

# Rapportage interdepartementale zelfevaluatie project Nationale Veiligheid

Ministerie:	Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
Dreiging:	Terrorisme
Incidentcategorie(en):	Catastrofaal terrorisme

## Voor akkoord

Directeur-Generaal: Directoraat: Datum:
---

Directeur-Generaal: Directoraat: Datum:
---

Directeur-Generaal: Directoraat: Datum:
---

Directeur-Generaal: Directoraat: Datum:
---

Datum: 15-02-2006  
Versie: Definitief

# Inhoudsopgave

Inhoudsopgave .....	2
Inleiding .....	3
1. Catastrofaal terrorisme .....	4
1.1. Catastrofaal terrorisme .....	4
1.2. Opmerkingen vooraf .....	5
2. Beleidsinhoud .....	6
2.1. De verantwoordelijkheid van het Ministerie .....	6
2.2. Beleidsterreinen die proactief kunnen bijdragen.....	6
2.3. De focus op de proactieve bijdrage .....	9
2.4. Activiteiten die gericht zijn op proactieve bijdrage .....	11
3. Beleidsproces .....	15
3.1. Huidige interdepartementale samenwerking .....	15
3.2. Knelpunten in de interdepartementale samenwerking .....	16
3.3. De beleidsmatige basis voor de interdepartementale samenwerking .....	17
4. Behoeften voor de toekomst.....	18
4.1. Departementale behoeften .....	18
4.2. Rijksbrede behoeften .....	18
5. Conclusies .....	19
5.1. Conclusies op een rij.....	19
5.2. Conclusies in beeld .....	20

# Inleiding

Voorliggende rapportage is het resultaat van de interdepartementale zelfevaluatie Nationale Veiligheid. De interdepartementale zelfevaluatie is onderdeel van het project Nationale Veiligheid en is gericht op het inventariseren van bestaand beleid dat proactief bijdraagt aan de nationale veiligheid (het inperken en/of voorkomen van maatschappelijke ontwrichting). Daarnaast wordt in kaart gebracht welke interdepartementale samenwerkingsrelaties worden 'ingezet' ten behoeve van dit beleid. Op basis van de inventarisatie worden blinde vlekken in het beleid en knelpunten in het beleidsproces geïdentificeerd. De collegiale toets die volgt op de interdepartementale zelfevaluatie speelt hier ook een belangrijke rol in.

Nationale Veiligheid is in het voortraject geconcretiseerd in vitale belangen die kunnen worden bedreigd. Er zijn negen dreigingen benoemd. Deze rapportage heeft betrekking op de dreiging 'terrorisme'. Deze dreiging valt uiteen in de incidentcategorieën 'catastrofaal terrorisme' en 'radicalisering'. In deze rapportage staat 'catastrofaal terrorisme' centraal. De resultaten zijn voortgekomen uit een gezamenlijke sessie en enkele individuele gesprekken met medewerkers van het Ministerie van BZK. Op basis hiervan is een conceptrapportage gemaakt die in een gezamenlijke sessie is besproken.

De rapportage is als volgt opgebouwd:

- In het eerste hoofdstuk wordt kort ingegaan op de definiëring van 'catastrofaal terrorisme': wat moet er onder worden verstaan?
- In het tweede hoofdstuk staat de beleidsinhoud centraal en wordt in kaart gebracht wat het Ministerie van BZK momenteel doet aan het structureel inperken en/of voorkomen van catastrofaal terrorisme. Daarnaast wordt stilgestaan bij de mogelijke blinde vlekken die in het beleid aanwezig zijn.
- In het derde hoofdstuk wordt in kaart gebracht welke interdepartementale samenwerkingsrelaties aanwezig zijn in het kader van het structureel inperken en/of voorkomen van catastrofaal terrorisme. Daarnaast wordt aandacht besteed aan de knelpunten die zich hierin voordoen.
- In het vierde hoofdstuk wordt weergegeven welke behoeften het Ministerie van BZK heeft in het kader van het proactieve beleid gericht op catastrofaal terrorisme: hoe kan met de blinde vlekken en knelpunten worden omgegaan?
- In het vijfde hoofdstuk wordt kort ingegaan op de conclusies die op basis van het onderzoek getrokken kunnen worden.

# 1. Catastrofaal terrorisme

In dit hoofdstuk wordt kort beschreven wat onder de incidentcategorie 'catastrofaal terrorisme' moet worden verstaan. Daarnaast worden enkele opmerkingen vooraf geplaatst. Beide paragrafen vormen de achtergrond waartegen de volgende hoofdstukken moeten worden beschouwd.

## 1.1. Catastrofaal terrorisme<sup>1</sup>

Catastrofaal terrorisme, ook wel het 'nieuwe terrorisme' genoemd, wordt gezien als het terrorisme van de 'overtreffende trap'. Hiermee wordt tot uitdrukking gebracht dat het catastrofaal terrorisme – in tegenstelling tot het 'oude terrorisme' van de IRA, ETA, PLO, e.a. – maximale doelstellingen hanteert. Het gaat niet om groeperingen die aanspraak maken op het gebied van een soevereine staat, maar om groeperingen die een levensstijl, een systeem willen verwerpen. De maximale doelstellingen van het catastrofaal terrorisme gaan gepaard met de inzet van maximale middelen: zoveel mogelijk (onschuldige) slachtoffers maken, zodat een maatschappij ontwricht raakt. De aanslagen in Madrid en Londen hebben laten zien dat West-Europa een potentieel doelwit is van het catastrofaal terrorisme. De dreiging van catastrofaal terrorisme in Nederland kan worden gezien als een afgeleide van de dreiging waarmee West-Europa als zodanig te maken heeft.

Met de moord op Theo van Gogh is ook Nederland geconfronteerd met een terroristische 'daad'. De kans op een aanslag op Nederlands grondgebied wordt door deskundigen als aanzienlijk gezien. De aanhouding van zeven terreurverdachten in oktober 2005, waaronder Samir A., kan worden gezien als ondersteuning van deze stelling. Tegelijkertijd moet worden beseft dat het nieuwe terrorisme ook gericht is op het angstig maken van een samenleving en dit kan ook door geregeld te dreigen met aanslagen. Hoe het ook zij, het catastrofaal terrorisme vormt een actuele en niet te onderschatten voedingsbodem voor maatschappelijke ontwrichting.

