

Zwijgen is zilver en spreken is goud

*Bob de Graaff en Constant Hijzen**

Geheime activiteiten verhouden zich slecht tot openbaarheid en deelname aan openbaar debat, zo was lange tijd de gedachte ten aanzien van inlichtingen- en veiligheidsdiensten. In deze afsluitende bijdrage zullen wij, onder verwijzing naar de hiervoor gepubliceerde bijdragen, laten zien dat juist het gebrek aan informatie over werkwijze en bevoegdheden van de Nederlandse geheime diensten de overheid parten speelt. Dat geldt zeker nu momenteel een deel van de burgerij aan de rest van de burgers meningsvorming over deze materie als het ware opdringt door middel van een referendum. De overheid staat op achterstand, maar dat had niet hoeven. En louter roepen dat de burger alles verkeerd begrijpt, zal niet helpen.

Uit diverse bijdragen in dit themanummer komt naar voren dat de AIVD – aan de MIVD is altijd minder aandacht besteed – al decennia lang gevangen zit in beeldvorming. Eleni Braat en Constant Hijzen laten dit zien aan de hand van parlementaire en, iets breder, maatschappelijke debatten. Metaforen spelen een belangrijke rol in die beeldvorming. Ze zijn vooral geschikt om wat ons vreemd is om te zetten in iets wat ons eigen is. Hoe vreemder het vreemde is, des te groter de kans is dat de metafoor mank gaat. Maar dit doet niets af aan de sociale functie van de metafoor, die reële gevolgen heeft. Het is een verwoording van het Thomas-theorema uit 1928: ‘If men define situations as real, they are real in their consequences.’¹ Concreet betekende dit dat in het verleden de verantwoordelijke bewindslieden, liefst in tandem met de diensthoofden, feiten presenteerden, nuances aanbrachten en spookbeelden ontzielden. In reactie op de metaforen die in pers, parlement en soms op straat rondwaarden, schoten ze in het defensief.

* Prof. dr. B.G.J. de Graaff is hoogleraar intelligence and security studies aan de Universiteit Utrecht, www.uu.nl/medewerkers/bgjgraaff/0. Dr. C.W. Hijzen is als universitair docent verbonden aan de vakgroep Intelligence & Security van het Institute of Security and Global Affairs en aan het Instituut Geschiedenis (Universiteit Leiden).

1 https://en.wikipedia.org/wiki/Thomas_theorem.

Dat roept de vraag op waar het spaak loopt. Diverse bijdragen, bijvoorbeeld die van Peter Koop en Rob Dielemans, wekken de indruk dat er met de nieuwe Wiv 2017 niet zoveel aan de hand is, bijvoorbeeld doordat die in maar weinig opzichten verschilt van de Wiv 2002. De reden dat er een referendum is en dat er wordt geschreven over een ‘sleepwet’ is primair een kwestie van verkeerde beeldvorming en ongelukkige metaforen. Aan wie ligt het nu dat er nu een referendum komt en aan wie ligt het dat er een kans bestaat dat het referendum tot een negatieve uitkomst voor de nieuwe Wiv leidt? Is dit de schuld van een stel studenten, gesteund door een satirische nieuwsshow op tv? Is het de schuld van een matig communicerende overheid, in het bijzonder de AIVD? Of is het ingebakken in de relatie inlichtingendienst-democratie?

Discussie binnen een veranderend klimaat

Om te beginnen is de discussie van de kant van de overheid verkrampd gevoerd. Het zal maar zelden zijn voorgekomen in de Nederlandse parlementaire geschiedenis dat een Tweede Kamerlid het debat heeft verlaten wegens het demagogisch optreden van een bewindspersoon. Ronald van Raak van de SP deed dat wel, tijdens de behandeling van de Wiv. Hij meende dat de regering, zeker van parlementaire meerderheden in de Tweede en later de Eerste Kamer, bezig was de wet erdoor te drukken, in weerwil van geluiden van de oppositie, wezenlijke en gefundeerde kritieken van colleges van staat en meer dan 1.100 publieksreacties in de consultatieronde. Nadat de wet in beide Kamers was aanvaard, leek het ‘kat-in-het-bakkie’ voor de overheid. Ze hoefde geen debat meer te voeren. En daarmee gaf zij het narratieve speelveld vrij, waardoor termen als ‘sleepwet’ en ‘massasurveillance’ vrijwel onweersproken hun entree konden maken.

