



**VAST COMITÉ VAN TOEZICHT OP DE INLICHTINGEN EN  
VEILIGHEIDSDIENSTEN**

---

**Notitienummer 2023.310**

**Toezichtonderzoek naar de acties die de inlichtingendiensten ondernemen om de dreiging van inmenging door buitenlandse mogendheden via de financiering van politieke partijen, politieke instellingen of politieke figuren in België op te sporen.**

## CONTENTS

I.	Inleiding .....	1
I.1.	Aanleiding tot het onderzoek .....	1
I.2.	Bevoegdheid van het Vast Comité I en scope van het onderzoek .....	1
I.3.	Finaliteitsvragen .....	1
I.4.	Onderzoeksmethodologie .....	2
II.	Wat Wordt verstaan onder (financiële) Inmenging ? .....	2
III.	De financiering van politieke partijen en verkiezingscampagnes in België.....	4
IV.	Russische (financiële) inmenging .....	7
V.	activiteiten van de inlichtingendiensten met betrekking tot de dreiging van inmenging .....	8
V.1.	Opvolging van inmenging door de VSSE .....	8
V.2.	Opvolging van inmenging door de ADIV .....	12
VI.	Conclusies en aanbevelingen .....	16
VI.1.	Conclusies.....	16
VI.2.	Aanbevelingen .....	17

## **I. INLEIDING**

### **I.1. AANLEIDING TOT HET ONDERZOEK**

Op 17 april 2023 verzocht de voorzitter van de Kamer van Volksvertegenwoordiger, en tevens voorzitter van de Begeleidingscommissie Inlichtingen en Veiligheid, aan het Vast Comité I om een onderzoek in te stellen naar de acties die de inlichtingendiensten ondernemen om de dreiging van inmenging door buitenlandse mogendheden via de financiering van politieke partijen, politieke instellingen of politieke figuren in België op te sporen.

Page | 1

In een bericht van 28 april 2023 verduidelijkte de Kamer haar verzoek door te stellen dat zij in het bijzonder vier specifieke vragen wenste te onderzoeken.

### **I.2. BEVOEGDHEID VAN HET VAST COMITÉ I EN SCOPE VAN HET ONDERZOEK**

Artikel 33 van de organieke wet van 18 juli 1991 tot regeling van het toezicht op de politie- en inlichtingendiensten en op het coördinatieorgaan voor de dreigingsanalyse (W. Toezicht) bepaalt dat het Vast Comité I de activiteiten en methoden van de inlichtingendiensten en de wijze waarop zij hun taken vervullen (wettigheid, efficiëntie, doeltreffendheid) onderzoekt. De vragen die in dit onderzoek worden gesteld hebben uitsluitend betrekking op de wettigheid van de inlichtingenactiviteiten van de VSSE en de ADIV en de toereikendheid van de analyse van de verzamelde inlichtingen.

### **I.3. FINALITEITSVRAGEN**

Artikel 8, 1°, g) van de organieke wet van 30 november 1998 houdende regeling van de inlichtingen- en veiligheidsdiensten (W. I&V) definieert inmenging als « *de poging om met ongeoorloofde, bedrieglijke of clandestiene middelen beslissingsprocessen te beïnvloeden.* »

Het doel van het onderzoek is te analyseren hoe de VSSE en de ADIV de dreiging van inmenging door buitenlandse mogendheden via de financiering van politieke partijen, politieke instellingen of politieke figuren in België detecteren.

Meer bepaald worden de volgende vragen onderzocht :

- Welke acties ondernemen ze vandaag?
- Welke acties zouden ze moeten ondernemen ?
- Welke vaardigheden en middelen zijn nodig om deze missie uit te voeren ?
- Welke acties zullen ze in de toekomst ondernemen, rekening houdende met de evolutie van de situatie, in het bijzonder op het vlak van cyberveiligheid, en met de toename van het aantal personeelsleden van de VSSE ?

#### **I.4. ONDERZOEKSMETHODOLOGIE**

De onderzoeksbeslissing voor dit onderzoek werd door de plenaire vergadering van het Vast Comité goedgekeurd op 14 november 2023, waarna de Dienst Enquêtes (SEDE) van het Vast Comité I werd belast met het voeren van het onderzoek.

Op respectievelijk 14 en 16 november 2023 werden de ADIV en de VSSE schriftelijk per nota op de hoogte gebracht van de opening van het onderzoek. Deze schriftelijke kennisgeving bevatte tevens een aantal initiële vragen.

Op respectievelijk 11 en 21 december 2023 ontving het Vast Comité de antwoorden van de ADIV en de VSSE op deze initiële vragen.

Na analyse van deze antwoorden, vond op 8 januari 2024 een mondeling overleg plaats met vertegenwoordigers van de VSSE, en op 9 januari 2024 met de vertegenwoordigers van de ADIV. Hierbij werden de eerdere antwoorden van beide diensten toegelicht, en werd waar nodig bijkomende informatie verstrekt.

Op basis van alle tijdens dit onderzoek door de inlichtingendiensten verstrekte informatie, werd huidig verslag opgesteld.

## **II. WAT WORDT VERSTAAN ONDER (FINANCIËLE) INMENGING ?**

De dreiging van 'inmenging' wordt omschreven in artikel 8, 1°, g) van de W. I&V als « *de poging om met ongeoorloofde, bedrieglijke of clandestiene middelen beslissingsprocessen te beïnvloeden.* »

Inmenging omzeilt de democratische politieke processen en vormt hierdoor een ernstige bedreiging voor de democratische instellingen. Specifiek voor België als *host nation* voor verscheidene internationale en EU-instellingen heeft dit ook betrekking op de politieke processen binnen de Europese instellingen.

Dat andere landen de besluitvorming in België proberen te beïnvloeden is an sich geen probleem, dit gebeurt meestal namelijk via legitieme manieren: lobbying, diplomatie etc. Wanneer buitenlandse mogendheden echter via clandestiene, ongeoorloofde of bedrieglijke wijze hun strategische, politieke, militaire of economische doelen willen bevorderen, beschouwen we dit als inmenging.

