

De coördinatie van de Nederlandse inlichtingen- en veiligheidsdiensten in verleden, heden en toekomst

drs. W.J. Kuijken*

Voor u ligt een unieke *Militaire Spectator*. Voor het eerst in de geschiedenis van dit eerbiedwaardige tijdschrift is een volledig nummer gewijd aan het onderwerp *Intelligence*. Iets dat in het nog niet zo lange verleden ondenkbaar zou zijn geweest. Het is mij een eer en genoegen als coördinator van de inlichtingen- en veiligheidsdiensten een bijdrage te kunnen leveren aan dit themanummer. Ik ben ervan overtuigd dat de artikelen, geschreven door zowel *intelligence-professionals* als wetenschappers, uw aandacht meer dan waard zijn. Zelf zal ik in onderstaand artikel trachten u enig inzicht te verschaffen in een boeiend onderdeel van mijn werkzaamheden bij het ministerie van Algemene Zaken: het coördineren van de werkzaamheden van de twee inlichtingen- en veiligheidsdiensten die Nederland rijk is, de Militaire Inlichtingendienst en de Binnenlandse Veiligheidsdienst.

Geschiedenis professionele I&V-diensten Nederland

Inlichtingenwerk, informatie verzamelen, spioneren zoals sommigen het noemen, is zo oud als de mensheid. Altijd is er behoefte geweest aan informatie, niet alleen op militair maar ook op politiek en economisch gebied. En met het vak van het verzamelen van dergelijke informatie ont-

stond uiteraard een tegenbeweging, die van het voorkomen daarvan. De professionalisering van beide métiers liep van land tot land uiteen. De geschiedenis van de professionele I&V-diensten in Nederland is nog een vrij jonge. Direct voor de Eerste Wereldoorlog werd de onder het ministerie van Oorlog ressorterende derde sectie van de Generale Staf (GS III) opgericht. Echter, zoals beschreven in *De Militaire Inlichtingendiensten*, de weerslag van een door dr. Dick Engelen verricht institutioneel onderzoek,¹ lieten de prestaties van die dienst in de periode kort voor het uitbreken van de Tweede Wereldoorlog te wensen over. Hoe dan ook, het uitbreken van de Tweede Wereldoorlog gevolgd door de bezetting van ons land door de Duitsers, drukte de naar Engeland gevluchte Nederlandse regering pijnlijk op het ontbreken van voldoende goede informatie. De regering in Londen besloot daarom tot de oprichting van de Centrale Inlichtingendienst. Na de oorlog werd vervolgens als eerste de Buitenlandse Inlichtingendienst (BID) opgericht, kort daarna gevolgd door de oprichting van de Centrale Veiligheidsdienst, de voorloper van de Binnenlandse Veiligheidsdienst (BVD). Verder beschikte het ministerie van Oorlog over een inlichtingenapparaat dat was ondergebracht bij de Generale Staf, alsmede een Marine Inlichtingendienst (MARID).

Al spoedig constateerde mr. C.L.W. Fock, toenmalig raadadviseur van de minister-president, dat de nog jonge I&V-diensten langs elkaar heen werkten en dat coördinatie tussen de diensten noodzakelijk was. In 1948 leidde

dit tot de oprichting van de Commissie van Coördinatie (CvC) die – formeel – onder voorzitterschap stond van de minister-president. Na de oprichtingsvergadering werd de voorzittershamer in de praktijk gevoerd door de staatssecretaris van het ministerie van Oorlog. Fock, die intussen secretaris-generaal van het ministerie van Algemene Zaken geworden was, werd secretaris. Het coördineren tussen de diensten was kennelijk geen eenvoudige taak. Na een enthousiast begin en een periode van frequente vergaderingen, betrokken de I&V-diensten de Commissie van Coördinatie steeds minder bij hun interne en onderlinge problemen. Vanaf medio '52 kwam de Commissie zelfs niet meer bijeen. Dit was voor Fock de aanleiding om bij de minister-president de opheffing van de CvC en de aanstelling van een coördinator te bepleiten.

cvin en miciv

Dit leidde ertoe dat op 13 februari 1956 vice-admiraal buiten dienst F.J. Kist werd benoemd tot de eerste Nederlandse coördinator van de inlichtingen- en veiligheidsdiensten. Vastgelegd werd dat de coördinator ressorteerde onder de minister-president, in diens hoedanigheid van minister van Algemene Zaken. Kist nam al spoedig het initiatief tot de oprichting van het Comité Verenigde Inlichtingendiensten Nederland (CVIN), dat in mei 1957 door de minister-president ingesteld werd. Twintig jaar later, in 1976, besloot de Minister-raad, op voorstel van coördinator F.E. Kruimink (eveneens een vice-admiraal b.d.), tot de oprichting van de

* De auteur is secretaris-generaal van het ministerie van Algemene Zaken, coördinator van de inlichtingen- en veiligheidsdiensten.

