burgemeester van de woonplaats van betrokkene). De Commissie vraagt zich af of dit de meest efficiënte en effectieve manier is om te adviseren tot een persoonsgerichte aanpak. Naar het oordeel van de Commissie zou er meer transparantie over het middel zijn bij een rechtstreekse advisering aan de bevoegde instantie, te weten de burgemeester.

De Commissie constateert dat enkele deelnemende organisaties aan de CT Infobox vraagtekens plaatsen bij de rol van de NCTb in dit verband, aangezien de NCTb niets kan toevoegen aan het advies en het enkel doorstuurt.

Ook voor de burgemeester, die uiteindelijk verantwoordelijk is voor de beslissing om een persoonsgerichte aanpak te gaan vormgeven, is het in sommige gevallen gecompliceerd een afgewogen oordeel over (de proportionaliteit van) het middel te geven. De instantie waarvan de burgemeester het advies krijgt (de NCTb) heeft immers vaak niet de beschikking over (de volledige) informatie op grond waarvan tot het inzetten van het middel kan worden besloten. Als van politiezijde weinig informatie beschikbaar is, is de burgemeester vervolgens afhankelijk van de AIVD om (in sommige gevallen) in zijn informatiebehoefte te voorzien. Met het oog op het belang van geheimhouding zou dit voor de AIVD moeilijk kunnen zijn, hoewel wellicht de uitkomsten van de Werkgroep gegevensverstrekking - burgemeesters (die de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties heeft overgenomen) hierin een leidende rol kunnen spelen. Volgens deze Werkgroep moet het voor de AIVD mogelijk zijn om de burgemeester adequaat in te lichten.³²

Vanwege het veelal geheime karakter van de informatie die ten grondslag ligt aan het advies tot een persoonsgerichte aanpak kan het naar de mening van de Commissie voor de burgemeester gecompliceerd zijn om verantwoording af te leggen aan de gemeenteraad over het toepassen van het middel. Het is dan ook voor de gemeenteraad moeilijk om hier controle op te houden.

Opgemerkt dient nog te worden dat weinig bekend is over de effectiviteit van de inzet van de persoonsgerichte aanpak.

Op dit moment is het naar het oordeel van de Commissie onvoldoende duidelijk wanneer tot een persoonsgerichte aanpak mag worden overgegaan. Dit geldt zowel voor de instanties die adviseren tot het toepassen van het middel (CT Infobox en NCTb) en de

³² Zie *Kamerstukken II* 2005/06, 29 876, nr. 9.

burgemeester die hier uiteindelijk over beslist, als voor de personen tegen wie de aanpak wordt ingezet.

Helderheid omtrent de vereisten om tot een persoonsgerichte aanpak te mogen overgaan is van belang, daar de daarbij in te zetten maatregelen - ondanks het feit dat hierbij geen bijzondere bevoegdheden worden ingezet - een inbreuk op de persoonlijke levenssfeer van betrokkenen kunnen inhouden. Dit geldt in bijzondere mate wanneer de maatregelen die kunnen worden genomen in hun totaliteit worden gezien en de gevolgen die deze maatregelen met zich mee zouden kunnen brengen in ogenschouw worden genomen. De Commissie wijst hierbij op de vereisten die uit artikel 8 van het Europees Verdrag tot bescherming van de Rechten van de Mens (EVRM) en de daarop gebaseerde jurisprudentie van het Europese Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) voortvloeien. De belangrijkste eis is in dit verband het criterium van voorzienbaarheid, dat volgens vaste jurisprudentie van het EHRM een onderdeel vormt van het criterium 'in accordance with the law' (artikel 8 lid 2 EVRM). Het criterium houdt in dat een persoon in redelijkheid moet kunnen voorzien onder welke omstandigheden en op welke wijze de overheid een inbreuk op zijn grondrechten mag maken.³³

De Commissie betwijfelt of artikel 2 van de Politiewet 1993 een voldoende wettelijke grondslag vormt om de persoonsgerichte aanpak op te kunnen baseren.³⁴ De Commissie constateert dat deze twijfel gedeeld wordt door enkele gesprekspartners van de Commissie bij dit onderzoek. Het oordeel over de rechtsgrond van de persoonsgerichte aanpak staat naar het oordeel van de Commissie in een direct verband met de rechtsgrond van het advies daartoe van de CT Infobox, dat wordt uitgebracht onder de WIV 2002.

De Commissie is van mening dat de persoonsgerichte aanpak niet kan geschieden zonder een expliciet wettelijke grondslag, waarin ieders rol en verantwoordelijkheden duidelijk zijn beschreven en waarin de vereisten voor het kunnen toepassen van het middel voldoende helder zijn.

Wanneer regering en parlement van mening zijn dat een nadere wettelijke regeling voor de persoonsgerichte aanpak gecreëerd zou moeten worden, zou hiervoor naar het oordeel van de Commissie een vergelijking kunnen worden getrokken met de Prevention of Terrorism Act 2005 van het Verenigd Koninkrijk, een wet die gedeeltelijk relevant zou kunnen zijn voor de persoonsgerichte aanpak in Nederland. Ten aanzien van het toepassen van bepaalde bevoegdheden, maar ook ten aanzien van de procedure die daarvoor moet worden gevolgd, zou deze wet een goed voorbeeld kunnen zijn voor een nieuwe wettelijke

³³ Zie voor het vereiste van voorzienbaarheid bijvoorbeeld de zaak *Kruslin en Huvig*: EHRM 24 april 1990, *Series A* 176a en 176b, NJ 1991, 523 (m.nt. EJD).

³⁴ Zie ook de oratie van prof. mr. J.G. Brouwer van de Rijksuniversiteit Groningen 'Van nachtbrakers tot terroristen, over persoonsgericht verstoren'; te raadplegen via www.rug.nl.

regeling. Ook zou gekeken moeten worden naar de ervaringen die in het Verenigd Koninkrijk met het toepassen van deze wet zijn opgedaan.

Naar de mening van de Commissie valt te overwegen om de persoonsgerichte aanpak - wanneer het kunnen toepassen van deze aanpak wenselijk wordt bevonden - te integreren in het wetsvoorstel Bestuurlijke maatregelen nationale veiligheid.³⁵

Het verschil tussen monitoren en de persoonsgerichte aanpak

Het verschil tussen de persoonsgerichte aanpak en het monitoren, waarbij het KLPD de taak heeft het beeld van een persoon door zowel naslag als het actief inwinnen van informatie actueel te houden³⁶, zit vooral in de doelstelling ervan en in het feit dat de persoonsgerichte aanpak in de openbaarheid wordt verricht en monitoren in beginsel niet direct kenbaar is voor de betrokkene. Dit geeft al aan dat ook de impact van de persoonsgerichte aanpak op de betrokkene groter is dan bij het monitoren van deze persoon. Deze impact wordt nog versterkt door het feit dat er, hoewel beide in principe zijn geënt op artikel 2 van de Politiewet 1993, verdergaande bevoegdheden bij de persoonsgerichte aanpak worden ingezet, bijvoorbeeld het surveilleren bij het woonadres van betrokkene.³⁷ Door dergelijke bevoegdheden in de openbaarheid toe te passen is het mogelijk dat er een bepaalde beeldvorming rond de persoon ontstaat.

Het monitoren is er in de eerste plaats op gericht om extra informatie over een bepaalde persoon te verkrijgen, waarbij bijvoorbeeld een wijkagent kan worden ingezet. De primaire doelstelling van de persoonsgerichte aanpak is om een verdere ontwikkeling van de betrokken persoon bij zaken die gerelateerd zijn aan terrorisme en radicalisme te beletten. Deels overlappen de persoonsgerichte aanpak en het monitoren elkaar echter.

De Commissie merkt op dat de verantwoordelijkheden van de verschillende organisaties bij het monitoren duidelijker zijn dan bij de persoonsgerichte aanpak.

Verstoren van radicaliseringshaarden

Naast de persoonsgerichte aanpak ('verstoren') bestaat er ook het verstoren van zogenoemde 'radicaliseringshaarden', dat onder regie van de NCTb plaatsvindt. Deze vorm van verstoren is erop gericht maatregelen te treffen tegen bepaalde instellingen of locaties waar een radicaliserende invloed vanuit gaat. Ook bij deze verstoringsmethodiek is er sprake van de inzet van bestaande bevoegdheden op bijvoorbeeld vreemdelingenrechtelijk, bestuurlijk of financieel terrein.³⁸

De CT Infobox heeft bij deze vorm van verstoren geen rol.

³⁵ Kamerstuknummer 30 566.

³⁶ Zie verder paragraaf 5.4.

³⁷ Dit surveilleren mag niet de vorm aannemen van een stelselmatige observatie, omdat een dergelijke bijzondere bevoegdheid niet op grond van artikel 2 Politiewet 1993 mag worden ingezet.

³⁸ Zie voor meer informatie over het verstoren van radicaliseringshaarden de website van de NCTb: www.nctb.nl.

6. Juridische inbedding CT Infobox

6.1 Inleiding

De CT Infobox werd opgericht, omdat de samenwerking in de Analytische Cel, de voorloper van de CT Infobox, problematisch bleek voor de AIVD. De informatie van de AIVD kon vanwege de regels die ingevolge de WIV 2002 gelden voor de geheimhouding en verstrekking van informatie niet optimaal in dit samenwerkingsverband worden ingebracht. Vandaar dat voor een andere vormgeving diende te worden gekozen, waarbij de AIVD zijn informatie intern kon houden en niet extern hoefde te verstrekken. Dit leidde tot de oprichting van de CT Infobox. Dit samenwerkingsverband ressorteert, anders dan de Analytische Cel, onder de AIVD en de WIV 2002.

In zijn brief aan de Tweede Kamer d.d. 26 september 2005³⁹ (ten gevolge op en ten dele in afwijking van zijn brief d.d. 18 maart 2005⁴⁰) heeft de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties een verduidelijking gegeven van de juridische inbedding van de CT Infobox. In deze brief beschrijft de Minister onder meer de juridische grondslag van zowel de deelname van de verschillende organisaties aan de CT Infobox, als de verstrekking van gegevens aan de CT Infobox, de verwerking van gegevens in de CT Infobox en de advisering door de CT Infobox. In de vorige hoofdstukken heeft de Commissie deze zaken beschreven.

6.2 Oordeel van de Commissie over de juridische inbedding van de CT Infobox

De Commissie is van oordeel dat in verband met de noodzaak voor de AIVD zijn informatie in het samenwerkingsverband van de CT Infobox 'intern' te houden, het opnemen van de CT Infobox in de WIV 2002 het meest aangewezen is. Nadere regelgeving is echter wenselijk, en wel in verband met de volgende redenen.

Deelname organisaties

De betrokkenheid van de deelnemende organisaties in de CT Infobox is op verschillende grondslagen gebaseerd (zie hoofdstuk 3). Dit levert naar het oordeel van de Commissie op sommige punten een onduidelijke positie op ten aanzien van ieders taken en verantwoordelijkheden. Dit zou kunnen leiden tot fricties in de samenwerking, die zich in het verleden ook daadwerkelijk hebben voorgedaan. De Commissie beveelt aan ieders rol en positie binnen de CT Infobox in een nadere wettelijke regeling te verduidelijken.

³⁹ Kamerstukken II 2005/06, 29 754, nr. 29.

⁴⁰ Kamerstukken II 2004/05, 29 754 en 27 925, nr. 21.

Rol van de AIVD en WIV 2002

De Commissie constateert dat een aantal deelnemende diensten van oordeel is dat, mede door de gekozen juridische constructie van de CT Infobox, de AIVD in de beginfase van de CT Infobox te zeer een leidende positie in het samenwerkingsverband heeft ingenomen. Deze diensten wijzen erop dat de samenwerking, conform de gemaakte afspraken, op basis van gelijkwaardigheid zou dienen plaats te vinden. Deze discussie heeft geleid tot enkele problemen in de samenwerking tussen de diensten, die op het managementniveau speelden. Het is de Commissie niet gebleken dat deze kwestie heeft geleid tot problemen op de werkvloer.

De Commissie heeft begrip voor het feit dat de CT Infobox is ondergebracht bij de AIVD en aldus onder de WIV 2002 ressorteert. De ervaring met de Analytische Cel toonde immers aan dat een dergelijke vorm van samenwerking voor de AIVD gecompliceerd is vanwege de geldende (wettelijke) beperkingen bij het verstrekken van informatie. Vandaar dat het samenwerkingsverband vanuit het oogpunt van de AIVD een intern karakter moest krijgen. Deelname van het KLPD, de FIOD-ECD en binnenkort (waarschijnlijk) de IND⁴¹ is vervolgens geënt op artikel 60 WIV 2002, dat bepaalt dat deze diensten ten behoeve van de AIVD werken, waarbij de verantwoordelijkheid bij de AIVD c.q. de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties berust.

De Commissie constateert dat deze juridische constructie een leidende positie van de AIVD ten aanzien van het samenwerkingsverband in de hand werkt. De Commissie ziet een dergelijke constructie echter (formeel) als de enige mogelijkheid voor de AIVD om op een effectieve manier aan het samenwerkingsverband deel te nemen.

Om de CT Infobox een gedegen juridische basis te geven was het aldus noodzakelijk deze te laten ressorteren onder de WIV 2002. Gebleken is dat de AIVD in de beginfase van de CT Infobox er al te gemakkelijk vanuit is gegaan dat de juridische werkelijkheid (de CT Infobox valt onder de zeggenschap van de AIVD) samenvalt met de feitelijke werkelijkheid (de CT Infobox is een samenwerkingsverband). Hierdoor heeft de AIVD in het verleden te zeer een leidende positie binnen het samenwerkingsverband ingenomen. De AIVD nam de noodzakelijke voorwaarden voor een goede samenwerking onvoldoende in acht.

Naar het oordeel van de Commissie dient binnen de CT Infobox en het Coördinerend Beraad zoveel als mogelijk consensus te worden nagestreefd om er mede voor te zorgen dat besluiten breed gedragen worden en op die manier conflicten tussen de deelnemende organisaties worden voorkomen. In de praktijk gebeurt dat momenteel ook.

In een nadere wettelijke regeling zou de CT Infobox moeten worden omschreven als een samenwerkingsverband van gelijkwaardige partners. Als basis van deze samenwerking is een adequate onderlinge informatieverstrekking cruciaal.

⁴¹ Zie de zogenoemde Post Madrid-maatregelen: Kamerstuknummer 30 553.

Uiteraard wordt een goede samenwerking en onderlinge gegevensverstrekking niet enkel bepaald door een adequate wettelijke regeling. Ook de cultuur van de diensten en het vertrouwen dat de diensten onderling in elkaar hebben bepalen het succes van de samenwerking in de CT Infobox.

Coördinerend Beraad

De Commissie acht het wenselijk dat het Coördinerend Beraad van de CT Infobox vanwege het belang van dit Beraad voor de CT Infobox en vanwege de zaken die in dit Beraad worden besproken, van een wettelijke basis wordt voorzien. Dat biedt de gelegenheid tot een duidelijke, wettelijke beschrijving van de taak en de bevoegdheden van het Coördinerend Beraad.

De rol van de NCTb bij dit Beraad behoeft verduidelijking en dient naar het oordeel van de Commissie ook te worden voorzien van een wettelijke grondslag (zie paragraaf 3.8).

Het Coördinerend Beraad is boven de CT Infobox geplaatst. Formeel juridisch is echter de AIVD de instantie die de zeggenschap over de CT Infobox heeft. Ook hier verhouden de juridische en de feitelijke werkelijkheid zich niet met elkaar. De Commissie beveelt aan om in een nadere wettelijke regeling het Coördinerend Beraad een duidelijker positie te geven.

De adviesprocedure

De adviesprocedure van de CT Infobox is gecompliceerd en kan leiden tot een verkeerde beeldvorming (zie paragraaf 5). In nadere regelgeving zou naar het oordeel van de Commissie een eenvoudiger adviesprocedure moeten worden vormgegeven. Daarbij zou kunnen worden gedacht aan een meer rechtstreekse vorm van advisering door de CT Infobox.

De persoonsgerichte aanpak en advisering aan derden

Zoals beschreven in paragraaf 5.5 betwijfelt de Commissie of artikel 2 van de Politiewet 1993 een voldoende duidelijke wettelijke grondslag vormt om de persoonsgerichte aanpak op te kunnen baseren. Wanneer de regering en het parlement van oordeel zijn dat dit middel toch ingezet moet kunnen worden, is het wenselijk te voorzien in een expliciet wettelijke regeling. Mocht deze regeling er komen, dan dient naar het oordeel van de Commissie duidelijkheid te worden gecreëerd over de rol van de CT Infobox bij (het advies tot) de persoonsgerichte aanpak. Voor advisering door de CT Infobox bestaat een wettelijke basis (artikel 36 WIV 2002), maar de persoonsgerichte aanpak wordt momenteel niet expliciet genoemd in het convenant. Naar het oordeel van de Commissie is dit wel wenselijk.

In het verlengde daarvan zou tevens duidelijkheid dienen te worden gecreëerd ten aanzien van het adviseren door de CT Infobox van derden.

Rol Minister van Defensie en Minister van Justitie

Doordat de CT Infobox is ondergebracht bij de AIVD en onder de WIV 2002 ressorteert is de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties verantwoordelijk voor de CT Infobox.⁴² Voor de betrokkenheid van de MIVD in de CT Infobox heeft de Minister van Defensie echter een zelfstandige verantwoordelijkheid (zie paragraaf 3.4). Een gelijke verantwoordelijkheid heeft de Minister van Justitie ten aanzien van de betrokkenheid van het OM (paragraaf 3.6). In de brieven van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties aan de Tweede Kamer van 18 maart 2005 resp. 26 september 2005 - waarin een uitleg wordt gegeven van de CT Infobox - wordt niet expliciet duidelijk gemaakt dat de Ministers van Defensie en Justitie een zelfstandige verantwoordelijkheid hebben voor de rol van de MIVD en die van het OM in de CT Infobox.

De Commissie beveelt aan de rol van de Minister van Defensie resp. Justitie ten aanzien van de CT Infobox duidelijker vast te leggen.

Duidelijkheid werk CT Infobox

De Commissie constateert dat er in de praktijk (vooral buiten de CT Infobox) grote onduidelijkheid bestaat over het werk en de werkwijze van de CT Infobox. De gekozen, gecompliceerde juridische constructie is hier mede debet aan. Los van de hierboven beschreven, inhoudelijke argumenten, is de Commissie van mening dat een nadere wettelijke grondslag een verduidelijking zou inhouden van wat de CT Infobox precies doet en wat de (on)mogelijkheden van de CT Infobox zijn.

Daarnaast zou een deugdelijke wettelijke grondslag het unieke karakter van de CT Infobox beter weergeven.

Brief van 18 maart 2005 aan de Tweede Kamer

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties heeft in zijn brief aan de Tweede Kamer van 18 maart 2005 reeds aangegeven dat hij het samenwerkingsverband wilde codificeren in de WIV 2002. Dit was naar zijn oordeel wenselijk aangezien de samenwerking in de CT Infobox een permanent karakter zou krijgen en de taken van het samenwerkingsverband in de nabije toekomst naar verwachting een verdere uitbouw en verdieping zouden (kunnen) krijgen.⁴³

De Commissie onderschrijft dit standpunt van de Minister, maar signaleert dat het creëren van een nadere basis voor de CT Infobox nog niet is geïnitieerd. De Commissie beveelt aan voortvarend te voorzien in een expliciet wettelijke grondslag voor de CT Infobox.

Naar het oordeel van de Commissie zou een nadere wettelijke regeling in een nauwe afstemming met alle betrokken organisaties moeten worden vormgegeven.

⁴² Zie bijv. de brief van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties aan de Tweede Kamer d.d. 26 september 2005; *Kamerstukken II* 2005/06, 29 754, nr. 29, p. 2.

⁴³ *Kamerstukken II* 2004/05, 29 754 en 27 925, nr. 21, p. 3-4.

7 Praktijkbevindingen

In deze paragraaf volgen de bevindingen van de Commissie naar aanleiding van haar dossieronderzoek.

7.1 Intake

Bij de zogenoemde intake wordt een persoon door de AIVD, het KLPD, de MIVD of de FIOD-ECD voorgedragen om in de CT Infobox te worden opgenomen. Momenteel brengen de verschillende contra-terrorisme teams van de AIVD de meeste personen aan.

Bij het voordragen van een persoon dient een zogenoemd intake-formulier ingevuld te worden. Uiteindelijk bepaalt het teamhoofd van de CT Infobox van de AIVD dan wel de teamleider van het KLPD binnen de CT Infobox of de persoon voldoet aan de criteria en of hij of zij dus in de CT Infobox wordt opgenomen. Door deze functionaris zal beoordeeld moeten worden of ten aanzien van de voorgedragen persoon een ernstig vermoeden bestaat dat hij of zij een gevaar vormt voor de democratische rechtsorde of de veiligheid of andere gewichtige belangen van de staat.

De Commissie constateert dat de intake van een persoon in de CT Infobox een diffuus beeld oplevert. Slechts in sommige gevallen wordt in het intakeformulier gemotiveerd aangegeven waarom de persoon voldoet aan de criteria voor opname in de CT Infobox. Hierdoor is het naar het oordeel van de Commissie in sommige gevallen moeilijk voor het verantwoordelijke teamhoofd om een afgewogen oordeel te geven over opname.

Het bovenstaande geldt in bijzondere mate ingeval een groep van personen wordt voorgedragen. In dit geval is het naar het oordeel van de Commissie aangewezen te omschrijven welke rol een bepaalde persoon in een groep of organisatie inneemt en waarom hij vervolgens voldoet aan de criteria.

De Commissie acht de motivering voor opname van een persoon in de CT Infobox ook van belang met het oog op het verwijderen van personen van de lijst van de CT Infobox. Als duidelijkheid bestaat over de reden(en) waarom een persoon in de CT Infobox is opgenomen, is het naar het oordeel van de Commissie ook eenvoudiger om in een latere fase te beoordelen of het nog steeds terecht is dat de persoon is opgenomen in de CT Infobox. De Commissie vindt dat dan scherper kan worden beoordeeld welke personen van de lijst van de CT Infobox kunnen (of zelfs moeten) worden verwijderd.

In de eerste plaats is het bovenstaande van belang voor het team of de organisatie die de persoon voordraagt. Dit team of deze organisatie is immers in staat om gemotiveerd aan het teamhoofd van de CT Infobox voor te leggen waarom het aangewezen is de persoon in de CT Infobox op te nemen.

In de brief van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties aan de Tweede Kamer d.d. 18 maart 2005 maakt de Minister duidelijk dat analyse en beoordeling in de CT Infobox van daarvoor in aanmerking komende personen nimmer in de plaats zou kunnen komen van onderzoek door één van de deelnemende diensten als die dit vanwege capaciteitsgebrek of andere prioriteiten niet zou kunnen uitvoeren. Analyse en beoordeling in de CT Infobox zou slechts moeten plaatsvinden indien dat toegevoegde waarde kan hebben ten opzichte van onderzoek door één of meer diensten afzonderlijk. De Minister stelt dat deze toegevoegde waarde bij de aanmelding van personen voor analyse en beoordeling in de CT Infobox dient te worden beargumenteerd.⁴⁴

De Commissie constateert dat bij de intake van personen in de CT Infobox het beargumenteren van de meerwaarde van het opnemen in de CT Infobox meestal niet wordt uitgevoerd en dat bij de intake ook verder in veel gevallen niet direct blijkt van een meerwaarde. De Commissie acht dit echter van groot belang, aangezien moet worden voorkomen dat personen te gemakkelijk door de teams of organisaties worden voorgedragen aan de CT Infobox. Het risico bestaat dat dit wel gebeurt om zodoende een gedeelde verantwoordelijkheid ten aanzien van de aanpak van een bepaalde persoon te creëren.

De Commissie beveelt aan om het beargumenteren van de meerwaarde van het opnemen van een persoon in de CT Infobox bij de intake onverkort toe te passen.

7.2 De in de CT Infobox opgenomen personen

Ondanks het feit dat bij de intake van een persoon vaak niet wordt vermeld waarom deze persoon voldoet aan de criteria en dus wordt opgenomen in de CT Infobox, is de Commissie in staat om een oordeel te geven over de vraag of de personen terecht in de CT Infobox zijn opgenomen. Uit het zogenoemde CV dat voor elke persoon (na de intake) wordt gecreëerd (zie paragraaf 4.2) wordt immers duidelijk welke informatie (kennelijk) ten grondslag lag aan het voordragen van deze persoon door een team of organisatie.

De Commissie is van oordeel dat niet alle personen die zijn opgenomen in de CT Infobox voldoen aan de daartoe opgestelde vereisten. De Commissie beveelt aan de vereisten voor het opnemen van personen in de CT Infobox stringent toe te passen. Niet alleen is dat vanuit het oogpunt van rechtmatigheid vereist, tevens is het van belang voor een efficiënt gebruik van de middelen die de CT Infobox ter dienste staan.

In de CT Infobox is tevens een relatief groot aantal personen opgenomen die voorkomen

⁴⁴ *Kamerstukken II 2004/05, 29 754 en 27 925, nr. 21, p. 2.*

op de lijst van de regionale infobox⁴⁵ van één regiokorps. Deze groep is (met toepassing van artikel 62 WIV 2002) om redenen van coördinatie op de lijst van de CT Infobox geplaatst. In de CT Infobox vindt slechts registratie van deze personen plaats. De personen worden niet verder in de CT Infobox behandeld. Het doel van het opnemen is om het doorkruisen van een onderzoek van een van de deelnemende diensten door een onderzoek van het regiokorps te voorkomen.

Vanwege het overzicht over alle informatie ligt een dergelijke taak in het verlengde van de werkzaamheden van de CT Infobox, maar het huidige convenant benoemt deze taak niet. De Commissie beveelt aan het convenant op dit punt aan te vullen.

De Commissie wijst op het belang dat de personen die niet (meer) voldoen aan de criteria direct van de lijst van de CT Infobox worden verwijderd. Voorkomen moet worden dat personen die niet (meer) voldoen aan de criteria (verder) in behandeling worden genomen.

De Commissie beveelt aan, aan de hand van vooraf vastgestelde criteria, scherp te bezien of de in de CT Infobox opgenomen personen op de lijst van de CT Infobox kunnen blijven staan, dan wel van deze lijst dienen te worden verwijderd. Deze verplichting moet in de eerste plaats vorm krijgen binnen de teams en organisaties die personen aanmelden. Voorkomen moet worden dat te veel personen 'voor de zekerheid' op de lijst van de CT Infobox blijven staan.

De CT Infobox heeft reeds zelf onderkend dat sommige opgenomen personen niet (meer) voldoen aan de criteria. Momenteel is de CT Infobox de lijst van personen aan het 'opschonen': de personen die niet (meer) voldoen aan de criteria zullen niet verder worden behandeld in de CT Infobox.

7.3 Gegevensverwerking

Doordat de CT Infobox onder de WIV 2002 ressorteert, zal bij de gegevensverwerking in de CT Infobox voldaan moeten worden aan de vereisten die daarvoor in de WIV 2002 zijn gesteld. In dit verband is het belangrijkste vereiste dat de verwerking van gegevens slechts plaatsvindt voor zover dat noodzakelijk is voor een goede uitvoering van de WIV 2002 en dat de verwerking van gegevens in overeenstemming met de wet en op behoorlijke en zorgvuldige wijze geschiedt.⁴⁶ Daarnaast zijn er in de WIV 2002 enkele specifieke regels opgenomen voor het verwerken van persoonsgerelateerde gegevens (artikel 13 WIV 2002). Voorgeschreven is dat deze eisen ook gelden voor de ambtenaren die ingevolge artikel 60 WIV 2002 werkzaamheden ten behoeve van de AIVD uitvoeren.⁴⁷

⁴⁵ Zie voor deze regionale infoboxen paragraaf 9.4.

⁴⁶ Zie artikel 12 lid 2 en 3 WIV 2002.

⁴⁷ Artikel 14 lid 1 WIV 2002.

De Commissie is van oordeel dat de verwerking van (persoons)gegevens in de CT Infobox beantwoordt aan de daarvoor gestelde vereisten, behoudens de gegevensverwerking van personen die ten onrechte op de lijst staan.

De Commissie vindt het daarbij van belang dat binnen de CT Infobox - door duidelijke verwijzingen naar de herkomst van de gegevens - wordt voorkomen dat de verschillende gegevens door elkaar gaan lopen en zodoende de scheiding tussen opsporing en inlichtingenwerk geweld wordt aangedaan. Ook verder voldoet de CT Infobox aan de vereisten van behoorlijkheid en zorgvuldigheid bij de verwerking van gegevens.

Het bovenstaande geldt in gelijke mate voor de artikel 60-ambtenaren van het KLPD, de FIOD-ECD en (naar analogie) de IND, voor wie ingevolge artikel 14 lid 1 WIV 2002 dezelfde vereisten voor de verwerking van gegevens gelden. Door de CT Infobox onder te brengen bij de AIVD wordt voorkomen dat de verwerking van gegevens voor de AIVD (de CT Infobox) door de artikel 60-ambtenaren samenvalt met de verwerking van gegevens voor andere doeleinden (zie artikel 14 lid 2 WIV 2002).

Een onderdeel van gegevensverwerking vormt de verstrekking van gegevens (zie artikel 1 sub f WIV 2002). Door sommigen wordt gedacht dat er binnen de CT Infobox sprake is van een ongebreidelde uitwisseling van informatie. Uit het onderzoek van de Commissie blijkt dat dit niet het geval is. De uitwisseling van informatie is gebaseerd op de WIV 2002 en voldoet aan de vereisten die de WIV 2002 daaraan stelt.

7.4 Advisering

Bij haar onderzoek heeft de Commissie zich de vraag gesteld of de CT Infobox in redelijkheid kon komen tot de door de CT Infobox uitgebrachte adviezen. De Commissie is van oordeel dat dit het geval is. Voor haar oordeel over de (vorm van) advisering inzake de persoonsgerichte aanpak verwijst de Commissie naar paragraaf 5.5.

8 Overige onderwerpen in relatie tot de CT Infobox

8.1 CT Infobox en CIE

Binnen de CT Infobox en het Coördinerend Beraad is gesproken over de (extra) mogelijkheden en meerwaarde die de verstrekking van de lijst met namen van de CT Infobox aan de Criminele Inlichtingeneenheden (CIE's) zou bieden. De CIE's houden zich bezig met inlichtingenwerk op het terrein van de georganiseerde criminaliteit, waar ook terrorisme toe wordt gerekend.

Met het verstrekken van de lijst van de CT Infobox aan de CIE's, zou het voor de CIE's

mogelijk worden hun bronnen actief te bevragen ten aanzien van de op de lijst voorkomende personen. Dit zou mogelijk extra informatie over deze personen opleveren, die tevens ten goede zou komen aan de CT Infobox.

Het verstrekken van deze lijst stuitte echter op bezwaren. Verstrekking zou immers kunnen botsen met het feit dat de WIV 2002 een gesloten systeem van verstrekking kent, met de wettelijke verplichting van de AIVD inzake bronbescherming en de verplichting het actuele kennisniveau van de AIVD geheim te houden.

Besloten is de lijst van de CT Infobox niet te verstrekken aan de CIE's.

De Commissie is van oordeel dat de WIV 2002 niet de mogelijkheid biedt om de lijst met namen van personen van de CT Infobox te verstrekken aan de CIE's met het doel dat deze hun bronnen actief zouden bevragen. Het is de AIVD wel toegestaan om informatie aan de CIE's te verstrekken om zodoende te bezien of deze (reeds beschikbare) informatie bezitten.

8.2 Het Afstemmingsoverleg Terrorisme (AOT)

Vanwege de gegroeide terroristische dreiging en vanwege het feit dat veel verschillende organisaties hun eigen verantwoordelijkheden hebben ten aanzien van de bestrijding van deze dreiging, zijn er verschillende vormen van overleg tussen deze organisaties gecreëerd. Een overleg dat (deels) ook invloed heeft op de CT Infobox is het Afstemmingsoverleg Terrorisme (AOT), dat gebaseerd is op artikel 62 WIV 2002.

Aan dit overleg wordt deelgenomen door vertegenwoordigers van het KLPD, de AIVD en het OM en wordt voorgezeten door de LOJV Terrorismebestrijding. Ook de CT Infobox is bij dit overleg betrokken. Het AOT kan worden beschouwd als een afstemmingsoverleg op operationeel terrein. Voor zover dat relevant is wordt hierbij het functioneren van de CT Infobox behandeld.

Tussen het AOT en het Coördinerend Beraad van de CT Infobox (paragraaf 2.3) is sprake van een zekere overlap ten aanzien van de CT Infobox. Momenteel wordt bekeken wat de precieze rol van deze overleggen in relatie tot de CT Infobox zou moeten zijn, zodat deze overlap zo veel als mogelijk kan worden voorkomen.

Naar het oordeel van de Commissie moet worden beoordeeld op welke wijze de informatieverstrekking en de geheimhouding binnen het AOT het beste (formeel) kan worden vormgegeven. Dit is er mede op gericht te voorkomen dat er vermenging plaatsvindt van opsporingsinformatie en informatie van de AIVD. Stappen in deze richting zijn inmiddels genomen.

8.3 Regionale infoboxen

Naar aanleiding van de terroristische dreiging heeft een aantal regionale politiekorpsen interne overlegorganen gecreëerd die vaak de naam 'regionale infobox' hebben. Deze benaming is enigszins misleidend, omdat deze regionale infoboxen niet lijken op de CT Infobox, maar meer het karakter hebben van afstemmingsoverleggen binnen het politiekorps.

De Commissie zal vanwege het karakter van deze regionale infoboxen hierop nader ingaan in het in voorbereiding zijnde toezichtsrapport inzake haar onderzoek naar de Regionale Inlichtingendiensten.

8.4 Visiedocument van de CT Infobox

Recent is door de AIVD een visiedocument van de CT Infobox opgesteld waarin een evaluatie van de CT Infobox wordt gegeven en waarin enkele knelpunten worden benoemd. Doelstelling is om de aan de CT Infobox toebedeelde taken zo efficiënt mogelijk uit te voeren en om de mogelijkheden van ieder van de deelnemende diensten zo goed mogelijk te benutten. Ook zijn in dit visiedocument voorstellen opgenomen voor een verdere ontwikkeling van de CT Infobox. In zijn brief van 18 maart 2005 maakte de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties reeds melding van zo'n mogelijke ontwikkeling.

De Commissie heeft met belangstelling kennis genomen van dit (gerubriceerde) document.

9. Toekomstige ontwikkelingen

Na de eerste ervaringen met de CT Infobox en aan de hand van het onlangs opgestelde visiedocument wordt momenteel bekeken op welke wijze een verdere ontwikkeling van de CT Infobox vorm zou kunnen krijgen.

Zo zou gedacht kunnen worden aan het creëren van een 'infodesk-functie' voor de CT Infobox. Vanwege het overzicht dat de CT Infobox over alle relevante informatie heeft, moet de Infobox immers in staat worden geacht veel vragen van de deelnemende organisaties te kunnen beantwoorden. Uiteraard zal dit dienen te gebeuren met inachtneming van de regels inzake externe verstrekking van gegevens.

Een andere vorm van ontwikkeling van de CT Infobox ziet op de analyse-functie van de CT Infobox. De vele informatie die in de CT Infobox aanwezig is leent zich voor een nadere

analyse in verschillende vormen, naast de reeds bestaande analyse die in de CT Infobox plaatsvindt. Daarbij kan ook worden gedacht aan het toepassen van geautomatiseerde data-analyse (datamining).

Voor deze nadere analyse zouden meer analisten kunnen worden toegevoegd aan de CT Infobox. In het verlengde daarvan zou kunnen worden gedacht aan het loskoppelen van de naslag- en analysefunctie binnen de CT Infobox. Door middel van een proef wordt deze splitsing momenteel reeds toegepast.

Ook in de nabije toekomst zullen er enkele veranderingen plaatshebben. Zo is inmiddels het opnemen van de IND in artikel 60 WIV 2002, als een van de organisaties die gerechtigd is activiteiten ten behoeve van de AIVD uit te voeren, in gang gezet door de zogenoemde Post Madrid-maatregelen. Hiermee zal de betrokkenheid van de IND in de CT Infobox formeel geborgd zijn.

De Commissie merkt over de ontwikkelingen rondom de CT Infobox op dat de CT Infobox, na de periode van opbouw nu tot het consolideren van zijn taken en werkzaamheden moet komen. Met de huidige bezetting en zolang de 'zoekschil' niet functioneert bestaat ook niet de capaciteit om tot een (grote) uitbreiding van taken en werkzaamheden te komen. Ten aanzien van de taken geldt daarbij nog dat de CT Infobox van nut is voor het onderzoeksterrein islamistisch terrorisme/radicalisme, waarop verschillende diensten actief zijn, waardoor er voor de noodzakelijke afstemming moet worden gezorgd. De CT Infobox voorziet in deze afstemming. Voor het behandelen van andere vormen van terrorisme/radicalisme in de CT Infobox daarentegen, wat door een enkeling is voorgesteld, geldt het nut van de CT Infobox niet of slechts in mindere mate.

10 Conclusies en aanbevelingen

10.1 De Commissie acht het wenselijk dat de CT Infobox een expliciet wettelijke basis krijgt. De Commissie is van oordeel dat het opnemen van de CT Infobox in de WIV 2002 het meest aangewezen is.

De Commissie beveelt aan voortvarend te voorzien in een expliciet wettelijke grondslag voor de CT Infobox (paragraaf 6.2).

De Commissie beveelt aan de rol en positie van de deelnemende organisaties binnen de CT Infobox in een nadere wettelijke regeling te verduidelijken (paragraaf 6.2).

De Commissie constateert dat de gekozen juridische constructie van de CT Infobox een leidende positie van de AIVD ten aanzien van het samenwerkingsverband in de hand werkt. De Commissie ziet een dergelijke constructie echter (formeel gezien) als de enige mogelijkheid voor de AIVD om op een effectieve manier aan een dergelijk samenwerkingsverband deel te nemen.

Gebleken is dat de AIVD er al te gemakkelijk vanuit is gegaan dat de juridische werkelijkheid (de CT Infobox valt onder de zeggenschap van de AIVD) samenvalt met de feitelijke werkelijkheid (de CT Infobox is een samenwerkingsverband). Hierdoor heeft de AIVD in het verleden te zeer een leidende positie binnen het samenwerkingsverband ingenomen.

Naar het oordeel van de Commissie zou in een nadere wettelijke regeling meer de nadruk kunnen en moeten worden gelegd op de samenwerking binnen de CT Infobox.

De Commissie acht het van belang dat het Coördinerend Beraad een wettelijke basis krijgt. Daarin dient ook aandacht te worden geschonken aan de rol van de NCTb. De Commissie merkt op dat de NCTb nu elke wettelijke grondslag ontbeert.

Formeel juridisch is niet het Coördinerend Beraad, maar de AIVD de instantie die de zeggenschap over de CT Infobox heeft. De Commissie beveelt aan om in een nadere wettelijke regeling het Coördinerend Beraad een duidelijker positie te geven (paragraaf 6.2).

De adviesprocedure van de CT Infobox is gecompliceerd en kan leiden tot een verkeerde beeldvorming. In nadere regelgeving zou naar het oordeel van de Commissie een eenvoudiger adviesprocedure moeten worden vormgegeven (paragraaf 6.2).

In een nadere wettelijke regeling voor de CT Infobox zou naar het oordeel van de Commissie duidelijkheid dienen te worden gecreëerd over de rol van de CT Infobox bij (het advies tot) een persoonsgerichte aanpak.

Tevens zou duidelijkheid dienen te worden gecreëerd ten aanzien van het adviseren door de CT Infobox van derden (paragraaf 6.2).

De Commissie beveelt aan de rol van de Minister van Defensie resp. Justitie ten aanzien van de CT Infobox duidelijker vast te leggen (paragraaf 6.2).

De Commissie is van mening dat een nadere wettelijke grondslag voor de CT Infobox een verduidelijking zou inhouden van wat de CT Infobox precies doet en wat de (on)mogelijkheden van de CT Infobox zijn (paragraaf 6.2).

- 10.2 De criteria die de AIVD en MIVD hebben opgesteld voor het aanmelden van personen in de CT Infobox verhouden zich tot de vereisten die voortvloeien uit de WIV 2002. Ditzelfde geldt voor de criteria van het KLPD en die van de FIOD-ECD (paragraaf 4.1).

- 10.3 De Commissie constateert dat de intake van een persoon in de CT Infobox een diffuus beeld oplevert. De Commissie beveelt aan bij de intake gemotiveerd aan te geven waarom een persoon voldoet aan de criteria. Dit is ook van belang met het oog op het verwijderen van personen van de lijst van de CT Infobox (paragraaf 7.1).

Bij het aanmelden van een groep van personen is het naar het oordeel van de Commissie aangewezen te omschrijven welke rol een bepaalde persoon in een groep of organisatie inneemt en waarom hij vervolgens voldoet aan de criteria (paragraaf 7.1).

De Commissie beveelt aan om het beargumenteren van de meerwaarde van het opnemen van een persoon in de CT Infobox bij de intake onverkort toe te passen (paragraaf 7.1).

- 10.4 De Commissie is van oordeel dat niet alle personen die zijn opgenomen in de CT Infobox voldoen aan de daartoe opgestelde vereisten. De Commissie beveelt aan de vereisten voor het opnemen van personen in de CT Infobox stringent toe te passen.

De Commissie beveelt met het oog op de duidelijkheid aan om voor het opnemen van personen op de lijst van de CT Infobox om redenen van coördinatie een grondslag in het convenant te creëren (paragraaf 7.2).

- 10.5 De Commissie beveelt aan, aan de hand van vooraf vastgestelde criteria, scherp te bezien of de in de CT Infobox opgenomen personen op de lijst van de CT Infobox kunnen blijven staan, dan wel van deze lijst dienen te worden verwijderd (paragraaf 7.2).

- 10.6 De Commissie is van oordeel dat de verwerking van (persoons)gegevens in de CT Infobox beantwoordt aan de daarvoor gestelde vereisten, behoudens de gegevensverwerking van personen die ten onrechte op de lijst staan.

Dit geldt in gelijke mate voor de artikel 60-ambtenaren, voor wie ingevolge 14 lid 1 WIV 2002 dezelfde vereisten gelden (paragraaf 7.3).

Van een ongebreidelde uitwisseling van informatie is geen sprake.

- 10.7 De verstrekkingprocedure van adviezen van de CT Infobox via artikel 36 WIV 2002 acht de Commissie de enige wettelijke mogelijkheid voor verstrekking. De Commissie heeft begrip voor de bezwaren die door sommige deelnemers aan de CT Infobox tegen deze procedure worden ingebracht (paragraaf 5.1).

10.8 Er bestaat onduidelijkheid ten aanzien van ieders rol en verantwoordelijkheden bij de persoonsgerichte aanpak ('verstoren'). De Commissie constateert dat hier bij de deelnemers aan de CT Infobox verschillende opvattingen over bestaan (paragraaf 5.5).

Naar het oordeel van de Commissie is het bij de huidige vorm van een persoonsgerichte aanpak voor de burgemeester in sommige gevallen gecompliceerd om een afgewogen oordeel over (de proportionaliteit van) het middel te kunnen geven (paragraaf 5.5).

De Commissie is van mening dat het momenteel onvoldoende duidelijk is wanneer tot een persoonsgericht aanpak mag worden overgegaan.

De Commissie betwijfelt, in het licht van artikel 8 EVRM en de daarop gebaseerde jurisprudentie van het EHRM, of artikel 2 van de Politiewet 1993 een voldoende wettelijke grondslag vormt om het middel op te kunnen baseren (paragraaf 5.5).

De Commissie is van mening dat de persoonsgerichte aanpak niet kan geschieden zonder een expliciet wettelijke grondslag, waarin ieders rol en verantwoordelijkheden duidelijk zijn beschreven en waarin de vereisten voor het kunnen toepassen van het middel voldoende helder zijn (paragraaf 5.5).

10.9 De Commissie is van oordeel dat de CT Infobox in redelijkheid kon komen tot de door haar uitgebrachte adviezen (paragraaf 7.4).

10.10 De Commissie is van mening dat de WIV 2002 niet de mogelijkheid biedt om de lijst met namen van personen van de CT Infobox te verstrekken aan de Criminele Inlichtingeneenheden (CIE's) met het doel dat deze hun bronnen actief zouden bevragen (paragraaf 8.1).

10.11 Er zal moeten worden beoordeeld op welke wijze de informatieverstrekking en de geheimhouding binnen het Afstemmingsoverleg Terrorisme (AOT) het beste (formeel) kan worden vormgegeven (paragraaf 8.2).

Aldus vastgesteld in de vergadering van de Commissie d.d. 21 februari 2007.

Toezihtsrapport 13

Inzake het onderzoek van de Commissie van Toezicht naar de uitwisseling van gegevens tussen de AIVD en de IND

Inhoudsopgave

1.	Inleiding	117
2.	Opzet van het onderzoek	118
3.	Het wettelijk kader	119
3.1	WIV 2002	119
3.2	Het Convenant	121
3.3	De CT Infobox	123
3.4	De (zogenoemde) lijn Dales	124
4.	De toekomstige regeling	124
5.	Bevindingen van de Commissie	125
5.1	Bevraging IND door de AIVD	125
5.2	Verstrekking gegevens door de AIVD aan de IND	129
5.3	Contacten tussen asielzoekers en de AIVD	130
6.	Conclusies en aanbevelingen	132

Toezihtsrapport

1. Inleiding

De Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) is een agentschap van het Ministerie van Justitie dat onder de verantwoordelijkheid van de Staatssecretaris van Justitie (voorheen de Minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie) onderzoeken instelt naar en besluiten neemt over de toelating, het toezicht en de terugkeer van vreemdelingen. De Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst (AIVD) is in het kader van zijn taken op het gebied van de nationale veiligheid geïnteresseerd in de informatie waarover de IND beschikt. Omgekeerd kan de IND bij het nemen van besluiten in het kader van de Vreemdelingenwet 2000 aangewezen zijn op gegevens van de AIVD. Deze wederkerige relatie tussen de diensten vormt het onderwerp van dit toezichtsrapport.

Op grond van haar toezichthoudende taak ex artikel 64 van de Wet op de Inlichtingen- en Veiligheidsdiensten 2002 (WIV 2002) heeft de Commissie van Toezicht betreffende de Inlichtingen- en Veiligheidsdiensten (verder: de Commissie) een onderzoek verricht naar de uitwisseling van gegevens tussen de AIVD en IND. Van het voornemen tot het instellen van onderhavig onderzoek is door de Commissie conform artikel 78, derde lid, WIV 2002 reeds op 15 april 2004 mededeling gedaan aan de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en aan de Voorzitter van de Tweede Kamer van de Staten-Generaal.¹ De Commissie heeft echter prioriteit gegeven aan andere onderzoeken met een spoedeisender karakter.

Zoals aangekondigd is tevens onderzoek verricht naar de uitwisseling van gegevens tussen de Militaire Inlichtingen- en Veiligheidsdienst (MIVD) en de IND. De Commissie heeft er echter van afgezien hierover in een apart toezichtsrapport te rapporteren vanwege de gebleken summiere contacten tussen deze diensten. Dit laatste is toegelicht in een brief aan de Minister van Defensie. In een separate brief is de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal op de hoogte gesteld.

¹ De Commissie doet tegenwoordig ook mededeling van het voornemen tot het instellen van een onderzoek aan de Voorzitter van de Eerste Kamer. Toen dit rapport werd aangekondigd was dit echter nog niet het geval.

2. Opzet van het onderzoek

Het onderzoek van de Commissie heeft zich gericht op de uitwisseling van gegevens tussen de AIVD en de IND en strekte zich in beginsel uit tot alle vormen van samenwerking die hebben plaatsgevonden tussen de beide diensten. In dit toezichtsrapport besteedt de Commissie zowel aandacht aan de samenwerking in het kader van de gegevens die de AIVD ontvangt van de IND als aan de samenwerking rondom de gegevens die door de AIVD aan de IND worden verstrekt. Daarnaast gaat de Commissie in op een met de samenwerking tussen de diensten samenhangend punt, namelijk de contacten die de AIVD onderhoudt met informanten en agenten die tevens asielzoeker zijn. Dit laatste punt heeft in het verleden onder meer de aandacht gekregen van de Tweede Kamer, hetgeen extra reden is voor de Commissie om er in het kader van het onderhavige onderzoek dieper op in te gaan.

Bij het onderzoek is naslag verricht in de dossiers bij de AIVD. Daarnaast is er een aantal gesprekken gevoerd met de functionarissen van de AIVD die betrokken zijn bij de samenwerking met de IND. Het betreft hier de directeur van de directie Democratische Rechtsorde, enkele betrokken teamhoofden, de verantwoordelijke relatiebeheerder en medewerkers van de afdeling Kabinet en Juridische Aangelegenheden (KJA). Tevens is gesproken met functionarissen van de IND. Vanwege de betrokkenheid van het Ministerie van Buitenlandse Zaken bij de visumprocedure, die in het rapport aan de orde komt, is er tevens gesproken met een functionaris van dit ministerie.

Het onderzoek kent een tweetal begrenzingspunten. Ten eerste heeft de Commissie de verstrekking van gegevens in de vorm van ambtsberichten door de AIVD aan de IND niet aan een onderzoek onderworpen.² Deze ambtsberichten zijn reeds aan de orde gekomen in het onderzoek van de Commissie naar de rechtmatigheid van de door de AIVD uitgebrachte ambtsberichten.³ Hoewel de Commissie de rechtmatigheid van de ambtsberichten als zodanig niet behandelt in het onderhavige toezichtsrapport, besteedt zij uiteraard wel aandacht aan de uitwisseling van gegevens die plaats kan vinden rondom het uitbrengen van de ambtsberichten. Ten tweede komt ook de uitwisseling van gegevens in het kader van de CT Infobox niet aan de orde in dit onderzoek, omdat hierover afzonderlijk wordt gerapporteerd.⁴

² In 2005 bijvoorbeeld bracht de AIVD in verband met radicalisering en terrorisme twaalf ambtsberichten uit aan de IND. *Kamerstukken II* 2006/07, 30 800 VII, nr. 4, p. 4.

³ Toezichtsrapport nr. 9a inzake het onderzoek van de Commissie naar de door de AIVD uitgebrachte ambtsberichten in de periode van januari 2004 tot oktober 2005. *Kamerstukken II* 2005/06, 29 924, nr. 13 (bijlage). Zie ook www.ctivd.nl.

⁴ Toezichtsrapport nr. 12 inzake het onderzoek van de Commissie naar de Contra Terrorismen Infobox, vastgesteld op 21 februari 2007 en aangeboden aan de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties op 26 februari 2007. *Kamerstukken II* 2006/07, 29 924, nr. 16 (bijlage). Zie ook www.ctivd.nl.

Het rapport bevat een geheime bijlage ten behoeve van de Commissie voor de Inlichtingen- en Veiligheidsdiensten van de Tweede Kamer der Staten-Generaal.

3. Het wettelijk kader

3.1 WIV 2002

3.1.1 Gegevens van de IND naar de AIVD

De AIVD kan zich ingevolge artikel 17, eerste lid, onder a, van de WIV 2002 bij de uitvoering van zijn taak, dan wel ter ondersteuning van een goede taakuitvoering, wenden tot de IND voor het verzamelen van gegevens. Wanneer de AIVD onderzoek verricht met betrekking tot organisaties of personen die een gevaar vormen voor de nationale veiligheid (a-taak)⁵, informatie nodig heeft in het kader van een veiligheidsonderzoek (b-taak), onderzoek verricht betreffende andere landen (d-taak) of, sinds de invoering van een nieuw stelsel voor bewaking en beveiliging op 29 december 2006⁶, informatie behoeft voor het opstellen van dreigings- en risicoanalyses (e-taak)⁷, kan de dienst zich tot de IND wenden.⁸ Blijkens het derde lid van artikel 17 WIV 2002 kunnen eventuele bij of krachtens de wet geldende voorschriften ten aanzien van de verstrekking van deze gegevens de AIVD niet worden tegengeworpen. Bij een vraag van de AIVD als bedoeld in artikel 17 van de WIV 2002 blijven eventueel voor de IND geldende beperkingen ten aanzien van de verstrekking van gegevens aan derden buiten toepassing. Dit laatste betekent echter niet dat de IND volgens artikel 17 WIV 2002 verplicht zou zijn om de gevraagde gegevens te verstrekken. De huidige regeling kent als uitgangspunt de vrijwillige verstrekking van gegevens.⁹

Niet alleen de eigen taakstelling stelt grenzen aan wat de AIVD ingevolge artikel 17 van de WIV 2002 mag vragen aan de IND, ook de regels ten aanzien van de verwerking van gegevens stellen hieraan beperkingen. Daar het verzamelen van gegevens een vorm van gegevensverwerking is (artikel 1, onder f, WIV 2002), moeten hieraan de voor verwerking geldende eisen worden gesteld.¹⁰ Ingevolge artikel 12, eerste lid, van de WIV 2002 vindt de

⁵ In artikel 6, tweede lid, onder a, van de WIV 2002 staat de a-taak beschreven als het in het belang van de nationale veiligheid verrichten van onderzoek met betrekking tot organisaties en personen die door de doelen die zij nastreven, dan wel door hun activiteiten aanleiding geven tot het ernstige vermoeden dat zij een gevaar vormen voor het voortbestaan van de democratische rechtsorde, dan wel voor de veiligheid of voor andere gewichtige belangen van de staat.

⁶ *Stb.* 2006, 719.

⁷ *Kamerstukken II* 2004/05, 30 070, nr. 3, p. 3 (MvT).

⁸ De AIVD verzamelt geen informatie op basis van de c-taak (de beveiligingsbevorderende taak).

⁹ Zie voor een uiteenzetting van de beoogde toekomstige regeling paragraaf 4.

¹⁰ *Kamerstukken II* 1999/00, 25 877, nr. 8, p. 41.

verwerking van gegevens slechts plaats met inachtneming van de vereisten die daaraan bij of krachtens de WIV 2002 zijn gesteld. Artikel 13, eerste lid, van de WIV 2002 noemt limitatief de categorieën van personen op wie de verwerking van persoonsgegevens door de AIVD betrekking kan hebben. Ten aanzien van het opvragen van gegevens door de AIVD aan de IND zijn met name de eerste drie categorieën van belang: (a) personen die aanleiding geven tot het ernstige vermoeden dat zij een gevaar vormen voor de democratische rechtsorde, dan wel voor de veiligheid of voor andere gewichtige belangen van de staat, (b) personen die toestemming hebben verleend voor een veiligheidsonderzoek¹¹ en (c) personen omtrent wie dat noodzakelijk is in het kader van het onderzoek betreffende andere landen (in het kader van de buitenlandtaak van art. 6 lid 2 onder d WIV 2002).

Voorts is het derde lid van artikel 13 van de WIV 2002 relevant, waarin is bepaald dat de verwerking van persoonsgegevens wegens iemands godsdienst of levensovertuiging, ras, gezondheid en seksuele leven niet plaatsvindt. Het is overigens wel mogelijk gegevens betreffende deze kenmerken te verwerken als dit gebeurt in aanvulling op de verwerking van andere gegevens en dit onvermijdelijk is voor het doel van de gegevensverwerking.¹² De politieke gezindheid is uitgezonderd van de opsomming van artikel 13, derde lid, van de WIV 2002. De goede taakuitvoering van een inlichtingen- en veiligheidsdienst zou ernstig gefrustreerd worden zo niet onmogelijk worden gemaakt wanneer er geen verwerking op basis van politieke gezindheid zou kunnen plaatshebben, aldus de memorie van toelichting bij het toenmalige wetsvoorstel van de WIV 2002.¹³

Tevens bepaalt artikel 12, tweede lid, van de WIV 2002 dat de verwerking van gegevens slechts voor een bepaald doel plaatsvindt en slechts voor zover dat noodzakelijk is voor een goede uitvoering van de WIV 2002 of de Wet veiligheidsonderzoeken. Het is de AIVD dus niet toegestaan zogenoemde fishing expeditions te ondernemen, waarbij zonder van tevoren vastgestelde zoekcriteria wordt gehengeld in gegevensbestanden. Tot slot dient de verwerking in overeenstemming met de wet en op behoorlijke en zorgvuldige wijze te geschieden, aldus artikel 12, derde lid, van de WIV 2002.

3.1.2 Gegevens van de AIVD naar de IND

Ten aanzien van de externe verstrekking van gegevens door de AIVD aan de IND geldt een

¹¹ In sommige gevallen kan het IND-dossier van de betrokkene waardevolle informatie geven over bijvoorbeeld familieomstandigheden en het vluchtverhaal.

¹² Met het begrip 'onvermijdelijk' is beoogd aan te geven dat bij de verwerking van een gegeven als bedoeld in artikel 13, derde lid, WIV 2002 aan een zwaarder criterium dient te worden voldaan dan bij de verwerking van andere gegevens, die krachtens artikel 12, tweede lid, WIV 2002 noodzakelijk behoort te zijn.

Kamerstukken II 1997/98, 25 877, nr. 3, p. 20.

¹³ *Kamerstukken II 1997/98, 25 877, nr. 3, p. 20.*

onderscheid tussen algemene gegevens en persoonsgegevens. Voor de eerste categorie geldt dat de AIVD hieromtrent in het kader van een goede taakuitvoering mededeling kan doen aan de Ministers wie deze aangaan (art. 36, eerste lid, onder a, WIV 2002) en aan andere bestuursorganen wie deze aangaan (art. 36, eerste lid, onder b, WIV 2002). Hierbij gaat het dus om de verstrekking van gegevens aan de IND en de verantwoordelijke bewindspersoon in het kader van de taakuitvoering van de AIVD.

Artikel 39 van de WIV 2002 biedt tevens de mogelijkheid om ook buiten het kader van de taken van de AIVD mededeling te doen van gegevens aan bij of krachtens algemene maatregel van bestuur aangewezen personen of instanties die betrokken zijn bij de uitvoering van een publieke taak. Hier dient dan wel een dringende en gewichtige reden aan ten grondslag te liggen en bovendien moet de mededeling schriftelijk geschieden. De IND is echter in het Aanwijzingsbesluit artikel 39 WIV 2002 niet opgenomen. Wel kunnen gegevens worden verstrekt aan de voor de IND verantwoordelijke bewindspersoon.¹⁴

Wanneer de externe verstrekking betrekking heeft op persoonsgegevens, geldt dat deze schriftelijk door de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties of namens deze het hoofd van de AIVD worden meegedeeld aan de persoon of instantie die bevoegd is maatregelen te treffen (art. 40 lid 1 WIV 2002). In spoedeisende gevallen is mondelinge verstrekking mogelijk, op voorwaarde dat dit zo snel mogelijk schriftelijk wordt bevestigd (art. 40 lid 2 WIV 2002). Van de verstrekking van persoonsgegevens behoort ingevolge artikel 42 van de WIV 2002 aantekening te worden gehouden. Volgens de Memorie van Toelichting bij de WIV 2002 stuurt de AIVD een ambtsbericht indien op grond van de te verstrekken gegevens door het bevoegde gezag tegen de desbetreffende persoon naar verwachting maatregelen zullen worden getroffen waardoor deze persoon in zijn rechtmatige belangen wordt geschaad.¹⁵

3.2 Het Convenant¹⁶

De in de loop der tijd gegroeide samenwerking tussen de AIVD en de IND heeft in juni 2003 geleid tot het opstellen van een convenant tussen beide diensten.¹⁷ In dit Convenant inzake uitwisseling van gegevens tussen de AIVD en de IND staat onder meer de mogelijkheid dat de AIVD de IND gegevens verstrekt die van belang kunnen zijn bij het nemen van besluiten bij en/of krachtens de Vreemdelingenwet 2000. Tevens is er de mogelijkheid dat de AIVD algemene of specifieke (individuele) gegevens kan verstrekken

¹⁴ In artikel 1 sub a van het Aanwijzingsbesluit artikel 39 WIV 2002 zijn 'Onze Ministers' aangewezen als persoon bedoeld in artikel 39 WIV 2002.

¹⁵ *Kamerstukken II* 1997/98, 25 877, nr. 3, p. 55.

¹⁶ De Commissie heeft het convenant opgenomen als bijlage bij dit toezichtsrapport.

¹⁷ *Stcr.* 2003, 115, p. 13.

inzake de betrokkenheid van personen bij mensensmokkel, die voor de IND van belang kunnen zijn in het kader van de bestrijding daarvan. Wanneer de AIVD gegevens verstrekt aan de IND, vindt dit plaats door middel van een ambtsbericht, uitgaande van het hoofd van de AIVD en gericht aan het hoofd van de IND, zo schrijft het convenant voor. Het convenant stelt hogere eisen dan het hierboven genoemde stuk uit de Memorie van Toelichting bij de WIV 2002, omdat ook wanneer er niet de verwachting bestaat dat naar aanleiding van de te verstrekken gegevens maatregelen zullen worden getroffen waardoor de betreffende persoon in zijn rechtmatige belangen wordt geschaad, de verstrekking van gegevens (niet zijnde algemene informatie) door de AIVD aan de IND moet plaatsvinden door middel van een ambtsbericht.

De Commissie merkt op dat de gegevensverstrekking aan de IND zoals beschreven in het convenant in overeenstemming dient te zijn met de vereisten die de WIV 2002 stelt aan de externe verstrekking van gegevens. Uitgangspunt van de externe verstrekking van gegevens is dat deze verstrekking past binnen de taakuitvoering van de AIVD. Enkel artikel 39 van de WIV 2002 biedt de mogelijkheid om in uitzonderingsgevallen gegevens te verstrekken die van belang kunnen zijn voor de behartiging van de aan andere bestuursorganen opgedragen belangen. De IND is echter niet in het Aanwijzingsbesluit artikel 39 WIV 2002 is opgenomen. Dit betekent dat de AIVD geen gegevens aan de IND kan verstrekken anders dan in het kader van de eigen taakuitvoering.

Het convenant maakt voorts onder meer melding van de mogelijkheid voor de diensten elkaar voorlichting en juridische ondersteuning te geven wanneer dat nodig mocht zijn.

Het is de Commissie gebleken dat het convenant inmiddels verouderd is. Zo wijst artikel 3, eerste lid, van het convenant het hoofd Bureau Bijzondere Zaken van de IND aan als aanspreekpunt voor operationele zaken. Dit bureau bestaat niet meer als zodanig. Sinds 2004 is het Bureau Veiligheid & Integriteit (BV&I) het aanspreekpunt. Ook het aanspreekpunt van de AIVD zoals genoemd in het tweede lid van dit artikel is niet langer juist. Het aanspreekpunt wordt in de huidige situatie aangewezen door de directeur van de directie Democratische Rechtsorde en niet door de directeur van de directie Staatsveiligheid. De AIVD heeft bevestigd dat het convenant niet langer actueel is, doch ziet er vanaf het te actualiseren. Reden hiervoor is de reeds in een brief van 15 juli 2004 aangekondigde wijziging van de WIV 2002 (de zogenoemde post-Madrid maatregelen), die belangrijke gevolgen zal hebben voor de wettelijke regeling van de uitwisseling van gegevens tussen de AIVD en de IND (zie paragraaf 4). De bepalingen van het Convenant inzake de uitwisseling van gegevens tussen de AIVD en de IND zullen - indien het wijzigingsvoorstel wordt aangenomen - obsoleet worden.

3.3 De CT Infobox

De AIVD en de IND werken samen in het kader van de CT Infobox. In dit samenwerkingsverband, opgericht bij convenant¹⁸ van 11 maart 2005, bundelen verschillende diensten hun krachten om een bijdrage te leveren aan de bestrijding van terrorisme en radicalisme. In de CT Infobox wordt informatie van enkele van de deelnemende diensten over netwerken en personen die betrokken zijn bij terrorisme en radicalisme bij elkaar gebracht en vergeleken.¹⁹

De CT Infobox is ondergebracht bij de AIVD en valt onder de WIV 2002. De IND brengt informatie aan op basis van artikel 17 van de WIV 2002. In tegenstelling tot bijvoorbeeld politiefunctionarissen kunnen de medewerkers van de IND niet op basis van artikel 60 van de WIV 2002 werkzaamheden verrichten voor de AIVD. In afwachting van de wetswijziging inzake de zogenoemde post-Madrid maatregelen, waarin de IND zal worden toegevoegd aan artikel 60 WIV 2002 (zie paragraaf 4), worden de medewerkers van de IND aangemerkt als waren zij artikel 60-ambtenaren.²⁰ Zo dienen zij eenzelfde veiligheidsonderzoek als medewerkers van de AIVD te ondergaan en zijn zij onderworpen aan dezelfde geheimhoudingsverplichting, die zich ook uitstrekt in de relatie met hun eigenlijke werkgever, de IND.

Wanneer de samengebrachte informatie erop wijst dat in een bepaald geval een vreemdelingenrechtelijke aanpak opportuun is, kan er van de CT Infobox een advies uitgaan aan de IND waarin wordt aangegeven dat de IND mogelijkheden heeft in relatie tot een bepaalde persoon. Een dergelijk advies wordt aangemerkt als een verstrekking van gegevens ex artikel 36 van de WIV 2002.

De uitwisseling van gegevens tussen de AIVD en de IND in het kader van de CT Infobox zal niet nader in dit rapport aan bod komen. Voor een uitgebreide behandeling van de CT Infobox verwijst de Commissie naar haar onlangs uitgebrachte rapportage over dit onderwerp.²¹

¹⁸ Zie de bijlage bij de brief van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal d.d. 18 maart 2005; *Kamerstukken II* 2004/05, 29 754 en 27 925, nr. 21.

¹⁹ Zie art. 3 van het convenant van de CT Infobox.

²⁰ Zie de brief van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties van 26 september 2005. *Kamerstukken II* 2005/06, 29 754, nr. 29, p. 4.

²¹ Toezichtsrapport nr. 12 inzake het onderzoek van de Commissie naar de Contra Terrorismen Infobox, vastgesteld op 21 februari 2007 en aangeboden aan de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties op 26 februari 2007. *Kamerstukken II* 2006/07, 29 924, nr. 16 (bijlage). Zie ook www.ctivd.nl.

3.4 De (zogenoemde) lijn Dales

Een aantal van de informanten of agenten waarmee de AIVD samenwerkt is asielzoeker en heeft aldus te maken met de IND. Vanwege de kwetsbare en afhankelijke positie waarin de asielzoeker verkeert is reeds in 1992 ten aanzien van het contact met inlichtingen- en veiligheidsdiensten (de toenmalige BVD, nu de AIVD) een richtlijn vastgesteld, die bekend is geworden als de lijn Dales. Deze richtlijn luidt als volgt:

“In het contact met een asielzoeker moet de BVD duidelijk maken dat er geen verplichting bestaat tot medewerking en dat de BVD niet kan beslissen over de toekenning van verblijfsvergunningen. De beleidslijn is en blijft dat een asielzoeker geen positieve of negatieve sancties in het vooruitzicht worden gesteld.”²²

In december 2003 en februari 2004 hebben respectievelijk de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en de Minister van Vreemdelingenzaken en Integratie tegenover de Tweede Kamer herhaald dat deze beleidslijn nog steeds geldt als leidraad voor het handelen van de AIVD. Een en ander geschiedde naar aanleiding van kamervragen die werden gesteld over de publicatie van het onderzoeksbureau Jansen & Janssen, getiteld “Misleidende methode”.²³ Hierin werd gesteld dat de AIVD in de contacten met asielzoekers in bepaalde gevallen de suggestie wekte dat door medewerking een verblijfsvergunning kon worden verkregen. Mede in het kader van de indertijd gerezen vragen in de Tweede Kamer heeft de Commissie besloten aandacht te besteden aan deze problematiek in dit rapport. Hiertoe heeft zij de operaties van de AIVD waarin is samengewerkt met informanten of agenten die tevens asielzoeker waren getoetst aan de lijn Dales. De bevindingen van de Commissie worden in paragraaf 5.3 besproken.