Het behoort tot de organisatiecultuur van inlichtingen- en veiligheidsdiensten dat medewerkers een wijsheid in pacht hebben waarover buitenstaanders niet beschikken. Georg Simmel noemde dit de sociologie van het geheim (Simmel 1906). Soms grinnikend, soms stampvoetend stellen medewerkers bij herhaling vast dat de vanuit hun perspectief boze buitenwereld het bij het verkeerde eind heeft. Als iemand meent een verborgen microfoontje van de dienst te ontdekken, klinkt het binnen de muren van de dienst schamper: ‘Die kan niet

van ons zijn, want de onze ontdek je niet.' Die esoterische arrogantie brak de dienst lange tijd niet op. In een verzuilde samenleving waarin de bevolking meende dat alles wat de regenten van hun zuil in achterkamers bekokstoofden welgedaan was, kon de toen nog Binnenlandse Veiligheidsdienst zijn gang gaan; en het parlement liet zich na enkele tegenspuiterende geluiden naar huis sturen met de sussende mededeling van de minister van Binnenlandse Zaken dat de dienst bij hem in vertrouwde handen was. Er werd door de dienst wel vurig gediscussieerd, soms met slaande deuren, maar louter met ambtenaren van andere overheidsorganisaties – achter de schermen dus.

De eerste barsten in het glazuur kwamen in de jaren zestig, toen de verzuiling en de daarmee gepaard gaande politieke cultuur van lijdelijkheid grotendeels ten einde liep. De democratisering zette door naar een inmiddels bijna alles en iedereen doordringend populisme, dat geen plaats meer biedt voor natuurlijk gezag. Gezag moet niet louter gelegitimeerd, maar ook beargumenteerd kunnen worden. Een overheid of een dienst die zwijgt, is per definitie verdacht. Een dienst die deels in het geheim opereert en bovendien bijzonder ingrijpende bevoegdheden heeft, loopt al gauw het risico dubbel verdacht te zijn. Centraal element van deze nieuwe politieke cultuur is bovendien dat de wederkerigheid tussen overheid en burger wordt benadrukt. De mate waarin de overheid transparantie eist van de burger leidt tot een bijna even nadrukkelijke roep van de burger om transparantie van de overheid. Het klimaat van 'als jij wat van mij wilt zien, moet ik ook iets van jou mogen zien' is een biotoop waarin officiële geheime diensten in hun relatie tot burgers echter niet vanzelfsprekend gedijen.

Toen de grote binnenlandse dreiging binnen het historisch raamwerk van de Koude Oorlog nog die van spionage en een potentiële vijfde kolonne van communisten was, was veel van wat een dienst als de BVD deed voor de meeste burgers een ver-van-mijn-bed-show. Toen terrorisme en radicalisering als voornaamste dreiging naar voren traden, moest de AIVD plotsklaps doordringen in de haarvaten van de samenleving. Je kon nooit weten in welke stad of dorp een groepje jongeren achter een computer in een huiskamer zat te radicaliseren. Het heeft inlichtingen- en veiligheidsdiensten qua targets doen opschuiven van een zeer select deel van de eigen samenleving in de richting van situatie waarin de burger verdacht is, tenzij het tegendeel blijkt. Die doordringing ging nog verder doordat de Nederlandse overheid bij de bestrijding van radicalisering en terrorisme de zogeheten brede

benadering hanteerde. Voorstanders ervan noemden die aanpak 'zacht', omdat zij erop gericht was een harde gewelddadige confrontatie te vermijden door in een zo vroeg mogelijk stadium afwijkend gedachtegoed en meningsvorming te detecteren. Daarmee kreeg het etiket gedachtepolitie, dat al meer dan een halve eeuw geleden ten aanzien van de binnenlandse veiligheidsdienst werd gebruikt (in 1963 door het Verbond van Wetenschappelijke Onderzoekers), reële inhoud.

Technologieneutraal: een carte blanche voor de overheid?

