

3 | 04

Justitiële verkenningen

Inlichtingendiensten

verschijnt 9 maal per jaar jaargang 30 mei

Bju | Boom Juridische uitgevers



**Wetenschappelijk Onderzoek-
en Documentatiecentrum**

Colofon

Justitiële verkenningen is een gezamenlijke uitgave van het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum van het Ministerie van Justitie en Boom Juridische uitgevers. Het tijdschrift verschijnt negen keer per jaar.

Redactieraad

drs. A.C. Berghuis
dr. M. Croes
prof. dr. F.L. Leeuw
mr. dr. M. Malsch
mr. dr. J.M. Nelen
mr. drs. P.J.J. van Voorst

Redactie

drs. M.P.C. Scheepmaker
mr. drs. P.B.A. ter Veer
drs. M.A.V. Klein-Meijer

Redactieadres

Ministerie van Justitie, WODC
Redactie Justitiële verkenningen
Postbus 20301
2500 EH 's-Gravenhage
tel.: 070-370 71 47
fax: 070-370 79 48
e-mail: p.ter.veer@minjus.nl

WODC-documentatie

Voor inlichtingen:
Infodesk WODC, tel.: 070-370 65 53
(09.00 uur-13.00 uur). E-mail:
wodc-informatiedesk@minjus.nl
Internet-adres: www.wodc.nl

Abonnementen

Justitiële verkenningen wordt gratis verspreid onder personen en instellingen die beleidsmatig werkzaam zijn ten behoeve van het Ministerie van Justitie. Degenen die in aanmerking denken te komen voor een gratis abonnement, kunnen zich uitsluitend schriftelijk wenden tot bovenstaand redactieadres. Andere belangstellenden kunnen zich tegen betaling abonneren. Zij dienen

zich te wenden tot Boom Juridische uitgevers.

De abonnementsprijs bedraagt € 75,- (inclusief BTW en verzendkosten).

Prijs losse aflevering € 15,-.

Abonnementen kunnen op elk gewenst tijdstip ingaan. Valt de aanvang van een abonnement niet samen met het kalenderjaar, dan wordt over het resterende gedeelte van het jaar een evenredig deel van de abonnementsprijs in rekening gebracht. Het abonnement kan alleen schriftelijk tot uiterlijk 1 december van het lopende abonnementsjaar worden opgezegd. Bij niet-tijdige opzegging wordt het abonnement automatisch voor een jaar verlengd. Gratis abonnementen kunnen desgevraagd te allen tijde beëindigd worden.

Administratie

De abonnementenadministratie wordt verzorgd door Boom Juridische uitgevers, Postbus 85576, 2508 CG Den Haag
tel.: 070-330 70 33
fax: 070-330 70 30
e-mail: info@bju.nl
internet: www.bju.nl

Ontwerp

Tappan, Den Haag

Fotografie

Hollandse Hoogte, Sake Elzinga
Satellietschotels bij Zoutkamp
bestemd voor interpretatie van het etherverkeer

Opmaak

Textcetera, Den Haag

ISSN: 0167-5850

Opname van een artikel in dit tijdschrift betekent niet dat de inhoud ervan het standpunt van de minister van justitie weergeeft.

Inhoudsopgave

Voorwoord	5
<i>C. Fijnaut</i> Inlichtingendiensten in Europa en Amerika; de her- oriëntatie sinds de val van de Muur en 11 september 2001	10
<i>R. de Wijk</i> Het gevaar van succes in de strijd tegen terrorisme; portret van de nieuwe vijand	43
<i>B. de Graaff</i> Wie wint de 'war on terrorism'?	56
<i>C. Wiebes</i> De problemen rond de internationale intelligence liaison	70
<i>P.H.A.M. Abels en R. Willemse</i> Veiligheidsdienst in verandering; de BVD/AIVD sinds het einde van de Koude Oorlog	83
<i>F. Hoekstra</i> Infiltratie in de praktijk; BVD en CPN tijdens de Koude Oorlog	99
<i>W. van der Schans en E. Timmerman</i> De AIVD en de burger; ervaringen van actievoerders en vreemdelingen	107
<i>B. Hoogenboom</i> Inlichtingenwerk en ethiek; een wildernis van spiegels	122
<i>L. van Wifferen</i> Het gebruik van AIVD-informatie in het strafproces	138
Summaries	148

Dupliek	153
<i>A. Slotboom en C. Wiebrens</i>	
Storm in de badkuip	153
Jaarnaal	157
Literatuuroverzicht	164
Algemeen	164
Criminologie	165
Gevangeniswezen/tbs	170
Jeugdbescherming en -delinquentie	171
Politie	173
Verslaving	174
Slachtofferstudies	176
Preventie van criminaliteit	177
Boeken en rapporten	179

Voorwoord

Inlichtingen- en veiligheidsdiensten zijn sinds het einde van de Koude Oorlog verwickeld in een ingrijpend veranderingsproces. De overzichtelijke bipolaire wereld van destijds waarin bijna elke brandhaard als vanzelf een oost-westconflict werd, is veranderd in een wereld die weliswaar wordt gedomineerd door de Verenigde Staten, maar die tegelijkertijd vol regionale conflicten is. In toenemende mate beschikken niet-staatelijke actoren over (geavanceerde) wapens en wereldwijde netwerken die hen in staat stellen hun eisen met grootschalig geweld kracht bij te zetten. De aanslagen van 11 september 2001 in New York en 11 maart 2004 in Madrid onderstrepen bovendien dat het 'nieuwe terrorisme', belichaamd in groepen als Al-Qaeda, afgaande op hun eigen verklaringen niet minder dan een oorlog voert tegen het Westen. Aan inlichtingendiensten stelt deze ontwikkeling nieuwe eisen. Was het tijdens de Koude Oorlog voldoende de CPN in de gaten te houden, tegenwoordig wordt van de AIVD (voorheen BVD) een meer pro-actieve houding verwacht. De dienst tracht potentiële dreigingen in een vroeg stadium als zodanig te identificeren. Binnen het aandachtsgebied vallen nu zeer uiteenlopende onderwerpen zoals spanningen tussen bevolkingsgroepen, de werving van jihad-strijders, de smokkel van wapens en nucleair materiaal en de internationaal vertakte georganiseerde misdaad. Binnen de Nederlandse verhoudingen komt daar na de moord op Pim Fortuyn en perikelen rond het koningshuis ook de roep bij om een ruimere taakopvatting van de dienst als het gaat om de beveiliging van politici en antecedentenonderzoek. Mede naar aanleiding van deze gebeurtenissen en op verzoek van de Tweede Kamer heeft de minister van Binnenlandse Zaken recent een commissie ingesteld die het werk van de AIVD gaat evalueren en daarmee een antwoord zal geven op vraag of de dienst er in is geslaagd de omslag naar de 21e eeuw te maken. De vraag hoe de activiteiten van de dienst zich verhouden tot de burgerrechten komt in de commissie niet aan de orde, maar wel in dit themanummer van *Justitiële verkenningen*. Het lijkt slechts een kwestie van tijd voordat de roep om ruimere bevoegdheden voor inlichtingendiensten ook in Nederland zal klinken. Op dit moment is het gebruik van AIVD-informatie in het strafproces al een punt van discussie. Door de terroristische dreiging is het maatschappelijk klimaat voor honorering van dergelijke verlangens gunstig, maar het is de vraag hoever een open democratische samenleving kan gaan in haar streven naar veiligheid.

Voorts heeft de redactie het onderwerp inlichtingendiensten nadrukkelijk in een historische en internationale context willen plaatsen. Het inleidende artikel van Fijnaut begint met een korte schets van de ontstaansgeschiedenis van inlichtingendiensten in Europa en de Verenigde Staten, waarna de auteur ingaat op de cruciale rol van de Cheka en de SS in de totalitaire systemen van de Sovjet-Unie en Nazi-Duitsland. Als gevolg van deze ervaringen werden na de Tweede Wereldoorlog inlichtingendiensten overal gescheiden van politiediensten, dit om politiek machtsmisbruik van het politieapparaat tegen te gaan. Vervolgens is er aandacht voor de manier waarop de FBI en de CIA al sinds de aanslagen in Libanon begin jaren tachtig werden heringericht met het oog op de bestrijding van terrorisme. Pas na de aanslagen van 11 september 2001 werd deze koers serieus doorgezet. De heroriëntatie van de FBI is gepaard gegaan met een zekere uitbreiding van de mogelijkheden om politieke inlichtingen en strafrechtelijke informatie in een vroeg stadium bij elkaar te brengen, maar ook met de uitbouw en de specialisatie van het politieke inlichtingenwerk. Bovendien is de samenwerking met de CIA op het punt van terrorismebestrijding beter georganiseerd. De aanslagen van 11 september 2001 hebben binnen de Europese Unie geleid tot een versterking van de rol van Europol, maar een ingrijpende herstructurering van de samenwerking tussen de verschillende nationale inlichtingendiensten is uitgebleven. Daarop volgt een bijdrage van De Wijk, die een portret schetst van 'de nieuwe vijand'. De auteur stelt dat de terroristische aanslagen in Madrid op 11 maart 2004 de West-Europese regeringen wakker hebben doen schrikken. Paradoxaal is dat de veiligheid van Europa eerder verslechterd is dan verbeterd door de aanzienlijke successen die zijn behaald in de strijd tegen het terrorisme. Ten eerste is het internationale terrorisme zich gaan reorganiseren in kleinere, meer verspreide cellen, die moeilijk te infiltreren en te elimineren zijn. Ten tweede lijken de terroristen juist meer gemotiveerd te raken. Het is beter te sterven voor 'de goede zaak' dan te worden gedood door agenten van de 'Alliantie van Kruisvaarders en zionisten'. Ten derde heeft de strijd tegen het terrorisme moslims in westerse landen in het nauw gedreven. Sociale en economische marginalisatie zal leiden tot radicalisering van jonge moslims. Daardoor vormen zij een mogelijke rekruteringsbasis voor extremisten. Ten slotte wordt de Europese veiligheid ondermijnd door de terugtrekking van de Spaanse troepen uit Irak evenals door soortgelijke oproepen tot terugtrekking van troepen uit andere landen. Extremisten zullen dit beschouwen als een duidelijke overwinning. 'Modern fanatisme' is de term die volgens De Graaff adequater dan

'nieuw terrorisme' het politieke geweld van Al-Qaeda en soortgelijke organisaties karakteriseert. Het definitieprobleem is niet slechts academisch, maar is bepalend voor de wijze waarop regeringen het verschijnsel proberen te bestrijden. De auteur meent dat de nadruk teveel ligt op een militaire aanpak, terwijl mogelijkheden om gebruik te maken van inlichtingen- en veiligheidsdiensten onbenut blijven. Deze diensten werken veelal nog volgens de principes uit de periode van de Koude Oorlog. In plaats van de grote nadruk op geheimhouding die destijds nuttig was, zullen zij een houding moeten aannemen die meer gericht is op het delen van informatie, zowel binnen de eigen staat als met inlichtingendiensten in het buitenland. Als de diensten hun werkwijze weigeren te veranderen is het onwaarschijnlijk dat ze de strijd zullen winnen van een vijand die op het punt van globalisering een duidelijke voorsprong heeft.

De internationale uitwisseling van intelligence staat centraal in het artikel van Wiebes. De auteur stelt dat in het verleden vaak de indruk is gewekt dat er op dit terrein geen samenwerking zou bestaan. Die indruk is niet terecht, zo blijkt uit dit artikel. Er wordt een overzicht gegeven van de organen binnen de EU en de Navo waarin inlichtingen- en veiligheidsdiensten samenwerken op het terrein van contraterro-risme. Daarnaast geeft de auteur inzicht in de moeilijkheden die met samenwerking en uitwisseling van informatie gepaard gaan. Tegen deze achtergrond wordt de recente benoeming van een Europese anti-terreurcoördinator gezien. Sinds de dodelijke bomaanslagen op treinen in Madrid heerst in Europa de angst voor een golf van terreur. Politieke leiders staan onder grote druk hierop een antwoord te vinden en hun inlichtingendiensten beter te laten samenwerken.

Twee stafmedewerkers van de Nederlandse Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst AIVD (voorheen BVD), Abels en Willemse, beschrijven vervolgens de ontwikkeling die deze dienst de afgelopen vijftien jaar heeft doorgemaakt: van een strikt geheim opererende organisatie met een beperkte opdracht tot erkend adviseur in allerlei belangrijke veiligheidskwesties. Zowel de terroristische aanslagen van 11 september 2001 als de moord op de politicus Pim Fortuyn op 6 mei 2002 leidden tot opmerkelijke veranderingen. De opdracht van de dienst werd uitgebreid tot het vergaren van buitenlandse informatie, wat de oprichting van een gecombineerde dienst impliceerde. De AIVD is nauw betrokken bij het vormen van antiterrorismebeleid, waarbij ruim aandacht wordt gegeven aan broedplaatsen voor terrorisme. De aanslag op Fortuyn heeft geleid tot een nieuw veiligheidssysteem met een sleutelrol voor de AIVD. In de huidige tijd blijkt het simpel

bieden van informatie over concrete dreigingen niet voldoende. Daarenboven dienen bredere ontwikkelingen en hun consequenties te worden geïnterpreteerd en van aanbevelingen te worden voorzien. Voormalig BVD-medewerker Hoekstra geeft vervolgens een inkijk in de praktijk van de veel gehanteerde methode van infiltratie. Hij concentreert zich op de periode van de Koude Oorlog, toen vooral CPN-leden doelwit waren van de Binnenlandse Veiligheidsdienst. Daarbij werd gebruik gemaakt van burgervrijwilligers. Het zou tot 1982 duren voordat de dienst op last van het Nederlandse parlement deze infiltratie-activiteiten stopzette. De BVD registreerde zoveel mogelijk CPN-leden. Voor communisten was het onmogelijk een baan te verwerven bij de overheid of in sleutelsectoren van het bedrijfsleven. Burgers die door de dienst op vrijwillige basis werden ingeschakeld voor infiltratie-activiteiten waren zich nauwelijks bewust van deze consequenties. De auteur meent dat de inzet van agenten in sommige afdelingen leidde tot een duidelijke versterking van de CPN als gevolg van de overijverige inzet van deze agenten. Hij stelt de vraag aan de orde of deze handelwijze ethisch juist is. Ook vraagt hij zich af of het ethisch correct was burgers over te halen hun oorspronkelijke sociale-, religieuze- en familieverbanden op te geven om zo overtuigend als communist over te komen. En dit alles slechts om het BVD-archief te kunnen vullen met namen van communisten. In de jaren zeventig en tachtig vond infiltratie plaats in gewelddadige politieke groeperingen die steun gaven aan buitenlandse terroristische groepen zoals de Duitse RAF en de Ira. Door agenten geld te geven voor de aankoop van wapens subsidieerde de staat in feite het wapentuig van revolutionaire bewegingen.

De gecompliceerde verhouding tussen activiteiten van inlichting- en veiligheidsdiensten en burgerrechten wordt geïllustreerd in de bijdrage van Van der Schans en Timmerman. Zij menen dat deze activiteiten 'onvermijdelijk' leiden tot schending van burgerrechten. Ze geven daarvoor verscheidene voorbeelden gebaseerd op ervaringen van antiglobaliseringsactivisten en vluchtelingen. De auteurs verwijzen naar een oordeel van de Raad van State dat luidde dat de destijds geldende Wet op de Inlichtingen- en Veiligheidsdiensten in strijd was met de artikelen 8 en 13 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM). Hoewel de nieuwe wet uit 2002 de taken en bevoegdheden van de diensten nauwkeurig benoemt, wordt het precieze werkterrein van de AIVD niet omschreven. Ook wordt de geïntroduceerde term 'nationale veiligheid' niet gedefinieerd. Dit kan er volgens de auteurs toe leiden dat bijvoorbeeld vredesactivisten worden beschouwd als een bedreiging voor de nationale veiligheid en om die reden een doelwit zijn van de AIVD.

Na de val van de Berlijnse Muur en na 11 september 2001 worden vluchtelingen in toenemende mate onder druk gezet door de AIVD om informatie te geven over hun land van herkomst of over mogelijke kennis van terroristische organisaties, Islam, politieke organisaties en mensenhandel. Hun wordt de – soms valse – belofte gedaan van een asielstatus als dank voor bewezen diensten, aldus de bevindingen van de auteurs. In de bijdrage van Hoogenboom staat het uit 1976 daterende rapport van de commissie Church centraal, een Amerikaans Congresrapport over binnenlandse inlichtingenactiviteiten in de periode 1930-1975. De noodzaak van een zorgvuldig en gericht opererende inlichtingendienst stond in het rapport niet ter discussie. Echter, de belangrijkste conclusie van het rapport luidde dat juist die gerichtheid ontbrak: de activiteiten van de inlichtingendiensten bleken zich uit te strekken tot een veel grotere groep burgers dan degenen die redelijkerwijze als vijanden van het systeem konden worden gekarakteriseerd. Daarbij waren individuele privacy en burgerrechten als het recht op vrije vergadering en vrijheid van meningsuiting geschonden. De Amerikaanse Civil Liberties Union, de Electronic Frontier Foundation en de Federation of American Scientists trekken nu parallellen tussen de conclusies van de commissie Church en het nieuwe, op de Patriot Act gebaseerde antiterrorismebeleid van na 11 september 2001. Een fundamenteel debat over de toekomst van intelligence zou de nadruk moeten leggen op professionaliteit (chirurgische precisie) en ook de ethische en morele dimensie van het inlichtingenwerk moeten omvatten, aldus de auteur.

In het slotartikel bespreekt Van Wifferen op welke wijze informatie van geheime diensten kan worden aangewend in het opsporingsonderzoek en de strafrechtspleging. Het meest voor de hand ligt dat dergelijke informatie aanleiding kan zijn een onderzoek in gang te zetten. De informatie kan er ook toe leiden dat iemand verdachte wordt van een misdrijf. Het is echter niet duidelijk of en hoe vertrouwelijke gegevens van inlichtingendiensten als bewijs kunnen gelden. De geheimhouding waartoe de medewerkers van inlichtingendiensten verplicht zijn is strijdig met het recht van de verdachte op een eerlijk proces. Ook wordt ingegaan op de vraag hoe de politie een bijdrage kan leveren aan de nationale veiligheid en wat er moet gebeuren met verdachten van terroristische activiteiten die wegens gebrek aan bewijs niet kunnen worden vervolgd.

M.P.C. Scheepmaker, hoofdredacteur

Inlichtingendiensten in Europa en Amerika

De heroriëntatie sinds de val van de Muur
en 11 september 2001

*C. Fijnaut**

Het woord 'inlichting' is op zichzelf een woord als elk ander en betekent zoveel als informatie. En met dit laatste woord als zodanig is ook niet iets speciaals aan de hand: mensen hebben dag en nacht gegevens nodig om richting en inhoud te kunnen geven aan hun denken en hun handelen. In de combinatie met het woord 'dienst' verliest de term 'inlichting' echter op slag zijn onschuld. En dit valt goed te begrijpen. Niet alleen omdat het verschijnsel van inlichtingendiensten van oudsher staat voor geheime en georganiseerde behartiging van staatsbelangen maar ook omdat het reminiscenties oproept aan zowel barbaarse vormen van onderdrukking als aan heroïsche uitingen van verzet daartegen. Het is met andere woorden een complex en beladen fenomeen.

De geschiedenis van de inlichtingendiensten valt dan ook niet in een paar woorden uit te doeken te doen. Toch is nogal wat voorkennis van deze geschiedenis nodig om ter inleiding van dit themanummer – zoals de redactie mij vroeg – iets zinnigs te kunnen zeggen over 'de veranderende rol' van inlichtingendiensten sinds het einde van de Koude Oorlog met de val van de Muur in 1989 en de ineenstorting van de Sovjet-Unie in 1991, enerzijds, en sinds de aanslagen in Amerika van 11 september 2001, anderzijds.

Na een schets van hun algemene geschiedenis in Europa en de Verenigde Staten zal eerst worden ingegaan op (de discussie over) de heroriëntatie van de inlichtingendiensten in Amerika sinds die ongemeen gedenkwaardige draaipunten in de moderne geschiedenis. Vervolgens zal in het licht van de bespreking van hun hervorming worden ingegaan op de gevolgen die deze gebeurtenissen hebben (gehad) voor de (samen)werking van de inlichtingendiensten in West-Europa en meer in het bijzonder in de Europese Unie. De tegenwoordige evolutie van de inlichtingendiensten in Rusland en

* De auteur is gewoon hoogleraar Rechtsvergelijking, Universiteit van Tilburg.

de voormalige satellietstaten van de Sovjet-Unie blijft bij gebrek aan ruimte buiten beschouwing.

Iets over de algemene geschiedenis van de inlichtingendiensten in Europa

Traditioneel wordt in Europa de statelijke vergaring van inlichtingen – zowel in het buitenland als in het binnenland, via speciale bureaus, gezanten, informanten en infiltranten – geassocieerd met de vrijwaring van de eigen politieke, militaire en economische belangen ten overstaan van mogelijke schending daarvan door buitenlandse machten, eerst en vooral natuurlijk vijandelijke mogendheden maar ook min of meer bevriende naties. En het spreekt welhaast voor zich dat opkomende grote staten als Frankrijk en Oostenrijk het verst gingen in de organisatie van dit inlichtingenwerk. Kleine landen als Nederland bedienden zich tot laat in de achttiende eeuw van een allegaartje van geheime agenten en/of maakten gebruik van particuliere spionagebureaus (De Bruin, p. 64-67) om te voorzien in hun behoefte aan politieke, militaire of economische informatie.

De grondslag van het moderne politieapparaat

Zulk een schets van de situatie – hoe gebruikelijk in de historische literatuur terzake ook – is evenwel eenzijdig. Zij gaat eraan voorbij dat de opbouw van het moderne (civiele en militaire) politieapparaat in Frankrijk en Engeland in de zeventiende, achttiende en negentiende eeuw hoofdzakelijk berustte op het principe van de voortdurende aanwezigheid van politie-eenheden en/of politiemensen op het gehele grondgebied van het rijk of van een stad. Waarom was dit principe zo fundamenteel? De systematische toepassing van dit principe bracht enerzijds met zich mee dat constant vanuit één punt informatie kon worden vergaard over al hetgeen een inbreuk maakte of zou kunnen maken op de openbare orde en maakte het anderzijds mogelijk zo tijdig en gericht als mogelijk in te grijpen ter voorkoming of ter bestrijding van verstoringen van die orde. Dat deze statelijke functionaliteit van het moderne politieapparaat in het bijzonder eerst en vooral in het teken stond van de handhaving van de binnenlandse veiligheid ten overstaan van politieke oppositie en politieke opposenten binnen de landsgrenzen staat buiten kijf, maar zij beantwoordde

natuurlijk ook aan de behoefte van overheden aan inlichtingen over het doen en laten van (vertegenwoordigers van) vreemde autoriteiten op het eigen grondgebied, vanzelfsprekend met name hun (geheime) pogingen om informatie te verzamelen over al dan niet vertrouwelijke politieke, militaire en economische zaken. Zoals de geschiedenis van de politie in Parijs laat zien, gaan inlichtingenwerk en contra-inlichtingenwerk van oudsher hand in hand. De man die in Frankrijk dit soort politiewerk voor het eerst in Europa op ongekende schaal organiseerde, was Joseph Fouché, in zijn hoedanigheid van minister van Politie onder Napoleon I. Hij kan dan ook gerust worden betiteld als de vormgever van de eerste moderne politiestaat op het Europese vasteland (Fijnaut, 1979, p. 489-616, 730-790).

In de loop van de negentiende eeuw werden in alle grote landen aparte inlichtingendiensten van de grond gebracht, hetzij binnen de algemene organisatie van het politiewezen hetzij binnen de krijgsmacht. Deze organisatorische specialisatie van het inlichtingenwerk nam dus vooral twee vormen aan: aan de ene kant de opbouw van civiele inlichtingendiensten, aan de andere kant de oprichting van militaire inlichtingendiensten. Waarbij meteen moet worden aangetekend dat deze diensten in het algemeen niet erg omvangrijk waren en dat ze qua grootte en middelen in het niet vallen als ze worden vergeleken met de inlichtingenapparaten die in de Sovjet-Unie en in Hitler-Duitsland uit de grond werden gestampt.

De totstandkoming van aparte inlichtingendiensten

De vorming van de civiele inlichtingendiensten was vanzelfsprekend een reactie op de drijfverijen van min of meer geduchte dan wel echt gevaarlijke politieke oppositie in het binnenland. Bekende voorbeelden hiervan zijn de *Derde Sectie* – in 1826, als antwoord op de opstand van de Decembristen – en later de *Ochrana* – in 1881, als reactie op de aanslagen op Alexander II – in tsaristisch Rusland (Hingley, p. 49-122) –, de *Police Spéciale* in het Frankrijk van Napoleon III – in 1855, uit voorzorg tegen revolutionaire bewegingen (Berlière, p. 20-27; Porch, p. 17-24), en de *Special Branch* bij de *metropolitan police* van Londen – in 1883, ter bestrijding van de (gewelddadige acties van de) *Fenians* (Allason, 1983). In kleine landen als Nederland werd de behoefte aan inlichtingen over opstandige politieke bewegingen natuurlijk minder grootschalig en meer verdoken georganiseerd. In ons land gebeurde dit via de aanduiding van speciale rechercheurs bij de korpsen in de

grote steden en van speciale rechercheurs bij de rijksveldwacht (Fijnaut, 1979, p. 962-966; Manneke, p. 144-147).

De oprichting van militaire inlichtingendiensten werd geweldig gestimuleerd door de Frans-Duitse oorlog van 1870-1871 en de militair-politieke spanningen tussen de Europese grootmachten in het kielzog van deze gewelddadige confrontatie. In Frankrijk werd in 1871 overgegaan tot de opbouw van een *Service de Renseignement* bij het *deuxième bureau* van de generale staf die niet alleen in Frankrijk zelf maar juist ook in Duitsland inlichtingen verzamelde over al hetgeen militair van belang kon zijn (Navarre, 1978, p. 15-17). Deze dienst kwam later – in de affaire-Dreyfus, in 1894 – ernstig in opspraak en werd als gevolg hiervan bijna opgeheven. Duitsland liet zich natuurlijk ook niet onbetuigd op dit terrein. Vóór het uitbreken van de Frans – Duitse oorlog was het militaire inlichtingenwerk vanuit het ministerie van Buitenlandse Zaken georganiseerd (via een *Geheime Feldpolizei*) door de roemruchte dr. W. Stieber die in 1849 bij de Berlijnse *Schutzmannschaft* de eerste *Kriminalpolizei* van Duitsland had opgericht. Omdat de generale staf van het leger echter niet afhankelijk wilde zijn van Stiebers geheime dienst werd in 1867 een begin gemaakt met de opbouw van een eigen inlichtingendienst bij de generale staf, onder de leiding van de *Oberquartiermeister III* (Fitzgibbon, 1978, p. 60-63).

De inlichtingendiensten in de Sovjet-Unie en Nazi-Duitsland

De staten die na de Eerste Wereldoorlog de geschiedenis van Europa hebben gedomineerd – de Sovjet-Unie en Nazi-Duitsland – worden niet voor niets totalitaire politiestaten genoemd. Hierin werden immers politieapparaten opgebouwd die fungeerden als de ruggengraat van de respectievelijke regimes. Om die politieke functie te kunnen uitoefenen werden zij niet alleen verzelfstandigd ten opzichte van het binnenlands bestuur, de justitie en het leger maar verkregen zij ook de machtsmiddelen om elke vorm van protest tegen het bewind – in eigen land en in bezet gebied – te kunnen opsporen en, als het moest, gewelddadige tegenbewegingen *manu militari* de kop in te drukken, zonodig ook die binnen het leger. Wat Joseph Fouché kleinschalig was begonnen, werd door Heinrich Himmler met het SS-politieapparaat en door Felix Dzerzhinsky met de Cheka grootschalig afgerond. Wat de Cheka aangaat, wordt dit het best gedemonstreerd door het feit dat deze dienst – net als zijn opvolgers: de (O)GPU, de GUGB en

de KGB – niet alleen een dienst vormde die zowel via territoriale eenheden als via eenheden aan de grenzen, bij de spoor- en waterwegen en in het leger op grote schaal inlichtingen vergaarde over al dan niet vermeende politieke oppositie maar die ook beschikte over executieve bevoegdheden om het schrikbewind van de Communistische Partij kracht bij te zetten en die – los van het leger – tevens omvangrijke gewapende eenheden had opgebouwd om collectief verzet neer te kunnen slaan. Daarenboven mag niet uit het oog worden verloren dat de Cheka et cetera waren belast met allerhande vormen van spionage in het buitenland. De opeenvolgende Russische geheime diensten vormden dus een reusachtig civiel-militair politiecomplex in het hart van de Sovjet-Unie. En het is belangrijk om hierbij van een ‘civiel’ complex te spreken want het Rode Leger liet zich op het terrein van het inlichtingenwerk ook niet onbetuigd en bouwde op zijn beurt speciale inlichtingendiensten uit, te beginnen in de jaren twintig een dienst om het radioverkeer van buitenlandse legers te onderscheppen (Leggett, p. 28-40, 84-101, 204-237; Richelson, p. 18-79; Deacon, p. 144-176).

In de SS-staat gebeurde iets soortgelijks als in de Sovjet-Unie. Enerzijds werd het militaire inlichtingenwezen – de *Abwehr* – verder uitgebouwd, anderzijds werd het politieapparaat in 1936 organisatorisch verenigd met de SS en ten overstaan van bestuur, justitie en krijgsmacht verzelfstandigd. Waar het de bestrijding van tegenstanders door de politieke recherche (*Gestapo*) betrof, bestond er geen onderscheid tussen inlichtingenwerk en executief optreden. In 1939 werden vervolgens heel onderscheiden diensten samengebracht binnen het *Reichssicherheitshauptamt* te Berlijn. Deze *Zentrale des Terrors* omvatte niet alleen de *Gestapo*, maar ook de criminele recherche (*Kriminalpolizei*) en de *Sicherheitsdienst (Inland en Ausland)*, de inlichtingendienst van de SS. Bij onrust of grote acties kon er verder een beroep worden gedaan op eenheden van de *Waffen SS* en de *Ordnungspolizei (Tuchel en Schattenfroh)*.

De scheiding tussen executieve diensten en inlichtingendiensten

Na afloop van de Tweede Wereldoorlog werd het SS-politieapparaat vanzelfsprekend volledig ontmanteld door de Geallieerden. Onder meer de Koude Oorlog bracht met zich mee dat de KGB in stand werd gehouden (Andrew en Mitrokhin, 1999). De afschuwelijke ervaringen met deze totalitaire politieapparaten leidden er in West-Europa na

1945 echter toe dat bij de wederopbouw van het politiewezen in de onderscheiden landen in het algemeen onderscheid werd gemaakt tussen executieve diensten enerzijds en inlichtingendiensten anderzijds. Denk aan Duitsland, waar naast de politie van de deelstaten en de semi-militaire *Bundesgrenzschutz* een afzonderlijk *Bundesamt für Verfassungsschutz* – gericht op de bescherming van de binnenlandse veiligheid – en – met het oog op de bescherming van de buitenlandse veiligheid – een aparte *Bundesnachrichtendienst* werden gevormd (*Bundesamt*). In Frankrijk ontstonden er naast (de inlichtingendiensten bij) de politie en de krijgsmacht eveneens aparte inlichtingendiensten voor de bescherming van de binnenlandse veiligheid – de *Direction de la Surveillance du Territoire* (DST) – en voor de bescherming van de buitenlandse veiligheid – de *Direction Générale de la Sécurité Extérieure* (DGSE) (Porch). Het Verenigd Koninkrijk schiep met MI 5 en MI 6 – los van de politiekorpsen en de krijgsmacht – zijn eigen tegenhangers van de nieuwe aparte (binnenlandse en buitenlandse) inlichtingendiensten in West-Europa (Andrew, 1987; Bunyan, 1976; West, 1983). En natuurlijk is er ook het Nederlandse voorbeeld. Hier overlappen de BVD/AIVD en de politie elkaar qua organisatie weliswaar een stuk maar zijn zij qua bevoegdheden eveneens apart gehouden; de voormalige Inlichtingendienst Buitenland stond overigens helemaal los van de politie (Engelen, 1995; De Graaff en Wiebes, 1999).

Deze nieuwe configuraties van het politiewezen (in ruime zin) demonstreren enerzijds dat na de Tweede Wereldoorlog de scheiding tussen inlichtingenwerk en executief optreden – ook als het werd/wordt verricht binnen één en dezelfde organisatie – in grote delen van West-Europa inderdaad werd gezien als een keurmerk van én een waarborg voor een democratische rechtsstaat. Anderzijds laat de vorming van opzichzelfstaande inlichtingendiensten er geen misverstand over bestaan dat het gespecialiseerde inlichtingenwerk sindsdien zeer aan maatschappelijk belang heeft gewonnen. Gegeven de toenemende complexiteit van het wereldgebeuren na 1945 was de verzelfstandiging van steeds belangrijker en omvangrijker inlichtingendiensten wellicht sowieso onontkoombaar geworden. Een belangrijke (negatieve) consequentie van deze ontwikkeling is evenwel geweest dat het niet alleen een grotere opgave werd om de eenheid binnen het inlichtingenwerk zelf te bewaren maar ook een toenemend probleem om de samenhang tussen inlichtingenwerk en executief optreden te verzekeren.

Iets over de geschiedenis van de inlichtingendiensten in de Verenigde Staten

In de Verenigde Staten ontstonden pas in de loop van de negentiende eeuw op federaal niveau politiediensten. Bekend is met name de *Secret Service* die bij het *Treasury Department* werd opgericht ter bestrijding van valsemunterij. Leden van deze bijzondere opsporingsdienst werden evenwel ook door andere departementen ingehuurd om ernstige inbreuken op federale wetgeving op te helderen. In 1907 vroeg *Attorney General* Bonaparte – een verre nazaat van Napoleon – het Congres om kredieten waarmee hij bij het departement van Justitie een eigen opsporingsdienst kon opzetten. Het Congres reageerde bepaald niet positief op dit verzoek, bang als het was dat deze dienst zich zou ontwikkelen tot een politieke inlichtingendienst: *nomen est omen*. Maar met de steun van President Theodore Roosevelt stemde het in 1908 toch in met Bonapartes voorstel (Löwenthal, 1950, p. 10-21).

De opbouw van de FBI en de CIA

Aanvankelijk hield deze dienst – het latere *Federal Bureau of Investigation* (FBI) – zich inderdaad ook alleen bezig met de bestrijding van interstatelijke misdaad. Hij maakte speciaal naam bij de bestrijding van de handel in blanke slavinnen. Toen echter na afloop van de Eerste Wereldoorlog – in 1919 – bomaanslagen in een aantal grote steden het idee deden postvatten dat ook in de Verenigde Staten revolutionaire bewegingen de macht wilden grijpen, stemde het Congres ermee in dat de FBI de leiding zou nemen in het onderzoek naar de gangmakers van de revolutie. Een voormalig hoofd van de *Secret Service* kreeg de leiding over de dienst en J. Edgar Hoover, die toen reeds enkele jaren werkzaam was bij de directie vreemdelingenzaken van het departement van Justitie, werd benoemd tot hoofd van de *General Intelligence Division*.

In enkele maanden tijd liet Hoover niet alleen dossiers aanleggen over zestigduizend al dan niet vermeende subversievelingen, maar gaf hij zijn mannen ook op grote schaal de ruimte om in hun rangen te infiltreren. In januari 1920 sloeg Hoover toe: in enkele dagen tijd werden – vaak in het wilde weg – tienduizend personen gearresteerd. Deze massieve actie tegen 'de roden' lokte weliswaar veel kritiek uit maar zij vestigde ook Hoovers reputatie als een daadkrachtig en doelgericht

politiechef. In 1924 werd hij benoemd tot hoofd van de FBI en in de loop van de daaropvolgende jaren wist hij iedereen ervan te overtuigen dat de FBI zich onder zijn leiding nimmer zou ontwikkelen tot een geheime politiedienst. De transformatie van de FBI tot een heuse nationale opsporingdienst en zijn spectaculaire acties tegen misdadigers als John Dillinger en Baby Face Nelson wekten vrij algemeen de indruk dat dit gevaar inderdaad was bezworen (Theoharis en Cox, 1988, p. 51-156; Powers, 1989, p. 130-274).

Vanaf 1936 werd de FBI – op verzoek van President Franklin D. Roosevelt dit keer – echter weer volop actief op het domein van het politieke inlichtingenwerk. De mogelijke repercussies van de Spaanse burgeroorlog, de Japanse bezetting van Korea en de annexatie van Ethiopië door Italië vroegen hier volgens de president om. Hij machtigde toen Hoover om gegevens te verzamelen over subversieve bewegingen en activiteiten die zowel het politieke als het economische leven van het land raakten. Hoover gaf – behept als hij was met obsessies ten aanzien van binnenlandse vijanden – natuurlijk een ruime interpretatie aan dit mandaat en bouwde – geholpen door de veroveringen van Hitler-Duitsland, het Hitler-Stalin Pact en uiteindelijk het uitbreken van de Tweede Wereldoorlog – de FBI niet alleen om tot een formidabele binnenlandse veiligheidsdienst maar – met steun van de president – ook tot een buitenlandse inlichtingendienst, belast met het volgen van de ontwikkelingen in het Westen. En al waren de manieren waarop de FBI opereerde, zeker bij het uitbreken van de oorlog, opnieuw erg omstreken, succesvol was de dienst in menig opzicht wel. Dit succes verklaart enerzijds waarom de FBI tussen 1940 en 1945 zo enorm kon groeien: hij genoot het vertrouwen van de regering. Uitgedrukt in sterkcijfers zag zijn machtsontplooiing er als volgt uit: waar de dienst in 1940 bijna negenhonderd medewerkers telde, had hij er in 1945 bijna vijfduizend.

Hier staat tegenover dat dit succes een van de voornaamste redenen was waarom Hoover kans zag om voor zijn FBI een monopolie te verwerven op het binnenlandse inlichtingenwerk, inclusief de bestrijding van buitenlandse spionage (Theoharis en Cox, 1988, p. 157-186; Powers, 1989, p. 228-273). Met als gevolg dat de FBI sinds die tijd duidelijk in twee gedaanten optreedt: de ene gedaante is die van een federale opsporingsdienst, de andere die van een federale inlichtingendienst, waarbij – en dit moet worden onderstreept – het optreden in de ene gedaante zowel via wetgeving en interne regelgeving als via organisatorische maatregelen tot op grote hoogte was/is gescheiden

van het optreden in de andere gedaante. Anders dan in West-Europa werd na 1945 executief politieoptreden en politiek inlichtingenwerk in de Verenigde Staten dus niet geheel of ten dele toevertrouwd aan twee verschillende diensten. De FBI behield na de oorlog volop zijn dubbele status.

Wat Hoover echter niet kon blokkeren was de totstandkoming van de *Central Intelligence Agency* (CIA) als de inlichtingendienst voor het buitenland. Hij probeerde dit wel, vanaf het allereerste begin, toen Roosevelt in 1941 W. Donovan aanstelde tot hoofd van het *Office of the Coordinator of Information* (OCI), en in 1942 dit bureau reorganiseerde tot het *Office of Strategic Services* (OSS), bevoegd voor de vergaring van inlichtingen buiten Amerika en voor de uitvoering van 'special operations'. Toen er aan het einde van de oorlog plannen werden gemaakt om van de OSS een 'central intelligence service' te maken probeerde Hoover opnieuw dit te verhinderen. Opnieuw vergeefs. Even nog leek het lot hem gunstig gezind te zijn. Harry Truman, die door de plotse dood van Roosevelt in april 1945 onverwacht het Witte Huis overnam, moest niet veel hebben van een 'Gestapo' in vredestand. Reeds in september 1945 hief hij de OSS op. Een jaar later maakte het Congres echter de kredieten vrij voor de oprichting van de CIA. De Koude Oorlog was begonnen (Smith, 1972, p. 361-386). De National Security Act van 1947 gaf het hoofd van de CIA overigens een leidende rol in de *Intelligence Community*: hij was en is de *Director of Central Intelligence*. Van die 'gemeenschap' maken verder – naast de FBI – met name militaire inlichtingendiensten deel uit: de *National Security Agency* (NSA), de *Defense Intelligence Agency* (DIA) en het *Central Imagery Office* (CIO).

De crisis van de inlichtingendiensten in de jaren zeventig

Zowel de FBI als de CIA raakten in de loop van de jaren zeventig zwaar in de problemen. Wat de FBI aangaat, had dit alles te maken met het optreden als politieke inlichtingendienst. Het bleek namelijk dat de dienst gaandeweg 'counterintelligence programs' (Cointelpro's) had opgezet tegen alle bewegingen die in zijn ogen een gevaar vormden voor de binnenlandse veiligheid: de Communist Party evengoed als de burgerrechtenbeweging en het studentenprotest (Churchill en Vander Wall, 1990; Wise, 1976). Daarbovenop kwamen de geslaagde pogingen van het Witte Huis, i.c. President Richard Nixon, om het onderzoek van de FBI in het Watergate-schandaal te manipuleren. Met betrek-

king tot de CIA kan worden gememoreerd dat in het bijzonder de onthullingen van CIA-agent Philippe Agee in 1974 bevestigden wat velen vreesden, namelijk dat de CIA zich had ontwikkeld tot de 'invisible government' van de Verenigde Staten, en dit niet alleen in de sfeer van de buitenlandse politiek maar ook op het terrein van de binnenlandse politiek. Meer bepaald de verhalen van Agee en anderen over de bedekte operaties van het agentschap in zowel Zuid-Oost-Azië gedurende de Vietnam-oorlog als in Zuid-Amerika, bijvoorbeeld tegen Allende in Chili, voedden het wantrouwen van het grote publiek tegen de CIA. Maar Watergate bracht ook de CIA in diskrediet. Enerzijds omdat voormalige medewerkers van het agentschap betrokken bleken bij de opzet van de af luisterpraktijken, anderzijds omdat Nixon ook poogde om middels de CIA dit schandaal af te dekken (Ranelagh, 1988, p. 427-583; Marchetti en Marks, 1974).

In 1975-1976 bogen ettelijke Congres-commissies zich over de organisatie en werking van de FBI, de CIA en de militaire inlichtingendiensten. Hun conclusies en aanbevelingen hadden grote gevolgen. Met betrekking tot de CIA leidde het werk van die commissies ertoe dat de operationele slagkracht van het agentschap niet alleen kwantitatief aanzienlijk werd gereduceerd maar ook kwalitatief. Dit laatste gebeurde vooral door de CIA welhaast te verbieden zich rechtstreeks te mengen in al dan niet gewapende conflicten in het buitenland en zich te bedienen van bedenkelijke infiltratiemethoden in bijvoorbeeld opstandige bewegingen. Het gevolg van dit verbod was niet alleen dat door de CIA voortaan eigenlijk alleen nog op een indirecte manier steun kon worden verleend aan onder meer het verzet in Azië en Afrika tegen de Sovjet-Unie, bijvoorbeeld aan de mujahideen in Afghanistan tegen de Russische bezetting. Het betekende ook dat de altijd riskante verwerving van *human intelligence* meer en meer werd vervuld voor de veelal 'schone' vergaring van *technical intelligence*. De mislukking van de operatie in april 1980 om het personeel van de Amerikaanse ambassade in Teheran te bevrijden, toonde onmiddellijk aan dat in het bijzonder deze laatste ontwikkeling grote risico's met zich bracht voor het optreden en het aanzien van de Verenigde Staten in de wereld. Toch kon deze catastrofe het tij niet onmiddellijk doen keren. De aflossing van de wacht in het Witte Huis later dat jaar – Jimmy Carter door Ronald Reagan – schiep weliswaar ruimte voor versterking van de (rol van de) CIA in de buitenlandse politiek, maar de invulling van deze ruimte op een eigentijdse manier bleek niet zo

gemakkelijk. Het Iran-Contras-schandaal in 1986 – hierin ging het om de levering van wapens (via Israël) aan Iran in de hoop Amerikaanse gijzelaars in Libanon vrij te krijgen en de steun van Iran voor terroristische groepen in dit land te verminderen – liet zien dat de CIA, hoewel niet in eerste instantie verantwoordelijk voor deze operatie, was veranderd in een risicomijdende bureaucratie. Kennelijk was het agentschap het uitvoeren van geheime operaties enigermate verleerd (Ranelagh, 1988, p. 627-728).

In het geval van de FBI was de doorwerking van de onderzoeken van het Congres niet minder. Zij leidde tot een verregaande inperking van de mogelijkheden om – buiten het kader van strafrechtelijke onderzoeken – informatie te verzamelen over binnenlandse en buitenlandse bewegingen die een bedreiging vormden, konden vormen, voor de interne veiligheid van het land. Hun inperking kreeg in 1976 haar beslag in nieuwe richtlijnen van de *Attorney General*. Enerzijds brachten zij met zich mee dat er binnen de FBI veel scherper onderscheid werd gemaakt tussen de *Intelligence Division* en de *Criminal Investigative Division*, met onder meer als gevolg dat de uitwisseling van informatie tussen deze beide helften van de dienst nog slechts onder zeer strikte voorwaarden mogelijk was. Anderzijds werd het verrichten van politiek inlichtingenwerk, in het bijzonder dat met het oog op de bestrijding van terrorisme, op allerlei manieren sterk aan banden gelegd: door een enge omschrijving van de categorieën van personen en bewegingen waarop het mocht worden toegespitst, door een aanscherping van de voorwaarden waaronder inlichtingenacties zouden mogen worden uitgevoerd, en door de opvoering van de centrale controle op het doen en laten van de FBI'-ers die in het veld waren belast met de uitvoering van inlichtingenwerk. In zekere zin kwamen deze maatregelen erop neer dat terroristische groeperingen slechts mochten worden aangepakt vanaf het moment dat hun acties vielen binnen de omschrijving van een of meer concrete strafbare feiten. De gevolgen die deze insnoering van de actieradius van de FBI als politieke inlichtingendienst zou (kunnen) hebben voor zijn slagkracht bij de bestrijding van terrorisme waren niet echt een punt van discussie in deze hervorming van 1976.

Reagan spande zich in het begin van de jaren tachtig evenwel in om de FBI meer ruimte te geven bij de bestrijding van terrorisme. De reden hiervan was tweeledig: aan de ene kant vond hij dat terrorisme veel meer aandacht verdiende van de FBI dan het tot dan toe had gekregen, aan de andere kant was hij van mening dat terrorisme beter

kon worden bestreden door middel van inlichtingenwerk dan met behulp van het strafrecht. De richtlijnen van 1976 werden dan ook in die zin belangrijk aangepast. De leiding van de FBI voelde echter niet veel voor deze kanteling van het beleid. Zij sprak er zich niet openlijk tegen uit maar implementeerde deze omslag slechts op bescheiden schaal in de organisatie en de werking van de dienst. Veteranen uit het Hoover-tijdperk maakten er echter in het Congres geen geheim van dat er naar hun mening op het terrein van de binnenlandse veiligheid sprake was van een 'enormous security gap' (Elliff, 1979; Poveda, 1990, p. 127-144).

Het standpunt van de Reagan-regering dat het nodig was om de strijd tegen het terrorisme zowel in het binnenland als in het buitenland op te voeren, won natuurlijk zeer aan overtuigingskracht door de aanslagen in Libanon in oktober 1983 (op een basis van de mariniers, 241 doden) en in september 1984 (op de ambassade). De eerstgenoemde aanslag bracht Reagan ertoe om het Congres te schrijven dat er een alarmerend nieuw soort terrorisme tot ontwikkeling was gekomen en dat dit een schrikbarende uitdaging vormde voor de Verenigde Staten en zijn bondgenoten. Om dit grote gevaar te kunnen keren belastte hij in 1985 een *Task Force on Combating Terrorism* met de opdracht het staande beleid door te lichten en voorstellen te doen voor nieuw beleid. Een van de uitkomsten was dat de FBI de opdracht kreeg om het aantal verbindingssambtenaren op ambassades aanzienlijk uit te breiden en zo meer direct contacten te leggen met de politie- en inlichtingendiensten in de betrokken landen. Een ander gevolg was de oprichting van een *Counterterrorism Center* bij de CIA (Fijnaut, 2002a, p. 80-86).

De wat aarzelende mobilisatie van de FBI tegen het terrorisme stak vrij scherp af tegen de steeds krachtadiger inzet van de dienst tegen organisatiecriminaliteit en georganiseerde misdaad. Hoover had dit in de jaren vijftig en zestig altijd tegengehouden, ondanks forse pressie vanuit het Congres en het departement van Justitie – *Attorney General* Robert Kennedy voorop – om er hoge prioriteit aan te geven.

Kennelijk vond Hoover – om wat voor redenen dan ook – dat de FBI zich niet al te zeer met deze vraagstukken moest inlaten. Zijn opvolgers zetten de dienst echter wel steeds intensiever op het spoor van deze vormen van zware misdaad. Naar hun oordeel vormden zij een ernstige bedreiging voor de politieke integriteit en voor de economische voorspoed van het land. Het rapport, *The impact; organized crime today*, dat in 1986 werd uitgebracht door een presidentiële com-

missie omtrent de aard en omvang van de (georganiseerde) misdaad in Amerika was voor hen dan ook een reden te meer om serieus werk te maken van haar bestrijding. En met groot succes, vooral door de gerichte toepassing van direct en indirect af luisteren, getuigenbescherming, nauwere samenwerking met statelijke en stedelijke politiekorpsen et cetera. In deze jaren werd in elk geval de Cosa Nostra in vele Amerikaanse grootsteden gedecimeerd (Jacobs, 1994, p. 3-28; Poveda, 1990, p. 91-125). Dit belette natuurlijk niet dat andere vormen van georganiseerde misdaad onverminderd bleven floreren, bijvoorbeeld de Chinese en Mexicaanse georganiseerde misdaad.

De (discussie over de) herinrichting van de inlichtingendiensten in Amerika

Men leest wel eens dat de inlichtingendiensten na de ineenstorting van de Sovjet-Unie ander werk moesten zoeken om voortzetting van hun bestaan te rechtvaardigen en zich hiertoe in het bijzonder hebben gestort op georganiseerde misdaad en terrorisme. Deze platitude gaat voor de twee grote inlichtingendiensten van de Verenigde Staten in elk geval niet op.

De reorganisatie van de FBI na 1991

Al helemaal niet voor de FBI. Niet dat de val van de Muur in 1989 en de verdere ineenstorting van de Sovjet-Unie voor deze dienst geen gevolgen had. Die had deze gebeurtenis zeker wel. Een tijdlang hoefde de dienst in elk geval niet zoveel aandacht te schenken aan het optreden van de inlichtingendiensten van de Sovjet-Unie op Amerikaans grondgebied. Hoe riskant dit overigens was, bleek later uit het verraad van de FBI'er Hanssen (Vise, 2002). Maar de ineenstorting van de Sovjet-Unie in 1991 vormde – zoals hiervoor reeds werd gedemonstreerd – zeker niet dé reden waarom de FBI zich in de loop van de jaren negentig goeddeels richtte op de aanpak van zware misdaad, georganiseerde misdaad voorop, en op de bestrijding van (internationaal) terrorisme. De FBI investeerde immers reeds sedert de jaren zeventig steeds meer in de aanpak/de bestrijding van deze problemen omdat hun ernst als vanzelf steeds duidelijker werd en zowel het Congress als de regering er steeds sterker op aandrongen dit metterdaad te doen. Maar waar de dienst op den duur erg succesvol was in

de bestrijding van de georganiseerde misdaad, daar was zijn succes – en dat van de CIA niet te vergeten (Baer, 2002) – in de bestrijding van het (islamitisch) terrorisme een stuk minder.

De (deels mislukte) aanslag op het World Trade Center in New York in 1993, de aanslag op een Amerikaanse kazerne in Saoedi-Arabië in juni 1996, de mislukte aanslag in de ondergrondse van New York in 1997, de (geslaagde) aanslagen op twee Amerikaanse ambassades in 1998, de aanhouding van een zwaarbewapende islamitische terrorist aan de Canadees-Amerikaanse grens in december 1999 en de aanslag op de USS Cole in de haven van Aden in oktober 2000, lieten er toch geen enkel misverstand over bestaan dat zowel in het binnenland als in het buitenland het gevaar van het islamitisch terrorisme bepaald niet was bezworen. Met als gevolg dat de FBI in de loop van de jaren negentig steeds meer middelen heeft ingezet om met name deze vorm van terrorisme zoveel als mogelijk in te perken. Besteedde de dienst in 1993 78 miljoen dollar aan terrorismebestrijding, in 1999 was dit bedrag opgelopen tot driehonderd miljoen dollar. Een deel van deze middelen werd ingezet voor de oprichting van een *Counterterrorism Center*, een *National Domestic Preparedness Office* en een *National Infrastructure Protection Center* (Fijnaut, 2002a, p. 86-91). Een ander deel zowel om de eigen strafrechtelijke onderzoeken naar de beramers en de plegers van de aanslagen in binnen- en buitenland te financieren als om – vooral ook met het oog hierop – de strafrechtelijke samenwerking met andere landen te versterken, onder meer door de versnelde uitbreiding van het Legat-programma, i.e. de plaatsing van *legal attachés* op steeds meer buitenlandse ambassades. Strafrechtelijk gezien hadden deze maatregelen voor een stuk zeker succes: diverse van de zo-even genoemde aanslagen werd opgehelderd en hun daders werden veroordeeld door een federale rechtbank in New York City. Maar dit beperkte succes in de opsporing kon het gevaar duidelijk niet keren.

De heroriëntatie van de CIA

Wat de CIA aangaat ligt het natuurlijk anders. Voor deze buitenlandse inlichtingendienst was de Sovjet-Unie tot op het moment van haar ineenstorting vanzelfsprekend het grote mikpunt. Tot op het laatst poogde het agentschap op velerlei terreinen langs allerlei wegen zicht te krijgen op de werkelijke (politieke, militaire, economische, industriële) ontwikkelingen in het Oosten van Europa (Johnson, 1996,

p. 174-206). Toen de Sovjet-Unie instortte, kostte het de CIA zeker moeite om zich aan te passen aan de nieuwe situatie, ofschoon Reagan al in 1982 in een *National Security Decision Directive* schreef – men mag aannemen: ook op basis van rapporten van de CIA – dat aan het einde van de jaren tachtig de Oost-Westverhouding mede als gevolg van de toenemende zwakten van de Sovjet-Unie wel eens totaal anders zou kunnen zijn dan op dat moment. Als gevolg van de Golfoorlog viel de verwarring in de inlichtingendiensten – ook bij de CIA – aanvankelijk echter niet zo op. De grootschalige en al bij al succesvolle inzet van zeer geavanceerde technische inlichtingensystemen door het Amerikaanse leger onttrok dit probleem tot op zekere hoogte aan het zicht (Richelson, 1995, p. 417-420). Maar in het Amerikaanse Congres en ook in het Witte Huis was men er bepaald niet gerust op. In 1996 publiceerde de staf van het *Permanent Select Committee on Intelligence* een rapport waarin werd aangedrongen op een meer gericht beleid en een meer coherente werking van de *Intelligence Community* en dus ook op een meer richtinggevende rol van de CIA; het hoofd van dit agentschap was per slot van rekening de *Director of Central Intelligence*. De *U.S. Commission on National Security* maakte er in haar slotrapport uit februari 2001 evenmin een geheim van dat deze 'community' en dus ook de CIA zich slechts langzaam, veel te langzaam naar haar mening, aanpaste aan de veranderende omstandigheden van het post-Koude-Oorlog-tijdperk. Bij deze omstandigheden dacht de commissie – blijkens haar eerste tussenrapport in 1999 (U.S. Commission, 1999, p. 3-8) – aan een hele reeks ontwikkelingen: de kwetsbaarheid van de wereldwijde economische structuren, de eenzame positie van de Verenigde Staten als enige wereldmacht, de uitbreiding van het aantal gewapende conflicten binnen en tussen staten, de verdwijning van geografische en sociale grenzen tussen bevolkingsgroepen, de beproeving van de soevereiniteit van nationale staten door criminele netwerken enzovoort. Ook belangrijke veiligheidsadviseurs van opeenvolgende presidenten braken zich het hoofd over wat de Verenigde Staten in het kielzog van de ineenstorting van de Sovjet-Unie te wachten stond aan onveiligheidsproblemen (Lake, 2000).