4. De toekomstige regeling

Op 9 mei 2006 is het voorstel tot wetwijziging inzake de zogenoemde Post-Madrid maatregelen ingediend bij de Tweede Kamer.²⁴ De voorgestelde wetwijziging zal op twee punten gevolgen hebben voor de samenwerking tussen de AIVD en de IND. Ten eerste zal het hoofd van de IND worden aangewezen als artikel 60-ambtenaar en aldus werkzaamheden ten behoeve van de AIVD gaan verrichten. Ingevolge het tweede lid van artikel 60 van de WIV 2002 wijst vervolgens de Minister waaronder de in het eerste lid genoemde ambtenaren ressorteren in overeenstemming met de Minister van Binnenlandse

²² *Kamerstukken II 1994/95*, 23 900 VII, nr. 28.

²³ Buro Jansen & Janssen, *Misleidende methode*, Breda: Papieren Tijger 2003.

²⁴ *Kamerstukken II 2005/06*, 30 553, nr. 2.

Zaken en Koninkrijksrelaties de functionarissen van de IND aan die de feitelijke werkzaamheden zullen verrichten. Deze wijziging dient volgens de Minister om in de toekomst meer recht te kunnen doen aan de belangrijke “oog-en-oor”-functie die de functionarissen van de IND kunnen vervullen ten behoeve van de AIVD.²⁵ Belangrijk verschil met de huidige situatie is dat de artikel 60-functionarissen van de IND onder gezag komen te staan van de AIVD. Tegelijkertijd is de wijziging een reparatie van de huidige situatie waarin functionarissen van de IND werkzaamheden voor de AIVD verrichten in het kader van de CT Infobox zonder dat zij genoemd staan in artikel 60 van de WIV 2002.

Van belang voor de uitwisseling van gegevens tussen de IND en de AIVD is verder de voorgenomen wijziging van artikel 62 van de WIV 2002. Aan dit artikel zullen de ambtenaren van de IND worden toegevoegd. Voortaan zal voor de ambtenaren van de IND de verplichting bestaan onverwijld mededeling te doen aan de AIVD – door tussenkomst van het hoofd van de IND – van gegevens die voor de AIVD van belang kunnen zijn. Tevens zal er een tweede lid aan artikel 62 WIV 2002 worden toegevoegd, waarin de mogelijkheid is opgenomen de verstrekking van gegevens door de instanties genoemd in het eerste lid te laten plaatsvinden op rechtstreekse geautomatiseerde wijze. Met de wijziging van artikel 62 verstrekt de IND voortaan niet enkel gegevens op aanvraag van de AIVD, doch dient de IND ook op eigen initiatief gegevens door te sturen naar de AIVD.²⁶

Met de invoering van de zogenoemde post-Madrid maatregelen zal de samenwerking tussen de AIVD en de IND een ander karakter krijgen. Daartoe aangewezen medewerkers van de IND zullen als artikel 60-medewerker werkzaamheden verrichten onder verantwoordelijkheid van de AIVD en zij zullen tevens verplicht zijn gegevens door te geven aan de AIVD die voor de dienst van belang kunnen zijn. De samenwerking tussen beide diensten zal in dit opzicht niet langer plaatsvinden op basis van vrijwilligheid.

5. Bevindingen van de Commissie

5.1 Bevraging IND door de AIVD

Op basis van artikel 17 van de WIV 2002 stelt de AIVD langs verschillende wegen vragen aan de IND om gegevens te verkrijgen.

²⁵ *Kamerstukken II 2005/06, 30 533, nr. 3, p. 32 (MvT).*

²⁶ *Kamerstukken II 2005/06, 30 533, nr. 3, p. 33-34.*

5.1.1 Inzien dossiers

De AIVD heeft rechtstreeks toegang tot het IND informatiesysteem (INDIS). In dit bestand zijn de persoons- en statusgegevens opgenomen van een ieder die in de administratie van de IND voorkomt. De AIVD kan opzoeken wie er bij de IND is ingeschreven en wat de vreemdelingenrechtelijke status is van deze persoon. Er is echter geen sprake van rechtstreekse toegang tot het achterliggende dossier. Hiervoor dient de AIVD zich te wenden tot het Bureau Veiligheid & Integriteit van de IND. Op basis van artikel 17 van de WIV 2002 kan de AIVD het dossier opvragen. Vereist is dat een dergelijke vraag past binnen de taakstelling van de dienst. De dossiers worden niet alleen opgevraagd in het kader van het onderzoek van de AIVD naar personen en organisaties die een bedreiging vormen voor de nationale veiligheid (a-taak) of in het kader van het onderzoek in het buitenland (d-taak), maar ook wanneer dit nodig wordt geacht bij de uitvoering van veiligheidsonderzoeken (b-taak).

5.1.2 Zoekvragen

De AIVD heeft in enkele gevallen zogenoemde zoekvragen gesteld aan de IND. In dat geval wordt er niet gevraagd om inzage in een concreet dossier, maar geeft een team van de AIVD een aantal zoekcriteria op aan de IND met het verzoek om een lijst te verschaffen met dossiers die voldoen aan deze criteria. Op basis van deze lijst kan de AIVD besluiten bepaalde dossiers in te zien. De zoekvragen worden door het verantwoordelijke teamhoofd vastgesteld.

De Commissie herinnert er in dit kader aan dat het verzamelen van persoonsgegevens dient plaats te vinden binnen de beperkingen die in artikel 13, eerste lid, WIV 2002 zijn neergelegd.²⁷ De persoonsgegevens die uiteindelijk met behulp van de zoekvragen worden verzameld, dienen te vallen onder één van de categorieën genoemd in dit artikel. In het kader van zoekvragen die worden gesteld aan de IND zijn met name de in artikel 13, eerste lid, onder a en c genoemde personen van belang. De verzameling van persoonsgegevens aan de hand van deze zoekvragen kan slechts betrekking hebben op personen die aanleiding geven tot het ernstige vermoeden dat zij een gevaar vormen voor de democratische rechtsorde, dan wel voor de veiligheid of voor andere gewichtige belangen van de staat (art. 13 lid 1 sub a WIV 2002) of op personen omtrent wie dat noodzakelijk is in het kader van het onderzoek betreffende andere landen (art. 13 lid 1 sub c WIV 2002). Het is de AIVD op basis van de huidige wet niet toegestaan om aan de hand van zoekcriteria persoonsgegevens op te vragen omtrent personen die niet vallen onder de in artikel 13, eerste lid, WIV 2002 genoemde categorieën. Het uitzetten van zoekvragen dient

²⁷ *Kamerstukken II 1999/00, 25 877, nr. 8, p. 41.*

bovendien met de nodige zorgvuldigheid te zijn omkleed, zo stelt artikel 12, derde lid, WIV 2002.

De Commissie heeft geconstateerd dat in de paar gevallen waarin de AIVD bij de IND zoekvragen heeft uitgezet, dit heeft plaatsgevonden binnen de vereisten die de WIV 2002 stelt aan het verzamelen van gegevens. In één geval heeft de IND geweigerd de zoekvraag uit te zetten omdat deze te ruim was geformuleerd, waarna in een overleg tussen de AIVD en de IND een nieuwe zoekvraag is geformuleerd. Ook de Commissie acht de aanvankelijke zoekvraag te ruim. Zij was niet in overeenstemming met de vereisten van artikel 12, tweede en derde lid, en artikel 13, eerste en derde lid, van de WIV 2002.

In de bovengenoemde gevallen zijn de zoekvragen vastgesteld door het verantwoordelijke teamhoofd en niet voorgelegd aan de juridische afdeling van de AIVD. De Commissie vindt dit in het kader van de noodzakelijke zorgvuldigheid onwenselijk. Zij is van oordeel dat het uitzetten van de zoekvragen met meer procedurele zorgvuldigheid dient te worden omkleed dan nu het geval is. De Commissie beveelt aan dat de zoekvragen voordat zij worden uitgezet voortaan worden getoetst op de vereisten gesteld in de artikelen 12, tweede en derde lid, 13, eerste en derde lid, en 17 jo. artikel 6, tweede lid, WIV 2002 door of vanwege de afdeling Kabinet en Juridische Aangelegenheden van de AIVD.

5.1.3 Risicoprofielen

In april 2003 verscheen een advies inzake vreemdelingenbeleid en terrorismebestrijding van de Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken (ACVZ).²⁸ Deze Commissie heeft onder meer aanbevolen bij de toelating van vreemdelingen tot Nederland te werken met risicoprofielen. Wanneer een vreemdeling zou passen in een risicoprofiel, behoorde deze onder de aandacht te worden gebracht van de immigratieautoriteiten en de AIVD, aldus de ACVZ. Deze aanbeveling is door de Minister van Vreemdelingenzaken en Integratie overgenomen. Een interdepartementale werkgroep is met de aanbeveling van de ACVZ aan de slag gegaan.²⁹

De AIVD heeft in dit kader risico-indicatoren ontworpen ten behoeve van de IND. Onder een risico-indicator wordt verstaan een kenmerk dat systematisch wordt gesignaleerd bij personen of organisaties die in relatie kunnen worden gebracht met terroristische activiteiten. Bij het ontwerpen van de indicatoren wordt de kennis gebruikt die bij de AIVD

²⁸ *Vreemdelingenbeleid en terrorismebestrijding. Advies van de Adviescommissie Vreemdelingenzaken (ACVZ)*, Den Haag: ACVZ 2003.

²⁹ Zie de brief van de Minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie aan de Tweede Kamer van 3 november 2003. *Kamerstukken II* 2003/04, 27 925, nr. 103, p. 10-11.

aanwezig is omtrent de modus operandi die bepaalde personen en netwerken hanteren om Nederland binnen te komen en zich internationaal te verplaatsen. Te denken valt bijvoorbeeld aan een bepaalde reisroute. De risico-indicatoren zijn besproken met bepaalde ambtenaren van de IND, met het verzoek personen die beantwoorden aan deze indicatoren onder de aandacht te brengen van de AIVD. Hierbij wijst de AIVD in de toelichting erop dat het niet een soort van afvinklijst betreft waarmee terroristen kunnen worden ontdekt, maar dat het beantwoorden aan de indicatoren er in beginsel slechts op wijst dat nader onderzoek door de AIVD geboden is.

De IND legt op basis van de indicatoren een persoon voor aan de AIVD opdat deze kan onderzoeken en beoordelen of die persoon een gevaar voor de nationale veiligheid vormt. Wanneer de AIVD dit laatste constateert, kan er een ambtsbericht worden verstrekt aan de IND waarin staat dat de persoon een gevaar vormt voor de nationale veiligheid.

5.1.4 De AIVD en de visumprocedure

Hoewel de Staatssecretaris van Justitie (voorheen de Minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie) politiek verantwoordelijk is voor inhoud en uitvoering van het vreemdelingenbeleid, draagt de Minister van Buitenlandse Zaken verantwoordelijkheid voor het visumbeleid en de uitvoering hiervan, de behandeling van de machtiging tot voorlopig verblijf daaronder begrepen. Grondslag hiervoor vormt nog altijd artikel 7 van het Soeverein Besluit van 12 december 1813 van de latere Koning Willem I.

Het overgrote deel van de visumaanvragen kan worden afgedaan door de consulaire vertegenwoordigingen in het buitenland. Voor bepaalde categorieën aanvragen geldt dit echter niet. Op basis van de instructies die de consulaire vertegenwoordigingen hanteren worden deze aanvragen doorgestuurd naar ofwel de Visadienst ofwel het Ministerie van Buitenlandse Zaken. De Visadienst behandelt de aanvragen in het kader van visa voor kort verblijf. Deze dienst verricht zijn taak onder politieke verantwoordelijkheid van het Ministerie van Buitenlandse Zaken, maar is feitelijk - qua bemanning en behuizing - ondergebracht bij de IND. De aanvragen in het kader van onder andere zakenbezoeken, diplomatieke aangelegenheden, congressen en bezoeken met een politiek karakter komen terecht op het Ministerie van Buitenlandse Zaken, waar zij worden afgedaan door de afdeling Visum- en Vreemdelingenzaken van de Directie Personenverkeer, Migratie en Vreemdelingenzaken (DPV/VV). Tot slot is de Visadienst ook direct betrokken bij de behandeling van terugkeervisa en verlengingen.

Recentelijk was de visumprocedure onderdeel van debat naar aanleiding van de komst naar ons land van de moslimleider Mohammed Anas Noorani Siddiqui. Tijdens het Algemeen Overleg terrorismebestrijding van 7 september 2006 nam de Tweede Kamer de motie van het lid Van der Staaij (SGP) aan waarin de regering werd verzocht de Kamer nader te

informereren over de wijze waarop in de praktijk wordt omgegaan met het ontzeggen van de toegang tot Nederland aan personen die een gevaar vormen voor de openbare orde en/of nationale veiligheid en te bezien in hoeverre het in individuele gevallen uit te voeren onderzoek verdiept kan worden en de in dit verband gehanteerde toetsingscriteria kunnen worden aangescherpt.³⁰ De regering heeft deze aspecten van de visumprocedure nader toegelicht in de periodieke voortgangsrapportage Plan van aanpak Grenscontroles.³¹ Zij wijst onder meer op de verwachte realisatie in 2008 van een databank waarin visumgegevens van de EU lidstaten kunnen worden geraadpleegd en op de mogelijkheid de functionarissen van de AIVD die op een aantal ambassades en consulaten zijn gestationeerd meer te betrekken bij de beoordeling van individuele visumaanvragen.

De AIVD heeft aan de bij de visumverstrekking betrokken instanties kenbaar gemaakt bij welke visumaanvragen een beoordeling van het gevaar voor de nationale veiligheid aangewezen is. Deze aanvragen worden doorgestuurd naar de AIVD. Ook hier geldt dat, wanneer daartoe aanleiding is, een ambtsbericht kan worden verstrekt waarin staat dat de persoon een gevaar vormt voor de nationale veiligheid.

5.1.5 Conclusie

De Commissie heeft bij de hierboven beschreven vormen van samenwerking tussen de AIVD en de IND behoudens een enkele uitzondering (het geval van de te ruim geformuleerde zoekvraag, zie paragraaf 5.1.2) geen onregelmatigheden geconstateerd. In de door de Commissie onderzochte gevallen bleef de AIVD bij het opvragen van gegevens ex artikel 17 van de WIV 2002 binnen de eigen taakuitvoering. De verzameling en verwerking van de gegevens verkregen van de IND beantwoordt aan de vereisten gesteld bij de bepalingen in de WIV 2002.

5.2 Verstrekking gegevens door de AIVD aan de IND

Het Convenant inzake de uitwisseling van gegevens tussen de AIVD en de IND maakt een onderscheid tussen de verstrekking van algemene informatie (gegevens niet zijnde persoonsgegevens) en de verstrekking van (specifieke) gegevens. De verstrekking van algemene informatie is in beginsel niet aan een vormvereiste gebonden. De verstrekking van gegevens vindt plaats door middel van een ambtsbericht, zo bepaalt artikel 2, eerste lid, van het convenant. Voor een uitvoerige beschouwing van de ambtsberichten van de

³⁰ *Kamerstukken II* 2006/07, 27 925, nr. 229.

³¹ *Kamerstukken II* 2006/07, 30 315, nr. 4.

AIVD verwijst de Commissie naar haar rapport hieromtrent.³² Zoals al eerder gezegd, heeft de Commissie reeds in dit rapport de uitgebrachte ambtsberichten aan een onderzoek onderworpen. In het onderhavige onderzoek zijn de ambtsberichten niet opnieuw onderzocht, doch heeft de Commissie zich gericht op de overige verstrekking van gegevens door de AIVD aan de IND.

In de door de Commissie onderzochte gevallen van gegevensverstrekking door de AIVD aan de IND blijft de AIVD bij de verstrekking van gegevens binnen de kaders gesteld door het convenant en de wet. De Commissie constateert dat de verstrekking van algemene informatie (niet zijnde persoonsgegevens) mondeling plaatsvindt tijdens de reguliere contacten tussen de diensten, terwijl er bij de verstrekking van andere gegevens een ambtsbericht uitgaat.

Wel merkt de Commissie op - zij heeft dit reeds eerder geconstateerd in het genoemde rapport ambtsberichten - dat het overleg dat plaatsvindt tussen de diensten vooruitlopend op het uitbrengen van een ambtsbericht niet duidelijk is geregeld. Zij herhaalt haar aanbeveling om te voorzien in een regeling waarin een vaste functionaris bij de IND wordt aangewezen ten behoeve van het contact tussen de diensten in het kader van de ambtsberichten. Hierbij kan de figuur van de Landelijk Officier van Justitie, die fungeert als tussenpersoon bij ambtsberichten gericht aan het Openbaar Ministerie, als voorbeeld dienen.

5.3 Contacten tussen asielzoekers en de AIVD

De Commissie heeft in het kader van dit onderzoek aandacht besteed aan de contacten die de AIVD onderhoudt met betrekking tot informanten of agenten van de AIVD, wanneer deze met de IND te maken hebben. Hierbij is het de Commissie te doen geweest om de wijze waarop de AIVD is omgegaan met de beleidslijn, dat contact slechts plaatsvindt op basis van vrijwilligheid en dat aan asielzoekers in ruil voor samenwerking geen sanctie of beloning op het vlak van de verblijfsrechtelijke status in het vooruitzicht wordt gesteld (lijn Dales).

De AIVD kan de Staatssecretaris van Justitie (voorheen de Minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie) informeren indien een vreemdeling die niet in aanmerking komt voor een verblijfsvergunning, over informatie beschikt die van wezenlijk belang is voor de taakuitvoering van de AIVD.³³ In de voorkomende gevallen ontkomt de

³² Toezichtsrapport nr. 9a inzake het onderzoek van de Commissie naar de door de AIVD uitgebrachte ambtsberichten in de periode van januari 2004 tot oktober 2005. *Kamerstukken II* 2005/06, 29 924, nr. 13 (bijlage). Zie ook www.ctivd.nl.

³³ *Kamerstukken II* 1991/92, 22 373, nr. 5.

AIVD er niet aan dit ook in het contact met de desbetreffende vreemdeling aan de orde te stellen.

De lijn Dales is verwerkt in de interne instructies die de operateurs van de AIVD als leidraad hanteren. De beleidslijn dat asielzoekers geen beloningen of sancties op vreemdelingenrechtelijk gebied in het vooruitzicht worden gesteld, is algemeen bekend binnen de AIVD. De voor het contact met asielzoekers verantwoordelijke functionarissen laten niet na deze beleidslijn over te brengen aan de informanten en agenten met wie zij werken. De AIVD maakt tijdens de eerste contacten duidelijk dat er geen verplichting bestaat tot medewerking. Ook wordt de potentiële informant of agent er (desgevraagd) op attent gemaakt dat het niet aan de AIVD is om te beslissen omtrent verblijfsvergunningen.

Het voorgaande laat onverlet dat de AIVD in bepaalde gevallen, wanneer dit in het belang van de nationale veiligheid noodzakelijk is, wel degelijk de asielzoeker toezegt zich te zullen *inspannen* opdat de vreemdelingenrechtelijke procedure tot een positief resultaat zal leiden. In deze gevallen wordt overigens tevens duidelijk gemaakt dat de AIVD niet de instantie is die uiteindelijk beslist. De AIVD doet de toezegging zich te zullen inspannen, maar belooft geen concrete beloning op vreemdelingenrechtelijk vlak. Deze praktijk, ook al vormt zij geen directe inbreuk op de lijn Dales, staat toch wel enigszins op gespannen voet met de beleidslijn, waarin het verbod beperkt is tot het in het vooruitzicht stellen van sancties of beloningen. De Commissie wijst hierbij op het belang zorgvuldigheid en terughoudendheid te betrachten. De lijn Dales dient immers juist om de asielzoeker vanwege diens kwetsbare positie verbonden aan de verblijfsrechtelijke onzekerheid bescherming te verlenen.

Belangrijk in dit kader is tevens het beeld dat asielzoekers hebben van een inlichtingen- en veiligheidsdienst. Asielzoekers zijn veelal gewend aan een oppermachtige geheime dienst, die naar goeddunken kan beschikken over de mogelijkheden mensen te belonen of te straffen. De Commissie constateert dat dit beeld blijft voortbestaan, ook nadat de vreemdeling door de AIVD te kennen is gegeven dat de dienst niet kan beslissen over het toekennen van verblijfsvergunningen en dergelijke. Deze omstandigheden maken het voor de AIVD niet gemakkelijk een zuiver beeld te scheppen van wat de dienst wel en niet kan. Op deze manier ontstaat er bij de asielzoeker in sommige gevallen ondanks de uitleg van de AIVD een verkeerd beeld van de mogelijkheden van de dienst.

De Commissie wijst erop dat een dergelijke onjuiste beeldvorming over wat de mogelijkheden van de AIVD zijn op langere termijn ook de belangen van de AIVD zelf zou kunnen schaden. Enerzijds zou een teleurgestelde asielzoeker zijn samenwerking met de AIVD kunnen beëindigen wanneer blijkt dat zijn beeld van wat de dienst kan bewerkstelligen niet overeenkomt met wat de dienst werkelijk voor hem kan betekenen. Anderzijds zou een verkeerd beeld van wat de AIVD kan bewerkstelligen ertoe kunnen

leiden dat de asielzoeker bang is niet beloond te zullen worden wanneer hij onvoldoende informatie levert aan de AIVD. Het mag duidelijk zijn dat dit de betrouwbaarheid van de geleverde informatie niet ten goede zou komen.

Dit indachtig beveelt de Commissie de AIVD aan terughoudendheid te betrachten met het doen van toezeggingen, ook wanneer daarbij duidelijk wordt aangetekend dat het slechts een toezegging tot inspanning betreft en er geen concrete beloning op vreemdelingenrechtelijk vlak in het vooruitzicht wordt gesteld.

In ieder geval dient naar het oordeel van de Commissie voorop te staan dat tijdens de eerste gesprekken met een nieuwe informant of agent door de AIVD duidelijk wordt gemaakt dat de dienst niets voor de asielzoekers kan betekenen op vreemdelingenrechtelijk vlak. Pas wanneer een informant of agent betrouwbaar is gebleken en dit in het belang van de nationale veiligheid noodzakelijk is, kan de AIVD de toezegging doen zich te zullen inspannen opdat de vreemdelingenrechtelijke procedure tot een positief resultaat zal leiden, waarbij overigens te allen tijde voor de asielzoeker duidelijk moet zijn dat de AIVD niet de instantie is die beslist of een doorslaggevende stem heeft in de beslissing.

6. Conclusies en aanbevelingen

- 6.1 De Commissie heeft bij de verstrekking van gegevens van de IND aan de AIVD behoudens een enkele uitzondering (het geval van de te ruim geformuleerde zoekvraag, zie paragraaf 5.1.2) geen onregelmatigheden geconstateerd. In de door de Commissie onderzochte gevallen bleef de AIVD bij het opvragen van gegevens ex artikel 17 van de WIV 2002 binnen de eigen taakuitvoering. De verzameling en verwerking van de gegevens verkregen van de IND beantwoordt aan de vereisten gesteld bij de bepalingen in de WIV 2002. (paragraaf 5.1.5)
- 6.2 De Commissie is van oordeel dat het uitzetten van de zoekvragen met meer procedurele zorgvuldigheid dient te worden omkleed dan nu het geval is. Zij beveelt aan dat de zoekvragen voordat zij worden uitgezet voortaan worden getoetst op de vereisten gesteld in de artikelen 12, tweede en derde lid, 13, eerste en derde lid, en 17 jo. artikel 6, tweede lid, WIV 2002 door of vanwege de afdeling Kabinet en Juridische Aangelegenheden van de AIVD. (paragraaf 5.1.2)
- 6.3 In de door de Commissie onderzochte gevallen van gegevensverstrekking door de AIVD aan de IND blijft de AIVD bij de verstrekking van gegevens binnen de kaders gesteld door het covenant en de wet. Wel merkt de Commissie op dat het overleg dat plaatsvindt tussen de diensten vooruitlopend op het uitbrengen van een

ambtsbericht niet duidelijk is geregeld. Zij beveelt aan om te voorzien in een regeling waarin een vaste functionaris bij de IND wordt aangewezen inzake het contact tussen de diensten in het kader van de ambtsberichten. (paragraaf 5.2)

- 6.4 De Commissie heeft geen directe inbreuk geconstateerd op de beleidslijn dat asielzoekers die werkzaam zijn als informant of agent voor de AIVD geen beloning op het vreemdelingenrechtelijk vlak in het vooruitzicht wordt gesteld (lijn Dales). Wel constateert zij dat de praktijk waarin de AIVD toezegt zich te zullen inspannen opdat de vreemdelingenrechtelijke procedure tot een positief resultaat zal leiden, enigszins op gespannen voet staat met deze beleidslijn, omdat ze door de betrokken asielzoeker licht verkeerd begrepen kan worden. De Commissie beveelt de AIVD aan hierin zorgvuldigheid en terughoudendheid te betrachten, gelet op de uitgangspunten van de genoemde beleidslijn. (paragraaf 5.3)

Vastgesteld in de vergadering van de Commissie d.d. 18 april 2007

Toezihtsrapport 14

Inzake het onderzoek van de AIVD naar de ongewenste inmenging van vreemde mogendheden (waaronder spionage)

Inhoudsopgave

1.	Onderzoek van de AIVD	137
2.	Onderzoek van de Commissie	138
3.	Theoretisch kader	139
3.1	Het soevereiniteitsbeginsel	139
3.2	Toegestane activiteiten van buitenlandse overheidsdiensten in Nederland	139
3.3	Ongewenste inmenging van vreemde mogendheden	144
4.	Bevindingen van de Commissie	145
4.1	Inzet van algemene en bijzondere bevoegdheden	145
4.2	Observeren (artikel 20 WIV 2002)	146
4.3	De inzet van agenten (artikel 21 WIV 2002)	147
5.	Conclusies en aanbevelingen	149

Toezihtsrapport

1. Onderzoek van de AIVD

Het jaarverslag 2005 van de Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst (AIVD) vermeldt dat de laatste jaren het aantal vreemde mogendheden dat in Nederland inlichtingenactiviteiten ontplooit is gegroeid.¹ De toename is onder meer het gevolg van de toegenomen globalisering en de onderlinge afhankelijkheid van landen, gegroeide migrantengemeenschappen, nieuwe (wereldwijde) economische verhoudingen en de voortgaande professionalisering en uitbreiding van technologische mogelijkheden van inlichtingen- en veiligheidsdiensten.² In het jaarverslag 2006 van de AIVD wordt vermeld dat spionage en ongewenste buitenlandse inmenging onderzoeksonderwerpen van de AIVD zijn die nog niets aan actualiteit hebben ingeboet.³

De AIVD verricht onderzoek naar buitenlandse inlichtingenactiviteiten in Nederland. Dit onderzoek vindt plaats op grond van de zogenoemde a-taak van de AIVD (artikel 6 lid 2 sub a WIV 2002). Deze taak houdt in dat de AIVD in het belang van de nationale veiligheid onderzoek verricht met betrekking tot organisaties en personen die door de doelen die zij nastreven, dan wel door hun activiteiten aanleiding geven tot het ernstige vermoeden dat zij een gevaar vormen voor (het voortbestaan van) de democratische rechtsorde, dan wel voor de veiligheid of andere gewichtige belangen van de staat.

Binnen de directie Staatsveiligheid van de AIVD onderzoekt een aantal teams de heimelijke activiteiten van vreemde mogendheden die de soevereiniteit van Nederland aantasten en daarmee de nationale veiligheid (kunnen) schaden. Daarbij is het doel om de ongewenste inmenging van buitenlandse overheidsdiensten zowel te onderkennen als tegen te gaan.

De Commissie Bestuurlijke Evaluatie AIVD (de commissie-Havermans) concludeert in haar rapport uit november 2004 dat het contra-inmenging beleid van de AIVD sterk heeft

¹ Jaarverslag AIVD 2005, p. 53, www.aivd.nl.

² *Kamerstukken II* 2006/07, 30 800 VII, nr. 4, p. 8.

³ Jaarverslag AIVD 2006, p. 61, www.aivd.nl.

geleden onder de interne prioriteringen in de richting van contra-terrorisme. Structureel onderzoek was zelfs tijdelijk stopgezet.⁴ Inmiddels is weer meer capaciteit voor het onderzoek naar spionageactiviteiten vrijgemaakt. In het jaarplan 2007 deelt de AIVD mee het onderzoek naar inmengingsactiviteiten te intensiveren.⁵

De AIVD heeft meerdere teams die volledig gericht zijn op het onderzoek naar contra-inmenging. Daarnaast wordt ook in andere teams van de AIVD aandacht besteed aan onderwerpen die zijn gerelateerd aan spionage, zoals de teams die onderzoek doen naar proliferatie van massavernietigingswapens.⁶ Het onderzoek van de Commissie van Toezicht betreffende de Inlichtingen- en Veiligheidsdiensten (verder: de Commissie) heeft zich gericht op de teams die specifiek zijn opgezet voor het onderzoek naar inmengingsactiviteiten.

2. Onderzoek van de Commissie

De Commissie heeft een onderzoek uitgevoerd naar de rechtmatigheid van de onderzoekshandelingen die de AIVD vanaf begin 2004 tot halverwege 2006 heeft verricht naar de ongewenste inmenging van buitenlandse overheidsdiensten. Het onderzoek van de Commissie is bij brief d.d. 8 september 2005, conform artikel 78 lid 3 van de Wet op de Inlichtingen- en Veiligheidsdiensten 2002 (verder: WIV 2002), aangekondigd aan de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (verder: de Minister) en de voorzitters van beide kamers der Staten-Generaal.

Naast dossierstudie heeft de Commissie gesprekken gevoerd met de directeur van de directie Staatsveiligheid, de teamhoofden van de betrokken teams en enkele juristen van de afdeling Kabinet en Juridische Aangelegenheden.

Alvorens in paragraaf 4 de bevindingen van het onderzoek van de Commissie te presenteren, wordt in paragraaf 3 een theoretische uiteenzetting gegeven over activiteiten van vreemde mogendheden op Nederlands grondgebied. Het rapport wordt in paragraaf 5 afgesloten met conclusies en aanbevelingen.

Het rapport bevat een geheime bijlage ten behoeve van de Commissie voor de Inlichtingen- en Veiligheidsdiensten van de Tweede Kamer der Staten-Generaal.

⁴ Commissie Bestuurlijke Evaluatie Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst, *“De AIVD in verandering”*, p. 141, www.aivd.nl, aangeboden bij *Kamerstukken II* 2004/05, 29 876, nr. 1.

⁵ *Kamerstukken II* 2006/07, 30 977, nr. 1, p. 3.

⁶ De Commissie heeft reeds eerder het toezichtsrapport *“Inzake het onderzoek van de Commissie van Toezicht naar de rechtmatigheid van het AIVD-onderzoek naar proliferatie van massavernietigingswapens en overbrengingsmiddelen”*, toezichtsrapport nummer 5B, uitgebracht. Het rapport is gepubliceerd op www.ctivd.nl, alsmede in het jaarverslag 2005-2006 van de Commissie.

3. Theoretisch kader

3.1 Het soevereiniteitsbeginsel

In het internationaal recht worden staten aangemerkt als soeverein. Dit betekent dat zij op het eigen grondgebied, behoudens internationale afspraken en verdragen, volledig en bij uitsluiting bevoegd zijn om wetgevende, rechtsprekende en administratieve handelingen uit te oefenen. Het wereldwijd aanvaard soevereiniteitsbeginsel is gecodificeerd in artikel 2 lid 1 van het Handvest van de Verenigde Naties. Vanwege de internationale samenwerkingsverbanden wordt de soevereiniteit van landen - met hun instemming - steeds meer gereduceerd.

Het soevereiniteitsbeginsel omvat mede het beginsel van non-interventie. Staten zijn niet bevoegd om in een ander land activiteiten te ontplooiën, waarvan kan worden aangenomen dat zij een ongewenste inbreuk maken op de soevereiniteit van dat land. Activiteiten van inlichtingen- en veiligheidsdiensten in het buitenland doen dat veelal wel. In het belang van de nationale veiligheid is het voor landen niettemin noodzakelijk om niet alleen zicht te hebben op hun eigen binnenlandse situatie, maar tevens om inlichtingen te vergaren over buitenlandse aangelegenheden. Voor de AIVD is deze buitenlandtaak neergelegd in artikel 6 lid 2 sub d WIV 2002. Inlichtingenorganisaties die de taak opgedragen hebben gekregen om informatie over het buitenland te verzamelen, dienen daartoe mede buiten de eigen landsgrenzen te opereren. Daarbij moet voornamelijk worden gedacht aan de inzet van inlichtingsofficieren/agenten op buitenlands grondgebied.⁷

3.2 Toegestane activiteiten van buitenlandse overheidsdiensten in Nederland

3.2.1 Activiteiten van inlichtingendiensten

Voor zover buitenlandse inlichtingendiensten in Nederland uitsluitend inlichtingen vergaren door het raadplegen van open bronnen (kranten, tijdschriften, etc.) is daartegen geen bezwaar. Daarnaast mogen inlichtingsofficieren van vreemde mogendheden op Nederlands grondgebied activiteiten ontplooiën, indien daarvoor toestemming is verleend door de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties of namens deze door het

⁷ De Commissie heeft over de inzet van agenten in het buitenland door de Nederlandse inlichtingen- en veiligheidsdiensten twee toezichtsrapporten uitgebracht: CTIVD nr. 8a (met betrekking tot de inzet van agenten door de MIVD) en CTIVD nr. 8b (met betrekking tot de inzet van agenten door de AIVD), gepubliceerd op www.ctivd.nl, alsmede in het jaarverslag 2005-2006 van de Commissie.

hoofd van de AIVD (artikel 59 WIV 2002).⁸ Voor activiteiten op militair terrein dient de Minister van Defensie of namens deze het hoofd van de MIVD toestemming te geven.

Bij de behandeling van het wetsvoorstel WIV 2002 is over de inzet van buitenlandse agenten in Nederland het volgende opgemerkt:

“De inzet van buitenlandse agenten op Nederlands grondgebied is in beginsel alleen toegestaan indien daarvoor toestemming is verleend door de betreffende Nederlandse dienst - in de praktijk is dit de BVD [thans de AIVD] - en onder de voorwaarden die aan deze toestemming worden verbonden. Dat sluit niet uit dat al naar gelang de aard van de operatie (en het daaraan verbonden geringe afbreukrisico) de toestemming eventueel in overleg met de verantwoordelijke minister moet worden gegeven. Wordt toestemming verleend, dan geschiedt de inzet onder verantwoordelijkheid van de voor de betreffende Nederlandse dienst verantwoordelijke minister. De inzet op Nederlands grondgebied van de betreffende buitenlandse agent geschiedt verder in principe onder leiding van de Nederlandse dienst, waarbij overigens de buitenlandse dienst als gelijkwaardige partner betrokken blijft. (...) Het is voorts aan de betreffende Nederlandse dienst om controle uit te oefenen op het opereren van de buitenlandse agent en om na te gaan of dit opereren aan de gestelde voorwaarden voldoet.”⁹

Het optreden van een buitenlandse collegadienst van de AIVD in Nederland dient dus altijd te geschieden onder toezicht van de Nederlandse dienst. De buitenlandse dienst kan niet worden gemachtigd om zelfstandig op Nederlands grondgebied te opereren.

Het toelaten van agenten op Nederlands grondgebied wordt gezien als een vorm van ondersteuning aan een buitenlandse inlichtingendienst in het kader van het onderhouden van contacten met die dienst. Toestemming wordt alleen verleend indien de belangen van de buitenlandse dienst niet onverenigbaar zijn met de belangen die de AIVD en de MIVD hebben te behartigen. Voorts dient een goede taakuitvoering door de AIVD en de MIVD zich niet tegen verlening van de desbetreffende vorm van ondersteuning te verzetten (artikel 59 lid 4 WIV 2002). Uitgangspunt is dat het slechts aan agenten van diensten waarmee een beproefde samenwerking bestaat wordt toegestaan om op Nederlands grondgebied werkzaamheden te verrichten.

⁸ *Kamerstukken II* 1999/2000, 25 877, nr. 9, p. 38; *Kamerstukken II* 2000/01, 25 877, nr. 14, p. 64; *Kamerstukken I* 2001/02, 25 877, nr. 58a, p. 24-25.

⁹ *Kamerstukken II* 2000/01, 25 877, nr. 14, p. 64.

3.2.2 Activiteiten van diplomatieke en consulaire vertegenwoordigingen

Het is buitenlandse overheden eveneens toegestaan om hier te lande activiteiten te ontplooiën in verband met diplomatieke en consulaire werkzaamheden. Het Verdrag van Wenen inzake diplomatiek verkeer uit 1961¹⁰ en het Verdrag van Wenen inzake consulaire betrekkingen uit 1963¹¹ handelen over de diplomatieke en consulaire betrekkingen tussen de aangesloten staten.

De toenemende internationale betrekkingen in de vorige eeuw deden de behoefte ontstaan aan een regeling voor het diplomatiek (en later ook consulair) verkeer. De International Law Commission (onderdeel van de Verenigde Naties) heeft daartoe een verdrag ontworpen, dat grotendeels was gebaseerd op reeds bestaand gewoonterecht. In haar toelichting op het Verdrag heeft de VN-commissie aandacht besteed aan het theoretische kader waarbinnen de verdragsbepalingen moeten worden gezien:

- “(1) Among the theories that have exercised an influence on the development of diplomatic privileges and immunities, the Commission will mention the ‘extritoriality’ theory, according to which the premises of the mission represent a sort of extension of the territory of the sending State; and the ‘representative’ theory, which based such privileges and immunities on the idea that the diplomatic mission personifies the sending State.
- (2) There is now a third theory which appears to be gaining ground in modern times namely, the ‘functional necessity’ theory which justifies privileges and immunities as being necessary to enable the mission to perform its functions.
- (3) The Commission was guided by this third theory in solving problems on which practice gave no clear pointers, while also bearing in mind the representative character of the head of the mission and the mission itself.”¹²

In de preambule van het Verdrag van Wenen (1961)¹³ heeft het theoretische kader zijn weerslag gekregen, doordat daarin onder meer is opgenomen dat het Verdrag tot stand is gekomen:

“Believing that an international convention on diplomatic intercourse, privileges and immunities would contribute to the development of friendly relations among nations, irrespective of their differing constitutional and social systems, Realizing that the

¹⁰ *Trb.* 1962, 101.

¹¹ *Trb.* 1965, 40.

¹² International Law Commission, Yearbook 1958, Volume II, p. 94-95.

¹³ Dezelfde bepaling staat in het Verdrag van Wenen (1963).

purpose of such privileges and immunities is not to benefit individuals but to ensure the efficient performance of the functions of diplomatic missions as representing States.”

Met die uitgangspunten zijn in de Verdragen van Wenen verschillende immuniteiten en privileges opgenomen die buitenlandse vertegenwoordigingen toekomen, zodat zij hun functie naar behoren kunnen uitoefenen. Het gaat onder meer om onschendbaarheid van de gebouwen van de vertegenwoordiging, onschendbaarheid van het archief en de documenten van de vertegenwoordiging, onschendbaarheid van de officiële briefwisseling, onschendbaarheid van de particuliere woning en onschendbaarheid van de communicatie.¹⁴ De Verdragen van Wenen zijn gedateerd en gaan niet in op de thans meer gebruikte communicatievormen zoals (mobiel) telefonieverkeer en internetgebruik. Doordat in de Verdragen wordt gesproken over ‘alle daarvoor in aanmerking komende middelen’ mag evenwel worden verondersteld dat de onschendbaarheid van de communicatie zich ook uitstrekt over de moderne communicatiemiddelen.¹⁵

In de Weense Verdragen zijn naast immuniteiten en privileges ook verplichtingen voor de buitenlandse missies opgenomen.¹⁶ Het betreft onder meer de verplichting om de wetten en regelingen van de ontvangende staat te eerbiedigen en de verplichting om zich niet in te laten met binnenlandse aangelegenheden. Bovendien mogen de gebouwen van de vertegenwoordiging niet worden gebruikt op een wijze die onverenigbaar is met de in het verdrag vastgelegde functies van de vertegenwoordiging. Het is (functionarissen van) diplomatieke en consulaire vertegenwoordigingen dus niet toegestaan om hier te lande activiteiten te ontplooiën, die als ongewenste inmenging kunnen worden beschouwd.

De verplichtingen gelden blijkens de desbetreffende verdragsbepalingen ‘without prejudice to their privileges and immunities’, in de Nederlandse versie van de verdragen vertaald als ‘ongeacht hun voorrechten en immuniteiten’.

Het Internationaal Gerechtshof, gevestigd in Den Haag, heeft in 1980 een uitspraak gedaan over de verhouding tussen de immuniteiten en de verplichtingen uit de Verdragen van Wenen.¹⁷ Aanleiding voor de gerechtelijke procedure was de bezetting van de ambassade en het consulaat van de Verenigde Staten in Teheran (Iran) en de gijzelneming van daar werkzame personen. Hierdoor werd inbreuk gemaakt op de onschendbaarheid van de gebouwen en op de onschendbaarheid van de personen, waaronder het gevrijwaard zijn

¹⁴ Artikelen 22, 24, 27 en 30 van het Verdrag van Wenen (1961) en de artikelen 31, 33, 35 en 36 van het Verdrag van Wenen (1963).

¹⁵ Zo ook: E. Denza, *Diplomatic Law. A Commentary on the Vienna Convention on diplomatic Relations*, Oxford: Clarendon Press 1998, p. 175 en J. Kish, red. D. Turns, *International Law and Espionage*, Den Haag: Kluwer Law International 1995, p. 67.

¹⁶ Artikel 41 lid 1 Verdrag van Wenen (1961) en artikel 55 lid 1 Verdrag van Wenen (1963).

¹⁷ Internationaal Gerechtshof 24 mei 1980, ‘Case concerning United States Diplomatic and Consular Staff in Tehran’, <http://www.icj-cij.org>.

van enigerlei vorm van vrijheidsbeneming. De Iraanse regering heeft tegen de bezetting en gijzeling geen actie ondernomen, ondanks de verplichting die een ontvangende staat heeft om alle geëigende maatregelen te nemen om de gebouwen van de zending tegen indringers en tegen het toebrengen van schade te beschermen en te verhinderen dat de rust van de zending op enigerlei wijze wordt verstoord of aan haar waardigheid afbreuk wordt gedaan.¹⁸

Iran voerde in de procedure bij het Internationaal Gerechtshof aan dat de bezetting en de gijzeling moesten worden gezien in het licht van de continue inmenging van de Verenigde Staten in de internationale aangelegenheden van Iran, de schaamteloze uitbuiting van Iran, en de talrijke misdaden die zijn gepleegd jegens de Iraanse burgers in strijd met alle internationale en humanitaire regels.

Het Gerechtshof oordeelde dat ook indien de beweringen konden worden bewezen, het gedrag van Iran niet kon worden gerechtvaardigd. Het diplomatieke recht voorziet immers zelf, aldus het Gerechtshof, in de noodzakelijke maatregelen voor een staat om zich te verweren tegen onwettige activiteiten van diplomatieke en consulaire missies. Artikel 9 van het Verdrag van Wenen (1961)¹⁹ bepaalt namelijk dat een staat een persoon van de vertegenwoordiging 'persona non grata' kan verklaren. Het Gerechtshof acht daarbij van belang dat geen motivering hoeft te worden gegeven waarom iemand persona non grata wordt verklaard, rekening houdende met

“the difficulty that may be experienced in practice of proving such abuses in every case or, indeed, of determining exactly when exercise of the diplomatic function, expressly recognized in Article 3(1)(d) of the 1961 Convention, of ‘ascertaining by all lawful means conditions and developments in the receiving State’ may be considered as involving such acts as ‘espionage’ or ‘interference in internal affairs’.”²⁰

Gelet op de internationale diplomatieke verhoudingen is het in de praktijk volstrekt inopportuun om personen tegen wie uitsluitend een vermoeden bestaat dat zij spioneren persona non grata te verklaren. Dit kan de diplomatieke betrekkingen onnodig onder druk zetten en tegenmaatregelen of represailles uitlokken. De Commissie onderschrijft de overweging van het Internationaal Gerechtshof dat het moeilijk kan zijn om de taak van de diplomatieke en consulaire vertegenwoordigingen, in het bijzonder het verzamelen van informatie over het land waar de vertegenwoordiging verblijft, te onderscheiden van inmengingsactiviteiten.

¹⁸ Artikel 22 lid 2 en artikel 29 Verdrag van Wenen (1961); artikel 31 lid 3 en artikel 40 Verdrag van Wenen (1963).

¹⁹ Gelijk aan artikel 23 van het Verdrag van Wenen (1963).

²⁰ Internationaal Gerechtshof 24 mei 1980, 'Case concerning United States Diplomatic and Consular Staff in Tehran', <http://www.icj-cij.org>, rechtsoverweging 85.

3.3 Ongewenste inmenging van vreemde mogendheden

Naast de in paragraaf 3.2 beschreven toegestane activiteiten van buitenlandse overheidsdiensten trachten andere staten in Nederland soms ook op heimelijke wijze vertrouwelijke of geheime gegevens te bemachtigen²¹ en/of personen in Nederland te beïnvloeden. In dat geval is sprake van ongewenste inmenging van een vreemde mogendheid (spionage), waardoor inbreuk wordt gemaakt op het soevereiniteitsbeginsel. Het gaat daarbij onder meer om de klassieke spionageactiviteiten, zoals het verwerven van geheime informatie en de beïnvloeding van de politiek-ambtelijke besluitvorming. Buitenlandse inlichtingen- en veiligheidsdiensten zijn echter ook op andere manieren in Nederland ongewenst actief. Er is bijvoorbeeld een aantal buitenlandse inlichtingendiensten betrokken bij het beïnvloeden, controleren en intimideren van in Nederland aanwezige migrantengroepen en opposanten. Zij trachten grip te houden op hun (voormalige) onderdanen door de integratie in Nederland tegen te gaan en oefenen druk uit op deze personen met het doel hen te rekruteren om (eveneens) te spioneren voor hun land van herkomst. Voor een uiteenzetting van de verschillende vormen van spionage en enkele praktijkgevallen wordt verwezen naar de gezamenlijk door de AIVD en de MIVD uitgebrachte brochure "Spionage en veiligheidsrisico's".²²

Om de daadwerkelijke activiteiten van een inlichtingenfunctionaris te verhullen, treden spionnen in Nederland onder een andere hoedanigheid op, bijvoorbeeld als handelsvertegenwoordiger, student, journalist of wetenschapper. Wereldwijd komen met enige regelmaat incidenten aan het licht waarbij (functionarissen van) diplomatieke of consulaire vertegenwoordigingen worden verdacht van inmengingsactiviteiten. Het onderzoek van de AIVD laat zien dat dit ook in Nederland geen onbekend fenomeen is. Spionageactiviteiten - zowel verricht onder de dekmantel van een diplomatieke of consulaire vertegenwoordiging als in andere vorm - leveren schade op aan de nationale veiligheid. Inmengingsactiviteiten veroorzaken immers een aantasting van de nationale soevereiniteit, ondermijning van de democratische rechtsorde, aantasting van de politiek-ambtelijke integriteit en, doordat vertrouwelijke en geheime informatie terechtkomt bij onbevoegde derden, aantasting van vitale en kwetsbare sectoren in Nederland. Het is derhalve in het belang van de nationale veiligheid dat de AIVD onderzoek verricht naar ongewenste inmengingsactiviteiten van vreemde mogendheden in Nederland.

Het is de AIVD pas toegestaan om met betrekking tot personen en/of organisaties een onderzoek uit te voeren indien er een ernstig vermoeden in de zin van artikel 6 lid 2 sub a WIV 2002 bestaat dat zij inmengingsactiviteiten ontplooiën in Nederland. Dat er sprake

²¹ Het kan zowel om staatsgeheimen als om bedrijfsgeheimen gaan.

²² Ministerie van Defensie en Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, "Spionage en veiligheidsrisico's: Actueel, onzichtbaar en divers", tweede druk: juli 2005, www.aivd.nl.

moet zijn van een 'ernstig vermoeden' voorkomt dat met betrekking tot willekeurige personen en organisaties onderzoek mag worden gedaan.

Personen en organisaties die in Nederland spioneren, kunnen weten dat zij een potentieel voorwerp van onderzoek voor de AIVD zijn. Dit is van belang in verband met het in de Europese rechtspraak ontwikkelde voorzienbaarheids criterium. In 2000 heeft het Europese Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) een arrest gewezen in een zaak waarin een burger een klacht indiende tegen Zwitserland vanwege het af luisteren van een telefoongesprek dat hij voerde met de ambassade van de toenmalige Sovjet Unie, waarvan de telefoonlijn door de Zwitserse autoriteiten werd afgetapt.²³

Het EHRM overweegt dat een inbreuk op het recht op privacy is toegestaan indien de inbreuk bij wet is voorzien ('in accordance with the law') en noodzakelijk is in een democratische samenleving in het belang van o.a. de nationale veiligheid (artikel 8 lid 2 EVRM).²⁴ Het hof vervolgt:

"The Court draws attention to its established case-law, according which the expression 'in accordance with the law' not only requires that the impugned measure should have some basis in domestic law, but also refers to the quality of the law in question, requiring that it should be accessible to the person concerned and foreseeable as to its effects."²⁵

Het is niet alleen een feit van algemene bekendheid dat inlichtingendiensten onderzoek doen naar ongewenste inmengingsactiviteiten van vreemde mogendheden, maar het blijkt bovendien uit de jaarverslagen van de AIVD. In de WIV 2002 is vastgelegd op welke wijze de AIVD onderzoek mag verrichten.

4. Bevindingen van de Commissie

4.1 Inzet van algemene en bijzondere bevoegdheden

De AIVD maakt in het onderzoek naar spionage gebruik van een aantal bevoegdheden, zoals genoemd in de WIV 2002. Naast de algemene bevoegdheid om informatie te vragen

²³ Het EHRM gaat in het arrest niet in op de vraag of het af luisteren van de ambassade in strijd is met het Verdrag van Wenen (1961), maar toetst het af luisteren uitsluitend aan het Europese Verdrag tot bescherming van de Rechten van de Mens (EVRM). Aan het EHRM werd ook niet de vraag voorgelegd of er een inbreuk was gemaakt op de rechten van de diplomatieke vertegenwoordiging - die rechtsvraag valt onder de jurisdictie van het Internationaal Gerechtshof -, maar of er een inbreuk was gemaakt op het recht op privacy van de burger (artikel 8 lid 1 EVRM).

²⁴ EHRM 16 februari 2000, Case of Amann v. Switzerland, <http://cmiskp.echr.coe.int>, rechtsoverweging 46.

²⁵ Case of Amann v. Switzerland, zie noot 22, rechtsoverweging 50.

aan derden (artikel 17 WIV 2002) zet de AIVD ook bijzondere bevoegdheden in, waaronder observatie (artikel 20 WIV 2002) en de inzet van agenten (artikel 21 WIV 2002).

De Commissie heeft onderzocht of bij de ingezette bevoegdheden is voldaan aan de daarvoor in de WIV 2002 gestelde vereisten. Bij de inzet van bijzondere bevoegdheden dient onder meer te zijn voldaan aan de vereisten van noodzakelijkheid (artikel 18 WIV 2002), proportionaliteit en subsidiariteit (artikelen 31 en 32 WIV 2002).

Voorzover het onderzoek van de AIVD zich richt op (functionarissen van) diplomatieke of consulaire vertegenwoordigingen dient de AIVD bovendien rekening te houden met de aan deze personen en organisaties toegekende immuniteiten uit de Verdragen van Wenen (zie par. 3.2.2). De ratio van de verdragen mag niet worden ondermijnd door onderzoekshandelingen van de AIVD. Dit betekent niet dat tegen deze groep geen bijzondere bevoegdheden mogen worden ingezet. De Verdragen van Wenen bevatten bijvoorbeeld geen bepalingen die in de weg staan aan bepaalde vormen van observatie van (functionarissen van) diplomatieke en consulaire vertegenwoordigingen.

De Commissie concludeert dat, behoudens het gestelde in paragraaf 4.3, het onderzoek van de AIVD naar de ongewenste inmenging van vreemde mogendheden in de onderzochte periode van begin 2004 tot halverwege 2006 in overeenstemming met de toepasselijke wettelijke regels c.q. op zorgvuldige wijze heeft plaatsgevonden.

4.2 Observeren (artikel 20 WIV 2002)

In artikel 20 lid 1 sub a van de WIV 2002 is aan de AIVD de bevoegdheid toegekend om natuurlijke personen en zaken te observeren, al dan niet met behulp van observatiemiddelen. Conform artikel 3 lid 1 van het Mandaatbesluit Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdiensten 2002 (verder: het Mandaatbesluit AIVD 2002) hebben de Directeur en de teamhoofden mandaat om toestemming te verlenen voor observatie in de zin van artikel 20 WIV 2002. Voor het verlenen van toestemming voor de observatie in een woning is uitsluitend de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties bevoegd (artikel 20 lid 3 WIV 2002).

Gelet op het feit dat observatie niet in alle gevallen even inbreukmakend is, kan de Commissie zich voorstellen dat de toestemming in een (groot) aantal gevallen door de Directeur dan wel het teamhoofd kan worden gegeven. Er zijn evenwel situaties denkbaar, waarbij de inbreuk op de rechten van personen en/of organisaties dusdanig groot is dat het niet langer aanvaardbaar is om de toestemmingsbevoegdheid op een lager niveau dan dat van de dienstleiding neer te leggen. De Commissie doelt op het observeren van personen en organisaties die een bijzondere maatschappelijke positie innemen.

Voor de selectie van personen die een bijzondere maatschappelijke positie bekleden kan naar de zienswijze van de Commissie aansluiting worden gezocht bij de functies en beroepen die zijn genoemd in bijlage 1 van het voornoemde Mandaatbesluit. Deze bijlage bevat een lijst met personen die een bijzondere maatschappelijke positie innemen, zoals rechters, politieke ambtsdragers, diplomaten en verschoningsgerechtigden. Indien deze personen door de AIVD worden benaderd met het doel hen als agent (artikel 21 WIV 2002) in te zetten, dan moet de toestemming door een hogere functionaris worden gegeven dan standaard volgens het Mandaatbesluit bij de inzet van een agent is toegestaan.

In de memorie van toelichting op de WIV 2002 is aandacht besteed aan de mogelijkheid dat zich bijzondere situaties voordoen, waardoor afgeweken dient te worden van de mandaatregeling:

“Indien zich bijzondere omstandigheden voordoen, bijvoorbeeld dat de uitoefening van een bepaalde bijzondere bevoegdheid potentieel een groot politiek risico oplevert, is het evident dat dit aan de betrokken minister wordt voorgelegd die dan ook zelf een beslissing ter zake neemt.”²⁶

De Commissie is van oordeel dat er sprake is van een bijzondere omstandigheid indien er personen worden geobserveerd, die vanwege hun functie of beroep een bijzondere maatschappelijke positie innemen. Mutatis mutandis geldt dit ook voor de gebouwen waar deze personen werkzaam zijn. De Commissie vindt het passend om de bevoegdheid tot het verlenen van toestemming voor dergelijke observaties uitsluitend toe te kennen aan de Minister of namens deze aan het hoofd van de AIVD. De Commissie beveelt aan de Mandaatregeling AIVD 2002 hiermee in overeenstemming te brengen.

4.3 De inzet van agenten (artikel 21 WIV 2002)

Op grond van artikel 21 WIV 2002 is de AIVD bevoegd tot de inzet van natuurlijke personen die onder verantwoordelijkheid en onder instructie van de AIVD onder andere zijn belast met het verzamelen van gegevens die voor de taakuitvoering van de AIVD van belang zijn. Deze personen worden agenten genoemd.

De Directeur en de teamhoofden hebben mandaat om toestemming te verlenen voor de inzet van een agent (artikel 4 Mandaatbesluit AIVD 2002). Bij het eerste verzoek om toestemming is uitsluitend de Directeur bevoegd om de toestemming te verlenen. De toestemming voor het verlengen van de operatie wordt doorgaans door het teamhoofd gegeven.

²⁶ *Kamerstukken II 1997/98, 25 877, nr. 3, p. 27 (memorie van toelichting).*

De termijn waarvoor de toestemming maximaal mag worden verleend dan wel verlengd bedraagt drie maanden (artikel 19 lid 3 WIV 2002). In het reeds eerder genoemde wetsvoorstel inzake de Post Madrid-maatregelen wordt voorgesteld om de maximale termijn te verlengen tot een jaar.²⁷ Dit heeft te maken met het feit dat de recrutering, opbouw en inzet van een agent vaak veel tijd vergt, waardoor het bij de inzet van een agent over het algemeen gaat om langlopende operaties.²⁸

In een eerder toezichtsrapport²⁹ heeft de Commissie reeds aandacht besteed aan de verlengingsverzoeken voor de inzet van een agent. In het rapport is geconcludeerd dat wanneer de maximale termijn van de toestemming voor de inzet van een agent wordt verruimd, de Commissie het aangewezen acht dat de mandaatregels van de AIVD worden aangepast. Naar het oordeel van de Commissie zou de Directeur de bevoegde functionaris dienen te zijn bij het verlenen van toestemming voor de verlenging van de inzet van agenten, omdat de Directeur meer afstand heeft ten opzichte van de operatie dan het teamhoofd en daardoor een objectiever oordeel kan geven over zaken als noodzakelijkheid (artikel 18 WIV 2002), proportionaliteit en subsidiariteit (artikelen 31 en 32 WIV 2002) van de operatie.

Totdat het wetsvoorstel voor verlenging van de termijn is geïmplementeerd, zal iedere drie maanden opnieuw toestemming moeten worden verleend indien voortdurend van de operatie wenselijk wordt geacht. De toestemming wordt schriftelijk verleend (artikel 11 Mandaatbesluit AIVD 2002). In spoedeisende gevallen kan de toestemming mondeling worden gegeven, waarna de toestemming zo spoedig mogelijk schriftelijk wordt bevestigd.

De Commissie heeft geconstateerd dat bij een van de onderzochte teams de schriftelijke toestemming voor de verlenging van de inzet van agenten veelal te laat is gegeven of zelfs in het geheel ontbreekt. Het teamhoofd was wel op de hoogte van de (verlengde) inzet van de agenten. Inmiddels wordt de (schriftelijke) toestemming voor de verlenging van de inzet van een agent tijdig verleend.

De Commissie acht naleving van de bepaling uit het Mandaatbesluit, dat toestemmingsbesluiten schriftelijk dienen te worden verleend, althans bevestigd, van groot belang. Ieder besluit dient deugdelijk te worden gemotiveerd. Bij de beslissing of het nog langer gerechtvaardigd is om door te gaan met de inzet van een bijzondere bevoegdheid, dient stil te worden gestaan bij de afwegingen in het kader van noodzakelijkheid, proportionaliteit en subsidiariteit. Bij een verlenging dient tevens de opbrengst van de operatie te worden

²⁷ *Kamerstukken II* 2005/06, 30 553, nr. 2, p. 4 (artikel 21 lid 8 WIV 2002 (nieuw)).

²⁸ *Kamerstukken II* 2005/06, 30 553, nr. 3, p. 29.

²⁹ *Toezichtsrapport inzake het onderzoek van de Commissie van Toezicht naar de rechtmatigheid van de uitvoering van een contra-terrorisme operatie van de AIVD*, toezichtsrapport nr. 7, paragraaf 3 en conclusie 9.2, gepubliceerd op www.ctivd.nl, alsmede in het jaarverslag 2005-2006 van de Commissie.

afgewogen tegen de inbreuk die wordt gemaakt op de rechten van betrokkenen. Door de afweging schriftelijk vast te leggen wordt bevorderd dat een gemotiveerd besluit wordt genomen, dat bovendien daardoor achteraf (door de Commissie) controleerbaar is. De Commissie dringt daarom aan op een zorgvuldige schriftelijke vastlegging van de besluiten tot verlenging van de inzet van een agent.

5. Conclusies en aanbevelingen

- 5.1 De Commissie concludeert dat het onderzoek van de AIVD naar de ongewenste inmenging van vreemde mogendheden in de onderzochte periode van begin 2004 tot halverwege 2006 in overeenstemming met de toepasselijke wettelijke regels c.q. op zorgvuldige wijze heeft plaatsgevonden, behoudens het gestelde in conclusie 5.3 (paragraaf 4.1).
- 5.2 De Commissie beveelt aan om het Mandaatbesluit AIVD 2002 aan te passen door het beslissingsniveau voor het observeren in de zin van artikel 20 WIV 2002 op het niveau van de Minister of namens deze het hoofd van de AIVD neer te leggen indien het de observatie van een persoon betreft die vanwege zijn functie of beroep een bijzondere maatschappelijke positie. Mutatis mutandis geldt dit voor een observatie van de gebouwen waar deze personen werkzaam zijn. (paragraaf 4.2).
- 5.3 De Commissie heeft geconstateerd dat bij een van de onderzochte teams de schriftelijke toestemming voor de verlenging van de inzet van agenten (artikel 21 WIV 2002) veelal te laat is gegeven of zelfs in het geheel ontbreekt. Inmiddels wordt de toestemming voor de verlenging van de inzet van een agent tijdig verleend (paragraaf 4.3).
- 5.4 De Commissie acht naleving van de bepaling uit het Mandaatbesluit, dat toestemmingsbesluiten schriftelijk dienen te worden vastgelegd, van groot belang. Ieder besluit dient deugdelijk te worden gemotiveerd. De Commissie beveelt dringend aan acht te slaan op een zorgvuldige schriftelijke vastlegging van de besluiten tot verlenging van de inzet van een agent (paragraaf 4.3).

Aldus vastgesteld in de vergadering van de Commissie d.d. 15 mei 2007.

Toezihtsrapport 15

Inzake het onderzoek naar het optreden van MIVD-medewerkers in Irak bij het ondervragen van gedetineerden

Inhoudsopgave

Samenvatting	153
Lijst van afkortingen	156
1. Inleiding	157
1.1 Aanleiding	157
1.2 Het onderzoek door de CTIVD	158
1.3 Ontwikkelingen na het begin van het onderzoek	159
2. Het regelgevende kader van de missie SFIR 1	160
2.1 De resoluties van de VN Veiligheidsraad	160
2.2 Het Memorandum of Understanding en de Rules of Engagement	162
2.3 Standard Operational Instruction en Fragmentation Order	164
3. De feiten	165
3.1 De opzet van de uitzending	165
3.2 Voorbereiding MIVD	166
3.3 Aansturing	167
3.4 De uitzending	168
3.5 Melding van mogelijke onrechtmatigheden	170
3.6 De door de Commissie vastgestelde feiten bij het ondervragen van gedetineerden door de MIVD	175
3.7 Maatregelen MIVD na de melding	183
4. Toetsing van de feiten aan de juridische kaders	184
4.1 Ondervragen van gedetineerden en de taakstelling	184
4.2 Het karakter van de ‘gesprekken’	185
4.3 Is sprake van marteling, dan wel enige andere strafbare handeling?	187
4.4 Toetsing aan de relevante afspraken en richtlijnen	195
4.5 De afwezigheid van de legal advisor	198
4.6 Het Europees Verdrag tot bescherming van de Rechten van de Mens (EVRM)	201

5. Conclusies en aanbevelingen	206
Lijst van de door de Commissie onder ede/belofte gehoorde functionarissen	209

Samenvatting

Ten tijde van de eerste Nederlandse missie ten behoeve van de Stabilisation Force Iraq (SFIR) van 1 augustus 2003 tot 15 november 2003 was in Irak aan het bataljon mariniers dat daar opereerde een Contra-Inlichtingen- en Veiligheidsteam (CIV-team) van de MIVD toegevoegd. Dit team had tot taak inlichtingen te verzamelen die van belang konden zijn in het kader van de bescherming van de troepen (force protection), alsmede het adviseren van de bataljonscommandant op het gebied van beveiliging.

Nederlandse troepen hadden in Irak niet de bevoegdheid om zelfstandig personen gevangen te *houden*. Gedetineerden die mogelijk een bedreiging vormden voor de troepen dienden binnen een korte periode overgedragen te worden aan het Britse leger. In deze korte tussenperiode werden de gedetineerden ondervraagd door het Field Liaison Team (FLT) van het bataljon mariniers. Tevens werd het CIV-team in de gelegenheid gesteld sommige gedetineerden eveneens te ondervragen. De Commissie heeft het optreden van dit CIV-team ingevolge haar wettelijke taakstelling getoetst aan de juridische kaders. Zij onthoudt zich van een oordeel over het optreden van anderen dan MIVD-medewerkers.

Uit het onderzoek is aan de Commissie op grond van de voor haar onder ede/belofte afgelegde getuigenverklaringen gebleken dat in enkele gevallen het CIV-team door middel van het gebruik van water (telkens naar verklaard de hoeveelheid van een beker) gedetineerden tijdens deze ondervragingen wakker probeerde te houden. Deze gedetineerden dreigden volgens de getuigenverklaringen tijdens de ondervragingen in slaap te vallen, onder meer vanwege een gestoorde nachtrust door het geluid (white noise) dat het FLT in de gang van de cellen liet horen. Dit geluid diende ervoor om te beletten dat gedetineerden die in dezelfde zaak waren opgepakt met elkaar konden communiceren dan wel dat zij bij gesprekken in het gebouw waar de cellen zich bevonden konden meeluisteren. Tijdens de ondervragingen hadden de gedetineerden afgeplakte dan wel zwartgemaakte skibrillen op om te beletten dat zij hun ondervragers zouden kunnen herkennen dan wel de beveiliging van de mariniers zouden kunnen zien.

De Commissie is van oordeel dat de ondervragingen door het CIV-team vielen onder de wettelijke taakstelling van de MIVD om inlichtingen in het kader van 'force protection' te

verzamenen. Noch de WIV 2002 noch het regelgevend kader voor de missie kende de MIVD echter expliciet de bevoegdheid toe om *gedetineerden* te *ondervragen*. De Commissie acht evenwel de beslissing om de MIVD onder de gegeven omstandigheden gedetineerden te laten ondervragen gerechtvaardigd in verband met de bijzondere omstandigheden waaronder gewerkt moest worden en gezien de wettelijke taakstelling van de MIVD.

De Commissie heeft aan de hand van zowel het internationale (in de eerste plaats de Verdragen van Genève) als het nationale wettelijke kader (de Wet Internationale Misdriften) getoetst of er sprake is geweest van het martelen van gedetineerden door het CIV-team. Marteling vereist onder meer dat er ernstige pijn of ernstig lijden, lichamenlijk of geestelijk, bij een persoon wordt veroorzaakt. Daarvan is naar het oordeel van de Commissie bij het optreden van het CIV-team geen sprake. Het is niet aannemelijk dat het gebruik van water door het CIV-team enige vorm van pijn en/of (geestelijk) lijden met zich mee zal hebben gebracht, laat staan 'ernstige pijn of lijden'.

Tevens kan niet worden gesteld dat er sprake is van schuld aan enig (ander) militair dan wel algemeen strafbaar feit.

Dit laat onverlet dat het gebruik van water door het CIV-team tegen gedetineerden tijdens de ondervragingen, zelfs als het kleine hoeveelheden betreft, als onjuist moet worden bestempeld.

Ondanks een gestoorde nachtrust bij sommige gedetineerden door het gebruik van geluid door het FLT kan niet worden gesteld dat het CIV-team in redelijkheid had moeten afzien van het ondervragen van deze gedetineerden. Dit was anders geweest, indien het slaapttekort zodanig was geweest dat (een voortzetting van) de ondervraging een te ver gaande druk op de gedetineerden had gelegd. Voor een dergelijk excessief slaapttekort heeft de Commissie, ook als zij rekening houdt met de storende aanwezigheid van 'white noise', geen aanwijzingen gevonden. Er is door het ondervragen onder de genoemde omstandigheden geen sprake van een te vergaande druk op de gedetineerden, noch is hierdoor sprake van onbehoorlijk of onzorgvuldig handelen.

