

Inleiding

Op 21 maart 2018 vinden niet alleen de gemeenteraadsverkiezingen plaats, maar zal ook een raadgevend referendum worden gehouden. Het onderwerp daarvan is de Wet op de inlichtingen- en veiligheidsdiensten (Wiv), door tegenstanders ‘de sleepwet’ gedoopt. Een groep bezorgde studenten uit Amsterdam wist in augustus 2017 meer dan tienduizend handtekeningen op te halen voor een raadgevend referendum over de Wiv. Eerder dat jaar had het parlement met de nieuwe wet ingestemd, de Tweede Kamer op 14 februari en de Eerste Kamer op 11 juli. De datum van inwerkingtreding zou dan 1 mei 2018 zijn, tot die tijd geldt de oude Wiv uit 2002.

Nadat de Kiesraad het inleidend verzoek voor het referendum had toegelaten, tekenden vervolgens meer dan 300.000 kiesgerechtigde Nederlanders de petitie, waarmee het referendum een feit was. De actievoerders wisten zich gesteund door een keur aan (digitale) burgerrechtenorganisaties, waaronder Amnesty International en Bits of Freedom.

De initiatiefnemers voor het referendum willen naar eigen zeggen een discussie op gang brengen over de ‘aftapwet’ of ‘sleepwet’. Zij richten zich op twee elementen uit die complexe en veelomvattende wet: de bevoegdheid tot ‘ongericht tappen’, oftewel het onderscheppen van communicatieverkeer dat via glasvezelkabels loopt, en de gevolgen van de inzet van dat middel voor de burger. De wet regelt echter nog veel meer, zoals het toezicht, de precieze taken en verplichtingen die de diensten krijgen opgelegd en de internationale samenwerking, maar daar gaat de maatschappelijke discussie nauwelijks over. Al helemaal niet aan de orde komen achter- en onderliggende vraagstukken, zoals wat in het huidige tijdsgewricht realistisch verwacht mag worden van dit soort geheime overheidsorganisaties. Een uiterst complexe wet, met al even ingewikkelde onderliggende keuzes, is teruggebracht tot één simpele vraag: bent u vóór of tegen?

Het is te hopen dat er in de openbare meningsvorming en discussie voldoende aspecten van de wet worden belicht. Om daaraan een constructieve bijdrage te leveren leek het de redactie en redactieraad van Justitiële verkenningen een goed idee het eerste nummer van dit jaar te wijden aan het thema *Geheime diensten en de democratische rechtsstaat*, een en ander in samenwerking met gastredacteur Constant Hijzen.

Nederland kent formeel twee ‘geheime diensten’, beter gezegd inlichtingen- en veiligheidsdiensten: de Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst (AIVD) en de Militaire Inlichtingen- en Veiligheidsdienst (MIVD), waar in totaal zo’n 2.500-3.000 mensen werken. Tot 2002, het jaar waarin beide diensten werden opgericht, kende Nederland afzonderlijke inlichtingendiensten en veiligheidsdiensten. De in 1946 opgerichte Buitenlandse Inlichtingendienst, in 1972 omgedoopt tot Inlichtingendienst Buitenland (IDB), heeft tot 1994 bestaan. Zoals alle buitenlandse inlichtingendiensten (denk aan de Amerikaanse *Central Intelligence Agency* en de Duitse *Bundesnachrichtendienst*) richtte de IDB de blik op het buitenland. De dienst streefde ernaar *intelligence* over relevante landen te verzamelen waarmee ambtenaren en bewindslieden van bijvoorbeeld de departementen Buitenlandse Zaken en Economische Zaken kwalitatief beter beleid en betere beslissingen konden nemen.