De dreiging en de realiteit van het islamitisch terrorisme

Dat zeker het internationaal (islamitisch) terrorisme om een aantal redenen moest worden gerekend tot een van de meest gevaarlijke

uitdagingen werd in 2000 onverbloemd geponeerd door de *National Commission on Terrorism* (de Bremer-commissie). Hierom riep zij op tot de onmiddellijke mobilisatie van de inlichtingendiensten tegen dit gevaar en tot aanpassing van hun bevoegdheden en methoden aan het fenomeen dat zij moesten bestrijden. Zo zouden bijvoorbeeld dringend de richtlijnen voor de CIA omtrent de inzet van *unsavoury sources* moeten worden aangepast, lees: worden verruimd. De verga- ring van HUMINT had volgens de commissie in de voorbije jaren bepaald geen gelijke tred gehouden met de groei van de terroristische dreiging (Fijnaut, 2002a, p. 91-96). Met deze vaststelling wees de com- missie eigenlijk op de negatieve, zij het ook onbedoelde, gevolgen van het beleid dat halverwege de jaren zeventig op stapel was gezet om 'schandalen' in de hoek van de inlichtingendiensten tegen te gaan. Ook dit laatste rapport maakte veel los in Amerika, maar tot op zekere hoogte te laat: op 11 september 2001 grepen de aanslagen plaats waar- voor de onderscheiden commissies zo heftig hadden gewaarschuwd. Hadden zij kunnen worden voorkomen? Tot op de dag van vandaag valt dat moeilijk te zeggen. Voor een definitief antwoord moet in elk geval worden gewacht op het rapport dat volgens de laatste berichten in juli 2004 zal worden gepubliceerd door de *National Commission on Terrorist Attacks upon the United States* (Semple, 2004). De uitkomst van de *Joint Inquiry into Intelligence Community Activities before and after the Terrorist Attacks of September 11, 2001*, georganiseerd door de inlichtingencommissies van zowel het Huis als de Senaat, vormt, mag men aannemen, wel een betrouwbare voorproef van wat er komen gaat (Report, 2002). Hun uitvoerige rapport was bepaald niet clement voor de 'intelligence community'. De commissies zagen kennelijk veel van de kritiek bewaarheid die zij al jaren via allerhande onderzoeks- commissies hadden geventileerd. Enkele voorbeelden mogen dit illustreren:

- ofschoon er al sinds 1994 informatie was dat terroristen vlieg- tuigen zouden kunnen inzetten als wapens 'the community too often failed to focus on that information and consider and appre- ciate its collective significance in terms of a probable terrorist attack'; 'the Director of Central Intelligence was either unwilling or unable to marshal the full range of Intelligence Community resources necessary to combat the growing threat to the United States';
- 'The important point is that the Intelligence Community, for a variety of reasons, did not bring together and fully appreciate a range of information that could have greatly enhanced its chances

- of uncovering and preventing Usama Bin Laden's plan to attack the United States on September, 11, 2001';
- en 'the Intelligence Community did not effectively develop and use human sources to penetrate the al-Qu'ida inner circle. This lack of reliable and knowledgeable human sources significantly limited the Community's ability to acquire intelligence that could be acted upon before the September 11 attacks'.

De hervorming van de FBI na september 2001

In het licht van deze en andere analyses van wat er (niet) was gebeurd, zal het niet verbazen dat de hervorming van de inlichtingendiensten een van de belangrijkste punten vormt in het anti-terrorisme-programma dat de regering-Bush in reactie op de aanslagen van 11 september 2001 heeft ontwikkeld (White House, 2003; Office of Management and Budget, 2003). Wat we ervan (kunnen) weten heeft evenwel vooral betrekking op de FBI. Wat er met de CIA is gebeurd, is veel en veel minder bekend. Mede hierom beperk ik me hier tot de hervorming van de FBI. Zijn reorganisatie is trouwens al zo veelomvattend dat zij hier slechts in hoofdlijnen kan worden geschetst.

De herdefinitie van de taakstelling

Het uitgangspunt van deze reorganisatie wordt gevormd door een herdefinitie van de taak en de prioriteiten van de FBI. Sinds september 2001 is de voorkoming en de versterking van het (internationaal) terrorisme de eerste en voornaamste taak van de dienst. De opheldering van door terroristen bedreven misdrijven is natuurlijk niet uit zijn takenpakket verdwenen maar duidelijk op de tweede plaats gezet. Naar de reden van deze omschakeling van de dienst hoeft men niet lang te zoeken: niet alleen kan het strafrecht om allerlei redenen in veel gevallen weinig uitrichten tegen zelfmoordterroristen, maar de catastrofale inslag van hun terrorisme maakt voorkomen ook vele malen belangrijker dan bestrijden. De implicaties van deze wending in de taakstelling van de FBI zijn veelvuldig en omvangrijk, zowel in termen van zijn organisatie als in termen van zijn bevoegdheden. Zij draaien in wezen echter allemaal maar om één ding: de (voor)tijdige vergaring, de vakkundige evaluatie en de adequate aanwending van informatie over het doen en laten van voor Amerika gevaarlijke terroristen/terroristische groepen, binnen en buiten de Verenigde Staten. En gegeven het feit – zoals de huidige directeur van de FBI, Robert Mueller, in mei 2002 in het Congres verklaarde – dat 'the terrorists

managed to exploit loopholes and vulnerabilities in our systems, to stay out of sight, and to not let anyone know what they were up to beyond a very closed circle' (Mueller (1))- lag het voor de hand dat de bedoelde implicaties bovenal bedoeld zijn om de zwakke plekken in het politieke detectiesysteem – de 'enormous security gap' waarvan eerder sprake – te versterken.

De uitbreiding van de bevoegdheden

De uitbreiding van de bevoegdheden van (onder meer) de FBI heeft overwegend haar beslag gekregen in de *USA Patriot Act* die door President Bush op 26 oktober 2001 werd ondertekend na een razendsnelle bespreking in de Senaat en het Huis van het Congres. De hier meest relevante bepalingen van deze wet komen er enerzijds op neer dat de FBI grotere mogelijkheden krijgt om in het kader van het politieke inlichtingenwerk (voor een belangrijk deel al bestaande) indringende bevoegdheden – zoals het onderscheppen van communicatie en het plaatsen van peilapparatuur – toe te passen. Anderzijds vergroten zij, ook voor de FBI, de mogelijkheden om informatie die werd verzameld in het kader van strafrechtelijke onderzoeken te gebruiken in het raam van het politieke inlichtingenwerk; hiermee is de muur tussen de opsporingsdienst en de inlichtingendienst in de FBI voor een belangrijk stuk geslecht. Daarenboven is het van groot belang dat onderhavige wet het mogelijk maakt om strafrechtelijke informatiebestanden, politieke inlichtingen en databases in de hoek van de vreemdelingendienst respectievelijk de grensbewaking met elkaar te verbinden (Doyle, 2002).

Verder moet in het verlengde van deze wet de aandacht worden gevestigd op de (nieuwe) richtlijnen van 31 oktober 2003 ('for FBI national security investigations and foreign intelligence collection') die de *Attorney General* in november jl. publiek heeft gemaakt. Omdat natuurlijk óók in deze uitgebreide richtlijnen de klemtoon ligt op 'early intervention and prevention of terrorist acts before they occur' en op het 'initiative at the FBI field office level in investigative activities' spreekt het welhaast voor zich dat zij ruimte scheppen voor de toepassing van indringende methoden van informatieverzameling en voor de uitwisseling van (de ook aldus verkregen) informatie tussen alle mogelijke belanghebbende instellingen en diensten. Probleem is dat niet precies kan worden omschreven welke methoden in dit verband allemaal mogen worden aangewend. De reden van dit noodgedwongen stilzwijgen is dat de in dit opzicht belangrijke delen van deze richtlijnen zijn 'gezwart'. Dit is temeer een probleem omdat in

deze richtlijnen eveneens het standpunt wordt verdedigd dat er in vele gevallen eigenlijk geen onderscheid kan worden gemaakt tussen strafrechtelijk onderzoek en inlichtingenonderzoek: beide soorten onderzoek zullen dikwijls in het teken staan van de bescherming van de nationale veiligheid. Men kan de betrokken methoden dus niet en detail kennen. De algemene niet-gezwarte passages laten er evenwel geen misverstand over bestaan dat onder omstandigheden bijvoorbeeld infiltratie in al dan niet vermeende terroristenkringen zeker mogelijk is (Department of Justice). In het Congres zelf werd direct na de aanslagen trouwens besmuikt gesproken over de noodzaak van een dergelijke methode voor een tijdige vergaring van betrouwbare *human intelligence* (House of Representatives, p. 9).

De herstructurering van de organisatie

Wat de reorganisatie van de FBI aangaat, is het eerstens zo dat in de voorbije jaren zowel een belangrijke deel van de bestaande middelen is overgeheveld naar de *Counterterrorism Division* als grote geldsommen zijn gespendeerd aan de aanpassing van haar organisatie en werking. Bij dit laatste moet men onder meer denken aan de oprichting van een aantal speciale bureaus (*Communications Analysis Section, Document Exploitation Unit, Terrorist Financing Operations Section* e.a.), aan de aanstelling van talrijke vertalers en analisten, aan de modernisering van de ICT en aan de instelling van een permanent bezet *Counterterrorism Watch Center*.

Naast deze omvangrijke interne reorganisatie heeft er tweedens een belangrijke externe reorganisatie plaatsgevonden. De belangrijkste component van deze reorganisatie is de drastische uitbreiding van het aantal *Joint Terrorism Task Forces* (op dit moment 66) met federale, statelijke en stedelijke politiediensten. Op centraal niveau – op het hoofdbureau in Washington – zijn deze gemeenschappelijke eenheden verbonden met de *National Joint Terrorism Task Force* en met het *Office of Law Enforcement Coordination*. Een *FBI Intelligence Bulletin* voorziet sinds enige tijd in de behoefte van de vele duizenden politiekorpsen aan informatie over terrorisme en het beleid dat ertegen wordt gevoerd.

De belangrijkste reorganisatie van het federaal bestuur sinds jaren was de vorming van het *Department of Homeland Security* (DHS) onder leiding van de voormalige gouverneur Tom Ridge. Enige tijd is er discussie geweest over de vraag of en, zo ja, in hoeverre, ook de anti-terrorismede centra van de FBI en de CIA zouden moeten worden

ingelijfd bij dit departement. De uitkomst van dit debat was evenwel negatief. In de wet op het DHS is vervolgens voorzien in de oprichting van een 'intelligence analysis directorate'. Maar ook dit directoraat is er – strikt genomen – niet gekomen, omdat uiteindelijk is overgegaan tot de oprichting van een afzonderlijk *Terrorist Threat Integration Center* (TTIC) onder de hoede van de *Director of Central Intelligence*, het hoofd van de CIA met andere woorden. Naast de CIA zijn in dit centrum zowel het DHS als de FBI vertegenwoordigd. De hoofdtaak van dit centrum is 'to integrate intelligence and law enforcement information relating to potential or actual terrorist threat to the United States'. Een jaar geleden deelde de directeur van de FBI het Congres mee dat het TTIC samen met het *Counterterrorist Center* van de CIA en de *Counterterrorism Division* van de FBI op één enkele locatie zullen worden samengebracht (Mueller (2) en (3)).

De discussie over de herinrichting van het Bureau

Zeker ook in het licht van de Amerikaanse politiegeschiedenis valt gemakkelijk te begrijpen waarom in bepaalde kringen (ook) deze reorganisatie van de inlichtingendiensten, en met name die van de FBI, met argwaan wordt bekeken. Zij is gericht op een offensieve proactivering van de FBI op het zo gevoelige terrein van het politieke inlichtingenwerk, juist ook via de exploitatie van 'menselijke' bronnen. Zij maakt bij deze dienst in belangrijke mate de scheiding ongedaan tussen dit soort (van nature eerder preventief georiënteerd) werk en (de van nature meer reactief ingestelde) opsporing. En zij houdt in dat de traditionele complementaire tegenpolen in het inlichtingenwerk – FBI en de CIA – op informatief vlak tot een zekere eenheid worden gebracht. Bij sommigen rakelen deze ontwikkelingen als vanzelf de oude vrees op van een geheime politie op Amerikaanse bodem naar Europees model, en bij degenen die niet zóver willen gaan, roepen zij in elk geval de herinnering wakker aan de omstreden inlichtingenoperaties van Hoovers FBI.

De georganiseerde verdedigers van de burgerrechten behoren natuurlijk tot de scherpste critici van het beleid dat de regering-Bush ten aanzien van de inlichtingendiensten voert. Ook grote dagbladen als *The New York Times* en de *The Washington Post* volgen – in het algemeen en aan de hand van concrete acties – evenwel met argusogen wat er op dit vlak gebeurt, of het nu gaat om de langdurige opsluiting van vreemdelingen dan wel om de soms hardhandige verhoormetho-

des van politiemensen of om de discutabele inzet van informanten (zie bij voorbeeld Hakim, 2004). Iedereen kan dit via het internet dagelijks zélf lezen. Maar samen met veel gewone Amerikanen zijn die kranten zich bewust van de uitermate lastige opgave waarvoor de regering staat: aan de ene kant vermijden dat het politieke inlichtingenwerk de beginselen van de (straf)rechtspleging ondermijnt, aan de andere kant tegengaan dat het inlichtingenwerk – en daarmee de zorg voor de nationale veiligheid – te zeer wordt belemmerd door diezelfde beginselen (Best, 2003). En dit ten overstaan van terroristische groepen die hebben bewezen dat zij bereid en in staat zijn juist ook met gewone middelen catastrofale aanslagen te plegen, en dit niet alleen in de Verenigde Staten trouwens.

De vrees dat de regering-Bush bij de oplossing van dit dilemma de komende tijd zou doorslaan in politiestatelijke richting is misplaatst. Zij is in mijn ogen in elk geval gespeend van kennis van het heden en van inzicht in het verleden. Want als voor een dergelijke plotse omwenteling in het Amerikaanse politieke systeem zou moeten worden gevreesd, dan zou dit – de geschiedenis van de politiestaat in Europa indachtig, en met name de geschiedenis van het SS-staat en de Sovjet-Unie – op zijn minst betekenen dat de FBI op korte termijn een zelfstandige positie zou verwerven in het Amerikaanse staatsbestel en dat deze dienst binnenkort ten overstaan van grote groepen van de bevolking massaal ongecontroleerd gebruik zou mogen maken van ongelooflijk ingrijpende, met name ook vrijheidsberovende, bevoegdheden. Welnu, er zijn totaal geen aanwijzingen voor een evolutie in deze richting. Ten eerste is er helemaal geen sprake van een verzelfstandiging van de FBI in het Amerikaanse staatsbestel. De dienst staat nog steeds volledig onder de zeggenschap van de Attorney General, de minister van Justitie, en deze verhouding wordt door de regering niet ter discussie gesteld. Verder mag in dit verband niet uit het oog worden verloren dat de bevoegde commissies van het Congress de top van de FBI veelvuldig ter verantwoording roepen voor de wijze waarop het beleid wordt uitgevoerd. Niet minder belangrijk is natuurlijk dat de jurisdictie van de rechterlijke macht ten aanzien van de FBI niet is gekortwiek. En men vergeet toch ook niet dat grote Amerikaanse kranten als de *New York Times* en de *Washington Post* het doen en laten van het Bureau op de voet volgen.

Ten tweede heeft de omstreden Patriot Act weliswaar de mogelijkheden van de FBI verruimd om informatie te verzamelen en uit te wisselen – in eigen huis (tussen opsporingsafdelingen en veiligheids-

afdelingen) en bij/met andere instellingen en diensten – maar deze verruiming lijkt in niets op de bevoegdheden – als hier überhaupt nog van bevoegdheden kan worden gesproken – waarvan de KGB of het SS-politieapparaat zich bedienden om massa's mensen op te sluiten en uit te moorden.

Dit wil niet zeggen – zoals hiervoor ook al werd signaleerd – dat deze verruiming van de mogelijkheden, bevoegdheden zo men wil, geen vragen oproept, binnen maar ook buiten de Verenigde Staten. Zeker wel, en terecht: zij kan voor mensen grote gevolgen hebben. Maar wie hier vanuit Europa kritiek op wil leveren, moet het zich niet gemakkelijk maken. Die moet in elk geval de vraag stellen of wat er in de Verenigde Staten op dit punt gebeurt niet zijn gelijke heeft in (de lidstaten van) de Europese Unie. Onder druk van 11 september wordt hier toch ook alom – niet in het laatst in eigen land! – een beleid gevoerd dat is gericht op toenemende samenwerking tussen de politiediensten en inlichtingendiensten om zoveel als mogelijk een situatie tegen te gaan dat terroristen de kans krijgen catastrofale aanslagen te plegen terwijl die door tijdige en nauwe samenwerking tussen de genoemde diensten wellicht kunnen worden voorkomen. Dit is echt niet alleen een Amerikaanse ontwikkeling. In plaats van om vanuit Europa eenzijdig het binnenlandse veiligheidsbeleid van de Verenigde Staten te bekritisieren is het dan ook meer aangewezen – en ook meer *fair* – om een transatlantische dialoog over dit beleid aan beide zijden van de Atlantische Oceaan aan te gaan. Dit is in elk geval wat ik in de voorbije jaren samen met anderen heb proberen te bewerkstelligen (Fijnaut, Wouters e.a., 2004).

De gevolgen voor de inlichtingendiensten in West-Europa

De (on)veiligheidssituatie na 1991

In aansluiting op het vorenstaande kan direct worden gememoreerd dat de val van de Muur en daaropvolgende ineenstorting van de Sovjet-Unie natuurlijk grote gevolgen hebben gehad voor de inlichtingendiensten van dit communistische imperium. Een tijdlang waren niet alleen zij zelf maar ook hun politieke bazen in totale verwarring over hoe het verder moest (Albats, 1995). Na ruim zestig jaar sleutelrollen te hebben gespeeld in die totalitaire politiestaat zou het moeilijk anders hebben gekund. En dat een deel van hun medewerkers onder

meer via de georganiseerde misdaad naar illegale uitwegen heeft gezocht uit het politieke vacuüm dat in 1991 ontstond, is ook niet zo verwonderlijk. Wanneer er geen doeltreffend staatsgezag (meer) is, grijpen ook misdadigers hun kans om (een stuk van) de macht te pakken (Handelman, 1995).

Wat geldt voor de Oost-Europese inlichtingendiensten geldt tot op zekere hoogte ook voor hun tegenhangers in West-Europa. Zij kwamen met de val van de Muur eveneens in een soort van vacuüm terecht omdat hun grote doelwit uit de Koude Oorlog achter de horizon van de geschiedenis verdween. Werkeloos konden zij daar op zichzelf echter niet door raken. Om te beginnen natuurlijk niet om dezelfde redenen als welke in de Verenigde Staten speelden: het einde van de Koude Oorlog en de neergang van de Sovjet-Unie betekenden geenszins dat de wereld veranderde in een vreedzaam oord. Ook de Nederlandse regering was zich hier goed van bewust. Ook volgens haar lagen alom voor (landen in) West-Europa nieuwe en zeker zo moeilijk te beheersen gevaren op de loer (Prioriteitennota). Dicht bij huis bij voorbeeld het nationalisme op de Balkan, verderaf de oorlogen in het Midden-Oosten en Afrika. Dit leken niet direct grote gevaren voor kleine landen als België en Nederland omdat zij geen rol van betekenis spelen op het wereldtoneel. Maar dit was inderdaad slechts schijn. Beide landen hebben op dit punt in elk geval een zware prijs betaald. De Belgen in Ruanda en de Nederlanders in Bosnië. Wie het rapport van het Niod over 'Srebrenica' leest, kan immers moeilijk om de vaststelling heen dat in elk geval de Nederlandse (civiele en militaire) inlichtingendiensten niet of nauwelijks waren geprepareerd op een militaire inzet van de krijgsmacht in en rond die zogenaamde *safe haven* (Wiebes, 2002, p. 93-162).

Terrorisme en terrorismebestrijding voor 2001

Wat in het kader van dit artikel echter bovenal niet uit het oog mag worden verloren, is dat ook West-Europa, en diverse grote landen in het bijzonder, sedert de jaren zestig werden (en worden) geconfronteerd met (binnenlandse) terroristische bewegingen en groepen, en dat zij óók ter bestrijding van dit fenomeen natuurlijk hun inlichtingendiensten al lang vóór de val van de Muur hard nodig hadden. Hierbij kan in eerste orde worden gedacht aan het separatistische/nationalistische terrorisme in het Verenigd Koninkrijk (Noord-Ierland), in Spanje (ETA) en in Frankrijk (Corsica). Verder was er het extreem-linkse terrorisme (Baader-Meinhof/RAF, Rode Brigades,

Action Directe, Cellules Communistes Combatantes) en het extreem-rechtse terrorisme (Gruppe Hoffmann) waarvan de acties zich in het algemeen beperkten tot het territoire van de betrokken landen maar zich somtijds ook uitstrekten tot het grondgebied van de nabuurlanden (denk aan de schietpartijen van de RAF in Amsterdam, Utrecht en Kerkrade). En ten slotte was er in de jaren zestig en zeventig ook het Palestijns terrorisme dat in West-Europa zowel via vliegtuigkapingen als via aanslagen en gijzelingen opkwam voor de rechten van het Palestijnse volk (Schmid en Jongman, 1984). Bij dit alles moet overigens worden bedacht dat sommige van deze terrorismen niet los stonden van de Koude Oorlog en ook niet van elkaar. Het beste voorbeeld hiervan is de RAF: leden van deze terroristische groep werden een tijdlang getraind door Palestijnse terroristen en ten slotte werden zij opgevangen door de *Staatsicherheidsdienst* van de DDR (Müller en Kanonenberg, 1992).

Deze confrontatie met vormen van ten dele grensoverschrijdend en ten dele internationaal terrorisme in West-Europa had inderdaad direct al, dus nog in de jaren zestig en zeventig, grote gevolgen voor de organisatie en bevoegdheden van de inlichtingendiensten in de individuele landen. In het kader van deze bijdrage zou het echter te ver voeren om per land te bezien wat er op dit vlak is gebeurd (Thuiller, 2000). Wel belangrijk is om hier kort terug te blikken op de collectieve actie van de lidstaten van de Europese Economische Gemeenschap (EEG) tegen het terrorisme van toen. Die actie nam een aanvang in 1975 met de opzet van het Trevi-overleg in het kader van de Europese Politieke Samenwerking (EPS). Dit meerledig consultatiemechanisme werd niet alleen geïnstalleerd om het anti-terrorismebeleid van de (lidstaten van de) EEG gestalte te geven, maar werd ook opgestart om de organisatie en het optreden van speciale politieke en militaire interventie-eenheden af te stemmen. En wat hier vooral van belang is: het leidde eveneens tot de inrichting van een systeem – via speciale verbindingen en verbindingssambtenaren – om onderling snel gegevens uit te kunnen wisselen.

Zeker zo belangrijk is echter dat in dezelfde tijd, buiten Trevi om, diverse 'clubs' van inlichtingendiensten werden georganiseerd om de onderlinge samenwerking bij de bestrijding van het terrorisme te verbeteren. Het gaat hier om 'clubs' waaraan zowel inlichtingendiensten van (sommige) lidstaten als inlichtingendiensten van landen buiten de EEG deelnemen, de zogenoemde Vienna Club en de zogenoemde Berne Club (Benyon e.a., 1993, p. 212; Lejeune, 1992, p. 79-80). Tot de vorming van een gemeenschappelijke inlichtingendienst kwam het

evenwel niet. Dit was duidelijk een hele grote stap te ver. Het was al heel wat dat enkele jaren later in het kader van de onderhandelingen over de Europol-overeenkomst (in de jaren 1990-1995) werd beslist dat deze instantie op een gegeven moment ook een rol mocht spelen in de uitwisseling en de analyse van informatie over terrorisme (Wehner, 1993, p. 245-250; Gueydan, 2002, p. 101-106).

Deze beslissing lag om meerdere redenen moeilijk. Zowel de akelige Europese geschiedenis van de inlichtingendiensten speelde hierbij een negatieve rol als het feit dat met de incorporatie van terrorisme in het mandaat van Europol de samenwerking tussen de lidstaten van de Europese Unie (EU) op dit gebied voor een stuk uit de informele sfeer werd gehaald. Daarenboven mag niet uit het oog worden verloren dat in de jaren dat werd onderhandeld over het mandaat van Europol het (grensoverschrijdend/internationaal) terrorisme door de lidstaten – ondanks de ineenstorting van de Sovjet-Unie – niet werd gezien als een urgent gemeenschappelijk probleem. En in de tweede helft van de jaren negentig was het niet anders – is mijn inschatting. Dit kan enerzijds worden afgeleid uit het feit dat de bloedige aanslagen die halverwege de jaren negentig door islamitische terroristen in Frankrijk en met name in Parijs werden gepleegd weliswaar een grote invloed hadden op het Franse anti-terrorismebeleid maar niet of nauwelijks doorwerkten in de organisatie van de EU-samenwerking op dit gebied (Bruguière, 1998, p. 262-278). Anderzijds blijkt dit duidelijk uit het feit dat eigenlijk pas in 2001 – kort vóór de aanslagen dus – alarmerende berichten verschenen over de dreiging van het internationaal (islamitisch) terrorisme. Hierbij kan worden verwezen naar het rapport van Watson voor het Europees Parlement en naar de brochure van de BVD *Terrorisme aan het begin van de 21e eeuw* (Fijnaut, 2002b, p. 27-28). Trouwens, ook de topconferentie die in juli 1996 op initiatief van de Verenigde Staten in Parijs plaatsvond om de grote landen in de wereld aan te zetten tot een campagne tegen het internationale terrorisme heeft weinig of geen effect gesorteerd in de richting van de EU.

De weerslag van 11 september 2001

Het heeft met andere woorden in West-Europa, althans in de EU, moeten duren tot de aanslagen van 11 september 2001 voordat de sense of urgency ontstond dat het internationale (islamitisch) terrorisme een gevaar voor alle lidstaten vormt en dat het dus hoog tijd werd om het gemeenschappelijk anti-terrorismebeleid verder uit te bouwen om dit gevaar te keren. Anders dan de ineenstorting van de

Sovjet-Unie hebben deze aanslagen dus wis en waarachtig wel hun sporen getrokken in de recente geschiedenis van de inlichtingendiensten in Europa. Bezie men het beleid van de EU op het punt van deze diensten, dan kan enerzijds worden gesteld dat het – anders dan in de Verenigde Staten, met bijvoorbeeld de oprichting van het Department of Homeland Security – zeker geen revolutionaire trekken vertoont. Zo is bijvoorbeeld niet overgegaan tot de formatie van een aparte EU-inlichtingendienst, in welke vorm dan ook. Anderzijds moet worden gezegd dat er heel wat maatregelen zijn genomen om de inlichtingendiensten van de lidstaten tot veel meer samenwerking te brengen en ze ook in het kader van Europol te bewegen tot een betere uitwisseling en analyse van gegevens. In een vorig nummer van dit tijdschrift werden door mij deze maatregelen al eens opgesomd (Fijnaut, 2002b, p. 33-34). Zij gaan van de vorming van een team van anti-terreurspecialisten bij Europol tot de opbouw van een of meer gemeenschappelijke opsporingsteams uit de rangen van politie en justitiële specialisten in de anti-terrorismebestrijding.

Nu, tweeënhalf jaar later, moet men zich natuurlijk afvragen wat er van dit beleid terecht is gekomen. Hoe werkt dat team bij Europol? Werken de nationale inlichtingendiensten al dan niet in dit kader meer en beter samen? Welke rol hebben deze vormen van samenwerking gespeeld in de talrijke aanhoudingen van (al dan niet vermeende) terroristen over geheel West-Europa in de voorbije jaren? Zijn deze samenwerkingsvormen redelijkerwijze voldoende om aanslagen op het grondgebied van de EU te voorkomen die zulke catastrofale proporties hebben als die in de Verenigde Staten in september 2001? Hoe lossen de lidstaten van de EU het probleem van de samenwerking tussen de opsporingsdiensten en inlichtingendiensten op? En in het bijzonder natuurlijk het probleem van de wederkerige uitwisseling van gegevens? Algemene antwoorden op deze en andere belangrijke vragen zijn er niet. En zullen er in de nabije toekomst waarschijnlijk ook niet komen. Want – anders dan in de Verenigde Staten – zal in de Europese Unie, denk ik, noch het Europees Parlement noch de Europese Raad het aandurven een iet of wat gespierde onderzoekscommissie in te stellen om die antwoorden voorzover als het kan publiekelijk te geven. Natuurlijk heeft dit gebrek aan initiatief (en moed?) het nodige te maken met de (andere) staatkundige constructie van de EU. Wellicht wordt zulk initiatief in de EU pas mogelijk als er óók op haar grondgebied daadwerkelijk aanslagen worden gepleegd die het formaat van die van 11 september 2001 hebben.

De inlichtingendiensten en de georganiseerde misdaad

Rest ten slotte de vraag of de West-Europese inlichtingendiensten zich na de val van de Muur en de ineenstorting van de Sovjet-Unie niet bij gebrek aan werk hebben gestort op de georganiseerde misdaad om hun bestaansrecht te bewijzen. Het antwoord hierop is minder eenvoudig dan het lijkt. Kijkend naar Duitsland bijvoorbeeld, waar vanaf 1994 de inlichtingendiensten indirect en zijdelings een rol werd toebedeeld bij de bestrijding van georganiseerde criminaliteit, zou men inderdaad geneigd kunnen zijn te denken dat hier sprake was van zulk een oorzaak-gevolgontwikkeling. Hier staat echter tegenover dat in West-Europa – en dus ook in Duitsland – georganiseerde misdaad pas sedert het einde van de jaren tachtig meer en meer is betiteld als een belangrijk maatschappelijk vraagstuk dat vraagt om een krachtig tegenbeleid (Droste, 2002, p. 52-69). En dus zou het in veel Europese landen wel eens zo kunnen zijn dat er op dit punt helemaal geen sprake is van een oorzaak-gevolgontwikkeling maar van een (paralelle) ontwikkeling die betrekkelijk losstaat van de val van de Muur en de ineenstorting van de Sovjet-Unie.

Het is in elk geval zo dat inlichtingendiensten, ook vanuit hun traditionele taakstelling, onbetwistbaar een belangrijke rol (kunnen en moeten) spelen bij de bestrijding van georganiseerde misdaad. Enerzijds om de reden dat deze vorm van misdaad en terrorisme (en andere vormen van politiek geweld) op allerlei manieren raakvlakken (kunnen) hebben. Denk aan de financiering van terroristische activiteiten uit de inkomsten van de drugshandel of denk aan de illegale internationale wapenhandel. Anderzijds omdat georganiseerde misdaad ook op zichzelf (nationale en internationale) belangen in het gedrang kan brengen die van oudsher eveneens door inlichtingendiensten plegen te worden beschermd. Of het nu het functioneren van staten betreft of het functioneren van hun economieën (Godson, 2003; Viano, 1999). En omdat veel vormen van georganiseerde misdaad in belangrijke mate neerkomen op het grensoverschrijdend smokkelen van goederen en mensen, hebben in dit verband niet alleen de binnenlandse inlichtingendiensten een rol te spelen maar ook de inlichtingendiensten die op het buitenland zijn gericht. Hier komt overigens zeker bij dat – zoals de directeur van de FBI onlangs verklaarde – 'In prosecuting La Cosa Nostra, together we developed sophisticated intelligence-gathering abilities, using informants and surveillance techniques. These are the same methods used to collect intelligence on terrorists' (Mueller (4)).

Besluit

Komen we nu terug op de vraag naar de veranderende rol van de inlichtingendiensten sinds het einde van de Koude Oorlog en de aanslagen van 11 september 2001. Kort en goed gezegd moge duidelijk zijn geworden dat het einde van de Koude Oorlog vooral voor enige onzekerheid heeft gezorgd omtrent de rol die zij in het binnenland en in het buitenland hebben te spelen. De aanslagen van de 11e september 2001 hebben die onzekerheid voor een belangrijk stuk weggenomen omdat deze afschuwelijke gebeurtenissen duidelijk hebben gemaakt dat de bestrijding van het 'nieuwe' internationale terrorisme de komende jaren ook voor hen prioriteit nummer 1 moet zijn.

In het licht van het verleden roept deze aanscherping van de rol van de inlichtingendiensten terechte vragen op over zowel de afgrenzing van hun eigen taken en bevoegdheden als over de grenzen van hun samenwerking met in het bijzonder opsporingsdiensten. Bij de beantwoording van deze normatieve vragen is het echter wel geboden het hoofd koel te houden, dit wil zeggen: enerzijds moet men hierbij de maatschappelijke ernst van het hedendaagse (internationale) terrorisme scherp onder ogen willen zien en anderzijds moet men hierbij niet uit de losse pols verwijzen naar de politiestaten uit de eerste helft van de vorige eeuw. En het feit dat het internationale terrorisme voor een stuk is verknoopt met (bepaalde vormen van) georganiseerde misdaad maakt hun beantwoording er zeker niet gemakkelijker op. Dat alle Westerse staten moeite hebben om hun positie in dezen te bepalen is overigens een goed teken: het bewijst dat zij met kritische zin een doeltreffende reactie pogen te vinden op een formidabele dubbele uitdaging. Het Amerikaanse voorbeeld laat zien dat – naast een zekere uitbreiding van formele bevoegdheden – het antwoord vooral wordt gezocht in nauwere informatieve en institutionele samenwerking tussen bestaande (inlichtingen)diensten. Die weg lijkt het in Europa ook op te gaan. Het recente initiatief van de Britse regering om een *Organised Crime Agency* te formeren – opgebouwd vanuit de politiediensten, de douane en de inlichtingendiensten – is in dit verband in elk geval veelzeggend (Cowan, 2004). Of het in de EU komt, kan komen, tot de oprichting van een tegenhanger van de CIA – zoals onlangs werd voorgesteld door Oostenrijk – is – gegeven de grondwettelijke structuur van de EU – natuurlijk zeer de vraag (Spiegel, 2004). Of Europol op den duur ook executieve bevoegdheden

zal krijgen om dezelfde reden al evenzeer.

Veel zal echter afhangen van de evolutie van de internationale veiligheidssituatie. Als die in een ernstige crisis terechtkomt, worden dingen mogelijk die nu voor onmogelijk worden gehouden.

Literatuur

- Albats, Y.**
KGB; state within a state
London, I.B. Taurus Publishers, 1995
- Allason, R.**
A history of the metropolitan police special branch, 1883-1983
London, Secker & Warburg, 1983
- Andrew, Ch.**
Her Majesty's secret service; the making of the British intelligence community
Harmondsworth, Penguin Books, 1987
- Andrew, Ch., V. Mitrokhin**
The Mitrokhin archive and the secret history of the KGB
New York, Basic Books, 1999
- Baer, R.**
See no evil; the true story of a ground soldier in the CIA's war on terrorism
New York, Crown Publishers, 2002
- Benyon, J. e.a.**
Police cooperation in Europe; an investigation
University of Leicester, Center for the Study of Public Order, 1993
- Berlière, J.-M.**
Police et renseignement
In: P. Lacoste (red.),
Le renseignement à la française, Paris, Economica, 1998, p. 9-28
- Best, R.**
Intelligence to counter terrorism; issues for congress
Washington D.C., Congressional Research Service, May 2003
- Bruguière, J.-L.**
Renseignement et lutte antiterrorisme
In: Lacoste, P. (red.), *Le renseignement à la française*, Paris, Economica, 1998
- Bruin, G. de**
Geheimhouding en verraad; de geheimhouding van staatszaken ten tijde van de Republiek (1600-1750)
's-Gravenhage, Sdu Uitgeverij, 1991
- Bundesamt für Verfassungsschutz (Hrsgb.)**
Bundesamt für Verfassungsschutz; 50 Jahre im Dienst der inneren Sicherheit
Köln, Carl Heymanns Verlag, 2000
- Bunyan, T.**
The history and practice of the political police in Britain
London, Julian Friedmann Publishers, 1976

- Churchill, W., J. Vander Wall**
The COINTELPRO papers; documents from the FBI's secret wars against dissent in the United States
Boston, South End Press, 1990
- Cowan, R.**
Blair to unveil crime superforce
The Guardian, februari, 7, 2004
- Deacon, R.**
A history of the Russian secret service
London, Grafton Books, 1987
- Department of Justice**
The Attorney General's guidelines for national security investigations and foreign intelligence collection
www.fas.org/irp/agency/doj/fbi/nsi-fact.html
- Doyle, Ch.**
The USA Patriot Act; a legal analysis
Washington D.C., Congressional Research Service, 2002
- Droste, B.**
Nachrichtendienste und Sicherheitsbehörden im Kampf gegen Organisierte Kriminalität
Köln, Carl Heymanns Verlag, 2002
- Elliff, J.**
The reform of FBI intelligence operations
Princeton, Princeton University Press, 1979
- Engelen, D.**
Geschiedenis van de Binnenlandse Veiligheidsdienst
's-Gravenhage, Sdu Uitgeverij, 1995
- Fitzgibbon, C.**
Secret intelligence in the 20th century
London, Granada Publishing, 1978
- Fijnaut, C.**
Opdat de macht een toevlucht zij? Een historische studie van het politieapparaat als een politieke instelling
Antwerpen, Kluwer, 1979 (2 delen)
- Fijnaut, C.**
Het beleid van de Verenigde Staten tegen (internationaal) terrorisme tot 11 september 2001
In: Pattyn, B. en J. Wouters (red.), *Schokgolven; terrorisme en fundamentalisme*, Leuven, Davidsfonds, 2002a, p. 79-98
- Fijnaut, C.**
De aanslagen van 11 september 2001 en de reactie van de Europese Unie
Justitiële verkenningen, 28e jrg., 2002b, nr. 4, p. 26-44
- Fijnaut, C., J. Wouters e.a. (red.)**
The role of legal instruments in the fight against international terrorism; a transatlantic dialogue
Leiden, Martinus Nijhoff, 2004 (verschijnt eerdaags)
- Godson, R. (red.)**
Menace to society; political-criminal collaboration around the world
New Brunswick, Transaction Publishers, 2003
- Graaff, B. de, C. Wiebes**
Villa Maarheze; de geschiedenis van de Inlichtingendienst Buitenland
's-Gravenhage, Sdu Uitgevers, 1999

Gueydan, C.

Cooperation between member states of the European Community in the fight against terrorism

In: Higgins, R. en M. Flory (red.), *Terrorism and international law*, London, Routledge, 2002, p. 97-124

Hakim, D.

Inquiries begun into handling of Detroit terror case

The New York Times, 29 januari 2004

Handelman, S.

Comrade criminal; Russia's new mafiya

New Haven, Yale University Press, 1995

Hingley, R.

Die Russische Geheimpolizei, 1565-1970

Bayreuth, Hestia, 1972

House of Representatives

Intelligence Authorization Act for Fiscal Year 2002

www.thomas.loc.gov/cgi-bin/query/C?r107

Jacobs, J.

Busting the mob; United States v. Cosa Nostra

New York, New York University Press, 1994

Jeune, P. le

La coopération policière européenne contre le terrorisme

Bruxelles, Bruylant, 1992

Johnson, L.

Secret agencies; U.S. intelligence in a hostile world

New Haven, Yale University Press, 1996

Lake, A.

6 nightmares; real threats in a dangerous world and how America can meet them

Boston, Little, Brown and Company, 2000

Leggett, G.

The Cheka; Lenin's political police

Oxford, Clarendon Press, 1981

Löwenthal, M.

The Federal Bureau of Investigation

New York, William Sloane, 1950

Marchetti, V., J. Marks

The CIA and the cult of intelligence

New York, Alfred A. Knopf, 1974

Mueller, R. (1)

Statement for the record (...) on FBI reorganization before the Senate Committee on the Judiciary

www.fbi.gov/congress/congress02/mueller050802.htm

Mueller, R. (2)

Testimony (...) on the war against terrorism; working together to protect America

www.fbi.gov/congress/congress03/mueller030403.htm

Mueller, R. (3)

Testimony (...) on joint intelligence committee inquiry

www.fbi.gov/congress/congress02/mueller101702.htm

Mueller, R. (4)

Major speech at the 110th Annual Conference of the International Association of Chiefs of Police, Philadelphia, Penn, October 24, 2003

- www.fbi.gov/pressrel/speeches/iacp102403htm
- Müller, M., A. Kanonenberg**
Die RAF-Stasi-Connection
Berlin, Rowohlt, 1992
- Navarre, H.**
Le service de renseignements, 1871-1944
Paris, Plon, 1978
- Office of Management and Budget**
2003 report to Congress on combating terrorism
Washington D.C., september 2003
- Porch, D.**
The French secret services; from the Dreyfus affair to the Gulf war
Oxford, Oxford University Press, 1995
- Poveda, T.**
The FBI in transition; lawlessness and reform
Pacific Grove, Brooks/Cole Publishing Company, 1990
- Powers, R.**
Secrecy and power; the life of J. Edgar Hoover
London, Arrow Books, 1989
- Prioriteitennota**
Tweede Kamer, 1992-1993, 22 975, nr. 2
- Ranelagh, J.**
The agency; the rise and decline of the CIA
London, Sceptre, 1988
- Report of the U.S. Senate Select Committee on Intelligence and U.S. House Permanent Select Committee on Intelligence**
Joint inquiry into intelligence community activities before and after the terrorist attacks of September 11, 2001
Washington DC, 107th Congress, 2d Session, december 2002
- Richelson, J.**
A century of spies; intelligence in the twentieth century
Oxford, Oxford University Press, 1995
- Schmid, A., A. Jongman**
Political terrorism; a research guide to concepts, theories, data bases and literature
Amsterdam, North-Holland Publishing Company, 1984
- Semple, K.**
President to allow more time for 9/11 commission
New York Times, 4 februari 2004
- Smith, R.**
OSS; the secret history of America's first intelligence service
Berkeley, University of California Press, 1972
- Spiegel Online**
Wien für ein Europäisches CIA-Gegenstück
19 februari 2004
- Theoharis, A., J. Cox**
The boss; J. Edgar Hoover and the great American inquisition
Philadelphia, Temple University Press, 1988
- Thuillier, F.**
L'Europe du secret; mythes et réalité du renseignement politique interne
Paris, La Documentation Française, 2000

Tuchel, J., R. Schattenfroh

Zentrale des Terrors; Prinz-Albrecht-Strasse 8: Hauptquartier der Gestapo

Berlin, Wolf Jobst Siedler Verlag, 1987

U.S. Commission on National Security/21st Century

New world coming: American security in the 21st century; major themes and implications

Washington, september 1999

Viano, E. (red.)

Global organized crime and international security

Aldershot, Ashgate, 1999

Vise, D.

The Bureau and the mole; the unmasking of Robert Philip Hanssen, the most dangerous double agent in FBI history

New York, The Atlantic Monthly Press, 2002

Wehner, R.

Europäische Zusammenarbeit bei der polizeilichen Terrorismusbekämpfung aus rechtlicher Sicht

Baden-Baden, Nomos Verlagsgesellschaft, 1993

West, N.

M.I.5. 1945 - 72; a matter of trust

London, Coronet Books, 1983

White House

National strategy for combating terrorism

Washington D.C., februari 2003

Wiebes, C.

Intelligence en de oorlog in Bosnië; de rol van de inlichtingen- en veiligheidsdiensten

Amsterdam, Boom, 2002

Wise, D.

The American police state; the government against the people

New York, Vintage Books, 1976

Het gevaar van succes in de strijd tegen terrorisme

Portret van de nieuwe vijand

*R. de Wijk**

De directeur van Europol Jurgen Storbeck, stelde naar aanleiding van de aanslagen van 11 september 2001 dat het niet de vraag is óf, maar wanneer in Europa een aanslag zou worden gepleegd. Hij vertolkte daarmee een mening die onder veel deskundigen leefde. Toch hebben de aanslagen van 11 maart 2004 in Madrid Europa wakker geschud. Een direct gevolg van deze terreurdaden is dat sommige politici daardoor tot de overtuiging zijn gekomen dat een strategische transatlantische alliantie in de strijd tegen het internationale terrorisme eerder een veiligheidsprobleem oplevert, dan er een oplost. In deze bijdrage betoog ik dat het toeval is dat niet Europa, maar Amerika als eerste westerse land het slachtoffer van een dergelijke terreuraanslag is geworden. Bovendien stel ik dat het steeds moeilijker wordt ons tegen deze vorm van terrorisme te verweren. Ter onderbouwing van mijn argumentatie ga ik in op de verschillen met het klassieke terrorisme, de ontstaansgronden van het catastrofale terrorisme en de trends die momenteel zichtbaar zijn.

De Europese Unie definieerde in 2002 terrorisme als misdaden die 'given their nature or context, may seriously damage a country or an international organization where committed with the aim of: seriously intimidating the population; or unduly compelling a Government or international organisation to perform or abstain from performing any act; or seriously destabilizing or destroying the fundamental political, constitutional, economic, or social structures or a country or an international organization'.¹

Deze definitie is enerzijds bruikbaar, maar zegt anderzijds niets over de specifieke kenmerken van het terrorisme dat de wereld momenteel

* De auteur is directeur van het Clingendael/TNO Centrum voor Strategische Studies, hoogleraar internationale betrekkingen (KMA) en hoogleraar strategische studies (Universiteit Leiden).

¹ Council Framework Decision on Combating Terrorism, 13 June 2002, (2002/475/JHA).

in zijn ban houdt. En juist daarin zit de crux. De huidige terroristische dreiging wijkt fundamenteel af van het traditionele terrorisme waarmee sommige Europese landen al tientallen jaren kampen. Een belangrijke categorie terroristen waarmee landen als Duitsland en Italië te maken hadden, was politiek gemotiveerd. Bewegingen met extreme opvattingen, zoals de Italiaanse Rode Brigades en de Duitse Rote Armee Fraction, trachtten de politiek of sociale orde te veranderen. Een andere belangrijke categorie zijn de separatistische bewegingen, zoals de Baskische Eta en de Noord-Ierse Ira. De doelstellingen van deze bewegingen waren en zijn relatief beperkt. Dat gold ook voor de gebruikte methoden. Deze varieerden van het liquideren en gijzelen van politici en andere 'machthebbers' tot bom-aanslagen tegen objecten. Hoewel terroristen een sfeer van onveiligheid creëerden, waardoor de bevolking zijn vertrouwen in de overheid kon verliezen, richtten de aanslagen zich in beginsel niet op de bevolking zelf. Deze terughoudendheid is te verklaren door de noodzaak aanhangers voor de 'goede zaak' te werven. Te veel geweld en te veel burgerslachtoffers zouden ertoe leiden dat de sympathie voor de terreurbeweging niet van de grond zou komen of zou worden verspeeld. Te veel geweld legitimeert in de ogen van de bevolking zulke forse overheidsreacties dat de terreurbeweging uiteindelijk geen verweer kan hebben. De conclusie is dat terroristen een rationele kosten-batenanalyse maken, waarbij doelstellingen en de omvang van de terreur met elkaar in overeenstemming zijn. Vanwege de relatief geringe 'impact' van dit terrorisme gaat het hier om een tactisch nationaal, zelfs lokaal probleem dat door de inzet van politie, justitie en nationale inlichtingen diensten moet worden opgelost.

Catastrofaal terrorisme: maximale doelstellingen

De gebeurtenissen van '11 september' en '11 maart' worden onder het catastrofale terrorisme gerekend. De aard en de schaal van deze vorm van terrorisme is geen tactische, maar een strategische dreiging: transnationaal, niet alleen een zaak van politie, justitie en nationale inlichtingendiensten, maar ook van de krijgsmacht. Bovendien vereist deze vorm van terreur internationale politieke, militaire en justitiële samenwerking en nauwe coördinatie tussen de inlichtingendiensten. De doelstellingen van deze vorm van terreur zijn maximaal, en dat geldt ook voor de gebruikte methoden. Allereerst de doelstellingen.

Hierover was Osama bin Laden duidelijk. Op 23 augustus 1996 verklaarde hij de Verenigde Staten de oorlog. Zijn formele oorlogsverklaring bevatte heldere doelstellingen: verenig de islamitische wereld onder één politiek-religieus leider en bevrijd deze oelema van ongelovige zionistische kruisvaarders door de joden en de Amerikanen eruit te verdrijven. Daarom is het beter te spreken van 'systeemterrorisme' omdat deze vorm van terrorisme gericht is tegen het systeem van de internationale betrekkingen.

In twee in 1998 uitgevaardigde fatwa's scherpte Bin Laden zijn toon verder aan. De strijd werd nu verlegd van Amerikaanse instellingen, naar het Amerikaanse volk. Deze verharding vond dus onder president Clinton plaats, en niet onder president Bush, zoals velen veronderstellen. De vermoedelijke reden is dat onder Clinton de jacht op Bin Laden werd geopend. Deze werd verdacht van het financieren van aanslagen. Toen Bin Laden zich in 1996 in Afghanistan vestigde, richtte de CIA een speciaal team op, het 'Bin Laden Station'. Het jaar daarop werd duidelijk dat Bin Laden aanslagen in de Verenigde Staten voorbereidde.² In 1998, na de verwoestende aanslagen op de Amerikaanse ambassades in Nairobi en Dar-es-Salam, tekende de president twee *top-secret* memo's waarin de CIA geautoriseerd werd dodelijk geweld toe te passen bij pogingen Bin Laden te arresteren (Coll, 2004). Extremistische bewegingen als die van Bin Laden vinden hun oorsprong in het moslimfundamentalisme, dat mainstream is geworden. De islam wordt door deze stroming gezien als de oplossing voor de politieke en sociale problemen die in de jaren zeventig manifest werden. Problemen die ontstonden toen de enorme toename van de olie-inkomsten tot grote maatschappelijke veranderingen leidden. Traditionele maatschappijen werden geconfronteerd met moderniseringsprocessen, economische liberalisering en urbanisatie. Dit had een ontwrichtende werking, met name in het gebied dat momenteel als de 'Greater Middle East' wordt omschreven. Veelal goed opgeleide jongeren voelden zich in de snel groeiende steden verraden door hun leiders die de olierevuen in eigen zak staken en verzuimden richting te geven aan de maatschappij op basis van islamitische waarden. Zij zagen deze leiders als handlangers van het Westen. Het antwoord op de maatschappelijke veranderingen, was teruggrijpen op oude, vertrouwde islamitische waarden. Deze werden in toenemende mate hét maatschap-

² National Commission on Terrorist Attacks, Staff Statement 7: Intelligence Policy, Washington, maart 2004, p. 3.

pelijk bindmiddel. Ze gaven zekerheid en richting in onzekere tijden, maar maakten tevens duidelijk waarin de islam zich van het Westen onderscheidde. Volgens auteurs als Benjamin Barber leidde dat tot een strijd tussen 'Jihad' en 'McWorld'; een strijd tussen het desintegrerende tribalisme en reactionaire fundamentalisme van de islam en de integreerende vooruitstrevendheid van het agressieve economische en culturele westerse globalisme (Barber, 1995 en 2001, p. xvi).

Bin Ladens gedachtegoed kan daarom rekenen op de sympathie van brede lagen van de bevolking, hoewel fundamentalisme niet synoniem is aan extremisme. De extremistische variant van het fundamentalisme wil een einde maken aan de fundamentele machtsongelijkheid die het westerse 'imperialisme' mogelijk maakt.

De strijd wordt op drie fronten gevoerd: tegen de westerse belangen in de islamitische wereld, tegen het Westen zelf en tegen 'corrupte' pro-westerse islamitische leiders. Door de oorlog in Irak is niet alleen het verzet van Al Qaeda tegen het Westen, maar ook tegen regeringen in de islamitische wereld versterkt. In een videoband die op 21 mei 2003 door al-Jazeera werd uitgezonden werden landen als Saoedi-Arabië, Qatar, Bahrein, Egypte, Jemen, Koeweit en Jordanië door al-Zawahiri, de tweede man van Al Qaeda, als collaborateurs gebrandmerkt. Op 18 oktober 2003 werd een tape vrijgegeven die aan Bin Laden werd toegeschreven. Hierin noemde hij het Verenigd Koninkrijk, Spanje, Australië, Polen, Japan en Italië als landen waartegen moest worden vergolden (Eggen en Pincus, 2004).

Maximale methoden

Bij maximale doelstellingen horen maximale methoden, gericht op het creëren van zo veel mogelijk burgerslachtoffers. Juist de bevolking van de vijand moet worden getroffen om druk op vijandelijke politici uit te oefenen. Zo beschouwd is het besluit van de beoogde Spaanse premier Zapatero om de Spaanse troepen uit Irak terug te trekken dan ook een klinkende overwinning voor de terroristen. Natuurlijk heeft Zapatero nog een slag om de arm gehouden door te zeggen dat zijn troepen mogelijk wel blijven als er een nieuwe VN-resolutie komt en de VN grotere zeggenschap in het bestuur krijgt. Maar dat is westers politiek geneuzel voor fijnproevers; terroristen zullen slechts het eerste deel van de boodschap oppakken. De houding van de PvdA, die eveneens voorstander is van het terugtrekken van troepen, is dan ook

een strategische blunder die aangeeft dat sommige politici geen idee hebben van de impact die hun uitlatingen op een mogelijke tegenstander kan hebben.

