



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

---

Notitienummer: 2020.280

**Onderzoek naar de opvolging van de aanbevelingen over de wijze waarop de inlichtingen- en veiligheidsdiensten de 'speciale fondsen' aanwenden**

**31 januari 2023**

## VERTROUWELIJK TOT AAN VERGADERING MET BEGELEIDINGSCOMMISSIE

### INHOUD

I.	VOORAFGAANDE OPMERKING .....	4
II.	DEFINITIE 'SPECIALE FONDSEN' .....	4
III.	OORSPRONG VAN HET ONDERZOEK.....	5
IV.	PROCEDURE EN METHODOLOGIE.....	6
V.	ALGEMENE PRINCIPES EN ORGANISATIE.....	7
VI.	Opvolging van de aanbevelingen.....	8
VI.1.	AANBEVELINGEN BESTEMD VOOR DE VSSE EN DE ADIV .....	8
VI.1.1.	Een wettelijke of reglementaire bepaling .....	8
VI.1.1.1.	Een wettelijke of reglementaire bepaling bij de ADIV .....	9
VI.1.1.2.	Een wettelijke of reglementaire bepaling bij de VSSE .....	10
VI.1.1.3.	De beoordeling van het Comité .....	12
VI.1.2.	Het invoeren van interne en externe controles .....	12
VI.1.2.1.	Interne controle .....	13
VI.1.2.2.	Externe controle .....	14
VI.1.2.3.	Beoordeling van het Comité.....	16
VI.1.3.	Procedures aangaande de jaarlijkse overschotten .....	16
VI.1.3.1.	Invulling door de inlichtingendiensten .....	16
VI.1.3.2.	Beoordeling van het Comité.....	17
VI.1.4.	Informatiesessies over het gebruik van speciale fondsen .....	17
VI.1.4.1.	Invulling door de inlichtingendiensten .....	18
VI.1.4.2.	Beoordeling van het Comité.....	18
VI.2.	AANBEVELINGEN BESTEMD VOOR DE ADIV.....	19
VI.2.1.	Identificeerbare speciale fondsen .....	19
VI.2.1.1.	De reactie van de ADIV.....	19
VI.2.1.2.	De beoordeling van het Comité .....	19
VI.2.2.	De 'subkassen' reorganiseren .....	20
VI.2.2.1.	De reactie van de ADIV.....	20
VI.2.2.2.	De beoordeling van het Comité .....	20
VI.2.3.	Financiële middelen vrijmaken voor operationele uitgaven.....	20

## **VERTROUWELIJK TOT AAN VERGADERING MET BEGELEIDINGSCOMMISSIE**

VI.2.3.1.	De reactie van de ADIV.....	21
VI.2.3.2.	De beoordeling van het Comité .....	21
VI.2.4.	Procedures voor uitgaven formaliseren.....	22
VI.2.4.1.	De reactie van de ADIV.....	22
VI.2.4.2.	De beoordeling van het Comité .....	23
VI.3.	AANBEVELINGEN BESTEMD VOOR DE VSSE.....	23
VI.3.1.	De functie van buitengewoon rekenplichtige valoriseren .....	23
VI.3.1.1.	De reactie van de VSSE .....	23
VI.3.1.2.	De beoordeling van het Comité .....	23
VI.3.2.	Waken over de continuïteit van de functie van rekenplichtige ...	23
VI.3.2.1.	De reactie van de VSSE .....	24
VI.3.2.2.	De beoordeling van het Comité .....	24
VII.	CONCLUSIES .....	25

## **I. VOORAFGAANDE OPMERKING**

Artikel 40 van de Wet tot regeling van het toezicht op de politie- en inlichtingendiensten en op het Coördinatieorgaan voor de dreigingsanalyse (W.Toezicht) stelt dat het Vast Comité I (verder ook 'het Comité') door onderzoeken in te stellen toezicht houdt op de werking van de inlichtingendiensten. Deze opdracht leidt tot rapporten die worden voorgelegd aan de Begeleidingscommissie van de Kamer van volksvertegenwoordigers (met classificatie 'beperkte verspreiding') en aan de bevoegde ministers (met classificatie 'geheim').

Een belangrijke kanttekening is dat, en niet enkel in het kader van dit toezichtonderzoek, het Comité reeds meermaals werd geconfronteerd met enkele limieten van zijn opdracht, in het bijzonder wat de extreem delicate aard van het toezichtonderzoek betreft.

Gelet op de bijzonder gevoelige aard van voorliggend toezichtonderzoek, moet te allen prijze worden vermeden dat gevoelige informatie publiek wordt gemaakt. De zogenaamde 'speciale fondsen' raken immers aan de kern van de functie van de inlichtingendiensten. Elke niet afgewogen mededeling van informatie kan dan ook gevoelige elementen vrijgeven waardoor de goede werking van inlichtingendiensten zou kunnen worden aangetast.

Overigens is het overgrote deel van de tijdens het onderzoek verzamelde informatie geclassificeerd, wat de rapportering voor de Begeleidingscommissie eveneens zwaar hypothekeert. Daarnaast bleek dat zelfs de niet-geclassificeerde informatie die aan het Comité werd medegedeeld dermate gevoelig was dat ook op dat punt door het Comité bijzondere inspanningen moesten worden geleverd.

Niettemin streeft het Comité naar een maximale openheid binnen de vereiste vertrouwelijkheid. Het Comité wenst met klem te benadrukken dat, ondanks het delicate karakter van het onderzoek, alle noodzakelijke onderzoeksdaeden werden gesteld en dat hierbij zeer gevoelige informatie werd opgevraagd, verkregen van de diensten en naderhand in detail geanalyseerd.

## **II. DEFINITIE 'SPECIALE FONDSEN'**

Het toezichtsonderzoek heeft als voorwerp een beoordeling te maken van de mate van realisatie van de aanbevelingen van het toezichtsonderzoek voorgelegd aan de Begeleidingscommissie in 2015.<sup>1</sup>

De normale regel bij de besteding van die gelden is dat er volledige transparantie en controle moet zijn. Gelet evenwel op het specifieke en delicate

---

<sup>1</sup> VAST COMITE I, *Activiteitenverslag 2015*, 12 e.v. ('II.2. Het beheer, het gebruik en de controle van de 'speciale fondsen').

## VERTROUWELIJK TOT AAN VERGADERING MET BEGELEIDINGSKOMMISSIE

karakter van bepaalde taken van de VSSE en de ADIV, ontsnapt een deel van hun budget aan die regel. Dat deel is gekend als de 'speciale fondsen'.

Het begrip 'speciale fondsen' wordt te vaak en te eng geassocieerd met de vergoeding van menselijke informatiebronnen extern aan de dienst (informanten<sup>2</sup>). Evenwel en zoals hierna zal blijken, worden deze fondsen in een ruimer kader aangewend. Het is alvast belangrijk om te vermelden dat er geen wettelijke definitie bestaat van de vermelde speciale fondsen.

In voorliggend onderzoek wordt onder 'speciale fondsen' wat volgt begrepen: *"Financiële middelen, ter beschikking gesteld van de inlichtingen- en veiligheidsdiensten, ter aanwending van de vergoeding of de betaling van inlichtingenactiviteiten die, gelet op hun vereiste discretie, vertrouwelijkheid, geheimhouding, hun dringend karakter kaderend in operationele inlichtingenactiviteiten, niet via het reguliere circuit kunnen worden geregeld."*

### III. OORSPRONG VAN HET ONDERZOEK

Al in 1994 voerde het Comité een toezichtonderzoek naar de budgetten van de VSSE en de ADIV.<sup>3</sup> Het onderzoek beperkte zich toen tot een beschrijving van het gebruik van de speciale fondsen die bij de inlichtingendiensten aangewend werden om (onder andere) menselijke bronnen te vergoeden, met inbegrip van de betrokken bedragen, het beheer en de controleprocedures.