Naast de veranderde politieke cultuur en de gewijzigde dreiging met de daarbij gekozen aanpak is er nog een derde belangrijke verschuiving die ervoor zorgt dat de burger steeds gevoeliger wordt voor wat een dienst als de AIVD doet. Dat is de veranderde technologie. De nieuwe wet zelf vindt daarin haar belangrijkste verklaring. De verschuiving van veel communicatie van de ether naar de kabel heeft de behoefte doen ontstaan op de kabel ongericht, of zoals de overheid het nu graag noemt: onderzoeksoopdrachtgericht, te verzamelen, zoals dat al langer kon en mocht in de ether. Zoals Dielemans in dit themanummer nog eens benadrukt: de nieuwe wet moest technologieneutraal zijn.

Bewust of intuïtief hebben burgers het idee dat hiermee een carte blanche wordt afgegeven. Uitslatingen van met name een vorige minister van Defensie dat de overheid niet horende doof en niet ziende blind mocht worden, sterkten het idee dat de overheid zich misschien nog wel normering wilde laten opleggen, maar niet waar dit zou leiden tot het ter discussie stellen van technologisch geavanceerde mogelijkheden van inlichtingen- en veiligheidsdiensten.

De technologische ontwikkelingen gaan razendsnel. Het internet der dingen zorgt ervoor dat ongedachte koppelingen tot stand komen en dat hacks via de koelkast mogelijk zijn. De verwezenlijking van *brain-computer-interfaces* opent bovendien de mogelijkheid van *brain-hacking* of hersenvredebreuk (bijv. De Graaff 2015). Wil de overheid een waarborg bieden tegen een opgerecht gebruik van bevoegdheden als gevolg van nieuwe technologische mogelijkheden, dan moet zij niet alleen als tegenwicht de autorisatieprocedures voor en het toezicht op de inzet van bijzondere bevoegdheden vergroten, maar moet zij de

toestemmingverlenende en toezichhoudende instanties ook het instrumentarium bieden dat nodig is voor die controle. Mireille Hagens laat goed zien hoe ingewikkeld dat is. De manier waarop dit in het huidige wetsvoorstel is geregeld, laat veel te wensen over, stelt zij. Maar je moet ergens beginnen – en het dan in de praktijk maar verbeteren.

Illustratief voor de weerzin van de overheid om afstand te doen van een *carte blanche* op technologisch terrein was de langdurige weigering van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties om waarborgen in de wet op te nemen voor de bescherming van de lichamelijke integriteit. De noodzaak daartoe was des te klemmender omdat in de wet de medewerkingsverplichting jegens de diensten wordt uitgebreid van aanbieders van klassieke telecommunicatiediensten naar communicatiediensten in het algemeen, waaronder ook medische instellingen zouden kunnen vallen.

De regering liet aanvankelijk aan de Tweede Kamer weten ‘zich geen enkele situatie te kunnen voorstellen dat nu en in de nabije toekomst de diensten in het kader van het verzamelen van gegevens deze bevoegdheid zouden willen inzetten op een manier waarbij de lichamelijke integriteit van personen wordt aangetast’. Daarom diende het Kamerlid Kees Verhoeven van D66 een amendement in dat aan de inlichtingen- en veiligheidsdiensten moest verbieden ‘om apparatuur die om medische redenen in of op een menselijk lichaam is aangebracht te hacken, indien hierdoor de lichamelijke integriteit van die persoon wordt geschonden. Bij een verzoek om gebruik te maken van de hackbevoegdheid bij apparaten die mogelijk om medische redenen op of in het lichaam zijn aangebracht, dient de betreffende dienst duidelijk te maken hoe de lichamelijke integriteit niet wordt geschonden door de bevoegdheidsinzet.’² De minister ontraadde dit: ‘Juist omdat niet te voorspellen is welke technologische ontwikkelingen zich in deze snel veranderende omgeving de komende jaren zullen voordoen acht ik het bij voorbaat uitsluiten van technische hulpmiddelen onverantwoord.’ De Tweede Kamer steunde de minister met grote meerderheid en verwierp het amendement. Pas in de Eerste Kamer zegde de minister naar aanleiding van een vraag van senator Mirjam Bikker van de Christen-Unie toe: ‘Als de lichamelijke integriteit in het geding is bij

