



U BENT HERKEND

Aantreden en optreden van de
Nationaal Coördinator
Terrorismebestrijding NCTb

Prof. dr. A.J.G.M. Bekke - Prof. dr. J. de Vries

U BENT HERKEND

Aantreden en optreden van de Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding NCTb

Rapport Evaluatie NCTb

Apeldoorn · Leiden, januari 2007
Prof. dr. A.J.G.M. Bekke · Prof. dr. J. de Vries

Omslagontwerp

Leontien Mees

Illustratie

Lucinda Surber, 2000

Attention, dexterity, confidence

INHOUD

Inleiding: Vraagstelling en aanpak van de evaluatie	3
I Een korte voorgeschiedenis	6
II De opzet en Ontwikkeling van de organisatie NCTb	9
Het voorstel van de NCTb	
Het besluit van het Kabinet	
De instelling van de organisatie NCTb	
III De opbouw van de relaties met organisaties gerelateerd aan terrorismebestrijding	19
Korte schets van de belangrijkste spelers	
Aard en functioneren van de belangrijkste overlegverbanden	
IV Oordelen van respondenten over het functioneren van de NCTb	24
Verbetering van de samenwerking	
Structuur en sturing	
Beleidsontwikkeling	
Taken en bevoegdheden	
Performance en producten	
V De taakvervulling door de NCTb	36
Ontwikkelen van beleid en regisseren van de samenwerking	
Informatie bijeenbrengen, combineren en veredelen	
Beveiliging burgerluchtvaart en Toezicht beveiliging Burgerluchtvaart	
Bewaken en Beveiligen	
Regisseren van de Voorlichting	
Informatievoorziening	
Interface tussen de taakfuncties	
VI Bevindingen, analyse en adviezen	45
Algemene conclusies	
Belangrijkste thema's en oplossingsrichtingen	
Positionering	
Verantwoordelijkheden en bevoegdheden	

Taakstelling
Informatieverschaffing
Crisisbeheersingsorganisatie
Kennisonwikkeling

VII Samenvatting

54

Bijlagen

I Gebruikte afkortingen

III Geïnterviewde personen

II Evaluatieopdracht

IV Chronologie

V Structuur NCTb

Inleiding: Vraagstelling en aanpak van de evaluatie

Op 1 januari 2005 begon de Staf van de Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding met zijn werkzaamheden. Laatstgenoemde was per april 2004 aangesteld om na te gaan in hoeverre het Openbaar Bestuur in Nederland was voorbereid op een doeltreffende bestrijding van het in omvang en dreiging toenemende terrorisme. Zijn verkenning hiervan en de aanbevelingen aan de ministers van Justitie en BZK leidden tot de instelling van een nieuwe organisatie, de NCTb¹. Deze organisatie dient zorg te dragen voor combinatie en waardering van informatiestromen, de beleidsvoorbereiding, de aansturing en de voorlichting op het terrein van terrorismebestrijding. Bovendien werden hierin opgenomen de al binnen de departementen van BZK en Justitie bestaande taken van de Nationaal Coördinator Bewaking en Beveiliging, de Beveiliging Burgerluchtvaart en de Inspectie Burgerluchtvaart. De organisatie is werkzaam voor beide genoemde ministers. Naast deze taken draagt de organisatie zorg voor het verder ontwikkelen van het zgn. alerteringssysteem, in samenwerking met het lokaal bestuur en (semi-)private bedrijfssectoren. Beide ministers achtten het gewenst na ruim anderhalf jaar een betrouwbaar beeld te verkrijgen over het functioneren en de effecten tot dusver van de NCTb-organisatie als coördinatie-instrument voor terrorismebestrijding.

vraagstelling

Het hiervoor per 17 juli 2006 gestarte evaluatieonderzoek geeft een beoordeling ten aanzien van (in hoofdlijnen)²:

- de vorming van de organisatie;
- de uitvoering van de werkerterreinen en taken, zoals:
 - . de ontwikkeling van een helder en eenduidig beleid op het vlak van terrorismebestrijding
 - . het regisseren van de samenwerking en het realiseren van een hoge graad van samenwerking tussen partijen
 - . het bijeenbrengen, combineren en veredelen van informatie
 - . het zorgdragen voor beveiliging van de burgerluchtvaart
 - . het toezicht op de inrichting van de keten van de beveiliging burgerluchtvaart
 - . het onderhouden, uitvoeren en vernieuwen van het nationaal stelsel van bewaken en beveiligen
 - . het regisseren van de voorlichting enz.
 - . de operationalisering van het alerteringssysteem
 - . de ICT-taken
 - . de combinatie van coördinerende en zelfstandige taken
- de wijze van aansturing, beleidsvorming en besluitvorming in het netwerk van partijen;
- de bevoegdheden in dat netwerk.

Niet tot onderwerp van evaluatie behoorden een beoordeling van het wettelijk beleidskader voor terrorismebestrijding, de taakverdeling tussen de twee ministers, het doen van aanbevelingen over de inrichting van de Rijksdienst, het geven van een oordeel over andere bij terrorismebestrijding betrokken organisaties anders dan wat betreft hun relaties met de NCTb en over de normatieve aspecten van antiterrorismebeleid.

¹ Voor een verklaring van de in dit rapport gebruikte afkortingen, zie bijlage I

² Voor een uitgebreid overzicht van de onderwerpen van de evaluatie zie bijlage II Evaluatieopdracht.

In afwijking van een eerdere ruimere planning van het onderzoek behoorde de evaluatie met het oog op de vervroegde verkiezingen voor de Tweede Kamer en de vorming van een nieuw Kabinet te zijn afgerond per eind november 2006.

aanpak

Voor het onderzoek werd een vijftal onderzoeksingangen gehanteerd. Vooreerst werd een analyse uitgevoerd van beleidsstukken, rapporten, Kamerstukken en Kamervragen, jaarverslagen en persberichtgeving. Vervolgens werden op grond van openbare stukken de gebeurtenissen op het gebied van terrorisme(bestrijding) vanaf ‘september elfen’ en in het bijzonder vanaf de aanslagen in Madrid in maart 2004 in kaart gebracht en geanalyseerd, in het bijzonder voorzover relevant voor aan- en optreden van de NCTb. Er werd een analyse gemaakt van het strategisch organisatiebeleid t.a.v. de NCTb en van de gevolgde coördinatiemethodiek. Als belangrijk middel tot het verkrijgen van een beeld over genoemde evaluatieonderwerpen werden interviews gehouden met de meest betrokken ministers, kamerleden, betrokken (ambtelijke) diensten, burgemeesters van drie grote steden, bedrijfsleven en leden van de NCTb-staf³. Tenslotte werd een toetsing en waardering uitgevoerd van de uitvoering van de taken van de NCTb, zoals deze in de instellingsregeling zijn vermeld en werden de plus- en minpunten, zoals die uit voorgaande analyses werden gedestilleerd, afgewogen en gewaardeerd.

De onderzoekers konden geen gebruik maken van gerubriceerde gegevens, zoals de verslagen en notulen van vergaderingen van de diverse overlegverbanden in het kader van terrorismebestrijding en van gerubriceerde documenten inzake gebeurtenissen, incidenten dan wel aanpak van (vermeende) terroristische dreigingen. Evenmin kon de kwaliteit worden getoetst van (het onderliggend materiaal van) de ‘producten’ van de NCTb, zoals de Dreigingsbeelden Terrorisme Nederland of het Alerteringssysteem. Dit betekende onder meer dat geen casestudies konden worden uitgevoerd van het daadwerkelijk optreden van de NCTb op belangrijke momenten en dat (participerende) observatie van overlegverbanden of optreden van de NCTb evenmin tot de mogelijkheden behoorde. Bijgevolg werd in hoofdzaak gebruik gemaakt van de open bronnen als boven vermeld en van de oordelen en waarderungen door de geïnterviewde personen, die zeer direct zijn betrokken in een bepaalde rol en verantwoordelijkheid bij de terrorismebestrijding. Tevens werd gebruik gemaakt van waarderungen zoals deze in de pers werden geuit, dan wel uit (bevolkings)onderzoek bleken.

De criteria die werden gehanteerd ten behoeve van het eindoordeel door de onderzoekers ontleenden zij aan de vraagstelling, zoals hiervoor beschreven. Expliciet hield dit in dat het materiaal in het bijzonder werd getoetst aan de volgende factoren:

- mate van verbetering van de samenwerking tussen betrokken organisaties, vergeleken met de situatie vóór het aantreden van de NCTb, zoals beschreven in de nota Joustra van juli 2004;
- mate waarin structuur werd aangebracht in (beleids)overleg en kwaliteitsverhoging werd bereikt in de gezamenlijke operaties;
- mate waarin (centrale) aansturing werd aangebracht en beleids- en besluitvorming werden verbeterd;
- mate waarin de taken werden uitgevoerd, zoals beschreven in de Instellingsregeling NCTb;

³ Voor een overzicht van de geïnterviewden zie Bijlage III.

- mate waarin de NCTb kon beschikken over bij de taakstelling aansluitende bevoegdheden;
- mate waarin een overallstructuur werd ontwikkeld, die adequaat is voor een gecompliceerde en dynamische opgave als terrorismebestrijding;
- mate waarin de NCTb waardering en vertrouwen heeft opgebouwd, zowel bij de participanten bij terrorismebestrijding als bij de Nederlandse bevolking.

uitvoering

Het evaluatieonderzoek werd uitgevoerd door prof. Dr. A.J.G.M. Bekke, emeritus hoogleraar Bestuurskunde Universiteit van Leiden en prof. Dr. J. de Vries, directeur Haagse Vestiging van de Universiteit van Leiden en Hoogleraar Bestuurskunde.

Het onderzoek werd begeleid door de Secretaris-generaal van Justitie, mr. J. Demmink en de Secretaris-generaal van BZK, drs. J.W. Holtslag. Het werd uitgevoerd in de periode 1 augustus – 30 november 2006.

opzet rapport

In dit rapport wordt in het eerste hoofdstuk een korte voorgeschiedenis over de situatie in Nederland met betrekking tot de terrorismebestrijding tot aan de aanstelling van een Nationaal Coördinator weergegeven en worden de aanpak, ontwikkeling en voortgang van de NCTb geschetst vanaf de aanstelling van de Coördinator in april 2004 en de start per 1 januari 2005 tot heden. Hierna volgt in een volgend hoofdstuk een overzicht van het ‘netwerk’ van organisaties en hun onderlinge verbindingen, waarna verslag wordt gedaan van de oordelen van geïnterviewde personen over die verbindingen in relatie tot de NCTb en over het functioneren en de prestaties van de NCTb zelf. In hoofdstuk IV worden de diverse taken van de NCTb beschouwd zoals die in de Instellingsregeling zijn genoemd, inclusief het oordeel van de onderzoekers over de geleverde prestaties. Tenslotte volgt een algemene analyse van het functioneren van de NCTb, waarbij de positieve en minder positieve oordelen over positie en functioneren van de NCTb worden afgewogen. Besloten wordt in hoofdstuk V met een algemene analyse en met een aantal adviezen ten aanzien van de belangrijkste bevindingen en in hoofdstuk VI met een beknopte samenvatting.

Ter toelichting op de voor dit rapport gekozen titel kan het volgende dienen. Bij hun binnenkomst in de kantoren van de NCTb dienden de beide onderzoekers, evenals alle bezoekers, zich telkens te ‘onderwerpen’ aan een zogenaamde irisscan. Indien de daarbij fotografisch gemaakte opname van dat oogonderdeel overeenstemde met de daarvoor getoonde persoonlijke chip, antwoordde een mechanische stem: ‘U bent herkend’. De procedure is exemplarisch voor de wereld van bedreigde veiligheid en noodzakelijke beveiliging waarin wij in korte tijd zijn terechtgekomen. Maar de gekozen titel geeft ook op voorhand een van de bevindingen van dit rapport prijs: de NCTb is na ruim anderhalf jaar een ‘herkende’ organisatie. In hoeverre de NCTb-organisatie ook tot meer dan alleen ‘herkenning’ heeft geleid, zal de verdere tekst van dit rapport uitwijzen. Wie dit op voorhand wenst te vernemen, leze de beknopte samenvatting in hoofdstuk VI.

I Een korte voorgeschiedenis

De terroristische aanslagen op 11 september 2001 op de Twin Towers in New York en het Pentagon in Washington leidden wereldwijd en ook in Nederland tot veel consternatie⁴. Het hier regerende tweede Kabinet Kok was eveneens ontdaan. Het stelde een week later een Ministeriële Stuurgroep Terrorismebestrijding en Veiligheid in. Nadat een week later een vermeende dreiging van aanslagen op tunnels in de Randstad het land had opgeschrikt, stuurde het op 5 oktober een brief aan de Tweede Kamer, waarin een actieplan terrorismebestrijding werd gepresenteerd⁵. Het bestond uit een aantal fragmentarische maatregelen met aandacht voor allerlei deelaspecten. Het ontbrak aan een omvattend concept voor de aanpak. Gewezen werd op het ontbreken van voldoende coördinatie tussen de vele instanties die zich met terrorismebestrijding bezighouden. De infovoorziening aan de burger was nog mager. Er werd 150 à 200 miljoen gulden uitgetrokken voor terrorismebestrijding. Ter vergelijking: Duitsland besteedde op dat moment ongeveer 3 miljard DM aan het onderwerp. Wel had reeds ver vóór de aanslagen in de Verenigde Staten de Binnenlandse Veiligheidsdienst in een rapport aandacht besteed aan de mogelijke schadelijke werking die er zou kunnen uitgaan van de meer radicale varianten van de politieke Islam in Nederland voor de integratie van moslims in Nederland en aan de mogelijke dreiging ervan voor de democratische rechtsorde in ons land⁶. Begin 2001 stelde dezelfde dienst een rapport samen, waarin de stand van zaken werd opgemaakt van het terrorisme aan het begin van de nieuwe eeuw en van de rol en positie van de BVD in de bestrijding ervan. Gewezen werd reeds toen op het belang van een bestrijdingsaanpak die vooral de preventie en niet alleen de onzekerheidsreductie betrof⁷.

Op 16 april 2002 diende Minister President Kok namens zijn kabinet het ontslag in. Daarna was voor de regering de aandacht voor terrorismebestrijding danig verminderd, zo niet afwezig. Aan het actieplan werd intussen op de verschillende departementen en diensten in stilte gewerkt. Aandacht voor veiligheid werd even later op 6 mei 2002 op schokkende wijze gevraagd na de moord op Pim Fortuyn. Er werden prioriteiten gesteld aan het onderwerp 'bewaken en beveiligen', er werd een week later een Algemeen Overleg over Terrorismebestrijding gehouden. De aandacht ging echter toch geheel uit naar de landelijke consternatie over de Fortuyn-moord en de vorming van een nieuw kabinet die in volle gang was.

Dat kabinet kwam er op 22 juli van dat jaar als het eerste kabinet Balkenende. Als minister voor Justitie trad aan mr. J.P.H. Donner en als minister voor BZK de heer J.W. Remkes. Dat intussen de departementen niet stil hadden gezeten inzake terrorismebestrijding bleek in december toen aan de Kamer de inmiddels vijfde voortgangsrapportage Actieplan Terrorismebestrijding werd gepresenteerd⁸. Maar toen was het eerste Kabinet Balkenende al weer demissionair. Het had op 16 oktober zijn ontslag ingediend en het zou nog tot 27 mei 2003 duren voor het als tweede kabinet Balkenende zijn werk, weliswaar in gewijzigde politieke samenstelling, kon voortzetten. De ministers voor Justitie en BZK bleven op hun post.