De Commissie is van oordeel dat het gebruik van afgeplakte dan wel zwartgemaakte skibrillen onder de gegeven omstandigheden een proportioneel middel was.

De Commissie heeft in haar onderzoek geen enkele aanwijzing gevonden voor het blootstellen van gedetineerden aan fel licht door het CIV-team.

Er is verklaard dat in ieder geval een stroomstok aanwezig was bij de mariniers van het FLT. Het onderzoek van de Commissie heeft geen enkele aanwijzing opgeleverd dat de medewerkers van het CIV-team een stroomstok dan wel op enige andere manier elektroden hebben gebruikt bij het ondervragen van gedetineerden. Ook is de Commissie niet gebleken dat gedetineerden door het CIV-team zijn geslagen tijdens de ondervragingen. Over onder meer de elektroden en het slaan heeft één gedetineerde zich tegenover de ondervragers van het Britse leger blijkens hun verslaglegging mondeling

beklaagd. Deze gedetineerde wenste volgens de Britse ondervragers geen officiële klacht in te dienen.

Naar het oordeel van de Commissie heeft het CIV-team het regelgevende kader voor de missie SFIR 1, bestaande uit onder meer het Memorandum of Understanding (inclusief Rules of Engagement) en de door het Britse hoofdkwartier uitgevaardigde richtlijnen niet overschreden.

De MIVD (op leidinggevend niveau) was van oordeel dat het onwenselijk was om de legal advisor van het bataljon mariniers te betrekken bij de ondervragingen door het CIV-team. Dit heeft uiteindelijk geresulteerd in een richtlijn van het Defensie Crisis Beheersingscentrum (DCBC) waarin was opgenomen dat de MIVD zelf bepaalde wie bij de ondervragingen aanwezig mocht zijn. Hogere regelingen stelden het aanwezig zijn van de legal advisor niet verplicht.

De Commissie is van mening dat het - onder meer vanwege de gevoelige materie - zeer wenselijk was geweest als de legal advisor wel bij de ondervragingen aanwezig had kunnen zijn. De argumenten van de MIVD tegen de aanwezigheid van de legal advisor acht de Commissie onvoldoende steekhoudend. De Commissie acht dan ook de beslissing om de legal advisor de toegang tot de ondervragingen van gedetineerden door het CIV-team te ontzeggen onverstandig, zij het niet onrechtmatig. De Commissie acht het eveneens minder verstandig dat de teamleider van het CIV-team geen enkele keer bij het ondervragen van gedetineerden aanwezig is geweest om zich aldus van de omstandigheden waaronder die ondervragingen plaatsvonden persoonlijk op de hoogte te stellen.

Ingevolge jurisprudentie van het Europese Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) komt ten aanzien van sommige militaire operaties aan het Europees Verdrag tot Bescherming van de Rechten van de Mens (EVRM) extraterritoriale werking toe. Niet kan met zekerheid worden gesteld dat dit met betrekking tot de Nederlandse troepen in Irak tevens het geval was ten tijde van SFIR 1. Vanwege het belang van de zaak heeft de Commissie echter het optreden van het CIV-team tevens getoetst aan de bepaling van het EVRM die foltering verbiedt (artikel 3 EVRM). Op basis van de jurisprudentie van het EHRM komt de Commissie tot de conclusie dat er geen sprake is geweest van foltering dan wel onmenselijke of vernederende behandeling van gedetineerden door het CIV-team.

Lijst van afkortingen

ACIV	Afdeling Contra-Inlichtingen en Veiligheid van de MIVD
CDS	Chef Defensiestaf (thans Commandant der Strijdkrachten)
CF	Coalition Forces
CI	Contra-Inlichtingen
CIMIC	Civil Military Cooperation
CMOC	Civil-Military Operation Cell
CIV	Contra-Inlichtingen en Veiligheid
CPA	Coalition Provisional Authority
CTIVD	Commissie van Toezicht betreffende de Inlichtingen- en Veiligheidsdiensten
DCBC	Defensie Crisis Beheersingscentrum
DOC	Defensie Operatie Centrum
DJZ	Directie Juridische Zaken van het Ministerie van Defensie
EHRM	Europees Hof voor de Rechten van de Mens
EVRM	Europees Verdrag tot bescherming van de Rechten van de Mens
FLT	Field Liaison Team
ICC	International Criminal Court
JFIT	Joint Forward Interrogation Team van het Verenigd Koninkrijk
Kmar	Koninklijke marechaussee
Legad	Legal Advisor
MID	Militaire Inlichtingendienst (voorganger van huidige MIVD)
MIVD	Militaire Inlichtingen- en Veiligheidsdienst
MND/SE	Multinational Division South East
MOU	Memorandum of Understanding
OM	Openbaar Ministerie
ROE	Rules of Engagement
S2	Section 2 van het bataljon
SFIR	Stabilisation Force Iraq
SOI	Standard Operational Instruction
TIF	Theatre Internment Facility / Theatre Interrogation Facility
TQ	Tactical Questioning
VN	Verenigde Naties
WIM	Wet Internationale Misdrijven
WIV 2002	Wet op de Inlichtingen- en Veiligheidsdiensten 2002
Wob	Wet openbaarheid van bestuur

Toezihtsrapport

1. Inleiding

1.1 Aanleiding

Op 6 juni 2003 nam de Nederlandse regering het besluit om met een bataljon mariniers en de daarbij behorende ondersteunende eenheden (tezamen het Nederlandse contingent) bij te dragen aan de multinationale stabilisatiemacht voor Irak (SFIR)¹ voor de duur van zes maanden, met de mogelijkheid van verlenging.² Dit eerste Nederlandse bataljon (SFIR 1) was in Irak van 1 augustus 2003 tot 15 november 2003. Het stond onder leiding van een bataljonscommandant. De totale Nederlandse bijdrage aan SFIR duurde tot medio maart 2005 en bestond uit de uitzendingen SFIR 1 t/m 5.

Onder de kop ‘Nederlanders martelden Irakezen’ publiceerde de Volkskrant op 17 november 2006 een artikel over vermeende ongeoorloofde praktijken door medewerkers van de Militaire Inlichtingen- en Veiligheidsdienst (MIVD) tijdens ondervragingen van gedetineerden gedurende de operatie SFIR 1 in 2003 in Irak. In het artikel werd gesproken van het gebruik van stofbrillen die de gedetineerden het zicht zouden belemmeren, blootstelling aan fel licht, het natgooien van de gedetineerden om hen wakker te houden en het prikkelen van het gehoor van de gedetineerden met ‘bijzonder hoge geluidstonen’. Tevens ontbrak de juridisch adviseur die verplicht aanwezig moest zijn bij dergelijke verhoren, aldus het artikel.

Nog diezelfde dag gaf de toenmalige Minister van Defensie Kamp een persconferentie, waarin hij verklaarde dat de Koninklijke marechaussee destijds onderzoek had gedaan naar aanleiding van een melding van de bataljonscommandant van SFIR 1 en tot de conclusie was gekomen dat zich geen strafbare feiten hadden voorgedaan.³ De Minister wees erop dat het onderzoek van de Marechaussee had uitgewezen dat gebruik was gemaakt van

¹ Stabilisation Force Iraq.

² *Kamerstukken II* 2002/03, 23 432, nr. 116.

³ Zie ook de brief van de Minister van Defensie aan de Tweede Kamer van 18 november 2006. *Kamerstukken II* 2006/07, 23 432, nr. 211.

skibrillen om te verhinderen dat de gedetineerden hun ondervragers konden herkennen, dat geluid was aangewend om de onderlinge communicatie tussen de gedetineerden te verhinderen en dat water over de gevangenen was gegooid. Tevens kondigde de Minister in deze persconferentie aan een onafhankelijk onderzoek in te zullen stellen naar wat zich precies destijds had voorgedaan en wat er gebeurd was met de toentertijd beschikbare informatie. Op 21 november 2006 liet de Minister de Tweede Kamer weten dat een commissie onder voorzitterschap van dr. J.T. van den Berg zich over de kwestie zou buigen.⁴

Op 23 november 2006 verscheen het besluit van de Minister van Defensie in overeenstemming met de Minister van Justitie tot instelling van de onderzoekscommissie in de Staatscourant.⁵ De Commissie Van den Berg had tot taak een onderzoek te verrichten naar de feiten en omstandigheden inzake de betrokkenheid van Nederlandse militairen bij mogelijke misstanden bij gesprekken met gedetineerden in Irak in 2003 en naar de handelingen die waren verricht door defensiepersoneel naar aanleiding van de melding van deze mogelijke misstanden, de contacten met het Openbaar Ministerie daaronder begrepen. Artikel 6, onder b, van het besluit stelt dat de Commissie Van den Berg in overleg treedt met de Commissie van Toezicht betreffende de Inlichtingen- en Veiligheidsdiensten (CTIVD), in geval die Commissie een onderzoek instelt krachtens artikel 64 van de Wet op de inlichtingen- en veiligheidsdiensten 2002 (WIV 2002).

1.2 Het onderzoek door de CTIVD

Na de aankondiging van de Minister van Defensie dat hij een onderzoekscommissie zou instellen, heeft een gedachtenwisseling plaatsgevonden tussen het Ministerie van Defensie en de CTIVD, welke heeft geleid tot het gedeelde standpunt dat de wettelijke bevoegdheid van de CTIVD zich ook uitstrekt tot kwesties als de onderhavige.

Vervolgens heeft de CTIVD op 7 december 2006 aan de Minister van Defensie en de Voorzitters van de beide kamers der Staten-Generaal meegedeeld dat zij voornemens was een onderzoek te verrichten naar de rechtmatigheid van het optreden van MIVD-medewerkers in Irak bij het afnemen van verhoren c.q. het voeren van gesprekken. De Commissie verwijst hierbij naar haar toezichthoudende taak, neergelegd in artikel 64 lid 2 onder a van de WIV 2002. In het kader van deze wettelijke taak is de Commissie belast met het toezicht op de rechtmatigheid van de uitvoering van hetgeen bij of krachtens de WIV 2002 en de Wet veiligheidsonderzoeken is gesteld. Daar de grondslag voor het verlenen van ondersteuning door de MIVD bij internationale crisisbeheersings- en vredesoperaties van de krijgsmacht is te vinden in artikel 7 lid 2 van de WIV 2002, heeft de Commissie de

⁴ *Kamerstukken II* 2006/07, 23 432, nr. 212.

⁵ *Stcr.* 2006, nr. 233, p. 8.

wettelijke bevoegdheid de rechtmatigheid van het handelen van de MIVD in het kader van SFIR te toetsen.

De CTIVD onthoudt zich van een beoordeling van het optreden van anderen dan de medewerkers van de MIVD. Zij neemt daarbij de begrenzing die voortvloeit uit haar wettelijke taak in acht.

Het onderzoek van de CTIVD spitste zich toe op het optreden van medewerkers van de MIVD ten tijde van SFIR 1, terwijl de Commissie Van den Berg een ruimere taak had, te weten het onderzoek naar de betrokkenheid van militairen in het algemeen bij de mogelijke misstanden en naar de handelingen die zijn gevolgd op de melding van de gestelde onregelmatigheden. Van een zekere overlap tussen beide onderzoeken was desondanks sprake.

De Commissie heeft in het kader van het onderzoek een groot aantal personen onder ede/belofte gehoord. Een lijst van deze personen is als bijlage bij dit rapport opgenomen. De Commissie heeft tevens het bij de MIVD berustende relevante dossiermateriaal onderzocht, bestaande uit zowel MIVD-documenten als overige defensie-documenten.

Dit rapport vormt de weerslag van het onderzoek van de Commissie. In paragraaf 2 zal het regelgevende kader van de missie worden besproken. Daarna zal de Commissie in paragraaf 3 een beschrijving geven van de feiten zoals de Commissie die aan de hand van de beëdigde getuigenverklaringen en het dossieronderzoek heeft vastgesteld. In paragraaf 4 worden de door de Commissie vastgestelde feiten getoetst aan het regelgevend kader. Paragraaf 5 geeft een overzicht van de voornaamste conclusies en aanbevelingen.

Dit toezichtsrapport heeft geen geheime bijlage.

1.3 Ontwikkelingen na het begin van het onderzoek

In NRC Handelsblad verscheen op 11 december 2006 een artikel waarin onder meer werd geciteerd uit de melding van de bataljonscommandant van SFIR 1 welke in 2003 aanleiding vormde tot het onderzoek van de Marechaussee.⁶ Volgens het artikel spreekt de bataljonscommandant in zijn melding van een door hem ontvangen bericht, inhoudende dat MIVD'ers tegenover een Britse officier zouden hebben verklaard dat een Saoedische gevangene zou zijn natgegooid omdat hij leugens vertelde en voorts dat deze Britse officier had verteld dat er tijdens het verhoor van de Saoediër white noise (hard geluid) was

⁶ Enkele documenten waren door de krant opgevraagd bij het Ministerie van Defensie door middel van een Wob-verzoek (Wet openbaarheid van bestuur).

gebruikt om hem onder druk te zetten. In een brief aan de Tweede Kamer van 15 december 2006 stelde de Minister van Defensie dat het bericht in NRC Handelsblad geen nieuw licht wierp op de zaak.⁷ De Marechaussee heeft de zaken genoemd in de melding van de bataljonscommandant onderzocht en dit onderzoek heeft voor het Openbaar Ministerie destijds geen aanleiding gevormd om een strafrechtelijk onderzoek in te stellen, aldus de Minister.

Op 19 december 2006 hebben de Ministers van Defensie en Justitie overleg gevoerd met de Vaste Tweede Kamer-commissies voor Defensie, Buitenlandse Zaken en Justitie, onder meer over het bericht in NRC Handelsblad van 11 december 2006.⁸ In dit overleg is afgesproken de resultaten van de onderzoeken van de beide commissies af te wachten.

2. Het regelgevende kader van de missie SFIR 1

2.1 De resoluties van de VN Veiligheidsraad

De basis voor het optreden van Nederlandse troepen in Irak werd in de eerste plaats gevormd door de op 22 mei 2003 aangenomen resolutie 1483 van de Veiligheidsraad van de Verenigde Naties. Deze resolutie bepaalt onder meer:

‘Noting the letter of 8 May 2003 from the Permanent Representatives of the United States of America and the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland to the President of the Security Council (S/2003/538) and recognizing the specific authorities, responsibilities, and obligations under applicable international law of these states as occupying powers under unified command (the ‘Authority’),

Met de bovenstaande passage uit resolutie 1483 werden de Verenigde Staten en het Verenigd Koninkrijk in het licht van de relevante verdragen (met name de Verdragen van Genève en The Hague Regulations 1907) aangemerkt als bezettende machten en werden de bijzondere bevoegdheden, verantwoordelijkheden en verplichtingen van deze bezettende mogendheden erkend.⁹

De resolutie schept ook de mogelijkheid voor andere landen om aanwezig te zijn in Irak:

‘Noting further that other States that are not occupying powers are working now or in the future may work under the Authority,

⁷ *Kamerstukken II* 2006/07, 23 432, nr. 217.

⁸ *Kamerstukken II* 2006/07, 23 432, nr. 218.

⁹ Zie de brief van de regering ingevolge artikel 100 van de Grondwet: *Kamerstukken II* 2002/03, 23 432, nr. 116, p. 4.

Welcoming further the willingness of Member States to contribute to stability and security in Iraq by contributing personnel, equipment, and other resources under the Authority,

Met het bovenstaande werd aldus bepaald dat andere landen, onder de zogenoemde Coalition Provisional Authority (CPA), bestaande uit de Verenigde Staten en het Verenigd Koninkrijk, konden meewerken aan de opbouw van Irak, terwijl deze landen niet (noodzakelijkerwijze) werden aangemerkt als bezettende mogendheden.

Nederland maakte gebruik van de in resolutie 1483 erkende mogelijkheid als politieke en juridische basis om als niet-bezettende mogendheid deel te nemen aan de stabilisatiemacht in Irak.¹⁰ Deze keuze had belangrijke consequenties. Omdat Nederland niet werd aangemerkt als bezettende mogendheid, konden de Nederlandse troepen bepaalde bevoegdheden die toekomen aan bezettende mogendheden ingevolge het uit het oorlogsrecht voortvloeiende bezettingsrecht niet uitoefenen. Resolutie 1483 vormde dan ook voor de Nederlandse troepen slechts de basis voor hun aanwezigheid in Irak en was bepalend voor de status van Nederland als opdrachtnemer van de CPA.

Concreet hield de keuze van de Nederlandse regering om als niet-bezettende mogendheid aan de stabilisatiemacht te gaan deelnemen in, dat de Nederlandse eenheden geen bestuurlijke, politie- of strafvorderlijke taken zouden mogen verrichten. Het Nederlandse optreden in Irak zou zich moeten beperken tot de uitvoering van opdrachten van de CPA en het beschermen van de troepen (force protection), dat gegrond is op het inherente recht op zelfverdediging.

Nederlandse troepen werden ingezet in de provincie Al Muthanna, die viel onder de zogenoemde 'Multinational Division South East' (MND/SE). Deze divisie stond onder gezag van het Verenigd Koninkrijk. Dit bracht met zich mee dat Nederlandse troepen slechts die bevoegdheden mochten uitoefenen die waren te herleiden tot opdrachten van het Verenigd Koninkrijk (onderdeel van de CPA). Nederland kon daarmee worden gezien als 'onderaannemer' van het Verenigd Koninkrijk.

De op 16 oktober 2003 aangenomen resolutie 1511 van de Veiligheidsraad van de Verenigde Naties, die nog binnen de periode van SFIR 1 viel, was erop gericht een meer omvattend mandaat te geven aan de stabilisatiemacht in Irak. Onder meer bepaalde deze resolutie:

'(...) authorizes a multinational force under unified command to take all necessary measures to contribute to the maintenance of security and stability in Iraq (...)

Omdat de incidenten waar het onderzoek van de Commissie zich op richt voor het aannemen van resolutie 1511 plaatsvonden, zal de Commissie niet nader op deze resolutie,

¹⁰ Zie de in de vorige noot genoemde artikel 100-brief van de regering.

en de bevoegdheden die eventueel uit deze resolutie voortvloeiden, ingaan. Ten tijde van de incidenten was het kader dat voortvloeide uit resolutie 1483 bepalend.

Met het Verenigd Koninkrijk werden nadere afspraken gemaakt aangaande de taakuitvoering, die daarmee (tevens) als opdrachten van het Verenigd Koninkrijk aan de Nederlandse troepen konden worden gezien. Het Memorandum of Understanding (MOU) dat (onder meer) Nederland sloot met het Verenigd Koninkrijk en de daarbij behorende Rules of Engagement (ROE) vormen daarbij het overkoepelende kader.

2.2 Het Memorandum of Understanding en de Rules of Engagement

In het Memorandum of Understanding en de daarbij behorende Rules of Engagement waren afspraken opgenomen aangaande de taakuitvoering en de daarbij uit te oefenen bevoegdheden. Dergelijke afspraken worden voorafgaand aan elke missie opgesteld door de 'lead nation' bij een missie, in dit geval het Verenigd Koninkrijk. Deze regels vermelden onder meer onder welke omstandigheden geweld mag worden gebruikt en tevens geven de Rules of Engagement bevoegdheden ten aanzien van gevangenen. De Rules of Engagement zijn niet openbaar. Het is voor een land toegestaan om nationale voorbehouden (caveats) op de Rules of Engagement te maken, bijvoorbeeld omdat nationale voorschriften zich verzetten tegen een onderdeel van de Rules. Deze nationale voorbehouden werken altijd beperkend. Het aanbrenge van verruiming op de Rules of Engagement is niet toegestaan. Nederland heeft bij SFIR gebruik gemaakt van de mogelijkheid om nationale voorbehouden op de Rules of Engagement te maken. Deze komen later in deze paragraaf aan de orde.

Uit de Rules of Engagement vloeien bevoegdheden voort om op te treden in het kader van 'force protection'. Dit betreffen bevoegdheden om geweld te gebruiken, maar tevens enkele andere bevoegdheden, zoals het arresteren en gevangen nemen van personen die een bedreiging vormen voor de troepen. Overigens konden de Nederlandse troepen reeds op basis van het (inherent) recht op zelfverdediging bepaalde bevoegdheden in het kader van force protection uitoefenen. In de Rules of Engagement worden deze bevoegdheden echter nader uitgewerkt.

Als er geen sprake is van oorlog of gewapend conflict waarop het humanitair oorlogsrecht (in de eerste plaats de Verdragen van Genève) van toepassing is en dat bepaalde bevoegdheden met zich mee brengt, heeft een land enkel de beschikking over de bevoegdheden die voortvloeien uit de Rules of Engagement. Wanneer het humanitair oorlogsrecht wel van toepassing is, kunnen de Rules of Engagement enkel beperkend werken. De Rules of Engagement kunnen in een dergelijk geval geen ruimere bevoegdheden geven dan het humanitair oorlogsrecht toestaat.

In paragraaf 4.3.1 zal nader worden ingegaan op de vraag of het humanitair oorlogsrecht van toepassing was.

In het Memorandum of Understanding en de Rules of Engagement werd het uit resolutie 1483 voortvloeiende kader nader uitgewerkt. Ten aanzien van de multinationale divisie waarvan de Nederlandse troepen deel uit maakten (de divisie Zuid-Oost waaronder de provincie Al Muthanna viel) was het Verenigd Koninkrijk de bezettende mogendheid. Dit betekende dat de Nederlandse troepen taken uitvoerden in Al Muthanna in opdracht van het Verenigd Koninkrijk en dat zij derhalve geen zelfstandige bevoegdheden konden uitoefenen, anders dan die welke rechtstreeks voortvloeiden uit de bescherming van de troepen (force protection) ingevolge het inherente recht op zelfverdediging. In het Memorandum of Understanding was de bevoegdheid voor de Nederlandse troepen opgenomen om verdachten van een strafbaar feit te detineren. Ook was het toegestaan om personen gevangen te nemen vanwege 'imperative reasons of security', waarbij moet worden gedacht aan personen die (mogelijk) een bedreiging vormden voor de troepen.

Bij het Memorandum of Understanding waren verschillende annexen opgenomen, waarvan voor de onderhavige materie de belangrijkste annexen G en H waren. Annex G gaf regels voor de overdracht van gevangenen. Onder meer werd in deze annex bepaald dat het Verenigd Koninkrijk personen die door een van de andere aan de stabilisatiemacht deelnemende landen, niet zijnde bezettende mogendheden, gevangen waren genomen over zou nemen van dit land.

Annex H bevat de nationale voorbehouden op het Memorandum of Understanding. Nederland heeft hier nogmaals uitdrukkelijk in opgenomen dat de Verenigde Staten en het Verenigd Koninkrijk de bezettende mogendheden zijn en dat deze landen de bestuurlijke taken in Irak uitoefenen. Nederland, als niet-bezettende mogendheid, voert slechts taken uit onder de CPA.

De Nederlandse voorbehouden waren in overeenstemming met de keuze van de Nederlandse regering om niet als bezettende mogendheid in Irak te opereren. Dit bracht onder meer met zich mee dat Nederland geen (zelfstandige) strafvorderlijke bevoegdheden tot zijn beschikking had. Vandaar dat Nederland in de nationale voorbehouden tevens nadere regels opnam die betrekking hadden op gedetineerden.

Onder meer was bepaald dat Nederland steun zou verlenen aan de Britten ten aanzien van het detineren van personen die werden verdacht van oorlogsmisdrijven. Personen die werden verdacht van het plegen van een ander strafbaar feit dienden te worden overgedragen aan de Iraakse autoriteiten. Personen die (mogelijk) een gevaar vormden voor de troepen zouden worden overgedragen aan de Britten. Alle door Nederlandse troepen (tijdelijk) vastgehouden personen zouden worden gedetineerd onder omstandigheden die (minimaal) beantwoorden aan de Verdragen van Genève.

Aldus werd een onderscheid gemaakt tussen drie categorieën van gedetineerden:

- verdachten van een strafbaar feit;
- verdachten van een oorlogsmisdrijf;
- personen die een bedreiging vormen voor de troepen ('imperative reasons of security').

In de nationale voorbeholden werd verder de termijn van overdracht opgenomen. Personen die werden verdacht van het plegen van een strafbaar feit dienden zo snel mogelijk, en (zo mogelijk) niet later dan vier dagen na arrestatie te worden overgedragen aan de Iraakse autoriteiten. Personen die werden verdacht van het plegen van oorlogsmisdrijven en personen die werden vastgehouden vanwege 'imperative reasons of security' (force protection) dienden zo snel mogelijk aan het Verenigd Koninkrijk te worden overgedragen. In latere richtlijnen werden nadere regels gesteld ten aanzien van de maximum-termijn van overdracht (zie navolgende paragraaf).

2.3 Standard Operational Instruction en Fragmentation Order

Als aanvulling op het Memorandum of Understanding en de Rules of Engagement werden door de Britten beleidsregels uitgevaardigd, zoals de Standard Operational Instruction (SOI) nr. 390 van 30 september 2003 ('Policy for apprehending, handling and processing of Detainees and internees').¹¹ In deze instructie werden onder meer nadere richtlijnen gegeven betreffende de termijn van het overdragen van gedetineerden. Gevangenen verdacht van een strafbaar feit zouden binnen 12 uur moeten worden overgedragen aan de Iraakse autoriteiten, terwijl de andere categorieën van gedetineerden binnen 14 uur of zo spoedig mogelijk daarna aan de Britten zouden moeten worden overgedragen.

Tevens bevat de SOI nr. 390 verschillende annexen waarin onder meer werd bepaald dat gedetineerden 'fairly, humanely and with respect for his or her personal dignity' dienden te worden behandeld en dat 'physical and mental torture, corporal punishment, humiliating or degrading treatment, or the threat of such' verboden is. Ditzelfde geldt voor het gebruik van kappen ('hooding') en het plaatsen van gedetineerden in zogenoemde 'stress positions'.

Ook bevat een annex uitgebreide richtlijnen voor het toepassen van 'tactical questioning'.

De Commissie gaat in paragraaf 4.4 nader in op deze aanvullende richtlijnen.

De Nederlandse bataljonscommandant heeft eveneens nadere regels doen opstellen in de vorm van een Fragmentation Order, die onder meer een samenvatting inhield van de Britse

¹¹ De voorganger van deze SOI was de FRAGO 005 to MND(SE) OPO 03/03 van 3 september 2003. Beide beleidsregels bevatten dezelfde relevante bepalingen.

beleidsregels. In deze Order is onder meer opgenomen dat het verplicht is om bij gesprekken met gedetineerden de legal advisor te betrekken. In paragraaf 4.5 zal een toetsing plaatsvinden van de feiten aan deze richtlijn.

3. De feiten

3.1 De opzet van de uitzending

Zoals reeds kort vermeld in de inleiding van dit rapport, nam de Nederlandse regering op 6 juni 2003 het besluit om met een bataljon mariniers en de daarbij behorende ondersteunende eenheden (tezamen het Nederlandse contingent) bij te dragen aan de multinationale stabilisatiemacht voor Irak (SFIR) voor de duur van zes maanden, met de mogelijkheid van verlenging.¹² De Tweede Kamer stemde op 26 juni 2003 in met de missie. De (toenmalige) Chef Defensiestaf (CDS) gaf enige dagen daarna de Koninklijke Marine de opdracht om per 1 augustus 2003 in de zuidelijke provincie Al Muthanna operationeel te zijn. Een maand later, op de genoemde datum 1 augustus 2003, nam het Nederlandse contingent ten aanzien van de provincie Al Muthanna het commando over van de Verenigde Staten. In een relatief korte tijd moesten het bataljon en de ondersteunende eenheden zich voorbereiden op de uitzending.

Uiteindelijk heeft Nederland tot medio maart 2005 deelgenomen aan SFIR. Er heeft in deze tijd vier keer een roulatie plaatsgevonden (SFIR 1 t/m 5). SFIR 1, de periode die in het kader van dit onderzoek primair van belang is, duurde van 1 augustus 2003 tot 15 november 2003.¹³ Het team van de MIVD dat was toegevoegd aan het bataljon van SFIR 1 rouleerde op 9 november 2003.

Ten tijde van de SFIR operatie was Irak opgedeeld in vier sectoren. De provincie waar het Nederlandse bataljon werd ingezet viel onder de verantwoordelijkheid van de Multi National Division (South East), kortweg de MND(SE) genoemd. Deze divisie stond onder leiding van het Verenigd Koninkrijk. De Britse Commandant van de MND(SE) vervulde de rol van internationale commandant ten aanzien van het Nederlandse bataljon. Aan de staf van het hoofdkwartier van de MND(SE), gezeteld in Basra, werden uit het oogpunt van coördinatie enkele Nederlandse officieren toegevoegd.

De dagelijkse aansturing van de missie vanuit Nederland werd in handen gelegd van het Defensie Crisis Beheersingscentrum (DCBC)¹⁴, dat rechtstreeks viel onder de

¹² *Kamerstukken II* 2002/03, 23 432, nr. 116.

¹³ SFIR 2 duurde van 15 november 2003 tot 15 maart 2004, SFIR 3 van 15 maart 2004 tot 15 juli 2004, SFIR 4 van 15 juli tot 15 november 2004 en SFIR 5 van 15 november 2004 tot 15 maart 2005.

¹⁴ Dit is het huidige Defensie Operatie Centrum (DOC).

verantwoordelijkheid van de CDS. Deze aansturing had betrekking op de aspecten van de missie die niet door de internationale commandant werden aangestuurd. Voorbeelden hiervan zijn opdrachten in het kader van het verzamelen van inlichtingen en de zogenoemde 'force protection'. De plaatsvervangend Directeur van de MIVD vertegenwoordigde de MIVD in het overleg binnen het DCBC.

De contingentscommandant fungeerde als hoogste vertegenwoordiger van de CDS in het missiegebied en was eerste aanspreekpunt voor het DCBC betreffende beleidszaken en actuele ontwikkelingen. Deze commandant was niet betrokken bij de dagelijkse leiding van het bataljon en de ondersteunende eenheden. Het contingentscommando was in de nabijheid van het hoofdkwartier van de MND(SE) in Basra geplaatst.

Het bataljon in Al Muthanna ten tijde van SFIR 1 stond onder leiding en verantwoordelijkheid van de bataljonscommandant. Deze onderhield hiertoe rechtstreeks contact met het DCBC. De bataljonscommandant bepaalde hoe aan de opdrachten van de Britse commandant van de MND(SE) invulling werd gegeven.

3.2 Voorbereiding MIVD

Ingevolge artikel 7 lid 2 WIV 2002 heeft de MIVD tot taak om - kort weergegeven - uit een oogpunt van zogenoemde 'force protection' onderzoek te verrichten naar mogelijke dreigingen gericht tegen de krijgsmacht, onder meer waar deze zich bezighoudt met het uitvoeren van internationale crisisbeheersings- en vredesoperaties. Ingevolge de Aanwijzing nr. A-13 van de Chef Defensiestaf (CDS) gedateerd op 13 december 1999 (dus nog voordat de WIV 2002 in werking trad) verleent de MIVD (in de aanwijzing nog MID genoemd) steun aan crisisbeheersings-, vredes- en humanitaire operaties. Ook in deze aanwijzing wordt gerefereerd aan de wettelijke taak van de MIVD, toen nog ontleend aan de voorganger van de huidige WIV 2002.

De MIVD formeerde in de aanloop naar de uitzending een zogenoemd Contra-Inlichtingen- en Veiligheidsteam (CIV-team), dat viel onder de Afdeling Contra-Inlichtingen en Veiligheid (ACIV). Aan eerdere uitzendingen van de krijgsmacht, bijvoorbeeld die naar Bosnië-Herzegovina, had de MIVD eveneens met een CIV-team bijgedragen. De taken van het CIV-team in Irak waren neergelegd in een daartoe opgestelde instructie. Het team moest ter plaatse onderzoek verrichten naar en rapporteren over contra-inlichtingenactiviteiten, spionage, subversie, sabotage en terrorisme alsmede over militant fundamentalisme en activisme voor zover deze een risico zouden vormen voor de veiligheid van de uitgezonden eenheid. Tevens had het team een veiligheidsbevorderende taak, welke tot doel had de verantwoordelijke commandanten in staat te stellen een doeltreffend veiligheidsbeleid te voeren. Hiertoe diende het team de commandant van de uitgezonden

eenheid gevraagd en ongevraagd van advies te voorzien. Het CIV-team diende overigens niet alleen de dreiging die van buitenaf was gericht tegen het bataljon in kaart te brengen, maar droeg ook zorg voor het onderkennen van eventuele bedreigende factoren die uitgingen van het eigen personeel.

De instructie van het CIV-team gaf geen aanwijzingen met betrekking tot de middelen die konden worden ingezet om inlichtingen te vergaren. In de instructie werd het ondervragen van gedetineerden niet genoemd.

Vanwege de verwachte dreiging in het inzetgebied en de grote behoefte aan informatie met betrekking tot de interessegebieden van de MIVD werd er in het kader van SFIR 1 gekozen voor een team bestaande uit een luitenant-kolonel als teamleider en twee medewerkers, allen behorend tot ACIV. Een tolk van het bataljon werd aan het team toegevoegd.

De medewerkers van het CIV-team kregen een missiegerichte opleiding bij het bataljon van het Korps mariniers en een functiegerichte opleiding die intern bij de MIVD was belegd. De missiegerichte opleiding richtte zich op de uitvoering van de uitzending in brede zin. In de functiegerichte opleiding kwamen onder andere zaken als veiligheidsbewustzijn en de plaatselijke omstandigheden aan de orde.

Aan het voeren van gesprekken met bronnen is tijdens de opleiding geen extra aandacht besteed. De twee medewerkers van het team die zich hiermee bezig moesten houden hadden naar het oordeel van de MIVD op dit gebied voldoende ervaring. In het kader van hun reguliere werkzaamheden, het verrichten van veiligheidsonderzoeken respectievelijk Contra-Inlichtingen (CI) onderzoeken, voerden zij dikwijls gesprekken met bronnen dan wel met personen in het kader van een veiligheidsonderzoek. Het ondervragen van gedetineerden is niet aan de orde gekomen tijdens de opleiding.

De teamleider van het CIV-team heeft tijdens de missiegerichte opleiding bij het Korps mariniers de bataljonscommandant ingelicht over de taken van het team en de mogelijke dreigingsfactoren ter plaatse.

3.3 Aansturing

De MIVD is door zijn bijzondere positionering geen regulier krijgsmachtonderdeel. De dienst valt niet onder het gezag van de Commandant der Strijdkrachten (voorheen Chef Defensiestaf), doch is rechtstreeks onder de Secretaris-Generaal van het Ministerie van Defensie geplaatst. In het kader van een uitzending voert de MIVD haar taak niet alleen uit ten behoeve van de eigen inlichtingenpositie, maar (vooral) ook ten behoeve van de veiligheid van de uitgezonden krijgsmachtonderdelen.

In de instructie voor het CIV-team werden verschillende gezagslijnen onderscheiden. Ten eerste werd gesproken van een overkoepelende verantwoordelijkheid van het Defensie Crisis Beheersingscentrum (DCBC) namens de Chef Defensiestaf. Daarnaast werd gesproken van een functionele CI-verantwoordelijkheid, die door de plaatsvervangend Directeur van de MIVD was neergelegd bij het hoofd ACIV. Blijkens de instructie van het CIV-team moest hieronder de dagelijkse aansturing van het team worden begrepen. Voorts had de contingentscommandant namens de Chef Defensiestaf een administratieve verantwoordelijkheid voor het CIV-team. Ten slotte kon de bataljonscommandant op het gebied van inwendige dienst en administratieve aansturing richtlijnen geven aan het CIV-team.

Het CIV-team werd inhoudelijk aangestuurd door de MIVD. Het hoofd ACIV onderhield het rechtstreeks contact met de teamleider. Het DCBC voorzag in algemene richtlijnen.

Het is de Commissie gebleken dat er veel onduidelijkheid was over de aansturing van het CIV-team. Zo was onduidelijk op welke vlakken de bataljonscommandant het team kon aansturen. Ook was de rol van het DCBC niet duidelijk voor alle betrokkenen. Het is de Commissie opgevallen dat in de voorbereiding van de missie is nagelaten duidelijke afspraken over de aansturing van het CIV-team te maken en die vast te leggen. Ook de instructie voor het CIV-team scheidt hierover geen duidelijkheid, daar zij onvoldoende precies beschrijft waarop de verschillende gezagslijnen betrekking hebben. De Commissie beveelt aan dat voortaan voorafgaande aan de uitzending wordt voorzien in voldoende duidelijkheid over de aansturing van het team van de MIVD in het kader van een internationale operatie.

3.4 De uitzending

Het Nederlandse bataljon was gelegerd op een apart gelegen kampement (Camp Smitty). Ook het CIV-team was op dit kampement geplaatst. Het CIV-team was niet het enige team dat zich bezighield met het verzamelen van inlichtingen. Het bataljon zelf beschikte over een inlichtingensectie en een Field Liaison Team (FLT).

De inlichtingensectie, S2 geheten, viel rechtstreeks onder de commandant van het bataljon en assisteerde deze voor wat betreft het inlichtingengedeelte van de militaire aangelegenheden door zorg te dragen voor een compleet inlichtingenbeeld.

Het FLT diende onder meer door middel van zogenoemde sociale patrouilles contacten aan te gaan met de lokale bevolking. Evenals het CIV-team had dit team tot taak gesprekken te voeren met bronnen. Het FLT diende zich tevens bezig te houden met het arresteren en ondervragen van gedetineerden en de bewaking tijdens de detentie.

De bataljonscommandant voerde het gezag over het FLT. Het FLT was vanwege de taak om contact te maken met de lokale bevolking niet gelegerd op het kampement van het bataljon, maar in het zogenoemde Coalition Provisional Authority-huis (CPA-huis)¹⁵ bij de stad As Samawah. Er waren in eerste instantie tussen het CIV-team en het FLT geen afspraken gemaakt over samenwerking dan wel verdeling van taken.

Bij het overdragen van het commando over de provincie Al Muthanna door de Verenigde Staten aan Nederland werden tevens de bronnen en inlichtingen van de Amerikanen overgenomen. Naar het idee van de MIVD had het voor de hand gelegen dat deze onder de hoede van het CIV-team waren gebracht. Dit is echter niet gebeurd. De bronnen werden overgenomen door de S2 en het FLT. Hierdoor startte het CIV-team naar eigen zeggen met een achterstand op informatiegebied.

Het CIV-team heeft zich in het beginstadium van de uitzending beziggehouden met het verkrijgen van een goede informatiepositie in het gebied. Zo probeerde het team van de andere onderdelen die zich bezighielden met het verzamelen van inlichtingen informatie te verkrijgen. Ook ging het team actief op zoek naar eigen bronnen. Het zogenoemde CPA-huis vormde hiervoor vanwege de ligging bij de stad As Samawah een beter uitgangspunt dan het kampement. Het FLT opereerde vanuit het CPA-huis. Nu de medewerkers van het CIV-team hier vaker te vinden waren, groeide de samenwerking tussen het CIV-team en het FLT, mede omdat zij (deels) een gezamenlijk doel hadden. Verschillende getuigen hebben anderzijds verklaard dat de teamleider van het CIV-team en de bataljonscommandant (beiden luitenant-kolonel) een slechte verstandhouding hadden. Naar het oordeel van de Commissie kan niet worden uitgesloten dat deze verstandhouding van invloed is geweest op de verdere gang van zaken.

MIVD Den Haag

Het was de taak van ACIV in Den Haag om te zorgen voor ondersteuning van het CIV-team in Irak. Het team heeft zich echter op verschillende momenten beklaagd tegenover ACIV over de gebrekkige terugkoppeling die het ervoer. Zo gaf het CIV-team in berichten aan ACIV aan dat in een aantal gevallen de reactie op een verzoek tot operationele ondersteuning, bijvoorbeeld vragen om informatie over bepaalde personen, niet tijdig was, mede gelet op de snel veranderende omstandigheden waaronder het team moest werken.

Speciaal voor de uitzending naar Irak was er binnen de MIVD een multidisciplinair team (Team Irak) opgericht dat tot doel had om het geheel van (militair-relevante) inlichtingen en contra-inlichtingen helder te krijgen, vooral om naar buiten toe een gedegen beeld te kunnen geven van de ontwikkelingen in Irak. Het was de bedoeling dat ACIV en het CIV-team een bijdrage zouden leveren aan de analyses van Team Irak. ACIV heeft in veel gevallen hieraan geen gehoor gegeven, bijvoorbeeld ten aanzien van het doorsturen van de

¹⁵ Ook wel CIMIC (Civil Military Cooperation) of CMOG (Civil-Military Operation Cell) huis genoemd.

verslagen van het CIV-team aan Team Irak. ACIV beriep zich hierbij op wat gesteld werd het hoge afbreukrisico van tactische operaties¹⁶ en de lange doorlooptijd van de onderzoeken. Binnen de MIVD bestond verschil van mening over de informatievoorziening door ACIV aan Team Irak. De Commissie heeft zich verbaasd over dit gebrek aan onderlinge samenwerking. Gedurende de latere SFIR uitzendingen is door de dienstleiding van de MIVD besloten dat de rapportages van het CIV-team rechtstreeks naar Team Irak behoorden te worden gestuurd.

3.5 Melding van mogelijke onrechtmatigheden

3.5.1 Ondervragen van gedetineerden

Het FLT hield zich naast het aangaan van contacten met de lokale bevolking tevens bezig met het aanhouden en detineren van personen die mogelijk een bedreiging konden vormen voor de coalitietroepen. In sommige gevallen had het FLT de persoon zelf gearresteerd, in andere gevallen werden de personen overgedragen door de Irakezen. Dit gebeurde in afwachting van een mogelijke overdracht aan de Theatre Internment Facility (TIF)¹⁷ van de MND(SE), alwaar het Britse Joint Forward Interrogation Team (JFIT)¹⁸ zich bezighield met het ondervragen van gedetineerden. De bataljonscommandant was verantwoordelijk voor de beslissing ten aanzien van het vervolgtraject: wanneer de gedetineerde een mogelijke bedreiging kon vormen voor de coalitietroepen of wanneer hij verdacht werd van oorlogsmisdrijven werd hij overgedragen aan de Britten, wanneer de gedetineerde verdacht werd van (andere) criminele handelingen werd hij overgedragen aan de Irakese politie. In de andere gevallen werd de gedetineerde vrijgelaten.

Om tot een gefundeerde beslissing ten aanzien van het vervolgtraject te kunnen komen, diende de gedetineerde te worden ondervraagd. Binnen het FLT was echter onvoldoende expertise aanwezig met betrekking tot het ondervragen van gedetineerden. De medewerkers van het CIV-team hadden in het kader van hun achtergrond (het verrichten van veiligheidsonderzoeken c.q. CI-onderzoeken) ervaring met het voeren van gesprekken. Vanuit het contact op de werkvloer tussen het FLT en het CIV-team is op een gegeven moment de situatie ontstaan dat het FLT het CIV-team vroeg of het team een bepaalde gedetineerde eveneens wilde spreken. Uiteindelijk heeft dit geresulteerd in de afspraak dat het CIV-team na een eerste ondervraging van de gedetineerden door het FLT gesprekken zou voeren met bepaalde gedetineerden die vanuit het oogpunt van force protection van

¹⁶ Het bekend worden van informatie verkregen uit een dergelijke operatie zou het succes van de operatie in gevaar kunnen brengen.

¹⁷ Locatie waar de ondervragingen plaatsvonden.

¹⁸ Ondervragingsteam van de Britten.

belang konden zijn. Deze mondelinge afspraak kwam tot stand tussen de teamleider van het CIV-team, het hoofd van de S2 en het hoofd van het FLT.

Het bovenstaande betekende dat het CIV-team naar aanleiding van de ondervraging een advies uitbracht dat een rol kon spelen bij de beoordeling van de bataljonscommandant ten aanzien van het vervolgtraject. De verslagen van het CIV-team werden bovendien doorgestuurd naar de Britten. In de gevallen dat de bataljonscommandant besloot een gedetineerde over te dragen aan de Britten, konden deze verslagen door de Britten gebruikt worden om te bepalen wat er verder met een gedetineerde moest gebeuren.

Op de bevoegdheidsvraag ten aanzien van het ondervragen¹⁹ van gedetineerden wordt in paragraaf 4.2 ingegaan.

3.5.2 Melding en onderzoek Koninklijke marechaussee

Een Saoedische gedetineerde die op 4 en 5 oktober 2003 is ondervraagd door het CIV-team is mede op basis van het advies van het CIV-team overgedragen aan de Britten. Aldaar heeft hij tijdens een ondervraging door de Britse ondervragers van het Joint Forward Interrogation Team (JFIT) op 12 oktober 2003 geklaagd over zijn behandeling door de Nederlanders. In het verslag van het JFIT staat dat de gedetineerde verklaarde dat hij tijdens zijn detentie door de Nederlanders ruw werd behandeld, waarbij hij onder meer werd geslagen. Tevens verklaarde de gedetineerde dat hij werd onderworpen aan ‘white noise’ en dat hij tijdens de ondervraging was vastgemaakt aan elektroden. Herhaaldelijk zou koud water over hem heen gegooid zijn.

De Britten tekenden hierbij aan dat zij het gebruik van elektroden door de Nederlanders bijzonder onwaarschijnlijk achtten.

De commandant van de Koninklijke marechaussee ter plaatse heeft naderhand in het kader van het onderzoek naar aanleiding van de melding van de bataljonscommandant aan de teamleider van het JFIT gevraagd of de Saoediër een officiële klacht wenste in te dienen. Deze heeft volgens de teamleider van het JFIT aangegeven dit niet te willen.

De teamleider van het JFIT heeft naar aanleiding van de bovenstaande ondervraging van 12 oktober 2003 contact opgenomen met het CIV-team en gevraagd om een nadere uitleg. De medewerkers van het CIV-team hebben tijdens een gesprek met de teamleider van het JFIT op 20 oktober 2003 uitleg verschaft betreffende de door het FLT gebruikte “white noise”

¹⁹ De Commissie gebruikt vooruitlopend op haar bevindingen in paragraaf 4.2 de term ‘ondervraging’ in plaats van het door de MIVD gebezigde ‘gesprek’.

en het gebruik van water. Zij hebben tevens aangegeven dat zij geen gebruik hebben gemaakt van elektroden.

Op 22 oktober 2003 heeft de Nederlandse legal advisor die toegevoegd was aan het hoofdkwartier van de MND(SE) te Basra aan een eveneens aan het hoofdkwartier toegevoegde Nederlandse officier gemeld dat hij van de teamleider van het JFIT had vernomen omtrent de bovengenoemde feiten. De teamleider van het JFIT had volgens deze legal advisor gesproken over white noise, het gebruik van water en een mogelijk gebruik van hoofdkappen. Ook hadden de Britten aangegeven twijfels te hebben betreffende de opleiding van de Nederlandse ondervragers en hadden zij niet het gevoel dat het CIV-team wist waarmee het bezig was. Nog dezelfde dag heeft de aan het hoofdkwartier toegevoegde Nederlandse officier deze boodschap overgebracht aan de bataljonscommandant.

De bataljonscommandant heeft gesproken met de teamleider van het CIV-team. Tevens heeft hij zijn legal advisor geraadpleegd en gesproken met het hoofd van het FLT. Op 24 oktober 2003 ontving de bataljonscommandant van de officier van wie hij eerder de melding had doorgekregen nader bericht. Volgens dit bericht bevestigde de teamleider van het JFIT het gebruik van white noise en water. Voor het gebruik van kappen, aanvankelijk nog als mogelijkheid genoemd, had de teamleider echter geen aanwijzingen. Wel was er sprake van zogenoemde geblindeerde brillen. In het bericht werd voorts aangegeven dat twee medewerkers van het CIV-team tegenover de teamleider van het JFIT zouden hebben gezegd dat zij flessen water uit de koelkast hadden gepakt en water over het hoofd van de gedetineerde hadden gegooid omdat deze loog. Het bericht vormde aanleiding voor de bataljonscommandant om op 25 oktober 2003 telefonisch melding te doen van de bovenstaande feiten aan het Defensie Crisis Beheersingscentrum (DCBC). Op 27 oktober 2003 verzond de bataljonscommandant op verzoek van het DCBC de schriftelijke weergave van deze melding.

Het is de Commissie opgevallen dat de bataljonscommandant de op zichzelf ernstige feiten genoemd in het hierboven beschreven nadere bericht van 24 oktober 2003 niet heeft besproken met de teamleider van het CIV-team voorafgaande aan de melding. Niet kan worden uitgesloten dat een dergelijke consultatie van de teamleider van het CIV-team achterwege is gebleven vanwege de slechte verstandhouding tussen de bataljonscommandant en de teamleider.

Het DCBC heeft overleg gevoerd met de Directeur van de MIVD en met de Directie Juridische Zaken (DJZ) van het Ministerie van Defensie. DJZ heeft geadviseerd aangifte te doen bij de Marechaussee. Op 31 oktober 2003 is de melding van de bataljonscommandant en de aankondiging van de aangifte bij de Marechaussee door de CDS onder de aandacht gebracht van de Minister van Defensie. Deze heeft de nota op 3 november 2003

geparafeerd. De CDS heeft op 4 november 2003 de bataljonscommandant opgedragen aangifte te doen bij de Marechaussee. Deze heeft dit nog diezelfde dag gedaan bij de in Irak aanwezige commandant van de Marechaussee.

Onderzoek Koninklijke marechaussee

De Marechaussee heeft naar aanleiding van de aangifte van de bataljonscommandant en in opdracht van het Openbaar Ministerie een onderzoek ingesteld dat zich richtte op het verkrijgen van meer informatie en bestond uit het horen als getuige van de direct betrokkenen. Dit zogenoemd feitenonderzoek verschilt van een strafrechtelijk onderzoek in de zin dat alle betrokkenen in de hoedanigheid van getuige worden gehoord. De cautie²⁰ die voorafgaat aan het verhoren van een verdachte blijft alsdan achterwege. Het onderzoek richtte zich op het gebruik van kappen dan wel geblindeerde skibrillen voor of tijdens de ondervraging, het gebruik van white noise voor en tijdens de ondervraging en het gebruik van water tijdens de ondervraging. Hiertoe zijn de bataljonscommandant, de legal advisor van het bataljon, het hoofd en een medewerker van het FLT en de teamleider, medewerkers en tolk van het CIV-team gehoord. Het onderzoek van de Marechaussee vond een afronding op 20 november 2003. Het dossier is aan het OM ter beschikking gesteld.

Het OM heeft de Marechaussee gevraagd een appreciatie van de zaak op te stellen. De Marechaussee heeft deze appreciatie op 22 december 2003 naar het OM gestuurd. Op 17 februari 2004 is op verzoek van het OM een herziene appreciatie gestuurd, waarin meer uitleg wordt verschaft inzake de conclusies. In beide appreciaties stelt de Marechaussee vast dat er nimmer gebruik is gemaakt van kappen, doch wel van skibrillen, voorzien van afgeplakte glazen, tijdens ondervragingen om herkenning van de ondervragers te voorkomen. Tevens is er buiten de ondervragingen om gebruik gemaakt van zogenaamde “white noise” (constante ruis) in de gang van het cellencomplex, teneinde het afluisteren van de ondervragingen en onderlinge communicatie tussen gedetineerden te voorkomen. De Marechaussee stelt dat er geen gebruik is gemaakt van “white noise” tijdens ondervragingen. Ten slotte is er volgens de Marechaussee gebruik gemaakt van water tijdens de ondervragingen op momenten dat een gedetineerde in slaap dreigde te vallen. De Marechaussee concludeert in de herziene appreciatie van 17 februari 2004:

‘Uit verklaringen van getuigen blijkt dat de intensiteit van de verhoren die zich soms uitstrekten over meerdere dagdelen in combinatie met het gebruik van white noise wel hebben geleid tot het conditioneren van detainees. Verder is gebleken dat de door de bataljonscommandant uitgegeven order, die de procedure bij detainment beschrijft, niet (meer) onverkort wordt nageleefd. In deze order wordt o.a. gesteld dat de Legad gedurende verhoren aanwezig moet zijn. Uit het dossier blijkt dat deze richtlijn niet is opgevolgd. Gelet op de bevindingen (...) is er naar mijn mening tijdens

²⁰ De mededeling dat de verdachte niet verplicht is tot antwoorden.

een aantal gesprekken met detainees sprake geweest van enige vormen van dwang en/of acht ik het zeer denkbaar dat de gebezigde methodes als bedreigend zijn ervaren. In ieder geval is er naar mijn opvatting geen sprake van een situatie waarin de verklaringen in volstrekte (geestelijke) vrijheid zijn afgelegd.'

Hierop adviseert de Marechaussee:

'De lokale situatie in ogenschouw nemend adviseer ik echter, indachtig de juridisch gecompliceerde regelgeving hieromtrent, niet tot een strafrechtelijk onderzoek over te gaan. Het is mijns inziens wel wenselijk om spoedig nadere richtlijnen van de zijde van de Chef Defensiestaf, eventueel in overleg met het Openbaar Ministerie te Arnhem, op te doen stellen ter voorkoming van soortgelijke situaties in de toekomst.'

De Commissie merkt op (vooruitlopend op haar conclusies zoals beschreven in paragraaf 4) dat zij het gestelde in de herziene appreciatie van de Marechaussee op belangrijke punten niet deelt. Zo is zij, anders dan de Marechaussee, niet van oordeel dat de verplichting bestond om de legal advisor bij de ondervragingen aanwezig te laten zijn (zie paragraaf 4.5). Tevens heeft de Commissie geconstateerd dat de conclusies, bijvoorbeeld ten aanzien van het conditioneren van gedetineerden, die in de herziene appreciatie worden getrokken niet worden gestaafd door het dossier dat is opgemaakt door de commandant van de Marechaussee die ter plaatse het onderzoek heeft verricht. Het is de Commissie gebleken dat deze conclusies (voornamelijk) de conclusies zijn van een medewerker van de Marechaussee die ten tijde van het onderzoek in Nederland verbleef en niet betrokken was bij de getuigenverhoren in Irak. De commandant van de Marechaussee die ter plaatse het onderzoek heeft verricht heeft afstand genomen van de hierboven beschreven conclusies.

Het OM heeft besloten geen strafrechtelijk onderzoek in te stellen. De Minister van Justitie heeft er kort geleden op gewezen dat er geen sprake is van een sepotbeslissing, en dat dus de mogelijkheid is blijven bestaan dat er alsnog een strafrechtelijk onderzoek wordt ingesteld.²¹ De Commissie stelt vast dat het OM in een brief van 19 februari 2004 de CDS heeft verzocht om de wijze waarop gehoord is alsmede de richtlijnen hieromtrent aan een nader onderzoek te (laten) onderwerpen en eventueel de richtlijnen aan te scherpen.

²¹ *Kamerstukken II* 2006/07, 23 432, nr. 218, p. 8-9.

3.6 De door de Commissie vastgestelde feiten bij het ondervragen van gedetineerden door de MIVD

3.6.1 Algemene omstandigheden bij de ondervragingen

De Commissie heeft zorgvuldig onderzoek verricht naar de omstandigheden bij het ondervragen van gedetineerden. Zij heeft hiertoe de direct betrokkenen onder ede/belofte gehoord en de verklaringen met elkaar vergeleken. Op grond van deze verklaringen en het door haar verrichte dossieronderzoek heeft de Commissie het navolgende vastgesteld.

De Commissie heeft op basis van het dossieronderzoek vastgesteld dat het CIV-team tijdens SFIR 1 acht gedetineerden heeft ondervraagd, waarvan zeven in Nederlandse detentie. Eén van de gedetineerden was gedetineerd bij de Irakese politie. Deze ondervragingen werden in alle gevallen uitgevoerd door de twee medewerkers van het CIV-team, vergezeld door de vaste tolk van het team. De teamleider is bij geen enkele ondervraging aanwezig geweest. Naar eigen zeggen lieten zijn bezigheden op het kampement, dat op afstand was gelegen van het CPA-huis, dit niet toe.

Vanwege het feit dat het ondervragen van gedetineerden niet tot de gebruikelijke werkzaamheden van het CIV-team behoorde, en vanwege de gevoeligheid van de materie, is de Commissie van oordeel dat het verstandiger was geweest als deze teamleider wel zo nu en dan poolshoogte zou hebben genomen bij de ondervragingen door zijn medewerkers om zich aldus van de omstandigheden waaronder die ondervragingen plaatsvonden persoonlijk op de hoogte te stellen. Ook vanuit het oogpunt van personeelszorg zou dit aangewezen zijn.

Op de genoemde persoon die zich in Irakese detentie bevond na betrof het personen die in het CPA-huis waren gedetineerd en zich aldus onder de verantwoordelijkheid van het Nederlandse bataljon bevonden. Het CPA-huis en de daar aanwezige cellen (drie in aantal) werden voorheen gebruikt door de voormalige Irakese geheime dienst (Mukhabarat).

De gedetineerden die door het CIV-team zijn ondervraagd, werden allen ondervraagd omdat zij mogelijk een dreiging vormden voor de coalitietroepen. Het CIV-team heeft geen gedetineerden ondervraagd die enkel werden verdacht van criminele handelingen.

Het FLT was verantwoordelijk voor het arresteren, het in ontvangst nemen, de verzorging en de bewaking van de gedetineerden. Wanneer het FLT een persoon had gearresteerd die mogelijk interessant kon zijn voor het CIV-team, nam het contact op met de teamleider van het CIV-team, die zijn medewerkers naar het CPA-huis stuurde.

De ondervragingen in het CPA-huis vonden plaats in een kamer die aan dezelfde gang lag als de cellen waarin de gedetineerden verbleven. Tijdens deze ondervragingen was er een

marinier van het FLT in de kamer aanwezig ter bewaking dan wel vanuit eerdere betrokkenheid bij de zaak.

De gedetineerde werd door een marinier van het FLT uit de cel gehaald en, geboeid, naar de kamer gebracht waar hij door het CIV-team zou worden ondervraagd. Verder zette het FLT de gedetineerden een skibril c.q. stofbril met zwartgemaakte dan wel afgeplakte glazen op zodat de gedetineerden de Nederlandse militairen in het kamp en de manier waarop de verdediging van het kamp was ingericht niet konden zien.

De Commissie heeft op basis van de getuigenverklaringen vastgesteld dat de ondervragingen in de meeste gevallen tussen de één à twee uur per ondervraging in beslag namen. Volgens het onderzoek van de Commissie zijn vier gedetineerden verschillende malen ondervraagd.

Tijdens de ondervraging stelden de medewerkers van het CIV-team de identiteit van de gedetineerde vast en ondervroegen ze hem omtrent zijn betrokkenheid bij een dreiging tegen de coalitietroepen. Wanneer de gedetineerde geen antwoord gaf op de vragen, werd er doorgevraagd. De Commissie heeft op grond van de afgelegde verklaringen en het dossieronderzoek geen reden om aan te nemen dat er tijdens de ondervragingen dreigend is opgetreden door de medewerkers van het CIV-team. Het is echter aannemelijk dat de gedetineerden zich onder de omstandigheden wel degelijk bedreigd en/of angstig kunnen hebben gevoeld, mede gelet op het feit dat zij gedetineerd waren in cellen die voorheen werden gebruikt door de voormalige Irakese geheime dienst.

De ondervragingen vonden in een aantal gevallen plaats onder een zekere tijdsdruk. Op basis van de beleidsregels van de Britten dienden de gedetineerden in beginsel binnen veertien uur na gevangenneming te worden overgedragen aan de Britten. Daarbij dient te worden bedacht dat de medewerkers van het CIV-team niet in de buurt van het CPA-huis waren gelegd en er aldus in sommige gevallen enige tijd verstreek voordat zij de gedetineerden konden ondervragen. De medewerkers van het CIV-team ervoeren de genoemde tijdsdruk ook als zodanig.

Overigens kan hier worden opgemerkt dat voor de termijn van het vasthouden van gedetineerden relevant is dat de gedetineerden naar de Britten in Basra dienden te worden vervoerd. Daarmee was de termijn waarbinnen de gedetineerden konden worden overgedragen mede afhankelijk van de beschikbaarheid van adequaat vervoer en overige op het vervoer van invloed zijnde omstandigheden.

3.6.2 De legal advisor

De bataljonscommandant heeft opdracht gegeven aan zijn zogenoemde legal advisor om de

ondervragingen door het CIV-team bij te wonen. Basis hiervoor vormde de door de bataljonscommandant op 27 juli 2003 uitgevaardigde Fragmentation Order, waarin stond dat een legal advisor aanwezig moest zijn tijdens de ondervraging van de gedetineerden. Bij de eerste keer dat het CIV-team een gedetineerde zou ondervragen die zich onder de hoede van het Nederlandse bataljon bevond, op 6 september 2003, heeft de legal advisor zich gemeld bij het CIV-team. De legal advisor was bij dit gesprek aanwezig, maar de teamleider van het CIV-team heeft zijn aanwezigheid wel gemeld bij de MIVD in Den Haag. Binnen de MIVD is vervolgens besloten dat het onwenselijk was om de legal advisor bij de ondervragingen van gedetineerden door het CIV-team te betrekken. Een reden voor dit bezwaar vormde de vertrouwelijke aard van de gesprekstechnieken die de MIVD hanteerde, waarbij het zowel ging om de wijze van gesprekvoering als om het kennisniveau dat uit de vragen zou kunnen blijken. Ook hebben sommige getuigen tegenover de Commissie verklaard dat niet viel uit te sluiten dat tijdens de ondervraging de betrokkenheid aan bod kon komen van militairen van het bataljon zelf bij de dreiging tegen de troepen, doch dit argument wordt door andere getuigen betwist.

Door een enkele getuige is verklaard dat het beletten van de aanwezigheid van de legal advisor bij de ondervragingen mede zijn grond vond in de slechte verstandhouding die destijds bestond tussen enkele leidinggevendenden van de MIVD en van de mariniers. Dit heeft ertoe geleid dat door enkele leidinggevendenden van de MIVD de 'hakken in het zand' werden gezet en de aanwezigheid van (in hun ogen) een derde, die was toegevoegd aan het bataljon mariniers, werd verhinderd.

Naar de indruk van de Commissie is deze slechte verstandhouding een belangrijke reden geweest voor het beletten van de aanwezigheid van de legal advisor.

Het is overigens gebleken dat op de werkvloer de verhouding tussen de ondervragers van het CIV-team en de mariniers aanmerkelijk beter was.

De MIVD heeft vervolgens binnen het DCBC zijn wensen ten aanzien van deze kwestie kenbaar gemaakt.

Op 1 oktober 2003 verscheen de zogenoemde tien-puntenlijst van het DCBC, gericht aan de bataljonscommandant, welke in punt 6 stelt:

'In afwachting van de overdracht bestaat er uit het oogpunt van force protection geen bezwaar tegen een gesprek van een vertegenwoordiger van de MIVD met de in detentie gehouden persoon. De MIVD bepaalt wie bij dit gesprek aanwezig zijn. Indien tijdens het gesprek strafrechtelijke zaken aan het licht komen, maakt de MIVD hiervan schriftelijk melding aan de Kmar.'

Van de kant van het bataljon is geen aandrang gekomen om de legal advisor toch bij de ondervragingen toe te laten. Bij de overige ondervragingen door het CIV-team is de legal advisor dan ook niet aanwezig geweest. De bataljonscommandant heeft als (enige) reactie

op punt 6 duidelijk laten vastleggen dat de verantwoordelijkheid voor de gedetineerde tijdens de ondervragingen bij de MIVD lag.

3.6.3 White noise

De Commissie heeft vastgesteld dat er geen enkele aanwijzing is dat de medewerkers van de MIVD gebruik hebben gemaakt van geluid c.q. white noise tijdens de ondervragingen. Deze bewering is enkel terug te vinden in de melding van de bataljonscommandant. In deze melding wordt verwezen naar een bericht van een Nederlandse officier die was toegevoegd aan het hoofdkwartier van de MND(SE) waarin zou staan dat de teamleider van het JFIT van de medewerkers van het CIV-team had gehoord dat er tijdens de ondervraging van één van de gedetineerden white noise gebruikt zou zijn om de gedetineerde onder druk te zetten. Uit het genoemde bericht van de Nederlandse officier valt echter niet ondubbelzinnig af te leiden dat er white noise tijdens de ondervragingen door het CIV-team gebruikt zou zijn. Daarbij vindt dit gegeven geen steun in de getuigenverklaringen. Alle getuigen ontkennen dat het CIV-team white noise gebruikte tijdens de ondervragingen.

De mariniers van het FLT hadden in de gang van het gebouw waar de cellen zich bevonden een radio geplaatst die een dusdanig geluid kon maken dat onderlinge communicatie tussen gedetineerden dan wel het afluisteren van vertrouwelijke gesprekken van de mariniers en/of anderen door gedetineerden onmogelijk werd gemaakt. Het gebruik van deze radio viel onder de verantwoordelijkheid van het FLT.

Niet is komen vast te staan of de radio tevens één of meer keren heeft aangestaan wanneer het CIV-team de gedetineerde ondervroeg. De getuigenverklaringen geven hierover geen uitsluitsel. De Commissie acht dit weinig waarschijnlijk daar het doordringende geluid de ondervraging in dat geval ernstig moet hebben bemoeilijkt. Mocht het geluid toch hebben aangestaan, dan moet in aanmerking worden genomen dat de radio in een andere ruimte stond dan waar de ondervraging door het CIV-team plaatsvond en het niet een verantwoordelijkheid van het CIV-team betrof.

Volgens sommige getuigen bestond het geluid uit een ruisachtig geluid dan wel een constante ruis met achtergrondmuziek. Anderen beschrijven het als een harde, snerpemde toon dan wel lawaai. In aanmerking dient te worden genomen dat de zogenoemde operations room (commandokamer) van de mariniers van het FLT zich in de buurt van de cellen bevond en dat de daar aanwezige mariniers hun werkzaamheden uitvoerden terwijl het geluid aanstond.

Volgens sommigen stond de radio aan bij de aanwezigheid van een gedetineerde in het cellencomplex. Dit sluit aan bij de verklaring van het hoofd FLT, toentertijd afgelegd ten

overstaan van de Marechaussee, die stelt dat het gebruikelijk was om de white noise te gebruiken zodra er zich een gedetineerde in het cellencomplex bevond. Anderen hebben gesteld dat de radio werd aangezet zodra er meer dan één gedetineerde in het gebouw aanwezig was. Ook is gesteld dat de white noise voornamelijk werd gebruikt om te voorkomen dat twee of meer gedetineerden met elkaar konden communiceren, maar dat het ook gebeurde dat de white noise aanstond terwijl er maar één gedetineerde aanwezig was om te voorkomen dat deze kon meeluisteren naar wat er in het gebouw waar de cellen zich bevonden (veelal in het Engels) werd besproken.

3.6.4 Skibrillen/kappen

Het FLT deed de gedetineerden een skibril c.q. stofbril met zwartgemaakte dan wel afgeplakte glazen op zodat de gedetineerden de Nederlandse militairen in het CPA-huis en de manier waarop de verdediging van het CPA-huis was ingericht niet konden zien. Ook is verklaard dat de skibril de herkenning moest verhinderen van Irakezen die zich in het CPA-huis meldden met informatie die van belang kon zijn voor de troepen. In enkele gevallen, wanneer de gedetineerde naar het idee van het CIV-team geen bedreiging vormde voor de coalitietroepen, werd de bril afgezet. In de andere gevallen bleef de skibril tijdens de ondervraging op. Tijdens het verblijf in de cel hadden de gedetineerden volgens de getuigenverklaringen geen skibril op. Dit was enkel het geval tijdens het vervoer van de gedetineerde van de ene naar de andere plaats binnen het CPA-huis en (deels) tijdens de ondervragingen door het CIV-team.

