

# Geheime uitgaven en ontvangsten van de Staat: known unknowns?

Een staatsrechtelijke analyse van de begrotingsartikelen met de omschrijving ‘geheim’

R.H.T. JANSEN\*

## 1. Inleiding

Nederlandse begrotingswetten kennen vanouds artikelen met de omschrijving ‘geheim’.<sup>1</sup> Deze posten zijn omwille van het staatsbelang omgeven met een waas van geheimzinnigheid. De totaalbedragen worden geopenbaard, maar details over de zogeheten ‘geheime uitgaven en ontvangsten van de Staat’ worden niet vrijgegeven.<sup>2</sup> Al in 1896 concludeerde Johannes Kan jr. in zijn dissertatie dat een geheime begrotingspost ‘een soort votum van vertrouwen in de regering’ is. ‘Worden zij toegestaan’, zo schreef Kan, ‘dan moet men zich ten aanzien van hare besteding op het financieel beleid der regeering geheel verlaten, want de omtrent haar af te leggen rekening en verantwoording heeft niet veel te betekenen’.<sup>3</sup> Anno 2020 staan de zaken er ietwat anders voor. De geheime uitgaven en ontvangsten zijn *known unknowns* en het parlementaire controleregime is aangescherpt. Toch kent het leeuwendeel van de parlementariërs de *ins en outs* nog altijd niet, en komt die waarschijnlijk ook nooit te weten. In deze bijdrage staat de (grond)wettelijke inbedding van de geheime uitgaven en ontvangsten van de Staat centraal. Het is de moeite waard om dit verschijnsel aan nader onderzoek te onderwerpen, omdat het *terra incognita* in de staatsrechtelijke doctrine betreft. Achtereenvolgens beantwoord ik de volgende vragen: wat is de juridische functie van de begrotingsartikelen met de omschrijving ‘geheim’? Door welke regels van rijks-comptabiliteitsrecht worden zij genormeerd? Welke instantie oefent controle uit op de besteding van de geheime uitgaven en ontvangsten? In hoeverre zou het parlement daarbij een rol moeten spelen? Kan de juridische inbedding van dergelijke budgetten verder worden aangescherpt en, zo ja, hoe? Deze vragen hebben betrekking op zowel de begrotings- als de verantwoordingsfase. Ik behandel daarom niet alleen het begrotingsrecht ex artikel 105 Grondwet, maar ook het in artikel 68 Grondwet verankerde parlementaire inlichtingenrecht. Opgemerkt zij dat deze bijdrage volledig

\* Mr. drs. Rowin Jansen is als docent en promovendus verbonden aan het Onderzoekcentrum voor Staat en Recht van de Radboud Universiteit. De auteur dankt zijn promotoren, prof. mr. Roel Schutgens en prof. mr. Ybo Buruma, alsmede prof. mr. Paul Bovend'Eert, mr. Wouter Doeleman en mr. dr. Suzanne Poppelaars voor het commentaar op een eerdere versie van deze bijdrage. De kopij is afgesloten op 23 september 2020.

<sup>1</sup> Diverse Westerse democratieën kennen begrotingsfondsen voor geheime doeleinden. Zie bijvoorbeeld Janse de Jonge 1993, p. 40-42 (Verenigde Staten) en 208-209 (Verenigd Koninkrijk). Vgl. Cayford, Pieters & Hijzen 2018, p. 1006-1007.

<sup>2</sup> Janse de Jonge 1993, p. 368.

<sup>3</sup> Kan 1896, p. 70.

berust op openbare informatie, in het bijzonder op parlementaire documentatie, wetenschappelijke literatuur en enkele journalistieke publicaties.

## 2. Algemene opmerkingen

De bestudering van de rijksbegroting is voor velen een betrekkelijk taai bezigheid. Om de lezer toch enigszins vertrouwd te maken met deze materie, bespreek ik enkele relevante hoofdlijnen van het begrotingsrecht, het rijkscomptabiliteitsrecht en de rijksverantwoording. Het begrotingsrecht is een van de oudste en meest fundamentele parlementaire rechten. Het wordt ook wel het 'budgetrecht' genoemd en betreft het recht van het parlement om de rijksbegroting (mede) vast te stellen. Tegenwoordig is het verankerd in artikel 105 Grondwet.<sup>4</sup> Voor de uitoefening van het begrotingsrecht is het rijkscomptabiliteitsrecht van groot belang. Met het begrip 'rijkscomptabiliteitsrecht' doel ik op het geheel van rechtsregels dat betrekking heeft op de rekenplicht, het afleggen van rekening en de verantwoording door de regering over de staatsfinanciën.<sup>5</sup> Oftewel: dit rechtsgebied heeft betrekking op de inrichting en organisatie van de rijksfinanciën en stelt regels voor de rijksbegroting en de staat van de rijksverantwoording.<sup>6</sup> De belangrijkste bron van rijkscomptabiliteitsrecht is de Comptabiliteitswet.

De rijksbegroting is een verzameling van begrotingswetten van enerzijds de afzonderlijke departementen en anderzijds de Koning, de Staten-Generaal, de Hoge Colleges van Staat en enkele bijzondere begrotingsfondsen. Elk van deze begrotingen moet afzonderlijk bij wet worden vastgesteld.<sup>7</sup> Met dit geheel van wetten geeft de begrotingswetgever een machtiging aan de regering tot het doen van uitgaven voor specifieke doeleinden in een bepaald toekomstig tijdvak. Daarbij worden tevens de middelen tot dekking aangewezen. Merk op dat het parlement jaarlijks instemt met maximumuitgaven. Een minister mag deze begrotingskredieten opsouperen, maar hoeft dat niet te doen.<sup>8</sup> Ik zoom verder in. Een begrotingswet bestaat uit twee onderdelen: een begrotingsstaat en een toelichting.<sup>9</sup> De begrotingsstaat is, als elke wet, opgesplitst in artikelen. Deze begrotingsartikelen vallen weer uiteen in twee categorieën: beleidsartikelen en niet-beleidsartikelen. De beleidsartikelen bevatten één algemene beleidsdoelstelling en worden doorgaans per beleidsterrein gegroepeerd. Er zijn twee soorten niet-beleidsartikelen, te weten 'nog onverdeeld' en 'geheim'. In de Comptabiliteitswet heten niet-begrotingsartikelen ook wel de 'bijzondere begrotingsartikelen'.<sup>10</sup>

# arti- kelen

4 Zie over de ontwikkeling van het begrotingsrecht Mulder 1995, p. 23-26; Van Griensven en Van Merriënboer 2014, p. 23-33; Bovend'Eert en Kummeling 2017, p. 346-347; Diamant 2017, hfd. 2.

5 Mulder 1995, p. 1-8; Poppelaars 2018, p. 16.

6 *Kamerstukken II* 2015/16, 34 426, nr. 3, p. 7.

7 Artikel 2.3 jo. 2.2 Comptabiliteitswet 2016.

8 Zie Broeksteeg 2009, p. 334-338; Bovend'Eert en Kummeling 2017, p. 347.

9 Artikel 2.2 Comptabiliteitswet 2016.

10 Artikel 2.7 en 2.8 Comptabiliteitswet 2016.

Dit artikel gaat over de begrotingsartikelen met de omschrijving ‘geheim’. Conform de Comptabiliteitswet mogen daaronder worden geschaard: uitgaven en ontvangsten waarvoor geldt dat openbaarmaking via de toedeling aan een ander begrotingsartikel niet in het belang van de Staat is.<sup>11</sup> Anders dan ‘reguliere’ begrotingsartikelen, kennen deze artikelen in beginsel géén onderdelen. Zij zijn wel van een bedrag voorzien, maar niet nader uitgesplitst. Tegenwoordig treffen we zulke artikelen aan op de departementale begrotingen van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK), Defensie en Justitie & Veiligheid (J&V). Voorts kent de begroting van het ministerie van Buitenlandse Zaken (BZ) van oudsher zo’n artikel, maar deze wordt meestal op nul euro geraamd. Normaliter staat in de toelichting op een begrotingsartikel niet alleen wat het beleid kost, maar ook wat de doelen van dat beleid zijn en hoe deze bereikt moeten worden. Echter, bij de begrotingsartikelen met de omschrijving ‘geheim’ is de toelichting – begrijpelijkerwijs – doorgaans zeer beperkt. Sinds lange tijd wordt het merendeel van de geheime budgetten besteed aan het inlichtingen- en veiligheidsapparaat.<sup>12</sup> Tegenwoordig bestaat dat apparaat uit de AIVD en de MIVD, die ik omwille van de leesbaarheid overigens aanduid als ‘de inlichtingendiensten’. ’s Lands geheime diensten ressorteren onder de minister van BZK respectievelijk de minister van Defensie.<sup>13</sup> De AIVD is als directoraat-generaal ondergebracht bij BZK en de MIVD is integraal onderdeel van het defensieapparaat. De geraamde budgetten voor de AIVD en de MIVD staan derhalve vermeld op de begrotingen van BZK, die differentieert tussen ‘AIVD apparaat’ en ‘AIVD geheim’, en Defensie, die dat onderscheid niet kent en dus minder gedetailleerd is.<sup>14</sup> Voor beide diensten is geheimhouding cruciaal. Zij moeten hun *modus operandi* – bronnen, werkwijze, methoden – goeddeels van de buitenwereld afschermen om de nationale veiligheid<sup>15</sup> effectief en efficiënt te kunnen beschermen.<sup>16</sup> Om te voorkomen dat de begroting (te zeer) zicht biedt op capaciteiten, personeelsformaties of materieel, houden de diensten ook bepaalde gegevens over de financiële huishouding geheim.

Niet uit te sluiten valt dat ook een deel van de beveiligingsuitgaven voor het Koninklijk Huis als ‘geheim’ wordt geboekt. Deze uitgaven zijn – anders dan de lezer misschien verwacht – niet vermeld op de begrotingswet voor de Koning, maar verspreid over verschillende begrotingen. De ministeries van BZK, Defensie en J&V vervullen elk een beveiligingstaak met betrekking tot het Koninklijk Huis en boeken daarvoor kosten.<sup>17</sup> De kosten worden echter niet nader toegerekend, ‘omdat daar informatie over de beveiliging aan zou kunnen worden ontleend naar de te beveiligingen objecten en personen’.<sup>18</sup> Door deze versnippering is de totaalhoogte van de beveiligingskosten niet goed te achterhalen.<sup>19</sup>

11 Artikel 2.8 Comptabiliteitswet 2016.

12 Janse de Jonge 1993, p. 368. Zie uitgebreider over het inlichtingenapparaat Kluiters 1993 en Hijzen 2016, m.n. p. 14-15.

13 Artikel 2 jo. artikel 1 onder c Wiv 2017.

14 De defensieminister licht dit toe in *Kamerstukken II 2014/15*, 29 924, nr. 129.

15 Zie over ‘nationale veiligheid’ in een inlichtingencontext Hagens en Muller 2020, p. 439-442.

16 Vgl. artikel 12 Wiv 2017.

17 *Kamerstukken II 2019/20*, 35 300 I, nr. 2, p. 16-17.

