

Open ramen achter gesloten deuren

Een kwalitatief beoordelend onderzoek naar verantwoording door de Nederlandse geheime diensten binnen de democratische rechtsstaat



Rebecca M.J. van der Meer, 2015

Universiteit Utrecht



Open ramen achter gesloten deuren

Een kwalitatief beoordelend onderzoek naar verantwoording door de Nederlandse geheime diensten binnen de democratische rechtsstaat.

Rebecca Maria Johanna van der Meer
studentnummer 4276639
rebecca-vd-meer@hotmail.com

MSc. Bestuur en beleid
onder begeleiding van dr. Thomas Schillemans
Tweede lezing door dr. René van Rijsselt

Universiteit Utrecht
Utrechtse School voor Bestuurs- en Organiseringswetenschappen (USBO)
Bijlhouwerstraat 6
3511 ZC Utrecht

Illustratie voorpagina: afluistersatellieten van de MIVD in Burum

Utrecht, augustus 2015

Voorwoord

Met de afronding van dit thesisonderzoek sluit ik tegelijkertijd mijn tijd als studente van de masteropleiding 'Bestuur en beleid' aan Universiteit Utrecht af. Een intensief jaar, waarin ik mij verder heb mogen verdiepen in de studie van de bestuurskunde; iets wat mij nooit verveelt. Het merendeel van het jaar heb ik met grote belangstelling besteed aan het onderzoek dat voor u ligt. Een periode die slechts begon met een nieuwsgierigheid: gefascineerd doordat de waarden van de democratische rechtsstaat in de algemene opinie immer dominant lijken te zijn, maar werken deze wel altijd naar alle wensen? De zoektocht naar de antwoorden met betrekking tot geheime diensten ging ik met plezier aan. Alles bij elkaar genomen denk ik terug aan een indrukwekkende tijd, waarvoor ik een aantal personen een dankwoord verschuldigd ben voor de hulp en steun die zij mij geboden hebben.

Allereerst noem ik mijn scriptiebegeleider, dr. Thomas Schillemans. Niet alleen heeft hij mijn masterthesis begeleid, maar gedurende het hele collegejaar heeft hij vertrouwen in mij getoond en is hij betrokken geweest aangaande zaken die zich zowel binnen als buiten de universiteitsmuren afspeelden. Hiervoor spreek ik graag mijn dank uit. Ik was één van de vier studenten die door dr. Thomas Schillemans begeleid werden tijdens het thesisonderzoek. De overige drie studenten – Manon, Lars en Jules – wil ik bedanken voor hun kritische blik tijdens de beginfase van mijn onderzoeksvorstel. Ook de tweede lezer van mijn onderzoek – dr. René van Rijsselt – wil ik bedanken, namelijk voor het enthousiasme dat hij liet blijken in de feedback op het onderzoeksvorstel. Iedere aanmoedigende opmerking werkt immers extra motiverend.

Dit onderzoek was niet geweest wat het is zonder hen, maar ook zeker niet zonder de respondenten die tijd hebben vrijgemaakt om hun verhalen te delen. Ieder gesprek is ontzettend interessant geweest, met zo nu en dan ook moeilijke gesprekstof. Ook na de ontmoetingen boden zij een reikende hand en werd er met mij meegeacht, wat ik zeer heb gewaardeerd. Ik wil hen bedanken voor de bereidheid om bij te dragen aan het onderzoek en voor het feit dat zij bereikbaar bleven.

Daarentegen was niet iedere respondent in eerste instantie even makkelijk te bereiken, waardoor contact soms verliep via een tussenpersoon. Zelfs in gevallen dat contact niet mogelijk bleek, leidde het wel eens tot waardevolle informatie. Dank gaat zodoende uit naar de personen die hebben geprobeerd een schakel te vormen tussen mij en een respondent. Hierdoor hebben zij geholpen om het onderzoek daadwerkelijk uitvoerbaar te maken.

Daarnaast wil ik mijn ouders, vrienden en voormalige collega's bedanken. Allereerst voor het uit handen nemen van taken en verantwoordelijkheden, opdat ik mijn focus kon leggen op het doen van onderzoek. In de tweede plaats voor alle bemoedigende woorden en niettemin voor inspirerende gesprekken en zo nu en dan de benodigde ontspanning. Een afzonderlijk dankwoord gaat uit naar Stephan, die steeds klaar stond om mijn computer te repareren als deze op de meest onmogelijke momenten defect leek te zijn. Afsluitend richt ik het belangrijkste woord direct tot Caya Maria Johanna. Dit onderzoek is het product van de tijd die ik niet met jou heb doorgebracht, maar ik hoop een goed voorbeeld voor je te mogen zijn.

Samenvatting

De democratische rechtsstaat heeft een drietal kenmerken: het gezag van het recht, democratische participatie en publieke verantwoording. In een democratische rechtsstaat kan niemand een bevoegdheid uitoefenen zonder verantwoording schuldig te zijn of zonder dat op die uitoefening controle bestaat. Verantwoording is vervolgens publiek als het organisaties betreft die publieke middelen of publieke bevoegdheden uitoefenen, verantwoording openbaar is, voor het algemeen publiek toegankelijk is en de verantwoording wordt gegeven met het oog op de publieke zaak. Maar zo eenduidig is de democratische rechtsstaat niet. Er is sprake van een spanningsveld tussen de democratie en de rechtsstaat, daar waar de democratie vraagt om bestuur door het volk en de rechtsstaat aan de andere kant vraagt om bestuur door het recht. Desalniettemin vragen beide kanten van de democratische rechtsstaat om transparantie van het overheidsoptreden. Bij de Nederlandse inlichtingen- en veiligheidsdiensten vormt deze voorwaarde van transparantie mogelijk een obstakel, aangezien het geheime diensten betreffen. Zo komt er een tweede spanningsveld aan het licht, namelijk het spanningsveld tussen geheimhouding enerzijds en openbaarheid anderzijds. De vraag die daaruit voortvloeit, is in hoeverre de Nederlandse inlichtingen- en veiligheidsdiensten anno 2015 voldoen aan de normen van verantwoording die de Nederlandse rechtsstaat stelt. Door zowel met respondenten te spreken als het doen van documentenanalyse, is allereerst in kaart gebracht aan wie de diensten verantwoording schuldig zijn, waarover, waarom en wanneer. Vervolgens werd op basis van deze informatie beredeneerd in hoeverre deze verantwoordingsmechanismen voldoen aan de normen van democratische verantwoording en in de tweede plaats in hoeverre zij voldoen aan de normen van rechtsstatelijke verantwoording. Vanuit het democratisch perspectief wordt waargenomen dat informatievoorziening door de diensten een systeem is waarin iedere actor toegang wordt verschaft tot de informatie die nodig is om de taak te kunnen vervullen en waarin tegelijkertijd iedere actor niet meer informatie tot zijn beschikking heeft dan nodig wordt geacht. Er is wel degelijk een mate van openbaarheid, maar de standaarden, voorkeuren en agenda van verantwoordingsontvangers wordt niet gehandhaafd. Hierdoor voldoen de inlichtingen- en veiligheidsdiensten niet aan de democratische normen van verantwoording. Dit gebrek kan weggenomen worden door de Commissie Inlichtingen- en Veiligheidsdiensten te versterken. Vanuit het rechtsstatelijk perspectief kwam naar voren dat er onafhankelijk toezicht is met vergaande onderzoeksbevoegdheden jegens de diensten, maar dat de oordelen die volgen uit deze onderzoeken een niet-bindend karakter hebben. Het betekent dat het onafhankelijk toezicht de diensten wel kan controleren, maar de macht niet kan balanceren. Door deze oordelen een bindend karakter te geven, worden de onderzoeken kracht bij gezet. De spanning tussen democratie en rechtsstaat komt tot uiting doordat verschillende verantwoordingsmechanismen in het leven zijn geroepen. De democratische functie vraagt immers om volksvertegenwoordigers, waar de rechtsstatelijke functie om deskundigen vraagt. De spanning tussen geheimhouding en openbaarheid wordt door de diensten opgelost door zich in een grijs gebied van publieke verantwoording te begeven, wat semi-publieke verantwoording wordt genoemd: verantwoording met het oog op de publieke zaak, die gaat over publieke middelen, maar niet publiek toegankelijk is. De deuren van de geheime diensten zullen vanuit een veiligheidsoogpunt namelijk gesloten blijven, maar dit betekent niet dat de diensten volledig dicht zijn. Verantwoording vindt plaats en daar waar mogelijk is er sprake van transparantie. Dan gaan achter de gesloten deuren, wel degelijk de ramen open.

Kernwoorden: AIVD, MIVD, inlichtingendienst, geheime dienst, toezicht, controle, transparantie, democratische rechtsstaat, semi-publieke verantwoording

Inhoudsopgave

Voorwoord.....	p.4
Samenvatting.....	p.6
Lijst van afkortingen.....	p.9
Lijst van figuren.....	p.10

Deel 1: Onderzoeksopzet

1 De democratische rechtsstaat van Nederland.....	p.14
1.1 Democratie.....	p.14
1.2 Rechtsstaat.....	p.15
1.3 Vraagstukken.....	p.16
2 Probleemstelling.....	p.17
2.1 Actualiteit.....	p.17
2.1 Onderzoeksvraag.....	p.18
2.2 Relevantie van onderzoek.....	p.19
2.3 Leeswijzer.....	p.20
3 Inleiding inlichtingen- en veiligheidsdiensten.....	p.22
3.1 Historisch en juridisch kader.....	p.23
3.2 Kritieken.....	p.24
4 Publieke verantwoording: een theoretisch kader.....	p.25
4.1 Verantwoordingsperspectieven.....	p.27
<i>Democratisch perspectief</i>	p.27
<i>Rechtsstatelijk perspectief</i>	p.28
4.2 Conceptueel model.....	p.28
5 Operationalisatie.....	p.30
5.1 Definities.....	p.30
<i>Verantwoording</i>	p.30
<i>Democratische rechtsstaat</i>	p.31
5.2 Codeerschema.....	p.32
6 Methodologie.....	p.34
6.1 Betrouwbaarheid.....	p.35
6.2 Validiteit.....	p.36
6.3 Uitvoerbaarheid.....	p.37

Deel 2: Onderzoeksbevindingen

7 Resultaten: Het functioneren van verantwoordingsmechanismen.....	p.42
7.1 Interne verantwoording.....	p.43
<i>Hoofd van de dienst</i>	p.43

7.2	Departementale verantwoording.....	p.44
	<i>Secretaris-generaal en ministeriële verantwoordelijkheid</i>	p.44
	<i>Cluster Openbare orde, Inlichtingen en Veiligheid</i>	p.45
	<i>Overige departementale eenheden</i>	p.46
7.3	Parlementaire controle.....	p.47
	<i>Tweede Kamer</i>	p.47
	<i>Commissie Inlichtingen- en Veiligheidsdiensten</i>	p.49
7.4	Onafhankelijk Toezicht.....	p.50
	<i>Commissie van Toezicht op de Inlichtingen- en Veiligheidsdiensten</i>	p.50
	<i>Nationale ombudsman</i>	p.52
	<i>Algemene Rekenkamer</i>	p.53
	<i>Rechter</i>	p.54
7.5	Tot slot.....	p.55
8	Analyse: Beoordeling van functioneren verantwoordingsmechanismen.....	p.57
8.1	Democratisch perspectief.....	p.57
	<i>Informatievoorziening</i>	p.57
	<i>Standaarden en voorkeuren van principalen</i>	p.58
	<i>Agenda van de principalen</i>	p.59
8.2	Rechtsstatelijk perspectief.....	p.59
	<i>Onderzoeksbevoegdheden en capaciteit</i>	p.59
	<i>Conformiteit van handelingen met wetten en normen</i>	p.60
	<i>Sanctiemogelijkheden</i>	p.61
8.3	Tot slot.....	p.61
9	Conclusie.....	p.62
9.1	Beantwoording onderzoeksvragen.....	p.62
	<i>Aan wie?</i>	p.62
	<i>Waarover?</i>	p.62
	<i>Waarom?</i>	p.63
	<i>Wanneer?</i>	p.63
9.2	Beantwoording deelvragen.....	p.63
	<i>Democratische verantwoording</i>	p.63
	<i>Rechtsstatelijke verantwoording</i>	p.64
9.3	Beantwoording hoofdvraag.....	p.64
10	Discussie.....	p.66
10.1	Verloop van het onderzoek.....	p.66
10.2	Beperkingen van het onderzoek.....	p.66
10.3	Aanbevelingen voor toekomstig onderzoek.....	p.66
	Geraadpleegde literatuur.....	p.68
	Bijlage.....	p.74
	<i>Vragenlijst interviews</i>	p.74
	Gesloten bijlage.....	p.75
	<i>Lijst van respondenten</i>	p.75

Lijst van afkortingen

ADR	Auditdienst Rijk
AIVD	Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst
AR	Algemene Rekenkamer
BVD	Binnenlandse Veiligheidsdienst
BZK	Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
CIVD	Commissie Inlichtingen- en Veiligheidsdiensten
CTIVD	Commissie van Toezicht op de Inlichtingen- en Veiligheidsdiensten
CZW	Constitutionele Zaken en Wetgeving
DG	Directeur-generaal
EVRM	Europese Verdrag voor de Rechten van de Mens
IDB	Inlichtingendienst Buitenland
MID	Militaire Inlichtingendienst
MIVD	Militaire Inlichtingen- en Veiligheidsdienst
NGO	Niet-gouvernementele organisatie
NO	Nationale Ombudsman
OIV	Openbare orde, Inlichtingen en Veiligheid
SG	Secretaris-Generaal
WIV	Wet Inlichtingen- en Veiligheidsdiensten
Wvo	Wet veiligheidsonderzoeken

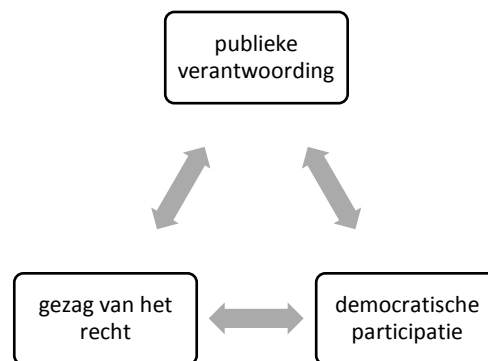
Lijst van figuren

Figuur 1a	Kenmerken democratische rechtsstaat	p.14
Figuur 4a	Keten van delegatie	p.25
Figuur 4b	Elementen van verantwoording	p.26
Figuur 4c	Conceptueel model	p.29
Figuur 5a	Operationalisatie verantwoording	p.30
Figuur 5b	Operationalisatie verantwoordingsperspectieven	p.32
Figuur 5c	Codeerschema	p.33
Figuur 6a	Lijst van schriftelijke bronnen	p.35
Figuur 7a	Verantwoordingsmatrix AIVD en MIVD	p.43
Figuur 7b t/m 7k	Verantwoordingsmechanismen AIVD en MIVD	pp.44-54
Figuur GBa	Lijst van respondenten	p.75

Deel 1: Onderzoeksopzet

1 De democratische rechtsstaat van Nederland

Nederland is een democratische rechtsstaat. Het gezag van het recht, democratische participatie en publieke verantwoording zijn hier kenmerkend voor (Wellink, 2011) (zie figuur 1a). Het is een begrip dat vaak in één adem wordt genoemd, maar de term is tweeledig: Het wil zeggen dat er rekening gehouden dient te worden met zowel een democratische als een rechtsstatelijke component. Dit leidt echter tot een spanningsveld, want democratie staat voor bestuur door het volk, terwijl de rechtsstaat staat voor bestuur door het recht. Overheidsoptreden is daarentegen aan beide gebonden. De waarden van de democratische rechtsstaat kunnen zodoende enkel tot uiting komen als er sprake is van een institutioneel evenwicht, wat zonder tegenwicht onbestaanbaar is (ibid.). Democratie en rechtsstaat zijn om die reden allebei benodigd, met publieke verantwoording als complementair kenmerk. Daarnaast is het evident om een duidelijke verantwoordelijkheidstoedeling te hebben, die wederzijdse erkenning van ieders institutionele functie behelst (ibid.). In dit hoofdstuk zal verder toegelicht worden wat de begrippen van democratie en rechtsstaat omvatten en tot welke vraagstukken de begrippen leiden. Hiermee worden de institutionele kaders geschetst waarbinnen Nederlandse overheidsdiensten zich bewegen.



Figuur 1a. Kenmerken democratische rechtsstaat. Naar: Wellink, 2011

1.1 Democratie

Toen de democratie 500 voor Christus in Athene ontstond, was het doel helder: Het was een ideaalbeeld van een samenleving, waarin iedere burger direct zou kunnen en zou moeten participeren in de politiek. Tegenwoordig is dit ideaal nog dominant in vele politieke overtuigingen (Held, 2006. pp.14-28), maar het ideaalbeeld bleek al snel onhaalbaar. De steden groeiden enorm in inwonersaantallen (Engelen en Sie Dhian Ho, 2004. p.339; Held, 2006. p.28) en de burgers zouden erg veel vrije tijd moeten hebben om daadwerkelijk in staat te zijn actief een bijdrage te leveren aan de politiek. Bovendien hadden de oude Grieken een andere opvatting over de voorwaarden waaraan een persoon moest voldoen voordat deze tot burger gerekend zou mogen worden. Een voorbeeld hiervan is dat de vrouwen uitgesloten werden (Held, 2006. pp.14-28). Met de jaren en de tijdsgeest zijn er zodoende aanpassingen aangebracht in de democratie. Dit heeft als gevolg gehad dat er nu vele vormen van democratie bestaan (Held, 2006; Schmitter en Karl, 1991. pp.75-88). In Nederland kwam de democratie in praktijk tot uiting in een representatieve democratie (Government of the Netherlands, 2007).

De directe invloed van burgers wordt in een representatieve democratie vervangen door een indirecte invloed. De burgers uiten hun steun voor volksvertegenwoordigers middels terugkerende verkiezingen (Bovens, 2005. p.120). In Nederland worden deze verkiezingen eens in de vier jaar georganiseerd om volksvertegenwoordigers te kiezen voor een viertal wetgevende organen, waarbij iedere man en vrouw van achttien jaar en ouder en met de Nederlandse nationaliteit het recht heeft om een stem uit te brengen. Voor de uitvoerende organen wordt daarentegen niet gestemd (Andeweg en Irwin, 2009. pp.95-96). Het houdt in dat de burger geen directe invloed meer kan uitoefenen op het bestuur, nadat de burger een volksvertegenwoordiger heeft gekozen; de volksvertegenwoordiger voert de taken uit in naam van de burger. Zonder steun vanuit de samenleving, raakt de politiek echter in crisis (Hupe, 2004), waardoor er sprake is van wederzijdse afhankelijkheid tussen burger en politiek. Deze relatie

tussen burgers en politiek is binnen moderne democratietheorieën het grootste punt van zorg (Bolto, 2015. pp.20-21).

Indien de samenleving geen steun wil verlenen aan de volksvertegenwoordigers, kunnen de stemgerechtigde burgers de volksvertegenwoordigers afstraffen door bij de volgende verkiezingen voor een andere volksvertegenwoordiger te kiezen. De eerste volksvertegenwoordiger wordt op dat moment weggestuurd om vervangen te worden door een nieuwe volksvertegenwoordiger (Engelen en Sie Dhian Ho, 2004. p.345). Om dit proces adequaat te laten verlopen, heeft de samenleving informatie nodig om te kunnen bepalen of er wel of geen steun komt van de burgers. Om de burgers in deze informatie te voorzien, is publieke verantwoording benodigd en in het kader daarvan transparante procedures (Bolto, 2015. p.3; Bovens, 2004; Engelen en Sie Dhian Ho, 2004. p.256). Publieke verantwoording maakt het namelijk mogelijk om de publieke machtsuitoefening democratisch te controleren (Bovens, 2004), omdat de burgers op basis van die informatie vervolgens tot een oordeel kunnen komen. Het verschaffen van informatie zou bovendien publiek vertrouwen kunnen opleveren en legitimiteit voor de betreffende organisaties (Bolto, 2015. p.3). Tevens komt dit ten goede aan de relatie tussen samenleving en politiek. Het parlement – waar de volksvertegenwoordigers zitting in nemen – speelt dan ook een grote rol in publieke verantwoording (Bovens, 2004). De volksvertegenwoordigers ontvangen informatie om omwille van de burgers het kabinet te kunnen controleren. Publieke verantwoording is om deze redenen een fundamentele waarde binnen de democratie: door middel van publieke verantwoording wordt de machtsuitoefening weer terug gerelateerd naar de burger (Bolto, 2015. p.3; Engelen en Sie Dhian Ho, 2004. p.256). De democratische functie beslaat zodoende het waarborgen van de soevereiniteit van de burger.

1.2 Rechtsstaat

Doordat de rechtsstaat aan de democratische rechtsstaat is verbonden, zit er naast een democratische benadering ook een rechtsstatelijk karakter aan de beginselen van deze democratische rechtsstaat. In de rechtsstaat wordt statelijk gezag in het recht vastgelegd, evenals de bevoegdheden die bij de uitvoering daarvan toegewezen zijn. De functie hiervan is dat het individu op die manier middels het recht beschermd wordt. De wetten waarin de gedragsregels, verboden en geboden staan beschreven vormen de grondslag voor machtsuitoefening. Overheidsoptreden moet immers gebaseerd zijn op wetgeving (Belinfante en De Reede, 2012. p.11). Pas als machtsuitoefenaars hun macht inzetten op een wijze zoals op het recht berust is, wordt er aan het legaliteitsbeginsel voldaan en is de macht daarmee legitiem. Bevoegdheden die mogelijkheden bieden tot overheidsoptreden worden daarom in de wet vastgelegd, evenals de machtscheiding en het recht van burgers om toegang te hebben tot onafhankelijke rechterlijke controle indien zij geraakt worden door het bevoegdheidsoptreden van de overheid (Voermans en van Bijsterveld, 2014). Het vaststellen van de verdeling van bevoegdheden is tegelijkertijd een verdeling van macht. Het leidt tot een machtsevenwicht (Checks and balances, 2015), waar vormen van tegenmacht bij horen (Enthoven en Ofman, 2015). Controlemechanismen zijn de 'checks' die de balans tussen machten waarborgt (Checks and balances, 2015). De rechtsstaat stelt verder onder andere eisen aan de voorzienbaarheid en transparantie van overheidsoptreden en de bescherming van grondrechten (Commissie evaluatie Wiv 2002, 2013. p.28). Evenals binnen het democratisch perspectief wordt door de rechtsstatelijke benadering dus als één van de kernwaarden gesteld dat er (een mate van) openbaarheid is. Zonder zou controle immers onmogelijk zijn.

De controlemechanismen die zijn ingebouwd binnen de rechtsstaat dwingen de uitvoerende macht om verantwoording af te leggen. Het vormt de democratische link met de rechtsstaat; de controle is namelijk in de wetgeving ingebed om democratische controle te waarborgen. Democratie en rechtsstaat ontmoeten elkaar binnen deze wetgeving en tevens binnen de grondregels. Zo luidt de

tweede grondregel dat niemand een bevoegdheid kan uitoefenen zonder dat deze hier verantwoording over schuldig is of zonder dat er controle op de uitoefening bestaat (Belinfante en De Reede, 2012. p.14).

1.3 Vraagstukken

Ondanks dat er een spanningsveld is tussen de democratie en de rechtsstaat, zijn het zodoende ook twee verschillende elementen die elkaar aanvullen: de soevereiniteit wordt overgedragen, maar met begrenzende machtsbeperkingen; geen macht, zonder tegenmacht. Dit leidt tot verschillende vragen, zoals de vraag welk van de twee leidend is. Indien het recht een situatie wel of niet toelaat, maar de wens van het volk is tegenstrijdig, wordt het dan geoorloofd of verboden? Gespecificeerd naar de Nederlandse democratische rechtsstaat komen nieuwe vraagstukken aan het licht: Betekent een representatieve democratie dat de publieke verantwoording naar de burger toe vervangen kan worden voor verantwoording naar volksvertegenwoordigers toe? Of door toezicht van de rechtsstaat? Of blijft de burger zelf de aangewezen actor om de democratische controle uit te voeren? Met deze vraagstukken wordt het spanningsveld binnen de democratische rechtsstaat duidelijk en wordt het inzichtelijk dat er met het democratisch en het rechtsstatelijk karakter van de democratische rechtsstaat twee verschillende perspectieven kunnen worden onderscheiden om de werking van het openbaar bestuur te benaderen.

2 Probleemstelling

Ondanks het gegeven dat transparantie als kernwaarde wordt gezien binnen de democratische rechtsstaat, zijn de inlichtingen- en veiligheidsdiensten in Nederland geheime diensten en werken zij zodoende met een beperkte transparantie (AIVD, 2015a). Doordat deze openheid wel benodigd is voor het afleggen van verantwoording, zijn de grenzen aan transparantie tevens grenzen aan verantwoording (Bolto, 2015. pp.4-5). De inlichtingen- en veiligheidsdiensten bevinden zich om die reden niet alleen in een spanningsveld tussen democratie en rechtsstaat, maar tevens in een spanningsveld tussen transparantie ten behoeve van democratische legitimiteit en geheimhouding ten behoeve van de uitvoering van hun taken. In dit hoofdstuk zal daarom uiteengezet worden wat het probleem is van deze spanningsvelden en welke vraag door middel van onderzoek beantwoord zou moeten worden aangaande dit gestelde probleem om tot aanbevelingen ter verbetering te kunnen komen. Het hoofdstuk wordt afgesloten met een leeswijzer voor het gehele onderzoeksrapport.