⁴ Voor een overzicht van de chronologie zie bijlage IV

⁵ Brief Minister-President, ministers van Justitie, BZK, Financiën en Defensie d.d. 5 oktober 2001, 27 925 nr. 10.

⁶ Binnenlandse Veiligheidsdienst, De Politieke Islam in Nederland, Leidschendam maart 1998.

⁷ Binnenlandse Veiligheidsdienst, Terrorismen aan het begin van de 21^e eeuw, dreigingsbeeld en positionering BVD, Leidschendam april 2001

⁸ Brief van de minister van Justitie, d.d. 2 december 2002, 27 925 nr. 73.

Een maand later verscheen de nota Nieuw Stelsel Bewaken en Beveiligen, dat niet alleen voor veiligheid in het algemeen voor bepaalde personen en objecten moest zorgen, maar dat ook een belangrijk element zou worden in het kader van de terrorismebestrijding.

In een brief van 9 september 2002 aan de Kamer van de ministers van Justitie en BZK werd een 'meer geïntegreerde visie op terrorismebestrijding' aangekondigd. Bij de behandeling van de brief werd gevraagd naar de wijze van coördinatie. De minister van Justitie geeft aan dat in de Onderraad voor Veiligheid de coördinatie geschiedt. 'Vanwege de aard der zaken is het vaak het ministerie van Justitie dat de samenhang en een zekere ordening van het geheel bewaakt, zonder dat daarbij sprake is van regie, laat staan coördinatie'⁹. Het zou nog even duren voor de geïntegreerde visie werd gepresenteerd. In december 2002 verscheen een nota van de zijde van de AIVD over rekrutering in Nederland voor de jihad¹⁰. De minister van BZK wijst in een begeleidende brief aan de Tweede Kamer op het gevaar van rekrutering in relatie tot radicaliseringstendenzen binnen de islamitische gemeenschappen¹¹.

De aangekondigde geïntegreerde visie werd op 24 juni 2003 ingediend met de notitie van de minister van Justitie 'Terrorisme en de bescherming van de samenleving'¹². Daarin werd een bestuurlijk en instrumenteel kader geschetst waarbinnen terrorismebestrijding zou moeten worden geplaatst. De minister van Justitie werd, hoewel dit in de Tweede Kamer geen onomstreden zaak was, coördinerend minister voor terrorismebestrijding, in nauwe relatie met zijn ambtgenoot van BZK. Er kwam een ambtelijk coördinatieteam (GCT) en politieke afstemming over het onderwerp zou plaats vinden in de Raad van de Veiligheid (RvdV). Er zou bovendien een betere afstemming dienen plaats te vinden van de juridische infrastructuur en er zou verhoogde aandacht moeten worden gegeven aan het verschijnsel van radicalisering. Een paar maanden later sloot de minister voor Integratie en Vreemdelingenzaken zich aan bij het kader van terrorismebestrijding met een brief over de bestrijding van het internationaal terrorisme. Daarna werd het opnieuw stil rond het onderwerp.

Die stilte werd onverwacht op 11 maart 2004 doorbroken door de terroristische aanslagen in Madrid. Het terrorismeverschijnsel had Europa bereikt. Het was niet langer een dreiging veraf of een aangelegenheid van de Verenigde Staten, maar het bleek ook voor de deur van de buurman te kunnen toeslaan. Door deze gebeurtenis kwam de bestuurlijke en politieke aandacht voor terrorismebestrijding in ons land in een stroomversnelling. Er werd al langer van de zijde van de Verenigde Staten druk op Nederland uitgeoefend om meer voorzorgsmaatregelen te nemen tegen mogelijke terroristische aanslagen. Ook vanuit het ministerie van Algemene Zaken was reeds eerder een aantal alternatieven overwogen voor een organisatorische positionering van die aandacht in de Rijksdienst. En na 'Madrid' kwam daar nog eens een toenemende druk vanuit de Tweede Kamer bij. Het was de minister van Justitie, die het belang van snel handelen en meer aandacht inzag. Samen met zijn ambtgenoot van BZK schreef hij drie weken later een brief aan de Kamer met de aankondiging van een landelijk geldend alerteringsstelsel, dat zou moeten aangeven welk niveau van terroristische dreiging voor Nederland op een bepaald moment geldt¹³.

⁹ Verslag Algemeen Overleg Terrorismebestrijding d.d. 23 oktober 2002.

¹⁰ AIVD, Nota Rekrutering in Nederland voor de jihad, van incident naar trend, december 2002.

¹¹ Minister van BZK, kenmerk 1927337/01, d.d. 9 december 2002.

¹² Brief minister van Justitie d.d. 24 juni 2003, 27 925 nr. 94.

¹³ Brief ministers van Justitie en BZK, d.d. 31 maart 2004, 27 925 nr. 123.

Maar het kabinet had zich niet alleen beraden over instrumenten voor de signalering van terroristische dreiging. Het bezag ook de voor preventie en bestrijding van terrorisme aanwezige organisatorische infrastructuur. Het gevoel was dat deze niet optimaal paste bij het nieuwe verschijnsel.

Op 1 april 2004 werd onder de verantwoordelijkheid van de ministers van Justitie en BZK een Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding aangesteld met als opdracht een analyse te maken van de infrastructuur van terrorismebestrijding en voorstellen te doen voor veranderingen indien noodzakelijk. Het uitvoeren van een fundamentele ingreep in de taakverdeling tussen ministers of de herschikking van belangrijke delen van de Rijksdienst lag echter niet voor de hand tijdens de rit van een reeds geformeerd kabinet. Als Coördinator werd aangewezen mr. T.H.J. Joustra, voormalig Secretaris-generaal van het ministerie van LNV, die kort daarvoor zijn voorzitterschap van de Raad van Bestuur van het UWV had beëindigd.

De aankondiging van de aanstelling van een Nationaal Coördinator wekte enige beroering bij sommige organisaties in het veld van terrorismebestrijding. De aankondiging was voor een aantal personen onverwacht, evenals de organisatorische positie onder twee ministers en de naam van de betrokkene. Ze beschouwden dit als een overval en een 'geboortefout', terwijl toch de discussies in meer dan kleine kring reeds lang liepen en de figuur van een Nationaal Coördinator, zoals bij Bewaking en Beveiliging, geen nieuwe was. Dat maakte de start van een Coördinator Terrorismebestrijding er niet gemakkelijk op.

II De opzet en ontwikkeling van de organisatie NCTb

Het voorstel van de NCTb

De aanstelling van de Coördinator zou, zo was de gedachte, van korte duur zijn. Zijn analyse van de aanwezige infrastructuur, die onder andere beruiste op een gespreksronde langs personen uit de verschillende organisaties, die zich (onder meer) bezig houden met terrorismebestrijding, zoals departementale functionarissen bij Justitie, AZ en BZK, het OM, de AIVD, de MIVD, de KMar en het KLPD wees anders uit. Uit zijn nota 'Meer dan de som der delen' bleek een aantal zaken¹⁴. Vooreerst dat het huidige urgentiegevoel en de (polder)bestuurscultuur zich niet verhouden tot de kwetsbaarheid van Nederland voor aanslagen, vooral van de zijde van catastrofaal terrorisme. De tot dat moment verschenen nota's getuigden van een institutionele benadering en in mindere mate van een inhoudelijk organisatorisch concept. Strategie en scenarioplanning voor nieuwe terrorismevormen zijn onvoldoende ontwikkeld. Preventie van terrorisme, crisismanagement en rampenbestrijding zijn meer gericht op oude vormen van terrorisme. Er is bovendien sprake van een incidentgerichte benadering, leidend tot stapeling van uitvoeringsacties. Een gedifferentieerde staalkaart van mogelijkheden en bevoegdheden is niet voorhanden. In bestuurlijke zin is er sprake van versnippering. Daarnaast vraagt de aansluiting tussen terrorismebestrijding en crisis- en rampenbestrijding gezien vanuit één keten veel aandacht. De coördinatie- en overlegstructuren zijn complex en gefragmenteerd. Er werd ook een verheugende bevinding gedaan: alle betrokkenen gaven er blijk van dat er een fundamenteel andere aanpak moest worden gevolgd, waarbij ook eenieder bereid was over de eigen institutionele grenzen heen te stappen ten einde een gezamenlijk beter resultaat te bereiken.

De bevindingen van de aangestelde coördinator leidden tot een scala van aanbevelingen. De belangrijkste daarvan was dat in de huidige status quo van ongeordende versnippering een goede aanpak van terrorisme onmogelijk zou zijn en dat een samenbindende, coördinerende en regievoerende organisatie, die eenduidig politiek zou zijn verankerd, onontbeerlijk was. Maar niet alleen een centrale, coördinerende organisatie zou noodzakelijk zijn. Er moest ook worden gewerkt vanuit een gemeenschappelijk nationaal strategisch concept en een op de ernst van het terrorisme afgestemd bestuurlijk en wettelijk instrumentarium.

Het conceptueel kader kwam tot stand in intensieve besloten brainstormsessies, die de coördinator onder meer hield met een tweetal hem ter beschikking gestelde jonge ambtenaren en een extern adviseur, een en ander in afstemming met de DGRR van Justitie, de DGV van BZK en de beide SG's van Justitie en BZK. Het conceptueel kader bestaat uit een onderscheid van het proces van terrorismebestrijding in zowel de fasering daarvan als de diverse facetten van dat proces. Als fasen worden onderscheiden (1) de preventie, (2) de risicobeoordeling, (3) het nemen van voorzorgsmaatregelen, (4) het ingrijpen/opsporen/vervolgen van daders, (5) het crisismanagement en (6) de rampenbestrijding. Als zeer onderontwikkeld in dit stadium werden beoordeeld de vier eerstgenoemde fasen van het proces, m.a.w. die fasen die zijn te onderscheiden vóórdat sprake is van een daadwerkelijke aanslag. De twee laatstgenoemde fasen, die van crisismanagement en rampenbestrijding werden in de nota als matig ontwikkeld gekenschetst.

Daarnaast werd aan dat proces van terrorismebestrijding een zestal facetten onderscheiden: (1) besluitvorming, (2) communicatie, (3) organisatie, (4) informatie/ en datamanagement, (5)

¹⁴ Nota T.H.J. Joustra, Meer dan de som der delen, terrorismebestrijding op niveau, juli 2004.

Nederlandse en Europese wetgeving en (6) internationale samenwerking. Hier werden de eerste vier facetten als onderontwikkeld en de twee laatste als matig tot onontwikkeld beoordeeld. Deze beoordeling kwam tot stand aan de hand van een aantal criteria die werden toegekend aan elk van de verschillende onderscheiden fasen en facetten en die de mate van adequate voorziening aangaven.

De belangrijkste aanbeveling betrof de vorming van één nationale organisatie, die een eind zou moeten maken aan de situatie van vrijblijvendheid in de samenwerking tussen betrokkenen, welke te zeer werd gekenmerkt door 'coördinatie door gelijken'. Nodig zou zijn die organisatie zowel op politiek als ambtelijk niveau een centrale beslissingsmacht te geven. Noodzakelijk was bovendien eenheid in sturing voor alle bovengenoemde fasen en facetten en het in één hand brengen van de vitale functies voor terrorismebestrijding. De organisatie zou voldoende kritische en professionele massa moeten bezitten en voor eenduidige verbindingen tussen lokaal, nationaal en internationaal niveau moeten zorgdragen. Deze aanbevelingen werden gezien als een eerste stap op weg naar een meer volwaardige 'concernstructuur', waarin strikte binding tussen betrokkenen vanuit eenduidige uitvoeringsplannen gericht op een gedetailleerd bepaalde output zou bestaan. Deze eerste stap zou de instelling moeten bevatten van een Nationale Autoriteit Terrorismebestrijding onder de eenduidige verantwoordelijkheid van de coördinerend minister.

Met deze aanbevelingen, voorzien van een verdere aanduiding van de organisatorische bewerktuiging van de Autoriteit, richtte de NCTb zich in samenspraak met de ministers van Justitie en BZK tot de politiek verantwoordelijken. Het was intussen juli 2004.

Lente en zomer 2004

Terwijl de NCTb zijn voorstel ontwikkelde, ging het politieke leven door. Het Kamerdebat op 14 april over de aanslagen in Madrid ging in hoge mate over de coördinatie van de terrorismebestrijding¹⁵. De ervaringen met de inzet van Marechaussee en Politie bij de vermeende dreiging bij tunnels in de Randstad, drie jaar eerder, vroegen naar het oordeel van de Kamer om heldere politieke en ambtelijke verantwoordelijkheden in zo'n situatie. Er was toen geen centrale sturing. Het debat spitste zich toe op de coördinerende verantwoordelijkheid van de minister van Justitie in relatie tot de verantwoordelijkheden van de minister van BZK. De meeste diensten bij terrorismebestrijding vallen onder de verantwoordelijkheid van de minister van BZK, terwijl die van Justitie de coördinator is. De minister van Justitie wijst erop dat de meest principiële aansturing van de terrorismebestrijding gaat via de strafrechtketen en die begint bij het OM. Maar uitsluitend coördinerende bevoegdheden werden door sommigen in de Kamer niet voldoende geacht. Ze zouden moeten worden gecombineerd met dwingende bevoegdheden. De vraag diende zich aan of er niet een speciale coördinatiewet terrorismebestrijding nodig was. De minister van Justitie kon op dat punt verwijzen naar de recente aanstelling van een coördinator *op tijdelijke basis*, die dient als ondersteuning van de minister van Justitie en in het verlengde daarvan van de minister van BZK, rapporterend aan beide (cursivering door de onderzoekers). Deze zou moeten zorgdragen voor het afstemmen van de informatiestromen en de besluitvorming, en tegen het licht moeten houden in hoeverre de operationele aansluiting voldoet, dit ter versterking van het doorzettingsvermogen van de ministers van Justitie en BZK. De coördinator heeft geen bevoegdheden, die heeft de minister van Justitie.

¹⁵ Tweede Kamer, Aanslagen Madrid d.d. 14 april 2004, TK 66.

In het debat werd voorts aangekondigd de instelling van de Raad voor de Nationale Veiligheid (RNV)¹⁶, een onderraad van de Ministerraad, en een Bewindslieden Overleg Terrorismebestrijding (BOT)¹⁷, dat vanaf dat moment wekelijks bijeenkomt om te overleggen over zowel beleidsmatige zaken als de actualiteit van terrorismebestrijding. De RNV zal worden ondersteund door een ambtelijke groep, het GCT, waarvan de nieuwe Coördinator voorzitter is¹⁸. De organisatie voor terrorismebestrijding op het nationaal niveau krijgt langzaam vorm.

Die zomer vinden nog een aantal gebeurtenissen plaats in het kader van terrorismebestrijding. Eind juni wordt Samir A. gearresteerd, begin juli start het nieuwe Stelsel Bewaken & Beveiligen en een paar dagen later is er een terreuralarm vanwege dreigingen rond de Hofdstadgroep en vanwege een ultimatum aan Nederland gericht door Al-Qa'ida. Het moment is daar om terrorismebestrijding verder te ontwikkelen en te institutionaliseren.