Wanneer moet worden nagedacht over de proactieve aanpak van catastrofaal terrorisme is enig, doch niet volledig, inzicht in oorzaken noodzakelijk. Hierbij doet zich het probleem voor dat het catastrofaal terrorisme zich slecht leent voor causale schema's die beginnen bij de fundamentele oorzaak en eindigen bij de precieze verklaring voor terroristisch geweld. De oorzaken van catastrofaal terrorisme onttrekken zich, vooral wanneer het om buitenlandse dreigingen gaat, aan ons gezichtsveld. Wat volgens velen vaststaat, is dat het catastrofaal terrorisme in beginsel wordt veroorzaakt door radicale denkbeelden. Aangezien radicalisering in het project Nationale Veiligheid als aparte incidentcategorie is benoemd, gaat de aandacht in het kader van de incidentcategorie catastrofaal terrorisme vooral uit naar de oorzaken die zijn gelegen tussen het hebben van radicale denkbeelden en het daadwerkelijk plegen van een catastrofale aanslag. Er zijn verschillende stimulerende factoren te noemen die eraan kunnen bijdragen dat mensen met extreem-radicalen denkbeelden terrorist worden.

---

<sup>1</sup> Deze paragraaf is onder andere gebaseerd op A. Akerboom, *Contraterrorisme in Nederland*, in: *het Tijdschrift voor de politie*, 2005; U. Rosenthal, e.a., *Het terroristisch kwaad: diagnose en bestrijding*, 2005; R. de Wijk, *Supermacht Europa*, 2005

Hierbij kan *bijvoorbeeld* worden gedacht aan:

- financiële steun van terroristische groeperingen die zowel in binnen- als buitenland opereren en die het karakter hebben van netwerken
- toegang tot informatie over mogelijke politieke targets, maar ook over zogenaamde 'soft targets' (plaatsen waar veel mensen bijeenkomen)
- toegang tot middelen die het mogelijk maken een aanslag te plegen, zoals explosief materiaal.

In het kader van het project Nationale Veiligheid wordt gezocht naar beleid en beleids-terreinen die op een proactieve manier kunnen bijdragen aan het voorkomen van catastrofaal terrorisme. Het (structureel) inperken en/of voorkomen van catastrofaal terrorisme staat derhalve hierbij centraal. De aanpak wordt in internationaal verband wel omschreven als 'counter terrorism', vrij vertaald 'contra terrorisme'. Beleid dat in dit verband wordt ingezet, heeft *bijvoorbeeld* betrekking op:

- inlichtingen- en opsporingswerk met als doel structureel zicht te krijgen op ontwikkelingen in terroristische groeperingen. Hierbij kan het zowel gaan om inlichtingendiensten als om het werk van de politie (inlichtingeneenheden, wijkagenten, e.a.)
- maatregelen om potentiële terroristen en terroristische daden te identificeren, zoals toepassing van biometrie in reisdocumenten, datatretentie, e.a.
- financieel onderzoek met als doel gewelddadig-fundamentalistische organisaties structureel te verzwakken of te ontmantelen.

## **1.2. Opmerkingen vooraf**

Deze rapportage heeft betrekking op het beleid van het Ministerie van BZK ten aanzien van het inperken en/of voorkomen van catastrofaal terrorisme. Hoewel het Ministerie van BZK (mede)verantwoordelijk is voor (de staf van) de Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding (NCTb) is het beleid dat door de NCTb wordt ontwikkeld niet meegenomen in deze rapportage. De NCTb is in het kader van het project Nationale Veiligheid als aparte entiteit benaderd, omdat de NCTb beleidsverantwoordelijk is aan zowel de Minister van BZK als aan die van Justitie. De NCTb heeft vooralsnog niet deelgenomen aan het project Nationale Veiligheid. Het Ministerie van BZK wil benadrukken dat zij dit wel noodzakelijk vindt.

Verder dient opgemerkt te worden dat de Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst (AIVD) zijn taken uitvoert op basis van de Wet op de inlichtingen- en veiligheidsdiensten 2002 en de Wet veiligheidsonderzoeken en als zodanig dus geen beleid maakt. Waar in deze rapportage gesproken wordt van beleid/beleidssterreinen/beleidsactiviteiten, wordt daarmee voor zover het de AIVD betreft het uitvoering geven aan deze wettelijke taken bedoeld.

## 2. Beleidsinhoud

In dit hoofdstuk wordt aandacht besteed aan het beleid van het Ministerie van BZK dat proactief kan bijdragen en/of bijdraagt aan het structureel inperken en/of voorkomen van catastrofaal terrorisme. Achtereenvolgens wordt aandacht besteed aan de wijze waarop het Ministerie van BZK zijn verantwoordelijkheid op dit gebied definieert, de beleidsterreinen die een bijdrage *kunnen* leveren aan het inperken en/of voorkomen van catastrofaal terrorisme, de mate waarin deze beleidsterreinen ook gericht zijn op deze proactieve bijdrage en de activiteiten die daadwerkelijk invulling geven aan deze proactieve bijdrage.

### 2.1. De verantwoordelijkheid van het Ministerie

Het Ministerie van BZK heeft een belangrijke verantwoordelijkheid waar het gaat om het inperken en/of voorkomen van catastrofaal terrorisme. Deze verantwoordelijkheid is terug te leiden tot een aantal gebieden waarvoor het Ministerie van BZK verantwoordelijk is. Hieronder staan de voornaamste gebieden weergegeven:

- veiligheidsbeleid: het Ministerie van BZK heeft een kaderstellende rol waar het lokaal veiligheidsbeleid betreft. Hoewel catastrofaal terrorisme een aparte vorm van criminaliteit is, vindt het net zoals de bulk van de 'normale' criminaliteit plaats in gemeenten. Lokale overheden hebben dan ook een primaire rol waar het criminaliteitsbestrijding in het algemeen, en terrorismebestrijding in het bijzonder, betreft
- civiele inlichtingen: de AIVD valt onder de verantwoordelijkheid van de Minister van BZK. De AIVD heeft een eigenstandige verantwoordelijkheid waar het gaat om het vergaren van inlichtingen met betrekking tot catastrofaal terrorisme
- politie: de politie valt beheersmatig onder de Minister van BZK en ook ten aanzien van de inhoudelijke prioriteiten heeft de Minister, samen met de Minister van Justitie, een belangrijke rol. De politie als zodanig is een belangrijke speler in het kader van het inperken en/of voorkomen van catastrofaal terrorisme, aangezien zij over veel lokale kennis beschikt en ook mogelijkheden heeft om, wanneer nodig, te interveniëren
- crisisbeheersing: hoewel crisisbeheersing als thema buiten het kader van het project Nationale Veiligheid valt, vindt het Ministerie van BZK het van belang te vermelden dat de fasen van proactie en preventie niet los zijn te zien van de responsfase. Het Nationaal Coördinatiecentrum (NCC) en het Landelijk Operationeel Coördinatiecentrum (LOCC) zijn, m.b.t. informatie-uitwisseling, een centrale schakel in de terrorismebestrijding.