Om een beslissingsproces te doen kantelen naar de zin van de dreigingsactor, heeft deze, onder meer via zijn inlichtingendiensten, een arsenaal aan middelen ter beschikking. Een van de werkwijzen is door op clandestiene wijze contacten te leggen met *decision makers* of nog door op niet-transparante wijze denktanks te financieren zodat een bepaalde (subversieve, opruiende, disruptieve, ...) stem in het debat wordt gebracht. Het doel van inmenging hoeft ook niet altijd om een rechtstreekse beïnvloeding van de uitkomst van een beslissingsproces te draaien, het kan ook om subtielere doelstellingen gaan, zoals een land positief in de kijker

**BEPERKTE VERSPREIDING**  
**(K.B. 24.03.2000)**

zetten, de aandacht afwenden of beslissingen die kwalijke gevolgen kunnen hebben voor het geïnteresseerde land simpelweg laten uitstellen.

De dreigingsactor kiest een doelwit en investeert tijd en middelen om dit doelwit te manipuleren zodat het beoogde doel is bereikt. Ook dit gaat heel subtiel, en hoeft niet altijd van geldelijke aard te zijn. Vaak gebeurt het dat personen met een gekende interesse in een land worden uitgenodigd voor reizen naar het land in kwestie. Dat kan dan worden gevolgd door studiebezoeken, uitnodigingen voor gastcolleges of economische opportuniteiten voor de geïnteresseerde persoon of diens entourage. Deze activiteiten kunnen volledig transparant en dus legitiem zijn, maar evengoed clandestien of bedrieglijk gebeuren, waarbij er sprake kan zijn van een rekruteringsproces dat kan leiden tot inmenging.

Page | 3

Het is duidelijk dat inmenging een grote grijze zone dekt tussen legitieme lobbying en clandestiene spionage, waarbij de transactionele variant van inmenging waarbij er van financiële transacties sprake is, slechts één uiting vormt.

Het rekruteringsproces (*elicitatie*) voor inmenging of spionage verloopt op een gelijkaardige manier. Het doelwit wordt eerst op een zeer 'softe' manier aangesproken, bijvoorbeeld tijdens een receptie of op een conferentie. De gespreksonderwerpen zijn in het begin zeer algemeen. Indien er een persoonlijke klik is tussen het doelwit /slachtoffer en de inlichtingenofficier kan de relatie verdergezet worden met herhaaldelijke uitnodigingen voor etentjes, studiereizen, conferenties in het buitenland, ... Op die manier wordt het doelwit /slachtoffer steeds dichterbij gebracht naar wat de inlichtingenofficier wil. Indien de relatie vergevorderd is, worden er meer specifieke vragen gesteld, die richting spionage of inmenging kunnen gaan.

Of het doelwit van de rekruteringspoging zich al dan niet bewust is dat hij of zij wordt gemanipuleerd, is voor de dreigingsactor niet van belang. In tegenstelling tot spionage, waarbij het doelwit op een gegeven moment zich zeer bewust is van een (deontologische of wettelijke) grens die wordt overschreden, is inmenging een geraffineerd spel waarbij de rode lijn zit in hoe welke middelen worden gebruikt en wie de opdrachtgever is. De wetgever achtte terecht dat inmenging in de door de W. I&V opgestelde definitie een ernstige dreiging kan vormen voor de inwendige en uitwendige veiligheid van de Staat.

Omdat inmenging (zeer) schadelijke gevolgen kan hebben voor de democratische instellingen van het land, is het uitermate van belang dat personen die het doelwit zouden kunnen vormen van inmenging door dreigingsactoren, zich hiervan bewust zijn. De beide inlichtingen- en veiligheidsdiensten zijn door hun expertise en ervaring het best geplaatst om sensibiliseringscampagnes aan te bieden aan, bijvoorbeeld, politieke mandatarissen. Bewustwording, transparantie en deontologie vormen belangrijke proactieve wapens tegen inmengingsdreigingen.

Bij het tegengaan van inmenging, zullen de diensten de activiteiten van buitenlandse beïnvloedingsagenten trachten te detecteren en in kaart te brengen. Het inlichtingenonderzoek zal zich met andere woorden op de dreigingsactor focussen, en niet zozeer op de potentiële doelwitten van de beïnvloedingspogingen.

**BEPERKTE VERSPREIDING**  
**(K.B. 24.03.2000)**

De wettelijke inlichtingenopdracht van de diensten is het opvolgen van dreigingen, niet het opsporen van kwetsbaarheden.

Stuit het onderzoek dus op een politieke mandataris, dan is dit voornamelijk het gevolg van een onderzoek naar de activiteiten van een dreigingsactor en niet andersom.

Page | 4

Het overmaken van materiële gunsten is een van de mogelijkheden om het doel, de beïnvloeding van het beslissingsproces, te bereiken. Bij financiële inmenging worden geldelijke middelen (in speciën, crypto of via overmakingen) rechtstreeks of via stromannen overgemaakt aan het doelwit van de inmengingsoperatie. Als tegenprestatie wordt het beslissingsproces waar het doelwit bij betrokken is, in een richting geduwd die gunstig is voor de dreigingsactor.

De dreigingsactor die financiële middelen inzet, zal deze trachten te verdoezelen. Zoals bij alle onderzoeken naar financiële geldstromen, vraagt dit een expertise bij de onderzoekers, zeker wanneer ingewikkelde (buitenlandse) vennootschapsconstructies worden ingezet, of wanneer er wordt gebruik gemaakt van cryptomunten.

### **III. DE FINANCIERING VAN POLITIEKE PARTIJEN EN VERKIEZINGSCAMPAGNES IN BELGIË**

In februari 2023 stelde het Vast Comité een juridische nota op rond de Wet van 4 juli 1989 betreffende de financiering van politieke partijen. Deze nota ging na of de bestaande regelgeving erin slaagt illegale buitenlandse financiering die erop gericht is Belgische politici te beïnvloeden op het spoor te komen.

In ruil voor financiering moeten politieke partijen welomschreven verplichtingen in acht nemen: de begrenzing van de uitgaven voor verkiezingspropaganda; een regeling van het gebruik van bepaalde verkiezingsmiddelen; het verbod op giften van rechtspersonen en feitelijke verenigingen evenals de beperking en de identificatie van de giften van natuurlijke personen; transparantie van de boekhouding van de politieke partijen en eerbied voor de rechten en vrijheden die door het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens worden gewaarborgd.