Het besluit van het Kabinet

Op 10 september 2004 krijgt de Kamer een brief van de ministers van Justitie en BZK, waarin de vorming van een organisatie coördinatie terrorismebestrijding wordt aangekondigd¹⁹. Die organisatie dient zorg te dragen voor combinatie en waardering van informatiestromen en voor de beleidsvoorbereiding, aansturing en voorlichting op het terrein van terrorismebestrijding. In de brief wordt erop gewezen dat in Nederland circa 20 instituties beleidsmatig dan wel operationeel zijn betrokken bij bestrijding van terrorisme. Ook bestaat er een aantal coördinatiekaders, zoals het Nationaal Coördinatiecentrum (NCC) en de Nationaal Coördinator Bewaking en Beveiliging (NCBB) en op lokaal niveau de Lokale Driehoeken. Zij zijn niet geëigend om te dienen als kader voor samenwerking bij terrorismebestrijding. Daarvoor is een nieuwe organisatie nodig. Er zal vanuit een duidelijk concept, met een duidelijke regie en met de nodige bevoegdheden moeten worden gewerkt. En dan niet alleen op het moment van een concrete dreiging of mogelijke andere crisis, maar reeds lang daarvoor. Er zal één gemeenschappelijk strategisch conceptueel beleidskader moeten worden ontwikkeld voor de aanpak van terrorisme. De voorbereiding en formulering daarvan vindt tot dat moment in verschillende departementen plaats. Daarom zullen de werkzaamheden bij de departementen van Justitie en BZK worden samengebracht binnen één organisatorische eenheid onder leiding van de NCTb. Daarnaast zullen de werkzaamheden van het Bureau Beveiliging Burgerluchtvaart en de Inspectie Beveiliging Burgerluchtvaart van Justitie en van de Nationaal Coördinator Bewaking & Beveiliging van BZK deel gaan uitmaken van de NCTb.

De NCTb had gepleit voor een eenduidig politieke verankering en plaatsing van de organisatie onder de verantwoordelijkheid van de coördinerende minister van Justitie²⁰. De beide ministers stellen echter dat de NCTb zal vallen 'onder de verantwoordelijkheid van de ministers van

¹⁶ In RNV overleggen: de minister-president, de vice-ministers-presidenten, de ministers van Justitie, BZK, Def. en V&I.

¹⁷ Het BOT is als volgt samengesteld: de ministers van Justitie, BZK en V&I, de NCTb, de plvNCTb, de SG's van Jus en BZK, de DGV van BZK, de plvHoofd AIVD, de Vz College van PG's, een Raadadviseur AZ, de plvDir K&A van de NCTb.

¹⁸ Het GCT bestaat uit de NCTb (Vz), de DGRR, de DGV, de Vz College van Procureurs-generaal, het Hfd KLPD, plv Hfd AIVD, plv Dir MIVD, bevelh. KMar, plv CIV AZ, plv Thesaurier-generaal, lid MT Bel Dienst, dir Pol Zkn BZ, DG JAV Jus, dir Jur Zkn Def, dir Wetgeving Jus.

¹⁹ Brief ministers Jus en BZK d.d. 10 september 2004, Tweede Kamer Vergaderjaar 2003-2004, 29 754, nr 1

²⁰ Nota Joustra, pg. 13.

Justitie en BZK conform hun onderscheiden ministeriele bevoegdheden'. Zij zullen elkaar indien nodig over en weer vervangen.

De NCTb komt er niet in de vorm van de door Joustra voorgestelde Autoriteit met bevoegdheden, die verder gaan dan 'coördinatie tussen gelijken'. De NCTb zal de coördinatie en regie voeren ten aanzien van die activiteiten en werkzaamheden, die tot het taakgebied van andere organisaties behoren en zijn gerelateerd aan terrorismebestrijding. Genoemd worden de identificatie van mogelijke doelwitten en het ontwikkelen van de vereiste beschermingsmaatregelen (o.a. het systeem Alertering), de vormgeving van bijzondere bijstand, oefeningen, evaluaties en het monitoren van beleidsterreinen waarvoor andere departementen de eerste verantwoordelijkheid hebben, zoals financiële stromen in relatie tot terrorisme, NBC-terrorisme en infrastructurele voorzieningen.

De NCTb krijgt een analyse- en expertise-eenheid, welke zorgdraagt voor verzamelen, bewerken en analyseren van informatie uit uiteenlopende bronnen, waaronder die van de bestaande Inlichtingendiensten, ten behoeve van 'dreigingsanalyses in de breedste zin des woords' en van adviezen met betrekking tot de algemene situatie op terrorismegebied. De eenheid vervult daarnaast een afstemmingsfunctie naar alle betrokken organisaties. Zij verzorgt ook informatieverzameling ten behoeve van de Nationaal Coördinator Bewaking & Beveiliging. Tenslotte zal de NCTb de communicatie, voorlichting en woordvoering verzorgen van zaken die de terrorismebestrijding betreffen op basis van een daartoe te ontwikkelen beleid.

In de nota van juli 2004 had de NCTb er ook voor gepleit om de organisatie zowel op politiek als ambtelijk niveau een centrale beslissingsmacht te geven ten behoeve van inzet van geld, capaciteit en activiteiten, zowel voor de preventiefase als voor de responsefase. Ook werd gepleit voor het geven van een adequate doorzettingsmacht aan de minister van Justitie bij dreiging van terroristische aanslagen. De brief van de ministers gaat op dit eerste niet in, maar geeft wel aan dat maatregelen ter bestrijding van terrorisme steeds onmiddellijk dienen te worden uitgevoerd. De normale gezagslijnen en de gebruikelijke procedures kunnen daartoe echter in bepaalde omstandigheden, bijvoorbeeld bij de dreiging van een terroristische aanslag, in de weg staan. Daartoe zal een adequate doorzettingsmacht voor de minister van Justitie nodig zijn. Dat zal bij wet moeten worden geregeld voor die omstandigheden waarbij de urgentie dat vereist. Totdat deze wet in werking kan treden, zal dit bij Koninklijk Besluit worden geregeld.

De brief van 10 september vermeldt tevens de opzet op initiatief van de AIVD van een nieuw samenwerkingsverband tussen AIVD, Politie, OM en IND, alsmede de MIVD, gericht op informatie-uitwisseling, welke zal worden ingericht in een zgn. Contra-Terrorisme Infobox (CT-infobox). Eveneens wordt aangekondigd dat een verkenning nodig is naar 'mogelijke alternatieven voor een effectieve en efficiëntere organisatie- en verantwoordelijkheidsverdeling binnen het terrein van de (nationale) veiligheid'²¹.

In deze brief van de ministers valt op dat, zoals kon worden verwacht op grond van voorgaande gedachteswisseling tussen ministers en Kamer, niet was gekozen voor het plaatsen van de organisatie NCTb onder een eenduidige ministeriele verantwoordelijkheid. In plaats daarvan was de voorkeur gegeven aan de in de Rijksdienst relatief ongebruikelijke positionering onder twee ministers. Bovendien bleef de 'bevoegdheid' beperkt tot coördineren en werd niet gekozen voor het toekennen van 'centrale beslissingsmacht' op politiek en ambtelijk niveau, zoals de

²¹ Brief ministers Justitie en BZK, d.d. 10 september 2004, pg. 20.

Coördinator had bepleit. In hoeverre deze figuur van 'coördinatie onder gelijken', die in de nota van de Coördinator als onwerkbaar was betiteld, toch zou kunnen werken zullen we verderop bezien.

De instelling van de organisatie NCTb

De taken en bevoegdheden van de NCTb stonden omschreven in de brief van 10 september 2004. Na de behandeling van deze brief was de weg vrij om de organisatie NCTb nader vorm te geven. Daaruit kwam, overeenkomstig de nota van de NCTb van juli daaraan voorafgaand, het beeld te voorschijn van een organisatie, die qua opzet en omvang low profile was. Overeenkomstig de aanduidingen in de ministeriële brief zou een grote organisatie met uitgebreide bevoegdheden minder passend zijn, zeker ook gelet op de gevoeligheden die alom bestonden. Wel diende de organisatie te passen binnen het voornemen om 'de samenwerkingsgraad over het gehele terrein van terrorismebestrijding structureel op een hoger plan te brengen'. De bedoeling was op deze wijze centrale beslissingsmacht aan te brengen onder de gezamenlijke verantwoordelijkheid van de ministers van Justitie en BZK in een organisatie-eenheid waarin de regievoering eenduidig is verankerd. Het ministerie van Justitie zou als beheerdepartement fungeren.

De NCTb verscheen op 23 november voor het eerst in de volle publiciteit met een wervingscampagne voor aan te trekken personeel. Het was de bedoeling kwalitatief zeer hoogwaardige medewerkers te werven, waarbij bij voorkeur niet uitsluitend uit de bestaande Rijksdienst zou moeten worden gerekruteerd. Ook medewerkers uit (uitvoerende) diensten daarbuiten, zoals uit het lokale bestuur, inlichtingendiensten zoals de AIVD en politiediensten, zouden moeten worden geworven. Deze opzet slaagde. In de loop van het laatste kwartaal van 2004 werd de organisatie in snel tempo opgebouwd. Vanwege de gewenste hoogwaardigheid van kwaliteiten van het personeel werden zwaardere functies en rangen ingesteld. Dit alles resulteerde in een organisatie met een personeelsomvang van ongeveer 80 fte's. Deze formatie werd gedurende het eerste jaar enigszins uitgebreid, zoals dat ook, maar in meerdere mate, geschiedde bij andere voor terrorismebestrijding aangewezen organisaties. De formatie bedroeg per 1 januari 2006 99,5 fte's²².

Op 2 november 2004 wordt Theo van Gogh te Amsterdam vermoord. In een brief van 10 november informeren de ministers van Justitie en BZK over de achtergronden van de aanslagen en over het functioneren van de diensten²³. Tevens worden aanvullende maatregelen in het kader van het tegengaan van radicalisering aangekondigd. Daarbij betrokken diensten, waaronder AIVD, Politie, Justitie en KMar zullen 'inlichtingengestuurd' optreden en dito toezicht verzorgen. De NCTb zal hiertoe de regie voeren. In het Kamergebod op 11 november is er kritiek op de aanpak door het kabinet van het terrorisme, in het bijzonder van de radicalisering die in ons land blijkbaar plaats vindt²⁴. Er wordt gevraagd om harde en effectieve maatregelen. Bewaking en beveiliging wordt versterkt. Een dag hiervoor werden in het Haagse Laakkwartier leden van de Hofstadgroep gearresteerd.

²² Addendum Organisatie- en Formatierapport NCTb en Staf NCTb d.d. 3 mei 2006.

²³ Brief ministers van Justitie en BZK, d.d. 10 november 2004, 29 854, nr. 3

²⁴ Tweede Kamer, TK 22 29854, d.d. 11 november 2004.

De AIVD doet in december 2004 verslag van een onderzoek naar dreigingen van de radicale islam²⁵. Zij geeft daarin tevens een voorzet voor mogelijke tegenstrategieën ten aanzien van een aantal typen dreigingen en de bij deze strategieën betrokken actoren. Gewezen wordt op het belang van voortzetting en intensivering van de samenwerking tussen de bij terrorismebestrijding betrokken partners. 'De rol van de Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding zal daarbij nader gestalte moeten krijgen'.

Een Algemeen Overleg over terrorismebestrijding op 8 december 2004 gaat mede over de bevoegdheidsverdeling tussen de ministers van Justitie en BZK bij een terroristische dreiging of aanslag²⁶. Volgens de minister van BZK ligt na een aanslag het primaat in de responsfase bij de minister van BZK ten aanzien van de handhaving van de openbare orde en veiligheid, de verdere afwikkeling van de calamiteit en het minimaliseren van de schade. De bevoegdheden en verantwoordelijkheden van de minister van Justitie zijn complementair aan die van de minister van BZK. De minister van BZK is verantwoordelijk bij een terreurcrisis voor de integrale aanpak van de crisisbeheersing. Beide ministers zitten nog dicht op elkaar geplakt dan voorheen, zo wordt opgemerkt. Naar aanleiding van het terreuralarm van juli 2004 wordt de coördinator terrorismebestrijding verantwoordelijk voor de communicatie rondom terreur. Vanuit de Kamer wordt opgemerkt dat er een knip zit tussen de bevoegdheden van de minister van BZK en die van Justitie. De minister van BZK zegt het primaat te hebben bij een aanslag, maar dat kan ook van de minister van Justitie worden gezegd. Het beeld van twee op elkaar geplakte ministers wijst niet op optimale bewegingsvrijheid. De minister van Justitie stelt dat er is gekozen voor coördinatie door de minister Justitie. Het inlichtingen- en infodeel bij terrorismebestrijding ligt bij de minister van BZK, maar de politie krijgt in Nederland indirect maar van één minister instructies en dat is de minister van Justitie. Bij bestrijding van terrorisme gaat het ook om de bestrijding van criminaliteit, hetgeen met name in de strafrechtelijke sfeer ligt. Via het OM loopt ook dat langs minister van Justitie. Als het zo ligt, zou er geen aanleiding moeten zijn een moloch van een organisatie te creëren. Wel om diensten samen te plaatsen. Er komt geen extra laag met de NCTb, maar de voorbereiding van de uitoefening van bevoegdheden door beide ministers loopt zo via één ambtelijke lijn. Het voorstel om de organisatie van de verschillende bevoegdheden op het terrein van de veiligheid op de verschillende departementen opnieuw door te lichten, zal nog tijdens deze kabinetsperiode worden uitgewerkt. Er zal een samenhangend overzicht worden opgesteld van de organisatie van crisisbeheersing en terreurbestrijding, inclusief de onderlinge relaties.

Dat overzicht komt er pas over ruim een jaar op 6 februari 2006 als de crisisbeheersingorganisatie door het kabinet wordt vastgesteld.

Het jaar 2005

Per 1 januari 2005 wordt de organisatie NCTb operationeel. Op die datum wordt als plaatsvervangend Nationaal Coördinator benoemd mw. drs. L.M.C. Ongerling, plaatsvervangend DGV van BZK. De organisatie startte als een samenstel van een zestal directies en twee stafbureau's. Daaraan werd later toegevoegd een programmabureau Informatievoorziening²⁷. De ministers van Justitie en BZK kondigen op 24 januari 2005 aan dat de organisatie haar

²⁵ AIVD, Van dawa tot jihad, de diverse dreigingen van de radicale islam tegen de democratische rechtsorde, december 2004.

²⁶ TK Algemeen Overleg Terrorismebestrijding . nr 27 925 en 29 754, d.d. 8 december 2004.

²⁷ Voor een weergave van de structuur van de NCTb-organisatie zie bijlage V

werkzaamheden heeft gestart. Tevens werd een verdere intensivering beschreven van de terrorismebestrijding, vooral door capaciteitsvergroting van AIVD-RID's, Politie, KMar en IND, alsmede de intensivering van de bewaking en beveiliging van objecten en personen. Ook de aanpak van het radicaliseringsverschijnsel, onder meer door middel van verstoren werd geschetst. Hoewel de NCTb nog maar een zeer pril bestaan leidde, bleek dat reeds een pakket maatregelen was voorgesteld voor interventies door de overheid in radicaliseringsprocessen. Ook was reeds een projectorganisatie door de NCTb opgezet die per radicaliseringshaard een analyse gaat maken.