2 Tweede Kamer der Staten-Generaal, kst-34588-45.

de inzet van deze technieken, dient eerst een ethische discussie in het parlement plaats te vinden.’³

Nieuwe technologie stelt overheden ook in staat op grote schaal gegevens binnen te halen en te filteren of doorzoeken. Dat er (vooralsnog) praktische beperkingen zijn om dat massaal te doen, hoeft de burger niet gerust te stellen dat er van de belofte van het gebruik van Big Data geen totalitaire verleiding uitgaat. Het feit dat de Amerikaanse overheid zelf stelde *total information awareness* na te streven, maakte het nadien des te gemakkelijker overdreven voorstellingen van zaken uit het kamp van klokkenluider respectievelijk overloper Edward Snowden ingang te doen vinden bij het grote publiek. Wie de publicitaire strijd tussen het kamp-Snowden en westerse overheden, i.c. inlichtingen- en veiligheidsdiensten volgde, moest vaststellen dat de laatsten zich wat betreft effectief communiceren (De Graaf & De Graaff 2010) de kaas behoorlijk van het brood lieten eten. Het zal niet meevallen om een publiek dat zich al zozeer een mening heeft gevormd over overheidsop treden, uit te leggen wat er nu precies gebeurt in de drie opeenvolgende fasen van filtering van databestanden.

Onduidelijkheden

Ook blijft de overheid in gebreke om duidelijk te maken wat zij zich voorstelt bij hacken via derden. Zolang die onduidelijkheid voortbestaat, kan elke burger op de gedachte komen dat hij of zij de bedoelde derde is. Daarnaast stelt de overheid wél duidelijk dat Nederlandse inlichtingen- en veiligheidsdiensten niet aan diensten van andere landen informatie mogen vragen die verkregen wordt met gebruikmaking van bevoegdheden die onder de Nederlandse wet niet zijn toegestaan. Daarmee wordt, schrijft Dielemans, een zogeheten U-bochtconstructie uitgesloten. De prangende kwestie, die zowel in Nederland als daarbuiten al onderwerp van gerechtelijke procedures is geweest, is echter niet of Nederlandse diensten vragen om zulke informatie, maar of zij die accepteren als zij ongevraagd wordt aangeboden. Die vraag blijft onbeantwoord. Voor al deze kwesties geldt een oude pr-regel: wat niet goed valt uit te leggen, verkoopt slecht.

3 Handelingen EK 2016/17, nr. 35, item 8, p. 10.

Er is een fundamenteel verschil van inzicht tussen de Nederlandse inlichtingengemeenschap en een groot deel van de Nederlandse burgerij over de vraag waar en wanneer *surveillance* een aanvang neemt. Vanuit de inlichtingenwereld valt te horen dat door ongericht informatie van de kabel binnen te halen nog geen *surveillance* plaatsvindt. Pas wanneer uit die bredere stroom een beperkte set van relevante gegevens wordt geanalyseerd, is volgens die redenering sprake van *surveillance*. Een groot deel van het publiek meent daarentegen dat reeds bij de eerste 'slag' sprake is van *surveillance*, enigszins geestig samengevat door cabaretier Arjen Lubach in de vraag aan de burgers of zij het goedvinden dat er camera's in hun slaapkamer worden opgehangen als de AIVD belooft geen gebruik te zullen maken van de beelden. Bovendien is, zoals Koop aan de orde stelt, veel afhankelijk van de frequentie waarmee de onderzoeksopdrachtgerichte zoekacties plaatsvinden.

Betekent het feit dat er nu een Toetsingscommissie Inzet Bevoegdheden (TIB) komt, dat het publiek daaromtrent informatie zal bereiken of zal deze commissie op dit punt er, eventueel tegen wil en dank, het zwijgen toe moeten doen, net zoals de Commissie van Toezicht op de Inlichtingen- en Veiligheidsdiensten dat jaren moest doen ten aanzien van historische tapstatistieken. Of zal, net zoals in dat laatste geval⁴, de rechter ingrijpen om meer openbaarheid af te dwingen?