De Commissie heeft geen enkele aanwijzing gevonden dat de gedetineerden tijdens de ondervragingen van het CIV-team kappen hebben opgehad. Aanvankelijk had een Nederlandse officier die was toegevoegd aan het hoofdkwartier van de MND(SE) verklaard van de teamleider van het JFIT begrepen te hebben dat het CIV-team mogelijk kappen zou hebben gebruikt. In een nader bericht aan de bataljonscommandant heeft dezelfde Nederlandse officier aangegeven dat de teamleider van het JFIT terug was gekomen op het eerdere verhaal over de kappen. In plaats hiervan had de teamleider van het JFIT het gebruik van zogenoemde geblindeerde zonnebrillen genoemd (zie ook paragraaf 3.5.2). Geen van de getuigen die door de Commissie zijn gehoord heeft het gebruik van kappen door het CIV-team bevestigd.

Ook heeft het onderzoek van de Commissie geen enkele aanwijzing opgeleverd dat het CIV-team de gedetineerden zou hebben blootgesteld aan fel licht, zoals beschreven in de Volkskrant in de publicatie van 17 november 2006.

3.6.5 Water

De Commissie heeft vastgesteld dat er bij twee gedetineerden water is gebruikt. In beide gevallen betrof het volgens de getuigenverklaringen gedetineerden die door moeheid in slaap dreigden te vallen. Door de getuigen wordt als reden voor het in slaap vallen genoemd een combinatie van de white noise die het FLT gebruikte en die de gedetineerden belette voldoende te slapen, de (zwartgemaakte dan wel afgeplakte) skibril die de gedetineerden tijdens de ondervragingen ophadden en de hoge lokale temperaturen. Om deze gedetineerden ervan te weerhouden in slaap te vallen, hebben de twee medewerkers van het CIV-team²² naar hun zeggen één of meer keren per ondervraging ongeveer de hoeveelheid van een beker water over het achterhoofd en in de nek van de gedetineerde laten lopen. Dit vindt steun in de verklaring van één van de medewerkers van het FLT die bij een ondervraging aanwezig is geweest. Volgens een andere getuige die bij de ondervragingen aanwezig was zou het water één keer, namelijk bij de Saoedische gedetineerde die geklaagd had bij de Britten (zie paragraaf 3.5.2), in het gezicht zijn gegooid.

Eén geval betrof een Egyptische gedetineerde die op 18 september 2003 samen met een tweetal anderen werd overgedragen aan het Nederlandse bataljon. Volgens het gespreksverslag dat door de medewerkers van het CIV-team toentertijd is opgemaakt zijn deze drie gedetineerden op 19 en 20 september 2003 een aantal keren ondervraagd door het CIV-team. 's Nachts stond de reeds eerder beschreven white noise aan, waardoor de gedetineerden mogelijk weinig slaap kregen. Niet duidelijk is of het water is gebruikt op de eerste of de tweede dag van de ondervragingen. Mocht dit laatste het geval zijn, dan moet in aanmerking worden genomen dat de Egyptische gedetineerde (en de twee anderen die gedetineerd waren, maar ten aanzien van wie geen gebruik van water is vastgesteld) mogelijk twee nachten onvoldoende had geslapen door de white noise. Ten aanzien van deze gedetineerde is vast komen te staan dat er in ieder geval één keer water is gebruikt.

Het andere geval betrof de Saoedische gedetineerde die bij de Britten heeft geklaagd. Hij werd op 4 oktober 2003 gearresteerd door het Nederlandse bataljon. De Commissie heeft naar aanleiding van het dossieronderzoek vastgesteld dat deze gedetineerde in ieder geval drie keer is ondervraagd, op de dag van de aanhouding en op de dag erna. Tijdens één van deze ondervragingen is er water gebruikt. Dit is waarschijnlijk een paar keer gebeurd. Ook ten aanzien van deze gedetineerde wordt aangenomen dat de white noise hem er mogelijk van heeft weerhouden voldoende te slapen, hetgeen het in slaap vallen verklaarde.

²² Uit het onderzoek van de Marechaussee naar aanleiding van de melding van de bataljonscommandant blijkt dat een medewerker van het FLT eveneens een keer water heeft gebruikt.

Het gebruik van water omdat de gedetineerde leugens vertelde is terug te vinden in de melding van de bataljonscommandant. In deze melding wordt verwezen naar een bericht van een Nederlandse officier die was toegevoegd aan het hoofdkwartier van de MND(SE) waarin zou staan dat de teamleider van het JFIT van de medewerkers van het CIV-team had gehoord dat zij tijdens de ondervraging van één van de gedetineerden koud water over hem heen hadden gegooid vanwege het feit dat hij leugens vertelde. In het genoemde bericht van de Nederlandse officier komt dit gegeven inderdaad terug. Er valt echter niet te achterhalen of dit in het gesprek tussen de teamleider van het JFIT en de medewerkers van het CIV-team inderdaad zo is gezegd. In ieder geval heeft het onderzoek van de Commissie geen nadere aanwijzingen opgeleverd dat er water zou zijn gebruikt omdat de gedetineerde leugens vertelde, dan wel om hem onder druk te zetten. De getuigen die de Commissie onder ede/belofte heeft gehoord hebben verklaard dat dit niet het geval is geweest.

3.6.6 Gestoorde nachtrust

Het geluid (white noise) dat werd gebruikt door het FLT (zie paragraaf 3.6.3) heeft er in enkele gevallen mogelijk toe geleid dat gedetineerden niet of slecht konden slapen. Ook zijn gedetineerden 's nachts ondervraagd door het CIV-team.

Zoals gezegd betrof het gebruik van het geluid een verantwoordelijkheid van het FLT. De Commissie heeft geen enkele aanwijzing dat het CIV-team hierbij (zijdelings) betrokken is geweest. De Commissie heeft aandacht besteed aan de gestoorde nachtrust bij sommige gedetineerden door het gebruik van geluid door het FLT daar dit onder omstandigheden zou kunnen leiden tot een ongeoorloofde druk op de gedetineerden ten tijde van de ondervragingen door het CIV-team.

De Commissie heeft uit het dossier opgemaakt dat twee van de gedetineerden die door het CIV-team werden ondervraagd één nacht in Nederlandse detentie hebben doorgebracht. Twee andere gedetineerden hebben twee nachten in Nederlandse detentie doorgebracht. Ten aanzien van deze twee gedetineerden heeft de Commissie vastgesteld dat zij na één nacht detentie zijn ondervraagd door het CIV-team.

Het is de Commissie opgevallen dat drie andere gedetineerden die allen in het kader van dezelfde zaak waren gedetineerd ieder in totaal drie nachten in Nederlandse detentie hebben gezeten (van 18 tot 21 september 2003). Uit het dossieronderzoek van de Commissie is gebleken dat het CIV-team deze drie gedetineerden heeft ondervraagd op 19 en 20 september 2003. Toen zij voor het laatst door het CIV-team werden ondervraagd, hadden deze gedetineerden twee nachten in Nederlandse detentie doorgebracht.

De Commissie zal zich in paragraaf 4.3.2 buigen over de vraag of, en zo ja in hoeverre, de

gestoorde nachtrust door het gebruik van geluid door het FLT heeft geleid tot een ongeoorloofde druk op de gedetineerden ten tijde van de ondervragingen door het CIV-team.

3.6.7 Slaan en/of gebruik van een stroomstok

De Commissie is niet gebleken van het slaan van één of meer gedetineerden door het CIV-team. Ook is haar niet gebleken van het gebruik van elektroden. Deze beschuldigingen komen terug in een verslag van een ondervraging door het Joint Forward Interrogation Team (JFIT) van een Saoedische gedetineerde (zie paragraaf 3.5.2). Deze heeft tijdens de ondervraging geklaagd over de behandeling door de Nederlanders, waarbij hij onder meer zou zijn vastgemaakt aan elektroden en zou zijn geslagen tijdens de ondervraging.²³

Het is de Commissie gebleken dat de bovenstaande elementen niet zijn meegenomen in het onderzoek van de Koninklijke marechaussee naar aanleiding van de melding van de bataljonscommandant, daar zij op dat moment niet bekend waren bij de Marechaussee (zie paragraaf 3.5.2). Dit en de ernst van de gestelde handelingen heeft voor de Commissie aanleiding gevormd een bijzondere nadruk te leggen op dit gedeelte van het onderzoek.

Volgens één van de getuigen behoorde een elektrische stok tot de uitrusting van de mariniers. Deze stok was volgens de getuige bedoeld om zwerfhonden mee op afstand te houden. Deze getuige was aanwezig bij de ondervraging van de Saoediër die bij de Britten heeft geklaagd en heeft onder ede verklaard dat het CIV-team geen elektrische stok heeft gebruikt bij de ondervragingen.

De teamleider van het CIV-team heeft na de publicaties in de Volkskrant een aanvullende verklaring betreffende een wapenstok met elektroden afgelegd. In de aan het OM ter beschikking gestelde verklaring van 15 december 2006 stelt de teamleider van het CIV-team dat in het CPA-huis toentertijd een wapenstok met elektroden aanwezig was. Hij verklaart dat hij deze wapenstok tijdens een tweetal gelegenheden in handen heeft gehad, waarbij hem opviel dat de wapenstok de eerste keer relatief licht was en de tweede keer zwaarder. Hieraan verbindt de teamleider het vermoeden dat er in de tussentijd batterijen in de wapenstok waren geplaatst. De teamleider heeft eenzelfde verklaring onder ede afgelegd tegenover de Commissie. Hierbij heeft hij vermeld dat de mariniers van het FLT hem destijds hebben verteld dat het een stroomstok betrof.

De beide medewerkers van het CIV-team die de ondervragingen verrichtten alsmede de tolk van het CIV-team hebben onder ede/belofte verklaard destijds geen weet te hebben gehad van de aanwezigheid van een dergelijke stok.

²³ Volgens het onderzoek van de Marechaussee naar aanleiding van de melding van de bataljonscommandant heeft de Saoedische gedetineerde aangegeven geen officiële klacht te willen indienen (zie ook paragraaf 3.6).

Het onderzoek van de Commissie heeft geen enkele aanwijzing opgeleverd dat de medewerkers van het CIV-team een stroomstok dan wel op enige andere manier elektroden hebben gebruikt bij het ondervragen van gedetineerden. Ook is haar niet gebleken dat gedetineerden door het CIV-team zijn geslagen tijdens de ondervragingen.

3.7 Maatregelen MIVD na de melding

Het onderzoek van de Marechaussee vormde voor de MIVD reden om af te zien van het instellen van een intern onderzoek. Dit was in lijn met hetgeen de bevelhebber van de Marechaussee in diens bericht aan de CDS van 3 november 2003 heeft gesteld. Daarin werd verwezen naar de aanwijzing SG A/868, die stelt dat de commandant (in dit geval de Directeur van de MIVD) dient te wachten met een eigen huishoudelijk onderzoek wanneer aangifte is gedaan bij de Marechaussee.

De MIVD heeft naar aanleiding van de melding van de bataljonscommandant aan het DCBC een aantal maatregelen getroffen. Ten eerste is de teamleider van het CIV-team gevraagd de zaak uit te zoeken en hiervan verslag te doen. Deze heeft hierover gerapporteerd in een (ongedateerde) verklaring. In deze verklaring wordt gesteld dat het gebruik van white noise om gedetineerden niet met elkaar te laten communiceren enkel gebruikt werd in het cellencomplex onder verantwoordelijkheid van het FLT. Het is de Commissie opgevallen dat dit strijdig is met de melding van de bataljonscommandant, waarin wordt gesteld dat de teamleider van het CIV-team heeft verklaard dat het CIV-team (en niet het FLT) continue muziek (white noise) laat horen indien twee gedetineerden in dezelfde zaak in het zeer gehorige cellenblok zitten opgesloten. Ook verklaart de teamleider dat tijdens de gesprekken van het CIV-team met gedetineerden geen gebruik is gemaakt van white noise. Verder stelt de teamleider van het CIV-team in zijn verklaring dat zowel door de medewerkers van het FLT als die van de MIVD geblindeerde skibrillen worden gebruikt als veiligheidsmaatregel om latere herkenning door (eventueel vrijgelaten) gedetineerden te bemoeilijken. Ten aanzien van het gebruik van water stelt hij dat er bij gedetineerden die vanwege de white noise en de spanning niet goed konden slapen en aldus van vermoeidheid in slaap dreigden te vallen water is gebruikt om hen wakker te houden of te maken. Hierbij wijst de teamleider op het directe belang om relevante (force protection) informatie van de gedetineerden te verkrijgen. De teamleider spreekt van drie gevallen waarin water is gebruikt, waarbij dit zich steeds heeft beperkt tot het over het hoofd gieten van een kleine hoeveelheid water uit een fles. Zoals vermeld in paragraaf 3.6.5 heeft de Commissie vastgesteld dat er bij twee gedetineerden water is gebruikt. Mogelijk is bij de inventarisatie ieder gesprek met een gedetineerde als een geval aangemerkt en is de teamleider zo gekomen op drie gevallen. Door alle getuigen is in ieder geval verklaard (niet alleen tegenover de Commissie, maar ook vlak na de melding tegenover de Marechaussee) dat er bij twee gedetineerden water is gebruikt.

Ten tweede heeft de Directeur van de MIVD de teamleider van het CIV-team opgedragen voortaan de legal advisor aanwezig te laten zijn bij gesprekken van het CIV-team met gedetineerden. Bij de eerstvolgende ondervraging door het CIV-team (inmiddels een nieuw CIV-team in het kader van SFIR 2) op 18 november 2003 was een legal advisor in de nabijheid. De legal advisor heeft tijdens SFIR 2 een stappenplan opgesteld dat diende als leidraad voor het ondervragen van gedetineerden. Hierin is opgenomen dat de MIVD kan beslissen dat andere personen het gesprek bijwonen. Ook is vastgelegd dat de MIVD de verantwoordelijkheid voor de gedetineerde van het FLT overneemt bij overdracht van de gedetineerde aan het CIV-team. Hiertoe moet een formulier worden getekend. Vanaf SFIR 2 werd de legal advisor niet langer geweigerd bij de ondervragingen door het CIV-team van gedetineerden. Dit betekent overigens niet dat de legal advisor daadwerkelijk bij alle ondervragingen in de periode vanaf SFIR 2 aanwezig is geweest, doch dat de mogelijkheid tot het bijwonen van de ondervragingen werd geboden.

Ten derde is binnen de MIVD onderzocht welke regels gelden voor de behandeling van gedetineerden. Hierbij is zowel DJZ als de eigen juridische afdeling van de MIVD geraadpleegd. Uiteindelijk is er op 16 januari 2004 tijdens een overleg benadrukt dat het CIV-team bij de gesprekken met de gedetineerden conform het door DJZ vastgelegde kader behoorde te handelen. Afgesproken is dat de teamleiders van de CIV-teams in het kader van SFIR 3 tot en met SFIR 5 voorafgaande aan hun uitzending overeenkomstig zouden worden geïnstrueerd.

4. Toetsing van de feiten aan de juridische kaders

4.1 Ondervragen van gedetineerden en de taakstelling

De Commissie heeft zich de vraag gesteld of het ondervragen van gedetineerden valt onder de wettelijke taakstelling van de MIVD ex artikel 7 lid 2 van de WIV 2002. De instructie van het CIV-team die uit deze wettelijke taakstelling voortvloeide, gaf het team een tweeledige taak mee. Ten eerste moest het team ter plaatse onderzoek verrichten naar en rapporteren over contra-inlichtingenactiviteiten, spionage, subversie, sabotage en terrorisme alsmede over militant fundamentalisme en activisme voor zover deze een risico zouden vormen voor de veiligheid van de uitgezonden eenheid. Daarnaast had het team een veiligheidsbevorderende taak, welke tot doel had de verantwoordelijke commandanten in staat te stellen een doeltreffend veiligheidsbeleid te voeren. Hiertoe diende het team de commandant van de uitgezonden eenheid gevraagd en ongevraagd van advies te voorzien. Beide taken kunnen worden geschaard onder de noemer 'force protection' en vallen binnen de wettelijke taakomschrijving van artikel 7 lid 2 WIV 2002.

Tussen het CIV-team en het FLT werd de afspraak gemaakt dat het CIV-team met

gedetineerden zou spreken die vanuit het oogpunt van ‘force protection’ van belang konden zijn. Het FLT verrichtte de aanhouding en voerde een eerste ondervraging uit. Wanneer het FLT bleek van een gedetineerde die vanuit het oogpunt van ‘force protection’ van belang kon zijn, gaf het team dit door aan het CIV-team. De teamleider van het CIV-team maakte op basis van de door het FLT gegeven informatie de afweging om al dan niet de betrokken gedetineerde te ondervragen. Het is de Commissie gebleken dat het CIV-team in alle gevallen gedetineerden heeft ondervraagd die mogelijk vanuit het oogpunt van ‘force protection’ van belang waren. Het CIV-team heeft geen gedetineerden ondervraagd die enkel werden verdacht van criminele handelingen. Deze laatste categorie behoorde ook na de genoemde afspraak tot het taakveld van het FLT. De Commissie sluit niet uit dat sommige gedetineerden die door het CIV-team zijn ondervraagd zowel een dreiging konden betekenen voor de troepen als verdacht werden van criminele handelingen, doch dit laat onverlet dat er ook in deze gevallen een taak lag voor het CIV-team.

De ondervragingen hadden tot doel om enerzijds informatie van de gedetineerden te verkrijgen op basis waarvan de dreiging gericht tegen de eigen troepen (niet alleen het eigen bataljon, maar ook de coalitietroepen in het algemeen) in kaart kon worden gebracht en om anderzijds de bataljonscommandant te adviseren over het al dan niet doorzenden van de gedetineerden naar de MND(SE). Deze beide doeleinden van de ondervragingen passen naar het oordeel van de Commissie in de tweeledige taakstelling van het CIV-team zoals die in de instructie stond en uit de wet voortvloeide.

De taak om gedetineerden te ondervragen was oorspronkelijk toebedeeld aan het FLT. Met het ondervragen van de gedetineerden die een dreiging konden vormen voor de coalitietroepen is het CIV-team echter binnen de eigen taakstelling gebleven. De ondervragingen door het CIV-team van gedetineerden pasten naar het oordeel van de Commissie binnen de *taakstelling* van de MIVD.

Daarmee is nog niet gezegd dat de MIVD ook de *bevoegdheid* had om in de gegeven omstandigheden gedetineerden te ondervragen. De Commissie zal daarom in de navolgende paragraaf eerst het karakter van de ondervragingen (de ‘gesprekken’) nader duiden.

4.2 Het karakter van de ‘gesprekken’

De Commissie heeft zich afgevraagd hoe de door de MIVD betitelde ‘gesprekken’ met gedetineerden dienen te worden gekwalificeerd. Het spreken met bronnen (informanten of agenten) behoort tot de reguliere werkzaamheden van de MIVD. Uitgangspunt van deze gesprekken is de vrijwilligheid van de zijde van de gesprekspartners van de dienst. In Irak heeft het CIV-team naast de ‘gesprekken’ met gedetineerden vele malen gesproken met bronnen op basis van vrijwilligheid.

De Commissie acht dergelijke gesprekken van een ander karakter dan de gesprekken met gedetineerden. Ten aanzien van de gesprekken met gedetineerden kan bezwaarlijk van vrijwilligheid van de zijde van de ondervraagden worden gesproken. De personen met wie gesproken werd bevonden zich niet in een vrijwillige situatie: het betrof gevangengenomen personen die geboeid en voorzien van een afgeplakte dan wel zwartgemaakte skibril bij het CIV-team werden gebracht. Er werden hun indringende vragen gesteld over de dreiging die zij mogelijk vormden. De antwoorden op deze vragen konden van invloed zijn op wat er verder met hen zou gaan gebeuren. Voorts moge duidelijk zijn dat de gedetineerden niet op enig moment het gesprek eenzijdig konden beëindigen. Relevant is in dit kader tevens dat het CIV-team bij twee gedetineerden water heeft gebruikt om hen het in slaap vallen te beletten. Bij het voorgaande moet telkens mede worden stilgestaan bij het beeld dat de gedetineerden zullen hebben gehad van de gesprekken. Het is aannemelijk dat de gedetineerden zich tijdens de gesprekken bedreigd en/of angstig gevoeld kunnen hebben.

Daarbij is tevens van belang dat de informatie die het CIV-team uit de gesprekken verkreeg niet enkel bestemd was voor de MIVD, maar ook voor de bataljonscommandant die deze informatie kon gebruiken bij zijn beslissing ten aanzien van het doorzenden van de gedetineerde aan de MND(SE). Het onder de MND(SE) ressorterende JFIT kreeg de verslagen van de gesprekken die het CIV-team voerde en ook dit team kon de informatie gebruiken om te bepalen wat er verder met de gedetineerde moest gebeuren. De informatie die de gedetineerde in de gesprekken verschaftte kon onder omstandigheden dienen als basis om zijn vrijheid in te perken.

Naar het oordeel van de Commissie is het niet juist om in deze gevallen van ‘gesprekken’ te spreken. Er was sprake van een situatie zoals die gebruikelijk is bij een ondervraging of een verhoor van een verdachte²⁴. In de genoemde situaties wordt de betrokkene tegen zijn wil vastgehouden en kan zijn vrijheid ingeperkt worden op basis van de informatie die hij verschaft in het gesprek. Dit was naar het oordeel van de Commissie het geval ten aanzien van de ondervragingen door de MIVD van gedetineerden.

De vraag kan worden opgeworpen of de MIVD *bevoegd* was tot het voeren van dergelijke ondervragingen. De ‘gesprekken’ waren niet gebaseerd op vrijwilligheid van de zijde van de gesprekspartner. Noch de WIV 2002 noch het regelgevend kader voor deze missie kent de MIVD expliciet de bevoegdheid toe om gedetineerden te ondervragen. De Commissie acht evenwel de beslissing om de MIVD onder de gegeven omstandigheden gedetineerden te laten ondervragen gerechtvaardigd in verband met de bijzondere omstandigheden

²⁴ Hierbij moet worden opgemerkt dat de gesprekken met de gedetineerden niet moeten worden aangemerkt als verhoren in strafvorderlijke zin, waarbij de door de verdachte verstrekte informatie in een rechtszaak kan worden ingebracht.

waaronder gewerkt moest worden en gezien de wettelijke taakstelling van de MIVD. Hierbij is van belang dat de MIVD tot taak had inlichtingen te verzamelen om de troepen te kunnen beschermen, dat de gedetineerden over vitale informatie konden beschikken en dat het FLT onvoldoende was toegerust om deze informatie daadwerkelijk te verkrijgen in een ondervraging. Tevens speelt een rol dat de gedetineerden niet zomaar konden worden doorgestuurd naar de Britten, doch dat deze beslissing met een zekere zorgvuldigheid moest worden genomen, niet in het minst omdat de Britten een gedegen eigen inschatting van de gedetineerde door de Nederlanders verlangden. Een ondervraging door het CIV-team van de gedetineerde was voor het maken van deze inschatting aangewezen.

De Commissie beveelt aan de (impliciete) bevoegdheid van de MIVD tot het ondervragen van gedetineerden expliciet vast te leggen in de instructie van het betreffende team. De Commissie tekent hierbij aan dat het ondervragen van gedetineerden in het kader van een operatie van de krijgsmacht inmiddels in de eerste plaats is toebedeeld aan het bataljon ISTAR.²⁵

4.3 Is sprake van marteling, dan wel enige andere strafbare handeling?

De aanleiding voor het onderzoek van de Commissie werd gevormd door de ernstige aantijgingen in de Volkskrant van 17 november 2006, die waren vervat in de titel van het relevante artikel: 'Nederlanders martelden Irakezen'. In deze paragraaf gaat de Commissie nader in op de vraag of er inderdaad sprake is geweest van (in de eerste plaats) marteling van gedetineerden in Irak.

4.3.1 Het juridisch kader

In zowel verdragen als in de nationale wetgeving is het oorlogsmisdrijf marteling strafbaar gesteld. Als een vooraanstaand, internationaal kader kunnen hier de Verdragen van Genève, inclusief de aanvullende protocollen worden genoemd. De Commissie gaat eerst in op deze internationale regelgeving, om vervolgens de nationale wetgeving te behandelen. Daarna zal een beoordeling van de feiten aan de (internationale en nationale) regelgeving plaatsvinden.

Voor zover er sprake is van een oorlogssituatie of gewapend conflict dan wel een bezetting zijn volgens het gemeenschappelijke artikel 2 van de Verdragen van Genève deze

²⁵ ISTAR staat voor Intelligence, Surveillance, Target Acquisition and Reconnaissance (informatie verzamelen, bewaken, doelopsparing en verkenning). Dit bataljon van de Koninklijke Landmacht verzamelt, analyseert en geeft inlichtingenadvies aan operationele commandanten.

verdragen van toepassing. Voor het bepalen of hiervan sprake is, is een feitelijke beoordeling vereist. Ten tijde van SFIR 1 was er niet alleen sprake van een bezetting door de Verenigde Staten en het Verenigd Koninkrijk, tevens was er (nog steeds) een gewapend conflict. De feitelijke gevechtshandelingen, onder meer door verzetsgroepen dan wel aanhangers van het voormalige regime, waren immers nog steeds – verspreid over het land – gaande. De Verdragen van Genève golden derhalve tijdens SFIR 1.

Overigens was ook in nagenoeg alle regelgevende kaders van de missie SFIR – waaronder het Memorandum of Understanding (incl. Rules of Engagement) en de relevante richtlijnen – opgenomen dat de Verdragen van Genève van toepassing waren op het optreden van de coalitie-troepen in Irak. Ook in de nationale voorbehouden van Nederland op de Rules of Engagement was dit het geval. Daarmee waren de Verdragen van Genève niet alleen formeel geldend, maar waren zij ook beleidsmatig van toepassing verklaard, hetgeen een vaste praktijk van het Nederlandse Ministerie van Defensie betreft.

Het feitencomplex inzake de ondervragingen van het CIV-team zal dan ook getoetst moeten worden aan onder meer de vier Verdragen van Genève en de daarbij behorende drie Aanvullende Protocollen. Voor het onderhavige onderzoek zijn van belang, dan wel kunnen van belang zijn:

- Convention (III) relative to the treatment of prisoners of war (derde Verdrag van Genève);
- Convention (IV) relative to the protection of civilian persons in time of war (vierde Verdrag van Genève);
- Protocol additional to the Geneva Conventions of 12 August 1949, and relating to the protection of victims of international armed conflicts (eerste Aanvullend Protocol).

De Verdragen van Genève maken een onderscheid in grove schendingen ('grave breaches') van de Verdragen en niet-grove schendingen. In de Verdragen wordt per verboden gedraging afzonderlijk aangegeven welk karakter de schending heeft.

Los van de (in sommige gevallen gecompliceerde) vraag of een gedetineerde al dan niet als een krijgsgevangene moet worden aangemerkt, en daarmee welk Verdrag van Genève van toepassing is, valt in het derde en het vierde Verdrag, alsmede in het eerste Aanvullende Protocol een aantal overeenkomstige verboden te ontwaren. Marteling (torture) is een van die verboden.²⁶ Het wordt aangemerkt als een van de grove schendingen van de Verdragen.²⁷ Een ander verbod dat terugkomt in de twee relevante Verdragen en het Eerste Aanvullend Protocol betreft de wandaden tegen de persoonlijke waardigheid, meer

²⁶ Zie artikel 17 van het derde Verdrag, artikel 32 van het vierde Verdrag en artikel 75 van het eerste Aanvullende Protocol.

²⁷ Zie artikel 130 van het derde Verdrag en artikel 147 van het vierde Verdrag.

concreet de onmenselijke behandeling van gevangenen.²⁸ Hetzelfde geldt voor het gebruik van geweld tegen gevangenen.²⁹

In de Rules of Engagement was opgenomen dat gevangenen, ongeacht hun (krijgsgevangenen) status behandeld zouden worden overeenkomstig (minimaal) de Verdragen van Genève.

De verboden uit de Verdragen van Genève zijn in Nederland in de op 1 oktober 2003 in werking getreden Wet Internationale Misdrijven (WIM)³⁰ geplaatst. Deze wet verving onder meer enkele bepalingen van de Wet Oorlogsstrafrecht (zie artikel 17 WIM), alsmede de (gehele) Uitvoeringswet Folteringverdrag (zie artikel 20 WIM). In de WIM zijn ‘de ernstigste misdrijven die de gehele internationale gemeenschap met zorg vervullen’ strafbaar gesteld. Meer concreet gaat het om het misdrijf genocide, misdrijven tegen de menselijkheid, foltering en oorlogsmisdrijven. Het creëren van de WIM hield onder meer verband met de instelling van het Internationaal Strafhof (ICC). De strafbaarstellingen in de WIM zijn gegrond op verschillende verdragen, waaronder, voor zover het gaat om oorlogsmisdrijven, de Verdragen van Genève.

Onder meer is in de WIM marteling strafbaar gesteld. Dit misdrijf houdt ingevolge artikel 1 lid 1 sub d WIM in:

‘Het opzettelijk veroorzaken van ernstige pijn of ernstig lijden, hetzij lichamelijk, hetzij geestelijk, bij een persoon die zich in gevangenschap of in de macht bevindt van degene die beschuldigd wordt, met dien verstande dat onder marteling niet wordt verstaan pijn of lijden dat louter het gevolg is van, inherent is aan of samenhangt met rechtmatige sancties.’

Deze definitie van marteling is ontleend aan het Statuut van het Internationaal Strafhof (artikel 7 lid 2 sub e) en mede gebaseerd op de definitie, neergelegd in het op 10 december 1984 te New York totstandgekomen Verdrag tegen foltering en andere wrede, onmenselijke of mensonterende behandeling of bestraffing.

Als een gekwalificeerde vorm van marteling is het misdrijf foltering in artikel 1 lid 1 sub e gedefinieerd:

‘Marteling van een persoon met het oogmerk om van hem of van een derde inlichtingen of een bekentenis te verkrijgen, hem te bestraffen voor een handeling die hij of een derde heeft begaan of waarvan hij of een derde wordt verdacht, of hem of een derde vrees aan

²⁸ Zie bijvoorbeeld artikel 13 en 14 van het derde Verdrag, artikel 147 van het vierde Verdrag en artikel 75 van het eerste Aanvullende Protocol.

²⁹ Zie bijvoorbeeld artikel 13 van het derde Verdrag, artikel 32 van het vierde Verdrag en artikel 75 van het eerste Aanvullende Protocol.

³⁰ *Sib.* 2003, 270.

te jagen of te dwingen iets te doen of te dulden, dan wel om enigerlei reden gebaseerd op discriminatie uit welke grond dan ook, van overheidswege gepleegd.⁷

In de memorie van toelichting op de WIM wordt opgemerkt dat aan handhaving van een specifieke strafbaarstelling van foltering naast het misdrijf tegen de menselijkheid en het oorlogsmisdrijf marteling behoefte bestaat om de mogelijkheid te behouden om foltering als een zelfstandig misdrijf te vervolgen. Door een handeling te kwalificeren als foltering kunnen plegers van dit misdrijf vervolgd worden ook al is de handeling niet gepleegd als onderdeel van een wijdverbreide of stelselmatige aanval (misdrijf tegen de menselijkheid), noch gepleegd gedurende een gewapend conflict (oorlogsmisdrijf).³¹

Nu het onderhavige onderzoek gaat over een situatie ten tijde van een gewapend conflict, gaat de Commissie slechts in op het delict marteling als oorlogsmisdrijf.

Marteling als oorlogsmisdrijf was reeds voor de inwerkingtreding van de WIM strafbaar gesteld en wel in de Wet Oorlogsstrafrecht. In het (voormalige) artikel 8 lid 1 van die wet was schending van de wetten en gebruiken van de oorlog strafbaar gesteld. Deze bepaling moest worden gelezen in relatie tot de Verdragen van Genève³², waarin marteling ten tijde van een oorlog of gewapend conflict verboden is verklaard. Het verschil in strafbaarstellingen van de Wet Oorlogsstrafrecht resp. de WIM is gelegen in de meer uitgeschreven delictomschrijving van de WIM. De Commissie heeft geen reden om aan te nemen dat de beide strafbaarstellingen verschillend dienen te worden uitgelegd, mede vanwege het feit dat in de wetsgeschiedenis bij de WIM daar niet nader op in is gegaan.

In de artikelen 3 tot en met 8 van de WIM zijn de strafbepalingen opgenomen. Achtereenvolgens betreft dit genocide (artikel 3), misdrijven tegen de menselijkheid (artikel 4), de oorlogsmisdrijven (de artikelen 5 t/m 7) en foltering (artikel 8).

De oorlogsmisdrijven kennen een nadere onderverdeling in de misdrijven begaan tijdens een internationaal gewapend conflict (artikel 5) en de misdrijven begaan tijdens een niet-internationaal gewapend conflict (artikel 6). Daarnaast is in artikel 7 voorzien in een restcategorie: schending van de wetten en gebruiken van de oorlog is daar strafbaar gesteld.

Voor het bepalen of sprake is van een gewapend conflict, kan worden volstaan met een feitelijke constatering. Een juridische of politieke beslissing aangaande de staat van oorlog is niet vereist. Bij een dergelijke analyse moeten de 'aard en omvang van de gevechtshandelingen, de doelstelling daarvan, alsmede de grondslag waarop de handelingen worden verricht'³³ in ogenschouw worden genomen. Naar het oordeel van de Commissie was er gedurende de periode van SFIR 1, de periode waar het onderzoek zich op richt, (nog steeds) sprake van een gewapend conflict. Er waren, verspreid over Irak,

³¹ *Kamerstukken II* 2001/02, 28 337, nr. 3, p. 7.

³² Zie in deze zin ook: Rb. 's-Gravenhage 14 oktober 2005, LJN-nummer:AU4347.

³³ *Kamerstukken II* 2001/02, 28 337, nr. 3, p. 12.

regelmatig gevechtshandelingen gaande door zowel verzetsgroepen als aanhangers van het vroegere regime van Saddam Hoessein. Ook het Nederlandse Ministerie van Defensie heeft destijds de stelling ingenomen dat er sprake was van een gewapend conflict. Nu de situatie in Irak een *internationaal* gewapend conflict betrof, zijn de strafbaarstellingen van artikel 5 van de WIM van toepassing, eventueel aangevuld met artikel 7 WIM.

De strafbaarstelling van de oorlogsmisdrijven in de WIM is in grote mate geënt op de Verdragen van Genève. Net als in de Verdragen van Genève worden de ‘grove schendingen’ (grave breaches) van het oorlogsrecht apart behandeld. Deze grove schendingen zijn opgenomen in artikel 5 leden 1 en 2 WIM. Onder meer is daar strafbaar gesteld: ‘marteling of onmenselijke behandeling, met inbegrip van biologische experimenten’ (artikel 5 lid 1 sub b) en ‘opzettelijk veroorzaken van ernstig lijden, zwaar lichamelijk letsel of ernstige schade aan de gezondheid’ (artikel 5 lid 1 sub c).

In het tevens relevante lid 5 van artikel 5 WIM zijn onder meer ‘de wandaden begaan tegen de persoonlijke waardigheid, in het bijzonder vernederende en ontorende behandeling’ strafbaar gesteld. In lid 6 worden vervolgens enkele strafverzwarende omstandigheden ten aanzien van de feiten uit lid 5 genoemd. Indien een feit zoals genoemd in het vijfde lid bijvoorbeeld ‘geweldpleging in vereniging tegen een of meer personen dan wel geweldpleging tegen een dode, zieke of gewonde inhoudt’ (lid 6 sub b), dan wel ‘het in vereniging een ander dwingen iets te doen, niet te doen of te dulden inhoudt’ (lid 6 sub d), is er sprake van een strafverzwarende omstandigheid.

Aan deze delictomschrijvingen zullen de in paragraaf 3.6 genoemde feiten moeten worden getoetst.

4.3.2 Beoordeling

Marteling en overige strafbepalingen uit de Wet Internationale Misdrijven

Marteling vereist dat er opzettelijk ernstige pijn of ernstig lijden, lichamelijk of geestelijk, bij een persoon wordt veroorzaakt. Naar het oordeel van de Commissie is hier bij de ondervragingen van de acht gedetineerden door het CIV-team geen sprake van. De gebruikte methoden zullen geen ‘ernstige pijn of ernstig lijden’ (lichamelijk en/of geestelijk) met zich mee hebben gebracht. Ingeval van het CIV-team gaat het in het bijzonder om het gebruik van de hoeveelheid van een beker water om een gedetineerde te beletten in slaap te vallen. De Commissie heeft in haar onderzoek geen enkele aanwijzing gevonden dat het water gebruikt zou zijn omdat een gedetineerde leugens vertelde, dan wel om de gedetineerden onder druk te zetten.

Voor het gebruik van water is naar het oordeel van de Commissie van belang dat het CIV-team slechts een relatief korte periode de tijd had om te trachten informatie te verkrijgen die relevant zou kunnen zijn in het kader van ‘force protection’. Deze informatie kon

bovendien worden gebruikt om te bepalen of een gedetineerde moest worden overgedragen aan de Britten (of eventueel de Iraakse autoriteiten). Het zou onzorgvuldig zijn geweest als gedetineerden per direct (zonder te pogen nadere informatie te verkrijgen) zouden worden overgedragen. Volgens de verklaringen van de leden van het CIV-team probeerde het team een gedetineerde wakker te houden om zodoende de ondervraging voort te kunnen zetten. Het gebruik van het water was naar het oordeel van de Commissie onjuist (zie pagina 34), maar het levert geen marteling op. Het is naar het oordeel van de Commissie niet aannemelijk dat het gebruik van deze methode enige vorm van pijn en/of (geestelijk) lijden met zich mee zal hebben gebracht, laat staan 'ernstige pijn of lijden'. Ten aanzien van de toepassing van dit middel kan dan ook niet worden gesproken van 'marteling'.

Hoewel het gebruik van geluid (white noise) een methode betrof die niet werd toegepast door het CIV-team, zal de Commissie tevens de vraag behandelen of het gebruik van dit middel in de gegeven omstandigheden niet zo'n druk op de gedetineerde heeft gelegd dat het CIV-team van het ondervragen van de gedetineerden in redelijkheid zou moeten hebben afgezien. De feiten kunnen op dit punt moeilijk los van elkaar worden gezien. Het gebruik van dit geluid zorgde er mogelijk voor dat sommige gedetineerden niet in staat waren om te slapen. Vervolgens vielen sommige gedetineerden tijdens de ondervragingen door het CIV-team in slaap, dan wel dreigden zij in slaap te vallen, waardoor het CIV-team aanleiding zag deze gedetineerden wakker te houden door middel van het gebruik van water. Het CIV-team had bovendien wetenschap van het gebruik van het geluid. De Commissie onthoudt zich - ingevolge haar taakstelling - van een oordeel over het gebruik van het geluid door het FLT.

Het geluid (white noise) werd door het FLT gebruikt om te beletten dat twee of meer gedetineerden, die in dezelfde zaak waren opgepakt, met elkaar konden communiceren. Tevens was het gebruik erop gericht om te voorkomen dat gedetineerden konden meeluisteren met de gesprekken in het gebouw waar de gedetineerden werden vastgehouden en waar gevoelige informatie, vaak in het Engels, werd besproken.

De Commissie acht het bij de toetsing van dit middel van belang dat de gedetineerden slechts een relatief korte periode in handen waren van de Nederlandse troepen. Er was ten tijde van de ondervragingen door het CIV-team dan ook geen sprake van het dagenlang onthouden van slaap bij deze gedetineerden, en daarmee van een mogelijk excessief slaaptkort, waardoor er - afhankelijk van de omstandigheden van het geval - een mogelijk ongerechtvaardigde druk op de gedetineerden zou kunnen zijn gelegd die als 'ernstig geestelijk lijden' zou moeten worden beoordeeld. Ten tijde van de ondervragingen door het CIV-team was ten hoogste sprake van een twee nachten gestoorde nachtrust door het gebruik van geluid door het FLT. Naar het oordeel van de Commissie kan in een dergelijk geval moeilijk worden gesproken van een ongerechtvaardigde druk op de gedetineerden die op marteling neerkomt.

Mocht er wel sprake zijn geweest van een te vergaande druk op de gedetineerde door

middel van het gebruik van geluid en daardoor slaaponthouding, dan zou gesteld moeten worden dat het CIV-team in redelijkheid had moeten afzien van het ondervragen van de gedetineerde. Nu er naar het oordeel van de Commissie geen sprake was van een ongeoorloofde druk op de gedetineerden, kan niet worden gesteld dat het CIV-team had moeten afzien van het ondervragen van deze gedetineerden.

Vervolgens zal beoordeeld moeten worden of er wellicht sprake is van het overtreden van enige andere strafbepaling uit de WIM, gegrond op de verboden uit de Verdragen van Genève, door het CIV-team. Gedacht zou kunnen worden aan ‘onmenselijke behandeling’ (artikel 5 lid 1 sub b WIM) of aan ‘wandaden begaan tegen de persoonlijke waardigheid, in het bijzonder vernederende en ontorende behandeling’ (artikel 5 lid 5 sub j WIM), strafbepalingen die beide zijn terug te voeren op de Verdragen van Genève.

De ‘onmenselijke behandeling’ betreft een van de grove schendingen (grave breaches) van de Verdragen van Genève. Dit geeft al aan dat er sprake zal moeten zijn van ernstig strafwaardig handelen. Naar het oordeel van de Commissie is daarvan in de onderhavige zaak geen sprake. Zoals hierboven reeds gesteld is de Commissie van oordeel dat het gebruik van water door het CIV-team onjuist was, maar dit leidt niet tot een ‘onmenselijke behandeling’.

Ditzelfde geldt ten aanzien van de ‘wandaden tegen de persoonlijke waardigheid, in het bijzonder vernederende of ontorende behandeling’. Het gebruik van het water had volgens de verklaringen van de leden van het CIV-team tot doel de gedetineerden wakker te houden en niet om hen te vernederen, dan wel te ontoren. Evenmin kan worden gesteld dat het vernederend of ontorend was om de gedetineerden onder de gegeven omstandigheden, waarin er sprake was van een gestoorde nachtrust door het gebruik van geluid door het FLT, te ondervragen.

Strafbepalingen uit het Wetboek van Militair Strafrecht en het Wetboek van Strafrecht

Voor het bepalen of er wellicht sprake is van schuld aan het plegen van enig ander strafbaar feit is onder meer het Wetboek van Militair Strafrecht van belang. Artikel 4 van dit Wetboek bepaalt dat de Nederlandse strafwet van toepassing is op de militair die zich buiten Nederland aan enig strafbaar feit schuldig maakt. Dit betekent dat niet alleen getoetst zal moeten worden aan de strafbepalingen zoals opgenomen in het Wetboek van Militair Strafrecht, maar ook aan de overige (commune) Nederlandse strafbepalingen.

Ten aanzien van het Wetboek van Militair Strafrecht kan onder meer worden gedacht aan het bepaalde in artikel 142 waarin strafbaar is gesteld het in tijd van oorlog met vereende krachten plegen van geweld tegen een of meer personen en bij het plegen van het feit misbruik maken of dreigen te maken van macht, gelegenheid of middel, hun als militair gegeven. De Commissie heeft in haar onderzoek geen enkele aanwijzing gevonden dat de leden van het CIV-team enige vorm van geweld zouden hebben gebruikt tegen de gedetineerden. Tevens zijn relevant de strafbaarstellingen in de Titels V en VI van het Wetboek van Militair Strafrecht die betrekking hebben op schending van het dienstbevel

resp. schending van het dienstvoorschrift. Het is de Commissie niet gebleken dat er enig voor de beoordeling van de feiten relevant bevel, dan wel enig voorschrift (zie ook paragraaf 4.4) geschonden is.

Naar het oordeel van de Commissie is geen sprake van schuld aan een van de strafbepalingen uit het Wetboek van Militair Strafrecht.

Ditzelfde geldt ten aanzien van de vraag of er sprake is van het plegen van enig ander strafbaar feit, zoals mishandeling. Mishandeling in de zin van het Nederlandse Wetboek van Strafrecht (artikel 300 e.v.), vereist het opzettelijk toebrengen van lichaamspijn of lichamelijk letsel. Ingevolge artikel 300 lid 4 van het Wetboek van Strafrecht wordt met mishandeling gelijkgesteld de opzettelijke benadeling van de gezondheid.

In de jurisprudentie is onder meer bepaald dat psychische klachten niet kunnen worden aangemerkt als lichamelijk letsel, nu de wetgever steeds nadrukkelijk (slechts) heeft gedoeld op het toebrengen van lichamelijk nadeel.³⁴ Zoals hierboven beschreven kan van het toebrengen van enig lichamelijk letsel, pijn, dan wel benadeling van de gezondheid naar het oordeel van de Commissie geen sprake zijn.

Dit leidt de Commissie tot de conclusie dat, naast de toetsing aan de Wet Internationale Misdrijven (en de voorgangers van deze wet), geen sprake is van het plegen van enig (militair en/of commuun) strafbaar feit.

Overige rechtmatigheidsnormen

Los van de vraag of er sprake was van *strafbaar* handelen door de leden van het CIV-team bij het ondervragen van gedetineerden, zouden de gebruikte methoden tevens kunnen leiden tot enige (andere) vorm van onrechtmatig handelen. De Commissie is van oordeel dat het gebruik van water door het CIV-team tegen gedetineerden tijdens de ondervragingen, zelfs als het kleine hoeveelheden betreft, als onjuist moet worden bestempeld. Voor deze beoordeling maakt het geen verschil of er sprake was van het gooien van water in het gezicht van de gedetineerden, zoals verklaard door een van de getuigen, dan wel van het gieten van water over het hoofd en in de nek van de gedetineerden.

Naar het oordeel van de Commissie was het niet onbehoorlijk of onzorgvuldig om onder de gegeven omstandigheden, waarin de gedetineerden een gestoorde nachtrust hadden gehad door het gebruik van geluid door het FLT, de gevangenen (toch) te ondervragen.

Het gebruik van skibrillen

De Commissie is van oordeel dat het gebruik van afgeplakte dan wel zwartgemaakte skibrillen onder de gegeven omstandigheden een proportioneel middel was. Skibrillen

³⁴ Zie Hof 's-Hertogenbosch 30 maart 2001, NJ 2001, 486.

werden gebruikt om te beletten dat gedetineerden de Nederlandse militairen in het CPA-huis zouden herkennen dan wel inzicht zouden kunnen krijgen in de verdediging van het CPA-huis. Het gebruik ervan was aldus door de omstandigheden geboden. Zodra de noodzaak voor het gebruik van de brillen verviel, werd de skibril afgedaan. Van het gebruik van kappen was geen sprake.

Het gebruik van skibrillen op de wijze zoals blijkt uit het dossier levert geen strijd op met de verboden uit de Verdragen van Genève, noch is er sprake van enige strafbare handeling ingevolge de Nederlandse strafwetgeving.

Overige aantijgingen

De Commissie heeft in haar onderzoek geen enkele aanwijzing gevonden voor het - door de Volkskrant in zijn artikel van 17 november 2006 gesuggereerde - blootstellen van gevangenen aan fel licht door het CIV-team.

Evenmin is komen vast te staan dat door het CIV-team gebruik is gemaakt van elektroden. Hetzelfde geldt voor het slaan van gedetineerden. Over deze beide methoden zou de Saoedische gedetineerde zich tegenover de Britse ondervragers blijkens hun verslaglegging mondeling hebben beklaagd. Hij heeft volgens de Britten aangegeven geen officiële klacht te willen indienen.

4.4 Toetsing aan de relevante afspraken en richtlijnen

Voor de missie SFIR heeft (onder meer) Nederland met het Verenigd Koninkrijk een Memorandum of Understanding met bijbehorende Rules of Engagement gesloten. Op de Rules of Engagement kunnen nationale voorbehouden worden gemaakt, hetgeen het Nederlandse Ministerie van Defensie ook gedaan heeft. Het Memorandum of Understanding en de Rules of Engagement moeten worden gezien als het kader van afspraken waaraan Nederland gebonden is en waaraan Nederlandse troepen bevoegdheden ontleen.

Gedurende de missie heeft het Verenigd Koninkrijk verschillende richtlijnen uitgevaardigd waarvan de belangrijkste de Standard Operational Instruction van 30 september 2003 is.³⁵ Naar het oordeel van de Commissie waren de Nederlandse troepen ook aan deze richtlijnen gebonden. De Nederlandse troepen moesten zich immers beperken tot het uitvoeren van opdrachten van de Coalition Provisional Authority (de Verenigde Staten en het Verenigd Koninkrijk), dan wel het uitvoeren van activiteiten onder de noemer 'force protection' (inherente recht op zelfverdediging). Het Memorandum of Understanding is ten aanzien van de missie SFIR er in de eerste plaats op gericht om afspraken te maken met de CPA (in dit geval het Verenigd Koninkrijk) aangaande de taakuitvoering. Dit vormt voor

³⁵ De voorganger van deze richtlijn was de FRAGO 005 to MND(SE) OPO 03/03 van 3 september 2003.

de Nederlandse troepen dan ook het voornaamste kader inzake de uit te oefenen bevoegdheden. De verdere richtlijnen van de Britten geven nadere regels/verduidelijkingen ten aanzien van het Memorandum of Understanding en de Rules of Engagement en staan er dan ook direct mee in verband. Daarmee hebben deze regels naar het oordeel van de Commissie eenzelfde status. Nederland had de mogelijkheid om - in afwijking van de regels voortvloeiend uit het Memorandum of Understanding - eigen regels te creëren door het opnemen van nationale voorbeholden.

Het bovenstaande geldt niet alleen in relatie tot de mariniers en de overige militairen die deel uitmaakten van SFIR 1 en behoren tot de reguliere krijgsmachtonderdelen, maar tevens voor het CIV-team. Ook het CIV-team baseerde zijn aanwezigheid immers (in de eerste plaats) op het gesloten Memorandum of Understanding. Het ligt dan ook in de rede dat hetzelfde regelgevende kader van toepassing is op het CIV-team. In haar verdere betoog gaat de Commissie dan ook uit van dit gegeven.

Ten aanzien van de behandeling van gevangenen zijn de volgende voorschriften in de richtlijnen van de Britten opgenomen.

In de Standard Operational Instruction (SOI) nr. 390, opgesteld door de Britten d.d. 30 september 2003 wordt over de 'Guarding and holding of detainees/internees' opgemerkt dat zij 'humanely' en in overeenstemming met internationaal recht en nationale richtlijnen behandeld moeten worden.

Bij deze SOI zijn verschillende annexen opgenomen waarvan een van de belangrijkste annex B is (Guidance on searching, apprehension and treatment of detainees and internees). Daarin wordt in artikel 5 het volgende bepaald:

'CF [Coalition Forces] have a legal responsibility for the care of individuals in their custody. The following principles are to be adhered to by all personnel who are responsible for individuals in any form of custody: apprehended individuals are to be treated at all times fairly, humanely and with respect for his or her personal dignity. (...)

f. physical and mental torture, corporal punishment, humiliating or degrading treatment, or the threat of such, is prohibited.'

Voor het bepalen of de behandeling van een gevangene 'fairly, humanely and with respect for his or her personal dignity' is geschied, moeten alle relevante omstandigheden in ogenschouw worden genomen. Het CIV-team zag zich gesteld voor een relatief korte periode waarbinnen het team met gedetineerden kon spreken. Niet alleen was het spreken erop gericht om informatie te verkrijgen die van belang zou kunnen zijn in het kader van de bescherming van de troepen, tevens kon er op grond van de verkregen informatie worden beoordeeld of een gedetineerde moest worden overgedragen, en zo ja, aan wie. Onder die omstandigheden werd - volgens de verklaringen van de leden van het CIV-team - door het CIV-team water gebruikt om te beletten dat een gedetineerde in slaap zou

vallen. Deze gedetineerden hadden een gestoorde nachtrust gehad door het gebruik van geluid door het FLT. Zij werden met afgeplakte dan wel zwartgemaakte skibrillen bij het CIV-team gebracht. Bij sommige gedetineerden werd de skibril gedurende de ondervraging afgezet.

De Commissie is van oordeel dat het gebruik van water onjuist was, maar dit leidt er nog niet toe dat ook sprake was van het niet 'fairly, humanely and with respect for his or her personal dignity' behandelen van gedetineerden. Ook betreft het niet 'psychical and mental torture, corporal punishment, humiliating or degrading treatment, or the threat of such'. Ten aanzien van de genoemde verboden worden naar het oordeel van de Commissie andere gedragingen bedoeld.

Ook het feit dat de gedetineerden (toch) werden ondervraagd, terwijl zij een gestoorde nachtrust hadden gehad door het gebruik van geluid door het FLT, kan niet onder de genoemde verboden worden gebracht.

Bij de SOI nr. 390 zit ook een annex 'Instruction for the handling and tactical questioning of internees'. Deze annex geeft gedetailleerde regels over het ondervragen (tactical questioning) van gevangenen. Het doel van tactical questioning is volgens de annex:

'(...) to extract time sensitive tactical intelligence from an internee or to establish if an internee requires interrogation in the Theatre Interrogation Facility (TIF).'

Voor het uitvoeren van tactical questioning werd onder meer de eis gesteld dat dit slechts zou mogen worden uitgevoerd door medewerkers die daarvoor een opleiding hebben genoten en dat onder normale omstandigheden niet meer dan twee sessies van tactical questioning zouden mogen plaatsvinden. Gevangenen zouden niet langer dan 12 uur ten behoeve van tactical questioning mogen worden vastgehouden. Deze bepalingen leden uitzondering wanneer de aard van de operatie er aan in de weg stond om de bepalingen na te kunnen leven. Op het uitvoeren van tactical questioning zou toezicht moeten worden gehouden door een 'senior tactical questioner'. Over het gebruik van kappen, dan wel andere methoden om het zicht van een gevangene te belemmeren werd opgenomen:

'Internees are not to be hooded during the TQ process, however the Geneva Convention allows for internees to be blindfolded when in a military sensitive area. Such blindfolding should cease as soon as the reason for the blindfolding ceases to exist.'

Het ondervragen van gevangenen door het CIV-team zou - ondanks het feit dat de richtlijn vooral betrekking lijkt te hebben op de Britse situatie - in beginsel onder deze definitie gebracht kunnen worden, wat met zich meebrengt dat het CIV-team gebonden zou zijn aan de voorschriften die deze annex stelt. De (eerste) doelstelling van het CIV-team bij de ondervragingen was immers om (tactische) inlichtingen te verkrijgen. Tevens was het

mogelijk dat de informatie die de ondervragingen opleverde van belang was bij het bepalen of de gedetineerden dienden te worden overgedragen aan (met name) de Britten, hetgeen met zich meebracht dat de gedetineerde ondervraagd zou worden door de Britten in de Theatre Interrogation Facility (TIF).

Uit het onderzoek van de Commissie blijkt dat het CIV-team niet op de hoogte was van de regels ten aanzien van het ondervragen van gevangenen die in de Standard Operational Instruction waren opgenomen. Hetzelfde geldt voor de MIVD in Den Haag. Te constateren valt dat deze regels daardoor niet naar de letter, doch wel naar de geest door het CIV-team zijn nageleefd. Het belangrijkste verbod dat de richtlijn geeft, namelijk het gebruik van kappen, is niet overschreden. Het gebruik van skibrillen is ingevolge de richtlijn, met een verwijzing naar de Verdragen van Genève, toegestaan. Het gebruik ervan vond plaats op redelijke gronden en in een, naar de woorden van de richtlijn, 'military sensitive area'. De skibrillen werden door het CIV-team gedurende de ondervraging afgedaan wanneer er geen reden meer was om ze op te houden.

Voor het menselijk ('humanely') behandelen van de gevangenen verwijst de Commissie naar haar oordeel hierover in de vorige paragraaf, alsmede het begin van deze paragraaf.

De Commissie beveelt met het oog op het bovenstaande aan de internationale regels die voor een missie worden opgesteld en die relevant kunnen zijn voor de MIVD, aan de MIVD beschikbaar te stellen. Voor de MIVD is het wenselijk deze regels op de (juridische) implicaties voor het CIV-team te laten beoordelen door de juridische afdeling van de MIVD, dan wel die van het Ministerie van Defensie. Deze beoordeling zal vervolgens kenbaar moeten worden gemaakt aan het CIV-team te velde.

Naar het oordeel van de Commissie heeft het CIV-team het regelgevende kader voor de missie SFIR 1, bestaande uit onder meer het Memorandum of Understanding (inclusief Rules of Engagement) en de door het Britse hoofdkwartier uitgevaardigde richtlijnen niet overschreden.

4.5 De afwezigheid van de legal advisor

De Commissie heeft vastgesteld dat in een aantal gevallen geen legal advisor aanwezig was bij de ondervragingen door het CIV-team van gedetineerden. De oorzaak hiervan was dat de MIVD bezwaar had tegen de aanwezigheid van de legal advisor, met onder meer als reden de vertrouwelijke aard van de gesprekstechnieken die de MIVD hanteerde (zie paragraaf 3.6.2). De manier van vragen stellen en de feitelijke vragen zouden inzicht kunnen verschaffen in de werkwijze van de MIVD en het actueel kennisniveau. Op 1 oktober 2003 heeft het DCBC in de zogenoemde 10-puntenlijst gesteld dat de MIVD bepaalt wie er aanwezig zijn bij de gesprekken die de dienst voert met gedetineerden. Hiermee werd de inmiddels gevolgde praktijk waarin de legal advisor niet bij de ondervragingen aanwezig was bekrachtigd.

Een en ander heeft voor de Marechaussee aanleiding gevormd om in de appreciatie van het onderzoek ten behoeve van het OM op te merken dat de Fragmentation Order van de bataljonscommandant, welke de aanwezigheid van een legal advisor tijdens verhoren voorschreef, niet (meer) onverkort door de MIVD werd nageleefd.

In de Fragmentation Order is inderdaad opgenomen dat de legal advisor bij ondervragingen van gedetineerden aanwezig behoort te zijn. De Commissie is echter van oordeel dat deze verplichting, die blijkens het onderzoek van de Commissie slechts was opgenomen in de Fragmentation Order, niet van toepassing was op het CIV-team. Het CIV-team ondervroeg gedetineerden op basis van de eigen taak van de MIVD en stond onder (primaire) aansturing van de MIVD. De Fragmentation Order, die was uitgegeven door de bataljonscommandant, kon ten aanzien van dit punt regels geven voor de troepen, doch niet wat betreft de inhoudelijke taakuitvoering van de MIVD. Aldus was het CIV-team niet gebonden aan de Fragmentation Order.

De Fragmentation Order is het enige regelgevende kader waarin de aanwezigheid van de legal advisor bij de ondervragingen van gedetineerden wordt verplicht. In de Britse beleidsregels is een dergelijke verplichting niet opgenomen. Ook in internationale verdragen wordt de aanwezigheid van een legal advisor bij ondervragingen van gedetineerden niet verplicht gesteld. Wel is er de consultatieplicht op grond van artikel 82 van het eerste aanvullend protocol bij de Geneefse conventies:

‘The High Contracting Parties at all times, and the Parties to the conflict in time of armed conflict, shall ensure that legal advisors are available, when necessary, to advise military commanders at the appropriate level on the application of the Conventions and this Protocol and on the appropriate instruction to be given to the armed forces on this subject.’

De Hoge Verdragspartijen wordt opgedragen te allen tijde zorg te dragen voor de beschikbaarheid van legal advisors opdat de naleving van de conventies en het protocol kan worden gediend. Hieruit kan geen (harde) verplichting tot het betrekken van de legal advisor bij ondervragingen van gedetineerden worden gedistilleerd.

De Commissie constateert dat er geen verplichting voor de MIVD bestond om de legal advisor aanwezig te laten zijn bij de ondervragingen van gedetineerden. Zij acht de handelwijze van de MIVD in deze dan ook niet onrechtmatig.

Dit neemt niet weg dat de Commissie het zeer wenselijk had gevonden als de legal advisor bij de ondervragingen aanwezig had kunnen zijn. De behandeling en het ondervragen van gedetineerden onder de gegeven omstandigheden is uit zijn aard een gevoelige materie, die vraagt om waakzaamheid ten aanzien van de naleving van wettelijke voorschriften. De ingewikkelde regelgeving (zeker in het geval van deze missie) maakt het belang van

toezicht door een persoon met juridisch inzicht enkel groter. Daar komt bij dat de medewerkers van het CIV-team die de ondervragingen uitvoerden weliswaar ervaring hadden met het voeren van *gesprekken* met bronnen en personen in het kader van een veiligheidsonderzoek, maar niet waren opgeleid voor of enige ervaring hadden met het *ondervragen* van gedetineerden. Ten slotte kan worden aangetekend dat de informatie die de ondervraging opleverde van belang kon zijn bij het bepalen welk vervolgtraject zou moeten worden gekozen.³⁶

De argumenten van de MIVD tegen de aanwezigheid van de legal advisor acht de Commissie onvoldoende steekhoudend. Deze lijken in hoge mate te zijn ingegeven door de regels die gelden voor de gesprekken die de MIVD op vrijwillige basis voert met bronnen. Het garanderen van geheimhouding ten aanzien van de bron speelt in deze gevallen een doorslaggevende rol. Naar het oordeel van de Commissie speelt dit belang geen rol onder de gegeven omstandigheden. Bovendien bestond een belangrijk gedeelte van de taak van het CIV-team eruit om informatie te verzamelen teneinde de commandant te kunnen adviseren inzake force protection. De commandant diende aldus per definitie inzicht te hebben in de informatie die het CIV-team verkreeg. Voor het overige is het belang van de geheimhouding van de technieken die de MIVD gebruikte onvoldoende komen vast te staan. Ditzelfde geldt voor het argument dat niet viel uit te sluiten dat tijdens de ondervraging de betrokkenheid aan bod kon komen van militairen van het bataljon zelf bij de dreiging tegen de troepen. Er kan in redelijkheid niet worden gesteld dat deze argumenten voldoende gewicht in de schaal leggen om de onder de bataljonscommandant ressorterende legal advisor de toegang tot de ondervragingen van gedetineerden te ontzeggen.

Overigens was tijdens alle ondervragingen door het CIV-team een medewerker van het FLT aanwezig. Ook dit feit doet naar het oordeel van de Commissie af aan het genoemde belang van geheimhouding van de gesprekstechnieken van de MIVD.

Zoals reeds gesteld in paragraaf 3.6.2 heeft de Commissie de indruk dat de slechte verstandhouding tussen enkele leidinggevendenden van de MIVD en van de mariniers een belangrijke reden is geweest voor het beletten van de aanwezigheid van de legal advisor.

De Commissie acht in het licht van het bovenstaande de beslissing om de legal advisor de toegang tot de ondervragingen van gedetineerden te ontzeggen onverstandig zij het niet onrechtmatig.

De Commissie beveelt aan dat in de toekomstige gevallen waarin de MIVD in het kader van een operatie van de krijgsmacht een gedetineerde ondervraagt, een legal advisor bij deze ondervraging aanwezig is. Dit geldt vanzelfsprekend niet voor de gesprekken die de MIVD voert met informanten en agenten.

³⁶ Tevens valt te denken aan de bepaling in de 10-puntenlijst welke stelt dat indien tijdens het gesprek strafrechtelijke zaken aan het licht komen, de MIVD hiervan schriftelijk melding maakt aan de Kmar.

4.6 Het Europees Verdrag tot bescherming van de Rechten van de Mens (EVRM)

4.6.1 Het toepassingsgebied van het EVRM

In verschillende uitspraken van het Europese Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) heeft het Hof bepaald dat het EVRM in sommige gevallen een toepassingsbereik heeft dat verder strekt dan de enkele werking ervan op het grondgebied van een van de lidstaten. Met andere woorden: het is mogelijk dat aan het EVRM extraterritoriale werking toekomt. Een van de belangrijkste uitspraken van het EHRM over dit vraagstuk betreft de zaak *Issa vs. Turkije* van 16 november 2004.³⁷ Het EHRM stelt in deze uitspraak dat het mogelijk is dat door een militaire operatie aan het EVRM extraterritoriale werking toekomt.

'69. According to the relevant principles of international law, a State's responsibility may be engaged where, as a consequence of military action - whether lawful or unlawful - that State in practice exercises effective control of an area situated outside its national territory. The obligation to secure, in such an area, the rights and freedoms set out in the Convention derives from the fact of such control, whether it be exercised directly, through its armed forces, or through a subordinate local administration (...)

70. It is not necessary to determine whether a Contracting Party actually exercises detailed control over the policies and actions of the authorities in the area situated outside its national territory, since even overall control of the area may engage the responsibility of the Contracting Party concerned (...)

71. Moreover, a State may also be held accountable for violation of the Convention rights and freedoms of persons who are in the territory of another State but who are found to be under the former State's authority and control through its agents operating - whether lawfully or unlawfully - in the latter State. (...)

Accountability in such situations stems from the fact that Article 1 of the Convention cannot be interpreted so as to allow a State party to perpetrate violations of the Convention on the territory of another State, which it could not perpetrate on its own territory (...).'

Het bepalende criterium of er in een concrete situatie extraterritoriale werking aan het EVRM toekomt is volgens het EHRM aldus het uitvoeren van 'effective control' over een gebied buiten het eigen territoir. In de zaak *Issa* betrof het een militaire operatie van Turkije in Noord-Irak. Het EHRM overweegt dat het mogelijk is dat daardoor sprake zou kunnen zijn van het uitoefenen van 'effective overall control' over een bepaald gedeelte van Irak.

³⁷ EHRM 16 november 2004, application number 31821/96.

‘Accordingly, if there is a sufficient factual basis for holding that, at the relevant time, the victims were within that specific area, it would follow logically that they were within the jurisdiction of Turkey (and not that of Iraq, which is not a Contracting State and clearly does not fall within the legal space (*espace juridique*) of the Contracting States (...):’

Gelet op de feiten in deze zaak kon volgens het EHRM geen sprake zijn van het uitvoeren van ‘effective overall control’. Dat was echter wel het geval in eerdere uitspraken van het EHRM over de bezetting door Turkije van het noordelijk deel van Cyprus.

De vraag zal moeten worden beantwoord of het EVRM ook van toepassing was op het optreden van Nederlandse militairen in Irak tijdens SFIR 1. Gelet op de gecompliceerde vormgeving van de missie, waarbij Nederland als het ware optrad als ‘onderaannemer’ van het Verenigd Koninkrijk, betreft dit geen eenvoudige kwestie.

Men kan niet stellen dat de Nederlandse troepen ten tijde van SFIR 1 ‘effective control’ over de provincie Al Muthanna uitoefenden. De Nederlandse troepen hadden immers slechts beperkte taken en bevoegdheden, die in de eerste plaats voortvloeiden uit de opdrachten van de Britten. Nederland was dan ook geen bezettende mogendheid. Het Verenigd Koninkrijk daarentegen was wel een bezettende mogendheid en had daardoor uitgebreidere taken en bevoegdheden. Het is mogelijk dat ten aanzien van het Verenigd Koninkrijk wel geoordeeld zal moeten worden dat er sprake was van het uitvoeren van ‘effective control’. Mocht dit inderdaad het geval zijn, dan zouden de Nederlandse troepen – als afgeleide – ook gebonden kunnen zijn aan het EVRM. Het is immers niet houdbaar dat de Nederlandse troepen meer armslag zouden hebben dan de bezettende mogendheid onder wiens bevel de Nederlandse troepen vielen.

Op de vraag of de Britten inderdaad ‘effective control’ over het Zuid-Oosten van Irak uitoefenden, valt echter niet een eenduidig antwoord te geven. De enkele status van bezettende mogendheid is daarvoor onvoldoende. Te constateren valt dat veel van de overheidstaken ten tijde van SFIR 1 reeds werden uitgevoerd door de Irakezen en het beleid van de CPA (het Verenigd Koninkrijk en de Verenigde Staten) was er ook op gericht om zo snel mogelijk taken over te dragen aan de Irakezen. Vandaar werd ook op 13 juli 2003 de ‘Iraqi Governing Council’ opgericht die werd erkend door resolutie 1500 van de VN Veiligheidsraad van 14 augustus 2003. Mogelijk voert het dan ook te ver om te spreken van het uitoefenen van effective control door de Britten ten tijde van SFIR 1.