Op 9 februari 2005 vindt een Kamerdebat Terrorismebestrijding plaats²⁸. Een in november 2004 verschenen evaluatierapport over de AIVD (commissie Havermans) houdt een aantal sprekers bezig. Een enkele vindt dat de NCTb toegang moet kunnen krijgen tot de informatie van de AIVD. De AIVD zou info moeten verstrekken op aanvraag door de NCTb. De minister van BZK stelt dat de NCTb zal kunnen beschikken over alle relevante info van de AIVD. Het maken van operationele analyses is niet het werk van de NCTb. Maar als het toch noodzakelijk is om de achterliggende informatie te krijgen, dan kan de nationaal coördinator deze aanvraag doen en zal dat dus in het algemeen ook gebeuren.

Een ander Kamerlid stelt dat het onderwerp terrorismebestrijding in rap tempo verbureaucratiseert. Er komen nieuwe organisaties, zodat de uitspraak van Havermans dat 'de huidige structuur (*rapporteurs: rond en boven de AIVD*) voor de AIVD teveel en onnodige bestuurlijke en operationele drukte creëert, waardoor de operationele slagkracht in de terrorismebestrijding wordt verminderd' bewaarheid wordt. 'De Minister van BZK is verantwoordelijk voor politie, inlichtingendienst, burgemeesters, rampenbestrijding, maar niet voor de terreurbestrijding. Dat doet de minister van Justitie, met als gevolg de chaos waarover Havermans het heeft', zo wordt gesteld.

Weer een andere spreker komt nog eens terug op een discussie over de ministeriële verantwoordelijkheid en stelt dat er 'op het vlak van coördinatie en bevoegdheden nog heel wat te doen' is. Hoewel de instelling van de NCTb amper een maand geleden plaatsvond en een van de grote fracties de NCTb zegt te willen behouden, wordt aan een van de andere grote fracties, die meende aan deze structuur van twee ministers en NCTb te moeten twijfelen, de vraag gesteld of zij af wil van de nationale coördinator. Het antwoord is: 'nee'²⁹. Ook het takenpakket roept bij een enkele spreker vragen op. Krijgt de NCTb niet meer dan coördinerende bevoegdheden, gezien het vervaardigen van dreigingsbeelden, fenomeenanalyses, trendrapportages, beleidsadvies en regie over de uitvoering. Is dat geen dubbelwerk ten opzichte van wat elders wordt gedaan?

Het vraagstuk van de twee ministers, die verantwoordelijkheden dragen ten aanzien van terrorismebestrijding blijft toch een aantal fracties bezighouden. De gekozen 'oplossing' wordt betwijfeld. Aan de uitnodiging aan de minister van Justitie om nog in dit debat helderheid te verschaffen ten aanzien van de 'noodzaak' om de minister van BZK als initiator minister aan te doen wijzen gaat deze niet in. Wel zal een concreet voorstel voorgelegd worden met de motivering op dat punt. De vragerstellers laten het hier bij en een zodanig concreet voorstel wordt door de ministers hierna niet overgelegd.

²⁸ Tweede Kamer, TK 48 d.d. 9 februari 2005.

²⁹ Handelingen TK 48, d.d. 9 februari 2005, pg. 48-3047/3048

In het voorjaar van 2005 wordt gemeld dat het Alerteringssysteem Terrorismebestrijding operationeel is. Het systeem is geïntroduceerd bij de haven van Rotterdam, de Spoorsector, de Drinkwatersector en Schiphol. In april werd een stuurgroep NBCR-terrorisme ingesteld. Op 6 april 2005 vindt een nationale crisisbeheersingsoefening 'Bonfire' plaats. Het is de eerste maal dat nagegaan kan worden in hoeverre de nieuwe structuren rond de NCTb 'in de praktijk' werken. Anders dan bij een reguliere crisis bestond de structuur van nationale besluitvorming uit de Evaluatiedriehoek onder leiding van de NCTb en uit het ministerieel overleg onder voorzitterschap van de minister van Justitie. De invulling van de gekozen overlegvorm bleek niet in alle opzichten te voldoen, hetgeen tot verwarring in het besluitvormingsproces leidde.

Dat de NCTb weliswaar was gestart per 1 januari j.l. maar niet beschikte over een formele instellingsregeling bleek eerst op 29 juni 2005, toen deze regeling door de ministers van Justitie en BZK werd getekend. Hij verscheen op 5 juli daaropvolgend in de Staatscourant. Er was lang over de inhoud van de taakstelling overleg gepleegd.

Een eerste daadwerkelijke testcase voor de werking van de NCTb 'leverden' de aanslagen in de Metro en bus in Londen op 7 juli 2005. Amper een maand daarvoor was in een brief van de ministers van Justitie en BZK aan de Kamer aangekondigd dat de voorbereiding van een wetsvoorstel inzake de zogenoemde doorzettingmacht van de minister van Justitie bij een acute dreiging van een terroristische aanslag grotendeels was afgerond. Doorzettingmacht van de minister bleek op 7 juli niet nodig. De NCTb deed zijn werk zoals bij een gebeurtenis als deze was voorgenomen. De Evaluatiedriehoek kwam 's ochtends bijeen. Informatie was beschikbaar uit AIVD- en Politiebronnen, waarover de EBB beschikte. Op basis van deze informatie en contacten met de Londense Politie werd besloten om 13.00u op grond van opsporingsbelang de Nederlandse grenzen te sluiten. Hiermee trad de NCTb voor het eerst bij een terroristische dreiging in de openbaarheid. 's Middags gaf de Minister-President een statement over de gebeurtenis en was er overleg met de vier grote gemeenten en de NS. Ook werd via Buitenlandse Zaken nadere informatie gesondeerd. De snelheid en gedecideerdheid waarmee vooral door de NCTb werd opgetreden werden door velen gewaardeerd. Het 'incident' had voor het overige voor Nederland geen verdere gevolgen.

Eveneens in juli 2005 was er een verhoogde dreiging in verband met het proces tegen de zogenoemde Hofstadverdachten. Ook was er sprake van een (vermeende, maar niet bevestigde) dreiging in verband met het evenement Sail Amsterdam.

Op 29 september verschijnt er een brief van de ministers van Justitie en BZK aan de Tweede Kamer over de recent opgestelde DTN en over verbeteringen van de responsefase na een terroristische aanslag³⁰. Zoals al begin 2005 duidelijk werd wordt de dreiging voornamelijk bepaald door binnenlandse terroristische netwerken, geïnspireerd door internationale groeperingen. Met de aanslagen in Londen blijkt het zelfmoordterrorisme nu ook in Europa toe te slaan. De NCTb heeft de afgelopen maanden in samenwerking met betrokken diensten gewerkt aan de vervaardiging van een zogenoemde Staalkaart van mogelijke overheidsmaatregelen bij een (dreigende) terroristische aanslag. Naar aanleiding van de aanslagen in Londen is door de NCTb in een daartoe ingerichte werkgroep nagegaan in hoeverre Nederland is voorbereid op (de gevolgen van) een aanslag als deze. Er blijken korte termijnverbeteringen in de responsefase mogelijk te zijn. De brief stelt dat 'cruciaal voor een goede crisisbeheersing is een systeem

³⁰ Brief ministers van Justitie en BZK aan TK, d.d. 29 sept 2005, 29 754, nr. 31

waarin sprake is van centrale commandovoering en doorzettingsmacht, zodat op één punt beslissingen kunnen worden genomen'. Waar de crisisbeheersing in ons land bestuurlijk en operationeel op lokaal niveau is georganiseerd, blijkt er onvoldoende aansluiting met de bovenliggende niveaus te zijn. De NCTb, zo lijkt het, zit op zo'n cruciaal moment, min of meer in een vacuum.

Meteen na de aanslagen in Londen in juli 2005 is een nieuwe dreigingsanalyse voor de spoorsector gemaakt. Dat heeft geen aanleiding gegeven om het alerteringsniveau voor deze sector te verhogen. Begin september 2005 kwamen er evenwel nieuwe signalen via inlichtingendiensten op grond waarvan het alerteringsniveau voor het spoor op 9 september 2005 is verhoogd van het basisniveau naar het niveau van lichte dreiging. De vooraf besproken beveiligingsmaatregelen van de sector zijn toen in werking getreden. Na een aantal weken was deze dreiging niet meer aan de orde en is de sector weer afgeschaald naar het basisniveau.

Het stelsel Bewaking en Beveiliging, dat na de moord op Pim Fortuyn aan een onderzoek was onderworpen werd in juli 2004 gereorganiseerd en omgevormd op basis van een algemeen beleidsplan tot een Nieuw Stelsel Bewaken & Beveiligen. Op 10 oktober 2005 meldden de beide ministers dat dit nieuwe stelsel, dat vanaf 1 januari ressorteert onder de NCTb, was geëvalueerd. Er vindt een uitbreiding van de verantwoordelijkheid van de rijksoverheid plaats. Ook de verhouding tot en communicatie met bedreigde personen wordt herzien. In december 2005 wordt het alerteringssysteem uitgebreid tot het Stads- en Streekvervoer.

Op 14 november 2005 is een zevental terrorismeverdachten aangehouden op diverse plaatsen in Nederland. Simultaan aan deze aanhoudingen is een aantal bewakings- en beveiligingsmaatregelen getroffen, waaronder afsluiten van het Binnenhof en maatregelen rond het gebouw van de AIVD. Voorafgaand aan de aanhoudingen zijn de lokale driehoeken van gemeenten waar verdachten woonden mondeling vertrouwelijk geïnformeerd. Het betrof een gecoördineerde actie die in goede samenwerking tussen de betrokken diensten heeft plaatsgevonden.

Het jaar 2006

De crisisbeheersingsorganisatie bleef gedurende de afgelopen maanden onderwerp van zorg en overleg. Vooral de discongruentie tussen het ontworpen actiepatroon voor 'normale' crises en de eisen die aan de beheersing van crises vanwege een terroristische dreiging dan wel aanslag werden gesteld moest worden opgeheven. Dat betekende dat voor laatstgenoemde situaties een afwijkende structuur moest worden bedacht, mede vanwege het feit dat de minister van Justitie in die gevallen als coördinerend minister optreedt. Ook moest de organisatie mede gericht zijn op opsporing en vervolging van daders en op bewaking van objecten en beveiliging van personen. In een brief van de beide ministers werden op 6 februari 2006 de contouren van de crisisbeheersingsorganisatie geschetst³¹. In een volgend hoofdstuk wordt hierop nader ingegaan. Ten behoeve van de proliferatie van kennis over aanpak en methoden van terrorismebestrijding voor het lokaal bestuur kwam in maart een brochure gereed met de titel "Handreiking terrorismebestrijding op lokaal niveau".

³¹ Brief van de Ministers van Justitie en BZK d.d. 6 februari 2006, kenmerk 5400006/16/NCTb

In mei kwam ook voor de financiële sector een alerteringssysteem gereed. Daarmee was op dat moment het overgrote deel van potentiële objecten voor een terroristische aanslag aangesloten bij het Nationale Alerteringssysteem.

Dreigingen van terroristische kant bleven intussen van tijd tot tijd de aandacht van de NCTb opeisen. Op 10 augustus was er een dreigings situatie in de UK vanwege arrestaties die waren verricht ter voorkoming van aanslagen op vliegtuigen die zouden vertrekken van de luchthaven Heathrow. Na het normale piket van die nacht waren reeds vroeg in de ochtend van die dag de lijnen bij de NCTb paraat. De kernvraag was of de dreigings situatie in Nederland diende te worden opgeschaald. Op basis van de verzamelde informatie werd al snel duidelijk dat opschaling en maatregelen niet noodzakelijk waren. Er was geen sprake van een lijn naar Nederland. Wel was verscherpte waakzaamheid geboden. Het optreden van de NCTb werd als vertrouwenwekkend en rustgevend ervaren.

Op 15 augustus ging de Dienst Speciale Interventies van de KLPD officieel van start. Dit behelst een samenwerkingsverband van Politie en Defensie. Onder voorzitterschap van de plvNCTb werkte een groep personen uit verschillende diensten met succes geruime tijd aan de tot standkoming van dit verband.

Even later eiste een incident wederom aandacht. Op het festival Lowlands bleek een als terrorist geklede dan wel 'vermomde' persoon, die waarschijnlijk wapens of bommen droeg, in de nacht van 20 op 21 augustus te zijn tegengehouden en gevlucht in gezelschap van twee andere personen. De meldkamer van de politie Flevoland geeft dit door aan andere meldkamers, waaronder de KMar op Schiphol. De beveiliging van de luchthaven wordt daarop verscherpt. 's Ochtends vroeg wordt de man op het Festival terrein aangehouden. Er was geen sprake van terroristische bedoelingen, hooguit van een grap. Eerst om 09.00u, derhalve te laat, wordt de NCTb geïnformeerd. Door de NCTb wordt dit laatste gemeld aan de pers. Bij dit incident bleek de actiecoördinatie volgens plan te zijn verlopen, doch de infocoördinatie op een belangrijk punt te hebben gefaald. Het NIK-RIK-kanaal van de Politie bleek niet geactiveerd te zijn.

Dat infokanalen doorgaans wel goed werken bleek bij een volgend moment in de incidentrijke augustusmaand. Op 23 augustus keerde een toestel van Northwest Airlines terug naar Schiphol vanwege verdenking van terrorisme tegen een twaalftal passagiers op grond van hun gedrag tijdens de vlucht. Deze keer werd de NCTb vrijwel onmiddellijk geïnformeerd. Voor inwerkingstelling van het alerteringssysteem was naar de mening van de NCTb geen aanleiding. Het bleek inderdaad te gaan om een 'loos alarm'. Hoewel het toestel werd geëscorteerd door twee F-16's, was geen sprake van een zogenoemde Renegade, waartoe de minister van Justitie kan besluiten bij een daadwerkelijke dreiging. Het OM had nog de hele dag nodig voor het vervolgingsonderzoek.

In oktober verschijnen de bevindingen van het publieksonderzoek 2006³². Een andere peiling aangaande een van de 'producten' van de NCTb begin november betreft de waardering door afnemers van de Dreigingsbeelden Terrorisme Nederland (DTN)³³. Zij blijken in een grote behoefte te voorzien. Over beide onderzoeken wordt verderop gemeld.

³² NCTb, Samenvatting Publieksonderzoek 2006, d.d. 20 oktober 2006.

³³ NCTb, Afnemerspeiling Dreigingsbeeld Terrorisme Nederland (DTN), d.d. 1 november 2006.

III De opbouw van de relaties met organisaties gerelateerd aan terrorismebestrijding

Korte schets van de belangrijkste spelers

De NCTb oefent zijn coördinerende taak uit in een uiterst complex veld van organisaties, die elk voor zich terrorismebestrijding als een onderdeel van een omvangrijker taak kennen. Zij behoren tot een van de ministeries van AZ, Justitie, BZK en Defensie, dan wel tot de zogenoemde andere overheden (lokaal bestuur).

Bij het ministerie van **AZ** fungeert de Secretaris-generaal als *Coördinator voor de Inlichtingen- en Veiligheidsdiensten*.

Bij het ministerie van **Justitie** zijn spelers in het veld de *Secretaris-generaal*, de *DGRR*, die onder meer als taak heeft de rechtshandhaving en criminaliteitsbestrijding, de *DGWIV*, die vreemdelingenbeleid en coördinatie integratiebeleid minderheden als taak kent, alsmede de *Voorzitter van het College van Procureurs-generaal* bij het Openbaar Ministerie en de *Officier van Justitie van het Landelijk Parket*. Ten aanzien van het vreemdelingenbeleid fungeert de *IND* als speler.