18 *Kamerstukken II 2019/20*, 35 300 I, nr. 2, p. 16-17. Recent zijn Kamervragen over de door politie, Koninklijk Marchaussee en DKDB gemaakte beveiligingskosten afgedaan met hetzelfde argument. Zie *Kamerstukken II 2019/20*, 35 300 VI, nr. 23, p. 67-68.

19 Zie uitgebreider Van Baalen, Bovend’Eert en Van Twist 2017, m.n. p. 187-191 en 220.

De controle van de rijksbegroting en het financieel beheer vindt plaats op drie niveaus: bij de ministeries, door de Algemene Rekenkamer en in het parlement. Ieder ministerie stelt een jaarverslag op, met daarbij een toelichting per begrotingsartikel.<sup>20</sup> De Auditdienst Rijk – een soort interne accountant – controleert onder meer de departementale jaarverslagen en stuurt deze naar de Algemene Rekenkamer.<sup>21</sup> De Algemene Rekenkamer toetst vervolgens op rechtmatigheid, doeltreffendheid en doelmatigheid.<sup>22</sup> Haar onderzoek eindigt met een ‘verklaring van goedkeuring’.<sup>23</sup> Na afloop van een begrotingsjaar dienen ministers de goedgekeurde slotwetten, evenals de departementale jaarverslagen, in bij de Staten-Generaal.<sup>24</sup> Ministers leggen in het parlement verantwoording af over het door hen gevoerde financiële beleid, waarna het comptabele verantwoordingsproces eindigt met een dechargeverlening.<sup>25</sup>

### 3. Ontstaans- en ontwikkelingsgeschiedenis

Visscher omschreef de geheime begrotingskredieten ooit als een ‘relict uit de tijd van het autocratisch bewind van Willem I en Willem II’.<sup>26</sup> De eerste Nederlandse koningen maakten inderdaad frequent gebruik van zulke budgetten. De geheime uitgaven en ontvangsten kennen echter een langere voorgeschiedenis, die aanvangt in de tijd van de Republiek der Zeven Verenigde Nederlanden. Het begrip ‘staatsgeheim’ kende destijds nauwelijks grenzen. Het had in wezen betrekking op het gehele politieke beleid van de Republiek, zo ook op de overheidsfinanciën.<sup>27</sup> Uitgaven voor geheime doeleinden ervoer de wetgevende macht beslist niet als problematisch en kwamen geregeld voor, omdat de Republiek hiermee haar spionageactiviteiten en oorlogshandelingen bekostigde.<sup>28</sup>

Na het uiteenvallen de Republiek, kreeg het fenomeen ‘geheime uitgaven’ een grondslag in de Staatsregeling van 1798. Anders dan tegenwoordig, behoeften zulke uitgaven niet op de begroting te worden vermeld.<sup>29</sup>

Blijkens deze eerste grondwet van de Bataafse Republiek moesten leden van de regering bij hun ambtsaanvaarding wel schriftelijk verklaren ‘dat zij van de Penningen, tot geheime Uitgaven hun toegestaan, geen ander gebruik hebben gemaakt, dan ten dienste der Republiek’.<sup>30</sup> Voornoemde grondwettelijke regeling belandde, zij het in aangepaste vorm, ook in de Staatsregeling van 1801.<sup>31</sup> De grondwetgever nam het begrip ‘geheime uitgaven’ niet over in de Staatsregeling van 1805. Voortaan moest de raads-pensionaris verklaren dat de overheidsgelden in algemene zin – dus regulier én geheim – uitsluitend ‘voor den dienst en het belang van den Staat, en geenszins tot verrijking van Hem of de zijnen’ werden aangewend.<sup>32</sup> Amper een jaar na de inwerkingtreding van deze Staatsregeling, kwam

20 Artikel 2.29

Comptabiliteitswet 2016.

21 Artikel 2.37

Comptabiliteitswet 2016.

22 Artikel 7.12, 7.13 en 7.16

Comptabiliteitswet 2016.

23 Artikel 105, derde lid,

Grondwet.

24 Artikel 2.39

Comptabiliteitswet 2016. Zie

Broeksteeg 2009, p. 350-355.

25 Artikel 2.40

Comptabiliteitswet 2016.

26 Visscher 1990, p. 20.

27 De Bruin 1991, p. 13-18 en p. 602-603.

28 Janse de Jonge 1993, p. 368.

Vgl. De Bruin 1991, o.a. p. 218-

221, 252-281 en 324-325.

29 Artikel 217 Staatsregeling

1798.

30 Artikel 219 Staatsregeling

1798.

31 Artikel 59 en 61

Staatsregeling 1801.

32 Artikel 59 Staatsregeling

1805.

het Koninkrijk Holland tot stand. Het wetgevend lichaam van het kersverse koninkrijk nam niet de moeite om een regeling omtrent de geheime budgetten te verankeren in de Constitutie van 1806.<sup>33</sup>

Na kortstondig te zijn ingelijfd bij het Franse keizerrijk herkreeg Nederland in het najaar van 1813 zijn onafhankelijkheid. Tijdens het bewind van koning Willem I was het parlementaire begrotingsrecht (zeer) zwak ontwikkeld.<sup>34</sup> Een grondwettelijke of wettelijke regeling inzake de geheime budgetten ontbrak. Pas in 1841 dook het begrip 'geheime uitgaven' wederom in wetgeving op. De Wet houdende instructie voor de Algemene Rekenkamer (kortweg Instructiewet)<sup>35</sup> bepaalde dat dergelijke uitgaven, in de woorden van een Tweede Kamerlid, 'van alle justificatie zijn vrijgesteld'.<sup>36</sup> Er was 'geene overlegging van bewijsstukken' aan de Algemene Rekenkamer benodigd.<sup>37</sup> Ministers hoefden uitsluitend aan de Koning verantwoording af te leggen.<sup>38</sup> Hoewel deze budgetten<sup>39</sup> aan het parlementaire zicht waren onttrokken, moest het parlement zich volgens de toenmalige minister van Financiën geen zorgen maken. Een geheime begrotingspost was namelijk 'nooit groot' en de regering maakte van deze mogelijkheid 'slechts zelden gebruik, zeer zeker geen misbruik'.<sup>40</sup>

Medio negentiende eeuw uitten diverse parlementariërs echter kritiek op het regeringsbeleid inzake de geheime uitgaven en ontvangsten.<sup>41</sup> Zij hekelden met name de geheimzinnigheid hierover. Een enkeling waar-schuwde zelfs voor cijfermatig gesjoemel door de regering. In 1854 vatte Thorbecke de problematiek als volgt samen: 'Ik hoef den Minister niet te herinneren welk misbruik van de som, onder dit artikel uitgetrokken, in vroeger jaren gemaakt is en gemaakt *kon* worden, *omdat* dat woord *geheime* in het artikel stond'.<sup>42</sup> Volgens hem was het een risico 'dat de Rekenkamer de uitgaven op dien post moet verevenen zonder ze te kennen; dat men dus alle uitgaven, van welke natuur ook, onder dien naam kan doen verevenen'. Anders geformuleerd: de vigerende wetgeving kon weleens creatief boekhouden door de regering in de hand werken. Thorbecke erkende weliswaar dat 'men in het geval kan komen, uitgaven te doen, die niet ter kennis van het publiek behooren te worden gebracht', maar kon zich niet voorstellen dat 'er thans nog uitgaven behooren te worden gewettigd, die geheim blijven voor de Vertegenwoordiging'.<sup>43</sup> Het zal niet verbazen dat de minister van Justitie het standpunt van Thorbecke niet deelde. De bewindsman repliceerde dat geheime begrotingsposten voor de regering 'onmisbaar' waren, ook al was het 'voor den Minister zeer moeilijk daaromtrent explicatien' te verschaffen aan het parlement. Het verstrekken van nadere toelichtingen zou problematisch zijn, omdat 'wat nu geen geheim zou wezen voor de Vertegenwoordiging, (...) ook geen geheim [zou] wezen voor het publiek'.<sup>44</sup> Een jaar later liet zijn collegaminister zich op soortgelijke wijze uit: 'Ongetwijfeld: het

33 Vgl. artikel 44 Constitutie 1806. Zie ook Janse de Jonge 1993, p. 421-423; Diamant 2017, p. 12-13.

34 Zie uitgebreider Warmelink 1993, p. 18-31; Diamant 2017, p. 15-17 en Poppelaars 2018, p. 81-84.

35 *Stb.* 1841, no. 40. De Instructiewetten uit 1814 (*Stb.* 1814, no. 76) en 1820 (*Stb.* 1820, no. 15) bevatten geen bepalingen inzake de geheime uitgaven.

36 *Handelingen II* 1840/41, p. 260.

37 Artikel 30 Instructiewet 1841.  
38 'De Koning kent de [geheime] uitgaven en ik blijf aansprakelijk voor de gelden, welke ik telke reize bij afzonderlijk Koninklijk Besluit moet aanvragen, zoolang ik niet heb bekomen mijne décharge van den Vorst, van het Hoofd van den Staat', aldus een minister. Zie *Handelingen II* 1855/56, p. 123.

39 De departementale begrotingen van Justitie en Buitenlandse Zaken kenden steevast als 'geheim' gekwalificeerde begrotingsartikelen; incidenteel stonden zulke artikelen ook op de begrotingen van Financiën en Koloniën.

40 *Handelingen II* 1840/41, p. 295.

41 Zie bijvoorbeeld *Handelingen II* 1840/41, p. 258-272, 273-288 en 289-296, *Handelingen II* 1845/46, p. 652, *Handelingen II* 1855/56, p. 122-124 en *Handelingen I* 1867/68, p. 189-192.

42 *Handelingen II* 1854/55, p. 217.

43 *Handelingen II* 1854/55, p. 217.

44 *Handelingen II* 1854/55, p. 217.

toestemmen van die som is eene daad van vertrouwen en die geen vertrouwen in den Minister (...) stelt, moet die som niet toestaan'.<sup>45</sup> Het zijn argumenten die regeringsleden nadien – zo zal later blijken – vaker zouden herhalen.