2.1 Actualiteit

Overheden, bedrijven, NGO's¹ en burgers pleiten voor meer openbaarheid en transparantie (Enthoven en Ofman, 2015). Ook de behoefte aan informatie over de inlichtingen- en veiligheidsdiensten is sterk gegroeid, met name sinds de huidige terroristische dreiging en sinds klokkenluider Edward Snowden (R5). Snowden lekte in 2013 geheime informatie van de Amerikaanse inlichtingendiensten door naar de media, waarin mede informatie over de Nederlandse inlichtingen- en veiligheidsdiensten stond beschreven (Volkskrant, 2015b). Edward Snowden ontving via social media veel steun voor het klokkenluiden, terwijl er kritieken werden geuit op de inlichtingendiensten (RTLnieuws, 2013). Historisch gezien blijkt de samenleving altijd al achterdochtig en wantrouwend te zijn geweest tegenover inlichtingendiensten (Phytian, 2005. p.653); Geslotenheid voedt argwaan (Enthoven en Ofman, 2015). Dit geeft aan dat het volk – ondanks het bestaan van wet- en regelgeving omtrent de diensten – de behoefte lijkt te behouden om op democratische wijze zelf controle uit te kunnen oefenen. Het lijkt de regels niet afdoende te vinden, aangezien er niet louter vertrouwd wordt op de geschetste wettelijke kaders. Steun van de samenleving is echter wel benodigd om het democratisch gehalte van de diensten te waarborgen. Andere recente voorbeelden waarbij vanuit de samenleving de wens voor meer openbaarheid werd uitgesproken zijn een onderzoek dat ingesteld is naar de kennis die de MIVD had aangaande het ongeluk met vliegtuig MH17 boven Oekraïne (Volkskrant, 2015a) en de bekendwording dat de AIVD op grote schaal telecommunicatie aftapt (NRC, 2014). In beide gevallen vroeg de samenleving om openheid van informatie, maar de inlichtingen- en veiligheidsdiensten waren hier zeer terughoudend in. Juist voor de inlichtingen- en veiligheidsdiensten zou een sufficiënte vorm van tegenmacht daarentegen gewenst zijn, aangezien de diensten over vergaande bevoegdheden beschikt die tot en met de persoonlijke levenssfeer van burgers reikt (Commissie evaluatie Wiv 2002, 2013. p.8).

Het roept vragen op over wat de geschikte balans is tussen verantwoording enerzijds en geheimhouding anderzijds (Bolto, 2015. p.15). Het democratisch ideaal van democratische controle door de burger zelf loopt in de praktijk namelijk tegen obstakels aan. Het spanningsveld waarin de inlichtingen- en veiligheidsdiensten zich begeven is slechts één voorbeeld van terreinen binnen het openbaar bestuur waarbinnen de democratische waarde van publieke verantwoording niet zo gemakkelijk te verwezenlijken is. Naast de inlichtingen- en veiligheidsdiensten geldt dit bijvoorbeeld ook voor defensie en justitie, waar handelingen ten behoeve van veiligheid soms zwaarder worden gewogen dan de transparantie hiervan. Voorbeelden zijn de aanschaf van het militair vliegtuig de Joint

¹ Niet-gouvernementele organisaties

Strike Fighter (Enthoven en Ofman, 2015; Van der Lugt, 2010) en de zogenoemde Teeven-deal met drugshandelaar Cees H. (Van der Laan, 2015). De inlichtingen- en veiligheidsdiensten zijn echter expliciet geheime diensten. Deze nadruk op geheimhouding maakt dat het spanningsveld bij deze diensten naar waarschijnlijkheid het sterkst aanwezig is.

Hoewel transparantie bij de diensten door geheimhouding beperkt is, worden de diensten uitgebreid en wordt het budget van 2015 tot tenminste 2020 met 69,1 miljoen euro verhoogd (NOS, 2015a). De diensten hebben sinds 2000 zeer gegroeid. Zo is de verwachting dat het personeel van de AIVD in 2020 ten opzichte van 2000 zal zijn verdrievoudigd en de gerealiseerde uitgaven bijna zal zijn verviervoudigd (Algemene Rekenkamer, 2015a. p.21). De noodzaak om de diensten te kunnen controleren wordt hiermee groter, aangezien er meer publieke middelen voor handen zijn om verantwoording over af te leggen. Democratische verantwoording kent obstakels bij de diensten door een gebrek aan openbaarheid naar de burger, maar dit houdt niet per definitie in dat er geen verantwoording plaatsvindt. Er kan mogelijk een balans gevonden worden door het andere type verantwoording in voldoende mate toe te passen, namelijk de rechtsstatelijke verantwoording. Indien de diensten zich wel strikt aan de geldende wet- en regelgeving houden, voldoen zij immers aan de normen van het rechtsstatelijk gedeelte van de democratische rechtsstaat (Bovens, Schillemans en 't Hart, 2008). Een meer rechtsstatelijke vorm van verantwoording vraagt een ander verantwoordingsmechanisme dan binnen democratische verantwoording het geval is. Waar de democratische verantwoording vraagt om openbaarheid ter inzage voor de burgers, vraagt het rechtsstatelijk perspectief om controle door ingesteld toezicht. Dit toezicht heeft vervolgens als doel er zorg voor te dragen dat verantwoording plaatsvindt. Het toezicht dient te inspecteren of de diensten zich aan de gestelde wettelijke kaders houden en het dient te behoeden voor machtsmisbruik door de diensten, zonder hun effectiviteit te belemmeren (Leigh, 2005. pp.5-7). Dit gaat zodoende niet per definitie om publieke openbaarheid, maar anderszins om openbaarheid naar ingestelde toezichthouders toe.

2.2 Onderzoeksvraag

De vraag die uit het voorgaande afgeleid kan worden, is hoe geheime diensten verantwoording afleggen. Een vraag die daar vervolgens op volgt is in hoeverre die verantwoording voldoet aan de normen die de democratische rechtsstaat daaraan stelt. Het onderzoek zal beide vormen van verantwoording door de inlichtingen- en veiligheidsdiensten in Nederland belichten, dat wil zeggen zowel het democratische als het rechtsstatelijke. Allereerst gaat het over welke verantwoordingsmechanismen er bestaan voor de Nederlandse inlichtingen- en veiligheidsdiensten, opdat de wijze van verantwoorden in combinatie met geheimhouding in kaart wordt gebracht. In de tweede plaats zal geïllustreerd worden hoe deze verantwoordingsmechanismen functioneren, opdat dit functioneren daarna beoordeeld kan worden (Schillemans, 2007) aan de hand van de twee verantwoordingsperspectieven.

De Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst (AIVD) en de Militaire Inlichtingen- en Veiligheidsdienst (MIVD) zijn de onderzoeksobjecten, omdat dit de geheime diensten zijn in Nederland. Het doel van het onderzoek is om te beoordelen in hoeverre de inlichtingen- en veiligheidsdiensten in Nederland voldoen aan de normen van verantwoording binnen de democratische rechtsstaat door vanuit een democratisch en een rechtsstatelijk perspectief de verantwoordingsmechanismen kwalitatief te benaderen. Na deze beoordeling kunnen er aanbevelingen geformuleerd worden om verantwoording te verbeteren als naar de normen van de democratische rechtsstaat geconstateerd wordt dat verbetering nodig is. De hoofdvraag van het onderzoek luidt zodoende:

In hoeverre voldoen de AIVD en de MIVD anno 2015 aan de democratische en rechtsstatelijke normen van verantwoording?

Er wordt tot beantwoording van de hoofdvraag overgegaan door deductief en empirisch te onderzoeken hoe de verantwoording door de AIVD en MIVD functioneert. Op die manier kan er voortgebouwd worden op reeds bestaande kennis, maar wordt tegelijkertijd het veld ingegaan om de praktijk als data te gebruiken in plaats van de verantwoordingsmechanismen zoals deze op papier staan. De kans bestaat namelijk dat hier een discrepantie in zit.

Er zijn een viertal onderzoeksvragen die beantwoord zullen worden om een overzicht te bieden van de bestaande verantwoordingsmechanismen. Deze onderzoeksvragen zijn:

- 1) Aan wie wordt verantwoording afgelegd?
(Leigh, 2005. p.7; Schillemans, 2007)
- 2) Waarom wordt verantwoording afgelegd?
(Leigh, 2005. p.7; Schillemans, 2007)
- 3) Waarover wordt verantwoording afgelegd?
(Leigh, 2005. p.7; Schillemans, 2007)
- 4) Wanneer wordt verantwoording afgelegd?
(Leigh, 2005. p.7; Mashaw, 2014)

Door deze vragen te beantwoorden wordt in kaart gebracht hoe de verantwoordingsmechanismen zijn ingericht en hoe deze in de praktijk in zijn werk gaan. Zo wordt duidelijk welke actoren een rol spelen binnen de verantwoordingsmechanismen, waarom zij een rol hebben, wat die rol inhoudt en wanneer zij een rol spelen. Onder andere verantwoordingsmomenten en de inhoud van verantwoording wordt op die manier overzichtelijk. Het zijn beschrijvende dimensies van verantwoording, maar er zit tevens een evaluatief karakter aan: Functioneren valt uiteen in een descriptief en normatief deel (Schillemans, 2007. p.75). De descriptieve empirie wordt daarom geanalyseerd aan de hand van zowel het democratisch als het rechtsstatelijk verantwoordingsperspectief. Binnen ieder perspectief worden een aantal normen ondergebracht waaraan publieke verantwoording zou moeten voldoen, welke als indicatoren dienen tijdens de analyse. Hiertoe zijn voor de twee perspectieven deelvragen geformuleerd, die ter ondersteuning van de hoofdvraag dienen.

De deelvragen zijn:

- 1) In hoeverre voldoen de AIVD en de MIVD aan de normen van verantwoording aan de hand van een democratisch perspectief?
- 2) In hoeverre voldoen de AIVD en de MIVD aan de normen van verantwoording aan de hand van een rechtsstatelijk perspectief?

De antwoorden van deze deelvragen vormen de beoordeling van de deelaspecten van de democratische rechtsstaat. Vervolgens kan op basis van de beoordeling van de deelaspecten geconcludeerd worden in hoeverre de inlichtingen- en veiligheidsdiensten voldoen aan de normen van verantwoording binnen de Nederlandse democratische rechtsstaat als geheel.

2.3 Relevantie van onderzoek

De relevantie van het onderzoek is tweevoudig. Allereerst is er sprake van een maatschappelijke relevantie, aangezien het belang van de vraag hoe controle en toezicht op de inlichtingendiensten wordt gehandhaafd groter is dan ooit (Born en Johnson, 2005. p.225). Terrorismedreiging was nog

nooit eerder zo'n groot probleem (ND, 2015) en er ligt een kabinetsvoorstel om de bevoegdheden van de inlichtingen- en veiligheidsdiensten uit te breiden (Modderkolk, 2015). Deze twee ontwikkelingen maken dat de inlichtingen- en veiligheidsdiensten in Nederland steeds belangrijker worden. Bovendien is het beleidsterrein van de inlichtingen- en veiligheidsdiensten in beweging. Een tweetal commissies laten momenteel onderzoek uitvoeren naar het toezicht en de verantwoording van de diensten (R2; R5). Ook wordt er gewerkt aan een herziening van de wet op inlichtingendiensten (R2; R3; R4; R5). Ook vindt tegelijkertijd met dit onderzoek over verantwoording en geheimhouding door inlichtingen- en veiligheidsdiensten in Nederland een onderzoek plaats door Richard Bolto (2015) naar geheimhouding en publieke verantwoording door de Australische inlichtingendiensten. Door het onderzoek in dezelfde tijd in twee verschillende landen uit te voeren, ontstaat er niet alleen een uitbreiding van wetenschappelijke kennis over het onderwerp, maar kan er tegelijkertijd een vergelijking plaatsvinden tussen de landen. De wetgevers en inlichtingendiensten uit beide landen zouden van elkaar kunnen leren, waardoor maatschappelijke uitkomsten gegenereerd kunnen worden. Het maakt dat dit een actueel thema is, welke hoog op zowel de politieke als wetenschappelijke agenda staat.

Hoewel de maatschappelijke interesse in het toezicht op de inlichtingendiensten reeds is ontstaan sinds de onthullingen van de Amerikaanse klokkenluider Edward Snowden in 2013 (R2; R3; R4; R5), bleef de wetenschappelijke en professionele aandacht voor dit onderwerp grotendeels uit (Bolto, 2015; Fijnaut, 2012. p.9). Tot voor kort waren de meest relevante onderzoeken aangaande het toezicht op de inlichtingen- en veiligheidsdiensten een tweetal rapporten, welke verschenen aan de hand van het tienjarig bestaan van de huidige wet op de inlichtingen- en veiligheidsdiensten (R1; R2; R3; R4). Een rapport van de Commissie evaluatie Wiv 2002 (2013) onderzocht de balans tussen effectiviteit en democratisch wetenschappelijk waarborgen (Commissie evaluatie Wiv 2002, 2013. pp.8-17). Het tweede rapport is van prof. Fijnaut (2012), waarin de effectiviteit van het toezicht op de diensten wordt beoordeeld. Beide rapporten zijn een wetsevaluatie en een wetenschappelijke theoretische fundering ontbreekt. Dit onderzoeksrapport is daarentegen deductief van karakter, waardoor er voortgebouwd kan worden op bestaande wetenschappelijke literatuur. Bovendien verschuift de focus van effectiviteit naar gepastheid en onder de noemer van de Nederlandse democratische rechtsstaat; een discussie die gevoerd zou moeten worden voor het in werk treden van een nieuwe wet in plaats van tien jaar na dato. In juli 2015 verscheen weliswaar een onderzoeksrapport van de Universiteit van Amsterdam omtrent het toezicht op de inlichtingen- en veiligheidsdiensten met betrekking tot het nieuwe wetsvoorstel, maar dit onderzoek kende een juridische insteek doordat jurisprudentie werd bestudeerd (NPO Radio 1, 2015). Dit onderzoek is daarentegen bestuurskundig van aard.

2.4 Leeswijzer

Na deze probleemstelling zullen allereerst de AIVD en de MIVD geïntroduceerd worden. Vervolgens wordt aan de hand van wetenschappelijke literatuur ingegaan op wat verantwoording inhoudt. Ook worden de democratische en rechtsstatelijk verantwoordingsperspectieven in datzelfde hoofdstuk nader toegelicht. Op die manier wordt er een theoretisch kader geschetst. Een operationalisatie volgt, waardoor de beschikbare literatuur toegespitst en afgebakend wordt ten behoeve van het onderzoek. Bovendien wordt door de operationalisatie helder wat er wordt bedoeld met het gebruik van begrippen die gedurende het onderzoeksrapport aangehaald worden. Daarna wordt de methodologie beschreven, waarin de werkwijze van dit onderzoek wordt uitgelegd en verantwoord. Hoofdstuk zeven bevat de antwoorden op de onderzoeksvragen, welke de resultaten van het onderzoek vormen. In hoofdstuk acht worden deze resultaten vervolgens geanalyseerd aan de hand van de deelvragen. Aansluitend wordt op basis van deze analyse in de conclusie de hoofdvraag beantwoord en worden

aanbevelingen gedaan. Een discussie, lijst met geraadpleegde literatuur en bijlagen sluiten het onderzoeksrapport af.

3 Inleiding inlichtingen- en veiligheidsdiensten

Nederland kent een tweetal geheime diensten, namelijk de Algemene Inlichtingen- en veiligheidsdienst (AIVD) en de Militaire Inlichtingen- en veiligheidsdienst (MIVD) (AIVD, 2015a; Ministerie van Defensie, 2015a). Inlichtingendiensten spelen een belangrijke rol in de democratische rechtsstaat: Enerzijds beschermen zij de democratische rechtsstaat en waarborgen zij de grondrechten van haar burgers, maar anderzijds doen die diensten hun werk door bevoegdheden in te zetten die inbreuk kunnen maken op diezelfde grondrechten (Commissie evaluatie Wiv 2002, 2013. p.8). Het verzamelen van inlichtingen gaat namelijk middels open bronnen, maar ook voor een deel op basis van bijzondere bevoegdheden. Voorbeelden hiervan zijn het aftappen en opnemen van elektronische berichten en het binnendringen van automatische systemen (Ducheine en Voetelink, 2011. p.279). De democratische en rechtsstatelijke waarden worden bij de inlichtingen- en veiligheidsdiensten ingebed door een speciale regeling met betrekking tot het inzetten van bijzondere bevoegdheden en de verplichting tot een openbaar jaarverslag. Dit heeft als doel om de transparantie en de controleerbaarheid van de diensten te vergroten, omdat de controle door het parlement hiermee is gediend en de burgers beter kunnen voorzien wanneer zij onderwerp van aandacht zijn voor de diensten (Commissie evaluatie Wiv 2002, 2013. pp.39-40).

Hoewel beide diensten inlichtingen- en veiligheidsdiensten zijn, verschillen zij van elkaar. Het doel van de AIVD is om inlichtingen te vergaren omtrent individuen en organisaties die antidemocratisch zijn of op een andere wijze een gevaar vormen voor de staat en de Nederlandse samenleving. De dienst valt onder het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) (AIVD, 2015a), maar beweegt zich zelfstandiger dan de MIVD (R1; R2). De AIVD is een directoraat-generaal (Algemene Rekenkamer, 2015a. p.14) en aan het hoofd staat de directeur-generaal (DG) (AIVD, 2015a; R2) met daaronder nog eens drie directies met een eigen directeur (AIVD, 2015a). De MIVD is een bijzondere organisatie binnen het ministerie van Defensie (Ministerie van Defensie, 2015b) en bindt zich meer met het ministerie (R1; R2). Het valt direct onder de secretaris-generaal (SG) (Ministerie van Defensie, 2015b) en het hoofd is een directeur (R2). De dienst doet onderzoek naar veiligheidsinformatie en richt zich daarbij met name op vredesmissies en internationaal terrorisme. Dit doet de MIVD om zowel het leger als het ministerie van Defensie te ondersteunen (Ekker, 2002. pp.77-83; Ministerie van Defensie, 2015a). De focus van de MIVD is zodoende specifiek, terwijl de AIVD opereert over een breed spectrum (R7).

De AIVD en de MIVD zijn geheime diensten. Dit is van belang, omdat de uitvoering van de taken belemmerd wordt op het moment dat bekend wordt wie of wat de inlichtingen- en veiligheidsdiensten op dat moment onderzoeken en hoe zij dit doen. De kennis van de diensten is zodoende niet openbaar. Ook informatie over bronnen, werkwijzen en het personeelsbestand wordt niet verstrekt. Maar niet alles is geheim. Ieder jaar brengen de inlichtingen- en veiligheidsdiensten verslag uit en tussentijds wordt er gepubliceerd over de stand van zaken op een bepaald aandachtsgebied. Deze zijn openbaar toegankelijk (AIVD, 2015a), maar kennen een geheime bijlage (R1; R3; R4).

Nederland is internationaal gezien nagenoeg uniek in het combineren van de inlichtingen- en veiligheidstaak binnen één dienst. De inlichtingentaak is een verlengde van het buitenlandbeleid, zorg dragen voor veiligheid is de tweede taak. De meeste staten verdelen deze taken over een drietal organisaties, waarbij de inlichtingen- en veiligheidstaak door aparte organisaties uitgevoerd wordt (R1). Zo kent Engeland de 1) Secret Intelligence Service M16, 2) Security Service M15 en 3) Government Communications Headquarters (SIS, 2015), Duitsland de 1) Bundesnachrichtendienst, 2) Bundesamt für Verfassungsschutz en 3) Militärische Abschirmdienst (BND, 2015) en ook Australië heeft een drietal geheime diensten in het leven geroepen: 1) Australian Secret Intelligence Service (ASIS), 2) Australian

Geospatial-Intelligence Organisation (AGO) (AGO, 2015) en 3) Australian Signals Directorate (ASD, 2015a).

3.1 Historisch juridisch kader

Na de Tweede Wereldoorlog werden de eerste inlichtingen- en veiligheidsdiensten in Nederland opgericht, te noemen de Binnenlandse Veiligheidsdienst (BVD), de Militaire Inlichtingendienst (MID) en Inlichtingendienst Buitenland (IDB). Het bestaan van deze diensten werd in eerste instantie geheim gehouden. Pas in de loop van de jaren zestig werd het bestaan van de diensten openlijk erkend door de Nederlandse overheid (De Graaff en Wiebes, 1998. p.9).

Het takenpakket van de diensten werd bij Koninklijk Besluit vastgesteld in 1949. Dit Koninklijk Besluit werd wel vertrouwelijk ter inzage aan de Eerste en Tweede Kamer overhandigd. Het duurde nog tot 1975 tot de Tweede Kamer een motie aannam dat er een wettelijke grondslag moest komen voor de taken, organisatie, werkwijzen en samenwerking van de inlichtingen- en veiligheidsdiensten. Hiermee zou de democratische controle verbeterd worden. Een eerste wetsontwerp kwam in 1981, leidend tot de eerste wet in 1987: de Wet inlichtingen- en veiligheidsdiensten (Wiv). Deze wet was nagenoeg een kopie van het voormalig Koninklijk Besluit, maar het voldeed niet aan de eisen van het Europese Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM). Zo was het EVRM bijvoorbeeld van mening dat er geen waardig rechtsmiddel bestond om tegen de diensten in te gaan. De Nationale Ombudsman kon wel geraadpleegd worden, maar deze beschikte niet over de mogelijkheid om tot bindende uitspraken over te gaan; het oordeel is aan de minister (Commissie evaluatie Wiv 2002, 2013. pp.23-25; R3; R4).

Wiv 1987 telde 26 artikelen. Dit werd in 2002 in de vernieuwde Wiv (Wiv 2002) uitgebreid tot 106 artikelen. Enkele van de voornaamste toevoegingen waren het oprichten van de Commissie van Toezicht op de Inlichtingen- en Veiligheidsdiensten (CTIVD), de notificatieplicht² en de plicht tot een openbaar jaarverslag (Commissie evaluatie Wiv 2002, 2013. p.27; R3; R4). Met de ontwikkeling van de wetgeving (R3; R4) en een vernomen expansiedrift van de diensten (R1) werden de taken samengebracht binnen twee diensten: de AIVD en de MIVD.

Sinds 2002 is de Wiv slechts in beperkte mate gewijzigd. Naast enkele wetstechnische wijzigingen zijn er twee inhoudelijke wijzigingen aangebracht: een wijziging in de taakstelling van AIVD en MIVD en de uitbreiding van het toepassingsgebied van de Wiv tot de BES-eilanden³ (Commissie evaluatie Wiv 2002, 2013. p.42). Ook is op basis van aanbevelingen door de Commissie evaluatie Wiv 2002 in 2012 een cluster aan het ministerie van BZK verbonden om de minister onafhankelijk te ondersteunen met betrekking tot de AIVD (R2).

Naast Wiv 2002 is de Wet veiligheidsonderzoeken (Wvo) van toepassing op de diensten. De Wvo regelt de aanwijzing van vertrouwensfuncties, waarvoor een veiligheidsonderzoek benodigd is. Het veiligheidsonderzoek omvat het instellen van een onderzoek naar gegevens die uit het oogpunt van de veiligheid of andere belangen van de Staat relevant zijn voor de vervulling van de desbetreffende vertrouwensfunctie. Daarnaast regelt deze wet de afgifte, weigering en eventuele intrekking van verklaringen (Bureau Integriteitsbevordering Openbare Sector, 2015).

² De plicht om een individu na een verlooptijd te informeren over de inzet van bijzondere bevoegdheden jegens de persoon.

³ Bonaire, Sint-Eustatius en Saba.

3.2 Kritieken

Kritieken op de inlichtingendiensten van Nederland gaan al terug naar de voorgangers van de huidige AIVD en MIVD. Zo verscheen er in 1998 het boek “Villa Maarheeze” omtrent misstanden binnen de IDB en een gebrek aan verantwoording binnen de dienst (De Graaff en Wiebes, 1998; R1).

Er zijn daarentegen ook recente kritieken. In 2013 werd gemeld dat de AIVD ongericht zou inbreken op internetfora met hacksoftware. Als dit het geval zou zijn, zou de dienst echter de wet hebben overtreden. Door deze brede wijze van zoeken naar informatie wordt er namelijk ook informatie gezocht en gevonden van personen waarvan geen reden bestaat om hen een onderwerp van aandacht te laten zijn voor de inlichtingen- en veiligheidsdiensten. De privacy van het individu raakt hiermee in het geding (NOS, 2013).

Ook werd aan de hand van onthullingen van Edward Snowden in 2013 bekend dat er in Nederland 1,8 miljoen zogenoemde metadata waren verzameld, voornamelijk telefoongesprekken. De Tweede Kamer en de media stelden vragen bij de verzameling van deze gegevens. Op deze vragen antwoordde minister Plasterk van BZK aan zowel Tweede Kamer als media dat deze gegevens waren verzameld door de Amerikaanse inlichtingendienst NSA. Nog geen half jaar later moest hij hier samen met zijn collega minister Hennis van Defensie op terugkomen en verklaren dat de Nederlandse inlichtingen- en veiligheidsdiensten deze data hadden verzameld. Het is een voorbeeld waaruit blijkt dat de ministers een afweging hebben gemaakt tussen hun informatieplicht aan de Tweede Kamer en het in het openbaar inzicht geven in het werk van de AIVD en MIVD. In eerste instantie kozen zij voor het tweede, maar een naderende rechtszitting over het vergaren en gebruiken van gegevens bracht hier verandering in (NOS, 2014a).

Later in 2014 bleek dat de AIVD advocatenkantoor Prakken d’Oliveira had afgeluisterd. Minister Plasterk stelde dat telefoongesprekken van advocaten afgeluisterd mogen worden, maar het advocatenbureau was van mening dat het in een democratische rechtsstaat noodzakelijk is dat burgers in vertrouwen met hun advocaat kunnen spreken. Het advocatenbureau diende een klacht in welke deels gegrond werd verklaard (NOS, 2014b), maar het advocatenbureau spande ook een kort geding aan tegen de Staat. Dit kort geding werd gewonnen, waardoor de communicatie van en met advocaten niet meer afgeluisterd mag worden zonder onafhankelijke controle op het besluit ervan (Prakken d’Oliveira, 2015).