Bij het ministerie van **BZK** is naast de *Secretaris-generaal* vooral de *DGV* betrokken bij terrorismebestrijding vanuit zijn verantwoordelijkheid voor het veiligheidsbeleid. Die verantwoordelijkheid strekt zich uit tot onder meer die voor *Politie* incl. het *KLPD*, *Brandweer en Rampenbestrijding* en voor het *NCC* als faciliteitenverzorger voor coördinatie bij crises en rampen. Daarnaast is de *AIVD*, incl. de *RJD's* een zeer relevante organisatie ten behoeve van de informatieverzameling en -verschaffing inzake terrorismebestrijding.

Bij het ministerie van **Defensie** zijn de *Koninklijke Marechaussee* met de taak inzake bewaking en beveiliging en de *MIVD* als Inlichtingen- en Veiligheidsdienst de belangrijkste spelers. Daarnaast fungeren de *Secretaris-generaal* met zijn taak ten aanzien van laatstgenoemde dienst en de *directeur Juridische Zaken* als vertegenwoordiger van het ministerie bij een aantal overlegverbanden voor terrorismebestrijding en daarbij gewenste militaire bijstand.

Bij het ministerie van **Buitenlandse Zaken** fungeert de *DGPZ* als belangrijk representant van het ministerie bij beleids- en besluitvormingsoverleg.

Bij de **andere overheden** zijn belangrijke spelers de *Burgemeesters*, de regionale *Korpschefs van Politie* en de *Officieren van Justitie*.

Aard en functioneren van de belangrijkste overlegverbanden

Het netwerk van terrorisme bestrijdende 'partijen' wordt op een aantal niveau's verbonden door overlegverbanden ten behoeve van afstemming, advisering en besluitvorming. In het merendeel van deze verbanden is de NCTb met een prominente rol aanwezig³⁴. Bij de start van de NCTb

³⁴ Voor een verklaring van de gebruikte afkortingen zie nogmaals bijlage I.

was dit geheel van coördinatie- en overlegverbanden nog maar ten dele werkzaam. Als zodanig bestonden reeds kortelings de RNV, het GCT en het COTb. De andere verbanden werden vanaf medio 2004, merendeels op initiatief van de NCTb ingesteld. Onderstaand worden deze verbanden geschetst wat betreft hun functie en hun ontwikkeling, inclusief de mate van waardering die er door respondenten voor werd uitgesproken. De antwoorden op vragen hieromtrent hadden over het algemeen een grote mate van overeenstemming.

Beleid en besluitvorming

Als belangrijke onderraad van de Ministerraad op het gebied van de veiligheid fungeert de RNV, ingesteld per 19 mei 2004, waarin zitting hebben de Minister-president, de vice-Minister-presidenten en de ministers van Justitie, BZK, BZ, Defensie en V&I. De RNV vergadert in beginsel 1 maal per zes weken. De Raad staat als onderraad iets verder af van het volgen van de dagelijkse actualiteit, die bij terrorismebestrijding per definitie van groot belang is. Maar voor de betrokkenheid van een aantal andere departementen bij terrorismebestrijding is hij onontbeerlijk voor de besluitvorming over het algemene beleid. De NCTb heeft een zekere spilfunctie als coördinator in de voorbereiding van de RNV, doordat hij zitting heeft in het GCT en het CVIN en aanwezig is bij het overleg in het BOT. Deze drie organen dienen mede als voorbereiding voor de RNV. De onderzoekers waren niet in de gelegenheid de doelmatigheid en doeltreffendheid van de RNV te beoordelen. Respondenten, die daartoe wel in staat zijn, waren niet onverdeeld gunstig in hun oordeel daarover.

Daarnaast bestaat er een overleg van de meest direct bij terrorismebestrijding betrokken bewindslieden, het BOT. Het resulteerde uit het overleg tussen de twee ministers van Justitie en BZK en een aantal van hun ambtenaren in de eerste helft van 2004 inzake de terrorismebestrijding. Het werd een tot op heden geregeld overleg tussen de meest betrokken bewindslieden en evolueerde tot een effectief orgaan voor bespreking van beleids- en actuele vraagstukken van terrorismebestrijding.

In het BOT overleggen de Ministers van Justitie, BZK en hun naaste adviseurs, waaronder de NCTb. De Minister van V&I heeft een standing invitation. Dit overleg komt wekelijks bijeen. Het wordt als een belangrijk middel tot coördinatie, overleg en oriëntatie over beleid en actualiteit beschouwd met een bestuurlijke spilfunctie in de terrorismebestrijding. Sommige respondenten wezen erop het als een gemis te beschouwen, dat zij niet bij dit overleg zijn betrokken. Dat er voortgang werd geboekt op dit beleidsterrein wat betreft ontwikkeling van de samenwerking, urgentiebepaling en beleidsontwikkeling wordt toegeschreven aan vooral de inzet van de NCTb, de goede samenwerking tussen de ministers van Justitie en BZK en van deze met de persoon van de NCTb. Dit had zijn uitwerking op het geheel van het netwerk. Tegelijkertijd kan worden gesteld, dat hiermee de bestuurlijke constructie waarin de NCTb moet werken, in hoge mate afhankelijk is van de mate van harmonie van deze centrale personen. Daarmee is tevens de kwetsbaarheid van de constructie aangeduid.

Als zogenaamd (ambtelijk) voorportaal voor de RNV fungeert een drietal organen. Vooreerst is er het beleidsmatig overleg van het GCT, waarin topambtenaren van de belangrijkste betrokken departementen en diensten fungeren. Voorbereiding voor de RNV wordt tevens verzorgd door het CVIN, terwijl ook de uitkomsten van het BOT-overleg dienen als informatie aan de RNV. Het GCT en het COTb³⁵ fungeerden al vóór de aanstelling van de NCTb als belangrijke

³⁵ In het COTb nemen deel de IND, DCIM, AIVD, MIVD, OM, Douane, FIOD, KMar en KLPD.

overlegkaders op het ambtelijk niveau voor respectievelijk beleid en uitvoering. Hoewel zij reeds in juni 2003 waren aangekondigd als nieuwe coördinatieverbanden voor de terrorismebestrijding, werd het gezamenlijk instellingsbesluit eerst een jaar later geformaliseerd³⁶. Het GCT dient primair ter ondersteuning van de Minister van Justitie in zijn rol als coördinerend minister voor terrorismebestrijding, maar kreeg bovendien de taak de ambtelijke afstemming te verzorgen voor en te adviseren aan de RNV inzake terrorismebestrijding. Ten behoeve van de beleidsuitvoering is er het COTb, dat de koppeling tussen beleid en uitvoering verzorgt. Beide organen worden als doelmatig gekenschetst met een belangrijke functie in de samenhang en afstemming tussen betrokken departementen en diensten. De beide overlegverbanden worden voorgezeten door resp. de NCTb en plvNCTb. In beide gevallen wordt het voorzitterschap door betrokkenen als inspirerend en gezaghebbend ervaren.

crisisbesluitvorming

In geval van een (vermeende) terroristische dreiging dan wel aanslag, onder meer op basis van informatie afkomstig van inlichtingendiensten, politie etc., is er een aantal nationale topperlegverbanden ten behoeve van besluitvoorbereiding, besluitvorming dan wel actiecoördinatie.

Bij de eerste tekenen van dreiging of aanslag informeert de **NCTb** de ministers van Justitie en BZK en wordt al dan niet een **IBT** bijeengeroepen, gevolgd door een **MBT**. Als faciliteitenverzorger kan hierbij optreden de **NCTb** dan wel het **NCC** van BZK ten behoeve van de bewerktuiging van het overleg, en de communicatiemiddelen en -verbindingen.

Bij de landelijke oefening in crisisbesluitvorming Bonfire in april 2005 bleek de niet volledige aansluiting van het toen gehanteerde stamien voor terrorismebestrijding op het generieke stamien van crisisbesluitvorming tot verwarring te leiden. Bovendien bleek dat de beperkte samenstelling van de Evaluatiedriehoek leidde tot informatie-underload³⁷. Daardoor stagneerden de besluitvorming en advisering. Dit leidde tot uitbreiding tijdens de oefening van de driehoek tot een **IBT**³⁸.

De voorbereiding van het geëigende overlegstamien ten behoeve van de Crisisbesluitvorming ging daarna een lange weg alvorens het op 6 februari 2006 zijn beslag kreeg³⁹. Overleg tussen de NCTb en de DGV leidde ertoe dat een op terrorismebestrijding toegesneden stelsel werd gecreëerd dat afweek van het door BZK ontwikkelde generieke stamien van nationale crisisbesluitvorming. Dit op terrorisme toegesneden stelsel gaat uit van de specifieke taak van de Minister van Justitie op dit terrein en van de doorzettingmacht bij terroristische dreiging, waarover hij bij KB van 14 december 2005 beschikt⁴⁰. Dit besluit belast de minister van Justitie met de taken en de uitoefening van de bevoegdheden van andere minister(s), indien een terroristisch misdrijf moet worden voorkomen en de tijd niet beschikbaar is voor overleg of overeenstemming met die andere minister(s). Hij is wel gehouden de Minister-President en de andere minister(s) onverwijld of nadien in kennis te stellen van zijn voornemen hiervan gebruik

³⁶ Notitie van de Minister van Justitie "Terrorisme en de bescherming van de samenleving" d.d. 24 juni 2003 resp. Instellingsbesluit Gezamenlijk Comité Terrorismebestrijding, 25 mei 2004, nr.5272172/504/PW

³⁷ Inmiddels is besloten de Driehoek op te heffen.

³⁸ Op de grens van werkelijkheid, Observatierapportage Oefening Bonfire, ministerie van BZK, juni 2005.

³⁹ Brief van de Ministers van Justitie en BZK d.d. 6 februari 2006, kenmerk 5400006/16/NCTb

⁴⁰ Besluit van 14 december 2005, houdende tijdelijke herindeling van ministeriële taken in geval van een terroristische dreiging met een urgent karakter.

te maken. Als afgeleide van de taak van de minister van Justitie is de NCTb voorzitter van het IBT bij terroristische dreiging en blijft dat gedurende de loop van de crisisbeheersing. Ervaringen met dit op terrorismebestrijding geënt stramien zijn na de oefening Bonfire opgedaan bij een oefening op uitsluitend nationaal niveau op 17 mei 2006. Deze constructie bleek daar functioneel. Tijdens deze oefening IBT/MBT is gebruik gemaakt van de nieuwe Crisisbeheersingsorganisatie bij een terroristische dreiging of aanslag. De voornaamste verandering in de nieuwe Crisisbeheersingsorganisatie is de deelname van enkele andere deelnemers aan de vergaderingen van IBT en MBT dan aan vergaderingen zonder terroristische dreiging of aanslag. Het gaat daarbij om de aanwezigheid van het KLPD, de AIVD en het OM⁴¹.

De nu gekozen oplossing, die leidt tot het hanteren van een tweetal onderscheiden constructies bij nationale crises, nl. een voor terroristische crises en een voor overige gevallen, ontmoet scherpe kritiek van verschillende zijden. Op het nationale niveau wordt door sommigen gesteld dat de nu gekozen vorm bij terroristische crises het gevolg is van de keuze voor een dubbele ministeriële verantwoordelijkheid voor de terrorismebestrijding. Juist a fortiori bij deze soort crises zou er behoefte zijn aan een zeer eenduidige politieke en ambtelijke verantwoordelijkheid voor het gehele proces van terrorismebestrijding, incl. crisismanagement. Bovendien, zo wordt door sommigen gesteld, verdraagt de rol van een coördinator voor terrorismebestrijding zich niet met die van 'commandant' bij crisisbestrijding. Op het lokale niveau is de kritiek zo mogelijk nog scherper. Daar maakt men zich ernstig zorgen over de nu gekozen constructie. Daar wordt gesteld, dat zo snel mogelijk van de gekozen weg moet worden teruggekomen. De verantwoordelijkheid van het lokale gezag komt op deze wijze onvoldoende tot zijn recht, terwijl ook de lijnen waarlangs nationaal beleid en besluitvorming moeten leiden tot (veelal) omvangrijke lokale actie onduidelijk zijn.

Bewaking en beveiliging

Naar aanleiding van de moord op de heer Fortuyn op 6 mei 2002 werd de commissie Feitenonderzoek Veiligheid en Beveiliging Pim Fortuyn (de commissie van den Haak) ingesteld. Deze kwam tot een reeks aanbevelingen welke resulteerden in de opzet van een nieuw stelsel Bewaken en Beveiligen, aan de Kamer voorgelegd op 20 juni 2003⁴². Onderdeel daarvan was de instelling van de functie Nationaal Coördinator Bewaking en Beveiliging in het ministerie van BZK. Het nieuwe stelsel startte op 1 juli 2004 en de NCBB werd als **CBB** per 1 januari 2005 met zijn **Eenheid Bewaking en Beveiliging (EBB)** onderdeel van de organisatie NCTb. In de loop van 2005 ontstond een overlegkader voor de voorbereiding van te nemen besluiten inzake beveiligen en bewaken en alerteren. In het **ABBA** vindt dit overleg plaats. Indien informatie uit diverse bronnen aanleiding is tot het mogelijk nemen van maatregelen op het vlak van bewaking en beveiliging vindt afstemming plaats tussen CBB-EBB, AIVD, MIVD, KLPD en IND in dit ABBA, dat rapporteert aan de Evaluatiedriehoek. Uitvoeringsoverleg ten aanzien van de te nemen maatregelen vindt plaats in het **UO**. Het nieuwe stelsel fungeert naar het oordeel van betrokken respondenten naar behoren.

⁴¹ COT, Evaluatie Oefening IBT/MBT Terrorisme van 17 mei 2006, d.d. 31 augustus 2006, pg. 20.

⁴² Tweede Kamer, vergaderjaar 2002-2003, 38974, nr. 2

Informatie-uitwisseling

Ideeenontwikkeling over een informatieconcentraat inzake personen, welke voornemens of in staat worden geacht tot daden van terrorisme, was er al vanaf eind 2001. Maar het is aan de AIVD te danken dat AIVD-MIVD-KLPD en OM tot een gezamenlijke actie kwamen tot oprichting per september 2004 en tot de verdere ontwikkeling en benutting van een collectief informatiebestand **CT-infobox**. De CT-infobox is een bijzonder samenwerkingsverband van de AIVD, KLPD, het OM, de IND en de MIVD. Binnen dit samenwerkingsverband wordt aan personen gerelateerde informatie van verschillende bij de bestrijding van islamitisch terrorisme en daaraan te relateren radicalisering betrokken organisaties op een centraal punt bijeengebracht ten einde elkaar te kunnen informeren en waar nodig in gezamenlijkheid en vanuit verschillende invalshoeken de mogelijkheden voor een aanpak te kunnen bezien.

De CT-infobox wordt alom gezien als een zeer grote stap voorwaarts in de samenwerking tussen sleutelpartijen in de terrorismebestrijding en ontmoet brede waardering.

IV Oordelen van respondenten over het functioneren van de NCTb

Tot het onderzoek behoorde het voeren van een groot aantal gesprekken met nauw bij terrorismebestrijding betrokken personen (zie Bijlage III). Daarbij was de algemene vraagstelling, zoals weergegeven in Bijlage I, uitgangspunt. De weergave in dit hoofdstuk van de uitkomsten van de gesprekken geschiedde aan de hand van de criteria, zoals deze in de Inleiding werden weergegeven. Dit resulteerde in een vijftal hoofdthema's: (1) Verbetering van de samenwerking, (2) Structuur en Sturing, (3) Beleidsontwikkeling, (4) Taken en bevoegdheden en (5) Performance en Producten. In een afzonderlijk volgend hoofdstuk (hfdstV) wordt nader ingegaan op de mate waarin de taken werden uitgevoerd, zoals beschreven in de Instellingsregeling NCTb.