Een beweging richting meer transparantie past meer bij deze tijd, zo laat Hagens zien. Zij betoogt dat ook 'Europa' erop aandringt dat toezichthouders juist transparant worden, vooral ook over hun werkwijze. Daarmee zou het publiek meer inzicht verkrijgen in de manier waarop het toezicht wordt uitgeoefend, hetgeen een vertrouwenwekkend effect zou moeten hebben.

De overtuigingskracht van de overheid om de burger gerust te stellen nam ook al niet toe door het gemak waarmee vanuit de inlichtingengemeenschap het geluid valt te horen dat de burger aan haar weigert toe te staan wat zij aan instellingen als Facebook of de grootgrutter met zijn bonuskaart zonder meer prijsgeeft. Als het besef ontbreekt dat een overheid iets heel anders is dan een commerciële instelling die vertier of toiletpapier in de aanbieding heeft, is er iets goed mis. De rechtsgevolgen van overheidsoptreden zijn namelijk heel andere dan die van niet-overheidsinstellingen.

4 www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2018/01/30/tapstatistieken-aivd-en-mivd-voortaan-openbaar).

De vraag is of de term Big Data zonder meer gekoppeld kan worden aan onderzoeksopdrachtgerichte bulk inlichtingenvergarings. Wie het artikel van Valk en Aerdt's leest, krijgt de indruk van wel. Wie het artikel van Koop leest, is daar minder zeker van. Veel zal afhangen van de definitie van Big Data die men aanhangt. Wat buiten kijf staat, is dat bij de filtering gebruik wordt gemaakt van selectoren en dat daarbij sprake zal zijn van algoritmes. Op dit punt heeft de overheid al evenmin geruststellende geluiden laten horen, terwijl er toch reden tot bezorgdheid is op dit punt. Zullen de juiste algoritmes worden gebruikt? Er zijn immers schrijnende voorbeelden bekend waarbij eenmaal gekozen algoritmes niet ter discussie werden gesteld, terwijl jaren later bleek dat zij niet tot de juiste beslissingen leidden. Zullen algoritmes worden aangepast aan veranderende omstandigheden, zoals een veranderend dreigingsbeeld? Hoewel inlichtingen- en veiligheidsdiensten als kerntaak vooruitziend vermogen hebben, blijven hun dreigingsbeelden en werkwijzen vaak te lang onveranderd. Het woord 'verkalking' valt in deze uitgave terug te lezen. Zullen de inlichtingen- en veiligheidsdiensten gebruikmaken van machine-learning? Bestaat dan echter niet het risico dat de gebruikte algoritmen veranderen zonder dat de analisten die er gebruik van maken, voldoende doorhebben wat er gebeurt? Of gaat de overheid gebruikmaken van de diensten van bedrijven die wel hun software beschikbaar stellen, maar weigeren openheid van zaken te geven over de algoritmes waarmee ze werken? Dit zijn zaken die zich stuk voor stuk moeilijk laten vastleggen in een technologie-neutrale wet. Maar is daarmee voor de burger voldoende duidelijk in welke gevallen welke bevoegdheden jegens welke personen kunnen worden ingezet? Dit is nodig wil de wet als EVRM-proof gelden, zoals Dielemans beklemtoont.

Met een wet die zowel technologie-neutraal als EVRM-proof moet zijn, heeft de Nederlandse regering gekozen voor een spagaat die alleen kan worden volgehouden bij een effectieve communicatiestrategie. Telkens opnieuw duikt in de publieke discussie het idee op dat inlichtingen- en veiligheidsdiensten gegevens binnenhalen over 'onschuldige' of 'brave' burgers. Verscheidene bijdragen laten dit zien, maar zoals Valk & Aerdt's en Dielemans overtuigend betogen, is dit een begrip dat in de inlichtingenwereld niet bestaat. Dat dit besef niet breder is doorgedrongen in het publieke debat, is beslist een tekortkoming in het communicatiebeleid van en over de diensten en het resul-

taat van het jarenlang uitblijven van een geïnformeerd publiek debat over intelligence.