Een dergelijke houding draagt bij tot de overtuiging van extremisten zoals Bin Laden, dat de strijd tegen het Westen kan worden gewonnen. De populaire Egyptische televisiepredikant Sheikh al-Sha'rawi meende naar aanleiding van de moord op president Sadat: 'De moordenaars van Sadat wensten een islamitische staat te stichten. Als ze werkelijk de steun van God zouden hebben gehad, zouden ze daarin geslaagd zijn.' Bin Laden heeft echter goede aanwijzingen dat hij wél kan slagen. Hij heeft God dus aan zijn kant. Die aanwijzingen zijn gelegen in het feit dat Amerikanen zich na elke aanslag verder terugtrokken. Zo reageerden de Amerikanen niet op de val van de Sjah van Iran in 1979. Voor extremisten was dat de eerste belangrijke aanwijzing dat de verwijdering van Amerikaanse invloeden uit de islamitische wereld mogelijk is. Een paar jaar later, in 1982, verdwenen de Amerikanen uit Libanon. Dat gebeurde na een gruwelijke bomaanslag in Beiroet waarin ruim 230 mariniers de dood vonden. In 1993 trokken de Amerikanen zich uit Somalië terug, nadat door toedoen van krijgshoofd Aideed, overigens gesteund door Osama bin Laden, Amerikanen sneuvelden en één dode soldaat door de straten van Mogadishu werd gesleept. In 1995 en 1996 vonden aanslagen op Amerikanen in de Saoedi-Arabische hoofdstad Riyad plaats, met als gevolg dat zij hun militaire activiteiten ver buiten de hoofdstad voortzetten. In 1998 vergolden de Amerikanen op symbolische wijze met kruisraketten tegen doelen in Soedan en Afghanistan de aanslagen tegen hun ambassades in Dar-es-Salam en Nairobi, maar een reactie bleef uit toen terroristen de USS Cole in de haven van Aden opbliezen. Voor extremisten bewijst dit de Amerikaanse decadentie, lafheid en weekheid: ze stappen met veel machtsvertoon in een conflict, hebben een grote mond, maar als het te gevaarlijk wordt trekken ze zich terug. Ze hechten te veel aan het leven en zijn niet bereid hun belangen te verdedigen.

In de strijd tegen wat Bin Laden de 'alliantie van zionistische kruisvaarders' noemt, zijn alle middelen geoorloofd. Zo bezien ligt het voor de hand dat Al Qaeda en daaraan gerelateerde groeperingen zullen trachten massavernietigingswapens in te zetten. Feitelijk is dat al gebeurd. Door op 11 september vliegtuigen als massavernietigingswapens te gebruiken is een drempel overschreden. Want het is onmogelijk om met één of twee conventionele bommen duizenden doden te veroorzaken.

In de Amerikaanse inlichtingenwereld is vanaf het midden van de jaren negentig vooral gediscussieerd over de vraag of Bin Laden massavernietigingswapens zou gaan gebruiken, niet of hij ze zou verwerven. In februari 1999 stelde George Tenet, de baas van de CIA tegen de senaatscommissie voor de strijdkrachten dat er niet de geringste twijfel is dat Bin Laden nieuwe aanvallen voorbereidt en niet zal aarzelen chemische en biologische wapens te gebruiken. Al Qaeda zou onder meer via Iran, Irak en Soedan getracht hebben massavernietigingswapens te krijgen.

In een interview in februari 1999 stelde Bin Laden: 'Als ik deze (kern)wapens tracht te verkrijgen, dan voer ik mijn plicht uit' (Howard, 1999, p. 35). Eind 2001 meldde Bin Laden in een interview met een Pakistaanse krant daadwerkelijk over kernwapens en chemische wapens te beschikken. In maart 2003 werd bekend dat Al Qaeda veel verder was dan werd gedacht met de productie van biologische en chemische wapens. Dat bleek uit documenten en computerbestanden van de gearresteerde Khalid Sheik Mohammed, mogelijk het operationele brein van Al Qaeda (Gellman, 2003). Maar chemische en biologische wapens zijn moeilijk te gebruiken. De uitwerking is bijvoorbeeld door variaties in windkracht en windrichting slecht voorspelbaar. Enveloppen met anthrax, die in 2001 in de Verenigde Staten waren verspreid, zorgden weliswaar voor paniek, maar de schade bleef beperkt. En kernwapens zijn moeilijk ongezien te plaatsen. Vuile bommen zijn daarom voor terroristen het interessantst. Het recept is eenvoudig: wikkel radioactief of chemisch materiaal rond een conventionele bom. Het radioactieve of chemische materiaal doodt op zich nauwelijks of geen mensen, maar kan van grote gebieden voor langere tijd 'no-go areas' maken. Deze wapens zijn, evenals 'klassieke' chemische en biologische wapens niet zozeer 'weapons of mass destruction', maar 'weapons of mass disruption'. De dreiging van deze wapens zou eind 2003, begin 2004 in de Verenigde Staten tot verhoogde waakzaamheid en de afgelasting van vele transatlantische vluchten hebben geleid.

Amerika én Europa zijn doelwit

De Verenigde Staten zijn nimmer het exclusieve doelwit van islamitische extremisten geweest. De dreiging voor Europa werd door Europol reeds voor 11 september 2001 onderkend (Council of the

European Union, 2002). De strijd tegen het internationale terrorisme is daarmee een opdracht voor Amerikanen en Europeanen. Dat Europa evenzeer in de vuurlinie ligt, blijkt uit het grote aantal aanslagen dat hier is verijdeld. Enkele voorbeelden:

- In december 2000 arresteren de Duitse autoriteiten vier Algerijnen die een aanslag beraamden op de kerstmarkt van Straatsburg.
- In juli 2001 wordt Jamal Beghal gearresteerd in Dubai. Een handlanger van Bin Laden die hem de opdracht zou hebben gegeven de Amerikaanse ambassade in Parijs op te blazen. In september wordt een Fransman van Algerijnse afkomst gearresteerd. Hij zou bij hetzelfde complot betrokken zijn.
- In september 2001 wordt de Tunesiër Trabelsi gearresteerd die een aanslag op de Amerikaanse ambassade in Parijs wilde plegen.
- In oktober 2001 arresteren de Franse autoriteiten vier islamitische extremisten die een aanslag tijdens een voetbalwedstrijd wilden plegen.
- In januari 2002 wordt een handlanger van Bin Laden in Bosnië en Herzegovina gearresteerd. Hij zou aanslagen beramen op Amerikaanse bases.
- In februari 2002 verijdelt de Italiaanse politie een aanslag op de Amerikaanse ambassade in Rome en de vergiftiging van het drinkwatersysteem met cyanide.
- In april 2002 weten Duitse autoriteiten een aanslag op Joodse doelen te verijdelen.
- In juni 2002 verijdelen Marokkaanse autoriteiten een complot van Al Qaeda om Amerikaanse en Britse oorlogsschepen in de Straat van Gibraltar tot zinken te brengen.
- In januari 2003 worden in het Verenigd Koninkrijk islamitische extremisten gearresteerd die een aanslag met ricine op een Britse militaire basis wilden plegen. Ook wordt gevreesd voor een aanslag door Algerijnen met ricine op de Londense metro.

Europol meldde dat volgens Bin Laden het Verenigd Koninkrijk het belangrijkste doelwit was.³ Op 28 maart 2004 meldde de Britse *Sunday Times*, die inzage zou hebben gehad in de resultaten van de verhoren van Khalid Sheik Mohammed, dat deze van Bin Laden de opdracht had gekregen om vlak na 11 september 2001 een aanslag in het Verenigd Koninkrijk uit te voeren. In het Europol-rapport werd overigens ook

³ Reuters, 'Al Qaeda-linked Activity Seen in Europe', 19 december 2003.

gesteld dat cellen van Al Qaeda vooral actief zijn in Duitsland, Frankrijk, Italië en Spanje. Spanje lijkt een belangrijke positie in het terreurnetwerk in te nemen. De aanslagen van 11 september werden er gedeeltelijk voorbereid, terwijl in juli 2002 de Spaanse politie drie leden van Al Qaeda oppakte en videotapes in beslag namen met Amerikaanse objecten, inclusief het World Trade Centre, de Brooklyn Bridge (New York), het Vrijheidsbeeld, de Golden Gate Bridge (San Francisco), de Sear Tower (Chicago), Disneyland en de Universal Studio's (beide Californië). Bovendien arresteerde de Spaanse politie in juli 2003 de Syrische Al Jazeera-journalist Tayseer Alouny, die verdacht werd van banden met Bin Laden. Overigens associeerde Bin Laden Spanje met een belangrijk historisch feit in de strijd tussen het Westen en de islamitische wereld. In zijn videoboodschap van 7 oktober 2001 sprak hij over de 'tragedie van Al-Andalus'. Daarmee refereerde hij aan het jaar 1492, toen het moslimkoninkrijk Grenada werd veroverd door de katholieke monarchen Ferdinand en Isabella. Voor de islam was dit het keerpunt van de expansiepolitiek. En deze vernedering is nooit vergeten.

Meer succes, meer onveiligheid

De na '9/11' afgekondigde oorlog tegen Al Qaeda heeft tot paradoxale resultaten geleid. Paradoxaal, omdat de strijd tegen het terrorisme, op korte termijn juist voor Europese landen tot meer onveiligheid leidt. Allereerst heeft de VS draconische veiligheidsmaatregelen genomen, die ertoe hebben geleid dat het plegen van aanslagen moeilijker is geworden. Volgens het International Institute for Strategic Studies (IISS) is Europa, dat minder maatregelen heeft genomen, daardoor automatisch kwetsbaarder geworden (IISS, 2004). Deze stelling is gebaseerd op de gedachte dat terroristen altijd de makkelijkste weg kiezen. Gezien het grote aantal eerder opgesomde pogingen om in Europa aanslagen te plegen, moet bij deze visie een vraagteken worden gezet. Wel is het onmiskenbaar zo dat door de strijd tegen het terrorisme moslims in Europa radicaliseren. Velen hebben het gevoel collectief mede verantwoordelijk te worden gehouden. Sociale en economische marginalisatie leidt tot verharding van deze groep. Dit proces wordt versterkt door maatregelen die de groep als geheel treffen, zoals het verbod op hoofddoekjes in Frankrijk. Bovendien polariseert de toon waarop het debat wordt gevoerd. De AIVD constateerde 'dat een groeiend aantal moslims zich door opinieleiders in het maatschappelijk verkeer onheus beje-

gend voelt'. Daardoor vormt deze groep 'een voorname vijver voor radicalisering' (Ministerie van Binnenlandse Zaken, 2004). Vervolgens stelde de VVD-leider Jozias van Aartsen dat opinieleiders zich de mond niet mochten laten snoeren. Toen columnist Paul Cliteur zichzelf een spreekverbod oplegde over de islam, werd hem capitulatie verweten. Deze voorvallen tonen aan dat liberale democratieën zoals Nederland worstelen met de vraag hoe om te gaan met een cultuur die zich afkeert van westerse waarden. Compromissen tussen beide culturen zijn onmogelijk, omdat de compromissen over ideologieën en waarden per definitie onmogelijk zijn. Dat blijkt bijvoorbeeld uit de opstelling van een fundamentalistische islamitische partij, *Habz ut-Tahrir* (HUT), die ook in Nederland actief is. Deze 'moslimpartij' wil de moslims beschermen tegen de verderfelijke invloeden van de westerse democratie.⁴ De HUT is tegen integratie en voor de verspreiding van de ware islam. Tegelijkertijd past het ontstaan van een niet te integreren groep niet in een cultuur die juist nadruk legt op sociale dynamiek, pluralisme en religieuze tolerantie en secularisering.

Een tweede paradoxaal resultaat van de strijd tegen het terrorisme is dat juist de behaalde successen leiden tot grotere onveiligheid in het Westen. Nadat Al Qaeda vrijplaats Afghanistan is kwijtgeraakt, heeft de organisatie zich verder verspreid, opgesplitst in kleine autonome cellen en heeft de banden aangehaald met verwante groepen. In ongeveer zestig landen is een platter en moeilijker te infiltreren netwerk van cellen ontstaan. Door deze wijziging van de *modus operandi* zijn aanslagen moeilijker te voorkomen. Bovendien valt uit de statistieken te lezen dat minder pogingen worden gedaan 'harde' doelen, zoals westerse militaire bases en Amerikaanse ambassades, aan te vallen. Het gaat nu om 'zachte' doelen die met de westerse en joodse macht en 'verdorvenheid' worden geassocieerd. Een mogelijk van Al Qaeda of verwante groepering afkomstig document, de 'al-Qaeda Targeting Guidance', geeft inzicht in doelwitten die in steden dienen te worden getroffen. Het gaat om doelen die betrekking hebben op het geloof, economische doelwitten en joden en christenen in het algemeen, zoals zakenlieden, diplomaten, politici, wetenschappers en toeristen.⁵

Om een beeld te geven van de klappen die Al Qaeda te verduren heeft gekregen: na ruim twee jaar was ruim een derde van de dertig man

4 Zie de website: www.hizb-ut-tahrir.org.

5 www.Intelcenter.com: al-Qaeda Targeting Guidance.

tellende top van Al Qaeda gedood of gearresteerd; ruim tweeduizend van de ruim twintigduizend door Al Qaeda opgeleide strijders was eenzelfde lot beschoren; ruim 125 miljoen dollar zou zijn bevroren. De trainingsbases in Afghanistan zijn grotendeels verdwenen. Maar in het grensgebied van Afghanistan en Pakistan zijn nog steeds groepen strijders actief. Waarschijnlijk zijn dit restanten van de Arabische Brigade, de drieduizend man sterke 'multinationale' strijdkracht van Bin Laden en strijders die de overgebleven leiders beschermen. Vermoedelijk hebben Taliban zich bij deze groepen aangesloten. Tegen deze strijders worden militaire operaties door coalitietroepen uitgevoerd. Dergelijke militaire operaties worden ook in zogenoemde black holes uitgevoerd of ungoverned territories, waarvan er dertig tot veertig in de wereld zijn. Deze gebieden, waar het wettelijke centrale gezag geen zeggenschap heeft, worden door terroristen gebruikt voor trainingen en criminele praktijken, zoals wapenhandel, drugsmokkel, mensensmokkel en mensenhandel teneinde inkomen te verwerven. Het afgelopen jaar is vooral de leiding van Al Qaeda verder in de problemen gekomen. Vermoedelijk is deze gesplitst. Eén deel zou zich ophouden in het tribale gebied op de grens van Pakistan en Afghanistan. Bin Laden en zijn tweede man, Ayman Zawahiri, zouden de kern van deze groep vormen. In maart 2004 kwam deze groep onder vuur, toen het Pakistaanse leger voor het eerst de verboden tribale gebieden binnendrong in een poging de terroristenleiders de grens met Afghanistan over te jagen. Daar zouden ze door de Amerikanen, die operatie *Mountain Storm* uitvoerden, worden gearresteerd. De tweede groep Al Qaeda-leiders zou zich ophouden in het grensgebied van Iran en Afghanistan. Saaf, de oudste zoon van Bin Laden, zou hier zitten alsmede chef operaties Saif al-Adel en de financiële man Abdullah Ahmed Abdullah. Zij zouden onder bescherming staan van een geheime radicale Iraanse veiligheidsmacht, de Strijders van Jeruzalem, die loyaal is aan de aartsconservatieve religieuze leiders van Iran, al zou de nationale regering geen greep hebben op de Strijders. Beide groepen staan met elkaar in contact door middel van koeriers. Een derde paradox is gelegen in het verschijnsel dat naarmate Al Qaeda zelf zwakker wordt, verwante groepen zich er meer door laten inspireren. De aanslagen in de hoofdstad van Saoedi-Arabië, Riyad, op 12 mei en 9 november 2003 waren nog wel het werk van Al Qaeda zelf, mogelijk met directe betrokkenheid van Saad bin Laden. Maar de meeste recente aanslagen zijn niet door Al Qaeda, maar door verwante groeperingen uitgevoerd, hoewel veel leden ervan door Al

Qaeda in Afghanistan zijn opgeleid. Mogelijk gaat het om de genoemde twintigduizend strijders uit 47 landen in de periode van medio 1990 tot aan de Amerikaanse interventie in oktober 2001. Bovendien zijn sommige aanslagen door Al Qaeda gefinancierd. Zo was de *Salafi Jihadi*, die achter de aanslagen in Casablanca in mei 2003 zat, in het bezit van een handleiding van Al Qaeda en zou vijftigduizend dollar hebben ontvangen. De groep had zich overigens achter Bin Ladens oelema gesteld. 'Al Qaeda' is echter een verzamelnaam geworden voor extremistische groeperingen die mogelijk de doelstellingen van Bin Laden min of meer onderschrijven, maar vooral anti-Westers zijn.

Conclusie: de dreiging groeit, ook voor Nederland

Nederland heeft betrekkelijk weinig ervaring met terrorisme, wat de geringe aandacht voor dit onderwerp gedurende de afgelopen decennia verklaart. Wel waren met name tussen 1970 en 1990 groepen als de Zuid-Molukkers en Rara actief. In de jaren zeventig trachtte de eerste groep door middel van gijzelacties de Nederlandse regering te dwingen hen in dit streven te steunen. Aan het eind van de jaren tachtig demonstreerde Rara met bomaanslagen tegen de apartheid en tegen het asielbeleid van de Nederlandse regering. Nederland is tot slot ook niet gevrijwaard gebleven van het internationale terrorisme. In de periode van 1970 tot 1990 voerden met name de Ira en de Eta een serie aanslagen uit. De Eta voerde een bomaanslag uit op Spaanse gebouwen; de Ira doodde de Britse ambassadeur, Britse militairen en Australische toeristen die overigens voor Britse militaire werden aangezien.⁶ In vergelijking met de aanslagen van de eerder genoemde Rode Brigades waren het beperkte acties die sporadisch voorkwamen. De treinkapingen van de Molukkers bij Wijster (1975) en De Punt (1977) maakten de meeste indruk.

Nederland zal echter rekening moeten houden met het feit dat de dreiging ook hier toeneemt. Daarvoor zijn de volgende redenen aan te geven:

- Successen in de terreurbestrijding verminderen de dreiging op korte termijn niet, maar leiden slechts tot gewijzigde *modus operandi* van terreurorganisaties waardoor deze moeilijker te bestrijden zijn.

⁶ Voor een goed overzicht van de aanslagen in Nederland en daarbuiten, zie M. van Leeuwen (red.), *Confronting terrorism: European experiences, threat perceptions and policies*, Den Haag, Kluwer law international, 2002.

- Successen in de strijd tegen het internationale terrorisme leiden tot een verdere verharding van de strijd omdat de overgebleven strijders meer gemotiveerd tot vechten zullen zijn. Immers, het is beter te sterven voor de goede zaak, dan in handen van 'zionistische kruisvaarders' te vallen.
- Door verharding van de strijd worden moslims in westerse landen verder in het nauw gebracht. Om de kans op radicalisering te voorkomen worden maatregelen genomen, zoals het verbod op hoofddoekjes. Bovendien verhardt de toon van het debat. Collectief verantwoordelijk stellen van een groep leidt onherroepelijk tot radicalisering, waardoor met name jongeren een aantrekkelijke rekruteringsbasis voor extremisten gaan vormen.
- Terugtrekkende bewegingen als die van de beoogde Spaanse premier Zapatero verhogen de onveiligheid van andere Europese landen. Als het zo gemakkelijk is om regeringen te beïnvloeden, zal dat voor extremisten aanleiding zijn de druk verder op te voeren.
- Nederland zelf vormt vanwege zijn complexe infrastructuur, open samenleving, tolerantie, milde strafklimaat, geringe pakkans, bevolkingsdichtheid en aanwezigheid van grote groepen allochtonen uit de risicolanden, zoals Marokko, een goede vestigingsplaats voor extremisten. Men valt nauwelijks op.
- Tot slot trekt Nederland gevaar aan; enerzijds omdat Nederland een uitgesproken bondgenoot van de Verenigde Staten in de strijd tegen het internationale terrorisme is; anderzijds omdat ruim zestig procent van de bevolking, daarbij gesteund door sommige politici, juist voor terugtrekking van de Nederlandse troepen uit Irak is.⁷

Het is echter onvoorspelbaar waarmee Nederland rekening moet houden. In algemene zin zijn er twee doelwitcategorieën. Ten eerste zijn er de specifieke Amerikaanse en joodse doelen: banken en andere bedrijven, ambassades, synagogen en geselecteerde personen. Ten tweede is het publiek zelf doelwit, teneinde het draagvlak voor de Nederlandse terrorismebestrijdingspolitiek te ondermijnen. Het dichtbevolkte Nederland is sociaal en economisch uiterst kwetsbaar, mede dankzij de aanwezigheid van main ports. Het laten exploderen van een tanker in de haven van Rotterdam, het neerschieten van verkeersvliegtuigen op hun aanvliegroete naar Amsterdam, het opblazen van treinen op knooppunten als Utrecht en Amsterdam of een aanslag

⁷ Volgens een RTL-nieuwsenquête van 15 maart 2004.

met een dirty bomb in de Randstad zijn uitvoerbaar, dus denkbaar. De conclusie is dat Nederland prioriteit moet geven aan het voorkomen van aanslagen en, omdat dit nimmer helemaal lukt, op het beheersen van de gevolgen ervan. Inlichtingendiensten spelen in het voorkomen van aanslagen een sleutelrol. Deze dienen derhalve verder te worden uitgebreid teneinde de capaciteit voor infiltraties, afluisteren en analyse drastisch te vergroten. De burgers moet meer alertheid voor verdachte zaken worden bijgebracht. Bovendien zullen burgers met nieuwe veiligheidsmaatregelen worden geconfronteerd. Zeker is dat de burger met de gevolgen van de strengere veiligheidsmaatregelen en de noodzakelijke alertheid een onbehagelijk gevoel van onveiligheid kan krijgen. Voor de overheid is het daarom de kunst een balans te vinden tussen meer veiligheid en inperking van de burgerlijke vrijheden. Tot slot vereist beheersing van de gevolgen van aanslagen een nieuwe crisisbeheersingsorganisatie die de civiele hulpdiensten, de krijgsmacht en andere hulpverleners door middel van een eenduidige nationale commandostructuur onder eenhoofdige leiding aanstuurt.

Literatuur

- | | |
|--|--|
| <p>Barber, B.R.
<i>Jihad vs. Mc World; terrorisms challenge to democracy</i>
New York, Ballantine Books, 1995 en 2001</p> <p>Coll, S.
<i>Policy disputes over hunt paralyzed</i>
Washington Post, 22 februari 2004</p> <p>Council of the European Union
<i>Situation in the terrorist activity in the European Union; situation and trends</i>
Brussel, 31 januari 2002</p> <p>Eggen, D., W. Pincus
<i>Bombing clues point to islamist terrorists</i>
Washington Post, 12 maart 2004</p> | <p>Gellman, B.
<i>Al Qaeda near biological, chemical arms production</i>
Washington Post, 23 maart 2003</p> <p>Howard, R.
<i>Bin Laden expected to retaliate for US missile attacks 'Sooner rather than later</i>
Janes intelligence review, juni 1999</p> <p>IISS
<i>Al-Qaeda targets Europe</i>
Strategic comments, 10e jrg., nr. 2, 2004</p> <p>Ministerie van Binnenlandse Zaken (AIVD)
<i>Notitie over Jihad in Nederland</i>
Den Haag, 10 maart 2004</p> |
|--|--|

Wie wint de 'war on terrorism'?

*B. de Graaff**

Het laatste decennium vertoont een sterke toename van fanatiek geweld. Dit type geweld kenmerkt zich door een religieuze heilsverwachting (of een gesecculariseerde vorm daarvan). Fanatici achten het legitiem en noodzakelijk de realisering van 'het paradijs op aarde' met geweld dichterbij te brengen. Voor zowel andersdenkenden als ketteren en afvalligen bestaan geen of nauwelijks restricties in het gebruik van geweld, omdat de overtuiging leeft dat de bestaande orde moet worden weggevaagd om een nieuwe te creëren. Iedereen denkt hierbij natuurlijk onmiddellijk aan al-Qaeda en aanverwante islamistische organisaties, die onder meer verantwoordelijk waren voor de ruim drieduizend doden bij de aanslagen van 11 september 2001 op het World Trade Center en het Pentagon, voor de bomontploffing in een uitgaansgelegenheid op Bali ruim een jaar later, waarbij meer dan tweehonderd mensen omkwamen en voor de recente aanslag in Madrid. Ook andere religieuze groeperingen streven een apocalyptische eindstrijd na, zoals de secte Aum Shinrikyo, die verantwoordelijk was voor een aanslag met sarin in de metro van Tokio in 1995. Denk ook aan de vaak christelijk geïnspireerde milities en *survivalists* in de Verenigde Staten waarmee Timothy McVeigh zich verbonden voelde. Zijn bomaanslag op het federale overheidsgebouw in Oklahoma, eveneens in 1995, veroorzaakte 168 dodelijke slachtoffers. En hoewel zij nog geen terroristische daden van een dergelijk formaat pleegden, vertoont het gedachtegoed van sommige milieuactivisten, in het bijzonder in de Verenigde Staten en Groot-Brittannië, gelijkenissen met deze vormen van destructief religieus verlangen. Zij menen dat de menselijke beschaving via een calamiteit moet worden teruggebracht naar een *Stunde Null* om de aardbol weer terug te kunnen geven aan de natuur. Voor deze pogingen om via gewelddadige *shortcuts* een heilstoestand te bereiken hanteren zowel wetenschappers als overheden over het algemeen de term 'terrorisme' of 'nieuw terrorisme'.

* De auteur is senior docent/onderzoeker bij de afdeling Geschiedenis van Internationale Betrekkingen en interim-directeur bij het Centrum voor Conflict Studies, beide aan de Universiteit Utrecht.

Desalniettemin is er nog steeds geen bevredigende definitie gevonden voor 'terrorisme', noch door overheden, noch door wetenschappers. Elke serieuze poging tot definitie loopt uit op de erkenning dat het antwoord op de vraag wat terrorisme is, zoals dat in het Engels heet, *in the eye of the beholder* is. Diverse onderdelen van de Amerikaanse overheid hanteren uiteenlopende definities, de Verenigde Naties zijn het nog steeds niet volledig eens over wat 'terrorisme' betekent en wetenschappers presenteren vaak de terminologische problemen om vervolgens hun gehoor of lezers voor te stellen over die moeilijkheid heen te stappen en genoegen te nemen met een – toegegeven onvolmaakte – voorlopige definitie. Juist die onduidelijkheid over wat terrorisme precies is, leidt ertoe dat het fanatieke geweld nu eens als een misdaad, dan weer als een oorlogshandeling en ten slotte als een bedreiging van de nationale veiligheid wordt beschouwd.

De definitiekwestie is bepaald niet academisch van aard. Dit mag blijken uit de op gang komende Amerikaanse verkiezingsstrijd, waarin uitdager Kerry president Bush verwijt dat hij met de oorlog tegen Irak kostbare middelen heeft onttrokken aan – wat hij noemt – de echte strijd tegen het terrorisme. Een soortgelijk geluid kwam uit Spanje, waar de aankomende premier Zapatero de terugtrekking van troepen uit Irak aankondigde en verklaarde dat terrorismebestrijding een zaak van justitie en geheime diensten is, niet van militairen. Ook de beoordeling van de rechtmatigheid van de recente Israëlische liquidatie van Hamas-leider sjeik Yassin is afhankelijk van de vraag of het terrorisme geschaard moet worden onder het strafrecht of onder het oorlogsrecht (Kuitenbrouwer, 2004; Ignatieff, 2002). De categorisering van terrorisme heeft ook gevolgen voor de bestrijding. Afhankelijk van de definiëring is de aanpak een zaak van justitie, de strijdkrachten of de inlichtingen- en veiligheidsdiensten. Ontwikkelingen in de aard en omvang van het aangewende geweld dragen ertoe bij dat de betrokkenheid van de drie soorten instanties en de noodzaak tot coördinatie in hun benadering toenemen. Ik zal in dit artikel kort de verschillende benaderingen en enkele van de vragen die zij oproepen behandelen om ten slotte in het bijzonder enige moeilijkheden aan te stippen waarvoor de inlichtingen- en veiligheidsdiensten zich geplaatst zien bij de aanpak van dit fenomeen.

Mijn stelling is een onderschrijving van de standpunten van Kerry en Zapatero dat de strijd tegen het terrorisme door toedoen van de huidige Amerikaanse regering teveel een militair karakter heeft gekregen.

Daarmee wordt afbreuk gedaan aan de effectiviteit van die strijd. Het gevecht tegen het terrorisme zou veel meer een zaak moeten zijn van inlichtingen- en veiligheidsdiensten. Helaas zijn ook zij echter slecht toegerust voor die uitdaging.

Hoe voert men een 'war on terrorism'?

Door de toename van de, laten we gemakshalve dan maar zeggen, terroristische dreiging (toename van aantallen slachtoffers per aanslag; mogelijkheid van inzet van massavernietigingswapens) is de behoefte van overheden om proactief op te treden tegen deze vormen van geweld toegenomen, waardoor de taakverdeling tussen justitie en inlichtingen- en veiligheidsdiensten onscherp kan worden. Anderzijds heeft de term 'war on terrorism' de grenzen ten opzichte van de strijdkrachten vervaagd. Wordt 'war' in dit verband gebruikt in een justitiële betekenis (zoals 'war on crime'), in een term die meer lijkt te duiden op samenwerking tussen de verscheidene delen van het overheidsapparaat (zoals in de Amerikaanse 'war on drugs' in Latijns-Amerika) of in de zin van een regelrechte oorlog (zoals in Afghanistan en Irak)?

Indien men ervan uitgaat dat de jongste uitingen van grootschalig geweld van niet-statelijke organisaties tegen burgerdoelen uiteindelijk een vorm van terrorisme zijn met een politiek karakter, blijft de mogelijkheid van dialoog open, zoals die in Italië ten aanzien van de Rode Brigades en in Duitsland ten aanzien van de RAF uitmondde in amnestieregelingen. Als men uitgaat van fanatiek of utopisch geweld en meent dat elke poging tot dialoog zou leiden tot een gesprek tussen doven, dan ligt eliminatie meer voor de hand.

In dat laatste geval is de discussie over de juiste aanpak echter nog niet ten einde. Veel mensen maken bezwaren tegen de door de Amerikaanse regering gevolgde methode van oorlogen tegen nationale staten in het kader van de door president Bush geproclameerde 'war on terrorism' en bepleiten daarom 'chirurgische ingrepen'. Zijn zij echter bereid de consequenties van zulke ingrepen in de vorm van arrestaties of eventueel doden (op basis van een 'license to kill') te aanvaarden? Dat wil zeggen, accepteren zij arrestaties zonder aanklacht, doden zonder berechting en de kans op fouten zoals de moord op een onschuldige kelner in het Noorse Lillehammer bij de Israëlische jacht op leden van de organisatie Zwarte September die

verantwoordelijk waren voor de doden onder Israëlische sportlieden tijdens de Olympische Spelen van 1972 in München? Zolang zulke acties plaatsvinden in de weinig toegankelijke grensstreek tussen Afghanistan en Pakistan gaat er in het Westen geen gemor op, maar het wordt al anders als zulke aanslagen tegen vermeende terroristen plaatsvinden onder het oog van de camera's in de Palestijnse bezette gebieden, zoals onlangs bij de aanslag op sjeik Yassin.

Bovendien duikt zowel in het geval van oorlog als in het geval van exterritoriale arrestaties het probleem van schendingen van de nationale soevereiniteit op. Hoe aanvaardbaar zijn zulke schendingen in de strijd tegen 'terrorisme'? Veel hangt ervan af of de diverse naties het erover eens zijn dat het om terroristen gaat. Na 9/11 verstomde aanvankelijk de kritiek op het Russische optreden tegen de Tsjetsjeense rebellen, maar velen beschouwen hen nog als vrijheidsstrijders.

De Indonesische overheid heeft al diverse malen duidelijk gemaakt dat zij in staat is haar eigen antiterroristische boontjes te doppen en geen behoefte heeft aan Amerikaanse 'assistentie'. Het omgekeerde – ingrijpen in de nationale soevereiniteit ter ondersteuning van 'vrijheidsstrijders' die door nationale overheden als terroristen worden beschouwd – komt trouwens ook voor. Zo veroordeelde de internationale gemeenschap het Servische optreden tegen wat de regering in Belgrado noemde 'UCK-terroristen' op zijn eigen grondgebied en begon in maart 1999 een oorlog die het UCK hielp. Vergeten was dat de Amerikaanse regering zelf het UCK minder dan een jaar tevoren nog als terroristisch had bestempeld.

De Amerikaanse overheid is overigens al veel langer dan 2001 van mening dat zij de nationale soevereiniteit van andere landen mag schenden als het gaat om de aanpak van internationaal terrorisme. Het begint er steeds meer op te lijken dat de Amerikaanse regering zich ten aanzien van terroristen op het grondgebied van andere staten dezelfde rechten toeëigent als ten aanzien van zeerovers in internationale wateren. Al vanaf eind jaren tachtig van de twintigste eeuw heeft de Amerikaanse justitie zich het recht voorbehouden van exterritoriale arrestaties en huiszoekingen en onder president Clinton ontstond een militaire doctrine van *pre-emptive* aanvallen op terroristische doelen, in het bijzonder wanneer de aanwezigheid van massavernietigingswapens werd verondersteld. In 1998 legden Amerikaanse strijdkrachten een farmaceutische fabriek in Soedan in de as, omdat zij veronderstelden dat er een voorloper van het gifgas VX werd geproduceerd. In 2003 rechtvaardigden de Amerikaanse en

Britse overheid de aanval op Irak met het vermoeden dat er massavernietigingswapens aanwezig waren die in handen van terroristen konden vallen. In beide gevallen kon de Amerikaanse overheid nadien geen overtuigende bewijzen leveren voor die vermoedens. Dit gegeven zal afbreuk doen aan de internationale acceptatie van nieuwe acties die op dergelijke gronden worden gerechtvaardigd. De legitimering van zulke militaire acties kan ook teruglopen, omdat zij contraproductief lijken te zijn in de strijd tegen terrorisme. In Afghanistan is buiten de hoofdstad Kabul de veiligheidssituatie nauwelijks verbeterd. De voor juni geplande verkiezingen moeten waarschijnlijk om die reden worden uitgesteld. In Irak is de stabiliteit zodanig verminderd dat het een aantrekkelijke verblijfplaats voor terroristen lijkt te zijn geworden. Het heeft er alle schijn van dat de Amerikaanse overheid zich onvoldoende heeft gerealiseerd voor welke problemen zij zou komen te staan na de verdrijving van het bewind van Saddam Hussein.

Inlichtingen- en veiligheidsdiensten onder vuur

In deze laatste gevallen is het belang van goede inlichtingen duidelijk, evenals een goede aanwending van *intelligence* door politieke gezagsdragers. Niet voor niets vormen de vragen van aansturing van de inlichtingendiensten en de distributie door deze diensten van hun gegevens zowel in de Verenigde Staten als in Groot-Brittannië op dit moment onderwerp van onderzoek. Bij elke vorm van definiëring van terrorisme spelen inlichtingen- en veiligheidsdiensten een rol. Als de nationale veiligheid in het geding is, zijn zij in hun beoogde *early warning* capaciteit van belang. In geval van terrorisme dat als crimineel wordt omschreven, bestaat de mogelijkheid dat inlichtingengegevens een rol spelen bij de bewijsvoering. En als tot militaire actie tegen vermeende terroristen wordt overgegaan, zijn inlichtingen omtrent de vijand, de plaatselijke bevolking, het terrein, het klimaat en dergelijke van belang, zowel ter ondersteuning van de aanval als omwille van de bescherming van de eigen troepen, die ook nog na beëindiging van de actie ter plaatse blijven voor pacificatie of wederopbouw.

Uit de recente discussies omtrent de relatie tussen politici en inlichtingendiensten wordt al duidelijk dat er bij een groter publiek veel misverstanden bestaan over wat inlichtingenvergaring en -bewerking wel en niet vermag. Kern van het probleem is dat geheime diensten

over het algemeen werken met waarschijnlijkheden en dat politici vaak verlangen naar zekerheden. Als politici omwille van de legitimering van hun eigen handelen de waarschijnlijkheden uit inlichtingenrapporten in het openbaar presenteren als zekerheden, is er een levensgroot probleem. Op dit moment valt nog niet te voorzien hoeveel schade de regeringen-Bush en -Blair hebben aangericht aan hun nationale diensten, maar het lijkt erop dat het al te partijdige en publieke gebruik dat zij hebben gemaakt van de gegevens van de diensten in elk geval tot grote organisatorische veranderingen zal leiden. Het zal niet de eerste keer zijn dat een falen van de politiek wordt afgewenteld door te spreken van een *intelligence failure*.

Ook zonder die complicerende omstandigheden rond de oorlog tegen Irak worden inlichtingen- en veiligheidsdiensten momenteel al op verscheidene manieren gehandicapt in hun optreden tegen gewelddadige organisaties zoals al-Qa'ida. De aandacht voor terrorisme na 9/11 is niet nieuw. Na het eind van de Koude Oorlog werd terrorisme het belangrijkste aandachtspunt van de inlichtingen- en veiligheidsdiensten. In 1994 bijvoorbeeld bestond driekwart van de werkzaamheden van de Britse veiligheidsdienst MI5 al uit terrorismebestrijding, waarvan overigens meer dan de helft zich concentreerde op Noord-Ierland (Herman, 1997, p. 53 en 348). Het aantal FBI-agenten dat zich met bestrijding van terrorisme bezighield, groeide tussen 1992 en 2002 met maar liefst 224 procent, tot 1669 medewerkers (U.S. House Subcommittee, 2002).

Niettemin werd in diverse landen het optreden van inlichtingen- en veiligheidsdiensten belemmerd door het ontbreken of tekortschieten van wetgeving. Het eerste amendement van de Amerikaanse grondwet, dat vrijheid van meningsuiting garandeert, stond voorafgaand aan 9/11 bijvoorbeeld een verbod in de weg op het propageren van het gebruik van massavernietigingswapens en de verspreiding van instructies over het gebruik ervan via internet. Als gevolg van de maatregelen rond 1975, toen de Amerikaanse inlichtingen- en veiligheidsdiensten in de schijnwerpers van politici en media stonden wegens een aantal schandalen, waren bovendien de bevoegdheden van de FBI sterk ingeperkt. Was de FBI medio 1973 nog bezig met 21.400 zaken die de binnenlandse veiligheid betroffen, als gevolg van de maatregelen daalde dit naar 43 zaken in 1982, in de ogen van veiligheidsexperts een belachelijk laag cijfer in een land met tweehonderd miljoen inwoners, dat op dat moment nog het voornaamste doelwit was van Sovjet-spionage (Raymond, 2002, p. 326). Voor het afluisteren van

iemands telefoon was per aansluiting toestemming nodig; er werd geen algehele toestemming verleend om alle telefoons van een verdacht individu af te luisteren.

In West-Europa was het nog droeviger gesteld met de wetgeving. Aan de vooravond van de aanslagen van 11 september 2001 stelde de Europese Unie vast dat acht van de lidstaten, waaronder Nederland, niet beschikten over specifieke antiterrorwetgeving. Pas na die aanslagen keurde de Tweede Kamer in Den Haag het bijna vier jaar oude verdrag inzake de bestrijding van terroristische bomaanslagen goed, alsmede het twee jaar oude verdrag ter bestrijding van de financiering van het terrorisme.

Behalve op het terrein van de wetgeving traden na 11 september 2001 manco's aan het licht in de personeelssamenstelling van inlichtingen- en veiligheidsdiensten. Dat komt vooral doordat organisaties als al-Qa'ida en daarmee verwante groeperingen zich zo sterk over de wereld hebben verspreid. Onder de ruim zeshonderd Al Qa'ida- en Talibanstrijders die gevangen zitten op Guantànamo Bay waren maar liefst 43 nationaliteiten vertegenwoordigd, waaronder bijvoorbeeld de Britse en de Belgische (Lanting, 2002). Ook de wereldwijd meanderende geldstromen van groepen als Al Qa'ida getuigen van een effectieve benutting van het globaliseringsproces. In september 2001 bleek dat diensten als de CIA en FBI daarentegen een gebrek hadden aan Arabische taal- en cultuurspecialisten (Steele, 2002, p. 166), een probleem dat overigens al zeven jaar eerder was gesignaleerd door James Woolsey, hoofd van de CIA onder president Clinton (Minitier, 2003, p. 89). Daardoor was de Amerikaanse inlichtingengemeenschap slechts in staat tot het lezen van een zeer beperkt deel van het onderschepte berichtenverkeer uit de *terrorism belt* van de Arabische wereld, Iran en Zuid-Azië. Dadelijk na de aanslagen riepen de Amerikaanse diensten sollicitanten op met deze specifiek taal- en cultuurcapaciteiten (Bloemendaal, 2001). De haast waarmee dat gebeurde, onder grote politieke druk, zou elke veiligheidsdienst ernstige zorgen moeten baren. Organisaties als al Qa'ida maken gebruik van *sleepers* en het valt niet uit te sluiten dat zich onder deze rekrutering golf mollen hebben bevonden. Inmiddels zijn in de VS de eerste veiligheidsproblemen aan het licht getreden met onder meer een tolk en een geestelijk verzorger, die in contact stonden met gevangenen van al-Qa'ida en de Taliban in Guantànamo Bay. Twee jaar na de oorlog in Afghanistan kampen Amerikaanse inlichtingendiensten nog steeds met analysecapaciteiten op het gebied van cultuur en religie.

De cultuur van de dienst blijft bovendien gedomineerd worden door de 'harde' politieke en militaire onderwerpen van de Koude Oorlog; cultuur als 'zacht' onderwerp scoort laag (Arkin, 2003).

Het is duidelijk dat de complexiteit van de huidige wereld de inlichtingen- en veiligheidsdiensten boven het hoofd dreigt te groeien. Als dat al geldt voor een grote dienst als de CIA, hoeveel te meer moet dat niet gelden voor alle andere geheime diensten, waaronder de Nederlandse AIVD, die inclusief alle ondersteunend personeel slechts enkele honderden medewerkers telt? Nu al is er geregeld sprake van *information overload* bij de diensten. Vaak is de informatie die zij nodig hebben in ruwe vorm aanwezig maar ontbreekt de analysecapaciteit (Sterns, 1999, p. 139).

Door het grotere verspreidingsgebied waarop internationale terroristen opereren, kunnen inlichtingen- en veiligheidsdiensten niet al deze capaciteiten zelf ontwikkelen. Hun oorspronkelijke strikte nadruk op geheimhouding met alle bijkomende elementen als compartimentering op basis van *need to know* is een erfenis van de Koude Oorlog en mag toentertijd de diensten tot voordeel hebben gestrekt, maar nu is dat niet langer adequaat. Bovendien opereren inlichtingen- en veiligheidsdiensten vaak nog, zoals ze dat gewend waren ten tijde van de Koude Oorlog, toen zij nationale staten bestreden in plaats van geglobaliseerde particuliere netwerken. Ook daardoor is er een contraproductieve nadruk op geheimhouding en een evenredige weerzin tegen samenwerking met 'de buitenwacht'. Dit is des te schadelijker omdat er bij de bestrijding van terrorisme zoveel instanties betrokken zijn. Ten tijde van de aanslagen van 11 september 2001 hielden bijvoorbeeld maar liefst 46 federale bureaus zich in de VS bezig met terrorismebestrijding.

Nu lopen de inlichtingen- en veiligheidsdiensten een hoop potentiële informatie mis door hun vrees dat ze een paar geheimen kwijtraken. Het zou aanbeveling verdienen als zij een meer open discussie zouden aangaan, niet alleen met andere overheidsorganen, maar ook met de samenleving over mogelijke dreigingen, in het bijzonder met groeperingen die vanuit hun eigen disciplines en achtergrond over relevante informatie kunnen beschikken, zoals academici, journalisten en het bedrijfsleven. Het zou ook geen gekke gedachte zijn als inlichtingen- en veiligheidsdiensten op het internet zelf discussierubrieken zouden beginnen over mogelijke dreigingen. De Amerikaanse overheid heeft inmiddels het startsein voor meer open communicatie gegeven. Al zo'n vijftien jaar onderhouden de Amerikaanse diensten open contac-

ten met de academische wereld, bijvoorbeeld door de detachering van CIA-medewerkers als docenten en onderzoekers aan universiteiten als zogeheten *officers in residence*. Ook de oproep van de Amerikaanse overheid aan Hollywood na 11 september 2001 om na te denken over mogelijke terroristische scenario's getuigt van een meer open communicatie, evenals de inschakeling door de Amerikaanse marine van ontwerpers van video games al vóór de aanslagen met hetzelfde doel (Wright, 2001). Overigens zou het tevens aanbeveling verdienen science fiction-literatuur te bestuderen. De ideeën die daarin zijn ontwikkeld over zogeheten *mad scientists* die doomsday-machines uitvinden, over verschillende soorten vernietigende stralingen en dergelijke beginnen de waarheid steeds meer te benaderen (Laqueur, 2001, p. 263-264). Samenwerking van inlichtingen- en veiligheidsdiensten met de wereld van de fantasie is dan ook een veel serieuzer aangelegenheid in de strijd tegen het terrorisme dan het op het eerste gezicht misschien lijkt. Om aandacht te trekken en te blijven trekken voor hun aanslagen moeten terroristen namelijk steeds weer op zoek naar iets spectaculairs, iets ongelooflijks, iets waar slechts weinig anderen op zouden zijn gekomen. Medewerkers van inlichtingen- en veiligheidsdiensten zijn soms wel, maar vaak niet de meest fantasierijke mensen. Onderzoek, gebaseerd op gesprekken met medewerkers van veiligheidsdiensten in het Verenigd Koninkrijk, Canada en Australië wees uit dat zij zich in de eerste plaats gedragen als bureaucraten: 'They live by rules and paper, and function by committee' (Herman, 1997, p. 336). Organisaties als al-Qa'ida daarentegen vormen een conglomeraat van netwerken dat zich sneller aanpast aan de omgeving dan overheidsbureaucratieën, zeker als daarbinnen de noodzaak tot coördinatie (vaak gepaard gaand met tijdverlies) toeneemt. Net als in de VS kregen in Nederland inlichtingen-, veiligheids- en aanverwante diensten na de aanslagen in New York en Washington ruimere armslag. Het Actieplan Terrorismebestrijding en Veiligheid leidde tot personele uitbreiding bij de Nederlandse inlichtingen- en veiligheidsdiensten, het Korps Landelijke Politiediensten (KLPD) en de Bijzondere Bijstandseenheid van de Koninklijke Marechaussee. Ook de capaciteit voor persoonsbeveiliging en objectbewaking werd vergroot. Verder werden betere faciliteiten geschapen om verdachte geldstromen te traceren en werden de mogelijkheden tot het tappen van communicatie en dataverkeer vergroot. De Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst (AIVD) en de Militaire Inlichtingen- en Veiligheidsdienst (MIVD) moesten, volgens de eerste voortgangsrapportage over het Actieplan, eveneens 'investeren in kennis van

meer exotische talen en culturele achtergronden.

Het is een bijna natuurlijk gegeven dat na ernstige aanslagen op de nationale veiligheid er politieke bereidheid bestaat om inlichtingen- en veiligheidsdiensten personeelsuitbreiding toe te staan. Die personeelsuitbreiding was echter ook nodig doordat de inlichtingen- en veiligheidsdiensten, vooral in de Verenigde Staten, in de voorafgaande jaren spionage met menselijke bronnen, de zogeheten *human intelligence* of kortweg *humint*, ernstig hadden verwaarloosd ten faveure van technische spionage. Het belang van *humint* enerzijds en *electronic* en *signals intelligence* anderzijds is in de meest beknopte termen als volgt aangegeven: 'Each is vitally important. Without the latter, we are blind and deaf. Without the former, we are dumb' (De Marenches en Andelman, 1992, p. 251). Na het debacle van de Amerikaanse inlichtingendiensten tijdens de hoorzittingen van het Amerikaanse Congres rond 1975, doekte de Amerikaanse overheid *humint*-operaties echter vrijwel op. Deze verwaarlozing van *humint* wreekte zich na september 2001. *Humint*-operaties vergen over het algemeen een zeer lange voorbereiding. De agenten en hun operateurs moeten kennis hebben van de vereiste vreemde talen en culturen. Er moet een aanemelijk *cover* worden ontworpen, enzovoort. In de zeer hechte cellen zoals Al-Qa'ida, maar ook bijvoorbeeld Amerikaanse rechtsextremisten of bepaalde ecoterroristen die gebruiken, is penetratie nog moeilijker. De Amerikaanse en Nederlandse inlichtingen- en veiligheidsdiensten hebben vier à vijf jaar nodig om de personele capaciteiten als taal- en cultuurexpertise te verwerven die nodig gevonden werden na de aanslagen van 11 september 2001. Maar wie zegt dat vóór het jaar 2005 of 2006 niet plotseling andere regio's dan het Midden-Oosten meer aandacht zullen trekken van inlichtingen- en veiligheidsdiensten, misschien Zuidoost-Azië of Afrika beneden de Sahara? Vergelijk de situatie met al-Qa'ida. Inlichtingendiensten en deskundigen hadden minder dan tien jaar geleden nog nauwelijks aandacht voor deze beweging. Voor de financiering van personele uitbreidingen zijn inlichtingen- en veiligheidsdiensten deels afhankelijk van de behoeftestelling van hun politieke opdrachtgevers. Die gaan bij de formulering van hun verlanglijsten echter vaak meer reactief dan proactief te werk. Het Amerikaanse buitenlandse beleid wordt te veel bepaald door het gegeven dat de autoriteiten in Washington pas aandacht aan de rest van de wereld besteden wanneer dat hun goed uitkomt. Zo verwaarloosde de Amerikaanse regering na het aantreden van president Bush jr. lange tijd de brisante situatie in en rond Israël. De toestand in Afghanistan

was, nadat de Russische troepen zich in 1989 uit dat land hadden teruggetrokken, tien jaar lang een bijna vergeten gebied voor de beleidsmakers van het State Department. Op deze manier hobbelen de geheime diensten voortdurend achter de feiten aan en kunnen zij in een anarchistisch wereldbestel steeds moeilijker voldoen aan de preventieve taak die zij als *early warning system* horen uit te voeren. Bovendien hanteert men in het Westen een veel korter tijdsbestek dan elders in de wereld. Het oud-hoofd van de Franse inlichtingendienst Alexandre de Marenches stelde al aan het eind van de Koude Oorlog vast dat in vergelijking met het Midden-Oosten '[w]e have time frames that are far more compressed – we deal in weeks or months, not decades. It is yet another weakness we must learn to master' (De Marenches en Andelman, 1992, p. 23.). De tegengestelde noties worden nog eens onderstreept door de getuigenis van een al-Qa'ida-rekruut die zich herinnerde dat hij tijdens zijn training herhaaldelijk moest reciteren dat hij bereid moest zijn geduld tot in het oneindige te betrachten (Minitier, 2003, p. 95).

Ten slotte schort het geheime diensten aan internationale samenwerking en ook dit is inherent aan de aard van hun werk. Als er één onderdeel van het staatsapparaat is dat zich vrijwel immuun toonde voor aantasting van de nationale soevereiniteit, waren het de geheime diensten van een land. In 1992 al waarschuwde de hierboven genoemde De Marenches in zijn voorspellende boek over een wereldoorlog tegen het terrorisme dat '[o]ne of the principal weaknesses of Western nations, in their methods of organizations and analysis, is that they are unable to deal with a global adversary with a global perspective, whose theater of operations is the entire planet.' Geallieerde inlichtingen- en veiligheidsdiensten waren volgens hem tot de vereiste samenwerking vaak niet in staat wegens 'suspicion, disbelief, incredulity, or simply a failure of communications' (De Marenches en Andelman, 1992, p. 251). Hij achtte in het bijzonder samenwerking tussen Europese en Amerikaanse diensten moeilijk wegens het onvermogen van Amerikaanse politieke leiders 'to understand just what the intelligence community itself is reporting – what it all means. An objective understanding must precede any action that might be taken with a hope of a successful outcome. Even more dangerous are the repeated attempts to use intelligence for political purposes, to skew the diplomatic or political agendas to particular views for partisan reasons. Truly objective and unbiased assessments of international situations ... can never be presented in such an atmosphere'

(De Marenches en Andelman, 1992, p. 244). De kwestie van de inlichtingen aan de vooravond van de oorlog tegen Irak wekt het vermoeden dat er weinig is veranderd sinds De Marenches zijn boek schreef. Een van de grootste problemen in zowel de top van de Amerikaanse inlichtingendiensten als Amerikaanse politiek is volgens De Marenches het onvermogen om andere culturen te begrijpen 'to get inside the mind of [the] enemy' (De Marenches en Andelman, 1992, p. 246). De meeste Amerikanen denken dat de rest van de wereld op dezelfde manier denkt en dezelfde normen en waarden hanteert als zij. 'From my years of contact with my civilian and military counterparts in the United States, it's difficult to choose the most telling evidence of the vast gulf in comprehension that separates Europeans and Americans dealing with intelligence and strategic or military analysis, especially of the Third World' (De Marenches en Andelman, 1992, p. 245). In de nasleep van de aanslag in Madrid klonk een luide roep om meer internationale samenwerking in de strijd tegen het terrorisme *binnen* Europa. Het is voor buitenstaanders verbazingwekkend hoe weinig er, ondanks veel vrome beloften op dat punt in het verleden, tot nu toe tot stand is gebracht. Terrorismen zal nooit geheel van de aardbodem verdwijnen. Om het terrorisme beslissend te kunnen bestrijden, is echter meer nodig dan samenwerking tussen inlichtingen- en veiligheidsdiensten in Europa. Veel beslissender nog is de samenwerking tussen de Europese en Amerikaanse geheime diensten, die mede heeft geleden onder de unilaterale politiek van de huidige regering in Washington. En ten slotte is de nog veel moeilijker te realiseren samenwerking nodig met diensten in Azië en Afrika, waar het vaak schort aan professionaliteit en betrouwbaarheid. Om het met een parafraze op een gezegde van Marx te stellen: voor de inlichtingen- en veiligheidsdiensten geldt '*globaliseren, immer globaliseren*'.

Tot slot

Inlichtingen- en veiligheidsdiensten zorgen altijd voor ongemak in een democratische rechtsstaat omdat elementen van hun werkzaamheden – zoals geheimhouding en grote inbreuken op de persoonlijke levenssfeer – daarin eigenlijk niet passen, maar niettemin noodzakelijk worden geacht. De toegenomen dreiging van fanatiek geweld leidt tot een hernieuwd debat over het evenwicht tussen essentiële waarden als vrijheid, gelijkheid, gerechtigheid en veiligheid, alsmede

hun onderlinge verhouding. Als politici niet of inadequaat leiding geven aan dat debat, ontstaat er onzekerheid bij inlichtingen- en veiligheidsdiensten over de gronden waarop zij worden geacht te opereren. Dit kan aanleiding zijn voor tal van 'affaires', die via de media en de justitiële sfeer in de openbaarheid komen. Recente ervaringen in de VS leren dat er daardoor twijfel ontstaat over de integriteit van de overheid als geheel, ervaringen in Nederland leiden er voorsnog toe dat het werk van inlichtingen- en veiligheidsdiensten als belachelijk wordt gekenschetst. Geen van beide uitkomsten kan als wenselijk worden opgevat door eenieder die meent dat de strijd tegen het internationale fanatieke geweld of – zo men wil – terrorisme aan het begin van de 21e eeuw tot een van de belangrijkste opgaven van nationale overheden is geworden. Wie denkt dat zulke problemen vanzelf wel verdwijnen, onderschat de zaak. Al-Qa'ida bestaat thans zo'n vijftien jaar. Veel kleinere organisaties als de Rode Brigades en de Rote Armee Fraktion bestonden zo'n twintig jaar, de Ira voerde/voert ruim dertig jaar strijd, de Eta houdt het al meer dan veertig jaar vol. Als conglomeraat van netwerken lijkt het georganiseerde islamistische geweld op een langer bestaan te mogen rekenen.