Verder heeft in 2015 minister Hennis haar excuses aangeboden aan een inmiddels ontslagen militair aangaande de handelswijze van de MIVD. De dienst maakte een te zware inbreuk op de persoonlijke levenssfeer van de man. De MIVD sprak onder andere met personen uit de omgeving van de voormalig militair, waaronder de bedrijfsarts en een vertrouwenspersoon. Er werd een klacht ingediend die evenals deels gegrond werd bevonden. De advocaat van de voormalig militair denkt dat het doel van de MIVD was om hem te intimideren, aangezien hij in het openbaar kritiek had geuit over racisme, pesterijen en intimidatie bij defensie. Hij werd ontslagen, waarna hij meende dat hij niet de enige was en dat er in het verleden meerdere klokkenluiders ontslagen zijn (NOS, 2015b).

Deze voorbeelden worden geïllustreerd omdat zij aangeven dat er discrepanties bestaan in de transparantie die gewenst wordt bij de reikwijdte van de bevoegdheden van de inlichtingen- en veiligheidsdiensten. De voorbeelden zijn recent, wat opnieuw aangeeft dat de discussie van deze tijd is. Door de democratische rechtsstaat als institutioneel kader te nemen met publieke verantwoording als complementair kenmerk tussen de democratie en de rechtsstaat ontstaat er een raamwerk met waarden die als uitgangspunt dienen in de discussie; want ook de AIVD stelt dat veiligheid en privacy in balans moeten zijn (NOS, 2014).

4 Publieke verantwoording: een theoretisch kader

Verantwoording kan direct gekoppeld worden aan controle (Mulgan, 2000), omdat het vaststellen van verantwoordingsmechanismen een middel is om gedrag te controleren door responsiviteit naar buiten toe te eisen (Dubnick, 2003. p.405). Bij verantwoording is er een relatie tussen een actor (zoals de AIVD en de MIVD) en een forum (zoals een toezichthouder of commissie) (Bovens et al, 2008. p.225; Bovens en Schillemans, 2009b. p.20-24). In de democratie komt deze relatie tot stand, doordat de burgers tevens het electoraat vormen, welke hun soevereiniteit overdragen aan volksvertegenwoordigers. Op hun beurt delegeren de volksvertegenwoordigers uit naam van de burgers taken aan de regering, welke evenals taken delegeert. Zo ontstaat er een keten van delegatie (zie figuur 4a). Aan het einde van deze keten van delegatie staan weer de burgers, ditmaal om een oordeel te geven. Op basis van dit oordeel bepalen zij namelijk weer aan wie zij hun soevereiniteit over willen dragen (Bovens et al., 2008. p.225; Bovens en Schillemans, 2009b. p. 30) en zo begint de keten van delegatie opnieuw. Publieke verantwoording is één van de voorwaarden voor democratie, aangezien het 1) democratische controle op overheidsoptreden mogelijk maakt, 2) machtsconcentraties beoogt tegen te gaan, 3) het leervermogen en de effectiviteit mogelijk vergroot worden en 4) het een legitimatie kan verschaffen voor de overheid en publieke organisaties. Bovendien zijn burgers kritisch en leggen zij zich niet neer bij enkel het mogen uitbrengen van een stem eens in de vier jaar; zij willen betrokken zijn (Bovens en Schillemans, 2009a; Bovens en Schillemans, 2009b). Dat publieke organisaties zich verantwoorden tegenover de burgers geeft echter nog geen garantie dat de voorkeuren van de burgers gehanteerd worden door de organisatie. Er zijn externe verantwoordingsmechanismen nodig om de organisaties politiek, wettelijk of moreel verantwoordelijk te kunnen houden (Dubnick, 2003. p.406).



Figuur 4a. Keten van delegatie. Naar: Bovens en Schillemans, 2009. p.30

Verantwoordingsmechanismen duiden op een formele structuur van controle en feedback tussen actoren (Dubnick, 2003. p.408). Publieke verantwoording is namelijk meer dan het moment waarop een actor zijn handelingen of gedrag uitlegt en rechtvaardigt. Publieke verantwoording beslaat een proces, bestaande uit drie fasen (zie figuur 4b). De eerste fase is de informatiefase. In deze fase

verschafft de actor informatie. Het is van belang dat de actor zich verplicht voelt deze informatie te geven. Soms moet informatie op vaste tijdstippen worden geleverd: Dit geldt bijvoorbeeld voor jaarverslagen. De tweede fase is de debatfase. In deze fase moet het forum de mogelijkheid hebben om nadere vragen te stellen en de actor zou daarop vervolgens moeten antwoorden. Hierdoor ontstaat een discussie. Het gaat dan bijvoorbeeld over de aard van de informatie of de waardering voor het optreden van de actor. Tot slot komt in de derde fase het forum tot een oordeel over het optreden van de actor. Eventueel kan het forum de middelen hebben om de actor te sanctioneren (Bolto, 2015. p.4; Bovens en Schillemans, 2009b. pp.21-30).

Er is sprake van verantwoording wanneer:	
Informatiefase	<ol style="list-style-type: none"> 1. Er een relatie is tussen een actor en een forum 2. Waarbij de actor zich verplicht voelt 3. Om informatie en uitleg te verstrekken 4. Over zijn eigen optreden,
Debatfase	5. het forum nadere vragen kan stellen,
Consequenties	<ol style="list-style-type: none"> 6. en een oordeel uit kan spreken 7. Dat formele of informele consequenties kan hebben voor de actor.

Figuur 4b. Elementen van verantwoording. Bron: Bovens en Schillemans, 2009. p.23

De drie fasen duiden op een sociale uitruil, die kenmerkend is voor verantwoording. Relaties tussen een actor en een forum zijn benodigd, want wet- en regelgeving is weliswaar een middel om gedrag te controleren, maar het roept een actor niet tot verantwoording (Mulgan, 2000). De burgers geven de volksvertegenwoordigers namelijk via verkiezingen een mandaat. In ruil leggen de volksvertegenwoordigers verantwoording af aan de burgers. De uitruil vindt dus plaats tussen de actor en het forum, ofwel tussen de agent (actor) en de principaal (burgers) (Bolto, 2015. pp.4-22). In de keten van delegatie zijn er vier principaal-agentrelaties te herkennen. Moderne representatieve democratie is zodoende een serie van principaal-agentrelaties (Bovens en Schillemans, 2009b. p.30), waarvan de kern is dat publieke ambtsbekleders een relatie hebben met de burgers en de verkozen politici op hiërarchische wijze met de ambtenaren (Mulgan, 2000).

De verantwoording binnen deze relaties is afhankelijk van een viertal vragen die gesteld moeten worden: 1) Aan wie wordt verantwoording afgelegd? (Aan wie?) 2) Over welke aspecten van het optreden wordt informatie verstrekt? (Waarover?) 3) Wat is de aard van de relatie tussen actor en forum? (Waarom?) 4) Wanneer wordt de verantwoording afgelegd? (Wanneer?) (Bovens en Schillemans, 2009b. pp.26-29; Mashaw, 2014).

Traditioneel wordt verantwoording afgelegd door interne bureaucratische hiërarchie. Ook de ministeriële verantwoordelijkheid valt hieronder. De ministers antwoorden echter ook weer terug naar het electoraat, dus het doel van verantwoordingsarrangementen is toch steeds weer de verantwoording naar de burgers toe. Hoewel het doel hetzelfde is, betekent het niet dat de interne verantwoording dezelfde is als de externe controle. Deze kunnen van elkaar afwijken (Bolto, 2015. pp.17-18). Daarbij zijn er tegenwoordig naast de traditionele hiërarchische verantwoordingsarrangementen ook moderne, meer horizontale, verantwoordingsarrangementen ontstaan. Deze verantwoording is direct of indirect. Voorbeelden zijn inspecties, raden van toezicht, klantenpanels of openbaarheid via internet (Bovens en Schillemans, 2009a. pp.10-11).

4.1 Verantwoordingsperspectieven

De vraag in hoeverre de AIVD en de MIVD voldoen aan de normen van verantwoording, is voor een deel normatief en behoeft zodoende meer specificering. Want wanneer voldoet men ergens wel of niet in voldoende mate aan? Er bestaan een drietal verantwoordingsperspectieven, te noemen het democratisch perspectief, het rechtsstatelijk perspectief en het lerend perspectief. Het lerend perspectief gaat om de vraag of het verantwoordingsproces heeft geleid tot leervermogen (Bovens et al., 2008), maar dit valt buiten dit onderzoek. Dit onderzoek beoordeelt geen leervermogen, maar de mate waarin aan de normen van zowel de democratische als de rechtsstatelijke component van de democratische rechtsstaat wordt voldaan door de AIVD en MIVD: ofwel de democratische en de rechtsstatelijke benadering op de verantwoordingsmechanismen van de inlichtingen- en veiligheidsdiensten.

4.1.1 Democratisch perspectief

Het democratisch verantwoordingsperspectief heeft de waarden van de democratie als fundering. In hoofdstuk één kwam reeds naar voren dat binnen de democratie de burger als soeverein wordt gezien en dat de opvatting is dat deze positie gewaarborgd dient te worden. Dat de burger als uiteindelijk forum wordt gezien – en daarmee als uiteindelijke ontvanger van verantwoording – komt voort uit de delegatieketen, aangezien het delegeren begint met het handelen van de burger wanneer deze volksvertegenwoordigers kiest. Doordat de burger hierdoor een indirecte principaal-agent relatie krijgt met de actor in plaats van een directe, is publieke verantwoording benodigd als schakel om democratische controle uit te kunnen voeren. Het stelt de burger in staat om te participeren in een verantwoordingsmechanisme, omdat het afleggen van verantwoording ervoor zorgt dat de burger informatie krijgt, waarna hierop geïntervenieerd kan worden door het stellen van nadere vragen of het vellen van een oordeel met eventuele sancties als gevolg. Het gaat dus om verantwoording die publiek is en waarbij de kwaliteit van de verantwoording afhankelijk is van de mate waarin de verantwoording bijdraagt aan het bevorderen van de principaal-agent relatie. Daarentegen kunnen volksvertegenwoordigers tevens een schakel vormen tussen burger en actor. Het gaat er in essentie zodoende om of democratisch gelegitimeerde organen de actor effectief kunnen controleren (Bovens et al., 2008. p.231; Schillemans, 2007. p.83).

Aan de hand van het democratisch perspectief wordt gemeten wat de mate is waarin verantwoording democratisch gelegitimeerde organen in staat stelt om het gedrag van de actor te monitoren en te evalueren en om het gedrag van de actor te bevorderen opdat het gelijk is aan de voorkeuren van het forum. De vragen die leidend zijn voor de beoordeling hiervan hebben allereerst betrekking tot de informatievoorziening omtrent het handelen van de actor en de sociale consequenties die dit handelen als gevolg heeft. Ten tweede wordt binnen het democratisch perspectief de vraag gesteld of het debat tussen actor en forum zich richt op het overeenkomen van het handelen van de actor met de standaarden en voorkeuren van het forum. De derde en laatste vraag is of de actor genoeg incentives heeft om de agenda van de principalen aan te houden. Om tot verantwoording te komen die volgens het democratisch perspectief als goed beoordeeld kan worden, zullen de antwoorden op de vragen positief moeten zijn. Op het moment dat de beantwoording van de vragen negatief is, duidt dat op een democratisch gebrek in de verantwoording (Bovens et al., 2008. pp.231-232).

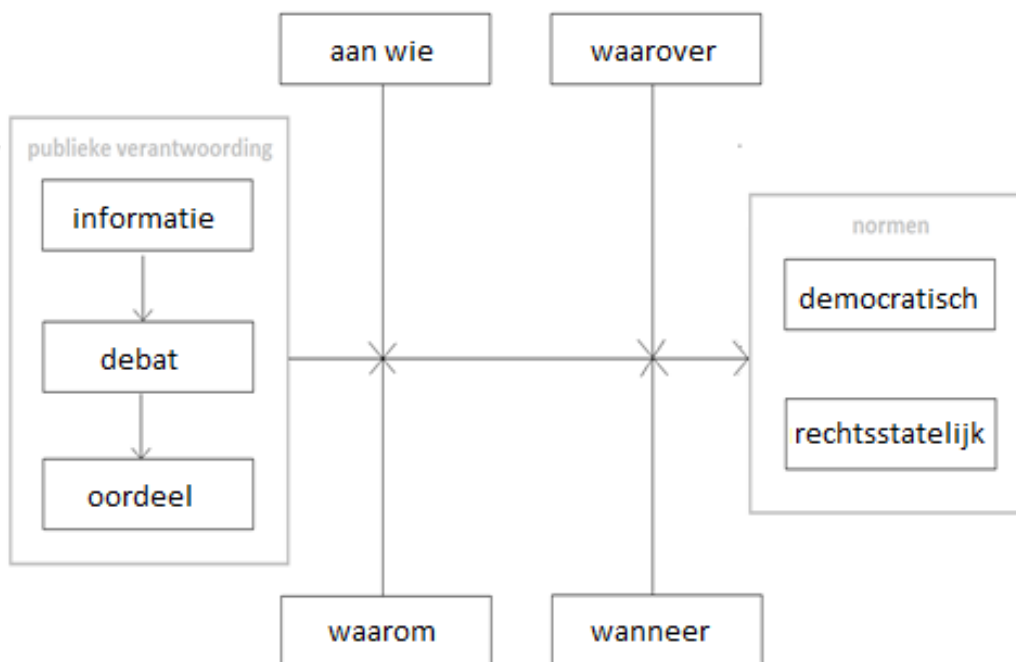
4.1.2 Rechtsstatelijk perspectief

Zoals het democratisch perspectief is gebaseerd op de waarden van de democratie, zo komt het rechtsstatelijk perspectief bij de rechtsstaat vandaan. Het gezag van het recht wordt dus als leidend gezien. Bovendien dienen bevoegdheden en de uitvoering van bevoegdheden een wettelijke grondslag te kennen. Door het bestaan van wet- en regelgeving omtrent bevoegdheden wordt de macht van actoren begrensd. Daarnaast is de machtscheiding binnen de rechtsstaat een belangrijk middel om machtsmisbruik te voorkomen, op een wijze waarbij het zou moeten leiden tot een systeem van checks and balances om een machtevenwicht te bereiken en daarmee te voorkomen dat één actor misbruik kan maken van de macht waarover deze bezit. Om dit te bereiken is het van belang dat er ofwel verantwoording wordt afgelegd of dat er controlemechanismen in het leven zijn geroepen. De ontvanger van verantwoording is in deze zin een controleur, die op basis van scherpe beoordelingskaders het handelen van de actor toetst (Schillemans, 2007. pp.83-85). Een mate van transparantie is benodigd om deze toegang te hebben. Machtsmisbruik wordt door deze vorm van verantwoording voorkomen, dan wel ontdekt (Bovens et al., 2008. pp.231-232).

Binnen het rechtsstatelijk perspectief verschuift zodoende de aandacht van het waarborgen van een democratisch gehalte naar het voorkomen van tirannie en beoogd wordt dat dit voorkomen wordt door een balans van machten te creëren. Macht van instituties brengt een evenwicht aan in de macht van de staat. Deze instituties staan in het verlengde van de burgers die vanuit een democratisch perspectief de actor tot verantwoording roept. Aan de hand van het rechtsstatelijk perspectief wordt gemeten wat de mate is waarin verantwoording misbruik van de uitvoerende macht en privileges in toom kan houden. De vragen die gesteld worden om middels een rechtsstatelijk verantwoordingsperspectief verantwoordingsmechanismen te beoordelen hebben betrekking tot de aanwezigheid van onderzoeksbevoegdheden en de capaciteit om informatie te verwerken omtrent rechtmatigheid van handelingen in het kader van wetten, reguleringen en normen. Een tweede vraag die gesteld wordt is of het forum incentives heeft om de actor te betrekken in een debat en of er interactie is die zich richt op conformiteit van handelingen met wetten en normen. Tot slot zijn sanctiemogelijkheden om af te straffen een indicator binnen dit perspectief (Bovens et al., 2008. pp.231-232). Evenals binnen het democratisch verantwoordingsperspectief zullen de vragen positief beantwoord moeten worden om tot een positieve beoordeling van verantwoordingsmechanismen te komen vanuit een rechtsstatelijk standpunt.

4.2 Conceptueel model

De hoofdvraag is gericht op de relatie tussen de verantwoording door de inlichtingen- en veiligheidsdiensten en de normen van de democratische rechtsstaat. Hierbij geldt dat de wijze waarop er inhoud wordt gegeven aan de verantwoording van invloed is op de mate waarin aan de normen van verschillende componenten van de democratische rechtsstaat wordt voldaan. Uit het theoretisch kader kwam naar voren dat verantwoording geen gebeurtenis is, maar een proces waarin een debat volgt op informatie en een oordeel uiteindelijk wordt geveld. Dit zijn drie gebeurtenissen die tezamen onder de noemer van publieke verantwoording vallen. De invulling van de verantwoordingsmechanismen wordt vervolgens in kaart gebracht door de vragen te stellen aan wie, waarover, waarom en wanneer er sprake is van verantwoording. Als dit duidelijk is, kunnen deze verantwoordingsmechanismen normatief beoordeeld worden. Deze normen – op grond van verschillende verantwoordingsperspectieven – zijn democratisch, rechtsstatelijk of lerend van aard. Reeds werd toegelicht dat het lerend perspectief echter buiten dit onderzoek valt. De relaties van de genoemde concepten worden in een conceptueel model weergegeven in figuur 4c.



Figuur 4c. Conceptueel model

5 Operationalisatie

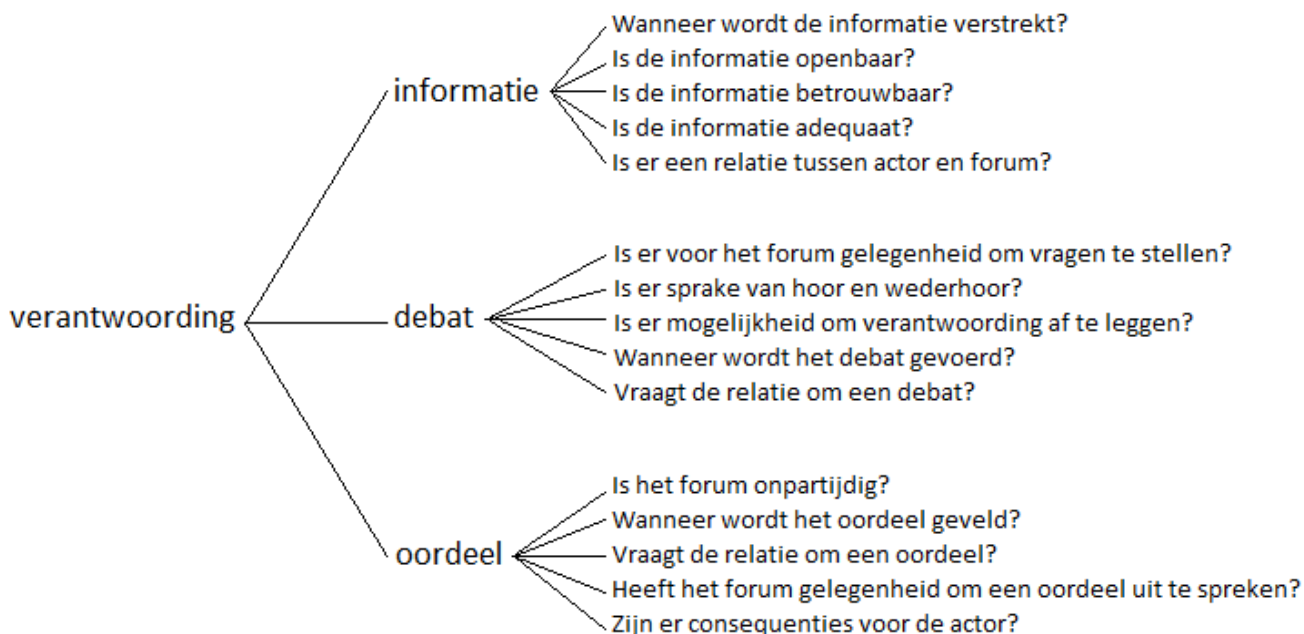
In dit hoofdstuk worden de theoretische begrippen uit de hoofdvraag gedefinieerd en afgebakend, opdat het onderzoek een heldere focus heeft. Het betreft verantwoording en de democratische rechtsstaat, waarbij de mate waarin aan de normen van de democratische rechtsstaat wordt voldaan afhankelijk is van de verantwoording.

5.1 Definities

5.1.1 Verantwoording

De volgende definitie van publieke verantwoording wordt geformuleerd en gehanteerd: Publieke verantwoording is een proces van wederzijdse beïnvloeding tussen actor en forum, waarbij de actor het forum in informatie over het eigen optreden voorziet, waarop het forum deze informatie kan verwerken en in debat gaat met de actor om nadere vragen te kunnen stellen om op basis van de antwoorden een oordeel over de actor te vellen, welke mogelijke sancties voor de actor als gevolg heeft. Verantwoording is vervolgens publiek als het organisaties betreft die publieke middelen of publieke bevoegdheden uitoefenen, verantwoording openbaar is, voor het algemeen publiek toegankelijk is en de verantwoording wordt gegeven met het oog op de publieke zaak (Wieles, 2009, p.45).

De bestaande verantwoordingsmechanismen beslaan het descriptieve deel van het onderzoek. Zodoende wordt verantwoording verder geoperationaliseerd door indicatoren toe te kennen aan de drie fasen waaruit verantwoording bestaat. Deze indicatoren worden weergegeven in onderstaand figuur 5a.



Figuur 5a. Operationalisatie verantwoording

Het descriptieve deel van de informatiefase richt zich zodoende in de eerste plaats op de aard van de verstrekte informatie. De tijdigheid van informatieverschaffing beslaat de momenten waarop dit plaatsvindt. Komt de informatie op vaste momenten of incidenteel? Verder is het van belang in

hoeverre de informatie openbaar is of dat deze geheim is. De betrouwbaarheid van informatie is een derde indicator van de informatiefase. Is er zekerheid dat de informatie juist is? En in hoeverre is de informatie adequaat? Adequaatheid valt in het codeerschema uiteen in enerzijds volledigheid en anderzijds zorgvuldigheid. De laatste indicator voor de informatiefase brengt de actoren in kaart die een rol spelen in deze fase. Welke agent-forum relaties zijn er?

De debatfase beslaat de vraag of het forum gelegenheid heeft om vragen te stellen, maar ook de vraag of de actor de mogelijkheid heeft om verantwoording af te leggen. Een kernpunt tussen deze mogelijkheden is dat er tevens interactie is tussen forum en actor, opdat hoor en wederhoor plaatsvindt. De vraag welke agent-forum relaties er zijn is opnieuw aan de orde, evenals de vraag naar tijdigheid. In de debatfase is deze indicator ook tweeledig: op welke momenten is er debat en hoe snel gebeurt dit?

De oordeelfase gaat over het vormen van een oordeel van het forum en de mogelijke consequenties die dit heeft voor de actor. Er wordt belang gehecht aan de onafhankelijkheid en onpartijdigheid van het forum. Ook moet het forum in de gelegenheid zijn een oordeel uit te spreken. Welke middelen hebben zij hiervoor tot hun beschikking? Ook in deze fase worden de relaties en de tijdstippen uiteen gezet. De mogelijke consequenties voor de actor omvat zowel formele als informele consequenties.

5.1.2 De democratische rechtsstaat

De democratische rechtsstaat wordt beschreven als een “staatsvorm waarin de regering een verantwoordingsplicht heeft ten opzichte van de volksvertegenwoordiging (democratisch beginsel) en waarin de regering slechts die bevoegdheden mag uitoefenen waartoe zij gemachtigd is door wettelijke bepalingen (beginsel van de rechtsstaat)” (Politie, 2015). Deze zelfde definitie wordt binnen dit onderzoek gehanteerd.

Om met de verantwoordingsperspectieven naar de verantwoordingsmechanismen te kijken, zijn er een aantal normatieve vragen die gesteld moeten worden om tot een beoordeling te komen. Beide verantwoordingsperspectieven staan los van elkaar en belichten een andere kant van de verantwoording. Hierdoor heeft ieder perspectief andere vragen die beantwoord moeten worden. Voor ieder verantwoordingsperspectief zijn dit er drie. De vragen vormen tevens de normen binnen het overkoepelende perspectief. Zij worden weergegeven in figuur 5b, achter het verantwoordingsperspectief waar de vraag bij hoort.

Democratisch perspectief	<ol style="list-style-type: none"> 1) Zijn de principalen geïnformeerd over de handelingen van de agent en de sociale consequenties die deze handelingen hebben? 2) Focust het debat tussen actor en forum op de vraag of het gedrag passend is met de standaarden en voorkeuren van de principalen? 3) Verschafft de verantwoording voldoende significante incentives voor de actor om de agenda van de principalen te handhaven?
Rechtsstatelijk perspectief	<ol style="list-style-type: none"> 1) Heeft het forum genoeg onderzoeksbevoegdheden en voldoende capaciteit om informatie te verwerken omtrent rechtmatigheid van handelingen in het kader van wetten, reguleringen en normen? 2) Heeft het forum incentives om de actor te betrekken in een debat en is er interactie die zich richt op conformiteit van handelingen met wetten en normen? 3) Beschikt het forum over sanctiemogelijkheden om af te straffen?

Figuur 5b. Operationalisatie verantwoordingsperspectieven. Bron: Bovens et al., 2008. pp.231-232

Binnen het democratisch perspectief wordt er zodoende belang gehecht aan het informeren van principalen over handelingen en sociale consequenties, een debat aangaande de gepastheid van gedrag met de standaarden en voorkeuren van principalen en het hebben van incentives voor de actor om de agenda van de principalen te handhaven. Het rechtsstatelijk perspectief focust daarentegen op de onderzoeksbevoegdheden van het forum om informatie omtrent rechtmatigheid te verwerken, de incentives van het forum om de actor te betrekken in het debat en interactie over handelingen naar wetten en normen en daarnaast sanctiemogelijkheden van het forum. Voor beide perspectieven geldt dat hoe positiever er wordt geantwoord op de vragen, des te meer wordt er aan de normen van het betreffende verantwoordingsperspectief voldaan.

