

TOEZICHTSRAPPORT

Inzake het handelen van de MIVD jegens twee geschorste medewerkers

Inhoudsopgave

Samenvatting	iii
Lijst van afkortingen	v
1. Inleiding	1
2. De opzet van het onderzoek door de Commissie.....	2
3. Het wettelijk kader.....	4
3.1 <i>Het verrichten van een hernieuwd veiligheidsonderzoek</i>	4
3.1.1. Het instellen van een hernieuwd veiligheidsonderzoek	4
3.1.2. De uitvoering van een hernieuwd veiligheidsonderzoek	4
3.1.3. De beoordeling van een hernieuwd veiligheidsonderzoek.....	7
3.2 <i>Het verrichten van een contra-inlichtingenonderzoek</i>	8
3.2.1 Het instellen van een contra-inlichtingenonderzoek.....	8
3.2.2 De verzameling van gegevens in een contra-inlichtingenonderzoek	11
4. De eerste contra-inlichtingenoperatie	12
4.1 <i>De aanleiding voor de eerste operatie</i>	12
4.2 <i>De uitvoering van de eerste operatie</i>	14
4.3 <i>De afsluiting van de eerste operatie</i>	17
4.4 <i>Conclusie CTIVD</i>	18
5. Het hernieuwde veiligheidsonderzoek naar één van de geschorste medewerkers	18
5.1 <i>De aanleiding voor het hernieuwde veiligheidsonderzoek</i>	18
5.2 <i>De uitvoering van het hernieuwde veiligheidsonderzoek</i>	19
5.3 <i>De beoordeling in het hernieuwde veiligheidsonderzoek</i>	20
5.4 <i>Conclusie CTIVD</i>	22
6. De tweede contra-inlichtingenoperatie.....	22
6.1 <i>De aanleiding voor de tweede operatie</i>	22
6.2 <i>De uitvoering van de tweede operatie</i>	22
6.3 <i>De afsluiting van de tweede operatie</i>	23
6.4 <i>De onduidelijkheid over de tweede operatie</i>	24

6.5	<i>Conclusie CTIVD</i>	24
7.	Het interne onderzoek.....	25
7.1	<i>De aanleiding voor het interne onderzoek</i>	25
7.2	<i>De uitvoering van het interne onderzoek</i>	26
7.3	<i>De beoordeling in het interne onderzoek</i>	28
7.4	<i>Conclusie CTIVD</i>	29
8.	Het hernieuwde veiligheidsonderzoek naar de twee geschorste medewerkers	29
8.1	<i>De aanleiding voor het contra-inlichtingenonderzoek</i>	30
8.2	<i>De aanleiding voor het hernieuwde veiligheidsonderzoek</i>	30
8.3	<i>De uitvoering van het hernieuwde veiligheidsonderzoek</i>	31
8.4	<i>De beoordeling in het hernieuwde veiligheidsonderzoek</i>	35
8.5	<i>De vervolgpcedure</i>	41
8.6	<i>Conclusie CTIVD</i>	43
9.	De vier contra-inlichtingenoperaties in de periode 2008-2010	43
9.1	<i>De derde contra-inlichtingenoperatie</i>	43
9.2	<i>De vierde contra-inlichtingenoperatie</i>	44
9.3	<i>De vijfde contra-inlichtingenoperatie</i>	46
9.4	<i>De zesde contra-inlichtingenoperatie</i>	46
9.5	<i>Conclusie CTIVD</i>	47
10.	Conclusies en aanbevelingen.....	47
11.	Slotopmerkingen.....	54

COMMISSIE VAN TOEZICHT
BETREFFENDE
DE INLICHTINGEN- EN VEILIGHEIDSDIENSTEN

CTIVD nr. 25

SAMENVATTING

Bij het toezichtsrapport inzake het handelen van de MIVD jegens twee geschorste medewerkers

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

COMMISSIE VAN TOEZICHT
BETREFFENDE
DE INLICHTINGEN- EN VEILIGHEIDSDIENSTEN

CTIVD nr. 25

LIJST VAN AFKORTINGEN

Bij het toezichtsrapport inzake het handelen van de MIVD jegens twee geschorste medewerkers

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

COMMISSIE VAN TOEZICHT
BETREFFENDE
DE INLICHTINGEN- EN VEILIGHEIDSDIENSTEN

CTIVD nr. 25

TOEZICHTSRAPPORT

Inzake het handelen van de MIVD jegens twee geschorste medewerkers

1. Inleiding

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

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

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

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

De Commissie heeft het onderzoek met het opstellen van het rapport afgerond op 2 juni 2010. De minister van Defensie is conform artikel 79 lid 2 Wiv 2002 in de gelegenheid gesteld te reageren op de in het toezichtsrapport opgenomen bevindingen. De reactie van de minister is op 30 juni 2010 door de Commissie ontvangen, waarna het toezichtsrapport op 21 juli 2010 is vastgesteld.

Dit rapport kent een openbare en een geheime versie.

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

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

2. De opzet van het onderzoek door de Commissie

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

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

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

De door de MIVD uitgevoerde onderzoeken houden alle in meer of mindere mate verband met elkaar en dienen grotendeels in onderlinge samenhang te worden gezien. De Commissie heeft er echter voor gekozen, met het oog op de overzichtelijkheid, haar bevindingen over deze onderzoeken in het onderhavige toezichtsrapport zoveel mogelijk per onderzoek te bespreken.

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

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

Een andere vertragende factor betrof het feit dat er gedurende het onderzoek door de Commissie steeds nieuwe relevante activiteiten werden ontplooid door de MIVD. De

Commissie heeft haar onderzoek daardoor telkens moeten uitbreiden. De laatste door de Commissie onderzochte onderzoekshandelingen door de MIVD dateren van 15 maart 2010.

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

Het toezichtsrapport is als volgt opgebouwd. Paragraaf 3 gaat in op het bredere wettelijk kader dat ten grondslag ligt aan de door de MIVD uitgevoerde onderzoeken. In paragraaf 4 respectievelijk paragraaf 5 wordt ingegaan op twee onderzoeken die gelijktijdig hebben gelopen, te weten een contra-inlichtingenoperatie en een hernieuwd veiligheidsonderzoek naar één van de geschorste medewerkers. Paragraaf 6 behandelt een tweede contra-inlichtingenoperatie. Een gerelateerd intern onderzoek vormt het onderwerp van paragraaf 7. Paragraaf 8 betreft de bevindingen van de Commissie ten aanzien van het hernieuwde veiligheidsonderzoek dat is verricht naar de twee geschorste medewerkers. In deze paragraaf wordt tevens aandacht besteed aan de maatregelen die door de MIVD zijn genomen om soortgelijke situaties in de toekomst te voorkomen. In paragraaf 9 worden vier contra-inlichtingenoperaties besproken die door de MIVD zijn uitgevoerd. De conclusies en aanbevelingen van de Commissie worden weergegeven in paragraaf 10. De Commissie besluit het toezichtsrapport met enkele slotopmerkingen in paragraaf 11. Hierbij besteedt de Commissie aandacht aan terugkerende patronen en omstandigheden die in meer of mindere mate van invloed kunnen zijn geweest op de keuzes die de MIVD heeft gemaakt in het kader van zijn handelen jegens de twee geschorste medewerkers.

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

3. Het wettelijk kader

3.1 *Het verrichten van een hernieuwd veiligheidsonderzoek*

3.1.1. Het instellen van een hernieuwd veiligheidsonderzoek

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

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

3.1.2. De uitvoering van een hernieuwd veiligheidsonderzoek

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

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

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

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

geen gebruik maken van bijzondere bevoegdheden, zoals het aftappen van de telefoon van de betrokkene.