Literatuur

- | | |
|---|---|
| Arkin, W.M.
<i>The risky business of modern war</i>
Los Angeles Times, 21 september 2003 | <i>States Joint September 11, 2001 Inquiry Staff of the House and Senate Select Committees on Intelligence on October 8, 2002</i>
Santa Monica (Ca.), RAND, 2002 |
| Bloemendaal, F.
<i>Argeloos Nederland</i>
HP/De Tijd, 28 september 2001 | Ignatieff, M.
<i>Mensenrechten en terreur</i>
Budel, DAMON, 2002 |
| Herman, M.
<i>Intelligence power in peace and war</i>
Cambridge, Royal institute of international affairs/Cambridge university press, 1997 | Kuitenbrouwer, G.
<i>Mag een vijand worden gedood?</i>
NRC Handelsblad, 22 maart 2004 |
| Hoffman, B.
<i>Lessons of 9/11. Submitted for the Committee Record of the United</i> | Lanting, B.
<i>In elke cel op Guantánamo Bay wijst een pijl naar Mekka</i>
De Volkskrant, 26 augustus 2002 |

Laqueur, W.

*The new terrorism; fanaticism
and the arms of mass destruction*
Londen, Phoenix Press, 2001

Marenches, A. de,

D.A. Andelman

*The fourth world war; diplomacy
and espionage in the age of terro-
rism*

New York, William Morrow and
Company Inc., 1992

Minitzer, R.

*Losing Bin Laden; how Bill
Clinton's failures unleashed
global terror*

Washington DC, Regnery
Publishing Inc., 2003

Raymond, W.

*Undermining counterintelligence
capability*

Journal of intelligence and coun-
terintelligence, 15e jrg., nr. 3,
2002, p. 321-329

Steele, R.D.

*Crafting intelligence in the after-
math of a disaster*

International journal of intelli-
gence and counterintelligence,
15e jrg., nr. 2, 2002, p. 161-178

Stern, J.

The ultimate terrorists

Cambridge (Mass.)/London,
Harvard University Press, 1999

**U.S. House Subcommittee on
Forests and Forest Health**

*Eco-terrorism and lawlessness on
national forests; statement of
James F. Jarboe*

FBI, Domestic Terrorism Section
Chief, Counterterrorism

Division, 12 februari 2002

Wright, G.

*Game creators join war against
terrorism*

Game zone, 12 april 2001

De problemen rond de internationale intelligence liaison

*C. Wiebes**

Precies tweeënhalve jaar na de aanslagen in New York en Washington DC is onlangs Madrid het slachtoffer geworden van zeer gewelddadige en bloedige bomaanslagen waarbij 190 dodelijke slachtoffers vielen en ruim vijftienhonderd mensen werden gewond. Direct na de aanslagen werd in vele publicaties en in diverse parlementen, waaronder het Nederlandse, opgeroepen tot verbetering van de Europese samenwerking tussen inlichtingen- en veiligheidsdiensten. Een reactie die ik zou willen typeren als een 'parlementaire reflex' omdat op dat moment nog absoluut niet vaststond of Madrid voorkomen had kunnen worden als die samenwerking optimaal was geweest. Het viel al snel op dat slechts weinigen zich de vraag hebben gesteld welke samenwerkingsverbanden er op het gebied van contraterroreisme in Europa nu precies bestaan, of inderdaad die samenwerking tussen inlichtingen- en veiligheidsdiensten (intelligence liaison) niet goed verloopt en zo ja, wat daarvoor dan de belangrijkste redenen zijn. Dit artikel tracht die lacune op te vullen door allereerst te schetsen welke vormen van intelligence liaison er bestaan, wat de voordelen zijn, welke samenwerkingsverbanden Europa kent en welke belemmeringen er zijn die een optimale intelligence liaison in de weg staan.

Op 4 december 2003 vroeg het kamerlid G. Wilders aan de ministers van Binnenlandse en Buitenlandse Zaken alsmede Justitie of zij konden bevestigen dat er bij Amerikaanse inlichtingen- en veiligheidsdiensten veel tegenzin bestond om inlichtingen te delen. Minister J. Remkes antwoordde op 28 januari jl. mede namens zijn collega's van Buitenlandse Zaken en Justitie dat daar geen sprake van was. Het delen van informatie is in de wereld van de (inter)nationale inlichtin-

* De auteur is als universitair docent verbonden aan de Afdeling Politicologie van de Faculteit Maatschappij- en Gedragwetenschappen van de Universiteit van Amsterdam en is deskundige op het gebied van inlichtingen- en veiligheidsdiensten.

gen- en veiligheidsdiensten nu eenmaal van cruciaal belang om mondiale dreigingen als het terrorisme effectief te kunnen bestrijden. Bij de buitenlandse diensten, inclusief de Amerikaanse, zou de intentie tot optimale gegevensuitwisseling dan ook nadrukkelijk aanwezig zijn. Met betrekking tot de uitwisseling van intelligence in de Irak-crisis was deze situatie niet anders.¹ Maar klopt dit, door de regering geschetste beeld, met de werkelijkheid? Wordt die intentie ook in de dagelijkse praktijk nageleefd?

Want heeft de minister dan niet kennis genomen van het artikel in de *Washington Post* vlak voor Kerstmis 2003? Dat loog er niet om. Gebrek aan samenwerking tussen de Verenigde Staten en Europese bondgenoten belemmerde de gezamenlijke strijd tegen het terrorisme aanzienlijk. Enkele Amerikaanse Congresleden deden daarom een dringende oproep aan President Bush om een initiatief te nemen en een zogeheten Joint Intelligence Center (JIC) op te richten. In dit JIC, dat gemodelleerd zou worden naar de intelligence samenwerking binnen de Navo, moest intelligence over terrorisme en transnationale criminaliteit uitgewisseld gaan worden. Al eerder had de directeur van de FBI, Robert S. Mueller, toegegeven dat de internationale samenwerking niet goed verliep: 'it is critical for national law enforcement agencies to begin sharing law enforcement assets on a global basis, which does not currently exist. International cooperation and information sharing among law enforcement agencies is the next step in addressing terrorism' (Farah en Eggen, 2003).

Het bleek overduidelijk dat de kritiek zich voornamelijk op de FBI richtte en minder op de CIA. Een Congreslid verklaarde dat de FBI met een JIC gedwongen werd om beter samen te werken met verschillende diensten over de gehele wereld dan thans het geval was. Hij gaf enkele recente voorbeelden. Zo werden er nog steeds geen internationale 'terrorist watch lists' uitgewisseld. Ook separate dossiers over vermeende terroristen werden niet gedeeld en er bestond nog steeds geen gezamenlijke database over potentiële financieringsbronnen van het transnationale terrorisme. Zijn voorstel voor een JIC kreeg bijval onder Republikeinen en Democraten: ontevreden als men is over de onderlinge samenwerking tussen de Amerikaanse diensten zoals

¹ Vragen van het lid Wilders (VVD) aan de ministers van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, van Justitie en van Buitenlandse Zaken over inlichtingendiensten inzake de strijd tegen Al-Qaeda. (Ingezonden 4 december 2003) en het Antwoord van minister Remkes de ministers van Binnenlandse Zaken, mede namens de ministers van Justitie en van Buitenlandse Zaken. (Ontvangen 28 januari 2004), Kamerstuk 699, Tweede Kamer Vergaderjaar 2003-2004.

bleek bij de aanslagen in New York en Washington.

De FBI reageerde als door een horzel gestoken. Begrijpelijk, omdat de veiligheidsdienst onder druk is komen te staan en er steeds meer stemmen opgaan om de dienst haar contraterroreismetaken te ontnemen. Volgens P.J. D'Amuro, hoofd van het New York Field Office en voormalige hoofd contraterroreisme op het FBI-hoofdkwartier, waren de betrekkingen met de Europese inlichtingen- en veiligheidsdiensten sinds 11 september dramatisch verbeterd. 'We've always had pretty good relationships with sharing in Europe', zei D'Amuro. 'If you're talking about the Brits, it's always been good with the Brits, and things have gotten much better with other countries over the last couple years'.

Deze analyse als zou er een voortdurende en vrije uitwisseling van intelligence zijn, werd direct bestreden door functionarissen van Europese diensten. Zij verklaarden dat de FBI en CIA steeds om intelligence vroegen van hun Europese bondgenoten maar dat zij zelden iets terugkregen. Eén merkte cynisch op: 'If you call sharing a one-way street, then we share information'. Hij stelde verder nog: 'They want what we have immediately, and demand it. But if we ask for something, it can take months before we even get an initial reply'. Een andere functionaris gaf nog dit voorbeeld. Een Europese dienst was bezig met een onderzoek naar de aanschaf van wapens door Al-Qaeda te betalen in diamanten. Europese politiemensen moesten twee maanden wachten voordat zij toestemming kregen om in de Verenigde Staten onderzoek te doen. Een interventie door een hooggeplaatste Amerikaanse functionaris was daarvoor nodig. Als verklaring gaven de Europeanen: 'It is a matter, in part, of culture'. En: 'They believe strongly in the need-to-know operational function, and they usually believe we don't need to know'.

Dat de Amerikaanse diensten zo'n cultuur (zelfs bij de bestrijding van een gezamenlijke vijand in Irak) hebben, bleek nog eens op een recente conferentie. Daar klaagden Britse en Australische militairen openlijk over het gebrek aan samenwerking (Smith, 2003). Tijdens Amerikaanse briefings, waarbij nota bene gebruik werd gemaakt van Britse en Australische intelligence, moesten die militairen de zaal verlaten. De schuld werd vooral neergelegd bij de CIA en NSA. 'They gave us stuff and we labeled it secret and then they weren't allowed to see it', gaf de directeur van US Air Force intelligence openlijk toe. 'It is a damn silly policy and there are two ways round it', volgens een andere militair. 'We can get this policy changed or we can make Britain, Australia and Canada the 51st, 52nd and 53rd states. The way to do business is to get this policy changed.' Maar is er enige progressie op dit gebied?

Voordelen en vormen van liaison

Dat de FBI bij monde van D'Amuro de Britse veiligheidsdienst noemde is begrijpelijk, maar is ook wel het makkelijkste voorbeeld. Er is namelijk al decennialang via gereguleerde liaison-verdragen een bijna automatische uitwisseling van intelligence tussen beide landen. Maar hoe zit met andere Europese diensten zoals de Nederlandse? En waarom is de internationale intelligence liaison toch na al die jaren zo moeilijk gebleken? Allereerst, wat zijn de belangrijkste redenen om samen te werken? Geen enkele dienst kan alle intelligence zelf vergaren of alles weten. Sommige diensten zijn nu eenmaal in bepaalde regio's beter ingevoerd dan andere. Ook hebben staten niet in alle landen een eigen diplomatieke afvaardiging. Zo had de Verenigde Staten geen diplomatieke missie in Afghanistan tijdens het Taliban-bewind. Kortom, het opvullen van 'gaten' in de eigen kennis over onderwerpen, landen, organisaties, personen, enzovoort is meestal de belangrijkste reden. Bijkomend voordeel is vaak een vermindering van de financiële lasten. Maar wat houdt intelligence liaison nu eigenlijk in? Het omvat een breed scala van samenwerkingsvormen tussen inlichtingen- en veiligheidsdiensten waarbij informatie kan worden uitgewisseld, gezamenlijke operaties kunnen worden uitgevoerd, intelligence-ondersteuning wordt gegeven zoals training, advies en middelen worden verstrekt of toegang worden gegeven tot faciliteiten zoals gebouwen en bases. Ruwweg zijn er vier categorieën te weten, Complete Intelligence Liaison; intelligence ondersteuning; het delen van intelligence over operaties; en, het uitwisselen van vergaarde intelligence (Westerfield, 1996).

Wat betreft de eerste categorie, de Complete Intelligence Liaison: eigenlijk valt hieronder alleen het zogeheten Ukusa-akkoord. Dit werd in juni 1948 gesloten tussen de Verenigde Staten, Engeland, Canada, Australië en Nieuw-Zeeland. Hierin wordt voornamelijk Sigint (Signals Intelligence = verbindingsinlichtingen) bijna automatisch uitgewisseld. Er bestaat geen ander vergelijkbaar verdrag. Nederlandse diensten zijn niet bij Ukusa betrokken. Die wisselen alleen maar intelligence uit met hun zusterdiensten op basis van bilaterale akkoorden. De uitruil met de zusterdiensten vindt voornamelijk plaats via een van de basisprincipes in de intelligence liaison: dat van *quid pro quo* (voor wat, hoort wat). Wat betreft de tweede categorie, intelligence-ondersteuning, spreken we over het verschaffen van middelen, advies, training van de ene dienst voor de andere. Waarschuwingen van een buitenlandse dienst

vallen hier ook onder. Zo werd een Nederlandse spion ooit gewaarschuwd om niet naar Libië te reizen omdat zijn identiteit daar bekend was. Nederlandse diensten gaven waarschuwingen aan Israëliische collega's toen zij ontdekten dat Palestijnse terroristen van plan waren om moordaanslagen te plegen. Intelligence-ondersteuning wordt ook vaak verleend tijdens een crisis. Zo verleende Amerikaanse en Britse diensten steun bij de Molukse treinkapingen in mei en juni 1977. De Inlichtingendienst Buitenland steunde op haar beurt weer de Britten in de Falkland-oorlog.

De derde categorie, het delen van intelligence over operaties, komt ook vaak voor. Soms worden er operaties uitgevoerd in een bepaald land. Het delen van intelligence hierover met een zusterdienst is essentieel zodat de operaties niet kunnen mislukken. Soms vinden er gezamenlijke operaties of parallelle operaties plaats waarbij iedere dienst een deel voor zijn rekening neemt.

Maar de vierde categorie, het internationaal uitwisselen van vergaarde intelligence, wordt toch wel beschouwd als de meeste voorkomende vorm van uitruil. Hier kan men een onderscheid maken tussen eigen intelligence inwisselen voor buitenlandse intelligence, informatie uitwisselen in ruil voor toegang tot bepaalde faciliteiten en intelligence ruilen in anticipatie op andere 'beloningen'. De eerste vorm is de meest gangbare. Veel rapporten worden tussen diensten uitgeruild. Dat zijn meestal analyses ontdaan van de bronnen waarop de intelligence is gebaseerd en de methoden waarmee de informatie is vergaard.

Samenwerkingsverbanden

Voor kleine diensten is liaison met de grotere inlichtingen- en veiligheidsdiensten vaak de kurk waarop men drijft. De Militaire Inlichtingen- en Veiligheidsdienst (MIVD) heeft een groot aantal overeenkomsten met zusterdiensten. Met diensten in meer dan dertig landen over de gehele wereld vindt er uitwisseling van intelligence plaats. In het jaarverslag over 2002 werd gesteld dat (inter)nationale samenwerking essentieel is voor een optimale kennispositie van de MIVD. Naast de eigen middelen van de MIVD om informatie te verzamelen – Open Source Intelligence (Osint), Imagery Intelligence (Imint), Human Intelligence (Humint) en Verbindingsinlichtingen (VI) – wordt samengewerkt met (inter)nationale diensten en instanties. Met de Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst (AIVD) heeft ook

informatie-uitwisseling plaats. Internationaal wordt zowel in Navo-verband samengewerkt als in daarvan losstaande multilaterale en bilaterale verbanden. De multilaterale en bilaterale contacten betreffen zowel partner- en zusterdiensten van Navo-landen als van niet-Navo-landen. Het beheer van internationale contacten, van de daarmee samenhangende overeenkomsten en *Memoranda of Understanding*, alsmede van de gegevensuitwisseling vindt bij de MIVD gecentraliseerd plaats in het bureau Relatiebeheer. De activiteiten van dit bureau zijn sterk opgevoerd naar aanleiding van de ervaringen in Srebrenica alsmede recente peacekeeping-operaties in Bosnië, Kosovo en Eritrea. Verder heeft de Nederlandse deelname in Irak geleid tot een verdere uitbreiding.²

De AIVD beschikte in 2002 over een vijftal permanente buitenlandse liaisons (Washington, Moskou, Caracas, Amman en Singapore). Daarnaast zijn er twee reizende liaisons die Midden-Europa en het Middellandse Zeegebied/Noord-Afrika frequent bezoeken. Het liaison-netwerk werd in 2003 uitgebreid met een zesde permanente liaison in de Verenigde Arabische Emiraten. Doel is het onderhouden van de goede relatie met buitenlandse diensten alsmede het in stand houden van een adequate, zelfstandige informatiepositie inzake ontwikkelingen in het buitenland en te zorgen voor het behartigen van AIVD-belangen in het buitenland.³ Met name de oprichting van de Directie Inlichtingen Buitenland (DIB) binnen de AIVD zorgde voor additionele buitenlandse samenwerkingsverbanden.

In Den Haag krijgen onze diensten intelligence in rapportvorm van vertegenwoordigers van de Amerikaanse, Canadese, Europese, Israëlische en andere diensten. Een aantal buitenlandse diensten heeft officieel speciaal voor de liaison een medewerker aangemeld. Deze woont veelal in Nederland of onderhoudt de relatie vanuit een buurland. Hun aantal is groeiende en bedraagt nu ruim dertig. In totaal behoren meer dan honderd diensten over de gehele wereld tot het relatiernetwerk van de MIVD en AIVD.

Verder wordt er, behalve in bilateraal verband, in Europa binnen diverse verbanden samengewerkt. Zo bestaat sinds 1971 de *Club de Berne*, een samenwerkingsverband van zeventien hoofden van West-Europese veiligheidsdiensten. Daar worden gesproken over ontwikkelingen op het terrein van terrorisme, radicale oriëntaties op

2 Jaarverslag MIVD 2002, Den Haag, 2003, p. 9.

3 Jaarverslag AIVD 2002, Den Haag, 2003, p. 100-102.

het gebied van milieu en godsdienst van bepaalde groeperingen (sekten) in West-Europa, interceptie, encryptie en cyberterrorisme. Ook de positie van de veiligheidsdiensten in het proces van Europese eenwording zou een prominente plaats op de agenda hebben ingenomen. Een ander samenwerkingsverband is de *Kilowatt Group*, opgericht in 1977 en bestaande uit vijftien landen (de EU-lidstaten, Canada, Noorwegen, Zweden, Zwitserland, de Verenigde Staten en Israël). In deze groep verloopt de liaison niet op een *quid pro quo*-basis maar stelt elke dienst intelligence over terrorisme beschikbaar aan de andere. Dit verband richtte zich op terroristische organisaties van Arabische origine zoals de Zwarte September-beweging. Omstreeks dezelfde tijd werd ook de zogeheten *Megawatt Groep* opgericht die zich richtte op terroristische organisaties van niet-Arabische origine zoals de Eta, Ira, RAF, enzovoort. Volgens een rapport van de WEU uit juni 2002 is de *Kilowatt Group* echter 'little more than a telex network'.⁴ In 1996 kwam de WEU al tot de conclusie dat de 'existing bilateral cooperation between different WEU member states in intelligence questions is not a satisfactory basis for a common European intelligence policy'.⁵ Nederlandse diensten maken verder deel uit van diverse internationale samenwerkingsverbanden waarin uitwisseling plaatsvindt van operationele gegevens, fenomeenstudies, scenarioanalyses of beleidsmatige inzichten. Hiertoe behoren de Counter Terrorist Group (CTG), de Midden-Europa Conferentie (MEC), en het Nato-Special Committee. De multilaterale samenwerking met de Midden-Europese diensten kreeg in 1994 vorm in de Midden-Europa Conferentie (MEC). Dit samenwerkingsverband van een aantal West-Europese en Centraal-Europese veiligheidsdiensten is op Nederlands initiatief in 1994 opgericht met als voornaamste doel het ondersteunen van democratiseringsprocessen in de voormalige Oostblokstaten. Na de toetreding van de Roemeense veiligheidsdienst en inlichtingendienst en de Duitse veiligheidsdienst kwam het aantal leden van de MEC op vijftien. In 2002 heeft de MEC een voorbereidende rol gespeeld bij de toetreding tot de EU in 2004 van een tiental nieuwe landen. Het Nato Special Committee (NSC), waarin de hoofden van de civiele veiligheidsdiensten van de Navo-lidstaten zitting hebben, stelde uiteraard ook vast dat de Navo zich in een proces van verandering

4 The new challenges facing European Intelligence, WEU Assembly Document A/1775, 4 juni 2002.

5 A European Intelligence Policy, WEU Assembly Document A/1517, juli 1998.

bevindt. Het accent binnen de Navo verschuift immers van een militaire oriëntatie naar een meer civiele. Zo bestaat er binnen de Navo grote behoefte aan het samenbrengen van intelligence verkregen uit militaire bronnen met die van de civiele diensten. Men is van plan om periodiek gezamenlijke vergaderingen van het NSC (civiel) en de Nato Intelligence Board (militair) te organiseren. In dit laatste orgaan is MIVD vertegenwoordigd. MIVD en AIVD hebben medewerkers bij de ad hoc Analytical Cell van de Navo gedetacheerd. Deze cel is opgericht in reactie op de aanslagen van 11 september 2001. Hierin wordt de intelligence uit de lidstaten geanalyseerd en verwerkt in tweewekelijkse dreigingsanalyses. Het comité voerde gesprekken met de diensten van de landen die zijn aangemerkt als geschikte kandidaten voor Navo-lidmaatschap over de rol van de veiligheidsdiensten in Navo-kader. Er is tevens een internationaal overleg over informatiebeveiliging tussen Duitsland, Frankrijk, het Verenigd Koninkrijk, Zweden en Nederland, het zogenoemde G5-overleg. Belangrijke onderwerpen waren de ontwikkelingen op het terrein van de cryptografie in de G5-landen. Hierbij worden nauwlettend de ontwikkelingen, in het bijzonder ten aanzien van de Verenigde Staten van Amerika, op het terrein van de export van cryptografische producten gevolgd en de effecten die dit beleid heeft op het gebruik van cryptografie in de G5-landen. Daarnaast kwamen beveiligingsaspecten met betrekking tot een aantal netwerken die momenteel binnen de Europese Unie worden ontwikkeld.

De Counter Terrorist Group (CTG) is een direct na 11 september 2001 ingesteld overleg van directeuren terrorismebestrijding van de veiligheidsdiensten van de EU-lidstaten. De agenda van EU-overleg werd in 2002 uiteraard in hoge mate bepaald door veiligheidszaken. Dit leidde tot tal van maatregelen, waarbij de initiatieven tot versterking van internationale samenwerking, de aandacht voor dialoog dan wel samenwerking met derde landen en het aanpakken van financiering van terrorisme in het oog sprongen. Belangrijkste product van deze groep zijn dreigingsanalyses op het terrein van islamitisch terrorisme, die aan de hoogste EU-gremia ter beschikking worden gesteld. In 2002 is, volgens het jaarverslag van de AIVD, gewerkt aan het versterken van de institutionele basis van de groep, waarbij als uitgangspunt geldt dat op een flexibele wijze in goed onderling vertrouwen moet worden samengewerkt gezien de gevoeligheid van de informatie die in

de groep rondgaat.⁶ Blijkbaar liggen hier nog pijnpunten.

Ook direct na 11 september 2001 werd een taskforce terrorismebestrijding bij European Police Office (Europol) opgericht. De rol van EU is uitzonderlijk omdat het geen soevereine staat is maar toch zijn eigen inlichtingendienst nodig heeft. Al was het alleen maar om zicht te houden op de activiteiten van de inlichtingen- en veiligheidsdiensten van de lidstaten te coördineren. De Europese Raad vroeg de EU-lidstaten om al hun intelligence over terrorisme met Europol te delen. Deze taskforce werd in de bestaande organisatie van Europol geïntegreerd. Vergeleken met de FBI is Europol echter een bescheiden organisatie qua menskracht en budget. Er werken bij Europol ruim vijfhonderd functionarissen (ruim dertigduizend bij de FBI) en het budget bedraagt \$ 50 miljoen (\$ 3 miljard bij de FBI) (Stafford, 2004, p. 34). Op 6 december werd een akkoord tussen Europol en de VS gesloten. Dit was het eerste officiële akkoord met de EU. Voor die datum bestond er geen directe officiële liaison tussen de EU en de VS op het gebied van contraterrore intelligence.

In augustus 2002 kon Europol een liaison-kantoor in Washington openen. Er kwamen slechts twee functionarissen te werken die verantwoordelijk werden voor het opzetten van een liaison met de Amerikaanse diensten. Eind 2002 zijn in EU-verband afspraken gemaakt om elkaars nationale systematiek bij terrorismebestrijding te evalueren. Van Nederlandse zijde neemt de AIVD hieraan deel, vooral ook met het oog op het Nederlands EU-voorzitterschap in 2004. De verwachting is dat deze evaluatieronde zal leiden tot nieuwe beleidsinitiatieven voor de samenwerking in EU-verband tussen inlichtingen- en veiligheidsdiensten, politie en justitie. Europol houdt zich ook bezig met de bestrijding van drugscriminaliteit en immigratie-aangelegenheden. Om de uitwisseling van intelligence te vergemakkelijken is een intern beveiligd netwerk opgebouwd (Segell, 2004).

Verder bestaat er sinds 1995 de zogeheten Egmont Group of Financial Intelligence Units waarin informatie wordt uitgewisseld over transnationale witwasoperaties en de financiering van het wereldwijde terrorisme. Thans zijn ongeveer zeventig landen lid van deze groep (Lefebvre, 2003-2004, p. 532). Om vast te stellen hoe EU-hulp bij terrorismebestrijding elders gestalte kan krijgen, wordt ook gebruik gemaakt van EU fact-finding missies naar derde landen. Zo was er onder andere een missie naar Indonesië na de aanslag op Bali. De aandacht voor financiering van terrorisme is immers sterk gegroeid. Het onderwerp is niet alleen in EU-verband maar ook in VN-verband hoog op de agenda gezet, wat een reeks aan maatregelen ter bevrie-

zing van tegoeden van terroristische organisaties tot gevolg had. In EU-verband wordt het uitvoerende werk, het plaatsen van terroristische groepen en personen op de lijst 'Bevriezing Tegoeden' gedaan in een werkgroep. Van belang is verder ten slotte dat op initiatief van de Europese Raad en onder directe verantwoordelijkheid van de Hoge Vertegenwoordiger ook binnen het EU-Raadssecretariaat een impuls is gegeven aan terrorismebestrijding. Begin 2002 is het Situation Center (SitCen) opgericht dat zich bezighoudt met analyses van crisisgebieden in de wereld en mogelijke repercussies op de EU.

Belemmeringen

Kortom, het bovenstaande overziende moet men tot de conclusie komen dat er in Europa wel degelijk wordt samengewerkt. Er is dan ook geen sprake van een 'middeleeuwse' situatie zoals Kamerlid Wilders daags na Madrid uitriep. Dat het beter kan, zal niemand ontkennen. Zo hield Marokko al enige tijd een van de Marokkanen betrokken bij Madrid in de gaten maar men speelde die intelligence niet door aan Madrid vanwege een diplomatiek geschil. Maar een Europese CIA kan daarin echter geen verbetering brengen. Een nieuwe bureaucratische laag op de reeds bestaande lagen is contra-productief en brengt tal van nieuwe problemen met zich mee. Maar dat neemt niet weg dat ondanks alle samenwerkingsverbanden de internationale intelligence liaison nog steeds niet optimaal verloopt. Wat zijn daarvoor nu belangrijke redenen? In de eerste plaats hangt de diepgang en dimensie van de liaison sterk af van een gezamenlijk gepercipieerde dreiging. Gemeenschappelijke dreigingpercepties en gedeelde belangen betekenen niet automatisch vruchtbare intelligence liaison-relaties tussen inlichtingendiensten zoals de hierboven geschetste voorvallen aantonen. Blijkbaar zijn er factoren die dit verhinderen. Verschillen in cultuur kunnen inderdaad een rol spelen maar vooral ook de mate van onderling vertrouwen. Soms is er een afwijkende inschatting van de ernst van de dreiging of zijn er buitenlandse politieke overwegingen die optimale liaison in de weg staan. In land A wordt bijvoorbeeld Groep X beschouwd als een terroristische organisatie. Land B kan daar echter totaal anders over denken. De juiste definiëring van terrorisme is bijvoorbeeld ook lang een punt van frictie geweest tussen Europa en de VS (Segell, 2004, p. 89-90). Verder kunnen langlopende geschillen zoals die tussen Griekenland en Turkije de uitruil van intelligence in de weg staan.

Vooraf tijdens de verschillende crises in Bosnië en Kosovo bleek dit binnen de Navo het geval te zijn.

Een slechte reputatie op het gebied van de rechten van de mens kan liaison eveneens bemoeilijken. Deze kwestie ligt op dit moment in het kader van contraterrorismeoperaties moeilijk. Wil je intelligence ruilen met een land waarvan je weet dat daar martelingen worden toegepast om informatie uit personen te wringen? Ook de vrees dat een dienst niet weet wat er met de intelligence wordt gedaan, kan liaison belemmeren. Men verliest immers controle over de geruilde intelligence, die ook voor manipulatieve doeleinden gebruikt kan worden. Er kunnen ook twijfels bestaan aan de politieke gekleurde van de ontvangen intelligence. Tijdens het recente conflict in Irak bleek dat vooral Israël intelligence heeft gedeeld die achteraf absoluut niet bleek te kloppen. Er zijn vermoedens dat Israëlische diensten de vermeende Irakese dreiging ernstiger hebben voorgesteld dan in werkelijkheid. Ook de intelligence die afkomstig was van de Koerden in Noord-Irak bleek vaak niet te kloppen. De intelligence over vrachtwagens voor de productie van biologische en chemische wapens, kwam bijvoorbeeld van de Koerden. Al gauw werd deze informatie in de wandelgangen spottend Kurdint genoemd.

Voorts kan de gedeelde intelligence gebruikt worden voor onwenselijke operaties. Zo gebruikte (of eigenlijk misbruikte) Israël in juni 1981 Amerikaanse en Nederlandse intelligence om de kernreactor Osirak in Irak aan te vallen. De Verenigde Staten veranderden daarop hun liaison-overeenkomst waarbij Israël nadrukkelijk werd verplicht intelligence alleen voor defensieve doeleinden te gebruiken. Maar de grootste vrees is vaak dat de eigen bronnen of werkwijze en methoden worden gecompromitteerd. Zo werden de Verenigde Staten in ernstige verlegenheid gebracht toen werd onthuld dat stelselmatig alle leden van de Veiligheidsraad in New York werden afgeluisterd.⁷ Een obstakel is voorts ook de vrees dat reeds bestaande liaison-overeenkomsten, met name die met de Verenigde Staten, in gevaar gebracht zouden kunnen worden. Washington DC zou achterdochtig kunnen worden omdat men niet precies weet wat land A met land B uitruilt. Zit daar ook Amerikaanse intelligence bij? Dit geldt vooral voor Londen, dat in dit opzicht in een spagaat zit. Nauwere samenwerking binnen de EU zou ten koste kunnen gaan van de geprivilegieerde intelligence-relatie met de Amerikaanse diensten.

⁷ 'US stars hail Iraq war whistleblower', *The observer*, 18 januari 2004.

Ondanks deze obstakels zal de EU er niet aan ontkomen om nauwer op het terrein van intelligence samen te werken. De dreiging van het transnationale terrorisme en van criminele organisaties dwingt de landen daar immers toe. Maar de dagelijkse realiteit is dat Europa een verzameling van soevereine staten is en dat daardoor de implementatie van allerlei maatregelen en wetten op het gebied van contraterrorisme veel tijd in beslag neemt (Stafford, 2004, p. 42). Verder is er reeds in diverse EU-verklaringen met betrekking tot een gemeenschappelijk buitenlands- en defensiebeleid herhaaldelijk op aangedrongen dat binnen de EU een nauwere intelligence-samenwerking dient te komen. Met name als de EU gaat deelnemen aan peacekeeping-operaties in verre landen. Daarvoor werd de EU Military Staff (EUMS) opgericht, die als intelligence-doorgeefluik functioneert en belast is met een autonome EU early warning-taak (O'Halpin, 2002). Op 14 maart 2003 tekenden de EU en Navo een verdrag inzake de veilige uitwisseling van intelligence. Maar een werkelijke Europees intelligence-beleid is nog ver weg. Eerder kan men denken aan ad-hoc verbanden zoals voor Sigint en Imint (Imagery Intelligence = satellietfoto's) waarbij de leden per club kunnen verschillen (Hess, 2003, p. 67-68).

Michael Herman heeft gelijk als hij stelt dat 11 september 'a great boost' aan de internationalisatie van het uitwisselen van intelligence heeft gegeven. Maar hij wees er terecht ook op dat het Amerikaanse nationale veiligheidsbeleid vaak heen en weer schommelt tussen het vragen van internationale steun en unilateralisme. Deze slingerbeweging zien we ook in de intelligence liaison tussen de VS en Europa (Herman, 2003, p. 11). Na 11 september vroegen Amerikaanse diensten wereldwijd om steun. Thans is er kritiek vanuit het Congres op deze diensten, die te afhankelijk zouden zijn van buitenlandse inlichtingen- en veiligheidsdiensten. Dit heeft direct zijn sporen nagelaten.

In recente geheime Amerikaanse beleidsdocumenten wordt nu gesteld dat die afhankelijkheid van buitenlandse diensten sterk moet verminderen. De vraag is of dit mogelijk is. De toekomst zal het leren. Eén ding staat vast. Ondanks de gesignaleerde veranderingen in de goede richting en ongeacht de toegenomen transnationale dreiging gaat het uitwisselen van intelligence nog steeds vaak van 'au'. Kortom, op het antwoord van minister Remkes op de vragen van het VVD-kamerlid Wilders dat bij de zusterdiensten, inclusief de Amerikaanse diensten, de intentie tot optimale gegevensuitwisseling nadrukkelijk aanwezig is, valt dan ook wel wat af te dingen. Misschien is die intentie er wel, maar in de dagelijkse praktijk blijkt die uitwisseling nog lang niet optimaal te verlopen.

Literatuur

Farah, D., D. Eggen

Joint intelligence center is urged; rep. Wolf says information should be shared globally to fight terror
The Washington Post, 21 december 2003, p. A25

Herman, M.

Intelligence after 9/11; a British view of the effects

Commentary, nr. 83, 2003

Hess, S.

Intelligence cooperation in Europe

The journal of intelligence history, 3e jrg., nr. 1, 2003

Lefebvre, S.

International intelligence cooperation

International journal of intelligence and counterintelligence, 16e jrg., nr. 4, 2003-2004

O'Halpin, E.

Ireland and EU intelligence assessment; the politics of an undeclared Petersberg task

Irish political studies, 17e jrg., nr. 2, 2002, p. 35-58

Segell, G.M.

Intelligence agency relations

International journal of intelligence and counter intelligence, 17e jrg., nr. 14, 2004, p. 81-96

Smith, M.

US keeps intelligence secret from British

The Daily Telegraph, 20 november 2003

Stafford, R.W.

Combating transnational terro-

rism; American and European

threat perceptions and strategies

In: Netherlands Atlantic

Association, *Transatlantic*

relations at a crossroads, Den

Haag 2004

Westerfield, H.B.

America and the world of intelligence liaison

Intelligence & national security,

11e jrg., nr. 3, 1996, p. 523-560

Veiligheidsdienst in verandering

De BVD/AIVD sinds het einde van de Koude Oorlog

*P.H.A.M. Abels en R. Willemse**

De Binnenlandse Veiligheidsdienst (BVD) heet sinds mei 2002 Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst (AIVD). Het was niet nodig een professioneel marketingbureau in te schakelen om het publiek vertrouwd te maken met deze nieuwe afkorting. De dienst komt de laatste tijd zo veelvuldig in het nieuws, dat zijn nieuwe naam nu al vertrouwder in de oren klinkt dan de oude, die toch maar liefst 53 jaar is gebruikt. Maar niet alleen in naam heeft de Nederlandse veiligheidsdienst afscheid genomen van zijn verleden; ook in zijn rol, taken en functioneren lijkt de dienst van nu in weinig meer op zijn voorganger uit de tijd van de Koude Oorlog.

In dit artikel wordt voor het eerst van binnenuit geschetst hoe de dienst kort voor, tijdens en na de val van de Berlijnse Muur een complete gedaanteverandering heeft ondergaan.

Teneinde het ingrijpende karakter van die interne en externe veranderingen inzichtelijk te maken is het noodzakelijk eerst een korte schets te geven van de 'oude dienst'. Daarna zal gezocht worden naar het omslagpunt, dat in de nadagen van het communisme lag. Met het aantreden van Arthur Docters van Leeuwen als diensthoofd volgde ook in organisatorisch opzicht de onvermijdelijke 'Grote Ommezwaai'. De grote gevolgen van de door hem ingezette reorganisatie voor alle facetten van het werk van de BVD zullen in grote lijnen worden geschetst. Een tweetal dramatische gebeurtenissen, te weten de aanslagen van 11 september 2001 in de Verenigde Staten en de moord op Pim Fortuyn op 6 mei 2002, heeft ertoe bijgedragen dat de BVD/AIVD de afgelopen jaren andermaal ingrijpend moest 'meeveranderen' om een adequaat antwoord te geven op de majeure veiligheidsproblemen die daarmee manifest zijn geworden. De aanslagen in Madrid van

* De eerste auteur is historicus en sinds 1984 werkzaam bij de BVD/AIVD. Momenteel is hij senior beleidsmedewerker. De tweede auteur is sinds 1973 in dienst van de BVD/AIVD in verschillende functies en is momenteel senior beleidsmedewerker. Deze bijdrage schreven zij op persoonlijke titel. De auteurs zijn dank verschuldigd aan Cees Wiebes, Gerben Visser, Gert van den Hil en Michael van de Velde voor hun commentaren en suggesties.

Inlichtingen- en veiligheidsdiensten in Nederland

De begrippen inlichtingendienst en veiligheidsdienst worden in de media en in de literatuur vaak verkeerd uitgelegd of ten onrechte gebruikt als synoniemen. In het milieu van deze diensten in binnen- en buitenland wordt doorgaans een strikt onderscheid gehanteerd. Een veiligheidsdienst heeft een defensieve taak door via inlichtingenwinning en anderszins dreigingen tegen de binnenlandse veiligheid van een land te onderkennen en weg te (helpen) nemen. Een inlichtingendienst is offensief en vergaart informatie in en over het buitenland, die – afhankelijk van de specifieke mandaten van een dienst –

11 maart 2004 zullen, zo is de verwachting, aan deze veranderingen een nieuwe, grotere dimensie geven. Aan het slot van deze bijdrage zal een blik in deze toekomst worden geworpen.

Werken binnen een gestold kader

De oude BVD vervulde vele decennia zijn taak goeddeels in het verborgene. De dienst dankte zijn bestaan aan de angst voor het communisme en deed zijn werk primair vanuit de gedachte dat de veiligheid van Nederland van buitenaf én van binnenuit bedreigd kon worden door staten en personen die zich lieten inspireren door deze totalitaire ideologie en die erop uit waren de democratische, kapitalistische samenleving te vernietigen.¹ Toen in de loop van de jaren zestig de waarschijnlijkheid van een 'hete oorlog' – in de vorm van een militaire aanval van het Oostblok op West-Europa – steeds kleiner werd, kwam ook het werk van de Nederlandse veiligheidsdienst steeds meer in het teken te staan van het op bescheiden schaal bijdragen aan de instandhouding van het broze evenwicht tussen de beide machtsblokken in de wereld. Werkend binnen de gestolde omgeving van deze bipolaire machtsstructuur trachtte de BVD met zijn Directie C

¹ De lotgevallen van de BVD tot de jaren zestig zijn uitvoerig beschreven in: D. Engelen, *Geschiedenis van de Binnenlandse Veiligheidsdienst*, 's-Gravenhage, 1995. Dezelfde auteur werkt momenteel in opdracht van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties aan een vervolg op dit boek.

niet uitsluitend veiligheidsgerelateerd hoeft te zijn, maar bijvoorbeeld ook van economische of politieke aard kan zijn. Door opheffing en samenvoegingen is het palet van inlichtingen- en veiligheidsdiensten in Nederland de afgelopen jaren bijzonder overzichtelijk geworden. De grootste component binnen de Nederlandse I&V-sector wordt sinds de invoering van de nieuwe Wet op de Inlichtingen- en Veiligheidsdiensten van mei 2002 gevormd door de Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst. In deze dienst is de veiligheidstaak van de oude Binnenlandse Veiligheidsdienst samengebracht met een inlichtingentaak betreffende het buitenland. Vanaf dat moment heeft Nederland weer de beschikking over de mogelijkheden van een inlich-

(contraspionage) verstoringen van dit evenwicht – in de vorm van spionage, sabotage, agitatie en propaganda of heimelijke politieke beïnvloeding – op het spoor te komen. Informatie hierover werd aangereikt aan instanties die bevoegd waren maatregelen te nemen tot evenwichtsherstel, zoals onder andere het ministerie van Buitenlandse Zaken, dat spionerende diplomaten door middel van een PNG (persona non-grata)-verklaring kon 'uitwijzen'. In die tijd was er een klein en select aantal afnemers van de 'producten' van de dienst, terwijl zijn activiteiten en de gevolgen daarvan vrijwel onzichtbaar bleven voor het brede publiek.

De aandacht van de BVD ging niet alleen uit naar dreigingen van buitenaf zoals (vijandelijke) spionage, maar ook naar de communistische en aanverwante gevaren in de Nederlandse samenleving. De Communistische Partij Nederland (CPN) en haar mantelorganisaties werden lange tijd gezien als handlangers van het wereldcommunisme en konden daarom rekenen op warme belangstelling van de veiligheidsdienst. Communisten werden gewantrouwd als politiek onbetrouwbare personen die het democratische bestel van binnenuit konden aantasten. Om die reden werden kwetsbare posities binnen dit bestel formeel aangewezen als vertrouwensfuncties, die niet door communisten of aanhangers van andere ondemocratische ideologieën mochten worden bekleed. Binnen de BVD bracht een Directie B (binnenlandse politiek) deze potentiële kwaaddoeners in kaart, terwijl een afdeling 'veiligheidsonderzoek' deze personen via het weigeren van een 'verklaring van geen bezwaar' uit de kwetsbare functies moest weren. Bijzondere zorg van de BVD kreeg ook de beveiliging van

tingendienst, een faciliteit die ontbrak sinds de opheffing van de Inlichtingendienst Buitenland in 1994. Tot de AIVD behoren feitelijk ook de 25 Regionale Inlichtingendiensten (RID'en) van de regionale politiekorpsen, alsmede de Inlichtingendienst (ID) van het Korps Landelijke Politiediensten (KLPD) voorzover zij werkzaamheden verrichten op aanwijzing van het hoofd van de AIVD. Hetzelfde geldt voor de Bijzondere Dienst van de Koninklijke Marechaussee. De wet uit 2002 betekende tevens de opheffing van de drie afzonderlijke inlichtingendiensten van de krijgsmachtonderdelen (Lamid, Luid en Marid). Inwinning betreffende militaire aangelegenheden is thans

defensieorderbedrijven en sectoren die vitaal werden geacht voor de instandhouding van het maatschappelijk leven (gas, elektriciteit, water enzovoort). Ook deze beveiligingszorg stond primair in het teken van het voorkomen van spionage en sabotage door de communistische vijanden.

Veruit de grootste, maar niet alle aandacht van de BVD ging dus uit naar de dreiging van het communisme in haar vele gedaanten. Echter ook extreemrechts kon vanouds rekenen op belangstelling van de dienst. Dat deze taak min of meer werd beschouwd als een natuurlijke grondtoon in het werk van de BVD mag geen verwondering wekken, aangezien veel medewerkers wortels hadden in het verzet tijdens de Tweede Wereldoorlog. Vanaf eind jaren zestig werden daarnaast de eerste ervaringen opgedaan met een nieuw taakveld, de bestrijding van terrorisme, zij het dat ook hier de belangstelling aanvankelijk vooral gewekt werd omdat terroristen zich bedienden van aan het communisme verwante ideologieën en door de Sovjet-Unie en haar bondgenoten gesteund werden. In deze historisch gewortelde preoccupatie met het communisme ligt mogelijk ook voor een deel de verklaring voor wat wel beschouwd wordt als de twee grootste 'missers' van de BVD, die zich beide in de jaren zeventig in een andere sfeer voordeden: de Molukse treinkapingen en de diefstal van ultracentrifugegeheimen door de Pakistaan Abdul Qadeer Khan.

Omslagpunt

In publicaties over de BVD wordt herhaaldelijk de karikatuur

opgedragen aan de Militaire Inlichtingen- en Veiligheidsdienst (MIVD). In voorbereiding is een aanpassing van de WIV, die het mogelijk maakt dat een Nationale Signals Intelligence Organisatie (NSO) zelfstandig technische ondersteuning verleent aan de AIVD en MIVD. De coördinatie van de activiteiten van de diensten vindt plaats in het Comité Verenigde Inlichtingendiensten Nederland (CVIN), dat geleid wordt door de bij het ministerie van Algemene Zaken ondergebrachte Coördinator van de I&V-diensten. Het CVIN fungeert als ambtelijk voorportaal voor de ministeriële onder-Raad voor de Inlichtingen- en Veiligheidsdiensten (RIV).

geschetst dat de dienst door de val van de Berlijnse muur naarstig op zoek is gegaan naar nieuwe vijanden om zijn voortbestaan veilig te stellen. In werkelijkheid brak al vroeg in de jaren tachtig binnen de organisatie het besef door dat er van een daadwerkelijke communistische dreiging inmiddels nauwelijks meer sprake was, maar dat andere gevaren daarvoor in de plaats kwamen. Het waren de jaren waarin het Westen een snelle technologische sprong voorwaarts maakte, terwijl het Oostbloksysteem steeds meer tekenen van erosie en uitputting vertoonde. Tegen die achtergrond werd steeds duidelijker dat deze economieën op termijn onmogelijk het voor het machtsevenwicht noodzakelijke militaire potentieel konden handhaven. De verkalking van de communistische machtsstructuren versterkte de twijfel over de slagkracht van het Oostblok en ondermijnde de geloofwaardigheid van zijn systeem als inspiratiebron voor communistisch geïnspireerde intellectuelen. Ook binnen de CPN groeide de twijfel en de aandacht van de BVD voor deze partij nam evenredig af, omdat zij niet langer werd gezien als een ernstige bedreiging voor de binnenlandse veiligheid.

Het besef dat het einde van het bipolaire machtsevenwicht in de wereld, veroorzaakt door de snelle ineenstorting van de oude communistische vijand, ingrijpende gevolgen zou hebben voor het werk van een klassieke veiligheidsdienst was binnen kernen van de BVD al vroeg aanwezig. Onderkend werd dat dreigingen zich voortaan in velerlei andere gedaanten zouden kunnen aandienen. De wereldwijde psychologische effecten van de Iraanse revolutie van 1979 en de overwinning van de mujahedeën op de Russen in Afghanistan, toen de grootmachten elk een smadelijke nederlaag leden, bleven niet onop-

gemerkt. Deze gebeurtenissen leidden tot toenemende aandacht van de BVD voor het islamitisch-fundamentalisme en de risico's van bijvoorbeeld de 'export' van de Iraanse revolutionaire opvattingen onder in het Westen verblijvende moslims.

Ook ten aanzien van de positie van de BVD in het politiek-maatschappelijke bestel groeide geleidelijk het besef dat veranderingen onafwendbaar waren. De dienst kon het zich niet langer permitteren volledig buiten beeld van het grote publiek zijn werk te doen. Een eerste 'coming out' was het interview dat het hoofd van de dienst in 1985 gaf in een programma van Sonja Barend, waarin hij onder meer melding maakte van een verijdelde treinkaping. Evenmin werd het nog langer acceptabel geacht dat de BVD en andere inlichtingen- en veiligheidsdiensten werkten zonder een deugdelijke wettelijke basis. De grondslag voor zijn bestaan lag in deze periode immers nog steeds in een geheim Koninklijk Besluit uit 1972. In 1987, dus nog ruim voor de val van het communisme, kreeg Nederland zijn eerste Wet op de Inlichtingen- en Veiligheidsdiensten (Wiv). In hetzelfde jaar verscheen er voor het eerst ook een folder die het publiek moest voorlichten over het werk van de dienst onder de titel *Hoezo, BVD?* (1987).

Ondanks deze veranderingen zou binnen de BVD nog lang een zwaar accent gelegd worden bij de klassieke taken en aandachtsgebieden. Daarvoor zijn verschillende verklaringen aan te voeren. Zoals in alle westerse landen was ook de Nederlandse veiligheidsdienst traditioneel ingericht voor de bestrijding van het communisme en het tegengaan van spionage door vreemde mogendheden. Deze situatie had zich geïnstitutionaliseerd in de vorm van nationale en internationale structuren en verplichtingen en wettelijke mogelijkheden en beperkingen. Daar kwam bij dat medewerkers op basis van een lange praktijkervaring op dit vlak een heus ambacht hadden ontwikkeld, waaraan menigeen verknocht bleef, ook toen de politieke en maatschappelijke context in snel tempo veranderde. BVD-ers werden niet geacht de dienst te verlaten om hun loopbaan elders voort te zetten; de kring van ingewijden moest zo klein mogelijk blijven en daarom werd ook met rechtspositionele middelen (functioneel leeftijdsontslag met zestig jaar, een extra salarisschaal, de zogeheten BVD-plus) uitstroom ontmoedigd. Mede hierdoor was sprake van een zeer geringe mobiliteit onder het personeel, waardoor de organisatie slechts mondjesmaat werd aangevuld met voor vernieuwing noodzakelijk vers bloed. Een laatste, maar niet de minst belangrijke verklaring voor het gebrek aan aanpassingsvermogen bij de BVD was de inertie aan de

top van de organisatie. Deze bestond geheel uit managers die carrière gemaakt hadden binnen de BVD en zwaar steunden op het verleden. Liever dan te kiezen voor een organisatorische vertaling van de tekenen des tijds kozen zij onder Aart Blom, het diensthoofd in de jaren 1986-1989, voor consolidatie indachtig het motto 'wait and see'.

De Grote Ommezwaai

Aan het eind van de jaren tachtig was de toestand van de BVD al met al tamelijk desolaat. De bestaansvraag diende zich dan ook onafwendbaar aan, zeker toen door het optimisme over het naderende einde van de Koude Oorlog de geesten rijp waren voor het innen van de zogenoemde vredesdividenden. Nu de mondiale dreiging van het communisme was weggefallen, werd een veiligheidsdienst door meniggeen gezien als obsoleet en niet meer noodzakelijk om de samenleving te beschermen. Als er toch fors gesneden moest worden in de overheidsuitgaven, kon dit relict uit de Koude Oorlog eenvoudig gemist worden, zo viel te beluisteren. Op dit kritieke moment werd Arthur Docters van Leeuwen door het kabinet Lubbers aangezocht om de BVD te gaan leiden. De voornaamste opdracht die hij meekreeg van minister Ien Dales van Binnenlandse Zaken, was de dienst bij de tijd te brengen.

Dit markante nieuwe diensthoofd slaagde erin bij de BVD een ingrijpende cultuur- en organisatieverandering op gang te brengen, zonder veel ontslagen en andere rechtspositioneel nadelige gevolgen voor het personeel. Als geen ander realiseerde Docters van Leeuwen zich echter dat het roer volledig om moest. Elementair voor zijn aanpak was de kanteling van dreigings- naar belangenoriëntatie. Door de nieuwe organisatie van de BVD te baseren op de in de Wet genoemde gewichtige belangen konden snel wisselende bedreigingen meer systematisch en in samenhang onderzocht worden. Tevens werd hiermee inzichtelijk gemaakt welke personen en instellingen deze belangen dienden te beschermen. Deze 'belangendragers' moesten met behulp van informatie van de BVD in staat worden gesteld hun beschermende taak naar behoren uit te voeren. Op slag werd daarmee de kring van afnemers van BVD-producten aanmerkelijk vergroot. Vanuit het besef dat oude zekerheden onomkeerbaar plaats hadden gemaakt voor een veelvoud aan onzekerheden en dat dreigingen even snel konden opkomen als verdwijnen, werd gezocht naar een organisa-

tiemodel dat de dienst in staat stelde hier slagvaardig op in te spelen. De oude en gestolde piramidaal-hiërarchische structuur werd daarom ingewisseld voor een platte en flexibele organisatie. Projectmatig werkende, multidisciplinair samengestelde teams zouden voortaan aan de hand van in tijd en taak begrensde teamopdrachten dreigende aantastingen van gewichtige staatsbelangen onderzoeken en helpen tegengaan. Vertrekpunt voor deze teams was een risicoanalyse, waarmee op basis van de afwegingsdriehoek belang-dreiging-weerstand werd vastgesteld dat er een taak lag voor de BVD.

De keuze voor een belangenoriëntatie bij de BVD leidde automatisch ook tot een fundamentele verandering van de positie van de dienst ten opzichte van de politiek en de beleidsarena. Voorheen kon volstaan worden met het beschrijven van veranderingen van gekende veiligheidsfenomenen; afnemers van de informatie wisten dan wat hen te doen stond. Nu de BVD ook informatie ging exploiteren over onbekende fenomenen op terreinen waar nog geen vastomlijnd veiligheidsbeleid bestond, kon de rol van de dienst niet langer beperkt blijven tot het verstrekken van 'raw intelligence'. De afnemers wilden van de dienst ook horen wat van hen verwacht werd, waardoor de BVD geleidelijk steeds meer in de rol van veiligheidsadviseur terecht zou komen. Belangrijk daarbij was dat de dienst erin zou slagen operationeel verworven informatie en inzichten te 'vertalen' in voor beleidsvorming bruikbare aanbevelingen. Om dit naar behoren te doen was een stevige ambtelijke inbedding van de dienst in de Haagse structuren absoluut noodzakelijk en Docters van Leeuwen heeft hier dan ook hoge prioriteit aan gegeven.