De jurisprudentie van het EHRM kan echter ook ruimer worden geïnterpreteerd, in die zin dat het uitoefenen van effective control ook mogelijk is ten aanzien van een specifieke plaats of persoon. Te denken valt aan een gevangenis en het in de fysieke macht hebben van een gevangene. Een Britse rechtbank gebruikte een dergelijke invulling van het begrip effective control in de zaak Al Skeini. De Britse rechtbank overweegt onder meer:

‘In either case, whether with or without international law approval or the consent of the home state, the respondent state has in a real sense extended its jurisdiction territorially into another territory, either wholly, where it has effective control of an area as a whole, or, by reference to a particular location such as a consulate or ship (or perhaps court house or prison), partially.’

Deze redenering zou kunnen worden toegepast op de onderhavige situatie: Nederlandse troepen oefenden ‘effective control’ uit over een gevangenis en over de gedetineerden die zij fysiek in hun macht hadden. Deze gedetineerden zouden alsdan (via de extraterritoriale werking van het EVRM) onder de bescherming van het EVRM kunnen vallen.

Via twee wegen kan aldus worden gesteld dat het mogelijk is dat de Nederlandse militairen ten tijde van SFIR 1 onder de werking van het EVRM vielen: als afgeleide van de Britten die effective control uitoefenden over het Zuid-Oosten van Irak, dan wel rechtstreeks, omdat de Nederlandse troepen effective control uitoefenden over een gevangenis en over de personen die zij fysiek in hun macht hadden. Vanwege het feit dat uit de uitspraken van het EHRM geen volledige zekerheid over de precieze uitleg van het begrip effective control kan worden gehaald, is het op dit moment gecompliceerd om een sluitend antwoord te geven op de vraag of het EVRM inderdaad gold voor de Nederlandse troepen ten tijde van SFIR 1. Daarvoor is de jurisprudentie van het EHRM nog onvoldoende uitgekristalliseerd. Vanwege het belang van de onderhavige zaak zal de Commissie in de navolgende paragraaf toch een toetsing uitvoeren van de door het CIV-team gebruikte methoden van ondervraging aan artikel 3 van het EVRM.

4.6.2 Toetsing aan het EVRM

De tijdens SFIR 1 gebruikte methoden zullen moeten worden getoetst aan artikel 3 van het EVRM dat bepaalt:

‘Niemand mag worden onderworpen aan foltering en aan onmenselijke of vernederende behandelingen of bestraffingen.’

Anders dan ten aanzien van veel andere bepalingen van het EVRM kunnen er geen uitzonderingen op artikel 3 EVRM worden gemaakt. Het verbod op foltering en onmenselijke of vernederende behandeling is daarmee absoluut.

Voor het toetsen van de gebruikte methoden bij de ondervragingen door het CIV-team tijdens SFIR 1 aan het verbod zoals opgenomen in artikel 3 EVRM, is een gezaghebbende

uitspraak van het EHRM inzake de zogenoemde ‘five techniques’ van belang.³⁸ De uitspraak was gericht op de verhoormethoden van de Britten in Noord-Ierland in het begin van de jaren '70. Hoewel gedateerd, is de uitspraak nog steeds van groot belang voor de uitleg die aan artikel 3 EVRM (vooral de ‘onmenselijke of vernederende behandeling’) moet worden gegeven.³⁹ De uitspraak wordt regelmatig aangehaald ten aanzien van de verhoren (met name door de Britten) van gevangenen in Irak.

De door de Britten in Noord-Ierland toegepaste technieken betrof onder meer het gedurende lange tijd staan tegen een muur, in de uitspraak van het EHRM beschreven als:

‘forcing the detainees to remain for periods of some hours in a ‘stress position’, described by those who underwent it as being ‘spreadeagled against the wall, with their fingers put high above the head against the wall, the legs spread apart and the feet back, causing them to stand on their toes with the weight of the body mainly on the fingers’

De andere vier technieken waren het gebruik van kappen, het gebruik van geluid in de cellen, onthouding van slaap en onthouding van eten en drinken.

Het Hof oordeelde dat door het gebruik van deze technieken in deze zaak sprake was van onmenselijke en vernederende behandeling.

‘The five techniques were applied in combination, with premeditation and for hours at a stretch; they caused, if not actual bodily injury, at least intense physical and mental suffering to the persons subjected thereto and also led to acute psychiatric disturbances during interrogation. They accordingly fell into the category of inhuman treatment within the meaning of Article 3 (art. 3). The techniques were also degrading since they were such as to arouse in their victims feelings of fear, anguish and inferiority capable of humiliating and debasing them and possibly breaking their physical or moral resistance.’⁴⁰

Het Europese Hof maakt een duidelijk onderscheid tussen het verbod op foltering en het verbod op onmenselijke en vernederende behandeling uit artikel 3 EVRM. Het Hof ziet foltering als een opzettelijke onmenselijke behandeling die zeer ernstig en wreed lijden met zich meebrengt. Daarmee wordt aan foltering een aanmerkelijk zwaarder gewicht toegekend dan aan onmenselijke en vernederende behandeling. Het Hof komt tot de conclusie dat in het geval van het gebruik van de five techniques geen sprake was van foltering:

³⁸ Case of Ireland vs. The United Kingdom, EHRM 18 januari 1978, application number 5310/71.

³⁹ Zie bijvoorbeeld EHRM 22 februari 2007, application number 2293/03 (Wieser vs. Austria).

⁴⁰ Rechtsoverweging 167.

‘Although the five techniques, as applied in combination, undoubtedly amounted to inhuman and degrading treatment, although their object was the extraction of confessions, the naming of others and/or information and although they were used systematically, they did not occasion suffering of the particular intensity and cruelty implied by the word torture as so understood.’⁴¹

Het Hof maakte met deze uitspraak duidelijk dat er erg zware eisen dienen te worden gesteld aan het van toepassing zijn van het verbod op foltering uit artikel 3 EVRM. In de loop der tijd heeft het EHRM zijn zienswijze hierover enigszins aangepast. Gewezen kan worden op de zaak Selmouni.⁴² In deze zaak oordeelde het EHRM dat er sprake was van onmenselijke en vernederende behandeling in de zin van artikel 3 EVRM. Over de vraag of er ook sprake was van foltering merkt het EHRM op:

‘(...) having regard to the fact that the Convention is a ‘living instrument which must be interpreted in the light of presentday conditions’ (...), the Court considers that certain acts which were classified in the past as ‘inhuman and degrading treatment’ as opposed to ‘torture’ could be classified differently in future. It takes the view that the increasingly high standard being required in the area of the protection of human rights and fundamental liberties correspondingly and inevitably requires greater firmness in assessing breaches of the fundamental values of democratic societies.’⁴³

Hoewel de uitspraak in de zaak Selmouni duidelijk maakt dat er eerder sprake zal zijn van foltering dan ten tijde van de uitspraak inzake de five techniques, blijft foltering (nog steeds) beperkt tot het veroorzaken van zeer zware vormen van (fysiek en/of geestelijk) lijden.

In het licht van de relevante uitspraken van het EHRM, kan niet worden gesteld dat de door het CIV-team in Irak gebruikte methoden foltering in de zin van het EVRM opleverden.

Naar het oordeel van de Commissie was er ook geen sprake van een onmenselijke of vernederende behandeling van gedetineerden door de Nederlandse troepen. Daarvoor verwijst de Commissie mede naar haar oordeel zoals opgenomen in paragraaf 4.3.2.

Tussen de zaak van het ondervragen van gedetineerden door het CIV-team en de kwestie rondom de five techniques bestaan belangrijke verschillen. Zo was er in de Nederlandse situatie geen sprake van het gedurende lange tijd plaatsen van gedetineerden in ‘stress positions’ (zoals ‘wall-standing’), werden er geen kappen gebruikt en werd de gedetineerden geen eten en drinken onthouden. Het gebruik van geluid en (mogelijke) slaaponthouding in de beide zaken is ook niet met elkaar te vergelijken. In de zaak rondom

⁴¹ Rechtsoverweging 167.

⁴² EHRM 28 juli 1999, application number 25803/94.

⁴³ Rechtsoverweging 101.

de five techniques werden deze middelen gebruikt om gevangenen op een dusdanige wijze onder druk te zetten dat zij zouden gaan praten. Daarmee ging het gebruik ervan naar het oordeel van het Europese Hof te ver. In de Nederlandse situatie werd door het FLT geluid gebruikt om te beletten dat gedetineerden die in dezelfde zaak waren opgepakt met elkaar konden communiceren, dan wel dat zij gesprekken die in het gebouw waar de cellen zich bevonden werden gevoerd konden meeluisteren. Het geluid werd niet gebruikt om gedetineerden onder druk te zetten. Het geluid kon leiden tot een gestoorde nachtrust, maar dit was niet een doel op zich, waarvan het CIV-team bij het ondervragen van de gedetineerden zou kunnen hebben geprofiteerd.

Zoals ook gesteld in paragraaf 4.3.2 was het gebruik van water naar het oordeel van de Commissie onjuist, maar dit is onvoldoende om het tot een overtreding van een van de verboden uit artikel 3 EVRM te bestempelen.

Naar het oordeel van de Commissie kan in redelijkheid niet worden gesteld dat de methoden hebben geleid tot een vorm van 'physical and mental suffering' die als onmenselijke behandeling in de zin van artikel 3 EVRM moet worden gezien. Ook zullen de methoden naar het oordeel van de Commissie geen 'fear, anguish and inferiority capable of humiliating and debasing them and possibly breaking their physical or moral resistance' hebben opgeleverd, waardoor er sprake zou zijn van een vernederende behandeling.

Dit leidt de Commissie tot de conclusie dat er door het gebruik van de genoemde middelen in de onderhavige zaak geen sprake was van een onmenselijke of vernederende behandeling in de zin van artikel 3 EVRM.

5. Conclusies en aanbevelingen

- 5.1 De ondervragingen door het CIV-team van gedetineerden pasten naar het oordeel van de Commissie binnen de taakstelling van de MIVD. (paragraaf 4.1)
- 5.2 Noch de WIV 2002 noch het regelgevend kader voor de missie kende de MIVD expliciet de bevoegdheid toe om gedetineerden te ondervragen. De Commissie acht evenwel de beslissing om de MIVD onder de gegeven omstandigheden gedetineerden te laten ondervragen gerechtvaardigd in verband met de bijzondere omstandigheden waaronder gewerkt moest worden en gezien de wettelijke taakstelling van de MIVD. De Commissie beveelt aan de (impliciete) bevoegdheid van de MIVD tot het ondervragen van gedetineerden expliciet vast te leggen in de instructie van het betreffende team. (paragraaf 4.2)
- 5.3 De Commissie heeft vastgesteld dat er bij twee gedetineerden water is gebruikt. In beide gevallen betrof het volgens de getuigenverklaringen gedetineerden die door moeheid in slaap dreigden te vallen. Het is de Commissie niet gebleken dat het water

zou zijn gebruikt omdat de gedetineerde leugens vertelde dan wel om de gedetineerde onder druk te zetten. De Commissie is van oordeel dat bij het gebruik van water door het CIV-team geen sprake is van marteling. Het is naar het oordeel van de Commissie niet aannemelijk dat het gebruik van water door het CIV-team enige vorm van pijn en/of (geestelijk) lijden met zich mee zal hebben gebracht, laat staan 'ernstige pijn of lijden'. Tevens kan niet worden gesteld dat er sprake is van schuld aan enig militair dan wel algemeen strafbaar feit. Dit laat onverlet dat het gebruik van water door het CIV-team tegen gedetineerden tijdens de ondervraging, zelfs als het kleine hoeveelheden betreft, als onjuist moet worden bestempeld. (paragraaf 3.6.5 en 4.3.2)

- 5.4 Het gebruik van het geluid c.q. white noise betrof een verantwoordelijkheid van het Field Liaison Team (FLT) van het Korps mariniers. De Commissie heeft geen enkele aanwijzing dat het CIV-team hierbij (zijdelings) betrokken is geweest. De Commissie heeft geen enkele aanwijzing dat de medewerkers van de MIVD gebruik hebben gemaakt van geluid c.q. white noise tijdens de ondervragingen. (paragraaf 3.6.3)
- 5.5 Ondanks de gestoorde nachtrust bij sommige gedetineerden door het gebruik van geluid c.q. white noise door het FLT kan niet worden gesteld dat het CIV-team in redelijkheid had moeten afzien van het ondervragen van gedetineerden. Dit was anders geweest, indien het slaapttekort zodanig was geweest dat (een voortzetting van) de ondervraging een te ver gaande druk op de gedetineerden had gelegd. Voor een dergelijk excessief slaapttekort heeft de Commissie, ook als zij rekening houdt met de storende aanwezigheid van 'white noise', geen aanwijzingen gevonden. Er is onder de genoemde omstandigheden geen sprake geweest van een te vergaande druk op de gedetineerden. (paragraaf 3.6.6 en 4.3.2)
- 5.6 De gedetineerden droegen tijdens de ondervragingen een skibril c.q. stofbril met zwartgemaakte dan wel afgeplakte glazen, die door het FLT was opgezet. Doel hiervan was dat de gedetineerden de Nederlandse militairen in het CPA-huis en de manier waarop de verdediging van het CPA-huis was ingericht niet konden zien. De Commissie is van oordeel dat het gebruik van zwartgemaakte dan wel afgeplakte skibrillen onder de gegeven omstandigheden een proportioneel middel was. (paragraaf 3.6.4 en 4.3.2)
- 5.7 De Commissie heeft geen enkele aanwijzing gevonden dat de gedetineerden tijdens de ondervragingen van het CIV-team kappen hebben opgehad. (paragraaf 3.6.4)
- 5.8 Het onderzoek van de Commissie heeft geen enkele aanwijzing opgeleverd dat de medewerkers van het CIV-team een stroomstok dan wel op enige andere manier elektroden hebben gebruikt bij het ondervragen van gedetineerden. Ook is haar niet

gebleken dat gedetineerden door het CIV-team zijn geslagen tijdens de ondervragingen. (paragraaf 3.6.7)

- 5.9 De Commissie heeft in haar onderzoek geen enkele aanwijzing gevonden voor het blootstellen van gedetineerden aan fel licht door het CIV-team. (paragraaf 3.6.4)
- 5.10 Naar het oordeel van de Commissie heeft het CIV-team het regelgevende kader voor de missie SFIR 1, bestaande uit onder meer het Memorandum of Understanding (inclusief Rules of Engagement) en de door het Britse hoofdkwartier uitgevaardigde richtlijnen (het kader waaraan het team evenals het bataljon gebonden was), niet overschreden. (paragraaf 4.4)
- 5.11 De Commissie acht de beslissing om de legal advisor de toegang tot de ondervragingen van gedetineerden door het CIV-team te ontzeggen onverstandig zij het niet onrechtmatig. De Commissie beveelt aan dat in de toekomstige gevallen waarin de MIVD in het kader van een operatie van de krijgsmacht een gedetineerde ondervraagt, een legal advisor bij deze ondervraging aanwezig is. (paragraaf 4.5)
- 5.12 De Commissie acht het minder verstandig dat de teamleider van het CIV-team geen enkele keer bij het ondervragen van gedetineerden aanwezig is geweest om zich aldus van de omstandigheden waaronder die ondervragingen plaatsvonden persoonlijk op de hoogte te stellen. (paragraaf 3.6.1)
- 5.13 Niet kan met zekerheid worden gesteld dat het EVRM van toepassing was op het optreden van de Nederlandse troepen in Irak ten tijde van SFIR 1. Vanwege het belang van de zaak heeft de Commissie het optreden van het CIV-team echter getoetst aan de bepaling van het EVRM die foltering verbiedt (artikel 3 EVRM). De Commissie concludeert dat er door het gebruik van de genoemde middelen in de onderhavige zaak door het CIV-team geen sprake was van foltering of een onmenselijke of vernederende behandeling in de zin van artikel 3 EVRM. (paragraaf 4.6)
- 5.14 De Commissie beveelt aan de internationale regels die voor een missie worden opgesteld en relevant kunnen zijn voor de MIVD, aan de MIVD beschikbaar te stellen. Voor de MIVD is het wenselijk deze regels op de (juridische) implicaties voor het CIV-team te laten onderzoeken. (paragraaf 4.4)
- 5.15 In de voorbereiding van de missie is nagelaten duidelijke afspraken over de aansturing van het CIV-team te maken en die vast te leggen. Ook de instructie voor het CIV-team schept hierover geen duidelijkheid, daar zij onvoldoende precies beschrijft waarop de verschillende gezagslijnen betrekking hebben. De Commissie

beveelt aan dat voortaan voorafgaande aan de uitzending wordt voorzien in voldoende duidelijkheid over de aansturing van het team van de MIVD in het kader van een internationale operatie. (paragraaf 3.3)

Aldus vastgesteld in de vergadering van de Commissie d.d. 5 juni 2007

Lijst van de door de Commissie onder ede/belofte gehoorde functionarissen

MIVD:

- Directeur van de MIVD, tevens voormalig Sous-chef Operatiën van het Defensie Crisis Beheersingscentrum (DCBC) ten tijde van SFIR 1;
- Voormalig Directeur van de MIVD;
- Voormalig plaatsvervangend Directeur van de MIVD;
- Voormalig hoofd van de Afdeling Contra-Inlichtingen en Veiligheid (ACIV);
- Voormalig hoofd van de Afdeling Juridische Zaken;

CIV-team:

- Het hoofd van het CIV-team;
- De twee medewerkers van het CIV-team;
- De tolk van het CIV-team;

Korps mariniers:

- Bataljonscommandant van SFIR 1;
- Medewerker van het Field Liaison Team;
- Legal advisor van de bataljonscommandant;

Koninklijke marechaussee:

- Voormalig hoofd van de sectie politiedienst en beveiligings- en bijstandseenheden;
- Hoofd van de (blauwe) Koninklijke Marechaussee tijdens SFIR 1;

Hoofdkwartier MND(SE):

- Nederlandse stafofficier bij het hoofdkwartier.

Niet onder ede/belofte gehoorde functionarissen:

Directie Juridische Zaken (DJZ) van het Ministerie van Defensie:

- Hoofd van DJZ;
- Voormalig hoofd van DJZ;
- Hoofd van de Afdeling Internationale en Juridische Beleidsaangelegenheden, ten tijde van SFIR 1 beleidsmedewerker van die Afdeling.

Toezihtsrapport 16

Inzake het onderzoek naar de samenwerking tussen de AIVD en de Regionale Inlichtingendiensten resp. de Koninklijke marechaussee

Inhoudsopgave

Samenvatting	213
1. Inleiding	217
2. Onderzoek van de Commissie	219
3. Het project Keten en kwaliteit	220
4. Bevindingen van de Commissie betreffende de samenwerking tussen de AIVD en de RID'en	222
4.1 De inbedding en positionering van de RID'en binnen de korpsen	222
4.2 De sturing van de RID'en door de AIVD	224
4.3 De samenwerking tussen de RID'en	227
4.4 De betrokkenheid van de RID'en bij de inzet van bijzondere bevoegdheden	228
4.5 Het inwinnen van informatie door de RID'en	229
4.6 De overlap tussen de taak op grond van de WIV 2002 en de openbare orde-taak	231
4.7 De relatie tussen de AIVD, de korpsen en het lokaal bestuur	236
4.8 Regionale infoboxen	239
4.9 (Gescheiden) archiefbescheiden	241
5. Bevindingen van de Commissie betreffende de samenwerking tussen de AIVD en de Koninklijke marechaussee	242
5.1 Inleiding	242
5.2 Rapportagelijnen	243
5.3 De betrokkenheid van de Kmar bij de inzet van bijzondere bevoegdheden	243
5.4 Kmar en Schiphol	244
6. Conclusies en aanbevelingen	244
7. Slotopmerking	246

Samenvatting

De politiekorpsen en de Koninklijke marechaussee (Kmar) zijn ingevolge artikel 60 WIV 2002 bevoegd om ten behoeve van de AIVD werkzaamheden te verrichten. Deze werkzaamheden vallen onder de verantwoordelijkheid van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en worden uitgevoerd overeenkomstig de aanwijzingen van het hoofd van de AIVD. Binnen de regionale politiekorpsen is de bevoegdheid tot het verrichten van werkzaamheden ten behoeve van de AIVD voornamelijk belegd bij de korpschef en bij de regionale inlichtingendiensten (RID'en). Binnen de Kmar betreft dit de commandant van de Kmar, alsmede de Bijzondere Dienst (BD) en de Brigade Speciale Beveiligingsopdrachten (BSB). De Commissie van Toezicht heeft onderzocht op welke wijze deze samenwerking in de praktijk verloopt.

De samenwerking tussen de AIVD en de RID'en resp. de Kmar heeft de afgelopen jaren een belangrijke ontwikkeling doorgemaakt dankzij het project Keten en kwaliteit, een gezamenlijk project van de AIVD, de politie en de Kmar. De samenwerking is hierdoor verbeterd en op enkele onderdelen is meer duidelijkheid gekomen. Toch zijn naar het oordeel van de Commissie nog een aantal belangrijke verbeterpunten in de samenwerkingsrelatie aan te wijzen.

Voor alle werkzaamheden die de RID'en en de Kmar voor de AIVD uitvoeren, dient er sturing te zijn van de AIVD. Uit het onderzoek van de Commissie is gebleken dat de RID'en kritisch zijn over de operationele sturing van sommige teams van de AIVD. De kritiek betreft onder meer het stellen van dezelfde vragen door verschillende teams van de AIVD en een gebrekkige terugkoppeling ten aanzien van de informatie die door de RID'en is doorgestuurd naar de AIVD. Door sommige RID'en wordt aangegeven dat zij graag een grotere rol zouden vervullen ten behoeve van de AIVD, maar dat dit onvoldoende van de grond komt. Deze gebrekkige (operationele) sturing komt ook terug in het aansturen van verschillende RID'en die bij eenzelfde onderzoek betrokken zijn. Het is de RID'en onder de WIV 2002 immers niet toegestaan om - zonder opdracht van de AIVD - op een rechtstreekse manier met elkaar samen te werken.

De Commissie is van mening dat meer structuur moet worden gegeven aan de sturing van

de RID'en. Zowel van de AIVD als van de RID'en mag een actieve houding worden verwacht om de sturing van de RID'en door de AIVD te verbeteren.

De RID'en en de Kmar worden slechts in beperkte mate ingezet bij de uitvoering van bijzondere bevoegdheden door de AIVD, met uitzondering van de inzet van agenten (artikel 21 WIV 2002). De AIVD heeft het voornemen de RID'en en de Kmar in de toekomst hierbij ruimer in te zetten. Vanuit het oogpunt van rechtmatigheid vindt de Commissie dit geen bezwaar, mits de AIVD (c.q. de Minister van BZK) toestemming geeft voor de inzet van deze bevoegdheden, toezicht houdt op de uitvoering ervan en voldaan is aan de overige voorwaarden van de WIV 2002.

De RID'en verrichten niet alleen activiteiten ten behoeve en onder leiding van de AIVD, tevens voeren zij onder verantwoordelijkheid van de burgemeester inlichtingenwerk uit op het terrein van de openbare orde. Tussen de uitvoering van beide taken bestaat een zekere overlap, die de laatste jaren groter is geworden vanwege het feit dat veel RID'en ingevolge de openbare orde-taak uitvoerig onderzoek doen naar radicalisering, een terrein dat ook tot het takenpakket van de AIVD behoort. Een reden voor deze overlap is de regelgeving op het terrein van de openbare orde. Deze regelgeving stelt geen duidelijke begrenzingen aan de taakvelden in het kader van de openbare orde, hetgeen een grotere overlap tussen de taakuitvoering van de AIVD en die ingevolge de openbare orde in de hand werkt. Het ontbreken van duidelijke grenzen aan de openbare orde-taak leidt tot een grijs gebied van activiteiten van sommige RID'en op het gebied van het onderzoek naar radicalisering. De grote overlap op het taakveld radicalisering brengt verschillende knelpunten met zich mee en praktische problemen bij de inzet van menselijke bronnen (agenten en/of informanten).

Naar het oordeel van de Commissie dient ervoor te worden gezorgd dat de overlap tussen de taak op grond van de WIV 2002 en de openbare orde-taak zo klein mogelijk wordt gemaakt. Hiervoor zijn verschillende mogelijkheden denkbaar.

Alle gesprekspartners van de Commissie bij dit onderzoek geven aan dat de regelgeving op het terrein van de openbare orde in de huidige tijd als gebrekkig wordt ervaren. Het kader dat voor de openbare orde-taak beschikbaar is, bestaat uit de artikelen 2 en 12 van de Politiewet 1993, artikel 172 van de Gemeentewet en de Handleiding Openbare Orde uit 2000.

De Commissie constateert dat sinds het opstellen van de Handleiding Openbare Orde de openbare orde-taak een belangrijke ontwikkeling heeft doorgemaakt. Ingevolge deze taak wordt door veel RID'en uitvoerig onderzoek gedaan naar radicalisering. In veel gevallen zal het daarbij gaan om het stelselmatig inwinnen van informatie over deze personen. Voorafgaande aan het opstellen van de Handleiding Openbare Orde hebben de Ministers van Justitie en BZK aangegeven dat het op een dergelijke manier inwinnen van informatie op grond van de openbare orde-taak niet toegestaan is.

De RID'en kunnen om het onderzoek naar radicalisering binnen de openbare orde-taak adequaat uit te voeren naar hun inzicht niet meer volstaan met de bevoegdheden die geen stelselmatige inwinning van informatie met zich meebrengen. Naar het oordeel van de Commissie valt niet uit te sluiten - met het oog op de vereisten van het EVRM en de daarop gebaseerde uitspraken van het EHRM - dat uiteindelijk een expliciet wettelijke basis zal moeten worden gecreëerd voor de openbare orde-taak.

Uit het onderzoek van de Commissie blijkt dat de korpschefs verschillend omgaan met het informeren van het lokaal bestuur over informatie van de AIVD, waarbij sommigen in bepaalde gevallen in strijd met de regels van de WIV 2002 handelen. De korpschefs zien zich soms gesteld voor een gecompliceerde (zo niet onmogelijke) positie wanneer zij informatie van de AIVD hebben over een dreiging op het grondgebied van het korps, maar dit vanwege hun wettelijke geheimhoudingsplicht niet mogen delen met de burgemeester. Het is daarom van groot belang dat er heldere afspraken met (in de eerste plaats) de korpschefs worden gemaakt betreffende het informeren van het lokaal bestuur over informatie van de AIVD.

De gesprekspartners van de Commissie zien reeds een verbetering in de informatie-verstrekking van de AIVD aan de burgemeesters/het lokaal bestuur.

Toezihtsrapport

1 Inleiding

Een aantal organisaties heeft ingevolge de Wet op de inlichtingen- en veiligheidsdiensten 2002 (verder: WIV 2002) de bevoegdheid om activiteiten ten behoeve van de AIVD uit te voeren. In artikel 60 WIV 2002 wordt deze bevoegdheid onder meer toegekend aan de politiekorpsen, waarbij de korpschef van een politiekorps in de eerste plaats wordt genoemd (zie artikel 60 lid 1 WIV 2002). De korpsbeheerder van een politiekorps dient - in overeenstemming met de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) - de ambtenaren aan te wijzen die de feitelijke uitvoering van deze werkzaamheden alsmede het toezicht daarop voor hun rekening nemen. Deze personen worden doorgaans aangeduid als 'artikel 60-ambtenaren'. De werkzaamheden die zij krachtens artikel 60 WIV 2002 verrichten, geschieden op aanwijzing van het Hoofd van de AIVD, terwijl de Minister van BZK de wettelijke verantwoordelijkheid voor deze activiteiten draagt (artikel 60 lid 3 WIV 2002). De aanwijzingsbevoegdheid van het Hoofd van de AIVD heeft volgens de wetsgeschiedenis zowel betrekking op beleidsaangelegenheden als op uitvoeringskwesties.¹

De activiteiten die krachtens artikel 60 WIV 2002 worden uitgevoerd vallen onder het wettelijke toezicht van de Commissie van Toezicht betreffende de Inlichtingen- en Veiligheidsdiensten (verder: de Commissie).²

Bij de 25 regionale politiekorpsen is het uitvoeren van activiteiten ten behoeve van de AIVD (naast de korpschef) feitelijk belegd bij de Regionale Inlichtingendiensten (RID'en). Elk politiekorps heeft een dergelijke dienst, die qua grootte varieert van enkele fte's tot tientallen fte's. De grootste RID'en bevinden zich in de korpsen Amsterdam-Amstelland, Rotterdam-Rijnmond, Haaglanden en Utrecht. De RID'en zullen ingevolge de extra gelden

¹ *Kamerstukken II* 1997/98, 25 877, nr. 3, p. 74.

² De Commissie houdt ingevolge artikel 64 lid 2 sub a WIV 2002 immers toezicht op de rechtmatigheid van de uitvoering van hetgeen bij of krachtens de WIV 2002 is gesteld. Dit strekt zich aldus ook uit over de activiteiten die op basis van artikel 60 van deze wet worden uitgevoerd.

die zijn uitgetrokken voor terrorismebestrijding nog worden uitgebreid, dan wel zijn reeds uitgebreid. De RID'en kunnen in beginsel bij alle werkzaamheden van de AIVD worden ingeschakeld.

Naast de activiteiten die de RID'en voor de AIVD uitvoeren, hebben zij nog een andere taak, te weten de openbare orde-taak. Bij deze taak, die onder de verantwoordelijkheid van de burgemeester valt, voert de RID (geheim) inlichtingenwerk uit om een informatiepositie op te bouwen ten aanzien van mogelijke verstoringen van de openbare orde. De taakvelden op dit gebied zijn van oudsher voetbalgeweld en uitingen van links- en rechtsextremisme die een verstoring van de openbare orde kunnen inhouden (denk aan demonstraties). Door de RID'en worden momenteel ook onderzoeken naar radicalisering op basis van de openbare orde-taak uitgevoerd.

Bij veel van de onderwerpen die onder de openbare orde-taak vallen kan er sprake zijn van een overlap met de taak die de RID'en ten behoeve van de AIVD uitvoeren. Op deze overlap en de problemen die daaruit (kunnen) voortvloeien gaat de Commissie in paragraaf 4.6 dieper in.

Uitgangspunt van zowel de AIVD als de politie is dat het beleggen van de twee taken bij de RID'en praktisch is. De netwerken die de RID'en bij beide taken onderhouden raken elkaar voortdurend en versterken elkaar, terwijl de beide taken op elkaar lijken qua werkmethoden, waarbij veelal dezelfde vakkennis en afscherming vereist is.

Door de inbedding van de RID'en bij alle regionale politiekorpsen wordt ervoor gezorgd dat de AIVD door het hele land over steunpunten beschikt die er mede voor zorgen dat de AIVD een goede informatiepositie heeft, maar die ook ter ondersteuning van de AIVD kunnen optreden. De RID'en worden dan ook wel de 'ogen en oren' van de AIVD in de regio genoemd. De RID'en dienen er mede voor om de AIVD te waarschuwen wanneer in de regio iets gaande is wat van belang zou kunnen zijn voor de taakuitvoering van de AIVD. Door de plaatselijke inbedding van de RID'en zijn de RID'en hiertoe ook beter in staat dan de AIVD zelf. Vooral bij onderzoeken zoals die naar radicalisering nemen de RID'en dan ook een voorname positie in. De RID'en pikken signalen op wanneer een persoon mogelijk aan het radicaliseren is. Om deze signalen tijdig te onderkennen dienen de RID'en een goede informatiepositie binnen het korps en binnen de verschillende wijken (bijvoorbeeld via de wijkagenten) te hebben. De praktijk wijst uit dat de onderzoeken van de AIVD naar bepaalde personen die aan het radicaliseren zijn, vaak zijn begonnen door meldingen van de RID'en.

In de huidige Nederlandse situatie voorzien de RID'en voor een groot deel in de kennis van de AIVD van lokale omstandigheden. In sommige landen is voor een ander systeem gekozen om in deze (lokale) kennis voor de inlichtingen- en veiligheidsdiensten te voorzien. In de wetsgeschiedenis is een dergelijk alternatief, namelijk het stationeren door de AIVD van eigen medewerkers in de regio's, aan de orde gekomen. Gesteld werd dat dit om verschillende redenen niet wenselijk is. Allereerst zou dit een aanmerkelijke

uitbreiding van de AIVD met zich meebrengen. Voorts zou de doelmatigheid van het werk van de AIVD in ernstige mate te lijden hebben van een dergelijke opzet. De politie heeft immers kennis van lokale omstandigheden, de AIVD over het algemeen niet. Vandaar dat het wenselijk werd gevonden om de figuur van de RID-functionaris te behouden.³

De RID'en moeten worden onderscheiden van de zogenoemde Criminele Inlichtingeneenheden (CIE's). De CIE's voeren ook (geheim) inlichtingenwerk uit, maar dan op het terrein van de (georganiseerde) criminaliteit. De taakuitvoering van de CIE's is daardoor ten principale gericht op strafbare feiten, dit in tegenstelling tot de RID'en.

Evenals met de politiekorpsen het geval is, heeft de AIVD ook met de Koninklijke marechaussee (Kmar) een relatie ingevolge artikel 60 WIV 2002, waardoor de Kmar aldus door de AIVD kan worden ingezet ten behoeve van zijn taakuitvoering op grond van de WIV 2002. In artikel 60 lid 1 WIV 2002 is bepaald dat de commandant van de Koninklijke marechaussee werkzaamheden verricht ten behoeve van de AIVD. Ingevolge het tweede lid van dit artikel wijst de Minister van Defensie in overeenstemming met de Minister van BZK ondergeschikten van de commandant van de Kmar aan voor de feitelijk uitvoering van en het toezicht op de werkzaamheden voor de AIVD.

De ambtenaren van de Kmar zijn, net zoals politie-ambtenaren, ingevolge artikel 62 WIV 2002 verplicht gegevens die voor de AIVD van belang kunnen zijn door te sturen naar de AIVD. Deze verplichting geldt ook ten opzichte van de MIVD.

2 Onderzoek van de Commissie

De Commissie heeft een onderzoek uitgevoerd naar de samenwerkingsrelaties tussen de AIVD en de RID'en. Dit onderzoek van de Commissie is bij brief d.d. 9 januari 2006, conform artikel 78 lid 3 WIV 2002, aangekondigd aan de voorzitters van de Eerste en de Tweede Kamer der Staten-Generaal en aan de Minister van BZK. Op 12 oktober 2006 heeft de Commissie in een brief aan de voorzitters van de Eerste en Tweede Kamer, alsmede de Minister van BZK kenbaar gemaakt het onderzoek uit te breiden met een onderzoek naar het functioneren van de Koninklijke marechaussee in zijn werkzaamheden ten behoeve van de AIVD. Tevens heeft de Commissie onderzoek gedaan naar de samenwerkingsrelatie tussen de MIVD en de Kmar. De Minister van Defensie is van de bevindingen van dit laatste onderzoek, gelet op de geringe omvang ervan, bij brief op de hoogte gesteld.

Het onderhavige toezichtsrapport bevat de bevindingen van het onderzoek van de Commissie.

³ *Kamerstukken II 1999/00, 25 877, nr. 8, p. 56-57.*

Naast gesprekken met vertegenwoordigers van de AIVD, heeft de Commissie (afzonderlijk) gesproken met de korpschef en het hoofd RID van een tiental korpsen. In veel gevallen waren bij deze gesprekken tevens andere leden van de korpsleiding aanwezig, die ook de artikel 60-status hebben, dan wel andere artikel 60-functionarissen binnen het korps. Het betreft de korpsen: Amsterdam-Amstelland, Brabant Noord, Brabant Zuid-Oost, Drenthe, Gelderland Zuid, Haaglanden, IJsselland, Kennemerland, Rotterdam-Rijnmond en Utrecht. Tevens heeft de Commissie gesproken met de projectleider van het project Keten en kwaliteit (zie hiervoor paragraaf 3).

Ingevolge haar taakstelling (artikel 64 WIV 2002) is de Commissie belast met het toezicht op de rechtmatigheid van de uitvoering van de WIV 2002. De Commissie houdt derhalve geen toezicht op de uitvoering van de openbare orde-taak door de RID'en. De uitvoering van deze taak vindt plaats onder verantwoordelijkheid van de burgemeester (artikel 172 Gemeentewet) en derhalve ligt de controletaak bij de gemeenteraad. Voor zover echter sprake is van een overlap tussen de taak van de RID'en op grond van de WIV 2002 en de openbare orde-taak, gaat de Commissie wel nader in op deze overlap, omdat deze overlap van invloed is op de taakuitvoering van de AIVD in de zin van de WIV 2002. Mede vanwege het feit dat de toenmalig Minister van BZK in een mondeling overleg met de Commissie nadrukkelijk heeft verzocht aan het onderwerp openbare orde aandacht te schenken en daarover te rapporteren, zal de Commissie tevens, los van de kwestie van overlap tussen openbare orde en WIV 2002, enkele opmerkingen maken over de openbare orde-taak.

Het rapport van de Commissie is als volgt opgebouwd. Na een bespreking van een belangrijk project dat gericht is op de RID'en en de Bijzondere Dienst van de Kmar, het project Keten en kwaliteit (paragraaf 3), volgen de bevindingen van het onderzoek van de Commissie (paragraaf 4 en 5). In paragraaf 4 worden de bevindingen van de Commissie betreffende de samenwerking tussen de AIVD en de RID'en besproken en in paragraaf 5 de bevindingen over de samenwerking tussen de AIVD en de Koninklijke marechaussee. Vervolgens worden de belangrijkste conclusies en aanbevelingen behandeld (paragraaf 6).

3 Het project Keten en kwaliteit

Om de kwaliteit van de RID'en⁴, alsmede de samenwerkingsrelatie tussen de AIVD en de RID'en te verbeteren werd in september 2003 door de AIVD en de politie besloten tot de start van het project 'Keten en kwaliteit AIVD-politie-RID'. Dit project heeft gelopen tot 1 januari 2006 en heeft inmiddels een vervolg gekregen door middel van het programma AIVD-politie-RID.

⁴ Hetgeen in deze paragraaf wordt gezegd over de RID'en geldt grotendeels ook voor de Bijzondere Dienst van de Kmar.

Allereerst werd binnen het project een visie opgesteld omtrent de relaties tussen de RID'en en de AIVD, waarin de verplichtingen die over en weer bestaan nog eens werden beschreven en waarin werd aangegeven op welke wijze de relaties in de toekomst eruit zouden moeten zien. Daarbij zou worden gestreefd naar meer zelfstandigheid (onder gezag van de AIVD) en professionaliteit van de RID'en. De veranderingen die inmiddels in de samenwerkingsrelatie zijn doorgevoerd, zijn te beschouwen als uitvloeisels van het project en van de visie. De belangrijkste veranderingen zullen hieronder kort worden beschreven.

Inlichtingen Behoefteplannen (IBP's)

In het verleden stelde de AIVD ieder jaar voor alle RID'en zogenoemde activiteitenplannen op, waarin grofweg beschreven stond wat de AIVD van de RID dat jaar verwachtte. Het betrof in de eerste plaats een claim op het aantal uren dat de RID geacht werd ten behoeve van de AIVD te leveren. Van een structurele sturing van de RID'en en een heldere prioritering was geen sprake, waardoor de samenwerking tussen de AIVD en de RID'en destijds een zekere vrijblijvendheid kende.

Met het project Keten en kwaliteit werd gepoogd om hierin verandering te brengen door het opstellen van zogenoemde 'Inlichtingen Behoefteplannen' (IBP's), gericht op alle afzonderlijke korpsen. Een dergelijk plan kan worden gezien als een samenwerkingsconvenant tussen de AIVD en een politiekorps en is erop gericht om nauwgezet jegens de RID'en aan te geven wat de verschillende relevante teams van de AIVD van de verschillende RID'en verwachten en hoe de samenwerkingsrelatie vorm zal krijgen. Ook worden de kerntaken van de RID'en benoemd, alsmede de gezamenlijke operationele activiteiten (bijvoorbeeld de inzet van menselijke bronnen). Daarmee is het Inlichtingen Behoefteplan een stuk gedetailleerder dan het activiteitenplan.

Het IBP wordt ieder jaar afgesloten tussen de korpsleiding van de verschillende korpsen en de dienstleiding van de AIVD. Dit dient er onder meer toe om de korpschef nadrukkelijk bij het werk van de RID te betrekken en hem voor de voorgestelde activiteiten ook zijn goedkeuring te laten verlenen.

Gekoppeld aan de Inlichtingen Behoefteplannen is de zogenoemde 'quick reference', een database waarin de actuele onderzoeken en vraagstellingen van de AIVD per team zijn opgenomen. Het geeft de RID'en de mogelijkheid om inzicht te krijgen in de taakvelden en de groep van personen waar de interesse van de AIVD naar uitgaat.

Accountmanagement

Ter bevordering van een goede samenwerking met de politiekorpsen en de Koninklijke marechaussee is binnen de AIVD sinds eind jaren '90 intern een specifiek bureau aanwezig, het bureau Hermandad, dat verantwoordelijk is voor het relatiebeheer. Door toedoen van het project Keten en kwaliteit zijn binnen dit bureau zogenoemde 'accountmanagers' aangesteld. Elke RID en de Bijzondere Dienst van de Kmar heeft zijn eigen

accountmanager. Deze functionarissen zijn ervoor om de relatie met en de sturing van de RID'en door de AIVD zo goed mogelijk te laten verlopen. Daarvoor monitoren zij onder meer het nakomen van de afspraken zoals opgenomen in de Inlichtingen Behoeftelplannen. Zij dienen voor de RID'en, niet zozeer inhoudelijk als wel procesmatig, het eerste aanspreekpunt bij de AIVD te zijn. De teams van de AIVD zijn echter verantwoordelijk voor de inhoudelijke sturing van de RID'en.

Beschrijven van de werkprocessen

In het verleden hadden de RID'en in grote mate verschillende werkmethoden, waardoor er geen sprake was van eenduidigheid. Dit leverde voor de AIVD een lastige situatie op. Binnen het project Keten en kwaliteit is er daarom voor gekozen om de werkprocessen van de RID'en te beschrijven en door de RID'en uniform toe te laten passen, hetgeen meer structuur zou moeten geven aan de samenwerking tussen de AIVD en de RID'en.

Andere onderwerpen van Keten en kwaliteit

Naast de al genoemde onderwerpen werd in het project Keten en kwaliteit nog een groot aantal andere zaken behandeld. De voor het onderzoek van de Commissie relevante zaken zullen verderop in het rapport behandeld worden.

4 Bevindingen van de Commissie betreffende de samenwerking tussen de AIVD en de RID'en

4.1 De inbedding en positionering van de RID'en binnen de korpsen

Een onderwerp waarover de AIVD en sommige politiekorpsen met elkaar van mening verschillen betreft de positie die een divisiechef in relatie tot de RID'en kan en mag innemen.

De AIVD streeft ernaar dat slechts die personen voor wie het noodzakelijk is dat zij de beschikking hebben over (geheime) AIVD-informatie daadwerkelijk toegang hebben tot deze informatie. Doelstelling van de AIVD is om te voorkomen dat zijn staatsgeheime informatie binnen het korps ruim verspreid wordt. De informatie geeft immers zicht op het actuele kennishniveau, de werkwijzen (modus operandi) van de AIVD en zijn bronnen. Geheimhouding van deze zaken is noodzakelijk om de AIVD effectief zijn taak uit te kunnen laten voeren. Tevens wil de AIVD voorkomen dat zijn informatie terecht komt in de strafvorderlijke informatieketen en op deze manier wordt vermengd met strafvorderlijke informatie van de politie.

Het beleid van de AIVD bestaat eruit dat, naast de korpschef en het hoofd RID, ook de plaatsvervangend korpschef als artikel 60-functionaris wordt aangesteld. De AIVD geeft

vervolgens de keuze aan de korpsen om nog een vierde artikel 60-functionaris aan te stellen, namelijk een divisiechef (ook wel ‘tactisch chef’ genoemd) die in organisatorische zin boven de RID is geplaatst en ook vaak boven de CIE en de infodesk⁵. Qua taken en werkmethoden is deze positionering het meest voor de hand liggend.

Over de rol van deze laatste functionaris heeft de AIVD met een aantal korpsen discussie gehad. De AIVD is van mening dat deze divisiechef vooral een beheersmatige rol dient te spelen ten opzichte van de RID, waarbij hij organisatorisch verantwoordelijk is voor de RID. Sommige korpsen willen deze divisiechef ook een inhoudelijk sturende rol geven om zodoende zorg te dragen voor een adequate (zo nodig dagelijkse) sturing van de RID (naast de sturing door de AIVD). Veel korpsen geven aan dat de divisiechef beter dan de korpschef (en de andere leden van de korpsleiding) in staat is zich bezig te houden met het werk van de RID. Als de divisiechef die boven de RID is geplaatst geen inhoudelijk sturende rol ten opzichte van de RID vervult, zullen veel beslissingen genomen moeten worden door het hoofd van de RID zelf. Het informatie-management binnen de politie op het terrein van radicalisering en terrorismebestrijding is binnen de korpsen juist naar een hoger niveau (veelal een divisiechef) getild. Ten aanzien van de afstemming met AIVD-informatie (op basis van artikel 60 WIV 2002) is dit dus echter niet het geval.

De divisiechef is formeel gezien een artikel 60-functionaris en is aldus gerechtigd AIVD-informatie te ontvangen. Bovendien is in artikel 60 lid 2 WIV 2002 voorgeschreven dat de korpsbeheerders ambtenaren aanwijzen die met het toezicht op de werkzaamheden van de RID die krachtens artikel 60 WIV 2002 worden uitgevoerd worden belast. In de wet wordt dus nadrukkelijk de situatie beschreven dat (naast de korpschef) een andere artikel 60-functionaris (intern) toezicht houdt op het werk van de RID.

Vooraf in de huidige tijd, waarin het onderzoeksterrein van de AIVD en dat van de politie door nieuwe wetgeving op het terrein van het strafrecht en strafvordering, maar ook door de ontwikkelingen die de uitvoering van de openbare orde-taak heeft doorgemaakt (zie paragraaf 4.6), steeds dichterbij elkaar zijn komen te liggen, is het toezicht door een divisiechef volgens veel van de gesprekspartners van de Commissie van groot belang.⁶ Er moet voor worden gezorgd dat er een adequate afstemming is tussen de verschillende taken. Zie hiervoor tevens paragraaf 4.8.

De Commissie heeft vastgesteld dat het huidige beleid van de AIVD is dat het het hoofd RID in gevallen waarin er mogelijk sprake is van tegenstrijdige belangen (bijvoorbeeld wanneer er parallelle onderzoeken van de AIVD c.q. de politie dreigen te ontstaan) is toegestaan de divisiechef hierover in te lichten, waardoor er voor kan worden gezorgd dat er een adequate afstemming van taken plaatsvindt. Dit betekent overigens niet dat deze divisiechef ook een rechtstreekse toegang dient te hebben tot alle AIVD-informatie die bij de RID voorhanden is.

⁵ Een loket waar alle relevante (politie-)informatie te verkrijgen is.

⁶ Zie over het kleiner geworden onderscheid tussen het onderzoeksveld van de AIVD resp. de politie onder meer P.D. van Hees, ‘De AIVD en het strafrecht’, *Ars Aequi* 2007, p. 210-217.

Door de AIVD worden verschillende initiatieven genomen om de divisiechefs op een manier die recht doet aan de bepalingen van de WIV 2002 actief bij de RID'en te betrekken. Van de korpschefs mag worden verwacht dat zij deze initiatieven, bijvoorbeeld het bijwonen door de divisiechefs van bijeenkomsten die door de AIVD zijn georganiseerd, ondersteunen.

Naast de belangrijke rol die de divisiechef in relatie tot de RID kan vervullen, is het van groot belang dat de korpschef zich nadrukkelijk bezig houdt met het werk van de RID. Met het oog op de verantwoordelijkheid van de korpschef ex artikel 60 WIV 2002 moet er voor het hoofd RID de mogelijkheid bestaan om zaken aan hem voor te leggen.

Vanwege de geconstateerde onduidelijkheid over de rol van de divisiechefs beveelt de Commissie de AIVD aan ook in de toekomst aandacht te blijven besteden aan de rol die een divisiechef in relatie tot de RID kan en mag innemen.

Het in deze paragraaf besproken onderwerp is van groot belang voor en hangt samen met de instelling en vormgeving van de regionale infoboxen. Zie hierover paragraaf 4.8.

4.2 De sturing van de RID'en door de AIVD

Bij hun werkzaamheden voor de AIVD moeten de RID'en worden gestuurd door de AIVD. Deze werkzaamheden worden uitgevoerd onder de verantwoordelijkheid van de Minister van BZK en overeenkomstig de aanwijzingen van het Hoofd van de AIVD. Dit geeft aan dat de AIVD verplicht is leiding te geven aan de RID'en, wanneer zij in het kader van de WIV 2002 worden ingezet.

Deze sturing krijgt op verschillende manieren nadere vorm. Allereerst is er het Inlichtingen Behoeftesplan op hoofdlijnen betreft. Voor een beschrijving van het Inlichtingen Behoeftesplan verwijst de Commissie naar paragraaf 3.

De (operationele) sturing ingevolge het IBP is, hoewel deze steeds concreter is geworden, betrekkelijk gering. Het IBP is er ook niet op gericht om voor een concrete sturing van de onderzoeken zorg te dragen. Het is veeleer een overeenkomst tussen de korpsleidingen en de dienstleiding van de AIVD. Het IBP is onder meer van belang om voor het korps duidelijkheid te creëren over de werkzaamheden die de RID ten behoeve van de AIVD uitvoert en om de korpsleiding dichter bij het werk van de RID te betrekken. In het IBP is aangegeven voor welke teams en daarmee in het kader van welke onderzoeken de RID het komende jaar voor de AIVD zal werken.

De concrete (operationele) sturing binnen deze onderzoeken zal moeten komen van de teams van de AIVD. Het vaste aanspreekpunt van de RID'en binnen de AIVD (de accountmanager van bureau Hermandad) is niet in staat om deze concrete sturing vorm te geven, daar hij slechts faciliterend optreedt en onvoldoende weet heeft van de onderzoeken van de verschillende teams.

Uit het onderzoek van de Commissie blijkt dat de sturing door de teams zeer verschillend wordt beoordeeld door de RID'en. Vaak zijn de RID'en tevreden over de sturing door de teams waar zij door uitgebreide gezamenlijke onderzoeken veel contact mee hebben, hetgeen vooral is te herleiden tot goede persoonlijke contacten tussen deze teams en de RID'en. De sturing door de teams waar de RID'en minder contact mee hebben wordt vaak als onvoldoende ervaren. Door de RID'en worden hier verschillende oorzaken voor gegeven. Zo stellen veel RID'en dat er sprake is van 'verkokering', een gebrek aan communicatie, binnen de AIVD ten aanzien van de vragen die bij de RID'en worden uitgezet. Het komt voor dat verschillende teams van de AIVD zich met deels dezelfde onderzoeksterreinen bezighouden (bijvoorbeeld een gezamenlijk target). Bij de inschakeling van de RID'en blijkt dat in veel gevallen onvoldoende rekening wordt gehouden met deze overlap, waardoor het geregeld voorkomt dat een RID een vraag krijgt van een team van de AIVD die al door een ander team van de AIVD was gesteld en reeds was beantwoord door deze RID. Hierdoor krijgen de RID'en de indruk dat zij niet op een structurele wijze worden aangestuurd en dat de informatie die zij leveren onvoldoende wordt gebruikt binnen de AIVD.

Door een groot aantal RID'en wordt gesteld dat het geven van een vervolg aan de informatie die door de RID'en aan de AIVD is verstrekt regelmatig te wensen overlaat. Ook hierdoor ervaren zij een onvoldoende structurele sturing door de teams van de AIVD.

Door sommige RID'en wordt aangegeven dat zij graag een grotere rol zouden vervullen ten behoeve van de AIVD, maar dat dit onvoldoende van de grond komt. Ook in deze zin kan worden gesteld dat er sprake is van onvoldoende sturing. Het is dan ook de vraag of er wel voldoende gebruik wordt gemaakt van de mogelijkheden die de inzet van de RID'en kan bieden.

Naar het oordeel van de Commissie vallen verschillende oorzaken aan te wijzen voor het door veel RID'en gevoelde gebrek aan (structurele) sturing van de kant van de AIVD.

Het blijkt dat een adequate sturing door de AIVD mede afhankelijk is van goede persoonlijke contacten en een vertrouwen dat in de loop der tijd is gegroeid. Deze vaste contacten en dit vertrouwen komen met name tot stand bij frequente contacten tussen de teams van de AIVD en de RID. Het is van groot belang dat de RID'ers binnen de AIVD (in functionele zin) beschouwd worden als AIVD-collega's, als de buitenposten van de AIVD. Dit is nog niet bij alle AIVD-medewerkers het geval, waardoor er soms sprake is van een zekere terughoudendheid. De leiding van de AIVD is zich hiervan bewust en streeft naar verbetering. De relatiebeheerder van de AIVD (bureau Hermandad) zal pogen om een verandering in de benadering van de RID'en door de teams van de AIVD, bijvoorbeeld ten aanzien van de gegevensverstrekking, te bewerkstelligen. Ook de Commissie is daar voorstander van.

Sommige RID'en hebben het voordeel dat zij (geografisch) in de nabijheid van de AIVD gestationeerd zijn. Daardoor zijn zij in staat om snel en in persoon in overleg te treden met de AIVD wanneer zij vragen hebben. Bij deze RID'en speelt het probleem van een gebrekkige sturing veelal in mindere mate.

De capaciteit van sommige teams van de AIVD is onvoldoende om evenveel aandacht te schenken aan alle 25 regionale korpsen. In dit licht bezien is het voorstelbaar dat de meeste aandacht en capaciteit uitgaat naar die korpsen waarmee de nauwste banden en gezamenlijke onderzoeken bestaan. Van een structurele band met de RID'en die slechts een enkele keer door een team worden benaderd kan in veel gevallen geen sprake zijn. Mede hierdoor zijn de teams van de AIVD niet altijd in staat om te zorgen voor een goede (operationele) sturing. Dit wil echter niet zeggen dat een betere sturing van de RID'en niet mogelijk, dan wel wenselijk zou zijn. Naar het oordeel van de Commissie moet ervoor worden gezorgd dat de sturing van de RID'en op een zo gestructureerd mogelijke manier verloopt.

Een van de mogelijkheden daarvoor is het opzetten van een beter relatiebeheer, dat erop gericht is op een geautomatiseerde wijze vragen en antwoorden e.d. aan en van de RID'en bij te houden. Hierdoor is het eenvoudig vast te stellen waarover reeds door een team van de AIVD een vraag is gesteld, dan wel welke informatie een RID reeds aan de AIVD heeft verstrekt. Dit zou ertoe kunnen leiden dat een RID niet meer zo regelmatig dubbel bevraagd wordt door de teams van de AIVD.

Overigens heeft de AIVD - mede om problemen rondom dubbele vraagstellingen voor te zijn - de eis gesteld dat de RID'en alleen schriftelijke verzoeken krijgen en dat de RID'en ook alleen schriftelijk op deze verzoeken reageren.

De Commissie merkt op dat ook van de RID'en zelf een bijdrage mag worden verwacht aan het tot stand brengen van een betere en structurele sturing. Zij zullen ook zelf zaken moeten initiëren en de AIVD moeten waarschuwen wanneer de sturing te wensen overlaat. De Commissie noemt hier de proef die het regiokorps Haaglanden samen met de AIVD heeft gehouden, waarbij een liaison van de RID van dit korps voor een groot gedeelte van zijn werktijd actief was binnen de teams en (tot een bepaald niveau) in de bestanden van de AIVD. Het was de taak van deze liaison om de verschillende vragen van de RID uit te zetten bij de AIVD en vice versa om op deze manier voor een goede afstemming tussen de RID en de teams van de AIVD zorg te dragen. Deze proef is positief verlopen. Het blijkt dat op deze manier voor een betere sturing van de RID kan worden gezorgd. Voor sommige korpsen kan het nuttig zijn om, al dan niet in combinatie met buurkorpsen, ook een dergelijke liaison aan te stellen. Bij de AIVD bestaat het voornemen alle RID'en (en de Bijzondere Dienst van de Kmar) de mogelijkheid te geven tot het aanstellen van een liaison.

Essentieel voor een adequate (operationele) sturing van de RID'en door de AIVD is aldus niet alleen een actieve rol van de AIVD, maar tevens van de RID'en. Van de RID'en mag worden verwacht dat de vragen, de verzoeken en de voorstellen die de RID'en hebben ook daadwerkelijk gesteld worden. Dit zou de samenwerking en de sturing ten goede komen. De AIVD moet hier vervolgens adequaat op reageren en zo nodig verduidelijking verschaffen. Het blijkt dat een dergelijke actieve rol in sommige gevallen aan beide kanten

ontbreekt. Dit leidt ertoe dat er soms ontevredenheid bestaat over de wettelijk voorgeschreven sturing van de RID'en door de AIVD.

Als nieuw instrument om (onder meer) de sturing te verbeteren heeft de AIVD in 2007 een zogenoemd 'dashboard' ontwikkeld waarin beide partijen inzicht krijgen in de voortgang van bepaalde onderzoeken. Dit systeem geeft een overzicht van de actuele werkzaamheden die onder verantwoordelijkheid van de AIVD worden verricht. De resultaten hiervan, bijvoorbeeld de vraag of dit leidt tot een betere sturing, kunnen op dit moment nog niet worden beoordeeld.

4.3 De samenwerking tussen de RID'en

De AIVD (c.q. de Minister van BZK) is verantwoordelijk voor de activiteiten die de RID'en krachtens de WIV 2002 uitvoeren en is verplicht aan deze werkzaamheden leiding te geven. Dit leidt ertoe dat het de RID'en (ingevolge de WIV 2002) in beginsel niet is toegestaan om *rechtstreeks* met de andere RID'en samen te werken. Uiteraard vindt er wel samenwerking plaats tussen de RID'en, maar dan slechts onder leiding van de AIVD. Deze samenwerking is in veel gevallen ook noodzakelijk, bijvoorbeeld vanwege het regio-overschrijdende karakter van sommige netwerken/onderzoeken.

Over het algemeen zijn de RID'en zich bewust van deze consequentie en accepteren zij dat ook.

Het blijkt dat sommige RID'en over de rol van de AIVD in dit verband ontevreden zijn. De AIVD neemt volgens deze RID'en veelal een te weinig actieve rol in, waardoor de samenwerking tussen de RID'en onvoldoende van de grond komt en de AIVD onvoldoende voldoet aan zijn wettelijke verantwoordelijkheid ten aanzien van de sturing van de RID'en. Sommige RID'en hebben door dit gebrek aan sturing en coördinatie tevens het gevoel bepaalde cruciale informatie te missen, waardoor de RID'en in sommige gevallen het grotere verband binnen een onderzoek onvoldoende kunnen inschatten.

De Commissie wijst op de wettelijke verplichting voor de AIVD om leiding te geven aan de RID'en en uit dien hoofde de samenwerking tussen de RID'en onderling vorm te geven. Hieruit vloeit naar het oordeel van de Commissie voort dat de AIVD een actieve rol dient in te nemen bij de inschakeling van de RID'en binnen een bepaald onderzoek. Deze actieve rol komt blijkens het onderzoek van de Commissie in sommige gevallen onvoldoende van de grond. De AIVD moet zich ervan bewust zijn dat onvoldoende sturing en coördinatie ertoe kan leiden dat sommige RID'en wel op eigen initiatief rechtstreeks gaan samenwerken met de andere RID'en, hetgeen strijdig is met de leidende en coördinerende rol die (wettelijk) is toebedeeld aan de AIVD.

De noodzakelijke, actieve rol van de AIVD ten aanzien van de sturing van en de coördinatie tussen de verschillende RID'en moet zijn beslag krijgen binnen de verschillende teams van de AIVD. Het gaat immers om concrete, operationele sturing.

In een enkel geval heeft de Commissie geconstateerd dat de AIVD twee of meer RID'en toestaat om rechtstreeks samen te werken en informatie uit te wisselen. Dit blijft in een dergelijk geval beperkt tot een specifiek onderzoek en een specifieke taakopdracht van de AIVD aan de RID'en, waarbij de AIVD controle houdt op de informatie en de samenwerking. Van een volledig zelfstandige taakuitvoering ingevolge de WIV 2002 is dan ook geen sprake.

Onder deze voorwaarden is dit volgens de Commissie formeel toegestaan, en vanuit praktisch oogpunt in sommige gevallen aanbevelenswaardig. Bij de AIVD bestaat het voornemen de RID'en vaker (onder de genoemde voorwaarden) toe te staan rechtstreeks met elkaar samen te werken.

4.4 De betrokkenheid van de RID'en bij de inzet van bijzondere bevoegdheden

De RID'en worden door de AIVD op verschillende manieren ingezet. Ook bij de inzet van bijzondere bevoegdheden (artikel 20 tot en met 30 WIV 2002) door de AIVD kunnen de RID'en een rol spelen. Het betreft hier enkel een uitvoerende rol: de bijzondere bevoegdheden kunnen niet zelfstandig door de RID'en worden ingezet. Mandatering van de (beslissing tot) inzet van bijzondere bevoegdheden aan de RID'en is volgens de wetsgeschiedenis niet mogelijk. In artikel 19 lid 2 WIV 2002 is immers bepaald dat het hoofd van de AIVD het verlenen van toestemming kan mandateren aan ambtenaren die aan hem ondergeschikt zijn. De artikel 60-ambtenaren verrichten weliswaar hun werkzaamheden volgens aanwijzingen van het hoofd van de AIVD, maar zij zijn geen ondergeschikte ambtenaren in de zin van artikel 19 WIV 2002.⁷ Slechts het eigen personeel van de AIVD valt hieronder. De artikel 60-ambtenaren van de RID'en zijn (in juridische zin) ondergeschikten van de korpschefs.

In de praktijk blijken de RID'en slechts voor sommige bijzondere bevoegdheden te worden ingezet. Deze betrokkenheid van de RID'en valt in de eerste plaats onder de verantwoordelijkheid van het betrokken teamhoofd van de AIVD. Van een nauwe betrokkenheid van de RID'en is sprake bij de inzet van agenten (artikel 21 WIV 2002). Agenten worden veelal gezamenlijk gesproken door zowel een operateur van de AIVD, als een operateur (ook wel 'runner' genoemd) van de RID.

De betrokkenheid van de RID'en bij de inzet van deze bijzondere bevoegdheid is vanwege verschillende redenen van belang. Zo hebben (operateurs van) de RID'en een goede informatiepositie binnen de regio die van belang kan zijn bij de inzet van een agent. Ook kan het in praktische zin van belang zijn om iemand in de nabijheid van een agent te hebben, alsmede om twee operateurs in te zetten.

⁷ *Kamerstukken II 2000/01, 25 877, nr. 72, p. 26.*

Uit het onderzoek van de Commissie blijkt dat de gezamenlijke inschakeling van operateurs bij de inzet van bronnen door beide kanten positief wordt beoordeeld.

Veel minder vaak worden de RID'en ingeschakeld bij de inzet van andere bijzondere bevoegdheden. De AIVD is van mening dat bij sommige bevoegdheden specifieke kennis en/of expertise is vereist waarvoor de relevante medewerkers van de AIVD een aparte opleiding hebben gekregen.

Zo wordt een (dynamische) observatie van een persoon bijna altijd uitgevoerd door de afdeling Operationele Opdrachten van de AIVD en niet door de RID'en. De AIVD is van mening dat dit een kwetsbare bijzondere bevoegdheid is, waarbij het beschikken over een specifieke expertise noodzakelijk is. Slechts in uitzonderingsgevallen - waarbij bijvoorbeeld de RID'ers ook beschikken over een dergelijke expertise en opleiding - wordt hiervan afgeweken. Formeel gezien bestaat er geen beletsel om de RID'en bij deze bevoegdheid in te zetten, maar de AIVD maakt daar dus slechts in uitzonderingsgevallen gebruik van.

In het onderzoek van de Commissie is naar voren gekomen dat sommige RID'en de wens voelen om nauwer bij de inzet van bijzondere bevoegdheden door de AIVD betrokken te worden. Als voorbeeld wordt door sommigen genoemd het observeren van personen en/of zaken, maar bijvoorbeeld ook het uitwerken van telefoontaps van de AIVD.

Momenteel is de AIVD aan het beoordelen op welke wijze de RID'en uitgebreider dan thans het geval is zouden kunnen worden ingeschakeld bij de inzet van bijzondere bevoegdheden. Zolang de AIVD toestemming verleent voor de inzet van de bevoegdheden en daar toezicht op uitoefent, en ook wordt voldaan aan de overige voorschriften uit de WIV 2002⁸, bestaat daar vanuit het oogpunt van rechtmatigheid geen bezwaar tegen.

4.5 Het inwinnen van informatie door de RID'en

Een van de lastige kwesties waar de RID'en (vooral in het verleden) tegenaan liepen betreft het onderscheid dat er bestaat tussen het inwinnen van informatie op basis van artikel 60 WIV 2002, dan wel op basis van de openbare orde-taak. Ingevolge artikel 60 WIV 2002 wordt door de RID'en informatie ingewonnen onder verantwoordelijkheid van de AIVD. De AIVD geeft leiding aan de RID'en bij deze werkzaamheden. Krachtens artikel 62 WIV 2002 zijn de RID'en verplicht om politie-informatie aan de AIVD te verstrekken wanneer deze informatie voor de AIVD van belang zou kunnen zijn. Het betreft informatie die onder verantwoordelijkheid van de politie (onder gezag van het Openbaar Ministerie of de burgemeester) is ingewonnen en waar de RID'en toegang toe hebben, maar ook informatie

⁸ Bijvoorbeeld het voorschrift van artikel 33 WIV 2002, inhoudende dat van de uitoefening van een bijzondere bevoegdheid een schriftelijk verslag wordt gemaakt.

die de RID'en zelf hebben ingewonnen op basis van de openbare orde-taak. De informatie-overdracht op basis van artikel 62 WIV 2002 laat de eigen bevoegdheden en verantwoordelijkheden van de politie onverlet. Het blijft politie-informatie die ook als zodanig kan worden gebruikt.

Bij sommige taakvelden (veelal de taakvelden waar sprake is van een overlap tussen de taak van de WIV 2002 en de openbare orde-taak) was het onduidelijk of de RID'en de informatie inwonen onder verantwoordelijkheid van de AIVD en dus op grond van een van de wettelijke taken van de AIVD of dat deze informatie zelfstandig door de RID'en werd ingewonnen op basis van de openbare orde-taak.

Deze onduidelijkheid manifesteerde zich bij het verlies van diskettes door een medewerker van de RID Rotterdam-Rijnmond. Deze diskettes bleken onder meer informatie te bevatten over wijlen de heer Fortuyn, maar ook over andere zaken die van belang waren voor de integriteit van het openbaar bestuur. Destijds ontstond discussie over de vraag wie nu precies de verantwoordelijkheid droeg voor (het inwinnen van) de informatie. De AIVD was van mening dat de informatie niet was ingewonnen op basis van een expliciet verzoek van de AIVD, terwijl het korps de mening was toegedaan dat de informatie van belang was voor de AIVD, binnen zijn taakvelden viel en aldus onder verantwoordelijkheid van de AIVD was ingewonnen.

