

Vergaderjaar 2024–2025

30 821

Dossiertitel

Nr. 270

**BRIEF VAN DE MINISTER VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN
KONINKRIJKSRELATIES**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 14 maart 2025

Bij deze doe ik u een brief toekomen van de Toetsingscommissie Inzet Bevoegdheden (TIB) en de Commissie van Toezicht op de Inlichtingen- en Veiligheidsdiensten (CTIVD) over het onderzoek van de AIVD naar de dreiging vanuit criminele netwerken tegen de nationale veiligheid. De TIB en de CTIVD hebben een aantal specifieke zorgpunten over dit onderzoek van de AIVD en hebben mij verzocht deze te delen met uw Kamer.

Ik wil graag van de gelegenheid gebruik maken om een toelichting te geven op de belangrijke taak van de AIVD bij het onderzoek naar criminele netwerken die een bedreiging vormen voor de nationale veiligheid. Vervolgens zal ik ingaan op de zorgen van de TIB en CTIVD en mijn zienswijze op die punten geven.

Taak AIVD

De kerntaak van de AIVD is het beschermen van de nationale veiligheid. Vanuit die taak doet de AIVD onderzoek naar personen en organisaties die een bedreiging vormen voor het voortbestaan van de democratische rechtsorde en de veiligheid of andere gewichtige belangen van de staat.

Zoals onder meer beschreven in het openbare AIVD jaarverslag 2023 hebben enkele criminele netwerken de afgelopen jaren nietsontziend geweld gebruikt in de openbare ruimte. Dit deden zij niet alleen om af te rekenen met criminele rivalen. Als dat hun belangen diende pleegden ze ook aanslagen op redacties, journalisten en advocaten. Een groot aantal officieren van justitie, rechters, Kamerleden en bestuurders wordt momenteel beveiligd. Deze functionarissen vervullen een cruciale rol in onze samenleving. Zij staan symbool voor de democratische rechtsstaat en het openbaar bestuur. Wie deze functionarissen tot doelwit maakt, ondermijnt de democratische rechtsorde en bedreigt de nationale veiligheid.

Sommige netwerken bedreigen de democratische rechtsorde ook door infiltratie en corruptie. Ze proberen mensen in cruciale functies bij de overheid en bij bedrijven om te kopen en onder druk te zetten. Dat verzwakt de overheid en de maatschappij van binnenuit, terwijl de integriteit van het openbaar bestuur essentieel is voor het vertrouwen van burgers in de overheid en voor het goed functioneren van de democratische rechtstaat.

Het AIVD-onderzoek draagt bij aan het voorkomen van aanslagen en het beschermen van bedreigde personen. Daarnaast draagt het onderzoek ook bij aan het ontdekken van systeemkwetsbaarheden bij de overheid en het bedrijfsleven, zodat criminelen die niet kunnen misbruiken. In 2024 heeft de AIVD bijvoorbeeld vastgesteld dat criminele netwerken die een bedreiging vormen voor de nationale veiligheid vergaande, professionele capaciteiten hebben om informatie te verzamelen over mensen die zij als een bedreiging zien. De vaardigheden en technische mogelijkheden van gespecialiseerde onderdelen van criminele netwerken zijn soms te vergelijken met die van opsporings- en veiligheidsdiensten. Zo brengen ze met behulp van eigen volgteams en volgapparatuur woonadressen, werkadressen, verblijfplaatsen en sociale netwerken van hun doelwitten in kaart. Soms halen ze informatie uit overheids- en bedrijfsdatabanken met persoonsgegevens.

Daarvoor kopen ze medewerkers om, of zetten die onder druk. Door vanuit de AIVD de verantwoordelijke belangendragers te informeren over dergelijke dreigingen, kunnen zij maatregelen treffen om systeemkwetsbaarheden weg te nemen.

Onderscheid opsporing en inlichtingen

Het Openbaar Ministerie (OM), de politie en de AIVD hebben verschillende taken. De AIVD heeft de wettelijke taak om onderzoek te doen naar personen en organisaties waarbij aanleiding tot het ernstige vermoeden bestaat dat zij een gevaar vormen voor het voortbestaan van de democratische rechtsorde, dan wel voor de veiligheid of andere gewichtige belangen van de staat. De AIVD doet dit veelal heimelijk en is daarbij bevoegd om inlichtingenmiddelen in te zetten. De opsporing van strafbare feiten door de politie is een wezenlijk andere taak. Het onderzoek in verband met strafbare feiten vindt plaats onder gezag van de officier van justitie. Het opsporingsonderzoek en dus ook de toepassing van bijzondere opsporingsbevoegdheden is gericht op het verzamelen van bewijs op grond waarvan al dan niet tot strafrechtelijke vervolging wordt overgegaan. Dit verschil in taakstelling zorgt voor een afbakening tussen enerzijds de opsporing en anderzijds de AIVD.