Het onderzoek dat in het kader van het (hernieuwde) veiligheidsonderzoek wordt verricht berust op de algemene bevoegdheid tot verzamelen van gegevens neergelegd in artikel 17 Wiv 2002. Aan de algemene bevoegdheid tot het verzamelen van gegevens wordt, in het kader van veiligheidsonderzoeken, nader invulling gegeven in artikel 7 lid 2 van de Wvo. De begrenzing van de gegevens die verzameld mogen worden in het kader van het (hernieuwde) veiligheidsonderzoek vindt op twee manieren plaats. Ten eerste dient er een verband te bestaan tussen de te onderzoeken gegevens en het doel van het onderzoek, dat wil zeggen het bezien of er voldoende waarborgen aanwezig zijn dat de betrokkene de uit zijn vertrouwensfunctie voortvloeiende plichten getrouwelijk zal volbrengen. Hierbij dienen de aard en zwaarte van de vertrouwensfunctie te worden betrokken. Ten tweede worden in artikel 7 lid 2 Wvo uitputtend de gegevens omschreven waarop mag worden gelet in het kader van het (hernieuwde) veiligheidsonderzoek. Het gaat om de volgende categorieën:

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

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

Een volledig sluitende omschrijving van de gegevens die in het kader van een (hernieuwd) veiligheidsonderzoek mogen worden verzameld werd bij het formuleren van het wetsvoorstel van de Wvo niet mogelijk geacht, omdat de feiten en omstandigheden die vanuit het oogpunt van de nationale veiligheid van belang kunnen zijn, variëren. De categorie "overige persoonlijke gedragingen en omstandigheden" vormt het noodzakelijkerwijs open sluitstuk van de bepaling.⁶ Om tegemoet te komen aan vragen die in het maatschappelijk debat rezen in verband met de genoemde categorie gegevens, hebben de ministers van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) en Defensie in oktober 2009 een leidraad persoonlijke gedragingen en omstandigheden gepubliceerd, gebaseerd op de praktijk van de diensten.⁷ In deze leidraad wordt uitgelegd dat het doel van het inwinnen van deze gegevens is om een oordeel te kunnen vormen over eventuele kwetsbaarheden van betrokkene.⁸ Deze kwetsbaarheden kunnen namelijk een risico vormen voor de nationale

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

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

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

veiligheid, wanneer de betrokkene een vertrouwensfunctie zou bekleden. Op grond van de criteria eerlijkheid, onafhankelijkheid, loyaliteit en integriteit wordt gezien of betrokkene de intentie heeft de vertrouwensfunctie getrouwelijk te vervullen en of hij of zij daartoe in staat kan worden geacht.⁹ Indicatoren die bij de beoordeling een rol kunnen spelen zijn verslavingen, financiële kwetsbaarheid, vatbaarheid voor ongewenste beïnvloeding, leugenachtig of heimelijk gedrag, niet-integer gedrag en onverantwoord en risicovol gedrag.¹⁰ Het gaat om maatwerk: de verzamelde gegevens worden in verband gebracht met de specifieke kwetsbaarheden die bij een bepaalde functie horen. De context waarbinnen gedragingen of omstandigheden zich voordoen wordt meegewogen.¹¹

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

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

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

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

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

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

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

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

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

3.1.3. De beoordeling van een hernieuwd veiligheidsonderzoek

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

De Wvo schrijft voor dat de bevoegdheid tot weigering dan wel intrekking van de VGB van een vertrouwensfunctionaris bestaat als gebleken is dat onvoldoende waarborgen aanwezig zijn dat de betrokkene onder alle omstandigheden de uit de vertrouwensfunctie voortvloeiende plichten getrouwelijk zal volbrengen. Hierbij gaat het specifiek om verplichtingen die verband houden met de nationale veiligheid.¹⁶ In het rapport uit 2004 van het onderzoek dat door de AIVD en de MIVD is verricht naar de uitvoerbaarheid van de Wvo, wordt nader ingegaan op het genoemde criterium in het kader van hernieuwde veiligheidsonderzoeken. Gesteld wordt dat in de wet en de toelichting daarop geen steun is te vinden voor het standpunt dat voor intrekking van een VGB zwaardere eisen gelden dan voor weigering van de VGB.¹⁷ Door de Raad van State is in een uitspraak van 22 februari 2006 bevestigd dat het voor de beoordeling van een veiligheidsonderzoek geen verschil maakt of het om een initieel of een hernieuwd veiligheidsonderzoek gaat. In deze beoordeling dient meer gewicht te worden toegekend aan het belang van de nationale veiligheid dan aan het persoonlijke belang van de betrokkene.¹⁸ Dit is ook gesteld in een eerder rapport van de Commissie over de uitvoering van de Wvo.¹⁹

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

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

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

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

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

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

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

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

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

verdenking tot de conclusie kon komen dat onvoldoende waarborgen aanwezig waren dat de betrokkene onder alle omstandigheden de uit de vertrouwensfunctie voortvloeiende plichten zou vervullen.²²

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

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

3.2 *Het verrichten van een contra-inlichtingenonderzoek*²⁵

3.2.1 Het instellen van een contra-inlichtingenonderzoek

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

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

[...]

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

De tekst van onderdeel 1 van de c-taak van de MIVD voorziet slechts in onderzoek ter voorkoming van activiteiten die *ten doel hebben* dat schade wordt toegebracht aan de veiligheid of paraatheid van de krijgsmacht. Dit doelcriterium lijkt een zeker opzetvereiste te impliceren, in die zin dat de activiteiten niet alleen schade aan de veiligheid of paraatheid van de krijgsmacht kunnen toebrengen, maar hier ook op gericht moeten zijn. Dit lijkt echter een te enge interpretatie van de c-taak van de MIVD. Het moet voor de MIVD mogelijk zijn om onderzoek te doen ter voorkoming van activiteiten die daadwerkelijk schade (kunnen) toebrengen aan de veiligheid of paraatheid van de krijgsmacht, ook indien dit beoogde gevolg vooraf niet kenbaar is of indien een ander gevolg is beoogd. De activiteiten moeten van dien aard zijn dat daaruit het vermoeden ontstaat dat zij zijn gericht op het toebrengen van schade aan de veiligheid of paraatheid van de krijgsmacht.³² Het doelcriterium is aldus in zekere mate geobjectiveerd en moet worden geabstraheerd van de werkelijke intentie van

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

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

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

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

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

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

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

de persoon of organisatie die de activiteiten ontplooit. Een dergelijke objectivering van het doelcriterium sluit ook aan bij de wijze waarop de c-taak van de MIVD is ingericht. Het 'bedreigde' staat daarin centraal en vormt het uitgangspunt van waaruit het onderzoek naar zowel concrete als potentiële dreigingen wordt verricht.

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

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

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

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

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

³⁵ Kamerstukken II 2004/05, 30 070.