In 2011-2012 werden door de gerechtelijke overheden twee strafonderzoeken opgestart naar het mogelijke misbruik door inlichtingenagenten van gelden bestemd voor de vergoeding van informanten. Het eerste strafrechtelijk onderzoek, dat in 2011 werd geopend, had betrekking op eventuele financiële malversaties door inlichtingenagenten van de ADIV. Dit onderzoek werd afgerond in 2013; de zaak werd op het niveau van het Parket geseponneerd. Het tweede strafrechtelijk onderzoek werd geopend in 2012 en had betrekking op eventuele financiële onregelmatigheden door een lid van de VSSE. Betrokkene werd onmiddellijk geschorst en nam vervolgens zelf ontslag. De Dienst Enquêtes I van het Comité werd vanuit zijn specifieke gerechtelijke opdracht ingeschakeld in beide onderzoeken.<sup>4</sup>

Met de elementen waarover het Comité door deze onderzoeken kon beschikken en gelet op de vastgestelde structurele problemen, werd begin september 2012 beslist een thematisch toezichtonderzoek te openen naar de wijze van beheer, besteding en controle van de fondsen bestemd voor de vergoeding van informanten van de VSSE en de ADIV.

---

<sup>2</sup> "Een informant is een natuurlijk persoon die door de positie waarin hij verkeert dan wel de hoedanigheid die hij heeft over gegevens beschikt of kan beschikken die voor een goede taakuitvoering van de dienst van belang kunnen zijn.", B.A. DE GRAAF, E.R. MULLER, J.A. VAN REIJN, 'Inlichtingen en Veiligheidsdiensten', Kluwer, 50 e.v.

<sup>3</sup> VAST COMITE I, *Activiteitenverslag 1995*, 105-109.

<sup>4</sup> VAST COMITE I, *Activiteitenverslag 2013*, 97-98.

## VERTROUWELIJK TOT AAN VERGADERING MET BEGELEIDINGSCOMMISSIE

Gelet op de toentertijd lopende strafonderzoeken, werd het toenmalige toezichtonderzoek - zoals bij wet voorzien - opgeschort. Eind maart 2014, na het afsluiten van het gerechtelijk luik, werd het toezichtonderzoek hernomen.

Het Comité onderzocht onder meer welke de speciale fondsen zijn, om welke bedragen het gaat en hoe ze worden verdeeld. Het Comité controleerde ook de wijze waarop de middelen werden aangewend en hoe de wisselwerking verliep tussen deze speciale fondsen en de 'normale' budgetten. Ten slotte werd het reglementaire karakter bestudeerd en werd onderzocht welke controlemechanismen er bestaan, zowel intern (binnen de diensten) als extern (Rekenhof, Inspectie van Financiën, Vast Comité I, ...).

Het Comité leverde midden 2015 het verslag van het toezichtonderzoek af waarin een aantal aanbevelingen werden geformuleerd.<sup>5</sup> Een aantal van deze aanbevelingen werd reeds uitgevoerd<sup>6</sup>. Medio 2020 wenste het Comité evenwel een nieuwe stand van zaken op te maken, waarna voorliggend onderzoek werd opgestart.

### IV. PROCEDURE EN METHODOLOGIE

Huidig onderzoek kadert binnen de bevoegdheid van het Comité om onderzoek in te stellen naar de coördinatie en doelmatigheid van de activiteiten van de inlichtingen- en veiligheidsdiensten, overeenkomstig de artikelen 1 en 33 W.Toezicht.

De toenmalige Kamervoorzitter en voorzitter van de Parlementaire Begeleidingscommissie kreeg van de intentie tot opstart van een opvolgingsonderzoek naar de aanwending van de speciale fondsen kennis op 16 juli 2020.

Een analoge kennisgeving werd diezelfde datum gericht aan de toenmalige ministers van Justitie en Landsverdediging. Na het aantreden van de nieuwe regering werden in oktober 2020 volledigheidshalve de nieuwe ministers van Justitie en Landsverdediging ook van het toezichtonderzoek op de hoogte gebracht. Het Comité had ondertussen reeds formeel beslist om dit opvolgonderzoek te openen.

De eerste concrete onderzoeksrichtingen vingen aan eind oktober 2020. Gelet op onder meer andere prioriteiten (de zaak-Conings) en de COVID-pandemie waardoor controles ter plaatste dienden uitgesteld te worden, verliep dit onderzoek enige vertraging op.

In een eerste fase werd het normatief kader bij de diensten nagekeken met betrekking tot het beheer van de speciale fondsen. Vervolgens werden personen

---

<sup>5</sup> VAST COMITE I, *Activiteitenverslag 2015*, 4 (1.1.8 Alternatieven voor de aanwending van 'speciale fondsen'), 102-103 (IX.2.2. Aanbevelingen inzake het beheer van en de controle op de speciale fondsen').

<sup>6</sup> VAST COMITE I, *Activiteitenverslag 2015*, 103.

## VERTROUWELIJK TOT AAN VERGADERING MET BEGELEIDINGSCOMMISSIE

die in diverse hoedanigheden een verantwoordelijkheid dragen bij het beheer van deze fondsen geïdentificeerd en bevraagd over het de besteding van deze fondsen in de ruimste betekenis en meer bepaald over de instrumenten om het beheer ervan te garanderen. Het Comité kon daarbij rekenen op de volledige medewerking van betrokkenen en de diensten.

Verder werd contact gelegd met het Rekenhof, onder meer met de bedoeling te vermijden dat parallelle (en dus onnodige) onderzoeken zouden worden gevoerd (over de rol van het Rekenhof in deze, *infra*). Teneinde zich rekenschap te kunnen geven van de wijze waarop het Rekenhof bij de ADIV zich van zijn taak kwijt, werd door de commissaris-auditoren eveneens een trimestriële controle bijgewoond.

In een volgende fase werden enerzijds de beschreven beheers- en controlesystemen ingekeken en navolgend de boekhoudkundige verantwoordingsstukken gecontroleerd. Dit gebeurde voor wat betreft de VSSE voor alle verrichtingen uit het boekjaar 2021; voor de ADIV werden alle verrichtingen voor zowel 2020 als 2021 geverifieerd. Daarbij werd aandacht besteed aan de datum van de uitgaven, de soort betaling (vergoeding van een bron, aankoop materiaal...), de bedragen en de beschrijving van de uitgaven. Op basis daarvan kon een opportuniteitstoets worden uitgevoerd.

Tot slot werden de VSSE en de ADIV uitgenodigd om toelichting te geven bij de tijdens het onderzoek gemaakte vaststellingen.

## V. ALGEMENE PRINCIPES EN ORGANISATIE

In zijn vorig toezichtonderzoek besprak het Comité uitvoerig de wijze waarop de speciale fondsen werden georganiseerd, waarom en hoe ze dienden gebruikt te worden en welke personen hierbij een belangrijke rol speelden. Een overzicht van de geldende reglementeringen werd eveneens toegevoegd aan dat rapport.

Om de aanbevelingen in dit toezichtonderzoek, de bespreking en de beoordeling hiervan te begrijpen wordt kort herhaald hoe de 'speciale fondsen' zijn georganiseerd binnen de diensten en wie hierbij betrokken is.

Het is belangrijk om erop te wijzen dat de budgettaire planning van de speciale fondsen afwijkt van die van de andere begrotingsrubrieken van de overheidsdiensten (zie verder).

De ADIV beschikt over gewone kredieten: deze dekken personeelsuitgaven, werkingskosten, opdrachten in het buitenland, opleidingen en investeringsuitgaven. Hiernaast zijn er de 'speciale fondsen'. Het totale budget van de ADIV (met inbegrip van de speciale fondsen) is niet identificeerbaar in de begroting van Defensie, maar wordt jaarlijks via de Algemene Directie Budget en Financiën van Defensie aan de ADIV ter beschikking gesteld. Een interne richtlijn (zie verder) legt vervolgens de basisprincipes voor het beheer van de fondsen vast. Het is de chef van de Dienst Budgetten en Aankopen (J8) die de budgetten noodzakelijk voor de werking van de dienst beheert. In dit budget is inbegrepen de

## VERTROUWELIJK TOT AAN VERGADERING MET BEGELEIDINGSKOMMISSIE

som die besteed kan worden aan de speciale fondsen. Deze som is sinds 2013 min of meer dezelfde gebleven. De diensthoofden van de directies die gebruik wensen te maken van speciale fondsen vragen de J8 hiertoe voorschotten aan de hand van een eerder opgemaakte behoeftebepaling. De diensthoofden worden, in kader van deze materie, ook wel ordonnateur genoemd. Zij zien toe en controleren de uitgifte van deze fondsen. Een kasbeheerder wordt aangesteld en bijgestaan door een ordonnateur die controleert of de nodige administratie volgens de richtlijnen is uitgevoerd en betaalt de gevraagde sommen uit. Vandaag beschikt de ADIV over zes subklassen. Het Comité stelt vast de ADIV het aantal subklassen dat op enkele jaren tijd heeft teruggebracht van 21 in 2014 tot zes in 2020.