#### 4. Normering door comptabiliteitswetgeving

De rechtshistorie toont aan dat de regering sinds mensenheugenis geheime fondsen aanwendt om bepaalde overheidsactiviteiten op het terrein van de nationale veiligheid te bekostigen. Daarnaast blijkt dat de wetgever in het verleden heeft geworsteld met de juridische inbedding van dit verschijnsel: moet er nu een grondslag zijn in de grondwet of 'slechts' in een wet in formele zin? Kennelijk is de wetgever van het laatste overtuigd geraakt. In de allereerste Comptabiliteitswet, de Comptabiliteitswet 1927, tuigde hij wel een waarborg op.<sup>46</sup> Voortaan mochten ministers slechts geheime uitgaven doen 'krachtens een telkens door Ons te nemen besluit, waarvan afschrift wordt gezonden aan de Algemeene Rekenkamer'.<sup>47</sup> Oftewel: een minister mocht zulke uitgaven pas doen, nadat bij Koninklijk Besluit toestemming tot besteding was verkregen. Ik noem dit 'het toestemmingsvereiste'. In deze Comptabiliteitswet ontbrak overigens, net als in de eerdere Instructiewetten, een heldere definitie bepaling. Onduidelijk was dus welke uitgaven en ontvangsten precies als 'geheim' mochten worden aangemerkt. De Comptabiliteitswet voorzag evenmin in een vorm van externe controle. Sterker nog, zij bepaalde expliciet dat de regering geen bewijsstukken inzake de geheime budgetten hoefde te overhandigen aan de Algemeene Rekenkamer.<sup>48</sup>

Vrij snel na de Tweede Wereldoorlog kwamen de geheime budgetten in de publieke belangstelling te staan. In 1947 presenteerde de Tweede Kamercommissie voor de rijksuitgaven haar bevindingen over de zogeheten 'Verslagen der Buitengewone Algemeene Rekenkamer te Londen'. Er waren 'bedenklijke dingen' aan het licht gekomen.<sup>49</sup> De Buitengewone Algemeene Rekenkamer had namelijk geconstateerd dat de regering in ballingschap op verschillende departementale begrotingen geheime uitgaven had genoteerd. Blijkbaar hadden ministers allerlei uitgaven – 'soms tijds tot een zeer hoog bedrag' – als geheim geboekt die eigenlijk een normaal karakter droegen.<sup>50</sup> De uitgaven waren ten laste van de geheime uitgaven gebracht 'ter voorkoming van vervelende opmerkingen van de Algemeene Rekenkamer', zo verklaarde een hooggeplaatste ambtenaar.<sup>51</sup> Weldra rees in de media het beeld van een regering die in Londen met geld smeedt, op te grote voet leefde en er een 'Sinterklaasmentaliteit' op nahield.<sup>52</sup> Nu was de verplaatsing van de regeringszetel overzee een

45 *Handelingen II* 1855/56, p. 123.

46 De Instructiewet Algemeene Rekenkamer 1841 werd na de inwerkingtreding gewijzigd en aangevuld, maar dat had voor de geheime budgetten geen vermeldenswaardige gevolgen. Zie *Stb.* 1917, no. 442 en *Stb.* 1922, no. 194.

47 Artikel 14, tweede lid, Comptabiliteitswet 1927.

48 Artikel 77, tweede lid, Comptabiliteitswet 1927.

49 *Bijlage Handelingen II* 1946/47, 164, nr. 2, p. 12.

50 In totaal is in de Londense jaren pakweg £ 540.000 aan geheime uitgaven geboekt. Zie *De Jong* 1979, p. 466-467.

51 *Bijlage Handelingen II* 1946/47, 164, nr. 2, p. 12.

52 Zie o.a. 'Londen schoot te kort bij aankopen voor bezet gebied. Geknoei met "geheime uitgaven"', *de Volkskrant* (13 juni 1947); 'Geheime uitgaven soms bedenkelijk. Salarisregeling te Londen deugde niet', *Het Parool* (13 juni 1947); 'Sinterklaasmentaliteit heerste te Londen', *De Tijd* (14 juni 1947).

volstrekt unieke situatie, dat snapte zelfs de meest felle criticus. Het voorval werd dus al spoedig vergeven en vergeten. Het advies om de controle op de geheime uitgaven aan te scherpen, belandde in de la. Zo kon het dat de minister van Financiën in 1959 gewoon weer het vooroorlogse mantra bezigde: de materie leende zich niet voor een openbare beraadslaging, de uitgaven konden 'gezien hun bijzondere karakter in verhouding tot het totaal van de rijksbegroting toch niet als excessief worden beschouwd' en het parlement moest er maar op vertrouwen 'dat de Regering hier niet de grenzen van het financieel toelaatbare overschrijft'.<sup>53</sup>

Tijdens de parlementaire behandeling van de Comptabiliteitswet 1976 kwam het toestemmingsvereiste ter discussie te staan. Kon deze toestemming in het vervolg niet bij ministeriële beschikking geschieden? 'Neen', zo oordeelde de minister van Financiën. Hij meende dat de weg van 'het Koninklijk Besluit moet worden gezien als een wat zwaardere procedure dan die van de ministeriële beschikking'. Daar zat wat in. De minister-raad moest er namelijk over beraadslagen. 'Overigens hebben deze Koninklijk Besluiten', zo gaf de minister toe, 'een globaal karakter. Daarin wordt niet precies aangegeven wat de bestemming van deze gelden is. Dat is juist wat bij deze geheime uitgaven in het algemeen niet kan en grote mogelijkheden zou opleveren. In zo'n Koninklijk Besluit gebeurt dat dan ook niet'.<sup>54</sup> Kamerlid De Goede trok daarop de effectiviteit van deze waarborg in twijfel. Hij meende dat kosten die met het oog op 'het belang van de Staat' eigenlijk geen geheimhouding behoeften, tóch door ministers onder de kop 'geheim' konden worden geschaard.<sup>55</sup> In andere woorden: hij vreesde voor verschuiving van niet-geheime naar geheime uitgaven, oftewel fraude.<sup>56</sup> De Goede kreeg echter nauwelijks bijval. De wetgever handhaafde de mogelijkheid om in begrotingswetten artikelen met de omschrijving 'geheim' op te nemen en liet ook het toestemmingsvereiste voortbestaan.<sup>57</sup>

Een wijziging later expliciteerde de Comptabiliteitswet – voor het eerst – dat een departementale begroting daadwerkelijk een artikel met de omschrijving 'geheim' mocht bevatten.<sup>58</sup> Daarmee werd voorzien in de parlementaire behoefte aan een duidelijke rechtsgrondslag.<sup>59</sup> Vrij plotse-ling verviel echter het toestemmingsvereiste, overigens zonder dat daarvoor een nieuwe waarborg in de plaats trad.<sup>60</sup> De comptabiliteitswetgever motiveerde dit als volgt: 'Gelet op de toepassing die deze bepaling in de praktijk heeft gekregen, is het niet zinvol om een bedrag dat reeds bij wet is geautoriseerd nogmaals bij koninklijk besluit beschikbaar te stellen'.<sup>61</sup> In theorie had het buffermechanisme van de ministerraad dan wel een ferme waarborg geleken, maar in de praktijk stelde het bar weinig voor. In 1990 ontstond opnieuw parlementaire strijd over de geheime uitgaven.<sup>62</sup> Naar aanleiding van commotie rondom het Italiaanse geheime

53 *Handelingen II* 1959/60, p. 366. Zie 'Geheime uitgaven blijven geheim', *De Waarheid* (9 december 1959) en 'Zijlstra: Continuïteit in beleid hoeft niet te leiden tot steriliteit', *Het Vrije Volk* (9 december 1959).

54 *Handelingen II* 1969/70, p. 3429.

55 *Handelingen II* 1969/70, p. 3438-3439.

56 Vlg. 'Parlement heeft meer invloed dan het zelf denkt', *Nederlands Dagblad* (22 mei 1970).

57 Zie *Kamerstukken II* 1973/74, 13 037, nr. 3, p. 36.

58 Artikel 5, zesde lid, Comptabiliteitswet 1976.

59 *Kamerstukken II* 1988/89, 20 994, nr. 3, p. 23-24.

60 Vgl. Van den Bent 1991, p. 99.

61 *Kamerstukken II* 1988/89, 20 994, nr. 3, p. 24.

62 Zie o.a. Visscher 1990, p. 19; Hagelstein 1991, p. 260; Kluiters 1993, p. 314; Engelen 2007, p. 994-996.

netwerk 'Gladio' publiceerde premier Lubbers een brief, getiteld 'Maatregelen in Bezettingstijd'. Daarin erkende hij dat de Nederlandse regering in de eerste naoorlogse jaren een soortgelijke organisatie had opgericht.<sup>63</sup> Het betrof hier géén inlichtingen- of veiligheidsdienst, maar een *stay behind*-voorziening opererend onder de naam 'Inlichtingen en Operatiën'.<sup>64</sup> De organisatie was zo geheim, dat slechts de ministers van Algemene Zaken en Defensie er weet van hadden. Zelfs de voorloper van de AIVD, de BVD, stond op afstand.<sup>65</sup> Het Tweede Kamerdebat spitte zich toe op het bestaansrecht van I&O en het volkomen gebrek aan parlementaire controle daarop.<sup>66</sup> Hoe kon het dat het parlement nooit eerder van deze organisatie had gehoord? Niet alleen was de organisatie in haar veertigjarige bestaan – merkwaardigerwijs – altijd buiten de inlichtingenwet- en regelgeving gebleven, maar ook via begrotingswetgeving was zij niet te traceren. 'De bescheiden bedragen die met deze organisatie gemoeid zijn', zo gaf Lubbers te kennen, 'maken als zogenaamde geheime uitgaven deel uit van de Defensiebegroting en worden persoonlijk en rechtstreeks door de President van de Algemene Rekenkamer gecontroleerd'.<sup>67</sup>

De kwestie bleek een *wake up call* voor het parlement. Klaarblijkelijk beschouwde de regering de geheime uitgaven als een regeringsaangelegenheid pur sang. De Tweede Kamer accepteerde dit niet langer en drong aan op wijziging van de comptabiliteitswetgeving. De regering boog mee. In 1991 sprak zij, bij monde van minister Kok, het voornemen uit om spoedig 'op een loepzuivere manier de huidige materiële praktijk als het ware [te] vertalen in een wettelijk fundament dat op geen enkele wijze problemen kan veroorzaken'.<sup>68</sup> Nog dat najaar vond een wetswijzigingsvoorstel zijn weg naar het Binnenhof. Dit voorstel had tot doel 'de huidige praktijk met betrekking tot geheime uitgaven en ontvangsten een wettelijke basis te bieden' en is zonder noemenswaardige discussie aangenomen.<sup>69</sup>

Voortaan moest de president van de Algemene Rekenkamer *persoonlijk* de geheime uitgaven en ontvangsten onderzoeken.<sup>70</sup> Hij mocht 'bij afwezigheid of ontstentenis' niet worden vervangen door een ander lid van het college van de Algemene Rekenkamer.<sup>71</sup> Hoewel de wetgever het presenterde als noviteit, was dit veeleer een codificatie van een bestendig gebruik. In de voorgaande decennia was de president formeel dan wel niet tot onderzoek verplicht, maar hij had al sinds de jaren zeventig of tachtig een oogje in het zeil gehouden.<sup>72</sup> Op hem kwam nu een geheimhoudingsplicht te rusten,<sup>73</sup> omdat de regering 'de kring die ziet wat er gebeurt' wilde minimaliseren.<sup>74</sup> De president mocht weliswaar met regeringsleden spreken over de geheime budgetten, maar dan uitsluitend met de ministers 'in persoon' en 'ieder voor zover het hem of haar aangaat'.

63 *Kamerstukken II 1990/91*, 21 895, nr. 1, tevens gepubliceerd als 'Brief Lubbers 'geheime organisatie'', *NRC Handelsblad* (14 november 1990). Vgl. 'Ook in Nederland geheime organisatie', *Nederlands Dagblad* (15 november 1990); 'Ondergronds in vredes-tijd', *NRC Handelsblad* (15 december 1990).

64 De organisatie moest in bezettingstijd de geestelijke weerbaarheid van de bevolking versterken én inlichtingen verzamelen voor de regering in ballingschap. Zie uitgebreid Engelen 2007; Kuijl 2020; Hooiveld 2020.