5.2 Codeerschema

Om de descriptieve vragen uit het theoretisch kader te beantwoorden worden de vragen omgezet naar indicatoren, waardoor er binnen het onderzoeksmateriaal systematisch en gericht gezocht kan worden naar hetgeen wat aansluit op de vraag. Allereerst wordt er een onderscheid gemaakt tussen de informatiefase, de debatfase en de oordeelfase. Deze fasen worden afzonderlijk verder gespecificeerd naar de kern van de descriptieve vragen uit de theorie die bij deze fasen behoren. Indien mogelijk is ook deze kern verder toegespitst. Dit leidde tot het volgende codeerschema, welke wordt weergegeven in figuur 5c.

1. Informatiefase	1.1 Tijdigheid	1.1.1 Vaste tijdstippen
		1.1.2 Incidenteel
	1.2 Openbaarheid	1.2.1 Openbaar
		1.2.2 Geheim
	1.3 Betrouwbaarheid	1.3.1 Betrouwbaarheid bron
		1.3.2 Betrouwbaarheid inhoud
	1.4 Adequaatheid	1.4.1 Volledigheid
		1.4.2 Zorgvuldigheid
	1.5 Informatierelatie	1.5.1 Intern
		1.5.2 Extern
2. Debatfase	2.1 Gelegenheid voor vragen	
	2.2 Hoor en wederhoor	
	2.3 Gelegenheid verantwoording	
	2.4 Tijdigheid	2.4.1 Moment
		2.4.2 Snelheid
	2.5 Debatrelatie	
3. Oordeelfase	2.1 Onafhankelijkheid	
	2.2 Onpartijdigheid	
	2.3 Tijdigheid	2.3.1 Vooraf
		2.3.2 Tijdens
		2.3.3 Achteraf
	2.4 Oordeelrelatie	
	2.5 Gelegenheid oordeel	
	2.6 Consequenties	2.6.1 Formeel
2.6.2 Informeel		

Figuur 5c. Codeerschema

6 Methodologie

Het onderzoek heeft plaatsgevonden in de periode tussen februari 2015 en juli 2015. In het onderzoek worden een tweetal onderzoeksstrategieën gecombineerd, namelijk de documentenanalyse en semi-gestructureerde interviews (zie bijlage voor vragenlijst). Dit wil zeggen dat er enerzijds gebruik wordt gemaakt van bestaande informatie, maar dat er anderzijds ook gebruik wordt gemaakt van primair materiaal: dit materiaal wordt middels de interviews verzameld.

Er wordt gebruik gemaakt van semi-gestructureerde interviews, opdat er wel focus is in het interview op basis van het theoretisch kader, maar er tegelijkertijd ruimte is voor de respondent om input te leveren mocht blijken dat de theorie iets mist. Documenten bestaan uit openbare jaarverslagen, openbare rapporten, Kamerbrieven, kabinetsreacties en de Wet op inlichtingen- en veiligheidsdiensten 2002. Dit zijn namelijk de bronnen die openbaar beschikbaar zijn over de verantwoordingsmechanismen op het gebied van inlichtingen- en veiligheid. In eerste instantie zijn deze documenten geraadpleegd opdat er goed ingelezen kon worden over de verantwoording door de AIVD en MIVD. Daarnaast zijn deze documenten geraadpleegd als naslagwerk op de data die uit de interviews afkomstig zijn. Er kan zodoende gecontroleerd worden of hetgeen dat in de interviews naar voren kwam daadwerkelijk in de documenten was terug te lezen. Ofwel of de praktijk overeenkomt met de richtlijnen of dat hier een verschil in zit. Ook kunnen eventuele aanvullingen op de interviews gevonden worden. De lijst van documenten (zie figuur 6a) bevat in ieder geval van ieder openbare verslag dat bestaat één voorbeeld. Zo is de brief over het jaarplan geraadpleegd en ook een uitspraak van een rechter. Verder is de lijst aangevuld met aanbevelingsliteratuur van de respondenten. De respondenten zelf worden gezocht onder actoren die een rol spelen binnen de verantwoordingsmechanismen van de diensten, te noemen de AIVD, MIVD, ministerie van BZK, Defensie en Algemene Zaken, het parlement, CIVD, CTIVD, Algemene Rekenkamer en de Nationale Ombudsman. Op die manier wordt getracht uit iedere verantwoordingslaag ten minste één respondent te vinden.

De verzamelde data wordt vervolgens gecodeerd, opdat uitspraken gecategoriseerd worden. Op die wijze ontstaat er een overzichtelijk beeld van de data die benodigd is om antwoord te geven op de onderzoeksvragen. Er worden codes toegekend aan begrippen (Van Gorp, 2007. p.16) op basis van het theoretisch kader en het geoperationaliseerd codeerschema. Het zorgt ervoor dat de data systematisch, gedetailleerd en zorgvuldig geanalyseerd wordt (Berg, 2009. pp.338-344). In het codeerschema zijn twee kolommen te onderscheiden: in de eerste kolom wordt de data ondergebracht in de informatiefase, debatfase of oordeelfase. In de tweede kolom worden deze categorieën verder gespecificeerd naar descriptieve vragen uit de theorie die de waarde van de inrichting van deze fasen aanduiden. De data wordt interpretatief gelezen om te bepalen welke code aan een uitspraak wordt toegekend. Deze latente vorm van coderen (Berg, 2009. pp.338-344) is verder terug te vinden in een derde kolom van verdere inductieve specificering van een categorie, als dit onderscheid naar voren komt tijdens het analyseren van de data.

Lijst van schriftelijke bronnen
Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst (2015). Jaarverslag 2014. <i>Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties</i> , 2014
Algemene Rekenkamer (2015a). Bezuinigingen en intensiveringen bij de AIVD. Gevolgen van de budgettaire turbulentie in de periode 2012-2015. <i>Algemene Rekenkamer</i> , 2015
Brouwer, H., Bos-Ollermann, H. (2014). Reactie CTIVD op het rapport commissie-Dessens. 2014Z02774/2014D05818. <i>Commissie van Toezicht betreffende Inlichtingen- en veiligheidsdiensten</i> , 2014
Commissie evaluatie Wiv 2002 (2013). Evaluatie Wet op de inlichtingen- en veiligheidsdiensten 2002. Naar een nieuwe balans tussen bevoegdheden en waarborgen. <i>Commissie evaluatie Wiv 2002</i> , 2013
Commissie van Toezicht betreffende de Inlichtingen- en Veiligheidsdiensten (2014). Toezichtsrapport. Inzake onderzoek door de AIVD op sociale media. <i>CTIVD</i> , nr. 39, 2014
De Rechtspraak (2014). <i>ECLI:NL:RBDHA:2014:13003</i> . <i>Rechtbank Den Haag</i> . Zaaknummer SGR 14/2170. [http://uitspraken.rechtspraak.nl/inziendocument?id=ECLI:NL:RBDHA:2014:13003] 17-08-2015
Fijnaut, C. (2012). Wiv 2002-2012. Het toezicht op de inlichtingen- en veiligheidsdiensten: de noodzaak van krachtiger samenspel. <i>Commissie van Toezicht betreffende de Inlichtingen- en veiligheidsdiensten</i> , 2012
Graaff, de B., Wiebes, C. (1998). <i>Villa Maarheeze. De geschiedenis van de inlichtingendienst buitenland</i> . Sdu Uitgevers. Den Haag, 1998
Nationale Ombudsman (2014). Rapport over een klacht over de Algemene Inlichtingen- en veiligheidsdienst. <i>De Nationale Ombudsman</i> . Rapportnummer 2014/084, 2014
Plasterk R. (2014). Kabinetsreactie rapport Commissie evaluatie Wiv 2002. <i>Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties</i> . Kenmerk 839b256e-or1-2.0, 2014
Plasterk, R., Hennis-Plasschaert, J. (2014). Kabinetsstandpunt herziening interceptiestelsel Wiv 2002. <i>Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties</i> . Kenmerk 2014-0000622926, 2014
Plasterk, R. (2015). Hoofdlijnen jaarplan AIVD 2015. <i>Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties</i> . Kenmerk 85f84f22-orq-3.0, 2015
Spies, J., Hillen, J. (2012). Toezicht op de inlichtingen- en veiligheidsdiensten. <i>Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties</i> . Kenmerk 4814075/01, 2012
Zijlstra, Van der Leeden (2013). Verslag van de Commissie voor de Inlichtingen- en Veiligheidsdiensten over haar werkzaamheden in 2012. <i>Tweede Kamer der Staten-Generaal</i> . Kamerstuk 33644, nr. 1, 2013

Tabel 6a. Lijst van documenten

6.1 Betrouwbaarheid

Het grootste nadeel van een documentenanalyse is dat het bestaande materiaal dat wordt verzameld, voor andere doeleinden is geproduceerd dan voor het onderzoek waarvoor het nu gebruikt wordt. De setting waarin het onderzoek plaatsvindt is hierdoor anders dan de setting waarin het materiaal is geproduceerd (Van Thiel, 2010. p.121). Door de documenten als naslagwerk raad te plegen, wordt de verzamelde primaire data leidend. Deze primaire data is specifiek voor dit onderzoek vergaard, waardoor dit risico niet voor de data uit de interviews geldt. Het risico van het genoemde nadeel van documentenanalyse wordt gereduceerd door het belang van de documenten ondergeschikt te maken aan het primaire materiaal.

Interviews kunnen tevens een negatieve werking hebben op de betrouwbaarheid van het onderzoek, aangezien het risico bestaat dat de respondenten sociaal wenselijke antwoorden geven of dat zij interpretatieve of subjectieve antwoorden geven. Binnen het onderzoek wordt er gevraagd naar

formele verantwoordingsmechanismen, waardoor het risico klein is dat de respondenten hier van afwijken; er wordt gevraagd naar vaststaande feiten en niet naar een mening. De respondenten zijn praktisch ervaringsdeskundigen door de actieve rol die zij hebben gespeeld binnen de verantwoordingsmechanismen van de inlichtingen- en veiligheidsdiensten. Omdat zij zo dicht bij de diensten en de verantwoording ervan staan, beschikken de respondenten ook over kennis van verantwoordingslagen waar zij zelf geen functie hebben bekleed. Door deze kennis van respondenten te combineren kan een gemis van een respondent uit een bepaalde verantwoordingslaag worden gecompenseerd. De respondenten hebben allen een andere rol gespeeld in de verantwoordingsmechanismen, waardoor er verschillende perspectieven op de verantwoording worden geboden. Dit leidt tot een vollediger beeld van de werkelijkheid. Bovendien worden de antwoorden van de respondenten waar dat mogelijk is gecontroleerd middels de documentenanalyse en worden er meerdere respondenten geïnterviewd. Hierdoor zullen foutieve antwoorden van respondenten opgemerkt kunnen worden. Ook krijgen de respondenten de resultaten in te zien voor definitieve oplage, opdat zij zelf nog de mogelijkheid hebben om te controleren of hun kennisdeling juist is overgekomen. Drie respondenten hebben van deze mogelijkheid gebruik gemaakt. Om het risico van het gebruik van respondenten nog verder te verlagen, zijn de respondenten anoniem. Slechts een aanduiding van de positie van de respondent zal genoemd worden. Hierdoor blijft de respondent anoniem, maar wordt wel de waarde van het interview met een bepaalde respondent aangeduid. De volledige respondentenlijst inclusief hun namen en specifieke functies met actieve dienstjaren zijn terug te vinden in een besloten bijlage, die beschikbaar is voor onder andere de scriptiebegeleider en de tweede lezer. In het openbare onderzoeksrapport zijn de respondenten genummerd (R1 t/m R11), daar waar naar hen gerefereerd wordt.

6.2 Validiteit

Validiteit valt uiteen in interne en externe validiteit. De interne validiteit betreft de geldigheid van onderzoek; is gemeten wat gemeten moest worden? De externe validiteit betreft de generaliseerbaarheid van het onderzoek, zijn de gevonden resultaten ook geldig voor andere personen, instituties, tijden en plaatsen? (Van Thiel, 2010. pp.58-59).

De interne validiteit wordt binnen het onderzoek gewaarborgd door in de operationalisatie af te bakenen naar welke aspecten van de verantwoordingsmechanismen gekeken wordt. Hierdoor ontstaat er een focus van hetgeen wat vergaard moet worden om de hoofdvraag uiteindelijk te kunnen beantwoorden en zodoende aan de doelstelling te voldoen. De antwoorden van de respondenten zouden generaliserend moeten zijn voor personen in dezelfde functie in dezelfde tijd⁴, omdat er niets persoonlijks wordt gevraagd; er wordt gevraagd naar huidige formele verantwoordingsmechanismen. De verantwoordingsmechanismen die binnen dit onderzoek in kaart worden gebracht zijn daarentegen niet extern te generaliseren naar andere publieke organisaties of naar buitenlandse inlichtingendiensten, evenmin de beoordeling hiervan. De verantwoordingsmechanismen zijn specifiek geldend voor de AIVD en MIVD in Nederland van Wiv 2002 tot en met het in werk treden van een nieuwe wet.

⁴ Vanaf Wiv 2002 tot het in werk treden van een nieuwe wet.

6.3 Uitvoerbaarheid

De grootste nadruk van het onderzoek komt te liggen op de inbreng van beoogde respondenten. De reden hiervoor is dat de respondenten de praktijk kennen, welke wellicht niet gelijk is aan de beschreven werking van verantwoordingsmechanismen. Doordat de diensten geheime diensten betreffen, is toegang tot de respondenten echter verre van vanzelfsprekend. De kans bestaat dat de respondenten niet gewillig zijn, niet de toestemming hebben of niet bereikbaar zijn om te spreken in het kader van het onderzoek. Om de groep van beoogde respondenten breder te maken, is er voor gekozen om tevens respondenten te zoeken die in het verleden een rol hebben gespeeld in de verantwoording door de AIVD of MIVD. Om er zorg voor te dragen dat hun kennis en ervaring nog wel actueel en relevant is, hebben alle respondenten tenminste in de afgelopen vijf jaar hun functie bekleed.

Uiteindelijk is er gesproken met personen binnen zowel beide diensten, als binnen het verantwoordelijke departement, de politiek en het onafhankelijk toezicht. In totaal hebben 11 respondenten bijgedragen aan het onderzoek, waarvan één respondent twee functies heeft vervuld. Er is gesproken met twee medewerkers van de MIVD, één medewerker van de AIVD, één bestuurlijk-departementaal verantwoordelijke binnen het ministerie van BZK, één bestuurlijk-departementaal verantwoordelijke binnen het ministerie van Defensie, vier politici en drie leden van organen binnen het onafhankelijk toezicht.

Deel 2: Onderzoeksbevindingen

7 Resultaten: het functioneren van verantwoordingsmechanismen

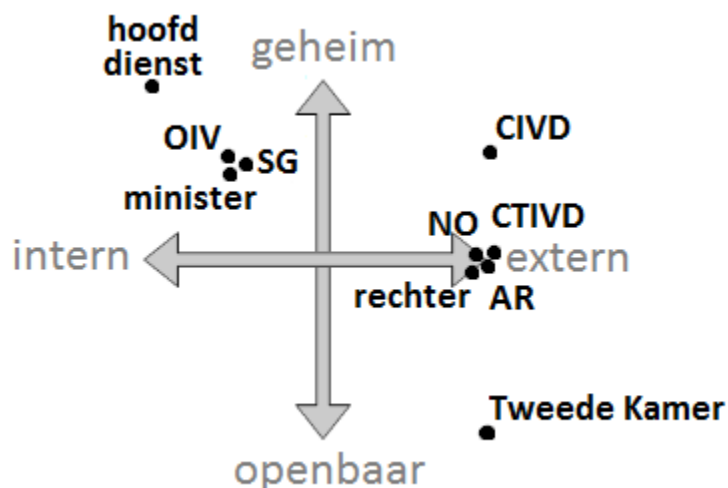
In de probleemstelling zijn een viertal onderzoeksvragen geformuleerd, te noemen 1) Aan wie wordt verantwoording afgelegd? 2) Waarom wordt verantwoording afgelegd? 3) Waarover wordt verantwoording afgelegd? 4) Wanneer wordt verantwoording afgelegd? Op basis van de afgenomen interviews en de selectie van schriftelijke documenten zijn de antwoorden op deze vragen in kaart gebracht, aan de hand van de drie fasen van publieke verantwoording: de informatiefase, debatfase en oordeelfase. Per verantwoordingsmechanisme is de tekst als zodanig geordend. Een beknopte samenvatting wordt gegeven in tabellen afsluitend aan iedere paragraaf (zie figuur 7b t/m 7k). In totaal zijn er vier categorieën van verantwoording naar voren gekomen: 1) interne verantwoording, 2) departementale verantwoording, 3) parlementaire verantwoording en 4) onafhankelijk toezicht.

Een deel van de verantwoording die de diensten afleggen is openbaar toegankelijk en valt niet binnen een verantwoordingsmechanisme met een specifieke verantwoordingsontvanger. Jaarlijks verschijnt er een openbaar deel van het jaarplan, waarin de aandachtsgebieden voor het komende jaar staan beschreven en het jaarverslag, waarin verslaglegging wordt gedaan over het afgelopen jaar (R1; R2; R3; R4; R5). Daarnaast heeft de AIVD een notificatieplicht naar de burgers toe. Het houdt in dat de AIVD het iemand moet laten weten als er bepaalde bijzondere bevoegdheden tegen de persoon zijn ingezet. Ook kunnen burgers zelf een inzageverzoek indienen (AIVD, 2015d). In het onderstaande zal de verantwoording uiteengezet worden waar de burgers geen rol bij spelen.

In figuur 7a wordt weergegeven welke plaats de actoren hebben in de verantwoordingsmechanismen ten aanzien van geheimhouding tegenover openbaarheid en interne verantwoording tegenover externe verantwoording. Hiermee kan de mate aangegeven worden waarin verantwoording publiek is. Het staat immers vast dat de verantwoording afgelegd wordt door publieke organisaties, die publieke middelen besteden, maar in hoeverre deze verantwoording naar buiten toe en publiek toegankelijk is niet.

De enige actor waarmee de verantwoording volledig openbaar gebeurt, is de Tweede Kamer. Het onafhankelijk toezicht – bestaande uit de CTIVD, de Algemene Rekenkamer (AR), de Nationale Ombudsman (NO) en de rechter – zijn tevens volledig extern, maar niet alles verloopt openbaar. Voor hun taakoefening kunnen zij geheime informatie inzien en tevens bestaat de mogelijkheid om in de rapporten en uitspraken van het onafhankelijk toezicht zelf een geheime bijlage toe te voegen. Nog minder openbaar is de CIVD. Het enige openbare stuk is een beknopt openbaar jaarverslag. De verantwoording naar het hoofd van de dienst toe is daarentegen volledig geheim en intern. De diensten vallen verder onder een departement, waardoor departementale verantwoording naar de SG, minister en cluster OIV niet volledig extern is. Verantwoording bestaat daar vaak ook uit overleg achter gesloten deuren, maar zoals genoemd verschijnen er wel jaarverslagen en jaarplannen die deels openbaar en deels geheim zijn. Zoals uit het figuur dus reeds valt op te maken, is er sprake van een grijs gebied tussen geheime en openbare verantwoording. In dit hoofdstuk wordt zodoende gesteld dat er gesproken kan worden van semi-publieke verantwoording.

In de verdere behandeling van de verantwoordingsmechanismen en de actoren worden de actoren gecategoriseerd per vorm van verantwoording. Deze categorieën vormen de paragrafen van het hoofdstuk. In deze paragrafen zullen de verantwoordingsmechanismen nader toegelicht worden. Tot slot wordt er kort teruggeblikt.



Figuur 7a. Verantwoordingsmatrix Nederlandse inlichtingen- en veiligheidsdiensten

7.1 Interne verantwoording

7.1.1 Hoofd van de dienst⁵

Het hoofd van de dienst is bij de AIVD een directeur-generaal (DG) en bij de MIVD een directeur. Het hoofd is onder andere verantwoordelijk voor het onderhouden van verbindingen met buitenlandse inlichtingen- en veiligheidsdiensten, de geheimhouding van bronnen (Commissie evaluatie Wiv 2002, 2014. pp.117-160) en daarmee de veiligheid van de medewerkers. Om dit te kunnen doen is het evident dat het hoofd van de dienst goed op de hoogte is van hetgeen dat de dienst doet (R7).

Binnen de diensten beschikken de medewerkers niet over alle informatie. De medewerkers werken in teams met elk een bepaald onderwerp en voordat informatie wordt gedeeld, wordt er afgevraagd: “is het nice to know or need to know?”. Dit wil zeggen dat als de informatie niet benodigd is voor de uit te voeren taken van de medewerker, deze informatie ook binnen de dienst geheim blijft; er wordt in hokjes gewerkt en toegang is er tot een bepaalde hoogte (R1). De dienst bestaat uit een aantal afdelingen die ieder een medewerker leveren aan een “themateam”. Dit themateam heeft een eigen leidinggevende, dus de medewerkers in het team zijn verantwoording verschuldigd aan de teamleider en het afdelingshoofd van de afdeling waar zij vandaan komen (R6). Deze zijn op hun beurt verantwoording verschuldigd aan het hoofd van de dienst. Het geheime deel van eventuele onderzoeksrapporten wordt tevens enkel naar de betreffende afdeling van de dienst verstuurd ter inzage (R1). Er wordt zorgvuldig met de informatie omgegaan, opdat het enkel bij personen terecht komt voor wie dit benodigd is. De gebruikte informatie voor het opstellen van inlichtingenrapportages komen uit de diverse afdelingen en van een grote diversiteit aan gevalideerde bronnen. Hiermee wordt “single source information” voorkomen en neemt de betrouwbaarheid van de analyse toe. Ook wordt hiermee voorkomen dat er gemanipuleerd kan worden met informatie, doelredeneringen ontstaan of te veel op basis van aannames wordt gewerkt. Hiermee wordt kwaliteit gewaarborgd (R6).

Als medewerkers van de dienst worden geïnterviewd in het kader van onderzoeken wordt daar een uitgebreid verslag van gemaakt, welke de bevroegde medewerkers naderhand in kunnen zien. Na inzage van de verslagen hebben de medewerkers de mogelijkheid om commentaar toe te voegen. Ook kan de dienst een weerwoord schrijven jegens het uiteindelijke onderzoeksrapport. Als daar gebruik van wordt gemaakt, worden die teksten vervolgens toegevoegd aan het onderzoeksrapport, waardoor

⁵ Gebaseerd op de interne verantwoording van de MIVD, mogelijk op punten afwijkend van de AIVD

er een extra gelegenheid ontstaat voor de diensten om verantwoording af te leggen door eventuele toelichting te geven (R1). Tevens kunnen medewerkers binnen de dienst vragen aan de orde stellen door een klacht over de dienst in te dienen bij de CTIVD, die dan de klacht zal onderzoeken (R1; R3). Daarnaast heeft het hoofd van de dienst een “duivels advocaten team” die de producten “tegen leest” (R6).

Een oordeel bestaat binnen de diensten voornamelijk uit het reflecteren op het vooraf opgestelde jaarplan voor dat betreffende jaar. Het jaarplan wordt door de dienst, waarover vervolgens in het openbare en geheime jaarverslag verantwoording wordt afgelegd (R6): Het jaarplan bevat de doelstellingen voor het aankomende jaar en het jaarverslag is de reflectie hierop (R1). Ook worden conflicten tussen een teamleider en afdelingshoofd door het hoofd van de dienst beslecht als zij er niet uitkomen (R6). Sanctiemogelijkheden liggen tevens bij het hoofd van de dienst (R1). Aangezien het hoofd van de dienst onderdeel is van de AIVD of MIVD, bestaat echter de kans dat deze niet volledig onpartijdig en onafhankelijk is.

<i>Actor</i>		<i>Forum</i>		
Medewerkers AIVD en MIVD	<i>Aan wie?</i>	Via een teamleider en afdelingshoofd aan hoofd van de dienst	<i>Waarover?</i>	Hetgeen dat de dienst doet
			<i>Waarom?</i>	Het hoofd van de dienst draagt de verantwoordelijkheid
			<i>Wanneer?</i>	Regelmatig, voorbeeld: bij conflict tussen teamleider en afdelingshoofd als deze er niet uit komen

Figuur 7b. Verantwoordingsmechanisme hoofd van de dienst

7.2 Departementale verantwoording

7.2.1 Secretaris-generaal en ministeriële verantwoordelijkheid

De ministeriële verantwoordelijkheid met betrekking tot de inlichtingen- en veiligheidsdiensten in Nederland berust bij de minister van BZK en de minister van Defensie. Hierbij is het zo dat de AIVD onder het ministerie van BZK valt en de MIVD onder het ministerie van Defensie.

Het departement wordt door de diensten op verschillende wijzen geïnformeerd. Nagenoeg alle stukken gaan ook naar de departementen, zoals het jaarverslag, dit inclusief de geheime bijlage die het jaarverslag telt (R1; R2). Ook de geheime bijlage van CTIVD-rapporten worden aan de minister verstrekt (R1), aangezien deze de adressant van de CTIVD-rapporten is (R2). Bovendien ontmoeten de bestuurlijk-departementaal verantwoordelijken het hoofd van beide diensten regelmatig om bijgepraat te worden over de voortgang van uitvoeringen. Ook wordt er ieder jaar een jaarplan opgesteld en voorzien de diensten het departement van tussentijdse rapportages over de bedrijfsvoering (Spies en Hillen, 2012. p.3). Aangezien de informatie uit eerste hand wordt verkregen, wordt er vanuit gegaan dat deze informatie betrouwbaar is. De volledigheid van de informatie is echter niet per definitie op orde. Door twee respondenten wordt gesteld dat de minister niet alles weet, en ook niet alles weten wil (R1). Als de minister alles zou moeten weten zou deze “niet meer achter zijn bureau vandaan kunnen komen” (R6). Een andere respondent vindt zich hier daarentegen niet in (R2).