De dreiging tegen de nationale veiligheid bestaat uit een gekend en een ongekend deel. Voor het gekende deel, bijvoorbeeld in geval van concrete informatie over een crimineel kopstuk die een aanslag wil laten plegen op een specifiek moment, door bepaalde uitvoerders en op een specifiek doelwit zijn het OM en de politie primair aan zet. Het OM en de politie kunnen via strafrechtelijk onderzoek de betrokken personen opsporen en aanhouden, en daarmee de aanslag voorkomen. In veel gevallen staat zo'n aanslagdreiging niet op zichzelf en is er een «ongekend» deel: wat zijn de intenties van het criminele kopstuk? In hoeverre zijn meer belangendragers doelwit? Welke capaciteiten brengt het netwerk bijeen? Welke activiteiten ontplooit het netwerk nog meer? De AIVD heeft een primaire taak in dit ongekende deel.

Ik wil benadrukken dat het hier gaat om een relatief nieuw onderzoeksgebied van de AIVD, dat eind 2021 gestart is. De inlichtingen- en veilig-

heidsdiensten, de TIB en CTIVD, de departementen en de verantwoordelijk bewindspersonen vormen gezamenlijk met elkaar een stelsel. Ik vind de inbreng van de TIB en CTIVD van groot belang voor de legitimiteit van de activiteiten van de diensten. Een constructieve dialoog met de TIB en CTIVD helpt in het proces van het verder afbakenen van het onderzoek van de AIVD naar de dreiging vanuit criminele netwerken tegen de nationale veiligheid.

Ik zal in het vervolg van deze brief ingaan op de specifieke thema's in de brief van de TIB en CTIVD. Deze zorgpunten zijn het onderwerp geweest van meerdere gesprekken die ik de afgelopen periode heb gevoerd met de TIB en CTIVD. Ik stel vast dat er geen verschil van opvatting bestaat over het wettelijk kader. Wel bestaat er een verschil van inzicht over de reikwijdte van dit onderzoek en de inzet van middelen bij dit onderzoek.

Samenloop tussen opsporing en inlichtingen

De TIB en CTIVD wijzen in de brief op het risico van sfeervermenging tussen de terreinen van nationale veiligheid en opsporing. Zij hebben op dit punt geen onrechtmatigheden in het onderzoek geconstateerd.

Hoewel ik het signaal van de TIB en CTIVD serieus neem, ben ik er van overtuigd dat in het huidige systeem voldoende waarborgen bestaan om het risico op ongewenste neveneffecten van de samenloop tussen opsporing en inlichtingen te voorkomen. Daarom wil ik u in reactie op deze zorg in deze brief graag een schets geven van het relevante wettelijk kader voor de AIVD in de verhouding tot de opsporing, de lijn in de jurisprudentie en hoe op dit moment in de praktijk het recht op een eerlijk proces geborgd wordt.

Wettelijk kader AIVD

In het Nederlandse bestel kennen wij een strikte scheiding tussen inlichtingen en opsporing. Om het principiële karakter van deze scheiding te benadrukken is in artikel 13, lid 1 Wiv 2017 geëxpliciteerd dat de ambtenaren van de AIVD en MIVD geen bevoegdheid hebben tot het opsporen van strafbare feiten.

Tegelijkertijd is de samenloop tussen de twee domeinen van inlichtingen en opsporing, in die zin dat de activiteiten van de I&V-diensten en de activiteiten van de opsporingsinstanties elkaar wederzijds kunnen raken, een vaststaand gegeven in ons bestel. Activiteiten die een dreiging voor de nationale veiligheid kunnen zijn, zijn namelijk in veel gevallen ook strafbaar gesteld, zoals het verspreiden van jihadistische propaganda, de deelname aan een terroristische organisatie of het lekken van staatsgeheimen.