65 Abels 2020, p. 54-55; Docters van Leeuwen 2020, p. 168-169.

66 Hagelstein 1991, p. 260.

67 *Kamerstukken II 1990/91*, 21 895, nr. 1, p. 1. Uit *Kamerstukken II 1991/92*, 22 463, nr. 1, p. 2 blijkt dat de CIVD eveneens over deze organisatie vergaderde. De organisatie is opgeheven in 1992, maar de afwikkeling ervan werd pas in 1994 voltooid. Zie *Aanhangsel Handelingen II 2007/08*, 630, p. 1345-346.

68 *Handelingen II 1991/92*, p. 221. Zie 'Geheime uitgaven overheid voortaan naar Rekenkamer', *NRC Handelsblad* (26 september 1991).

69 *Kamerstukken II 1991/92*, 21 471, nr. 17, p. 1.

70 Artikel 54, derde lid, Comptabiliteitswet. NB. De naam 'Comptabiliteitswet 1976' luidde voortaan 'Comptabiliteitswet'.

71 Artikel 46, derde lid, Comptabiliteitswet.

72 Visscher 1991, p. 20. In 'Nieuwe regeling geheime uitgaven', *Trouw* (28 november 1969) staat: 'In sommige gevallen krijgt de voorzitter van de algemene rekenkamer de stukken ook onder ogen; regel is dit echter niet'.

73 Artikel 54, vierde lid, Comptabiliteitswet.

74 *Handelingen II 1991/92*, p. 191.



Mededelingen aan derden achtte de regering ontoelaatbaar. Slechts één uitzondering stond zij toe: de betrokken ministers mochten de leden van de vaste Tweede Kamercommissie voor de Inlichtingen- en Veiligheidsdiensten (CIVD) achter gesloten deuren brieven.<sup>75</sup> ‘Alleen daar, in de vertrouwelijkheid van die commissie,’ zo verkondigde Kok, waren toelichtingen op geheime uitgaven toegestaan.<sup>76</sup>

Rond de millenniumwisseling dwong het parlement wederom een aanscherping van de comptabiliteitswetgeving af. Artikel 6 van de nieuwe Comptabiliteitswet 2001 verduidelijkte dat ‘verplichtingen, uitgaven en ontvangsten waarvoor geldt dat openbaarmaking via toedeling aan een beleidsartikel niet in het belang van de Staat is’ onder begrotingsartikelen met de omschrijving ‘geheim’ mochten worden geschaard.<sup>77</sup> Hoewel deze frase een open deur lijkt, bevat zij mijns inziens een belangrijke positief-rechtelijke beperking: geheimhouding van uitgaven en ontvangsten is slechts geoorloofd *als en voor zover* het staatsbelang dat vergt.

Omstreeks 2015 achtte het parlement een integrale modernisering van de Comptabiliteitswet noodzakelijk.<sup>78</sup> Die kwam er. Sinds de inwerkingtreding van de Comptabiliteitswet 2016 vormt artikel 2.8 de rechtsgrondslag voor begrotingsartikelen met de omschrijving ‘geheim’.<sup>79</sup> Wat betreft de definitiebepaling bestaat geen verschil met artikel 6 Comptabiliteitswet 2001. Daarentegen heeft de wetgever met betrekking tot het onderzoek door de Algemene Rekenkamer een opvallende verandering aangebracht: de onderzoeksbevoegdheid is niet langer belegd bij de president persoonlijk, maar wordt thans uitgevoerd door het driekoppige college.<sup>80</sup> Rekenkamermedewerkers mogen daarbij zelfs ondersteuning bieden.<sup>81</sup> Vanzelfsprekend zijn alle betrokkenen tot geheimhouding verplicht. Wat heeft nu geleid tot laatstgenoemde – ogenschijnlijk niet onbelangrijke – wijziging? Die vraag is voor de buitenwacht moeilijk te beantwoorden. De wetgever heeft deze wijziging op advies van de Commissie-Dessens<sup>82</sup> en de Raad van State doorgevoerd, maar heeft nooit toegelicht wat het nut en de noodzaak ervan zijn.<sup>83</sup>

## 5. Grondwettelijk begrotingsrecht

De vorige paragraaf toont aan dat de bijzondere begrotingsartikelen met de omschrijving ‘geheim’ mettertijd zijn geïnstitutionaliseerd. Zijn de geheime uitgaven en ontvangsten nu, zoals Mulder suggereert, in strijd met het grondwettelijke begrotingsrecht?<sup>84</sup> Voor het antwoord op deze vraag is de reikwijdte van het begrotingsrecht bepalend. In navolging van andere staatsrechtbeoefenaars maak ik een onderscheid tussen een formele en een materiële benadering.<sup>85</sup> Een formele benadering richt zich

75 *Kamerstukken II* 1991/92, 21 471, nr. 17, p. 2.

76 *Handelingen II* 1991/92, p. 231. Inlichtingehistorici kregen geen inzage in archivalia met betrekking tot de financiën van de Inlichtingendienst Buitenland, want volgens de president van de Algemene Rekenkamer verplichtte de Comptabiliteitswet hem ‘ongelimitteerd’ tot geheimhouding. Zie De Graaff en Wiebes 1998, p. 18. Vgl. ‘Inlichtingendienst Buitenland smeed jarenlang kapitalen over de balk’, *De Telegraaf* (28 februari 1992).

77 Wet van 13 juli 2002, *Stb.* 2002, no. 413.

78 *Kamerstukken II* 2015/16, 34 426, nr. 3, p. 6-8.

79 Wet van 22 maart 2017, *Stb.* 2017, no. 139.

80 Artikel 7.20, eerste lid, Comptabiliteitswet 2016. Vgl. Artikel 87, derde en vierde lid, Comptabiliteitswet 2001.

81 Artikel 7.20, tweede lid, Comptabiliteitswet 2016.

82 Voluit: Commissie Evaluatie Wet op de inlichtingen- en veiligheidsdiensten 2002.

83 Zie Commissie-Dessens 2013, p. 65; de kabinetsreactie in *Kamerstukken II* 2013/14, 33 820, nr. 2, p. 5; het Raad van State-advies in *Kamerstukken II* 2015/16, 34 426, nr. 4, p. 5-6.

84 Mulder 1995, p. 58 onder verwijzing naar *Kamerstukken II* 1989/90, 20 994, nr. 12, p. 13.

85 Zie Poppelaars 2018, p. 13-16.

enkel op het parlementaire recht om de begroting vast te stellen. Dit formele begrotingsrecht wordt volgens mij niet aangetast door de wettelijke mogelijkheid om budgetten als ‘geheim’ te boeken. De Staten-Generaal zijn medebegrotingswetgever en kunnen in die hoedanigheid mee-besluiten over de *totaalhoogte* van de geheime budgetten. Indien gewenst, kan de Tweede Kamer de begrotingsartikelen met de omschrijving ‘geheim’ amenderen om zo een verhoging of verlaging van deze budgetten te bewerkstelligen. Bij meerderheidsbesluit kan een geheime begrotingspost zelfs worden ‘weg-geamendeerd’ of het gehele begrotingswetsvoorstel verworpen – al lijkt dat tegenwoordig geen reëel scenario meer.

Een materiële benadering legt de nadruk op de daadwerkelijke inhoudelijke zeggenschap van het parlement bij de besteding van de rijksuitgaven. De gedachte erachter is dat het parlement concrete bestedingen moet kunnen goed- of afkeuren. Dergelijke bestedingsvoornemens dienen *volgende geconcretiseerd* te zijn, zodat het parlement weloverwogen kan beslissen over de besteding van de rijksmiddelen.<sup>86</sup> Nu stuiten we wél op een spanningsveld. Opneming van begrotingsartikelen met de omschrijving ‘geheim’ leidt tot een vermindering van de daadwerkelijke inhoudelijke zeggenschap van het parlement over de overheidsfinanciën. Omdat het een *lumpsum* betreft, kan het parlement de begrotingswetsvoorstellen – anders dan normaal – bijvoorbeeld niet aangrijpen om met de regering in debat te treden over beleidsprioriteiten binnen de bedoelde terreinen. Toch is dat mijns inziens niet per definitie problematisch. Het parlement weet welke bedragen het onder geheime titel toekent, welke ministeries daarvan gebruikmaken en daarmee ook voor welke beleidsterreinen deze budgetten worden ingezet. Naast formele kan enige materiële zeggenschap van het parlement over de besteding van de middelen dus niet worden ontkend.

Een kanttekening is evenwel op haar plaats. Het totaalbedrag aan geheime uitgaven en ontvangsten moet niet worden overschat. Uit de begrotingswetten blijkt dat de hoogte van deze bijzondere artikelen, hoewel de afgelopen jaren lichtelijk toegenomen, nog altijd relatief bescheiden is. De begrotingswetgever heeft voor 2020 circa € 3 miljoen gereserveerd voor de geheime uitgaven van het ministerie van J&V, ongeveer € 10 miljoen voor de geheime Defensie-uitgaven en bijna € 16 miljoen voor de geheime BZK-uitgaven ten behoeve van de AIVD. Ter vergelijking: in totaal is maar liefst € 305 miljard aan staatsuitgaven begroot. In 2021 blijven de geheime budgetten van J&V en BZK min of meer gelijk; het geheime Defensiebudget zal daarentegen stijgen naar pakweg € 15 miljoen.

## 6. Onderzoek door de Algemene Rekenkamer

Nu verschuift het perspectief van de begrotingsfase naar de verantwoordingsfase, die begint met een onderzoek door de Algemene Rekenkamer. De rekenkameractiviteiten worden niet genormeerd door de Wiv 2017, maar door de grondwet en de Comptabiliteitswet. Waar het het inlichtingenapparaat betreft, zijn drie taken te onderscheiden. De Algemene Rekenkamer buigt zich als *gewone toezichthouder* over de financiële en administratieve organisatie van de AIVD en de MIVD. Zij neemt de inlichtingendiensten dan als ‘normale’ organisaties mee in haar verantwoordingsonderzoek.<sup>87</sup> Tevens fungeert zij als *speciale toezichthouder* op de besteding van de geheime uitgaven en ontvangsten.<sup>88</sup> Tot slot rapporteert zij in incidentele gevallen over specifieke onderwerpen die betrekking hebben op het inlichtingenapparaat.<sup>89</sup>

Wat is nu de aard en de strekking van het onderzoek naar de geheime uitgaven en ontvangsten? Om de spanning maar meteen weg te nemen: dit is op basis van open bronnen niet precies vast te stellen. Oud-rekenkamerpresident Stuiveling schreef ooit: ‘Wat de objecten van deze controle zijn, welke resultaten eruit voortkomen en op welke manier eventuele op- en aanmerkingen worden afgehandeld, zijn goed bewaarde geheimen die van president op president overgaan’.<sup>90</sup> Veel inhoudelijker dan dit wordt het niet.<sup>91</sup> Bekend is slechts dat het college van de Algemene Rekenkamer behoort te toetsen op rechtmatigheid én doelmatigheid.<sup>92</sup> Of de Algemene Rekenkamer in de praktijk daadwerkelijk aan beide maatstaven toetst, is onduidelijk. In 2012 sprak Fijnaut, op uitnodiging van de Commissie van Toezicht op de Inlichtingen- en Veiligheidsdiensten (CTIVD), met zesentwintig betrokkenen bij het inlichtingenbedrijf. Hij meldt dat geen van zijn gesprekpartners een rol ziet weggelegd voor de rekenkamer ‘in het toezicht op de doeltreffendheid en de doelmatigheid van de AIVD en de MIVD in operationele zin, laat staan in het toezicht op de rechtmatigheid van de manier waarop deze diensten hun taak uitvoeren. Dit laatste wordt natuurlijk algemeen gezien als de taak van de CTIVD. Het eerste als de primaire verantwoordelijkheid van de betrokken ministers’.<sup>93</sup> Volgens Fijnaut spreekt voor zich dat het vooral moeilijk is om deze toetsing te verrichten waar het de geheime uitgaven en ontvangsten betreft.<sup>94</sup>