In haar juridische nota stelde het Vast Comité I dat:

*“De actualiteit leert ons dat pogingen tot beïnvloeding waarschijnlijk worden ondernomen via niet-aangegeven geldstromen. Het hoofddoel bestaat in de persoonlijke verrijking van de kandidaten en er wordt slechts in beperkte mate geld verstrekt dat bestemd is voor verkiezingspropaganda. Het is echter niet onmogelijk dat sommige actoren die een bedreiging vormen in de zin van de organieke wet, hun inspanningen op elkaar afstemmen om gebruik te maken van de wettelijke mogelijkheden die worden geboden om partijen of kandidaten te financieren. In dat geval rijst de vraag hoe op dergelijk gedrag, dat een (potentiële) bedreiging kan vormen voor het voortbestaan van de democratische en grondwettelijke orde, moet worden gereageerd met betrekking tot inmenging.*”

**BEPERKTE VERSPREIDING**  
**(K.B. 24.03.2000)**

*In verband hiermee moet worden verwezen naar de mogelijkheden voor mededeling van inlichtingen waarin de wet- en regelgeving voorzien voor de inlichtingen- en veiligheidsdiensten ten aanzien van Belgische overheidsorganen. Het Vast Comité I schreef wat volgt in zijn 'Juridische analyse aangaande de wettelijke mogelijkheden waarover de inlichtingendiensten beschikken met betrekking tot verstoring':*

Page | 5

*In hoofdorde wordt de inlichtingenverstrekking [...] geregeld door artikel 19, eerste lid W.I&V. Die bepaling stelt, '(d)e inlichtingen- en veiligheidsdiensten delen de inlichtingen bedoeld in artikel 73, tweede lid,' – m.a.w. de verwerkte informatie ('inlichtingen' of 'intelligence') die verband houden met veiligheidsdreigingen die binnen de materiële bevoegdheid van de VSSE vallen – 'slechts mee aan de betrokken ministers en de betrokken gerechtelijke en administratieve overheden, aan de politiediensten en aan alle bevoegde instanties en personen overeenkomstig de doelstellingen van hun opdrachten alsook aan de instanties en personen die het voorwerp zijn van een dreiging bedoeld in artikel] 7 [...].' Die dreigingen hebben betrekking op terrorisme, extremisme, spionage, inmenging, proliferatie van massavernietigingswapens, criminele organisaties en schadelijke sekten.*

*Hoewel de categorieën van bestemmingen ruim omschreven zijn, is het desondanks van belang dat artikel 19, eerste lid, W.I&V een exhaustieve lijst van bestemmingen is.*

*Artikel 19, eerste lid, W.I&V moet samen gelezen worden met artikel 20, g[...]3, W.I&V.*

*Laatstgenoemde luidt:*

*'§ 3. Het Ministerieel Comité bepaalt de in artikel 19, eerste lid, bedoelde voorwaarden waaronder de inlichtingen worden meegedeeld en de voorwaarden van de in § 1 van dit artikel bedoelde samenwerking.'*

*Het Comité stelt vast dat er geen bijzondere richtlijnen van de Nationale Veiligheidsraad (NVR) voorhanden zijn die de mededeling en doorgifte van inlichtingen regelt ingeval 'die worden ondernomen met de intentie om te verstoren en waarbij verstoren de finaliteit is' (cf. de specifieke doelstelling van een mededeling en doorgifte van inlichtingen door de VSSE aan een derde instantie, zoals bepaald door de administrateur-generaal VSSE in de interne dienstnotanr. 18-50 van de VSSE) [...].'*

*Het gebruik van de omschrijving 'alle bevoegde instanties en personen overeenkomstig de doelstellingen van hun opdrachten' wijst erop dat de opdrachten van de bestemming van de inlichtingen verband moeten houden met de doorgestuurde inlichtingen en dat zijn bevoegdheden hem toelaten te handelen ten aanzien van de situatie. In casu moeten de inlichtingen- en veiligheidsdiensten dat dus voor ogen houden wanneer ze overwegen inlichtingen door te sturen in verband met een schema voor financiering van kandidaten of partijen dat voldoet aan de bepalingen van de wet maar voortvloeit uit een poging tot inmenging. Daar de (controle)Commissie een orgaan van de wetgevende macht is, kan men zich voorstellen dat alleen al de informatie volgens dewelke partijen of kandidaten worden*

**BEPERKTE VERSPREIDING**  
**(K.B. 24.03.2000)**

*gefinancierd in het kader van een poging tot inmenging tot heel wat reacties zal leiden binnen de Commissie (parlementaire vragen en interpellaties, wetsvoorstellen enzovoort)."*

De besluiten van deze juridische analyse van het Vast Comité I luiden als volgt:

Page | 6

*"België beschikt over een rechtskader met betrekking tot de financiering van politieke partijen en de controle op de verkiezingsuitgaven. Dit rechtskader is in de loop der tijd geëvolueerd, met name om tegemoet te komen aan de aanbevelingen van de GRECO<sup>1</sup>, die van oordeel is dat sommige van zijn aanbevelingen niet volledig zijn uitgevoerd.*

*De regels die van toepassing zijn op giften en sponsoring ten voordele van politieke partijen (en hun componenten), van lijsten, kandidaten en politieke mandatarissen, zijn relevant in het kader van de opsporing en de bestrijding van buitenlandse inmenging in de nationale politieke processen. Hetzelfde geldt voor de verplichting inzake financiële rapportage die de politieke partijen in acht dienen te nemen.*

*De Controlecommissie vervult een belangrijke rol wat betreft het toezicht op de naleving van de bepalingen en is bevoegd om belangrijke beslissingen te nemen (een deel van de dotatie afnemen of administratieve geldboetes opleggen).*

*De gerechtelijke autoriteiten zijn ook verantwoordelijk voor de naleving van bepaalde bepalingen waarop geldboetes staan (bv. aannemen van niet-geregistreerde giften door politieke mandatarissen), eventueel in samenloop met andere misdrijven.*