¹ Rijksarchiefdienst, *De militaire inlichtingendiensten, een institutioneel onderzoek naar het handelen van de overheid op het gebied van militaire inlichtingendiensten, 1945-1999* (PIVOT-rapport nummer 61).



Coördinatie gebeurt op het Binnenhof (Bron: foto Chris van Etten © RVP)

Ministeriële Commissie voor de Inlichtingen- en Veiligheidsdiensten (MICIV).

Ten slotte werd in 1991 de secretaris-generaal van het ministerie van Algemene Zaken, mr. R.J. Hoekstra, de eerste niet-militaire coördinator. De aldus vormgegeven coördinatiestructuur bestaat nog steeds. De MICIV met de minister-president als voorzitter bepaalt het algemeen beleid betreffende de inlichtingen- en veiligheidsdiensten en is belast met de coördinatie van de diensten. Het CVIN bereidt het overleg van de MICIV voor en treedt op als voorportaal van die commissie. De coördinator van de inlichtingen- en veiligheidsdiensten is niet langer afkomstig uit defensiekringen maar uit de civiele overheid. Hij is voorzitter van het CVIN en is op i&v-gebied de belangrijkste adviseur van de minister-president.

Hoe verloopt de coördinatie in de praktijk. Feitelijk vindt die plaats in de vergaderingen van het CVIN, die in principe maandelijks worden gehouden. In het CVIN hebben de directeur

van de MID, het hoofd van de BVD, de (plaatsvervangend) directeur-generaal Politieke Zaken van het ministerie van Buitenlandse Zaken en de directeur-generaal Rechtshandhaving van het ministerie van Justitie, onder voorzitterschap van de coördinator, zitting. Indien er zaken aan de orde komen die andere ministeries regarderen, worden ook vertegenwoordigers daarvan uitgenodigd. In de praktijk zijn dit vaak Verkeer en Waterstaat, vertegenwoordigd door de directeur-generaal Telecommunicatie en Post en Economische Zaken, vertegenwoordigd door de plaatsvervangend secretaris-generaal. Soms neemt ook de loco-secretaris-generaal van Financiën deel. Alle deelnemers aan het overleg in het CVIN kunnen onderwerpen agenderen die het werk van MID en/of BVD aangaan. Uiteraard overlegt de coördinator ook regelmatig bilateraal met de leiding van de diensten. Waar mogelijk zal de coördinator streven naar samenwerking tussen beide diensten en trachten te komen tot afstemming van beider

activiteiten. Dit kan uitmonden in gezamenlijk opgestelde rapportages ten behoeve van de MICIV.

Afstemming en samenwerking tussen de diensten wordt bewerkstelligd in het CVIN zelf, maar ook in door het CVIN ingestelde werk- of adviesgroepen, die soms een permanent en soms een ad hoc-karakter hebben. Het wetsontwerp voor de nieuwe 'Wet op de Inlichtingen- en Veiligheidsdiensten' (WIV) is zo totstandgekomen, maar ook de regeringsnotitie over het grootschalig af luisteren van moderne telecommunicatie (deze laatste naar aanleiding van de discussie in het Europees Parlement over het zogenaamde Echelon-systeem).

De MICIV wordt bijeengeroepen indien besluitvorming op ministerieel niveau gewenst is. De besluiten van de MICIV worden vervolgens altijd aan de orde gesteld in de op de MICIV volgende vergadering van de Minister-raad. Aldus ontstaat een door het voltallige kabinet gedragen besluitvorming.

Wet op de Inlichtingen- en Veiligheidsdiensten

De nieuwe WIV is reeds ter sprake gebracht. De Tweede Kamer heeft deze wet inmiddels aanvaard en verwacht mag worden dat ook de Eerste Kamer zich nog dit jaar uitspreekt. Indien ook de Eerste Kamer tot een positief oordeel komt, dan zullen de diensten in 2002 op grond van de bepalingen van de nieuwe WIV werken. Deze wet ademt de geest van deze tijd. Het is een omvangrijke wet geworden waarin uitvoerig de taken en bevoegdheden van de diensten en van de coördinator zijn omschreven. De wet voldoet aan alle eisen van openheid en transparantie en is in lijn met de opvattingen zoals die in Europa heersen.

De wet markeert het grote verschil tussen I&V-diensten van vroeger en nu. De 'oude' diensten werkten zoveel als mogelijk in het geheim, op basis van een wet die zich kenmerkte door beknoptheid. Sporadisch haalden de diensten de publiciteit en ook de politiek bemoeide zich nauwelijks met hun werk (wellicht met uitzondering van de BVD, wiens activiteiten traditioneel meer aan de burger raakten).