Een vervolgvraag is welke documenten de Algemene Rekenkamer ten behoeve van haar onderzoek kan raadplegen. Anders dan weleens door een Kamerlid is verkondigd, kan de Algemene Rekenkamer kennisnemen van staatsgeheime documenten.<sup>95</sup> De Commissie-Dessens citeert in dit kader een oud-minister: ‘de Algemene Rekenkamer kan alles zien, inclusief de kluisinhoud. Deze instantie onderzoekt de doelmatigheid en de doeltreffendheid van de besteding en heeft daartoe ook toegang tot de

87 Fijnaut 2012, m.n. p. 41 en 84. Vgl. Algemene Rekenkamer 2015, p. 20  
88 Artikel 7.20 Comptabiliteitswet 2016.  
89 Bijvoorbeeld Algemene Rekenkamer 2015. Zie voor oudere voorbeelden Commissie-Havermans 2004, par. 4.2.3.  
90 Stuiveling en Van Westing 2004, p. 242-243.  
91 Oud-rekenkamerpresident Kordes erkende dat er soms fouten in de geheime cijfers zaten, maar stelde dat deze vaak konden worden hersteld. Zie ‘Als de Kamer het niet oppikt, dan werkt dat hier erg demotiverend’, *de Volkskrant* (13 maart 1991).  
92 De wetgever onderstreept dit uitgangspunt in *Kamerstukken II* 1997/98, 25 877, nr. 3, p. 81 en *Kamerstukken II* 2016/17, 34 588, nr. 3, p. 177. Vgl. Warmelink 1993, p. 232-251; Fijnaut 2012, p. 25, 41 en 47; Hagens en Muller 2020, p. 456.  
93 Fijnaut 2012, p. 99  
94 Fijnaut 2012, p. 41.  
95 Kamerlid Van Raak (SP) suggereerde eens dat de Algemene Rekenkamer ‘niet in de kluis kan’ en zodoende geen doelmatigheidsonderzoeken kan verrichten. De minister heeft dit weersproken. Zie Verhoeven 2010, p. 149; Fijnaut 2012, p. 25; Commissie-Dessens 2013, p. 61.

geheime onderdelen van de archieven van de inlichtingendiensten'.<sup>96</sup> Wat precies de onderzoeksresultaten en de aanbevelingen zijn, blijft in beginsel geheim.<sup>97</sup> Rapporten die vertrouwelijk zijn uitgebracht aan de AIVD of de MIVD worden daarom niet opgenomen in het halfjaarlijkse overzicht met rekenkamerrapportages.<sup>98</sup> Als de Algemene Rekenkamer parlementaire bespreking van specifieke rapporten (of gedeelten daarvan) tóch van belang acht, is een speciaal wettelijk regime voor het delen van vertrouwelijke informatie van toepassing. De Comptabiliteitswet 2016 voorziet namelijk in de mogelijkheid om bepaalde gegevens *vertrouwelijk* ter kennisneming aan de Staten-Generaal te verstrekken.<sup>99</sup>

## 7. Verantwoording aan de Staten-Generaal

De Algemene Rekenkamer is naar haar aard slechts een tussenpersoon. De Rekenkamer verifieert de rekeningen en toetst de uitgaven aan de wet, maar zonder te *beslissen* over de wettigheid van uitgaven. Die taak is voorbehouden aan de wetgevende macht. Vanuit dat perspectief bezien is het niet vreemd dat parlementariërs bij tijd en wijle ministers bevragen over de geheime budgetten. Dat roept de vraag op: moet het parlement over deze geheime materie worden geïnformeerd en, zo ja, hoe?<sup>100</sup> We stuiten hier op het spanningsveld tussen enerzijds de voor een democratische rechtsstaat essentiële beginselen van controleerbaarheid en openheid en anderzijds het in het belang van de nationale veiligheid op verantwoorde wijze functioneren van de inlichtingendiensten.<sup>101</sup> In deze paragraaf betoog ik dat de regering integraal verantwoording moet afleggen aan het parlement en informatie over geheime begrotingsaspecten in beginsel dient te verstrekken aan de CIVD.

### 7.1 Vertrouwelijke informatieverstrekking aan het parlement

De begrotingsverantwoording loopt over de band van de ministeriële verantwoordelijkheid en artikel 105 Grondwet. Zonder informatie kan het parlement geen gedegen afwegingen maken over (de kosten van) het gevoerde overheidsbeleid.<sup>102</sup> Ministers moeten dus de door Kamerleden verlangde inlichtingen verstrekken.<sup>103</sup> Dat is echter niet altijd opportuun. Artikel 68 Grondwet kent daarom de welbekende uitzonderingsclausule: informatieverstrekking kan – of beter: moet – worden geweigerd, als het informeren van de Kamer(s) in strijd is met 'het belang van de Staat'. Artikel 12 Wiv concretiseert dit. Het bepaalt namelijk dat gegevens over de aangewende middelen in concrete situaties, geheime bronnen en het actuele kennisniveau van de diensten geheimhouding behoeven. Om te voorkomen dat ministers zich genooddaakt zien om

96 Commissie-Dessens 2013, p. 64 onder verwijzing naar *Kamerstukken II 2009/10*, 30 977, nr. 33. Vgl. *Handelingen II 1993/94*, p. 3983.

97 *Kamerstukken II 2015/16*, 34 426, nr. 3, p. 139-141.

98 Zie toelichting op de 'Beleidslijn openbaarmaking rapporten ADR' *Kamerstukken II 2017/18*, 32 802, nr. 40, p. 2.

99 Artikel 7.14, vijfde lid, en artikel 7.30, vierde lid, Comptabiliteitswet 2016.

100 Vgl. Van den Bent 1991, p. 36.

101 Hagelstein 1991, p. 265.

102 Diamant 2017, p. 119-120.

103 Munneke 2006, p. 197-200; Hillebrink 2016, p. 323-324; Diamant 2017, p. 120.

informatieverstrekking met een beroep op het staatsbelang te weigeren, kunnen zij parlementariërs achter gesloten deuren informeren.<sup>104</sup> Artikel 68 Grondwet schrijft immers voor *dat* het parlement moet worden geïnformeerd, maar niet *hoe* dit dient te geschieden. Informatieverschaffing in besloten setting moeten we echter beschouwen als *ultimum remedium*. Openbaarheid is de regel, vertrouwelijkheid de uitzondering – al was het maar omdat parlementariërs in het laatste geval tot geheimhouding zijn verplicht en het parlementaire debat daarmee wordt gefnuikt.<sup>105</sup> De vervolgvraag is welk parlementair gremium voor vertrouwelijke informatieverstrekking in aanmerking komt. Ingeval van de geheime budgetten voor het inlichtingenapparaat zijn er meerdere opties: de ‘reguliere’ Tweede Kamercommissies voor BZK, voor Defensie, voor Justitie & Veiligheid, voor Financiën óf de meest geheime Kamercommissie die we kennen, de CIVD. Hierna zal ik betogen dat de gang naar de CIVD meestal de geëigende weg is. De taakstelling van de CIVD moet mijns inziens strikt worden uitgelegd. De commissie mag zich buigen over operationele – lees: staatsgeheime – aspecten van het inlichtingenbedrijf, maar niet over andersoortige vertrouwelijke overheidsinformatie.<sup>106</sup> Nu beperkt het leerstuk ‘geheime budgetten’ zich officieel niet tot de inlichtingendiensten. Conform de Comptabiliteitswet 2016 mogen ook andere departementen dan de drie ‘veiligheidsdepartementen’ zulke budgetten hanteren.<sup>107</sup> Dat komt tot op heden echter niet of nauwelijks voor. Als dat wél aan de orde zou zijn, dient politieke verantwoording niet aan de CIVD te worden afgelegd maar aan de desbetreffende reguliere Kamercommissie.

## 7.2 ‘Doorverwijzen’ naar de CIVD

Ik zet andermaal een stap terug in de tijd. In 1993 liet Kamerlid Krajenbrink zich sceptisch uit over de ‘uiterst vertrouwelijke controle’ op de geheime begrotingsposten.<sup>108</sup> De CDA’er betwijfelde of werkelijk informatieverstrekking over het rekenkameronderzoek aan de CIVD plaatsvond: ‘De desbetreffende bewindspersoon kan de vaste commissie informeren, maar hoeft het niet te doen. Dit heeft iets te maken met de staat in de Staat (...). Er ontstaat dan toch een clubje in de samenleving die [sic] dingen weet waar zelfs het parlement buiten staat. Ik zeg niet dat het gebeurt, maar het kan’.<sup>109</sup> Volgens Krajenbrink was de zwakheid van de vigerende constructie er vooral in gelegen dat de informatieverstrekking aan de inlichtingencommissie ‘puur afhankelijk’ was van de betrokken bewindspersoon.<sup>110</sup> Daardoor kon het gebeuren ‘dat zaken volstrekt buiten de parlementaire controle blijven’. Moest er niet een wettelijke verplichting komen om ‘in bepaalde gevallen ten minste de vaste commissie’ te informeren?<sup>111</sup>

104 Hillebrink 2016, p. 332.

105 Bovend'Eert 2018, *TvCR Grondwet en Statuut*, art. 68 Gw, aant. 1.

106 Jansen 2019, p. 183-184.

Vgl. Hagelstein 1991, p. 261

107 Zie paragraaf 2.3.

108 In deze periode debatteerde het parlement veelvuldig over de herinrichting van het Nederlandse inlichtingenapparaat. Zie daarover Hijzen 2016, hfd. 6, m.n. p. 313-326. In casu betrof het een debat over het CIVD-jaarverslag.

109 *Handelingen II 1992/93*, p. 3059.

110 *Handelingen II 1992/93*, p. 3061-3062.