De minister en de SG voeren tezamen met het hoofd van de diensten en/of zijn plaatsvervanger regelmatig overleg over de verschillende keuzes die er gemaakt moeten worden omtrent de taken, verantwoordelijkheden en operationele uitvoering. Voor het ministerie van BZK en de AIVD geldt dat

dit overleg wekelijks plaatsvindt (Spies en Hillen, 2012. p.3). Het jaarplan dat ter akkoord naar het departement wordt gestuurd, is het werkplan waarin alle inlichtingenbehoefte (vragen waar de departementen antwoord op willen) zijn gebundeld (R1; R2). Door dit plan periodiek te bezien, zijn er meerdere vaste momenten van responsiviteit ingebed. Tevens is het de band van de minister waarmee er door Kamerleden vragen gesteld kunnen worden aan het hoofd van de diensten (R5).

Oordelen resulteren in besluiten (R2). Zo wordt er in ieder geval een besluit genomen als een dienst aangeeft bijzondere bevoegdheden in te willen zetten. Per inzet is dan een nota van de minister benodigd, welke iedere drie maanden verlengd moet worden (R1). Oordeelvorming door de minister vindt dus ook regelmatig plaats. De SG treedt hierbij nog op als ambtelijk korpsbeheerder, maar de minister geeft uiteindelijk het oordeel af (R7). De SG geeft een oordeel over de bestuurlijke aspecten en de minister is uiteindelijk politiek verantwoordelijk (R2; R7). Dit is zodoende niet anders voor de inlichtingen- en veiligheidsdiensten dan voor een andere publieke organisatie; dat is de reguliere wijze van verantwoording (R2). De politieke factor geeft echter aan dat er politieke risico's zijn en dat de minister in sommige gevallen wel eens "bang" is voor de reacties (R1). Dit politieke belang draagt het risico in zich van gebrek aan onpartijdigheid. Bovendien zijn de actoren niet geheel onafhankelijk, aangezien indien er iets mis is, het eventueel de baan van henzelf is die op het spel staat. Daarentegen zijn het wel de minister en het hoofd van de dienst die sancties op dienen te leggen aan de diensten in het geval van misstanden (R1).

<i>actor</i>		<i>Forum</i>		
AIVD en MIVD	<i>Aan wie?</i>	Minister en SG	<i>Waarover?</i>	De verschillende keuzes die gemaakt moeten worden ten aanzien van taken, verantwoordelijkheden en operationele uitvoering, o.a. de inzet van bijzondere bevoegdheden
			<i>Waarom?</i>	Reguliere gang van zaken voor alle publieke organisaties en de minister draagt de ministeriële verantwoordelijkheid
			<i>Wanneer?</i>	Indicatie: wekelijks ⁶

Figuur 7c. Verantwoordingsmechanisme secretaris-generaal en ministeriële verantwoordelijkheid

7.2.2 Cluster Openbare orde, Inlichtingen en Veiligheid

Het cluster Openbare orde, Inlichtingen en Veiligheid (OIV) is de ondersteuning van de SG en de minister binnen het ministerie van BZK. Het cluster is in het leven geroepen naar aanleiding van aanbevelingen van de Commissie evaluatie Wiv 2002 en bouwt voort op de liaison medewerker van de AIVD; de functie is sindsdien geïntegreerd in het departement als onderdeel van het cluster OIV. Het cluster OIV heeft een adviserende rol en ondersteunt de SG bij zijn taken op het gebied van inlichtingen en veiligheid. Hiermee wordt er deskundigheid gewaarborgd binnen het ministerie waarvan de minister wel de ministeriële verantwoordelijkheid draagt voor de AIVD, maar waarvan het beleidsdomein veiligheid is overgeheveld naar het ministerie van Veiligheid en Justitie (R2).

Er is frequent sprake van informatie-uitwisseling tussen de dienst en de minister en de SG. De adviseurs van het cluster schuiven aan bij de overleggen tussen de minister en de AIVD, welke iedere week plaatsvindt, en daarnaast bij de gesprekken tussen de SG en de AIVD. Bovendien verloopt de stroom tussen AIVD en het ministerie van BZK via het cluster. Op deze manier is het cluster

⁶ Op basis van het ministerie van BZK en de AIVD

ervan verzekerd dat de informatie waarover zij beschikt volledig is. Het omvat zodoende zowel openbare, als geheime informatie. De geheimhouding is dus ook hier van kracht. Doordat zij een directe schakel zijn in de informatiestroom wordt betrouwbaarheid van informatie verwacht, aangezien zij zelf kunnen beoordelen of de stukken die vanuit de AIVD naar de departementsleiding gaan volledig zijn en voldoende informatie bevatten om tot een besluit te kunnen komen (R2).

Via een beveiligde verbinding op het departement is het cluster OIV in staat contact op te nemen met de AIVD om een gesprek aan te gaan of vragen te stellen als hier behoefte aan is. Het cluster OIV heeft een adviserende functie en de eindverantwoordelijkheid ligt bij de SG en de minister. Wel kan het cluster OIV via bureau bestuursondersteuning als vraagbaak dienen voor vragen van buitenaf op het gebied van openbare orde, inlichtingen en veiligheid (R2).

Het cluster OIV is opgericht als onafhankelijk en onpartijdig; louter ambtelijk. Er is enige afstand gecreëerd tussen de direct belanghebbende partij (de AIVD) en het departement. Beoogd wordt dat adviezen niet eenzijdig zijn. Er wordt daarentegen nadruk gelegd op politiek-bestuurlijke perspectieven en er wordt verbinding gelegd met verschillende belangen en (beleids)ontwikkelingen binnen en buiten het ministerie van BZK (R2). Doordat de werkzaamheden van het cluster OIV slechts adviezen beslaat, beschikken zij zelf daarentegen niet over sanctiemogelijkheden. Dat is aan de minister.

<i>Actor</i>		<i>Forum</i>		
AIVD	<i>Aan wie?</i>	Cluster OIV	<i>Waarover?</i>	Alle openbare en geheime informatie die de AIVD deelt met het ministerie van BZK, de SG en de minister
			<i>Waarom?</i>	Onafhankelijk en onpartijdig advies waarborgen om de SG en minister van het ministerie van BZK te ondersteunen
			<i>Wanneer?</i>	Via de stroom van AIVD naar ministerie BZK en tijdens alle gesprekken tussen minister en AIVD en tussen SG en AIVD

Figuur 7d. Verantwoordingsmechanisme cluster Openbare orde, Inlichtingen en Veiligheid

7.2.3 Overige departementale eenheden

De bedrijfsvoering van de inlichtingen- en veiligheidsdiensten verloopt via verschillende departementale eenheden. Zo dienen zij onder andere verantwoording af te leggen aangaande juridische zaken en financiën (R1). De controle op rechtmatigheid van ontvangsten, uitgaven en verplichtingen en het op orde zijn van het financieel en materieel beheer ligt bij Auditdienst Rijk (ADR), welke valt onder het ministerie van Financiën. Dit geldt voor alle ministeries en zodoende is deze hetzelfde voor de AIVD onder het ministerie van BZK als voor de MIVD onder het ministerie van Defensie (Algemene Rekenkamer, 2015a. p.20). Overige eenheden verschillen per departement. Zo kent de AIVD bijvoorbeeld een eigen juridisch advies, terwijl de MIVD dit moet zoeken binnen het departement (R2). Eenheden vallen bij het ministerie van BZK binnen de Dienst Concernstaf en Bedrijfsvoering, wat vervolgens is onderverdeeld in verschillende directies. Directie Constitutionele Zaken en Wetgeving (CZW) en de Directie Financieel-Economische Zaken zijn hier voorbeelden van (Rijksoverheid, 2015). Het ministerie van Defensie kent daarentegen eenheden van de Bestuursstaf, zoals Hoofddirectie Financiën en Control en Directie Juridische Zaken (Ministerie van Defensie, 2015b).

De verschillende eenheden beschikken over de informatie binnen het departement die zij benodigd hebben om hun taak te vervullen. Zo bestaat er bijvoorbeeld een open en een geheime begroting, waarbij geldt dat de geheime begroting op de euro verantwoord wordt. Deze financiële begroting vindt plaats per budget, project en per kwartaal (R1).

De eenheden zijn bestuursondersteunende onderdelen van het departement. De Directie Financieel-Economische Zaken adviseert bijvoorbeeld over financieel-economisch beleid en directie CZW toets regelgeving, verdragen en beleidsvoornemens rechtsstatelijk (Rijksoverheid, 2015). Hoofddirectie Financiën en Control controleert de defensiebegroting, onder andere op uitvoering en verantwoording. Directie Juridische Zaken is op haar beurt weer adviserend (Ministerie van Defensie, 2015b). Het is zodoende de taak van de directies om kritisch om te gaan met de informatie die zij verkrijgen aangezien zij verantwoordelijk zijn voor de bedrijfsvoering. De ADR heeft daarnaast de mogelijkheid om vraaggerichte onderzoeken uit te voeren op verzoek van de dienstleiding of de minister (Algemene Rekenkamer, 2015a. p.20).

Na een controle of in een uitgebracht advies hebben de directies de mogelijkheid om een oordeel uit te brengen, maar hier zijn geen sanctiemogelijkheden aan verbonden. De eenheden gelden als ondersteuning aan de algemene leiding ten aanzien van beleid en zij doen dit door werk voor te bereiden, te toetsen en adviezen uit te brengen (Ministerie van Defensie, 2015b; Rijksoverheid, 2015). De eenheden zijn ambtelijke eenheden, die daardoor in tegenstelling tot de minister geen politieke risico's kennen. Oordelen worden onafhankelijk uitgebracht (Algemene Rekenkamer, 2015a. p.20).

<i>Actor</i>		<i>Forum</i>		
AIVD	<i>Aan wie?</i>	Dienst Concernstaf en Bedrijfsvoering en ADR	<i>Waarover?</i>	Bedrijfsvoering
			<i>Waarom?</i>	Het bieden van ondersteuning aan de algemene leiding
MIVD		Eenheden bestuursstaf en ADR	<i>Wanneer?</i>	Per budget, project en kwartaal ⁷

Figuur 7e. Verantwoordingsmechanisme overige departementale eenheden

7.3 Parlementaire controle

7.3.1 De Tweede Kamer

De Tweede Kamer kent een tweetal vaste commissies die de inlichtingen- en veiligheidsdiensten in hun portefeuille hebben. Dit zijn de commissie voor Defensie en de commissie voor Binnenlandse zaken (R6).

De Tweede Kamer wordt niet volledig geïnformeerd over de AIVD en de MIVD. De parlementaire controle, alsmede de vergaderingen van de vaste commissies, zijn openbaar en er worden zodoende enkel openbare stukken behandeld. Deze openbare stukken bestaan uit de openbare jaarverslagen van de AIVD, MIVD, CTIVD (R1) en CIVD (R5) en als het nodig is tussentijdse rapportages van de diensten. De openbare jaarverslagen bevatten altijd de conclusies van het rapport (R1). Deze conclusies vormen de kern van de rapporten en zijn het meest gevoelig, maar de wijze waarop is

⁷ Indicatie op basis van financiële verantwoording

gewerkt blijft geheim (R1). De Tweede Kamer is evenmin op de hoogte van hetgeen wat zij niet weten en overige actoren wel. Zij moeten zodoende vertrouwen op de overige actoren, wat de betrouwbaarheid van de informatie enigszins in het geding brengt. Met de geheimhouding wordt niet licht omgegaan. Er wordt moeilijk gedaan over het vergeven van informatie, ook als er niet om exacte informatie wordt gevraagd. Ook significante wijzigingen of marges zijn geheim (R5). De reden hiervoor kan voornamelijk afgeleid worden uit de veronderstelling dat Kamerleden niet volledig te vertrouwen zijn op dat er niet gelekt wordt (R6; R7). Bovendien wordt het aantal personen die bij de geheime informatie kan bewust klein gehouden (R2; R7), omdat een groter aantal altijd moeilijker is om “dicht” te houden (R7). Delen van informatie met de Tweede Kamer zou inhouden dat er 150 personen meer zijn die kennis hebben van de geheime informatie. Daarnaast verandert de samenstelling van de Tweede Kamer doorgaans relatief vaak. Wat de diensten doen is dus niet openbaar, evenmin wat zij niet doen. Onder andere het vaststellen van bezuinigingen wordt daardoor een lastige aangelegenheid, aangezien er niet bekend is met welke activiteiten wordt gestopt als het budget wordt gereduceerd (R5).

Het parlement heeft wel verschillende middelen ter beschikking om vragen te stellen over de AIVD en/of de MIVD. In ieder geval stellen de vaste Kamercommissies Kamervragen aan de verantwoordelijke minister (R3; R4). Ook bestaat de mogelijkheid de AIVD en MIVD uit te nodigen in de Kamer en via de band van de minister vragen aan hen te stellen (R5). Zelf gaan Kamerleden ook bij de diensten op bezoek om zich zelfstandig te verdiepen in de diensten en deze te doorgronden. Binnen gestelde kaders werken de diensten hier zagezegd goed aan mee. Andere middelen om vragen te kunnen stellen, ook over informatie die voor de Kamer zelf niet toereikend is, zijn de CIVD en CTIVD. Als er binnen een fractie vragen bestaan, kunnen zij deze aan hun fractievoorzitter voorleggen, die vervolgens de kans heeft deze vragen te stellen binnen de CIVD. De antwoorden op deze vragen wordt echter niet teruggekoppeld (R7). De CTIVD zijn als het ware de werkelijke oren en ogen van de Kamer; De Kamer kan de CTIVD de opdracht geven om een onderzoek uit te voeren over een bepaald onderwerp. Het openbare verslag hiervan wordt naar de Tweede Kamer gestuurd (R1; R5). Vragen die wel altijd binnen de Tweede Kamer beantwoord zouden moeten kunnen worden, zijn vragen die gaan over het beleid; beleid is openbaar (R2; R5).

Het oordeel van het parlement beslaat of er binnen de wet wordt gewerkt (R5), maar de wet dekt niet alles. Er is tevens een oordeel benodigd over moraliteit, samenwerking en vernieuwing (R5). Ook is doelmatigheid bij uitstek een oordeel die door de politiek genomen moet worden (R5; R6). Indien het oordeel negatief uitvalt, heeft de Kamer de sanctiemogelijkheid om de verantwoordelijke minister ter verantwoording te roepen door Kamervragen te stellen, maar zij kunnen tevens de minister sanctioneren door het vertrouwen in de minister op te zeggen. Het is van belang te vermelden dat de Kamerleden zitting nemen in het parlement namens een politieke partij en zodoende niet onpartijdig en onafhankelijk te werk gaan; zij hebben immers te maken met hun partij, electorale voorkeuren en politieke consequenties. Hierdoor willen Kamerleden in het openbaar “geen vuile handen maken” (R7) en willen zij soms niet eens alles weten (R1). De Kamerleden beoordelen de diensten bovendien in het kader van vrede en democratie, terwijl de diensten opereren in gebieden waar oorlog en crisis orde van de dag is. De standaarden waarmee gemeten wordt, zijn om die reden mogelijk niet altijd passend (R7).

<i>Actor</i>		<i>Forum</i>		
minister BZK en Defensie	<i>Aan wie?</i>	Tweede Kamer	<i>Waarover?</i>	Beleid
			<i>Waarom?</i>	Democratische controle op wetmatigheid, doelmatigheid, moraliteit, samenwerking en vernieuwing waarborgen
			<i>Wanneer?</i>	Jaarlijks middels verslagen van de AIVD, MIVD, CIVD en CTIVD, rapportages als dat nodig geacht wordt en door middel van Kamervragen

Figuur 7f. Verantwoordingsmechanisme Tweede Kamer

7.3.2 Commissie Inlichtingen- en veiligheidsdiensten

De volksvertegenwoordigers kunnen in de openbaarheid vragen stellen over de diensten aan de minister, maar in de Tweede Kamer is tevens een commissie Inlichtingen- en veiligheidsdiensten opgericht, waarin door de minister geheime informatie gedeeld en besproken wordt over het kennisniveau en activiteiten van de AIVD en MIVD; ook wel de commissie Stiekem genoemd. Alle Fractievoorzitters hebben zitting in deze commissies, met uitzondering van de fractievoorzitters van politieke partijen die tijdens de kabinetsperiode zijn opgesplitst. Op die wijze kan er ook op de geheime aspecten van het overheidsbeleid betreffende de inlichtingen- en veiligheidsdiensten en de operationele uitvoering hiervan parlementaire controle uitgevoerd worden. Door het geheime karakter vinden vergaderingen in beslotenheid plaats, er worden geen uitspraken gedaan over de inhoud, noch de onderwerpen die aan bod komen of wanneer de vergaderingen plaatsvinden. Wel doet de commissie jaarlijks verslag aan de Kamer (MIVD, 2015; AIVD, 2015a; Tweede Kamer der Staten-Generaal, 2015; AIVD Kennisbank, 2015; R9; R10; R11). Hierin wordt wel vermeld over welke onderwerpen is gesproken, waarover de commissie is ingelicht en hoe vaak de commissieleden bijeen zijn gekomen. In 2012 was dit bijvoorbeeld zeven keer, maar wie daarbij zijn geweest is onbekend. In 2012 was de opkomst bij enkele leden van de commissie wel “wisselend” te noemen, maar dat dit is verbeterd nadat zij zijn aangesproken (Zijlstra en Van der Leeden, 2013). Door de Commissie evaluatie Wiv 2002 werd reeds vermeld dat de leden van de CIVD te weinig tijd hebben om hun rol naar behoren in te vullen (Commissie evaluatie Wiv 2002, 2013. p.67). Dit zou een verklaring kunnen zijn waardoor de leden niet van ieder moment van verantwoording door de diensten gebruik maakt. Over de verdere inhoud van de vergaderingen wordt ook in de jaarverslagen niets vermeld (Zijlstra en Van der Leeden, 2013).

De informatie die de CIVD ontvangt bevat naast de openbare jaarverslagen ook de geheime delen van de jaarverslagen van zowel AIVD, als MIVD (R1). Geheime delen van jaarverslagen bevatten bijvoorbeeld operationele bijlagen (R3; R4). Ook ontvangt de CIVD vier maal per maand een voortgangsrapportage (AIVD, 2015e). Op deze manier worden de leden van de CIVD vertrouwelijk geïnformeerd en ontvangen zij de volledige jaarverslagen. De informatie mogen de leden echter niet delen, zelfs niet binnen de eigen fractie (R5; R6; R6). Hoe vaak er vergaderingen plaatsvinden is onbekend. Wel is bekend dat in ieder geval de ministers van BZK en Defensie aanwezig zijn tijdens de vergaderingen, aangezien zij de leden van deze informatie voorzien. De ministers kunnen dan ook bepalen wat zij binnen de CIVD melden naast de geheime delen van de jaarverslagen (R1). Gemiddeld vinden de vergaderingen van de CIVD eens per anderhalve maand plaats (Algemene Rekenkamer, 2015a. p.19).

De leden van de CIVD hebben niet alle rechten die de Tweede Kamerleden wel hebben in de openbaarheid. Er wordt onder andere geen gebruik gemaakt van het budgetrecht (R7). Wel hebben de leden de mogelijkheid om vragen te stellen (R2) aan de verantwoordelijke minister of aan het hoofd van de dienst; deze laatste is tevens bij de vergaderingen aanwezig (R6).

De oordeelsvorming richt zich naast de openbare informatie op de geheime delen van stukken en is zodoende een aanvulling op de parlementaire controle van de Tweede Kamer. De CIVD heeft geen stem voordat activiteiten plaatsvinden (R2) en het oordeel is dus altijd achteraf. De CIVD is een aanvulling op de Tweede Kamer en eventuele sanctiemogelijkheden vloeien in de Tweede Kamer over. De fractievoorzitters zullen een dergelijk geval hun fractie moeten aanhalen om in de Tweede Kamer de minister ter verantwoording te roepen, aangezien het opzeggen van vertrouwen in een minister in de openbaarheid gebeurt. In de besloten CIVD gaat dit zodoende dit. Hoewel de fractievoorzitters een politieke partij vertegenwoordigen en zodoende over het algemeen partijdig zijn, is de "hijgerigheid" van de politiek in de CIVD een stuk minder sterk aanwezig; de CIVD werkt onpartijdiger dan de Tweede Kamer (R7).

<i>Actor</i>		<i>Forum</i>		
minister BZK en Defensie	<i>Aan wie?</i>	CIVD	<i>Waarover?</i>	Geheime aspecten overheidsbeleid en operationele uitvoering van MIVD en AIVD
			<i>Waarom?</i>	Parlementaire controle op geheime informatie over beleid of operationele uitvoering waarborgen
			<i>Wanneer?</i>	Gemiddeld eens per anderhalve maand

Figuur 7g. Verantwoordingsmechanisme CIVD

7.4 Onafhankelijk toezicht

7.4.1 Commissie van Toezicht op de Inlichtingen- en Veiligheidsdiensten

De Commissie van Toezicht op de Inlichtingen- en Veiligheidsdiensten (CTIVD) is opgericht om onafhankelijk toezicht uit te oefenen op de rechtmatigheid van de werkzaamheden van de AIVD en de MIVD (MIVD, 2015; AIVD, 2014a). De taken en de werkwijze van de CTIVD zijn geregeld in Wiv 2002. Zij controleert de AIVD en MIVD op de rechtmatigheid van de uitvoering van de werkzaamheden van de diensten in het kader van de wetten die voor hen zijn bedoeld, namelijk Wiv en Wvo. De CTIVD voert, zowel gevraagd als aangevraagd, onderzoeken uit. De onderzoeksrapporten zijn, in tegenstelling tot de vergaderingen van de CTIVD, openbaar (CTIVD, 2015; De Commissie van Toezicht, 2012; R3). Wel kan een deel van de bevindingen in een geheime bijlage worden opgenomen, vanwege het staatsgeheime karakter ervan (R3). De CTIVD bestaat uit drie leden, waaronder een voorzitter. De leden worden bij Koninklijk Besluit benoemd, nadat zij zijn voorgedragen door de minister-president, de minister van Defensie en de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. De vicepresident van de Raad van State, de president van de Hoge Raad en de Nationale Ombudsman zijn ervoor verantwoordelijk om de lijst van alle sollicitanten terug te brengen naar drie kandidaten per vacature. Hieruit maakt de Tweede Kamer een keuze. Waarna deze kandidaat wordt voorgedragen aan de betrokken ministers (R3). Na benoeming zijn de leden aangesteld voor zes jaar, waarna herbenoeming één maal mogelijk is. Naast de leden bestaat de CTIVD uit een ondersteunend secretariaat met onderzoekers. Evenals de leden, zijn de secretaris en overige medewerkers verplicht tot geheimhouding (CTIVD, 2015; De Commissie van Toezicht, 2012; Staatscourant, 2013). Naast de toezichthoudende functie van de CTIVD, treedt de CTIVD tevens op als klachtenadviescommissie (R1; R3; R6). Momenteel zijn de ministers verplicht een klacht die is ingediend door een (voormalig)

medewerker of burger en die in behandeling wordt genomen aan de CTIVD voor te leggen voor advies. De CTIVD neemt dan het onderzoek naar de klacht voor haar rekening, inclusief het horen van klager en medewerkers van de dienst. Dit advies wordt vervolgens aan de minister overhandigd. Daarna is de Nationale Ombudsman als externe klachtbehandelaar een optie. In het nieuwe wetsvoorstel voor de herziening van Wiv 2002 wordt beschreven dat de minister en zijn of haar staf voortaan zelf de interne klachtenbemiddeling zal doen en de CTIVD als externe klachtbehandelaar optreedt (R3).

De CTIVD heeft volledige toegang tot de geheime informatie van zowel AIVD als MIVD (R1; R3; R4; R6). Daarbij halen zij "het onderste uit de la" (R1). Als zij erom vragen moeten zij toegang krijgen tot alle documenten (ook de zeer geheime), mogen zij in computers kijken, mensen binnen de dienst bevragen, eventueel ook mensen van buiten of het hoofd van een van de diensten bij de CTIVD uitnodigen (R3; R4); Daarnaast heeft de CTIVD het recht getuigen of deskundigen onder ede te horen en plaatsen te bezoeken. Ook kunnen werkzaamheden aan deskundigen overgedragen worden, indien dit benodigd is voor een goede taakuitvoering (CTIVD, 2015; De Commissie van Toezicht, 2012; Staatscourant, 2013). De toegang is onbeperkt (R3; R4), waardoor volledigheid en nauwkeurigheid van informatie gewaarborgd is. Doordat de CTIVD niet afhankelijk is van de diensten om informatie op te vragen, maar zelf toegang heeft tot de gebouwen en de systemen van de diensten (R3), wordt tevens verwacht dat de informatie betrouwbaar is.

Als de CTIVD vragen stelt bij een van de diensten, zullen zij dit doen door middel van het doen van onderzoek. Zij doen dit zowel gevraagd als ongevraagd (R1; R3; R4; R6) met ongeveer twee onderzoeken per dienst per jaar (R1). De CTIVD bepaalt de eigen onderzoeksprogramma, maar als een minister of een Tweede Kamer om onderzoek vragen, komen deze onderzoeken er bij (R3). De onderzoeken worden uitgebracht in openbare onderzoeksrapporten, waarbij de mogelijkheid bestaat om een geheime bijlage slechts naar een aantal actoren te sturen (De Commissie van Toezicht, 2012; CTIVD, 2015; R1; R2; R3; R4). Doordat deze onderzoeksrapporten openbaar zijn en zodoende door alle burgers gelezen kunnen worden, dragen de onderzoeken naar de diensten tevens bij aan het openbare en publieke debat (R3; R4).