Parallel aan deze dienst werd in 1946 de Centrale Veiligheidsdienst opgericht, die in 1949 werd omgedoopt tot Binnenlandse Veiligheidsdienst, kortweg de BVD. Deze dienst werkte, zoals alle veiligheidsdiensten (denk aan de Britse dienst MI5, officieel de *Security Service*), binnen de landsgrenzen. De BVD, die tot 2002 heeft bestaan, had als taak de democratische rechtsorde, de staatsveiligheid en ‘andere gewichtige belangen’ van de staat te beschermen. In de praktijk kwam dit erop neer dat de veiligheidsdienst enerzijds politiek inlichtingenwerk verrichtte gericht op extremistische groeperingen en individuen. In de Koude Oorlog waren dit hoofdzakelijk leden van communistische (mantel)organisaties en abonnees van communistische kranten en tijdschriften. Ook het extreemrechtse politieke leven mocht zich in de belangstelling van de BVD verheugen. Anderzijds deed de dienst veel contra-inlichtingenwerk: bestrijding van spionage door (kwaadwillende) buitenlandse mogendheden.

De Inlichtingendienst Buitenland verrichtte ook wel offensief inlichtingenwerk, ook zonder dat de democratische rechtsorde of staatsveiligheid op het spel stond. Dat gebeurde bijvoorbeeld als zich een kans voordeed om een agent te werven die de staat unieke, voordelige inlichtingen kon leveren, zoals de IDB in de jaren vijftig deed in de Indonesische regering. Premier Ruud Lubbers hief per 1994 de IDB op, zodat de Nederlandse staat in de jaren daarop dus geen civiele buitenlandse inlichtingendienst meer had. Omdat dit type inlichtingen toch

node gemist werd, kreeg de BVD die taak er in 2002 bij: de AIVD was geboren.

Parallel aan deze civiele diensten hebben sinds 1913 ook militaire inlichtingendiensten bestaan. De eerste dienst ontstond voorafgaand aan de Eerste Wereldoorlog en heette GS III, de derde sectie van de Generale Staf. Deze dienst moest de *capabilities* en intenties van de legers van de Europese grootmachten in kaart brengen. In de vroege Koude Oorlog werd het militaire inlichtingenwerk uitgestrooid over de drie stafdiensten: de landmacht, marine en luchtmacht kregen elk hun eigen dienst. Pas in 1987 werden deze samengevoegd tot één Militaire Inlichtingendienst (MID). Welbeschouwd waren dit inlichtingen- én veiligheidsdiensten, want ze werkten ook in het binnenland. Extremistische infiltranten moesten buiten de kazerne worden gehouden, onder meer door antecedentenonderzoek naar nieuwe dienstplichtigen uit te voeren. Naar het inlichtingenwerk ging niettemin de meeste aandacht uit. Het verkrijgen van militaire inlichtingen over het Warschaupact was niet alleen van belang voor de inzet van de Nederlandse krijgsmacht, maar voor het NAVO-bondgenootschap in zijn geheel. De MID werd, parallel aan de AIVD, in de Wet op de Inlichtingen- en Veiligheidsdiensten van 2002 tot MIVD omgedoopt.

Vanaf het vroegste begin werkten de Nederlandse civiele en militaire inlichtingenorganisaties met een rijk palet aan inlichtingenbronnen. Van de verschillende verzameldisciplines (er zijn talloze *-ints*), moeten in ieder geval *human intelligence* (humint) en *signals intelligence* (sigint) genoemd worden. Met humint wordt bedoeld op het traditionele menselijke inlichtingenwerk waarbij inlichtingen- en veiligheidsdiensten voor specifieke informatie agenten en informanten trachten te werven. Het kan hierbij gaan om het instrueren en ‘debriefen’ van mensen die in een bepaald land op reis gaan, en om het bevragen van vluchtelingen. Voor de BVD gold dat het agentenwerk in extremistische organisaties van het grootste belang was om kennis te vergaren over wat er omging binnen bijvoorbeeld de Communistische Partij Nederland (CPN). Technische inlichtingenbronnen raadplegen – sigint dus – draait om signaalonderschepping. Hieronder vallen telefoongesprekken, maar ook radarsignalen, e-mail of *WhatsApp*-communicatie.