Wat onbesproken blijft

Het zijn niet uitsluitend inlichtingenanalisten die beseffen dat vaak nog belangrijker dan wat wel wordt gezegd is: wat onbesproken blijft. De nieuwe wet moet, zoals gezegd, het optreden van de Nederlandse inlichtingen- en veiligheidsdiensten bestendig maken voor nieuwe technologische ontwikkelingen. Tegelijk besteden de wet, de memorie van toelichting en andere gewisselde stukken nauwelijks of geen aandacht aan veranderende maatschappelijke omstandigheden. Wie van Mars komt en louter de wet tot zijn beschikking heeft, zou denken dat inlichtingenwerk uitsluitend een zaak is van de AIVD en MIVD. Andere instellingen van de rijks- en gemeentelijke overheid houden zich echter ook bezig met inlichtingenvergaring, particuliere bedrijven doen dat en tegenwoordig op grote schaal ook individuen.⁵ Het is goed te beseffen dat de wet slechts de activiteiten van twee overheidsinstellingen, de AIVD en de MIVD, reguleert, alsmede het toezicht daarop. Sprekend over die controle: over het belangrijkste politieke controleorgaan, de Commissie voor de Inlichtingen- en Veiligheidsdiensten (CIVD) waarin de fractievoorzitters van de vijf grootste partijen in de Tweede Kamer zitting hebben, heeft de wet niets te zeggen. De controle en werkwijze van de CIVD staat al decennialang ter discussie zonder dat er sprake lijkt van enige reële verbetering. Die vorm van parlementaire controle kan en mag echter geen onderwerp van wetgeving zijn. Dat wil zeggen: de wijze waarop het parlement dit uitzonderlijke toezichtsorgaan precies inricht – en welke regels en bevoegdheden hierbij komen kijken – berust in wezen op een afspraak tussen het parlement en de betreffende ministers. Als de inrichting van die commissie moet veranderen, dan moet het parlement zelf zijn eigen regels en afspraken aanpassen – en niet de Wiv. Het zal duidelijk zijn dat een parlement dat zoveel moeite heeft zijn controle op inlichtingen- en veiligheidsdiensten gestalte te geven niet gemakkelijk zal worden gezien als een goede controleur. Dit leidt ook tot onevenwichtigheid nu de bevoegdheden van inlichtingen- en veiligheidsdiensten

5 <https://youtu.be/ccbDAXTnaRg>.

worden uitgebreid. In navolging van de Commissie-Dessens, die de Wiv 2002 evalueerde als opmaat naar de Wiv 2017, kan worden gesteld dat een uitbreiding van bevoegdheden van de diensten als contrapunt een uitbreiding van de controle zou moeten hebben. De wetgever kan de controlemogelijkheden van de Commissie van Toezicht op de Inlichtingen- en Veiligheidsdiensten (CTIVD) vergroten, maar niet die van de CIVD. Hier vertoont het Nederlandse parlement een bewijs van onvermogen. Ook het politieke gesprek over de wenselijkheid hiervan zou structureel en serieus gevoerd moeten worden, in de openbaarheid, maar ook in de CIVD.

Tot slot

Met dit nummer heeft de redactie getracht een aantal ficties die in het publieke debat de ronde doen, te identificeren en waar mogelijk verheldering te bieden. Ook is geprobeerd de maatschappelijke en politieke discussie in historisch perspectief te plaatsen en hebben we laten zien hoe complex dat debat is. We hopen hiermee een nuttige bijdrage te leveren aan de huidige discussie over de Wiv 2017.

Literatuur

Berger & Luckmann 1966

P.L. Berger & Th. Luckmann, *The social construction of reality. A treatise in the sociology of knowledge*, London etc.: Penguin 1966.

De Graaf & De Graaff 2010

B.A. de Graaf & B.G.J. de Graaff, 'Bringing politics back in: The introduction of the "performative power" of counterterrorism', *Critical Studies on Terrorism*, (3) 2010 afl. 2, p. 261-275.

De Graaff 2015

B.G.J. de Graaff, 'Pas op voor hersenvredebreuk. Minister Plasterk geeft veiligheidsdiensten grote technologische vrijheid', *De Groene Amsterdammer*, 10 september 2015, p. 14-17.

Simmel 1906

G. Simmel, 'The sociology of secrecy and of secret societies', *American Journal of Sociology* (11) 1906, afl. 4, p. 441-498.