*Tot slot staat het de inlichtingendiensten in het kader van hun opdrachten vrij om gebruik te maken van methoden van gegevensverzameling met als doel informatie te verzamelen die wordt geproduceerd op basis van bepalingen van de Wet van 1989, met inbegrip van - bijvoorbeeld - de overzichten van identiteit van de schenkers.*

*Het is niet de taak van het Vast Comité I om aanbevelingen te formuleren over de wettelijke bevoegdheden van de Controlecommissie of over de manier waarop de commissie zou kunnen reageren indien ze kennis zou krijgen van pogingen tot inmenging. Het Vast Comité I benadrukt echter, zoals het dat ook heeft gedaan in de hierboven genoemde juridische analyse, dat de Nationale Veiligheidsraad nog een richtlijn moet opstellen die een kader moet vormen voor de mededelingen vanwege de inlichtingen- en veiligheidsdiensten ten aanzien van andere overheidsinstanties. Voor het overige moeten de inlichtingen- en veiligheidsdiensten geval per geval onderzoeken of het passend is een mededeling te doen met als doel een poging tot inmenging te verstoren."*

---

<sup>1</sup> De 'Group of States against Corruption' of GRECO werd in 199 opgericht door de Raad van Europa om erop toe te zien dat de lidstaten de anticorruptienormen van de Raad naleven.



#### **IV.      RUSSISCHE (FINANCIËLE) INMENGING**

In december 2022 publiceerde het Vast Comité I het verslag 2022.297 met als titel *“Informatiepositie van de inlichtingendiensten wat betreft de financiering door stichtingen of andere organisaties en inzake de invloed die Rusland uitoefent op ‘politici’ in België.”*

Het besluit van dit verslag luidde:

*“Het politieke leven in België – i.e. het Belgische maar ook het Europese politieke leven – kan het voorwerp uitmaken van pogingen tot inmenging door Rusland. De inlichtingendiensten zijn zich bewust van de bedreiging en volgen deze op vanuit verschillende invalshoeken (rekening gehouden met hun respectieve bevoegdheden).*

*De VSSE is van mening over een sterke informatiepositie te beschikken over Russische inmenging en geeft aan dat de dienst hiervoor aanzienlijke mensen en middelen heeft ingezet. Maar “zicht op de effectieve financiering uit Rusland blijft een essentieel punt voor onderzoek. In elk geval beschikt onze dienst niet over concrete elementen die aantonen dat Belgische politieke partijen op een structurele wijze gefinancierd worden door buitenlandse mogendheden” aldus de VSSE.*

*Volgens de VSSE komt de bedreiging van inmenging niet alleen uit Rusland. Ook andere buitenlandse mogendheden ondernemen dit soort acties die een bedreiging vormen; het gaat meer bepaald om Marokko, Qatar en China.*

*(...)*

*Evenzo meent het Comité I, en het volgt daarmee wat beide inlichtingendiensten onderstrepen, dat de bedreiging van inmenging door Rusland, alsook door andere staten, in geen geval mag worden herleid tot een problematiek die enkel neerkomt op de financiering van ‘politici’. Tot slot wijst het Comité erop dat de bedreiging van inmenging ook afkomstig kan zijn van private spelers die al dan niet op een of andere manier met een Staat verbonden zijn.”*

In februari 2020 finaliseerde het Vast Comité I een onderzoeksrapport 2019.270 met als titel *“Toezichtonderzoek naar de wijze waarop de inlichtingendiensten een mogelijke inmenging van buitenlandse diensten in Belgische verkiezingen opvolgen, de eventuele bedreigingen tegen trachten te gaan, erover rapporteren aan de autoriteiten, en in het bijzonder wat betreft het gevaar van cyberinmenging of cyberaanvallen op dit vlak.”*

Het Vast Comité I stelde hierbij vast dat de twee inlichtingendiensten ruimschoots de nodige stappen hadden ondernomen om mogelijke bedreigingen ten aanzien van de Belgische en Europese verkiezingen van mei 2019 te onderzoeken. Zij waren overgegaan tot de oprichting van een gemeenschappelijke *Joint Intelligence Task Force* (JITF) om deze mogelijke dreiging te onderzoeken.

De diensten hebben hierbij geconstateerd dat:

- Er bij de Belgische en Europese verkiezingen geen grootschalige geplande en gecoördineerde beïnvloedingsoperaties werden gedetecteerd. Wel vonden er desinformatiecampagnes plaats die de vorm aannemen van verspreiden van bepaalde narratieven.

**BEPERKTE VERSPREIDING**  
**(K.B. 24.03.2000)**

- Desinformatietactieken worden almaar verfijnd. Het algemeen bereik van dergelijke campagnes vermindert, maar wordt doelgerichter en moeilijker te detecteren. Daarom moet meer aandacht worden besteed aan het onderzoeken van financiering van communicatiekanalen en van het ondersteunen van de verspreiding van bepaalde narratieven.
- Er kon een verband worden vastgesteld tussen bepaalde sociale media-accounts en accounts gekoppeld aan bepaalde narratieven, gericht op het creëren van een nationalistisch, anti-EU sentiment onder de bevolking.

Page | 8

Naar aanleiding van dit onderzoek formuleerde het Vast Comité I volgende aanbevelingen:

- Het Vast Comité I beveelt de Nationale Veiligheidsraad en de twee inlichtingendiensten aan uitvoering te geven aan de verplichting *ex art. 20 § 4 W.I&V* (samenwerking op grond van een richtlijn van de NVR voor wat betreft het inwinnen, analyseren en verwerken van inlichtingen die betrekking hebben op de activiteiten van buitenlandse inlichtingen op Belgische grondgebied) om respectievelijk een richtlijn en een samenwerkingsakkoord op te stellen.
- Het Vast Comité I is van oordeel dat het model van een *Joint Intelligence Task Force* een geslaagd initiatief is. Dit zou met evenveel succes kunnen worden toegepast op andere problematieken in de toekomst.
- Het Vast Comité I stelt in haar onderzoek vast dat de monitoring van sociale media door de inlichtingendiensten nog op een grotendeels arbeidsintensieve manier gebeurt. De diensten beschikken over te weinig geautomatiseerde *tools* om een meer efficiënte aanpak mogelijk te maken. Het Vast Comité I acht het aangewezen om hier in de toekomst in te investeren, gezien het toenemende belang van sociale en alternatieve media bij de verspreiding van propaganda en desinformatie ter beïnvloeding van de publieke opinie.