Niet alleen de belangdragers stelden andere vragen aan de BVD. Het was duidelijk dat politiek, bestuur en samenleving geen genoegen meer zouden nemen met een volledig geheime dienst. De BVD mocht niet meer blindelings uitgaan van het vertrouwen van de burgers, maar moest steeds opnieuw zijn nut en noodzaak bewijzen. Daarom werden transparantie en verantwoording kernbegrippen in de communicatie met de buitenwereld. Met het adagium 'open waar het kan, geheim waar het moet', werd in het begin van de jaren negentig de basis gelegd voor een ingrijpende verandering in de profilering van de dienst in het publieke domein. Openbare jaarverslagen, waarin de buitenwacht inhoudelijk gedetailleerd zicht wordt geboden op het werk van de BVD, verschenen vanaf 1991. Daarnaast zagen vanaf 1998 ook andersoortige openbare rapportages van de dienst het licht, waarmee de samenleving op gezette tijden wordt geïnformeerd over

specifieke veiligheidsthema's zoals de politieke islam in Nederland, de gevaren van het terrorisme en proliferatie van massavernietigingswapens en de risico's van ongewenste bemoeienis met het islamitisch onderwijs (AIVD, 2002a). Sinds enkele jaren worden de jaarverslagen en rapporten door het huidige diensthoofd, Sybrand van Hulst, gepresenteerd tijdens persconferenties, waarbij ook antwoord wordt gegeven op vragen van de journalisten. Onder zijn leiding heeft de 'nieuwe openheid' van de dienst daadwerkelijk gestalte gekregen.

Ontwikkeling van de taakvelden

De belangenoriëntatie van de BVD heeft van meet af aan de meeste vruchten afgeworpen met betrekking tot het belang democratische rechtsorde. De dreigingen die in deze sfeer zijn te ontwaren, zoals politiek extremisme, gewelddadig activisme en terrorisme, vroegen het afgelopen decennium steeds meer aandacht van de dienst. Deze veiligheidsproblemen bleken grotendeels te relateren aan immigratiestromen, de aanwezigheid van grote groepen etnische en religieuze minderheden in Nederland en de xenofobe reacties hierop. Bij de veiligheidsrelevante aspecten van het integratiebeleid raakte de BVD al in een vroeg stadium betrokken, ten tijde van het door minister Dales geïnitieerde Maatschappelijke Debat Integratie. Een belangrijk jaar voor deze ontwikkeling was ook 1994, toen extreemrechts electoraal en anderszins overal in Europa een sterke opleving doormaakte. Ook zag de BVD zich begin jaren negentig genoodzaakt zich bezig te houden met de risico's van de 'import' van conflicten, zoals de oorlog in het toenmalige Joegoslavië en de guerrilla van de Koerdische PKK in Turkije.

Meer moeite kostte het de dienst om na het wegvallen van het bipolaire machtsevenwicht en de voortschrijdende Europese eenwording invulling te geven aan de bescherming van het andere in de wet met name genoemde gewichtige belang, te weten staatsveiligheid. Nu de context waarbinnen spionage zich decennialang afspeelde was wegevalen, kwam het accent te liggen bij het tegengaan van andersoortige inlichtingenactiviteiten. De meeste aandacht gaat sedertdien uit naar het 'ontvreemden' van kennis en technologie die gebruikt kan worden voor de productie van massavernietigingswapens. Daarnaast is ongewenste bemoeienis van vreemde mogendheden met hun in Nederland woonachtige voormalige onderdanen een belangrijk thema (AIVD, 2004).

Dat de belangenoriëntatie van de BVD niet op alle terreinen tot een succesvolle aanpak heeft geleid, mag blijken uit de opheffing van de afzonderlijke directie die 'overige gewichtige belangen van de staat' tot haar domein mocht rekenen. De terreinverkenningen die in dit kader zijn gepleegd op de thema's georganiseerde misdaad, economische veiligheidsbelangen en maatschappelijke disrupties hebben niet geleid tot de conclusie dat hier een eigenstandige en substantiële taak voor de BVD was weggelegd. Het ging in alle gevallen om voor de dienst nieuwe arena's met andere spelers, andere juridische voetangels en klemmen en met ingewikkelde aansluitings- en overlap-problemen.

De traditionele BVD-taken op het gebied van veiligheidsonderzoeken en de bescherming van vitale sectoren zijn na de val van de Muur eerder uitgebreid dan ingekrompen. Maar ook op deze terreinen is de context ingrijpend veranderd. Het aantal vertrouwensfuncties is de laatste jaren onder invloed van integriteitsdiscussies explosief gestegen.² Het vaststellen van de politieke betrouwbaarheid van kandidaten is echter veel moeilijker dan vroeger. Potentiële kwaaddoeners zijn niet meer te onderkennen op grond van een eenduidig lidmaatschap van een geordende politieke organisatie als de CPN ooit was, maar maken deel uit van vage, netwerachtige structuren. In de vitale sector, waar ingrijpende wijzigingen van technologie, infrastructuur, communicatie en internationalisering hebben geleid tot een sterke verknoping van belangen, werd de BVD gedwongen tot continue aanpassing van zijn zorg voor kwetsbaarheden.

Tot slot mag ten aanzien van de operationele slagkracht van de dienst niet onvermeld blijven dat de technologische mogelijkheden en moeilijkheden de afgelopen jaren in hoog tempo vele malen groter zijn geworden. De technische ontwikkeling gaat bij tijden zo snel dat de juridische inbedding soms slechts met moeite bijgebeend kan worden. Bij alle aandacht voor technologische vooruitgang mag het belang van

² De integriteit van het openbaar bestuur is sinds het midden van de jaren negentig ook een belangrijk thema voor de BVD geworden. In 1996 verscheen *Een beetje integer kan niet; een methodiek voor integriteitsonderzoeken*. In 2003 werd door de AIVD een vernieuwde versie hiervan uitgebracht onder de titel *Handleiding integriteitsonderzoek*. Ter illustratie: het aantal door de BVD/AIVD ingestelde veiligheidsonderzoeken bij de Rijksoverheid, defensieorderbedrijven, burgerluchtvaart, politie en vitale bedrijven steeg van 10.865 in 1999 naar 64.134 in 2003. Het aantal afwijzingen bedroeg vorig jaar 2132, waarbij moet worden aangetekend dat dit hoofdzakelijk functies in de sfeer van de burgerluchtvaart betrof waarbij de kandidaten te kort in Nederland waren om een veiligheidsonderzoek te kunnen instellen.

menselijke bronnen echter niet onderschat worden. Het is een wijdverbreid misverstand dat veiligheidsdiensten als de BVD de afgelopen jaren sterk zijn gaan leunen op 'sigint' (signals intelligence, informatie uit technische bronnen), hetgeen ten koste zou zijn gegaan van de 'humint' (human intelligence, menselijke bronnen). Beide informatiekanalen zijn van groot belang en in hoge mate complementair.

Nieuwe sprong voorwaarts

De aanslagen van 11 september 2001 in de Verenigde Staten en de moord op Pim Fortuyn op 6 mei 2002 droegen ertoe bij dat de BVD als organisatie andermaal in roerig vaarwater belandde. Beide ingrijpende gebeurtenissen deden zich voor op een moment dat de dienst net 'groot onderhoud' gepleegd had aan de interne organisatie. Daarmee was geprobeerd de als gevolg van het projectmatig werken al te sterke nadruk op de 'waan van de dag' terug te dringen, door van de teams meer permanente eenheden te maken en de aandacht voor de ontwikkelingen op langere termijn en hun onderlinge samenhang te borgen in afdelingen beleid&expertise bij de onderscheiden directies. Ook werd er al gewerkt aan een nieuwe Wiv, die noodzakelijk was geworden als gevolg van diverse ontwikkelingen. Zo noopten Europese richtlijnen tot een specifieke omschrijving van de bijzondere inlichtingenmiddelen in de wet. Ook diende er een notificatieplicht te komen, die garandeert dat personen tegen wie bepaalde bijzondere inlichtingenmiddelen zijn gebruikt hiervan na verloop van tijd in kennis worden gesteld, tenzij er zwaarwichtige redenen zijn, zoals bronbescherming, om hiervan af te zien. Mede op aandringen van de Tweede Kamer werd verder het toezicht op het werk van de dienst versterkt, door in de wet de basis te leggen voor een externe Commissie van Toezicht.

De grootste verandering die de nieuwe wet met zich meebracht voor het werk van de dienst was de uitbreiding van het takenpakket met een inlichtingentaak betreffende het buitenland. De Inlichtingendienst Buitenland (IDB) was in 1994 opgeheven (De Graaf en Wiebes, 1998), maar in regeringskringen werd steeds sterker de behoefte gevoeld aan een nieuwe mogelijkheid om in bijzondere situaties een beroep te doen op een organisatie die in het buitenland in het geheim inlichtingen kan vergaren. Vanuit de idee dat een afzonderlijke inlichtingendienst voor een klein land als Nederland nauwelijks levensvat-

baar kan zijn, werd besloten tot het onderbrengen van deze zogeheten I-taak bij de bestaande veiligheidsdienst. Daarmee werd de BVD een Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst (AIVD) en kreeg Nederland als een van de weinige landen in de wereld een combi-dienst.

Terwijl de nieuwe Wiv nog in behandeling was, vlogen de vliegtuigen het WTC-gebouw en het Pentagon binnen. De aanslagen kwamen voor de BVD niet volledig onverwacht, al werd uiteraard ook de dienst verrast door de plaats en de immense omvang van deze ramp. Al sinds de nota over de politieke islam in Nederland uit 1998 werd gewaarschuwd voor de gevaren van het moslimextremisme en -terrorisme en nog geen half jaar voor de aanslagen maakte de dienst publiekelijk gewag van een streven van terroristen om aanslagen te plegen met zo veel mogelijk slachtoffers (AIVD, 2001). Dat deze dreiging ook in Europa acuut was, bleek twee dagen na New York en Washington, toen op aangeven van de BVD een terroristisch netwerk opgerold kon worden dat voorbereidingen trof voor een aanslag op de Amerikaanse ambassade in Parijs. Sindsdien leidde de operationele inzet van de dienst op dit dossier tot een groot aantal ambtsberichten aan het Openbaar Ministerie, op grond waarvan diverse netwerken werden verstoord door in totaal enkele tientallen aanhoudingen.

De ontwikkelingen op terroristisch gebied hadden ingrijpende gevolgen voor de dienst. Was terrorismebestrijding voorheen vrijwel exclusief een taak van de BVD, vanaf nu was er binnenslands en in het buitenland een veel groter aantal partners met wie informatie gewisseld en samengewerkt moest worden (Van Leeuwen, 2003).

Er werden door de regering grote bedragen vrijgemaakt voor het indammen van de gevaren en ook de dienst ontving een fors deel om onder meer extra personeel aan te trekken. Ervaringen en inzichten van de dienst legden mede de basis voor de formulering van een nationaal samenhangend antiterrorismebeleid (zie de kabinetsnotitie *Terrorisme en de bescherming van de samenleving* van juni 2003).

Dit beleid kent een brede benadering, waarbij getracht wordt radicaliseringstendensen en rekruteringen voor de gewelddadige jihad in een vroegtijdig stadium te onderkennen en tegen te gaan (Akerboom, 2003). De aanslagen in Madrid van 11 maart 2004, die, hoe schokkend ook, pasten in de bestaande dreigingsperceptie, leiden tot een nog grotere urgentie in de uitvoering van het contraterrorismebeleid.

Nieuwe wetgeving, onder meer over het gebruik van AIVD-informatie, wordt versneld tot stand gebracht. De samenwerking tussen AIVD en

O.M.-politie zal naar een nieuwe, hogere intensiteit worden gebracht, onder meer op het gebied van uitwisseling van gegevens over personen die op enigerlei wijze aan islamistisch terrorisme zijn te relateren. Zorgvuldigheid en handhaving van de rechtszekerheid in de procedures van uitwisseling van deze informatie tussen enerzijds de inlichtingen- en veiligheidsdiensten-kolom en anderzijds de O.M.-politie-kolom zullen daarbij echter gewaarborgd moeten blijven. In internationaal verband was de AIVD een van de initiatiefnemers tot de oprichting van de Counter Terrorist Group (CTG), een periodieke vergadering van alle hoofden terrorismebestrijding van de veiligheidsdiensten in Europa. De CTG heeft in Europees verband aanzetten gegeven voor beleid, visieontwikkeling en dreigingsanalyses. Het internationale karakter van het fenomeen terrorisme dwingt tot intensieve samenwerking over de grenzen heen en het mag geen verwondering wekken dat voor de nieuwste loot binnen de AIVD, de inlichtingentaak buitenland, in dit verband ook een belangrijke rol is weggelegd. Bij dit alles moet echter niet vergeten worden dat er een groot verschil bestaat tussen deze I-taak en de traditionele V-taak, aangezien er gewerkt wordt onder een ander aansturingsregime. De I-taak werkt uitsluitend op basis van een aanwijzing, die jaarlijks geformuleerd wordt door de minister-president, in overeenstemming met de ministers van Binnenlandse Zaken, Defensie en – binnenkort ook – Buitenlandse Zaken. Deze aanwijzing hoeft in principe niet beperkt te blijven tot veiligheidsrelevante zaken. Bij de V-taak is dit wel het geval omdat zij louter gebaseerd is op de Wiv. De moord op Pim Fortuyn had op een andere wijze ook ingrijpende gevolgen voor de taakuitoefening van de AIVD. Zij maakte pijnlijk duidelijk dat het oude stelsel van bewaken en beveiligen niet meer toereikend was, aangezien de dienst in dit kader louter informatie kon en mocht leveren over dreigingen tegen politici vanuit de reeds gekende en onder de aandacht staande personen en organisaties. De Commissie Van den Haak, die het overheidshandelen inzake de beveiliging van Fortuyn onderzocht (Commissie Van den Haak, 2002), oordeelde negatief over deze beperkte taakopvatting van de dienst. De aanbeveling van de commissie om de AIVD en andere diensten in de toekomst ook oog te laten hebben voor voorstelbare dreigingen, werd door het kabinet Balkenende overgenomen. Op basis van deze en andere aanbevelingen is een geheel nieuw stelsel bewaken en beveiligen ontworpen, waarbinnen de dienst de opdracht heeft om voortaan ook te werken vanuit een risicobenadering. Daarbij wordt,

kijkend vanuit het perspectief van de te beschermen personen, instellingen en diensten, in kaart gebracht welke potentiële dreigingen bijvoorbeeld voortkomen uit de aard van een functie of het feitelijk handelen van een functionaris. Ook deze taakuitbreiding leidt tot een groei van de organisatie, aangezien hiervoor nieuw personeel moet worden aangetrokken en expertiseopbouw nodig is.

Naast deze voor de binnenlandse veiligheid ingrijpende gebeurtenissen, had ook een andere ontwikkeling in deze periode effecten op het werk én op de beeldvorming rond de taakopvatting en -uitvoering van de organisatie. De dienst werd enkele keren negatief middelpunt van een politiek en maatschappelijk debat, naar aanleiding van de wijze waarop in enkele concrete gevallen (LPP-politica Philomena Bijlhout, prinses Margarita, Mabel Wisse Smit) wel of niet onderzoek was verricht naar antecedenten (vaak aangeduid met de onjuiste term 'screening'). Van belang hierbij is, dat het geen personen betrof die een vertrouwensfunctie zouden gaan bekleden, en als zodanig een veiligheidsonderzoek dienden te ondergaan. Het ging om onderzoek naar antecedenten van personen die in hun toekomstige functie of rol een vooraanstaande positie zouden gaan innemen binnen de context van de monarchie of het politieke bestel. Deze problemen waren in essentie terug te voeren op de spanning tussen de beperkte wettelijke mogelijkheden van de AIVD om in dergelijke situaties onderzoek te verrichten en de hoge verwachtingen die over de mogelijkheden daartoe leefden bij de buitenwacht. Inmiddels is duidelijk dat op dit punt meer helderheid geschapen zal moeten worden, om in de toekomst vergelijkbare incidenten te voorkomen, bijvoorbeeld rond het nieuwe fenomeen van de gekozen burgemeester.

Nog ongeacht de mogelijkheid van een verdere taakuitbreiding van de dienst op het terrein van de veiligheidsonderzoeken, ligt verdere capaciteitsuitbreiding van de AIVD voor de hand. Het nieuwe stelsel bewaken en beveiligen, de toevoeging van de I-taak, de ontwikkelingen op het terrorismedossier, de groei van het aantal vertrouwensfuncties, alsmede de overbrenging van het Nationaal Bureau Verbindingen (NBV) van het ministerie van Buitenlandse Zaken naar de dienst, zorgden de laatste jaren reeds voor een sterke groei. Kort na de val van de Muur bereikte de dienst de kleinste personele bezetting in zijn bestaan, met 538 medewerkers. Binnenkort zal de dienst meer dan duizend ambtenaren een werkplek bieden. Om die reden is de huidige huisvesting in Leidschendam veel te klein geworden en zal de AIVD in 2007 verhuizen naar het oude onderkomen van het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen in Zoetermeer.

De AIVD en de toekomst

De opvatting dat er geen bestaansrecht meer zou zijn voor een nationale veiligheidsdienst, die vooral in het begin van de jaren negentig werd geventileerd, is heden ten dage nauwelijks meer te horen (Buro Jansen & Janssen, 2003). De mening dat de Nederlandse samenleving en haar democratische bestel kwetsbaar zijn en bijzondere bescherming van de AIVD nodig hebben tegen de vele dreigingen, vindt blijkens recente kamerdebatten brede steun. Daarbij wordt niet alleen van de AIVD verwacht dat hij dreigingen en risico's tijdig onderkent, maar ook dat de dienst veiligheidsrelevante ontwikkelingen duidt in hun consequenties en adviezen verstrekt voor beleid dat moet helpen de gevaren in te dammen. Daarmee heeft de BVD/AIVD zich, zonder dat daarover overigens een brede discussie is gevoerd in samenleving of politiek, in de afgelopen vijftien jaar ontwikkeld van een strikt in het verborgene werkende dienst met een beperkte taak, tot een op een breed terrein ingeschakelde, gekende en erkende veiligheidsadviseur in majeure veiligheidsvraagstukken. Voor deze 'vermaatschappelijkte' dienst liggen de risico's echter altijd op de loer, zoals de verwachting dat de dienst altijd alles weet over dreigingen, maar bij de inlichtingeninwinning zo weinig mogelijk de privacy van burgers aantast. Ook is er altijd het gevaar dat de dienst een instrument wordt van de politieke waan van de dag. Het is een gezamenlijke verantwoordelijkheid van regering, parlement, media, de samenleving en niet te vergeten de medewerkers van de dienst zelf, om zich steeds bewust te zijn van deze risico's en er verstandig mee om te gaan.

Literatuur

- | | |
|--|---|
| <p>Akerboom, E.S.M.
<i>Contraterrorisme in Nederland</i>
Tijdschrift voor de politie 6e jrg.,
nr. 6, 2003, p. 4-9
AIVD
<i>De politieke islam in Nederland</i>
Leidschendam, 1998
AIVD
<i>Terrorisme aan het begin van
de 21e eeuw; dreigingsbeeld en</i></p> | <p><i>positionering BVD</i>
Leidschendam, 2001
AIVD
<i>De democratische rechtsorde en
islamitisch onderwijs; buiten-
landse inmenging en anti-
integratieve tendensen</i>
Leidschendam, 2002a</p> |
|--|---|

AIVD

Rekruteringen in Nederland voor de jihad; van incident naar trend
Leidschendam, 2002

AIVD

Spionage en veiligheidsrisico's; actueel, onzichtbaar en divers
Leidschendam, z.j. [2004]

Buro Jansen & Janssen

De snuffelstaat; Nederland en de BVD
Amsterdam, 2003

Commissie Van den Haak

(Commissie feitenonderzoek veiligheid en beveiliging Pim Fortuyn)

De veiligheid en de beveiliging van Pim Fortuyn; feiten en verantwoordelijkheden
's-Gravenhage, 2002

Engelen, D.

Geschiedenis van de Binnenlandse Veiligheidsdienst
's-Gravenhage, 1995

Graaf, B. de, C. Wiebes

Villa Maarheeze? De geschiedenis van de Inlichtingendienst Buitenland

Den Haag, 1998

Leeuwen, M. van (red.)

Confronting terrorism; European experiences, threat perceptions and policies

The Hague, London, New York, 2003

Muller, E.R., R.F.J. Spaaij

Trends in terrorisme
Alphen aan de Rijn, 2003

Infiltratie in de praktijk

BVD en CPN tijdens de Koude Oorlog

*F. Hoekstra**

Het uitzonderlijke televisie-interview dat het toenmalig hoofd van de Binnenlandse Veiligheidsdienst mr. Pieter de Haan op 21 december 1981 gaf aan Sonja Barend markeerde 'het begin van het einde' van de omvangrijke inlichtingenactiviteiten van de BVD jegens de CPN. Die partij werd sedert het begin van de Koude Oorlog gezien als de belangrijkste binnenlandse bedreiging van de democratische rechtsorde en de veiligheid van de staat. Niet alleen de CPN zelf, die al geruime tijd een parlementaristische koers voer en in de persoon van Marcus Bakker een alom gerespecteerd debater in de Tweede Kamer had, ook de andere linkse partijen inclusief de PvdA spraken er daags na het interview schande van dat de BVD nog steeds zoveel energie aan de CPN bleek te besteden. Minister Van Thijn, die toen in het tweede kabinet Van Agt zijn eerste kortstondige ministerschap op Binnenlandse Zaken beleefde, beloofde de Tweede Kamer dan ook dat 'zijn' dienst aan de bestaande praktijk zo spoedig mogelijk een einde zou maken. Tot dan was het hele scala aan inlichtingenmiddelen waarover de BVD beschikte, behalve tegen tal van andere doelen, op ruime schaal jegens de CPN ingezet.

Na de ophef in de Tweede Kamer over het geruchtmakende televisiegesprek mocht de BVD nog slechts aan enkele aspecten van het communisme in Nederland en dus de CPN aandacht schenken. De connecties met de partijen van landen in het Oostblok of andere dictaturen en pogingen invloed uit te oefenen in democratische organisaties als de vakbeweging waren enkele van die aspecten. Ook werd de 'objectenlijst' ingevoerd, een jaarlijks door de minister vast te stellen lijst van organisaties en groeperingen waaraan de dienst met inzet van inlichtingenmiddelen aandacht zou mogen/moeten schenken.

* De auteur was BVD-medewerker van 1971-1987.

Machtigingen

Dat BVD-ambtenaren anders dan opsporingsambtenaren niet werden gehinderd door de beperkingen van het wetboek van strafrecht betekende overigens allerminst dat zij bij de uitoefening van hun taak ongebreideld en ongecontroleerd uit deze middelen konden putten. Om een telefoon af te mogen luisteren was machtiging nodig van de minister-president, de eigen minister van Binnenlandse Zaken en de ministers van Justitie en van Verkeer en Waterstaat (omdat de PTT onder dit departement ressorteerde). Ook voor het hebben en houden van een microfoon om af te luisteren was, met uitzondering van die van de minister van Verkeer en Waterstaat, van dezelfde ministers een handtekening vereist. Deze machtigingen werden voor de duur van drie maanden verstrekt.

Observatie is het minst ingrijpende inlichtingenmiddel. Behalve het volgen, werden ook statische observaties op panden, waaronder woonhuizen, uitgevoerd. Daartoe werd dikwijls de medewerking van de bewoners van geschikte panden in de buurt gevraagd, maar ook werden gecamoufleerde camera's geplaatst om zo op afstand te kunnen waarnemen.

Het openen van brieven behoorde, anders dan vaak wordt gedacht, niet tot de reguliere inlichtingenmiddelen. Het briefgeheim werd door de BVD volstrekt geëerbiedigd. Wel werden in bepaalde gevallen de aan de buitenkant zichtbare kenmerken van poststukken, zoals aanwijzingen over de herkomst met behulp van postbeambten geregistreerd. Ook werden medewerkers van de posteries bij gelegenheid bereid gevonden een postpakket zodanige transportschade op te laten lopen dat van de inhoud kennis genomen kon worden.

Van het middel van de surreptitious entry – een eufemisme voor inbraak – werd met grote terughoudendheid gebruikgemaakt. Vooral vanwege de grote risico's die aan de ontdekking van zulke acties waren verbonden.

Agenten

Het meest geëigende inlichtingenmiddel voor de BVD was jarenlang infiltratie met agenten in groeperingen die vanwege hun doelstelling een bedreiging zouden kunnen vormen voor de democratische rechtsorde, de veiligheid of andere gewichtige belangen van de staat. Naast

zulke groeperingen waren er natuurlijk ook individuele burgers die op diezelfde gronden de aandacht van de BVD verdienden. Daartegen was infiltratie in de persoonlijke omgeving ogenschijnlijk wel een minder geëigend, maar niettemin een veelvuldig zeer vruchtbaar gebleken middel om inlichtingen te vergaren.

In wet- en regelgeving was en is aan het inzetten van de menselijke bron, de agent of infiltrant, geen beperking gesteld. Natuurlijk moesten de objecten van aandacht van de dienst binnen de taakstelling van de BVD vallen, maar dat zo zijnde waren er geen beperkingen.

Het is opmerkelijk dat burgers in groten getale bereid bleken als agent voor de BVD op te treden. Daarbij speelden financiële motieven maar een zeer beperkte rol. Het was een vereiste de bereidheid van een aspirant-agent om te infiltreren te verwerven door hem of haar van nut en noodzaak te overtuigen zonder betaling in de rekrutering te betrekken. Daarna werd het betalen van een periodieke toelage nadien wel gebruikt als 'bindmiddel'.

In de jaren vijftig, zestig en ook nog in de jaren zeventig van de vorige eeuw is de CPN evenals andere communistische organisaties met een omvangrijk 'leger' agenten geïnfilteerd. Veel agenten opereerden op plaatselijk of afdelingsniveau. In Amsterdam had de CPN een afdeling per wijk. De Amsterdamse afdeling van de BVD streefde er met steun van de inlichtingendienst van de plaatselijke politie naar in elk afdelingsbestuur vertegenwoordigd te zijn. In de 'provincie' werden alleen afdelingen van zekere betekenis en omvang doelwit van de dienst. Voor deze activiteit werden burgers benaderd en bereid gevonden in een afdeling van de CPN op te vallen door bovengemiddeld actief te zijn en zo afdelingsbestuurder te worden. Om te beginnen werd het colporteren met het partijdagblad *De Waarheid* gestimuleerd. Die in partijkringen weinig populaire activiteit kon een BVD-agent gemakkelijk naar zich toe trekken. Op die manier kon inzicht worden verkregen in het abonneebestand van die krant. Met die gegevens werd de BVD-cartotheek gevuld. In het bestuur van een afdeling was het secretariaat of het penningmeesterschap voor de BVD-infiltrant de beste positie. In beide hoedanigheden kon over het ledenbestand worden beschikt. Alweer ten behoeve van de BVD-cartotheek.

Ambtenarenverbod

Gedurende vele jaren van de Koude Oorlog kende Nederland een ambtenarenverbod. Dat hield in dat het rijksambtenaren verboden was van de CPN en nog enkele anarchistische en trotskistische groeperingen lid te zijn. Dit verbod werd door het kabinet Drees in 1951 ingesteld met de publicatie van een lijst van voor ambtenaren verboden organisaties in de *Staatscourant*. Ontslag van ambtenaren op grond van dit ambtenarenverbod zou echter uitsluitend plaatsvinden wanneer het ging om vitale functies. In de beschikking is omschreven dat ontslag alleen zal volgen 'indien de veiligheid van de staat of de vereiste waarborgen dat de openbare diensten onder alle omstandigheden zullen blijven functioneren zulks vorderen'. De lagere overheden, provincies en gemeenten, werden per circulaire verzocht het rijksbeleid in dezen te volgen.

Bij aanstelling van ambtenaren gold het lidmaatschap van genoemde organisaties, maar ook het hebben van een abonnement op *De Waarheid* vaak als een beletsel. Dat was evenzeer het geval voor aanstelling bij een groot aantal als 'vitaal' gekwalificeerde bedrijven. In het ontslagrecht werd begin jaren vijftig expliciet geregeld dat een werknemer ontslagen zou kunnen worden 'wanneer daden of gedragingen redelijke grond opleveren aan te nemen dat hij een zodanige gezindheid bezit ten opzichte van het bij zijn werkzaamheden betrokken belang van de staat, dat er geen voldoende waarborgen zijn, dat hij zich als werknemer onder alle omstandigheden overeenkomstig dit belang zal gedragen'. Pas medio jaren zestig werd een lijst van vertrouwensfuncties opgesteld. Het duurde tot december 1969 voordat in de Tweede Kamer de Beschikking Antecedentenonderzoeken voor kennisgeving werd aangenomen, waarmee een feitelijk einde kwam aan het ambtenarenverbod. Van dat verbod waren door de dooi in de Koude Oorlog na de Cubacrisis in 1963 de scherpste kantjes inmiddels al af. Later werden de politieke antecedentenonderzoeken veiligheidsonderzoeken waarover de sollicitant naar een vertrouwensfunctie bij overheid of vitaal bedrijfsleven tevoren werd geïnformeerd. In 1995 werden deze onderzoeken bij wet geregeld, de Wet op de Veiligheidsonderzoeken.

De simpele inlichtingen die de BVD-agenten binnen de CPN verzamelden, konden tot 1969 voor betrokkenen derhalve verstrekkinge gevolgen hebben.

Carrière in de partij

Natuurlijk was het de bedoeling dat een deel van de agenten carrière maakte binnen de partij via districtsbestuur naar het partijbestuur om zo ook inlichtingen op het strategisch politieke niveau te verzamelen. Maar het basiswerk was lange tijd het verzamelen van zo veel mogelijk namen van leden van de communistische organisaties, in het bijzonder de CPN. Er werd nauwelijks gedacht aan de mogelijkheid dat een te goeder naam en faam bekend staande Nederlander die bereid was in het belang van het land in de CPN te infiltreren in zijn ijver wellicht abonnees voor *De Waarheid* of leden voor de partij wist te werven, die voornamelijk uit bekendheid met dan wel sympathie voor betrokkene tot die stap overgingen.

Behalve voor de aanstelling in tal van functies bij overheid en bedrijfsleven vormde het voorkomen in de cartotheek van de BVD ook een beletsel bij toestemming voor emigratie. Vooral de Amerikaanse autoriteiten werden ruimhartig voorzien van BVD-informatie over gegadigden voor emigratie naar het 'land van de onbegrensde mogelijkheden'. Vooral in de periode van de Amerikaanse communistenjacht door de commissie McCarthy werd de lat erg hoog gelegd en kon een korte abonnementsperiode op *De Waarheid* nog jaren later reden zijn voor de weigering van een inreisvisum. Ook de Canadese Royal Mounted Police had een vertegenwoordiger in Den Haag gestationeerd om de antecedenten van aspirant-emigranten op te vragen evenals de Australische veiligheidsdienst.

Bij de gretigheid en ijver waarmee agenten door hun BVD-runners werden gestimuleerd tot grote ijver bij het colporteren met *De Waarheid* en het werven van nieuwe partijleden waren betrokkenen zich nauwelijks bewust van de gevolgen van deze wervingsactiviteiten voor de geworvenen. Het kwam meer dan eens voor dat een CPN-afdeling tot grote bloei en omvang kwam door het enkele feit dat een BVD-agent zich het vuur uit de sloffen liep om zo, onder aanmoediging van zijn BVD-contactambtenaar, zoals de functie van een runner officieel heette, in een goed blaadje bij de hogere partijleiding te komen.

Er is tenminste één CPN-district in het oosten van het land aan te wijzen dat een voor provinciale maatstaven ongekeerde omvang had, die voornamelijk verklaard kon worden door de buitengewone ijver van een BVD-agent. Voor een discussie over de ethische aspecten van dat werk was binnen de BVD destijds vrijwel geen ruimte.

Een andere zijde van de ethiek van het infiltreren was en is de verant-

woordelijkheid voor de gevolgen in de persoonlijke levenssfeer van betrokkenen. Het is voorgekomen dat een echtpaar van gelovig rooms-katholieke origine werd overgehaald 'voor de goede zaak' de gedaante aan te nemen van overtuigde communisten en actieve leden van de CPN. Dat betekende vervreemding van het katholieke deel van de vrienden en een gespannen relatie met familieleden. Ook het geloof kon slechts in stilte worden beleden. De vrouw van het echtpaar verzuchtte dan ook meermalen: 'Wat zou ik graag weer eens naar de mis willen'. Men kan zich de vraag stellen of een zo vergaande verloochening van het eigen gedachtegoed en het breken met de eigen sociale omgeving en dat gedurende enige decennia, ethisch verantwoord is.

Piketpaaltjes

Meer nog spelen ethische vragen een rol bij het inzetten van agenten om over een persoon of iemands persoonlijke leven nadere inlichtingen in te winnen. Binnen de BVD werd de zogeheten methode van de 'piketpaaltjes' gehanteerd om over een persoon die niet van een organisatie deel uitmaakte, maar wel de belangstelling van de dienst had, de benodigde informatie te verzamelen. Daarbij kon het bijvoorbeeld gaan om het aanbod bij afwezigheid van betrokkene voor diens huisdieren of kamerplanten te zorgen, om zo in de woning binnen te kunnen. Verder werden op alle mogelijke plaatsen in of rond iemands persoonlijke leven, in de vorm van de winkelier of kapper in de buurt of een collega op het werk 'paaltjes geslagen' om zo een vrij nauwkeurig beeld van het dagelijks leven van betrokkene te krijgen, maar vooral duidelijkheid over eventuele spionageactiviteit of betrokkenheid bij andere staatsgevaarlijke of antidemocratische activiteiten. Een jongeman was in Amsterdam werkzaam bij een organisatie waar ook de dochter van een vooraanstaande communist een werkring had gevonden. Betrokken jongeman was in positieve zin bekend bij de dienst en dus werd besloten in het kader van een 'paaltjesoperatie' rond betrokken communist de man te benaderen en hem voor te stellen vriendschappelijke betrekkingen aan te knopen met zijn vrouwelijke collega. Zo zou hij mogelijk tot de huiselijke kring van ons doelwit kunnen doordringen. Mooier kon je niet hebben! De opzet slaagde wonderwel. Het stel vatte al na korte tijd een innige liefde voor elkaar op. Dat resulteerde na verloop van tijd zelfs in een

huwelijk. Al die tijd bleef de jongeman in contact met de BVD. Van dat contact bleef zijn echtgenote onkundig. Pas na verloop van jaren en de geboorte van enkele kinderen uit het huwelijk werd besloten de agent zijn echtgenote voor te laten stellen eens met de BVD te gaan praten over wat men bij een gelegenheid had gehoord en gezien. Zodoende zou eindelijk de verborgen agenda van de echtgenoot kunnen worden geopend. Zijn vrouw gaf op die suggestie evenwel ondubbelzinnig te kennen dat een gang naar de BVD door manlief onverbiddelijk tot het opbreken van het huwelijk zou leiden. Het is duidelijk dat hier de gretigheid zo dicht in het persoonlijk leven van betrokken communist door te dringen het tijdig had moeten verliezen van de ethische bezwaren: pril liefdes- en huwelijksgeluk belasten met een heimelijke relatie met de klassenvijand.

Gewelddadige groepen

In de jaren zeventig en tachtig van de vorige eeuw richtte een belangrijk deel van de infiltratieactiviteiten van de BVD zich op groepen die zich op politieke gronden met uiterst gewelddadige activiteiten inlieten. Zoals in Duitsland de Rote Armee Fraktion actief was, in België de Cellules Communistes Combattantes, in Frankrijk Action Directe, in Italië de Brigate Rosso en internationaal het Japanse Rode Leger, kende Nederland de stadsguerrilla zoals die gevoerd heette te worden door de Rode Jeugd, later Rode Hulp en nog later het Rood Verzetsfront. Daarnaast werd hier met woord en (soms gewapende) daad steun verleend aan de strijd van tal van bevrijdingsbewegingen, variërend van Palestijnse frontorganisaties tot Zuid-Afrikaanse anti-apartheidsactivisten in Swapo en ANC en de Noord-Ierse Ira. Deze gewelddadige groepen waren in het algemeen in cellen gestructureerd. Dat betekende dat het voor het hebben en houden van een goed overzicht noodzakelijk was in elke cel ten minste één BVD-agent geposteed te hebben. Dat was niet altijd eenvoudig te sturen, waardoor het voorkwam dat één cel van de Rode Jeugd onder de vier leden op een moment drie BVD-agenten telde. Dat betekende dat voor elke actie die door de cel zou worden geëntameerd de BVD een bijzondere verantwoordelijkheid droeg, evenals voor het verboden wapenbezit van de leden. Om ongelukken met die wapens te voorkomen werden die opgeborgen in het toen nog bestaande Amsterdamse BVD-kantoor, maar op gezette tijden moesten de agenten zich er toch

mee vertonen. Ook het financieren van de aankoop van die wapens door de BVD bracht de dienst in een lastige positie. Immers middelen uit de geheime kas van de BVD werden feitelijk aangewend om een revolutionaire beweging van wapens te voorzien. Een activiteit die zowel aan justitie als de politieke leiding moeilijk uit te leggen zou zijn. Om maar te zwijgen van de publieke opinie.

Toen een BVD-agent in 1973 tegenover journalist Rudi van Meurs onthulde dat zijn BVD-runner hem een revolver gegeven zou hebben om daarop de vingerafdrukken van een leidend Rode Jeugdlid te 'versieren' stond progressief Nederland dan ook op zijn achterste benen. De ruime aanwezigheid van BVD-agenten in dergelijke groeperingen leidde er enerzijds toe dat de daadwerkelijke dreiging met gewelddadigheden als het erop aankwam kon worden beheerst, casu quo geneutraliseerd of gefrustreerd, anderzijds droeg die royale BVD-inbreng bij tot een groter draagvlak voor de beweging dan zonder die actieve leden het geval geweest zou zijn. Een lastig dilemma.

De geringe interne informatiepositie binnen de RaRa-groepering heeft er in de jaren tachtig mede toe geleid dat een groot aantal vernielingen aan Shell-tankstations en een aantal brandstichtingen die enkele Makro-vestigingen in de as hebben gelegd, niet voorkomen konden worden. Noch zijn de daders veroordeeld. Anders dan in de Rode Jeugd-periode was de kennis van de BVD over RaRa in grote mate gebaseerd op inlichtingen uit technische acties, met name telefoontaps en volg- en observatieacties.

Deze ervaring lijkt de conclusie te rechtvaardigen dat infiltratie als belangrijk inlichtingenmiddel niet kan worden gemist. Ethische bezwaren en risico's voor de infiltrant, die in gewelddadige groepen niet zelden zijn leven riskeert, mogen geen reden zijn geheel te vertrouwen op technische middelen, hoe geavanceerd ook. Daar is al te veel leergeld voor betaald.

Literatuur

Engelen, D.

*De geschiedenis van de
Binnenlandse Veiligheidsdienst*
Sdu, 1995

De AIVD en de burger

Ervaringen van actievoerders en vreemdelingen

*W. van der Schans en E. Timmerman**

Eind september 2002 kreeg de 32-jarige Otto van de Oudewetering uit Hoogeveen onverwacht bezoek. Een medewerker van de Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst (AIVD) benaderde Van de Oudewetering voor informatie. 'Hij vertelde dat hij onderzoek deed naar de linkse beweging en dan met name naar het gewelddadige deel daarvan. Hij was vrij goed van mij op de hoogte. Hij wist bijvoorbeeld dat ik in 1997 actief was in het actiekamp Groenoord (bij Ruigoord) en dat ik hier in Hoogeveen actief was geweest in een lokale anti-MAI-campagne. Hij kon zich het lokale anti-MAI-krantje zelfs beter herinneren dan ik zelf ...,' aldus Van de Oudewetering.¹

De AIVD-er kwam vrij snel ter zake. 'Hij vroeg me of ik naar bijeenkomsten van antiglobalisten wilde gaan. Als er dan mensen tussen zaten die gewelddadige taal uitsloegen, moest ik hun naam aan de AIVD doorgeven. Ik zei hem dat ik daar helemaal geen zin in had. Ik vind de antiglobaliseringsbeweging helemaal niet gewelddadig, bovendien komt het geweld tijdens 'toppen' meestal eerder van de kant van de politie.' Na deze weigering drong de AIVD-er niet verder aan. Mocht Otto zich nog bedenken, dan kon hij het telefoonnummer van de dienst in het telefoonboek van Leidschendam vinden.

De AIVD (en vroeger dus de BVD) werkt veelvuldig met informanten. Het afgelopen decennium zijn er honderden van dit soort verhalen gedocumenteerd. Soms betreft het een eenmalig gesprek, soms is iemand een paar maanden informant geweest voor de inlichtingendienst, in uitzonderlijke gevallen gaat het om personen die meerdere jaren voor de AIVD inlichtingen hebben verzameld. De verslagen van de informanten geven een doorkijk in de praktijk van de AIVD en

* De auteurs zijn beiden werkzaam bij Buro Jansen & Janssen. Dit bureau is ontstaan uit de actiebeweging van de jaren tachtig, verricht kritisch onderzoek naar politie en inlichtingendiensten en publiceert over onderwerpen als af luisteren, Europese samenwerking, inlichtingendiensten en bevoegdheden (zie www.burojansen.nl).

¹ De MAI-campagne richtte zich tegen eind jaren negentig tegen het Multilateraal Akkoord over Investerings (MAI). Het was een voorloper van de latere campagnes tegen de WTO.

geven daarmee de mogelijkheid een soort van controle uit te oefenen op de werkwijze van de dienst. Strookt de uitvoeringspraktijk nu wel met de wettelijke regels en het gestelde beleid?

Otto van de Oudewetering werd benaderd om informatie over de antiglobalistenbeweging te gaan verzamelen. Een beweging die sinds het jaar 2000 volop aandacht krijgt van de AIVD en zijn regionale voelspriet, de Regionale Inlichtingendiensten (RID). Zo bezochten agenten van de Groningse RID de busmaatschappij die op dat moment Groningse actievoerders aan het vervoeren was naar de Eurotop in Brussel (december 2001). Ze wilden weten welke personen en organisaties mee waren gegaan naar Brussel en vroegen met name om de passagierslijsten. Het bedrijf weigerde deze echter te geven. Nadat de bus terug was uit Brussel, kwamen de RID-ers weer langs. Dit keer wilden ze kijken of er iets in de bus was achtergelaten. Het busbedrijf had echter de bus al schoongemaakt, dus er viel niks meer te zien. Ook de 31-jarige Martijn van Tol uit Amsterdam werd benaderd door de AIVD, in nauwe samenwerking met de RID. Martijn, student politologie, actief in de antiglobaliseringsbeweging en rondom de oorlog in Irak, werd begin februari 2003 gebeld door iemand van het politiebureau Linneausstraat in Amsterdam-Oost. Hem werd gevraagd of hij mee wilde doen aan een buurtonderzoek. Ze waren bij hem terechtgekomen omdat hij enige tijd daarvoor aangifte had gedaan van beklad- ding met hakenkruizen van zijn voordeur. Martijn maakte een afspraak voor de volgende dag. "Toen ik aankwam werd ik door een agent in burger naar een apart kamertje gebracht. Daar zat ook nog een andere man. De agent in burger zei: "We moeten je iets bekennen, we zijn niet helemaal eerlijk geweest. We hebben je voor iets anders laten komen". Hij zei dat hij voor de PID, de politieke inlichtingen- dienst (bedoeld wordt RID) werkte. De andere man stelde zich vervol- gens voor als "Sjors' van de AIVD".

Ze kwamen snel terzake. Ze vroegen Martijn of hij een keer per week met hen wilde praten over de vredesbeweging en over globalisten. Een paar uur, op een andere locatie en tegen een vergoeding. Martijn: 'Het ging allemaal op een vrij relaxte, niet-intimiderende toon. Ze probeer- den een beetje een "ouwe-jongens-krentebrood" sfeer te creëren. "We zijn net als jij, we staan midden in de samenleving". Ik zei dat ik er niet veel voor voelde. Ze probeerden me nog wel van het belang te overtui- gen. "We willen voorkomen dat het uit de hand loopt. Het zou voor jullie toch ook heel vervelend zijn als er gewelddadige groepen tussen zitten?"'

Martijn vroeg nog, min of meer voor de gein, wat het zou betalen. 'Niet genoeg om van te leven', was het antwoord. Ook was hij benieuwd hoe ze bij hem terecht waren gekomen. Het bleek dat ze zijn motor bij diverse acties en bijeenkomsten hadden gezien, en de kentekens hadden nagetrokken. Ze spraken af dat de RID-er over een week zou bellen, dan kon Martijn er nog eens over nadenken. Inderdaad werd hij een week later gebeld, maar hij bleef erbij dat hij niet met hen wilde samenwerken. Hierna heeft hij geen contact meer met hen gehad.

Zowel de benadering van Otto als die van Martijn zijn serieuze pogingen van de AIVD om informanten/infiltranten te werven binnen kringen van antiglobalisten. Het zijn niet de enige verhalen die bij Buro Jansen & Janssen binnen zijn gekomen, er was een duidelijke toename van benaderingen binnen kringen van antiglobalisten. De verhalen worden altijd gecontroleerd op feitelijkheden en door het inzicht dat Buro Jansen & Jansen in meer dan tien jaar heeft opgebouwd is meestal vast te stellen of een verhaal op waarheid is gebaseerd. Het verhaal van Martijn van Tol leidde tot vragen in de gemeenteraad van Amsterdam en uiteindelijk zelfs tot een toezegging van burgemeester J. Cohen om ook van de activiteiten van de RID een jaarverslag te laten opmaken.²

De vraag nu is of de AIVD zich rechtmatig begeeft op dit onderzoeksterrein. Activiteiten van de AIVD en in het bijzonder het inzetten van bijzondere inlichtingenmiddelen betekent immers een aantasting van de privacy van betrokkenen. In het geval van anti-globalisten kan hun recht op het ontplooiën van politieke activiteiten en het recht op vrijheid van meningsuiting in het geding komen. Zo is bijvoorbeeld in het *Handboek Beveiliging Europese Topbijeenkomsten* de mogelijkheid opgenomen om 'een flexibel grensregime toe te passen'.³ Op basis van uitzonderingsartikelen in het Schengenakkoord kunnen demonstranten bij de grens geweerd worden. Daartoe worden tegenwoordig lijsten opgesteld.

Over welke personen en organisaties de AIVD informatie mag verzamelen met gebruik van bijzondere inlichtingen zou de nieuwe Wet op de Inlichtingen en Veiligheidsdiensten (Wiv) uit 2002 duidelijkheid

² 'Amsterdamse geheime dienst gaat openheid van zaken geven', *Amsterdam anders nieuws*, 3e jrg., nr. 14, 2003.

³ Handboek ten behoeve van de politieautoriteiten en -diensten voor de beveiliging van internationale evenementen zoals de bijeenkomsten van de Europese Raad, IV.2 Maatregelen met betrekking tot grensoverschrijding, 12637/3/02 Rev 3 Enfopol 123.

moeten geven.⁴ Deze wet is namelijk juist totstandgekomen omdat de oude Wiv uit 1988 volgens de Raad van State niet voldeed aan de artikelen 8 en 13 van het Europees Verdrag van de Rechten van de Mens.⁵ Burgers konden niet voorzien wanneer de inlichtingendienst belangstelling voor hen kreeg en de mogelijkheid om effectief een klacht in te dienen tegen het optreden van de inlichtingendienst was onder de maat van het EVRM.

De Wiv uit 2002 is echter vooral een wet geworden waar wel uitgebreid de bevoegdheden in staan vermeld, maar niet een die een duidelijke afbakening geeft van aandachtsgebieden en taakvelden van de AIVD. Er is gekozen voor de invoering van het begrip 'nationale veiligheid', maar een duidelijke omschrijving, laat staan een definitie van dat begrip ontbeert de wet. De taken van de AIVD zijn omschreven in het belang van de nationale veiligheid. Ook de taakomschrijving die in dit kader van belang is – het 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 (artikel 6, lid 2) – is weinig anders dan de omschrijving van de oude Wiv.

De regering stelde tijdens de wetsbehandeling dat aan het voorzienbaarheidsvereiste wordt voldaan door een jaarlijkse publicatie van aandachtsgebieden door de AIVD. Uit dit jaarverslag moeten burgers op kunnen maken of zij eventueel onderwerp van onderzoek zijn of niet.⁶ Een blik in de jaarverslagen van de AIVD (en voorheen de BVD) leert ons dat antiglobalisten daar sinds 2000 genoemd worden. In 2000 constateerde de BVD 'een toename van internationale activiteiten tegen de, in de optiek van ook Nederlandse actievoerders, kwalijke gevolgen van het neoliberalisme'. Wel constateerde de dienst dat er weinig aan de hand was: 'In de Tsjechische hoofdstad (waar een vergadering van het IMF was) was ook een (geringe) Nederlandse afvaardiging actief, die zich beperkte tot gematigde uitingen van ongenoegen. In Nederland zelf beperkten de antiglobalisten zich tot enkele kleine en nauwelijks enige schade opleverende acties tegen banken onder de naam Stank voor Bank'. Ook bij de in november 2000

4 Wet op de Inlichtingen- en Veiligheidsdiensten 2002, Staatsblad 2002, nr. 148.

5 ABRR 9 juni 1994, AB 1995/238 (m.nt. A.A.L. Beers).

6 Tweede Kamerstukken nr. 25 877, nr. 3, p. 13.

in Den Haag gehouden Klimaatconferentie zorgde het actieplatform Rising Tide voor een goed verloop van allerlei activiteiten', aldus de BVD. 'Daadwerkelijke gewelddadige acties bleven echter uit.'⁷

In het jaarverslag over 2001 schrijft de BVD: '(...) zich op het standpunt te stellen dat er geen sprake is van terrorisme, maar van een brede, overwegend vreedzame, protestbeweging, waarbinnen zich kleinere kernen van politiek gewelddadige activisten bewegen. De activiteiten van deze radicale segmenten van de beweging vormen een serieuze bedreiging voor de democratische rechtsorde en hebben daarom de aandacht van de BVD.'⁸

In het jaarverslag over 2002 gaat de AIVD opnieuw in op de anti-globalisten. 'In Nederland was binnen "links" ook in 2002 wederom sprake van een soort van tweestromen-antiglobalisering, waarbij steeds meer de (marxistische) Internationale Socialisten zich onderscheidde van de oude linkse "beweging". (...) De activisten pur sang, actievoerders uit de jaren zestig en zeventig en de zich bij hen thuisvoelende nieuwe aanwas, waren aanvankelijk meer geporteerd voor (met bedoelde conferenties en toppen samenvallende) symbolische acties in eigen land. Een opmerkelijk voorbeeld in Nederland was de activiteit van de milieubeweging Groen Front, die zich in het afgelopen jaar, naast het antimilitarisme, ook ging bezighouden met anti-globaliseringsactiviteiten. Tijdens de EU-top in Sevilla hielden ruim honderd activisten, zoals reeds ruim van tevoren was aangekondigd, een "streetrave" (een dansende bezetting) waarbij de A28 bij Utrecht voor enige uren werd afgesloten. Meer recentelijk neemt ook bij deze Bewegingsactivisten de bereidheid toe om ook weer actie te gaan voeren in het buitenland.'⁹

Opvallend mild is de AIVD in haar jaarverslagen eigenlijk over de activiteiten van de antiglobaliseringsbeweging. Geen enkel voorbeeld duidt op een gewelddadige vorm van politiek activisme. Dat beeld lijkt aardig te stroken met de actieoverzichten die het actieblad *Ravage* publiceert over de bij hen bekende acties die in Nederland gevoerd zijn. In de actieoverzichten over de jaren 2000 en 2001 komen geen gewelddadige acties voor van antiglobalisten.¹⁰

Nu mag de AIVD natuurlijk uit open bronnen over alles en iedereen

7 Jaarverslag, 2000, p. 41-43.

8 Jaarverslag, 2001, p. 51-53.

9 Jaarverslag, 2002, p. 52-53.

10 *Ravage* nr. 1, 12 januari 2001, en nr. 1, 11 januari 2002.

informatie verzamelen, dat is een algemeen recht, waar iedereen gebruik van kan maken. Activiteiten van antiglobalisten elders in Europa kunnen aanleiding zijn voor de AIVD om met behulp van openbare bronnen een scan te doen naar de activiteiten van antiglobalisten in Nederland. Dit wordt echter anders als bijzondere inlichtingenmiddelen worden ingezet. En het gebruik van informanten is zo'n bijzonder inlichtingenmiddel.

In de Wet op de Inlichtingen- en Veiligheidsdiensten van 2002 is duidelijk vastgelegd welke bijzondere inlichtingenmiddelen de AIVD mag inzetten ter uitvoering van haar taak. Deze bijzondere inlichtingenmiddelen staan vermeld in paragraaf 3.2.2 (art. 17-33) van de Wiv 2002. Artikel 21 geeft de AIVD de bevoegdheid 'natuurlijke personen in te zetten, al dan niet onder dekmantel van een andere identiteit of hoedanigheid, die onder verantwoordelijkheid en onder instructie van een dienst zijn belast met het verzamelen van gegevens of het behartigen van de belangen van de dienst. Het inzetten van deze informanten, infiltranten of agenten mag slechts als het van belang is voor de taakuitvoering van de dienst.'

Dat de inlichtingendienst niet elke vorm van activisme in de gaten dient te houden vloeit logisch voort uit het eerder genoemde artikel 6 lid 2. Mensen moeten een gevaar vormen voor het voortbestaan van de democratische rechtsorde. Het criterium dat de AIVD gebruikt om de slechten van de goeden te scheiden is de term 'gewelddadig politiek activisme'. Op de website van de AIVD wordt deze term nader verklaard: 'Politiek gewelddadig activisme is het voeren van politieke actie met gewelddadige middelen, zoals het aanrichten van materiële schade, relschoppen en intimidatie van personen.'¹¹

Hiermee is een duidelijke lijn gesteld. De AIVD mag niet in actie komen tegen mensen die demonstreren, folderen en zich netjes aan de wet houden. In het jaarverslag over 1999 van de BVD werd benadrukt dat 'de BVD onderzoek doet naar politiek activisme waar dit gewelddadige vormen aanneemt of waar dit aanzienlijke economische schade tot gevolg kan hebben.'¹²

De website: 'De AIVD heeft als taak te onderkennen waar en wanneer actievoeren gewelddadige vormen aanneemt. Vanuit die optiek volgt de AIVD de activiteiten van bijvoorbeeld radicale groeperingen binnen de milieubeweging en de antiglobaliseringsbeweging en

¹¹ www.aivd.nl.

¹² Jaarverslag, 1999, p. 43.

Molukse politieke acties. Het onderzoek wordt primair verricht met behulp van open bronnen. Wanneer sprake is van aanwijzingen voor gewelddadige actievormen, kunnen ook bijzondere inlichtingenmiddelen worden ingezet.¹³

Die aanwijzingen lijken bij de antiglobalistenbeweging juist de andere richting op te wijzen. Jaar na jaar constateert de AIVD dat 'alles in goede banen loopt' of dat de 'bijdrage zich beperkt tot gematigde uitingen van ongenoegen'. Er hebben zich in Nederland ook daadwerkelijk geen gewelddadige acties of rellen en dergelijke voorgedaan rondom het thema antiglobalisme. Dus zou de AIVD eigenlijk helemaal geen bijzondere inlichtingenmiddelen in mogen zetten tegen antiglobalisten. Het feit dat dit wel gebeurt, kan een flinke aantasting opleveren van de rechten op privacy, op demonstratie en op vrijheid van meningsuiting.