De bovenstaande opsomming laat zien dat de verantwoordelijkheid van het Ministerie van BZK op het gebied van het inperken en/of voorkomen van catastrofaal terrorisme een aantal aspecten kent die van belang zijn in het beleid en de uitvoering daarvan. De primaire beleidsontwikkende verantwoordelijkheid voor het geheel ligt, zoals gezegd, bij de NCTb, die mede onder verantwoordelijkheid van het Ministerie van BZK werkt.

### 2.2. Beleidsterreinen die proactief kunnen bijdragen

Een belangrijk onderdeel van de interdepartementale zelfevaluatie is het inventariseren van de beleidsterreinen die *kunnen* bijdragen aan het inperken en/of voorkomen van maatschappelijke ontwrichting. In de voorliggende rapportage is deze inventarisatie gedaan vanuit het perspectief van het Ministerie van BZK. In tabel 1, op de volgende pagina, staat het resultaat van deze inventarisatie weergegeven.

**Tabel 1. Beleidsterreinen c.q. taakvelden Ministerie van BZK die kunnen bijdragen aan het inperken en/of voorkomen van catastrofaal terrorisme**

<b>Beleidsterreinen/taakvelden Ministerie van BZK die catastrofaal terrorisme kunnen inperken en/of voorkomen</b>	<b>Redenering achter de proactieve relatie (antwoord op de waarom-vraag)</b>
Grondrechten	Door grondrechten van bepaalde personen of groepen te beperken, kan hun de mogelijkheid worden ontnomen om tot terroristische daden over te gaan. Het beperken van grondrechten kan het terroristen structureel lastig maken. De andere kant van deze medaille is wel dat beperkingen ook een voedingsbodem kunnen zijn voor verder(gaande) terrorisme of radicalisering (een balans is van belang).
Informatiebeleid (rijks)overheid	De wijze waarop de rijksoverheid omgaat met informatie en de mate waarin informatie openbaar is, kan een proactieve relatie hebben met catastrofaal terrorisme. Het openbaar maken van bijvoorbeeld fysieke risico's kan potentieel gevaar opleveren, omdat terroristen zo zicht krijgen op c.q. geïnformeerd worden over mogelijke doelwitten. Deze redenering kan eveneens worden omgedraaid: door openbaarmaking zijn burgers ook in staat verdachte situaties te melden en dus kan via (actieve) openbaarmaking ook een bijdrage worden geleverd aan het inperken en/of voorkomen van catastrofaal terrorisme.
Reisdocumenten	Door de Nederlandse reisdocumenten steeds beter te beveiligen en gebruik te maken van biometrie kan een bijdrage worden geleverd aan het voorkomen van fraude (zoals vervalsingen) en aan de bestrijding van look alike fraude (waar terroristen gebruik van maken). Tevens is de vorming van een online verificatiemogelijkheid van identiteitsdocumenten waarin biometrische kenmerken zijn opgenomen een belangrijk middel om identiteitsfraude te kunnen bestrijden. Hierbij wordt voor de identiteitsvaststelling mede gebruik gemaakt van de gemeentelijke basisadministratie persoonsgegevens (GBA). Controlerende instanties hebben reeds toegang tot het Negatief Basisregister waarin de Nederlandse reisdocumenten zijn opgenomen die niet in het maatschappelijk verkeer mogen voorkomen. Op deze wijze wordt indirect een bijdrage geleverd aan het inperken en/of voorkomen van catastrofaal terrorisme.

<b>Beleidsterreinen/taakvelden Ministerie van BZK die catastrofaal terrorisme kunnen inperken en/of voorkomen</b>	<b>Redenering achter de proactieve relatie (antwoord op de waarom-vraag)</b>
Veiligheidsbeleid	Catastrofaal terrorisme is een vorm van criminaliteit die plaatsgebonden plaatsvindt. De rol van gemeenten in het kader van lokaal veiligheidsbeleid heeft dus ook betrekking op catastrofaal terrorisme. In de sturingsrelatie tussen het rijk en gemeenten kan aandacht worden gevraagd voor het inperken/voorkomen van catastrofaal terrorisme, wat de lokale aanpak kan bevorderen.
Bescherming democratische rechtsorde	Het beschermen van de democratische rechtsorde is een beleidsterrein c.q. taakveld waarin het voorkomen van catastrofaal terrorisme een absolute topprioriteit is.
Bescherming staatsveiligheid	Door de integriteit van het openbaar bestuur te bewaken en inmenging van kwaadwillenden in het overheidsapparaat tegen te gaan, kan worden voorkomen dat kwaadwillenden toegang krijgen tot cruciale informatie, personen en dergelijke.
Bewaken en beveiligen	Het onderkennen van dreigingen en risico's ten aanzien van bepaalde personen en vitale sectoren is essentieel in het kader van het structureel voorkomen van catastrofaal terrorisme: het aantal mogelijke targets kan hierdoor worden verminderd. <sup>2</sup>
Beveiligingsbevordering	Beveiligingsbevordering is erop gericht 'dragers' van vitale belangen te adviseren over wat zij zelf kunnen doen om zich te wapenen tegen de dreiging van catastrofaal terrorisme (bijv. informatiebeveiliging, fysieke beveiliging). Des te beter deze dragers zichzelf beveiligen, hoe kleiner de kwetsbaarheid voor catastrofaal terrorisme.
Inlichtingenvergaring buitenland	Door onderzoek te doen naar andere landen die een veiligheidsrisico voor Nederland zijn of kunnen worden, kan het structureel voorkomen van catastrofaal terrorisme vorm krijgen. Het hebben van inlichtingen is in het kader van contra-terrorisme essentieel.
Veiligheidsonderzoeken	Door personen die op vertrouwensfuncties komen te screenen, kan worden voorkomen dat er kwaadwillenden op posities komen waarin zij de Nederlandse samenleving veel schade kunnen aanrichten.
Risicocommunicatie	Door het risicobewustzijn van burgers ten aanzien van catastrofaal terrorisme te vergroten, kunnen extra 'ogen en oren' worden gecreëerd die proactief kunnen bijdragen aan catastrofaal terrorisme.

<sup>2</sup> Hierbij kan worden opgemerkt dat operationeel gezien de NCTb verantwoordelijk is voor bewaken en beveiligen (Eenheid Bewaken en Beveiligen). De AIVD houdt zich uitsluitend bezig met inlichtingenvergaring ten behoeve van de daadwerkelijke uitvoering.