De CTIVD onderzoekt steeds sneller, waardoor het oordeel ook eerder volgt (R1). Respondenten benadrukken dat de CTIVD in hun oordeel volledig onafhankelijk en onpartijdig is (R1; R3; R4; R6). De taak van de CTIVD is om te controle op de rechtmatigheid van de uitvoering van de taken door de diensten (R3; R4; R5; R6; R7), maar zij hebben ruimte voor (een ruime) interpretatie. Het toezicht is voornamelijk bedoeld om te inspecteren of hetgeen dat de diensten doet door de beugel kan. Hoewel de CTIVD controleert op rechtmatigheid, zouden de inlichtingen- en veiligheidsdiensten volgens een van de respondenten "dood" zijn als de CTIVD "te wettig" te werk zou gaan; de wet loopt namelijk achter op de werkelijkheid. Zij zouden zodoende eerder moeten beoordelen op basis van de geest van de wet, in plaats van de wet zelf. De interpretatieruimte is hier nuttig voor (R7). Daarentegen zijn de oordelen van de CTIVD in hun onderzoeksrapporten niet bindend en de oordelen over klachten zijn slechts adviezen naar de minister toe en zijn evenmin bindend. Het is aan de minister of hij deze uitspraken overneemt. Er zijn zodoende geen formele consequenties verbonden aan de uitspraken van de CTIVD. In plaats daarvan moet de CTIVD het hebben van de overtuiging, hun reputatie en hun gezag. Respondenten menen dat de CTIVD door alle actoren serieus wordt genomen, dat zij een sterke positie heeft (R3; R4) en dat de minister vaak haar adviezen over neemt (R3; R4; R5), tenzij hij of zij hier een goede argumentatie tegenover zet. Dit geldt net zo goed voor de onderzoeksrapporten als voor de rol die de CTIVD speelt als klachtenadviescommissie. De minister en de diensten zijn bovendien gebaat bij een goede werkrelatie met de CTIVD, opdat conflicten zoveel mogelijk vermeden worden en de uitvoering van de taken van de diensten niet in twijfel wordt getrokken. In plaats van formele

consequenties hebben zij in zekere mate dus wel de mogelijkheid tot informele consequenties: de CTIVD verleent een vorm van goedkeuring achteraf of tijdens lopende activiteiten (R3; R4).

<i>Actor</i>		<i>Forum</i>		
AIVD en MIVD	<i>Aan wie?</i>	CTIVD	<i>Waarover?</i>	Alles wat de CTIVD in wil zien
			<i>Waarom?</i>	Onafhankelijke controle op de rechtmatigheid van de uitvoering van de taken door de diensten waarborgen en het bemiddelen van klachten
			<i>Wanneer?</i>	Als de CTIVD een onderzoek heeft ingesteld of bij een in behandeling genomen klacht

Figuur 7h. Verantwoordingsmechanisme CTIVD

7.4.2 Nationale Ombudsman

De Nationale Ombudsman is een externe klachtinstantie omtrent het gedrag van (medewerkers van) de inlichtingen- en veiligheidsdiensten (Fijnaut, 2012. p.3; R8). Bij de Nationale Ombudsman kan door een ieder een klacht ingediend worden omtrent het handelen van de AIVD of MIVD, nadat de klacht eerst door de CTIVD is behandeld, maar de klachtindiener niet tevreden was met de reactie van de minister op grond van het onderzoek van de CTIVD (Nationale Ombudsman, 2014. p.4; R8). Bij een klacht zal de Nationale Ombudsman tevens de CTIVD betrekken (Algemene Rekenkamer, 2015a. p.20).

De Nationale Ombudsman heeft in beginsel toegang tot alle informatie die voor hem op dat moment relevant is. Er gelden echter beperkingen bij het inzien van de informatie en de publicatie van een rapport. Een voorbeeld is dat de informatie enkel ingezien mag worden op het kantoor van de AIVD of de MIVD zelf (R8). Op die wijze wordt voorkomen dat de informatie verder strekt dan de Nationale Ombudsman. De minister kan aangeven dat informatie enkel voor de Nationale Ombudsman is om in te zien en zal daarvoor gegronde redenen moeten geven. Het kan aan de waarnemend ombudsman aangeboden worden om de door de minister verstrekte informatie te verifiëren. Op die manier wordt de betrouwbaarheid van informatie gewaarborgd. Daarentegen heeft de minister de gelegenheid zich te beroepen op de geheimhouding. Het inzien van de gevraagde informatie wordt dan door de minister geweigerd. Op dat moment is de Nationale Ombudsman bij wet verplicht dit te accepteren. Naast de relatie die de Nationale Ombudsman met de minister heeft, is er nog andere wijzen om aan de benodigde informatie te komen. De substituut-ombudsman kan tevens een relatie met medewerkers van de AIVD en MIVD aangaan of persoonlijk kennis van relevante gegevens nemen (Nationale Ombudsman, 2014. pp.5-7).

De Nationale Ombudsman doet onderzoek naar aanleiding van een klacht die is binnengekomen omtrent het gedrag van (medewerkers van) een van de diensten. Het werk van de Nationale Ombudsman begint zodoende met de vraag of de klacht terecht is. Hierop wordt onderzoek gedaan. Wanneer de Nationale Ombudsman een dergelijk onderzoek doet, wordt de minister en eventueel een aantal ambtenaren, de mogelijkheid geboden om op de klacht te reageren (Nationale Ombudsman, 2014. p.7). Zo is er zowel gelegenheid tot vragen stellen als gelegenheid tot verantwoorden en wordt de zaak van beide kanten belicht.

Het oordeel is het resultaat van het afgeronde onderzoek. Dit rapport wordt vervolgens naar alle betrokkenen verstuurd (Nationale Ombudsman, 2014. p.7). De rol van de Nationale Ombudsman is om op te treden als onafhankelijke en onpartijdige externe klachtinstantie (R8). Het oordeel van de Nationale Ombudsman is een niet-bindende uitspraak, waardoor er ook geen sanctiemogelijkheden

aan verbonden zijn. De consequenties van de uitspraken van de Nationale Ombudsman vloeien voort uit de gezaghebbendheid ervan (R3).

<i>Actor</i>		<i>Forum</i>		
AIVD en MIVD	<i>Aan wie?</i>	Nationale Ombudsman	<i>Waarover?</i>	Alle relevante informatie omtrent een klacht die in behandeling is
			<i>Waarom?</i>	De Nationale Ombudsman treedt op als externe klachtinstantie
			<i>Wanneer?</i>	Als een indiener van een klacht zich niet neerlegt bij een eerdere reactie van de verantwoordelijke minister

Figuur 7i. Verantwoordingsmechanisme Nationale Ombudsman

7.4.3 Algemene Rekenkamer

De Algemene Rekenkamer is een Hoog College van Staat, welke er onafhankelijk zorg voor dient te dragen dat de democratische rechtsstaat goed functioneert. Het heeft een taak met betrekking tot doelmatigheid en doeltreffendheid van beleid, doelmatigheid van financiën, materiaalbeheer, administratie en organisatie binnen het Rijk. Aangaande de inlichtingen- en veiligheidsdiensten heeft slechts één persoon een rol in deze taakuitoefening, te noemen de president van de Algemene Rekenkamer. Hij neemt persoonlijk het financieel toezicht op zich (Fijnaut, 2012. pp.3-25).

De diensten kennen zowel een open begroting als een geheime begroting. In de geheime begroting wordt “tot op de euro” verantwoord. Dit betreffen zowel cijfers per budget, per kwartaal of per project (R1). De president van de Algemene Rekenkamer is vervolgens tevens verplicht tot geheimhouding (Fijnaut, 2012. p.25). Bij het doen van onderzoek kan de Algemene Rekenkamer naast de geheime begroting toegang krijgen om ter plekke bij de inlichtingen- en veiligheidsdiensten te onderzoeken. Zo kunnen vertrouwelijke stukken worden ingezien en kunnen er gesprekken worden gevoerd met medewerkers van de diensten (Algemene Rekenkamer, 2015a. p.10).

Ook de Algemene Rekenkamer kan over het openbare deel van de begroting onderzoek doen. Deze onderzoeken zijn zowel gevraagd als ongevraagd, maar uiteindelijk beslist de Algemene Rekenkamer zelf welke onderzoeken zij uitvoeren (Algemene Rekenkamer, 2015b). Een verzoek tot onderzoek kan bijvoorbeeld uit de Tweede Kamer komen of van een minister (Algemene Rekenkamer, 2015a. p.1). Het meest recente doelmatigheidsonderzoek van de Algemene Rekenkamer naar de bedrijfsvoering van toen nog de BVD is van juni 1998 (Algemene Rekenkamer, 2015a. p.20).

Indien de president het van belang acht om zijn bevindingen te delen, dient deze dat in persoon te doen met de betrokken minister (Fijnaut, 2012. p.25). Bovendien brengt de Algemene Rekenkamer jaarlijks een verantwoordingsonderzoek uit op Verantwoordingsdag⁸, welke onder andere de verantwoording door het ministerie van BZK beslaat, waar de AIVD onderdeel van uit maakt (Algemene Rekenkamer, 2015a. p.20). Oordelen van openbare onderzoeksrapporten worden gedeeld met de Tweede Kamer (Algemene Rekenkamer, 2015a; Algemene Rekenkamer, 2015b) en de regering (Algemene Rekenkamer, 2015b). De Algemene Rekenkamer is een Hoog College van Staat, wat inhoudt dat zij weliswaar onderdeel is van de Rijksoverheid, maar onafhankelijk opereert (Algemene Rekenkamer, 2015b).

⁸ De derde woensdag van mei

<i>actor</i>		<i>Forum</i>		
AIVD en MIVD	<i>Aan wie?</i>	Algemene Rekenkamer	<i>Waarover?</i>	Doelmatigheid en doeltreffendheid van beleid, doelmatigheid van financiën, materiaalbeheer, administratie en organisatie
			<i>Waarom?</i>	Waarborgen dat er onafhankelijk zorg wordt gedragen voor het goed functioneren van de democratische rechtsstaat
			<i>Wanneer?</i>	Jaarlijks op Verantwoordingsdag en als de president van de Algemene Rekenkamer het van belang acht zijn bevindingen te delen

Figuur 6j Verantwoordingsmechanisme Algemene Rekenkamer

6.5.4 Rechter

De weg naar de rechtsgang is tevens een mogelijkheid om de diensten verantwoording af te laten leggen: er moet dan een verzoeker zijn die beroep doet op de rechter (De rechtspraak, 2014). De rechter kan de diensten controleren op basis van Wiv 2002, maar de wet bevat hier vrijwel geen specifieke bepalingen voor. De uitzondering daarop is het artikel welke het gebruik van vertrouwelijke stukken in bestuursrechtelijke procedures regelt (Commissie evaluatie Wiv 2002, 2013. p.40). Ook de rechter heeft namelijk toegang tot de informatie die voor hem nodig is om de zaak te behandelen, inclusief eventuele geheime informatie (R6). De verantwoordelijke minister kan daarentegen verzoeken het inzien van de geheime stukken in te perken op basis van de Algemene wet bestuursrecht (Awb). De rechtbank zal in dat geval in een andere samenstelling bepalen of deze inperking wel of niet gerechtvaardigd is (De rechtspraak, 2014).

Zoals bij de meeste onafhankelijk toezichthouders begint het werk van de rechter pas op het moment dat er een vraag ligt. In het geval van de rechter leidt de vraag tot een rechtszaak. Een verzoeker dient een beroepschrift in en een verweerder een verweerschrift. Een verzoeker heeft zodoende de ruimte om een verzoek in te dienen jegens de inlichtingen- of veiligheidsdiensten, maar de diensten of de verantwoordelijke minister hebben tevens de mogelijkheid om verantwoording af te leggen. De rechter doet vervolgens onderzoek (De rechtspraak, 2014).

De bestuursrechter kan aan bod komen als het gaat om inzageverzoeken van dossiers. De burgerlijke rechter kan daarnaast een rol spelen als de diensten onrechtmatig hebben gehandeld jegens een burger. Tot slot is de strafrechter degene die er is als een ambtenaar zich als verdachte of als getuige moet verantwoorden (Fijnaut, 2012. p.3). Hoe vaak de rechter een rol speelt met betrekking tot de inlichtingen- en veiligheidsdiensten varieert. In 2014 heeft de rechter in ieder geval twee uitspraken gedaan, namelijk één maal voor het ontvangen van inlichtingen uit Amerika en één maal over de vraag of de hoeveelheid AIVD-taps geheim mocht blijven (NOS, 2015c). Met de oordelen die de rechter uitsprekt kan hij de dienst iets bevelen (NOS, 2015d). Het is echter ook mogelijk om in beroep te gaan tegen de uitspraken van de rechter. In dat geval begint de verantwoording opnieuw met een hogere rechter (De rechtspraak, 2014).

<i>actor</i>		<i>Forum</i>		
AIVD en MIVD	<i>Aan wie?</i>	Rechter	<i>Waarover?</i>	Inzageverzoeken, een mogelijk onrechtmatige handeling jegens een burger en als een ambtenaar verdachte of getuige is
			<i>Waarom?</i>	Wettelijke controle waarborgen
			<i>Wanneer?</i>	Als een rechtspersoon beroep doet op de rechter

Figuur 7k. Verantwoordingsmechanisme rechter

7.5 Tot slot

De inlichtingen- en veiligheidsdiensten dienen dus zowel intern verantwoording af te leggen, als departementaal, parlementair en aan onafhankelijk toezicht. De normale gang van verantwoording verloopt van een afdelingshoofd en teamleider binnen de dienst, naar het hoofd van de dienst, via de SG en de minister naar de CIVD (R1). Dit is in principe hetzelfde proces als wat ‘reguliere’ publieke organisaties doorlopen, met het verschil dat reguliere publieke organisaties aan de Tweede Kamer rapporteren en de AIVD en MIVD naar slechts een selecte groep hiervan die tezamen komen in de CIVD. De stap naar onafhankelijk toezicht – namelijk de Nationale Ombudsman – voor een klacht is ook voor reguliere publieke organisaties beschikbaar. Ook de Algemene Rekenkamer en de rechter spelen net als doorgaans een rol. De AIVD en MIVD zijn zodoende geen uitzondering op gebruikelijke verantwoordingsmechanismen, in tegendeel: voor de inlichtingen- en veiligheidsdiensten zijn extra verantwoordingsmechanismen in het leven geroepen. Dit zijn naast de CIVD ook het cluster OIV en de CTIVD.

Deze extra verantwoordingsmechanismen zijn opgericht, omdat niet alle reguliere verantwoordingsmechanismen beschikking hebben tot het geheime deel van informatie. Naast publieke verantwoording die openbaar toegankelijk is leggen de geheime diensten namelijk ook verantwoording af over informatie waar geheimhouding voor geldt. Welke informatie voor actoren toegankelijk is, is afgebakend. Enerzijds wordt hiermee gewaarborgd dat informatie niet terecht komt bij actoren die deze informatie niet zouden mogen inzien, anderzijds wordt hiermee geregeld dat actoren niet belemmerd worden bij hun taakoefening als gevolg van geheimhouding.

De democratische en rechtsstatelijke functie die gediend moeten worden, zijn terug te vinden bij verschillende actoren. Zo zijn de minister, de Tweede Kamer en de CIVD democratisch, aangezien dit de volksvertegenwoordigers betreffen die middels verkiezingen zijn gekozen. Het naleven van de wet wordt gecontroleerd door de CTIVD en de rechter. Doordat van deze actoren slechts de CIVD en de CTIVD externe en onafhankelijke verantwoordingsmechanismen zijn met volledige toegang van zowel openbare als geheime informatie, kan globaal gesteld worden dat de CIVD de democratische verantwoording waarborgt en dit voor de rechtsstatelijke verantwoording opgaat voor de CTIVD. Dit betreft externe verantwoording, maar de verantwoording over het geheime deel van de inlichtingen- en veiligheidsdiensten blijft geheim. Verantwoording over openbare informatie wordt wel publiek gemaakt. Hoewel de verantwoording met het oog op de publieke zaak wordt afgelegd en het de uitoefening van publieke bevoegdheden omvat, is de verantwoording door de inlichtingen- en veiligheidsdiensten zodoende niet volledig publiek toegankelijk. Er kan om die reden gesproken worden over een grijs gebied binnen publieke verantwoording, wat hier semi-publieke verantwoording wordt genoemd.

Opvallend in de resultaten is dat door respondenten wordt aangegeven dat de inlichtingen- en veiligheidsdiensten zich niet volledig aan de wet houden en de CTIVD daarom een interpretatieruimte heeft om toezicht op de diensten uit te oefenen. Hierdoor zou er volgens 'de geest van de wet' toezicht gehouden worden in plaats van volgens de wet zelf. Daarnaast hebben enkel de minister en het hoofd van de dienst een rol in verantwoording vooraf aan handelingen en zijn zij bovendien de enige actoren die over sanctiemogelijkheden jegens de diensten beschikken. Het hoofd van de dienst en de minister zijn echter in mindere mate onafhankelijk en onpartijdig, doordat de eigen baan op het spel kan komen te staan. De Tweede Kamer heeft ook sanctiebevoegdheden, maar die zijn gericht tot de voor de dienst verantwoordelijke minister in plaats van tot de dienst zelf. Er wordt door andere actoren wel onderzoek gedaan, maar de uitkomsten en adviezen die hieruit voortvloeien hebben geen bindend karakter. De uitzondering hierop is de rechter, maar deze speelt slechts een incidentele rol met betrekking tot de AIVD en MIVD. De onafhankelijke controle is zodoende in theorie voor een groot deel vrijblijvend. Een ander punt is dat verteld werd dat de Tweede Kamer niet vertrouwd wordt, omdat zij regelmatig informatie zouden lekken. De oplossing hiervan is de prominente leden van de politieke partijen – c.q. de fractievoorzitters – besloten in te lichten over geheime informatie. Los van het gegeven dat dit prominente politici betreft, is het echter onduidelijk waarom deze politici geschikt zijn om deze rol op zich te nemen. Tot besluit wordt opgemerkt dat de verantwoordingsmechanismen voor de AIVD en de MIVD nagenoeg hetzelfde zijn. Het cluster OIV is de enige actor die slechts een taak heeft aangaande de AIVD en waarvoor geen tegenhanger bestaat voor de MIVD. Het cluster ondersteunt de minister van BZK, aangezien de inlichtingentaak op enige afstand staat van de rest van de taken binnen het ministerie. Binnen het ministerie van Defensie is dit probleem echter blijkbaar niet aan de orde.

8 Analyse: Beoordeling van functioneren verantwoordingsmechanismen

De resultaten worden geanalyseerd door tot beantwoording over te gaan van de twee deelvragen, namelijk 1) In hoeverre voldoen de AIVD en de MIVD aan de normen van publieke verantwoording aan de hand van een democratisch perspectief? 2) In hoeverre voldoen de AIVD en de MIVD aan de normen van publieke verantwoording aan de hand van een rechtsstatelijk perspectief? Deze vragen worden beantwoord aan de hand van de normatieve onderzoeksvragen die uit de reeds bestaande theorie naar voren zijn gekomen. Dit wordt tot slot beknopt samengevat.

8.1 Democratisch perspectief

8.1.1 Wordt er geïnformeerd over de handelingen van de inlichtingen- en veiligheidsdiensten en de sociale consequenties die deze handelingen hebben?

In het voorgaande hoofdstuk werd het duidelijk dat er verschillende actoren zijn waaraan zowel de AIVD als de MIVD informatie moeten verschaffen. Allereerst zijn er informatiestromen binnen de diensten zelf, maar ook binnen het departement, richting het parlement en aan onafhankelijke toezichthouders. Deze informatiestromen verschillen echter per ontvanger. Op basis van de taak die de ontvanger van informatie heeft binnen de verantwoordingsmechanismen van de diensten, wordt er maatwerk geleverd omtrent het moment dat er informatie wordt geleverd en de inhoud ervan; de actoren beschikken niet over dezelfde informatie, slechts de informatie die zij nodig hebben om hun rol te kunnen vervullen. Zo zal een Nationale Ombudsman slechts toegang krijgen tot informatie die benodigd is om een bepaalde klacht te behandelen en niet over andere activiteiten binnen de diensten. Op die manier worden alle actoren geïnformeerd over de handelingen van de inlichtingen- en veiligheidsdiensten, maar blijft een deel ook zeker geheim met uitzondering voor directe betrokkenen, zoals de minister die de ministeriële verantwoordelijkheid draagt voor de dienst. Bepaalde actoren worden dus in het geheim geïnformeerd. Deze geheimhouding wordt gewaarborgd vanwege veiligheidsoverwegingen. Daarentegen wordt aangegeven door respondenten en onder andere de website van de AIVD dat de diensten tot die grenzen wel degelijk open diensten zijn en zo transparant zijn als mogelijk is. Wanneer wordt teruggekoppeld naar de keten van delegatie uit hoofdstuk drie, valt op te merken dat de burger de uiteindelijke ontvanger is. De burger is niet bevoegd om geheime informatie in te zien, maar diverse openbare documenten zijn inderdaad publiek toegankelijk. Hieronder valt bijvoorbeeld het openbaar jaarverslag van de diensten zelf en openbare onderzoeksrapporten van de CTIVD. Daarnaast kunnen burgers onder de notificatieplicht bekende informatie over henzelf bij de diensten opvragen na een verlooptijd. Bovendien worden de burgers er na een aantal jaar van op de hoogte gesteld als een van de diensten onderzoek heeft gedaan naar hen, indien de informatie niet langer relevant is. Informatievoorziening door de diensten is zodoende een systeem waarin iedere actor toegang wordt verschaft tot de informatie die nodig is om de taak te kunnen vervullen en waarin tegelijkertijd iedere actor niet meer informatie tot zijn beschikking heeft dan nodig wordt geacht. Alle actoren worden dus geïnformeerd, maar soms in een beperkte mate: deels publiek, deels geheim.

De sociale consequenties als gevolg van het handelen van de diensten hebben immer hetzelfde doel: namelijk het waarborgen van de nationale veiligheid. Het is echter zeer lastig te bepalen wanneer een handeling door (een van de) diensten een bepaald gevolg heeft gehad. Zo kan er nooit gesteld worden dat de dienst een aanslag heeft weten te voorkomen, aangezien relevante inlichtingen niet per definitie wil zeggen dat er daadwerkelijk gehandeld zou worden door verdachten; de mogelijkheid bestaat dat verdachten zich vrijwillig zouden hebben teruggetrokken. Eventuele politieke en/of maatschappelijke consequenties worden niet door de diensten zelf gedragen, maar door de diens

verantwoordelijke minister. Een voorbeeld hiervan is het privacyvraagstuk dat door de minister behandeld moet worden. Ook sociale consequenties voor specifieke personen waarnaar de diensten onderzoek doen kunnen niet genoemd worden, aangezien dit de werkwijzen en het kennisniveau zou verraden. Dit komt pas aan het licht als er een klacht ingediend zou worden door de persoon zelf jegens de AIVD of MIVD bij de CTIVD, waarna de verantwoordelijke minister een uitspraak doet. De beoogde sociale consequenties zijn zodoende helder en terug te leiden naar de doelstelling van de diensten. Voor de werkelijke consequenties is de verantwoordelijke minister het aanspreekpunt.

8.1.2 Focust het debat op de vraag of het gedrag passend is met de standaarden en voorkeuren van de principalen?

Binnen het democratisch perspectief geldt de burger als soeverein en is deze hiermee de uiteindelijke actor naar wiens standaarden en voorkeuren gedrag passend zou moeten zijn. De burger is daarentegen zelf geen onderdeel van een verantwoordingsmechanisme. In plaats daarvan worden zij vertegenwoordigd in het parlement doordat het parlement de democratische functie op zich neemt (R6). In de Tweede Kamer nemen de volksvertegenwoordigers zodoende de taak op zich om in naam van de burgers te spreken. Hier krijgen zij dan ook de gelegenheid toe, doordat binnen de Tweede Kamer en de CIVD vragen gesteld kunnen worden aan de verantwoordelijke minister en/of het hoofd van (één van) de diensten met betrekking tot het gedrag van de inlichtingen- en veiligheidsdiensten. Het parlement voorziet daardoor in zorg voor vraagstukken die niet door de wet behandeld kunnen worden. Een voorbeeld hiervan is moraliteit (R5). Enkel vragen die op basis van openbare bronnen zijn te beantwoorden kunnen echter in de Tweede Kamer behandeld worden, aangezien de Tweede Kamer niet bevoegd is om van de geheime informatie kennis te nemen. Hierdoor kan het voorkomen dat de Kamerleden geen antwoord krijgen op het moment dat zij een vraag stellen (R2; R7). De vragen kunnen in een dergelijk geval doorgespeeld worden naar de besloten CIVD. Het stellen van vragen en het antwoorden hiervan speelt zich op dat moment af achter gesloten deuren, maar ook de leden van de CIVD zijn volksvertegenwoordigers. Het parlementaire debat focust zich zodoende wel op de vraag of gedrag passend is met de standaarden en voorkeuren, maar de samenleving zelf blijft in onwetendheid. Er zit een aanname achter dat alle politici die tijdens de verkiezingen namens de burgers zijn gekozen kunnen spreken namens het volk, ook al heeft een bepaalde partij slechts één of twee zetels; ook de fractievoorzitter van deze politieke partij zal immers een plek in de CIVD bemachtigen. Hoewel een Tweede Kamer een zetelverdeling kent naar het percentage stemmen voor een politieke partij kent de CIVD voor iedere partij evenveel zetels, namelijk één per partij.

Bij andere verantwoordingsmechanismen dan het parlementaire beslaat de debatfase het doen van onderzoek. De onderzoeken komen namelijk voort uit een vraag die gesteld wordt met betrekking tot de diensten en hun gedrag. Deze onderzoeken zijn gericht op de controle op rechtmatigheid aan de hand van bestaande wet- en regelgeving, welke democratisch tot stand zijn gekomen. Op deze manier heeft de burger in theorie indirect haar kans gehad om middels het stemgedrag bij verkiezingen uit te dragen welke standaarden en voorkeuren zij hanteert. Door te bepalen of 'de geest van de wet' wordt aangehouden bij de diensten tijdens de uitvoering van hun taken, is het vragen stellen naar de rechtmatigheid van het handelen zodoende tevens het vragen stellen naar de gestelde standaarden waaraan de principalen belang hechten. Tijdens het debat wordt ervan uit gegaan dat de bestaande wet- en regelgeving overeen komen met de standaarden en voorkeuren van de kiezers.