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

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

3.2.2 De verzameling van gegevens in een contra-inlichtingenonderzoek

Wanneer de MIVD heeft vastgesteld dat er voldoende gronden zijn voor de instelling van een contra-inlichtingenonderzoek – hetzij vanuit het uitgangspunt van de veiligheid of paraatheid van de krijgsmacht, hetzij gericht op de dreiging die uitgaat van een bepaalde persoon of organisatie – dan kan de MIVD overgaan tot het verzamelen van gegevens. Op deze verzameling van gegevens zijn de algemene bepalingen over gegevensverwerking (waaronder de verzameling van gegevens moet worden begrepen) van toepassing, de artikelen 12 tot en met 16 Wiv 2002. Deze artikelen bieden een algemeen normenkader voor de MIVD dat bij de verwerking van gegevens in acht genomen moet worden.³⁷

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

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

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

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

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

De inzet van een bijzondere bevoegdheid kan slechts als noodzakelijk worden aangemerkt, indien er geen alternatieven zijn (artikel 31 lid 1 Wiv 2002) en indien deze bijdraagt aan het doel waarvoor de bijzondere bevoegdheid wordt ingezet (artikel 12 lid 2 Wiv 2002). Voorts is in artikel 32 Wiv 2002 bepaald dat de inzet van een bijzondere bevoegdheid onmiddellijk wordt gestaakt indien het doel waartoe de bevoegdheid is uitgeoefend is bereikt. Het spreekt voor zich dat als het middel niet (meer) bijdraagt of bij kan dragen aan het doel, het middel dan eveneens niet (langer) ingezet mag worden. Dit betekent dat de MIVD voorafgaande aan de inzet van een bijzondere bevoegdheid een doel dient te hebben waarvoor het middel wordt ingezet en dat de verwachting dient te bestaan dat de opbrengst van de inzet van het middel bijdraagt aan het bereiken van dat doel. Na aanvang van de inzet zal de opbrengst ook daadwerkelijk moeten bijdragen aan het onderzoek.⁴⁰

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

4. De eerste contra-inlichtingenoperatie

4.1 De aanleiding voor de eerste operatie

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

Deze informatie vormde voor de MIVD aanleiding om een operatie in te stellen op grond van de contra-inlichtingen- en veiligheidstaak van de MIVD ingevolge artikel 7 lid 2 sub c Wiv 2002. Daar de operatie zich richtte op de dreiging die uitging van een concreet persoon, diende voldaan te zijn aan het vereiste dat een ernstig vermoeden bestond dat deze persoon een concrete dreiging vormde voor de veiligheid of paraatheid van de krijgsmacht.

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

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

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

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

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

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

⁴² Direct leidinggevende van de betrokken medewerker tot 2005.

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

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

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

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

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

4.2 De uitvoering van de eerste operatie

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

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

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

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

Voor het opvragen van telefonieverkeersgegevens heeft de Commissie geen schriftelijke motivering in het dossier aangetroffen. Voor de inzet van deze bijzondere bevoegdheid is

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

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

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

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

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

Het is de Commissie gebleken dat de MIVD in de praktijk de controle van het aanwezig zijn van de instemming van de minister van BZK overlaat aan de AIVD, waar de technische voorzieningen voor de taps aanwezig zijn. Desondanks blijft de MIVD verantwoordelijk

voor zijn uitoefening van bijzondere bevoegdheden. De Commissie beveelt de MIVD aan om de afspraken die hierover zijn gemaakt met de AIVD schriftelijk vast te leggen.

Op 23 oktober 2006 werd door de dienstleiding van de MIVD besloten de betrokken medewerker te schorsen en een hernieuwd veiligheidsonderzoek in te stellen. Deze beslissing had gevolgen voor de contra-inlichtingenoperatie en de telefoontap die inmiddels liep. Om te voorkomen dat er vermenging zou ontstaan tussen de contra-inlichtingenoperatie en het hernieuwde veiligheidsonderzoek besloot de plaatsvervangend directeur van de MIVD, op advies van de afdeling Juridische Zaken (AJZ), om vanaf een bepaald moment de opnames van telefoongesprekken op te slaan, zonder deze te beluisteren. De MIVD hield er rekening mee dat in een (hernieuwd) veiligheidsonderzoek geen bijzondere bevoegdheden mogen worden ingezet. Ondanks het feit dat voor de inzet van de telefoontap een wettelijke basis bestond en voldaan was aan de vereisten die de wet aan de inzet van deze bevoegdheid stelt, achtte de MIVD het noodzakelijk te voorkomen dat binnen de dienst reeds kennis werd genomen van informatie uit de telefoontap, vóór een beslissing werd genomen in het hernieuwde veiligheidsonderzoek.⁴⁴ Hierbij speelde een rol dat de contra-inlichtingenoperatie en het hernieuwde veiligheidsonderzoek werden uitgevoerd door dezelfde afdeling van de MIVD. Beide onderzoeken vielen derhalve onder de formele verantwoordelijkheid van het hoofd van die afdeling.

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

De Commissie wijst erop dat, wanneer men de door de MIVD gekozen weg volgt, deze beslissing bepaalde consequenties kan hebben. Het verschil met de situatie waarin een telefoontap wordt geplaatst en direct kennis wordt genomen van de daaruit afkomstige informatie, is dat in de onderhavige situatie een bepaalde tijd is verstreken tussen het moment waarop de telefoongesprekken zijn opgenomen en het moment waarop men deze wil beluisteren. Er moet derhalve rekening mee worden gehouden dat in de tussentijd een verandering is opgetreden die van invloed is op de beoordeling. Het is van belang om, op het moment dat besloten wordt de opgenomen gesprekken te beluisteren, te beoordelen of het op dat moment nog steeds noodzakelijk en proportioneel is kennis te nemen van informatie verzameld door middel van inzet van de bijzondere bevoegdheid. Uit de

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

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

documentatie blijkt niet of de MIVD hier bij stilgestaan heeft gedurende het verdere verloop van de operatie. De Commissie acht het aannemelijk dat aan de vereisten van noodzakelijkheid en proportionaliteit was voldaan op het moment dat de MIVD ertoe overging kennis te nemen van de opgeslagen informatie uit de telefoontap. Wellicht ten overvloede merkt de Commissie op dat het aanbeveling verdient tussentijdse beslissingen vast te leggen.

4.3 De afsluiting van de eerste operatie

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

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

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

Daarnaast wordt in het intern memorandum d.d. 19 januari 2007 informatie vermeld betreffende het contact tussen de betrokken medewerker en juridische adviseurs. De Commissie ziet de relevantie niet in van het verwerken van deze gegevens. Zij wijst erop dat gegevensverwerking slechts plaats mag vinden voor een bepaald doel en voor zover noodzakelijk in het kader van een goede uitvoering van de Wiv of de Wvo (artikel 12 lid 2 Wiv 2002). De verwerking van de genoemde gegevens diende niet het doel van het onderzoek, namelijk het duiden van de aard van het contact tussen de betrokkene en de persoon uit het criminele circuit teneinde vast te stellen of van dit contact een dreiging uitging. Voorts was het verwerken van deze gegevens niet anderszins relevant in het kader van de taakuitvoering van de MIVD. De Commissie acht het verwerken van deze gegevens dan ook in strijd met artikel 12 lid 2 Wiv 2002. In dit geval is het niet meer nodig om een oordeel te vellen over de proportionaliteit van het verwerken van deze gegevens. De Commissie is van oordeel dat, voorzover de MIVD deze gegevens heeft bewaard, zij ingevolge artikel 43 leden 2 en 3 Wiv 2002 dienen te worden verwijderd en vernietigd.