<b>Beleidsterreinen/taakvelden Ministerie van BZK die catastrofaal terrorisme kunnen inperken en/of voorkomen</b>	<b>Redenering achter de proactieve relatie (antwoord op de waarom-vraag)</b>
Bescherming vitale infrastructuur	Binnen crisisbeheersing is specifiek aandacht voor het beschermen van de vitale infrastructuur. Dit terrein kan bijdragen aan het inperken en/of voorkomen van catastrofaal terrorisme, omdat het bewustzijn van vitale sectoren ten aanzien van catastrofaal terrorisme wordt verhoogd en de sectoren in staat worden gesteld gepaste maatregelen te nemen gericht op het voorkomen van catastrofaal terrorisme.
Opsporing	Het structureel vergroten van de pakkans van potentiële daders kan Nederland onaantrekkelijk maken als potentieel doelwit van terroristische aanslagen en daarmee catastrofaal terrorisme inperken en/of voorkomen. De 'subjectieve pakkans' blijkt ook voor terroristen een rol te spelen in hun keuze ten aanzien van doelwitten.
Politiepersoneel en - opleidingen	Voor het inperken en/of voorkomen van catastrofaal terrorisme is kennis over het gedrag en de werkwijze van terroristische individuen van belang. Door in het politieonderwijs aandacht te besteden aan het gedrag en de werkwijze van potentiële terroristen kan een bijdrage worden geleverd aan het inperken en/of voorkomen van catastrofaal terrorisme.
Europese c.q. internationale samenwerking	Voor het inperken en/of voorkomen van catastrofaal terrorisme is Europese c.q. internationale samenwerking cruciaal. Deze samenwerking kent verschillende aspecten, zoals het ontwikkelen van beleid, uitwisselen van informatie/inlichtingen e.a. Gezien het internationale karakter van het terrorisme, is Europese c.q. internationale samenwerking essentieel in het kader van het inperken en/of voorkomen van catastrofaal terrorisme.

### 2.3. De focus op de proactieve bijdrage

In de vorige paragraaf is weergegeven welke beleidsterreinen van het Ministerie van BZK proactief *kunnen* bijdragen wanneer het gaat om het inperken en/of voorkomen van catastrofaal terrorisme. Een vervolgvraag heeft betrekking op de mate waarin dit 'kunnen' ook wordt doorvertaald in 'doen'. Met andere woorden: worden de mogelijkheden die de beleidsterreinen bieden ook als zodanig benut? En zo ja, zijn de doelstellingen ook in deze proactieve termen geformuleerd?

**Tabel 2. Mate waarin beleidsterreinen c.q. taakvelden Ministerie van BZK die kunnen bijdragen aan het inperken en/of voorkomen van catastrofaal terrorisme ook als zodanig – en met focus (voorzien van expliciete doelstellingen) – worden ingezet**

Beleidssterreinen/taakvelden die proactief kunnen bijdragen	Worden ook als zodanig ingezet?	Doelstellingen ook gericht op proactieve bijdrage?
• Grondrechten	Ja	Ja
• Informatiebeleid (rijks)overheid	Nee	N.v.t.
• Reisdocumenten	Ja	Ja
• Veiligheidsbeleid	Ja	Nee
• Bescherming democratische rechtsorde	Ja	Ja
• Bescherming staatsveiligheid	Ja	Ja
• Bewaken en beveiligen	Ja	Ja
• Beveiligingsbevordering	Ja	Ja
• Inlichtingenvergaring buitenland	Ja	Ja
• Veiligheidsonderzoeken	Ja	Ja
• Risicocommunicatie	Ja	Ja
• Bescherming vitale infrastructuur	Ja	Ja
• Opsporing	Ja	Nee
• Politiepersoneel en -opleidingen	Ja	Nee
• Europese c.q. internationale samenwerking	Ja	Ja

Uit tabel 2 is af te leiden dat een groot aantal beleidsterreinen dat proactief kan bijdragen ook als zodanig wordt ingezet. Met andere woorden: het Ministerie van BZK doet vrijwel alles wat binnen zijn mogelijkheden ligt om bij te dragen aan het inperken en/of voorkomen van catastrofaal terrorisme. Op het gebied van informatiebeleid is alleen nog geen expliciet beleid voorhanden dat zich (mede) richt op het inperken en/of voorkomen van catastrofaal terrorisme. Sinds de opkomst van de terroristische dreiging wordt er wel explicieter stilgestaan bij de ‘negatieve’ aspecten van openbaarheid van informatie. De risicokaarten, waarop de plaats van risicovolle bedrijven en de effecten van eventuele ongelukken/rampen staan weergegeven, zijn als gevolg van de terroristische dreiging in sommige provincies aangepast. Er is echter (nog) geen beleid waarin is opgenomen hoe met de openbaarheid van (dit soort) informatie, in het licht van de terroristische dreiging, moet worden omgegaan.

Alle andere beleidsterreinen en/of taakvelden worden ook ingezet in het kader van het inperken en/of voorkomen van catastrofaal terrorisme. Er zijn niet op alle van deze terreinen en/of velden ook doelstellingen geformuleerd die dit ook expliciet maken. Het gaat dan bijvoorbeeld om de beleidsvelden veiligheidsbeleid, opsporing, en politiepersoneel en -opleidingen. Er wordt aandacht besteed aan catastrofaal terrorisme, maar een expliciete focus ontbreekt grotendeels. Dit heeft ook te maken met het feit dat het antiterrorismebeleid een op zichzelf staand beleid is en geen onderdeel uitmaakt van het bredere veiligheidsprogramma.

Op de andere velden speelt het inperken en/of voorkomen van catastrofaal terrorisme een expliciete rol in de doelstellingen van het beleid. Dit betreft dus niet alleen de taakvelden van de AIVD, maar ook een taakveld als reisdocumenten. De afgelopen periode is, zowel op Europees als nationaal niveau, de relatie tussen reisdocumenten (en nieuwe toepassingen hierbinnen als biometrische kenmerken) en terrorismebestrijding expliciet gelegd, zodat zoveel mogelijk kan worden voorkomen dat potentiële terroristen de identiteit kunnen aannemen van andere personen en als gevolg daarvan onopgemerkt kunnen blijven. Dit veld houdt dan ook nauw verband met het bredere beleidsterrein van de Europese en internationale samenwerking. In het kader van de Europese en internationale samenwerking is de afgelopen jaren, in ieder geval vanuit het Ministerie van BZK gezien, in toenemende mate aandacht besteed aan het inperken en/of voorkomen van catastrofaal terrorisme.

## 2.4. Activiteiten die gericht zijn op proactieve bijdrage

In het kader van de interdepartementale zelfevaluatie wordt in kaart gebracht welke (categorieën van) activiteiten een Ministerie verricht in het kader van het inperken en/of voorkomen van een incidentcategorie. Voor het Ministerie van BZK geldt dat de activiteiten die hij uitvoert in het kader van het inperken en/of voorkomen van catastrofaal terrorisme zijn geïnventariseerd. Hieronder worden deze in tabelvorm weergegeven.