De informatie die de AIVD op deze wijze verzamelt, kan binnen Europa weer met zusterdiensten worden uitgewisseld. Zo geeft de dienst op verzoek van landen die een Eurotop of een soortgelijke bijeenkomst organiseren informatie over de te verwachten demonstranten. De BVD leverde bijvoorbeeld in 2000 aan Tsjechië, waar de jaarvergadering van het IMF en de Wereldbank plaatsvond, een algemene dreigingsanalyse. Naar eigen zeggen werden daarbij geen gegevens van individuele activisten verstrekt. Ook aan de Belgische autoriteiten werd een dergelijke analyse verstrekt, dit naar aanleiding van de Eurotop die in december 2001 in Brussel plaatsvond. De dienst gaf toen aan de Belgen door op hoeveel demonstranten men vanuit Nederland kon rekenen, op hoeveel bussen en de nummerborden van deze bussen. De BVD meldde tevens dat er van Nederlandse zijde geen gewelddadigheden te verwachten waren.

Momenteel zijn in de Europese Unie onderhandelingen gaande over het Schengen Informatie Systeem (SIS) gaande. 'Het SIS was tot nu toe een controle-instrument ter vervanging van de binnengrenscontroles', verklaarde bijvoorbeeld Bart de Schutter, tot vorig jaar de voorzitter van de Gemeenschappelijke Controle Autoriteit (GCA), die toeziet op naleving van de privacybepalingen van Schengen, in *De staatscourant*. 'Nu vindt echter een verschuiving plaats naar een meer pro-actief politie-instrument.' De plannen hebben volgens hem niet zozeer te maken met de controle op het vrije personenverkeer, maar met opsparing. 'Het SIS zal in toenemende mate gebruikt worden voor de

13 www.aivd.nl

handhaving van de openbare orde en de opsporing van strafbare feiten,' voorspelt De Schutter (Buuren, 2003).

In die nieuwe opzet van het SIS willen de inlichtingendiensten ook de mogelijkheid van registratie uitbreiden. In het huidige SIS kunnen ze wel personen laten opnemen waarvan de reisbewegingen onopvallend geregistreerd moeten worden (SIS, art. 99, lid 2). Maar nu nog moeten de diensten aangeven waarom ze deze personen willen volgen (SIS, art. 99, lid 3). Gevolg is dat de ze geen opgaven aan het SIS verstrekken. Dit laatste artikel wordt in alle waarschijnlijkheid uit het SIS verwijderd, waardoor antiglobalisten waarschijnlijk ook via het SIS gemonitord gaan worden (Hayes, 2004).

Naar aanleiding van met name de rellen in Göteborg en Genua in 2001 kwam men in de Europese Unie tot de conclusie dat er een betere informatie-uitwisseling tussen de lidstaten moest plaatsvinden op het gebied van openbare orde. Besloten werd dat elk land een centraal punt moest inrichten waar informatie over (potentiële) verstoring van de openbare orde wordt verzameld. In Nederland werd hiervoor het LCOO, het Landelijk Coördinatiecentrum Openbare Orde, opgericht. Dit team moest informatie op het gebied van openbare orde samenbrengen, analyseren en verder verspreiden (bijvoorbeeld naar de AIVD). In eerste instantie ging het hierbij om (politiek gewelddadig) activisme, de kraakbeweging, het verzet tegen infrastructurele projecten en dergelijke. Voordat het LCOO goed en wel van start kon, ging het al weer op in het Nik, het Nationaal Informatie Knooppunt. In het door de Raad van de Europese Unie in december 2002 opgestelde *Handboek ten behoeve van de politieautoriteiten en -diensten voor de beveiliging van internationale evenementen zoals de bijeenkomsten van de Europese Raad* zit een bijlage die een indruk geeft wat voor gegevens er door de landelijke coördinatiepunten worden doorgegeven aan het organiserende land. In de risicoanalyse die opgesteld dient te worden moet onder andere antwoord gegeven worden op vragen als: Wat is de naam, samenstelling en het aantal leden van de groepering die zal betogen? Wat zijn onderscheidende kenmerken (kleden, logo's, vlaggen, leuzen of andere uiterlijke kenmerken)? Wat is de aard van de groepering (gewelddadig)? Zijn er banden met andere groeperingen (nationaal of internationaal)? Zijn leden eerder betrokken geweest bij incidenten? Wat is het gedrag van de groepering tegenover bijvoorbeeld de politie, de plaatselijke bevolking en de pers? Gebruikt men wapens, is er sprake van alcohol- of druggebruik, worden er maskers gedragen? Al met al vrij gedetailleerde informatie.

Vreemdelingen

De aandacht voor antiglobalisten is maar een relatief klein onderdeel van de totale inzet van de AIVD. Anders ligt dat bij vreemdelingen. Sinds de val van de Berlijnse muur en de aanslagen van 11 september 2001 vallen vreemdelingen meer en meer binnen het gezichtsveld van de AIVD. Voor de naaste toekomst liggen er voorstellen van de minister van Vreemdelingenzaken, Rita Verdonk, om de screening van vreemdelingen en koppeling van databanken via de AIVD uit te breiden. De rol van de dienst zal dus alleen maar groter worden.¹⁴ Belangrijk is dus dat de AIVD integer en volgens de geldende beleidslijnen te werk gaat in de omgang met vreemdelingen. Dit is echter niet altijd het geval.

Het is begin 1998 als asieladvocaat Cornhert Schoorl tegen een bijzondere zaak aanloopt. 'Ik hielp twee Irakese vluchtelingen. De één was persoonlijk secretaris van Saddam Hoessein geweest, de ander was advocaat. Ze waren via noord-Irak naar Nederland gevlucht'. Hulp kregen ze van de Amerikaanse inlichtingendienst CIA. Met door die dienst vervalste paspoorten werden ze op het vliegtuig gezet. Vanuit Schiphol werden ze naar het Grenshospitium in Amsterdam-Zuidoost gebracht. 'Daar zaten ze dagenlang in een aparte afdeling waar ze werden verhoord,' aldus Schoorl. 'Later begreep ik dat dat door de Binnenlandse Veiligheidsdienst (BVD, tegenwoordig AIVD) was'. Schoorl werd toegang tot z'n cliënten ontzegd. Pas na een week kreeg hij één van de twee, de advocaat, te spreken. 'De ander was spoorloos verdwenen, ik denk dat hij met behulp van de CIA naar de VS is gebracht'. Schoorl hielp de gevluchte Irakese advocaat gedurende de rest van zijn asielprocedure. Hij werd nog regelmatig bezocht door ene meneer 'Bert' van de BVD. 'Deze BVD-er had mijn cliënt een verblijfsstatus beloofd als hij door zou gaan met informatie geven. Ik heb toen duidelijk gemaakt dat de BVD daar niets over te vertellen heeft'. Schoorl toog met het verhaal naar de IND. Hij vroeg een hoorzitting aan en vertelde de IND-ers het hele verhaal. 'Hun monden zakten open en de voorzitter nam het erg serieus op. Ik heb haar ook gevraagd dit aan te kaarten bij de IND, zo mag het niet en doe dat niet meer, maar nu je het wel gedaan hebt doe er alles aan om deze

¹⁴ Brief minister met reactie op het advies Vreemdelingenbeleid en terrorismebestrijding van de Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken, Tweede Kamer, 27 925, nr. 103, vergaderjaar 2003-2004.

meneer nog tegemoet te komen. Kort daarna kwam de status, ik denk niet dat dat los te koppelen valt'.¹⁵

De kwestie waar Schoorl mee in aanraking kwam is niet uniek. Uit onderzoek blijkt dat de AIVD zich intensief bezighoudt met asielzoekers (Buro Jansen & Janssen, 2003). De afgelopen drie jaar werden tientallen zaken verzameld waarbij de AIVD uit was op informatie van vreemdelingen. Het betrof onderwerpen als terrorisme, de islam, informatie over landen van herkomst (militair en politiek), politieke organisaties van buitenlanders in Nederland en mensensmokkel. Vreemd is die interesse van de geheime dienst niet, bijzonder is wel de wijze waarop de AIVD zijn informanten behandelt. De AIVD belooft asielzoekers regelmatig een verblijfsvergunning in ruil voor informatie, terwijl opeenvolgende ministers van Binnenlandse Zaken met steun van de Tweede Kamer dit nadrukkelijk hebben verboden.

'De beleidslijn is en blijft dat in contact met asielzoekers geen positieve of negatieve sancties in het vooruitzicht worden gesteld. Er wordt dus slechts op vrijwillige basis door de asielzoeker informatie aan de BVD verstrekt'. Oud-minister van Binnenlandse Zaken Ien Dales legde in maart 1992 voor het eerst deze heldere beleidslijn vast. Halverwege de jaren negentig bevestigde de toenmalige minister van Binnenlandse Zaken Hans Dijkstal bovenstaande regels. 'Gezien de kwetsbare positie van asielzoekers hecht ik eraan dat de BVD in deze kwestie uiterste zorgvuldigheid in acht neemt en zich strikt houdt aan het beleid'. Meewerken met de geheime dienst mag dus niet afgedwongen worden, slechts op vrijwillige basis mag de AIVD asielzoekers benaderen voor informatie. Uit verschillende verhalen blijkt dat de AIVD zich niet altijd aan deze regel houdt.

Zo werd bijvoorbeeld de Egyptische asielzoeker Ahmed een verblijfsvergunning beloofd als hij mee zou werken met de dienst. 'In 1997 vroeg iemand van de Vreemdelingenpolitie of ik even mee naar achteren wilde komen. Ik werd daar voorgesteld aan Freek, een agent van de BVD'. Ahmed werd onder druk gezet door de BVD'er. 'Hij toonde me een brief van de Veiligheidsraad, waar volgens hem in stond dat ze een onderzoek naar me deden'.

De tientallen gesprekken die volgden, gingen vooral over de organisaties waarin Ahmed actief was geweest. Freek wilde verdere gesprekken buiten het asielzoekerscentrum voeren. 'Hij wilde niet dat andere mensen ervanaf wisten. Ook vroeg hij me het gesprek geheim te

¹⁵ *Argos*, VPRO radio 1, 7 november 2003 over benadering vluchtelingen door de AIVD.

houden en niet aan mijn advocaten en mijn vrouw te vertellen. Bovendien beloofde hij dat meewerken met de geheime dienst een positieve invloed zou hebben op mijn asielprocedure'. In de loop der tijd werd Ahmed gevraagd meer te doen. 'Freek begon erover of ik geen computer met internetaansluiting wilde zodat ik gemakkelijker contact kon opnemen met bepaalde mensen. Ik wilde dat niet, maar hij bleef erover doorgaan. Hij gaf me namen van mensen waar ik dingen aan moest vragen. Daarnaast nam hij ook wel Arabische en Egyptische kranten mee en vroeg hij mij wat bepaald nieuws betekende'. Ondanks de belofte van de BVD dat meewerken met de dienst een positieve invloed zou hebben, startte de IND in 1998 een artikel 1(F) procedure tegen Ahmed. Hij zou oorlogsmisdadiger zijn en niet in aanmerking komen voor asiel.¹⁶ 'Volgens Freek hoefde ik me daar niet al te druk over te maken, maar toch voelde ik me nog kwetsbaarder'. In 1999 werd Freek vervangen door de BVD-er Voortman die harder aandrong op een internetverbinding. 'Ik heb de computer en internet toen genomen, ik was echt heel bang uitgezet te worden. De gesprekken werden plotseling één keer per week en steeds moest ik via het internet contact legen met mensen in Nederland, Duitsland en Engeland'. In de artikel 1(F)-procedure werd Ahmed in 2001 geconfronteerd met een ambtsbericht van het ministerie van Binnenlandse Zaken, waarin hij werd beschuldigd van het onderhouden van contacten met terroristen. Voor de rechter is deze beschuldiging naar alle waarschijnlijkheid voldoende om hem ook echt als oorlogsmisdadiger te beschouwen en hem op basis daarvan uit te sluiten van de asielprocedure. 'Ik was verbaasd en boos tegelijk, die contacten onderhield ik op verzoek van de AIVD en nu kwam hetzelfde ministerie met zulke

16 Artikel 1(F) stelt: De bepalingen van dit (Vluchtelingen)Verdrag zijn niet van toepassing op een persoon ten aanzien van wie er ernstige redenen zijn om te veronderstellen dat: (a) hij een misdrijf tegen de vrede, een oorlogsmisdrijf of een misdrijf tegen de menselijkheid heeft begaan, zoals omschreven in de internationale overeenkomsten welke zijn opgesteld om bepalingen met betrekking tot deze misdrijven in het leven te roepen; (b) hij een ernstig, niet-politiek misdrijf heeft begaan buiten het land van toevlucht, voordat hij tot dit land als vluchteling is toegelaten; (c) hij zich schuldig heeft gemaakt aan handelingen welke in strijd zijn met de doelstellingen en beginselen van de Verenigde Naties. Wanneer in het eerste of nader gehoor blijkt dat iemand volgens de IND in aanmerking komt voor 1 (F), wordt een aanvullend gehoor afgenomen. De betrokkene wordt onder andere gehoord over zijn positie in het leger of gewapende groepering, carrièreverloop, taken en verantwoordelijkheden en betrokkenheid bij oorlogsmisdrijven. Het verhaal van de vluchteling wordt met algemene en individuele ambtsberichten gecontroleerd.

beschuldigingen aanzetten. Ik vroeg Voortman of hij iets kon doen, bijvoorbeeld duidelijk maken dat ik in opdracht van de AIVD werkte. Er was me immers hulp bij het verkrijgen van een verblijfsvergunning beloofd.

Voortman beweerde dat de AIVD niets met dat rapport te maken had, en hield vol dat hij er ook niets tegen kon doen. 'Ik heb hem nogmaals om een schriftelijke bevestiging gevraagd van onze contacten en mijn hulp aan de AIVD. Toen hij dat bleef weigeren ben ik onmiddellijk gestopt met de ontmoetingen'.

Ahmeds persoonlijke verhaal is een bijzonder verhaal, maar de werkwijze van de AIVD, wel een verblijfsvergunning beloven, maar de betrokkene laten zitten op het moment suprême, komt vaker voor. Het grote probleem is dat de gedupeerden nergens terecht kunnen met hun verhaal. Ahmed heeft nog geprobeerd zijn contacten met de AIVD bevestigd te zien krijgen met een verzoek tot inzage in zijn dossier met behulp van de Wet Openbaar van Bestuur. Hij kreeg nul op rekest, omdat de AIVD op grond van de wet inzage kan weigeren als de gegevens nog actueel zijn. Daarnaast zal de dienst nooit openbaar maken wie zij runt als informant, ook niet als betrokkene daar zelf om vraagt. Ahmed heeft in een poging de AIVD zijn belofte stand te laten doen, recentelijk nog gebeld met zijn laatste runner, Voortman. In het VPRO-radioprogramma *Argos*, dat op 7 november 2003 uitgebreid aandacht besteedde aan de werving van vluchtelingen als informant door de AIVD, werd het gesprek gedeeltelijk uitgezonden. Duidelijk was dat Voortman Ahmed kende. Toen Ahmed aangaf Freek te willen spreken, antwoordde Voortman dat alleen hij nog met hem kon spreken. De belofte voor een verblijfsvergunning was door Freek gedaan, Voortman zei niks aan Ahmeds huidige problemen te kunnen doen. Ahmed kreeg uiteindelijk, ondanks de belofte, geen verblijfsvergunning.

Naar aanleiding van dergelijke verhalen hebben de Tweede Kamerleden Jan de Wit (SP) en Boris Dittrich (D66) vragen gesteld aan ministers Remkes en Verdonk over de werkwijze van de AIVD. Deze vragen zijn door de bewindslieden afgedaan met de simpele opmerking dat 'het natuurlijk geen betoog hoeft dat de AIVD zich houdt aan de beleidslijn waarin is verwoord dat aan asielzoekers geen positieve of negatieve sancties in het vooruitzicht worden gesteld'.¹⁷

De ontkenning van de minister staat in schril contrast met meerdere verhalen die het beeld bevestigen van een AIVD die wel degelijk verblijfsvergunningen belooft. Het recht dat asielzoekers een eerlijke en gelijke behandeling geeft bij hun verzoek tot verblijf in Nederland

wordt hiermee geschonden. Er wordt een bepaalde verwachting gewekt, waarna (met alle risico's van dien) een relatie wordt opgebouwd met de Nederlandse geheime dienst, om vervolgens toch uitgezet te worden naar het land van herkomst.

Een andere vorm van aantasting van de rechten van vluchtelingen door de AIVD is de verborgen manier waarop de dienst informatie verzamelt. Het komt regelmatig voor dat de AIVD vluchtelingen ondervraagt zonder kenbaar te maken dat de informatie bestemd is voor de inlichtingendienst.

Dat laatste ontdekte de Iraanse asielzoeker Kader, die in 1993 naar Nederland vluchtte. De man die hem in een kantoortje van de vreemdelingendienst informatie over Iran vroeg, bleek later een medewerker van een Nederlandse geheime dienst te zijn. Kader ging, zoals gewoonlijk, in oktober 1993 naar de vreemdelingenpolitie voor verlenging van zijn voorlopige verblijfsvergunning. Dit keer werd hij door de baliedewerker doorverwezen naar een apart kamertje. 'Daar zat een man van een jaar of veertig, die zich voorstelde als Van Boven', aldus Kader. 'Hij zei alleen z'n naam en "you must answer my questions". Ik wist niet beter dan dat het bij de procedure hoorde.' 'Van Boven' was een expert in militaire zaken. Hij vroeg Kader informatie over verschillende wapens, met name raketten, over de samenwerking van Iran met andere landen op militair gebied, de gebruikte technologieën, de herkomst van het materiaal, de locaties van wapenfabrieken enzoverder. Er volgden meerdere gesprekken, maar toen de taal (alles ging in het Engels) toch een obstakel werd, nam Kader een tolk mee. Het was deze tolk, een bekende van de Iraniër, die Kader na dit gesprek waarschuwde dat Van Boven van de geheime dienst was. Van Boven hield het contact daarna af.

Een oud-medewerker van de vreemdelingenpolitie bevestigt bovengaande werkwijze van de inlichtingendiensten. 'Ze wisten op de een of andere manier bijvoorbeeld wanneer bepaalde mensen vanuit Suriname kwamen. Ze vroegen dan: "Mag ik bij het gehoor zitten, of kunnen jullie een paar vragen stellen?" Ze werden aan de asielzoekers voorgesteld als mensen van de vreemdelingendienst. Tijdens die gehoren stelden zij zelf geen vragen. Wij moesten ons gewoon houden aan de vragen die je stelt in het kader van een vreemdelingenverhoor. Maar in de pauzes en in de koffiepauze gaven ze wel aan waarover zij meer wilden horen. En dan gingen wij daar ook vragen over stellen.'

Ook deze manier van werken werd door een minister ontkend. In antwoord op vragen van de Tweede Kamerleden Femke Halsema (Groenlinks) en Jan de Wit (SP) verklaarde de toenmalige minister van Binnenlandse Zaken Klaas de Vries op 2 januari 2002 dat de IND geen vragen stelt aan asielzoekers op verzoek van de BVD.¹⁸

Hilbrand Nawijn (LPF) vertelde echter, voordat hij minister van Vreemdelingenzaken werd, dat hij in de periode 1990-1996 als hoofd van de IND de contacten tussen die dienst en de BVD herstructureerde. Tot begin jaren negentig verliep dat contact informeel. Nawijn bepaalde dat de BVD slechts via het door hem opgerichte Bureau Bijzondere Zaken (BBZ) contact kon opnemen met de IND. Vragen aan asielzoekers van BBZ kunnen volgens Nawijn indirect afkomstig zijn van de BVD.

Conclusie

Dat het werk van de AIVD nog wel eens wringt met de rechten van individuele burgers lijkt haast onvermijdelijk voor een inlichtingendienst. Uit bovenstaande verhalen blijkt echter dat de dienst hierbij regelmatig over de schreef gaat. Dit lijkt mede het gevolg van de nog steeds erg magere controle op de dienst. En dan met name controle op de uitvoeringspraktijk. Een parlementaire commissie die niks naar buiten mag brengen over bijeenkomsten met de AIVD is uiteraard nauwelijks een controlemechanisme te noemen. Nog afgezien van het feit dat deze commissie slechts een aantal keer per jaar bijeenkomt. Dat er sinds kort een commissie van toezicht is benoemd, is al een kleine stap in de goede richting, maar deze commissie zal zich vooral op de rechtmatigheid van de uitvoering van de wet door de AIVD richten.

Ook de onlangs door minister Remkes ingestelde onderzoekscommissie Bestuurlijke Evaluatie AIVD zal niet onderzoeken of de AIVD al dan niet over de schreef gaat, zij zal zich vooral richten op de effectiviteit van de dienst. Een parlementaire enquêtecommissie zou nog het dichtste in de buurt van werkelijke controle komen. Tot die tijd blijft het behelpen.

¹⁸ Aanhangsel handelingen nr. 462, vergaderjaar 2001-2002.

Literatuur

Hayes, B.

From the Schengen Information System to SIS II and the Visa Information System (VIS); the proposals explained

London, Statewatch, 2004

Buro Jansen & Janssen

Snuffelstaat, Nederland en de BVD

Fagel, Amsterdam, 2002

Buro Jansen & Janssen

Misleidende methode

Breda, Papieren Tijger, 2003

Buuren, J. van, W. van der

Schans

Keizer in lompen; Europese politiesamenwerking

Breda, Papieren Tijger, 2003

Wetsvoorstel wet op de Inlichtingen- en Veiligheidsdiensten

Tweede Kamerstukken nr 25 877

Inlichtingenwerk en ethiek

Een wildernis van spiegels

*B. Hoogenboom**

'There are great occasions in which some men are called to great services, in the doing of which they are excused from the common rule of morality.'

Oliver Cromwell

'The best managers I have had have been the ones who stop to ask, "Is this the right thing to do" They were willing to be questioned and sought to avoid the arrogance of certainty.'

CIA employee

James Jesus Angleton, decennialang hoofd contraspionage van de CIA, omschreef 'zijn' wereld als een wildernis van spiegels.¹ In dit artikel bevrijd ik deze wildernis van spiegels. Een aantal morele dilemma's en in het bijzonder morele grensoverschrijdingen van het inlichtingenwerk staan centraal. De reden hiervoor is tweeledig. In de eerste plaats voeg ik mij in een toenemende wetenschappelijke interesse voor de ethiek van het inlichtingenwerk. In de tweede plaats neemt (inter)nationaal het belang van de inlichtingen- en veiligheidsdiensten sterk toe. Na 11/9 en 11/3 is de dreiging van het nieuwe of catastrofale terrorisme zo toegenomen dat de behoefte aan een professioneel inlichtingen- en veiligheidssysteem nog meer wordt

* De auteur is hoogleraar Forensic Business Studies, Universiteit Nyenrode. Hij dankt Peter Klerks, Paul Abels, Marcel Pheijffer, Hans Nelen en Grat van den Heuvel voor commentaar op eerdere versies van dit artikel.

¹ Van 1954 tot 1974 was James Jesus Angleton verantwoordelijk voor contraspionage binnen de CIA. Angleton was geliefd en gehaat. Hij was geliefd vanwege zijn intelligentie en gedrevenheid. Hij was gehaat om zijn ver doorgedreven wantrouwen. De Koude Oorlog en de McCarthy-periode lieten diepe sporen na in zijn denken. Voor de inlichtingenafdelingen van de CIA was iedere overloper een waardevolle bron. Angleton vertrouwde geen enkele overloper. Hij zag overal complotten en samenzweringen. Zie: The Angleton Archive van het Center for the Study of National Security (www.jamesjesus.com) Zie ook: www.cia-on-campus.org/yale.edu/henwood: 'Its landscape is "a wilderness of mirrors," ("In a wilderness of mirrors. What will the spider do?") a phrase from Eliot's Gerontion that Angleton quoted frequently.'

gevoeld. In het bijzonder in de Verenigde Staten, maar zeker ook in Europa wordt fors geïnvesteerd in de diensten zelf, de internationale samenwerking en worden wettelijke kaders verruimd. De Britse dienst MI5 maakte eind februari bekend het personeel met 50% uit te breiden. Naast het overduidelijke instrumentele belang (veiligheid, voorkomen aanslagen, neutraliseren en eventueel vervolgen daders) bestaat een rechtsbeschermingbelang (democratie, rechtsstaat, burgerrechten). Idealiter is sprake van een balans tussen deze belangen. Deze balans heeft echter in het verleden niet altijd bestaan. Door het bespreken van ethische dimensies – en morele grensoverschrijdingen – wil ik aandacht vragen voor het ver doorgedreven plichtsbesef, 'overenthousiasme' en een gebrek aan professionalisme. Ik leun daarbij sterk op (historische) Amerikaanse literatuur aangezien het aantal bronnen groot is en er in de Verenigde Staten een volwassen debat wordt gevoerd over niet alleen de noodzaak van inlichtingen- en veiligheidsdiensten, maar ook consequent wordt gewezen op het 'slippery road' karakter van de wildernis van spiegels. De huidige discussie over Guantánamo Bay, de Patriot Act en de werkzaamheden van de zogenoemde 9/11-commissie kunnen hierbij als voorbeeld dienen.² Om te beginnen maak ik een aantal inleidende opmerkingen over inlichtingenwerk en ethiek. Vervolgens bespreek ik morele grensoverschrijdingen aan de hand van een Amerikaans Congresonderzoek *The final report of the select committee to study governmental operations with respect to intelligence activities* (Commissie Church). Dit rapport handelt over de wijze waarop Amerikaanse inlichtingen- en veiligheidsdiensten binnenlandse contraspionage vorm hebben gegeven in de periode 1937-1975. Dan wordt een aantal uitgangspunten van een integriteitsprogramma binnen de CIA behandeld. Hoe maak je morele dilemma's bespreekbaar in een dienst? Vervolgens maak ik een aantal afsluitende opmerkingen. Daarbij wordt gewezen op het verschuiven, in het bijzonder na 11/9, van de juridische (en morele) grenzen in de inlichtingen- en veiligheids wereld. Ik behandel de discussies over *predictive intelligence* en de toekomst van de inlichtingendiensten. Ten slotte trek ik enkele vergelijkingen tussen de bevindingen van de commissie Church en een aantal huidige antiterrorismemaatregelen in de Verenigde Staten.

² Zie hiervoor de websites van de Federation of American Scientists (FAS): www.fas.org of bijvoorbeeld de website van de American Civil Liberties Union: www.aclu.org. Daarnaast verschijnen in *The Atlantic monthly*, *Harper's* en *The New Yorker* (zie respectievelijke websites) regelmatig zeer goed gedocumenteerde achtergrondartikelen over ontwikkelingen in de inlichtingen- en veiligheids wereld.

Inlichtingenwerk en ethiek

In recente academische inlichtingenstudies wordt deels afgeweken van de meer traditionele aandacht voor wet- en regelgeving en procedurele controlemechanismen. De morele dimensie – of zo u wilt de ethiek – van het inlichtingenwerk wordt centraal gesteld.

Volgens Perry wordt een 'substantive ethical analysis of intelligence operations themselves' node gemist (Perry, 1994). Shulsky en Schmitt stellen dat het op het eerste gezicht misschien naïef lijkt om morele vraagstukken aan de orde te stellen in 'a hardheaded field of national security' (Shulsky en Schmitt, 2002, p. 166 e.v.). Toch zijn zij van mening dat het kan en moet gebeuren. Steele pleit voor een integratie van 'overt, legal (and) ethical intelligence practices into every aspect of (...) operations' (Steele, 2003, p. 212).

Het inlichtingenvak ('tradecraft'), zo luidt de argumentatie, staat immers bol van kleine en grote morele dilemma's. Een buitendienstfunctionaris (operator) bouwt een psychologische relatie op met informanten en agenten waarin deceptie, manipulatie en emotionele chantage tot het handwerk behoren.³ In het Amerikaanse jargon worden mensen met wie (criminele) inlichtingenmensen in het veld een relatie op bouwen 'assets' genoemd. Deze verschillen toch veelal van de doorsnee burger wat betreft motivatie, betrouwbaarheid en moraliteit: 'Witte zwanen zwemmen niet in riolen'. Kortom, de omgang met soms 'laag-bij-de-grondse' figuren vormt een essentieel onderdeel van het inlichtingenproces (Norris en Dunnigham, 2000). Binnen de CIA zijn denkbeelden ontwikkeld over de 'psychologie van verraad': met wat voor soort persoonlijkheden heeft men van doen? Ideologische overwegingen, zo blijkt, staan niet hoog op de lijst van motieven die 'assets' en/of overlopers drijven. Het gaat veeleer om persoonlijke problemen, 'the stuff of soap opera's': gebroken huwelijken, maitresses, 'verkeerde' seksuele voorkeuren, drank- en gokproblemen, stagnerende carrières of geldproblemen (Marbes, 1995, p. 71 e.v.). Daarnaast wordt gewezen op psychopathische karaktertrekken.

³ 'Emotional blackmail is a powerful form of manipulation in which people close to us threaten to punish us for not doing what they want. Emotional blackmailers know how much we value our relationships with them. They know our vulnerabilities and our deepest secrets. They are our mothers, our partners, our bosses and co-workers, our friends and our lovers. And no matter how much they care about us, they use this intimate knowledge to give themselves the payoff they want: our compliance' (zie Forward en Frazier, 1998).

Het zijn, in leken taal, 'chronic sons-of-a-bitch', die geen emotionele banden kunnen ontwikkelen en voor wie begrippen als loyaliteit, vriendschap of morele grenzen veelal inhoudsloos zijn. Zij hebben narcistische eigenschappen, zijn zich niet bewust van hun eigen arrogantie en ontberen zelfspot en humor. Fijntjes wijst de CIA-auteur, die ik hier citeer, op het feit dat we deze persoonlijkheden ook van tijd tot tijd bij de 'good guys' aantreffen: onder advocaten, officieren van justitie, hoogleraren en natuurlijk ook inlichtingenfunctionarissen. In het analysewerk speelt het vraagstuk van 'his master's voice' ('intelligence to please') versus het leveren van objectieve analyserapporten en ook daarbij zijn morele en ethische vragen aan de orde. Met 'intelligence to please' wordt bedoeld op de vraag of analyserapporten (on)bewust worden toegeschreven naar de politieke wensen, of dat de dienst onafhankelijk en objectief rapporteert. Hoe onafhankelijk is de dienst ten opzichte van politieke druk? Het vraagstuk speelt deze dagen met betrekking tot de rapportages over de dreiging van Saddam Hoessein en Irak.

De ethische dimensie speelt met name ook in het 'veldwerk'. In de Amerikaanse context is veel geschreven over geheime acties (*covert operations*) waarin, als onderdeel van de buitenlandse politiek, politieke propaganda wordt verspreid, economische manipulatie plaatsvindt en/of staatsgrepen worden uitgevoerd. Hoe ver kan en mag men gaan? Reisman en Baker (1992) bespreken de rechtmatigheid van dergelijke acties in de context van het (inter)nationaal recht waarbij aandacht wordt besteed aan bomaanslagen (bijvoorbeeld door de Franse diensten op het Greenpeaceschip de *Rainbow Warrior* in 1985) en liquidaties.

Een wellicht nog grotere 'aanslag' op de ethiek van een dienst wordt gedaan indien politieke gezagsdragers opdrachten geven ten behoeve van hun eigen partij(politieke) belangen. Dit is in westerse democratieën uiteraard verboden, maar diverse Amerikaanse presidenten gaven dergelijke opdrachten. Zo vroeg president Johnson de FBI onderzoek te doen naar Barry Goldwater, zijn opponent tijdens de verkiezingen in 1964 (Andrew, 1995).⁴ En meer recent wordt in Franse corruptieonderzoeken door Justitie melding gemaakt van het afluisteren van rechters. Wie kan beter de morele prijs onder woorden bren-

⁴ Zie ook: The final report of the select committee to study governmental operations with respect to intelligence activities (commissie Church), Washington, 1976. In het bijzonder het hoofdstuk 'Political Abuse of Intelligence Information'.

gen dan John Le Carré? In *The secret pilgrim* vinden we: 'Please don't ever imagine you'll be unscathed by the methods you use. The end may justify the means – if it wasn't supposed to, I dare say you wouldn't be here. But there's a price to pay, and the price does tend to be oneself.'

Morele grensoverschrijdingen

In 1976 rapporteert de commissie Church aan het Amerikaanse Congres over 'Inlichtingenactiviteiten en de rechten van Amerikanen'. De commissie Church buigt zich over het contra-inlichtingenprogramma van Amerikaanse inlichtingen- en veiligheidsdiensten in de periode 1936-1976.⁵ Het is de periode van de Koude Oorlog, de McCarthy-commissie, de opkomst van burgerrechtenbewegingen, studentenprotest en maatschappelijk verzet tegen de oorlog in Vietnam.

Doelstelling van het Counter Intelligence Program (Cointelpro) is 'neutralisering' van Amerikaanse politieke dissidenten. Cointelpro is niet gericht op buitenlandse spionageactiviteiten, maar op Amerikaanse burgers. De commissie Church formuleert drie kritische vragen en uitgangspunten:

- hoe kunnen fundamentele vrijheden van burgers worden gega-randeerd in het licht van inlichtingen- en veiligheidstaken van de overheid;
- ondanks het feit dat een balans in deze moeilijk te vinden is, kan en moet deze worden bereikt, en;
- een verwerping van het idee dat traditionele Amerikaanse principes van recht, rechtvaardigheid en fair play geen plaats zouden hebben in de strijd tegen de vijanden van de vrijheid.

5 De geschiedenis van aandacht voor binnenlandse dissidenten door in het bijzonder de FBI is ook uitstekend gedocumenteerd in een tweetal biografieën van Edgar J. Hoover, 48 jaar lang directeur van de FBI (zie Summers, 1993; Gentry, 1992). Hoover had op zijn hoogtepunt de beschikking over zes miljoen dossiers van Amerikaanse burgers, waaronder de zes presidenten die hij 'diende'. Hij chanteerde politici en bureaucraten en had politici, bureaucraten, journalisten, wetenschappers, georganiseerde criminelen en film-makers op de loonlijst staan. Onder Hoovers bezielende leiding werden bestaande juridische kaders obsoleet gemaakt. De FBI plaatste bijvoorbeeld elektronische afluister-apparatuur vijftientig jaar voordat dit juridisch mogelijk was.

De commissie concludeert dat:

- inlichtingenactiviteiten zich hebben uitgestrekt tot burgers die in de verste verte niet als bedreiging van de democratische rechtsorde kunnen worden gekwalificeerd en tevens gericht waren op burgers die zich schuldig maakten aan niet-politieke misdaden (commune criminaliteit);
- in te veel gevallen werd bij inlichtingenactiviteiten het primaire doel uit het oog verloren, leidden zij tot vergaande inbreuken op de privacy en zijn op grove schaal rechten van burgers geschonden (recht van vereniging, vergadering en meningsuiting);
- binnenlandse inlichtingenactiviteiten dreigden de democratische samenleving te ondergraven en haar karakter fundamenteel te veranderen.

In het rapport wordt met instemming verwezen naar een citaat van de procureur-generaal Harlan Fiske uit 1924: 'Wanneer een politie-systeem buiten haar begrenzings raakt is dit gevaarlijk voor de juiste handhaving van het recht en de menselijke vrijheden. Dit laatste moeten we bovenal koesteren (...). Er is een mogelijkheid dat een geheime politie een bedreiging wordt voor een vrije overheid omdat het de kiemen van machtsmisbruik in zich draagt. Deze worden lang niet altijd gezien dan wel begrepen.'

Het Church-rapport staat bol van het openen en fotograferen van brieven, het onderscheppen van telegrammen, het aanleggen van indexsystemen waarin dossiers van burgers worden opgeslagen en het opstellen van lijsten met burgers die in geval van een 'nationale noodtoestand' dienden te worden gearresteerd. De meest indringende inlichtingentechniek is de informant. Op grond van een aseleste steekproef door de commissie blijkt dat in 83% van de zaken een informant of een agent is betrokken. Een informant geeft alleen inlichtingen. Een agent manipuleert de omgeving waarin hij/zij werkt. Slechts in 5% van de zaken is sprake van elektronische surveillance. De informanten verzamelen natuurlijk informatie, maar een aantal onder hen opereert als 'agent provocateur': zij zetten burgers en groepen aan tot het voeren van (gewelddadige) acties om hen in diskrediet te brengen en/of arrestatie uit te lokken.

De commissie Church constateert dat een groot deel van de contra-inlichtingenactiviteiten zich afspeelt in het voorveld van strafvorderlijke procedures. De rechten van de verdachte in een strafrechtelijk onderzoek verschillen wezenlijk van de rechten van burgers die

onderwerp zijn van inlichtingenactiviteiten. Het Wetboek van Strafvordering biedt de mogelijkheid om de rechtmatigheid van opsporingshandelingen aan te vechten. De informatievergaring door inlichtingen- en veiligheidsdiensten ontbeert een vergelijkbaar stelsel van checks and balances.

In het voorveld speelt een aantal problemen. In de eerste plaats het keuzeprobleem: op grond van welke criteria wordt een burger een 'target'? De commissie Church wijst in dit verband op de relatieve onbepaaldheid van begrippen als 'nationale veiligheid' of 'subversie'. Deze 'broad labels and sweeping generalizations' leidden ertoe dat relatief veel onschuldige burgers doelwit werden van contra-inlichtingenactiviteiten.

In de tweede plaats speelde het 'zwaan-kleef-aan'-effect: indien eenmaal een keuze is gemaakt, kregen inlichtingenactiviteiten een interne dynamiek. De neiging om dan steeds meer nieuwe informatie toe te voegen aan het dossier nam toe. Bovendien was sprake van de toevoeging van informatie die niet direct iets met de oorspronkelijke doelstelling (politieke dissidentie) te maken had. In de derde plaats ontstond (on)bewust een sterke druk om vervolgens de verzamelde informatie te gebruiken tegen het doelwit. Het dossier is niet voor niets samengesteld.

Het is in het bijzonder in het gebruik van informatie dat morele grenzen werden overschreden. Op grote schaal zijn werkgevers van 'doelwitten', vaak anoniem, geïnformeerd over 'misdragingen' met als doel hen te laten ontslaan. Carrières zijn aldus gebroken.

Een variant was het schrijven van anonieme brieven aan echtgenoten met als doel huwelijken te ontwrachten en het 'doelwit' in psychologische zin te ontwrachten. Een andere ingezette techniek was het valselijk – en opnieuw anoniem – bestempelen van burgers, die als overheidsinformant actief waren in een mensenrechten – of andere politieke beweging. Veelal was de (prominente) rol van het doelwit vervolgens uitgespeeld. Hij/zij werd niet langer vertrouwd door geestverwanten. Een variant was het verspreiden van desinformatie binnen een politieke groepering om de interne animositeit aan te wakkeren (manipulatie). Ten slotte is door *agents provocateurs* gebruikgemaakt van uitlokking waardoor burgers uitlatingen hebben gedaan en handelingen hebben verricht die zij aanvankelijk niet van plan waren. Deze morele grensoverschrijdingen brachten niet-geringe kosten met zich mee. Burgers zijn ten onrechte doelwit geworden van surveillancetechnieken en op grond daarvan ten onrechte in diskrediet

gebracht. Hierdoor zijn grondwettelijke waarborgen en waarden in het gedrang gekomen. Bovendien is het democratische proces verstoord.

Kosten

De commissie keek ook letterlijk naar de kosten. Cointelpro was niet alleen in figuurlijke zin kostbaar, maar ook letterlijk. Alleen al in 1976 had de FBI een budget van zeven miljoen dollar voor contra-inlichtingen, dit was tweemaal zo groot als het bedrag dat in hetzelfde jaar aan criminele informanten werd betaald. Naar schatting heeft de FBI door de jaren heen tachtig miljoen dollar besteed aan binnenlandse surveillance. De werkelijke kosten liggen veel hoger omdat vanaf het midden van de jaren zestig en begin jaren zeventig ook de CIA, de NSA en verschillende militaire inlichtingendiensten betrokken werden bij het programma.

De commissie Church zet vraagtekens bij de opbrengsten van Cointelpro: 'the usefulness has been questionable in serving the legitimate goal of protecting society'. Het criterium dat de commissie hier gebruikt is het aantal strafrechtelijke veroordelingen. In de periode 1960-1974 heeft de FBI vijfhonderdduizend verschillende onderzoeken gedaan naar individuele burgers en politieke groepen. In geen enkel geval heeft dit geleid tot een strafrechtelijk onderzoek, laat staan veroordeling, op grond van wetten die de nationale veiligheid betreffen ('planning or advocating action to overthrow the government'). Het General Accounting Office (Algemene Rekenkamer) stelde vast dat de FBI in 1974 17.528 'domestic intelligence'-onderzoeken heeft gedaan. In 1,3% van deze zaken is een vervolging ingesteld. Meer ontluisterend is de vaststelling dat deze 17.528 onderzoeken marginale kennis hebben opgeleverd over gezagsondermijnende activiteiten (ongeveer 2%). Een deel van de informatie was bovendien onrechtmatig verkregen.

De commissie heeft hoor en wederhoor toegepast. Volgens de FBI was Cointelpro noodzakelijk om terrorisme, maatschappelijke onrust en protest, 'subversie' en buitenlandse spionageactiviteiten te bestrijden. De commissie stelt daar tegenover dat het programma 'grave risks of undermining the democratic process' in zich droeg.

Zelfreflectie

Omdat geheimhouding en de ongemakkelijke relatie tussen professionals en politiek-ambtelijke gezagsdragers met zich meebrengen dat een grote mate van autonomie bestaat, is het van belang dat een dienst zelf kritisch naar zichzelf kijkt. Hoe kan dit worden georganiseerd? Als voorbeeld gebruik ik een onderzoek binnen de CIA (Pekel). Pekel interviewde ruim vijftig functionarissen in februari en maart 1996. Uitgangspunt van zijn onderzoek was dat het ethische gehalte van een organisatie, en dus ook dat van de CIA, intrinsiek verbonden is met de kwaliteit van het leiderschap en in het bijzonder de organisatiecultuur. Onethisch gedrag kan soms worden verklaard vanuit karakterdeficiënties van individuele functionarissen, maar veel vaker liggen meer structurele oorzaken in de impliciete – en soms expliciete – medewerking van derden (collega's en/of management).

Een stap verder is dat niet alleen sprake is van medewerking, maar zelfs stimulering van onethisch gedrag. Het onethische gedrag vormt dan een weerspiegeling van waarden en normen in de organisatie zelf die veelal tot uitdrukking komt in woordgebruik en gedragspatronen. Dit geheel vormt de operationele (sub)cultuur van een dienst. En deze cultuur vormt dan een voedingsbodem voor onethische handelingen en zal deze gelijktijdig afdekken.

Veel van de geïnterviewde CIA-functionarissen vonden dat de organisatie een te passieve houding tentoonspreidde ten aanzien van ethische dilemma's. Onderdelen van de CIA hadden gedragscodes ontwikkeld en met succes een aantal workshops over het thema georganiseerd. Maar de algemene klacht was dat hiermee de werkelijke dilemma's niet werden geadresseerd. In het bijzonder ook, zo luidt het argument, bleef men steken in abstracte juridische discussies. Andere door Pekel gevonden kenmerken van de organisatiecultuur waren: de onmogelijkheid om kritiek te uiten, mislukte operaties bespreekbaar te maken en de bevordering van functionarissen juist op grond van morele grensoverschrijdingen ('a long tradition at the Agency of promoting people who have demonstrated effectiveness *at the expense of integrity*').

Pekel pleit voor:

- het creëren en borgen van inspraak- en communicatieprocedures waarbinnen discussie kan worden gevoerd en openlijke kritiek kan worden geuit ('speaking truth to power');
- het bespreekbaar maken van fouten en mislukkingen;

- de bevordering van functionarissen die blijk hebben gegeven van het innemen van ethische standpunten en/of een kritische bijdrage hebben geleverd. De symbolische werking hiervan wordt zwaar onderschat;
- de implementatie van een ethiekprogramma voor alle functionarissen waarin niet alleen politiek correcte discussies worden gevoerd over wet- en regelgeving en *mission statements* maar waarin rollenspel is opgenomen en (historische) case studies als materiaal worden gebruikt.

Het dilemma orde

Het is onvermijdelijk dat er in een samenleving spanning bestaat tussen orde en vrijheid. Inlichtingen- en veiligheidsdiensten vervullen het op een na oudste beroep. Joseph Fouché, de minister van politie onder Napoleon, maakte een onderscheid tussen *haute police* (politiek inlichtingenwerk) en *baisse police* (rechtshandhaving, openbare ordehandhaving en hulpverlening). Na 11/9 neemt (inter)nationaal de aandacht voor *haute police* sterk toe. Er is sprake van directe bedreigingen van de democratische rechtsorde door wat wel 'nieuw' of 'catastrofaal terrorisme' wordt genoemd. Volgens Oliver Cromwell doen zich situaties voor waarin een beroep wordt gedaan op een klein aantal mensen om grote diensten te bewijzen aan de staat. In de wijze waarop dit plaatsvindt, zijn zij geëxcuseerd van de morele regels die voor ons allen gelden. Is dat zo?

Na 11/9 vindt een publieke discussie plaats over nut, noodzaak en toekomst van de inlichtingen- en veiligheidsdiensten. Er wordt een groter beroep gedaan op meer mannen en vrouwen om grote(re) diensten te bewijzen. Zijn zij geëxcuseerd van bestaande morele grenzen? Het politiek correcte antwoord is natuurlijk neen, maar doet dit recht aan de rauwe werkelijkheid in Guantánamo Bay, Irak en Israël, en de werving van informanten en infiltratieacties of de grootschalige geautomatiseerde verwerving van informatie? De bestaande juridische en morele grenzen worden opgerekt. Ik bespreek een aantal verschuivende (morele) grenzen ten aanzien van privacy en het vervagen van grenzen tussen de inlichtingengemeenschap en de samenleving als geheel.

Predictive intelligence

Het verzamelen van informatie, dat tijdens de Cointelpro-periode tijdrovend en arbeidsintensief was, wordt in de informatiesamenleving geautomatiseerd. Naast de menselijke bronnen – waaraan altijd een behoefte zal blijven bestaan – kan nu een groot aantal digitale bronnen worden aangeboord, gekoppeld en vervolgens geëxploiteerd voor veiligheidsdoeleinden. De wereld van de marketing geldt als voorbeeld.

‘Welkom in het rijk van de voorspellende “intelligence” dat bestaat uit een nieuwe generatie van analytische toepassingen om snel, grote hoeveelheden data te analyseren.’⁶ Met deze wervende slagzin wordt een datamining systeem aangeboden ‘to help enterprises push back the fog of the unknown’. De wens bestaat, in het bijzonder in de Verenigde Staten, om dergelijke technieken toe te passen in het analyserwerk van inlichtingendiensten. Het is natuurlijk de vurige wens van de internationale inlichtingengemeenschap om snel en goedkoop enorme hoeveelheden data te analyseren om daarbinnen netwerken bloot te leggen tussen mensen, gebeurtenissen en bijvoorbeeld geld- en goederenstromen. Het concept Al Qai’da ontstijgt immers traditionele organisatorische principes. Er lijkt eerder sprake te zijn van beweeglijke netwerken van steeds wisselende samenstelling waarin bedenkers, ondersteuners en uitvoerders van aanslagen stuivertje wisselen (Bessemis, 2003). Het ultieme doel van ‘predictive intelligence’ is dit analyseproces zodanig te organiseren dat terroristische incidenten kunnen worden voorspeld en dus voorkomen. Het leidt in de Verenigde Staten tot de ontwikkeling van computersystemen en -programma’s als het Total Information Awareness Program, The Matrix en CAPPSII.

Het Total Information Awareness Program

Het Tip-programma is gericht op het bijeenbrengen van zo veel mogelijk informatie, uit zo veel mogelijk databestanden met als doel potentiële terroristen te identificeren. Het is niet precies bekend tot welke

⁶ Across large enterprises, predictive intelligence technology is being used for a stunningly broad set of applications. Sports teams are using it to predict when star athletes might get injured. Banks use it to detect money laundering and insider trading. Retailers are forecasting demand down to the store and item level. Manufacturers use it in product design and to forecast equipment failure. Drug companies use it to develop drugs and then figure out what marketing programs will cause doctors to write more prescriptions.

databestanden Tip zich uitstrekt, maar verondersteld wordt dat medische en financiële gegevens, (historische) reisinformatie, politieke overtuigingen, consumentengedrag, school- en opleidingsgegevens, persoonlijke en familierelaties en informatie over communicatie (telefoon, e-mail en internetsurfgedrag) onderwerp van het Tip-programma zijn.

Matrix: Multistate Anti-Terrorism Information Exchange

Het Matrix-systeem stelt dossiers samen van burgers middels data-mining in een aantal publieke en private databases. De Matrix analyseert miljoenen bestanden en zoekt 'anomalieën' die mogelijk kunnen wijzen op terroristische of criminele intenties en/of activiteiten. Op grond van schaarse open bronnen wordt verondersteld dat de data-mining betrekking heeft op systemen waar informatie wordt opgeslagen over kredieten, foto's van rijbewijzen, huwelijken en echtscheidingen, soft-nummers, geboortedata en namen en adressen van familieleden, burens en zakenrelaties.⁷

CAPPS II (Computer Assisted Passenger Profiling System)

Dit programma richt zich op het uitvoeren van achtergrondonderzoeken van Amerikaanse vliegtuigpassagiers. Op grond daarvan worden 'risicoscores' vastgesteld. Inmiddels leveren ook een groot aantal Europese luchtvaartmaatschappijen hun passagiersgegevens aan de Verenigde Staten.

De commissie Church betwistte niet het bestaansrecht van de inlichtingen- en veiligheidsgemeenschap, maar wierp in haar eerste zin in het eindrapport de vraag op hoe fundamentele vrijheden van burgers kunnen worden gewaarborgd in perioden waarin een groter beroep wordt gedaan op de staat om onze veiligheid te garanderen. De vraag is nog even actueel.

De inlichtingenstammen in de toekomst

In een onveilige samenleving is behoefte aan veiligheid. En veiligheid kan in het bijzonder worden bereikt door tijdige informatie over bedreigingen. De inlichtingen- en veiligheidsgemeenschap heeft hierin een primaire functie. Maar zij vervult deze functie niet

⁷ Zie de website van de American Civil Liberties Union: www.aclu.org/privacy.

langer exclusief. Steele spreekt beeldend in termen van de zeven 'inlichtingenstammen' (Steele, 2003, p. 201-226). De wereld van de dominerende 'hoofdstam' (waartoe de FBI, CIA, Mossad, AIVD, enzovoort behoren) is ten einde. De informatiesamenleving kan door de informatieovervloed en -snelheid niet meer adequaat worden gemonitord door de hoofdstammen alleen. Temeer daar zich aanzienlijke veranderingen voordoen binnen zes andere 'inlichtingenstammen': de militaire inlichtingengemeenschap, multinationals (business en corporate intelligence), de academische gemeenschap (er is een ware hausse aan publieke en private denktanks die zich richten op de toekomst van veiligheidsvraagstukken), de reguliere politiediensten, NGO's/media (CNN en Al Jazeera zijn direct en overal) en ten slotte de verschillende religies, clans en burger- en actiegroepen.

Steele pleit voor een toenemende samenwerking tussen de 'inlichtingenstammen' door de ontwikkeling van standaards en definities, uitwisseling van open bronnen, de ontwikkeling van eenduidige dreiging- en risicoanalyses maar bovenal voor een fundamentele verandering in de 'mindset' van de 'hoofdstam'. Hij hekelt de enge nationale politieke belangen die blijven prevaleren. Hij hekelt de cultus van geheimzinnigheid. Hij heeft kritiek op het blijven vasthouden aan technische interceptiemogelijkheden en de te grote nadruk op het simpelweg inkloppen van informatie. Hij waarschuwt voor etnocentrisme.

In de visie van Steele vervagen de komende decennia de grenzen tussen de verschillende inlichtingenstammen. Langzaam, maar zeker, zal in de 21e eeuw een omvangrijk wereldomspannend (in)formeel netwerk van professionals ontstaan dat niet uitsluitend meer wordt gedreven door nationale, bureaupolitieke en individuele carrièrebelangen.

Steeles gedachtegoed klinkt op het eerste gezicht aantrekkelijk, maar roept natuurlijk evenzoveel vragen op: de zeven 'tribes' hebben vaak andere – en vaak tegenstrijdige – belangen. Sommige multinationals – waarmee Steele wil samenwerken – leverden wapens (of onderdelen) aan 'rogue states'. Ook de andere 'inlichtingenstammen' hebben van tijd tot tijd tegenstrijdige belangen: wetenschappers willen publiceren; NGO's hebben politieke belangen; media commerciële belangen enzovoort. Bovendien lijkt Steele het democratische gehalte van zijn 'toekomstvisie' iets te rooskleurig in te zien: wie controleert de controleurs? Dat was ook de kernvraag van de commissie Church. Als het al

moeilijk was om binnen een staat democratische controle uit te oefenen, kunnen serieuze vraagtekens worden gezet bij het ontstaan van een 'wereldomspannend (in)formeel netwerk van professionals'.

Inlichtingen- en veiligheidsdebat

In een 'naïeve' samenleving als de onze zijn de dreigingen van het terrorisme veelal teruggebracht tot krantenkoppen en (achtergrond)artikelen. Het inzicht neemt toe dat innovatieve en creatieve oplossingen noodzakelijk zijn om te anticiperen op aantastingen van de (inter)nationale democratische rechtsorde. Een politiek debat over de toekomst van inlichtingen- en veiligheidsdiensten is daarvoor essentieel. Een structureel onderdeel van deze discussie dient de morele kwaliteit van zowel het leiderschap als de individuele inlichtingenfunctionaris te zijn.

Immers, in de geschiedenis van de (inter)nationale inlichtingen-gemeenschap bestaan voorbeelden van morele grensvervagingen die grote vragen oproepen over de kwaliteit en de (on)bedoelde consequenties van het werk. Ik gebruikte onder andere het Church-rapport. Naar ditzelfde rapport wordt deze dagen, door Amerikaanse mensenrechten- en privacygroeperingen als de American Civil Liberties Union, de Electronic Frontier Foundation en de Federation of American Scientists, weer verwezen als pleidooien worden gehouden voor intensieve en extensieve datamining-systemen, offensieve (en soms gewelddadige) operaties (*covert actions*) of vergaande samenwerking met andere 'inlichtingenstammen'.

Er bestaat (inter)nationaal een brede consensus over de noodzaak het terrorisme te bestrijden. Dezelfde consensus bestond tijdens de Koude Oorlog. De inlichtingen- en veiligheidsgemeenschap speelt een belangrijke functie in de bestrijding van het terrorisme en deze rol wordt uitgebreid. Ook tijdens de periode die de commissie Church onderzocht, werd alom aanvaard dat sprake was een bedreiging van de democratische rechtsorde en werd de inlichtingen- en veiligheidsgemeenschap gemobiliseerd.