De huidige discussie spitst zich vooral toe op het technologische vernuft van de Nederlandse inlichtingen- en veiligheidsdiensten. Dat is, overigens zonder dat humint aan belang inlevert, van steeds groter

belang geworden, zowel voor de MIVD als voor de AIVD. Het dreigingslandschap waarin deze diensten werken, is sinds het einde van de Koude Oorlog divers en complex geworden. Er is sprake van een groeiende verwevenheid van interne en externe veiligheid als gevolg van globalisering, terroristische dreiging en internet, met fenomenen als cybercrime, hacking en cyberspionage en de verspreiding van nep-nieuws en dergelijke. Tel daar de digitalisering van het menselijke communicatiegedrag bij op en het wordt duidelijk dat de diensten zich moeten aanpassen aan veranderende omstandigheden. De vragen die dat oproept, staan in dit themanummer centraal.

Het themanummer opent met een bijdrage van *Constant Hijzen*, die de geschiedenis van de publieke beeldvorming over de Nederlandse geheime diensten bespreekt. Hij doet dit aan de hand van metaforen die door de jaren heen publiekelijk werden gebruikt om de diensten en hun werkzaamheden te karakteriseren. De auteur laat zien dat het gebruik van metaforen, zoals ‘een staat in de staat’, ‘verstekeling van de democratie’ of ‘sleepnet’ niet vrijblijvend is, maar reële gevolgen heeft. De bedenkers en gebruikers bespelen de publieke opinie met deze metaforen en oefenen invloed uit op de politieke besluitvorming. De auteur merkt op dat juist een geheime dienst een dankbaar object vormt voor metaforen, omdat grotendeels verborgen blijft wat deze nu precies doet.

Ook de bijdrage van *Eleni Braat* heeft een historische invalshoek. Op basis van archiefonderzoek analyseerde zij parlementaire debatten over de Binnenlandse Veiligheidsdienst (BVD) in de periode 1975-1995. De auteur onderscheidt vier typen reacties/attituden van Kamerleden in de debatten over de BVD: afwijzing, kritiek, loyaliteit en defaitisme. Zij gebruikt deze typologie om te onderzoeken wat de voorwaarden zijn voor een constructief debat in de context van de inherent gecompliceerde verhouding tussen parlementariërs en geheime dienst. Duidelijk wordt dat het bieden van meer openheid en transparantie de kans op zo’n constructief debat aanmerkelijk doet toenemen.

Als communicatie zo belangrijk is voor het werk van geheime diensten, ligt het voor de hand te kijken naar de personen die aan het hoofd staan van deze diensten. Zij zijn bij uitstek het scharnierpunt tussen hun medewerkers, de politiek en het publiek en zijn het gezicht naar buiten toe. Inmiddels lijkt het pr-bewustzijn in Nederland wel in orde, getuige het optreden van AIVD-chef Rob Bertholee in het televi-

sieprogramma *Collegietour* op 23 januari jongstleden. Dat dit lang niet altijd zo is geweest, wordt duidelijk in het artikel van **Paul Abels**. Samen met studenten maakte hij een historisch en geografisch vergelijkend overzicht van diensthoofden in vijf Europese landen, waaronder Nederland. Veel diensthoofden komen óf voort uit de eigen organisatie en zijn geneigd te volharden in de cultuur van stilzwijgen naar de buitenwereld, óf worden aan het eind van hun carrière gerekruteerd uit het leger of de politie. De auteur betoogt dat diensthoofden juist in deze tijd soepel moeten kunnen omgaan met zowel de gesloten binnenwereld als de politiek-maatschappelijke buitenwereld.

Na verkend te hebben hoe in heden en verleden over inlichtingen- en veiligheidsdiensten is gediscussieerd en welke rol leiderschap daarin speelt, stappen we over naar de discussie over de nieuwe Wiv 2017, met als eerste een juridisch artikel van **Rob Dielemans**. Hij bespreekt de Wiv 2017 uitvoerig en vergelijkt deze met de oude Wiv uit 2002. Daarbij gaat hij in het bijzonder in op de bevoegdheden van de diensten, de waarborgen die aan de uitoefening worden gesteld en het toezichts- en klachtstelsel. Voorts komt de internationale samenwerking tussen inlichtingen- en veiligheidsdiensten aan de orde, waarbij vooral de uitwisseling van ongeëvalueerde gegevens (in bulk) een brandpunt van kritiek vormt.