Geconcludeerd wordt dat het debat zich in essentie focust op de vraag of het handelen gepast is op grond van de standaarden en voorkeuren van de burger, maar dat de burgers nauwelijks een mogelijkheid hebben om kenbaar te maken welke standaarden en voorkeuren zij hanteren. Het debat wordt uitgevoerd door de volksvertegenwoordigers. De enige mogelijkheid voor burgers is om indirect

invloed uit te oefenen op wet- en regelgeving door het kiesrecht te gebruiken om te stemmen op een partij die op het gebied van inlichtingen eenzelfde standpunt inneemt als de kiezer zelf.

8.1.3 Verschafft de verantwoording voldoende significante incentives om de agenda van de principalen te handhaven?

De inlichtingen- en veiligheidsdiensten zijn gesloten organisaties, waardoor het van buitenaf lastig tot vrijwel onmogelijk is om hetgeen te begrijpen dat zich in dat veld afspeelt. Zo werd door respondenten gesteld dat de diensten zich bewegen in een oorlogsgebied en dat “oorlog ver af staat van democratie en recht (R7).” Bovendien zijn de vragen die aan de verantwoordelijke ministers worden gesteld en het aantal ervan soms “te gek voor woorden (R6).” Een respondent geeft aan dat het een dilemma schetst van de “naïeve eenvoud van de democratische vraagstelling” die “geen recht doen aan de situatie (R7).” Het zou aangeven dat de actoren die buiten de diensten staan niet in staat zijn zich in te leven in de situatie en zodoende niet capabel genoeg zijn om de agenda te kunnen bepalen. “Democratie is geen doel, maar een middel (R7)” wordt er ook gezegd, want (democratische) controle kan leiden tot een “gezonde spanning” waardoor diensten niet te “arrogant” kunnen worden (R1) en dus de eigen gang kunnen gaan. Als de agenda van de inlichtingen- en veiligheidsdiensten bepaald moet worden, is er slechts één ding dat telt en dat is veiligheid. “Democratie is geen reden, veiligheid is een reden (R7).” Wensen vanuit de samenleving zoals het waarborgen van privacy wordt op dezelfde manier behandeld. Want “wat heb je aan privacy als je dood bent (R6)?” Daarentegen wordt wel gezegd dat de dienst “gebaat is bij zo min mogelijk gezeur (R6).” De diensten moeten “gewapend worden tegen flauwekul”, omdat de diensten anders enkel veel tijd kwijt zijn achter de schermen (R1).

Beoogd wordt dat de diensten zich bewegen binnen de kaders van de wetgeving. Daarentegen wordt er ook wel eens over de grenzen van de wet gehandeld, maar als het schroomt met de geest van de wet wordt het niet per definitie afgekeurd (R6). Ook de bestaande wet- en regelgeving is voor de diensten dus niet een significante incentive om de agenda binnen de juridische kaders te houden.

De agenda wordt uiteindelijk bepaald door het opgestelde jaarplan, welke door de minister-president (R6) aan het verantwoordelijke departement wordt voorgelegd (R2). Het bevat de doelen, prestaties en middelen voor het komende jaar. Het komt tot stand door een geïntegreerde aanwijzing, welke volgt op de geuite behoeften van afnemers van de diensten, zoals de Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid, de ministeries van Buitenlandse Zaken, Veiligheid en Justitie en Defensie (AIVD, 2015e; Algemene Rekenkamer, 2015a. p.53-54). Nadat deze behoeften in kaart zijn gebracht overleggen de AIVD en de MIVD samen over de haalbaarheid van deze behoeften. Een proces waarin onderzoeksopdrachten passend worden gemaakt naar budget en personele mogelijkheden is de volgende stap. De minister-president en de ministers van BZK en Defensie zijn tot slot degenen die de uiteindelijke geïntegreerde aanwijzing vaststellen (Algemene Rekenkamer, 2015a. pp.53-54).

8.2 Rechtsstatelijk perspectief

8.2.1 Zijn er onderzoeksbevoegdheden en capaciteit om informatie te verwerken omtrent rechtmatigheid van handelingen in het kader van wetten, reguleringen en normen?

De onderzoeksbevoegdheden van onafhankelijke toezichthouders reiken ver, met name die van de CTIVD. De CTIVD heeft onbeperkte onderzoeksbevoegdheden tot ieder document en iedere persoon om gevraagd of ongevraagd de rechtmatigheid van het handelen van de diensten te kunnen toetsen. De CTIVD is in 2002 zelfs speciaal in het leven geroepen om onafhankelijk, maar grondig, de rechtmatigheid van de diensten te onderzoeken.

Andere actoren met onderzoeksbevoegdheden hebben bevoegdheden met betrekking tot geheime informatie die voor hen nodig is om hun rol te kunnen vervullen in het toezicht, te noemen ADR, Algemene Rekenkamer, Nationale Ombudsman en de rechter. Zij kennen dus in tegenstelling tot de CTIVD wel beperkingen, maar in beginsel mogen zij geheime informatie inzien om onderzoek te doen. Er bestaat daarentegen ook de mogelijkheid voor de verantwoordelijke minister om deze toegang te weigeren, mocht de minister hier een goede argumentatie voor hebben.

De capaciteit van de onderzoekers is iets lastiger te beoordelen. Het aantal personen die toegang krijgt tot de informatie wordt bewust laag gehouden, vanwege de veiligheidsrisico's en de geheimhouding die erbij hoort. Dit is echter geen reden om het toezicht met onvoldoende mankracht in te richten. De Nationale Ombudsman is bijvoorbeeld slechts één persoon, maar speelt dan ook een kleine (incidentele) rol in de verantwoordingsmechanismen van de AIVD en MIVD en behoeft om die reden niet meer capaciteit. De CTIVD heeft echter een zeer prominente rol in de verantwoording, aangezien zij de enige actor zijn met ongelimiteerde toegang tot kennis van zaken. Momenteel voert de CTIVD ongeveer twee onderzoeken per dienst per jaar uit. Dit is niet weinig, maar het gevolg is dat de onderzoeken niet altijd even snel volgen op de betreffende casus. Naast de onderzoeken die de CTIVD afrondt, hebben zij ook een taak als klachtenadviescommissie. Om aan de heersende wens te voldoen dat de onderzoeken dicht na de gebeurtenissen plaatsvinden (R1), zou een capaciteitsvergroting hier een middel voor kunnen zijn.

8.2.2 Hebben de verantwoordingontvangers incentives om de diensten te betrekken in een debat en is er interactie die zich richt op conformiteit van handelingen met wetten en normen?

Leden van de Tweede Kamer trachten in ieder geval te interacteren met de diensten, namelijk door zelf bij hen op bezoek te gaan. De Kamerleden zijn beperkt in hun toegang tot informatie en missen een stuk kennis over de wereld van inlichtingen. Door banden met de diensten te onderhouden, kan dit gebrek opgevuld worden door middels de interactie zelf op zoek te gaan naar beleving van de diensten. Binnen de departementen valt waar te nemen dat een debat met de diensten wel degelijk regelmatig voorkomt. Ook heeft de CTIVD banden met de dienst. Zo hield de vorige directeur van de MIVD de CTIVD op de hoogte van wat er speelde binnen de dienst en vonden er zodoende ook frequent gesprekken plaats (R6). Het onafhankelijk toezicht heeft daarentegen in mindere mate de rol om samen met de dienst in debat te gaan. De taak van het onafhankelijk toezicht is om een rapport te schrijven, waar de dienst vervolgens op mag reageren. Dit zal echter niet tot een wijziging van de inhoud van het rapport leiden.

Het is aan het parlement en het onafhankelijk toezicht om conformiteit van handelingen met wetten en normen te beoordelen, maar de debatten hierover vinden daar niet plaats. Het onafhankelijk toezicht komt zelfstandig tot een oordeel, zonder dat hier van tevoren overleg over is geweest met de AIVD of MIVD. De oordelen gelden als adviezen voor de minister, die deze discussie vervolgens kan voortzetten. Door de ministeriële verantwoordelijkheid is hij/zij op dat moment de aangewezen persoon om met het hoofd van de diensten aan tafel te zitten en het debat omtrent conformiteit van handelingen met wetten en normen te voeren.

Er zijn zodoende enige incentives voor de verantwoordingontvangers om de diensten in het debat te betrekken. De wens om de diensten te betrekken zal daarentegen geen verschil maken in de geldende geheimhouding en de rol die een actor kan spelen op het gebied van wetten en normen.

8.2.3 Zijn er mogelijkheden om te sanctioneren?

De actoren die de mogelijkheid hebben om sancties aan de inlichtingen- en veiligheidsdiensten op te leggen zijn het hoofd van de betreffende dienst zelf en de verantwoordelijke minister. Overige actoren richten zich niet tot de AIVD of MIVD zelf, maar tot de minister van BZK of de minister van Defensie. Zo heeft hebben overige departementale eenheden, cluster OIV en het onafhankelijk toezicht slechts een adviserende rol en zijn de uitkomsten die onderzoeken hebben – gepaard met de daarop gebaseerde adviezen – geen bindend karakter; zij dienen eerder als ondersteuning. De uitzondering hierop is de rechter, die de diensten wel iets kan bevelen of ergens in kan beperken op grond van de wet. De rechter heeft daarentegen geen mogelijkheid om onderzoek te initiëren en heeft zodoende pas een taak op het moment dat een rechtspersoon een zaak aanspant jegens één van de diensten. De rechter speelt dus een incidentele rol bij de verantwoording door de inlichtingen- en veiligheidsdiensten.

Hoewel de adviezen van de actoren in theorie een vrijblijvend karakter hebben, hebben zij veelal wel degelijk uitwerking in de praktijk. Door middel van overtuiging, deskundigheid en aanzien oefenen zij invloed uit op de minister. Adviezen zijn vaak publiek toegankelijk, zo zijn de kern en de conclusies van alle onderzoeksrapporten van de CTIVD bijvoorbeeld altijd openbaar. Door de legitimiteit die deze actoren hebben moet de minister wel erg goede argumenten tegenover de adviezen zetten, wil hij deze adviezen niet opvolgen. In het merendeel van de gevallen valt dus ook op te merken dat de minister de uitspraken wel overneemt. Als de CTIVD een uitspraak doet kun je “de krantenkoppen van morgen al voorspellen”. Het onafhankelijk toezicht is zodoende wel een serieuze actor waar niet zomaar overheen gestapt wordt. “Een haai zonder tanden zijn zij ook weer niet” en adviezen hebben wel degelijk uitwerking (R3; R4). De CTIVD en de Nationale Ombudsman treden daarnaast op als klachtenadviescommissie. Indien een klacht wordt ingediend kunnen deze actoren de klacht (voor een deel) gegrond of ongegrond verklaren. Hoe de klacht verder afgehandeld wordt is echter opnieuw aan de verantwoordelijke minister.

Het onafhankelijk toezicht voert ook zo nu en dan onderzoeken uit op aanvraag van Kamerleden. Met name de CTIVD is de “oren en ogen van de Kamer” waar de Tweede Kamer “maar op moet vertrouwen” (R5). Het parlement kent vervolgens wel sanctiemogelijkheden, die net als de adviezen op het matje van de verantwoordelijke minister vallen. Het parlement heeft de mogelijkheid om vragen te stellen aan de verantwoordelijke minister om hem ter verantwoording te roepen. Mocht de minister zich niet (voldoende) kunnen verantwoorden naar de mening van de Kamerleden, dan kan het vertrouwen in de minister worden opgezegd door middel van een motie van wantrouwen. Dit is een vergaande maatregel, aangezien het inhoudt dat de minister niet alleen zijn post zou verliezen op het gebied van de inlichtingen- en veiligheidsdienst, maar op het gehele departement. Het hele departement zal daar dus ook de gevolgen van ondervinden. Toch is de weg langs het parlement de meest toegankelijke. Zo zou een klokkenluider informatie kunnen doorspelen naar de pers, waardoor een mediarel ontstaat, die wellicht vervolgens een politieke rel (R1) in de hand werkt.

8.3 Tot slot

In dit hoofdstuk zijn de verantwoordingsmechanismen geanalyseerd aan de hand van het democratisch en het rechtsstatelijk verantwoordingsperspectief. Voor beide perspectieven werden er drie vragen beantwoord die tezamen het antwoord op de deelvraag vormen. Uit de antwoorden blijkt dat aan de normen van beide verantwoordingsperspectieven door de inlichtingen- en veiligheidsdiensten niet volledig wordt voldaan. De twee deelvragen zijn vervolgens de bouwstenen van de hoofdvraag van het onderzoek, welke in de conclusie geformuleerd wordt.

Het startpunt van het onderzoek was de vraag “In hoeverre voldoen de AIVD en de MIVD anno 2015 aan de normen van verantwoording?”. Om dit te onderzoeken zijn een viertal onderzoeksvragen geformuleerd: 1) Aan wie wordt verantwoording afgelegd? 2) Waarom wordt verantwoording afgelegd? 3) Waarover wordt verantwoording afgelegd? 4) Wanneer wordt verantwoording afgelegd? Daarnaast zijn er twee deelvragen die de hoofdvraag ondersteunen: 1) In hoeverre voldoen de AIVD en de MIVD aan de normen van publieke verantwoording aan de hand van een democratisch perspectief? En 2) In hoeverre voldoen de AIVD en de MIVD aan de normen van publieke verantwoording aan de hand van een rechtsstatelijk perspectief? Om de focus van het onderzoek te bepalen werden er twee theoretische verantwoordingsperspectieven gehanteerd, namelijk het democratische en het rechtsstatelijke. Na een verdere theoretische naslag volgde een conceptueel model waarin gehanteerd wordt dat de wijze waarop de verantwoordingsmechanismen worden ingericht van invloed is op de mate waarin aan de normen van een verantwoordingsperspectief wordt voldaan. Het is de inrichting van deze verantwoordingsmechanismen die middels interviews en documentenanalyse empirisch zijn geanalyseerd op basis van descriptieve vragen over het verantwoordingsproces.

9.1 Beantwoording onderzoeksvragen

9.1.1 Aan wie?

De inlichtingen- en veiligheidsdiensten dienen intern verantwoording af te leggen, evenals departementaal, parlementair en aan onafhankelijk toezicht. De diensten leggen aan dezelfde actoren verantwoording af als ‘reguliere’ publieke organisaties en daarnaast zijn de CIVD en de CTIVD in het leven geroepen om de AIVD en de MIVD te controleren. Voor de AIVD geldt dat ook het cluster OIV een taak heeft ten aanzien van de dienst. De reden voor deze extra verantwoordingsmechanismen is dat niet alle reguliere verantwoordingsmechanismen beschikking hebben over geheime informatie. De verantwoordingsmechanismen die zijn opgericht voor de AIVD en de MIVD hebben deze bevoegdheid wel, waardoor volledige verantwoording plaats kan vinden, in plaats van slechts over het openbare deel van informatie.

9.1.2 Waarover?

Hetgeen waarover verantwoording wordt afgelegd varieert per verantwoordingsmechanisme. Zo dient het hoofd van de dienst op de hoogte te zijn van hetgeen dat de dienst doet en zijn de SG en de minister hierbij betrokken betreffende de verschillende keuzes die gemaakt moeten worden. Binnen het departement zijn er verschillende eenheden die over de bedrijfsvoering gaan; financiën is dan een voorbeeld waarover verantwoording afgelegd moet worden. De parlementaire controle gaat vervolgens over beleid, zowel in de Tweede Kamer als in de CIVD. Aan de actoren die onderzoek doen of klachten behandelen dienen de diensten zich te verantwoorden over de zaken die van belang zijn om de onderzoeken en klachten te behandelen. Ditzelfde geldt als er beroep is gedaan op een rechter. In dat geval dienen de diensten zich te verantwoorden over de zaken die van belang zijn voor de rechter om de rechtszaak uit te voeren.

9.1.3 *Waarom?*

Aan het hoofd van de dienst en aan de verantwoordelijke minister wordt verantwoording afgelegd aangezien deze actoren de verantwoordelijkheid dragen over de diensten. De reden dat de SG en de minister ontvangers van verantwoording zijn, is omdat dit de reguliere gang van zaken is voor publieke organisaties. De minister wordt in zijn verantwoordelijkheid ondersteund door verschillende eenheden binnen het departement en het cluster OIV voor de minister van BZK. Deze ondersteuning dient tegelijkertijd onafhankelijk advies waar te borgen. De CTIVD en de Nationale Ombudsman zijn onderdeel van de verantwoording vanwege hun taak ten behoeve van klachtenadvies. Daarnaast is de reden voor verantwoording dat verschillende vormen van controle zijn ingebed. 1) Controle op rechtmatigheid door parlement, CTIVD en rechter, 2) controle op doelmatigheid en doeltreffendheid door de Algemene Rekenkamer en 3) democratische controle door het parlement. Het onafhankelijk toezicht is daarnaast tevens ingesteld om onafhankelijk advies te bewerkstelligen.

9.1.4 *Wanneer?*

Er wordt onderscheid gemaakt tussen actoren die op regelmatige basis een rol spelen bij de verantwoording door de AIVD en/of MIVD en actoren die incidenteel een rol spelen. Daarbij geldt dat interne verantwoording, departementale verantwoording en parlementaire controle frequent plaats vindt. Het onafhankelijk toezicht heeft pas een taak op het moment dat er een onderzoeksvraag ligt, er een klacht is ingediend of er beroep wordt gedaan op de rechter. Daarentegen zijn er ook grote verschillen te vinden tussen de actoren die regelmatig een rol spelen en tussen actoren die incidenteel een rol spelen. Regelmatige verantwoording varieert van wekelijks overleg met de minister tot een jaarlijks verslag naar de Tweede Kamer met incidentele tussenrapportages. Incidentele verantwoording varieert van twee onderzoeken per dienst per jaar en daarnaast klachtenadvies door de CTIVD tot één maal per jaar op Verantwoordingsdag door de Algemene Rekenkamer, gepaard met incidenteel als de president van de Algemene Rekenkamer dit nodig acht.

9.2 *Beantwoording deelvragen*

9.2.1 *In hoeverre voldoen de AIVD en de MIVD aan de normen van verantwoording aan de hand van het democratisch perspectief?*

Het parlement is de actor die belast is met de democratische controle op de inlichtingen- en veiligheidsdiensten. De CIVD in het bijzonder, aangezien deze beschikking heeft over zowel openbare als geheime informatie. De vraag in hoeverre de AIVD en MIVD aan de normen van verantwoording voldoen aan de hand van een democratisch perspectief valt uiteen in een drietal argumenten. Allereerst wordt gesteld dat alle actoren in informatie worden voorzien. Het jaarverslag is een voorbeeld van een openbare bron die publiek toegankelijk is. Een deel van de informatie is geheim, maar deze zijn toegankelijk ter inzage op het moment dat de informatie benodigd is voor de uitoefening van een taak. Informatievoorziening door de diensten is zodoende een systeem waarin iedere actor toegang wordt verschaft tot de informatie die nodig is om de taak te kunnen vervullen en waarin tegelijkertijd iedere actor niet meer informatie tot zijn beschikking heeft dan nodig wordt geacht. Er wordt daarom van de burgers gevraagd dat zij de volledige controle – inclusief geheime stukken – overlaten aan de actoren die hier een taak en bevoegdheid voor hebben. De kanttekening en tweede stellingname die hierbij gesteld wordt is dat deze actoren niet democratisch gekozen zijn, waardoor de burgers niet enkel de mogelijkheid tot democratische controle verliezen, maar ook geen invloed meer hebben op het kiezen van degenen die dit namens hen wel gaan doen. Een uitzondering is de Tweede Kamer, maar zij kent daarentegen geen toegang tot geheime documentatie. De burger

heeft zodoende los van het kiezen voor Kamerleden die over veel meer beleidsterreinen gaan dan slechts de inlichtingen en veiligheid geen kans om hun standaarden en voorkeuren te laten horen. Binnen de diensten geldt veiligheid als doel en het democratisch gehalte in mindere mate. Dit vormt tevens het derde argument: de agenda van de verantwoordingsontvangers wordt niet gehanteerd. In plaats daarvan wordt er een jaarplan opgesteld op basis van de behoeften van de afnemers van de inlichtingen- en veiligheidsdiensten, waarna de diensten hierover samen in overleg gaan. Op basis van deze bevindingen wordt zodoende geconcludeerd dat de inlichtingen- en veiligheidsdiensten niet voldoen aan de normen van het democratisch verantwoordingsperspectief.

9.2.2 In hoeverre voldoen de AIVD en de MIVD aan de normen van verantwoording aan de hand van het rechtsstatelijk perspectief?

Actoren die een taak hebben in de rechtsstatelijke controle op de inlichtingen- en veiligheidsdiensten zijn het parlement, de CTIVD en de rechter. De CTIVD geldt hierbij als meest voorname actor, vanwege de onbeperkte toegang heeft tot de diensten. Bovendien is de CTIVD specifiek voor de AIVD en de MIVD opgericht. Een eerste waarneming vanuit het rechtsstatelijk perspectief is dat er binnen de formele verantwoordingsmechanismen voldoende onderzoeksbevoegdheden zijn toegekend aan de actoren die een rol hebben te vervullen in de verantwoording van de diensten conform de wet- en regelgeving. Zo heeft de CTIVD zelfs volledige toegang tot informatie van de diensten, waardoor grondig onderzoek en uitgebreide onderzoeksrapporten gerealiseerd kunnen worden. Echter, een debat omtrent handelingen conform wet- en regelgeving volgt pas nadat onderzoeksrapporten zijn afgerond. De dienst heeft wel de mogelijkheid om een weerwoord te schrijven, maar dit zal niet leiden tot een wijziging van het onderzoeksrapport. Dit valt enigszins samen met het volgende argument dat het onafhankelijk toezicht de middelen heeft om onderzoek te doen, maar dat zij slechts adviserend aan de verantwoordelijke minister zijn. De uitzondering hierop is de rechter, maar deze speelt slechts een incidentele rol. Daarentegen worden adviezen meestal wel overgenomen door de minister, vanwege de gezaghebbendheid ervan. De minister zal goede argumenten moeten hebben om de adviezen niet aan te nemen en op te volgen van het onafhankelijk toezicht. Indien de minister dit zal laten afweten, heeft het parlement de mogelijkheid om niet één van de diensten, maar de minister zelf te sanctioneren door het vertrouwen in hem op te zeggen. Dit is echter een ingrijpende sanctie, aangezien dan het vertrouwen in de minister wordt opgezegd voor zijn gehele departement en niet enkel voor de inlichtingen- en veiligheidstaak. De CTIVD en de Nationale Ombudsman treden daarnaast op als klachtenadviescommissie. Indien een klacht wordt ingediend kunnen deze actoren de klacht (voor een deel) gegrond of ongegrond verklaren. Hoe de klacht verder afgehandeld wordt is opnieuw aan de verantwoordelijke minister. Ook aan het rechtsstatelijk verantwoordingsperspectief wordt zodoende niet volledig voldaan, aangezien het de actoren met onderzoeksbevoegdheden ontbreekt aan formele sanctiemogelijkheden.

9.3 Beantwoording hoofdvraag

Uit de beantwoording van de deelvragen blijkt dat de inlichtingen- en veiligheidsdiensten niet voldoen aan de democratische en rechtsstatelijke normen van verantwoording. De reden hiervoor is dat de diensten geheim zijn in het kader van veiligheid, waarmee het gebrek aan verantwoording verklaard wordt. Een sterk stelsel van checks and balances is daarom nog belangrijker, aangezien de verantwoordingsmechanismen de gebreken aan democratische en rechtsstatelijke normen dienen op te vangen om de diensten toch ter verantwoording te roepen. Dit is allereerst gedaan door het in het leven roepen van de CIVD en de CTIVD en de minister van BZK heeft ondersteuning van een apart cluster die hem specifiek ondersteunt met betrekking tot de inlichtingen- en veiligheidstaak. Hoewel

bij vastgestelde problemen de neiging vaak is om te kijken naar een verandering of toevoeging van de formele verantwoordingsmechanismen, hebben de inlichtingen- en veiligheidsdiensten hierdoor dus al meer verantwoordingsmechanismen dan reguliere publieke organisaties. De actoren om checks and balances te waarborgen bestaan dus al, maar er kan nagegaan worden hoe deze verbeterd kunnen worden binnen de processen die op dit moment bestaan. Indien er sprake is van geheimhouding, moet namelijk niet alleen goed nagedacht worden over wie welke informatie in krijgt te zien; De vraag die daarop volgt is hoe organen ingericht kunnen worden, opdat er daadwerkelijk invloed uitgeoefend kan worden.

Het gebrek aan democratische verantwoording stuit op een gebrek aan afstemming met de standaarden, voorkeuren en de agenda van verantwoordingsontvangers, met als uiteindelijke verantwoordingsontvanger de burger. Doordat de CIVD de toegang heeft om de democratische functie te vervullen, wordt aanbevolen gebruik te maken van deze leden in hun taak als volksvertegenwoordiger. Daarentegen meldde het jaarverslag van de CIVD dat de aanwezigheid van de leden “wisselend” was te noemen en zijn het altijd de fractievoorzitters uit de Tweede Kamer die zitting nemen in de CIVD, ongeacht of zij expertise hebben op het inlichtingen- en veiligheidsterrein of niet. Om tot een goed functionerende CIVD te komen die het democratisch gat kan dichten – en daarmee checks and balances kunnen verwezenlijken – zijn leden benodigd die voldoende tijd en deskundigheid hebben om deze taak op zich te nemen.

Aan de normen rechtsstatelijke verantwoording wordt niet volledig voldaan, vanwege het niet-bindende karakter dat de oordelen van het onafhankelijk toezicht heeft. Hoewel de minister in de praktijk vrijwel altijd de adviezen overneemt, is dit in theorie vrijblijvend. Enkel de rechter heeft beschikking tot sanctiemogelijkheden, maar deze speelt slechts een incidentele rol en heeft niet altijd toegang tot alle informatie. Het onafhankelijk toezicht kan de machtsuitoefening wel controleren (checks), maar is niet in staat om de macht niet balanceren (balances). Door oordelen van het onafhankelijk toezicht bindend te maken, zouden de onderzoeksbevoegdheden kracht bij gezet worden.