De wetgever heeft dit onderkend en daarom ook de informatie-uitwisseling tussen inlichtingen en opsporing mogelijk gemaakt, in beide richtingen. De AIVD kan in een inlichtingenonderzoek op informatie stuiten waarbij strafrechtelijk ingrijpen aangewezen is, zoals een op handen zijnde terroristische aanslag. Dan informeert de AIVD het OM daarover door middel van een ambtsbericht op grond van artikel 66, lid 1

Wiv 2017. De CTIVD kan vanuit haar toezichtstaak onderzoek doen naar de rechtmatigheid van de activiteiten van de AIVD op dat vlak.¹

De wetgever heeft ook op een andere wijze de afstemming tussen opsporing en inlichtingen mogelijk gemaakt. Artikel 93, lid 2 Wiv 2017 biedt de basis voor het afstemmingsoverleg tussen het Openbaar Ministerie en de AIVD, onder leiding van de Landelijk Officier van Justitie (LOvJ). Dit is het Afstemmingsoverleg Terrorisme (AOT). Deze werkwijze is op het gebied van terrorismebestrijding al vele jaren staande praktijk en is uitgebreid naar onder andere cyber, spionage en criminele ondermijning. Deze afstemming is nodig, al is het maar voor deconflictie tussen lopende operaties vanuit opsporing en inlichtingen. Dit betekent dat in het AOT diverse waarborgen zijn ingericht, om risico's van ongewenste vermenging tussen beide domeinen te beperken. Zo staat het AOT altijd onder leiding van de LOvJ, nemen vanuit de politie en het OM geen personen deel die op zaaksniveau betrokken zijn bij het opsporingsonderzoek, wordt van alle overleggen verslag gemaakt en vindt het overleg altijd plaats onder geheimhouding, conform artikel 135 Wiv 2017. De CTIVD kan tot slot toezicht houden op het rechtmatig optreden van de AIVD in het AOT.²

Jurisprudentie

De Wiv 2017 kent verschillende wettelijke waarborgen voor het gebruik van AIVD-informatie in het strafproces, zoals hierboven geschetst. Daarnaast geldt de regeling voor afgeschermd getuigen (artikel 226m t/m 226s) in het Wetboek van Strafvordering, op basis waarvan medewerkers van de AIVD als getuige in een strafproces kunnen worden gehoord.

Vanaf 2006 is een bestendige lijn bepaald door de Hoge Raad over het gebruik van AIVD-informatie in het strafproces. Deze lijn wordt tot op heden in de rechtspraak gehanteerd. Die lijn geeft de rechter handvatten om te toetsen of voldaan is aan de eisen van een eerlijk proces bij het gebruik van AIVD-informatie.³

Een belangrijke waarborg wordt in de rechtspraktijk gezien in de rol van de LOvJ, die op basis van artikel 66, lid 4 Wiv 2017 inzage heeft in de onderliggende stukken bij een ambtsbericht, maar ook met een strafvorderlijke blik naar deze gegevens kan kijken.⁴ Indien de LOvJ van oordeel zou zijn dat belangrijke voorschriften of rechtsbeginselen geschonden zijn door de AIVD, dan wordt het ambtsbericht niet aan de opsporing verstrekt.

Mocht de strafrechter constateren dat het recht op een eerlijk proces van de verdachte in concreto toch is geschonden door de betrokkenheid van

¹ De CTIVD heeft in het verleden ook meerdere malen onderzoek hiernaar gedaan. Dit betreft in elk geval de volgende rapporten: Toezichtsrapport 9a over de door de AIVD uitgebrachte ambtsberichten in de periode van januari 2004 tot oktober 2005, CTIVD 2006; Toezichtsrapport 29 over de door de AIVD uitgebrachte ambtsberichten in de periode van oktober 2005 tot en met mei 2010, CTIVD 2010; Toezichtsrapport 57 over de gegevensuitwisseling door de AIVD over (vermeende) jihadisten, CTIVD 2018. Ook is onderzoek gedaan naar andere vormen van verstrekkingen vanuit de AIVD: Toezichtsrapport 67 over de gegevensverstrekking door AIVD over het Cornelius Haga Lyceum, CTIVD 2019 en Toezichtsrapport 68 over het handelen van de AIVD in het kader van intrekking van het Nederlanderschap, CTIVD 2020.

² De CTIVD heeft in het verleden al gerapporteerd over het functioneren van het AOT: Toezichtsrapport 12, paragraaf 9.2 (p. 28), Toezichtsrapport 57, paragraaf 7.4 (p. 41–44).

³ Onder andere: ECLI:NL:HR:2007:BA2553 (Eik), ECLI:NL:HR:2011:BP7544 (Piranha), ECLI:NL:HR:2015:768 en ECLI:NL:HR:2024:814

⁴ Hof Den Haag, 7 juni 2022, ECLI:NL:GHDHA:2022:936 (Orem), r.o. 4.3.

de AIVD, dan kan de rechter consequenties verbinden aan een eventuele onrechtmatige handeling jegens een verdachte.⁵

Tot slot

Concluderend stel ik vast dat de samenloop tussen opsporing en inlichtingen een gegeven is in de huidige inrichting van ons bestel, waarvoor de wetgever bewust ruimte heeft gecreëerd en die ruimte zelfs noodzakelijk acht. Het is in bepaalde gevallen immers onvermijdelijk dat zowel de opsporing als de AIVD in het kader van de eigen wettelijke taak onderzoek doet naar dezelfde personen. Dit doet zich niet alleen voor bij onderzoeken naar de dreiging van criminele netwerken tegen de nationale veiligheid, maar bij nagenoeg alle onderzoeken van de AIVD. Bedreigingen voor de nationale veiligheid zijn immers ook vaak gedragingen die strafbaar zijn gesteld.