Verbetering van de samenwerking

In veel gesprekken werd gewezen op het gebrek aan gevoel voor de urgentie van het terrorismevraagstuk bij een groot deel van parlement en departementen in de jaren vóór de aanslagen van Madrid in maart 2004. Het ontbrak aan bundeling en samenhang, er was weinig echte actiebereidheid. De NCTb is er gekomen omdat bleek dat er onvoldoende samenwerking was tussen de vele organisaties (mede) voor terrorismebestrijding.

Bovendien was er een hardnekkige discussie over de concentratie dan wel verdeling van bevoegdheden op het ministerieel niveau. In de Kamer was er wel een breed gevoel dat de staat een geduchte performance moest leveren. Na Madrid was het toch vooral de NCTb die een beslissende factor is geweest en geworden in het verscherpen van de bestuurlijke actie.

Ook de relaties met de gemeenten kregen beter vorm. Aldus heeft de NCTb een katalyserende en stimulerende werking gehad. De sense of urgency is toegenomen. Veel respondenten zijn van oordeel dat er grote progressie is geboekt sinds de komst van de NCTb. De afstemming en coördinatie is vele malen beter geworden. 'Er kwam een coördinatiepunt in het geheel van onverenigbare grootheden'. De logistiek in het traject van voorbereiding is beter geregeld. De verschillende spelers zijn geënthousiasmeerd. De NCTb heeft ze rond de tafel gebracht, tot op heden uitstekend werk gedaan en veel bereikt. Men bracht lijnen aan tussen bestaande diensten. De NCTb heeft het toch voor elkaar gekregen dat de communicatie met de aanpalende diensten nu beter loopt dan in het recente verleden. De opzet van de NCTb om 'meer dan de som der delen' te bereiken in de coördinatie is zeker gelukt. De NCTb is echter nog niet 'geland', is nog niet gesettled in het omvangrijke en ingewikkelde circuit van terrorismebestrijding. Maar wel vinden de meeste respondenten het goed dat er een NCTb is.

De komst van de NCTb heeft naar de mening van respondenten in een grote behoefte voorzien en een sterk verbeterde situatie geschapen. Vooral wat betreft de beheersing van processen en informatiestromen en de afstemming tussen betrokken partijen. De infrastructuur van kennis, informatie, bewaking en beveiliging en communicatie is in relatief korte tijd inzichtelijk, overzichtelijk en samenhangend geworden. Er worden verbindingen gelegd tussen info, interpretatie, beleid en actie, die er voordien nauwelijks waren. Dat heeft het hele netwerk op een hoger plan gebracht. Er is dynamiek in dat netwerk gekomen, hetgeen nodig was om het terrorismeprobleem in beginsel hanteerbaar te maken. Dat scheidt een gevoel van verhoogde veiligheid, hoewel er nooit garanties zijn dat dit maximaal kan worden gemaakt.

Wel heeft de voor sommigen onverwachte komst van de NCTb irritaties gewekt. De wijze waarop de NCTb zijn intrede maakte in de Rijksdienst wordt als een geboortefout aangemerkt. Bij BZK ziet men het als een inbreuk op een van de centrale taken van het departement: de borging van orde en veiligheid en de crisisbeheersing. Terrorismebestrijding is in de opvatting van het ministerie voor 95% een kwestie van 'intelligence' en voor het overige van crisisbeheersing.

Zo werd BZK genoodzaakt tegen zijn wens begin 2005 de voorbereidingen van de grote oefening Bonfire te staken en over te laten aan de NCTb. Daarna is begin 2006 besloten tot een aparte terreurkolom wat betreft de crisisbeheersing, die afwijkt van het generieke stramien, dat was ontwikkeld vanuit DGV en NCC. Deze wijze van start van de NCTb heeft per saldo in de ogen van BZK als effect dat de relatie tussen BZK en NCTb verstoord werd. Als zodanig is het instituut een weeffout. Er wordt coördinatie op coördinatie gestapeld. Het heeft een tijdelijk effect gehad, maar dat ebt nu snel weg. Sommige uitvoeringsgerichte taken, die de NCTb bij de start heeft gekregen, hebben hun nut gehad om te coördineren, maar zouden thans weer naar andere plekken binnen de Rijksdienst kunnen worden teruggeplaatst.

Kritiek is er ook op de ambities van de NCTb om soms meer te doen dan coördineren en het voeren van de regie. Dat heeft te maken met de hybride samenstelling van het takenpakket, waarin coördinerende en regievoerende naast gezags- en uitvoerende taken zitten. Het heeft ook te maken, wordt gesteld, met de ambities van de coördinator zelf. Dit leidt tot irritaties bij partijen, die menen in hun taken en verantwoordelijkheden te worden beperkt doordat de NCTb zich bezighoudt met hun acties, die soms verder reiken dan terrorismebestrijding dan wel andere doelen dienen. In zulke gevallen ontbreekt het soms (over en weer) aan de nodige prudentie, overleg en communicatie. Ook de neiging van de NCTb zich nadrukkelijk te profileren door te zorgen voor media-aandacht valt bij sommigen niet in goede aarde. De media melden dat je bij een incident niet op tijd bent geïnformeerd valt slecht bij betrokkenen.

De NCTb zit in een veld, waarin allerlei factoren het beeld over de NCTb bepalen. Zoals de cultuur van (reeds langer) bestaande instituties, de departementen met hun onderlinge animositeit, de persoon van de coördinator, de druk van incidenten, vermeende dreigingen en de onwennigheid in de aanvang daarop te reageren. Maar vooral ten aanzien van dit laatste wordt de persoon van de coördinator in toenemende mate als een gezaghebbende en regulerende factor beschouwd.

Hoewel de situatie transparanter is geworden is naar het oordeel van enkele respondenten langzamerhand de meerwaarde wel voorbij. Na twee jaar optreden is er het gevaar van routinisering door de NCTb. Er ontstaat een zekere tredmolen van het leveren van producten, bijvoorbeeld de leverantie elk kwartaal van DTN's. Wellicht is dat tevens te 'wijten' aan de afwezigheid van daadwerkelijke, uiteraard onverhoopte, calamiteiten. De NCTb heeft ons vooruit geholpen, wordt gesteld, maar heeft de logische grenzen bereikt. Er moet een andere wijze van aanpak worden bedacht.

Een aantal respondenten stelt gelukkig te zijn met de wijze waarop de NCTb zich in korte tijd heeft ontwikkeld. Het aanvankelijke beeld van een low-profile startende coördinator met weinig bevoegdheden, dat men met de nodige scepsis bezag, 'een bleke ambitie', is snel veranderd. Er staat nu een instituut, dat nationale bekendheid heeft. De coördinator staat tussen twee ministers in en heeft zijn zaak op orde. Vooral na de overheveling van taken vanuit andere departementen is de NCTb snel geworden wat hij nu is. Dat dit misschien met de nodige weerstand heeft plaatsgevonden, is minder interessant dan wat er uit voortgekomen is. Uiteraard wekt dit de

nodige jaloezie, maar het belangrijkste is dat de terrorismebestrijding handen en voeten heeft gekregen. De instelling van de NCTb wordt een verstandig besluit genoemd. Hij is snel gegroeid naar een toch wel omvangrijke organisatie. Dat belooft een behoorlijke performance en die is ook waargemaakt. Men vindt het een goede zaak dat er een centrum van beleidsvorming en coördinatie is ontstaan in de vorm van de NCTb. De situatie daarvoor wordt als zeer onwenselijk betiteld. Men is van mening dat dit moet worden gecontinueerd in welke vorm van organisatie van het Rijksniveau dan ook.

Veel waardering en lof bij onder meer het particuliere bedrijfsleven is er voor de verbetering van de samenwerking, zoals bij het zgn. Platform Schiphol, waarin de belangrijkste spelers op het gebied van veilig gebruik Schiphol op instigatie van de NCTb zijn verenigd. Het is een goed werkende Publiek-Private Samenwerking. Via dit platform, kan men zeggen, sturen burgers mede de overheid aan. Zo is er een gezamenlijke investering in veiligheid gepleegd, hetgeen voorheen niet gelukte. Het is een grote stap voorwaarts en wordt voornamelijk op het conto van de NCTb geschreven. De NCTb bracht ordening, versnelling en verbetering.

Structuur en sturing

De constructie, waarin de NCTb een coördinerend orgaan is onder twee ministers vinden velen minder gelukkig. Het is te zeer op personen geconstrueerd. De minister van Justitie werd coördinerend minister, ondanks het feit dat het grootste volume aan ambtelijke diensten bij de andere minister zit. Die constructie leidt tot te veel competentiegeschillen tussen twee departementen. Je kunt nooit twee heren dienen.

Eigenlijk zou terrorismebestrijding onder de minister van BZK moeten worden geplaatst, zoals in het buitenland meer het geval is, stellen enkele respondenten. In dat geval is er echter al snel sprake van een omvangrijk departement. De kans dat er grote veranderingen in dit opzicht komen, wordt door enkelen niet groot geacht. De huidige positionering van de NCTb zal derhalve nog even voortduren. Anderen wijzen erop dat een oplossing voor de toekomst afhangt van de preferenties voor ofwel een situatie van eenheid van bevel dan wel voor het werken van checks and balances in de rechtstaat.

Vrijwel algemeen wordt gesteld dat de korte lijn van de NCTb naar de minister van Justitie als effect heeft dat in het totale proces het aspect van opsporing en vervolging beter is georganiseerd dan de lijn naar de rampenbestrijding, het crisisaspect.

De 'ophanging' van de NCTb onder een tweetal ministers is het voornaamste probleem voor het functioneren ervan, zo stelt men op het lokale niveau. Het wordt tevens een foutieve keuze genoemd dat de minister van Justitie in plaats van die van BZK als coördinerend minister is aangewezen. Terrorismebestrijding hoort bij BZK (en de AIVD) thuis. Opsporing en vervolging zijn wel belangrijke aspecten, maar zijn secundair. Primair in het bestrijdingsproces zijn inlichtingen en crisisbeheersing. Men vindt het niet goed begrijpelijk dat het ministerie van BZK dit heeft moeten accepteren.

De relaties tussen NCTb en operationele diensten verdienen eveneens aandacht. Die mogen niet ten koste gaan van het bestrijden van terrorisme. Het gevaar bestaat, volgens sommigen, dat er dubbel werk wordt verricht en er een nieuwe bureaucratie ontstaat. Continuering van deze oplossing is niet te prefereren. Sommige respondenten wijzen op het probleem van de NCTb in de relatie tot het OM en de AIVD. Een enkeling wijst erop dat de bijzondere positie van de minister van Justitie richting OM een extra probleem schept voor de NCTb. Die positie is anders

dan die richting andere onderdelen van het ministerie. Het OM wordt niet aangestuurd vanuit de ambtelijke dienst. In deze figuur zijn de rol, positie en verantwoordelijkheid van de NCTb niet goed geregeld. Een vergelijkbaar probleem is er ten aanzien van de relatie van de minister van BZK richting AIVD. Ook anderen beschouwen dit als het centrale knelpunt van de NCTb- 'ophanging' tussen de twee ministeries. Men stelt dat, gegeven het urgente en majeure vraagstuk van terrorisme-bestrijding, in dit dilemma een oplossing moet worden gezocht, die de bestrijding van terrorisme maximaal mogelijk maakt. Met de huidige set van bevoegdheden van de NCTb wordt dit probleem niet bevredigend opgelost en is het een gelegenhedenoplossing, die niet lang zou moeten voortduren. De NCTb is er, stellen sommigen, omdat er in de huidige omstandigheden een splitsing is in de bevoegdheden van twee ministers. Zonder die splitsing was er geen NCTb geweest. Een enkeling stelt dat na de lange discussies over de politieke verantwoordelijkheden voor terrorismebestrijding de gekozen constructie van de NCTb er een moest zijn, die naar buiten de urgentie van de taak toonde, maar die niet was voorzien van al te veel bevoegdheden.

Door een andere respondent wordt met nadruk erop gewezen, dat bij het fungeren van twee ministers op dit terrein, de oplossing van één coördinerende ambtelijke instantie voor de hand ligt. Deze kan de twee ministeries ervan weerhouden afzonderlijk de eigen minister te adviseren. Nu is er een gecoördineerde lijn naar beide ministers toe. Bovendien vervalt hierdoor de noodzaak om reeds fungerende diensten tezamen te brengen in één structuur. Het is ook beter dat er twee ministers zijn die nadenken dan één die dat misschien minder doet c.q. fouten maakt. Dat de minister van Justitie coördineert ligt voor de hand, zo stelt deze respondent. Terrorismebestrijding geschiedt op basis van het strafrecht. Alleen hij kan optreden naar het Openbaar Bestuur op grond van bevoegdheden ten aanzien van bijvoorbeeld de politie. Dat kan de minister van BZK niet. Die kan wel de contacten hebben met het Openbaar Bestuur, maar hij heeft niet de bevoegdheid in dezen. Dat geldt a fortiori bij een terroristische aanslag. Bij crisisbesluitvorming heeft de minister van BZK geen bevoegdheden op terrein van orde en veiligheid, die zouden via het OM lopen, zo wordt gesteld.

In de constructie van de 'ophanging' van NCTb bij Justitie gaat de NCTb alleen over repressie, de preventie is vergeten, zo stelt een andere respondent. De NCTb maakt van geen van beide ministeries echt deel uit. Hij zit niet met de directeurs aan tafel. Er is bijvoorbeeld geen samenwerking met de NCC. Men kan zich zorgen maken als er een crisis komt. De enige oplossing die deugt is een ministerie van veiligheid. In beginsel functioneert een constructie tussen twee departementen nooit, stelt een der respondenten. Het is in de Rijksdienst bewezen dat zoiets nooit loopt. Twee ministers voeren overleg in het BOT en zeggen dan dat er iets is 'besloten'. Dat kan niet het geval zijn bij een informeel overleg. Dat kan alleen plaatsvinden in de RNV als onderraad en in het Kabinet, waar de betrokken ministers bijeen zitten. Ook is de afstemming tussen NCTb en OM niet geformaliseerd. Stukken van 'het ministerie van Justitie' zijn onduidelijk qua afzender: is deze inderdaad het ministerie of is deze het OM of de NCTb? Er is sprake van onduidelijke verhoudingen naar de Marechaussee toe. Soms is er sprake van coördinatie, soms van gezagsverhoudingen, bijvoorbeeld bij Beveiliging Burgerluchtvaart.

De verantwoordelijkheidsconstructie wordt door veel respondenten zwak genoemd. Die kun je nooit met een sterkere coördinatie verbeteren. Je moet laten coördineren door degene die de grootste macht, d.w.z. het grootste apparaat in de sector heeft. En dat is dus BZK, zo wordt gesteld.

Het is bewonderenswaardig desondanks wat de NCTb tot stand heeft gebracht in een constructie met drie ministers. Twee bij Justitie en een bij BZK. Er staan goede personen aan de top, die de kwaliteit van de terrorismebestrijding hebben verhoogd.

De positionering van de NCTb zou lijden aan het fantoom van de volgens een aantal respondenten gespannen relatie tussen Justitie en BZK. Deze naar de opvatting van andere respondenten vermeende problemen kunnen door versterking van onderling vertrouwen worden opgelost. Daarnaast zijn velen er niet doordrongen van het gegeven dat de NCTb ook voor de minister van BZK werkt.