4.4 Conclusie CTIVD

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

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

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

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

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

5. Het hernieuwde veiligheidsonderzoek naar één van de geschorste medewerkers

5.1 De aanleiding voor het hernieuwde veiligheidsonderzoek

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

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

Indien de feiten en omstandigheden die het instellen van een hernieuwd veiligheidsonderzoek rechtvaardigen daartoe aanleiding geven, kan worden afgezien van het op de hoogte stellen van de betrokkene (zie paragraaf 3.1.2). De MIVD heeft er in het onderhavige geval voor gekozen de betrokkene van het hernieuwde veiligheidsonderzoek en de reden die daaraan ten grondslag lag op de hoogte te stellen, omdat men tevens had besloten om hem te schorsen. Door de MIVD is aangegeven dat het gebruikelijk is om de desbetreffende medewerker te schorsen wanneer een hernieuwd veiligheidsonderzoek wordt ingesteld wegens gebleken feiten en omstandigheden. Een dergelijke ordemaatregel is dan, in het geval van een burgerlijk ambtenaar zoals de betrokken medewerker, gebaseerd

op het Burgerlijk ambtenaren reglement Defensie (BARD).⁴⁶ De Commissie wijst erop op dat artikel 109 lid 2 onder c van het BARD een mogelijkheid schept tot het schorsen van een medewerker wanneer het belang van de dienst zulks vordert. Wanneer de MIVD deze bepaling toepast, dient dit derhalve noodzakelijk te zijn in het belang van de dienst. In het onderhavige geval achtte de MIVD het, gezien de functie van de betrokkene, noodzakelijk om hem te schorsen, om te voorkomen dat hij schade zou kunnen aanrichten aan de dienst. De Commissie acht de beslissing van de MIVD in de gegeven omstandigheden redelijk.

5.2 *De uitvoering van het hernieuwde veiligheidsonderzoek*

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

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

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

⁴⁶ *Stb.* 1993, 350.

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

5.3 *De beoordeling in het hernieuwde veiligheidsonderzoek*

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

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

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

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

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

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

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

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

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

5.4 Conclusie CTIVD

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

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

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

6. De tweede contra-inlichtingenoperatie

6.1 De aanleiding voor de tweede operatie

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

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

6.2 De uitvoering van de tweede operatie

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

Uit het plan van aanpak d.d. 30 januari 2007 blijkt dat de onderzoeksopdracht was om vast te stellen of er sprake was van belangenverstrengeling en of de betrokken medewerker indirect

winst behaalde uit de bevoegdheden en de financiële middelen waarover hij uit hoofde van zijn functie kon beschikken.

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

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

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

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

6.3 De afsluiting van de tweede operatie

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

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

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

6.4 De onduidelijkheid over de tweede operatie

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

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

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

6.5 Conclusie CTIVD

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

De Commissie constateert dat een deel van de onderzoekswerkzaamheden in deze contra-inlichtingenoperatie bestond uit het opnieuw uitluisteren en uitwerken van de tapopnames die in het kader van de voorgaande contra-inlichtingenoperatie waren gemaakt. Op het

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

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

7. Het interne onderzoek

7.1 De aanleiding voor het interne onderzoek

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

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

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

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

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

Door de MIVD is gesteld dat het onderhavige onderzoek meer het karakter had van een evaluatie van informatie en dossiers, dan van een intern onderzoek. Zonder in te gaan op de

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

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

7.2 De uitvoering van het interne onderzoek

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

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

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

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

Het onderzoek op het gebied van de pensioenvoorziening-verdenking bestond voornamelijk uit het verrichten van dossieronderzoek. Uit het onderzoek van de Commissie is gebleken

dat het ging om een inhoudelijke check van de aanwijzingen die naar voren waren gekomen. Er werd gezocht naar discutabele afspraken en contacten die anders waren dan afgesproken.

De afdelingsleiding heeft in een intern document d.d. 8 mei 2007 de informatie afkomstig uit de eerste en de tweede contra-inlichtingenoperatie geanalyseerd. De Commissie merkt over deze analyse op dat de bevindingen nogal stellig zijn verwoord, in aanmerking genomen het feit dat zij in een aantal gevallen op summiere informatie zijn gebaseerd.

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

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

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

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

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

7.3 De beoordeling in het interne onderzoek

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

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

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

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

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

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

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

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

7.4 Conclusie CTIVD

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

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

De MIVD heeft voorts bij de uitvoering van het onderzoek niet voldoende vastgehouden aan het tweeledige onderzoeksdoel, te weten het onderzoeken van de pensioenvoorziening-verdenking en het vaststellen van de eventuele uitstraling naar operaties, constructies en andere medewerkers van de afdeling. De Commissie beveelt de MIVD aan om in de toekomst ervoor zorg te dragen de met het onderzoek beoogde doelen scherp voor ogen te houden en het onderzoek in het kader van deze doelen af te bakenen.

8. Het hernieuwde veiligheidsonderzoek naar de twee geschorste medewerkers

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

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

het genoemde bureau belegd. Het is de Commissie gebleken dat de visies ten aanzien van het onderzoek vanaf dat moment uiteenlopen.

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

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

8.1 De aanleiding voor het contra-inlichtingenonderzoek

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

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

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

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

8.2 De aanleiding voor het hernieuwde veiligheidsonderzoek

Op 22 mei 2007 werden de twee betrokken medewerkers ontboden bij de dienstleiding. In een kort onderhoud werd aan hen meegedeeld dat zij werden geschorst omdat men vermoedde dat zij bezig waren een pensioenvoorziening op te bouwen door oneigenlijk

gebruik te maken van hun bevoegdheden en de financiële middelen waarover zij uit hoofde van hun functie konden beschikken. Aan de betrokkenen werd aangekondigd dat er een hernieuwd veiligheidsonderzoek naar hen werd gestart. Na afloop van dit gesprek hebben de betrokkenen terstond het gebouw van de MIVD moeten verlaten. Daarbij werden de gebruikelijke maatregelen genomen, zoals het innemen van hun toegangspas.

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

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

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

8.3 De uitvoering van het hernieuwde veiligheidsonderzoek

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

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

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

In juli 2007 kwam bij de MIVD een melding binnen waarin naar voren kwam dat één van de geschorste medewerkers operationele informatie had gedeeld met een onbevoegde derde.

Door de MIVD is geverifieerd dat de onbevoegde derde op de hoogte was van inhoudelijke details van operaties.

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

Reeds in januari 2007 was gebleken dat één van de geschorste medewerkers in oktober 2006 een envelop met staatsgeheime documenten had laten liggen op het kantoor van een werkrelatie. De desbetreffende werkrelatie stelde dat hij een paar keer telefonisch had gesproken met de geschorste medewerker om aan te geven dat deze documenten opgehaald dienden te worden. De geschorste medewerker zou hebben gezegd dat hij daar geen tijd voor had. Een andere medewerker van de MIVD had op enig moment het kantoor van de desbetreffende werkrelatie bezocht en kreeg daar te horen dat er een envelop met staatsgeheime stukken was achtergelaten door een collega. De documenten zijn in januari 2007 door deze medewerker overgedragen aan de afdeling waar de geschorste medewerker werkzaam was. Het afdelingshoofd heeft naar aanleiding van dit incident gesproken met de directeur van de MIVD. Besloten werd om krijgstuchtelijke maatregelen te nemen jegens de betrokken medewerker. Hier is het echter niet van gekomen, omdat de betrokkene ziek werd en direct daarna in het kader van zijn werkzaamheden naar het buitenland is vertrokken. Door het bureau dat het hernieuwde veiligheidsonderzoek uitvoerde zijn in augustus 2007 gesprekken gevoerd over deze kwestie met een aantal personen. De Commissie merkt hierover op dat de MIVD, toen het incident in januari 2007 bekend werd bij de dienst, niet adequaat heeft gereageerd op deze kwestie. Een dergelijk ernstig incident had, ondanks het voornemen om de geschorste medewerker uit te zenden naar het buitenland, tot maatregelen moeten leiden.