Ook de VSSE ontvangt jaarlijks, via de begroting, financiële middelen die haar in staat stelt om de personeels- en werkingskosten te betalen. Hiernaast beschikt de VSSE ook over speciale fondsen. Dit bedrag, en dit in tegenstelling tot het bedrag dat de ADIV ontvangt, wordt wel teruggevonden in de begroting onder de noemer *'Bescherming van personen en goederen: beschermings- en beveiligingsmaatregelen'*. De fondsen worden ter beschikking gesteld aan de buitengewoon rekenplichtige van de VSSE, die deze fondsen beheert. Diverse richtlijnen met instructies (zie verder) bepalen de omstandigheden wanneer beroep kan gedaan worden op de fondsen, geven aan welke de werkwijze is dewelke gevolgd moet worden en bepaalt de verantwoordelijkheden.

### VI. Opmvolging van de aanbevelingen

In vorig onderzoek werden tien aanbevelingen geformuleerd, waarvan vier gericht aan de beide inlichtingendiensten, vier specifiek aan de ADIV en twee gericht aan de VSSE.

#### VI.1. AANBEVELINGEN BESTEMD VOOR DE VSSE EN DE ADIV

##### VI.1.1. Een wettelijke of reglementaire bepaling

**Aanbeveling 1: "Er moet een wettelijke of reglementaire bepaling worden opgesteld die de speciale budgetten (fondsen), hun gebruik en hun controle helder en nauwkeurig beschrijft. (...)"**

Jaarlijks begroot de Regering, met bekrachtiging door het Parlement, de beschikbare middelen om zijn beleid uit te voeren.<sup>7</sup> In het verlengde hiervan

<sup>7</sup> Met een jaargebonden bijsturing via begrotingsaanpassing, desgevallend een kredietherverdeling, een begrotingsmonitoring en een meerjarenbegroting als ruimer kader voor het opmaken van toekomstige jaarbegrotingen.



## VERTROUWELIJK TOT AAN VERGADERING MET BEGELEIDINGSKOMMISSIE

worden de inlichtingendiensten financiële middelen aangereikt om de uitvoering van hun taken te verzekeren.

De speciale fondsen maken deel uit van deze middelen en worden als dusdanig jaarlijks begroot zoals hiervoor beschreven. Wat de VSSE betreft mét een apart artikel<sup>8</sup> in de begroting van de FOD Justitie<sup>9</sup> en zónder verwijzing naar de ADIV vevat in de begroting van het Ministerie van Defensie die een *sui generis* begrotingsstructuur heeft.<sup>10</sup>

Niettegenstaande de speciale fondsen wel degelijk in de begrotingsdocumenten worden vermeld, met afscherming van een gedetailleerde beschrijving omwille van hun aard en bestemming, bestaat er vooralsnog geen wet, koninklijk of ministerieel besluit of ministeriële omzendbrief die deze fondsen definieert en regels vastlegt, noch voor het gebruik ervan. Niettemin maken zij integraal deel uit van het budget dat jaarlijks aan de diensten wordt toegewezen en bijgevolg dienen zij onderhevig te zijn aan de regelgeving qua het beheer, het gebruik en de controle ervan eigen aan een rechtsstaat.

Om aan dit vacuüm tegemoet te komen, vaardigden de beide diensten zelf interne richtlijnen ter zake uit. Bij de VSSE dateren de meest recente instructies (DNS) van 23 januari 2017, maar is een herziening in voorbereiding met vooropgestelde verspreiding eind 2022. Evenwel dient te worden opgemerkt dat omwille van de herstructurering van de dienst met gevolgen op interne processen en dus ook op de operationele werking deze herziening en verspreiding is uitgesteld tot uiterlijk september 2023. De ADIV stelde een overkoepelende *Standing Operating Procedure* (SOP) op en verschillende specifiek ‘kasgerelateerde’ SOP’s.

### VI.1.1.1. Een wettelijke of reglementaire bepaling bij de ADIV

Bij de ADIV zijn twee SOP’s van belang.

<sup>8</sup> Begrotingsartikel 12.55.11.12.11.37 - ‘Bescherming van personen en van goederen: beschermingsmaatregelen en veiligheidsmaatregelen’.

<sup>9</sup> Cf. de VSSE, d.d. 24 juni 2022 : « *En règle générale, les dépenses liées aux différents crédits de consommation ou d’investissement octroyés à la VSSE sont effectuées sur la base des règles budgétaires et comptables communes, qui impliquent l’intervention d’un comptable centralisateur. Les crédits relatifs aux fonds spéciaux sont repris sous une allocation de base spécifique (12.55.11.12.11.37 – Protection des personnes et des biens : mesures de protection et mesures de sûreté.* »

<sup>10</sup> Cfr Antwoord ADIV, ontvangen op 24 november 2020: “(...) De begroting wordt (...) gestemd door het Parlement tot op niveau programma-activiteit (DOPA) en ADIV wordt tot op heden niet zo geïdentificeerd. (...)”.

## VERTROUWELIJK TOT AAN VERGADERING MET BEGELEIDINGSCOMMISSIE

- **SOP XX.XX:**

Sinds 29 mei 2019 beschikt de ADIV over een herwerkte versie van de algemene richtlijnen betreffende het "Beheer van de Fondsen". Deze SOP vervangt een eerdere richtlijn van 5 oktober 2012 en scheidt duidelijkheid over een aantal basisprincipes inzake geldstromen, interne en externe controle, ...

Deze SOP geeft ook aan waarvoor de 'Fondsen' helemaal niet mogen gebruikt worden en somt deze dan ook op.

Uitgaven die voortvloeien uit de marsbevelen<sup>11</sup> kunnen eveneens niet door de 'Fondsen' worden vergoed maar dienen via de personeelsdienst gerecupereerd te worden.

Ook bepaalt de SOP de organisatie van het beheer van de 'Fondsen', de principes van de geldcirculatie en de boekhouding met de verplichting voor de beheerder dat elke verrichting verrechtvaardigd moet worden aan de hand van originele facturen, rekeninguittreksels, ...

Ten slotte worden de mechanismen voor zowel interne als externe controle beschreven (zie verder).

- **SOP 16.40 (dd. 25.08.2019) en 16.41 (dd. 25.09.2019)**

De hierboven besproken algemene richtlijn kan niet gelezen worden zonder melding te maken van twee andere SOP's die eveneens een grote impact hebben op het beleid en beheer van de 'Fondsen'.

In SOP 16.40 'Bevoegdheden van de J8' worden de opdrachten en bevoegdheden opgesomd van de functie van de chef van de Dienst Budget en Aankopen binnen de ADIV en diens verantwoordelijkheden.

In de SOP 16.41 'Procedures voor het gebruik van het budget van de ADIV' wordt aangestipt dat het budget van de ADIV bestaat uit gewone kredieten en de 'Fondsen'. De algemene regel luidt dat principieel de gewone kredieten maximaal moeten worden aangewend om de normale behoeften te dekken. De 'Fondsen' worden enkel voorbehouden voor speciale operationele en logistieke behoeften (eventueel met vertrouwelijk karakter).

### ***VI.1.1.2. Een wettelijke of reglementaire bepaling bij de VSSE***

Met de dienstnota 17-06 getiteld 'Instructies Speciale Fondsen' gericht aan het personeel van de buitendiensten werden 2 nota's met instructies meegegeven die vanaf januari 2017 in voege zijn getreden.