VVD-Kamerlid Dijkstal – uitgesproken criticaster van de BVD<sup>112</sup> – was niet gecharmeerd van een dergelijke *deep state*-suggestie, maar stelde eveneens dat de rapportages van de Algemene Rekenkamer over geheime budgetten in beginsel zowel naar regeringsleden als naar de CIVD moeten worden gezonden. Slechts wanneer de regering ‘een heel bijzondere reden’ had, zou informatieverstrekking met een beroep op het verschoningsrecht ex artikel 68 Grondwet achterwege mogen blijven. CDA-Kamerlid Brinkman, toentertijd voorzitter van de CIVD, beklemtoonde dat niet alleen de grondwet maar ook de Wiv de mogelijkheid openliet om bepaalde informatie voor het parlement geheim te houden. ‘Het kan de minister in kwestie dus niet afgestreden worden dat eventueel daarop een beroep zou worden gedaan.’ Brinkman onderstreepte vervolgens dat de regering aan de CIVD wel degelijk gedetailleerde informatie verschaftte over de bevindingen van zowel de minister in kwestie als rekenkamerpresident. ‘Juridisch is het dus geen garantie, maar de vaste commissie heeft de verwachting dat waar mogelijk in de geest van openbaarheid wordt gewerkt’, aldus Brinkman.<sup>113</sup>

### 7.3 De CIVD en de geheime uitgaven en ontvangsten

Ook nadien zijn Kamervragen over (het rekenkameronderzoek naar) de geheime budgetten steeds zonder openbare beantwoording ‘doorverwezen’ naar de CIVD.<sup>114</sup> Klaarblijkelijk beschouwt de regering de CIVD dus als juiste plek voor informatieverstrekking over deze gevoelige materie. Met reden, zo meen ik. De CIVD is een parlementair gremium met een bijzondere status.<sup>115</sup> Hagelstein spreekt terecht van ‘een constructie van gedelegeerd vertrouwen’.<sup>116</sup> In deze Tweede Kamercommissie – in de wandelgangen vaak weggezet als de ‘Commissie-Stiekem’ – zetelen thans vijf à zeven fractievoorzitters.<sup>117</sup> Dit selecte gezelschap is namens de voltallige Kamer belast met een specifieke controletaak, en kan zo zorgdragen voor de nodige *checks and balances*.<sup>118</sup> De commissie komt ten minste maandelijks bijeen om te spreken over operationele aspecten van het inlichtingenwerk. Doorgaans zijn ook ministers, topambtenaren en diensthooftend bij het overleg aanwezig. Het besprokene heeft een staatsgeheim karakter en mag absoluut niet door de commissieleden worden geopenbaard.<sup>119</sup>

Wordt de CIVD geïnformeerd over (het rekenkameronderzoek naar) de besteding van de geheime uitgaven en ontvangsten? En oefent de commissie daarop een vorm van controle uit? Daar heeft het alle schijn naar. Vooropgesteld zij dat een niet-ingewijde geen kwalitatief oordeel kan vellen over de informatie die wordt gedeeld met de CIVD. Het openbare bronmateriaal is nu eenmaal schaars. Toch valt uit de openbare jaarverslagen van de commissie wel een en ander af te leiden. Zo blijkt dat de

111 *Handelingen II* 1992/93, p. 3062.

112 Vgl. Docters van Leeuwen 2020, p. 221.

113 *Handelingen II* 1992/93, p. 3071.

114 Zie bijvoorbeeld *Kamerstukken II* 2011/12, 33 000 X, nr. 14, p. 57; *Kamerstukken II* 2015/16, 34 426, nr. 7, p. 14; *Kamerstukken II* 2019/20, 35 350 X, nr. 3, p. 3, 6 en 8.

115 Zie uitgebreid over haar samenstelling, taakstelling en werkwijze Jansen 2019, p. 183-188.

116 Hagelstein 1991, p. 263.

117 Artikel 22 RvOTK.

118 Hagens en Muller 2020, p. 446.

119 Zie Jansen 2019, p. 188.

CIVD in 2018 en 2019 regelmatig heeft overlegd met de Algemene Rekenkamer over ‘als staatsgeheim gerubriceerde documenten’.<sup>120</sup> Dat zijn ‘bijvoorbeeld gerubriceerde brieven bij de resultaten van verantwoordingsonderzoeken, of geheime bijlagen bij rapporten’.<sup>121</sup> Al eerder liet de Algemene Rekenkamer weten dat de CIVD geheime versies van het jaarplan en het jaarverslag van de AIVD krijgt. Daarnaast verstrekt zij tussentijdse voortgangsrapportages en brieven over specifieke onderwerpen. ‘De voortgangsrapportages bevatten informatie over de voortgang en dekingsgraad van de onderzoeken en de verdeling van de personele capaciteit en de geheime uitgaven’, aldus de Algemene Rekenkamer.<sup>122</sup> Deze regelmatige informatiestromen maken beraadslagingen in CIVD-kring over de geheime uitgaven en ontvangsten mogelijk. Of en hoe diepgaand over deze materie wordt gedebatteerd, blijft in de CIVD-jaarverslagen doorgaans in het midden.<sup>123</sup>

#### 7.4 Recente ontwikkelingen

Recent zijn met het oog op de uitoefening van het parlementaire begrotingsrecht hervormingen doorgevoerd in de begrotings- en verantwoordingscyclus van de inlichtingendiensten. Dat blijkt uit de laatste CIVD-jaarverslagen. Zo moeten de ministers van BZK en Defensie tegenwoordig periodiek zogeheten ‘begrotingsbrieven’ naar de CIVD sturen, om de commissieleden inzicht te bieden in ‘de geheim gerubriceerde aspecten van deze begrotingen’. De commissieleden behandelen deze financiële stukken voortaan ‘altijd eerst in gesprek met de [Algemene Rekenkamer] (...), en daarna met de betrokken ministers’.<sup>124</sup> De jaarverslagen specificeren niet of nog aanvullende hervormingen zijn doorgevoerd. De Algemene Rekenkamer constateerde in 2019:

‘dat de verantwoordingsinformatie in algemene zin voldoet aan de wettelijke voorschriften, dat de begrotings- en verantwoordingscyclus met ingang van 2018 sluitend is, maar dat de parlementaire controle gefragmenteerd is. Enerzijds omdat informatie over de MIVD verspreid is over diverse documenten, anderzijds omdat de parlementaire behandelingen in de vaste Kamercommissie voor Defensie en de CIVD voornamelijk onafhankelijk van elkaar verlopen’.<sup>125</sup>

Deze waarschuwing is niet nieuw. In 2015 tekende de Algemene Rekenkamer ook al aan dat het ‘een gemis’ is dat de Tweede Kamer niet één plaats kent waar de Kamer zich kan buigen over ‘de samenhang tussen beleidsdoelen, prestaties en middelen van de AIVD’.<sup>126</sup> Ik deel dit punt van zorg en meen dat moet worden gewaakt voor een (verdere) fragmentering van de parlementaire controle op de budgetten die bestemd zijn voor het inlichtingenapparaat.<sup>127</sup> Het is te hopen dat de commissie die momenteel de Wiv 2017 evalueert, de commissie Jones-Bos, aandacht

120 Zie *Kamerstukken II* 2018/19, 35 184, nr. 1 en *Kamerstukken II* 2019/20, 35 509, nr. 1.

121 *Kamerstukken II* 2019/20, 35 509, nr. 1, p. 6.

122 Algemene Rekenkamer 2015, p. 56.

123 Vgl. Janse de Jonge 1993, p. 369: ‘Onduidelijk is of deze commissie ook enige controle uitoefent op de geheime uitgaven’.

124 *Kamerstukken II* 2018/19, 35 184, nr. 1 en *Kamerstukken II* 2019/20, 35 509, nr. 1 bevatten een toelichting op de begrotingscyclus.

125 *Kamerstukken II* 2019/20, 35 509, nr. 1, p. 8.

126 Algemene Rekenkamer 2015, m.n. p. 4-6 en 55-57.

besteedt aan de hervormingen van begrotings- en verantwoordingscyclus van de inlichtingendiensten en de resultaten daarvan. Het lijkt mij nuttig als de evaluatiecommissie eveneens ingaat op de vraag in hoeverre de Algemene Rekenkamer haar bevindingen mag delen met de CTIVD, opdat laatstgenoemde gerichter onderzoek kan doen en zo een (nog) krachtiger samenspel van toezichtsmechanismen kan ontstaan.<sup>128</sup>

## 8. Kan het ook anders?

Ik acht het een juridisch houdbare oplossing om het verantwoordingsproces over de geheime budgetten achter de gesloten deuren van de CIVD te laten plaatsvinden. Per slot van rekening is deze commissie ooit ingesteld met als doel dat ministers over het *gehele beleid* verantwoording afleggen, ook over staatsgeheime beleidsaspecten.<sup>129</sup> De gang naar de CIVD heeft belangrijke voordelen: in de besloten setting kunnen commissieleden om gegevens vragen, daarover debatteren en desgewenst aandringen op beleidswijzigingen. Bovendien kunnen zij met regeringsleden discussiëren over de vraag of openbaarmaking niet (alsnog) mogelijk is.<sup>130</sup> De hoge mate van geheimhouding is een evident nadeel, maar lijkt mij onvermijdelijk. De realiteit is dat openbaarheid – zelfs gedeeltelijke openbaarheid – het welslagen van het inlichtingenwerk kan belemmeren.<sup>131</sup> Een zekere geheimhoudingsreflex is zo gezien vooral een blijk van de professionaliteit van het inlichtingenapparaat en de betrokken toezichthouders. Toch is deze slotsom wellicht wat onbevredigend. Want ligt de beslissingsmacht, ondanks een steeds verder aangescherpt controleregime, niet te zeer bij de regering? Is deze vorm van parlementaire controle überhaupt wel effectief? Zijn de Algemene Rekenkamer en de CIVD niet te zeer ‘deel van het probleem’ geworden? En moeten de waarborgen niet nóg verder worden aangescherpt? Hieronder schets ik enkele verbetermogelijkheden. Mijn conclusie luidt dat méér transparantie makkelijker is gezegd, dan gedaan.

### 8.1 Incidentele openbaarheid

Wat nu als het gevreesde scenario – misbruik van de wettelijke mogelijkheid om budgetten geheim te houden – wordt bewaarheid? Naar huidig recht lijkt het handelingsperspectief van de Algemene Rekenkamer en de CIVD beperkt. Uiteraard kan de Algemene Rekenkamer in een openbaar rapport optekenen dat zij onregelmatigheden heeft vastgesteld. Problematisch is dat zij deze bevinding waarschijnlijk niet kan schragen met argumenten, althans niet publiekelijk, omdat zij dan al snel geheime informatie prijsgeeft.<sup>132</sup> Hoogstens kan zij de CIVD verwittigen. De

127 Zie ook Jansen 2019, p. 191-193.

128 Fijnaut 2012.

129 Vgl. Visscher 1990, p. 19.

130 Hillebrink 2016, p. 323;

Jansen 2019, p. 182.