Op basis van de arresten van de Hoge Raad is er voor de strafrechter een afwegingskader beschikbaar om het recht op een eerlijk proces in het individuele geval te toetsen, als er sprake is van AIVD-informatie in het strafproces. Ook heeft de rechter mogelijkheden om in te grijpen, mocht dat nodig zijn. Als sluitstuk hebben we het stelsel van toetsing en toezicht op de AIVD en de parlementaire controle, zowel openbaar als geheim. Daarmee voorziet het huidige systeem in voldoende waarborgen om het risico op ongewenste neveneffecten van deze samenloop te voorkomen.

Het begrip «non-target»

Op verschillende plekken in de brief wordt het begrip «non-target» gebruikt door de TIB en de CTIVD. Ik vind het belangrijk om te verduidelijken dat een non-target een specifieke betekenis heeft vanuit de Wiv 2017. Een non-target is iemand die geen target is en waarbij inzet op het non-target ertoe kan leiden dat de informatiepositie ten aanzien van een target van de AIVD wordt verbeterd.⁶

De TIB en CTIVD stellen in hun brief dat de AIVD alleen bevoegdheden jegens een non-target zou kunnen inzetten als voldoende gemotiveerd is dat via dat non-target zicht kan worden verkregen op intenties, capaciteiten en activiteiten van criminele netwerken waar een dreiging vanuit gaat.

Dit vereiste vloeit niet voort uit de wet en vindt evenmin steun in de wetsgeschiedenis. De AIVD houdt als uitgangspunt dat een inzet van een bijzondere bevoegdheid op een non-target alleen geschiedt als deze inzet ertoe kan leiden dat de informatiepositie ten aanzien van een target wordt verbeterd. Dit omvat meer dan het zicht krijgen op intenties, capaciteiten en activiteiten.

Daarbij blijft leidend dat er voor het target zelf altijd een aanleiding tot een ernstig vermoeden van een dreiging voor de nationale veiligheid moet zijn.

Normbeeldonderzoeken

Met de normbeeldonderzoeken naar criminele ondermijning wil de AIVD onder meer zicht krijgen op de dreiging tegen de nationale veiligheid die uitgaat van infiltratie en corruptie bij overheden of bedrijven door criminele netwerken. Leidend voor de AIVD is altijd dat onderzoek gedaan

⁵ Zie de recente uitspraak van de Hoge Raad van 1 december 2020, ECLI:NL:HR:2020:1889 en die van 15 november 2011, ECLI:NL:HR:2011:BP7544

⁶ Kamerstukken II 2016/17, 34 599, nr. 3, p. 128 (MvT).

moet kunnen worden naar activiteiten en intenties van criminele netwerken die aanleiding geven tot een ernstig vermoeden van een dreiging voor de nationale veiligheid.

In hun brief geven de TIB en CTIVD aan het onrechtmatig te vinden dat de AIVD binnen deze normbeeldonderzoeken personen als target aanmerkt die gelet op de motivering geen activiteiten zouden verrichten die daadwerkelijk aanleiding geven voor het ernstig vermoeden dat die activiteiten een dreiging vormen voor de nationale veiligheid.

Uit de gesprekken die ik hierover gevoerd heb met de TIB en CTIVD blijkt duidelijk dat er op dit moment een verschil van inzicht bestaat over hoe de feiten gewogen zouden moeten worden. Dat verschil van inzicht manifesteert zich in de door de TIB afgewezen toestemmingsverzoeken van de AIVD, waarbij de afwijzingsgrond stoelt op het volgens de TIB ontbreken van voldoende onderbouwing. De TIB heeft de afgelopen periode een aantal toestemmingen voor de inzet van bijzondere bevoegdheden in de normbeeldonderzoeken naar criminele ondermijning als niet rechtmatig beoordeeld. Als de TIB oordeelt dat de toestemming van de Minister voor een bijzondere bevoegdheid niet rechtmatig is gegeven, mag de bevoegdheid niet worden ingezet. De TIB spreekt dan van een onrechtmatigheidsbeslissing. Hiertegen kan geen hoger beroep worden ingesteld.