Het onderzoek begon met twee spanningsvelden waar de geheime diensten zich in begeven. Het eerste spanningsveld was tussen geheimhouding en transparantie. Uit de onderzoeksbevindingen bleek dat er voor iedereen informatievoorziening beschikbaar is en daar waar de openbare verslaglegging stopt, zijn de inlichtingen- en veiligheidsdiensten over het geheime deel transparant naar de actoren die deze informatie nodig hebben en bevoegd zijn dit in te zien. De oplossing van dit spanningsveld is zodoende een vorm van semi-publieke verantwoording: verantwoording met het oog op de publieke zaak, die gaat over publieke middelen, maar niet publiek toegankelijk is.

Het tweede spanningsveld betrof de spanning tussen de democratie en de rechtsstaat. Op het beleidsterrein van de inlichtingen en veiligheid valt tevens op te merken dat er twee verschillende actoren zijn die deze twee verschillende functies uitvoeren. Democratische controle dient uitgevoerd te worden door volksvertegenwoordigers. Burgers hebben namelijk geen toegang tot geheime stukken, maar omdat zij wel de uiteindelijke verantwoordingsontvangers zijn moeten zij hun standaarden en voorkeuren moeten kunnen laten blijken. De rechtsstatelijke controle wordt daarentegen uitgevoerd door personen die hier deskundig in zijn. Ook in een verantwoordingsmechanisme kunnen democratie en rechtsstaat zodoende niet geïntegreerd worden. Er zullen tenminste twee verschillende tegenmachten moeten zijn.

De deuren van de geheime diensten zullen vanuit een veiligheidsoogpunt gesloten blijven, maar dit betekent niet dat de diensten volledig dicht zijn. Verantwoording vindt plaats en daar waar mogelijk is er sprake van transparantie. Dan gaan achter de gesloten deuren, wel degelijk de ramen open.

Binnen deze discussie zal een reflectie worden gegeven op het verloop van het onderzoek en de beperkingen van het onderzoek. Hieruit vloeien tevens aanbevelingen voor toekomstig onderzoek voort.

10.1 Verloop van het onderzoek

Voor dit onderzoek is gekozen voor het raadplegen van respondenten om de reden dat met die data de praktijk zou worden beoordeeld in plaats van hetgeen dat op papier staat, aangezien het papier geen garantie geeft dat het geschreven woord gelijk staat aan de werkelijke praktijk. Respondenten waren echter niet altijd even gemakkelijk te vinden; bij de geheime diensten loopt men meteen tegen het obstakel aan dat het personeelsbestand geheim is bijvoorbeeld. Bovendien mag er ook veel niet gezegd worden vanwege de geheimhouding, al zou een potentiële respondent dit willen. Beoogd werd om uit alle lagen van de verantwoording respondenten te spreken en dan het liefst van zowel de AIVD als de MIVD, maar door de genoemde redenen is hier niet in geslaagd.

10.2 Beperkingen van het onderzoek

Om de doelgroep van mogelijke respondenten te vergroten werd er tevens gezocht naar respondenten die in het verleden – maar niet langer dan vijf jaar terug – een rol hebben gespeeld in de verantwoordingsmechanismen van de inlichtingen- en veiligheidsdiensten. De respondenten hebben zodoende allemaal onder de huidige wetgeving gewerkt en de kennis is recent, maar desalniettemin bestaat er een risico dat kennis reeds verouderd is. Ook zijn respondenten gevraagd naar verantwoordingsmechanismen waar zij zelf geen rol in hebben gespeeld, doordat niet uit alle verantwoordingsmechanismen respondenten gevonden konden worden. De respondenten stonden erg dicht bij de verantwoordingsmechanismen waar zij over spraken, maar ook hier bestaat de kans dat het niet volledig overeen komt. De grootste beperking van het doen van onderzoek naar geheime diensten, is dat hetgeen wat geheim is niet ingezien kan worden. Hierdoor vindt beoordeling enkel plaats over het openbare deel en moet over het geheime deel vertrouwd worden op de respondenten. Doordat respondenten mogelijk subjectief zijn, is het echter mogelijk dat er een gekleurd beeld wordt gegeven. Het aanhoren van verschillende respondenten is een manier om deze subjectiviteit eruit te filteren, maar het aantal respondenten in dit onderzoek is slechts klein.

10.3 Aanbevelingen voor toekomstig onderzoek

Allereerst wordt gesteld dat de geheime diensten blijvende aandacht verdienen in de wetenschap. Met het lopende onderzoek in Australië, het onderzoek van de Universiteit van Amsterdam en dit onderzoek is het onderwerp niet langer onbelicht. Dit onderzoek levert een bijdrage door een bestuurskundige invalshoek te nemen, maar door de gekozen focus op de waarden van de democratische rechtsstaat is het lerend verantwoordingsperspectief buiten het onderzoek gevallen. Om de verantwoording door de inlichtingen- en veiligheidsdiensten in zijn volledigheid te beoordelen op basis van de verantwoordingsperspectieven zal dit onderzoek aangevuld moeten worden met onderzoek naar de verantwoording vanuit het lerend perspectief. Bovendien kennen de AIVD en de MIVD dezelfde verantwoordingsmechanismen – met uitzondering van het cluster OIV die enkel voor de AIVD geldt –, maar verschilt de organisatie van de dienst binnen het verantwoordelijke departement. Door onderzoek te verrichten naar de uitwerking van deze organisatievormen zal blijken of welke invloed dit heeft en of het zodoende terecht is dat de diensten dezelfde

verantwoordingsmechanismen kennen of dat zij meer als twee aparte diensten behandeld zouden moeten worden. Daarnaast was het opvallend te noemen dat respondenten naar voren brengen dat de Tweede Kamer niet te vertrouwen is op dat zij informatie niet zullen lekken. Onderzoek naar de cultuur van de Tweede Kamer en/of de band tussen de Tweede Kamer en publieke organisaties zou nuttig zijn om aanknopingspunten te vinden om de band opnieuw te herstellen. Ook zal dan nagegaan moeten worden of dit wantrouwen enkel opgaat voor de inlichtingen- en veiligheidsdiensten of dat dit een breder probleem is. Het is immers evident dat publieke organisaties de democratische controle aan de volksvertegenwoordigers over willen laten, want andere publieke organisaties kennen geen CIVD die speciaal voor hen is opgericht.

Geraadpleegde literatuur

AIVD (2015a). *Het werk van de AIVD*. Geraadpleegd via <https://www.aivd.nl/organisatie/werk-aivd/17-02-2015>

AIVD (2015b). *The AIVD: Who we are*. Geraadpleegd via <https://www.aivd.nl/english/aivd/units/18-02-2015>

AIVD (2015c). *AIVD gereorganiseerd*. Geraadpleegd via <https://www.aivd.nl/@3194/aivd-gereorganiseerd/27-02-2015>

AIVD (2015d). *Notificatieplicht*. Geraadpleegd via <https://www.aivd.nl/organisatie/contact-0/aivd/notificatieplicht19-07-2015>

AIVD (2015e). *Brief over jaarplan 2015 naar de Kamer*. Geraadpleegd via <https://www.aivd.nl/@3274/brief-jaarplan-2015/14-08-2015>

AIVD Kennisbank (2015). *Commissie voor de Inlichtingen- en veiligheidsdiensten van de Tweede Kamer (CIVD)*. Geraadpleegd via http://www.aivdkennisbank.nl/jaarverslag-2011/aDU2965_Commissie-voor-de-Inlichtingen-en-Veiligheidsdiensten-van-de-Tweede-Kamer-CIVD.aspx 22-05-2015

Alford, J. (2002). Defining the client in the public sector: a social-exchange perspective. *Public administration review*. Volume 62, issue 3, 2002. pp.337-346

Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst (2015). *Jaarverslag 2014. Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2014*

Algemene Rekenkamer (2015a). *Bezuinigingen en intensiveringen bij de AIVD. Gevolgen van de budgettaire turbulentie in de periode 2012-2015. Algemene Rekenkamer, 2015*

Algemene Rekenkamer (2015b). *Over de Algemene Rekenkamer* Geraadpleegd via http://www.rekenkamer.nl/Over_de_Algemene_Rekenkamer 06-08-2015

Andeweg, R., Irwin, G. (2009). *Governance and politics of the Netherlands*. London. Palgrave Macmillan, 2009

ASIS. Foreign Intelligence (2015). *History*. Geraadpleegd via <https://www.asis.gov.au/About-Us/History.htm> 27-05-2015

Australian Geospatial-Intelligence Organisation (2015). *About AGO*. Geraadpleegd via <http://www.defence.gov.au/AGO/about.htm> 27-05-2015

Australian Government (2015). *Intelligence Services Act 2001*. Geraadpleegd via <http://www.comlaw.gov.au/Details/C2008C00204> 27-05-2015

Australian Signals Directorate (2015a). *History*. Geraadpleegd via <http://www.asd.gov.au/about/history.htm> 27-05-2015

Australian Signals Directorate (2015b). *Accountability*. Geraadpleegd via <http://www.asd.gov.au/governance/accountability.htm> 27-05-2015

Belinfante, A., Reede, de A. (2012). *Beginnselen van het Nederlands staatsrecht*. Deventer. Kluwer, 2012

- Berg, B. (2009). *Qualitative research methods for the Social Sciences*. Amsterdam. Pearson Education, 2009
- Bhikie, A. (2015). *Rutte wil MH17-verslag niet openbaar maken*. 23-01-2015. Geraadpleegd via <http://www.nu.nl/algemeen/3978463/rutte-wil-mh17-verslag-niet-openbaar-maken.html> 05-02-2015
- Bolto, R. (2015). Thesis proposal review. Accountability and secrecy in the Australian Intelligence Community. *Australian National University, Crawford School of Public Policy*. 2015
- Born, H., Johnson, L. (2005). Conclusions. In: Born, H., Johnson, L., Leigh, I. (red.). *Who's watching the spies? Establishing intelligence service accountability*. Washington. Potomac books inc, 2005
- Bovens, M. (2004). Publieke verantwoording. Een analysekader. *Universiteit Utrecht, departement bestuurs- en organisatiewetenschap*. 2004
- Bovens, M. (2005). De verspreiding van de democratie. *Tijdschrift voor beleid, politiek en maatschappij*. Volume 32, issue 3, 2005. pp.119-127
- Bovens, M., Schillemans, T., Hart, 't P. (2008). Does public accountability work? An assessment tool. *Public administration*. Volume 86, issue 1, 2008
- Bovens, M., Schillemans, T. (2009a). Publieke verantwoording: een handboek. In: Bovens, M., Schillemans, T. (red.). *Handboek publieke verantwoording*. Den Haag. Boom Lemma uitgevers, 2009. pp.9-16
- Bovens, M., Schillemans, T. (2009b). Publieke verantwoording; begrippen, vormen en beoordelingskaders. In: Bovens, M., Schillemans, T. (red.). *Handboek publieke verantwoording*. Den Haag. Boom Lemma uitgevers, 2009. pp.17-33
- Broadbent, J., Dietrich, M., Laughlin, R. (1996). The development of principal-agent, contracting and accountability relationships in the public sector: conceptual and cultural problems. *Critical perspectives on accounting*. 7, 1996. pp.259-284
- Brouwer, H., Bos-Ollermann, H. (2014). Reactie CTIVD op het rapport commissie-Dessens. 2014Z02774/2014D05818. *Commissie van Toezicht betreffende Inlichtingen- en veiligheidsdiensten*, 2014
- Bundesnachrichtendienst (2015). *Kooperationen*. Geraadpleegd via http://www.bnd.bund.de/DE/Arbeitsfelder/Kooperationen/Kooperationen_node.html 19-06-2015
- Bureau Integriteitsbevordering Openbare Sector (2015). *Wet- en regelgeving*. Geraadpleegd via <http://www.integriteitoverheid.nl/kenniscentrum/kenniscentrum-vervolg/thema/personeel-en-organisatiecultuur/entiteit/wet-en-regelgeving/details/wet-veiligheidsonderzoeken-vertrouwensfunctie.html> 08-03-2015
- Checks and balances (2015). *Wat betekent het begrip checks and balances?* Geraadpleegd via <http://www.checks-balances.nl/pagina9.html> 29-07-2015
- Commissie evaluatie Wiv 2002 (2013). Evaluatie Wet op de inlichtingen- en veiligheidsdiensten 2002. Naar een nieuwe balans tussen bevoegdheden en waarborgen. *Commissie evaluatie Wiv 2002*, 2013
- Commissie van Toezicht betreffende de Inlichtingen- en Veiligheidsdiensten (2014). Toezichtsrapport. Inzake onderzoek door de AIVD op sociale media. *CTIVD*, nr. 39, 2014

- CTIVD (2015). *Over de CTIVD*. Geraadpleegd via http://www.ctivd.nl/?Over_de_CTIVD 07-03-2015
- De Commissie van Toezicht (2012). Reglement van orde Commissie van Toezicht betreffende de inlichtingen- en veiligheidsdiensten. *Staatscourant*. Nr. 20512, 2012
- De Rechtspraak (2014). *ECLI:NL:RBDHA:2014:13003*. *Rechtbank Den Haag*. Zaaknummer SGR 14/2170. Geraadpleegd via <http://uitspraken.rechtspraak.nl/inziendocument?id=ECLI:NL:RBDHA:2014:13003> 17-08-2015
- Dubnick, M. (2003). Accountability and ethics: reconsidering the relationships. *International journal of organization theory and behavior*. 6 (3), pp. 405-441
- Ducheine, P., Voetelink, J. (2011). Cyberoperaties: naar een juridisch raamwerk. *Militaire spectator*. Jaargang 180, nr. 6, 2011
- Ekker, A. (2002). Het onderscheppen van telecommunicatie door de inlichtingen- en veiligheidsdiensten. *Computerrecht*. 2002-2, 2002. pp.77-83
- Engelen, E., Sie Dhian Ho, M. (2004). De staat van de democratie: Democratie voorbij de staat. *Wetenschappelijke Raad voor Regeringsbeleid*. Amsterdam. Amsterdam University Press, 2004.
- Enthoven, G., Ofman, D. (2015). *De open samenleving en haar vrienden*. Geraadpleegd via <http://www.verenigingvoorbesteduurskunde.nl/700/informatie-en-politiek/> 29-07-2015
- Fijnaut, C. (2012). Wiv 2002-2012. Het toezicht op de inlichtingen- en veiligheidsdiensten: de noodzaak van krachtiger samenspel. *Commissie van Toezicht betreffende de Inlichtingen- en veiligheidsdiensten*, 2012
- Flitspanel (2008). *Publieke verantwoording*. *Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties*, 2008. Geraadpleegd via <https://www.flitspanel.nl/Portals/10/PDF2008/5.%20Publieke%20verantwoording%20-%20Publieke%20verantwoording.pdf> 04-02-2015
- Gailmard, S. (2014). Accountability and principal-agent theory. In: Bovens, M., Goodin, R., Schillemans, T. (red.). *The Oxford handbook of public accountability*. Oxford. Oxford university press, 2014. pp.90-105
- Gorp, van B. (2007). Het reconstrueren van frames via inductieve inhoudsanalyse: uitgangspunten en procedures. *KWALON*. 35, jaargang 12, nr. 2, 2007. pp.13-18
- Government of the Netherlands (2007). *Kabinet wil representatieve democratie versterken*. 30 November 2007 Geraadpleegd via <http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/persberichten/2007/11/30/kabinet-wil-representatieve-democratie-versterken.html> 04 February 2015
- Graaff, de B., Wiebes, C. (1998). *Villa Maarheeze. De geschiedenis van de inlichtingendienst buitenland*. Sdu Uitgevers. Den Haag, 1998
- Held, D. (2006). *Models of democracy*. Cambridge. Polity press, 2006
- Hupe, P. (2004). Powers behind control: an essay on democracy. *Annual work conference of the Netherlands Institute of Government*. Workshop 3: Institutional rearrangement of the public domain, 29 October 2010

- Laan, van der S. (2015). *Cees H. geen bezwaar tegen bekendmaking deal Teeven*. 10-03-2015
Geraadpleegd via <http://www.elsevier.nl/Nederland/achtergrond/2015/3/Cees-H-geen-bezwaar-openbaarmaking-deal-Teeven-1723945W/> 15-03-2015
- Leigh, I. (2005). More closely watching the spies: three decades of experiences. In: Born, H., Johnson, L., Leigh, I. (red.). *Who's watching the spies? Establishing intelligence service accountability*. Washington. Potomac books inc, 2005
- Lugt, van der H. (2010). Defensie onthield Tweede Kamer details over JSF. *NRC. Binnenland*, 29-12-2010
- Mashaw, J. (2014). Accountability and time. In: Bovens, M., Goodin, R., Schillemans, T. (red.). *The Oxford handbook of public accountability*. Oxford. Oxford university press, 2014. pp.574-588
- Ministerie van Defensie (2015a). *Militaire Inlichtingen- en veiligheidsdienst*. Geraadpleegd via <http://www.defensie.nl/organisatie/bestuurstaff/inhoud/eenheden/mivd> 17-02-2015
- Ministerie van Defensie (2015b). *Bestuurstaff*. Geraadpleegd via <https://www.defensie.nl/organisatie/bestuurstaff/inhoud/eenheden> 14-07-2015
- Modderkolk, H. (2015). Meer bevoegdheden AIVD schadelijk voor digitale economie. *Volkscrant. Tech*, 06-02-2015
- Mulgan, R. (2000). 'Accountability': an ever-expanding concept? *Australian National University*. Discussion paper nr. 72, 2000
- Nationale Ombudsman (2014). Rapport over een klacht over de Algemene Inlichtingen- en veiligheidsdienst. *De Nationale Ombudsman*. Rapportnummer 2014/084, 2014
- ND (2015). *Terrorisme was nog nooit eerder zo'n groot probleem*. Geraadpleegd via <http://www.nd.nl/artikelen/2015/maart/14/terrorisme-was-nog-nooit-eerder-zo-n-groot-probleem> 16-03-2015
- NOS (2013). "Wat de AIVD doet, kan niet." Geraadpleegd via <http://nos.nl/artikel/581073-wat-de-aivd-doet-kan-niet.html> 03-08-2015
- NOS (2014a). *1,8 miljoen telefoontjes: de feiten*. Geraadpleegd via <http://nos.nl/artikel/608935-1-8-miljoen-telefoontjes-de-feiten.html> 03-08-2015
- NOS (2014b). *Advocaten afgeluisterd door AIVD*. Geraadpleegd via <http://nos.nl/artikel/2009590-advocaten-afgeluisterd-door-aivd.html> 03-08-2015
- NOS (2014c). *Hilariteit bij twitervragenuur AIVD*. Geraadpleegd via <http://nos.nl/artikel/639310-hilariteit-bij-twitervragenuur-aivd.html> 03-08-2015
- NOS (2015a). *Miljoenen euro's extra voor veiligheid*. Geraadpleegd via <http://nos.nl/artikel/2021773-miljoenen-euro-s-extra-voor-veiligheid.html> 03-08-2015
- NOS (2015b). *Excuses minister voor optreden MIVD*. Geraadpleegd via <http://nos.nl/artikel/2016069-excuses-minister-voor-optreden-mivd.html> 03-08-2015
- NOS (2015c). *Zoeken*. Geraadpleegd via <http://nos.nl/zoeken/?s=rechter+aivd+mivd> 13-08-2015
- NOS (2015d). *Rechter beperkt ruimte AIVD voor af luisteren advocaten*. Geraadpleegd via <http://nos.nl/artikel/2044505-rechter-beperkt-ruimte-aivd-voor-afluisteren-advocaten.html> 17-08-2015

- NPO Radio 1 (2015). *Nieuwe bevoegdheden AIVD in strijd met mensenrechten*. 23-07-2015
Geraadpleegd via <http://www.radio1.nl/item/302656-Nieuwe-bevoegdheden-AIVD-in-strijd-met-mensenrechten.html> 29-07-2015
- Plasterk R. (2014). Kabinetsreactie rapport Commissie evaluatie Wiv 2002. *Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties*. Kenmerk 839b256e-or1-2.0, 2014
- Plasterk, R., Hennis-Plasschaert, J. (2014). Kabinetsstandpunt herziening interceptiestelsel Wiv 2002. *Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties*. 2014-0000622926, 2014
- Plasterk, R. (2015). Hoofdlijnen jaarplan AIVD 2015. *Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties*. Kenmerk 85f84f22-orq-3.0, 2015
- Politie (2015). *Politieacademie*. Geraadpleegd via <https://thesaurus.politieacademie.nl/Thesaurus/Term/4391> 04-08-2015
- Prakken d'Oliveira (2015). *Prakken d'Oliveira wint kort geding: staat moet stoppen met tappen advocaten*. Geraadpleegd via <http://www.prakkendoliveira.nl/nl/nieuws/prakken-doliveira-wint-kort-geding-staat-moet-stoppen-met-tappen-advocaten/> 03-08-2015
- Przeworski, A., Stokes, S., Manin, B. (1999). *Democracy, accountability and representation*. Cambridge. Press syndicate of the University of Cambridge, 1999
- Rijksoverheid (2015). *Dienst Concernstaf en Bedrijfsvoering*. Geraadpleegd via <http://www.rijksoverheid.nl/ministeries/bzk/organisatie/organogram/dienst-concernstaf-en-bedrijfsvoering> 14-07-2015
- RTLnieuws (2013). *Klokkenluider krijgt steun: Edward Snowden is a hero*. Geraadpleegd via <http://www.rtlnieuws.nl/nieuws/buitenland/klokkenluider-krijgt-steun-edward-snowden-hero> 05-03-2015
- Schillemans, T. (2007). *Verantwoording in de schaduw van de macht. Horizontale verantwoording bij zelfstandige uitvoeringsorganisaties*. Den Haag. Lemma, 2007
- Schmitter, P., Karl, T. (1991). What democracy is... And is not. *Journal of democracy*. Vol. 2, nr. 3, 1991. pp.75-88
- Secret Intelligence Service M16 (2015). *Collaboration with gchq and MI5*. Geraadpleegd via <https://www.sis.gov.uk/about-us/collaboration-with-gchq-and-mi5.html> 19-06-2015
- Spies, J., Hillen, J. (2012). Toezicht op de inlichtingen- en veiligheidsdiensten. *Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties*. 4814075/01, 19-06-2012
- Staa, van A., Evers, J. (2010). 'Thick analysis'; strategie om de kwaliteit van kwalitatieve data-analyse te verhogen. *KWALON*. 43, jaargang 15, nr. 1, 2010. pp.5-12
- Staatscourant (2013). Commissie van Toezicht betreffende Inlichtingen- en veiligheidsdiensten (CTIVD), Raad van State. *Staatscourant*. Nr. 15681, 2013
- Tweede Kamer der Staten-Generaal (2015). *Commissie voor de inlichtingen- en veiligheidsdiensten*. Geraadpleegd via <http://www.tweedekamer.nl/kamerleden/commissies/iv> 07-03-2015
- Voermans, W., Bijsterveld, van S. (2014). Rechtspraak. In: Hirsch Ballin, E., Leenknecht, G. (red.). *Artikelsgewijs commentaar op de grondwet*. www.nederlandrechtsstaat.nl, webeditie 2014

- Volkskrant (2015a). Onderzoek naar kennis AIVD en MIVD over veiligheid Oekraïne. *Volkskrant*. Binnenland, 6 januari 2015
- Volkskrant (2015b). Snowden: niet terug naar VS zonder kans op eerlijk proces. *Volkskrant*. Tech, 5 maart 2015
- Wiebes, C. (2004). De problemen rond de internationale intelligence liaison. *Justitiële verkenningen*. Jaargang 30, nr. 3, 2004. pp.70-81
- Wieles, J. (2009). Verantwoording over financiën en rechtmatigheid. In: Bovens, M., Schillemans, T. (red.). *Handboek publieke verantwoording*. Den Haag. Boom Lemma uitgevers, 2009. pp.35-52
- Willink, H. (2011). *De betekenis van evenwicht en tegenwicht in de democratische rechtsstaat. Inleiding van mr. H.D. Tjeenk Willink, vice-president van de Raad van State voor het symposium ter gelegenheid van het afscheid van prof. dr. R.M.G.E. Foqué*. Geraadpleegd via https://www.raadvanstate.nl/tjeenkwillink/toespraken-van-herman-tjeenk-willink/tekst-toespraak.html?id=545&summary_only=&category_id=14 25-07-2015
- Winkler, T., Mevik, L. (2005). Foreword. In: Born, H., Johnson, L., Leigh, I. (red.). *Who's watching the spies? Establishing intelligence service accountability*. Washington. Potomac books inc, 2005
- Zijlstra, Van der Leeden (2013). Verslag van de commissie voor de Inlichtingen- en veiligheidsdiensten over haar werkzaamheden in 2012. *Tweede Kamer der Staten-Generaal*. Kamerstuk 33644, nr. 1, 2013

Bijlagen 1 Vragenlijst interviews

Introductie:

- Introductie onderzoeker en onderzoek
- Uitleg reden voor interviews
- Toelichting gegevensverwerking
- Introductie respondent
- Relatie respondent met het onderzoeksobject

Kernvragen:

- Aan wie wordt informatie verstrekt?
- Wanneer wordt er informatie verstrekt?
- Is de informatie openbaar?
- Is de informatie betrouwbaar?
- Is de informatie adequaat?
- Is er voor het forum gelegenheid om vragen te stellen?
- Is er sprake van hoor en wederhoor?
- Is er mogelijkheid om verantwoording af te leggen?
- Wanneer wordt het debat gevoerd?
- Vraagt de relatie om een debat?
- Is het forum onpartijdig?
- Wanneer wordt het oordeel geveld?
- Vraagt de relatie om een oordeel?
- Heeft het forum gelegenheid om een forum uit te spreken?
- Zijn er consequenties voor de actor?

Tot slot:

- Ruimte voor vrije inbreng respondent
- Vervolgproces onderzoek
- Dankwoord