131 Hagelstein 1991, p. 265. Vgl.

Hagens en Muller 2020, p. 450.



handen van betrokken fractievoorzitters zijn echter eveneens gebonden. Zij kunnen deze problematiek weliswaar aankaarten, daarover beraadslagen met betrokkenen en manen tot verbetering, maar niet veel meer dan dat. Het is voor de commissieleden oppassen geblazen. Het plenair behandelen van een motie over het besprokene is welhaast onmogelijk, omdat het kan leiden tot onthulling van geheime informatie,<sup>133</sup> en ‘lekker’ naar fractiegenoten of journalisten is riskant, omdat dit kan resulteren in strafrechtelijke vervolging en parlementaire ordemaatregelen. Moet het parlement niet de mogelijkheid krijgen om in incidentele gevallen zélf de geheimhoudingsplicht op te heffen? Daar is wel een boom over op te zetten. Kijkt men bijvoorbeeld naar geheimhouding in het gemeenterecht, dan is daar het uitgangspunt dat de gemeenteraad niet tegen zijn wil tot geheimhouding kan worden verplicht.<sup>134</sup> Op nationaal niveau is dat anders. Thans lijkt de beslissingsmacht over het al dan niet openbaren van staatsgeheime informatie niet te liggen bij het parlement, maar bij de regering.<sup>135</sup> Dat staat op gespannen voet met de ministeriële inlichtingplicht en het grondwettelijke openbaarheidsbeginsel. Als het uitgangspunt is dat een minister desgevraagd informatie *moet* verstrekken, is het enigszins merkwaardig dat hij mag dicteren wat wel of wat niet geheim dient te blijven. De bijzondere positie van de nationale volksvertegenwoordiging – medewetgever én eerstverantwoordelijke controleur van de executieve – zou een doorbreking van de geheimhoudingsplicht eventueel kunnen rechtvaardigen. Daarmee zou het accent namelijk verschuiven van de regering naar het parlement. En is parlementaire doorzettingmacht niet precies wat we willen in een parlementaire democratie? Het voornoemde klinkt juridisch aantrekkelijk. In zeer uitzonderlijke gevallen is een doorbreking van de geheimhouding misschien ook wel te billijken. Denk aan een scenario waarin de CIVD bij gekwalificeerde meerderheid of unanimité oordeelt dat de regering oneigenlijk gebruik heeft gemaakt van de geheime budgetten en deze bevinding kan staven met een rapport van de Algemene Rekenkamer en/of de CTIVD. Toch is deze werkwijze niet risicoloos. De parlementariërs zullen in casu zeer behoedzaam moeten opereren. Informatie over de actuele *modus operandi* van de inlichtingendiensten mag niet (abusievelijk) op straat belanden. Openbaarmaking daarvan druist in tegen de letter en de geest van het Wetboek van Strafrecht en de Wiv. Het kan immers leiden tot een aantasting van de nationale veiligheid of andere gewichtige staatsbelangen en brengt potentieel mensenlevens in gevaar. Niet alleen juridisch, maar ook vanuit politiek oogpunt zou parlementaire doorbreking van de geheimhoudingsplicht niet direct tot vreugde stemmen. Het kan de parlementaire relatie met de bewindspersonen en de inlichtingendiensten onder druk zetten. Nu is dat op zichzelf niet

<sup>132</sup> Vgl. artikel 7:30 lid 3 Comptabiliteitswet 2016 en artikel 12 Wiv 2017.

<sup>133</sup> Jansen 2019, p. 187.

<sup>134</sup> Zie artikel 25 en 55 Gemeentewet.

<sup>135</sup> Zie hierover CTIVD 2012.

onoverkomelijk. Als gezegd, in incidentele gevallen kan de doorbreking mogelijk een aanvaardbare uitkomst zijn en moeten stroeve(re) onderlinge verhoudingen op de koop toe worden genomen. Ik denk echter dat het parlement zichzelf in de vingers snijdt, wanneer het zo'n actie meermaals uitvoert. Dat kan weleens slecht uitpakken voor met name de CIVD. Zij is voor de uitoefening van haar parlementaire controletaak goeddeels afhankelijk van de mededeelzaamheid van de regering en de diensthoofden, omdat zij niet beschikt over zulke royale onderzoeksmogelijkheden als de CTIVD en ook niet, zoals de Algemene Rekenkamer, zomaar kan zien wat er in de kluis zit.<sup>136</sup> Niet ondenkbeeldig is dat de informatiestroom aan de CIVD verslechtert, wanneer ministers en diensthoofden er niet (langer) op kunnen vertrouwen dat met de commissie gedeelde informatie werkelijk geheim blijft. Raadzaam is daarom verschillen van inzicht zo veel mogelijk in commissieverband op te lossen en te waken voor een aantasting van het onderlinge vertrouwen tussen regering, inlichtingendiensten en parlementariërs.

## 8.2 Vertraagde openbaarheid

Vanuit het staatsbelang geredeneerd is een minder risicovolle optie om in een later stadium relevant archiefmateriaal te openbaren. Dit is te beschouwen als een soort democratische legitimering achteraf. Het openbaren van archiefmateriaal heeft mogelijk ook in het heden al effect: mensen handelen vermoedelijk anders, als zij weten dat hun activiteiten worden geboekstaafd en dat documentatie daarover later wordt geopenbaard. Een actief derubriceringsprogramma en een daarmee samenhangend openbaarmakingsregime van archiefbescheiden zou dan ook kunnen bijdragen aan de voorkoming van oneigenlijk gebruik van de geheime budgetten.

Ministers, diensthoofden, parlementariërs, rijksarchivarissen en wetenschappers touwtrekken al jaren over 'de archiefkwestie'.<sup>137</sup> Het voornaamste pijnpunt is dat algemene regels van de Archiefwet nooit zijn toegepast op de AIVD en de MIVD en hun rechtsvoorgangers. Zij hebben hun archieven steeds in eigen beheer weten te houden en in het verleden wel eens delen van hun archiefmateriaal vernietigd.<sup>138</sup> Verschillende historici hebben opgeroepen om de uitgangspunten van de Archiefwet leidend te laten zijn bij de archiefregeling in de Wiv 2017.<sup>139</sup> Ook de Commissie-Dessens deed aanbevelingen in die richting.<sup>140</sup> De kwestie lijkt echter nog niet finaal beslecht. Overbrenging van het archiefmateriaal naar het Nationaal Archief (NA) mag volgens de vigerende Wiv in principe na twintig jaar, maar pas nadat een derubriceringsonderzoek heeft plaatsgevonden en is vastgesteld dat openbaarheidsbeperkingen met het oog op het staatsbelang onnodig zijn. Let wel: als 'staatsgeheim' aangemerkte

<sup>136</sup> Hagelstein 1991, p. 264-265 en Jansen 2019, p. 187.

<sup>137</sup> Vgl. Docters van Leeuwen 2020, p. 216-218.

<sup>138</sup> Commissie-Dessens 2013, par. 7.6. Vgl. 'Minister Ien Dales over dossiers BVD-archief', *Leeuwarder Courant* (2 juni 1993): 'Wel wordt alles over de controle door de president van de Algemene Rekenkamer over de geheime uitgaven van de BVD vernietigd'.

<sup>139</sup> B.G.J. de Graaff en C. Wiebes, 'Behoud archieven vereist harde aanpak', *NRC Handelsblad* (3 december 1997); K. de Leeuw, 'Geef archieven van de geheime diensten vrij', *Trouw* (19 februari 1998); C.W. Hijzen, 'AIVD, open je archief', *Historisch Nieuwsblad* (26 september 2012); H. Blom, 'Regel vergeten aspect in de Wiv', *de Volkskrant* (29 maart 2018).

<sup>140</sup> Commissie-Dessens 2013, p. 162-163.

documenten mogen beduidend langer geheim blijven – in beginsel hoogstens 75 jaar, maar met instemming van de ministerraad soms nóg langer.<sup>141</sup>

Aangezien het werken met staatsgeheimen behoort tot de *core business* van de inlichtingendiensten, is het gros van hun archivalia – althans voor zover bewaard – voorlopig nog ontoegankelijk voor buitenstaanders. Als een onderzoeker zicht wil krijgen op (het rekenkameronderzoek naar) de geheime budgetten, zijn er andere opties. Hij kan in het NA bijvoorbeeld het archief van de Algemene Rekenkamer<sup>142</sup> raadplegen of zich wenden tot het archief van de Tweede Kamer<sup>143</sup> voor de daarin berustende CIVD-stukken. Een echte archieftijger weet wellicht wat interessante stukken op te snorren in departementale archieven, dossiers van de ministerraad of persoonlijke archiefcollecties.<sup>144</sup> Waarschijnlijk zal zijn geduld wel op de proef worden gesteld, want de komende jaren rusten op diverse documenten uit de voornoemde collecties nog openbaarheidsbeperkingen.

### 8.3 Wijziging van het criterium ‘belang van de Staat’

Een eventuele aanscherping van het criterium ‘het belang van de Staat’ is eveneens het doordenken waard. Dit criterium komen we tegen in zowel artikel 68 Grondwet als artikel 2.8 Comptabiliteitswet 2016. In de doctrine is het grondwettelijke criterium stevig bekritiseerd. Terecht, want het is zo vaag, dat daaronder van alles kan vallen.<sup>145</sup> Dezelfde kritiek gaat uiteraard ook op voor het comptabiliteitsrechtelijke criterium. Moet de wetgever het criterium in de Comptabiliteitswet dan niet aanscherpen? Hij zou ‘het belang van de Staat’ bijvoorbeeld kunnen vervangen door het minder ruime criterium ‘nationale veiligheid’, het nog iets nauwere ‘veiligheid van de Staat’ of misschien wel door ‘financiële belangen van de Staat’. De vraag is of het de wetgevingsarbeid waard is. Kijkend naar de huidige geheime uitgaven en inkomsten zal er vermoedelijk weinig tot niets veranderen. Als bekend, het gros van deze budgetten wordt vanouds aangewend ter bekostiging van het inlichtingenapparaat en komt voor rekening van BZK, Defensie en J&V. De instandhouding van dat apparaat kwalificeert, dunkt mij, zonder meer als nationaal veiligheidsbelang dan wel als staatsveiligheidsbelang. De wetgever zou hiermee vooral voorkomen dat andere departementen budgetten geheim mogen houden. Daar is wel iets voor te zeggen, maar mij zijn geen signalen bekend dat andere departementen recent budgetten als ‘geheim’ hebben geboekt of overwogen dat in de nabije toekomst te gaan doen.

<sup>141</sup> Artikel 21 Wiv 2017. Vgl. CTIVD 2012, par. 4.3, par. 10.1 en aanbeveling 13.45.

<sup>142</sup> Stukken over de geheime budgetten uit de periode 1837-1910 zijn reeds openbaar. Zie NA, *Inventaris van het archief van de Algemene Rekenkamer 1814-1919*: College, p. 175. Relevante documenten uit de periode 1947-1974 worden per 1 januari 2022 openbaar. Zie NA, *Inventaris van het archief van de Algemene Rekenkamer, 1944-1981*, p. 13 en 92.

<sup>143</sup> Sommige CIVD-documenten zijn reeds openbaar, andere worden in 2026 openbaar, en weer andere documenten volgen in de loop van de jaren 40. Zie NA, *Inventaris van het archief van de Tweede Kamer der Staten-Generaal, 1945-1989*, p. 496-497 en 512-513.

<sup>144</sup> Zie ter inspiratie De Graaff en Wiebes 1998, p. 19-24; Hijzen 2016, p. 31-32; Abels 2020, p. 13-14.

<sup>145</sup> Bovend'Eert en Kummeling 2017, p. 289-290; Bovend'Eert 2018, *TvCR Grondwet en Statuut*, art. 68 Gw, aant. 3. Zie uitgebreid over deze begripsinflatie Munneke 2006.