Deze discussie over het onderscheid tussen artikel 60 en 62 WIV 2002 heeft uiteindelijk een positief effect gehad in de samenwerkingsrelatie tussen de AIVD en de korpsen. Beiden signaleerden dat er onduidelijkheid bestond over de rechtsgrond van het inwinnen en leveren van informatie aan de AIVD door de RID'en. Onder meer door de ontwikkelingen binnen het project Keten en kwaliteit is ervoor gezorgd dat er meer duidelijkheid werd geschapen over deze kwestie, bijvoorbeeld door het Inlichtingen Behoeftesplan en de daaraan verbonden 'quick reference'. De Commissie verwijst hiervoor naar paragraaf 3. Daarmee zijn de problemen die bestonden inmiddels voor een groot deel opgelost, hetgeen van groot belang is voor het gescheiden houden van taken en informatiestromen.

De Commissie is van oordeel dat, wanneer een RID eraan twijfelt of een voorgenomen activiteit onder de verantwoordelijkheid van de AIVD kan worden uitgevoerd, dan wel onder verantwoordelijkheid van de burgemeester, van deze RID moet worden verwacht dat hij daarover de AIVD raadpleegt, zodat er duidelijkheid is over de rechtsgrond van het uitvoeren van deze activiteit. De AIVD (de verschillende teams) zal vervolgens adequaat en tijdig op dergelijke vragen van de RID moeten reageren. Op deze manier zal zo veel mogelijk moeten worden voorkomen dat er (wederom) onduidelijkheid ontstaat over de rechtsgrond van het inwinnen en leveren van informatie door de RID'en aan de AIVD.

4.6 De overlap tussen de taak op grond van de WIV 2002 en de openbare orde-taak

Zoals in de inleiding van dit rapport vermeld hebben de RID'en een dubbele taak: enerzijds voeren de RID'en activiteiten uit ten behoeve van de AIVD, anderzijds verrichten de RID'en onder verantwoordelijkheid van de burgemeester activiteiten op het gebied van de openbare orde. Bij de taak ingevolge de WIV 2002 moeten de RID'ers worden beschouwd als waren zij AIVD'ers. Ten aanzien van de openbare orde-taak ligt dit duidelijk anders: hierbij treden de RID'ers op als politie-functionarissen. Deze tweedeling in taken wordt ook wel aangeduid als de 'twee petten-problematiek'.

Het feit dat de RID'en twee taken moeten uitvoeren heeft in de parlementaire behandeling van het voorstel voor de WIV 2002 uitvoerig de aandacht gekregen. Zo vroeg een aantal politieke partijen zich af of deze taken, maar bijvoorbeeld ook de archieven die ten behoeve van de beide taken worden beheerd, wel gescheiden konden worden gehouden. De vrees richtte zich daarmee op een vermenging van politie-werk met het werk van de AIVD.

De regering reageerde daarop door te stellen dat de WIV 2002 een aantal garanties bevat om te voorkomen dat een dergelijke vermenging van politie- en inlichtingenwerk plaatsvindt. Zo is in artikel 9 lid 2 WIV 2002 bepaald dat de RID'ers bij het verrichten van werkzaamheden ingevolge de WIV 2002 geen bevoegdheden tot het opsporen van strafbare feiten mogen uitoefenen. Verder wordt in artikel 14 lid 2 WIV 2002 voorgeschreven dat de verwerking van gegevens ten behoeve van de AIVD strikt gescheiden blijft van de verwerking van gegevens voor andere doeleinden (waaronder de openbare orde-taak). Het hoofd van de RID is in de eerste plaats verantwoordelijk voor het naleven van deze gescheiden gegevensverwerking, maar ook de AIVD controleert zelf of aan de verplichte scheiding voldaan wordt. Zie over dit thema verder paragraaf 4.9.

In de praktijk blijkt dat er een zekere overlap bestaat tussen de taak op grond van de WIV 2002 en de openbare orde-taak. Op een aantal onderzoeksvelden bestaat deze overlap al gedurende een langere tijd, bijvoorbeeld bij het onderzoek naar links- en rechtsextremisme. Deze onderzoeksvelden behoren tot het takenpakket van de AIVD, maar kunnen ook van belang zijn in het kader van de openbare orde (bijvoorbeeld in geval van demonstraties).

De afgelopen jaren is de overlap echter ook naar voren gekomen bij een ander onderzoeksveld, te weten het onderzoek naar radicalisering. Het blijkt dat veel RID'en in grote mate onderzoek verrichten op dit terrein op basis van de openbare orde-taak, terwijl zij hiervoor ook (kunnen) worden ingezet door de AIVD.

De lokale autoriteiten en het regionale politiekorps kunnen er belang bij hebben om het onderzoek naar radicalisering zo lang mogelijk ingevolge de openbare orde-taak uit te

voeren. Het voordeel hiervan is voor de burgemeester dat hij de RID op basis van deze taak kan aansturen en dat de informatie die het onderzoek oplevert vrijelijk aan hem kan worden doorgegeven. Ook het regionale politiekorps maakt gebruik van deze informatie. Het lokaal bestuur heeft - zoals recentelijk nog duidelijk is gemaakt - een voorname taak ten aanzien van het tegengaan van radicalisering. Het ligt dan ook voor de hand dat de RID hiervoor wordt ingezet om mede voor een goede informatiepositie van de burgemeester c.q. het politiekorps zorg te dragen.

Wanneer een bepaald onderzoek naar radicalisering wordt overgedragen aan de AIVD ligt de regie over de informatie-inwinning en de beschikking over de informatie niet langer bij de burgemeester, maar bij de AIVD. Het lokale bestuur wordt in dit geval afhankelijk gemaakt van de bereidwilligheid van de AIVD om informatie over radicaliserende personen en/of groepen te verstrekken. Dit vormt voor sommige korpsen aanleiding om zoveel mogelijk activiteiten binnen de openbare orde-taak te beleggen. Dit kan strijdig zijn met de belangen van de AIVD. Niet alleen kunnen er parallelle onderzoeken ontstaan, tevens kan er op deze wijze een overlap en vermenging van de taak op grond van de WIV 2002 en de openbare orde-taak ontstaan, een vermenging die zowel het parlement als de regering destijds zo veel mogelijk trachtte te voorkomen. Daarnaast is gebleken dat de AIVD soms niet tevreden is over de verstrekking door sommige RID'en van informatie die op basis van de openbare orde-taak is verkregen op onderzoeksterreinen die (mede) voor de AIVD van belang zijn (bijvoorbeeld radicalisering).

Het blijkt dat duidelijke richtlijnen, die bepalen wanneer een bepaald onderzoek overgedragen zou dienen te worden aan de AIVD, ontbreken. Dit leidt tot een grijs gebied van activiteiten van sommige RID'en op het gebied van het onderzoek naar radicalisering. Als oorzaak voor deze situatie wijzen de meeste gesprekspartners van de Commissie op de huidige regelgeving ten aanzien van de openbare orde, die veel ruimte laat voor het concreet invullen van de onderzoeksterreinen. Het kader dat voor de openbare orde-taak beschikbaar is, bestaat uit de artikelen 2 en 12 van de Politiewet 1993, artikel 172 van de Gemeentewet en de Handleiding Openbare Orde, die ten behoeve van het Europees Kampioenschap voetbal in 2000 is opgesteld. Destijds werd gepoogd om duidelijkheid te creëren over de *bevoegdheden* die de RID'en ten behoeve van de openbare orde-taak (waaronder ook onderzoek naar voetbalgeweld valt) zouden mogen uitoefenen. In deze Handleiding is geen duidelijke begrenzing van de onderzoeksvelden op het terrein van de openbare orde opgenomen en ditzelfde geldt ten aanzien van de overlap die er bestaat met de taakuitvoering van de WIV 2002. Dit leidt ertoe dat de burgemeesters en de RID'en soms een ruime invulling geven aan de openbare orde-taak.

De Handleiding voor de openbare orde is opgesteld in een tijd waarin het onderzoek naar terrorisme en radicalisering beperkt van aard was. De dreiging die zich later heeft gemanifesteerd heeft grote gevolgen gehad voor de taakuitvoering van veel diensten, waaronder die van de RID'en. Dit heeft geleid tot een nieuwe overlap tussen de taak op grond van de WIV 2002 en de openbare orde-taak.

Door veel van de gesprekspartners van de Commissie wordt aangegeven dat zij het wenselijk vinden dat er nieuwe regelgeving gecreëerd wordt voor de openbare orde-taak. Daarin zou naar hun mening onder meer duidelijkheid dienen te worden geschapen over de onderzoeksterreinen waarop de RID'en binnen de openbare orde-taak actief mogen zijn.

De Commissie van Toezicht is van oordeel dat het verkleinen van de overlap tussen de taak op grond van de WIV 2002 en de openbare orde-taak van groot belang is. Ook voor andere onderzoeksvelden dan radicalisering waarbij sprake is van een overlap (denk aan links- en rechtsextremisme) is dit wenselijk.

Er zijn verschillende mogelijke oplossingen voor dit probleem. Gedacht zou kunnen worden aan het maken van afspraken tussen de AIVD en de betrokken burgemeester(s) betreffende een concrete overlap van taken, bijvoorbeeld op het gebied van radicalisering. Dergelijke afspraken zouden kunnen worden opgenomen in een bestuursconvenant. Ook is het denkbaar (eventueel in combinatie met de eerste oplossing) dat de mogelijkheden die de AIVD heeft om de burgemeester op grond van artikel 39 WIV 2002 in te lichten over zaken die van belang zijn voor de openbare orde ruimer dan thans het geval is worden benut.

Naar het oordeel van de Commissie valt niet uit te sluiten - met het oog op de vereisten van het EVRM en de daarop gebaseerde uitspraken van het EHRM - dat uiteindelijk een expliciet wettelijke basis zal moeten worden gecreëerd voor de openbare orde-taak. Het is een taak van de wetgever om de noodzaak en de wenselijkheid van dergelijke nieuwe wetgeving te beoordelen.

De overlap die tussen de taak op grond van de WIV 2002 en de openbare orde-taak bestaat brengt tevens allerlei praktische problemen met zich mee. Een voorbeeld hiervan betreft het bevragen, dan wel sturen van bronnen. Bij een overlap van taken wordt door sommige RID'en geprobeerd om beide taken bij de inzet van bronnen te dienen: zowel de taak op grond van de WIV 2002, waarbij het belang van de nationale veiligheid leidend is, als de openbare orde-taak, die onder verantwoordelijkheid van de burgemeester wordt uitgevoerd. Dit kan bij de inzet van een bron lastige situaties opleveren. Ook voor een bron zal het in dergelijke gevallen moeilijk zijn om te doorgronden ten behoeve van welke instantie hij nu precies informatie levert. Het toenmalige Tweede Kamerlid Rouvoet signaleerde dit probleem reeds bij de behandeling van het wetsvoorstel van de WIV 2002 en betitelde het zelfs als 'een ernstig bezwaar dat aan deze constructie vastzit'.⁹

Het leveren van informatie aan de politie ten behoeve van de openbare orde zal voor sommige personen een ander gewicht hebben dan het leveren van informatie aan de AIVD. Het blijkt dat niet alle openbare orde-bronnen van de RID'en ook informatie ten behoeve van de AIVD willen leveren. Voor een bron is het dan ook van belang om duidelijkheid te

⁹ *Kamerstukken II* 2000/01, 25 877, nr. 58, p. 26.

hebben over de vraag door welke instantie hij wordt aangestuurd en daarmee wie daarvoor de verantwoordelijkheid draagt.

Het blijkt dat de RID'en hier verschillend mee omgaan. De ene RID zet vragen van de beide taken uit bij een bron, terwijl de andere dat zo veel mogelijk probeert te voorkomen. Ook de teams van de AIVD werken hier in sommige gevallen aan mee. De AIVD is immers gerechtigd om op basis van artikel 62 WIV 2002 alle politie-informatie (dus ook openbare orde-informatie) te ontvangen die van belang zou kunnen zijn voor de AIVD. In de praktijk blijken teams van de AIVD soms vragen te willen stellen aan openbare orde bronnen van de RID'en, van wie reeds informatie ingevolge artikel 62 WIV naar de AIVD wordt doorgestuurd. De AIVD mag dergelijke vragen stellen, maar dan is het mogelijk dat de status van de bron verandert. Als het vragen, dan wel sturing betreft die niet onder de openbare orde-taak kunnen worden gebracht, maar (enkel) gericht zijn op de nationale veiligheid, zal deze bron overeenkomstig de WIV 2002 moeten worden behandeld. Dit betekent dat als hij (enkel) vanuit de taakstelling van de AIVD wordt bevraagd, hij een informant in de zin van artikel 17 WIV 2002 wordt en wanneer hij op grond van deze taakstelling door de AIVD wordt gestuurd, hij een agent van de AIVD in de zin van artikel 21 WIV 2002 wordt. Dit is onder meer van belang voor de behandeling van de informatie die wordt verstrekt. Zowel de AIVD als de RID'en zullen deze kwestie bij de inzet van (openbare orde) bronnen moeten onderkennen. Het is aan te bevelen om in een dergelijk geval te kiezen voor een van beide trajecten. Feitelijk betekent dit dat vragen van de AIVD die niet passen binnen de openbare orde-taak niet moeten worden gesteld aan een openbare orde-bron, dan wel dat deze bron eventueel zal moeten worden overgedragen aan de AIVD.

Een zekere overlap valt bij de inzet van bronnen niet in alle gevallen volledig te voorkomen. De taak op grond van de WIV 2002 en de openbare orde-taak vallen nu eenmaal voor een gedeelte samen. De overlap vloeit voort uit de keuze om de beide taken in handen te leggen van één dienst. Dit heeft echter ook positieve aspecten, zoals de netwerken die elkaar versterken en dezelfde werkmethoden die de RID'en bij beide taken gebruiken. De overlap tussen beide taken dient te worden beperkt en helder te worden gemaakt.

Binnen het project Keten en kwaliteit is afgesproken dat - naast de Inlichtingen Behoeftelplannen op het terrein van de WIV 2002 - er tevens Inlichtingen Behoeftelplannen voor de openbare orde zouden worden opgesteld. Dit is er onder meer op gericht om de overlap tussen de taak op grond van de WIV 2002 en de openbare orde-taak te beperken. Het blijkt dat het opstellen van Inlichtingen Behoeftelplannen voor de openbare orde slechts binnen een beperkt aantal korpsen van de grond is gekomen.

Regelgeving en bevoegdheden openbare orde

De Commissie Holtslag heeft in haar (evaluatie)rapport 'Vaste Verbindingen II' aandacht

geschonken aan de problematiek rondom de uitvoering van de openbare orde-taak.¹⁰ Deze Commissie stelt vast dat de werkzaamheden van de RID'en in het huidige tijdsgewricht met het oog op de handhaving van de openbare orde vergaand kunnen en moeten zijn en dat van de RID'en buitengewoon veel wordt gevergd. Het werk is om die reden, maar ook gezien het karakter ervan, niet zonder (politiek) risico. Tegelijkertijd stelt deze Commissie vast dat de burgemeester slechts in beperkte mate in staat is feitelijke controle over de RID uit te oefenen dan wel in concrete gevallen in staat is om te beoordelen of in een zich voordoende zaak bepaalde bevoegdheden zouden kunnen of moeten worden gebruikt.

Alle gesprekspartners van de Commissie van Toezicht bij dit onderzoek geven aan dat de regelgeving op het terrein van de openbare orde tegenwoordig als gebrekkig wordt ervaren. Het kader dat voor de openbare orde-taak beschikbaar is, bestaat uit de artikelen 2 en 12 van de Politiewet 1993, artikel 172 van de Gemeentewet en de Handleiding Openbare Orde.

In een brief aan de Tweede Kamer van de Ministers van BZK en Justitie van 5 oktober 1999¹¹, die voorafging aan het opstellen van de Handleiding Openbare Orde, gingen de Ministers uitvoerig in op de bevoegdheden die de RID'en hebben op het terrein van de openbare orde. In deze brief wordt onder meer gesteld dat de politie zich bij het onderzoek naar verstoringen van de openbare orde ten principale richt op groepen van personen (bijvoorbeeld een groep voetbalhooligans) en niet op individuen. Het op een stelselmatige manier inwinnen van informatie over een persoon (bijvoorbeeld door stelselmatige observatie, maar ook door de inzet van informanten) past volgens de Ministers niet binnen artikel 2 Politiewet 1993 en mag dan ook niet binnen de openbare orde-taak worden uitgevoerd. De Ministers oordeelden dat het niet noodzakelijk was dat de RID'en binnen de openbare orde-taak dergelijke inbreukmakende bevoegdheden zouden krijgen.

De Commissie constateert dat sinds de brief van de Ministers van BZK en Justitie en de Handleiding Openbare Orde de openbare orde-taak een belangrijke ontwikkeling heeft doorgemaakt. Ingevolge deze taak wordt door veel RID'en uitvoerig onderzoek gedaan naar radicalisering. Dit onderzoek richt zich grotendeels op concrete personen die aan het radicaliseren zijn en niet op groepen van personen. In veel gevallen zal het daarbij gaan om het stelselmatig inwinnen van informatie over deze personen. Uit het onderzoek van de Commissie blijkt dat binnen de openbare orde-taak agenten (bronnen die worden gestuurd¹²) worden ingezet en in enkele gevallen is overgegaan tot stelselmatige observatie. Voor de inzet van deze laatste bevoegdheid is op dit moment in ieder geval geen voldoende wettelijke basis voorhanden. De Commissie constateert dat hier een

¹⁰ Ten tijde van het vaststellen van dit toezichtsrapport, moest het rapport 'Vaste Verbindingen II' van de Commissie Holtslag nog gepubliceerd worden.

¹¹ Zie *Kamerstukken II* 1999/00, 25 232, nr. 18.

¹² Binnen de WIV 2002 wordt dit gezien als een bijzondere bevoegdheid (artikel 21 WIV 2002).

spanningsveld bestaat tussen de door sommige korpsen gevoelde noodzaak om in sommige gevallen binnen dit onderzoeksterrein bijzondere bevoegdheden te kunnen inzetten en de vereisten van het Europees Verdrag tot bescherming van de Rechten van de Mens (EVRM). De RID'en kunnen om het onderzoek naar radicalisering binnen de openbare orde-taak adequaat uit te voeren naar hun inzicht niet meer volstaan met de bevoegdheden die geen stelselmatige inwinning van informatie met zich meebrengen. Naar het oordeel van de Commissie zal de wetgever dan ook moeten beoordelen of het huidige juridische kader nog wel afdoende is.

4.7 De relatie tussen de AIVD, de korpsen en het lokaal bestuur

In het Nederlandse staatsbestel zijn de burgemeesters verantwoordelijk voor de handhaving van de openbare orde in de eigen gemeente. Voor het inwinnen van informatie betreffende de openbare orde kan de RID, onder verantwoordelijkheid van de burgemeester, worden ingezet. De AIVD heeft soms ook informatie tot zijn beschikking die mede van belang zou kunnen zijn voor de burgemeester met het oog op diens verantwoordelijkheid voor de openbare orde. In het verlengde hiervan geldt dit ook voor de RID'en, waarbij het in dit geval gaat om informatie verkregen op basis van de WIV 2002. Waar informatie van de RID verkregen ingevolge de openbare orde-taak zonder meer aan de burgemeester kan (of zelfs moet) worden verstrekt, ligt dit geheel anders ten aanzien van de informatie van de AIVD (verkregen ingevolge het regime van de WIV 2002). Doordat de WIV 2002 uitgaat van een gesloten stelsel van het verstrekken van informatie, kan informatie door de AIVD alleen aan de burgemeester worden verstrekt wanneer aan de voorwaarden van de WIV 2002 is voldaan.

Voor zover het gaat om informatie voor de burgemeester die van belang is voor zijn openbare orde-taak, wordt in artikel 39 WIV 2002 de bevoegdheid gegeven voor het verstrekken van deze informatie door de AIVD. In dit artikel is bepaald dat op grond van een dringende en gewichtige reden schriftelijk mededeling kan worden gedaan aan bepaalde personen of instanties die betrokken zijn bij de uitvoering van een publieke taak van gegevens die van belang kunnen zijn voor de behartiging van de aan hen opgedragen taak. De personen of instanties die het betreft zijn opgenomen in een algemene maatregel van bestuur (AMvB). In deze AMvB (het 'Aanwijzingsbesluit artikel 39 WIV 2002')¹³ worden onder meer de burgemeesters genoemd. Zij kunnen informatie van de AIVD krijgen voor zover dat (onder meer) betrekking heeft op hun taak als bedoeld in artikel 172 lid 1 van de Gemeentewet (de openbare orde-taak). De taak van de AIVD is bij deze vorm van informatieverstrekking niet leidend.

¹³ *Stb.* 2004, 506.

Ook artikel 36 WIV 2002 kan de grondslag vormen voor het verstrekken van informatie aan burgemeesters. Het gaat dan om het verstrekken van gegevens 'in het kader van een goede taakuitvoering'. De verstrekking dient in dit geval plaats te vinden in het belang van de nationale veiligheid, waarbij de taak van de AIVD wel leidend is.¹⁴

Overigens wordt ook in het Inlichtingen Behoeftplan het belang van het informeren van het lokaal bestuur nadrukkelijk vermeld.

Naar aanleiding van enkele voorvallen¹⁵ is er discussie gerezen over de informatieverstrekking van de AIVD aan het lokaal bestuur (meer concreet de burgemeesters). Dit heeft ertoe geleid dat de Minister van BZK na overleg met het Korpsbeheerdersberaad een werkgroep heeft opgericht die de informatieverstrekking door landelijke diensten aan de burgemeesters nader moest beoordelen (de Commissie-Holtslag).¹⁶ Dit onderzoek had in de eerste plaats betrekking op de verstrekking van gegevens door de AIVD aan de burgemeesters.

De Commissie-Holtslag was van mening dat ten aanzien van radicalisering en terrorisme(bestrijding) een goede informatiepositie van de burgemeester van bijzonder belang is. Zo heeft de burgemeester informatie nodig om besluiten in het kader van de openbare orde te kunnen nemen (bijvoorbeeld bij het daadwerkelijk optreden tegen van terrorisme verdachte personen), maar ook is informatie over bepaalde personen of organisaties van belang om te kunnen bepalen of de gemeente zou kunnen samenwerken met deze personen/organisaties. Ook algemene informatie inzake trends, fenomenen, dreigingsbeelden etc. kan van nut zijn voor de beleidsontwikkeling en de handhaving van de openbare orde. De werkgroep vond dat zoveel mogelijk aan de gelegitimeerde informatiebehoefte van de burgemeester kan en moet worden tegemoet gekomen.

Voor zover het gaat om algemene informatie betreffende radicalisering en terrorisme was de Commissie-Holtslag van oordeel dat aan de burgemeester in beginsel deze informatie dient te worden verstrekt. Ten aanzien van meer specifieke en persoons- en organisatiegerichte informatie ligt dit anders vanwege privacy-belangen van de betrokkene en het feit dat verstrekking van deze informatie strijdig zou kunnen zijn met de belangen van de AIVD. Deze informatie kan in bepaalde gevallen echter wel worden verstrekt.

De Commissie-Holtslag haalt de korpschef naar voren als de functionaris die bij de informatie-voorziening aan de burgemeesters een centrale rol dient in te nemen. Enerzijds kan hij de AIVD wijzen op de informatiebehoefte van de burgemeester en de specifieke mogelijkheden van de AIVD om daarin te voorzien. Anderzijds kan de korpschef de

¹⁴ Zie voor een nadere uitwerking van de gronden waarop de AIVD informatie kan verstrekken het toezichtsrapport nr. 9A inzake de door de AIVD uitgebrachte ambtsberichten.

¹⁵ Voorbeelden hiervan zijn - zoals genoemd in het rapport van de Commissie-Holtslag - het AIVD-onderzoek naar de Hofstadgroep in Amsterdam, de aanhouding van leden van die groep in Den Haag, de inval van een arrestatieteam in een woning in Utrecht en de besluitvorming rondom een drietal imams in Eindhoven.

¹⁶ Voluit de 'Werkgroep gegevensverstrekking burgemeesters' geheten. Zie het rapport 'Vaste verbindingen' van deze werkgroep: *Kamerstukken II* 2005/06, 29 876, nr. 9. Drs. J.W. Holtslag is secretaris-generaal van het Ministerie van BZK.

burgemeester attenderen op informatie die van belang is voor de AIVD. De korpschef is het ingevolge de WIV 2002 evenwel niet toegestaan zelfstandig informatie aan de burgemeester te verstrekken. Voor deze verstrekking moet hij zijn gemandateerd door of namens de Minister van BZK.

De Commissie van Toezicht is - met de Commissie-Holtslag - van oordeel dat het adequaat inlichten van de burgemeesters, ondanks enkele wettelijke beperkingen van de WIV 2002 in veel gevallen mogelijk moet zijn. Van oudsher is de AIVD bevreesd dat zijn werkwijzen (modus operandi), zijn bronnen, dan wel het actuele kennisniveau geopenbaard worden, hetgeen strijdig zou kunnen zijn met een goede taakuitvoering. Een inlichtingen- en veiligheidsdienst kan immers alleen functioneren onder een zekere mate van geheimhouding.

Aan de andere kant staat het belang van de burgemeester om een informatiepositie te hebben die voldoende recht doet aan zijn verantwoordelijkheid voor de openbare orde. Het is dan ook gewenst dat de AIVD daar waar mogelijk informatie verstrekt aan de burgemeesters.

Tussen beide belangen zal een juiste balans dienen te worden gevonden, die met zich meebrengt dat de AIVD - als de in de WIV 2002 genoemde belangen zich daar niet tegen verzetten - op een adequate wijze de burgemeesters informeert over zaken die voor hem of haar van belang zijn. Eventueel zouden in voorkomende gevallen nadere afspraken met de desbetreffende burgemeester over de verstrekking en de omgang met de informatie kunnen worden gemaakt, net zoals dat mogelijk is ten aanzien van de relatie tussen de korpschef (in zijn functie als artikel 60-ambtenaar) en de burgemeester.¹⁷ Dit komt zo veel mogelijk tegemoet aan de belangen van beide partijen.

De Commissie wijst erop dat het van belang is dat het openbaar bestuur geen activiteiten uitvoert die botsen met de werkzaamheden van de AIVD. De activiteiten van het openbaar bestuur op het terrein van het tegengaan van radicalisering zouden immers inlichtingentrajecten van de AIVD kunnen doorkruisen. Uit het onderzoek van de Commissie is gebleken dat in een enkele gemeente het lokaal bestuur inderdaad eigen onderzoeken uitvoert die (kunnen) botsen met de onderzoeken van de AIVD. Dit vormt een reden te meer voor de AIVD om het openbaar bestuur daar waar mogelijk adequaat te informeren en vice versa.

Het is van groot belang dat er heldere afspraken met - in de eerste plaats - de korpschefs worden gemaakt betreffende het informeren van het lokaal bestuur. Het is beter dit adequaat formeel te regelen, dan dat informatie via informele wegen (al dan niet in strijd

¹⁷ Zie in deze zin ook de reactie van de Minister van BZK op het rapport van de Commissie-Holtslag aan de Tweede Kamer: *Kamerstukken II* 2005/06, 29 876, nr. 9, p. 3.

met de WIV 2002) wordt verstrekt. Zowel de AIVD als de korpschefs zullen hierin een actieve rol dienen in te nemen. Duidelijkheid over de omstandigheden en voorwaarden waaronder informatie mag worden verstrekt is vanwege verschillende redenen belangrijk. Niet alleen verstrekt de korpschef dan alleen goedgekeurde informatie, tevens kan de AIVD op deze manier het overzicht bewaren over de informatie die verstrekt is, waardoor er controle wordt gehouden over de informatiestromen. Tevens leiden heldere afspraken ertoe dat beide kanten nog eens nadrukkelijk op elkaars belangen worden gewezen. Voor de korpschefs zal het dan ook beter te begrijpen en accepteren zijn wanneer de AIVD niet toestaat dat hij informatie verstrekt. Zoals blijkt uit het onderzoek van de Commissie bevindt de korpschef zich in sommige gevallen, waarin hij informatie van de AIVD aangaande een dreiging op het grondgebied van zijn korps bezit, maar hij dit vanwege zijn wettelijke geheimhoudingsverplichting niet mag delen met de burgemeester, in een gecompliceerde (zo niet onmogelijke) positie. Het blijkt dat de korpschefs met deze positie verschillend omgaan en daarmee soms in strijd met de bepalingen uit de WIV 2002 handelen door deze informatie soms toch door te geven.

Het is mogelijk om de formele regels die gelden bij de verstrekking van informatie een nadere uitwerking te geven en daardoor helder te maken in het jaarlijks tussen de dienstleiding van de AIVD en de korpsleiding vast te stellen Inlichtingen Behoeftesplan. Dergelijke afspraken zouden ertoe kunnen leiden dat voorkomen wordt dat een korpschef naar zijn gevoel gedwongen wordt om informatie buiten de wettelijke kaders te verstrekken.

De gesprekspartners van de Commissie zien reeds een verbetering in de informatieverstrekking van de AIVD aan de burgemeesters/lokaal bestuur. Dit houdt onder meer verband met het feit dat de AIVD meer aandacht schenkt aan het lokaal bestuur als belangendrager en relatie van de AIVD.

Eenzelfde conclusie wordt door de Commissie Holtslag getrokken in haar (evaluatie)rapport 'Vaste Verbindingen II', waarin zij stelt - met een verwijzing naar een extern onderzoek dat in haar opdracht is uitgevoerd - dat met inachtneming van de beperkingen die informatieverstrekking door diensten als de AIVD per definitie heeft, de geïnterviewde respondenten beter te spreken zijn over de gegevensverstrekking door landelijke diensten, waaronder de AIVD.

4.8 Regionale infoboxen

Verschillende onderdelen van de politiekorpsen zijn zich gaan bezighouden met de bestrijding van terrorisme en/of radicalisering. Niet alleen betreft dit de RID'en op grond van de openbare orde-taak, tevens kan worden gewezen op de Criminele Inlichtingeneenheden (CIE's), de Infodesk (ten aanzien van de informatiecoördinatie),

recherche-eenheden en afhankelijk van het korps nog andere onderdelen. Om de activiteiten van al deze onderdelen op een adequate wijze onderling af te stemmen is binnen veel korpsen een zogenoemde 'regionale infobox' opgericht. De AIVD (en de RID op basis van de WIV 2002) is niet *rechtstreeks* betrokken bij deze infoboxen, in de zin dat de AIVD informatie verstrekt. Wel is het van belang voor de AIVD om te voorkomen dat bepaalde activiteiten van de politie botsen met zijn eigen onderzoeken en daarom is de AIVD dan ook, via de RID'en, betrokken bij deze regionale infoboxen. Tegelijkertijd schuilen hier problemen in voor de AIVD. Afstemming, te realiseren door de RID'en, is immers moeilijk vorm te geven zonder het (al dan niet impliciet) verstrekken van informatie. De vrees bestaat bij de AIVD dat zijn kwetsbare informatie binnen de politie-organisatie wordt verspreid. Niet alleen kan een dergelijke verstrekking van gegevens strijdig zijn met de bepalingen in de WIV 2002 die daarover handelen, tevens zou dit strijdig kunnen zijn met de plicht tot bronbescherming van de AIVD. Hierdoor is het voor de AIVD aangewezen om de ontwikkelingen ten aanzien van de regioboxen nauwlettend te volgen.

In de praktijk zijn er twee soorten regioboxen opgericht: het model Noord-Oost Nederland (NON; ingesteld na een pilot in deze regio) en het Amsterdam-Rotterdam (AMRO) model. Het voornaamste onderscheid tussen de twee soorten is gelegen in de plaats die de RID inneemt. In het AMRO-model neemt de RID een passieve rol in. De RID volgt de (voorgenomen) activiteiten van de verschillende politie-onderdelen en komt in actie wanneer een van de onderzoeken van de politie een onderzoek van de AIVD dreigt te doorkruisen. In dit model vindt de analyse van de ingebrachte informatie plaats binnen de politie-organisatie. Voor deze analyse worden aldus geen inlichtingen van de AIVD gebruikt.

De rol van de RID in het NON-model is actief. De RID is in dit model het politie-onderdeel dat de analyses van alle ingebrachte informatie maakt. De RID is in staat om twee analyses te maken: zowel een geheime (inclusief AIVD-informatie) als een niet-geheime, die verder kan worden gebruikt binnen het korps. De geheime analyse kan worden besproken en afgestemd met de korpschef in zijn rol als artikel 60-functionaris. Uit de analyses kunnen vervolgacties, bijvoorbeeld het opstarten van een opsporingsonderzoek, voortvloeien. Dit laatste kan, wanneer het om AIVD-informatie gaat, echter alleen na het uitbrengen van een ambtsbericht door de AIVD.

Via de regionale infoboxen krijgt (het hoofd van) de RID onder meer inzicht in de informatiepositie en de targets van de CIE's. Omgekeerd is het niet mogelijk dat de RID de andere politie-onderdelen inzicht geeft in de targets van de AIVD.

Hoewel bij beide modellen het risico bestaat dat toch informatie van de AIVD aan andere politie-onderdelen dan de RID'en wordt verstrekt, daar het lastig is om af te stemmen zonder (al dan niet indirect) geheime informatie te verstrekken, heeft de AIVD door de overkoepelende rol daarin van de RID de voorkeur voor het model van Noord-Oost

Nederland. De AIVD heeft de wens dat het model van Noord-Oost Nederland landelijk uniform zal worden toegepast.

Uit het onderzoek van de Commissie blijkt dat de RID'en (in beide modellen) zorgvuldig omgaan met de afstemming in de regionale infoboxen en daarmee met de informatie die wordt verstrekt.

Naar het oordeel van de Commissie is ten aanzien van de regionale infoboxen de cruciale vraag wie het overzicht heeft over de informatie en wie in staat moet worden geacht om de activiteiten af te stemmen. Dit vraagpunt hangt nauw samen met de positie die een divisiechef (die boven onder meer de RID is geplaatst) als artikel 60-functionaris inneemt. In voorkomende gevallen, bijvoorbeeld wanneer een opsporingsonderzoek van de politie een inlichtingentraject van de AIVD dreigt te doorkruisen, is het van belang om deze afstemming in handen te leggen van de divisiechef (zie tevens paragraaf 4.1).

Het is van groot belang dat binnen de regionale infobox op een uniforme manier wordt gewerkt, met als gevolg een uniforme omgang met het afstemmen van informatie en een uniforme taakuitvoering. Daarmee zou een goede taakuitvoering van de AIVD gebaat zijn.

Naast het belang van het op een juiste manier vormgeven van de regionale infoboxen, staat het belang van het op een adequate manier doorgeleiden van regionale informatie naar het nationale niveau (belegd bij het Korps Landelijke Politiediensten)¹⁸ om vervolgens de afstemming in de (landelijke) CT Infobox vorm te kunnen geven.

4.9 (Gescheiden) archiefbescheiden

De taakuitvoering van de RID'en ingevolge de WIV 2002 vindt plaats onder verantwoordelijkheid van de Minister van BZK (zie artikel 60 lid 3 WIV 2002), terwijl de uitvoering van de openbare orde-taak onder verantwoordelijkheid van de burgemeester plaatsvindt. Deze gescheiden verantwoordelijkheden vertalen zich onder meer in het gescheiden houden van de archieven die door de RID'en worden beheerd. Dit heeft zijn weerslag gekregen in artikel 14 lid 2 WIV 2002, waarin wordt gesteld dat de verwerking van gegevens door artikel 60-functionarissen ten behoeve van de AIVD strikt gescheiden blijft van de verwerking van gegevens ten behoeve van andere doeleinden.

De AIVD is erop gespitst dat zijn informatie die in beheer is bij de RID'en niet wordt vermengd met openbare orde-informatie. Niet alleen is dat ingevolge artikel 14 lid 2 WIV 2002 verplicht, tevens is het van groot belang voor de geheimhouding van het actueel kennisniveau, de werkwijze (modus operandi) van de AIVD en zijn bronnen. Naast het bepaalde in artikel 14 WIV 2002 zijn ook dit wettelijke verplichtingen. Voorkomen moet

¹⁸ Dit betreft de zogenoemde RIK/NIK-lijn (regionaal informatieknooppunt/landelijk informatieknooppunt).

worden dat informatie hierover in de archieven van de openbare orde-taak komen en op die manier mogelijk verder wordt verspreid binnen het korps. De AIVD heeft dan ook een bijzonder belang bij het controleren van de archieven van de RID'en. De afdeling Registratie, Documentatie & Archief (RDA) van de AIVD controleert elk jaar bij alle RID'en de archieven en stelt daarover zogenoemde schouwrapporten op. Dit zijn strenge controles.

Naast het beoordelen van deze schouwrapporten heeft de Commissie tevens een aantal steekproeven in de archieven van verschillende RID'en uitgevoerd. De Commissie is van oordeel dat de RID'en zorgvuldig omgaan met het beheer van de archieven. Het wettelijke uitgangspunt van het gescheiden houden van de archiefbescheiden wordt nageleefd.

De Commissie constateert dat in beginsel elke RID zijn eigen geautomatiseerde systeem heeft met bijbehorende (uitgebreide of beperkte) mogelijkheden. Het is aan te bevelen om één landelijk, gevalideerd systeem in te voeren voor alle RID'en. Kennelijk heeft het invoeren van een dergelijk systeem vertraging opgelopen. Bij het invoeren van een landelijk toepasbaar systeem zal vanwege het belang van geheimhouding (met name van bronnen) bijzondere aandacht moeten worden geschonken aan het beheer ervan.

5 Bevindingen van de Commissie betreffende de samenwerking tussen de AIVD en de Koninklijke marechaussee

5.1 Inleiding

Binnen de Kmar verrichten, naast enkele leidinggevendenden van de Kmar die tevens artikel 60-functionaris zijn, twee onderdelen werkzaamheden ten behoeve van de AIVD. In de eerste plaats betreft het de Bijzondere Dienst (BD) van de Kmar, een onderdeel voor elk van de vijf districten van de Kmar. Daarnaast is ook de Brigade Speciale Beveiligingsopdrachten (BSB) aangewezen om werkzaamheden ten behoeve van de AIVD uit te voeren. De nauwste relatie heeft de AIVD met de Bijzondere Dienst.

Een van de taken van de BD Kmar is het uitvoeren van veiligheidsonderzoeken ten behoeve van de AIVD. De Commissie verwijst hiervoor naar haar toezichtsrapport inzake het onderzoek naar de uitvoering van de Wet veiligheidsonderzoeken door de AIVD.¹⁹

De Kmar is ook opgenomen in de CT Infobox. De Commissie gaat op deze werkzaamheden in dit rapport niet verder in. Voor uitleg over de CT Infobox verwijst de Commissie naar haar toezichtsrapport inzake de CT Infobox.²⁰

¹⁹ CTIVD nr. 11b.

²⁰ CTIVD nr. 12.

De (BD) Kmar is, naast de RID'en, meegenomen in het project Keten en kwaliteit (zie paragraaf 3). Hierdoor wordt de samenwerkingsrelatie tussen de AIVD en de BD Kmar voor een groot gedeelte bepaald door het Inlichtingen Behoeftplan (IBP), een samenwerkingsconvenant dat elk jaar wordt afgesloten tussen het hoofd van de AIVD en de commandant van de Kmar.

Tussen de AIVD en de Kmar is een protocol afgesloten dat nadere regels geeft betreffende de samenwerking. Dit protocol zal binnenkort worden vernieuwd.

5.2 Rapportagelijnen

Ingevolge artikel 62 WIV 2002 zijn de ambtenaren van de Kmar niet alleen verplicht gegevens door te sturen naar de AIVD, maar tevens naar de MIVD.²¹ De Commissie constateert dat de beide diensten weliswaar hun informatiebehoefte hebben neergelegd bij de BD Kmar, maar er zijn geen afspraken gemaakt ten aanzien van de afstemming. Bij die onderzoeken die tot het interessegebied van zowel de AIVD als de MIVD behoren en waar de Kmar informatie over kan hebben (bijvoorbeeld radicalisering onder militairen), is dat echter wel wenselijk. Op ad hoc basis (in het kader van een concreet onderzoek) worden dergelijke afspraken soms wel tussen (de teams van) de MIVD, de AIVD en de Kmar gemaakt.

De Commissie beveelt aan voor de gevallen die tot het interessegebied van beide diensten behoren, gestructureerde afstemming te creëren.

5.3 De betrokkenheid van de Kmar bij de inzet van bijzondere bevoegdheden

De BD Kmar en de Brigade Speciale Beveiligingsopdrachten (BSB) kunnen op dezelfde manier worden ingezet bij de uitoefening van bijzondere bevoegdheden door de AIVD als de RID'en. De Commissie verwijst hiervoor naar paragraaf 4.4.

De BSB wordt in sommige gevallen ingezet ter ondersteuning van de inzet van observatie (artikel 20 WIV 2002) door de AIVD. De BD Kmar wordt ook bij de uitoefening van andere bijzondere bevoegdheden ingezet.

Evenals de Commissie heeft geconstateerd ten aanzien van de RID'en, is de betrokkenheid van de BD Kmar en de BSB bij de inzet van bijzondere bevoegdheden door de AIVD gering. De AIVD bekijkt of deze betrokkenheid kan worden vergroot. Zolang de AIVD toestemming verleent voor de inzet van de bevoegdheden en daar toezicht op uitoefent, en ook wordt

²¹ De MIVD heeft, onder meer over de gegevensverstrekking, een convenant afgesloten met de Kmar.

voldaan aan de overige voorschriften uit de WIV 2002²², bestaat er tegen een grotere betrokkenheid vanuit het oogpunt van rechtmatigheid geen bezwaar.

5.4 Kmar en Schiphol

Op Schiphol, maar ook op andere luchthavens, verricht de Kmar politietaken. Deze taken worden onder meer uitgevoerd onder de verantwoordelijkheid van de burgemeester voor de openbare orde. Ten aanzien van Schiphol betreft dit de burgemeester van Haarlemmermeer.

Naar het oordeel van de Commissie zal ervoor moeten worden gewaakt dat bij de inschakeling van de BD Kmar voor zowel de taak op grond van de WIV 2002, als voor de openbare orde-taak, vergelijkbare problemen ontstaan ten aanzien van de overlap tussen beide taken als bij de RID'en het geval is (zie paragraaf 4.6). Gezien het strategische belang van Schiphol voor de nationale veiligheid is het aangewezen over deze overlap van taken afspraken te maken.

6 Conclusies en aanbevelingen

- 6.1 De (wettelijk voorgeschreven) sturing van de RID'en door de AIVD wordt door veel RID'en ten aanzien van sommige teams van de AIVD als onvoldoende ervaren. Naar het oordeel van de Commissie moet ervoor worden gezorgd dat de sturing van de RID'en op een zo gestructureerd mogelijke manier verloopt. Zowel van de AIVD als van de RID'en mag een actieve houding worden verwacht om de sturing van de RID'en door de AIVD te verbeteren. (paragraaf 4.2)
- 6.2 De Commissie constateert dat sommige RID'en ontevreden zijn over de sturing van de AIVD ten aanzien van de samenwerking tussen de RID'en onderling in concrete onderzoeken. Naar het oordeel van de Commissie dienen de teams van de AIVD zorg te dragen voor een adequate sturing van en de coördinatie tussen de verschillende RID'en. (paragraaf 4.3)
- 6.3 De Commissie is van oordeel dat tegen een uitgebreidere inschakeling van de RID'en en de Kmar bij de inzet van bijzondere bevoegdheden vanuit het oogpunt van rechtmatigheid geen bezwaar bestaat, zolang de AIVD toestemming verleent voor de inzet van de bevoegdheden, daarop toezicht uitoefent en ook wordt voldaan aan de overige voorschriften uit de WIV 2002. (paragrafen 4.4 en 5.3)

²² Bijvoorbeeld het voorschrift van artikel 33 WIV 2002, inhoudende dat van de uitoefening van een bijzondere bevoegdheid een schriftelijk verslag wordt gemaakt.

- 6.4 Wanneer een RID eraan twijfelt of een voorgenomen activiteit onder de verantwoordelijkheid van de AIVD kan worden uitgevoerd op grond van de WIV 2002, dan wel onder verantwoordelijkheid van de burgemeester op grond van de openbare orde-taak, moet van deze RID worden verwacht dat hij daarover de AIVD raadpleegt, zodat er duidelijkheid is over de rechtsgrond van het uitvoeren van deze activiteit. (paragraaf 4.5)
- 6.5 Het feit dat sommige korpsen het onderzoek naar radicalisering zo veel mogelijk op basis van de openbare orde-taak uitvoeren kan leiden tot parallelle onderzoeken. Tevens kan er een overlap en vermenging van de taak op grond van de WIV 2002 en de openbare orde-taak ontstaan.
- Duidelijke richtlijnen die bepalen wanneer een bepaald onderzoek overgedragen zou dienen te worden aan de AIVD ontbreken. Dit leidt ertoe dat er sprake is van een grijs gebied van activiteiten van sommige RID'en op het gebied van onderzoek naar radicalisering. Deze situatie brengt tevens praktische problemen met zich mee ten aanzien van de inzet van bronnen.
- Naar het oordeel van de Commissie dient ervoor te worden gezorgd dat de overlap tussen de taak op grond van de WIV 2002 en de openbare orde-taak zo klein mogelijk wordt gemaakt. (paragraaf 4.6)
- Vanwege de ontwikkeling die de uitvoering van de openbare orde-taak op het gebied van radicalisering heeft doorgemaakt, acht de Commissie het een taak van de wetgever om de bevoegdheden van de RID'en binnen de openbare orde-taak nader te bezien. (paragraaf 4.6)
- 6.6 Er zal een juiste balans dienen te worden gevonden tussen het belang van het lokaal bestuur om adequaat geïnformeerd te worden en het belang van de AIVD om bepaalde informatie geheim te houden.
- Het blijkt dat de korpschefs verschillend omgaan met het informeren van het lokaal bestuur over informatie van de AIVD, waarbij sommigen in bepaalde gevallen in strijd met de regels van de WIV 2002 handelen. Het is daarom van groot belang dat er heldere afspraken met (in de eerste plaats) de korpschefs worden gemaakt betreffende het informeren van het lokaal bestuur over informatie van de AIVD. (paragraaf 4.7)
- 6.7 In voorkomende gevallen, bijvoorbeeld wanneer een opsporingsonderzoek van de politie een inlichtingentraject van de AIVD dreigt te doorkruisen, is het van belang om de afstemming tussen beide taken in handen te leggen van de divisiechef die organisatorisch boven (onder meer) de RID is geplaatst.
- Vanwege de geconstateerde onduidelijkheid over de rol van deze divisiechef beveelt de Commissie de AIVD aan ook in de toekomst aandacht te blijven besteden aan de rol die een divisiechef in relatie tot de RID kan en mag innemen. (paragrafen 4.1 en 4.8)

- 6.8 De Commissie is van oordeel dat de RID'en zorgvuldig omgaan met het beheer van de archieven voor de taakuitvoering ingevolge de WIV 2002 c.q. de openbare orde-taak. Het wettelijke uitgangspunt van het gescheiden houden van de archiefbescheiden wordt nageleefd. (paragraaf 4.9)
- 6.9 De Commissie beveelt aan voor de gevallen die zowel tot het interessegebied van de AIVD als dat van de MIVD behoren en waar de Koninklijke marechaussee informatie over kan hebben, gestructureerde afstemming te creëren. (paragraaf 5.2)
- 6.10 Er zal voor moeten worden gewaakt dat bij de inschakeling van de Bijzondere Dienst van de Koninklijke marechaussee voor zowel de taak op grond van de WIV 2002, als voor de openbare orde-taak, vergelijkbare problemen ontstaan ten aanzien van de overlap tussen beide taken als bij de RID'en het geval is. (paragraaf 5.4)

7 Slotopmerking

De laatste jaren hebben de AIVD en de regionale politiekorpsen resp. de Koninklijke marechaussee veel initiatieven ontplooid om de samenwerking tussen de AIVD en de RID'en en de Kmar te verbeteren. Dit heeft onder meer geresulteerd in het gezamenlijke project Keten en kwaliteit. De gesprekspartners van de Commissie hebben in beginsel een positief oordeel over deze ontwikkeling. De Commissie beveelt aan om deze lijn voort te zetten, waarbij zij het van groot belang vindt dat deze groeiende samenwerking niet alleen op het niveau van de leidinggevenden plaatsvindt, maar dat deze tevens zijn beslag zal krijgen binnen de teams van de AIVD. De Commissie ziet het als een taak van de dienstleiding en de directeuren van de AIVD om dit op de teams waar de samenwerking met de RID'en nog onvoldoende verloopt over te brengen.

Aldus vastgesteld in de vergadering van de Commissie d.d. 19 december 2007.

Toezihtsrapport 17

Inzake de afwegingsprocessen van de AIVD met betrekking tot Mohammed B.

Inhoudsopgave

Hoofdstuk 1: Inleiding	249
Hoofdstuk 2: Onderzoek van de Commissie	250
Hoofdstuk 3: Het onderzoek naar Islamistisch terrorisme anno 2003/2004	253
3.1 De bestrijding van het islamistisch terrorisme in de 21 st e eeuw tot 2 november 2004	253
3.2 Het onderzoek naar de Hofstadgroep	257
Hoofdstuk 4: Beschikbare gegevens bij de AIVD	257
4.1 De gegevens met betrekking tot Mohammed B. waarover de AIVD vóór 2 november 2004 beschikte	257
4.2 Beschikbare gegevens over (be)dreigingen	263
Hoofdstuk 5: Typering van de rol van Mohammed B. in de Hofstadgroep	265
5.1 Typering van de rol door de Minister van BZK c.q. de AIVD	265
5.2 Typering van de rol door de Commissie	267
5.3 Typering van de rol in de strafrechtelijke procedure	272
Hoofdstuk 6: Mate van aandacht voor Mohammed B. en gemaakte afwegingen	275
6.1 Mate van aandacht voor Mohammed B. en gemaakte afwegingen door de AIVD	275
6.2 Oordeel van de Commissie over de mate van aandacht voor Mohammed B. en gemaakte afwegingen	276
6.3 De zogenoemde lijst van 150	282

Hoofdstuk 7: Factoren die van invloed zijn geweest op het onderzoek van de AIVD naar de Hofstadgroep	284
7.1 Informatiehuishouding	284
7.2 Personele aangelegenheden	285
7.3 Samenwerking met de RID Amsterdam-Amstelland	288
7.4 Internetonderzoek	292
Hoofdstuk 8: Beantwoording van de onderzoeksvragen en overige bevindingen	293
8.1 Beantwoording van de onderzoeksvragen	293
8.2 Overige bevindingen	297
Bijlage	300

Toezihtsrapport

1. Inleiding

In de ochtend van 2 november 2004 is in de Amsterdamse Linnaeusstraat de Nederlandse regisseur, televisiemaker, columnist en opiniemaker Theo van Gogh op gruwelijke wijze vermoord. Tevens zijn omstanders door rondvliegende kogels geraakt en heeft de dader gericht geschoten op politieagenten. Mohammed B. is kort na deze gebeurtenissen als verdachte aangehouden en op 26 juli 2005 veroordeeld tot een levenslange gevangenisstraf.¹

Op de dag van de moord heeft de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) in een brief aan de Tweede Kamer meegedeeld dat Mohammed B.

“naar voren is gekomen in lopende onderzoeken van de AIVD naar andere personen. De daaruit beschikbare informatie gaf geen aanleiding te veronderstellen dat hij voorbereidingen trof voor gewelddadige acties.”²

Het gegeven dat Mohammed B. geen onbekende was voor de AIVD heeft vele vragen doen rijzen in het politieke en publieke domein. De Minister van BZK heeft op de meeste vragen een antwoord gegeven.³

Tijdens de Algemene Politieke Beschouwingen in de Tweede Kamer op 22 september 2005 heeft de Minister-president toegezegd dat het parlement een brief zal ontvangen waarin op de gebeurtenissen wordt teruggeblikt.⁴ Dit heeft geleid tot een interne evaluatie, waarvan het resultaat is neergelegd in de brief van de Minister van BZK aan de Tweede Kamer d.d. 18 december 2006.⁵

¹ Rechtbank Amsterdam 26 juli 2005, *LJN-nummer* AU0025. Het Openbaar Ministerie en Mohammed B. zijn niet tegen de uitspraak in hoger beroep gegaan, waardoor de uitspraak onherroepelijk is geworden.

² *Kamerstukken II* 2004/05, 29 854, nr. 1, p. 2.

³ Zie *Kamerstukken* 29 854.

⁴ *Algemene politieke beschouwingen II*, 22 september 2005, p. 3-152.

⁵ *Kamerstukken II* 2006/07, 29 854, nr. 18.

Verschillende Tweede Kamer-leden hebben hun twijfels geuit over de gedegenheid van die interne evaluatie.⁶ Het gebrek aan zelfkritiek, het verschil in typering van de rol van Mohammed B. in de Hofstadgroep door de Minister van BZK c.q. de AIVD enerzijds en de rechtbank Rotterdam anderzijds en het ontbreken van antwoorden op enkele vragen, maakten dat er in het parlement behoefte bestond aan een onafhankelijk onderzoek. Op instigatie van de Tweede Kamer heeft de Minister van BZK de Commissie van Toezicht betreffende de Inlichtingen- en Veiligheidsdiensten (verder: de Commissie) gevraagd dit onderzoek uit te voeren. De Commissie heeft daar positief op geantwoord. Het resultaat van het onderzoek van de Commissie wordt in onderhavig rapport gepresenteerd.

2. Onderzoek van de Commissie

Op 12 februari 2007 ontving de Commissie het schriftelijke verzoek van de Minister van BZK (**Bijlage**) om een onderzoek uit te voeren

“ter verificatie en validatie van de door mij richting de Tweede Kamer (inclusief de commissie voor de Inlichtingen- en Veiligheidsdiensten) gepresenteerde afwegingsprocessen met betrekking tot de mate van aandacht van de AIVD voor Mohammed B. en zijn gedragingen, en van de door mij daaraan verbonden conclusie dat niet in redelijkheid kan worden gesteld dat de AIVD met betrekking tot Mohammed B. tot andere afwegingen had moeten komen.”

De toelichting van de Minister in de brief d.d. 12 februari 2007 en de kamerdebatten na de moord op Theo van Gogh laten zien dat alle in het debat aan de orde zijnde vragen zijn te herleiden tot een drietal centrale vragen.

De Commissie heeft op basis daarvan de volgende drie onderzoeksvragen geformuleerd:

- A. Over welke gegevens met betrekking tot Mohammed B. beschikte de AIVD vóór 2 november 2004?
- B. Heeft de AIVD de rol die Mohammed B. in de Hofstadgroep speelde juist getypeerd?
- C. Had de AIVD in redelijkheid tot andere afwegingen met betrekking tot de mate van aandacht voor Mohammed B. moeten komen?

De Commissie is gevraagd om te bekijken of de AIVD op basis van de vóór 2 november 2004 bij de AIVD beschikbare gegevens in redelijkheid tot de gemaakte afwegingen heeft kunnen komen. Na 2 november 2004 beschikbaar gekomen gegevens of informatie die een ander licht werpt op de eerder beschikbare gegevens heeft de Commissie niet in haar

⁶ *Kamerstukken II 2006/07, 29 854, nr. 20.*

beoordeling betrokken, daar de AIVD vóór 2 november 2004 evenmin over die informatie beschikte.

De afwegingsprocessen met betrekking tot Mohammed B. moeten in de juiste context worden geplaatst om daarover een oordeel te kunnen vellen. De Commissie heeft derhalve niet alleen de afwegingsprocessen met betrekking tot Mohammed B. bestudeerd, maar heeft tevens gekeken naar het onderzoek van de AIVD naar de Hofstadgroep als geheel en naar de gekozen werkwijze en de taakopdracht op het gebied van terrorisme binnen de AIVD.

De onderzoeksopdracht van de Commissie behelst niet het doen van onderzoek naar de bewaking en beveiliging van Theo van Gogh. De Commissie heeft zich derhalve beperkt tot de vraag of bij de AIVD concrete informatie beschikbaar was over een op handen zijnde aanslag op Theo van Gogh (of anderszins) door Mohammed B. of (een ander persoon uit) de Hofstadgroep (zie paragraaf 4.2).⁷

Om het feitencomplex in kaart te brengen heeft de Commissie gebruikgemaakt van de volgende informatiebronnen:

- digitale informatiesystemen van de AIVD;
- documenten in de kluis en het archief van de AIVD;
- een door de AIVD samengesteld dossier⁸;
- documenten die op verzoek van de Commissie aan het dossier zijn toegevoegd;
- een na 2 november 2004 samengestelde tijdlijn van de Regionale Inlichtingendienst van het politiekorps Amsterdam-Amstelland (RID Amsterdam-Amstelland), inclusief bijbehorende documenten;
- digitaal informatiesysteem van de RID Amsterdam-Amstelland;
- een na 2 november 2004 samengestelde tijdlijn van het politiekorps Amsterdam-Amstelland;
- aantekeningen van het Korps Landelijke Politiediensten (KLPD);
- 38 gesprekken met betrokkenen op leidinggevend en operationeel gebied van de AIVD, de RID Amsterdam-Amstelland, het politiekorps Amsterdam-Amstelland en het KLPD.

De Commissie heeft het onderzoek met het opstellen van het rapport afgerond op 19 december 2007. De Minister van BZK is conform artikel 79 lid 2 WIV 2002⁹ in de gelegenheid gesteld te reageren op de in het toezichtsrapport opgenomen bevindingen. De reactie van de Minister is op 29 januari 2008 door de Commissie ontvangen, waarna het toezichtsrapport op 13 februari 2008 is vastgesteld.

⁷ Zie voor informatie over de inbedding van het nieuwe stelsel bewaken en beveiligen het rapport van de Commissie Bestuurlijke Evaluatie AIVD, *“De AIVD in verandering”*, november 2004, p. 181-192.

⁸ Het dossier is op 10 april 2007 door de AIVD aan de Commissie verstrekt.

⁹ Wet op de Inlichtingen- en Veiligheidsdiensten 2002 (WIV 2002).

Het toezichtsrapport bevat geen geheime bijlage.

Het rapport is als volgt opgebouwd:

Hoofdstuk 3: Het onderzoek naar islamistisch terrorisme anno 2003/2004

In paragraaf 3.1 wordt een korte schets gegeven van de bestrijding van het islamistisch terrorisme in het begin van deze eeuw. Bij het uitkomen van dit rapport zijn sinds de gebeurtenissen op 2 november 2004 ruim drie jaren verstreken. Voor een beoordeling van de afwegingsprocessen vóór de moord op Theo van Gogh is het van belang om de feiten in het juiste historisch perspectief te plaatsen.

In paragraaf 3.2 wordt één van de onderzoeken op het gebied van contra-terrorisme uitgelicht, te weten het onderzoek naar de Hofstadgroep.

Hoofdstuk 4: Beschikbare gegevens bij de AIVD

In paragraaf 4.1 zet de Commissie uiteen over welke gegevens met betrekking tot Mohammed B. de AIVD beschikte vóór 2 november 2004. Om helderheid te verschaffen besteedt de Commissie op sommige plaatsen tevens aandacht aan de vraag over welke gegevens de AIVD niet beschikte.

Paragraaf 4.2 handelt over de vraag of de AIVD concrete kennis had van een ophanden zijnde aanslag (op Van Gogh of anderszins) door Mohammed B. dan wel (een ander persoon uit) de Hofstadgroep.

Hoofdstuk 5: Typering van de rol van Mohammed B.

In paragraaf 5.1 wordt gepresenteerd hoe de Minister van BZK c.q. de AIVD de rol van Mohammed B. in de Hofstadgroep heeft getypeerd.

De Commissie geeft in paragraaf 5.2 weer op welke wijze de rol van Mohammed B. naar haar oordeel op basis van de destijds beschikbare gegevens had moeten worden getypeerd.

In de strafrechtelijke procedure heeft de rechtbank Rotterdam de rol van Mohammed B. anders getypeerd dan de Minister van BZK c.q. de AIVD. Paragraaf 5.3 gaat in op dit verschil. De Commissie besteedt in deze paragraaf ook aandacht aan een overweging van het gerechtshof 's-Gravenhage in het hoger beroep tegen enkele medeverdachten van Mohammed B. in de Hofstadzaak.

Hoofdstuk 6: Mate van aandacht voor Mohammed B.

Paragraaf 6.1 handelt over de mate van aandacht die de AIVD heeft gegeven aan Mohammed B. en de motivering van de AIVD om niet meer aandacht aan Mohammed B. te geven.

In paragraaf 6.2 geeft de Commissie een oordeel over de gemaakte afwegingen.

Een manier om iemand aandacht te geven was het plaatsen van een persoon op de zogenoemde 'lijst van 150'. In het debat in de Tweede Kamer is meermalen de vraag aan de orde gekomen waarom Mohammed B. niet op deze lijst was geplaatst. Paragraaf 6.3 gaat in op dit onderwerp.

Hoofdstuk 7: Factoren die van invloed zijn geweest op het onderzoek naar de Hofstadgroep

In hoofdstuk 7 besteedt de Commissie aandacht aan enkele factoren die van invloed zijn geweest op het onderzoek naar de Hofstadgroep. Het gaat om de informatiehuishouding (paragraaf 7.1), enkele personele aangelegenheden (paragraaf 7.2), de samenwerking met de RID Amsterdam-Amstelland (paragraaf 7.3) en het internetonderzoek (paragraaf 7.4).

Hoofdstuk 8: Beantwoording van de onderzoeksvragen en overige bevindingen

De antwoorden op de onderzoeksvragen zijn in verschillende paragrafen in het onderzoeksrapport neergelegd. In paragraaf 8.1 worden de antwoorden samengebracht, zodat per onderzoeksvraag een volledig overzicht ontstaat.

Paragraaf 8.2 geeft een korte samenvatting van de overige bevindingen.

3. Het onderzoek naar Islamistisch terrorisme anno 2003/2004

3.1 De bestrijding van het islamistisch terrorisme in de 21^{ste} eeuw tot 2 november 2004

Na de grootschalige aanslagen in de Verenigde Staten in september 2001, met duizenden doden tot gevolg, is de bestrijding van het islamistisch terrorisme hoog op de politieke agenda komen te staan.

Reeds voor de aanslagen in de Verenigde Staten was het islamistisch terrorisme één van de onderzoeksvelden van de AIVD. In de nota "Terrorisme aan het begin van de 21^e eeuw" uit april 2001 schreef de Binnenlandse Veiligheidsdienst¹⁰:

"Wereldwijd is de dreiging die uitgaat van het religieus geïnspireerd terrorisme, met name gepleegd door radicale moslims, eveneens ernstig te nemen.

¹⁰ De Binnenlandse Veiligheidsdienst is bij de inwerkingtreding van de WIV 2002 op 29 mei 2002 omgedoopt tot de AIVD.

De voorspelbaarheid van plaats en doelwit van deze terroristen is minder groot. De bestaande grensoverschrijdende contacten binnen transnationale netwerken van geestverwanten stelt hen in staat op de meest onverwachte plaatsen toe te slaan.”¹¹

De AIVD heeft na 11 september 2001 een afdeling opgericht waarbinnen onderzoeken naar het islamistisch terrorisme zijn verenigd. Door middel van een interne herprioritering zijn capaciteit en middelen vrijgemaakt om het zogenoemde Centrum voor Islamistisch Terrorismisme (CIT) snel na de aanslagen in de Verenigde Staten te kunnen opzetten. De doelstelling van het CIT was om zowel onderzoek te verrichten naar specifieke netwerken en personen als om onderzoek te doen naar fenomenen op het gebied van islamistisch terrorisme.

Onderzoek van de AIVD in 2002 liet zien dat de dreiging van het islamistisch terrorisme niet alleen steeds meer tegen het westen was gericht, maar dat de dreiging ook steeds meer van binnenuit kwam. Die ontwikkeling en de mogelijke gevolgen daarvan zijn door de AIVD beschreven in de nota “Rekrutering in Nederland voor de jihad” uit december 2002.

“Het feit dat de hier gevestigde mujahedeën in staat blijken om nieuwe personen voor de jihad te rekruteren, niet alleen onder de eerste generatie immigranten maar vooral ook onder de tweede generatie, betekent een verdere toename van de dreiging die uitgaat van het islamistisch terrorisme naar het westen. Een volgend stadium zou bereikt worden, wanneer in het westen opgegroeide moslims worden gerekruteerd, hier hun militaire en ideologische training ondergaan en Europa vervolgens ook als frontlinie gaan beschouwen, dat wil zeggen ter plaatse terroristische aanslagen gaan plegen. De eerste aanwijzingen daartoe dienen zich reeds aan.”¹²

In dezelfde nota werd door de AIVD geconstateerd dat radicaliseringsprocessen niet los kunnen worden gezien van terrorisme. Het onderzoek naar radicaliseringstendensen als voorfase of voedingsbodem van terroristische activiteiten is door teams buiten het CIT uitgevoerd.

De betrokkenheid van in Nederland opgegroeide en gerekruteerde jongeren bij het islamistisch terrorisme wordt onder meer kenbaar wanneer op 13 januari 2002 twee gerekruteerde jongens van Marokkaanse afkomst in Kashmir omkomen.¹³ Nadien werd vaker geconstateerd dat in Nederland opgegroeide personen naar het buitenland afreisden vanwege doelen die in verband konden worden gebracht met het islamistisch terrorisme,

¹¹ Binnenlandse Veiligheidsdienst, *“Terrorisme aan het begin van de 21e eeuw; dreigingsbeeld en positionering BVD”*, april 2001, gepubliceerd op www.aivd.nl, p. 27.

¹² Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst, *“Rekrutering in Nederland voor de jihad. Van incident naar trend”*, december 2002, gepubliceerd op www.aivd.nl, p. 32.

¹³ Zie o.a. Jaarverslag AIVD 2002, gepubliceerd op www.aivd.nl, p. 21.

zoals de niet voltooide reis naar Tsjetsjenië van twee Marokkaanse jongens in januari 2003.¹⁴

De aanslagen op forensentreinen in Madrid op 11 maart 2004, die aan bijna 200 mensen het leven hebben gekost, toonden op pijnlijke wijze dat lokale netwerken bestaande uit in het westen opgegroeide personen inderdaad hun terroristische acties in het westen (kunnen) uitvoeren. De deelname van Spanje aan de strijd in Irak werd als belangrijk motief genoemd voor het plegen van de aanslagen in Madrid.¹⁵ Een soortgelijke aanslag in Nederland leek dan ook niet langer onvoorstelbaar, hetgeen een verdere intensivering van het onderzoek naar het islamistisch terrorisme noodzakelijk maakte. Net als na de aanslagen in de Verenigde Staten is na 11 maart 2004 intern met de personele capaciteit geschoven om zoveel mogelijk in de behoefte aan extra onderzoekscapaciteit voor het CIT te kunnen voorzien.

De werklast van de AIVD is sinds het begin van deze eeuw door enkele ontwikkelingen toegenomen.

De bestrijding van het terrorisme moet in internationale context worden bekeken en aangepakt, omdat veel terroristische organisaties in internationaal verband opereren. De uitbreiding van het onderzoek naar islamistisch terrorisme heeft dan ook gezorgd voor meer internationalisering van het inlichtingenwerk.

Daarnaast is de externe oriëntatie van de AIVD steeds groter geworden. De AIVD brengt meer producten uit om politiek en burger te informeren over het werk dat de dienst verricht¹⁶ en om de resultaten van zijn onderzoeken te presenteren¹⁷.