De American Civil Liberties Union en bijvoorbeeld de Electronic Frontier Foundation wijzen op (on)bedoelde consequenties van nieuwe antiterrorisme wet- en regelgeving die grote overeenkomsten vertoont met de bevindingen van de commissie Church:

- beoordeling van burgers op basis van onbekende criteria;

- een te groot vertrouwen in de kwaliteit van de informatiesystemen (een letter in een naam verkeerd ingeklopt kan grote consequenties hebben);
- 'zwaan-kleef-aan'-effect: de (digitale) informatieverzameling kan een eigen dynamiek gaan krijgen waardoor steeds meer bestanden zullen worden ontsloten;
- de mogelijkheid dat een doelverschuiving gaat optreden: van terrorisme naar geweld, drugscriminaliteit, belastingontduiking, kritische wetenschappers, onderzoeksjournalisten en/of weggelopen kinderen;
- de vraag of burgers een inzage-, correctie- of beklagrecht hebben;
- de discriminatoire tendensen;
- en, het mogelijke misbruik van (digitale) systemen voor politieke doeleinden.

Naar mijn mening is de belangrijkste les van de commissie Church dat *haute police* een wezenlijke functie vervult. Tegelijkertijd was, en is in de uitvoering van *haute police* behoefte aan chirurgische precisie. Cointelpro liet zien dat de professionals deze precisie uit het oog verloren. De precisie maakte plaats voor het schieten met hagel: we kijken wel of we wat raken. Het is denkbaar dat deze geschiedenis zich gaat herhalen.

Literatuur

Andrew, C.

For the President's eyes only; secret intelligence and the American presidency from Washington to Bush
London, 1995

Baughner, Th. R.

Swans swimming in the sewer; legal use of 'dirty assets' by CIA
International journal of intelligence and counterintelligence, 9e jrg., nr. 4, 1996/1997, p. 435-471

Bessems, K.

Terrorisme; we winnen nog niet
Trouw, 2 december 2003

Engelen, D.

Geschiedenis van de Binnenlandse Veiligheidsdienst
Den Haag, 1995

Forward, S., D. Frazier

Emotional blackmail; when the people in your life use fear, obligation and guilt to manipulate you
Quill, 1998

- Gentry, C.**
J. Edgar Hoover; the man and the secrets
 New York, 1992
- Marbes, W.**
 Psychology of treason
 In: Bradford Westerfield, H. (red.), *Inside CIA's private world; declassified articles from the agency's internal journal 1955-1992*, Washington, 1995
- Norris, C., C. Dunnigham**
Subterranean blues; conflict as an unintended consequence of the police use of informers
 Policing & society, 9e jrg., nr. 4, 2000, p. 385-412
- Pekel, K.**
Integrity, ethics, and the CIA; the need for improvement
<http://bss.sfsu.edu/fischer/IR%20360/Readings/Ethics.htm>
- Perry, D.L.**
Repugnant philosophy; ethics, espionage, and covert action
 Journal of conflict studies, voorjaar 1995
- Reisman, W.M., J. Baker**
Regulating covert action; practices, contexts and policies of covert coercion abroad in international and American law
 Washington, 1992
- Shulsky, A.N., G.J. Schmitt**
Silent warfare; understanding the world of intelligence
 Washington, 2002 (3e druk)
- Steele, R.**
Information peachekeeping & the future of intelligence
 In: B. Jong, W. Platje e.a., *Peacekeeping intelligence; emerging concepts for the future*, Oakton (Virginia), 2003
- Summers, A.**
Official and confidential; the secret life of J. Edgar Hoover
 New York, 1993

Het gebruik van AIVD- informatie in het strafproces

*L. van Wifferen**

De Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst (hierna: AIVD)¹ houdt zich, kort gezegd, bezig met de bescherming van de nationale veiligheid.² De dienst wordt geacht zich een sterke informatiepositie te verwerven. Het doel is dat op basis van analyses van beschikbare gegevens bedreigingen van de nationale veiligheid tijdig kunnen worden onderkend. De analyses van de verzamelde informatie hebben derhalve een voorspellend karakter. Het is, gelet op artikel 9 van de Wet op de Inlichtingen- en Veiligheidsdiensten 2002 (hierna: Wiv 2002), geenszins de bedoeling dat de AIVD zich bezighoudt met informatieverzameling ten behoeve van de opsporing van strafbare feiten. Die informatieverzameling, die in alle gevallen tot doel heeft het doen van onderzoek ter opheldering en afdoening van (reeds gepleegde) strafbare feiten, is opgedragen aan de politie, onder leiding van het Openbaar Ministerie.³ Het betreft, in tegenstelling tot bij de AIVD, over het algemeen gegevens die het verleden behelzen. Informatieverzameling door de politie met als enig doel het verwerven van een sterke informatiepositie is uitdrukkelijk niet toegestaan.⁴

* De auteur is als juniormedewerker verbonden aan de vakgroep straf(proces)recht, Katholieke Universiteit Nijmegen.

1 Voorheen de Binnenlandse Veiligheidsdienst. Naast de AIVD bestaat in Nederland ook de Militaire Inlichtingen- en Veiligheidsdienst (hierna: MIVD). Het verschil tussen de twee diensten is gelegen in het militaire karakter van de werkzaamheden van de MIVD. Hetgeen in dit artikel wordt gezegd over de AIVD geldt – mutatis mutandis – ook voor de MIVD.

2 Over de precieze invulling van dit begrip is discussie mogelijk: TK 1999-2000, 25 877, nr. 8, p. 19; TK 2000-2001, 25 877, nr. 14, p. 14 e.v.

3 Onder het opsporingsonderzoek wordt volgens artikel 132a van het Wetboek van Strafvordering verstaan het onderzoek onder leiding van de officier van justitie naar aanleiding van een redelijk vermoeden dat een strafbaar feit is begaan of dat in georganiseerd verband misdrijven worden beraamd of gepleegd, als omschreven in artikel 67, eerste lid, die gezien hun aard of samenhang met andere misdrijven die in dat georganiseerde verband worden beraamd of gepleegd een ernstige inbreuk op de rechtsorde opleveren, met als doel het nemen van strafvorderlijke beslissingen.

4 TK 1996-1997, 25 403, nr. 3, p. 24. Een nuancering is te vinden in TK 1996-1997, 25 403, nr. 3, p. 8.

Hoewel de AIVD geen taak heeft bij de opsporing van strafbare feiten, kan het voorkomen dat de AIVD bij de verwerking van gegevens omtrent belangen van nationale veiligheid, bijvoorbeeld in het kader van de strijd tegen terrorisme, stuit op (nog te plegen) strafbare feiten. Informatie die interessant is voor de opsporing en vervolging kan op grond van artikel 38 WIV 2002 door de minister van Binnenlandse Zaken of het hoofd van de AIVD via een ambtsbericht worden verstrekt aan de landelijk officier van justitie. Deze kan, indien – eventueel door inzage in de achterliggende stukken – de juistheid van de gegevens is vastgesteld, de inlichtingen doorgeven aan de verantwoordelijke persoon binnen het Openbaar Ministerie. Een vraag die de laatste tijd regelmatig is gesteld, is welke rol deze door de AIVD verstrekte informatie kan spelen in het strafproces. In dit artikel wordt getracht op die vraag een antwoord te geven. Hiertoe wordt in eerste instantie aandacht besteed aan de wetsgeschiedenis en recente rechtspraak over dit onderwerp. Daarna staat de AIVD-informatie als bewijsmiddel centraal. Ten slotte wordt kort stilgestaan bij de juridische complicaties van het 'verstoren' van terroristische plannen door de politie op basis van informatie van de AIVD.

Informatie van de AIVD in het strafproces

Duidelijk is dat de AIVD tijdens de uitvoering van haar werkzaamheden kan stuiten op informatie die van belang is voor de opsporing en vervolging van strafbare feiten. Ook is duidelijk dat deze informatie, binnen de grenzen van de wet, voor dat doel kan worden overgedragen aan het Openbaar Ministerie. Hiermee is echter nog niets gezegd over de wijze waarop de rechter in een concrete strafzaak met dergelijke informatie moet omgaan. Hieronder wordt daarop aan de hand van wetsgeschiedenis en recente rechtspraak ingegaan.

Wetsgeschiedenis

In de politiek is verschillende malen aandacht besteed aan de verstrekking van informatie door de inlichtingen- en veiligheidsdiensten aan het Openbaar Ministerie ten behoeve van het strafproces. Voor het eerst werd het onderwerp uitgebreid ter sprake gebracht in een

notitie van de toenmalige minister van Justitie Hirsch Ballin.⁵ Uit deze notitie blijkt dat dergelijke gegevens op drie manieren in het strafproces kunnen worden gebruikt:

- als aanleiding tot het instellen van een strafrechtelijk onderzoek door de daartoe bevoegde opsporingsinstanties;
- als feiten en omstandigheden in de zin van artikel 27 van het Wetboek van Strafvordering, die een rechtmatige verdenking opleveren;
- als een wettig bewijsmiddel in de zin van het Wetboek van Strafvordering.

Later stelde de Parlementaire Enquêtecommissie (hierna: PEC) onder leiding van Van Traa dat het de rechter vrij staat om informatie afkomstig van de toenmalige Binnenlandse Veiligheidsdienst voor het bewijs in strafzaken te gebruiken.⁶ De verstrekking dient volgens de PEC wel te geschieden door tussenkomst van de landelijk officier van justitie, die de hardheid van de informatie toetst.⁷ Bij de totstandkoming van de Wiv 2002 wordt voor de beantwoording van de vraag of dergelijke informatie een rol kan spelen in het strafproces verwezen naar de notitie van 1992, die onverkort van toepassing wordt verklaard.⁸ De gegevensuitwisseling kreeg met de inwerkingtreding van deze wet wel een wettelijke basis (art. 38 Wiv 2002). Ook de inzage in de achterliggende gegevens door de landelijke officier van justitie is in de wet neergelegd (art. 38 lid 3 Wiv 2002).

Het meest recent heeft minister Donner van Justitie zich uitgelaten over de onderhavige materie. In de notitie *Terrorismebestrijding en de bescherming van de samenleving*⁹ stelt hij dat een goede doorloop van gegeden inlichtingenwerk naar onder andere opsporing en vervolging van groot belang is in de strijd tegen terrorisme. Donner stelt, in navolging van zijn ambtsgenoot in 1992, dat informatie afkomstig van de AIVD kan dienen als aanleiding van een strafrechtelijk onderzoek. Ook kan er een rechtmatige verdenking ex artikel 27 Sv uit worden afgeleid en kan de informatie in principe worden gebruikt als wettig bewijsmiddel.

5 TK 1991-1992, 22 463, nr. 4.

6 TK 1995-1996, 24 072 (Enquête Opsporingsmethoden), nr. 15, p. 223 e.v.

7 TK 1995-1996, 24 072, nr. 15, p. 226-227.

8 Aanpassing van de notitie van 1992 werd niet nodig geacht: TK 1997-1998, 25 877, nr. 5, p. 20; TK 1999-2000, 25 877, nr. 8, p. 75; TK 2000-2001, 25 877, nr. 14, p. 11-12.

9 TK 2002-2003, 27 925, nr. 94.

Recente rechtspraak

Niet alleen in de politiek, maar ook in de (lagere) rechtspraak is de rol die informatie afkomstig van de AIVD in het strafproces kan spelen de afgelopen tijd aan de orde geweest. Het betrof telkens strafzaken die werden gestart op basis van ambtsberichten van de BVD/AIVD, waarin werd gewezen op het mogelijk bestaan van terroristische netwerken, waarbinnen strafbare feiten gepleegd werden. De inhoud van de ambtsberichten vormde aanleiding voor de aanhouding van verschillende verdachten wegens verdenking van onder andere het (mede)plegen van valsheid in geschrifte, het vervalsen van reis- en identiteitsdocumenten, het afleveren en voorhanden hebben van vervalste documenten, handel in verdovende middelen ter financiering van de activiteiten van het netwerk en deelneming aan (internationale) criminele organisaties. Uit de rechtspraak die hierop volgde, is duidelijk geworden dat de informatie in elk geval kan dienen als startinformatie voor een strafrechtelijk onderzoek.¹⁰

Aan het antwoord op de vraag of de informatie ook voldoende is om een redelijk vermoeden van schuld als bedoeld in de artikelen 27 en 132a van het Wetboek van Strafvordering (hierna: Sv) te vormen, is meer aandacht besteed. De Rechtbank Rotterdam stelde dat de verdachte niet reeds op grond van door de veiligheidsdienst aan het Openbaar Ministerie overgedragen inlichtingen als verdachte in de zin van artikel 27 Sv kon worden aangemerkt, omdat de inlichtingeninwinning door de veiligheidsdienst niet is geschied in het kader van een strafrechtelijk – en als zodanig met strafrechtelijke waarborgen omkleed – onderzoek met het doel bewijs tegen de verdachte te verzamelen.¹¹ In het onderzoek zijn na het moment van ontvangen van de door de veiligheidsdienst verstrekte inlichtingen geen strafrechtelijke onderzoekshandelingen verricht op grond waarvan zou kunnen worden vastgesteld dat van zodanige feiten en omstandigheden sprake is dat ten aanzien van verdachte een redelijk vermoeden van schuld aan enig strafbaar feit kan worden vastgesteld. Daarom moet het er, volgens de rechtbank, voor worden gehouden dat het Openbaar Ministerie verdachte 'als verdachte' heeft aangemerkt louter en alleen op grond van de inhoud van de van de veiligheidsdienst ontvangen inlichtingen. Bij het ontbreken van enig resultaat van straf-

¹⁰ Zie bijvoorbeeld Rechtbank Rotterdam, 18 december 2002, LJN-nummer: AF2141.

¹¹ Rechtbank Rotterdam, 18 december 2002, LJN-nummer: AF2141.

rechtelijk onderzoek moet, aldus de rechtbank, worden vastgesteld dat verdachte op onvoldoende gronden 'als verdachte' is aangemerkt. In de rechtspraak volgend op deze uitspraak wordt echter telkens aangenomen dat informatie van de AIVD wel degelijk feiten en omstandigheden kan opleveren die een redelijk vermoeden van schuld vormen.¹² Daarom moet het ervoor worden gehouden dat informatie van de AIVD niet alleen startinformatie kan zijn, maar bovendien een verdenking kan vormen. Wel moet steeds worden gezien of de gegevens *voldoende concrete feiten of omstandigheden opleveren voor een verdenking*.¹³

Voorzichtig tasten de rechters inmiddels ook de mogelijkheid af van het gebruik van AIVD-informatie als bewijsmiddel in strafzaken. Het probleem dat hierbij speelt – en dat blijkt uit genoemde notities ook door de ministers van Justitie wordt onderkend – , is dat de informatie moeilijk toetsbaar is. De reden hiervan is dat de Wiv 2002 aan de betrokkenen een geheimhoudingsplicht oplegt, terwijl de verdachte op grond van artikel 6 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (hierna: EVRM) in de gelegenheid moet worden gesteld de feitelijke juistheid en de herkomst van bewijsmateriaal te toetsen.¹⁴ Indien de informatie voor alle partijen toetsbaar is, kan die als bewijsmiddel worden gebruikt. Dit is bijvoorbeeld zo indien '... de verdachten (...) voor zover deelnemer aan één of meer van de op de tapverslagen weergegeven gesprekken, met die gesprekken zijn geconfronteerd en in de gelegenheid zijn gesteld die gesprekken tezamen met hun advocaat te beluisteren'.¹⁵ Overigens wordt voor wat betreft de rechtmatigheid van de verkrijging van de informatie door de AIVD uitgegaan van een vertrouwensbeginsel. Slechts indien blijkt van een (grove) schending van fundamentele rechten, is bij de toetsing van de rechtmatigheid een rol weggelegd voor de strafrechter.¹⁶

12 Raadkamer Rechtbank Rotterdam, 31 december 2002, LJN-nummers: AF2579, AF2580, AF2581; Raadkamer Gerechtshof 's-Gravenhage, 17 januari 2003, LJN-nummer: AF3039; Rechtbank Rotterdam, 5 juni 2003, LJN-nummer: AF9546; Rechtbank Rotterdam, 18 augustus 2003 (niet gepubliceerd). Overigens moet hierbij worden opgemerkt dat het bijna steeds uitspraken betreft van (de raadkamer van) dezelfde rechtbank (Rechtbank Rotterdam) betreft.

13 Raadkamer Gerechtshof 's-Gravenhage, 17 januari 2003, LJN-nummer: AF3039.

14 Gerechtshof 's-Gravenhage, 25 april 2003, LJN-nummer: AF7798 (tussenarrest) en Rechtbank Rotterdam, 5 juni 2003, LJN-nummer: AF95456.

15 Rechtbank Rotterdam, 5 juni 2003, LJN-nummer: AF9546.

16 Gerechtshof 's-Gravenhage, 25 april 2003, LJN-nummer: AF7798 (tussenarrest); Rechtbank Rotterdam, 5 juni 2003, LJN-nummer: AF9546; Rechtbank Rotterdam, 18 augustus 2003 (niet gepubliceerd). Voor het toepassen van dit vertrouwensbeginsel

AIVD-informatie als bewijsmiddel

Uit het voorgaande blijkt dat informatie van de AIVD op verschillende manieren een rol kan spelen in het strafproces. Inmiddels is duidelijk dat de gegevens in elk geval kunnen worden gebruikt als startinformatie voor een strafrechtelijk onderzoek of als verdenking. Bovendien kan informatie van de AIVD worden gebruikt als wettig bewijsmiddel, mits de feitelijke juistheid van die informatie door de verdachte kan worden getoetst. Dat is bijvoorbeeld mogelijk als de opname van een tap van de AIVD of een verslag daarvan ter beschikking wordt gesteld van de verdediging, terwijl ervan wordt uitgegaan dat de tap zelf rechtmatig is geweest. In gevallen waarin de juistheid van informatie ontoetsbaar is, zal het gebruik daarvan voor het bewijs in strafzaken problematischer zijn. In het navolgende wordt kort stilgestaan bij mogelijke oplossingen voor de problemen. Een uitputtend onderzoek hiernaar is binnen het bestek van dit artikel overigens onmogelijk. Behalve in gevallen als hierboven genoemd, is informatie van de AIVD moeilijk te toetsen. Omdat de dienst haar bronnen en werkwijzen niet wil prijsgeven, hebben de medewerkers van de dienst een geheimhoudingsplicht (art. 85 en 86 WIV 2002). Slechts indien de ministers van Binnenlandse Zaken en Justitie hiervoor gezamenlijk een onthefing verlenen, mogen de leden van de dienst een verklaring afleggen. Hoewel dit goed te begrijpen is, zal de verdachte in een strafproces zeker belang hebben bij een inhoudelijke toetsing van informatie van de AIVD die gebruikt wordt voor het bewijs dat hij het ten laste gelegde feit heeft begaan. Het is de vraag of een juiste afweging van dit belang van de verdachte tegen het belang van de dienst bij geheimhouding in het bestaande wettelijk kader mogelijk is. Ter beantwoording van deze vraag wordt gekeken naar de mogelijkheid van een aangepast getuigenverhoor van een medewerker van de dienst en naar de mogelijkheid van beperkte inzage van de stukken die ten grondslag liggen aan een ambtsbericht van de AIVD. In het strafproces zijn verschillende getuigen die liever geen verklaring afleggen, bijvoorbeeld omdat zij bang zijn voor represailles van de

wordt aansluiting gezocht bij het vertrouwensbeginsel in uitleveringszaken. Hoewel op zich te begrijpen is dat overheidsorganen over en weer ervan uitgaan dat binnen de grenzen van de bevoegdheden wordt gewerkt, is het maar de vraag of het uitleveringsrechtelijke vertrouwensbeginsel – dat in principe interstatelijke werking heeft – hier direct van toepassing kan worden verklaard. Het voert te ver om hieraan in dit artikel aandacht te besteden.

verdachte. Zij kunnen onder omstandigheden, eventueel door tussenkomst van de rechter-commissaris, worden gehoord als (beperkt) anonieme getuigen (de regeling van de beperkt anonieme getuige is neergelegd in artikel 187d Sv, die van de bedreigde getuige in artikel 226a Sv). In die gevallen blijft de identiteit van de getuige geheim. De inhoud van de verklaring komt wel ter kennis van de verdachte. Ook bestaat de mogelijkheid dat de verdachte aan de getuige vragen stelt of laat stellen. Bovendien is anoniem bewijsmateriaal niet genoeg voor een bewezenverklaring van het tenlastegelegde feit (art. 344a Sv). Deze schending van de belangen van de verdachte leidt daarom niet in alle gevallen tot schending van artikel 6 EVRM. Hier gaat het echter – in tegenstelling tot de gevallen waarin medewerkers van de AIVD in overheidsdienst een beroep doen op hun geheimhoudingsplicht om zo hun bronnen en werkwijzen af te schermen – om burgers die hun eigen recht op leven of op een privé-sfeer inroepen. Het toepassen van een regeling die vergelijkbaar is met die van de (beperkt) anonieme getuige biedt derhalve geen uitkomst voor het gesignaleerde probleem.

Een andere mogelijkheid is te bezien of een constructie mogelijk is waarbij de zittingsrechter(s) of de rechter-commissaris inzage krijgen in de stukken die ten grondslag liggen aan het ambtsbericht van de AIVD, maar de verdachte niet.¹⁷ Indien de rechters zouden vaststellen dat de inhoud van de informatie voldoende bewijs tegen de verdachte oplevert, zou die informatie in theorie als bewijsmiddel kunnen dienen. Voor de verdachte is het echter onmogelijk hiertegen iets te ondernemen. Dat is een argument dat al kan worden ingebracht tegen het gebruik van de AIVD-informatie als aanleiding voor het onderzoek of als verdenking, maar dat geldt des te sterker voor dit geval. Een verdachte zou dan immers kunnen worden veroordeeld op basis van bewijsmateriaal dat hij zelf niet kent en waartegen hij dus ook niets kan inbrengen. Dat levert strijd op met artikel 6 van het EVRM. Een vergelijking met de anonieme bewijsmiddelen, en dus de redenering dat dit geheime bewijsmiddel op zichzelf niet voldoende is voor het bewijs, lijkt niet op te gaan. Bij anonieme bewijsmiddelen is immers

¹⁷ Hier zou een vergelijking kunnen worden gemaakt met artikel 8:29 van de Algemene wet bestuursrecht, waarin de mogelijkheid van een dergelijke geheime kennisneming van processtukken is geregeld voor die gevallen waarin beide partijen hiervoor toestemming geven. Hoewel denkbaar is dat een verdachte tegen een dergelijke geheime kennisneming geen bezwaar maakt, is het maar de vraag of dat voldoende is om schending van artikel 6 EVRM te voorkomen.

in elk geval de inhoud van dat bewijsmiddel door de verdachte aan te vechten. Die mogelijkheid ontbreekt hier. Ook de mogelijkheid van geheime inzage biedt derhalve geen oplossing.

Gelet op het bovenstaande lijkt de huidige wetgeving geen oplossing te bieden. Het is de vraag of een wetswijziging, die volgens minister Donner in zijn nota niet moet worden uitgesloten,¹⁸ overeenstemming kan brengen tussen het belang van geheimhouding van bronnen en werkwijzen door de AIVD en het recht op een eerlijk proces van de verdachte. Deze impasse zou worden opgelost door het opheffen van de geheimhoudingsplicht van de dienst. Dit zou echter betekenen dat de dienst zijn huidige taak, beschermen van de nationale veiligheid, niet goed meer zal kunnen uitoefenen. Die taak zal dan veel meer verschuiven in de richting van het faciliteren van het strafproces. De AIVD zou daarmee een verlengstuk van Justitie worden. Deze drastische taakverandering moet uitgebreid worden overwogen alvorens tot wetswijziging over te gaan.

Een andere mogelijkheid is het opzij zetten van de bewijsregels van het strafrecht voor gevallen waarin informatie van de AIVD kan dienen als bewijsmiddel, bijvoorbeeld bij verdenking van terroristische misdrijven. Hierdoor wordt echter het recht van verdachten op een eerlijke behandeling van hun zaak met voeten getreden. Er moet voor worden gewaakt over te gaan tot wijziging van wetgeving zonder eerst ten volle stil te staan bij de mogelijke consequenties voor onze rechtsstaat. Het gevolg van deze voorzichtigheid, dat wellicht enkele plegers van strafbare feiten vrijuit zullen gaan vanwege een gebrek aan bewijs, moet hierbij vooralsnog op de koop worden toegenomen.

'Verstoren' op basis van AIVD-informatie

Hierboven werd gesteld dat het niet de bedoeling kan zijn dat de AIVD wordt ingezet als verlengstuk van Justitie door zich in haar onderzoek bezig te houden met opsporingsbelangen. Ook het tegenovergestelde is denkbaar: medewerkers van politie en Justitie gebruiken hun bevoegdheden terwijl zij weten dat die uiteindelijk slechts zullen dienen voor het 'verstoren' van een zaak in het kader van de nationale veiligheid. De vraag is of dit net zo onwenselijk is (zie ook Buruma en Muller, 2003, p. 21-45). Dit onderwerp staat min of meer los van de

¹⁸ TK 2002-2003, 27 925, nr. 94, p. 9.

vorige twee paragrafen en zal daarom slechts kort worden aangestipt. Het is goed mogelijk dat de politie via een ambtsbericht van de AIVD op de hoogte komt van een geplande aanslag. De politie gebruikt haar aanhoudingsbevoegdheid om te voorkomen dat die aanslag doorgang zal vinden. Echter al voordat die bevoegdheid wordt gebruikt is duidelijk dat de AIVD niet meer informatie zal verstrekken en dat het daarom moeilijk wordt de zaak in strafrechtelijke zin rond te krijgen. Dat de politie in dergelijke gevallen in principe bevoegd, of zelfs verplicht is in te grijpen, blijkt uit de Politiewet. Volgens artikel 2 van die wet heeft de politie tot taak te zorgen voor de daadwerkelijke handhaving van de rechtsorde. Bovendien zal de informatie van de AIVD een verdenking opleveren voor voorbereidingshandelingen of poging tot het plegen van een aanslag. Ook op die grond is aanhouding van de verdachten mogelijk. Het handelen van de politie naar aanleiding van een ambtsbericht van de AIVD is in zo'n geval dus toegelaten.

De vraag is wat vervolgens met de aangehouden personen moet gebeuren. Er bestaat, mede op grond van het ambtsbericht van de AIVD, een verdenking van voorbereidingshandelingen of poging tot een terroristische aanslag. Daarom is het mogelijk de verdachten na verhoor in verzekering te stellen of hun woningen te doorzoeken. Indien door het toepassen van dergelijke dwangmiddelen echter niet meer informatie wordt verkregen waaruit blijkt dat de verdachten daadwerkelijk een aanslag beraamden en de AIVD geen verdere informatie wil verstrekken, zullen de verdachten uiteindelijk op vrije voeten moeten worden gesteld. Hoewel de aanleiding voor de aanhouding in principe rechtmatig is geweest, is het niet langer toegelaten de verdachten vast te houden. Een dergelijke situatie lijkt zich in het verleden een enkele keer te hebben voorgedaan. Hoewel dit in de media de nodige commotie veroorzaakte, is deze gang van zaken juridisch gezien correct. Het is immers niet toelaatbaar personen op te sluiten indien de wet daarvoor geen mogelijkheid biedt. Het feit dat het in dit voorbeeld een verdenking van terroristische misdrijven betreft, doet daaraan niet af. Indien men wil bereiken dat de verdachten in deze zaak langer worden gedetineerd, zal een wetswijziging nodig zijn. Op voorhand is, vooral gelet op de belangen van verdachten van dergelijke vrij vaag geformuleerde misdrijven, niet in te zien waarom aan dit soort door de maatschappij geuite bezwaren zonder meer zou moeten worden tegemoet gekomen.

Conclusie

Het feit dat de AIVD en de politie/Justitie een heel andere taak hebben, betekent niet dat zij elkaar niet over en weer behulpzaam kunnen zijn. Via ambtsberichten kan de AIVD informatie verstrekken aan de politie. Die AIVD-informatie kan worden gebruikt als start-informatie en als verdenking van een strafbaar feit, als bedoeld in de artikelen 27 en 132a Sv. Meer discussie bestaat over de bruikbaarheid van de informatie als bewijsmiddel in het strafproces. Probleem is dat de geheimhoudingsplicht van de medewerkers van de dienst – geregeld in de artikelen 85 en 86 van de WIV 2002 – conflicteert met het recht van verdachten op een eerlijk proces. Dat recht omvat de mogelijkheid van kennisneming van de stukken die als bewijs dienen. Voor dit probleem bestaat onder de huidige wetgeving geen oplossing. Het is maar de vraag of eventuele toekomstige wetgeving aan het conflict tussen deze belangen een einde kan maken, zonder de taak van de AIVD ingrijpend te wijzigen.

Hoewel het onwenselijk is dat de AIVD opereert als verlengstuk van politie en Justitie, is het de vraag of ook de omgekeerde situatie problemen oplevert. Indien de AIVD meldt dat een aanslag gepleegd zal worden, dient de politie alles te doen om die aanslag te voorkomen. Meestal zal sprake zijn van een verdenking van voorbereidingshandelingen of poging tot bijvoorbeeld een terroristisch misdrijf. Dan kan gebruik worden gemaakt van strafvorderlijke dwangmiddelen om de actie te voorkomen. Indien door toepassing van dwangmiddelen echter niet voldoende informatie wordt verkregen om de strafzaak door te zetten, terwijl de AIVD niet meer informatie verschaft, zullen de verdachten van de aanslag vrijuit moeten gaan. Dat lijkt maatschappelijk wellicht niet gewenst, maar zolang Nederland verdachten van terroristische misdrijven nog beschouwt als verdachten van strafbare feiten in plaats van als 'enemy combatants' kunnen zij niet worden opgesloten zonder dat voldaan is aan de eisen van een eerlijk proces.

Literatuur

- Buruma, Y., E.R. Muller Nederlands juristenblad, afl. 41,
Wet Terroristische Misdrijven in 2003
perspectief

Summaries

Justitiële verkenningen (Judicial explorations) is published nine times a year by the Research and Documentation Centre of the Dutch Ministry of Justice in cooperation with Boom Juridische uitgevers. Each issue focuses on a central theme related to judicial policy. The section *Summaries* contains abstracts of the internationally most relevant articles of each issue. The central theme of this issue (vol. 30, nr. 3, 2004) is *Intelligence and security services*.

Intelligence services in Europe and America; the reorientation since the collapse of the Berlin wall and September 11th 2001 *C. Fijnaut*

After sketching the genesis of intelligence services in Europe and the United States the author goes into the crucial role Cheka and SS played within the totalitarian regimes of the Soviet Union and Nazi Germany. After World War II, as a result of these experiences, intelligence services in Europe as well as in the United States were separated from the police organizations in order to prevent abuse of power. In the second part of his contribution the author points out that already after the terrorist attacks in Libanon in the beginning of the eighties, FBI and CIA adapted their organization so they would be better equipped for fighting terrorism. Only after the assaults of the September 11th 2001 this strategy became dominant. The reorientation of the FBI has led to an expansion of possibilities to bring political intelligence and criminal information together in an early stage as well as to the growth and specialisation of political intelligence. Moreover the cooperation with the CIA in the fight against terrorism has been intensified and improved. Within the European Union the events of September 11th have led to a stronger role for Europol, but a drastic restructuring of the cooperation between the various national intelligence services failed to occur.

The danger of success in the war on terrorism; a portrait of the new enemy *R. de Wijk*

The terrorist attacks on March 11, 2004 in Madrid served as a wake up call for most West European governments. Paradoxically, successes during the war on terrorism, have decreased rather than increased the

security of Europe. First, international terrorism is reorganizing itself in smaller, more dispersed cells, which are more difficult to infiltrate and to eliminate. Second, terrorists will become more motivated. It is the better option to die for the 'good cause, that being killed by agents of the 'Alliance of Crusaders and Zionists'. Third, the war on terrorism has brought Muslims in Western countries in an awkward position. Social and economic marginalization will radicalize young Muslims. Consequently, they have become a likely recruitment base for extremists. Finally, European security will be undermined by the withdrawal of Spanish troops from Iraq and similar calls for troop withdrawals in other countries. Extremists will consider this a clear cut victory.

Who wins the 'war on terrorism'?

B. de Graaff

The author considers the term 'modern fanaticism' more adequate than 'new terrorism' to describe the political violence used by al-Qaeda and similar organizations. The question of definition is not an academic one, but is leading for the way in which governments try to counter the phenomenon. The author states that nowadays too much emphasis is being laid upon a military approach, detracting from the use that can be made of intelligence and security services. However, these services are ill equipped to operate against the new fanatics. Often they still function according to principles dating from the Cold War. Instead of the secrecy that was useful in those days, they will have to adopt an attitude of sharing information, both within their own nations and with their counterparts abroad. Refusing to do so makes it unlikely that they will win the war against an enemy that is well ahead in globalizing.

The problems of the international intelligence liaison

C. Wiebes

EU leaders recently picked Dutchman Gijs de Vries as their first 'anti-terror czar' after the deadly Madrid train bombings. His appointment was one of the emergency measures enacted in the wake of Madrid. Others included: improving cooperation among their police and intelligence services; enacting laws on an EU-wide arrest warrant; increasing border controls and tracking of phone records; cracking down faster on terrorist finances and creating a European database of terror suspects. Since Madrid, Europeans have felt increasing alarm at

the prospect of a new wave of terrorism. Political leaders are under pressure to respond. However, the impression was often created that there was no cooperation at all, which is simply not true. In this article the author intends to give a broad overview of the various bodies within the EU and Nato in which intelligence and security services worked together since the 1970's in the field of counter-terrorism. The article also sketches the continuing difficulties surrounding intelligence liaison.

The changes within the Dutch intelligence and security service since the end of the cold war

P.H.A.M. Abels and R. Willemse

In this contribution two staff members of The Netherlands intelligence and security service (formerly BVD, now AIVD) outline the evolution of the organisation over a fifteen year period from a strictly secretly operating service with a limited mission, to a security-advisor that is established, acknowledged and involved in major security-issues. Both the terrorist attacks on September 11, 2001 in the USA and the killing of the politician Pim Fortuyn on May 6, 2002 caused a marked change. The assignment of the service was extended to the collection of foreign intelligence, thus establishing a combined service. AIVD is closely involved in counter-terrorist policy-making in The Netherlands, which is characteristic of its broad approach that also pays attention to breeding grounds for terrorism. The attack on Fortuyn has resulted in a new security system, with a key role for AIVD. In the current spirit of times, simply offering information on concrete threats is not sufficient. In addition, developments and their consequences should be interpreted and recommendations should be offered.

Infiltration in practice; intelligence and communists in The Netherlands during the Cold War

E Hoekstra

Until 1982, when Dutch parliament forced the BVD to terminate almost all activities against the communist party, a large number of agents, volunteering citizens, infiltrated the CPN, the Dutch communist party, on all levels. In the first decades of the Cold War the security service registered as many members of the CPN as possible. For registered communists it was impossible to get a job as a civil servant or at companies considered to be of key importance for the country. The volunteering citizens, agents of the service, were rarely

aware of these consequences of their activities. The great number of agents in the communist party made the party stronger than it could have been without the often-zealous members sent by the BVD. Is it ethically correct to make the target of the intelligence/security service stronger by infiltrates? How ethical correct was it to convince citizens to give up their original social, religious and family structures in order to act as a communist, just to fill the registers of the security service with names of members of the communist party? In the 1970's and 1980's infiltration in violent political groups, supporting foreign political terrorists such as German RAF and IRA, was an important activity of the service. By paying agents for the purchase of weapons, the state funded in fact the weaponry of a revolutionary movement.

The Dutch Intelligence Agency and civil rights

W. van der Schans and E. Timmerman

This article critically examines the role of the Dutch Intelligence Agency (AIVD) and argues that its work inevitable interferes with and violates the rights of civilians. On the basis of numerous examples from both the anti globalisation movement and the refugee population the authors show that the agency trespasses individual rights, partly because of the absence of an independent control mechanism. According to the Council of State (Raad van State), the former Intelligence and Security Services Act did not comply with Articles 8 and 13 of the European Convention on Human Rights. Although the new Act, which was introduced in 2002, extensively outlines the tasks and powers of the Security Agencies, it does not provide a clearer demarcation about the work area of the AIVD. It introduces the term 'national security' but fails to define it, which allows for anti-war demonstrators, for example, to be treated as a threat to national security and therefore be targeted by the AIVD. After the fall of the Berlin Wall and 11 September 2001, refugees have increasingly been pressurised by the AIVD to disclose information about their countries of origin, and any possible knowledge they have about terrorism, Islam, political organisations and human trafficking, whilst (often misleadingly) being promised an asylum status in return.

Intelligence work and ethics; a wilderness of mirrors

B. Hoogenboom

A United States Congress report on domestic intelligence (1976) covering the period 1930-1975 is used to discuss the ethics of

intelligence. There can be no question to the necessity of carefully focused intelligence both then and now. However, the main finding of the 1976 report was that too often intelligence lost focus: targets of intelligence activity have ranged far beyond persons who could properly be characterized as enemies of freedom and have extended to a wide array of citizens engaging in lawful activity. Domestic intelligence activities have invaded individual privacy and violated the rights of lawful assembly and political expression. The American Civil Liberties Union, the Electronic Frontier Foundation and the Federation of American Scientists draw parallels between the 1976 findings and a number of new anti- terrorism policies, after 9/11, based upon the Patriot Act. A fundamental debate on the future of intelligence should stress professionalism (chirurgical precision) and include ethical and moral dimensions of intelligence.

The use of secret information in criminal proceedings

L. van Wifferen

In this article, the question is asked in what ways information, provided by secret services – which guard the national security – can be used in a criminal investigation. This question is answered by summing up the political and judicial statements on the matter. It then becomes clear that the information can be used to start an investigation. Furthermore, most say, the information can result in someone becoming a suspect of a crime. However, it isn't clear if and how information from secret services can be taken into evidence. The secrecy to which the employees of secret services are sworn, conflicts with the suspects right to a fair trial. In addition to this, the question is asked, and answered, how the police can take part in ascertaining the national security and what is to be done with suspects of terrorist activities, when they can't be prosecuted for lack of evidence.

Dupliek

Storm in de badkuip

*A. Slotboom en C. Wiebrens**

Of het contract van columnisten wordt verlengd door de hoofdredactie, hangt af van het aantal door lezers ingezonden reacties op hun schrijfsels. Dit vertelde ons een vriend, die al meer dan tien jaar heeft weten stand te houden in de katernen van een avondblad. Als die waarneming enige grond van waarheid bevat, dan hebben wij, met het over dertig jaargangen van *Justitiële verkenningen* gerekend unieke aantal van drie ingezonden reacties op ons artikel 'Opsluiten of sleutelen? Kosten en baten van detentie en resocialisatie' (JV9, 2003) zeker aan de verwachtingen van de redactie voldaan.

De reacties van Van der Meer en Hendriks, Langezaal, Wartna en Tollenaar op dat artikel in JV2, 2004 hebben betrekking op de door ons gehanteerde aannames ten aanzien van de kosten en de effectiviteit van resocialisatie. Bij het laatste gaat het met name om de effectiviteit van behandelprogramma's voor (langdurig) verslaafden. Wartna en Tollenaar gaan daarnaast nog in op de door ons gebruikte gegevens. Met ons artikel hebben wij niet beoogd een definitieve kosten-batenanalyse van de interventies detentie en resocialisatie neer te zetten. Wat ons voor ogen stond was het neerzetten van een denkmodel (om het maar eens lelijk te zeggen) dat zichtbaar maakt welke keuzen gemaakt kunnen worden. Middelen zijn nu eenmaal schaars en moeten bij voorkeur daar worden ingezet waar zij (naar verwachting) het meeste effect zullen sorteren. Daartoe hebben wij een model neergezet dat *alle* voor detentie of resocialisatie in aanmerking komende verdachten omvat; het bestrijkt de first offenders, degenen die af en toe met justitie en politie in aanraking komen en de vaste klanten. Het model vooronderstelt dat het beleid zodanig is ingericht dat een keuze kan worden gemaakt aan welke groep verdachten het geld het beste kan worden besteed. Dat impliceert dat alle verdachten, van first offenders tot en met de vaste klanten, beoordeeld moeten worden aan de hand van één criterium. Het door ons gebruikte, op het werk van Spelman geïnspireerde, criterium is de verhouding tussen de kosten

* De auteurs zijn beiden werkzaam als senior beleidsadviseur bij het parket-generaal van het Openbaar Ministerie, Den Haag.

(van de interventie) en de baten: het aantal door de interventie voorkómen misdrijven.

Wij zijn van mening dat denken in termen van zo'n model nuttig en noodzakelijk is. In de bestaande situatie wordt een afweging als hierboven niet gemaakt maar is er sprake van wat je zou kunnen noemen 'aanbodsturing'. Laten wij ons, bij wijze van voorbeeld, beperken tot twee budgetten: dat voor de jeugdigen en dat voor de veelplegers.

De bestaande omvang van het budget (met jaarlijks een beetje meer of minder) voor jeugdigen bepaalt dan hoeveel interventies bij jeugdigen kunnen plaatsvinden, de bestaande omvang van het budget voor veelplegers (met jaarlijks een beetje meer of minder) is bepalend voor hoeveel inzet aan veelplegers kan gebeuren. In beide gevallen zal men, daar zijn wij van overtuigd, trachten zo effectief mogelijk te werk te gaan. Dat hoeft echter niet te betekenen dat de som van het rendement van beide budgetten optimaal is; het totale rendement kan suboptimaal zijn. Het kan rendabeler zijn wanneer, onze gedachtegang volgend, beide budgetten worden samengevoegd en er vervolgens aan de hand van de verhouding tussen kosten en aantal voorkómen misdrijven wordt gezien aan wie het geld het best kan worden besteed: aan jeugdigen of aan veelplegers. Voor het beoordelen daarvan moet niet naar de kosten en baten van interventies voor jeugdigen en veelplegers afzonderlijk worden gekeken maar dienen zij onderling te worden vergeleken. Als maatstaf hebben wij het aantal te voorkomen misdrijven gebruikt. Het model is daarmee toekomstgericht, het richt zich niet op de bestaande situatie maar een (naar alle waarschijnlijkheid) toekomstige.

Voor de vulling van het model hebben wij gebruik gemaakt van gegevens van het HKS. Het HKS bevat operationele gegevens maar wordt nu, nadat het openbaar ministerie daartoe het initiatief heeft genomen, mede gebruikt voor beleidsinformatie.¹ Het HKS is naar onze mening een goudmijn voor wetenschappelijk- en beleidsonderzoek. Zo levert het HKS thans informatie voor de onderbouwing van het veelplegersbeleid.

Een bezwaar dat men tegen het gebruik van HKS kan aanvoeren is dat de gegevensverzameling teruggaat tot 1996. De observatietermijn kan

¹ Gebruikersgroep Landelijke Opsporingsondersteunende Systemen. GLOS brief van april 1997. HKS 'ontdekt' door het College van Procureurs Generaal. Kees Loef en Cas Wiebrens, *Ken uw vijand; statistische bewerking van HKS levert verbluffende daderinformatie op*, SEC. Tijdschrift voor samenleving en criminaliteitspreventie, 11e jrg., nr. 4, 1997, p. 16-17.

daarmee misschien wat kort lijken. Je kunt daar op twee manieren mee omgaan. De eerste is afwachten tot er voldoende gegevens zijn maar met de mogelijkheid dat zich (maatschappelijke) problemen voordoen, daarover standpuntbepalingen plaatsvinden en beleid wordt geformuleerd zonder dat van enige inhoudelijke analyse sprake is. De tweede is roeien met de riemen die je hebt, inschatten wat de beperkingen en mogelijkheden van het beschikbare materiaal zijn en pogen iets aan de standpuntbepalingen en beleid bij te dragen. Wij hebben met het gebruik van HKS en de analyse van de badkuipcurve voor het tweede geopteerd.

Het HKS bevat ook de criminele historie van verdachten. Wij hebben gekeken naar de personen die in de periode 1996-1998 én in de jaren *daarvoor* actief waren en die na 1998 niet meer met een antecedent in HKS voorkwamen.² Door het betrekken van die historische gegevens in de analyse was het mogelijk de rechterzijde van de badkuip te construeren. We hebben niet te maken met een chaise longue, zoals Wartna en Tollenaar suggereren, maar met een heuse badkuip.

Als er geen rechterzijde van de badkuip zou zijn, zou dat betekenen dat er jaarlijks wel aanwas van veelplegers zou zijn maar geen afname. Het aantal veelplegers zou dan in de loop van de tijd toenemen.³

Uit de HKS gegevens blijkt dat de populatie van veelplegers in omvang nagenoeg gelijk blijft: er is sprake van aanwas (geboorte) en afname (sterfte): mensen stoppen na verloop van tijd en om allerlei redenen – waaronder wellicht effectieve resocialisatie – met criminele activiteiten.

De vraag die wij hebben opgeworpen is of je dan het gehele scala van op resocialisatie gerichte interventies op die groep moet toepassen of dat andere mogelijkheden voorhanden zijn. Enkel opsluiten is zo'n alternatief, een andere mogelijkheid die wij noemen (en waaraan wij eerlijk gezegd de voorkeur geven) is een soort afgeschut 'bejaarden-tehuis' voor veelplegers waar in de dagelijkse levensbehoeften (en indien nodig gratis heroïne) wordt voorzien.⁴ Wij hebben dat ook wel de 'bed, bad en brood'-voorziening genoemd. De door Wartna en Tollenaar aan ons toegedichte mening dat 'we moeten wachten op het moment dat de veelplegers er vanzelf mee ophouden, (dan) is er

2 A. Slotboom en C. Wiebrens, 'De komende, blijvende en gaande verdachte'. In: *Goed beschouwd: bijlage bij het jaarverslag van het openbaar ministerie 2002*, Den Haag, 2003, p. 25.

3 Dit zou ook een fors opwaarts effect hebben op de criminaliteitscijfers.

4 Zie ook *Vrij Nederland* nr. 12, 20 maart 2004, p. 30.

intussen veel schade aangericht' is door ons nooit naar voren gebracht. De kritiek van de ingezonden stukken schrijvers richt zich vooral op interventies ten aanzien van verdachten op de bodem en aan de rechterzijde van de badkuipcurve: de veronderstelde kosten zijn overschat, de uitvalkans (de baten) onderschat. Daarmee gaan zij voorbij aan een onderdeel van ons 'Opsluiten of sleutelen'-verhaal. Het daar gepresenteerde model 'dwingt' namelijk de gehele populatie van op de badkuipcurve aanwezige verdachten – de linkerzijde, de bodem en de rechterzijde – langs de meetlat van kosten en baten te leggen. De essentie daarvan is dat er een omslagpunt is: aanvankelijk overtreffen de baten van resocialisatie de kosten, na het omslagpunt overtreffen de kosten de baten. Dat punt ligt, gegeven de aannames die wij hebben gehanteerd bij vijf antecedenten. Dat dat aannames zijn blijkt uit het artikel; ook dat mogelijk betere aannames mogelijk zijn (aan het slot geven wij aan dat wij meer moeten weten van wat werkt en wat niet werkt). Maar ook met andere, verbeterde aannames zal er sprake zijn van een omslagpunt. Dat kan een beetje naar links opschuiven (naar drie of vier antecedenten), het kan ook naar rechts opschuiven. Daarmee blijft, of het omslagpunt nu bij vijf, tien of vijftien antecedenten ligt, het model de mogelijkheid tot keuzen bieden.

In zijn uiterste consequentie dwingt het model tot een keuze van het aanbod van interventies tussen de linker- en de rechterzijde van de badkuip. Kiezen wij voor de groep verdachten aan de rechterzijde met grosso modo als kenmerken: veel antecedenten, thans crimineel (zeer) actief, vermogensdelicten, overlast, drugsverslaafd en 30+ of kiezen wij voor de linkerzijde van de badkuip. Daar treffen wij een groep verdachten die vrij snel afhaken, maar ook een groep verdachten die bezig zijn een 'full fledged' criminele loopbaan te ontwikkelen en waarvan wij in de toekomst nog het nodige ongerief kunnen verwachten. Kenmerken van die opkomende groep zijn: een (zeer) jonge startleeftijd, vaak van allochtone herkomst, geweldsmisdrijven. Dat is een in gedrag en delictenpatroon geheel andere (en voorzover het zich laat aanzien ernstiger) categorie verdachten dan de verdachten aan de rechterzijde van de badkuipcurve. Anders gezegd: kiezen wij voor een dure aanpak van een bestaand probleem (de veelplegers) en schuiven wij de aanpak van een komend probleem voor ons uit door daar niet met meer inzet van middelen beter op in te zetten? Of gaan wij in de richting van een 'bed, bad en brood'-voorziening voor veelplegers en veranderen wij het aanbod van voorzieningen zo dat een gereede aanpak van aankomende jeugdige criminelen mogelijk wordt?

Discussie gesloten (redactie)

Journala

Het WODC op Internet:
www.wodc.nl

Het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC) van het ministerie van Justitie is via Internet bereikbaar. Het WODC is een kenniscentrum op justitieel terrein dat een wetenschappelijke bijdrage levert aan de ontwikkeling en de evaluatie van justitiebeleid. Op deze nieuwe site is de volgende informatie te vinden:

1. Organisatie (o.a. beschrijvingen van de verschillende afdelingen en de namen van de medewerkers);
2. Publicaties;
 - uitgebreide samenvattingen en volledige teksten van de nieuwste rapporten;
 - inhoudsopgaven, voorwoord en artikelen (pdf-files) van *Justitiële verkenningen*;
 - jaarlijsten van rapporten en *Justitiële verkenningen*;
 - overige publicaties (o.a. onderzoeksprogrammering van justitie);
3. Interessante verwijzingen (overzicht van congressen en studiedagen; bronnenlijst inzake het 'criminaliteitsvraagstuk');

Voor vragen over producten en diensten van het WODC kunt u terecht bij de WODC-informatiedesk (e-mail: wodc-informatiedesk@minjus.nl). Wij hopen op deze wijze bij te dragen aan de verspreiding van relevante kennis en informatie buiten het ministerie van Justitie.
 Hans van Netburg (redacteur WODC-site)
 tel.: 070-3 70 69 19
 fax: 070-3 70 79 48
 e-mail:
c.j.van.netburg@minjus.nl

WODC-Thesaurus 'Het criminaliteitsvraagstuk' (3e herziene uitgave, 2003)

Het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC) van het ministerie van Justitie heeft de derde herziene versie van de WODC-thesaurus beschikbaar gemaakt op de website van het WODC. Deze gestructureerde standaard trefwoordenlijst inzake het criminaliteitsvraagstuk bestrijkt de volgende terreinen: criminologie, criminaliteitspreventie, delicten/criminaliteitsvormen, justitiële organisatie, politie, slachtoffers, strafrechtspleging, strafstelsel, gevangeniswezen, reclasering en vreemdelingen. Als

extra hulpmiddel is ook een nieuwe uitgave van de geografische thesaurus beschikbaar. De digitale uitgaven van beide thesauri zijn te vinden op de WODC-website (www.wodc.nl) via de knop 'publicaties' en de subknop 'rapporten'. Tevens is de gedrukte versie in een beperkte oplage gratis beschikbaar op aanvraag per e-mail: a.eind@minjus.nl

Themanummers *Justitiële verkenningen*

Regelmatig worden, bij voorbeeld ten behoeve van het onderwijs, grote aantallen exemplaren van *Justitiële verkenningen* nabesteld. Voor de bepaling van de oplage is het wenselijk vroegtijdig op de hoogte te zijn van de mogelijke vraag. Om die reden geven wij, onder voorbehoud, de thema's die de redactie op dit moment in voorbereiding heeft. Over de inhoud van de nummers kan met de redactie contact worden opgenomen. Ook personen die een bijdrage willen leveren aan een van de aangekondigde nummers wordt verzocht contact op te nemen met de redactie.

JV4, 2004 half juni:
Recherche
JV5, 2004 begin augustus:
Beleidstheorieën
JV6, 2004 half september:
Europa

Congressen

11 mei:
Landelijke conferentie herstelrecht
13-15 mei:
Conferentie 'What works in reducing crime' (Parijs)
14 mei:
Congres 'De taak van de strafrechtswetenschap' (Leiden)
27 mei:
Aanpak veiligheid op scholen (Utrecht)
9 juni:
Ciroc seminar 'De Albanen' (Amsterdam)
17 juni:
NVK-congres
18 juni:
Landelijke strafrechtsdag 2004
25 tot 28 augustus:
International conference 'Global similarities – local differences' (Amsterdam)

Hieronder volgen meer uitgebreide beschrijvingen van deze congressen.

Landelijke conferentie herstelrecht; de verhouding dader-slachtoffer-samenleving

Het strafrecht heeft zeer hoge recidivecijfers. Maar bieden strafbedreiging en strafoplegging eigenlijk wel een oplossing voor het criminaliteitsprobleem? Het herstelgesprek is een internationaal opkomend verschijnsel dat niet als oplossing voor het criminaliteitsprobleem, maar als mogelijke aanvulling op het (jeugd)strafrecht moet worden gezien. In een herstelgesprek wordt gesproken over wat de dader misdaan heeft tegenover het slachtoffer, wat dat teweeg heeft gebracht en hoe de problemen gezamenlijk kunnen worden opgelost. Een dergelijk gesprek is dan ook gericht op het maken van een herstelplan en op het herstellen van de verhoudingen. Nationaal en internationaal dringen de effecten door van herstelrecht of *restorative justice*. Op Europees, maar ook op het niveau van de Verenigde Naties, zijn besluiten genomen die ruimte bieden voor het ruimer inzetten van herstelrecht. Ook het college van procureurs-generaal heeft hiertoe een positief standpunt ingenomen. Er blijven echter een hoop vragen rond herstelrecht te beantwoorden: wordt recidive door herstelrecht teruggedrongen? Welke rol spelen de behoeften van de slachtoffers bij herstel-

bemiddeling. Wat is eigenlijk de positie van de dader? Worden diens behoeften genegeerd? Moet aan herstelbemiddeling een hulpverleningstraject worden gekoppeld? Wie dient een herstelgesprek te leiden? Waar is herstelrecht in de strafrechtketen in te zetten? Kan het ook daarbuiten? Levert herstelrecht een bijdrage aan het gevoel van veiligheid van burgers? Onderwerpen die op de conferentie worden besproken zijn: herstelrecht in Nederland en België; het herstelgesprek: mogelijkheden, risico's en voorwaarden; juridische inkadering; het benutten van de eigen kracht van burgers. Sprekers o.a. dr. J.R. Blad (hoofddocent strafrechtswetenschappen Erasmus Universiteit Rotterdam); prof. em. L. Walgrave (emeritus hoogleraar faculteit rechtsgeleerdheid afdeling strafrecht, strafvordering en criminologie Katholieke Universiteit Leuven); prof. dr. I. Weijers (hoogleraar jeugdrechtspiegeling faculteit sociale wetenschappen en faculteit rechtsgeleerdheid universiteit Utrecht).