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

Met één van de geschorste medewerkers werd gesproken over zijn contact met de persoon uit het criminele circuit en over wat er in januari 2007 bij de opheffing van zijn schorsing was

afgesproken over dit contact. De betrokkene vertelde dat hij nog steeds af en toe contact had met de persoon uit het criminele circuit. Hij stelde dat het niet mogelijk was om het contact helemaal te verbreken. De betrokkene gaf aan dat het niet meer zien van de persoon uit het criminele circuit geen praktische oplossing was. Voorts gaf de betrokkene aan recent op een feest te zijn geweest dat door de persoon uit het criminele circuit was georganiseerd.

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

Ten aanzien van het zonder overleg aangaan van een financiële verplichting tegen een hoger bedrag dan oorspronkelijk was afgesproken stelde één van de geschorste medewerkers dat op enig moment, tijdens een operationele reis, gebleken was dat het oorspronkelijk afgesproken bedrag niet voldoende was. De directeur van de MIVD zou telefonisch toestemming hebben gegeven voor het aangaan van een financiële verplichting tegen een aanzienlijk hoger bedrag dan oorspronkelijk was afgesproken. De betrokken medewerker stelde dat hij met de directeur van de MIVD had afgesproken dat hij de zaak direct na zijn terugkomst met hem zou bespreken, zodat nader uitleg kon worden gegeven. Op de dag dat de betrokkene deze bespreking had met de directeur van de MIVD was de afdelingsleiding afwezig, zo stelde hij. Uit het onderzoek van de Commissie is gebleken dat de directeur van de MIVD de betrokken medewerker mondeling toestemming heeft gegeven voor het aangaan van een financiële verplichting tegen een hoger bedrag dan oorspronkelijk was afgesproken. De verklaringen over de hoogte van het bedrag lopen uiteen. Niet is vastgesteld om welk bedrag het ging.

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

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

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

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

Na de gesprekken met de twee medewerkers heeft de directeur van de MIVD een gesprek gevoerd met het desbetreffende afdelingshoofd. In dit gesprek is onder andere gevraagd of het afdelingshoofd toestemming had gegeven aan één van de geschorste medewerkers om zijn echtgenote mee te nemen op een operationele reis. Het afdelingshoofd stelde zich dit niet te kunnen herinneren. Daarnaast bleek uit het operatiedossier niet dat het afdelingshoofd toestemming had gegeven.

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

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

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

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

hiermee voldoende gericht is geweest op de feiten en omstandigheden die de rechtvaardiging van dit onderzoek vormden.

8.4 *De beoordeling in het hernieuwde veiligheidsonderzoek*

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

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

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

- Gebleken is dat de betrokkene op onverantwoorde wijze is omgegaan met gerubriceerde informatie. Hij heeft gerubriceerde gegevens buiten de MIVD laten liggen en deze ondanks een herhaald verzoek daartoe niet direct opgehaald. Daarmee heeft de betrokkene bewust het risico genomen dat staatsgeheimen in handen van derden zouden vallen. Gelet op de inhoud van deze staatsgeheimen heeft de betrokkene hiermee bronnen en dus mensenlevens (potentieel) in gevaar gebracht;
- Gebleken is dat de betrokkene gegevens inzake de werkwijze, bronnen en procedures aan onbevoegde derden heeft meegedeeld;
- Gebleken is dat de betrokkene een onbevoegde derde aanwezig heeft laten zijn bij besprekingen met een bron;
- Gebleken is dat de betrokkene oneigenlijk gebruik heeft gemaakt van (financiële) middelen waarover hij kon beschikken ten behoeve van privégebruik en eigen

(financieel) voordeel. Hierbij dient te worden gedacht aan het declareren van onkosten die niet zijn gemaakt, het gebruik van de creditcard van de dienst voor privé-ontmoetingen, het reizen naar een bepaalde bestemming voor privédoeleinden en de wijze waarop de betrokkene is omgegaan en wilde omgaan met de vermeende pensioenvoorziening.

- Gebleken is dat de betrokkene (direct) leidinggevend bewust heeft gepasseerd;
- Aannemelijk is geworden dat de betrokkene bereid was documenten te wijzigen en de verantwoording van zijn operationele werkzaamheden bewust vaag te houden teneinde controle op zijn werkzaamheden te voorkomen.

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

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

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

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

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

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

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

De Commissie constateert dat het verwijt van het bewust passeren van de direct leidinggevenden betrekking heeft op het rechtstreeks bespreken van bepaalde zaken met de directeur van de MIVD, daarbij de afdelingsleiding omzeilend. De Commissie merkt hierover op dat dit rechtstreekse contact slechts mogelijk is indien de directeur van de MIVD daartoe de mogelijkheid biedt. Voorzover er al sprake is van het al dan niet bewust passeren van de leidinggevenden, is de Commissie van mening dat dit de betrokkenen niet zodanig kan worden tegengeworpen dat dit verwijt ten grondslag kan worden gelegd aan het voornemen tot intrekken van de VGB.

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

De Commissie constateert dat de MIVD inmiddels bepaalde maatregelen heeft genomen teneinde een meer duidelijke rol/en taakverdeling *binnen* de desbetreffende afdeling te

bereiken. Deze maatregelen hebben tot doel dat binnen de afdeling vaker - en met meer personen - overleg wordt gevoerd over de opzet en voortgang van operaties. Bij de ontwikkeling van nieuwe operaties vindt regelmatig overleg plaats binnen het operationeel begeleidingsteam, waarbij operationele beslissingen vanuit verschillende invalshoeken worden beoordeeld. De belangrijkste punten uit het overleg binnen het operationeel begeleidingsteam worden aan het management team van de afdeling voorgelegd. Het afdelingshoofd beslist welke zaken worden besproken met de directeur van de MIVD en de andere hoofden van operationele afdelingen in het nieuw ingestelde maandelijks operationeel overleg. Voorts is binnen de afdeling een grotere scheiding gecreëerd tussen de afdelingsleiding en de operationele medewerkers, door het plaatsvervangend hoofd van de afdeling vrij te maken van zijn taken als bureauhoofd, om zijn aansturende en controlerende functie beter te kunnen invullen.

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

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

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

“De verantwoording operationele uitgaven is, in combinatie met de operatierapporten, achteraf geparafeerd door verantwoordelijke lijnmanagers, zonder enige toelichting of kritische noot over het ontbreken van een motivatie voor uitgaven of onvolledigheid van een operatierapport ten aanzien van de genomen stappen.”

In een intern memorandum d.d. 24 mei 2007 van de SAC met betrekking tot de administratieve afhandeling van uitgaven door diverse operationele medewerkers van de

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

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

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

Binnen de MIVD bestaat een operationele richtlijn financiën waarin is vastgelegd welke posten ten laste mogen worden gebracht van het geheime uitgavenbudget. Deze posten worden in de richtlijn gedefiniëerd. In de richtlijn is voorts vastgelegd dat er altijd een bewijsstuk van de uitgaven moet worden overgelegd, tenzij dit niet wenselijk of mogelijk is. In dat geval dient de reden van het ontbreken van het bewijsstuk te worden vermeld. Uit de richtlijn blijkt dat de operationeel medewerker persoonlijk verantwoordelijk is voor het doelmatig en correct gebruik van financiële middelen uit het geheime uitgavenbudget. Tot een bepaald bedrag kan een operationeel medewerker zelfstandig beslissen over de uitgave. Indien een uitgave boven dit bedrag komt, ligt de verantwoordelijkheid bij de projectleider. Als het om een grote uitgave gaat, ligt de verantwoordelijkheid bij het afdelingshoofd.