## **V. ACTIVITEITEN VAN DE INLICHTINGDIENSTEN MET BETREKKING TOT DE DREIGING VAN INMENGING**

### **V.1. OPVOLGING VAN INMENGING DOOR DE VSSE**

De VSSE stelt geen inlichtingenonderzoeken te voeren naar politieke partijen, instellingen of persoonlijkheden in se, maar enkel indien er in een inlichtingenonderzoek naar inmenging concrete en geloofwaardige aanduidingen opduiken dat een bepaalde politieke partij, instelling of persoonlijkheid benaderd zou worden of het slachtoffer dreigt te worden van een inmengingspoging.

Voor de prioritering van inmengingsonderzoeken maakt de VSSE het onderscheid tussen systemische en non-systemische inmengingsactoren. Systemische inmengingsactoren zijn landen die fundamenteel gekant zijn tegen de basisprincipes waarop de Belgische en, bij uitbreiding, de Europese en westerse samenlevingen gebouwd zijn: op politiek vlak, een

**BEPERKTE VERSPREIDING**  
**(K.B. 24.03.2000)**

democratisch politiek systeem met scheiding der machten, vrije en eerlijke verkiezingen, en grondwettelijke bescherming van basisrechten en -vrijheden, en op economisch vlak, een (sociaal gecorrigeerde) vrijemarkteconomie. Systemische actoren richten zich daarom op het verzwakken van democratische landen, en inmenging is een van de middelen die hierbij ingezet worden.

Page | 9

De inmengingsdreiging kan echter ook uitgaan van niet-systemische actoren. Dit zijn landen die democratische staten niet als een principiële of existentiële tegenstander beschouwen (zoals wel het geval is met de systemische inmengingsactoren), en die op vele vlakken zelfs bereid zijn samen te werken met democratische landen, maar die wel inlichtingenactiviteiten ontplooiën rond specifieke thema's die het land in kwestie van cruciaal belang acht. Inmenging is voor deze landen een methode om bepaalde beleidsbeslissingen op Belgisch of Europees niveau in een voor hen gunstige zin te beïnvloeden.

De systemische inmengingsactoren doen eveneens aan opportunistische inmenging op dossiers die voor hen belangrijk zijn.

Financiering van politieke partijen of persoonlijkheden is slechts een van de vele middelen die ingezet kunnen worden bij inmengingspogingen. Als het voorkomt, is het in het kader van (illegitieme) partijfinanciering - financiële steun aan politieke partijen die verondersteld worden om ideologische of pragmatische redenen de politieke doelstellingen van de inmengingsactor te steunen - of in het kader van actieve corruptie - financiële gunsten aan een politiek mandataris om een bepaald politiek standpunt in te nemen, om een bepaald stemgedrag te vertonen of om de toegang tot bepaalde beleidsmakers te faciliteren. Dit is echter eerder uitzondering dan regel. Bij inmenging is vaker dan puur financiële compensatie sprake van een subtiel spel van elicitatie om te komen tot een succesvolle beïnvloeding.

#### **V.1.1. Strategisch Plan VSSE 2021-2024**

Terwijl de aandacht van de dienst in het midden van de jaren '10, naar aanleiding van de aanslagen in Parijs en Brussel, vooral gericht was op de strijd tegen terrorisme, is, sinds het nieuwe Strategisch Plan 2021-2024, er volgens de dienst een even grote klemtoon gelegd binnen de inlichtingenwerking op spionage en inmenging. De facto werd de inlichtingenwerking uitgebouwd rond twee grote pijlers: de strijd tegen terrorisme en extremisme enerzijds (CTE) en de strijd tegen spionage en inmenging anderzijds (CI). Afhankelijk van de concrete manifestatie van dreigingen worden personeelsleden ingezet op beide dreigingen.

De strijd tegen spionage en inmenging is voor de VSSE één van de acht prioriteiten in het Strategisch Plan 2021-2024.

**BEPERKTE VERSPREIDING**  
**(K.B. 24.03.2000)**

De doelen van deze strijd worden door de VSSE omschreven als:

- Het creëren van een vijandige werkomgeving voor spionage en inmenging gericht tegen de Belgische belangen en samenleving;
- Advies en preventie bieden aan Belgische actoren (economische, academische, politieke, enz.) tegen spionage en inmenging;
- De opvolging verzekeren van spionage en inmenging tegen de internationale instellingen op Belgisch grondgebied;
- De samenwerking met de ADIV op dit domein verder stroomlijnen;
- Het wettelijk kader versterken om de strijd tegen spionage en inmenging mogelijk te maken.

Page | 10

### **V.1.2 Dienstnota VSSE Politieke mandatarissen**

Indien politieke mandatarissen opduiken wordt binnen de VSSE een specifieke procedure gevolgd die gekend staat als de procedure 'meldingsplicht voor politieke mandatarissen'. Deze procedure kreeg een update in november 2023.

Slechts wanneer er *bevestigde of zeer waarschijnlijke inlichtingen* voorhanden zijn dat een politiek mandataris *bewust* betrokken is bij de totstandkoming van een dreiging, dan wordt dit per nota te worden gemeld aan de minister van Justitie én aan de Premier. Er wordt ook een afschrift van de nota bezorgd aan het Vast Comité I. Het is dus geenszins het geval dat er in alle gevallen dat een politiek mandataris opduikt in een dossier, dit wordt gemeld. Enkel in geval van een bewuste betrokkenheid bij de dreiging, worden de minister, de Premier en het Vast Comité I ingelicht.