---

<sup>11</sup> Een (militair) document waarop staat waar een of meerdere militairen naartoe onderweg zijn ([www.ensie.nl](http://www.ensie.nl)).

## VERTROUWELIJK TOT AAN VERGADERING MET BEGELEIDINGSKOMMISSIE

- **Instructies over de individuele opgave van dagelijkse kosten**

Met deze dienstnota, in voege getreden op 2 januari 2017, wordt aan de personeelsleden van de buitendiensten van de VSSE-instructie gegeven over de terugbetalingen die kunnen worden gevorderd in kader van hun werkzaamheden.

De instructie brengt in herinnering dat enkel de uitgaven van operationeel karakter die gedekt worden door het beroepsgeheim specifiek voor de VSSE worden terugbetaald.

In het hoofdstuk 'definities' stelt de VSSE dat de 'speciale fondsen' *"de basis is waarop de uitgaven van vertrouwelijke aard worden geboekt die de VSSE toelaten om haar opdrachten uit te voeren, zoals beschreven in de W.I&V. Zij zijn opgenomen in de begroting van de VSSE onder de rubriek 'Maatregelen – Veiligheid. Bescherming van personen en goederen, art 11.12.37 – afdeling 55"*.

Verder in de instructie wordt aangegeven welke de algemene principes zijn waarvoor terugbetaling kan worden gevraagd. De belangrijkste zijn: (1) de operationele aspecten tijdens de uitvoering van opdrachten, (2) de kosten waarvoor een terugbetaling wordt gevorderd, moeten voldoen aan de voorwaarden die worden gesteld in de Wet begroting en comptabiliteit.<sup>12</sup>

De instructie somt op welke kosten in aanmerking kunnen komen om terugbetaald te worden. Deze hebben voornamelijk te maken met de bronwerking en onderzoeken in het kader van de inlichtingenopdracht en van de veiligheidsonderzoeken.

Onder de rubriek verantwoordelijkheden en werkwijze wordt beschreven op welke wijze de inlichtingenagent zijn vraag tot terugbetaling moet behandelen en welke de rol is van de directe hiërarchische chef en de bijzonder rekenplichtige.

- **Instructies over het gecentraliseerd beheer van de voorschotten van fondsen bestemd voor de vergoeding van informanten**

Deze instructie beschrijft de regels die moeten gevolgd worden bij het aanvragen van voorschotten van fondsen door de inlichtingenagenten die bestemd zijn voor het vergoeden van informanten.

Ook in deze instructie worden de algemene principes, de modaliteiten en de verantwoordelijkheden van de diverse betrokkenen beschreven.

---

<sup>12</sup> Meer bepaald de voorwaarden uit artikel 8 van de Wet van 22 mei 2003 houdende organisatie van de begroting en van de comptabiliteit van de federale Staat, BS 3 juli 2003. Het gaat om volgende voorwaarden: (1) het bedrag is op nauwkeurige wijze vastgesteld, (2) de identiteit van de schuldenaar of schuldeiser is bepaalbaar, (3) de verplichting om te betalen bestaat en (4) een verantwoordingsstuk is in het bezit van de betrokken dienst.

## VERTROUWELIJK TOT AAN VERGADERING MET BEGELEIDINGSCOMMISSIE

- **Richtlijn met betrekking tot de afhandeling van menselijke bronnen door de inlichtingen en veiligheidsdiensten**

Onder hoofdstuk 4 'Betalingen en andere compensaties toegekend aan menselijke bronnen' worden enkele principes herhaald, zijnde dat elke dienst in naleving met zijn limieten en criteria kan overgaan tot betaling van menselijke bronnen. Maar dat elke compensatie moet vooraf worden gegaan door een goedkeuring van het diensthoofd of een hiertoe aangesteld persoon en dat het beheer van de gelden meerdere keren per jaar wordt gecontroleerd.

### ***VI.1.1.3. De beoordeling van het Comité***

Het Comité is van oordeel dat de diensten op hun niveau grotendeels aan de vermelde aanbeveling tegemoet zijn gekomen.

Een werkpunt hierbij is de vaststelling dat bij de ADIV, enerzijds niet alle subkassen over SOP's beschikken (slechts drie op zes) en anderzijds, dat de overkoepelende SOP (XX.XX) door één subkas naar eigen inzicht wordt toegepast. Dit, met de argumentatie dat de SOP onvoldoende rekening houdt met de eigen aard van de activiteiten van deze subkas en aldus '*naar de letter*' onwerkbaar is. Ook de aangekondigde SOP over de opleiding voor het gebruik van dergelijke kassen, ontbreekt vooralsnog (*infra*).

Niettegenstaande de diensten inspanningen leverden om interne richtlijnen op te stellen, volstaat dit evenwel niet om een passend gebruik van de fondsen te garanderen. Het gebruik van deze fondsen moet, naar oordeel van het Comité op een hoger niveau geregeld worden.

Het Comité is van oordeel dat, zonder afbreuk te doen aan de autonomie van de diensten in het operationeel gebruik van de fondsen, het niet aan de diensten toekomt om zonder overkoepelend normatief kader (koninklijk besluit, ...) eigenmachtig te beslissen over de bestemming en het gebruik van de fondsen. Het Comité pleit voor maximale uniformiteit bij de twee diensten bij het opstellen van de krachtlijnen voor het gebruik van speciale fondsen.

Aan deze aanbeveling werd aldus slechts gedeeltelijk tegemoet gekomen.

### **VI.1.2. Het invoeren van interne en externe controles**

<p><b>Aanbeveling 2: "(...) Het is absoluut noodzakelijk dat voor beide inlichtingendiensten interne en externe controles worden ingevoerd inzake het gebruik van speciale fondsen. (...)"</b></p>
--

## VERTROUWELIJK TOT AAN VERGADERING MET BEGELEIDINGSKOMMISSIE

Er zijn pertinente redenen die pleiten voor een degelijke controle op de besteding van de speciale fondsen.<sup>13</sup> Beide diensten voorzien hier in en vermelden in hun reglementering hoe deze interne controle eruit moet zien.

De ADIV maakt hiervan melding in zijn SOP XX.XX. De VSSE verwijst hierbij naar de functiebeschrijving van de buitengewoon rekenplichtige uit 2015.<sup>14</sup>

Onderscheid dient te worden gemaakt tussen de interne en externe controle.

### VI.1.2.1. Interne controle

Wat de VSSE betreft kan een onderscheid gemaakt worden tussen (1) de terugbetaling van kosten gemaakt door een lid van de buitendiensten, (2) de voorafbetalingen (voorschotten) aan de informanten en (3) de aankoop van goederen en diensten door de VSSE.

- (1) De crediteur (*in casu*, de inspecteurs van de buitendiensten) dient een aanvraag tot terugbetaling te richten aan zijn onmiddellijk hiërarchisch verantwoordelijke (sectiechef) die de opportuniteit en de rechtmatigheid (op basis van de voorlegging van bewijsstukken) van de besteding beoordeelt en desgevallend goedkeurt. Deze goedkeuring wordt gevalideerd door de Administrateur-generaal die als ordonnateur optreedt alvorens de kosten door de buitengewoon rekenplichtige kunnen worden terugbetaald. De taak van de buitengewoon rekenplichtige beperkt zich evenwel tot het louter controleren van de verantwoording en niet over de opportuniteit van de uitgaven. Sinds juli 2020 verloopt deze procedure gecentraliseerd na opheffing van de provinciale subkassen.
- (2) Een controle wordt uitgevoerd door de sectiechef op het moment dat de aanvraag tot voorafbetaling wordt ingediend door een inspecteur. Eenmaal een voorschot tegen ontvangstbewijs aan de informant is overhandigd moet de inspecteur een document met toevoeging van het ontvangstbewijs en zijn gemaakte kosten opstellen. Hierna volgt dezelfde

---

<sup>13</sup> *'There are four main reasons why external oversight of intelligence service finance is important:*

- *the principles of democratic governance require the allocation and use of public funds to be closely scrutinized;*
- *financial records can provide insights into the behaviour and performance of intelligence services;*
- *intelligence service secrecy limits the ability of the public to scrutinize service activity;*
- *the nature of intelligence work creates a variety of financial risks, including the risk of the misuse of public funds.'*

in A. WILLS, 'Financial Oversight in Intelligence Services', in *Overseeing Intelligence Services – a toolkit*, H. BORN en A. WILLS (eds.), DCAF, 2012 ([www.dcaf.ch](http://www.dcaf.ch)), 151-180.