De positionering van de NCTb tussen de SG's en resp. AIVD en OM in, met een rechtstreekse lijn richting minister is onwerkbaar, stellen sommigen. Dat moet niet kunnen. Dat is geen handhaafbare structuur.

Voor het goed doordenken van de positie en taak van een NCTb, moet je starten bij het voorhanden hebben van een duidelijk concept betreffende Veiligheid. Terrorismebestrijding kun je niet slechts afstemmen op het strafrecht en veiligheid niet alleen op terrorismebestrijding. Het doordenken van de positie van terrorismebestrijding in de Rijksdienst kan niet louter vanuit de Justitiekolom, maar ook niet louter vanuit de bestaande BZK-kolom. Dat het nu zo een tijd goed heeft gewerkt, hangt louter samen met de personen en de samenwerking tussen twee ministers en de coördinator. Maar dat is een te wankel constructie. Bij BZK ziet men overigens dat de relatie tussen NCTb en de minister van Justitie meer hecht is dan die met de minister van BZK, hoewel die laatste kortelings verbetert, naar men bij BZK opmerkt. De logica van de gekozen oplossing van een coördinatieorgaan dat twee ministers moet dienen kan betwijfeld worden. Dat de minister van Justitie coördinerend minister is, is het gevolg van een sinds de treinkapingen als zodanig gedefinieerd feit, zo stelt men bij Justitie. Terrorismebestrijding is een strafrechtelijke activiteit. Maar deze definitie is veel te beperkt, het is een veel breder fenomeen, zeggen anderen. Anno 2006 is het een ervaringsfeit dat terrorisme weliswaar strafrechtelijke aspecten kent, maar ook zeer veel bestuurlijke. De rol van BZK komt in snel tempo steeds meer op de voorgrond. In de preventiefase zijn vooral ook de lokale bestuurders belangrijk. Feitelijk zouden dus de activiteiten van de NCTb moeten worden ondergebracht bij BZK. Dat had de verhoudingen veel goed gedaan en de inforoverstrekking vergemakkelijkt. Nu was er bij de instelling van de NCTb een concurrentiegevoel bij de inlichtingendiensten.

Kritiek is er ook op de ontwikkelde structuur van de crisisbesluitvorming. De gekozen constructie van crisisbeheersing vervult velen met zorg. Penetratie vanuit NCTb en Justitie in crisismanagement heeft nu een dubbele structuur veroorzaakt. Die situatie is een bestuurlijke ramp, die een doorlopende zorg betekent, zo stelt men bij de andere overheden. 'Als we wachten op den Haag zijn we te laat' 'Wij zijn lokale crisisbeheersers onder BZK en niet onder de NCTb van Justitie'. Er is nu een dubbele crisisbeheersingorganisatie (met een verschillend stramien voor terrorismebestrijding en andere crises) ontworpen die slechts leidt tot verwarring. 'Dat is dringen aan de top. Dat kan dus gewoon zo niet. Dat loopt naar het lokaal bestuur niet goed'. Vooral bij een crisis moet het checks and balances beginsel werken, zegt een andere respondent. Er moet een minister van Justitie zijn, die niet alleen opspoort en vervolgt, maar ook let op de wetmatigheid van het overheidsoptreden. 'We gaan in glijdende baan naar de grens van wat ten opzichte van burgerlijke vrijheden mag, ook t.a.v. terroristen'. De theorie van Justitie, dat terrorismebestrijding geschiedt op basis van het strafrecht, is een foutieve theorie. Er is bovendien geen onderscheid tussen een terroristische en een anderszins crisis. Justitie moet dus 'terug in het hok', zo wordt op lokaal niveau gesteld.

Maar ook het NCC werkt niet. Beide, NCC en NCTb creëren een eigen werkelijkheid, maar die loopt niet parallel met de uitvoering ter plaatse. De crisisbeheersing in Nederland is niet goed opgezet. Er zit tussen de meer dan twintig betrokken instanties geen enkele lijn wat betreft taken en verantwoordelijkheden. Vooral de oefening Bonfire zou dat hebben bewezen. Tijdens die oefening was het lokale niveau het meest druk met zich af te vragen met wie er moest worden gecommuniceerd. Je zat al die tijd achterom in plaats van vooruit te kijken. 'Als er een echte ramp of aanslag gebeurt, kan ik niet tegen mijn meisjes en jongens op straat zeggen: mensen, even wachten, ik moet even naar Den Haag bellen of jullie dit of dat wel mogen', aldus een respondent uit het lokale politieniveau. Men ontvangt informatie uit verschillende kanalen wat tot veel verwarring aanleiding geeft. BZK focust op de veiligheidsrisico's, Justitie op het strafrecht en op de NCTb, waardoor ongeleide informatiestromen ontstaan. Overigens, stellen lokale politiemensen, denken we bij terrorismebestrijding te veel aan de nationale bedreiging door grote rampen. Belangrijker is het lokale, zich radicaliserende, potentiële terrorisme, dat bij het individu in de wijk begint. Dat vraagt lokale aandacht. De crisisbesluitvorming, zo stellen anderen, heeft zich nog niet als adequaat bewezen. In de huidige constructie ontbreken een paar cruciale ministeries, die voor de informatievoorziening onontbeerlijk zijn op zo'n moment. Sommigen respondenten zijn er dus voorstander van de crisisbeheersingsorganisatie opnieuw te doordenken.

Gesteld wordt door sommigen dat de NCTb geen operaties moet gaan leiden. De beleidsontwikkeling zit in de portefeuille en dat is al heel wat. Daar kun je geen commandostructuur naast ontwikkelen.

Er wordt wel gecoördineerd en dat is winst in heel korte tijd, maar het gekozen model werkt vertragend. De oplossing, volgens veel respondenten, zit in de creatie van een ministerie van (Bestuur) en Veiligheid. Dat moet de preventieve kant voor zijn rekening nemen. Daarvan moet de NCTb een toponderdeel zijn. Wel moet er een principieel onderscheid zijn tussen inlichtingen en opsporing, zo stelt bijvoorbeeld de AIVD. De repressieve en bestuurlijke kant moet onderscheiden worden.

Anderen stellen echter dat vooral de crisisbeheersing nu helder is. 'De lijnen zijn duidelijk, we vinden elkaar blindelings als er iets gebeurt'. Het circuit NCTb-OM-Politiediensten-Ministers is een zeer kort circuit, dat flitsend kan werken, zoals uit de oefeningen zou blijken. De lijnen van het nationale naar het lokale politieniveau zijn niet altijd optimaal. Op laatstgenoemde niveau is er nog niet de meest wenselijke acceptatie van een nationale afstemmingsregie. Het besef dat er bij terrorismebestrijding andere wetten heersen, die het nationale niveau dominant maken, is nog onvoldoende aanwezig. Bij iedere terroristische aanslag van enige importantie wordt er onmiddellijk opgeschaald naar het nationale niveau. Het lokale niveau is overigens ook uiterst belangrijk in het voortraject. De preventie begint bij de burger in de wijk, de wijkagent, de onderwijzer op school, de kennis van de lokale gemeenschap.

De 'oplossing' van de constructie NCTb is een afspiegeling van ons bestuurlijk bestel. Derhalve zeker geen gelukkige oplossing. BZK is in deze constructie een weeskind. Uiteraard is coördinatie een zaak van sfeer, vertrouwen en cultuur, maar gezien het uiterst dwingende en cruciale van terrorismebestrijding kan men niet erom heen vooral een goede structurele oplossing te vinden. Het kan niet louter van personen afhangen of we terrorisme goed en succesvol bestrijden.

Velen pleiten ervoor om de NCTb, indien wordt gekozen voor een ministerie van Veiligheid, in welke vorm ook, in deze opzet te behouden met een duidelijke positionering rechtstreeks naar de

(één) minister toe. Indien een dergelijk ministerie er niet zou komen, pleit men voor continuering van de huidige, hoewel niet ideale, constructie.

Verwarrend in de opzet van de NCTb wordt door het particuliere bedrijfsleven het werken onder de verantwoordelijkheid van Justitie genoemd. Dat is elders in de wereld anders. Daardoor, stelt men, ontbreekt het aan een lijn tussen NCTb en AIVD. Los daarvan, merkt men op, werkt de AIVD te weinig internationaal. Vanuit Schiphol heeft men echter goede contacten met alle grote luchthavens ter wereld en beschikt men over directe info. Dat Schiphol onder een veiligheidsregio en onder de driehoek Haarlemmermeer valt bij crises, wordt een vreemde en onwerkelijke situatie genoemd. Het zal er in de praktijk op neer komen dat al snel bij calamiteiten naar nationaal niveau wordt opgeschaald

Beleidsontwikkeling

In het verleden was er geen sprake van een systematische informatiestroom en ontbraken gerichte beleidsopvolging en politiek-bestuurlijke analyses ten aanzien van terrorismebestrijding. Omdat de inlichtingen- en veiligheidsdiensten politiek neutraal zijn en zich onthouden van interpretatie en bestuurlijk gebruik van verkregen informatie ontwikkelen zij zelf geen beleid. Er viel derhalve als het ware een 'gat' tussen het inlichtingenwerk van 'tegels lichten en analyses maken' en het ontwikkelen van beleid en zo nodig wetgeving. Tot aan de aanslagen in Madrid bleef het betrekkelijk stil op dit terrein in Nederland, ondanks een aantal fundamentele studies en analyses van de inlichtingendiensten. Eerst dan wordt het duidelijk dat tot gerichte actie en coördinatie van diensten moet worden overgegaan.

Al na september 2001 werd er getracht om actie te brengen in de aanpak van terrorismebestrijding. De notities en analyses van de AIVD kregen geen beleidopvolging. Met de komst van de NCTb kwamen er goede beleidsproducten. De wetgeving ging lopen. Er is onmiskenbaar beter beleid tot stand gekomen vanwege het samenbrengen van mensen.

De ontwikkeling van beleid en strategie ontmoet wel enige kritiek. Vergeleken met de andere activiteiten van de NCTb komen deze minder uit de verf. Van een generale strategie voor terrorismebestrijding is nog nauwelijks sprake. Wel zijn er zijn achterstanden weggewerkt doordat de NCTb kwam met beleidslijnen, instrumenten, oefeningen.

Men moet constateren, stellen velen, dat er opvallende successen zijn geboekt: de periodieke dreigingsbeelden, de alertering, het verstoren met daarbij goede informatieverschaffing naar het lokaal bestuur. Vóór de komst van de NCTb liep de terrorismebestrijding niet goed. Er waren signalen en analyses van de kant van bijvoorbeeld de AIVD, maar er was geen beleid ontwikkeld. Dat is nu wel het geval, met de nodige beleidsinstrumenten.

Taken en bevoegdheden

De constructie van de NCTb is afgedwongen door de maatschappelijke onrust rond terrorismebestrijding. Ter verbetering van een onaanvaardbare situatie wat betreft de aanpak van terrorismebestrijding binnen de Rijksdienst, moest er snel een noodverband worden aangelegd. De taak van de NCTb, zo wordt gesteld, is beperkt tot coördineren met weinig echte bevoegdheden. De bestaande bundeling van taken van de NCTb, zoals die in de Instellingsregeling staan, deugt niet. Dat geeft een onduidelijk imago. De centrale vraag is: coördineert of stuurt de NCTb? Dat is niet helder, gezien de beschreven taakstelling. Er is sprake

van zowel coördinerende als gezagstaken, bijvoorbeeld ten aanzien van Burgerluchtvaart. Als grote club is de NCTb zich gaan manifesteren en operationele zaken gaan doen. De taak is breder geworden dan coördineren, bijvoorbeeld Bewaken en Beveiligen, Bescherming Burgerluchtvaart, veredelen van informatie, stelt een respondent. In de recente periode is het 'object' van terrorismebestrijding opgerekt. 'We zijn intussen bezig alles onder de vlag van de terrorismebestrijding te hangen: weerbaarheid, gemeenten, radicalisering etc.', stelt een ander. Een voorbeeld is de discussie over de aanpak van radicaliseringsprocessen, zegt een respondent. Het concept terrorismebestrijding wordt zo steeds verder opgerekt. Men komt hier niet tot een gezamenlijke oplossing. De functie van de NCTb wordt hier betwijfeld. Anderen stellen dat de persoon van de coördinator de opvatting heeft dat hij meer moet doen dan louter coördineren. De NCTb presenteert zich als een instituut dat alles moet en kan overzien, alle lijnen moet bewaken en terrorismebestrijding van A tot Z moet beheersen. Dat wordt vooral op lokaal niveau gezien als windowdressing. NCTb is een dienst louter voor Haagse interdepartementale coördinatie en is niet op operaties toegesneden. Daarvoor moet je het niet gebruiken.

Maar vooral onduidelijk is toch de zogenoemde coördinerende rol van de NCTb. Wat is dat? Regievoeren, wat is dat? Een coördinator geeft aan welke taken en verantwoordelijkheden eenieder heeft. Beter nog zou hij moeten kunnen kappen in het oerwoud aan instanties. Dan loopt alles veel beter.

In korte tijd heeft de coördinator, stel een respondent, zich ontwikkeld tot een Autoriteit, zoals hij ook had voorgesteld, maar niet formeel is geworden. Er zijn meerdere zaken opgepakt, die de taak van coördinator overstijgen en men kan zich afvragen, aldus een respondent, of de grenzen van coördinatie niet intussen zijn bereikt. Kritiek richt zich derhalve op de neiging tot bemoeienis met dingen die buiten het bereik liggen. Zo moet de NCTb geen taak zoeken in het organiseren van de operaties 'als de bom valt'. Bij een aanslag is hun taak afgelopen. Vanwege die neiging tot aansturen van uitvoeringsorganisaties zou bijvoorbeeld het lokale overheidsniveau zeer negatief zijn over de NCTb, stelt een respondent op het departementale niveau. De rolvastheid zou beter moeten. In een omvangrijk bestel van organisaties, die allen menen een taak te hebben op dit terrein, moet je ze haarfijn aangeven welke taak ze hebben, waar hun verantwoordelijkheden liggen. Je moet ze faciliteren, stimuleren. Het aantal organisaties terugbrengen is toch al niet goed mogelijk.

Sommigen stellen vraagtekens bij de taak van de NCTb ten aanzien van de 'veredeling' van informatie, waaruit onder meer Dreigingsbeelden (DTN's) worden opgesteld. Dat zou toch de AIVD al doen. Is hier geen sprake van dubbeling van werkzaamheden? Leidt dit niet tot het vermoeden dat de NCTb zich ontwikkelt tot derde inlichtingendienst? De NCTb heeft een Kennis- en Analysecentrum. Dat hoort daar niet, dat hoort bij de AIVD, zeggen sommigen. De analysefunctie, die de NCTb heeft, dient ertoe om te kunnen beoordelen of de informatie valide en kwalitatief aan de maat is.

Een andere respondent vraagt zich af of de uitvoering van zaken, de commandostructuur, past bij de functie van de NCTb. Meerderen stellen dat de taak beperkt moet blijven tot de coördinatie en procesregie, in het bijzonder wat betreft de informatieprocessen. Een al te omvangrijke taakopvatting zou botsen met het gegeven dat de NCTb niet zelf het dilemma kan oplossen tussen enerzijds de optiek van opsporing en vervolging en anderzijds die van preventie. Door te coördineren en de infoprocessen te beheersen kan een coördinator zorgen dat optimale afweging van de belangen met betrekking tot beide aspecten plaats vindt. Hij moet ervoor zorgen dat de twee departementen niet op eenzelfde moment verschillend bezig zijn.