Ook de informatieverstrekking aan ketenpartners als het Openbaar Ministerie en de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) is sinds het begin van deze eeuw substantieel toegenomen. Werden in het jaar 2000 nog enkele tientallen ambtsberichten door de AIVD uitgebracht, in het jaar 2004 was dat aantal gestegen tot enkele honderden.¹⁸

De werklast van de AIVD is daarnaast verhoogd door de uitbreiding van het takenpakket. Bij de invoering van de Wet op de Inlichtingen- en Veiligheidsdiensten 2002 heeft de AIVD de nieuwe taak gekregen om onderzoek te doen betreffende andere landen (de zogenoemde Inlichtingentaak buitenland, art. 6 lid 2 sub d WIV 2002). In 2004 is de werklast daarnaast verhoogd nadat vooruitlopend op de wettelijke inbedding van de taak in het kader van het nieuwe stelsel voor bewaken en beveiligen reeds dreigingsmeldingen

¹⁴ Zie o.a. Jaarverslag AIVD 2003, gepubliceerd op www.aivd.nl, p. 25.

¹⁵ Zie o.a. Jaarverslag AIVD 2004, gepubliceerd op www.aivd.nl, p. 17-18.

¹⁶ Gedacht kan worden aan de openbare jaarverslagen en jaarplannen.

¹⁷ Bijvoorbeeld de nota's genoemd onder de voetnoten 11 en 12.

¹⁸ Zie het Toezichtsrapport nr. 9a, inzake *“bet onderzoek van de Commissie van Toezicht naar de door de AIVD uitgebrachte ambtsberichten in de periode van januari 2004 tot oktober 2005”*, gepubliceerd op www.ctivd.nl.

en -inschattingen zijn vervaardigd voorzover dat onder de destijds bestaande wettelijke taakomschrijving mogelijk was.¹⁹

Na de aanslagen in de Verenigde Staten is de personele bezetting van de AIVD gestaag gegroeid. Dit heeft geleid tot een toename van ongeveer 100 medewerkers in 2002, ongeveer 30 medewerkers in 2003 en ruim 100 medewerkers in 2004. Het extra personeel is voor een relatief klein gedeelte ten goede gekomen aan het CIT. Tekorten die op andere taakvelden waren ontstaan naar aanleiding van de interne herprioriteringen na de aanslagen in de Verenigde Staten en Madrid werden eerst aangevuld en daarnaast diende de AIVD ook op andere terreinen te groeien om de verschillende taken van de AIVD naar behoren te kunnen (blijven) uitvoeren.

De moord op Theo van Gogh is gepleegd op 2 november 2004. Bij toeval is in dezelfde maand het vóór 2 november 2004 geschreven rapport van de Commissie Bestuurlijke Evaluatie AIVD (Commissie Havermans) verschenen.²⁰ Eén van de belangrijke conclusies uit het rapport is dat de AIVD met de destijds beschikbare kwantiteit en kwaliteit van personeel en middelen niet kon voldoen aan de verwachtingen van politiek, bestuur, politie en andere betrokkenen. De Commissie Havermans achtte het noodzakelijk om de AIVD in kwantiteit en kwaliteit te laten groeien:

“Om alle taken op een verantwoorde en volwaardige manier te kunnen uitvoeren is het noodzakelijk de AIVD in kwantiteit en kwaliteit te laten groeien. Vooral ten aanzien van de A-taak en de D-taak dient op korte termijn een substantiële uitbreiding gerealiseerd te worden. Alleen op die manier kan ook in de toekomst worden voldaan aan gerechtvaardigde verwachtingen en kunnen relevante bedreigingen het hoofd worden geboden. De Commissie benadrukt dat een kwantitatieve groei van de AIVD gepaard moet gaan met een kwalitatieve ontwikkeling.”²¹

De substantiële personele uitbreiding van de AIVD, die met name naar aanleiding van de aanbevelingen van de Commissie Havermans in gang is gezet, heeft aldus pas plaatsgevonden ná de moord op Theo van Gogh.

De Commissie van Toezicht zal in paragraaf 7.2 ingaan op enkele personele aangelegenheden, waarbij duidelijk wordt dat het onderzoek naar de Hofstadgroep eveneens te kampen heeft gehad met een tekort aan personele capaciteit.

¹⁹ De wetgeving is op 20 juni 2003 in de nota ‘Nieuw stelsel Bewaken en Beveiligen’ aangekondigd (*Kamerstukken II* 2002/03, 28 974, nr. 2, p 13) naar aanleiding van het rapport van de Commissie Feitenonderzoek Veiligheid en Beveiliging Pim Fortuyn (Commissie Van den Haak). Eind 2006 is de nieuwe taak in de wet verankerd (Stb. 2006, 574 d.d. 28 november 2007).

²⁰ Commissie Bestuurlijke Evaluatie AIVD, “*De AIVD in verandering*”, november 2004.

²¹ Commissie Bestuurlijke Evaluatie AIVD, “*De AIVD in verandering*”, november 2004, p. 202.

3.2 Het onderzoek naar de Hofstadgroep

Het Centrum voor Islamistisch Terrorisme (CIT) van de AIVD was onderverdeeld in meerdere teams. Eén van deze teams krijgt medio 2002 zicht op een groepje jongens in Amsterdam dat zich steeds radicaler gaat gedragen. Het onderzoek naar deze groep wordt langzaam aan opgestart. Medio 2003 constateert de AIVD een verhoogde activiteit binnen de groep en krijgt de AIVD steeds meer signalen van een ophanden zijnde aanslag. Deze signalen doen de AIVD besluiten om enkele ambtsberichten uit te brengen, waarna in oktober 2003 in opdracht van het Openbaar Ministerie vijf personen uit de groep - die vanaf dat moment de Hofstadgroep wordt genoemd - worden gearresteerd. Vanwege het ontbreken van concreet bewijs zijn vier personen binnen twee weken weer vrijgelaten, de vijfde persoon is Nederland uitgezet.

Door de operatie in oktober 2003 is de Hofstadgroep alert gemaakt op de aandacht van de AIVD voor hun groep. De groep wordt zeer veiligheidsbewust en gaat steeds heimelijker opereren. De informatiepositie van de AIVD raakt daardoor verzwakt.

In de loop van het jaar 2004 krijgt de AIVD weer meer zicht op de Hofstadgroep.

Het onderzoek van de Commissie vindt plaats naar aanleiding van de gebeurtenissen van 2 november 2004, waarbij één persoon uit de Hofstadgroep, Mohammed B., centraal staat. Het onderzoek naar de Hofstadgroep als geheel komt in het rapport slechts aan de orde, voorzover dat in het kader van de gemaakte afwegingen met betrekking tot Mohammed B. van belang is.

4. Beschikbare gegevens bij de AIVD

4.1 De gegevens met betrekking tot Mohammed B. waarover de AIVD vóór 2 november 2004 beschikte

De informatie over Mohammed B. is druppelsgewijs bij de AIVD binnengekomen. De Commissie stelt vast dat de AIVD geen persoonsdossier van Mohammed B. heeft gemaakt, waarin alle over hem bij de AIVD beschikbare gegevens op een geordende en overzichtelijke manier zijn samengebracht.

Van Mohammed B. bestond wel een P(ersoons)-kaart in het digitale archiveringssysteem van de AIVD. Deze P-kaart bood evenwel geen andere functionaliteit dan het relateren van documenten aan zijn persoon. Om kennis te nemen van de beschikbare gegevens over hem zouden alle documenten per stuk moeten worden geopend en zou in de documenten moeten worden gezocht naar de relevante passage(s). Deze P-kaart was geen persoonsdossier om (de ontwikkeling van) de persoon te kunnen analyseren. Het bood bijvoorbeeld niet de mogelijkheid om alleen de relevante passages uit alle documenten overzichtelijk en

systematisch samen te brengen, om opmerkingen en vraagpunten te plaatsen bij de beschikbaar gekomen gegevens en om verbanden te leggen tussen verschillende gebeurtenissen. De Commissie heeft bovendien vastgesteld dat P-kaarten vaak niet waren bijgewerkt. Dit was ook bij de P-kaart van Mohammed B. het geval.

Om een overzicht te krijgen van de bij de AIVD beschikbare gegevens over Mohammed B. heeft de Commissie de vóór 2 november 2004 aanwezige informatie over Mohammed B. verzameld. Er zijn ongeveer 150 documenten aangetroffen waarin zijn naam, adres, telefoonnummer of een van zijn bijnamen staat vermeld. Verschillende documenten kunnen dezelfde informatie bevatten. Bijvoorbeeld indien een uitwerking van een telefoongesprek is weergegeven in een ambtsbericht. De ongeveer 150 documenten bevatten derhalve niet 150 op zichzelf staande gegevens.

De gegevens waarover de AIVD vóór 2 november 2004 beschikte schetsen het volgende beeld.

Huiskamerbijeenkomsten in de woning van Mohammed B.

Een groep mannen komt vanaf halverwege het jaar 2002 bijeen in de Marianne Philipsstraat 27 te Amsterdam. Eén van die mannen is Nouredine el F., die woonachtig is op het genoemde adres. Een naslag in het GBA-register naar dit adres in augustus 2002 leert de AIVD dat op het adres Mohammed B. staat ingeschreven. Deze Mohammed B. was op dat moment nog niet eerder naar voren gekomen in het onderzoek van de AIVD, ook niet als bewoner van de Marianne Philipsstraat 27.

In mei 2003 wordt bij de AIVD bekend dat Nouredine el F. is verhuisd. De AIVD beschikt over informatie dat ook na de verhuizing van Nouredine el F. bijeenkomsten in de Marianne Philipsstraat 27 blijven plaatsvinden. De groep komt daarnaast samen op andere plekken. De huurder van de woning wordt door de AIVD tot het najaar van 2003 aangeduid als 'een verder onbekende Mohammed'. Rond oktober 2003 komen - naast het GBA-uitreksel uit augustus 2002 - andere gegevens beschikbaar waaruit blijkt dat Mohammed B. de bewoner van de woning aan de Marianne Philipsstraat 27 is.

Verschaffen van onderdak

Verschillende personen uit de Hofstadgroep, onder andere Nouredine el F. en Redouan al I. ("de Syriër") die de AIVD als geestelijk leider van de groep beschouwt, vinden in de periode van 2002 tot en met 2004 voor kortere of langere tijd onderdak in de woning aan de Marianne Philipsstraat 27 te Amsterdam.

Contacten met personen uit de Hofstadgroep

De AIVD beschikt over gegevens waaruit blijkt dat Mohammed B. vanaf de zomer van 2003 (naast de huiskamerbijeenkomsten) contact heeft met verschillende personen uit de Hofstadgroep. De beschikbare gegevens laten onder andere zien dat Mohammed B. en een ander persoon in oktober 2003 de eerdergenoemde "Syriër" hebben opgehaald uit Duitsland.

Melding over de radicalisering van Mohammed B.

In september 2003 komt bij de AIVD via de RID Amsterdam-Amstelland een melding binnen dat Mohammed B. de laatste tijd nogal is veranderd. Hij zou plotseling erg radicaal zijn geworden.

Een reis naar Denemarken

Uit de beschikbare informatie blijkt dat Mohammed B. in oktober 2003 in Denemarken is geweest. De AIVD beschikt niet over nadere gegevens van die reis (zoals exacte bestemming of doel van de reis). De Commissie vindt het opmerkelijk dat in een periode waarin de AIVD veel aandacht besteedde aan internationale contacten²², de AIVD geen onderzoek heeft gedaan naar de reis van Mohammed B. naar Denemarken.

Rondom de aanhoudingen van enkele personen uit de Hofstadgroep

In oktober 2003 worden vijf personen uit de Hofstadgroep aangehouden. Mohammed B. behoort niet tot die personen, maar zijn huis wordt doorzocht omdat de aangehouden personen daar vaak verblijven. Bij de doorzoeking van de woning wordt een martelaarstestament op naam van Nouredine el F. aangetroffen.

Een dag na de aanhoudingen zegt Mohammed B. in een telefoongesprek tegen Nouredine el F. dat Nouredine zich maar beter niet meer kan laten zien en dat het maar goed is dat Nouredine de documenten heeft meegenomen.

Vertalen/schrijven van de documenten “De ware Moslim” en “To catch a wolf”

In het voorjaar van 2004 krijgt de AIVD langs verschillende wegen de beschikking over een tweetal documenten: “De ware Moslim” en “To catch a wolf”. Deze documenten zijn ondertekend met het pseudoniem Abu Zubair. In het voorjaar van 2004 krijgt de AIVD informatie ter beschikking dat Mohammed B. het pseudoniem Abu Zubair gebruikt. Ruim vier maanden later - in september 2004 - verneemt de AIVD dat een ander persoon zou schuilgaan achter het pseudoniem. De Commissie heeft vastgesteld dat de AIVD vóór 2 november 2004 niet heeft onderkend dat Mohammed B. de vertaler en schrijver was van respectievelijk “De ware Moslim” en “To catch a wolf”.

Na de moord op Theo van Gogh is publiekelijk bekend geworden dat Mohammed B. het pseudoniem Abu Zubair gebruikte. Om de vraag te kunnen beantwoorden of de AIVD vóór 2 november 2004 op basis van de beschikbare gegevens had moeten weten dat Mohammed B. dezelfde persoon was als Abu Zubair heeft de Commissie de indicaties en contra-indicaties uit de bij de AIVD aanwezige informatie op een rij gezet. De Commissie trekt daaruit de conclusie dat de AIVD vanaf het voorjaar van 2004 had moeten weten dat

²² Bijvoorbeeld met Abdelhamid A. uit Spanje, zie *Kamerstukken II 2004/05*, 29 854, nr. 3, p. 22.

Mohammed B. het pseudoniem Abu Zubair gebruikte en dat hij daarmee diende te worden beschouwd als de vertaler van het document “De ware Moslim” en de schrijver van het document “To catch a wolf”. De volgende overwegingen spelen daarbij een rol.

De indicatie uit het voorjaar van 2004 dat Mohammed B. het pseudoniem Abu Zubair gebruikt vindt zijn oorsprong in een mededeling van een persoon uit de Hofstadgroep. Dat Mohammed B. geschriften vertaalt wordt bevestigd doordat de AIVD in de zomer van 2004 informatie krijgt dat Mohammed B. druk bezig is met het vertalen van een boek. In september 2004 koppelt een audiobewerker de naam “Mohamed” aan “Abu Zubaeyr”. Daarnaast heeft een andere audiobewerker in oktober 2004 in twee tapuitwerkingen een verband gelegd tussen Mohammed B. en “Abu Alzubair/Alzoubair”. Een jaar eerder - in september 2003 - had een audiobewerker eveneens gesproken over “een Mohamed (Abu Zubeir)” die contact had met de eerdergenoemde Syriër. Het is de Commissie ambtshalve bekend dat de AIVD zich ervan bewust is dat de (fonetische) schrijfwijze van Arabische namen niet altijd eenduidig is en dat de AIVD daar rekening mee houdt in zijn onderzoeken.

De contra-indicatie uit september 2004 dat een ander persoon zou schuilgaan achter het pseudoniem vindt - in tegenstelling tot de indicatie uit het voorjaar van 2004 - zijn oorsprong in een mededeling van een persoon die niet tot de Hofstadgroep behoorde. De informatie wordt bovendien niet door andere gegevens bevestigd.²³

Voor de inhoud van de twee documenten wordt verwezen naar paragraaf 5.2.

De AIVD beschikte vóór 2 november 2004 over informatie dat de twee geschriften “De ware moslim” en “To catch a wolf”, respectievelijk vertaald en geschreven door Mohammed B., zowel binnen als buiten de Hofstadgroep werden verspreid, onder meer via internet en e-mail.

Vóór 2 november 2004 beschikte de AIVD niet over andere documenten van de hand van Abu Zubair / Mohammed B. dan de twee hierboven genoemde documenten.

Typering van Mohammed B.

In het voorjaar van 2004 krijgt de AIVD over Mohammed B. de informatie dat hij zeer belangrijk is in het wereldje van de militante moslims en dat hij de nodige intellectuele bagage heeft.

²³ De Commissie heeft geconstateerd dat binnen de AIVD informatie beschikbaar is, waarin nog een derde persoon in beeld komt als mogelijke gebruiker van het pseudoniem Abu Zubair. Het is de stellige overtuiging van de Commissie dat deze contra-indicatie niet beschikbaar was bij het team dat onderzoek deed naar de Hofstadgroep. Het gaat om zeer geheime informatie van een team dat onderzoek deed naar radicalisering. Deze informatie is niet vastgelegd in de digitale informatiesystemen van de AIVD, waardoor het team dat onderzoek deed naar de Hofstadgroep niet automatisch kon beschikken over de gegevens. Geen van de gesprekspartners van de Commissie heeft deze contra-indicatie genoemd. De informatie wordt bovendien niet door andere informatie bevestigd.

Politiële gegevens over Mohammed B.

In april 2004 bekijkt een medewerker van de AIVD in het kader van het onderzoek naar de Hofstadgroep bij de Regionale Inlichtingendienst (RID) van het politiekorps Amsterdam-Amstelland of Mohammed B. voorkomt in de politieregisters. Het register bevat op dat moment drie nog openstaande zaken waar Mohammed B. bij is betrokken:

- Op 21 juni 2000 is Mohammed B. aangehouden in verband met openlijke geweldpleging (een vechtpartij in een café).
- Op 24 juni 2001 vertoont Mohammed B. een dreigende houding ten opzichte van politieagenten die een bezoek brengen aan het ouderlijk huis van Mohammed B.
- Op 4 juli 2001 steekt Mohammed B. met een mes in op een politieagent en gooit hij het mes naar een andere politieagent. Mohammed B. slaat en schopt de politieagenten.

De Commissie heeft vastgesteld dat deze informatie niet in de digitale informatiesystemen van de AIVD is opgeslagen. Het staat echter vast dat door een lid van het team dat onderzoek deed naar de Hofstadgroep kennis is genomen van de informatie, waardoor de Commissie van oordeel is dat de informatie bij het team bekend heeft moeten zijn.

Op 2 mei 2004 wordt op verzoek van de AIVD Mohammed B. nogmaals door de RID Amsterdam-Amstelland nageslagen in de politieregisters. In een onderzoeksjournaal van de AIVD wordt vermeld dat Mohammed B. niet voorkomt met recente mutaties.

Na 2 mei 2004 is Mohammed B. niet meer op verzoek van de AIVD dan wel zelfstandig door de RID Amsterdam-Amstelland nageslagen in de politieregisters. De Commissie heeft vastgesteld dat op 3 mei 2004 een nieuwe mutatie in het politieregister is opgenomen, inhoudende dat Mohammed B. een medewerker van de Sociale Dienst heeft bedreigd. Deze informatie is niet beschikbaar gekomen bij de AIVD.

Typering van Mohammed B. door Nouredine el F.

In de zomer van 2004 reist Nouredine el F. met enkele andere personen naar Portugal. Na terugkeer in Nederland verklaart Nouredine el F. in een gesprek met het KLPD en de AIVD dat hij de laatste periode in Nederland heeft verbleven bij een goede vriend van hem, die hij 2 à 3 jaar kent. Deze vriend, genaamd Mohammed B., gelooft in de ideologie van Takfir en wil op jihad, naar Tsjetsjenië. Nouredine verklaart dat Mohammed B. veel in de Koran leest en veel videobanden over Tsjetsjenië bezit. Nouredine el F. noemt Mohammed B. gevaarlijk. Nouredine el F. zegt samen met Mohammed B. en enkele anderen een cursus bij “de Syriër” te hebben gevolgd. De cursus werd onder andere gegeven in de woning van Mohammed B. in Amsterdam. Volgens Nouredine el F. heeft “de Syriër” ook bij Mohammed B. overnacht. Over het martelaarstestament dat op naam staat van Nouredine el F. (zie hierboven) verklaart Nouredine el F. dat het testament is geschreven door Mohammed B. Tijdens het gesprek pleit Nouredine el F. zichzelf meerdere keren vrij. Hij verklaart bijvoorbeeld de ideologie van Takfir niet goed te vinden, hij zegt niet te denken in jihad en hij keurt de aanslagen in Madrid (11 maart 2004) af.

De Minister van BZK heeft in zijn brief d.d. 10 november 2004 aan de Tweede Kamer meegedeeld dat de AIVD de verklaring van Nouredine heeft beoordeeld als

“ongeloofwaardig, omdat de zegsman zelf bij de AIVD bekend is als zeer radicaal en redenen heeft om de aandacht van zichzelf weg te leiden en zichzelf vrij te pleiten door anderen te belasten. Bovendien leren ervaringen van de AIVD met het aanspreken van personen die deel uitmaken van radicaal-islamitische netwerken, dat vrijwel altijd ontwijkende en misleidende antwoorden worden gegeven.”²⁴

De Commissie is van oordeel dat de AIVD op het moment dat Nouredine el F. de verklaring aflegde redelijkerwijs tot die beoordeling heeft kunnen komen.

De Commissie merkt echter op dat een gedeelte van de verklaring van Nouredine el F. over Mohammed B. wordt bevestigd in de op dat moment reeds beschikbare gegevens.²⁵ De Commissie is van oordeel dat de beoordeling van de AIVD dat informatie onbetrouwbaar is niet betekent dat deze informatie geheel terzijde moet worden geschoven. Het was goed geweest indien de op dat moment als onbetrouwbaar gekwalificeerde informatie in een persoonsdossier van Mohammed B. was opgenomen, waardoor de waarde van de informatie op latere momenten kon worden heroverwogen.

Aanhouding van Mohammed B. in het openbaar vervoer

In september 2004 wordt Mohammed B. aangehouden, nadat hij zich agressief heeft gedragen tegenover politieagenten na zwartrijden in het openbaar vervoer. De AIVD heeft via de RID Amsterdam-Amstelland de beschikking gekregen over een kopie van de documenten die Mohammed B. op dat moment bij zich droeg, waaronder een lijst met telefoonnummers (o.a. van personen uit de Hofstadgroep), een los papiertje met het telefoonnummer van de leider van een terroristische organisatie in een ander land, een financieel overzicht met namen van personen uit de Hofstadgroep en hun maandelijke inleg, een inboedellijst en aantekeningen voor een voordracht.

De RID Amsterdam-Amstelland heeft de AIVD aangeboden onderzoek te doen naar de beschikbaar gekomen documenten. Van dit aanbod is door de AIVD geen gebruik gemaakt.

De gang van zaken rond de aanhouding van Mohammed B. is door de RID Amsterdam-Amstelland gemeld aan de AIVD. Een latere melding van een buurtregisseur aan de RID Amsterdam-Amstelland dat bij hem alle alarmbellen zijn gaan rinkelen vanwege de geconstateerde verandering in het gedrag van Mohammed B., is niet meer door de RID aan de AIVD doorgegeven, omdat de RID van oordeel was dat de alarmerende feiten voldoende in de eerdere melding aan de AIVD naar voren waren gekomen.

²⁴ *Kamerstukken II* 2004/05, 29 854, nr. 3, p. 29.

²⁵ Zie de eerder in paragraaf 4.1 opgesomde beschikbare gegevens over Mohammed B.

In paragraaf 7.3 gaat de Commissie in op de samenwerking tussen de AIVD en de RID Amsterdam-Amstelland.

Betrokkenheid van Mohammed B. bij het islamitisch huwelijk van Nouredine el F.

In oktober 2004 treden Nouredine el F. en Malika C. in het (islamitisch) huwelijk. De AIVD beschikte vóór 2 november 2004 over gegevens dat Mohammed B. als een van de weinigen bij de huwelijksluiting aanwezig is geweest en dat hij degene is die het huwelijk heeft gesloten.

4.2 Beschikbare gegevens over (be)dreigingen

De Commissie heeft geen gegevens aangetroffen, waaruit kan worden afgeleid dat de AIVD concrete kennis (zoals doelwit, plaats of datum) had van een ophanden zijnde aanslag op Theo van Gogh (of anderszins) door Mohammed B. dan wel door (een ander persoon uit) de Hofstadgroep.

De Commissie heeft vastgesteld dat de AIVD vanaf oktober 2004 over aanwijzingen beschikte dat de Hofstadgroep “met iets bezig was”.

Ten eerste beschikte de AIVD vóór 2 november 2004 over informatie dat een persoon, die contact had met personen uit de Hofstadgroep, in een chatroom op internet had verkondigd dat er na de verkiezingen²⁶ een grote actie zou gaan plaatsvinden. De AIVD constateert in oktober 2004 dat waarschijnlijk dezelfde persoon op internet bedreigingen heeft geuit jegens Geert Wilders en Ayaan Hirsi Ali. Deze persoon is door het politiekorps Haaglanden in onderzoek genomen.

Daarnaast krijgt de AIVD eind oktober 2004 informatie beschikbaar dat enkele personen uit de Hofstadgroep alarmerende activiteiten verrichten, die duiden op de voorbereiding van een aanslag/aanslagen op een individu/individuen. Het is bij de AIVD niet bekend of Mohammed B. bij die activiteiten betrokken was.

Tot slot zijn enkele personen uit de Hofstadgroep rond september en oktober 2004 getrouwd of verloofd. De AIVD beschikt niet over gegevens dat Mohammed B. tot die personen behoort. Een toename van het aantal huwelijken in de Hofstadgroep was reeds eerder één van de redenen voor de AIVD om het onderzoek naar de groep te intensiveren. Het sluiten van een (islamitisch) huwelijk gold voor de AIVD als één van de aanwijzingen dat iemand zich in een vergevorderd stadium van het radicaliserings- en rekruteringsproces bevindt.

De signalen zorgen ervoor dat de AIVD eind oktober 2004 de intentie heeft om het onderzoek naar de Hofstadgroep enigszins te intensiveren. Voordat de AIVD tot de

²⁶ N.B. Op 2 november 2004 werd in de Verenigde Staten een nieuwe president gekozen.

daadwerkelijke effectuering van de inzet van (nieuwe) bijzondere bevoegdheden kan overgaan is het 2 november 2004, de dag van de moord op Theo van Gogh.

De Commissie constateert dat de signalen die binnenkwamen er niet toe hebben geleid dat de AIVD de relevante Regionale Inlichtingendiensten van de politiekorpsen daarover heeft geïnformeerd, zodat de RID-en extra alert konden zijn op ontwikkelingen in hun regio. De Commissie vindt dat een gemiste kans om gebruik te maken van de oog- en oorfunctie van de RID-en in de regio's. Zie over de samenwerking tussen de AIVD en de RID Amsterdam-Amstelland ook paragraaf 7.3.

De signalen die in het najaar van 2004 werden ontvangen bevestigden bij de AIVD het beeld dat binnen de groep de bereidheid bestond om een (terroristische) aanslag te plegen. De signalen waren nog niet concreet, weshalve de AIVD geen ambtsbericht heeft uitgebracht aan de Landelijk Officier van Justitie (LOvJ) voor terrorismebestrijding.

Een jaar eerder, in oktober 2003, had de AIVD naar aanleiding van meer concrete signalen ambtsberichten uitgebracht over vijf personen uit de Hofstadgroep. De vijf personen zijn in opdracht van het Openbaar Ministerie aangehouden. Vier daarvan zijn binnen twee weken op vrije voeten gesteld. De vijfde persoon is in vreemdelingenbewaring genomen en Nederland uitgezet. Een dergelijke operatie heeft als neveneffect dat de informatiepositie van de AIVD tijdelijk verzwakt, omdat targets alert zijn gemaakt op de aandacht die naar hen uitgaat. De Commissie vindt dan ook dat de AIVD redelijkerwijs heeft kunnen besluiten om in het najaar van 2004 te wachten met de externe verstrekking van gegevens tot de dienst zou beschikken over meer concrete aanwijzingen over een ophanden zijnde aanslag, mede omdat de maatregelen die (kunnen) worden getroffen naar aanleiding van het uitbrengen van een ambtsbericht vergaande gevolgen kunnen hebben voor de betrokkenen.²⁷

De AIVD beschikte vóór 2 november 2004 over gegevens dat personen uit de Hofstadgroep van oordeel waren dat bepaalde publiek bekende personen de dood verdienden. De Commissie heeft geen gegevens bij de AIVD aangetroffen, waaruit blijkt dat Theo van Gogh tot die personen behoorde.

Ook Mohammed B. richtte zich in "To catch a wolf" in bedreigende woorden tot individuen, onder wie Wilders en Verdonk (zie paragraaf 5.2). Op bloeddorstige wijze richtte hij zich tot de koning van Marokko:

²⁷ De Commissie wijst op de politieke en publieke aandacht m.b.t. een politie-inval in september 2004 bij een Marokkaans gezin in de Bucheliusstraat te Utrecht. De AIVD had concrete aanwijzingen ontvangen dat in de woning explosief materiaal aanwezig was en had daarover een ambtsbericht aan de LOvJ uitgebracht. Na de inval bleek in de woning geen explosief materiaal aanwezig te zijn.

“Weet, (...), dat het mijn grootste wens is om te zien hoe jouw borstkas wordt opengescheurd en te zien hoe jouw rouwe kloppende hart uit je lichaam wordt gerukt en dan vervolgens te zien hoe de dood naar je rotte ziel grijpt om het onder je geschreeuw en tegenstribbeling naar de kerkers van de Hel te slepen. Weet dat het een kwestie van tijd is voordat de aarde je macht en koninkrijk opslokt.”²⁸

De AIVD was in 2004 bekend met bedreigingen tegen Theo van Gogh²⁹, maar beschikte vóór 2 november 2004 niet over gegevens waaruit een verband blijkt tussen de bedreigingen tegen Theo van Gogh en personen uit de Hofstadgroep, onder wie Mohammed B.

De Commissie merkt op dat een medewerker van de AIVD, die niet werkzaam was bij het team dat onderzoek deed naar de Hofstadgroep, naast zijn eigenlijke werkzaamheden het internet afspeurde om te zien of daar voor de AIVD interessante informatie op verscheen. Hij kopieerde een groot aantal internetpagina's en zette deze onbewerkt in een archief op de harde schijf van zijn computer, waarna hij de pagina's kon bestuderen. Na 2 november 2004 heeft deze medewerker in de grote hoeveelheid onbewerkte en niet bestudeerde informatie een forumdiscussie aangetroffen, waarin wordt gevraagd of personen die de profeet uitschelden, zoals Hirsi Ali en Theo van Gogh, gedood moeten worden. Op het forum wordt geantwoord dat dit een verplichting is. Een persoon die in verband wordt gebracht met de Hofstadgroep (niet zijnde Mohammed B.), schrijft in reactie daarop dat dit “insha'Allah duidelijk zal zijn”. Omdat de forumdiscussie vóór 2 november 2004 niet uit de bulk van informatie naar boven is gekomen, is de Commissie van oordeel dat deze informatie vóór 2 november 2004 niet bij de AIVD bekend verondersteld moet worden.

In paragraaf 7.4 wordt ingegaan op het internetonderzoek door de AIVD.

5. Typering van de rol van Mohammed B. in de Hofstadgroep

5.1 Typering van de rol door de Minister van BZK c.q. de AIVD

In het debat naar aanleiding van de moord op Theo van Gogh heeft de Minister van BZK c.q. de AIVD verschillende terminologieën gebruikt om de rol van Mohammed B. in de Hofstadgroep te typeren. Mohammed B. is door de Minister³⁰ gepositioneerd als:

- een minder bekend, secundair persoon;
- geen belangrijke actor / geen belangrijke speler / geen sleutelfiguur;

²⁸ “*To catch a wolf*”, Abu Zubair (Mohammed B.), 2004.

²⁹ Hierover zijn in een tweetal dreigingsanalyses aan de Nationaal Coördinator Bewaken en Beveiligen van het Ministerie van Justitie terzijde opmerkingen gemaakt.

³⁰ Zie Kamerstukken 29 854.

- een persoon die niet tot de kern van de Hofstadgroep behoorde, maar een persoon die rond de kern figureert;
 - een persoon met een ondersteunende rol/een facilitator: hij wordt gebruikt door anderen omdat hij de beschikking heeft over een onderkomen en een auto;
 - een persoon van wie geen concrete gewelddadige dreiging uitging;
 - een persoon die geen voortrekkersrol in executieve zin had;
 - een persoon die geen rekruteur of gerekruteerde voor de internationale gewelddadige jihad was;
 - een persoon zonder centrale rol in het Hofstadnetwerk;
 - een persoon ten aanzien van wie geen aanwijzingen aanwezig waren dat hij risicovol was.
- De AIVD omschrijft Mohammed B. in het jaarverslag 2004 als een persoon die in de periferie van de Hofstadgroep verkeerde.³¹

De door de Minister van BZK c.q. de AIVD gebruikte terminologie is in het debat lange tijd niet nader gedefinieerd. Nadat de rechtbank Amsterdam in maart 2006 aan Mohammed B. een andersluidende positie toekende (zie hierover paragraaf 5.3), heeft de Minister van BZK zijn eerdere begrippenkader verduidelijkt met de volgende uiteenzetting:

“De informatie die de AIVD in de periode voorafgaand aan de moord op de heer Van Gogh had over de dreiging vanuit jihadistisch-terroristische netwerken, rechtvaardigde dat de dienst op dat moment de volle prioriteit gaf aan personen van wie een concrete terroristische dreiging uitging. Deze personen hadden reeds concrete stappen gezet in de richting van de gewelddadige jihad, onder meer door naar het buitenland te reizen om daar deel te nemen aan de gewelddadige jihad of om daar terroristische trainingen te volgen en door handelingen te verrichten die duiden op het eventueel voorbereiden van aanslagen. Dergelijke personen werden destijds door de AIVD aangemerkt als behorend tot ‘de harde kern’ van zo’n netwerk. In de onderzoeken van de AIVD naar jihadistisch-terroristische netwerken kwamen ook andere personen naar voren, bijvoorbeeld personen die binnen die netwerken een faciliterende of ideologische rol vervulden, maar ten aanzien van wie er geen concrete aanwijzingen waren dat zij direct betrokken waren bij de voorbereiding van eventuele aanslagen. Dergelijke personen werden destijds door de AIVD aangeduid als personen ‘in de periferie’ van zo’n netwerk. Dit betekende overigens niet dat dergelijke personen niet een actieve en belangrijke rol binnen het netwerk hadden. Met betrekking tot de persoon Mohammed B. gold bijvoorbeeld dat hij vele contacten met leden van het Hofstadnetwerk onderhield en leden van het Hofstadnetwerk op zijn woonadres ontving.”³²

Het onderscheidend criterium om een persoon in te delen bij de ‘harde kern’ dan wel de

³¹ Jaarverslag AIVD 2004, gepubliceerd op www.aivd.nl, p. 19.

³² *Kamerstukken II* 2006/07, 29 854, nr. 18, p. 3

‘periferie van een netwerk’ is blijkens deze passage de directe betrokkenheid van die persoon bij de voorbereiding van eventuele aanslagen. In de gesprekken met AIVD-medewerkers werd door de Commissie eenzelfde denkwijze aangetroffen: Een persoon werd tot de harde kern gerekend indien er aanwijzingen bestonden dat de persoon bereid was tot het martelaarschap (o.a. een bezoek aan een trainingskamp, het maken van een martelaarstestament) of indien de persoon een (aan)sturende rol vervulde met betrekking tot de voorbereiding van eventuele aanslagen.

De Commissie is van oordeel dat de gekozen tweedeling - harde kern versus periferie van het netwerk - voor onduidelijkheid zorgt en geen recht doet aan de feitelijke situatie. Met het gekozen onderscheidend criterium - directe betrokkenheid bij de voorbereiding van eventuele aanslagen - ontstaat een leemte tussen de begrippen ‘de harde kern’ en ‘de periferie van het netwerk’. In de groep kunnen immers leden zitten met een actieve en belangrijke rol ten aanzien van wie (nog) niet het ernstige vermoeden bestaat dat zij direct betrokken zijn bij de voorbereiding van eventuele aanslagen. Volgens de omschrijving van de Minister van BZK c.q. de AIVD behoren deze personen niet tot de harde kern, maar tot de periferie van het netwerk. De Commissie is van oordeel dat niet gesteld kan worden dat leden met een actieve en belangrijke rol in een netwerk slechts tot de periferie van dat netwerk behoren.

5.2 Typering van de rol door de Commissie

De Commissie heeft vastgesteld dat de AIVD vóór 2 november 2004 niet over gegevens beschikte, waaruit een directe betrokkenheid van Mohammed B. bij de voorbereiding van eventuele aanslagen kan worden afgeleid. In de bewoordingen van de Minister van BZK c.q. de AIVD zou dit betekenen dat Mohammed B. niet tot de harde kern van de Hofstadgroep behoorde, maar tot de periferie van het netwerk.

De Commissie heeft in paragraaf 4.1 de bij de AIVD beschikbare informatie over Mohammed B. in kaart gebracht. Dit scheidt niet het beeld van een persoon die in de periferie van de Hofstadgroep verkeerde.

De Hofstadgroep had een wisselende samenstelling, maar meerdere personen maakten vast deel uit van de groep. Mohammed B. was een van de vaste leden. Tot het voorjaar van 2004 komt hij naar voren als een persoon die contacten heeft met personen uit de Hofstadgroep en die zijn huis beschikbaar stelt voor huiskamerbijeenkomsten en als tijdelijke woonruimte. Tot zover past dit beeld in de typering van de rol die de Minister van BZK c.q. de AIVD na de moord op Theo van Gogh heeft geschetst.

In het voorjaar van 2004 krijgt de AIVD de beschikking over informatie dat Mohammed B.

“De ware Moslim” heeft vertaald en “To catch a wolf” heeft geschreven. Deze documenten worden zowel binnen als buiten de Hofstadgroep verspreid.

“De ware Moslim” is een vertaling van het Engelse “The true Moslim” van Dr. Diyaaud-deen Al-Qudsee. In het document worden twee fundamentele voorwaarden voor het binnentreden van het islamitische geloof (Temaan) uiteengezet. De eerste voorwaarde is het verwerpen van de ongelovigen (Taghoet). De volgende passage toont de radicale interpretatie in het document van deze voorwaarde:

“Het is verplicht voor een persoon om zich van de ongelovigen terug te trekken en hen te bestrijden, dood of levend. Zodat de woorden van Laa ilaha illa Allah voor een persoon van nut kunnen zijn en zodat hij een Moslim kan worden.

Zich terugtrekken van de ongelovigen betekent: hen haten, hen vijandschap tonen, hen verafschuwen, een afkeer van hen hebben en hen bestrijden. Als daarentegen een persoon van Laa ilaha illa Allah getuigt en trouw is aan de verplichtingen, zoals: bidden, vasten, zakaat, hajj en jihad en de mensen oproept tot het goede en het slechte verbiedt alsmede andere aspecten van de religie; maar hij voelt geen haat tegen de vijanden van de Islam, dan is hij ongelovig geworden; zelfs als hij maar van één van hen heeft gehouden en deze persoon een verwant van hem is.”³³

De tweede voorwaarde om het islamitische geloof binnen te treden - zoals behandeld in “De ware Moslim” - betreft het geloof in Allah. Dit betekent onder andere de aanvaarding dat het opstellen van wetten, het regeren en het oordelen uitsluitend zijn voorbehouden aan Allah. De koran en soenna tonen daarvoor de weg.

In zijn inleiding bij “De ware Moslim” schrijft Mohammed B. dat hij hoopt dat “dit werkje (insha Allah) voor veel mensen een reden zal zijn om terug te keren naar het fundament van de Islam.” Vooruitlopend op het commentaar van critici schrijft hij:

“Laat de leugen en haar aanhangers deze geschreven woorden maar omlijsten met begrippen zoals fundamentalistisch. Waarlijk, dat is precies wat wij zijn. Wij (moge Allah ons hierin leiden), die streven om terug te keren naar inderdaad het fundament van het hele bestaan: La ilaha illa Allah. Wij, die ervan beschuldigd worden dat we de jeugd en de anderen hersenspoelen; bij Allah, niets is minder waar: wij hebben inderdaad onszelf van de leugen gespoeld en sporen anderen om ook voor deze hersenspoeling te kiezen. Wij, die ervan beschuldigd worden dat we geweld (Jihaad) propageren; bij Allah, moge Allah ons eren om het bloed van de onrechtvaardigen te laten vloeien. Moge Allah onze lichamen uit elkaar scheuren en ons bloed over het zaad van het fundamentalisme (Tawheed) gieten.”³⁴

³³ “De ware Moslim”, Dr. Diyaaud-deen Al-Qudsee, vertaald door Abu Zubair (Mohammed B.) in 2004.

³⁴ Inleiding van Abu Zubair (Mohammed B.) bij “De ware Moslim”, zie vorige noot.

Het geschrift "To catch a wolf" is, anders dan "De ware Moslim", door Mohammed B. zelf geschreven. Het document begint met een exposé over een jachttechniek van eskimo's om wolven te doden. Door het insmeren van een mes met bevroren bloed wordt een wolf verleid om aan het mes te likken. De wolf merkt het niet als hij zijn eigen bloed begint op te likken na het snijden van zijn tong aan het mes. Uiteindelijk zal de wolf doodbloeden. Mohammed B. trekt een parallel tussen deze jachttechniek en de wijze waarop mensen worden verleid door de westerse democratie. Het toegeven aan verleidingen leidt ertoe dat mensen verslaafd raken aan hun eigen wensen, waardoor democratische leiders macht over hen kunnen uitoefenen. Mohammed B. schrijft dat er mensen zijn opgestaan om de hele wereld te bevrijden van "de leugenachtige democratische slavernij". Hij richt zich tot de toenmalige Minister van BZK met de volgende woorden:

"Mr. Remkes, we zijn inderdaad opgestaan om de mensen aan te sporen en uit te nodigen voor de Jihaad. Waarom? Omdat we het onrecht niet langer kunnen verdragen. Dat de moskeeën ook oproepen tot de Jihaad is een grove leugen! Waarom? Omdat deze moskeeën de Islam hebben verkocht en de waarheid achter hun ruggen hebben verborgen. U en de politieke verantwoordelijken kunnen de massa manipuleren en vertellen dat we terroristen zijn en dat we een gevaar zijn voor de Democratische rechtsgang; vervolgens kunnen jullie allerlei wetten, die ons het zwijgen zouden moeten opleggen verzinnen om ons vervolgens op te pakken. Of jullie kunnen ieder Marokkaan die LA ILAHA ILLA ALLAH zegt in connectie brengen met Casablanca en het "vuile werk" overlaten aan de Noord Afrikaanse slang; zodat jullie je valse geweten kunnen sussen. Bij Allah, met dit beleid hebben jullie inderdaad jullie eigen leugens bevestigd. Als jullie iets duidelijk maken met jullie nieuwe beleid, dan is het wel dat er een gezag in het leven dient te komen dat los staat van de wensen en paranoia van mensen. Een rechtvaardig beleid dat onafhankelijk van tijd, plaats en menselijke gedachtes is en dat duurzame normen en waarden, die in het menszijn verankerd zijn, cultiveert."³⁵

Mohammed B. richt zich in de volgende passage uit "To catch a wolf" tot Geert Wilders, waarna hij de jeugd oproept tot de jihad:

"Het is inderdaad ons doel om de leugen en haar aanhangers te terroriseren met: LA ILAHA ILLA ALLAH. Het is inderdaad ons doel om het zwaard van LA ILAHA ILLA ALLAH tegen het leugenachtige kankergezwell te gebruiken. Het is inderdaad ons doel om met LA ILAHA ILLA ALLAH een revolutie op gang te zetten, die uw rotte democratische rechtsgang omverwerpt. En insha Allah zullen we jou en je kompanen, inclusief mevrouw Verdonk, op jullie knieën laten gaan voor de Heer der Werelden.

³⁵ "To catch a wolf", Abu Zubair (Mohammed B.), 2004.

En bij deze doe ik inderdaad nog een oproep om de jeugd voor de Jihaad te recruterem: WORDT WAKKER! KIJK OM JE HEEN! DE MOSLIMS WORDEN AFGESLACHT EN JIJ KAN HELEMAAL NIKS DOEN, OMDAT JIJZELF AAN HET DOODBLOEDEN BENT! Bevrijdt jezelf! Kom uit die koffieshop, kom uit die bar, kom uit die hoek. Geef gehoor aan de oproep van LA ILAHA ILLA ALLAH. Sluit je aan bij de karavaan der Martelaren. Rijst op uit jullie diepe slaap, rijst op en schudt het stof van de vernedering van je af. Rijst op en geef gehoor aan de roep van HAJJA AL JIHAAD. (...)

Er zal met genade van Allah inderdaad een generatie opstaan die de dood als schild rondt onze Ummah met haar eigen bloed en zielen zal optrekken.”³⁶

Mohammed B. spreekt de verwachting uit dat het slechts een kwestie van tijd is alvorens de islam in Nederland leidend zal zijn.

In zijn slotwoord richt hij zich tot de toenmalige Minister van Justitie (Donner) en vraagt hij:

“Wat is uw volgende wetsvoorstel om ons terroristen een halt toe te roepen?”

In beide documenten wordt een radicale interpretatie van de islam tentoongespreid. De westerse samenleving wordt afgekeurd en moslims worden opgeroepen tot de jihad.³⁷ Mohammed B. schaaft zichzelf - veelal door te spreken in de eerste persoon meervoud (“wij”) - onder de personen die als terroristen worden beschouwd. Hij richt zich direct tot de toenmalige Minister van BZK Remkes als politiek verantwoordelijke voor de AIVD en tot de toenmalige Minister van Justitie Donner als maker van de wetgeving voor terroristische misdrijven.

Mohammed B. geeft in zijn inleiding bij “De ware Moslim” aan dat hij mensen tracht over te halen terug te keren naar het fundament van de islam, hetgeen volgens de vertaling van het document onder meer het haten van ongelovigen inhoudt. Voorts komt Mohammed B. er openlijk voor uit dat hij de jeugd oproept voor de gewelddadige jihad (in: “To catch a wolf”). Deze laatste oproep wordt in algemene bewoordingen gedaan; de concrete invulling van de gewelddadige jihad wordt achterwege gelaten.

Ná de moord op Theo van Gogh heeft de AIVD in het jaarverslag 2004 over de invloed van dergelijke teksten het volgende geschreven:

³⁶ “To catch a wolf”, Abu Zubair (Mohammed B.), 2004.

³⁷ Zie voor een soortgelijke uiteenzetting over documenten van Mohammed B.: Prof. Dr. Mr. R. Peters, “De ideologische en religieuze ontwikkeling van Mohammed B: Deskundigenrapport in de strafzaak tegen Mohammed B. in opdracht van het Openbaar Ministerie opgesteld voor de arrondissementsrechtbank Amsterdam.”, mei 2005, www.sociosite.org/jihad/peters_rapport.pdf.

“Het lokale karakter van de Hofstadgroep wordt onderstreept door de afwezigheid van concrete aanwijzingen voor een internationale aansturing. (...) Ook de rol van de Syrische geestelijk leider van de groep wijst niet op een externe aansturing. Hoewel de rol van deze Syriër van groot belang was voor de ideologische en religieuze ontwikkeling van de Hofstadgroep, was hij niet de enige motor achter de radicalisering van de jongeren. Het internet speelde bij dat proces eveneens een zeer belangrijke rol. Veel van de redeneringen die in de brieven van Mohammed B. zijn terug te vinden, circuleren al geruime tijd in nieuwsgroepen en chatrooms of zijn afkomstig van internationale websites waar verhandelingen te vinden zijn over de ‘ware’ islam. De Hofstadgroep werd via het internet overigens niet alleen ideologisch gevoed, maar legde op deze wijze ook contact met jongeren die openstonden voor de denkwereld van de groep.”³⁸

De documenten “De ware Moslim” en “To catch a wolf” tonen geen directe betrokkenheid van Mohammed B. bij de voorbereiding van eventuele aanslagen. De verspreide geschriften dragen wel bij aan de (gewelddadig) ideologische ontwikkeling van de Hofstadgroep en zijn omgeving en bovendien worden personen, in het bijzonder de jeugd, in “To catch a wolf” opgeroepen tot de gewelddadige jihad. De Commissie is dan ook van oordeel dat Mohammed B. door het vertalen van “De ware Moslim” en het schrijven van “To catch a wolf”, en daaraan gekoppeld de verspreiding van die documenten, een actieve en belangrijke rol speelde in de Hofstadgroep.

Dat Mohammed B. een duidelijk zichtbare positie innam in de Hofstadgroep wordt bevestigd door de in het voorjaar van 2004 beschikbaar gekomen informatie dat Mohammed B. zeer belangrijk is in het wereldje van de militante moslims.

Daarnaast is tussen de documenten die Mohammed B. bij zijn aanhouding in september 2004 bij zich droeg een financieel overzicht aangetroffen met namen van personen uit de Hofstadgroep en hun maandelijkse inleg. Dit is een aanwijzing dat Mohammed B. een rol vervulde met betrekking tot het bijhouden van de financiële inleg van de groepsleden.

De belangrijke rol van Mohammed B. blijkt bovendien uit de kort voor 2 november 2004 beschikbaar gekomen informatie dat Mohammed B. het (islamitisch) huwelijk heeft gesloten tussen Nouredine el F. en Malika C.

De gewelddadige toonzetting in de geschriften die Mohammed B. heeft opgesteld, mede in combinatie met de beschikbare informatie uit de politieregisters dat Mohammed B. zich enkele jaren eerder gewelddadig heeft gedragen tegenover de politie en zijn houding tegenover de politie bij zijn aanhouding in september 2004, schetsen daarnaast het beeld van een persoon met een gewelddadige uitstraling.

³⁸ Jaarverslag AIVD 2004, gepubliceerd op www.aivd.nl, p. 20.

De hierboven beschreven actieve en belangrijke rol van Mohammed B. in de Hofstadgroep en zijn gewelddadige uitstraling zijn vóór de moord op Theo van Gogh niet door de AIVD onderkend, terwijl de AIVD wel beschikte over de informatie waaruit die typering blijkt. De Commissie is van oordeel dat de AIVD de rol van Mohammed B. in de Hofstadgroep heeft ondergewaardeerd.

5.3 Typering van de rol in de strafrechtelijke procedure

Naast de strafrechtelijke procedure inzake de gebeurtenissen van 2 november 2004, is Mohammed B. tevens als verdachte betrokken in het strafproces tegen personen uit de Hofstadgroep (de zgn. Hofstadzaak of Arles-zaak), die deelname aan een criminele organisatie en deelname aan een terroristische organisatie ten laste gelegd waren. Mohammed B. is schuldig bevonden aan deze ten laste gelegde feiten.

De deelnemingsactiviteiten die de rechtbank Rotterdam bij Mohammed B. heeft vastgesteld betreffen³⁹:

1. het organiseren of faciliteren van een of meer bijeenkomsten waar wordt opgeruid of haat gezaaid;
2. het als spreker of gespreksleider vervullen van een actieve en bepalende rol op bijeenkomsten waar wordt opgeruid of haat gezaaid;
3. het mondeling verspreiden binnen of buiten de groep van de ideologie van de groep;
4. het verspreiden binnen of buiten de groep van opruiende/haat zaiende en/of bedreigende geschriften/documenten en/of beeld- en/of geluidsmateriaal;
5. het ter verspreiding voorhanden hebben van opruiende/haat zaiende en/of bedreigende geschriften/documenten en/of beeld- en/of geluidsmateriaal;
6. het ter verspreiding schrijven/opstellen/vertalen en/of bewerken van opruiende/haat zaiende en/of bedreigende geschriften/documenten en/of beeld- en/of geluidsmateriaal;
7. het tonen van opruiende/haat zaiende en/of bedreigende geschriften/documenten en/of beeld- en/of geluidsmateriaal.

Met betrekking tot de strafwaardigheid van Mohammed B. merkt de rechtbank op:

“Deze verdachte was de initiator en leider van de groep jongens die hij om zich heen verzamelde. Hij was degene die de anderen in zijn huis ontving. Hij was degene die als een leermeester optrad tijdens de bijeenkomsten. Hij was degene die geweldverheerlijkende traktaten vertaalde en verspreidde. Hij was degene die

³⁹ Rechtbank Rotterdam (nevenvestigingsplaats 's-Gravenhage) 10 maart 2006, *LJN-nummer* AV5108, overweging 213 of *parquetnummer* 10/600069-05, p. 30.

geweldverheerlijkende documenten schreef en verspreidde. Hij had een kennelijk niet te stuiten drang om zijn gewelddadige ideeën bij anderen ingang te doen vinden.”⁴⁰

Het Openbaar Ministerie noch Mohammed B. hebben tegen de uitspraak hoger beroep aangetekend, waardoor de veroordeling van Mohammed B. in de Hofstadzaak onherroepelijk is geworden.

In het hoger beroep van de Hofstadzaak tegen enkele medeverdachten van Mohammed B. spelen de geschriften die Mohammed B. heeft vertaald dan wel geschreven een belangrijke rol in de overwegingen van het gerechtshof 's-Gravenhage met betrekking tot de vraag of de Hofstadgroep een gezamenlijke ideologie heeft gekend, hetgeen naar het oordeel van het gerechtshof niet het geval is geweest. Aan een typering van de rol van Mohammed B. in de Hofstadgroep komt het gerechtshof niet uitdrukkelijk toe. Met betrekking tot de bijeenkomsten in de woning van Mohammed B. merkt het gerechtshof wel op dat wanneer Redouan al I. (“de Syriër”) afwezig was, Mohammed B. meestal het voortouw nam, maar dat het ook voorkwam dat Mohammed B. helemaal niets zei en dat alleen de andere aanwezigen onderling met elkaar praatten. Het gerechtshof overweegt daarbij dat Mohammed B. zich in dat geval anders dan de Syriër niet als leraar gedroeg.⁴¹

In een strafrechtelijke procedure beschikken de gerechtelijke instanties over het algemeen over méér gegevens dan waarover de AIVD ten tijde van het inlichtingenproces kan beschikken. Het verschil tussen het inlichtingwerk en (strafrechtelijke) opsporing en vervolging wordt door de Minister van BZK in zijn brief d.d. 18 december 2006 aan de Tweede Kamer duidelijk verwoord:

“Er is een wezenlijk verschil tussen toekomstgericht inlichtingenwerk en bewijsvoering achteraf in strafzaken. Het Openbaar Ministerie treedt op als er aanleiding is om te veronderstellen dat er sprake is van een strafbaar feit. Daarbij is de blik primair gericht op het verleden; vanuit de hypothese dat er sprake is van een strafbaar feit wordt er in een strafzaak zonodig intensief en langdurig gezocht naar materiaal waarmee dat strafbaar feit kan worden bewezen en waarmee tevens kan worden bewezen wie het strafbare feit heeft gepleegd. Bij inlichtingenonderzoek is de blik gericht op de toekomst; inlichtingenwerk is erop gericht om op grond van onvolledige en gefragmenteerde informatie in te schatten of er sprake is van mogelijke toekomstige dreigingen voor de nationale veiligheid. De nadruk ligt daarbij op het ten behoeve van de competente instanties tijdig zichtbaar maken van nog ongekende dreigingen.

⁴⁰ Rechtbank Rotterdam (nevenvestigingsplaats 's-Gravenhage) 10 maart 2006, *LJN-nummer* AV5108, overweging 221 of *parquetnummer* 10/600069-05, p. 31.

⁴¹ Gerechtshof 's-Gravenhage, 23 januari 2008, *LJN-nummer* BC2576 (hoger beroep in de strafzaak tegen Jason W. als lid van de Hofstadgroep), indien geprint op p. 21 vlak voordat het gerechtshof toekomt aan de bewezenverklaring. Het Openbaar Ministerie heeft beroep in cassatie ingesteld.

Het is daarom onjuist om conclusies uit langdurige en intensieve strafrechtelijke onderzoeken achteraf zonder meer te leggen naast eerder getrokken conclusies uit toekomstgericht inlichtingenwerk. Het is onvermijdelijk dat het beeld over de persoon van Mohammed B. na maandenlang intensief en op zijn persoon gericht justitieel onderzoek nadat een ernstig strafbaar feit is gepleegd en waarbij instrumenten van opsporingsonderzoek konden worden benut, completer is dan het beeld dat naar voren kwam uit het inlichtingenonderzoek aan de vooravond van 2 november 2004.⁴²

Door middel van het strafrechtelijk onderzoek is in de Hofstadzaak meer informatie beschikbaar gekomen dan waarover de AIVD vóór 2 november 2004 beschikte. Nieuw was bijvoorbeeld de informatie uit het huiszoekingsmateriaal, waaronder de inhoud van de computers van de verdachten. Ook de verklaringen van verdachten en getuigen waren pas beschikbaar in de strafrechtelijke procedure en nog niet in het inlichtingentraject.

De Commissie constateert dat de AIVD vóór 2 november 2004 niet over gegevens beschikte dat Mohammed B. de hierboven genoemde deelnemingsactiviteiten 2 en 3 uitvoerde. Ten aanzien van de andere deelnemingsactiviteiten (1, 4, 5, 6 en 7) stelt de Commissie vast dat de AIVD niet de beschikking had over alle documenten en al het beeld- en geluidsmateriaal, die na 2 november 2004 bij de doorzoekingen van woningen zijn aangetroffen, en die de rechtbank bij haar beoordeling heeft betrokken.

De Commissie kan uit de vóór 2 november 2004 bij de AIVD beschikbare informatie niet de conclusie trekken dat Mohammed B. de leider van de groep was dan wel door de groep als leider werd gezien.

De AIVD had informatie dat Mohammed B. geschriften schreef dan wel vertaalde, doch had geen informatie dat hij de groep, anders dan door verspreiding van de documenten, onderwijs verschafte in de ideologie. Vóór 2 november 2004 waren dan ook geen gegevens bij de AIVD beschikbaar dat Mohammed B. als leermeester optrad tijdens de huiskamerbijeenkomsten. Tevens had de AIVD vóór 2 november 2004 geen informatie beschikbaar waaruit blijkt dat Mohammed B. het voortouw nam tijdens de huiskamerbijeenkomsten.

Het is al met al verklaarbaar dat de gerechtelijke instanties door de nieuwe, dat wil zeggen na 2 november 2004 vergaarde, en andersluidende informatie tot andere overwegingen en inzichten zijn gekomen dan de AIVD vóór 2 november 2004.

⁴² *Kamerstukken II* 2006/07, 29 854, nr. 18, p. 2.

6. Mate van aandacht voor Mohammed B. en gemaakte afwegingen

6.1 Mate van aandacht voor Mohammed B. en gemaakte afwegingen door de AIVD

De brief van 10 november 2004 van de Minister van BZK aan de Tweede Kamer vermeldt het volgende over de mate van aandacht met betrekking tot Mohammed B.:

“De AIVD heeft de activiteiten van Mohammed B., zoals uit de tijdlijn blijkt ook met de inzet van bijzondere inlichtingenmiddelen, steeds gevolgd, zij het dat de aandacht die hij in het onderzoek kreeg minder was dan die van de sleutelfiguren in het Hofstadnetwerk.”⁴³

In soortgelijke bewoordingen wordt op 17 januari 2007 de mate van aandacht voor Mohammed B. beschreven in de schriftelijke beantwoording van Tweede Kamer-vragen:

“Personen van wie geen concrete dreiging uitging werden voor zover mogelijk wel in de gaten gehouden, maar op een andere manier en met een andere intensiteit.”⁴⁴

De Commissie stelt vast dat Mohammed B. betrekkelijk weinig aandacht heeft gekregen van de AIVD. Er is geen persoonsdossier over Mohammed B. aangelegd en de meeste gegevens over hem zijn niet beschikbaar gekomen door middel van gerichte gegevensverzameling over hem, maar als bijvangst in onderzoeken naar andere personen uit de Hofstadgroep. Enkele keren is Mohammed B. zelf het voorwerp van onderzoek geweest. Hij is in de politieke informatiesystemen nageslagen, hij is onderwerp van gesprek geweest in gesprekken met menselijke bronnen en de documenten die Mohammed B. bij zijn aanhouding in september 2004 bij zich droeg zijn gekopieerd.

De AIVD heeft aan het einde van de zomer in 2004 getracht de mobiele telefoon van Mohammed B. af te luisteren. De motivering voor de telefoontap op Mohammed B. laat zien dat de inzet van die bijzondere bevoegdheid niet tot doel had om gegevens over Mohammed B. te verzamelen, doch om informatie te verkrijgen over andere personen uit de Hofstadgroep. Tot het daadwerkelijk afluisteren van gesprekken is het niet gekomen, omdat Mohammed B. geen telefoon meer bleek te hebben.

De Commissie stelt vast dat de AIVD zich in het onderzoek naar de Hofstadgroep heeft geconcentreerd op personen ten aanzien van wie het ernstige vermoeden bestond dat zij direct betrokken waren bij de voorbereiding van eventuele aanslagen: personen die bereid

⁴³ *Kamerstukken II 2004/05*, 29 854, nr. 3, p. 6.

⁴⁴ *Kamerstukken II 2006/07*, 29 854, nr. 19, p. 7.

waren tot het martelaarschap dan wel personen die een (aan)sturende rol vervulden met betrekking tot de voorbereiding van eventuele aanslagen. Andere personen kregen hooguit aandacht van de AIVD om via hen informatie over de direct betrokkenen te krijgen. Aangezien de AIVD over Mohammed B. geen aanwijzingen had dat hij direct betrokken was bij de voorbereiding van eventuele aanslagen, was de focus van het onderzoek naar de Hofstadgroep niet mede op hem gericht.

De Commissie constateert dat binnen de AIVD een verschil in perceptie bestaat of Mohammed B. meer aandacht had behoren te krijgen.

In de gesprekken van de Commissie op teamniveau bleek dat bij het team de behoefte bestond ook personen ten aanzien van wie geen aanwijzingen aanwezig waren dat zij direct betrokken waren bij de voorbereiding van eventuele aanslagen, zoals Mohammed B., meer aandacht te geven, maar dat dit vanwege de beperkte onderzoekscapaciteit niet mogelijk was. Er was (slechts) capaciteit beschikbaar om enkele personen uit de Hofstadgroep nauwlettend in de gaten te houden. Dientengevolge moesten prioriteiten worden gesteld in het onderzoek. Het team heeft ervoor gekozen om het onderzoek te concentreren op personen ten aanzien van wie het ernstige vermoeden bestond dat zij direct betrokken waren bij de voorbereiding van eventuele aanslagen.

In gesprekken op het niveau van directeur en dienstleiding vernam de Commissie dat ook bij meer capaciteit Mohammed B. niet meer aandacht zou hebben gekregen, omdat het team uitsluitend onderzoek deed naar personen ten aanzien van wie het ernstige vermoeden bestond dat zij direct betrokken waren bij de voorbereiding van eventuele aanslagen.

6.2 Oordeel van de Commissie over de mate van aandacht voor Mohammed B. en gemaakte afwegingen

De Commissie is van oordeel dat de AIVD een te beperkte taakopvatting heeft indien - zoals door de directie en de dienstleiding - wordt gesteld dat het onderzoek op terrorismegebied uitsluitend het onderzoek omvat naar personen die direct betrokken zijn bij de voorbereiding van eventuele aanslagen. Ook de (actieve) ondersteuners van de terroristen, die weet hebben van de intenties van de groep, kunnen een gevaar voor de nationale veiligheid vormen, doordat de doelen die deze ondersteuners nastreven - en mogelijk ook hun activiteiten - een gevaar vormen voor het voortbestaan van de democratische rechtsorde, dan wel voor de veiligheid of andere gewichtige belangen van de staat (zie de taakomschrijving van de AIVD in artikel 6 lid 2 aanhef en sub a WIV 2002). Ondersteuners hoeven weliswaar in concrete zin niet *direct* betrokken te zijn bij de voorbereiding van eventuele aanslagen, doch door hun ondersteuningswerkzaamheden dragen zij wel degelijk bij aan de mogelijkheden om een aanslag voor te bereiden en uit te voeren. Bovendien is het van belang om ook personen die dicht tegen de direct betrokkenen

aanzitten te volgen, omdat dit potentiële nieuwkomers zijn in de groep personen die direct betrokken is bij de voorbereiding van eventuele aanslagen.

De Commissie kan de directie en dienstleiding dan ook niet volgen in de gedachte dat uitsluitend de direct betrokkenen tot de doelgroep van de AIVD zouden behoren.

De doelstelling van het Centrum voor Islamistisch Terrorisme (CIT) bij de AIVD is de bestrijding van de in Nederland aanwezige dreiging van islamistisch terroristen (het voorkomen van islamistisch terroristische aanslagen en het voorkomen van uitreizen van jihadgangers). De AIVD tracht hiertoe inzicht te krijgen in de dreiging van het islamistisch terrorisme en informeert derden zondig over die dreiging om eventuele activiteiten van de islamistisch terroristen te verstoren.

Blijkens de teamopdrachten uit 2003 en 2004 van het team dat onderzoek deed naar de Hofstadgroep is bij de oprichting van het CIT gekozen voor een netwerkgerichte benadering, waarbij de aandacht kan liggen bij (een beperkt aantal) individuele targets. De intensiteit van het onderzoek naar een individu hangt af van de veronderstelde dreiging of anderszins belang dat aan zo'n target wordt verbonden. Het onderzoek op het gebied van terrorisme richtte zich op het blootleggen van netwerken. De externe verstrekking van gegevens (bijvoorbeeld via ambtsberichten) werd van belang geacht om een onderkende dreiging van een netwerk aan te kunnen pakken. De beoogde werkwijze van het CIT was daarom zo ingericht dat het verzamelen van inlichtingen op gestructureerde wijze plaats diende te vinden en gericht diende te zijn op het opbouwen van een dossier tegen een target.

Ook de ideologieën van islamistisch terroristen waren door de AIVD als aandachtsgebied aangewezen bij het onderzoek door het CIT.

De AIVD heeft bij de bestrijding van islamistisch terrorisme gekozen voor een brede benadering. Dit houdt in dat "terrorisme niet moet worden bestreden als een geïsoleerd fenomeen maar in combinatie met aangrenzende factoren van radicalisering en rekrutering. Signalen moeten in een vroeg stadium worden onderkend om effectieve interventies te kunnen doen."⁴⁵ De teams van de AIVD die onderzoek doen naar radicaliseringstendensen nemen dan ook een belangrijke positie in bij de bestrijding van het islamistisch terrorisme. In 2003 heeft de AIVD geconstateerd dat de overgang tussen radicalisering, rekrutering en het uiteindelijk uitvoeren van terroristische aanslagen overlappende gebieden blijken te zijn en niet zonder meer uit elkaar kunnen worden gehouden. De onderzoeken naar terrorisme en radicalisering waren daardoor niet meer strikt te scheiden, waardoor een intensieve afstemming en samenwerking tussen de teams die onderzoek doen naar terrorisme enerzijds en radicalisering anderzijds noodzakelijk werd geacht om te voorkomen dat zaken dubbel werden gedaan of juist bleven liggen.

⁴⁵ E.S.M. Akerboom, (voormalig) Directeur democratische rechtsorde, "Contraterrorisme in Nederland", in: Tijdschrift voor de politie, juni 2003 en gepubliceerd op www.aivd.nl.

De Commissie stelt vast dat met betrekking tot het onderzoek naar de Hofstadgroep de praktijk niet in overeenstemming was met de beoogde werkwijze, zoals hierboven beschreven.

De aandacht was dusdanig sterk op enkele personen uit de Hofstadgroep gericht dat van een netwerkgerichte benadering nauwelijks sprake was. De personen ten aanzien van wie het ernstige vermoeden bestond dat zij direct betrokken waren bij de voorbereiding van eventuele aanslagen werden voor zover mogelijk onder controle gehouden door de inzet van bijzondere bevoegdheden. De gedachte was dat door de controle op deze personen de grootste kans bestond dat eventuele aanslagen tijdig zouden worden onderkend en zouden kunnen worden verstoord. De Commissie stelt vast dat de personen op wie de aandacht was gevestigd inderdaad signalen afgaven die het ernstige vermoeden van een directe betrokkenheid bij de voorbereiding van eventuele aanslagen rechtvaardigden.