<sup>14</sup> Zie Aanbeveling 9 (*infra*).

## VERTROUWELIJK TOT AAN VERGADERING MET BEGELEIDINGSKOMMISSIE

procedure als hierboven beschreven met betrekking tot de terugbetaling van gemaakte kosten.

- (3) De aankoop van goederen en diensten die vertrouwelijk en niet opspoorbaar mogen zijn worden tot heden uitgevoerd na toestemming van de sectiechef en de pijlerchef en met de goedkeuring van de directeur van de operaties (<20.000,00 euro) en de Administrateur-generaal (>20.000,00 euro).

Wat de ADIV betreft gebeurt de interne controle analoog, met dien verstande dat elk van de zes subkassen een kasbeheerder, een ordonnateur en een controleur heeft, waarbij de kasbeheerder als gedecentraliseerde rekenplichtige optreedt, de ordonnateur de besteding beoordeelt en zo nodig goedkeurt en de controleur (deel uitmakend van een andere subkas en/of het Steering Committee) instaat voor de controle van wat voorafgaat. Deze controle dient trimestrieel op gestelde tijd te gebeuren. Het verslag van deze controle wordt overgemaakt aan de Chef van de Dienst Budgetten en Aankopen (J8). Hij maakt geen deel uit van dit intern controlemechanisme en heeft (wat de speciale fondsen betreft) een louter toezichthoudende en budgetverdelende taak.<sup>15</sup>

### VI.1.2.2. Externe controle

Uit het eerdere toezichtonderzoek bleek de externe controle in België van deze speciale fondsen – in tegenstelling tot andere landen<sup>16</sup> – onvoldoende specifiek geregeld. Dit, terwijl in beginsel de controle op de goede besteding van dit deel van de overheidsgelden onder de algemene bevoegdheid viel van het Rekenhof namens de Kamer van volksvertegenwoordigers. Naast zijn functie als budgettair raadgever oefent het Rekenhof immers een financiële controle, een wettigheids- en regelmatigheidscontrole en een controle op de goede besteding van de overheidsgelden uit.

Het Rekenhof controleert aldus weliswaar de algemene uitgaven van de inlichtingen- en veiligheidsdiensten, maar deed dit tot voor kort niet voor de speciale fondsen omwille van de gevoeligheid van de materie (o.a. gelet op de vertrouwelijke aard van de uitgaven voor operaties en informanten).

Wat de VSSSE betreft wijzigde de situatie in 2018. Halfweg 2018 uitte het Rekenhof immers het voornemen om vanaf het afsluiten van de rekening van het boekjaar 2018 eveneens een periodieke controle uit te voeren op deze fondsen. Voordien werd de controle van deze specifieke uitgaven alleen verricht door de directeur Algemeen Beleid van de minister van Justitie die met het engagement van

<sup>15</sup> Zie 'Algemene principes en organisatie'.

<sup>16</sup> Bijvoorbeeld in Frankrijk, waar de 'Commission parlementaire de vérification des fonds spéciaux' (CVFS) met deze opdracht werd belast. ([www.2.assemblee-nationale.fr](http://www.2.assemblee-nationale.fr)).

## VERTROUWELIJK TOT AAN VERGADERING MET BEGELEIDINGSCOMMISSIE

het Rekenhof zich niet meer van deze taak kwijt. Het Comité kreeg in 2020 kopie van de in 2019 door het Rekenhof uitgevoerde controle voor het boekjaar 2018. De controle van de rekeningen voor het boekjaar 2019 en volgende werd nog niet uitgevoerd en zijn gepland voor het najaar 2022.<sup>17</sup> De COVID-pandemie werd hiertoe als reden aangehaald.

Wat betreft de ADIV, werd de controle van de speciale fondsen dan weer uitgevoerd door een vertegenwoordiger van het kabinet van de minister van Defensie. Dit gebeurde viermaal per jaar. Sedert 2010 vond deze controle op voorstel van het Rekenhof<sup>18</sup> plaats in aanwezigheid van de voorzitter van het Vast Comité I. Het was een gevolg van de wens uitgedrukt door de toenmalige minister van Defensie om niet langer alleen de controle uit te voeren zoals geïnstalleerd sinds 1962. In februari 2019 was de voorzitter van het Vast Comité I voor het laatst effectief aanwezig bij één van deze controles.

Ter verantwoording hiervan werd in mei 2019 een schrijven gericht aan de toenmalige vicepremier en minister van Buitenlandse en Europese Zaken en Defensie dat het Comité deze opdracht niet langer zou uitvoeren. Het Comité verantwoordde haar beslissing als volgt: *“Nous estimons que le contrôle actuel basé sur un échantillonnage limité ne correspond pas aux exigences d’un contrôle réellement effectif et pourrait, en outre, engager tant la responsabilité ministérielle que celle du Comité permanent R”*. Het Comité liet ook blijken dat, net zoals het toezicht op de fondsen van de VSSE, hier een taak was weggelegd voor het Rekenhof.

In februari 2020 schaarde het Rekenhof zich achter dit standpunt en bracht het de ministers van Justitie en Defensie op de hoogte van zijn bereidheid om een formele controle op de rekeningen uit te voeren.<sup>19</sup> Op 11 augustus 2022 ontving het Comité van het Rekenhof zijn *‘Syntheseverslag van de controle van de*

---

<sup>17</sup> Brief van het Rekenhof aan de voorzitter van het Vast Comité I d.d. 25 mei 2022.

<sup>18</sup> VAST COMITE I, *Activiteitenverslag 2017*, 80-81 (Controle op speciale fondsen).

<sup>19</sup> Ze konden daarbij beroep doen op de technische ondersteuning zoals voorgesteld door het Comité.

## VERTROUWELIJK TOT AAN VERGADERING MET BEGELEIDINGSCOMMISSIE

verrichtingen van ADIV over het begrotingsjaar 2020', opgesteld na controles uitgevoerd op 7 juni en 6 oktober 2021.<sup>20 21</sup>

### VI.1.2.3. Beoordeling van het Comité

Aan deze aanbeveling werd voldaan, zowel bij de VSSE als bij de ADIV, door een cascade van controleacties door opeenvolgend (intern) de ordonnateurs en controleurs en (extern) door het Rekenhof en wat de ADIV betreft daarenboven met afgevaardigden van het Kabinet van de bevoegde minister.

### VI.1.3. Procedures aangaande de jaarlijkse overschotten

**Aanbeveling 3: "(...) In de op te stellen tekst moet onder meer worden bepaald volgens welke procedures de betrokken diensten eventuele jaarlijkse overschotten mogen bewaren."**

#### VI.1.3.1. Invulling door de inlichtingendiensten

Wat de VSSE betreft, werd met instemming van het Rekenhof d.d. 2018<sup>22</sup>, het jaarlijks overdraagbare overschot inzake speciale fondsen beperkt tot € 400.000,00. Elk overschot moet op het einde van het budgettaire werkjaar worden

<sup>20</sup> De controle bestond uit een nazicht van de verantwoordingsstukken op volgende punten : origineel verantwoordingsstuk, verklaring op eer uitzonderlijk en gerechtvaardigd, uitgave kaderend in het doel van de kas, discretie vereist, aanwezigheid van onderliggende rechtvaardigingen, bewijsstuk ondertekend voor ontvangst van de gelden, correcte bedragen gecomptabiliseerd, annaliteit van de begroting, autorisatie en verantwoording van de uitgave aanwezig, functiescheiding door fysieke goedkeuring van de uitgave op het verantwoordingsstuk (gezien voor uitvoering, goed voor betaling, ...), delegaties, inventarisatie van het materieel, marktconsultatie, sporen van interne controle, ...  
(Rekenhof – Syntheseverslag van de controle van de verrichtingen van ADIV over het begrotingsjaar 2020)

<sup>21</sup> "Ce contrôle ne portera pas sur le bien-fondé ou la bonne gestion des opérations sous-jacentes" in VAST COMITE I, *Activiteitenverslag 2019*, 69.