De VSSE beschouwt volgende functies als politiek mandataris:

- Burgemeesters
- Ministers en staatssecretarissen van de 6 regeringen en Belgische Eurocommissarissen
- Leden van Kamer en Senaat, de gemeenschaps- en gewestparlementen en de Belgische leden van het Europees parlement
- Voorzitters van politieke partijen (wanneer deze vertegenwoordigd zijn in het federale parlement)
- Gouverneurs

Hierbij dient opgemerkt dat de laatste twee categorieën door de ADIV *niet* worden beschouwd als politieke mandatarissen (zie infra).

Sinds 2020 doken volgens de VSSE regelmatig politieke mandatarissen op in actuele dreigingsdossiers van de VSSE. Daar waar de politieke mandataris zelf als bewuste actor in beeld kwam werd telkens de meldingsprocedure gevolgd.

De ervaring leert dat politieke mandatarissen vooral opduiken in dossiers 'spionage en inmenging'. Maar er zijn ook individuele gevallen geweest waarbij politieke mandatarissen opduiken in extremismedossiers.

**BEPERKTE VERSPREIDING**  
**(K.B. 24.03.2000)**

De procedure voorziet tevens in de mogelijkheid om een zogenaamde awareness briefing te voorzien voor een politiek mandataris, wanneer geoordeeld wordt dat deze mandataris op onbewuste wijze betrokken is bij de totstandkoming van een dreiging.

### **V.1.3 VSSE-onderzoeken van geldstromen**

Om een grotere expertise op te bouwen rond financiële informatie en financiële technieken, en om de informatie-uitwisseling met openbare en private financiële instellingen te verbeteren, heeft de VSSE in 2023 een expertenpool FININT opgericht. De leden van deze cel FININT worden opgeleid rond het verwerken van financiële gegevens in inlichtingenonderzoeken en rond het analyseren van financiële data met een inlichtingenfinaliteit.

FININT werd als initiatief opgericht vanuit de behoefte om doelmatiger informatie te kunnen verwerken rond de financiële huishouding van een doelwit van de VSSE. Zo was de kennis over wat kan worden gevraagd aan onder meer de FOD Financiën in het kader van een standaard onderzoek in het verleden niet altijd even duidelijk aanwezig binnen de dienst.

De expertenpool FININT bundelt de aanwezige kennis rond financiële informatieverwerking, diept deze uit en deelt ze met haar collega's:

- Kadasterinformatie (patrimonium).
- Belastinginformatie.
- Contact met de sector (Febelfin, Nationale Bank), met uitzondering van vorderingen.
- Crypto-onderzoeken.
- Contact met Cel voor Financiële Informatieverwerking (CFI).
- Algemeen onderzoek en ontwikkeling en procesverbetering (opmaken vademecums enz.)

In de praktijk bestaat de cel FININT al langer, maar pas in 2023 werd deze formeel erkend als de expertenpool die ze zijn. Dankzij die erkenning kunnen ze ook gerichtere opleidingen volgen om deze kennis door te geven aan de collega's. De FININT-medewerkers werken ook samenwerkingen uit met de politiediensten om bijvoorbeeld gebruik te kunnen maken van financiële software waar deze reeds is aangekocht binnen de federale overheid (daar waar het onderzoek dit toelaat).

De expertenpool FININT zorgt voor een basiskennis *Financieel Onderzoek* bij de collega's van de groep DATA-inspecteurs (waar FININT onder valt) en biedt hulp bij uiterst complexe dossiers, met inbegrip van cryptodossiers

De VSSE stelt dat de capaciteit op het vlak van FININT naar de toekomst toe zal worden versterkt. Om beter in staat te zijn financiële stromen in kaart te brengen wordt nog meer ingezet op de ontwikkeling van dit specialisme door:

- Nog meer samenwerking met partners zoals de FOD Financiën, CFI, BNB, en anderen.
- Ontwikkeling van specifieke methoden die de dienst in staat moeten stellen vat te krijgen op gebruik van cryptomunten/ cryptoplatformen.

**BEPERKTE VERSPREIDING**  
**(K.B. 24.03.2000)**

- Aankoop van specifieke software. Deze software is bijzonder duur en dient jaarlijks opnieuw gefinancierd te worden. Ze is tegelijkertijd noodzakelijk voor diverse opdrachten van de dienst (niet enkel in functie van de opvolging van inmenging en spionage, ook met betrekking tot de proliferatie van massavernietigingswapens, screening foreign direct investments, ...).

De VSSE werkt in het kader van de strijd tegen de dreiging spionage en inmenging samen met andere Belgische partners mee aan het controleren van specifieke buitenlandse investeringen. Met name in het kader van de zogenaamde 'foreign direct investments' (FDI) werd een methodologie regelgevend vastgelegd waarbij investeringen van een zekere omvang in bepaalde sectoren van België door de inlichtingen- en veiligheidsdiensten worden gecontroleerd. Het Coördinatiecomité voor Inlichtingen en Veiligheid (CCIV) geeft in deze dossiers een advies op basis van de input van diensten waaronder de VSSE.

Binnen het CCIV bevinden zich de klassieke veiligheidspartners van de VSSE in de strijd tegen financiering van inmenging. In dat kader kunnen afspraken gemaakt worden over de belangrijkste veiligheidsthema's. Met betrekking tot inmenging bestaan er in dit verband ook platformen die specifiek aandacht besteden aan de bescherming van het web (online activiteiten) zoals de cel Social Media Intelligence (Socmint) bij de VSSE. Daarnaast levert ook de normale werking van de dienst op het vlak van CI regelmatig informatie op over economische spionageactiviteiten van bepaalde landen. Relevante informatie wordt gedeeld met federale en regionale actoren.

## **V.2. OPVOLGING VAN INMENGING DOOR DE ADIV**

In antwoord op de vragen van het Vast Comité I in het kader van dit onderzoek, verwijst de ADIV naar het Stuurplan 2023-2027, dat werd voorgelegd aan de Nationale Veiligheidsraad (NVR), en naar de 'Standing Operating Procedure (SOP) Politieke Mandatarissen.

De ADIV onderzoekt inmenging slechts voor zover deze het militair aspect en de belangen van de Belgische Defensie schaaft. Dit gebeurt wanneer volgens de dienst wanneer de loyaliteit en integriteit van instituten en bedrijven die banden hebben met de Belgische Defensie in het gedrang komen of wanneer risicoprofielen binnen Defensie geïdentificeerd kunnen worden door dreigingsactoren.