**Tabel 3. Beleidsactiviteiten/taakvelden Ministerie van BZK die bijdragen aan het inperken en/of voorkomen van catastrofaal terrorisme**

Beleidssterreinen/ taakvelden	Beleidsactiviteiten	Beschrijving van de inhoud
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Bescherming democratische rechtsorde</li> <li>• Bescherming staatsveiligheid</li> <li>• Bewaken &amp; beveiligen</li> <li>• Beveiligingsbevordering</li> <li>• Inlichtingenvergaring buitenland</li> <li>• Veiligheidsonderzoeken</li> </ul>	Onderzoek	<ul style="list-style-type: none"> <li>• De AIVD verricht fenomeenstudies naar in binnen- en buitenland gelegen oorzaken en bronnen van catastrofaal terrorisme.</li> <li>• De AIVD verricht onderzoek met betrekking tot personen en organisaties die waarvan een ernstig vermoeden bestaat dat zij een gevaar vormen voor de nationale veiligheid (waaronder terroristische netwerken).</li> <li>• Ook screent de AIVD de kandidaten voor vertrouwensfuncties (functies waarin kwaadwillenden toegang kunnen krijgen tot middelen en/of informatie die gebruikt kunnen worden voor een terroristische daad).</li> </ul>
	Risicoanalyses	<ul style="list-style-type: none"> <li>• De AIVD levert informatie en kennis die belangdragers (overheden en vitale sectoren) en samenwerkingspartners in staat stellen maatregelen te nemen, hiertoe weegt de AIVD belangen, dreigingen en weerstandsvermogen.</li> </ul>
	Beleidsontwikkeling	<ul style="list-style-type: none"> <li>• De AIVD ontwikkelt adviezen ten behoeve van belangdragers (t.a.v. hoe omgaan met informatiebeveiliging, fysieke beveiliging e.a.).</li> </ul>
	Beleidsevaluatie	<ul style="list-style-type: none"> <li>• De AIVD heeft jaarlijks contact met belangdragers om het veiligheidsniveau te verifiëren.</li> </ul>

Beleidsterreinen/ taakvelden	Beleidsactiviteiten	Beschrijving van de inhoud
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Grondrechten</li> <li>• Reis- documenten</li> <li>• Bescherming vitale infrastructuur</li> <li>• Risico- communicatie</li> <li>• Opsporing</li> <li>• Politie- personeel en -opleidingen</li> <li>• Europese c.q. internationale samenwerking</li> </ul>	Onderzoek	<ul style="list-style-type: none"> <li>• De Raad voor het openbaar Bestuur (Rob) heeft onderzoek verricht naar de spanning tussen terreurbestrijding en vrijheidsrechten.<sup>3</sup></li> </ul>
	Risicoanalyses	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Aanspreekpunt voor Nederlandse inbreng/ belangen in EU-werkgroep terrorisme (gericht op inlichtingen).</li> <li>• In het kader van bescherming vitale infrastructuur is in kaart gebracht in welke mate de vitale sectoren kwetsbaar zijn voor uitval, onder andere als gevolg van terrorisme.</li> </ul>
	Beleidsontwikkeling	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Coördineert kabinetsstandpunt n.a.v. advies van de Rob over de verhouding tussen vrijheidsrechten en terreurbestrijding.</li> <li>• Betrokken (vooral CZW: Constitutionele Zaken en Wetgeving) bij totstandkoming terrorisme-wetgeving.</li> <li>• Aanpassen (CZW) van bestuurlijke wetgeving en Politiewet (indirect gericht op catastrofaal terrorisme).</li> <li>• DGKB/BPR ontwikkelt de Nederlandse reisdocumenten (paspoort en identiteitskaart). Deze documenten zijn essentieel in het kader van de identiteitsvaststelling in het maatschappelijk verkeer.</li> <li>• In het kader van bescherming vitale infrastructuur worden maatregelen ontwikkeld om de vitale sectoren te beschermen tegen onder andere terroristische aanslagen (bv. alerteringsysteem).</li> <li>• Ontwikkelen van publiekscampagne terrorisme en terrorismebestrijding (ERC/NCTb).</li> <li>• Coördinerende rol waar het de Nederlandse inbreng in bepaald EU-beleid betreft (bv. dataretentie).<sup>4</sup></li> </ul>
Beleidsuitvoering	<ul style="list-style-type: none"> <li>• De Politieacademie ontwikkelt modules voor (vroeg)signalering van terroristen.</li> <li>• Uitbreiding van capaciteit van politiële inlichtingen en opsporingseenheden (RID's, RIK's, NIK, UCTA, Nationale Recherche).<sup>5</sup></li> </ul>	

<sup>3</sup> Zie Raad voor het Openbaar Bestuur, *Tussen oorlog en vrede; kader voor een balans tussen vrijheidsrechten en veiligheid*, oktober 2005

<sup>4</sup> Dataretentie betreft het systematisch voor een bepaalde periode bewaren van historische gegevens met betrekking tot telefoon- en internetverkeer.

Beleidssterreinen/ taakvelden	Beleidsactiviteiten	Beschrijving van de inhoud
		<ul style="list-style-type: none"> <li>In het kader van de terrorismebestrijding wordt een informatie-infrastructuur ontwikkeld om identiteitsdocumenten, waaronder reisdocumenten, die biometrische kenmerken gaan bevatten online te kunnen verifiëren in de administratie van die documenten.</li> </ul>
	Beleidsevaluatie	<ul style="list-style-type: none"> <li>Periodieke rapportages van politiële inlichtingeneenheden waarin wordt aangegeven wat ten behoeve van terrorismebestrijding is gedaan.</li> <li>Bijdrage aan evaluatie van terrorismebeleid in verschillende lidstaten, waarbij ook gericht met betrekking tot de Nederlandse situatie wordt teruggekoppeld.</li> </ul>

Uit tabel 3 is op te maken dat de activiteiten die het Ministerie van BZK in het kader van het inperken en/of voorkomen van catastrofaal terrorisme verricht, aansluiten bij de onderdelen van zijn verantwoordelijkheid op dit gebied. Op alle onderdelen en in alle fasen van het beleidsproces worden beleidsactiviteiten verricht die invulling geven aan de geschetste verantwoordelijkheid.

Onderzoeksactiviteiten worden vooral verricht door de AIVD en zijn onder andere gericht op achtergronden (oorzaken, bronnen) bij terrorismebestrijding, zowel in binnen- als buitenland. Deze studies hebben, meer dan inlichtingen, een wetenschappelijk karakter. Daarnaast wordt bij het Ministerie van BZK in het kader van grondrechten onderzoek gedaan naar de spanning tussen veiligheid en vrijheidsrechten in de context van de dreiging van catastrofaal terrorisme.