De diensten van nu staan midden in de maatschappij. Hun activiteiten raken direct en indirect aan de belangen van burgers, bedrijfsleven en onderdelen van de overheid. Diezelfde maatschappij is zich in de afgelopen jaren ook veel meer dan voorheen voor de I&V-diensten gaan interesseren. De deelname van ministeries als Verkeer en Waterstaat en Economische Zaken aan de beraadslagingen van CVIN en MICIV, illustreert deze ontwikkeling.

MIVD en AIVD

Sedert de opheffing van de Inlichtingendienst Buitenland (IDB) per 1 januari 1994, telt Nederland nog twee diensten, de MID en de BVD, na inwerkingtreding van de nieuwe WIV respectievelijk Militaire Inlichtingen- en Veiligheidsdienst (MIVD) en Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst (AIVD) geheten. Dat lijkt wei-

nig, maar beide diensten verenigen het totale scala aan inlichtingenwerk in zich. In de MIVD (MID) zijn de eerder zelfstandige landmacht-, lucht- en marine inlichtingendiensten verenigd, alsmede de organisaties die zich op het gebied van de verbindingsinlichtingen bewegen. Bij de AIVD (BVD) is inmiddels het Nationaal Bureau voor Verbindingsbeveiliging ondergebracht en wordt de inlichtingentaak buitenland toegevoegd, een taak die de MID op militair gebied reeds had. Die toevoeging maakt dat, vanaf de inwerkingtreding van de nieuwe WIV, de BVD, dan AIVD, zich ook formeel tot de *foreign intelligence community* mag rekenen.

Intensievere bemoeienis minister-president en coördinator

De rode draad in de geschiedenis van de coördinatie van de I&V-diensten is de rol van de minister-president, minister van Algemene Zaken. Ook in de nieuwe Wet op de Inlichtingen- en Veiligheidsdiensten is die rol gehandhaafd en zelfs enigszins aangezet waar het gaat om de inlichtingentaak buitenland van de diensten. De minister-president zal, in overeenstemming met de ministers van Defensie en Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, bepalen of een dienst een (inlichtingen)opdracht in het buitenland moet gaan uitvoeren. Deze rol vergt een intensievere bemoeienis van de minister-president en de coördinator. De voorbereiding van dergelijke besluiten zal immers in het CVIN, in samenspraak met behoeftestellers en uitvoerende diensten, worden voorbereid. En de coördinator is vervolgens verantwoordelijk voor de advisering van de minister-president. Met het oog hierop is bij het ministerie van Algemene Zaken de positie van de coördinator verzaamd. Door de benoeming van een plaatsvervangend coördinator, tevens plaatsvervangend secretaris-generaal van Algemene Zaken, wordt bewerkstelligd dat de eventuele afwezigheid van de coördinator niet tot stagnatie van besluitvorming hoeft te leiden. De coördina-

tor kan rekenen op de ondersteuning van de adviseur I&V-beleid en de raadadviseur Buitenland. Overwogen wordt om daarnaast met liaisons van AIVD en MIVD bij Algemene Zaken te gaan werken.

Toekomst Nederlandse 'Intelligence'

De inwerkingtreding van de nieuwe WIV zal een nieuwe episode van de Nederlandse *Intelligence* markeren. Duidelijk is dat de diensten zich veel meer dan voorheen mogen verheugen in een brede belangstelling van zowel publiek als politiek. Openheid en transparantie waar dat kán, en een goede verantwoording zijn daarin de reeds eerder genoemde trefwoorden. Dat de diensten met deze veranderende rol kunnen omgaan, blijkt onder meer uit de openbare jaarverslagen die zowel MID als BVD uitbrengen. In de WIV is bepaald dat ook een Commissie van Toezicht zal worden benoemd. Deze commissie, waarvan de leden worden benoemd op voordracht van de Tweede Kamer, houdt, onafhankelijk van regering en parlement, toezicht op de rechtmatigheid van de taakuitoefening van de diensten én van de coördinator. Ook adviseert de commissie de betrokken ministers over het onderzoeken en beoordelen van klachten.

De nieuwe WIV biedt zowel aan de diensten als aan de coördinator nieuwe bevoegdheden, kansen, uitdagingen en verplichtingen. Mijn doel is erop gericht om tezamen met de directeur van de MID en het hoofd van de BVD ervoor te zorgen dat de diensten hun werk kunnen verrichten in de geest van deze tijd. Transparant waar mogelijk, gesloten waar noodzakelijk, met oog voor de belangen van burgers, bedrijfsleven en overheid en rekening houdend met de eisen van de moderne democratische rechtsstaat.

Zoals in het editoriaal gesteld: onze wereld is verre van vredig. De inlichtingen- en veiligheidsdiensten worden met grote uitdagingen geconfronteerd. Het thema van dit nummer is uiterst actueel.