#### 8.4 Beter motiveren

Als het doel van dit alles is om verdere transparantie te bevorderen, kan de wetgever ook eenvoudiger wegen bewandelen. Allereerst kunnen parlementariërs zélf steviger aandringen op nadere toelichtingen en betere motiveringen van ministers. Daarnaast kan het geen kwaad om in de Rijksbegrotingsvoorschriften te benadrukken dat ministers zo duidelijk mogelijk – ook al is het in algemene bewoordingen – moeten uitleggen waarom geheimhouding in casu noodzakelijk is. Tot slot zou de Kamer kunnen overwegen om een motiveringsplicht op te nemen in de Comptabiliteitswet, opdat de begrotingswetgever in memories van toelichting beter verantwoordt waarom budgetten geheim worden houden. Hoewel ik het aanmoedig om zo uitgebreid mogelijk te motiveren, betwijfel ik of het zinvol is om dit wettelijk te verplichten. In de inlichtingenpraktijk is soms – al klinkt dat wat cryptisch – de reden van geheimhouding zelf ook weer geheim. Mede daarom is voorstelbaar en voorspelbaar dat een verzwaarde motiveringsplicht uiteindelijk nauwelijks effect sorteert. Waarschijnlijk leidt het slechts tot de toevoeging van extra tekstuele opsmuk aan memories van toelichting, waaruit eigenlijk niets nieuws valt te destilleren.

### 9. Besluit

De juridische inbedding van de geheime uitgaven en ontvangsten van de Staat is de afgelopen jaren aangescherpt. Ooit waren het voor burgers *unknown unknowns*. Vandaag de dag zijn het *known unknowns*. We weten dat er geheime uitgaven en ontvangsten zijn, dat deze worden genormeerd door het comptabiliteitsrecht en dat ministers hierover verantwoording behoren af te leggen. De regering betracht tegenwoordig een verregaande mate van financiële transparantie door in open bronnen de nodige informatie, waaronder de begrote en bestede geheime budgetten, op te nemen. Het verschijnsel heeft inmiddels ook een met waarborgen omklede grondslag in de Comptabiliteitswet. De Algemene Rekenkamer treedt in dezen op als speciale toezichthouder. Zij deelt haar bevindingen in beginsel weliswaar niet met het publiek, maar wél met de CIVD. Deze speciale Tweede Kamercommissie moet vervolgens uitzoeken of de inlichtingendiensten zich aan de regels houden. Achter gesloten deuren mogen de commissieleden zich kritisch opstellen en het debat aangaan met de ministers, diensten en ambtenaren. In het openbaar dienen zij echter te zwijgen over de rekenkameronderzoeken en de commissiebe-raadslagingen daaromtrent. Méér transparantie dan op dit moment wordt geboden, lijkt niet eenvoudig te realiseren. Althans, niet zonder het risico

te lopen dat gewichtige staatsbelangen worden aangetast. Per slot van rekening is geheimhouding dé kern van het inlichtingenwerk. Dit is – zeker in een tijd waarin het transparantie-denken hoogtij viert – misschien lastig te verkroppen. Men bedenke dan dat geheimhouding van bepaalde (financiële) gegevens over het inlichtingenapparaat uiteindelijk het hoogste doel dient: de stabiliteit van de Staat, de nationale veiligheid en de democratische rechtsorde.

## Literatuurlijst

### Abels 2020

P.H.A.M. Abels, *Spionkoppen. Inlichtingenleiderschap in elf portretten*, Amsterdam: Prometheus 2020

### Algemene Rekenkamer 2015

Algemene Rekenkamer, *Bezuinigingen en intensiveringen bij de AIVD. Gevolgen van de budgettaire turbulentie in de periode 2012-2015*, Den Haag: Algemene Rekenkamer 2015

### Van Baalen, Bovend'Eert en Van Twist 2017

C.C. van Baalen, P.P.T. Bovend'Eert en M.J.W. van Twist, *Het inkomen van de Koning. De totstandkoming en ontwikkeling van het financieel statuut van het koninklijk huis (1972)*, Amsterdam: Boom 2017

### Van den Bent 1991

J. van den Bent, *Financieel management bij de rijksoverheid. Financieel beheer en administratie bij de departementen op basis van de Comptabiliteitswet*, Den Haag: Sdu Uitgeverij 1991

### Bovend'Eert 2018

P.P.T. Bovend'Eert, 'Artikel 68 Grondwet', in: P.P.T. Bovend'Eert e.a. (red.), *Tekst & Commentaar Grondwet en Statuut*, Deventer: Wolters Kluwer 2018

### Bovend'Eert en Kummeling 2017

P.P.T. Bovend'Eert en H.R.B.M. Kummeling, *Het Nederlandse parlement*, Deventer: Wolters Kluwer 2017 (12<sup>e</sup> druk)

### Broeksteeg 2009

J.L.W. Broeksteeg, 'Begrotingswet, indenniteitswet en slotwet. Over het rechtskarakter van enkele ongewone wetten', in: P.P.T. Bovend'Eert e.a. (red.), *De staat van wetgeving. Opstellen aangeboden aan prof.mr. C.A.J.M. Kortmann*, Deventer: Wolters Kluwer 2009, p. 333-356

**De Bruin 1991**

G. de Bruin, *Geheimhouding en verraad. De geheimhouding van staatszaken ten tijde van de Republiek (1600-1750)* (diss. Utrecht), Den Haag: Sdu Uitgeverij 1991

**Cayford, Pieters & Hijzen 2018**

M. Cayford, W. Pieters & C.W. Hijzen, 'Plots, murders, and money: oversight bodies evaluating the effectiveness of surveillance technology', *Intelligence and National Security* 2018, afl. 7, 999-1021

**Commissie-Dessens 2013**

Commissie Evaluatie Wet op de Inlichtingen- en Veiligheidsdiensten, *Evaluatie Wet op de inlichtingen- en veiligheidsdiensten 2002: naar een nieuwe balans tussen bevoegdheden en waarborgen*, Den Haag 2013

**Commissie-Havermans 2004**

Commissie Bestuurlijke Evaluatie Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst, *De AIVD in verandering*, Den Haag 2004

**CTIVD 2012**

Commissie van Toezicht op de Inlichtingen- en Veiligheidsdiensten, *Toezichtsrapport inzake de rubricering van staatsgeheimen door de AIVD*, Den Haag: CTIVD 2012

**Diamant 2017**

M. Diamant, *Het budgetrecht van het Nederlandse parlement in het licht van het Europees economisch bestuur* (diss. Leiden), Deventer: Wolters Kluwer 2017

**Docters van Leeuwen 2020**

A.W.H. Docters van Leeuwen, *Een spoor van vernieuwing*, Amsterdam: Prometheus 2020

**Engelen 2007**

D. Engelen, 'Lessons learned: The Dutch 'Stay-Behind' organization 1945-1992', *Journal of Strategic Studies*, 2007, afl. 6, p. 981-996

**Fijnaut 2012**

C. Fijnaut, *Het toezicht op de inlichtingen- en veiligheidsdiensten: de noodzaak van krachtiger samenspel. De vertrekpunten en uitkomsten van een gespreksronde*, Den Haag: CTIVD 2012

**De Graaff en Wiebes 1998**

B.G.J. de Graaff en C. Wiebes, *Villa Maarheeze. De geschiedenis van de inlichtingendienst buitenland*, Den Haag: Sdu Uitgevers 1998

**Van Griensven en Van Merriënboer 2014**

P.G.T.W. van Griensven en J.C.F.J. van Merriënboer, 'De vinger aan de pols. Parlement en begrotingsrecht 1814-2014', in: C.C. van Baalen e.a. (red.), *Jaarboek Parlementaire Geschiedenis 2014: Het geld regeert*, Amsterdam: Boom 2014, p. 23-33

**Hagelstein 1991**

G.H. Hagelstein, *Nederlands Parlementsrecht: de parlementaire commissies*, Groningen: Wolters-Noordhoff 1991

**Hagens en Muller 2020**

M. Hagens en E.R. Muller, 'Inlichtingen- en veiligheidsdiensten', in: E.R. Muller, H.R.B.M. Kummeling en R. Nehmelman (red.), *Instituten van de staat*, Deventer: Wolters Kluwer 2020, p. 435-459

**Hillebrink 2016**

S. Hillebrink, 'Het parlementaire inlichtingenrecht', *Tijdschrift voor Constitutioneel Recht* 2016, afl. 4, p. 322-334

**Hijzen 2016**

C.W. Hijzen, *Vijandbeelden. De veiligheidsdiensten en de democratie, 1912-1992*, Amsterdam: Boom 2016

**Hooiveld 2020**

J. Hooiveld, 'De beginfase van de 'O'-tak van de Nederlandse stay-behind-organisatie', *Militaire Spectator* 2020, afl. 7/8, p. 372-385

**Janse de Jonge 1993**

E.J. Janse de Jonge, *Het begrotingsrecht: rechtsvergelijkende studie naar de begrotingsbehandeling door het parlement in de Verenigde Staten, Engeland en Nederland* (diss. Tilburg), Zwolle: W.E.J. Tjeenk Willink 1993, p. 368

**Jansen 2019**

R.H.T. Jansen, 'Parlementaire controle op de inlichtingen- en veiligheidsdiensten in Nederland', *Rechtsgeleerd Magazijn Themis* 2019, afl. 5, p. 179-194

**De Jong 1979**

L. de Jong, *Het Koninkrijk der Nederlanden in de Tweede Wereldoorlog. Deel 9: Londen. Eerste helft*, Den Haag: Martinus Nijhoff 1979

**Kan 1896**

J.B. Kan, *De comptabiliteit in het staatsbestuur* (diss. Leiden), Leiden: Eduard IJdo 1896

**Kluiters 1993**

F.A.C. Kluiters, *De Nederlandse inlichtingen- en veiligheidsdiensten*, Den Haag: Sdu Uitgevers 1993

**Kuijl 2020**

W. Kuijl, 'Warmlopen voor de Koude Oorlog. De Nederlandse stay-behind-organisatie Inlichtingen en Operatiën, 1950-1980', *Militaire Spectator* 2020, afl. 1, p. 28-39

**Mulder 1995**

J. Mulder, *Comptabiliteitsrecht van het rijk*, Zwolle: W.E.J. Tjeenk Willink 1995

**Munneke 2006**

S.A.J. Munneke, *Inlichtingenplichten en verschoningsgronden in het staatsrecht* (diss. Groningen), Deventer: Kluwer 2006

**Poppelaars 2018**

S.P. Poppelaars, *Het nationale budgetrecht en Europese integratie. De juridische consequenties van Europese integratie voor het Nederlandse en het Duitse begrotingsrecht* (diss. Nijmegen 2018) Deventer: Wolters Kluwer 2018

**Stuiveling en Van Westing 2004**

S.J. Stuiveling en W.A.M. van Westing, 'Krijgsmacht en Algemene Rekenkamer', in: E.R. Muller e.a. (red.), *Krijgsmacht. Studies over de organisatie en het optreden* (1<sup>e</sup> druk), Alphen aan de Rijn: Kluwer 2004, p. 237-258

**Warmelink 1993**

H.G. Warmelink, *Nederlands Parlementaire recht: Parlement en begroting* (diss. Groningen), Groningen: Wolters-Noordhoff 1993

**Verhoeven 2010**

N. Verhoeven, 'Toezicht op de inlichtingen- en veiligheidsdiensten', in: B.A. de Graaf, E.R. Muller en J.A. van Reijn (red.), *Inlichtingen en veiligheidsdiensten*, Deventer: Kluwer 2010, p. 143-160

**Visscher 1990**

G. Visscher, 'Geheime uitgaven en parlementaire controle', in: *Namens. Tijdschrift over vertegenwoordiging en democratisch bestuur* 1990, afl. 11, p. 19-20