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

Ten aanzien van het verwijt dat één van de geschorste medewerkers bepaalde privékosten gedeclareerd zou hebben, dan wel dat hij bepaalde zaken voor privégebruik zou hebben betaald door middel van de creditcard van de MIVD, merkt de Commissie het volgende op.

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

Uit het intern memorandum d.d. 30 augustus 2007 van de SAC blijkt dat de MIVD inmiddels richtlijnen heeft geformuleerd voor aanschafprocessen en de registratie van goederen en persoonlijke uitrusting. Voorts werkt de MIVD aan bestedingsrichtlijnen en normering van het budget voor kleding. In dit kader speelt ook de nauwere samenwerking met de SAC ter verbetering van de financiële administratie van de geheime uitgaven een rol. In overleg met de SAC wordt gewerkt aan een verbeterde procedure om de controle over de uitgaven van operationele medewerkers door middel van een creditcard van de MIVD sluitend te maken. De Commissie onderschrijft dat het formuleren van richtlijnen heeft bijgedragen aan het verduidelijken van de grenzen ten aanzien van persoonsgebonden uitgaven. Zij wijst erop dat het sluitstuk gevormd dient te worden door het handhaven van deze grenzen door het management van de afdeling.

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

8.5 De vervolgpcedure

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

Naar aanleiding van door de betrokkenen in het gesprek d.d. 13 december 2007 naar voren gebrachte klachten over de objectiviteit van het onderzoek, werd besloten een extern onderzoek te laten plaatsvinden. Bij beschikking van 29 april 2008 is een commissie ingesteld ten behoeve van het doen van onderzoek naar het voornemen tot het intrekken van de VGB van twee medewerkers van de MIVD (hierna: de commissie Borghouts). Aan de commissie Borghouts werd de opdracht verstrekt onderzoek te doen en een rapport uit te brengen aan de secretaris-generaal van Defensie over de vraag of de gedragingen van de twee medewerkers van de MIVD het voornemen tot het intrekken van de VGB's van de betrokkenen kunnen rechtvaardigen. Op 18 juli 2008 werd het rapport van dit onderzoek uitgebracht. De commissie Borghouts stelde dat de aan de geschorste medewerkers verweten gedragingen, zowel op zichzelf als in onderling verband bezien, niet voldoende waren aangetoond dan wel niet voldoende ernstig waren om intrekking van de VGB's te dragen.

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

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

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

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

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

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

Tegen deze besluiten hebben de geschorste medewerkers bezwaar ingediend. De bezwarenadviescommissie veiligheidsonderzoeken Defensie heeft op 25 februari 2009 de minister van Defensie geadviseerd het bezwaar gegrond te verklaren en aan de beide betrokkenen opnieuw een VGB af te geven voor hun functies bij de MIVD. Ten aanzien van het aanhouden van het contact met de persoon uit het criminele circuit volgt de bezwarenadviescommissie het oordeel van de commissie Borghouts. Het aan het besluit tot intrekken van de VGB van één van de geschorste medewerkers ten grondslag gelegde verwijt van het delen van operationele informatie met onbevoegde derden faalt vanwege een motiveringsgebrek. Naar aanleiding van dit advies is op 19 maart 2009 opnieuw een VGB verstrekt aan de beide medewerkers. In de brieven aan de betrokkenen wordt gemeld dat van een vruchtbare verdere samenwerking met de MIVD geen sprake meer zal kunnen zijn. Gezocht zal worden naar een andere passende functie voor de betrokkenen binnen de defensieorganisatie.

8.6 Conclusie CTIVD

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

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

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

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

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

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

9.1 De derde contra-inlichtingenoperatie

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

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

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

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

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

9.2 *De vierde contra-inlichtingenoperatie*

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

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

De vierde contra-inlichtingenoperatie richtte zich, naast het genoemde onderwerp, tevens op andersoortige activiteiten die de MIVD dan wel het ministerie van Defensie zodanig zouden kunnen schaden dat er sprake zou zijn van een bedreiging van de veiligheid of paraatheid van de krijgsmacht. Hoewel deze activiteiten samenhangen met de eerdergenoemde activiteiten, vond dit onderzoek plaats in het kader van een apart onderdeel van de operatie daar het zich richtte op andere personen dan het eerdergenoemde onderzoek. De Commissie constateert dat in de documentatie van de MIVD geen aanwijzingen worden genoemd waaruit zou blijken dat de personen waarop dit tweede onderdeel van de operatie zich richtte door hun activiteiten een concrete dreiging vormden voor de veiligheid of paraatheid van de krijgsmacht. Naar het oordeel van de Commissie was er derhalve geen rechtvaardiging voor het instellen van een contra-inlichtingenoperatie op basis van de c-taak van de MIVD. De Commissie acht het instellen van het tweede onderdeel van de operatie dan ook onrechtmatig.

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

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

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

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

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

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

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

9.3 *De vijfde contra-inlichtingenoperatie*

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

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

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

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

9.4 *De zesde contra-inlichtingenoperatie*

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

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

focus is opgezet, de conclusie moet zijn dat het ging om een onderzoek dat geclassificeerd moet worden als *ondersteunend* aan de taakuitvoering van de dienst.

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

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

9.5 Conclusie CTIVD

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

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

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

10. Conclusies en aanbevelingen

De eerste contra-inlichtingenoperatie

- 10.1 De Commissie is van oordeel dat de leidinggevenden van de betrokken medewerker in de kwestie van zijn contact met een persoon uit het criminele circuit eerder enigerlei actie hadden kunnen en moeten nemen. (paragraaf 4.1)
- 10.2 Uit het onderzoek van de Commissie is gebleken dat de MIVD inmiddels stappen heeft genomen teneinde het beleid voor leidinggevenden op het gebied van veiligheidsrelevante zaken betreffende de medewerkers te verduidelijken. De Commissie onderschrijft deze maatregelen. (paragraaf 4.1)
- 10.3 Hoewel binnen de MIVD reeds eerder enigerlei actie genomen had kunnen en moeten worden, is de Commissie van oordeel dat de informatie die in oktober 2006

binnenkwam voldoende aanleiding vormde om een contra-inlichtingenonderzoek in te stellen onder de c-taak van de MIVD (artikel 7 lid 2 sub c Wiv 2002). (paragraaf 4.1)