<sup>22</sup> Cf. VSSE, d.d. 6 december 2019 : « Dans sa lettre du 16/08/2018, la Cour des comptes confirme la modification de la disposition légale 2.12.1 fixant le montant maximum pouvant être reporté à l'année budgétaire suivante. Ce montant est dès lors fixé à 400.000 euros. La Cour des comptes estime en conséquence que les conditions qu'elle avait exposé pour organiser le contrôle des Fonds Spéciaux mis à la disposition des services extérieurs de la Sûreté de l'Etat sont réunies. Aucun surplus annuel n'est conservé par la VSSE au-delà du cavalier budgétaire fixé par la modification réglementaire. »



## VERTROUWELIJK TOT AAN VERGADERING MET BEGELEIDINGSCOMMISSIE

teruggestort aan de schatkist. De procedure en modaliteiten hiertoe werden wettelijk verankerd.<sup>23</sup>

Wat de ADIV betreft werd de aanwending van de fondsen grondig herbekeken en beschreven in een intern verspreide richtlijn (SOP XX.XX). Het mechanisme betreffende het jaarlijks budgettair overschot werd niet beschreven aangezien dit inherent is aan de werking van het rollend thesauriefonds (RTF).<sup>24</sup> Er wordt wel naar verwezen.

### VI.1.3.2. Beoordeling van het Comité

Aan deze aanbeveling werd door de VSSE tegemoetgekomen, maar in de overkoepelende ADIV-instructie (SOP XX.XX) dient het mechanisme betreffende het jaarlijks budgettair overschot duidelijker beschreven te worden.

### VI.1.4. Informatiesessies over het gebruik van speciale fondsen

**Aanbeveling 4: "Het Comité dringt er op aan om voor het voltallige personeel van zowel de ADIV als van de VSSE regelmatig informatiesessies te organiseren over de voorwaarden inzake het gebruik van speciale fondsen."**

<sup>23</sup> Artikel 2.12.1; van Wet van 23 december 2021 houdende de algemene uitgavenbegroting voor het begrotingsjaar 2022: "De fondsen die via de basisallocatie 12.55.11.12.11.37 werden verkregen en de fondsen die tevoren werden verkregen op dezelfde wijze en die op het einde van het begrotingsjaar nog beschikbaar zijn, worden tot een bedrag van 400 000 euro overgedragen naar het volgende begrotingsjaar.

*Die fondsen mogen worden gebruikt vanaf 1 januari van dat volgende jaar om uitgaven te betalen die te maken hebben met de bescherming van personen en goederen en met de veiligheidsmaatregelen.*

*De overtollige fondsen boven het bedrag van 400 000 EUR worden teruggestort aan de Schatkist.*

*De rekenplichtige verantwoordt die storting in de jaarlijkse rekening van zijn verrichtingen die hij voorlegt aan het Rekenhof."*

<sup>24</sup> Defensie beschikt over een rollend thesauriefonds, waardoor de voorschotrekenplichtige zelf betalingen kan uitvoeren, los van de centraliserend rekenplichtige, in de vorm van permanente voorschotten.

#### **VI.1.4.1. Invulling door de inlichtingendiensten**

Wat de VSSE betreft werd verklaard dat de desbetreffende informatiesessies werden herzien en verder uitgewerkt steunend op de interne instructie d.d. januari 2017 en dat deze bij de indiensttreding van de inspecteurs wordt toegelicht.<sup>25</sup>

Wat de ADIV betreft ontving het Comité de schriftelijke bevestiging dat deze aanbeveling ter harte werd genomen door de budgettaire dienst J8, toegespitst op het personeel dat uitgaven genereert.<sup>26</sup>

#### **VI.1.4.2. Beoordeling van het Comité**

Aan deze aanbeveling werd slechts gedeeltelijk gevolg gegeven.

Behoudens de bij indiensttreding verstrekte vorming blijkt uit onderzoek dat zowel bij de VSSE als bij de ADIV de als continu bedoelde informatieverstrekking zich in de praktijk beperkt tot *ad hoc feedback* bij een betwisting/verwerping van (terug-) betaling van gemaakte kosten. Dit, meer bepaald na beoordeling door de respectievelijke ordonnateurs, dat gemaakte uitgaven niet in aanmerking kunnen komen als speciale fondsen.

Evenzo werd vastgesteld dat bij de ADIV een aantal kasbeheerders en ordonnateurs hun taken en verantwoordelijkheden 'on the job' hebben geleerd, zonder hierbij kennis en ervaringen van voorgangers te kunnen valoriseren noch gebruik te kunnen maken van nagelaten instructies. Zij leerden dus 'al doende' met overname van historisch gegroeide geploegenheden, zonder gedegen kennis van het hoe en waarom.

Desbetreffende kasbeheerders beaamden dat zij zich soms vragen stelden bij bepaalde gebruiken en bij het vermeend geheime of discrete karakter van bepaalde uitgaven. Zij beklemtoonden dat de opmaak van duidelijke instructies (SOP's) zeer zeker zou kunnen bijdragen tot het doorgeven van kennis (in een omgeving met een hoge personeelsrotatie), het duidelijk maken van de te doorlopen processen en een correcte aanwending van de speciale fondsen.

<sup>25</sup> Cf. VSSE, 6 december 2020 : « *Les séances de formations relatives aux modalités d'utilisation des fonds ont été revues et développées suite aux nouvelles instructions internes concernant les Fonds Spéciaux dont la dernière version date de janvier 2017. Des formations ont été dispensées lors de l'entrée en service des différentes sessions d'inspecteurs des services extérieurs.* »

<sup>26</sup> Cf. ADIV, 6 februari 2020: "[Deze aanbeveling] stelt dat al het personeel van ADIV-SGRS op regelmatige tijdstippen op de hoogte moet gesteld worden van het gebruik van de fondsen.

*Dit is een aanbeveling die ter harte wordt genomen door de budgettaire dienst J8 van ADIV-SGRS. De klemtoon wordt evenwel gelegd op personeel dat uitgaven genereert.*"

## VERTROUWELIJK TOT AAN VERGADERING MET BEGELEIDINGSKOMMISSIE

Tevens werd vastgesteld dat een kasoverschrijdend overleg tussen de respectieve beheerders, ordonnateurs en controleurs bij ADIV onbestaand is, waardoor elk van hen autonoom maar zonder horizontale kijk slechts kennis heeft van zijn materie. Weliswaar heeft elke kas zijn eigen bijzonderheden, maar ontberen zij elke ervaringsuitwisseling die een lerende organisatie eigen is.

Deze aanbeveling blijft van kracht.

### VI.2. AANBEVELINGEN BESTEMD VOOR DE ADIV

#### VI.2.1. Identificeerbare speciale fondsen

**Aanbeveling 5: “De bedragen die de ADIV ontvangt voor zijn gewone kredieten (die geen personeels-, werkings- en investeringskosten omvatten) en het jaarlijks bedrag van de speciale fondsen, moeten duidelijk identificeerbaar zijn in de Begrotingswet van defensie die het Parlement elk jaar goedkeurt.”**

##### VI.2.1.1. De reactie van de ADIV

Hierover schriftelijk bevestigd<sup>27</sup> antwoordde de ADIV<sup>28</sup>:

*“Hier heeft de ADIV geen bevoegdheid. De begroting wordt immers gestemd door het Parlement tot op het niveau programma-activiteit (DOPA) en ADIV-SGRS wordt tot op heden niet zo geïdentificeerd.”*

Zoals eerder vermeld worden de speciale fondsen die aan de ADIV worden toegekend, anders dan voor de VSSE, niet gedetailleerd in de jaarlijkse Begrotingswet die door het Parlement wordt gestemd. Maar ook het globale werkingsbudget van de ADIV (personeels-, werkings- en investeringskosten) is er niet in opgenomen. Alleen het globale defensiebudget wordt vermeld.