De Commissie constateert dat na de aanhouding van enkele personen in oktober 2003 het netwerk als geheel niet meer periodiek is geanalyseerd. De informatie die bij de AIVD binnenkwam bevestigde het beeld dat de AIVD had van de personen op wie het team zich concentreerde. Over andere personen uit het netwerk, zoals Mohammed B., kwamen geen duidelijke signalen binnen van een directe betrokkenheid bij de voorbereiding van eventuele aanslagen. De ingeslagen weg is niet periodiek geëvalueerd om te kijken of de aandacht mogelijk naar andere personen moest worden verlegd. De Commissie is van oordeel dat de AIVD door niet periodiek naar het netwerk als geheel te kijken het risico heeft gelopen dat ontwikkelingen binnen de groep niet tijdig zouden worden onderkend. De AIVD was immers bekend met de intentie van de groep, waardoor het voorstelbaar was dat ook andere personen binnen de groep zich zouden ontwikkelen tot personen die direct bij de voorbereiding (of zelfs uitvoering) van eventuele aanslagen betrokken waren.

De in het onderzoek verzamelde gegevens werden niet op systematische wijze vastgelegd. Er werd niet gewerkt met (persoons)dossiers, waarin de informatie over een persoon of het netwerk op overzichtelijke wijze was samengebracht en geordend. Het digitale informatiesysteem bood - zoals ook nog aan de orde komt in paragraaf 7.1 - nauwelijks ondersteuning bij het inzichtelijk krijgen van de bestaande kennis over individuele personen uit de Hofstadgroep of over het netwerk als geheel. Het ontbreken van dossiers heeft tot gevolg dat informatie zeer moeilijk in onderlinge samenhang kan worden beoordeeld en maakt het verkrijgen van een totaalbeeld van een individu of het netwerk vrijwel onmogelijk. Het menselijke geheugen kan onmogelijk de enorme hoeveelheid aan informatie die bij de AIVD binnenkomt zonder hulpmiddelen ordenen en opslaan.

Ook van Mohammed B. was geen persoonsdossier aanwezig. Dit betekent dat de informatie die druppelsgewijs bij de AIVD is binnengekomen hoofdzakelijk opzichzelfstaand is beoordeeld en afgewogen. Een totaalbeeld van Mohammed B. is dan ook vóór 2 november 2004 niet verkregen. Pas na de moord op Theo van Gogh heeft de AIVD gegevens over

Mohammed B. samengebracht in de feitenreconstructie die op 10 november 2004 aan de Tweede Kamer is verstrekt.⁴⁶

De Commissie is van oordeel dat de AIVD niet van iedere persoon die op enigerlei wijze in verband kon worden gebracht met de Hofstadgroep een dossier kon en behoefde aan te leggen. De Hofstadgroep betrof immers een fluïde groep mensen. Sommige personen vonden slechts korte tijd aansluiting bij de groep en speelden geen actieve en belangrijke rol in de groep. Nu Mohammed B. één van de vaste leden van de Hofstadgroep was en hij bovendien vanaf het voorjaar van 2004 in die groep een actieve en belangrijke rol speelde, is de Commissie van oordeel dat, los van de capaciteitsvraag, van een inlichtingen- en veiligheidsdienst verwacht mag worden dat zijn activiteiten en ontwikkeling werden gemonitord, in elk geval door een persoonsdossier over hem aan te leggen, zodat periodiek kon worden bekeken of meer aandacht voor hem noodzakelijk was en er dientengevolge mogelijk een herprioritering in het onderzoek naar de Hofstadgroep diende plaats te vinden. Een beperkte capaciteit mag en hoeft niet in de weg te staan aan een degelijke dossiervorming over personen ten aanzien van wie dat noodzakelijk is. Het gaat immers niet om extra informatie-inwinning, maar slechts om het op een geordende en overzichtelijke manier samenbrengen van informatie die toch al wordt verzameld en moet worden bewerkt. Wanneer de informatiehuishouding op orde is zal dit de efficiëntie en de effectiviteit van het inlichtingenwerk ten goede komen.

Het volgen van de (ontwikkellende) ideologie van een groep is onmiskenbaar een taak van een inlichtingen- en veiligheidsdienst. De rapporten die de AIVD sinds het begin van deze eeuw uitbrengt laten zien dat de AIVD hier veel aandacht aan besteedt om de dreiging die van het islamistisch terrorisme uitgaat te kunnen inschatten.⁴⁷

De door Mohammed B. geschreven en vertaalde documenten bevatten een gewelddadige ideologie. Langs verschillende wegen zijn de documenten terechtgekomen bij zowel een team dat onderzoek deed naar radicalisering als het team dat onderzoek deed naar de Hofstadgroep. De Commissie heeft geconstateerd dat in de periode vóór 2 november 2004 binnen de AIVD verschil van inzicht bestond over de vraag wie binnen de AIVD verantwoordelijk was om onderzoek te doen naar de (opsteller van de) documenten.

Bij een team dat onderzoek deed naar radicalisering viel "To catch a wolf" op tussen de andere radicale teksten die in die periode circuleerden. Bij dit team werd het document vanwege het dreigende taalgebruik gezien als een zorgwekkend document, waar onderzoek naar moest worden gedaan. Het team heeft getracht de identiteit van Abu Zubair te achterhalen, maar is daar niet in geslaagd. Vanwege de dreigende toonzetting in het document vond het team dat het onderzoek naar (de opsteller van) het document binnen

⁴⁶ *Kamerstukken II 2004/05*, 29 854, nr. 3.

⁴⁷ Zie bijvoorbeeld de rapporten "Terrorisme aan het begin van de 21^e eeuw. Dreigingsbeeld en positionering BVD" (april 2001), "Rekrutering in Nederland voor de jibad. Van Incident naar trend." (december 2002) en "Van dawa tot jibad. De diverse dreigingen van de radicale islam tegen de democratische rechtsorde." (december 2004), gepubliceerd op www.aivd.nl.

de taakstelling van het CIT viel en niet langer binnen haar eigen taakstelling om onderzoek te doen naar radicaliseringstendensen.

De Commissie constateert dat het geschrift "To catch a wolf" binnen het team dat onderzoek deed naar de Hofstadgroep nauwelijks aandacht heeft gekregen. Dit team rekende het in die periode namelijk niet tot zijn taak om onderzoek te doen naar dergelijke radicale documenten, omdat dit onderdeel zou uitmaken van het radicaliseringsonderzoek.

Zoals eerder uiteengezet heeft de AIVD in 2003 opgemerkt dat radicalisering, rekrutering en het uiteindelijk uitvoeren van terroristische aanslagen elkaar overlappende gebieden zijn en dat zij in onderlinge samenhang moeten worden gezien. Afstemming en samenwerking tussen de teams op het gebied van radicalisering en terrorisme werd derhalve noodzakelijk geacht. De Commissie stelt vast dat de afstemming in onderling overleg op de werkvloer plaatsvond en niet werd vormgegeven door protocollen. In het geval van de documenten van Abu Zubair (op dat moment nog niet onderkend als Mohammed B.) heeft op de werkvloer overleg plaatsgevonden tussen de teams, maar dit heeft niet geleid tot het oppakken van het onderzoek naar de (opsteller van de) documenten door één van de teams.

Het onderzoek naar een persoon als Mohammed B. viel daardoor tussen de wal en het schip: vanwege de dreigende toon van "To catch a wolf" paste de schrijver van het document niet langer in het radicaliseringsonderzoek, maar omdat hij niet direct betrokken was bij de voorbereiding van eventuele aanslagen werd het onderzoek ook niet door het team dat onderzoek deed naar de Hofstadgroep opgepakt. De door de AIVD geconstateerde overlap in de fenomenen radicalisering, rekrutering en het uitvoeren van aanslagen had op dat moment aldus nog niet geleid tot een goede aansluiting van het onderzoek naar radicaliseringstendensen op het onderzoek naar contra-terrorisme.

De Commissie is van oordeel dat het onderzoek naar de schrijver van "To catch a wolf" thuishoorde bij het team dat onderzoek deed naar de Hofstadgroep. In paragraaf 4.1 heeft de Commissie reeds geconstateerd dat dit team vanaf het voorjaar van 2004 had moeten weten dat het document door Mohammed B. is geschreven. De Commissie vindt het voor de hand liggend dat het onderzoek naar één en dezelfde groep of persoon in beginsel door hetzelfde team wordt uitgevoerd.

De Commissie is van oordeel dat aandacht van de AIVD voor Mohammed B. gewenst was vanwege zijn actieve en belangrijke rol in de groep (bijdragen aan de (gewelddadig) ideologische ontwikkeling, oproepen tot de gewelddadige jihad en mogelijk het bijhouden van de financiële inleg van de groepsleden) en vanwege zijn gewelddadige uitstraling.

De Commissie stelt vast dat bij het team dat onderzoek deed naar de Hofstadgroep de behoefte bestond om ook aandacht te geven aan personen die niet direct betrokken waren bij de voorbereiding van eventuele aanslagen. De Commissie constateert dat het team

(slechts) capaciteit had om enkele personen uit de Hofstadgroep nauwlettend in de gaten te houden, met name door de inzet van bijzondere bevoegdheden, waardoor prioriteiten moesten worden gesteld in het onderzoek. De Commissie is van oordeel dat het team met de beschikbare capaciteit in redelijkheid de afweging heeft kunnen maken om die personen nauwlettend in de gaten te houden ten aanzien van wie het ernstige vermoeden bestond dat zij direct betrokken waren bij de voorbereiding van eventuele aanslagen.

De Commissie stelt vast dat Mohammed B. binnen deze context niet tot die personen behoorde. Er kwamen over hem geen signalen binnen dat hij bereid was tot het martelaarschap of dat hij een aansturende rol vervulde met betrekking tot de voorbereiding van eventuele aanslagen. Het team dat onderzoek deed naar de Hofstadgroep heeft naar het oordeel van de Commissie dan ook, gedwongen door de beperkt beschikbare capaciteit, in redelijkheid kunnen besluiten dat Mohammed B. niet tot die personen behoorde die nauwlettend in de gaten werden gehouden door de AIVD (m.n. door de inzet van bijzondere bevoegdheden). Dit betekent echter niet dat Mohammed B. in het geheel geen aandacht behoefde te krijgen.

De Commissie is van oordeel dat de daadwerkelijk aan Mohammed B. gegeven aandacht vanaf het voorjaar van 2004 te gering was gelet op zijn actieve en belangrijke rol in de groep en zijn gewelddadige uitstraling. De over hem beschikbaar gekomen informatie had naar het oordeel van de Commissie, los van de capaciteitsvraag, periodiek geanalyseerd moeten worden, zodat zijn activiteiten en ontwikkeling in de groep konden worden gevolgd. Een dergelijke analyse kan alleen op een degelijke manier plaatsvinden indien alle over hem beschikbare informatie in samenhang met elkaar wordt bekeken (persoonsdossier) en zijn rol in het netwerk evenals de rollen van andere personen in het netwerk periodiek in kaart worden gebracht (netwerkanalyse). Zoals hierboven opgemerkt mag en hoeft een beperkte capaciteit daaraan niet in de weg te staan.

De Commissie merkt op dat als de AIVD een persoonsdossier van Mohammed B. had aangelegd, zoals de Commissie heeft gedaan door alle bij de AIVD vóór 2 november 2004 beschikbare gegevens in kaart te brengen, nog steeds niet het beeld ontstaat van een persoon ten aanzien van wie het ernstige vermoeden bestaat dat hij direct betrokken is bij de voorbereiding van eventuele aanslagen. De beschikbare gegevens laten daarentegen wel een groeiend belang zien om Mohammed B. aandacht te geven.

De Commissie is daarnaast van oordeel dat de AIVD meer gebruik had kunnen maken van de menskracht en operationele mogelijkheden die de RID Amsterdam-Amstelland in die periode had te bieden om de activiteiten van Mohammed B. in de gaten te houden, bijvoorbeeld door de RID te verzoeken om hem periodiek na te slaan in de politieregisters of door de RID regelmatig informatie te laten inwinnen bij hun contactpersonen. In paragraaf 7.3 gaat de Commissie nader in op de samenwerking tussen de AIVD en de RID Amsterdam-Amstelland.

6.3 De zogenoemde lijst van 150

In de debatten in de Tweede Kamer naar aanleiding van de moord op Theo van Gogh is veelvuldig de vraag aan de orde gekomen waarom Mohammed B. niet op de zogenoemde lijst van 150 was geplaatst, terwijl hij in verband kon worden gebracht met de Hofstadgroep.

Na de aanslagen in Madrid op 11 maart 2004 werd duidelijk dat potentiële aanslagplegers steeds moeilijker te onderkennen waren. Ook personen die ogenschijnlijk niet betrokken waren bij terroristische activiteiten en opgingen in de maatschappij bleken zich te kunnen ontpoppen tot aanslagplegers. Die constatering maakte het voor de AIVD moeilijker om gericht onderzoek te doen naar bepaalde groepen of personen. De uitwisseling van informatie tussen overheidsdiensten werd van groter belang geacht om vroegtijdig signalen op te kunnen vangen die duiden op terroristische activiteiten van een persoon. In een brief van de Ministers van Justitie en BZK aan de Tweede Kamer van 31 maart 2004 werd de ambitie geuit om

“de groep of personen die zijn aangemerkt als risico - naar schatting van de AIVD gaat het om een fluctuerend aantal (rond de honderdvijftig personen) dat op enigerlei wijze in verband kan worden gebracht met terroristische activiteiten of ondersteuning daarvan - zolang dit risico aanwezig wordt geacht ‘in het oog’ te houden. Dit vergt een intensievere samenwerking tussen AIVD en politie en een diepgaande informatie-uitwisseling tussen inlichtingen- en opsporingdiensten. Mogelijke wettelijke belemmeringen worden op zeer korte termijn blootgelegd. (...) Doel is om potentiële - nationale en internationale - daders van terroristische aanslagen op het spoor te komen en hen zo veel mogelijk te volgen, hun activiteiten waar mogelijk te verstoren en zodra het kan, tot aanhouding over te gaan.”⁴⁸

Deze toezegging in de Tweede Kamer heeft geleid tot de oprichting van de Analytische Cel. Dit betrof een samenwerkingsverband tussen het Openbaar Ministerie (OM), de politie en de AIVD. Door middel van ambtsberichten stelde de AIVD namen van personen die in verband konden worden gebracht met terrorisme beschikbaar aan de Analytische Cel. Personen die reeds in een eerder stadium door de AIVD onder de aandacht waren gebracht bij het OM of de politie, bijvoorbeeld voorafgaande aan de aanhoudingen van enkele personen uit de Hofstadgroep in oktober 2003, werden door het OM dan wel de politie ingebracht in de Analytische Cel. Met ingang van 1 juli 2004 is de samenwerking geïntensiveerd door de instelling van de Contra Terrorisme (CT-) infobox.⁴⁹ De invulling

⁴⁸ *Kamerstukken II*, 2003/04, 27 925, nr. 123, p. 8.

⁴⁹ Zie voor meer informatie over de CT-infobox het op 21 februari 2007 vastgestelde toezichtsrapport van de Commissie inzake het onderzoek naar de CT-infobox (nr. 12), te raadplegen via www.ctivd.nl en *Kamerstukken II* 2006/07, 29 924, nr. 16 (aanbiedingsbrief van de Minister van BZK).

van het samenwerkingsverband is uitgekristalliseerd in een convenant dat op 11 maart 2005 door de deelnemende diensten is ondertekend. Op 2 november 2004 was de CT-infobox dus nog in een ontwikkelfase.

Vóór de moord op Theo van Gogh waren geen criteria geformuleerd op basis waarvan iemand toegevoegd kon (of moest) worden aan de Analytische Cel c.q. de CT-infobox. In de brief van 31 maart 2004 staat dat het gaat om personen die “op enigerlei wijze in verband konden worden gebracht met terroristische activiteiten of de ondersteuning daarvan.” In de brief van de Ministers van Justitie en BZK aan de Tweede Kamer van 10 september 2004 wordt daar een kleine toelichting op gegeven:

“Het gaat daarbij niet om personen die zijn te typeren als ‘hard core’ terroristen van wie een acuut gevaar uitgaat of ten aanzien van wie concrete vermoedens bestaan van betrokkenheid bij aan terrorisme gerelateerde strafbare feiten; het betreft personen die in eerdere of nog lopende onderzoeken van de AIVD en politie, op enig moment naar voren zijn gekomen als mogelijke schakels in terroristische netwerken.”⁵⁰

De Commissie heeft geconstateerd dat er direct na de aanslagen in Madrid een grote (politieke) druk op de AIVD lag om de “150” namen beschikbaar te stellen voor gebruik in de Analytische Cel / CT-infobox.⁵¹ Zonder duidelijke criteria is per individu bekeken of deze persoon door de AIVD in de Analytische Cel zou worden ingebracht. Over Mohammed B. is geen ambtsbericht uitgebracht. Niet is te achterhalen óf er een afweging heeft plaatsgevonden om Mohammed B. al dan niet op de zogenoemde lijst van 150 te plaatsen en wat de eventuele motivering was om daarvan af te zien.

De Commissie stelt vast dat Mohammed B. op basis van de vóór 2 november 2004 bij de AIVD beschikbare gegevens een goede kandidaat was geweest om in de Analytische Cel / CT-infobox te worden opgenomen. Over hem bestond nog niet het ernstige vermoeden dat hij direct betrokken was bij de voorbereiding van eventuele aanslagen - nog geen ‘hard core’ terrorist -, maar hij vervulde wel een actieve en belangrijke rol in een groep met terroristische intenties, waardoor het van belang was om zijn activiteiten en ontwikkeling te volgen.

Gelet op het feit dat de ketenpartners niet beschikten over de informatie met betrekking tot Mohammed B. waar de AIVD wel over beschikte, was de AIVD de aangewezen dienst om Mohammed B. op de lijst te plaatsen.

De Commissie merkt op dat het plaatsen van Mohammed B. op de zogenoemde ‘lijst van 150’ vóór 2 november 2004 in feite niet veel zou hebben opgeleverd. Het instrument was op dat moment nog onvoldoende ontwikkeld om de bestrijding van het terrorisme goed te (kunnen) ondersteunen.

⁵⁰ *Kamerstukken II*, 2003/04, 29 754, nr. 1, p. 10.

⁵¹ Zie ook: Commissie Bestuurlijke Evaluatie AIVD, “*De AIVD in verandering*”, november 2004, p. 132-133.

7. Factoren die van invloed zijn geweest op het onderzoek van de AIVD naar de Hofstadgroep

7.1 Informatiehuishouding

Het digitale informatiesysteem van de AIVD bood nauwelijks ondersteuning bij het inzichtelijk krijgen van de bestaande kennis over individuele personen uit het netwerk of over het netwerk als geheel. Het systeem was niet ingericht om dossiers te vormen. Het team dat onderzoek deed naar de Hofstadgroep heeft niet op andere wijze voorzien in dossiervorming.

Het bestaande informatiesysteem is ontwikkeld om documenten digitaal te kunnen archiveren. De Commissie stelt vast dat het terugvinden van documenten in het systeem tijdrovend en niet altijd effectief is. Een enkele keer komt het voor dat een document niet in het systeem kan worden teruggevonden. Parate kennis van de materie en inzicht in en ervaring met het systeem zijn nodig om zoekslagen succesvol te laten zijn.

De Commissie stelt vast dat het informatiesysteem, door het ontbreken van de mogelijkheid tot dossiervorming en de gecompliceerde zoekfunctie, het operationele onderzoek naar de Hofstadgroep nauwelijks heeft ondersteund.

De Commissie Bestuurlijke Evaluatie AIVD (Commissie Havermans) bracht in november 2004 haar rapport uit en constateerde daarin onder andere:

“dat de hoeveelheid informatie die de dienst moet verwerken in de afgelopen jaren sterk is toegenomen. De informatisering heeft geen gelijke tred gehouden met deze ontwikkelingen. Voor een inlichtingen- en veiligheidsdienst is een effectief, efficiënt en veilig informatiseringsysteem van cruciaal belang. Het gaat daarbij niet alleen om de informatiearchitectuur, maar ook om de informatiehuishouding op zich.”⁵²

De aanbeveling werd gedaan om de informatiehuishouding en informatiearchitectuur te verbeteren.

“De ingezette initiatieven moeten met kracht worden voortgezet. De toegankelijkheid van het informatiesysteem dient versterkt te worden. De Commissie beveelt aan bij voorrang een interne commissie te belasten met voorstellen voor verbetering van de informatiehuishouding.”⁵³

⁵² Commissie Bestuurlijke Evaluatie AIVD, *“De AIVD in verandering”*, november 2004, p. 61-63.

⁵³ Commissie Bestuurlijke Evaluatie AIVD, *“De AIVD in verandering”*, november 2004, p. 213.

Het is voor een inlichtingen- en veiligheidsdienst van cruciaal belang om de informatiehuishouding op orde te hebben, zodat informatie niet alleen wordt verzameld, maar ook kan worden teruggevonden, in onderlinge samenhang kan worden bekeken en kan worden geanalyseerd. De Commissie constateert dat in de jaren 2003 en 2004 van een goede en gedegen informatiehuishouding - met betrekking tot het onderzoek naar de Hofstadgroep - geen sprake was.

De Commissie van Toezicht is ambtshalve bekend met de positieve ontwikkelingen die inmiddels binnen de AIVD op het gebied van de informatiehuishouding plaatsvinden. Dientengevolge acht de Commissie het niet noodzakelijk een aanbeveling te doen op dit gebied.

7.2 Personele aangelegenheden

Met betrekking tot de personele capaciteit heeft de Commissie Bestuurlijke Evaluatie AIVD (Commissie Havermans) in haar rapport van november 2004 het volgende vermeld:

“De Commissie acht het met name opmerkelijk dat de hoeveelheid medewerkers dat is ingezet op de A-taak nog relatief laag is in vergelijking met de verwachtingen die op dit terrein bestaan.”⁵⁴

De Commissie Havermans merkt voorts op dat er een relatief grote en snelle aanwas van nieuw personeel is, waardoor de AIVD in relatief korte tijd nieuwe mensen moet inwerken en opleiden. “Dit trekt een zware wissel op de arbeidsproductiviteit van de dienst”, aldus de Commissie Havermans.⁵⁵ De Commissie Havermans constateert in haar rapport tevens dat de vorming en opleiding van het nieuwe personeel tijd en aandacht kost, waaraan op dat moment juist een gebrek was. De substantiële kwantitatieve groei waar de Commissie Havermans voor heeft gepleit is nadien in gang gezet.

De Commissie van Toezicht stelt vast dat de knelpunten waar de Commissie Havermans over heeft gerapporteerd duidelijk zichtbaar waren in het team dat onderzoek deed naar de Hofstadgroep. De personele bezetting was zeer krap, het team had regelmatig te maken met personele wisselingen en er was sprake van een onevenwichtige verhouding tussen ervaren en onervaren medewerkers.

De Commissie constateert dat in de jaren 2003 en 2004 het team dat onderzoek deed naar de Hofstadgroep was belast met nog twee andere zware dossiers. Dit betekent dat niet het

⁵⁴ Commissie Bestuurlijke Evaluatie AIVD, “*De AIVD in verandering*”, november 2004, p. 69.

⁵⁵ Commissie Bestuurlijke Evaluatie AIVD, “*De AIVD in verandering*”, november 2004, p. 70.

gehele team met het onderzoek naar de Hofstadgroep bezig kon zijn, maar slechts een gedeelte van het team. Enkele medewerkers moesten hun aandacht over de verschillende dossiers verdelen.

Het gedeelte van het team dat onderzoek deed naar de Hofstadgroep werd aangevuld met operateurs en audiobewerkers uit andere teams.

Door personen uit verschillende teams te betrekken bij één onderzoek wordt druk gelegd op de horizontale communicatie. De Commissie constateert dat er geen overlegvorm bestond waarbij alle personen die onderzoek verrichtten naar de Hofstadgroep betrokken waren. Bij de wekelijkse teamvergadering waren de toegevoegde operateurs en audiobewerkers immers niet aanwezig. Overleg en informatieuitwisseling over het onderzoek naar de Hofstadgroep vonden hoofdzakelijk in bilateraal verband plaats.

De Commissie vindt het opmerkelijk dat wekelijks een teamvergadering plaatsvond met medewerkers die zich bezighielden met verschillende dossiers en daarover informatie met elkaar deelden, terwijl geen overleggen plaatsvonden met alle medewerkers die zich bezighielden met hetzelfde dossier. Bij het ontbreken van een platform is het moeilijk om beschikbaar gekomen informatie en (nieuwe) inzichten bij elkaar te toetsen. Dit heeft tot gevolg dat er een grote druk staat op de betrokken bewerker(s) om ervoor te zorgen dat iedereen beschikt over dezelfde informatie en inzichten.

De Commissie constateert dat van de mogelijkheid om schriftelijk informatie met elkaar te delen via de wekelijkse Stand van Zaken (of anderszins) door het team dat onderzoek deed naar de Hofstadgroep vaak geen gebruik werd gemaakt.

De Commissie stelt verder vast dat een minimale hoeveelheid audiobewerkers en bewerkers betrokken was bij het onderzoek naar de Hofstadgroep. Daar kwam bij dat audiobewerkers veelal ook werkzaamheden verrichtten voor andere onderzoeken al dan niet bij andere teams en dat bewerkers één week in de zes weken het frontoffice⁵⁶ dienden te bemannen. Door met enige regelmaat de aandacht te moeten verleggen naar andere werkzaamheden wordt de continuïteit in de eigen werkzaamheden verstoord. De werkdruk was zo hoog dat de verloren tijd op het eigen dossier niet of nauwelijks kon worden ingehaald.

De krappe bezetting van audiobewerkers had tot gevolg dat niet alle taps konden worden uitgeluisterd en uitgewerkt. Er werd op basis van bepaalde criteria een selectie gemaakt om taps al dan niet uit te luisteren en/of uit te werken.

De krappe bezetting van bewerkers had tot gevolg dat de verzamelde informatie slechts in beperkte mate kon worden bewerkt.

De Commissie constateert dat gedurende meerdere maanden in het eerste halfjaar van

⁵⁶ Het frontoffice is een loket waar personen van buiten de AIVD terecht kunnen met vragen, mededelingen en informatieverzoeken.

2004 één vaste bewerker was belast met het onderzoek naar de Hofstadgroep. Deze bewerker was net in dienst getreden bij de AIVD. Enkele medewerkers die binnen het team een overkoepelende rol vervulden, hadden op hoofdlijnen zicht op het onderzoek naar de Hofstadgroep en konden de bewerker uit dien hoofde begeleiden bij operationele keuzes. Er waren echter onvoldoende (capacitaire) mogelijkheden om de nieuwe bewerker voldoende in te werken en te begeleiden. Snel na indiensttreding bij de AIVD moest de onervaren bewerker dientengevolge zelfstandig inschattingen maken over de waarde en het belang van de verzamelde gegevens.

Een bewerker speelt een centrale en coördinerende rol in een onderzoek. Hij bewerkt niet alleen de binnengekomen informatie, maar bekijkt ook welke informatie nog ontbreekt, zoekt naar mogelijkheden om de informatie alsnog te verkrijgen en stuurt de operationele medewerkers (o.a. audiobewerkers en operateurs) van de AIVD aan door hen aan te geven naar welke informatie moet worden gezocht.

De Commissie vindt het onbegrijpelijk dat de belangrijke coördinerende rol van een bewerker in een onderzoek naar personen ten aanzien van wie bij de AIVD het ernstige vermoeden bestond dat zij bereid waren tot het plegen van een aanslag, enkele maanden voor een aanzienlijk deel en veelal zonder voldoende begeleiding werd ingevuld door één onervaren bewerker.

De Commissie stelt vast dat er regelmatig personele wisselingen plaatsvonden. Deze veranderingen kwamen veelal voort uit gangbare functiewisselingen. Onder normale omstandigheden dragen personele wisselingen al niet bij aan de continuïteit van een onderzoek. Bij het ontbreken van dossiervorming en een goedwerkend informatiesysteem (zie paragraaf 7.1) kan de reeds opgebouwde kennis bovendien onmogelijk volledig en gestructureerd worden overgedragen, waardoor kennis en inzichten verloren gaan. Voor personen die nieuw bij het onderzoek betrokken worden is het moeilijk een overzicht te krijgen van de reeds verrichte werkzaamheden en de stand van zaken van het onderzoek.

De Commissie constateert dat de audiobewerker die in september 2004 is aangehouden wegens het onrechtmatig naar buiten brengen van staatsgeheime informatie bijna een jaar als vaste audiobewerker was betrokken bij het onderzoek naar de Hofstadgroep. Na de moord op Theo van Gogh is in het huis van Mohammed B. een document van de AIVD aangetroffen. Dit document was in het bezit van Achmed H., een persoon uit de Hofstadgroep die in die periode in de woning aan de Marianne Philipsstraat 27 te Amsterdam verbleef.

De audiobewerker is op 1 maart 2007 in hoger beroep door het gerechtshof 's-Gravenhage veroordeeld tot een gevangenisstraf van vier jaar wegens het in een relatief kort tijdsbestek prijsgeven van staatsgeheime informatie aan personen die tot kennisneming van die informatie niet gerechtigd waren.⁵⁷

⁵⁷ Gerechtshof 's-Gravenhage 1 maart 2007, LJN-nummer AZ9644.

De Commissie constateert dat niet kan worden vastgesteld of het gedrag van de audiobewerker van invloed is geweest op het onderzoek van de AIVD naar de Hofstadgroep, inclusief Mohammed B. Dit kan echter ook niet worden uitgesloten.⁵⁸

Door het team dat onderzoek deed naar de Hofstadgroep is bij voortduring verzocht om extra capaciteit. Ook door de (voormalig) directeur(en) van de directie Democratische rechtsorde is meermalen bij de dienstleiding aangekaart dat meer capaciteit beschikbaar gesteld diende te worden voor het onderzoek op het gebied van terrorisme.

Na de aanslagen in de Verenigde Staten in september 2001 heeft binnen de AIVD een herprioritering plaatsgevonden, waardoor meer fte's konden worden ingezet voor de onderzoeken op het gebied van radicalisering en terrorisme. Deze interne herprioritering had tot gevolg dat bij onderzoeken op andere aandachtsgebieden van de AIVD een tekort ontstond. In de periode na de herprioritering is getracht dit tekort weer aan te vullen. Extra capaciteit die beschikbaar kwam werd derhalve verdeeld over de gehele dienst.

Na de aanslagen in Madrid in maart 2004 heeft wederom een interne herprioritering ten gunste van de onderzoeken binnen de pijler contra-terrorisme plaatsgevonden. Vóór 2 november 2004 heeft dat geleid tot een geringe uitbreiding van het team dat onderzoek deed naar de Hofstadgroep.

De Commissie constateert dat de beperkt beschikbare capaciteit in combinatie met de beperkte ervaring waarover nieuwe medewerkers beschikten invloed heeft gehad op de intensiteit van het onderzoek en de hoeveelheid personen die nauwlettend in de gaten konden worden gehouden.

De Commissie stelt vast dat binnen de AIVD de terrorismegerelateerde onderzoeken een hoge prioriteit hebben gekregen na de aanslagen in de Verenigde Staten in september 2001 en na de aanslagen in Madrid in maart 2004. De Commissie vindt het opmerkelijk dat deze interne prioritering niet heeft geleid tot een meer adequate personele bezetting ten behoeve van de onderzoeken door het Centrum voor Islamistisch Terrorisme (CIT) van de AIVD, waaronder het onderzoek naar de Hofstadgroep.

7.3 Samenwerking met de RID Amsterdam-Amstelland

Na de moord op Theo van Gogh stond ook de samenwerking tussen de AIVD en de Regionale Inlichtingendienst (RID) van het politiekorps Amsterdam-Amstelland ter discussie.

De Commissie van Toezicht heeft recent een onderzoek verricht naar de samenwerking tussen de AIVD en de Regionale Inlichtingendiensten resp. de Koninklijke Marechaussee,

⁵⁸ Zie ook *Aanhangsel II* 2005/06, 25 januari 2006, p. 1639.

waarbij alle facetten van de samenwerking zijn belicht. Voor een overzicht van de conclusies en aanbevelingen verwijst de Commissie naar het daarover uitgebrachte toezichtsrapport.⁵⁹

In het kader van onderhavig onderzoek heeft de Commissie zich geconcentreerd op de samenwerking met de RID van het politiekorps Amsterdam-Amstelland, voor zover die samenwerking betrekking heeft op het onderzoek naar de Hofstadgroep vóór 2 november 2004.

Op grond van artikel 60 leden 1 en 2 WIV 2002 verrichten daarvoor door de korpschef aangewezen ambtenaren van een politiekorps werkzaamheden ten behoeve van de AIVD. Deze ambtenaren zijn per politiekorps samengebracht in een Regionale Inlichtingendienst. Naast de werkzaamheden voor de AIVD voert de RID ook inlichtingentaken uit op het gebied van de openbare orde ten behoeve van de burgemeester. De werkzaamheden van de RID ten behoeve van de AIVD worden uitgevoerd onder verantwoordelijkheid van de Minister van BZK en overeenkomstig de aanwijzingen van het Hoofd van de AIVD (artikel 60 lid 3 WIV 2002). De RID heeft niet de bevoegdheid om zonder sturing van de AIVD werkzaamheden op grond van artikel 60 WIV 2002 uit te voeren.

Op grond van artikel 62 WIV 2002 zijn ambtenaren van de politie verplicht de korpschef in te lichten indien zij bij de uitvoering van hun politietaak de beschikking krijgen over gegevens die voor de AIVD van belang kunnen zijn. Blijkens de memorie van toelichting op de WIV 2002 gaat het niet alleen om de verplichting om op eigen initiatief relevante informatie te verstrekken, maar gaat het eveneens om de verplichting om mededeling te doen over gegevens uit politieregisters indien de AIVD hierom heeft verzocht in het kader van zijn taakuitvoering.⁶⁰ De verplichting om informatie te verstrekken is uiteraard ook van toepassing op ambtenaren van de politie die bij de RID werkzaam zijn. De medewerkers van de RID hebben toegang tot de politie-informatie en winnen daarnaast zelf politie-informatie in op grond van de openbare orde-taak.

De RID is het verlengstuk van de AIVD in de samenleving. Door gebruik te maken van de ‘ogen en oren’ van de RID kan de AIVD het zicht op de situatie en gebeurtenissen in de regio vergroten. De RID heeft een signaalfunctie om opmerkelijke zaken in de regio onder de aandacht te brengen bij de AIVD. Daarnaast kan de RID ook specifiek worden ingezet voor onderzoeken van de AIVD, bijvoorbeeld door onderzoek te doen naar operationele mogelijkheden in de regio, administratieve naslagen te doen naar personen die woonachtig zijn in de regio of door de contactpersonen in de regio te bevragen.

De Commissie constateert dat de RID Amsterdam-Amstelland op hoofdlijnen door de AIVD

⁵⁹ Toezichtsrapport nr. 16, inzake “*het onderzoek naar de samenwerking tussen de AIVD en de Regionale Inlichtingendiensten resp. de Koninklijke marechaussee*”, gepubliceerd op www.ctivd.nl.

⁶⁰ *Kamerstukken II 1997/98, 25 877, nr. 3 p. 75.*

is geïnformeerd over het onderzoek naar de Hofstadgroep. Vlak na de aanhoudingen van enkele personen uit de Hofstadgroep in oktober 2003 is de informatieverstrekking gedetailleerder en overzichtelijker van aard geweest, voor het laatst op 4 november 2003. Nadien is informatie gefragmenteerd aan de RID verstrekt.

De RID Amsterdam-Amstelland heeft na 4 november 2003 enkele keren aan de AIVD verzocht een overzicht te geven van het onderzoek naar de Hofstadgroep. Vóór 2 november 2004 heeft dit niet geleid tot de verstrekking van een compleet overzicht aan de RID. De Commissie merkt op dat het ontbreken van een goed eigen overzicht bij de AIVD - N.B. geen persoonsdossiers en periodieke netwerkanalyses - niet meewerkt bij het gestructureerd kunnen verstrekken van informatie aan de RID. De Commissie constateert dat bij de RID Amsterdam-Amstelland een te hoge verwachting bestond - en nog steeds bestaat - van de informatiepositie van de AIVD met betrekking tot de Hofstadgroep vóór 2 november 2004.

De RID Amsterdam-Amstelland is slechts beperkt door de AIVD ingeschakeld ten behoeve van het onderzoek naar de Hofstadgroep. De RID werd bijvoorbeeld incidenteel verzocht om administratieve naslagen te doen in de politieregisters over personen die bij de Hofstadgroep betrokken waren. Ook voerden de AIVD en de RID gezamenlijk gesprekken met enkele menselijke bronnen.

De Commissie is van oordeel dat de AIVD ten behoeve van het onderzoek naar de Hofstadgroep niet optimaal gebruik heeft gemaakt van de menskracht en operationele mogelijkheden die de RID Amsterdam-Amstelland in die periode had te bieden. De betrokkenheid van de RID was incidenteel van aard en meestal gericht op een specifiek verzoek. De RID is niet ingeschakeld om bepaalde personen, plaatsen of activiteiten bij voortduring te monitoren, bijvoorbeeld door periodiek administratieve naslagen te doen naar personen of door met enige regelmaat informatie in te winnen bij contactpersonen van de RID⁶¹. Deze inzet van de RID was met name van toegevoegde waarde geweest, omdat de AIVD vanwege de beperkte capaciteit slechts een beperkt aantal personen nauwlettend in de gaten kon houden. De AIVD had bijvoorbeeld aan de RID Amsterdam-Amstelland kunnen verzoeken om Mohammed B. periodiek na te slaan in de politieregisters. In dat geval was de mutatie in het politieregister van 3 mei 2004 over het bedreigen van een medewerker van de Sociale Dienst (zie paragraaf 4.1), wel beschikbaar gekomen bij de AIVD.

Door de RID Amsterdam-Amstelland na oktober 2003 geen compleet overzicht meer te verstrekken van het onderzoek naar de Hofstadgroep en de RID niet structureel bij het onderzoek te betrekken, was de RID na verloop van tijd niet meer volledig op de hoogte van de zaken (personen, plaatsen, activiteiten et cetera) waar de AIVD na de aanhoudingen

⁶¹ Bij contactpersonen kan bijvoorbeeld gedacht worden aan buurtregisseurs of andere collega's van de politie.

in oktober 2003 in het bijzonder in was geïnteresseerd. Bij het ontbreken van een context wordt de RID belemmerd in het uitvoeren van de oog- en oorfunctie in de regio en is de RID in wezen niet bevoegd, anders dan na een incidenteel verzoek van de AIVD, op grond van artikel 60 WIV 2002 onderzoek te doen naar de Hofstadgroep. Dat artikel 62 WIV 2002 ook aan de RID de verplichting oplegt om de AIVD in kennis te stellen van relevante informatie, mag naar het oordeel van de Commissie niet zo ruim worden opgevat dat de RID zonder sturing van de AIVD onderzoek doet in de politieregisters naar allerlei zaken die ooit bij de RID onder de aandacht zijn gebracht (bijvoorbeeld door een verzoek om naslag naar een persoon of als gespreksonderwerp bij een gezamenlijke operatie). Het ontbreken van een compleet overzicht maakt het bovendien lastig om een volwaardige gesprekspartner te zijn bij gesprekken met gezamenlijke menselijke bronnen. De Commissie stelt vast dat bij één gezamenlijke operatie de gespreksverslagen die de AIVD-operateur maakte slechts bij uitzondering aan de betrokken RID-operateur werden verstrekt. Dit bevordert de mogelijkheden voor de RID om actief deel te nemen in de operatie niet en draagt niet bij aan een goede samenwerking. Standaard worden gespreksverslagen van gezamenlijke operaties met de RID gedeeld. De Commissie heeft geen enkele reden kunnen vaststellen waarom daar in deze operatie van moest worden afgeweken.

In hoofdstuk 4 van het rapport is de samenwerking tussen de AIVD en de RID Amsterdam-Amstelland reeds enkele keren aan de orde gekomen.

De RID heeft, zoals in paragraaf 4.1 vermeld, het aanbod gedaan om de documenten die in september 2004 bij de aanhouding van Mohammed B. zijn aangetroffen, nader te bestuderen. De AIVD heeft dit aanbod afgeslagen. De Commissie heeft niet kunnen vaststellen dat de AIVD de documenten zelf grondig heeft geanalyseerd. De Commissie vindt het een gemiste kans dat de AIVD het aanbod van de RID heeft afgeslagen, zeker gelet op de krappe capaciteit bij de AIVD, waardoor de AIVD zelf weinig aandacht aan Mohammed B. kon besteden. De AIVD had in dit geval meer gebruik kunnen maken van de RID Amsterdam-Amstelland.

In paragraaf 4.2 heeft de Commissie reeds meegedeeld dat zij het een gemiste kans vindt dat de signalen in oktober 2004 dat de Hofstadgroep “met iets bezig was” niet zijn gedeeld met de relevante Regionale Inlichtingendiensten van de politiekorpsen. De AIVD had, zonder dat dit de AIVD capaciteit had gekost, onder andere de RID Amsterdam-Amstelland kunnen verzoeken om extra alert te zijn op opvallende zaken in Amsterdam, waar enkele personen uit de Hofstadgroep, onder wie Mohammed B., woonachtig waren en de groep regelmatig bijeenkwam.

Tot slot is in paragraaf 4.1 opgenomen dat na de aanhouding van Mohammed B. in het openbaar vervoer in september 2004 een latere melding van een buurtregisseur aan de

RID Amsterdam-Amstelland dat bij hem alle alarmbellen zijn gaan rinkelen vanwege de geconstateerde verandering in het gedrag van Mohammed B. niet meer door de RID aan de AIVD is doorgegeven. De RID was van mening dat de alarmerende feiten reeds naar voren waren gekomen in de eerdere melding over de aanhouding. De Commissie stelt vast dat de melding van de buurtregisseur extra inkleuring geeft aan de eerder verstrekte melding van de RID. De Commissie is van oordeel dat het beter was geweest indien de RID de melding van de buurtregisseur aan de AIVD had doorgegeven om het beeld bij de AIVD over Mohammed B. te completeren.

De Commissie constateert dat de samenwerking tussen de AIVD en de RID Amsterdam-Amstelland ten behoeve van het onderzoek naar de Hofstadgroep in 2004 kenmerkend is voor de samenwerking tussen de AIVD en verschillende RID-en in die tijd, zoals door de Commissie in het eerder genoemde toezichtsrapport over die samenwerking is beschreven. Er was sprake van onvoldoende operationele sturing, de informatieverstrekking was gebrekkig en de samenwerking was in hoge mate afhankelijk van persoonlijke relaties op de werkvloer.

De afgelopen jaren is van beide zijden veel gedaan om de samenwerking tussen de AIVD en de RID-en te verbeteren. Voor de actuele stand van zaken verwijst de Commissie naar het voornoemde toezichtsrapport, waarin de Commissie enkele aanbevelingen doet om de samenwerking nog verder te verbeteren.⁶²

7.4 Internetonderzoek

De Commissie stelt vast dat vóór 2 november 2004 ten behoeve van het onderzoek naar de Hofstadgroep weinig onderzoek op internet werd gedaan. De AIVD had nauwelijks zicht op de activiteiten van personen uit de Hofstadgroep op internet.

Het internetonderzoek had binnen de AIVD in die periode nog geen duidelijke plaats ingenomen in het operationele proces en de technische mogelijkheden om het internetonderzoek vorm te geven waren nog niet optimaal. Voor zover internetinformatie beschikbaar kwam werd het moeilijk gevonden om de informatie uit deze open bron te waarderen. Het besef dat internet waardevolle informatie voor de AIVD bevatte was groeiende. In november 2004 schrijft de Commissie Havermans daarover:

⁶² Toezichtsrapport nr. 16, inzake *“het onderzoek naar de samenwerking tussen de AIVD en de Regionale Inlichtingendiensten resp. de Koninklijke marechaussee”*, gepubliceerd op www.ctivd.nl.

“Internet is een belangrijk medium geworden binnen de door de AIVD onderzochte gemeenschappen. Jongeren uiten hun gevoelens via diverse webfora; rekruteurs opereren via Internet en grote hoeveelheden informatie kunnen via het Internet razendsnel, internationaal verspreid worden. De hoeveelheid informatie is te groot om allemaal te volgen en te verwerken binnen de AIVD. De AIVD oriënteert zich als gevolg van deze ontwikkelingen onder andere op de (juridische) mogelijkheden om de identiteit achter virtuele personen te achterhalen.”⁶³

Ook bij de personen die onderzoek deden naar de Hofstadgroep was sprake van een groeiend besef van de noodzaak om onderzoek te doen op internet. De krappe personele capaciteit begrenste echter de mogelijkheden om de inzet van inlichtingenmiddelen uit te breiden: een onderzoeksmethode zou gestaakt moeten worden alvorens een nieuwe methode kon worden toegepast. Het stopzetten van de klassieke inlichtingenmethoden werd onwenselijk geacht, met als gevolg dat er weinig onderzoekscapaciteit resteerde voor internetonderzoek. Aan het einde van de zomer van 2004 zijn enkele initiatieven ontplooid om meer zicht te krijgen op de internetactiviteiten.

De Commissie is van oordeel dat van een inlichtingen- en veiligheidsdienst mag worden verwacht dat ontwikkelingen van nieuwe communicatiemiddelen op de voet worden gevolgd en dat daar (snel) op wordt ingespeeld. Het gebruik van internet is vanaf eind jaren negentig van de vorige eeuw sterk in opkomst gekomen. Het gebruik van deze informatiebron ten behoeve van het operationele inlichtingenproces lijkt te zijn achtergebleven bij de snelle opkomst van dit communicatiemiddel. De Commissie stelt niettemin vast dat er binnen de AIVD een groeiend besef was dat internetonderzoek noodzakelijk was. Langzaam aan kwamen projecten van de grond om het internetonderzoek een plek te geven binnen de AIVD. Vóór 2 november 2004 had dat binnen het onderzoek naar de Hofstadgroep nog niet geleid tot een (goede) informatiepositie op het internet.

8. Beantwoording van de onderzoeksvragen en overige bevindingen

8.1 Beantwoording van de onderzoeksvragen

Beantwoording van onderzoeksvraag A

Over welke gegevens met betrekking tot Mohammed B. beschikte de AIVD vóór 2 november 2004?

⁶³ Commissie Bestuurlijke Evaluatie AIVD, “De AIVD in verandering”, november 2004, p. 139.

De Commissie stelt vast dat de AIVD vóór 2 november 2004 geen persoonsdossier van Mohammed B. heeft gemaakt, waarin alle over hem bij de AIVD beschikbare gegevens op een geordende en overzichtelijke manier zijn samengebracht. Dit betekent dat de informatie die druppelsgewijs over Mohammed B. bij de AIVD is binnengekomen hoofdzakelijk opzichzelfstaand is beoordeeld en afgewogen. Een totaalbeeld van Mohammed B. heeft de AIVD vóór 2 november 2004 niet verkregen.

De Commissie heeft in hoofdstuk 4 de bij de AIVD vóór 2 november 2004 beschikbare informatie in kaart gebracht.

Het overzicht laat enerzijds zien dat de AIVD over meer informatie met betrekking tot Mohammed B. beschikte dan de dienst vóór 2 november 2004 heeft onderkend, in het bijzonder dat Mohammed B. de vertaler en schrijver was van respectievelijk “De ware Moslim” en “To catch a wolf”, welke documenten binnen en buiten de Hofstadgroep werden verspreid.

Anderzijds toont het overzicht dat de AIVD vóór 2 november 2004 over minder gegevens met betrekking tot Mohammed B. beschikte dan buiten de AIVD, inclusief de RID Amsterdam-Amstelland, wordt verondersteld.

De Commissie heeft geen gegevens aangetroffen, waaruit kan worden afgeleid dat de AIVD vóór 2 november 2004 concrete kennis (zoals doelwit, plaats of datum) had van een ophanden zijnde aanslag op Theo van Gogh door Mohammed B.

Beantwoording van onderzoeksvraag B

Heeft de AIVD de rol die Mohammed B. in de Hofstadgroep speelde juist getypeerd?

Na de gebeurtenissen op 2 november 2004 is door de Minister van BZK c.q. de AIVD een tweedeling aangebracht in de personen die bij de Hofstadgroep betrokken waren. Personen ten aanzien van wie het ernstige vermoeden bestond dat zij direct betrokken waren bij de voorbereiding van eventuele aanslagen - ofwel doordat er aanwijzingen waren dat zij bereid waren tot het martelaarschap dan wel vanwege hun sturende rol met betrekking tot de voorbereiding daarvan - werden tot de harde kern gerekend. Personen over wie dat vermoeden niet bestond werden getypeerd als personen die in de periferie van het netwerk verkeerden. Mohammed B. werd tot de periferie van het netwerk gerekend.

De Commissie is van oordeel dat de gekozen tweedeling voor onduidelijkheid zorgt en geen recht doet aan de feitelijke situatie. Met het gekozen onderscheidend criterium - directe betrokkenheid bij de voorbereiding van eventuele aanslagen - ontstaat immers een leemte tussen de begrippen ‘harde kern’ en ‘periferie van het netwerk’. Van personen die een actieve en belangrijke rol spelen in de groep, maar ten aanzien van wie (nog) niet het ernstige vermoeden bestaat dat deze personen betrokken zijn bij de voorbereiding van eventuele aanslagen, kan naar het oordeel van de Commissie niet worden gezegd dat zij in de periferie van het netwerk verkeren.

De Commissie stelt vast dat de AIVD vóór 2 november 2004 niet over gegevens beschikte, waaruit de directe betrokkenheid van Mohammed B. bij de voorbereiding van eventuele aanslagen kan worden afgeleid. Over hem kwamen geen signalen binnen dat hij bereid was tot het martelaarschap dan wel dat hij een sturende rol vervulde met betrekking tot de voorbereiding van een aanslag.

Op basis van de vóór 2 november 2004 bij de AIVD beschikbare informatie komt Mohammed B. vanaf het voorjaar van 2004 wel naar voren als een actieve en belangrijke speler in de Hofstadgroep vanwege het feit dat hij geschriften heeft vertaald (“De ware Moslim”) en geschreven (“To catch a wolf”) en deze geschriften binnen en buiten de Hofstadgroep zijn verspreid. Door de verspreiding van deze documenten draagt Mohammed B. bij aan de (gewelddadig) ideologische ontwikkeling van de Hofstadgroep en zijn omgeving. Bovendien roept hij via het geschrift “To catch a wolf” personen, in het bijzonder de jeugd, op tot de gewelddadige jihad.

De actieve en belangrijke rol van Mohammed B. blijkt voorts uit de in het voorjaar van 2004 beschikbaar gekomen informatie dat Mohammed B. zeer belangrijk is in het wereldje van de militante moslims en de vóór 2 november 2004 bij de AIVD beschikbare informatie dat Mohammed B. het (islamitisch) huwelijk heeft gesloten van een persoon uit de Hofstadgroep. Bovendien beschikte de AIVD vóór 2 november 2004 over een aanwijzing dat Mohammed B. een rol vervulde met betrekking tot het bijhouden van de financiële inleg van de groepsleden.

De gewelddadige toonzetting in de door Mohammed B. opgestelde documenten, mede in combinatie met de vóór 2 november 2004 bij de AIVD beschikbare informatie uit de politieregisters dat Mohammed B. zich enkele jaren eerder gewelddadig heeft gedragen tegenover de politie en zijn houding tegenover de politie bij zijn aanhouding in september 2004, schetsen daarnaast het beeld van een persoon met een gewelddadige uitstraling.

De actieve en belangrijke rol van Mohammed B. in de Hofstadgroep en zijn gewelddadige uitstraling zijn vóór de gebeurtenissen op 2 november 2004 niet door de AIVD onderkend, terwijl de AIVD wel beschikte over informatie waaruit die typering blijkt. De Commissie is van oordeel dat de AIVD de rol van Mohammed B. in de Hofstadgroep heeft ondergewaardeerd.

De Commissie stelt vast dat de AIVD vóór 2 november 2004 niet over gegevens beschikte die Mohammed B. typeren als een leider en leermeester, zoals de rechtbank Rotterdam in de Hofstadzaak overwoog, dan wel als een persoon die het voortouw nam tijdens de huiskamerbijeenkomsten, zoals in het hoger beroep tegen medeverdachten van Mohammed B. is overwogen door het gerechtshof 's-Gravenhage. De Commissie constateert dat de gerechtelijke instanties in de strafrechtelijke procedure tegen de Hofstadgroep over meer informatie beschikten dan de AIVD vóór 2 november 2004 in het

inlichtingentraject ter beschikking had. Het is al met al verklaarbaar dat de gerechtelijke instanties door de nieuwe, dat wil zeggen na 2 november 2004 vergaarde, en andersluidende informatie tot andere overwegingen en inzichten zijn gekomen dan de AIVD vóór 2 november 2004.

Beantwoording van onderzoeksvraag C

Had de AIVD in redelijkheid tot andere afwegingen met betrekking tot de mate van aandacht voor Mohammed B. moeten komen?

De Commissie is van oordeel dat aandacht van de AIVD voor Mohammed B. gewenst was vanwege zijn actieve en belangrijke rol in de groep en vanwege zijn gewelddadige uitstraling.

De Commissie stelt vast dat het team dat onderzoek deed naar de Hofstadgroep (slechts) capaciteit beschikbaar had om enkele personen uit de Hofstadgroep nauwlettend in de gaten te houden (met name door de inzet van bijzondere bevoegdheden). Hierdoor moesten prioriteiten worden gesteld in het onderzoek. De Commissie is van oordeel dat de AIVD in redelijkheid de afweging heeft kunnen maken om die personen nauwlettend in de gaten te houden ten aanzien van wie het ernstige vermoeden bestond dat zij direct betrokken waren bij de voorbereiding van eventuele aanslagen. Mohammed B. behoorde binnen deze context niet tot die personen.

De AIVD heeft naar het oordeel van de Commissie dan ook, gedwongen door de beperkt beschikbare capaciteit, in redelijkheid kunnen besluiten dat Mohammed B. niet tot de personen behoorde die nauwlettend in de gaten werden gehouden (m.n. door de inzet van bijzondere bevoegdheden) door de AIVD.

Dit betekent echter niet dat Mohammed B. in het geheel geen aandacht behoefde te krijgen. De Commissie is van oordeel dat de daadwerkelijk aan Mohammed B. gegeven aandacht vanaf het voorjaar van 2004 te gering was gelet op zijn actieve en belangrijke rol in de Hofstadgroep en zijn gewelddadige uitstraling.

De over Mohammed B. beschikbaar gekomen informatie had naar het oordeel van de Commissie periodiek geanalyseerd moeten worden, zodat zijn activiteiten en ontwikkeling in de groep konden worden gevolgd. Een dergelijke analyse kan alleen op een degelijke manier plaatsvinden indien alle over hem beschikbare informatie in samenhang met elkaar wordt bekeken (persoonsdossier) en zijn rol in het netwerk evenals de rollen van andere personen in het netwerk periodiek in kaart worden gebracht (netwerkanalyse).

Door zijn activiteiten en ontwikkeling periodiek te analyseren kon worden bijgehouden of meer aandacht voor hem noodzakelijk was en er dientengevolge mogelijk een herprioritering in het onderzoek naar de Hofstadgroep diende plaats te vinden.

Een beperkte capaciteit mag en hoeft niet in de weg te staan aan een degelijke dossiervorming over personen ten aanzien van wie dat noodzakelijk is. Het gaat immers

niet om extra informatie-inwinning, maar slechts om het op een geordende en overzichtelijke manier samenbrengen van informatie die toch al wordt verzameld en moet worden bewerkt. Wanneer de informatiehuishouding op orde is zal dit de efficiëntie en de effectiviteit van het inlichtingenwerk ten goede komen.

De Commissie merkt op dat als de AIVD een persoonsdossier van Mohammed B. had aangelegd, zoals de Commissie heeft gedaan door alle bij de AIVD vóór 2 november 2004 beschikbare gegevens in kaart te brengen, nog steeds niet het beeld ontstaat van een persoon ten aanzien van wie het ernstige vermoeden bestaat dat hij direct betrokken is bij de voorbereiding van eventuele aanslagen. De beschikbare gegevens laten daarentegen wel een groeiend belang zien om Mohammed B. aandacht te geven.

De Commissie is daarnaast van oordeel dat de AIVD meer gebruik had kunnen maken van de menskracht en operationele mogelijkheden die de RID Amsterdam-Amstelland in die periode had te bieden. De inzet van de RID was met name van toegevoegde waarde geweest, omdat de AIVD vanwege de beperkte capaciteit slechts een beperkt aantal personen nauwlettend in de gaten kon houden. De AIVD had de RID Amsterdam-Amstelland kunnen inschakelen om enkele personen uit de Hofstadgroep, onder wie Mohammed B., te monitoren. De AIVD had bijvoorbeeld aan de RID Amsterdam-Amstelland kunnen vragen om Mohammed B. periodiek na te slaan in de politieregisters of om periodiek te informeren naar Mohammed B. bij de contactpersonen van de RID. Door de RID Amsterdam-Amstelland in te schakelen, had de mutatie in het politieregister d.d. 3 mei 2004 dat Mohammed B. een medewerker van de Sociale Dienst heeft bedreigd, beschikbaar kunnen komen bij de AIVD. De Commissie is voorts van oordeel dat het onbegrijpelijk is dat de AIVD het aanbod van de RID Amsterdam-Amstelland heeft afgeslagen om onderzoek te doen naar de documenten die Mohammed B. bij zijn aanhouding in september 2004 bij zich droeg, terwijl de AIVD zelf onvoldoende capaciteit had om de documenten grondig te bestuderen.

Voorts was Mohammed B. op basis van de vóór 2 november 2004 bij de AIVD beschikbare gegevens een goede kandidaat geweest om in de Analytische Cel / CT-infobox te worden opgenomen. De Commissie merkt daarbij wel op dat dit instrument vóór 2 november 2004 nog in ontwikkeling was en de plaatsing van Mohammed B. in de Analytische Cel/CT-infobox in de praktijk derhalve weinig verschil zou hebben gemaakt.

8.2 Overige bevindingen

Bevindingen met betrekking tot (be)dreigingen

De Commissie heeft geen gegevens aangetroffen, waaruit kan worden afgeleid dat de AIVD concrete kennis (zoals doelwit, plaats of datum) had van een ophanden zijnde aanslag op

Theo van Gogh (of anderszins) door Mohammed B. dan wel door (een ander persoon uit) de Hofstadgroep.

De Commissie heeft vastgesteld dat de AIVD vanaf oktober 2004 over aanwijzingen beschikte dat de Hofstadgroep “met iets bezig was”. De signalen zorgden ervoor dat de AIVD eind oktober 2004 de intentie had om het onderzoek naar de Hofstadgroep enigszins te intensiveren. De AIVD is vóór 2 november 2004 niet toegekomen aan de daadwerkelijke effectuering van de inzet van (nieuwe) bijzondere bevoegdheden.

De Commissie constateert dat de signalen die binnenkwamen er niet toe hebben geleid dat de AIVD de relevante Regionale Inlichtingendiensten van de politiekorpsen daarover heeft geïnformeerd, zodat de RID-en extra alert konden zijn op ontwikkelingen in hun regio. De Commissie vindt dat een gemiste kans om gebruik te maken van de oog- en oorfunctie van de RID-en in de regio's. De AIVD had, zonder dat dit de AIVD capaciteit had gekost, onder andere de RID Amsterdam-Amstelland kunnen verzoeken om extra alert te zijn op opvallende zaken in Amsterdam, waar enkele personen uit de Hofstadgroep, onder wie Mohammed B., woonachtig waren en de groep regelmatig bijeenkwam.

De Commissie vindt dat de AIVD redelijkerwijs heeft kunnen besluiten om in het najaar van 2004 te wachten met het verstrekken van een ambtsbericht aan de Landelijk Officier van Justitie voor terrorismebestrijding tot de dienst zou beschikken over meer concrete aanwijzingen over een ophanden zijnde aanslag, ter bescherming van de informatiepositie van de AIVD en omdat de maatregelen die (kunnen) worden getroffen naar aanleiding van het uitbrengen van een ambtsbericht vergaande gevolgen kunnen hebben voor de betrokkenen.

De AIVD beschikte vóór 2 november 2004 over gegevens dat personen uit de Hofstadgroep van oordeel waren dat bepaalde publiek bekende personen de dood verdienden. De Commissie heeft geen gegevens bij de AIVD aangetroffen, waaruit blijkt dat Theo van Gogh tot die personen behoorde.

De AIVD was in 2004 bekend met bedreigingen tegen Theo van Gogh, maar beschikte vóór 2 november 2004 niet over gegevens waaruit een verband blijkt tussen de bedreigingen tegen Theo van Gogh en personen uit de Hofstadgroep, onder wie Mohammed B.

Bevindingen met betrekking tot factoren die van invloed zijn geweest op het onderzoek van de AIVD naar de Hofstadgroep

In hoofdstuk 7 heeft de Commissie enkele knelpunten geconstateerd in het onderzoek van de AIVD naar de Hofstadgroep c.q. Mohammed B.

De Commissie constateert dat de informatiehuishouding niet op orde was, dat er een beperkte personele bezetting was en een onevenwichtige verhouding tussen ervaren en onervaren medewerkers, dat de samenwerking tussen de AIVD en de RID Amsterdam-Amstelland niet optimaal was en dat het internetonderzoek nog geen duidelijke plaats had ingenomen bij de AIVD.

De Commissie merkt op dat deze knelpunten moeten worden gezien tegen de achtergrond van de periode waarin het onderzoek naar de Hofstadgroep plaatsvond. Zoals in hoofdstuk 3 uiteengezet werd de AIVD na de aanslagen in de Verenigde Staten in september 2001 geconfronteerd met een toegenomen dreiging. Deze (terroristische) dreiging richtte zich meer op het westen en bleek meer en meer van binnenuit te komen. Naast de toegenomen dreiging die van het islamistisch terrorisme uitging, nam de werklast voor de AIVD ook toe door de daarmee gepaard gaande verdere internationalisering van het inlichtingenwerk, de toegenomen externe oriëntatie van de AIVD sinds het begin van deze eeuw, de vermeerdering van de informatieverstrekking aan ketenpartners als het Openbaar Ministerie en de Immigratie- en Naturalisatiedienst en de taakuitbreiding voor de AIVD. De substantiële personele uitbreiding naar aanleiding van het rapport van de Commissie Bestuurlijke Evaluatie AIVD (Commissie Havermans) uit november 2004 had echter nog niet plaatsgevonden.

Inmiddels zijn ruim drie jaren verstreken waarin, met name naar aanleiding van het rapport van de Commissie Havermans, het personeelsbestand van de AIVD is gegroeid en verschillende projecten in gang zijn gezet om de AIVD verder te ontwikkelen. Op het gebied van de informatiehuishouding, de samenwerking met de Regionale Inlichtingendiensten en het internetonderzoek zijn inmiddels positieve resultaten geboekt.

De Commissie onthoudt zich derhalve van het doen van aanbevelingen met betrekking tot een onderzoek van de AIVD dat zich heeft afgespeeld in 2003 en 2004, omdat deze aanbevelingen grotendeels achterhaald zouden zijn.

Aldus vastgesteld in de vergadering van de Commissie d.d. 13 februari 2008.



Datum
12 februari 2007

Ons kenmerk
2709385/01

Onderdeel

Inlichtingen

T (070) 320 44 00
F (070) 320 07 33

Uw kenmerk

Blad
1 van 2

Aantal bijlagen

Postadres
Postbus 20010
2500 EA Den Haag

Aan de voorzitter van de Commissie van Toezicht
betreffende de Inlichtingen- en Veiligheidsdiensten,
Mevrouw mr. I.P. Michiels van Kessenich - Hoogendam
Anna van Saksenlaan 60 III
2593 HT Den Haag

Onderwerp

Verzoek om onderzoek naar het afwegingsproces
binnen de AIVD met betrekking tot aandacht voor
Mohammed B.

Donderdag 18 januari jongstleden heb ik met de Tweede Kamer overleg gevoerd over mijn brief van 18 december 2006 inzake de evaluatie van het overheidsoptreden rondom de moord op de heer Van Gogh (Tweede Kamer, 2006 – 2007, 29 854, nr. 18).

In die brief werd met de kennis en inzichten die zijn opgedaan in de strafprocessen tegen Mohammed B. vanwege de moord op de heer Van Gogh en tegen de leden van de Hofstadgroep teruggeblikt op het overheidsoptreden rondom de moord op de heer Van Gogh op 2 november 2004. De nadruk lag daarbij op de inschattingen die de AIVD voorafgaand aan 2 november 2004 maakte met betrekking tot de rol en positie van Mohammed B. in het Hofstadnetwerk en de afwegingsprocessen die voorafgaand aan 2 november 2004 binnen de AIVD zijn gemaakt met betrekking tot de mate van aandacht voor Mohammed B.

In mijn eerdere brief van 10 november 2004 (Tweede Kamer, 2004 – 2005, 29 854, nr. 3) werd geconcludeerd dat achteraf niet in redelijkheid kan worden gesteld dat de betrokken overheidsdiensten destijds – onder de toenmalige omstandigheden, met de kennis en inzichten van toen en gezien hun taakstellingen – met betrekking tot Mohammed B. tot een andere afweging hadden moeten komen. In de brief van 18 december 2006 concluderen de minister van Justitie en ik gelijkluidend, dat de strafprocessen geen aanleiding geven tot een andere conclusie.

In de brief van 18 december 2006 en in het Algemeen Overleg op 18 januari 2007 lag de nadruk op het optreden van de AIVD. Een centrale kwestie die in het debat naar voren kwam, betrof de vraag over welke gegevens met betrekking tot de persoon Mohammed B. de AIVD beschikte; welke weging daarop heeft plaatsgevonden; en of de AIVD met de kennis van toen de juiste afwegingen heeft gemaakt om te kunnen oordelen dat Mohammed B. niet tot de harde kern van het Hofstadnetwerk behoorde en dat van hem geen concrete gewelddadige terroristische dreiging uitging. Uit de strafprocessen lijken op deze punten achteraf immers andere beelden naar voren te komen, zo werd gesteld.

Datum
12 februari 2007

Ons kenmerk
2789285/01

Blad
2 van 2

Meerdere fracties in de Tweede Kamer hebben aangegeven dat, omdat zij niet kunnen kennismaken van gegevens die niet aan de openbaarheid prijs kunnen worden gegeven, zij behoefte hebben aan het oordeel van een onafhankelijke derde. Daarom werd de Commissie van Toezicht betreffende de Inlichtingen- en Veiligheidsdiensten genoemd. Ik heb daarop aangegeven dat ik u zou benaderen met de vraag of u bereid bent om een dergelijk onderzoek uit te voeren.

Op grond van de vragen die in het Algemeen Overleg van 18 januari jongstleden van de kant van de Tweede Kamer zijn gesteld, vraag ik u om een onderzoek uit te voeren ter verificatie en validatie van de door mij richting de Tweede Kamer (inclusief de commissie voor de Inlichtingen- en Veiligheidsdiensten) gepresenteerde afwegingsprocessen met betrekking tot de mate van aandacht van de AIVD voor Mohammed B. en zijn gedragingen, én van de door mij daaraan verbonden conclusie dat niet in redelijkheid kan worden gesteld dat de AIVD met betrekking tot Mohammed B. tot andere afwegingen had moeten komen.

Ik ben van oordeel dat het bovenbedoelde onderzoek binnen de reguliere taakopdracht van de Commissie van Toezicht betreffende de Inlichtingen- en Veiligheidsdiensten en in het kader van de Wiv 2002 zou kunnen worden uitgevoerd. Voor zover de reguliere bevoegdheden van uw commissie onvoldoende zijn, heeft uw commissie voor deze opdracht toegang tot alle relevante informatie binnen de AIVD en kan zij rekenen op de medewerking van betrokkenen.

Ik zie uw reactie met belangstelling tegemoet.

DE MINISTER VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJKSRELATIES,



J.W. Remkes



**Commissie van Toezicht
betreffende de Inlichtingen- en Veiligheidsdiensten**

Anna van Saksenlaan 50

2593 HT Den Haag

Internet: www.ctivd.nl

E-mail: info@ctivd.nl