De inlichtingenfunctie concentreert zich bij de AIVD. Ten behoeve hiervan is de capaciteit van de AIVD in de afgelopen periode uitgebreid. Inlichtingenvergaring vindt tevens plaats bij de nationale recherche en regionale korpsen. Er zijn middelen vrijgemaakt om de politiële inlichtingeneenheden op nationaal en regionaal te versterken. Hoewel minder specifiek, wordt er in het kader van de bescherming van de vitale infrastructuur, met ondersteuning vanuit de AIVD, een aantal risicoanalyses uitgevoerd in vitale sectoren. Het doel hiervan is de kwetsbaarheid van vitale sectoren voor uiteenlopende dreigingen (waaronder terrorisme) in beeld te brengen.

In termen van beleidsontwikkeling heeft het Ministerie van BZK (CZW) vooral een rol waar het gaat om wetgeving (betrokken bij strafrechtelijke wetgeving en relatief zelfstandig waar het bestuurlijke wetgeving betreft). Daarnaast is het beleid ten aanzien van de Nederlandse reisdocumenten in dit kader relevant (BZK/BPR), aangezien deze documenten (paspoort en Nederlandse identiteitskaart) van essentieel belang zijn voor de identiteitsvaststelling in het maatschappelijk verkeer. Het Ministerie van BZK draagt daarnaast bij aan risico-

---

<sup>5</sup> RID = regionale inlichtingendienst, RIK = regionaal informatieknooppunt, NIK = nationaal informatieknooppunt (ondergebracht bij het KLPD), UCTA = unit contra-terrorisme en activisme (onderdeel van het KLPD). Een deel van deze inlichtingen komt samen in de Contra-Terrorisme Infobox (CT Infobox).

communicatie, coördineert de maatregelen in het kader van het beschermen van de vitale infrastructuur en draagt bij aan de inbreng in Europees verband.

Ten behoeve van de beleidsuitvoering wordt vooral geïnvesteerd in middelen voor specifieke politieke opsporingseenheden. In de reguliere sturingsrelatie - dit wil zeggen: binnen de bestaande middelen en taakuitvoering van de politie - met de korpsen is daarnaast expliciet en frequent aandacht besteed aan activiteiten in het kader van het inperken en/of voorkomen van catastrofaal terrorisme. Ook in de sfeer van opleidingen zijn de eerste initiatieven gefaciliteerd, bijvoorbeeld waar het gaat om 'vroegsignalering'. De politie (wijkagenten, buurt-regisseurs) wordt door het Ministerie van BZK gestimuleerd om informatiegestuurd (d.m.v. briefing en debriefing) te werken, hetgeen voor het inperken en/of voorkomen van catastrofaal terrorisme erg van belang is. Signalen van (voorbereidende handelingen in het kader van) terrorisme kunnen zo vroegtijdig worden onderkend.

Evaluatie vindt relatief beperkt en op onderdelen plaats. De AIVD kijkt bijvoorbeeld hoe het staat met het veiligheidsniveau van de door haar geadviseerde organisaties. Het Ministerie van BZK controleert de besteding van de extra gegeven en 'gelabelde' politieke middelen. Tot slot wordt op Europees niveau het terrorismebeleid van Nederland op hoofdlijnen doorgelicht.

---

Kortom: het Ministerie van BZK heeft een verantwoordelijkheid op onderdelen van het beleid gericht op het inperken en/of voorkomen van catastrofaal terrorisme. Het gaat hierbij vooral om civiele inlichtingen, (beheer) politie en veiligheidsbeleid, maar ook om specifieke zaken als reisdocumenten (BPR). Het Ministerie van BZK vult zijn verantwoordelijkheid in door een flink aantal beleidsterreinen/taakvelden, min of meer gericht, in te zetten. Er lijken nauwelijks beleidsterreinen te zijn die niet worden ingezet, terwijl deze wel mogelijkheden tot beïnvloeding bieden. Alleen op het gebied van informatiebeleid zijn er nog geen richtlijnen over hoe met openbaarheid van informatie kan worden omgegaan. Hierbij speelt mee dat de effecten van openbaarmaking dubbelzinnig kunnen zijn: het is lastig te zeggen of het wel of juist niet bijdraagt aan het inperken/of voorkomen van catastrofaal terrorisme. Het is daarnaast de vraag in hoeverre de ingezette beleidsterreinen voldoende gericht zijn op het inperken en/of voorkomen van catastrofaal terrorisme, aangezien expliciete doelstellingen op dit gebied op sommige terreinen ontbreken. Als gevolg hiervan kan er een gebrek aan focus ontstaan.

Op het niveau van beleidsactiviteiten is het Ministerie actief in het gehele proces: van voorbereiding (onderzoek, risicoanalyses) tot evaluatie. Het gaat hierbij overigens wel over onderdelen van het beleid, bijvoorbeeld de inzet van de politie, aangezien het totale beleid wordt geëvalueerd (periodieke voortgangsrapportages) door de NCTb die onder de beleidsverantwoordelijkheid van zowel de Minister van BZK als Justitie valt. De bijdrage van het Ministerie van BZK in het totale (rijksbrede) beleidsproces concentreert zich dan ook op specifieke aspecten als de civiele inlichtingen, risicocommunicatie, wetgeving (betrokken), politieke inlichtingenvergaring en opsporing, ontwerp van reisdocumenten en de verhouding tussen antiterrorismebeleid en vrijheidsrechten.

---

### 3. Beleidsproces

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de samenwerkingsrelaties die in het kader van het interdepartementale beleidsproces (gericht op het behouden van de internationale vrede en veiligheid) aanwezig zijn. Hierbij wordt tevens aandacht besteed aan de knelpunten die zich in deze relaties voordoen. Tot slot wordt beschreven in welke mate er een beleidsmatige basis aanwezig is voor de interdepartementale samenwerking.