- 10.4 De Commissie constateert dat voor het opvragen van telefonieverkeersgegevens ingevolge artikel 28 Wiv 2002 geen schriftelijke motivering is opgenomen in het dossier. Hoewel voor de inzet van deze bijzondere bevoegdheid niet het wettelijke vereiste geldt dat toestemming wordt gevraagd in de zin van artikel 19 Wiv 2002, beveelt de Commissie aan om hier ten behoeve van de interne en externe controle, alsmede uit oogpunt van zorgvuldigheid, aandacht aan te besteden in de interne procedure. De Commissie acht het vastleggen van de motivering voor de inzet van de bevoegdheid eveneens van belang waar het betreft het opvragen van abonneegegevens bij aanbieders van openbare telecommunicatienetwerken ingevolge artikel 29 Wiv 2002. (paragraaf 4.2)
- 10.5 Het is de Commissie gebleken dat de MIVD in de praktijk de controle van het aanwezig zijn van de instemming van de minister van BZK overlaat aan de AIVD, waar de technische voorzieningen voor de taps aanwezig zijn. Desondanks blijft de MIVD verantwoordelijk voor zijn uitoefening van bijzondere bevoegdheden. De Commissie beveelt de MIVD aan om de afspraken die hierover zijn gemaakt met de AIVD schriftelijk vast te leggen. (paragraaf 4.2)
- 10.6 De Commissie is van oordeel dat de inzet van bijzondere bevoegdheden in het kader van deze operatie rechtmatig was. Zij merkt daarbij op dat de MIVD, naar haar oordeel, direct kennis had mogen nemen van de informatie die door middel van de inzet van een telefoontap is verzameld in het kader van deze operatie. (paragraaf 4.2)
- 10.7 De Commissie acht het in het intern memorandum d.d. 19 januari 2007 vermelden van informatie met betrekking tot contact tussen de betrokken medewerker en juridische adviseurs, niet relevant. De verwerking van de genoemde gegevens diende niet het doel van het onderzoek, namelijk het duiden van de aard van het contact tussen de betrokken medewerker en de persoon uit het criminele circuit teneinde vast te stellen of van dit contact een dreiging uitgaat. Voorts was het verwerken van deze gegevens niet anderszins relevant in het kader van de taakuitvoering van de MIVD. De Commissie acht het verwerken van deze gegevens dan ook in strijd met artikel 12 lid 2 Wiv 2002. In dit geval is het niet meer nodig om een oordeel te vellen over de proportionaliteit van het verwerken van deze gegevens. De Commissie is van oordeel dat, voorzover de MIVD deze gegevens heeft bewaard, zij ingevolge artikel 43 leden 2 en 3 Wiv 2002 dienen te worden verwijderd en vernietigd. (paragraaf 4.3)
- 10.8 De Commissie constateert dat de opsomming van bevindingen in het intern memorandum d.d. 19 januari 2007 geen inzicht biedt in de conclusies die de MIVD aan deze bevindingen heeft verbonden. Voorts bestaat er geen ander document waaruit blijkt welke conclusies de MIVD naar aanleiding van de bevindingen heeft getrokken. Dit bevreemdt de Commissie, daar in deze operatie bijzondere bevoegdheden zijn ingezet door de MIVD. De Commissie wijst erop dat het ten behoeve van de interne en externe controle, en uit oogpunt van zorgvuldigheid, wenselijk is dat aandacht wordt besteed aan het documenteren van de conclusies die naar aanleiding van de bevindingen worden getrokken. (paragraaf 4.3)

Het hernieuwde veiligheidsonderzoek naar één van de geschorste medewerkers

- 10.9 De informatie die in oktober 2006 bij de MIVD binnenkwam over het contact tussen een medewerker van de MIVD en een persoon uit het criminele circuit was voor de MIVD reden om te twijfelen aan de integriteit van deze medewerker. Naar het oordeel van de Commissie vormde deze informatie voldoende aanleiding voor het instellen van een hernieuwd veiligheidsonderzoek. (paragraaf 5.1)
- 10.10 In het onderhavige geval achtte de MIVD het, gezien de functie van de betrokkene, noodzakelijk om hem te schorsen, om te voorkomen dat hij schade zou aanrichten aan de dienst. De Commissie acht de beslissing van de MIVD in de gegeven omstandigheden redelijk. (paragraaf 5.1)
- 10.11 De Commissie constateert dat de aanwijzingen die een rechtvaardiging vormden voor het instellen van een hernieuwd veiligheidsonderzoek, in de uitvoering van het hernieuwde veiligheidsonderzoek in beperkte mate aan bod kwamen. Voorzover er wel aandacht is besteed aan deze elementen in het hernieuwde veiligheidsonderzoek, gebeurde dat slechts aan de oppervlakte. De Commissie acht dit onbegrijpelijk, gezien de aard van de verdenking en het feit dat deze verdenking tot een schorsing van de betreffende medewerker had geleid. (paragraaf 5.2)
- 10.12 De Commissie is van oordeel dat de MIVD niet de beslissingsruimte toekwam om te beslissen de VGB van de betrokken medewerker te handhaven en zijn schorsing op te heffen, nadat zo ernstige aanwijzingen naar voren waren gekomen dat deze leidden tot het instellen van een contra-inlichtingenonderzoek, enkele dagen later. Gezien deze aanwijzingen had het in de rede gelegen de schorsing te verlengen en het hernieuwde veiligheidsonderzoek voort te zetten. (paragraaf 5.3)

De tweede contra-inlichtingenoperatie

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

op te slaan zonder deze te beluisteren, wil de Commissie de MIVD dit niet aanrekenen. (paragraaf 6.2)

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

Het interne onderzoek

- 10.17 Voorzover bij een intern onderzoek geen bevoegdheden worden ingezet die inbreuk maken op de privacy van de betrokkenen, is de Commissie van oordeel dat het verwerken van (persoons)gegevens van medewerkers in het kader van evaluatie of onderzoek zonder meer is toegestaan, met inachtneming van de beperkingen gesteld in artikel 13 lid 3 en 4 Wiv 2002. (paragraaf 7.1)
- 10.18 Ondanks de ernstig gespannen verhouding van de beide medewerkers met de leiding van de afdeling waar zij werkzaam waren, aanvaardt de Commissie dat het noodzakelijk was de afdelingsleiding het onderzoek te laten uitvoeren, omdat deze personen de enigen waren die precies wisten welke afspraken met de betrokkenen over hun werkzaamheden waren gemaakt. Het is de Commissie niet gebleken dat het onderzoek niet objectief is uitgevoerd. Wel merkt de Commissie op dat het onderzoek zich sterk heeft gericht op het functioneren van de betrokken medewerkers en minder op de pensioenvoorziening-verdenking. (paragraaf 7.2)
- 10.19 Naar het oordeel van de Commissie heeft de onderzoeksgroep slechts op summiere wijze invulling gegeven aan de opdracht om onderzoek te doen naar de eventuele uitstraling naar operaties, constructies en andere medewerkers van de afdeling. Dit acht de Commissie opmerkelijk, gezien de belangen die op het spel stonden. Overigens merkt de Commissie op dat de MIVD schadebeperkende maatregelen heeft getroffen ten aanzien van lopende operaties en constructies en ten aanzien van andere medewerkers van de MIVD. (paragraaf 7.2)
- 10.20 Bij de conclusies in het eindverslag van het onderzoek mist de Commissie een indicatie van de informatie die eraan ten grondslag heeft gelegen. Het is niet duidelijk of deze conclusies slechts zijn gebaseerd op de informatie die voortkwam uit de eerste en de tweede contra-inlichtingenoperatie of ook deels op het operatiedossier en/of de kennis van de leidinggevenden. (paragraaf 7.3)
- 10.21 Naar het oordeel van de Commissie sluiten de conclusies die worden getrokken in het eindverslag van het onderzoek slecht aan bij de onderzoeksopdracht. De Commissie beveelt de MIVD aan om voortaan te voorzien in een duidelijke afbakening van het onderzoek in het kader van het gestelde doel. Indien in de loop van het onderzoek het doel wordt bijgesteld, is het van belang dit vast te leggen. (paragraaf 7.3)