ADIV sensibiliseert haar eigen personeelsleden actief om pogingen tot beïnvloeding te kunnen opmerken. Zij stelt ook vrijwillige en geïdentificeerde briefings rond spionage en inmenging ter beschikking aan de personeelsleden van Defensie en Buitenlandse Zaken, gericht op houders met een veiligheidsmachtiging en die zich om professionele of privéredenen in het buitenland zullen bevinden. Een niet-geïdentificeerde briefing voor een bredere doelgroep is in ontwikkeling.

**BEPERKTE VERSPREIDING**  
**(K.B. 24.03.2000)**

Inmenging, onder andere in de vorm van geldstromen, kan deel uitmaken van zogenaamde *hybrid warfare*. Hybrid warfare is wanneer conventionele vormen van oorlogvoering worden aangevuld met non-conventionele oorlogvoering in de vorm van propaganda, desinformatie, cyberaanvallen, sabotage, enz. Volgens de NAVO hanteren met name Rusland en China een dergelijke strategie van *hybrid warfare*. De ADIV volgt beïnvloeding in het cyberspectrum op via bilaterale samenwerkingen met Belgische en andere partners.

Page | 13

Binnen deze strategie kan zeer opportunistisch te werk worden gegaan, waarbij men de beïnvloeding ook kan richten op fenomenen die de Belgische democratische samenleving kunnen verstoren. Inmenging kan dan naast leden van Defensie ook gericht zijn tegen wetenschappelijke onderzoekers, leden van denktanks, ambtenaren, personen uit het bedrijfsleven, diplomaten, vertegenwoordigers van organisaties uit het maatschappelijk middenveld en uiteraard politici en hun naaste medewerkers.

Er kan worden vanuit gegaan dat buitenlandse inlichtingendiensten zich een goed beeld vormen van het proces van democratische besluitvorming in België, en dat zij zich bijgevolg zullen richten op elke mogelijke actor die zij kwetsbaar achten voor benadering.

De ADIV verduidelijkt dat de dienst het niet als zijn wettelijke opdracht beschouwt om gerichte onderzoeken te voeren naar politieke partijen, instellingen of personaliteiten. Wanneer een inlichtingenoperatie een link naar het politieke milieu aan het licht brengt, worden de autoriteiten ingelicht volgens de procedure beschreven in de SOP Politieke Mandatarissen. De dienst benadrukt ook dat tot op heden er geen aanwijzingen werden opgemerkt over verdachte financiering.

De ADIV is van mening dat, als de opvolging van (financiering van) politieke partijen tot haar opdrachten zou gaan behoren, een wetswijziging zich opdringt.

### **V.2.1 Stuurplan 2023-2027**

In het Stuurplan van de ADIV dat de periode dekt van 2023 tot 2027 valt het op dat de dienst geen uitgesproken onderscheid maakt tussen de dreigingen van spionage en inmenging. Volgens de dienst is er in de praktijk sprake van een thematische overlap tussen beide dreigingen.

Om de wijze van opvolging van de dreiging van inmenging door de ADIV te kunnen duiden is het nodig enkele door de dienst gebruikte termen toe te lichten.

De ADIV maakt een onderscheid tussen wat de dienst ‘proactieve’ en ‘reactieve’ opvolging noemt.

Onder ‘proactieve’ opvolging wordt begrepen dat de ADIV zijn personeel en middelen mobiliseert om dreigingen tegen Defensie vroegtijdig op te sporen. Hierbij worden operaties opgezet om groepen en individuen die een bedreiging vormen te identificeren om mogelijke

**BEPERKTE VERSPREIDING**  
**(K.B. 24.03.2000)**

betrokkenheid van leden van Defensie op het spoor te komen en om bronnen te werven binnen het beoogde milieu. Deze permanente collecte en analyse zijn gericht op het garanderen van een globaal begrip van het milieu waarin de dreiging evolueert en maken snelle en gerichte acties mogelijk.

Page | 14

‘Reactieve’ opvolging betekent dat enkel personeel en middelen worden ingezet wanneer de dienst in het bezit komt van informatie die wijst op een dreiging ten aanzien van Defensie. De ADIV steunt vooraf op informatie van andere veiligheids- en inlichtingendiensten om een

zeker niveau van informatie over actieve groeperingen in het kader van het welbepaalde fenomeen te handhaven.

Inzake spionage en inmenging worden bepaalde buitenlandse mogelijkheden en de activiteiten van hun inlichtingendiensten proactief opgevolgd, terwijl andere reactief worden opgevolgd. In de periode 2023-2025 zal de ADIV de activiteiten van een aantal bijkomende buitenlandse diensten proactief gaan opvolgen, nadat hier meer middelen aan kunnen worden toegewezen.

De ADIV antwoordde ook dat het Cyber Command geen specifieke opzoeken verricht naar beïnvloeding via financiering van politieke instellingen maar wel een actieve opvolging doet van sociale media via haar *Agile Task Force Information Operations* (ATFIO), een permanente vorm van monitoring van de stromingen op sociale media zoals dit ad hoc gebeurde in de aanloop van de verkiezingen van 2019 met het Joint Information Task Force.

### **V.2.2 Procedure Politieke mandatarissen**

De SOP “Politiek Mandatarissen”, die werd goedgekeurd door de minister van Defensie in december 2021, en die in voege trad op 1 januari 2022, definieert de te volgen procedure wanneer politieke mandatarissen worden vermeld in inlichtingenonderzoeken die door de dienst worden gevoerd, of wanneer deze worden vernoemd in door de dienst opgestelde documenten. Er wordt ook in bepaald wat wordt verstaan onder politieke mandatarissen:

- ministers van de federale en regionale regeringen;
- leden van de federale en regionale parlementen, en het Europees parlement; Belgische leden van de Europese Commissie, eventueel Belgische voorzitter van de Europese Raad.

Er wordt ook expliciet vermeld welke politieke functies niet vallen onder de definitie van politiek mandataris in de SOP:

- partijvoorzitters (voor zover zij geen parlements lid zijn of lid van ene regering),
- leden van de koninklijke familie,
- ministers van Staat,
- lokale mandatarissen,
- provinciegouverneurs en leden van provincieraden,
- ex-mandatarissen.