#### 3.1. Huidige interdepartementale samenwerking

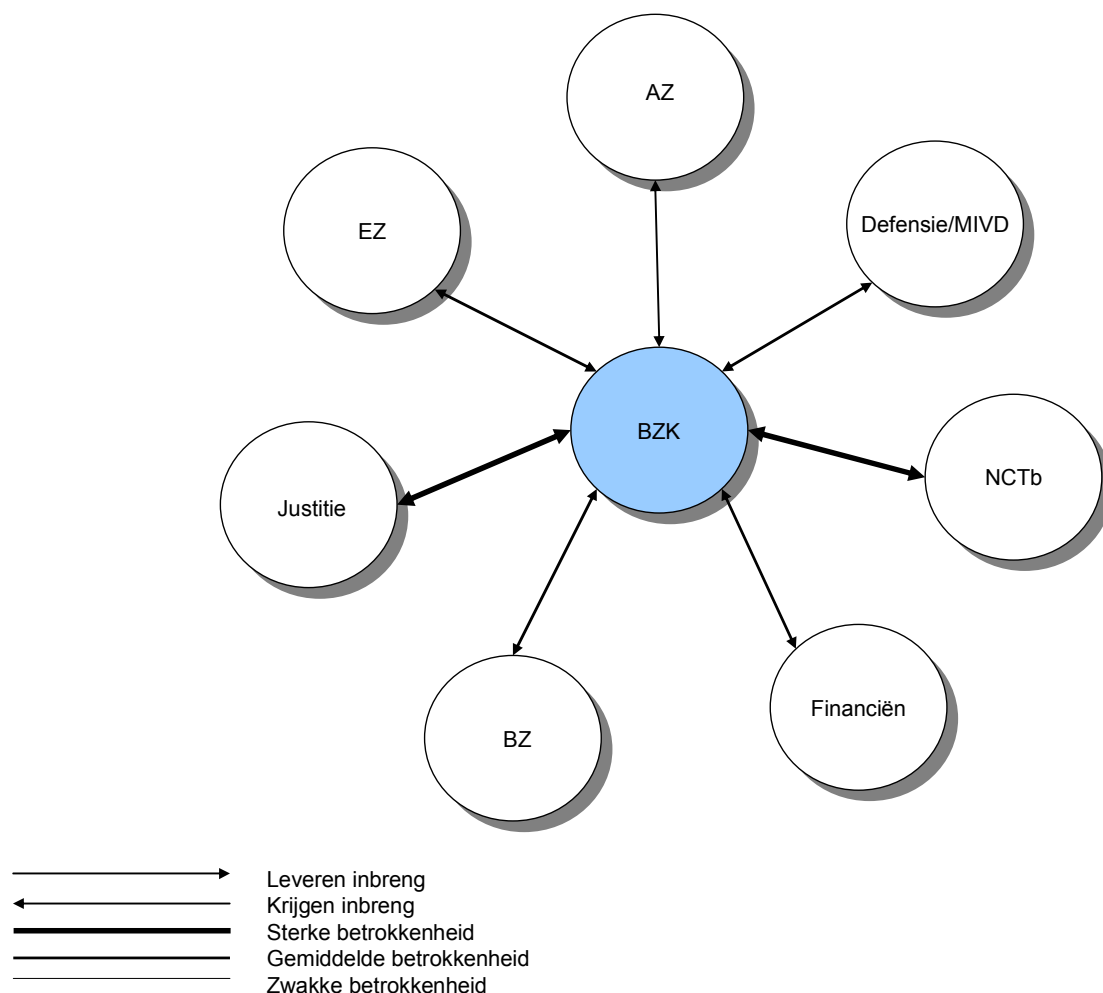
In het kader van het inperken en/of voorkomen van catastrofaal terrorisme wordt door verschillende Ministeries samengewerkt. In tabel 4 wordt een kort overzicht gegeven van deze samenwerkingsrelaties. Hierbij kan worden opgemerkt dat sterk operationele samenwerking buiten beschouwing is gelaten, omdat de beleidsmatige samenwerking centraal staat.

**Tabel 4. Interdepartementale samenwerkingsrelaties (bezien vanuit het Ministerie van BZK) gericht op het inperken en/of voorkomen van catastrofaal terrorisme**

Ministerie	Inhoud
AZ	<ul style="list-style-type: none"><li>• Heeft een coördinerende verantwoordelijkheid voor wat betreft de inlichtingen- en veiligheidsdiensten en werkt vanuit die hoedanigheid samen met de AIVD.</li></ul>
EZ	<ul style="list-style-type: none"><li>• Is een belangendrager, maar ook een reguliere samenwerkingspartner van de AIVD. Deze samenwerking concentreert zich rondom exportcontrole en contra-proliferatiebeleid.</li></ul>
Financiën	<ul style="list-style-type: none"><li>• Is betrokken vanuit de verantwoordelijkheid voor het bestrijden van de financiering van terrorisme.</li></ul>
BZ	<ul style="list-style-type: none"><li>• Vertegenwoordigt de Nederlandse belangen in internationaal verband en draagt Nederlandse standpunten in internationaal verband uit, waar het strategische zaken gerelateerd aan terrorisme betreft.</li></ul>
Defensie	<ul style="list-style-type: none"><li>• Heeft een geïnstitutionaliseerde samenwerkingsrelatie (m.n. Militaire Inlichtingen- en Veiligheidsdienst (MIVD) en KMAR) met de AIVD.</li></ul>
Justitie (incl. V&I)	<ul style="list-style-type: none"><li>• Is (mede)verantwoordelijk voor de totstandkoming van wetgeving op het gebied van terrorisme(bestrijding).</li><li>• Is verantwoordelijk voor het opsporen en vervolgen van terrorismeverdachten (proactief gezien dus voor de 'subjectieve pakkans').</li><li>• Is verantwoordelijk voor de IND waarmee de AIVD een reguliere samenwerkingsrelatie heeft.</li><li>• Is verantwoordelijk voor het beleid gericht op bestrijding van identiteitsfraude.</li></ul>
NCTb	<ul style="list-style-type: none"><li>• Heeft een coördinerende verantwoordelijkheid waar het de bestrijding van terrorisme betreft (handreikingen voor gemeenten, e.a.: dergelijke activiteiten raken de beleidsterreinen van het Ministerie van BZK).</li><li>• De AIVD levert kennis en informatie ten behoeve van de taakuitvoering van de NCTb.</li></ul>

In het kader van het inperken en/of voorkomen van catastrofaal terrorisme zijn de Ministeries van BZK en Justitie leidend, de laatst genoemde is coördinerend op het gehele dossier. De NCTb is, zoals gezegd, opgericht om onder verantwoordelijkheid van de beide ministeries het antiterrorismebeleid te coördineren. Tussen de Ministeries van BZK en Justitie vindt geregeld, en op verschillende niveaus, overleg plaats. Wekelijks is er het Bewindslieden Overleg Terrorismebestrijding (BOT) waaraan de Ministeries van BZK, Justitie, Algemene Zaken, alsook het OM aan deelnemen. Daarnaast is er een interdepartementaal voorportaal voor de Raad voor de Nationale Veiligheid (de Ministeriële onderraad voor o.a. terrorisme) dat het Gezamenlijk Comité Terrorismebestrijding (GCT) wordt genoemd. In het GCT nemen, naast de Ministeries van BZK en Justitie, ook de Ministeries als AZ, Defensie en Financiën deel. Met deze ministeries, maar ook met die van BZ en EZ, bestaan nauwe samenwerkingsrelaties.