Het hernieuwde veiligheidsonderzoek naar de twee geschorste medewerkers

- 10.22 Naar het oordeel van de Commissie kon de MIVD op grond van de informatie uit de eerdere contra-inlichtingenoperaties, het ernstige vermoeden hebben dat de twee geschorste medewerkers door hun vermeende plannen en activiteiten een bedreiging vormden voor de veiligheid of paraatheid van de krijgsmacht. Het instellen van een onderzoek op grond van de contra-inlichtingen- en veiligheidstaak van de MIVD ingevolge artikel 7 lid 2 sub c Wiv 2002 was hierdoor rechtmatig. (paragraaf 8.1)
- 10.23 De Commissie is van oordeel dat de MIVD, in mei 2007, in redelijkheid tot de beslissing kon komen om een hernieuwd veiligheidsonderzoek in te stellen naar de twee geschorste medewerkers. (paragraaf 8.2)
- 10.24 De Commissie is van oordeel dat het hernieuwde veiligheidsonderzoek voldoende gericht is geweest op de feiten en omstandigheden die de rechtvaardiging van dit onderzoek vormden. (paragraaf 8.3)
- 10.25 De Commissie is van oordeel dat een aantal van de verwijten die de geschorste medewerkers door de MIVD worden gemaakt niet zijn gebaseerd op feiten die voldoende vaststaan om ten grondslag te worden gelegd aan het voornemen tot intrekking van de VGB's. (paragraaf 8.4)
- 10.26 Ten aanzien van een aantal andere verwijten is de Commissie van mening dat deze niet aan de geschorste medewerkers kunnen worden tegengeworpen, althans niet zodanig dat deze verwijten redelijkerwijs ten grondslag kunnen worden gelegd aan het voornemen tot intrekken van de VGB's. De Commissie is van oordeel dat de MIVD in een positie was om genoemde gedragingen, voor zover daar sprake van was, te voorkomen dan wel te corrigeren. Hierbij gaat het om de volgende verwijten:
- het bewust passeren van de direct leidinggevenden ofwel het niet tegenhouden van een collega die voornemens was de (dienst) leiding te frustreren (verweten aan beide geschorste medewerkers);
 - het niet juist, dat wil zeggen ongespecificeerd dan wel zonder overlegging van kwitanties, verantwoorden van operationele uitgaven (verweten aan één van de geschorste medewerkers);
 - het aanschaffen van bepaalde zaken voor privégebruik uit middelen bestemd voor operationele uitgaven danwel het declareren van privé-uitgaven (verweten aan één van de geschorste medewerkers).
- (paragraaf 8.4)
- 10.27 De Commissie acht de maatregelen die de MIVD inmiddels heeft genomen van belang nu daardoor beter zicht wordt gehouden op de operaties en de operationele medewerkers, opdat problemen in een eerder stadium signaleerd kunnen worden. De Commissie merkt echter op dat de conclusies van de MIVD ten aanzien van deze kwestie voorbijgaan aan het feit dat er kennelijk in een aantal gevallen sprake is geweest van een opdracht danwel toestemming vanuit de dienstleiding voor bepaalde operationele beslissingen. Door rechtstreekse aansturing of toestemming vanuit de dienstleiding wordt onduidelijkheid gecreëerd over waar de verantwoordelijkheid voor de beslissingen ligt. Hiermee worden de bestaande vastgelegde procedures en de daarin aanwezige controlemechanismen doorbroken.

De Commissie beveelt de MIVD aan bij operationele beslissingen altijd de aanwezige controlemechanismen te benutten. (paragraaf 8.4)

- 10.28 De Commissie is van oordeel dat er voldoende feiten en omstandigheden waren ter ondersteuning van de conclusie dat er onvoldoende waarborgen aanwezig waren dat de geschorste medewerkers onder alle omstandigheden de uit hun vertrouwensfunctie voortvloeiende plichten getrouwelijk zouden volbrengen. Met name het door één van de geschorste medewerkers delen van operationele informatie met een onbevoegde derde, het door deze medewerker achterlaten en vervolgens niet ophalen van staatsgeheime documenten en het door de andere geschorste medewerker aanhouden van het contact met de persoon uit het criminele circuit, zijn zaken die naar het oordeel van de Commissie redelijkerwijs de intrekking van de VGB's van de betrokkenen konden dragen. (paragraaf 8.4)
- 10.29 Commissie is van oordeel dat de verwijten die uiteindelijk door de MIVD ten grondslag zijn gelegd aan de besluiten tot intrekking van de VGB's van de betrokkenen op 27 augustus 2008, deze beslissingen redelijkerwijs konden dragen. (paragraaf 8.5)

De derde contra-inlichtingenoperatie

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

De vierde contra-inlichtingenoperatie

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

De vijfde contra-inlichtingenoperatie

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

deze ten onrechte verwerkte gegevens te verwijderen en vernietigen ingevolge artikel 43 leden 2 en 3 Wiv 2002. (paragraaf 9.3)

De zesde contra-inlichtingenoperatie

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

11. Slotopmerkingen

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

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

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

Sturing, begeleiding en het afleggen van verantwoording

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

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

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

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

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

Beeldvorming

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

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

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

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

Taakstelling

In het verlengde hiervan, is de Commissie de mening toegedaan dat de MIVD evenwichtiger en nauwkeuriger te werk had kunnen gaan door nauwer aansluiting te zoeken bij de eigen taakstelling ingevolge de Wiv 2002. Indien de MIVD zich bij de te nemen beslissingen nadrukkelijk had afgevraagd of een voorgenomen onderzoek of een concrete onderzoekshandeling paste binnen de taakstelling, dan hadden bepaalde onderzoeken en onderzoekshandelingen een andere richting en een betere inkadering gekregen. Dit geldt met name voor de motivering van de inzet van bijzondere bevoegdheden. In enkele gevallen was er zelfs meer ruimte ontstaan om bepaalde aanwijzingen nader te onderzoeken dan wel om andere onderzoeksrichtingen in te slaan. Enkele voorbeelden ter verduidelijking van deze opvatting volgen hieronder.

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

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

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

Regie en compartimentering

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

Voorts signaleert de Commissie dat beslissingen soms wat ad hoc werden genomen. Dit is in bepaalde gevallen de kwaliteit van de onderzoeken niet ten goede gekomen. De dienstleiding van de MIVD was weliswaar op de hoogte van de verschillende onderzoeken, maar daarbij ging het, logischerwijs, vaak uitsluitend om de hoofdlijnen en niet de details. Het hoofd van de afdeling die normaal gesproken verantwoordelijk is voor de uitvoering van contra-inlichtingenoperaties was – met uitzondering van het interne onderzoek – betrokken bij alle onderzoeken, maar had slechts in enkele gevallen een nadrukkelijke aansturende rol. Het hoofd van de AJZ (later het BJZ) was volledig in het compartiment opgenomen, dit vooral ter ondersteuning en interne toetsing van de verschillende onderzoekshandelingen. Er was, achteraf gezien, geen enkele persoon binnen de MIVD die een volledig beeld had van alle verrichte onderzoekshandelingen en daarin de positie had om nadere sturing te geven.

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

De Commissie heeft gesignaleerd dat de MIVD in het algemeen een sterke compartimentering hanteert. Dat wil zeggen dat bepaalde informatie slechts bij een beperkte kring van personen binnen de dienst bekend is. Het delen van die informatie met personen buiten het compartiment is alleen toegestaan indien dat strikt noodzakelijk is voor diens taakuitvoering. Het is de Commissie opgevallen dat de MIVD in het kader van de onderhavige, met elkaar samenhangende onderzoeken al dan niet terecht de compartimentering strak heeft doorgevoerd. Dit heeft er toe geleid dat bij het overgrote deel van de onderzoeken die in dit kader zijn uitgevoerd door de MIVD, een zeer kleine kring

van personen inhoudelijk betrokken was. Hoewel het begrijpelijk is dat de MIVD de kring van personen zo klein mogelijk wil houden, en dit in sommige gevallen ook noodzakelijk kan zijn, wijst de Commissie op het gevaar van 'tunnelvisie'. De individuele bekwaamheid en integriteit van de betrokken personen in kwestie doen daar niets aan af.

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

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

Verslaglegging en dossiervorming

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

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

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

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

Ten slotte

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

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