Een ander veelgehoord punt van kritiek op de nieuwe wet betreft de herinrichting van het toezichtstelsel. **Mireille Hagens** beschrijft kort hoe het toezicht in de Wiv 2017 is georganiseerd, evenals de bezwaren die hiertegen bestaan. In essentie lijkt te zijn voldaan aan de eisen die voortvloeien uit het Europees Verdrag tot bescherming van de Rechten van de Mens en de Fundamentele Vrijheden (EVRM). Maar de kernvraag, aldus de auteur, is of het nieuwe stelsel van toezicht ook daadwerkelijk de grondrechten van de burger effectief beschermt. Zij bespreekt enkele mogelijkheden om te komen tot effectief en sterk toezicht.

Nico van Eijk en **Quirine Eijkman** bespreken de totstandkoming van de nieuwe Wiv 2017 tegen de achtergrond van gebeurtenissen van de afgelopen jaren, zoals de Snowden-onthullingen. De beroering rond de nieuwe wet kan worden gezien als een uiting van het dilemma hoe om te gaan met een informatiesamenleving die oneindige hoeveelheden data produceert en die zich kenmerkt door snelle technologische ontwikkelingen. De auteurs plaatsen enkele kanttekeningen, die vooral betrekking hebben op de rechtsbescherming van burgers. Zij

concluderen dat de Wiv 2017 op meerdere onderdelen beter had gekund maar vestigen hun hoop op de evaluatie van de wet, die al twee jaar na inwerkingtreding zal beginnen. Waar nodig kan dan een en ander worden herzien.

Om inzicht te krijgen in de denkwereld van de inlichtingen- en veiligheidsdiensten, wordt ook de inlichtingenpraktijk zelf verkend. *Gilliam de Valk* en *Willemijn Aerdts* gaan in op de fundamentele verschillen tussen justitieel onderzoek en inlichtingenonderzoek. Bij justitieel onderzoek ligt de nadruk op het onomstotelijk willen vaststellen van feiten om tot een wettige en overtuigende bewijsvoering te komen. Bij inlichtingenonderzoek richt men zich in de eerste plaats op het niet missen van mogelijke dreigingen. De auteurs laten zien welke consequenties dit heeft voor de werkwijze van inlichtingendiensten en de omgang met grote hoeveelheden data. Bij een correcte uitvoering – helaas niet altijd het geval, zo stellen de auteurs – worden mogelijke dreigingen in een zo vroeg mogelijk stadium gefalsificeerd. Behalve aan een rechtmatigheidscontrole zou big data-onderzoek ten behoeve van inlichtingenwerk ook onderworpen moeten zijn aan een doelmatigheidscontrole, aldus de auteurs.

Peter Koop kijkt eveneens naar de werkwijzen van inlichtingendiensten, in het bijzonder naar de manier waarop de Amerikaanse sigintdienst NSA (*National Security Agency*) en Britse tegenhanger *Government Communications Headquarters* (GCHQ) te werk gaan. Overigens niet nadat hij eerst de belangrijkste onthullingen van Edward Snowden heeft besproken en de gevolgen daarvan voor inlichtingendiensten en de publieke reactie daarop. De Amerikaanse en Britse aanpak wordt vergeleken met de regeling voor ongerichte interceptie onder de nieuwe Wiv 2017. Ten slotte gaat de auteur in op de vraag of de zorgen over de nieuwe kabeltoegang terecht zijn.

Bob de Graaff en *Constant Hijzen* sluiten af met een concluderende bijdrage.

Constant Hijzen
Marit Scheepmaker*

* Gastredacteur dr. Constant Hijzen is als universitair docent verbonden aan de vakgroep Intelligence & Security van het Institute of Security and Global Affairs en aan het Instituut Geschiedenis (Universiteit Leiden). Mr. drs. Marit Scheepmaker is hoofdredacteur van *Justitiële verkenningen*.