Deze geconstateerde onrechtmatigheid van de TIB is mijns inziens dan ook een uiting van een systeem van toetsing en toezicht dat werkt. In mijn gesprekken met de TIB en CTIVD is ook uitgesproken dat het hier gaat om een relatief nieuw onderzoeksveld, waarbij de balans gezocht moet worden tussen enerzijds de bescherming van grondrechten en anderzijds de wettelijke taak van de AIVD voor het verrichten van onderzoek naar de dreigingen tegen de nationale veiligheid.

Het verschil van inzicht heeft wel tot gevolg dat de AIVD minder inlichtingenmiddelen kan inzetten dan noodzakelijk wordt geacht voor het normbeeldonderzoek. Het bereiken van de doelstellingen zal dan ook aanzienlijk meer tijd kosten. De AIVD zal het normbeeldonderzoek voortzetten, waarbij de CTIVD toezicht kan houden op het rechtmatig optreden van de AIVD in dit onderzoek.

Geheimhouders/verschoningsgerechtigden

Tot slot vragen de TIB en CTIVD in hun brief aandacht voor de verwerving en verwerking van vertrouwelijke informatie van geheimhouders/verschoningsgerechtigden. Ik deel het zorgpunt van de TIB en CTIVD dat het te lang onduidelijk is gebleven hoe de AIVD hier mee zou omgaan.

Indien de AIVD bij de uitvoering van een bijzondere bevoegdheid stuit op gegevens die betrekking hebben op vertrouwelijke communicatie tussen een advocaat en diens cliënt, dan moeten die terstond worden vernietigd. Als de verdere verwerking noodzakelijk is voor het onderzoek door de AIVD, dan kan de rechtbank Den Haag daar toestemming voor verlenen, zo bepaalt art. 27, lid 2 Wiv 2017.

Ik vind het belangrijk om te benadrukken dat deze noodzakelijke toestemming bij alle onderzoeksterreinen van de AIVD aan de orde kan zijn en zich niet beperkt tot dit specifieke onderzoek.

De Wiv 2017 biedt echter geen uitsluitel over de vraag of deze vertrouwelijkheid tussen advocaat en cliënt kan komen te vervallen op het moment dat ofwel de advocaat ofwel de cliënt tegenover iemand anders (een derde) aangeeft wat in vertrouwelijkheid is besproken tussen hen beiden.

De TIB en CTIVD zijn van oordeel dat bij twijfel het uitgangspunt moet zijn dat het algemeen verschoningsrecht van toepassing is.⁷ Naar aanleiding van dit signaal heeft overleg plaatsgevonden met onder meer de Landsadvocaat en de rechtbank Den Haag.

De uitkomst is dat de AIVD als uitgangspunt neemt dat ook in deze gevallen van communicatie met derden een verzoek aan de rechtbank Den Haag zal worden gedaan, als de AIVD dergelijke gegevens moet verwerken. Het interne beleid van de AIVD zal hier op worden aangepast. De verhouding tussen de Wiv 2017 en het algemeen verschoningsrecht zal daarnaast ook worden meegenomen in het herzieningstraject van de Wiv 2017.

Tot slot

De AIVD zal in het openbaar jaarverslag 2024 rapporteren over de activiteiten in dit onderzoek het afgelopen jaar. Dit wordt op korte termijn met uw Kamer gedeeld. Daarnaast werkt de AIVD aan een open publicatie over de bevindingen van de eerste drie jaar van het onderzoek naar de dreiging vanuit criminele netwerken tegen de nationale veiligheid, ook om een publiek debat over dit onderzoek te kunnen faciliteren. Het streven is om in het derde kwartaal van 2025 te publiceren. Een dergelijke open publicatie van de AIVD biedt ook uw Kamer de gelegenheid om kennis te nemen van de eerste inzichten uit het onderzoek van de AIVD.

Tot slot wil ik het aanbod doen voor een vertrouwelijke technische briefing op korte termijn voor de vaste Kamercommissies van Binnenlandse Zaken en Justitie en Veiligheid over dit onderzoek en de verhouding tussen inlichtingen en opsporing.

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
J.J.M. Uitermark

⁷ Toezichtsrapport 46 inzake de inzet van de af luisterbevoegdheid en van de bevoegdheid tot de selectie van sigint door de AIVD, pag. 8, CTIVD 2016; Toezichtsrapport 52 over de inzet van bijzondere bevoegdheden jegens advocaten en journalisten door de AIVD en de MIVD, bijlage II, pag. 4, CTIVD 2017.