**BEPERKTE VERSPREIDING**  
**(K.B. 24.03.2000)**

Het is op te merken dat de opsomming minder breed gaat dan de VSSE, voor wie de burgemeesters, gouverneurs en de partijvoorzitters (van partijen in het federale parlement maar zelf niet zetelend) ook worden beschouwd als politiek mandataris.

In het geval er een politiek mandataris, zoals gedefinieerd in de SOP, betrokken is – als mogelijk doelwit of als vermoed auteur - bij een dreiging die binnen de wettelijke opdrachten valt van de ADIV, wordt een geclassificeerde nota gericht aan de minister van Defensie en de Premier en met kopie aan het Vast Comité I. Deze nota bevat een beschrijving van de betrokkenheid van de politieke mandataris, en een evaluatie van de mogelijke gevolgen van de dreiging.

Page | 15

Het is op te merken dat de SOP Politieke Mandatarissen verder verschilt van de VSSE Dienstnota Politieke Mandatarissen in het feit dat ADIV haar minister, de premier en het Comité I ook inlicht wanneer een politiek mandataris betrokken is als benadeeld persoon, slachtoffer of vermoedelijk dader. Bij de VSSE wordt er slechts ingelicht wanneer de politiek mandataris *bewust* betrokken is bij de totstandkoming van de dreiging.

### **V.2.3 Financiële inmenging**

De ADIV beschikt niet over een expertenpool financiële inlichtingen, maar heeft wel contacten met onder meer de Cel Financiële Informatieverwerking.

## **VI. CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN**

### **VI.1. CONCLUSIES**

Zowel de VSSE als de ADIV zijn zich bewust van de dreiging van inmenging, en voeren actief inlichtingenonderzoeken om deze dreiging in te perken. Deze onderzoeken gebeuren dreigingsgericht, vertrekkende vanuit de activiteiten van buitenlandse beïnvloedingsagenten, en zijn dus niet gefocust op potentiële doelwitten van deze beïnvloeding, waaronder politici en politieke partijen of organisaties.

Beide diensten hebben een meldingsprocedure in plaats gesteld wanneer politieke mandatarissen in verband worden gebracht met een dreiging.

Zowel de VSSE als de ADIV zien clandestiene financiering als slechts een van de verschillende vormen van inmenging, en zien geen aanwijzingen dat deze vorm van inmenging een groot of toenemend probleem vormt ten aanzien van het politieke milieu in België.

Niettemin ontwikkelt de VSSE de nodige expertise rond het voeren van financieel onderzoek. Deze expertise is niet enkel nuttig voor inlichtingenonderzoeken betreffende de dreiging van inmenging, maar ook voor andere dreigingen waarvoor de dienst wettelijk bevoegd is.

Voor de opvolging van inmengings- en andere dreigingen in het kader van de verkiezingen 2024, hebben de diensten van het CCIV net als in 2019 een “taskforce verkiezingen” opgericht. Hier wordt informatie van dreigingen ten opzichte van de verkiezingen besproken, evenals opvolgingsmaatregelen en preventiemaatregelen.

**BEPERKTE VERSPREIDING**  
**(K.B. 24.03.2000)**

**VI.2. AANBEVELINGEN**

1/ Het Vast Comité I beveelt de Nationale Veiligheidsraad en de twee inlichtingendiensten aan om uitvoering te geven aan de verplichting *ex art. 20 § 4 W.I&V* om respectievelijk een richtlijn en een samenwerkingsakkoord op te stellen.

Page | 17

2/ Het Vast Comité I beveelt aan dat de minister van Justitie, samen met de minister van Defensie, een gezamenlijke circulaire aanneemt tot vaststelling van richtlijnen voor de regels die van toepassing zijn op de inlichtingen- en veiligheidsdiensten betreffende de toepassing van de bepaling van artikel 19, eerste lid, van de organieke wet op de inlichtingendiensten, die voorschrijft: *“De inlichtingen- en veiligheidsdiensten delen de inlichtingen bedoeld in artikel 13, tweede lid, slechts mee aan de betrokken ministers en de betrokken instanties en administratieve overheden, aan de politiediensten en aan alle bevoegde instanties en personen overeenkomstig de doelstellingen van hun opdrachten alsook aan de instanties en personen die het voorwerp zijn van een dreiging bedoeld in de artikelen 7 en 11”*.

3/ Het Vast Comité I beveelt aan dat beide inlichtingendiensten hun sensibiliseringsinspanningen rond de dreigingen van inmenging en spionage naar potentiële doelwitten toe, met inbegrip van de politieke mandatarissen, verderzetten en – indien mogelijk – intensifiëren, systematiseren en coördineren.

4/ Het Vast Comité I beveelt aan dat beide inlichtingendiensten samenwerken met betrekking tot het ontwikkelen van expertise rond *financial intelligence*, en het voeren van financiële onderzoeken.

5/ Het vast Comité I beveelt aan dat beide inlichtingendiensten hun meldingsprocedure met betrekking tot politieke mandatarissen harmoniseren.

6/ Momenteel wordt de mogelijkheid tot sensibilisering of *awareness* voor politieke mandatarissen reeds voorzien in de door de diensten voorziene ‘procedure politieke mandatarissen’ op een reactieve manier, wat het Vast Comité I als een goede praktijk beschouwt.

Het strekt tot aanbeveling dat de inlichtingendiensten op een preventieve, systematische wijze en op regelmatige basis veiligheidsbriefings voorzien op het vlak van spionage en inmenging voor de politieke mandatarissen, zoals deze zijn gedefinieerd in de ‘procedure politieke mandatarissen’. Een jaarlijkse veiligheidsbriefing zou het voor deze politieke mandatarissen mogelijk maken om kennis te nemen van inlichtingen van het classificatieniveau ‘Beperkt’, zoals voorzien in de aanpassing van de W. C&VM van 11 december 1998.

7/ Het Vast Comité I vraagt dat bovenstaande aanbevelingen zouden worden uitgevoerd binnen een termijn van maximaal zes maanden.