Datum: dinsdag 11 mei 2004, 09.30-16.30 uur

Plaats: Jaarbeurs Utrecht

Informatie: mr. Mariëlle van Vulpen (congresmanager), tel.: 070-3789426, e-mail m.v.vulpen@sdu.nl; drs. Marlies Doeven (congrescoördinator), tel.: 070-3789533, e-mail m.doeven@sdu.nl

What works in reducing crime?

Dit jaar zal in Parijs de eerste 'Key issue conference' worden gehouden. Deze conferentie wordt georganiseerd door verschillende professionele criminologieverenigingen, waaronder de Nederlandse Vereniging voor Kriminologie (NVK). De algemene organisatie is in handen van de American Society of Criminology (ASC). Het thema van de conferentie is 'What works in reducing crime' en heeft als belangrijkste doel het samenbrengen van bestaande kennis op dit terrein. Er kunnen complete panelsessies worden ingediend (voor formulier zie: www.asc41.com/panelform-paris). Ingevulde formulieren kunnen bij Karin Wittebrood worden ingediend. Op basis van de ingediende abstracts zullen de verschillende criminologieverenigingen een programma opstellen.

Datum: Donderdag 13, vrijdag 14 en zaterdag 15 mei 2004

Locatie: Paris Renaissance Hotel, Frankrijk

Informatie: Karin Wittebrood, k.wittebrood@scp.nl, tel.: 070-3407808. Zie ook www.asc41.com/paris

De taak van de strafrechtswetenschap

Staat de strafrechtswetenschap te ver af van de maatschappelijke

realiteit en legt zij te veel de nadruk op individuele vrijheden en grondrechten? Heeft zij de boot gemist? Wat het antwoord op deze vragen ook moge zijn, het lijkt erop dat de strafrechtswetenschap in al haar behoudzucht en behoedzaamheid haar invloed op het wetgevingsproces heeft verloren en dat de wetgever zich nog maar weinig gelegen lijkt te laten liggen aan de opvattingen en bijdragen uit wetenschappelijke hoek. Inmiddels is de afstand tussen strafrechtswetenschap en samenleving en tussen strafrechtswetenschap en wetgever dermate groot geworden dat zelfs wordt gesproken van een ware kloof: voldoende reden tot het organiseren van het congres *De taak van de strafrechtswetenschap*. Het congres beoogt onder meer antwoord te geven op de vraag of de strafrechtswetenschap te ver van de maatschappelijke en politieke realiteit is komen te staan. Nog niet zo lang geleden is deze vraag door bijvoorbeeld Paul Scheffer (in het NRC) en Maurits Barendrecht (in het NJB) met een vrijwel eenduidig ja beantwoord. Een volgende vraag is of de strafrechtswetenschap haar taak naar behoren vervult. Kan het beter? En zo ja, op welke manier? Minister van Justitie Donner heeft met de term 'bruikbare rechtsorde' een voorschot ge-

ven op deze discussie. Het is aan de strafrechtswetenschap deze discussie aan te gaan en ook haar eigen positie daarin te betrekken.

Organisator: Departement Strafrecht & Criminologie van de Universiteit Leiden.

Datum: Vrijdag 14 mei 2004

Plaats: Leiden

Informatie: Uitgebreidere informatie over programma en inschrijving volgt in komende nummers.

Aanpak veiligheid op scholen

De aanpak van veiligheid op scholen is een issue voor alle betrokkenen, zowel voor leerlingen, leraren, schoolleiding, ouders en de wijk. In dit congres worden de volgende zaken besproken: Welke vormen van geweld (zware vormen van pesten, lichamelijk geweld, bedreiging, vernieling, wapenbezit, seksueel geweld en discriminatie) komen voor op scholen in Nederland? Hoe gaat men om met agressie, moeilijke leerlingen en groepsvorming? Hoe ervaren schooldirecteuren, leerkrachten, leerlingen en ouders de veiligheid op scholen? Hangt het voorkomen van diverse vormen van geweld samen met de achtergrondkenmerken van scholen (type, populatie, wijk/regio/steden/grotestedenproblematiek)? Wat voor samenwerking is er met andere

instanties, zoals o.a. politie, jeugdzorg, gemeente, onderwijsinspectie op het gebied van veiligheidsbeleid? Welke instrumenten hebben scholen om de school en omgeving sociaal en fysiek veiliger te maken?

Sprekers: prof. dr. mr. Frans Willem Winkel (hoogleraar victimologie, victomologisch onderzoeker), drs. Els de Ruijter-Mooren (coördinerend inspecteur sector BVE), Ton Duif (voorzitter van de Algemene Vereniging van Scholleiders, AVS), Nannie Flim (directeur Halt Hooglanden), Karima Djamil (projectleider Halt Hooglanden), Wim Ruijsendaal (projectleider 'Veilig in en om school' (VIOS), Amsterdam.

Datum: Donderdag 27 mei 2004

Plaats: Hogeschool Domstad, Utrecht, 09.00-16.30 uur

Informatie: De informatiefolder is te downloaden vanaf de website: www.kerckebosch.nl. Voor meer informatie: Stephanie van der Linden-Copier, tel.: 030-6984222.

Ciroc seminar: 'De Albanezen'

Organisatie: Ciroc (samenwerkingsverband EUR, VU en het WODC)

Datum: Woensdag 9 juni 2004

Locatie: Vrije Universiteit, Agora-zaal, De Boelelaan 1105, 1081 HV Amsterdam

Informatie en aanmelding:

Christa Hoeksel, sectie Strafrecht en Criminologie,
tel.: 020-4446231 of www.ciroc.nl.

NVK-congres 2004

Op donderdag 17 juni 2004 zal de Nederlandse Vereniging voor Kriminologie (NVK) een congres organiseren. Die dag bestaat de NVK precies dertig jaar. Het congres is bestemd voor iedereen die geïnteresseerd is in criminologische vraagstukken. Net als in 2003 is gekozen voor een 'marktdag', waar veel ruimte is voor het uitwisselen van recente onderzoeksresultaten en discussie.

In thematische sessies worden papers gepresenteerd. Voorlopig overzicht sessies en sessiecoördinatoren: Jeugd en criminaliteit (Peter van der Laan); Georganiseerde criminaliteit en witteboordencriminaliteit (Wim Huisman); Ontwikkeling van crimineel gedrag (Marianne Junger); Theoretische criminologie (René van Swaaningen); Recidive en criminele carrières (Paul Nieuwbeerta); Migratie en criminaliteit (Joanne van der Leun); Slachtoffers van criminaliteit (Karin Wittebrood); Opsporing en vervolging (Christianne de Poot); Ruimtelijke spreiding van criminaliteit (Wim Bernasco); Preventie van criminaliteit (Mark Rietveld); straffen en maatregelen (Jan Fiselier en Janine Janssen); Forensisch onderzoek

(Peter van Koppen); Criminaliteitsbeleid (Bert Niemeijer); Methoden en technieken van criminologisch onderzoek (Henk Elffers).

Inlichtingen: Karin Wittebrood (secretaris van de NVK), tel.: 070-3407808, e-mail: k.wittebrood@scp.nl. Voor meer informatie kunt u ook terecht op de website van de NVK: www.criminologie.nl.

Landelijke Strafrechtsdag 2004

Het ochtendprogramma zal plaatsvinden op de rechtbank, locatie Schiphol. Daar zal o.a. een rondleiding door het complex plaatsvinden. Tevens zal aan de hand van enkele stellingen worden gedebatteerd over de relatie tussen de Haagse politiek en de consequenties voor de praktijk. In dat verband zullen ook de resultaten van een dossieronderzoek bij de rechtbank worden gepresenteerd. Gedurende het middagprogramma (na de lunch) zal het opsporingstraject onder de loep worden genomen. Hiertoe zal een bezoek gebracht worden aan de Douane en de Koninklijke Marechaussee op Schiphol. Daarna zal er gedebatteerd worden over de integriteit en veiligheid van ons nationale vliegveld. Sprekers: mr. W.M.C. Robert (vice-president en persrechter vestiging Schiphol), de heer mr.

H.P. Wooldrik (hoofdofficier van Justitie parket Haarlem), spreker vanuit de KMAR, spreker vanuit Douane Schiphol en wetenschappers van de afdeling strafrecht en criminologie aan de VU.
Datum: Vrijdag 18 juni 2004
Plaats: Rechtbank Schiphol
Informatie: www.rechten.vu.nl/stafrechtsdag, tel.: 020-4446231 of e-mail: m.noordzij@rechten.vu.nl. Het betreft een besloten bijeenkomst voor hoogleraren en docenten strafrecht en criminologie.

**International Conference
'Global similarities, local differences'**

The economic and political process of unification of Europe is continuing. As European criminologist we have generally focused on similarities between our countries. Yet, we still find in Europe a lot of cultural, social and linguistic differences. European stick more strongly to their national identity the more the economic and political unification of Europe proceeds. Our criminal justice systems and our approach of criminology reflect national specialities. The purpose of the conference is to both pay attention to what binds us, what problems we share and what common goals we have, and to seriously investigate where we differ, where we want

to be different and how our diversity can be our strength as criminologist and as Europeans. Call for papers until May 15 2004.
Datum: Vrijdag 25, zaterdag 26, zondag 27 en maandag 28 augustus 2004
Plaats: Vrije Universiteit Amsterdam
Organisatie: European Society of Criminology, prof. dr. H. van de Bunt
Informatie: www.eurocrim2004.com, eurocrim2004@rechten.vu.nl, registratie: Symposium Secretariat ESC 2004, p/a Convenience Conference Management, tel.: 0348-567667, fax: 0348-446057, nve@convenience-cm.nl

Literatuuroverzicht

Rubrieken

Algemeen
 Strafrecht en strafrechtspleging
 Criminologie
 Gevangeniswezen/tbs
 Reclassering
 Jeugdbescherming en -delinquentie
 Politie
 Verslaving
 Slachtofferstudies
 Preventie van criminaliteit

Literatuurinformatie

Van de artikelen die in deze rubriek zijn samengevat, kunnen medewerkers van het kerndepartement en de uitvoeringsorganisaties van de Ministeries van Justitie en BZK kopieën aanvragen bij de documentatieafdeling van het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum van het Ministerie van Justitie. Wij attenderen u erop dat volgens art. 16b, lid 1 van de Auteurswet 1912, de kopieën uitsluitend mogen dienen tot eigen oefening, studie of gebruik. U kunt zich wenden tot de Informatiedesk van het WODC, Postbus 20301, 2500 EH Den Haag, tel.: 070-370 65 53 (09.00-13.00u.). E-mail: wodc-informatiedesk@minjus.nl

Algemeen

1

Gabbidon, S.L.

Racial profiling by store clerks and security personnel in retail establishments

Journal of contemporary criminal justice, 19^e jrg., nr. 3, 2003, p. 345-364

In dit artikel wordt het begrip Shopping While Black (letterlijk: winkelen als zwarte) onderzocht. Het betreft hier de beoordeling van winkelende mensen door beveiligingsbeambten en winkelpersoneel op grond van ras, etnische afkomst of land van herkomst in plaats van op grond van het objectieve gedrag van deze personen of informatie hieromtrent. Deze werkwijze, die in de Verenigde Staten vaak wordt toegepast, wordt door de onderzoeker bestudeerd onder de volgende drie criminologische perspectieven: 'labeling'-theorie; conflicttheorie; en, het koloniale model. Op basis van eerder verschenen wetenschappelijke literatuur, artikelen in de media ten aanzien van dit onderwerp en 29 gevallen waarin beroep werd aangetekend tegen een beschuldiging op staats- of nationaal niveau, vindt een analyse plaats.

De auteur concludeert dat het begrip 'winkelen als zwarte', zoals hierboven omschreven, nader wetenschappelijk onderzoek rechtvaardigt. Gezien de aard van het probleem zullen de volgende, praktisch uitvoerbare, strategieën kunnen worden toegepast: winkelpersoneel en beveiligingsbeambten verplichten zich te laten bijscholen met betrekking tot de gevaren van beoordeling op grond van etnische afkomst; slachtoffers aanmoedigen winkeliers gerechtelijk te laten vervolgen voor deze praktijken en; samenwerken met actiegroepen voor burgerrechten bij het boycotten van winkels of winkelketens. Regeringsfunctionarissen worden door de auteur opgeroepen meer geld beschikbaar te stellen om deze discriminatiepraktijken te bestuderen en tegen te gaan. Met literatuuropgave.

Criminologie

2

Barosh, D.L., T. Garby e.a.
Differences in the predictive validity of actuarial assessments in relation to sex offender type
 International journal of offender therapy and comparative criminology, 47e jrg., nr. 4, 2003, p. 422-438
 Gedurende de laatste twee

decennia is er een aanzienlijke toename geweest van de literatuur met betrekking tot de evaluatie van daders van seksuele misdrijven. Actuariële gegevens zijn een integrale component van deze evaluaties geworden. In dit artikel wordt een onderzoek beschreven naar de validiteit van vier actuariële instrumenten ter voorspelling van recidive de Rapid Risk Assessment for Sexual Offense Recidivism (RRASOR), de Static-99, de Minnesota Sex Offender Screening Tool, Revised (MnSOST-R) en de Sex Offender Risk Appraisal Guide (Sorag), waarbij in het bijzonder aandacht wordt besteed aan het dadertype. De studie concentreerde zich op daders die werden vrijgelaten uit het Arizona Department of Corrections (ADC), in totaal 186 mannen. De groep werd onderverdeeld in de categorieën: verkrachters (n=73), niet familie (n=59), incest (n=37) of 'handen-thuis' (n=17). De Static-99 en Sorag bleken significant goed te scoren in het voorspellen van recidive bij seksuele, gewelddadige en niet tot de familie behorende kindermishandelaars en alle vier testen bleken geweld of enig ander recidive in deze subgroep te voorspellen. Wat incestslachtoffers betreft bleken alle vier testen seksueel recidive tenminste redelijk te voorspellen, terwijl de Satic-99

en Sorag in hoge mate geweld of enig recidive voorspelden. Geen van de vier testen gaven een valide voorspelbaarheid aan met betrekking tot verkrachters en handen-thuis-daders. De Static-99 en Sorag waren echter significant op het gebied van seksueel recidive.

Met literatuuropgave.

3

Eher, R., W. Neuwirth e.a.

Sexualization and lifestyle impulsivity; clinically valid discriminators in sexual offenders

International journal of offender therapy and comparative criminology, 47e jrg., nr. 4, 2003, p. 452-467

Dat verkrachters en kindermishandelaars een heterogene categorie vormen, is al regelmatig door empirische data ondersteund. Zo zijn er daders met een grote 'lifestyle impulsivity' (een met psychopathie overeenkomend concept) met kenmerken als roekeloosheid, agressiviteit, destructiviteit en problemen op school en werk. Er zijn ook daders die kinderen mishandelen vanuit een grote seksuele fixatie (hyperseksueel gedrag) of die hun daden begaan onder hevige stress. Om hier meer inzichten aan toe te voegen vergeleken de auteurs uitgaande van de DSM-IV criteria de criminologische data van drie groepen sek-

suele delinquenten met de Anova-methode. Groep 1 (n=22) bestond uit daders van het type 1, 2, 3, 8 en 9 van de MTC:R3-typologie. Zij begingen hun daden niet uit een seksuele motivatie, maar uit opportunisme, woede of wraakzucht. Groep 2 (n=30) bestond uit verkrachters en sadisten van type 5, 6, en 7 van deze typologie met een grote seksuele fixatie. Groep 3 (n=45) bestond uit sterk op seks gefixeerde kindermishandelaars en komt voort uit de MTC:CM3-typologie. Geconcludeerd wordt dat er significante verschillen zijn tussen daders uit groep 2 enerzijds en anderzijds daders uit groep 1 met veel 'levensstijl impulsiviteit'. Verkrachters met een grote seksuele fixatie vertoonden grote gelijkenis met pedofiele kindermishandelaars. Tot slot geven de auteurs de richting aan voor therapie.

Met literatuuropgave.

4

Kafka, M.P.

Sex offending and sexual appetite; the clinical and theoretical relevance of hypersexual desire

International journal of offender therapy and comparative criminology, 47e jrg., nr. 4, 2003, p. 438-451

In dit artikel gaat de auteur in op de relatie tussen het plegen van zedendelicten en het voorkomen

van een ongeremde seksuele behoefte, als uitingsvorm van een seksuele, psychische stoornis. Op basis van onderzoek toont de auteur aan dat veel plegers van seksuele misdrijven behoren tot een groep van seksueel gestoorde individuen, die gekenmerkt worden door een ongeremde behoefte aan seksueel contact, dat in de praktijk veelal leidt tot seksuele onderdrukking. Deze bevinding heeft volgens de auteur belangrijke implicaties voor de behandeling van zedendelinquenten. Alleen een combinatie van psychotherapeutische en psychometrische behandeling – met behulp van medicijnen – die zich specifiek richt op het ongeremde seksuele gedrag, dat ten grondslag ligt aan het plegen van zedendelicten, heeft volgens de auteur kans van slagen. De auteur pleit er dan ook voor om dergelijke behandelmethoden uit te breiden, ook omdat ze momenteel in zowel Europa als de Verenigde Staten nog weinig worden toegepast bij de behandeling van zedendelinquenten.

5

Langevin, R.

A study of the psychosexual characteristics of sex killers; can we identify them before it is too late?
International journal of offender therapy and comparative crimi-

nology, 47e jrg., nr. 4, 2003, p. 366-382

Er is weinig bekend over mannen die alvorens hun slachtoffer te vermoorden – of tijdens die daad of daarna – hem of haar seksueel misbruiken. De auteur wil met zijn onderzoek dit type moordenaar (n=33) vergelijken met categorieën seksuele delinquenten waar ze veel op lijken en waar ze zelfs uit voort kunnen komen, dat wil zeggen verkrachters (n=80), sadisten (n=23) en (algemene) seksuele delinquenten (n=611). Hij vergelijkt ze met behulp van een vragenlijst en een groot aantal testinstrumenten op de volgende punten: seksuele en criminele levensloop, voorkeuren, drugs/alcoholgebruik, geestelijke stoornissen en biologische factoren. Het blijkt dat de moordenaars vergeleken met de andere groepen vroeg beginnen met hun misdrijven (gemiddelde leeftijd bij eerste veroordeling: vijftien jaar), op een school zaten voor moeilijk opvoedbare kinderen, moeite met leren hadden, lid waren van een criminele bende, branden stichtten en wreed waren voor dieren. Verder kenmerken ze zich door een neiging tot sadisme, fetisjisme, travestie, voyeurisme en problemen met de geslachtsidentiteit. Ze vermelden pornografie, die ze echter niet gebruikten bij hun misdrijven. Vaak gebruikten ze drugs

en alcohol met al dan niet een psychose tot gevolg. De algemene diagnose is een antisociale persoonlijkheidsstoornis; 15% voldeed aan de criteria voor psychopathie. Ook toont het onderzoek neuropsychologische verslechtingen aan. De auteur dringt aan op oplettendheid bij kinderen en jeugddelinquenten die genoemde gedragingen vertonen.

Met literaturopgave.

6

McAllister, I., T. Makkai

Antisocial behavior among young Australians while under the influence of illicit drugs

The Australian and New Zealand journal of criminology, 36e jrg., nr. 2, 2003, p. 211-222

De relatie tussen het gebruik van illegale drugs en crimineel gedrag is zowel in de criminologische als de drugsliteratuur duidelijk vastgesteld. Degenen die illegale drugs gebruiken zijn eerder geneigd tot criminele activiteiten, in het bijzonder tot vermogensmisdrijven en mishandeling. Onduidelijk is echter nog welke drugs van belang zijn en hoe belangrijk de leeftijd is waarop men is begonnen met het gebruiken van deze drugs. In dit artikel wordt een groot nationaal onderzoek naar deze relaties beschreven met de nadruk op adolescenten en jeugdige drugs-

gebruikers in de leeftijd van 16 tot 25 jaar. De resultaten geven aan dat één op de tien jonge Australiërs op de een of andere wijze antisociaal gedrag vertoonde binnen twaalf maanden na het gebruik van drugs en dat dit gedrag bij bijna één op de vijf onderzochte mannelijke personen een piek vertoonde op de leeftijd van negentien jaar.

Antisociaal gedrag onder invloed van drugs wordt hoofdzakelijk geassocieerd met marihuana, amfetaminen en inhalers. De leeftijd waarop met het gebruik van drugs wordt begonnen bleek relatief onbelangrijk voor het voorspellen van dit antisociale gedrag, met uitzondering van het vroege gebruik van marihuana. De resultaten van het onderzoek bevestigen dat het belangrijk is het gebruik van marihuana zo lang mogelijk uit te stellen teneinde antisociale gedragingen te reduceren.

Met literaturopgave.

7

McMullan, J.L., D.C. Perrier

Technologies of crime; the cyber-attacks on electronic gambling machines

Canadian journal of criminology and criminal justice, 45e jrg., nr. 2, 2003, p. 159-186

Gokken langs elektronische weg is een relatief nieuw fenomeen dat leidt tot nieuwe vormen van

criminaliteit, ook in Canada. De auteurs beschrijven in dit artikel een verkenning naar technologische en organisatorische aspecten van 'gokgerelateerde' computercriminaliteit. Na een korte uitwijding over het fenomeen criminele organisaties en een beschrijving van de opzet van hun casestudy, gaat men uitvoerig in op de verschijningsvormen en technieken die bij deze computerdelicten te onderkennen zijn. Dit doet men aan de hand van analyse van een aantal gevallen van fraude met gokmachines, zogenaamde 'video lottery terminals', in de provincie Nova Scotia in Canada. 'Cyber-attacks' blijken te worden uitgevoerd door middel van kraken van beschermingscodes, opsporen en bewerken van (opstart)programma's en het manipuleren van het RAM en ROM. Hoewel veel computercriminelen kort na hun kraakactiviteiten worden gepakt, blijkt dit niet op te gaan voor de criminele groep die in deze casestudy is bestudeerd. Achter de geanalyseerde fraudedelicten blijkt een georganiseerd middelgroot familiebedrijf te zitten dat vier jaar lang door de mazen van de wet heeft kunnen glippen, maar uiteindelijk door onvoorzichtigheid tegen de lamp is gelopen. In hun epiloog besteden de auteurs ten slotte aandacht aan de voortdurende wedloop die plaatsvindt

in de preventie van computercriminaliteit. Hoe geavanceerder de beveiliging van computers wordt, des te meer sophisticated gaan ook computercriminelen te werk. Met literaturopgave.

8

Rebellion, C.J., I. Waldman
Deconstructing 'force and fraud'; an empirical assessment of the generality of crime

Journal of quantitative criminology, 19^e jrg., nr. 3, 2003, p. 303-331

Uitgangspunt van dit onderzoek is de zelfcontroletheorie van Gottfredson en Hirschi (1990). Deze theorie pretendeert een verklaring te geven voor een reeks uiteenlopende gedragingen die worden samengevat als 'daden van geweld en bedrog'. Zowel geweld als bedrog zijn, binnen die theorie, manifestaties van het najagen van bevrediging op korte termijn. Dit onderzoek gebruikt gegevens van het National Youth Survey om na te gaan of dit klopt, of geweld en bedrog gezien kunnen worden als manifestaties van een enkel construct dat eraan ten grondslag ligt. Uit de bevindingen blijkt dat dit niet zo is. Uit meerdere factoren bestaande modellen bleken een betere verklaring te bieden voor geweld en bedrog dan het enkelvoudige model van Gottfredson en Hirschi. Geweld

en bedrog blijken weliswaar een behoorlijke overlap te vertonen, maar zijn empirisch gezien toch aparte constructen.

Met literatuuropgave.

9

Skardhamar, T.

Inmates' social background and living conditions

Journal of Scandinavian studies in criminology and crime prevention, 4e jrg., nr. 1, 2003, p. 39-56

Impliciet aan veel criminologische theorieën is de idee dat regelovertreders behoren tot de lagere sociale klassen en dat zij criminaliteit begaan vanwege kommervolle levensomstandigheden. Is er empirisch materiaal dat dit kan staven? Weinig, meent de auteur, althans wat betreft Noorwegen. Daarom bestudeert hij de gegevens van 247 gedetineerden die daar zijn gestraft wegens lichte overtredingen. Dat levert een beeld op van hun jeugd, opleiding, werk, gezondheid (eventueel drugsgebruik), sociale netwerken en tot welke accumulatie van welzijnstekorten dit alles heeft geleid. Naar voren komt dat er sprake is van marginalisering. Zelfs in die mate dat we – zeker wanneer gekeken wordt naar de uitkomsten van welvaartsstudies over de Noorse bevolking – kunnen zeggen dat gedetineerden ten tijde van hun

overtredingen er slecht aan toe waren. De auteur interpreteert zijn bevindingen als volgt. Levensomstandigheden moeten gezien worden als 'opportunity-structures' waar tekorten in welzijn en welvaart grenzen stellen aan mogelijkheden om het eigen leven in de juiste richting vorm te geven. Bepaalde levensomstandigheden zijn dus niet noodzakelijkerwijs 'oorzaken' van criminaliteit, ze versmallen alleen de opties die het individu ter beschikking staan. Met literatuuropgave.

Gevangeniswezen/tbs

10

Hofer, H. von

Prison populations as political construct; the case of Finland, Holland and Sweden

Journal of Scandinavian studies in criminology and crime prevention, 4e jrg., nr. 4, 2003, p. 21-23

De omvang van de gevangenispopulaties heeft in de afgelopen vijftig jaar geheel verschillende trends gevolgd in Finland (gelijkblijvend), Zweden (dalend) en Nederland (dalend en weer stijgend). De sociale en economische ontwikkeling alsmede de trends in geregistreerde criminaliteit in deze landen zijn echter goed met elkaar te vergelijken.

De auteur gaat in dit artikel op zoek naar mogelijke verklaringen voor dit verschijnsel en komt na een kort beschreven analyse van de relevante ontwikkeling in elk van de drie landen tot de conclusie, dat er één structuurvariabele als verklaring overblijft: de gemeenschappelijke noemer is het uitblijven van echte politieke oppositie tegen de bepalende strafrechtspolitiek die de achtereenvolgende regeringen hebben gevoerd. Het is daarom interessant aldus de auteur, om te volgen wat er de komende jaren in die landen gebeurt. Voor Nederland is het de vraag of de politiek toestaat dat de gevangenispopulatie verder zal toenemen. In Finland moet worden afgewacht of de populatie laag blijft, gegeven het toenemende drugsgebruik en de groeiende immigratiestroom. Ten aanzien van Zweden valt te bezien of er voldoende politieke druk ontstaat om het niveau van de gevangenispopulatie op te trekken naar het Scandinavisch gemiddelde. Met literatuuropgave.

Jeugdbescherming en -delinquentie

11

McGee, Z.T.

Community violence and adolescent development; an examina-

tion of risk and protective factors among African American youth Journal of contemporary criminal justice, 19^e jrg., nr. 3, 2003, p. 293-314.

In dit artikel wordt verslag gedaan van een onderzoek naar de mate waarin vijfhonderd zwarte Amerikaanse high schoolstudenten in de staat Virginia worden blootgesteld aan geweld door een directe aanval, doordat ze getuige zijn van gewelddadige gebeurtenissen of door het hebben van delinquente vrienden. Bovendien is nagegaan of deze blootstelling aan geweld invloed heeft op het probleemgedrag van deze jongeren en of de manieren waarop ze omgaan met de blootstelling aan geweld hun probleemgedrag kan verminderen. Het probleemgedrag kan bestaan uit het voorkomen van depressies of angsten, dan wel het zelf vertonen van delinquent gedrag. Uit het onderzoek bleek dat mannen meer reageren met delinquentie op de blootstelling aan geweld, terwijl vrouwen vaker depressief of angstig worden. Ook bleek dat de ervaring van direct geweld de sterkste voorspeller is van probleemgedrag. De onderzoekers onderscheidden twee manieren waarop met de blootstelling aan geweld wordt omgegaan: de probleemgerichte manier waarbij sociale steun wordt gezocht en

de emotiegerichte manier waarbij vermijdingsgedrag optreedt. De eerste manier vermindert de kans op delinquent probleemgedrag en de laatste manier maakt die kans juist groter. Beide manieren hebben een grotere invloed op delinquent dan op depressief en angstig probleemgedrag.

Met literatuuropgave.

12

Seabloom, W., M.E. Seabloom e.a.

A 14- to 24-year longitudinal study of a comprehensive sexual health model treatment program for adolescent sex offenders; predictors of successful completion and subsequent criminal recidivism

International journal of offender therapy and comparative criminology, 47^e jrg., nr. 4, 2003, p. 468-481

In dit artikel wordt verslag gedaan van een onderzoek naar de effectiviteit van een behandelingsprogramma voor adolescenten die betrokken waren geweest bij afwijkend seksueel gedrag. De deelnemers waren of door de rechter of door de kinderbescherming of door zichzelf of hun ouders aangemeld. De gezinnen waaruit de deelnemers afkomstig waren, waren ook betrokken bij de behandeling. Uit de resultaten bleek dat het

programma erin geslaagd was zijn voornaamste doel te bereiken: adolescenten die in een seksuele crisis zitten de vaardigheden te verschaffen om af te zien van crimineel seksueel gedrag en constructieve leden van de samenleving te worden. Van degenen die het programma met succes hadden voltooid, werd binnen een termijn van veertien jaar na dato niemand opnieuw gearresteerd of veroordeeld wegens een seksueel delict. De kans op een succesvolle voltooiing van het programma werd alleen sterk positief beïnvloed door de leefsituatie van de deelnemers: adolescenten die nog bij hun ouders woonden, voltooiden het programma veel vaker dan anderen.

Met literatuuropgave.

13

Sprott, J.B.

Do youthful offenders reject adult punishment norms?

Canadian journal of criminology and criminal justice, 45^e jrg., nr. 2, 2003, p. 243-257

In Canada en de Verenigde Staten worden jonge delinquenten steeds strenger gestraft. Dit wordt gerechtvaardigd door de veronderstelling dat het hier gaat om een kleine groep jongeren die afwijkt van 'normale' adolescenten. In deze studie wordt onderzocht of jonge delinquenten

inderdaad als een specifieke groep kunnen worden beschouwd, die de door de maatschappij opgelegde strafmaatregelen afwijst. De bepaling door burgers en jonge wetsovertreders van een passende strafmaat voor drie hypothetische gevalsbeschrijvingen wordt nader onderzocht. Het blijkt dat niet alleen burgers jonge delinquenten als een aparte groep beschouwen die mildere straffen verkiezen dan andere jongeren, maar de jonge wetsovertreders zelf geloven ook dat andere jonge delinquenten mildere straffen zouden verkiezen. Toch is het zo dat jonge delinquenten feitelijk strengere strafmaatregelen voorstellen dan de ondervraagde burgers. Ook blijken jonge wetsovertreders zich bewust van de algemene steun die er in de maatschappij is voor strafmaatregelen en de wens wetsovertreders buiten de gemeenschap te houden door middel van gevangenisstraf. Deze onderzoeksresultaten zijn in overeenstemming met de eerdere conclusie van Benaquisto en Freed (1996) dat wetsovertreders de door de maatschappij opgelegde strafmaatregelen niet verwerpen. Het verkeerde beeld dat jonge delinquenten hebben van burgers die zeer streng zouden zijn bij hun voorkeur voor het opleggen van straffen, is mogelijk een obstakel voor reïntegratie. Met literatuuropgave.

Politie

14

Best, D., K. Eves

Fatal pursuit; an analysis of police chases resulting in loss of life or serious injury

Policing and society, 13e jrg., nr. 3, 2003, p. 305-314

Het aantal doden bij politie-achtervolgingen van verdachte voertuigen die weigerden te stoppen, is in het Verenigd Koninkrijk onrustbarend gestegen. De auteurs bestudeerden aan de hand van dossiers over 64 achtervolgingen die plaatsvonden tussen 1998 en 2001 kenmerken en van invloed zijnde factoren. Er waren 71 dodelijke slachtoffers te betreuren. De bestuurders waren meestal jonge mannen, waarvan meer dan de helft onder invloed was van alcohol of drugs. In meer dan de helft van de gevallen was er sprake van een gestolen voertuig en in tweederde van de gevallen een bestuurder zonder rijbevoegdheid. Hoewel de achtervolgingen meestal kort duurden en plaatsvonden over korte afstanden, was er duidelijk sprake van risico-escalatie. De agent die eraan begint, dient zich ervan bewust te zijn dat het om een inherent levensbedreigende actie gaat, waar zelfs meer doden bij vallen dan bij het gebruik van vuurwapens door de politie (in de onderzochte periode waren dat er

elf). Daarom zijn heldere en eenduidige instructies noodzakelijk over wanneer wel en wanneer niet.

Met literatuuropgave.

15

Schulenburg, J.L.

The social context of police discretion with young offenders; an ecological analysis

Canadian journal of criminology and criminal justice, 45e jrg., nr. 2, 2003, p. 127-157

De auteur onderzoekt in welke mate vier criminologische theorieën een verklaring kunnen bieden voor criminaliteit en de redenen waarom agenten jeugdige delinquenten aanhouden. De urbanisatietheorie stelt dat verstedelijking vervreemding en ondermijning van groepscontrole tot gevolg heeft. De sociale disorganisatietheorie focust op het onvermogen van buurtbewoners om gezamenlijk problemen op te lossen vanwege het ontbreken van gemeenschappelijke waarden. Volgens de 'opportunity'-theorie stijgt de kans op victimisatie wanneer mensen meer tijd buitenshuis besteden. De 'overbelastingshypothese' ten slotte stelt dat bij stijgende criminaliteit de politie-organisatie onder druk komt waardoor bestraffing minder waarschijnlijk wordt. De auteur combineert deze vier uitgangspunten in een conceptueel

model. Dit model toetst zij met gegevens uit 1991 over criminaliteit, aanhoudingen en kenmerken van politieorganisaties in 447 'Selected Municipal Areas' (SMA's) in Canada. Op grond van zes separate regressies vindt zij slechts ondersteuning voor de sociale disorganisatietheorie als verklaringsgrond voor criminaliteit. Zowel deze theorie als de urbanisatietheorie bieden verklaringen voor de aanhoudingen van jongeren door agenten. Wat invloed heeft op deze aanhoudingen zijn vooral de grootte van de SMA en de mate van sociale disorganisatie in zo'n gebied. Niet van invloed is of er gelegenheid bestaat voor regelovertreding, het actuele criminaliteitsniveau of de werklust van de politie.

Met literatuuropgave.

Verslaving

16

Dorn, N., T. Bucke e.a.

Traffic, transit and transaction; a conceptual framework for action against drug supply

The Howard journal, 14^e jrg., nr. 4, 2003, p. 348-365

Het meten van de effectiviteit van de maatregelen die wets-handhavers nemen tegen de handel in drugs is moeilijk. Des te meer omdat onderzoek hier-

naar van regeringswege pas laat prioriteit kreeg. In deze studie wordt gebruik gemaakt van gegevens afkomstig uit gesprekken met lokale politieambtenaren, beschouwing van enkele internationale en Engelse gevalsbeschrijvingen afkomstig van de douane- en accijnsdienst, het nationale opsporingsteam ten aanzien van criminaliteit en een overzicht van reeds verschenen onderzoeksliteratuur over de handel in drugs. Hieruit komen een drietal brede richtingen van potentiële criteria naar voren betreffende effectiviteit en mogelijkheden tot verbetering van de aanpak van drugshandel. Dit zijn respectievelijk: het versterken van de mogelijkheden tot ontwrichting van de drugshandel, waarbij rekening wordt gehouden met risico's en kwetsbaarheden van bepaalde criminaliteitsstructuren; het nemen van maatregelen waarmee de kans op drugshandel wordt gereduceerd, door het samenvoegen van onderzoeken naar de gelegenheid tot criminele activiteiten; en, het uitwerken van criteria als transactiekosten en 'de prijs' die betaald moet worden om drugshandel te bedrijven door economen. Tot slot wordt ingegaan op de vraag of deze verschillende raamwerken geïntegreerd zouden moeten worden en op de financiële en sociale prijs die

betaald moet worden voor het bepalen van de effectiviteit van de genomen maatregelen. Met literatuuropgave.

17

Green, A.I.

Chem friendly; the institutional basis of 'club drug' use in a sample of urban gay men
Deviant behavior, 24e jrg., nr. 5, 2003, p. 427-447

Het gebruik van drugs door homoseksuele mannen in bars, clubs en badhuizen is de laatste jaren flink toegenomen. Om deze toename van deze bijzondere vorm van drugsgebruik te verklaren, interviewde de auteur 59 New Yorkse homoseksuele mannen met de 'snowball'-techniek. In zijn theoretische kader gaat het om twee soorten drugs. In de categorie 'drugs voor de verhoging van seksuele prestaties' zitten middelen als cocaïne, methamphetamine en ketamine. De andere categorie drugs is bedoeld om makkelijker contacten te leggen doordat ze het gevoel van intimiteit en nabijheid bevorderen. Volgens de auteur toont zijn onderzoek aan dat de aanpassing aan de institutionele kenmerken die typerend zijn voor de sociale omgang tussen homoseksuele mannen ten grondslag ligt aan beide vormen van drugsgebruik. De genoemde drugs faciliteren bepaalde inter-

actionele patronen die zonder die middelen te intimiderend zijn om zich er daadwerkelijk in te begeven. En ze effenen de weg voor een groepslidmaatschap tussen individuen met losse sociale banden, dat in het oog springende aspecten heeft van intimiteit, competentie en wedijver op het seksuele vlak. Met literatuuropgave.

18

Schneider, J.L.

Hiding in plain sight; an exploration of the illegal (?) activities of a drugs newsgroup

The Howard journal, 42e jrg., nr. 4, 2003, p. 374-389

In dit artikel gaat de auteur in op de rol van internet bij de verspreiding van de kennis over de productie en handel van drugs. Aan de hand van een analyse van de activiteiten van een nieuwsgroep op het internet over de handel en productie van synthetische drugs, wordt duidelijk gemaakt dat het internet een belangrijke rol speelt in de verspreiding en illegale productie van drugs. De auteur stelt tevens vast de relatie tussen internet en drugs door de overheid niet gezien wordt, of in ieder geval onderschat. De auteur pleit er dan ook voor om uit oogpunt van criminaliteitspreventie meer onderzoek te doen naar de productie en verspreiding van – met

name synthetische – drugs via het internet.

Slachtofferstudies

19

Burrows, T., R. Homel e.a.

Women victims of assault; age differences in victim-agressor relationship and location

The Australian and New Zealand journal of criminology, 36^e jrg., nr. 2, 2003, p. 192-210

In dit artikel worden de resultaten gepresenteerd van een tweede analyse van het Queensland Crime Victim Survey uit 1991. Dit onderzoek heeft nog niet aan validiteit ingeboet, aangezien het tot nu toe het meest uitgebreide onderzoek in Queensland betreft en het een rijke bron aan informatie is ten aanzien van de ervaringen van slachtoffers van mishandeling. In deze studie wordt onderzocht of de ervaringen van jonge vrouwelijke slachtoffers van mishandeling verschillen met die van oudere vrouwen, voor wat betreft hun relatie met de agressor en de locatie waar de mishandeling plaatsvond. Er wordt onderzocht of de mishandeling al dan niet plaatsvond: door de (ex)partner; in de eigen woning; in een openbare gelegenheid; of, op een plek buitenshuis waar de vrije tijd werd doorgebracht. De onderzoeksresulta-

ten laten belangrijke verschillen zien tussen jongere en oudere vrouwen wat betreft hun ervaringen met mishandeling. Tienermeisjes maakten significant vaker melding van mishandeling in openbare gelegenheden dan oudere vrouwen en werden minder vaak mishandeld in hun eigen huis. De tendens was tevens dat tienermeisjes vaker mishandeld werden op plaatsen waar zij hun vrije tijd doorbrachten. Daarnaast werden zij minder mishandeld door hun (ex)partners. Bovengenoemde verschillen kunnen meegenomen worden bij het ontwikkelen van de noodzakelijk preventieve maatregelen.
Met literatuuropgave.

Preventie van criminaliteit

20

Bowers, K.J., S.D. Johnson
Measuring the geographical displacement and diffusion of benefit effects of crime prevention activity
Journal of quantitative criminology, 19e jrg., nr. 3, 2003, p. 275-301
Als je criminaliteit gaat bestrijden – bijvoorbeeld door preventieprogramma's – gaat het zich verplaatsen. Maar waarheen en in welke mate? In dit artikel introduceren de auteurs een nieuwe methode – 'weighted dis-

placement quotient', oftewel WDQ – om de geografische verplaatsing van criminaliteit te kwantificeren. De WDQ meet wat er gebeurt in de zogeheten bufferzone – dat is het gebied waarheen de criminaliteit gaat –, relateert dit aan de preventieactiviteiten in de zogeheten doelzone en geeft ook een beeld van waar het verplaatsingseffect het grootst is. Nog een ander voordeel van deze methode is dat ook de reductie van het victimisatie-risico van potentiële slachtoffers vlakbij de doelzone gemeten kan worden. Bij deze metingen kunnen zowel geaggregeerde als gedisaggregeerde cijfers worden gebruikt. De auteurs lichten een en ander toe door de WDQ-waarden voor 21 in het noorden van Engeland geïmplementeerde inbraakpreventieprojecten te berekenen. Tot slot gaan ze in op een aantal aandachtspunten om de methode goed te kunnen uitvoeren.
Met literatuuropgave.

21

Farrington, D.P., B.C. Welsh
Family-based prevention of offending; a meta-analysis
The Australian and New Zealand journal of criminology, 36e jrg., nr. 2, 2003, p. 127-150
In dit artikel wordt een overzicht en meta-analyse gepresenteerd van de effectiviteit van program-

ma's die proberen crimineel gedrag te voorkomen door de inzet van het gezin. Om in het overzicht betrokken te worden moesten programma's aan vier criteria voldoen: de interventie was gericht op het gezin; het resultaat had betrekking op crimineel of antisociaal gedrag van kinderen; de evaluatie voldeed aan wetenschappelijke criteria; en, de steekproef bevatte tenminste vijftig personen. Op grond hiervan werden veertig programma's geselecteerd. In het algemeen bleken ze een positief effect te hebben op het reduceren van delinquent gedrag. Deze gunstige effecten bleven bovendien gedurende langere tijd bestaan. De effectiefste programma's waren gericht op het trainen van het gedrag van de ouders; de minst effectieve werden in scholen uitgevoerd. De auteurs staan ook stil bij de kosten en baten van de programma's. Met literatuuropgave.

Boeken en rapporten

Onderstaande publicaties kunnen door justitiemedewerkers (departement en veld) te leen worden aangevraagd bij het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum, Koninginnegracht 19, Den Haag, email: a.eind@minjus.nl; tel.: 070-3706554/3.

- Boendermaker, L., T. van Yperen**
Kansen in de keten; een gemeenschappelijk referentiekader voor de justitiële jeugdinstellingen
Deelrapport Meerjarenbeleidsplan Versterking JJI's
Den Haag, DJI, 2003
- Brants, C.H., P.A.M. Mevis e.a. (red.)**
Op zoek naar grondslagen; strafvordering 2001 ter discussie
Den Haag, Boom, 2003
- Brants, C.H., B. Stapert**
Plea bargaining in de Verenigde Staten en in Engeland en Wales
Utrecht, Willem Pompe Instituut voor Strafrechtswetenschappen; WODC, 2003
- Buiter, L., M.J. Dubelaar e.a.**
'DNA-onderzoek in opsporing en bewijsvoering in strafzaken'; DNA-nulmeting
Leiden, Universiteit Leiden Semanarium voor Bewijsrecht, 2003
- Grütters, C.**
Asiodynamiek; een systeem-dynamische analyse van de Nederlandse asielprocedure in de periode 1980-2002
Nijmegen, Wolf Legal Publishers, 2003 (diss.)
- Homburg, G.H.J., S. Dekkers**
Cameratoezicht in de openbare ruimte
Den Haag, College Bescherming Persoonsgegevens, 2003
- Mentzel, T., I. Schmitt-Falckenberg e.a.**
Eigensicherung und Recht; eine Untersuchung der einschlägiger Rechtsgrundlagen der Eigensicherung unter Berücksichtigung der Situation in anderen europäischen Staaten; Abschlussbericht über die wesentlichen Erhebungsergebnisse
München, Luchterhand, 2003
- Olde Monnikhof, M., H. van den Tillaart**
Alleenstaande minderjarige asielzoekers in Nederland; Ama-beleid en ama-instroom in Nederland en andere EU-landen, alsmede de deelname van ama's aan het Nederlandse onderwijs
Nijmegen, ITS, 2003
- Rex, S., R. Lieb e.a.**
Accrediting offender programmes; a process-based evaluation of the Joint Prison/Probation Services Accreditation Panel
Londen, Home Office Research,

- Development and Statistics
Department, 2003
- Smith, M.J., D.B. Cornish (red.)
*Theory for practice in situational
crime prevention*
Devon, Willan, 2003
- Spruit, L., T. Bernts e.a.
*Geestelijke verzorging in justitiële
inrichtingen; een onderzoek bij
directeuren, geestelijke verzorgers
en ingeslotenen in het gevangeniswezen, jeugdinstellingen en
tbs-klinieken*
Nijmegen, KASKI/ITS, 2003
- Steketee, M., C. Ex e.a.
*Jonge Antilliaanse immigranten
en hun voogden; de leefsituatie
van Antilliaanse jongeren die met
en zonder wettelijk gezag in
Nederland verblijven*
Utrecht, Verwey-Jonker Instituut,
2003
- Stichting Maatschappij
Veiligheid en Politie
*Politie en brandweer; mogelijkheden
voor samenwerking en taak-
verschuivingen; rapport van de
projectgroep 'Politie en brand-
weer'*
Dordrecht, Stichting Maatschap-
pij Veiligheid en Politie (SMVP),
2004
- Vanderhallen, M., G. Vervaeke
e.a. (red.)
*Much ado about crime; chapters
on psychology and law*
Brussel, Politeia, 2003
- Vollebergh, W., R. de Graaf e.a.
*Psychische stoornissen in
Nederland; overzicht van de
resultaten van Nemesis*
Utrecht, Trimbos-instituut, 2003
- Waller, I.
*Crime victims; doing justice to
their support and protection*
Helsinki, European Institute for
Crime Prevention and Control,
2003

De WODC-rapporten

Om zo veel mogelijk belanghebbenden te informeren over de onderzoeksresultaten van het WODC wordt een beperkte oplage van de rapporten kosteloos verspreid onder functionarissen, werkgroepen en instellingen binnen en buiten het ministerie van Justitie. Dit gebeurt aan de hand van een verzendlijst die afhankelijk van het onderwerp van het rapport opgesteld wordt. Overige belangstellenden kunnen tegen betaling rapporten bestellen bij Boom Juridische uitgevers, Boom Distributiecentrum te Meppel, tel.: 0522-237555, fax: 0522-253864, e-mail: bdc@bdc.boom.nl.

Een complete lijst van de WODC-rapporten is te vinden op de WODC-internetsite (www.wodc.nl). Daar is tevens de integrale tekst van de rapporten gratis te downloaden. Hieronder volgen de titelbeschrijvingen van de in 2002, 2003 en 2004 verschenen rapporten.

Onderzoek en beleid

Kamphorst, P.A., G.J. Terlouw
Van vast naar mobiel; een evaluatie van het experiment met elektronisch huisarrest voor minderjarigen als modaliteit voor de voorlopige hechtenis

2002, O&B 195

Moolenaar, D.E.G., F.P. van Tulder, G.L.A.M. Huijbregtsen, W. van der Heide

Prognose van de sanctiecapaciteit tot en met 2006

2002, O&B 196

Bokhorst, R.J., C.H. de Kogel en C.F.M. van der Meij

Evaluatie van de Wet BOB; fase 1

2002, O&B 197

Kleemans, E.R., M.E.I. Bienen, H.G. van de Bunt m.m.v. R.F. Kouwenberg, G. Paulides en J. Barendsen

Georganiseerde criminaliteit in Nederland

2002, O&B 198

Voert, M. ter, J. Kuppens

Schijn van partijdigheid rechters

2002, O&B 199

Daalder, A.L.

Het bordeelverbod opgeheven; prostitutie in 2000-2001

2002, O&B 200

Bokhorst, R.J., C.H. de Kogel en C.F.M. van der Meij

Evaluatie van de wet BOB; fase 1: de eerste praktijkervaringen met de Wet Bijzondere opsporingsbevoegdheden

2002, O&B 197

Kleemans, E.R., M.E.I. Bienen, H.G. van de Bunt, m.m.v.

R.F. Kouwenberg, G. Paulides, J. Barendsen

Georganiseerde criminaliteit in Nederland; tweede rapportage op basis van de WODC-monitor

2002, O&B 198

Voert, M.J. ter, J.M.M. Kuppens
Schijn van partijdigheid rechters

2002, O&B 199

Daalder, A.L.

Het bordeelverbod opgeheven; prostitutie in 2000-2001

2002, O&B 200

Klijn, A. en G. Beijers

De gekozen achternaam; betekenis van de wijziging van artikel 5 van het Burgerlijk Wetboek

2002, O&B 201

Kruissink, M. en C. Verwers

Jeugdreclassering in de praktijk

2002, O&B 202

Eshuis, R.J.J.

Van rechtbank naar kanton; evaluatie van de competentiegrensverhoging voor civiele handelszaken in 1999

2002, O&B 203

Meijer, R.F., M. Grapendaal,

M.M.J. van Ooyen, B.S.J. Wartna,

M. Brouwers en A.A.M. Essers

Geregistreeerde drugcriminaliteit in cijfers; achtergrondstudie bij het Justitieonderdeel van de Nationale Drugmonitor:

Jaarbericht 2002

2002, O&B 204

Tak, P.J.J.

The Dutch Criminal Justice

- System – Organization and operation – Second revised edition*
2003, O&B 205
- Kromhout, M. en M. van San
Schimmige werelden; nieuwe etnische groepen en jeugdcriminaliteit
2003, O&B 206
- Molenaar, D.E.G., G.L.A.M.
Huijbregts
Sanctiecapaciteit 2007; een beleidsneutrale prognose
2003, O&B 207
- Kogel, C.H. de, C. Verwers
De longstay afdeling van Veldzicht; een evaluatie
2003, O&B 208
- Eshuis, R.J.J.
Claims bij de rechtbank
2003, O&B 209
- Combrink-Kuiter, C.J.M.,
E. Niemeijer, J.M.M. Kuppens,
M.J. ter Voert
Ruimte voor mediation
2003, O&B 210
- Heide, W. van der, A.Th.J. Eggen
(eindred.)
Criminaliteit en rechtshandhaving 2001; ontwikkelingen en samenhangen
2003, O&B 211
- The European Sourcebook of
Crime and Criminal Justice
Statistics – 2003 (second edition)
Den Haag, Boom Juridische
Uitgevers, 2003, O&B 212
- Smit, P.R., F.P. van Tulder,
R.F. Meijer, P.P.J. Groen
*Het ophelderingspercentage
nader beschouwd*
2003, O&B 213
- Dijksterhuis, B.M., M.J.G.
Jacobs, W.M. de Jongste
De competentiegrens van eenvoudige kamers in strafzaken
2003, O&B 214
- Bunt, H.G. van de, C.R.A. van de
Schoot (editors)
Prevention of organised crime – A situational approach (copyright is 2003)
2004, O&B 215
- Wartna, B.S.J., N. Tollenaar
Bekenden van Justitie; een verkennend onderzoek naar de 'veelplegers' in de populatie van vervolgte daders
2004, O&B 216
- Moolenaar, D.E.G., P.P.J. Groen,
A.G. Mein, B.S.J. Wartna,
M. Blom
Wegenverkeerswet 1994; evaluatie van de wijzigingen 1998
2004, O&B 217
- Faber, W., A.A.A. van Nunen
Uit onverdachte bron; evaluatie van de keten ongebruikelijke transacties
2004, O&B 218
- Onderzoeksnotities
- Ginkel, E.C. van
Telling beslag op zeeschepen in Nederland en de omliggende landen
WODC, Onderzoeksnotitie nr. 1,
2002

- Jacobs, M.J.G., A.A.M. Essers, R.F. Meijer**
Daderprofielen van autodiefstal; een vooronderzoek met behulp van de WODC–Strafrechtmonitor en het Herkenningsdienstsysteem
 WODC, Onderzoeksnotitie nr. 2, 2002
- Verrest, P.A.M., E.M.Th. Beenakkers**
Evaluatie Wet Herziening gerechtelijk vooronderzoek; eerste fase van het onderzoek
 WODC, Onderzoeksnotitie nr. 3, 2002
- Bol, M.W.**
Jeugdcriminaliteit over de grens; een literatuurstudie naar ontwikkeling, wetgeving, beleid, effectieve preventie en aanpak (ten aanzien) van jeugdcriminaliteit buiten Nederland
 WODC, Onderzoeksnotitie nr. 4, 2002
- Baas, N.J.**
Mediation in civiele en bestuursrechtelijke zaken: een internationaal literatuuronderzoek
 WODC, Onderzoeksnotitie nr. 5, 2002
- Winter, J., U. Noack, P. Bissara, D. Trevisan, J. Bates, J.S. Christensen, M. van Ginneken**
Cross border voting in Europe; the expert group on cross-border voting in Europe: final report
 WODC, Onderzoeksnotitie nr. 6, 2002
- Siepermann, M. en M. van Ooyen-Houben**
Gebruik en aanschaf van cannabis door 16- en 17-jarigen
 WODC, Onderzoeksnotitie nr. 7, 2002
- Berg, E.A.I.M. van den, m.m.v. R. Aidala en E.M.Th. Beenakkers**
Organisatiecriminaliteit; aard, achtergronden en aanpak
 WODC, Onderzoeksnotities, nr. 8, 2002

Democratie = ongeschikte therapie

Ongeschikt recht

Anders denken over de rechtsstaat

Auteur Gijs van Oenen



Prijs € 25,-
inclusief BTW,
exclusief verzend- en
administratiekosten,
ook verkrijgbaar via
de boekhandel
ISBN 90-5454-454-6

- De 'democratische rechtsstaat' wordt alom geprezen, vaak echter als rituele frase. Het begrip 'democratisch' is een mantra geworden, een universele therapie voor uiteenlopende kwalen.
- Tegenover de overspannen nadruk op 'democratisch', in 'democratische rechtsstaat', stelt dit boek juist de rechtsstaat voorop. Kwesties als veiligheid, gedogen, straffen en onderhandelen worden behandeld.
- Met de hedendaagse relatie tussen burger en overheid als rode draad wordt deze thematiek vanuit filosofisch, politiek en sociologisch perspectief benaderd. Steeds wordt hierbij gedacht vanuit het levende recht.
- Voor rechtswetenschappers, rechtsfilosofen, politicologen, criminologen, bestuurskundigen.

Bestel nu Bel onze klantenservice (0522) 23 75 55 of mail naar info@bju.nl

Bju

Boom Juridische uitgevers

Postbus 85576 2508 CG Den Haag tel. (070) 330 70 33 fax (070) 330 70 30
e-mail info@bju.nl website: www.bju.nl