De bedragen die de ADIV uiteindelijk ontvangt voor zijn gewone kredieten en de speciale fondsen, worden toegekend door de Algemene Directie Budget en Financiën van Defensie.

##### VI.2.1.2. De beoordeling van het Comité

Het Comité is nog steeds van oordeel dat de transparantie van de diensten gebaat is bij de publicatie van zowel het globale ADIV-budget als dat van de speciale

---

<sup>27</sup> 17 oktober 2019.

<sup>28</sup> 6 februari 2020.

## VERTROUWELIJK TOT AAN VERGADERING MET BEGELEIDINGSCOMMISSIE

fondsen, zonder daarbij details te geven over operaties, targets, gehanteerde methoden.<sup>29</sup>

Het Comité wijst erop dat de publicatie van het bedrag van de aan de VSSE toegekende fondsen de geheime aard van haar activiteiten nooit in het gedrang heeft gebracht. Een analoge bekendmaking van deze cijfers in de begroting van Defensie moet het Parlement toelaten zijn rol van financieel controleur beter op te nemen.

Ook deze aanbeveling blijft actueel.

### VI.2.2. De 'subkassen' reorganiseren

**Aanbeveling 6: "De ADIV moet de organisatie van de 'subkassen' aanpassen. Dit moet gebeuren rekening houdend met de finaliteit van sommige kassen (bijvoorbeeld operationele autonomie voor bepaalde secties). Wat betreft de andere kassen acht het Comité het aangewezen om het beheer ervan te centraliseren."**

#### VI.2.2.1. De reactie van de ADIV

In 2012 telde de ADIV 21 subkassen. In 2018 werd dit aantal teruggebracht tot elf, in 2020 tot acht en in 2021 tot zes (+ Centrale Kas).

#### VI.2.2.2. De beoordeling van het Comité

Aan deze aanbeveling werd voldaan.

### VI.2.3. Financiële middelen vrijmaken voor operationele uitgaven

**Aanbeveling 7: "In samenwerking met andere diensten van Defensie moet de ADIV op zoek gaan naar gewone financiering als de uitgave ten laste valt van de algemene begroting van Defensie, dus als de criteria van geheimhouding en hoogdringendheid niet toepasselijk zijn. Met andere woorden, moet de ADIV, zoveel mogelijk, de gewone financiële middelen van Defensie benutten om meer eigen financiële middelen vrij te maken voor operationele uitgaven."**

<sup>29</sup> Zie ook: A. WILLS, 'Financial Oversight in Intelligence Services', in *Overseeing Intelligence Services – a toolkit*, H. BORN en AN WILLS (eds.), DCAF, 2012 ([www.dcaf.ch](http://www.dcaf.ch)), 156 e.v.

### ***VI.2.3.1. De reactie van de ADIV***

De ADIV verklaarde in dit verband<sup>30</sup> dat de ordonnateur waakt over de absorptie van de uitgaven voor dienst/prestatie/goederen, die niet onderhevig zijn aan de criteria van discretie en urgentie, door de reguliere kredieten van Defensie. Dit, met de precisering dat 90% van de totale werkingskredieten aangerekend worden op de reguliere Defensiekredieten. Het handelt hier over punctuele verwervingen, maar de ADIV schrijft zich ook in op meerjarig lopende contracten die door DGMR (materiaal en resources) worden geïnitieerd en gerealiseerd.

### ***VI.2.3.2. De beoordeling van het Comité***

Nazicht van de verrichtingen gecatalogiseerd als speciale fondsen, leerde dat de onderscheiden subkassen elk een eigen invulling geven aan de definitie van het begrip. Niettegenstaande de kosten eigen zijn aan de werking van de dienst, hangt het van de eigen interpretatie af of bepaalde uitgaven worden ingeschreven als speciale fondsen dan wel bestemd zijn voor de algemene kas. Dit duiden als normvervaging zou bij gebrek aan een eenvormig normatief kader onterecht zijn.

Het Rekenhof stelde in zijn beoordeling dat *“de boekhoudkundige controles geen aanleiding [gaven] tot belangrijke anomalieën of tekortkomingen, ook niet in de interne controle op de uitgaven. Enkele minder belangrijke aanbevelingen werden niettemin geformuleerd”*.<sup>31</sup>

Ook tijdens zijn controle werden door het Comité geen aanwijzingen van flagrant oneigenlijk gebruik van middelen of persoonlijke verrijking gevonden. Wel werd door het Comité de opportuniteit van een aantal bestedingen in vraag gesteld. Sommige bestedingen hoorden naar mening van het Comité niet thuis in de speciale fondsen en in een ruimer verband bleven er vragen bij de huidige opsplitsing van het beheer van de speciale fondsen in zes subkassen. Immers, in een vorig toezichtonderzoek stelde het Comité al dat het niet overtuigd was van de meerwaarde van de werking met subkassen omdat dit aanleiding gaf tot verwarring en het risico op niet-conform gebruik van de toegekende fondsen vergrootte.

Een constante bij het onderzoek bleek de vaststelling dat het criterium ‘discretie’ een zeer grote appreciatiemarge laat waarbij nagenoeg elke uitgave voor een dienst/prestatie/materieel door de ADIV in het kader van een inlichtingenactiviteit kan worden geplaatst. Daar waar dit voor de bronwerking en de aankoop van specifiek voor de inlichtingenvergaring bedoeld materieel makkelijk verantwoordbaar is, kunnen vragen worden gesteld bij het gebruik van

---

<sup>30</sup> 6 februari 2020.

<sup>31</sup> REKENHOF, *Syntheseverslag van de controle van de verrichtingen van ADIV over het begrotingsjaar 2020*, 9 juni 2022.

## VERTROUWELIJK TOT AAN VERGADERING MET BEGELEIDINGSKOMMISSIE

speciale fondsen voor recepties al dan niet onder de noemer van bilaterale contacten, relatiegeschenken, klein bureelmateriaal, car wash, belasting op de inverkeerstelling voor voertuigen van de ADIV (terwijl bv. onderhoudskosten wel via het reguliere circuit worden betaald), e.d.m.

De kasbeheerders van de ADIV beaamden dit, stellende dat de discretiegrens vaak vaag is en de aflijning ervan toekomt aan de respectieve ordonnateurs die de voorkeur geven aan de speciale fondsen omdat Defensie bij betalingen via het reguliere circuit steeds om een rechtvaardiging vraagt, terwijl zij (*dixit* de kasbeheerders) hiertoe geen *'need to know'* hebben.

Het eveneens ingeroepen argument dat speciale fondsen worden aangewend voor dringende aankopen, omdat het alternatief (lees de verrichting via het reguliere circuit) tijdrovend is, kan verdedigbaar zijn. Gezien de huidige geldende regels behoort, aldus J8, een terugvordering bij het reguliere circuit niet tot de mogelijkheden.

Het Comité stelde bij wijze van conclusie dat vooruitgang werd geboekt, maar dat er ondanks de reeds geleverde inspanningen de opportuniteitsgrenzen voortdurend nauwkeurig moeten bewaakt worden.

### VI.2.4. Procedures voor uitgaven formaliseren

**Aanbeveling 8: "De ADIV moet een eenvormig en geïntegreerd normerend kader opstellen van de (vernieuwde) kassen. Meer bepaald moeten de procedures voor uitgaven worden geformaliseerd opdat de controle door de hiërarchie efficiënt zou verlopen en een toegevoegde waarde zou bieden. Tevens komt het er op aan de boekhouding van deze fondsen te gebruiken als een beheersinstrument door gebruik te maken van een eenvormig en betrouwbaar informaticasysteem."**

#### VI.2.4.1. De reactie van de ADIV

De ADIV verklaarde dat alle subkassen werken volgens de centraal uitgevaardigde richtlijnen (SOP XX.XX) en dat een aantal subkassen ook nog over interne richtlijnen beschikken. Qua beheer werken alle kassen met een intern ontwikkelde informaticatool die toelaat om de boekhouding accuraat op te volgen.