**Figuur 1. Interdepartementale samenwerkingsrelaties tussen het Ministerie van BZK en andere ministeries gericht op het inperken/voorkomen van catastrofaal terrorisme**



### 3.2. Knelpunten in de interdepartementale samenwerking

De interdepartementale samenwerking wordt gekenmerkt door relatief nieuwe onderlinge verhoudingen. De NCTb is sinds 2004 verantwoordelijk voor het antiterrorismebeleid en sinds 1 januari 2005 is het bureau NCTb operationeel. Het is vanzelfsprekend dat het



institutionaliseren van de nieuwe verhoudingen tijd kost: rollen en verantwoordelijkheden zijn momenteel nog niet altijd even duidelijk. Enerzijds is dit begrijpelijk, aangezien de NCTb nog niet zolang bestaat en ook het catastrofaal terrorisme een relatief nieuw veiligheidsthema is. Anderzijds heeft het Ministerie van BZK het gevoel dat zij door de NCTb beperkt en niet-tijdig wordt betrokken bij (beleidsmatige) vraagstukken die haar wel aangaan. Dit geldt niet voor alle onderwerpen, maar wel voor enkele. De NCTb opereert naar mening van het Ministerie van BZK dan ook relatief solistisch. Dit uit zich bijvoorbeeld in het zelfstandig benaderen van de regionale korpsen.

Voor het Ministerie van Justitie geldt het bovenstaande ook, zij het in mindere mate. Het Ministerie van BZK wordt pas in een relatief laat stadium betrokken bij de totstandkoming van terrorismewetgeving. Dit strookt niet met de opvatting van het Ministerie van BZK dat zij een volwaardige partner hoort te zijn waar het dit type wetgeving betreft.

Bovenstaande opmerkingen met betrekking tot de NCTb en het Ministerie van Justitie gelden overigens niet voor zover het de AIVD betreft.

### **3.3. De beleidsmatige basis voor de interdepartementale samenwerking**

De beleidsmatige basis voor de interdepartementale samenwerking rondom het inperken en/of voorkomen van catastrofaal terrorisme is vooral gelegen bij de NCTb. De NCTb is immers een beleidsmatig samenwerkingsverband tussen de Ministeries van BZK en Justitie. De afgelopen jaren is er, eerst door de Directe Rechtshandhaving van het Ministerie van Justitie en later door de NCTb, een aantal beleidsnota's ontwikkeld, dat kan worden gezien als interdepartementaal beleid. De nota 'Terrorismebestrijding en veiligheid' was de eerste in deze reeks van nota's. In januari 2005 heeft de NCTb een samenhangend bestel van maatregelen en beleid gepresenteerd, en in juni en december zijn hierover voortgangsrapportages naar de Tweede Kamer gestuurd.<sup>6</sup>

---

Kortom: het Ministerie van BZK werkt in het kader van het inperken en/of voorkomen van catastrofaal terrorisme samen met verschillende ministeries. Het Ministerie van Justitie en de NCTb zijn de voornaamste samenwerkingspartners. In het (gezamenlijke) beleidsproces doen zich in de relatie met deze primaire samenwerkingspartners knelpunten voor. Deze hebben, in ieder geval voor wat betreft de NCTb, te maken met de nieuwe onderlinge verhoudingen. Met de komst van de NCTb is het beleidsnetwerk veranderd en is het primaat van terrorismebestrijding daar komen te liggen. In de eerste plaats is men hierdoor zoekende naar de eigen rol in het geheel. Hoe rollen c.q. verantwoordelijkheden zich tot elkaar verhouden, is momenteel niet altijd duidelijk. Daarnaast heeft het Ministerie van BZK het gevoel dat zij door de NCTb beperkt en niet-tijdig wordt betrokken bij beleidsprocessen. Ook in de relatie met het Ministerie van Justitie liggen mogelijkheden ter verbetering. Ten aanzien van de totstandkoming van wetgeving ervaart het Ministerie van BZK dat hij pas in een laat stadium wordt betrokken (bijvoorbeeld in het kader van grondrechten), terwijl het ontwerp dan al in een ver gevorderd stadium kan zijn.

---

<sup>6</sup> Zie de brieven aan de Tweede Kamer van 24 januari 2005, 10 juni 2005, en 5 december 2005.

## **4. Behoeften voor de toekomst**

In dit vierde hoofdstuk staan de behoeften c.q. wensen die het Ministerie van BZK heeft centraal, wanneer het gaat om de incidentcategorie 'catastrofaal terrorisme'. Deze behoeften zijn onderverdeeld in departementale en rijksbrede behoeften.

### **4.1. Departementale behoeften**

Het Ministerie van BZK vindt het van belang te benadrukken dat de relatie met het lokaal bestuur een essentiële schakel is waar het gaat om het inperken en/of voorkomen van catastrofaal terrorisme. Terroristen verblijven in lokale gemeenschappen en aanslagen worden daar ook gepleegd. De proactieve inspanningen zullen zich dan ook meer op dit niveau moeten richten. Het is van belang hier meer aandacht voor te hebben.

### **4.2. Rijksbrede behoeften**

Hoewel interdepartementaal beleid aanwezig is, heeft het Ministerie van BZK behoefte aan een beleidsmatige basis waarin de interdepartementale samenwerking wordt geëxpliciteerd. De onderlinge rollen en verhoudingen moeten beter worden omschreven, zodat iedereen weet waar men aan toe is.

## 5. Conclusies

In dit hoofdstuk wordt kort weergegeven wat de belangrijkste conclusies zijn die op basis van deze rapportage kunnen worden getrokken. Deze conclusies concentreren zich op de blinde vlekken, knelpunten en wijze waarop hiermee kan worden omgegaan. In de voorgaande hoofdstukken is uitgebreid aan bod gekomen wat door het Ministerie van BZK thans aan het inperken en/of voorkomen van catastrofaal terrorisme wordt gedaan. Dit wordt hier daarom niet opnieuw herhaald.

### 5.1. Conclusies op een rij

#### *Blinde vlekken c.q. kansen in het beleid*

- Op het gebied van informatiebeleid bestaan thans geen richtlijnen ten aanzien van hoe met openbaarheid van informatie (bijvoorbeeld over risicovolle bedrijven en effectgebieden) kan worden omgegaan.

#### *Knelpunten*

- Onduidelijke onderlinge verhoudingen tussen kernbetrokkenen: Ministerie van BZK, Ministerie van Justitie en NCTb als gevolg waarvan de samenwerking soms moeizaam verloopt.
- Bepaalde onderdelen van het Ministerie van BZK worden niet-tijdig en ad-hoc (niet-structureel) betrokken bij beleidsvorming door de NCTb en het Ministerie van Justitie.

#### *Behoeften voor de toekomst c.q. hoe omgaan met?*

- Investeren in relatie met het lokaal bestuur, aangezien dit een belangrijke actor is in het kader van het inperken en/of voorkomen van catastrofaal terrorisme.
- Interdepartementaal beleid dat niet alleen aandacht besteed aan de inhoud van het beleid, maar ook aan de onderlinge verhoudingen in het beleidsproces.

## 5.2. Conclusies in beeld

Figuur 2. Conclusies in een notendop