Het Comité stelde, net als het Rekenhof, vast dat drie van de zes kassen bij de ADIV beschikken over specifieke interne instructies. De overige kassen verwijzen naar de algemene instructies voor ADIV (SOP XX.XX).<sup>32</sup>

Onderzoek leerde dat de ADIV de boekhouding betreffende het beheer van de fondsen nog te weinig als beheersinstrument gebruikt. Hoewel de Chef van de Dienst Budgetten en Aankopen (J8) en de onderscheiden kasverantwoordelijken

<sup>32</sup> REKENHOF – *Syntheseverslag van de controle van de verrichtingen van de ADIV over het begrotingsjaar 2020*, d.d. 7 juni en 6 oktober 2021.

## VERTROUWELIJK TOT AAN VERGADERING MET BEGELEIDINGSKOMMISSIE

hun taken als rekenplichtige ter harte nemen, blijkt dat de verzamelde boekhoudkundige gegevens nog meer kunnen ingezet worden voor een doeltreffender en doelmatiger beheer van de dienst.

### **VI.2.4.2. De beoordeling van het Comité**

Deze aanbeveling blijft actueel. De ADIV dient dringend werk te maken van de opstelling van een normerend kader dat niet enkel eenvormig en geïntegreerd normerend moet zijn, maar tevens gedragen door alle kasverantwoordelijken. De centraliserende rekenplichtige (J8) dient hierbij een niet enkel een beheerstaak op te nemen maar vooral een sturende kracht van een proactief beleid binnen een lerende organisatie.

## **VI.3. AANBEVELINGEN BESTEMD VOOR DE VSSE**

### **VI.3.1. De functie van buitengewoon rekenplichtige valoriseren**

**Aanbeveling 9: “De VSSE moet de uitoefening van de functie van buitengewoon rekenplichtige meer valoriseren door een precieze functiebeschrijving op te stellen, door personeel op te leiden in deze functie en door voortgezette opleidingen hieromtrent te organiseren.”**

#### **VI.3.1.1. De reactie van de VSSE**

De VSSE beaamde dat een dergelijke functiebeschrijving werd opgemaakt die recentelijk werd bijgewerkt en waarvan het Comité op 20 september 2022 kopij ontving.

Deze functiebeschrijving omvat zijn financiële en budgettaire verantwoordelijkheden, werkprocessen waarover hij dient te waken, alsook zijn betrokkenheid bij vormings- en opleidingstaken voor het personeel.

#### **VI.3.1.2. De beoordeling van het Comité**

Aan deze aanbeveling werd voldaan.

### **VI.3.2. Waken over de continuïteit van de functie van rekenplichtige**

**Aanbeveling 10: “De VSSE moet erover waken dat de continuïteit van de functie van buitengewoon rekenplichtige wordt verzekerd. Dit vereist meer bepaald dat een adjunct wordt aangesteld en dat er werkprocessen worden opgesteld.”**

### **VI.3.2.1. De reactie van de VSSE**

De VSSE verklaarde<sup>33</sup> dat op 11 december 2018 een adjunct buitengewoon rekenplichtige werd aangesteld met ondersteuning van een inspecteur van de buitendiensten en een administratieve medewerker.

### **VI.3.2.2. De beoordeling van het Comité**

Ook aan deze aanbeveling werd voldaan.

---

<sup>33</sup> *“En date du 12/02/2015 suite à vos recommandations formulées lors de votre enquête sur la gestion des Fonds spéciaux un comptable extraordinaire suppléant/adjoint a été désigné.*

*En date du 11 décembre 2018 le comptable extraordinaire en titre a remis son mandat et a été remplacé par le comptable extraordinaire adjoint qui de par sa formation, titulaire d'un diplôme de Licence en sciences commerciales et consulaires, disposait de la formation et de l'expérience nécessaire pour en assumer directement la fonction. Il assume depuis lors la responsabilité du comptable justiciable de la Cour des comptes au sens de la loi du 22 mai 2003 portant sur la comptabilité de l'Etat fédéral.*

*Suite à sa nomination comme comptable extraordinaire en date du 11 décembre 2018 le comptable dispose d'une description de fonction établissant de façon claire ses tâches et responsabilités. »*

*« Le comptable est effectivement soutenu dans l'exercice de ses fonctions par minimum un inspecteur des services extérieurs de la VSSE, qui peut réaliser l'ensemble des tâches qui lui sont dévolues mais sans en exercer la responsabilité finale qui incombe exclusivement au titulaire de la fonction de comptable justiciable. Le titre de comptable-adjoint n'est pas repris ici car la fonction n'est pas prévue au sens strict de la loi.*

*Le comptable dispose également sans son service de l'aide d'un assistant administratif qui l'aide dans les tâches de vérification et d'établissement de la déclaration de créance qui m'est envoyée pour approbation en tant qu'ordonnateur. »*



## **VII. CONCLUSIES**

1. Het Comité verheugt zich over de inspanningen die de inlichtingendiensten leverden om gevolg te geven aan de aanbevelingen van 2015. Er werd duidelijk vooruitgang geboekt. Het Comité nodigt de beide diensten uit om verder te investeren in dit engagement.

2. Het Comité deelt ook het standpunt dat de controle op en de vereffening van de speciale fondsen aan een speciaal regime dient te worden onderworpen, nl. via een *ad hoc* controle door de bevoegde minister en via het Rekenhof.

3. Het Comité merkt op dat de speciale fondsen slechts een marginaal aandeel vormen van de aan de inlichtingendiensten toegekende financiële middelen. Bij het grondige nazicht van de rekeningen met uitgaven gefinancierd met speciale fondsen wees niets op misbruik of persoonlijke verrijking. Punctuele bestedingen waar bij een eerste oogopslag vragen konden worden gesteld, werden geduid en dienen in hun juiste perspectief te worden geplaatst.

Wel blijft het Comité van oordeel dat de beide inlichtingendiensten een blijvende inspanning dienen te leveren om zoveel als mogelijk de gewone financiële kredieten te benutten en de speciale fondsen voor te behouden voor de uitgaven waar ze voor bedoeld zijn.

4. Niettemin stelde het Comité vast dat binnen de ADIV de huidige opdeling van de speciale fondsen in meerdere subkassen aanleiding geeft tot een disparate/ambigue/onderscheiden aanpak op het vlak van de betaling van activiteiten en diensten die moeten worden gefinancierd met speciale fondsen.

5. Het Comité stelt vast dat de diensten wel degelijk criteria hanteren die bepalen wanneer en onder welke omstandigheden de speciale fondsen kunnen worden aangesproken. Het Comité merkt evenwel op dat deze criteria (bijv. 'urgentie', 'discretie') niet duidelijk omschreven zijn. Dit laat interpretatie toe.

6. Het Comité stelde eveneens vast dat, ondanks de afname van het aantal kassen, er bij de ADIV nog steeds ruimte is voor het verder herorganiseren en rationaliseren van de speciale fondsen.

7. In dit verband en ook wat de kennisoverdracht betreft, wordt het beheer van de speciale fondsen ook bemoeilijkt door het te grote personeelsverloop binnen Defensie en de compartimentering binnen elke inlichtingenpijler.

In hetzelfde kader herhaalde het Comité opnieuw in 2021, in het kader van het toezichtonderzoek naar het opsporen en opvolgen van de radicalisering van een

## VERTROUWELIJK TOT AAN VERGADERING MET BEGELEIDINGSCOMMISSIE

militair<sup>34</sup>, de aanbeveling om een horizontale vakrichting 'Inlichtingen' te creëren en een verticale component 'Inlichtingen' binnen de structuur van Defensie. De uitbouw van een dergelijke verticale structuur zou vooralsnog komaf maken met de driejaarlijkse personeelwissels van de rekenplichtigen en niet in met minst de betrokken medewerkers de gelegenheid bieden om de noodzakelijke vereiste expertise te verwerven en te consolideren. Deze aanbeveling blijft actueel en de inachtnaam ervan kan bijdragen aan een doelmatiger beheer en de ontwikkeling van een doeltreffend beleid bij de ADIV inzake de besteding van speciale fondsen.

-----

---

<sup>34</sup> VAST COMITE I, *Activiteitenverslag 2021*, 54 e.v. (I.9. Het opsporen en opvolgen van de radicalisering van een militair: de zaak-Jürgen Conings').