Een andere respondent stelt dat de kracht van de NCTb moet liggen bij het voortraject, de preventie, en niet bij opsporen en vervolgen. Daar zouden andere, gevestigde circuits beter in zijn. Daar zou het wel vanzelf goed lopen en zou niet behoeven te worden gecoördineerd. De NCTb heeft geen sturingsbevoegdheid ten aanzien van het opsporings- en vervolgingsproces. Daarin is het OM autonoom. De NCTb kan en moet niet commanderen, ook niet bij terroristische dreiging en aanslagen. De nu als zodanig geformuleerde positie in het crisisdraaiboek is niet zinvol. Vooral Schiphol en de NS pleiten voor meer helderheid van de rol van de NCTb bij crises en voor meer bevoegdheden, passend bij de rol. Ook de lijnen bij crises worden onduidelijk gevonden, vooral door de NS. Voor crisismanagement bij calamiteiten i.h.a. loopt de lijn naar het NCC. Bij terroristische crises wordt de lijn uitgelegd naar de NCTb.

Een commandostructuur kent de NCTb niet, stelt een respondent. Als je een NCTb optuigt, geef hem dan ook naast verantwoordelijkheden de nodige bevoegdheden. Die zijn tot op heden niet ingevuld. Je hebt een houwdegen nodig. Zo kun je geen terrorisme bestrijden. Daarvoor is een centraal punt nodig dat overzicht heeft en beschikt over de mogelijkheid info te (doen) verzamelen en te analyseren en actie te nemen. Terrorismebestrijding is globaal en verspreid. Het kan in vele gedaanten optreden. Die bestrijdt je niet met een klassieke bureaucratie, maar wel met een organisatie, die een zekere commandostructuur kent en die iets bij anderen kan afdwingen, stellen anderen. De NCTb is een innovatieve oplossing, gezien ons bestel. Maar de bevoegdheid is vooralsnog te zwak. Dat leidt tot veel overleg, lang praten en weinig beslissingen, omdat er hindermacht door anderen kan worden ontwikkeld.

Een coördinerend minister kan in de Nederlandse opzet niet zoveel, stelt een aantal respondenten. Coördinatie kost hier veel tijd. Bij een onderwerp als terrorismebestrijding is doorzettingsmacht nodig. Nu is er sprake van een bevoegdhedenverdeling tussen twee ministers. Maar die bevoegdhedentoewijzing is zwak. Als afgeleide daarvan kan de NCTb geen kracht ontwikkelen, ook al omdat de doorzettingsmacht, die de coördinerend minister op grond van het KB heeft, minimaal is.

Een belangrijk aspect in het ontbreken van bevoegdheden is het kunnen beschikken door de NCTb over informatie. Naar de Intelligence toe is er geen goede lijn, zeggen naast de NCTb zelf ook vele andere respondenten. Het delen van informatie is een moeizame zaak. Deze laatste is verre van goed geregeld. De juistheid van de klacht van de NCTb onvoldoende info te ontvangen van OM dan wel AIVD wordt door enkele respondenten tegengesproken. Integendeel, zo wordt gesteld, het OM kan overzien dat er 'geen licht zit tussen de info die de AIVD heeft en die de NCTb heeft'. In de huidige constructie zoekt de NCTb veelal zijn info op grond van zijn Bewaking & Beveiligingstaak bij het NIK/RIK-kanaal van de politie en de CT-Infobox. Als dat om beveiligingsinfo gaat is dat legitiem. Maar men moet niet trachten opsporingsinfo te verkrijgen, die men vermeend niet van de AIVD denkt te ontvangen. Klachten over vermeende achterstelling in info acht het OM vooral een kwestie van verschil in cultuur en benadering, zo wordt gesteld. De NCTb wil alles weten, maar dat is voor coördineren niet altijd noodzakelijk. De inlichtingendiensten moeten zich aan de wet houden en kunnen niet zonder beperkingen informatie verschaffen. De diensten hebben hun eigen verantwoordelijkheid en hun eigen (afwijkende) lijn naar de minister(s).

De NCTb heeft een positie bij de CT-infobox, die wordt beheerd en ontwikkeld door AIVD-OM-MIVD en KMar en ook in het CVIN. Info wordt aan de NCTb verschaft als dit door het zgn. Coördinerend Beraad wordt toegestaan. Een enkeling vindt dat de NCTb die positie onterecht inneemt. Als de NCTb op goede gronden info denkt nodig te hebben in het belang van de

coördinatie terrorismebestrijding zal hij dat altijd krijgen. Daar is geen formele positie voor nodig. Maar de NCTb is nog al eens onduidelijk in zijn motivering van de infobehoeft. Dat komt het draagvlak niet ten goede. Met de bestaande inlichtingendiensten kun je goed overweg, als er over en weer vertrouwen is.

Je moet als NCTb geen inlichtingendienst spelen en je moet een AIVD niet naar het waarom en hoe van informatie vragen, stelt een respondent. De NCTb moet dan ook scherp sturen op de interactie en het onderscheid tussen beleid en inlichtingen. Dat moet helder gemaakt worden. Het is van belang dat de NCTb-stelling dat ze geen inlichtingendienst zijn of worden ook in gedrag wordt waargemaakt. Dat is niet altijd het geval. Dat probleem zit overigens eerder op het niveau van medewerkers dan van de leiding over en weer. De personen die er nu zitten verstaan elkaar goed. Maar je kunt je afvragen of je de Nationaal Coördinator niet een positie in de infoketen moet geven, bijvoorbeeld op grond van de WIV2002, stellen meerdere respondenten. Zo zijn lokale overheden zich bewust dat er een informatieprobleem voor de NCTb bestaat, vooral vanwege de inlichtingendiensten. Die zouden wat opener kunnen zijn en niet met de WIV in de hand moeten blijven zitten op de info. Vooral de cultuur van de AIVD wordt op dit punt bekritiseerd. Het kan ook niet zijn dat korpsbeheerders info missen die hun korpschef als hoofd RJD wel bezit. Vooral bij acute dreiging of crisis moeten de kanalen open zijn.

Het lukt kortom niet een krachtige organisatie neer te zetten, die vertrouwen geeft dat het goed loopt als er iets gebeurt, stelt een respondent. Welke nieuwe figuur er ook zou worden gekozen in de komende periode, een NCTb is in alle gevallen nodig voor coördinatie en preventie. Om de informatiestromen naar de Coördinator toe te waarborgen dient zijn positie in de WIV2002 te worden vastgelegd. Coördinatie zonder voldoende informatie loopt niet.

De drife om iets te doen was er vlak na Madrid, maar die loopt weer terug. We blijven in een cultuur werken van afzonderlijke instituties en eigen belangen. Men kijkt bij iedere oplossing eerst of de eigen positie daar wel goed in tot uitdrukking komt. Op momenten van spanning en bedreiging is de trias política contraproductief. Die kan worden toegepast als daarna de controle op de uitoefening van de macht aan de orde is. Vroeger bestreden we nationale dreiging van 'zichtbare' vijanden met een leger, de onzichtbare dreiging van terrorisme kan niet met een netwerkorganisatie worden weerstaan. Nodig zijn korte lijnen met helder onderscheiden verantwoordelijkheden en een innovatieve cultuur om de verrassingen van terrorisme vóór te zijn. Dat vereist toewijzing van macht in dit opzicht aan één minister.

Performance en producten

De producten, die de NCTb heeft ontwikkeld, stemmen het merendeel van de respondenten tot tevredenheid: dreigingsanalyses, voortgangstudies, het alerteringsstelsel, de voorlichtingscampagnes en het beheerste optreden in de media. Het is goed dat er een coördinerend orgaan is gekomen voor de regie over de informatievoorziening. Deze infovoorziening en de onafhankelijke interpretaties ervan door de NCTb betekenen een toegevoegde waarde. Bewaking en beveiliging waren voordien slecht geregeld. Maar nu staat eindelijk, na veel problemen, de EBB als een huis, zeggen sommigen. Wel wordt de veiligheidsbehoefte soms wat 'mechanisch' benaderd. Soms is er wat gebrek aan communicatie, ook vanwege terughoudendheid van de zijde van EBB. Ook is er een onbalans tussen de vraag om bewaking en beveiliging en de middelen die de politiediensten hebben. Zo doet de politie allerlei nationale taken bij internationale bezoeken om niet, wordt gesteld op het lokale niveau. De dreigingsbeelden zijn een vooruitgang ten aanzien van de fragmentarische info vóór die tijd.

De NCTb heeft vanaf zijn instelling een belangrijke slag gemaakt. Hij is op de kaart gezet. De NCTb heeft mooie wapenfeiten, zoals de DSI, de GCT, Bewaking en Beveiliging, alertering, goede campagnes enz. Er is structuur aangebracht in de chaos voordien. De publiekscampagnes zijn prima. Er is aandacht voor CBNR-terrorisme, meer en betere analyses, meer samenhang tussen terrorismebestrijding en bewaking. Daarnaast het scenario-denken, de infovoorziening, de opzet van de DSI, maar vooral het bijeenbrengen van personen, het aanjagen van het netwerk. Er zijn goede producten tot stand gekomen ondanks de gekozen constructie.

Toch is er ook de nodige kritiek, vooral op het lokale niveau. In het Alerteringsstelsel zijn nu de vitale objecten geïdentificeerd, maar er is nog niet een echt goede risicoanalyse. Bovendien weet de lokale politie vaak niet over welke concrete objecten het bij alertering gaat, bijvoorbeeld bij banken. Positief zijn ook de Dreigingsbeelden, maar de vertaling naar acties blijft nog achterwege. We beschikken nu over NIK/RIK en de CT-infobox, krijgen informatie van de AIVD. Meestal is dat dezelfde info of overlappend. De NCTb brengt geen toegevoegde waarde. Zij herhalen, bijvoorbeeld bij de DTN's, wat we al in de wereldpers kunnen lezen. Ook hier is de NCTb er voor de Haagse wereld. Wij hebben dikwijls de vroegsignalering beter voor elkaar, hebben concretere indicatoren.

Verstoren vereist een grondige kennis van het juridische kader, waaronder de Politiewet en de Gemeentewet en gemeentelijke verordeningen. Zo'n taak kun je niet zo maar over de schutting bij de gemeenten deponeren. NCTb heeft daar onvoldoende gevoel voor. We moeten het hier ter plaatse zorgvuldig overwegen in de Driehoek om gerechtelijke problemen te voorkomen. Maar daarvoor moet je wel over informatie beschikken waarom er moet worden verstoord. Maar die krijg je niet of onvoldoende.

Een goede coördinerende rol heeft de NCTb wel op zich genomen bij het onderwerp radicalisering ondanks de versnippering van het onderwerp in de Haagse departementale wereld. Zij ontwikkelen indicatoren voor signalering van radicalisering, maar halen dat wel bij de lokale politiediensten vandaan. Want wij kennen de wijken, hebben informanten in de wijken en weten wat signalen uit etnisch verschillende bronnen waard zijn. Dat is een goede coördinerende rol van de NCTb.

Daar waar gezag en doorzettingsmacht moet worden gebruikt door de NCTb, ontstaat bij partijen soms echter het gevoel dat de NCTb minder goed het veld kent en minder goed weet hoe de uitvoeringsorganisaties werken en denken. Vooral op het lokale overheidsniveau is dat het gevoel. Maar ook op nationaal niveau. De NCTb heeft soms nog iets teveel een nationale optiek. Men kan nog wat meer kennis ontwikkelen c.q. verzamelen over het buitenland en de internationale politiek.

De DTN's zijn na een niet succesvol begin, thans sterk verbeterd. De NCTb heeft naar het oordeel van vele respondenten in de korte tijd van zijn bestaan zeer veel goede zaken opgezet en nuttige dingen gedaan. De gemeenten hebben veel praktische ervaring, zoals bijvoorbeeld lokale kennis van de situatie, ervaring met wijktoezicht, overzicht van de culturele verscheidenheid van etnische groeperingen en kennis van instrumenten als verstoren en preventief fouilleren. De kennisuitwisseling tussen gemeenten en NCTb op deze terreinen verloopt zeer goed. NCTb heeft veel van gemeenten geleerd en verwerkt dit goed in algemeen beleid. Hier komt de coördinatie- en beleidsontwikkelingsfunctie optimaal tot zijn recht. NCTb denkt goed mee met het lokaal bestuur. Wel laat de informatieverstrekking bij alertering soms te wensen over. Gemeenten weten soms niet voor welke concrete objecten welke concrete afspraken en maatregelen zijn geëffectueerd. Gevreesd wordt voor een verschil tussen de papieren werkelijkheid en de concrete

realiteit. Gevreesd wordt ook dat het alerteringssysteem, dat niet bindend is, problemen kan opleveren bij langdurige opschaling.

De 'productie' ieder kwartaal van DTN's wordt als zeer goed omschreven. Ze zijn nuttig voor de lokale beleidsontwikkeling, hoewel ze geen directe lokale info bevatten. Dat zouden ze misschien wel moeten hebben. De voorlichting, in het bijzonder de Publiekscampagne, wordt als zeer goed ervaren.

De NCTb heeft goede dingen tot stand gebracht. De DTN's zijn aardig, niet veel meer, maar wel een verbetering ten opzichte van vroeger. Veel lokale info leveren ze niet. Er is nu een betere infovoorziening naar het lokaal bestuur toe dan vroeger. Maar als er aan NCTb info wordt gegeven, ontbreekt het vaak aan terugkoppeling. De contacten zijn goed, maar men kan zich afvragen of de NCTb begrijpt hoe het in het lokaal bestuur toegaat. Kennis van staats- en strafrecht is niet voldoende aanwezig.

De komst van de NCTb heeft voor het (semi-)private bedrijfsleven, vooral als het gerelateerd is aan gedeelten van de cruciale en voor terrorisme kwetsbare infrastructuur, veel veranderingen gebracht. Naast de aandacht voor veiligheid in het algemeen is er nu ook die voor terrorismebestrijding. Dat heeft geleid tot veel overleg, veel stimulansen van de zijde van de NCTb en tot de ontwikkeling en inbouw van het alerteringssysteem. Indien er al beveiligingssystemen waren (zoals bij NS, Schiphol en Haven Rotterdam) zijn deze nu uitgebreid met ofwel geconverteerd tot de systematiek van de alertering. Wat betreft terrorismebestrijding leunen de bedrijven sterk of geheel op de informatie die de NCTb verstrekt.

Het alerteringssysteem wordt als zeer positief gekwalificeerd. Er is een goede koppeling tussen alerteringsniveau en maatregelen. De lijnen naar den Haag/NCTb respectievelijk de Driehoeken op het lokale niveau lopen zeer goed. In de systematiek van de Veiligheidsrisico's vallen de genoemde bedrijven in beginsel onder de lokale Driehoek. Maar gezien de importantie van de objecten zal in geval van echte terroristische dreiging of calamiteit de opschaling naar het nationale niveau vrijwel onmiddellijk worden gemaakt.

Niet duidelijk is in welke verhouding de systematiek van terrorismebestrijding staat tot die van het zg. project Bescherming Vitale Infrastructuur, dat een overall security-systeem behelst. Men vraagt zich af waarom dit niet ook door de NCTb wordt aangestuurd. Zo heeft de Havendienst van Rotterdam het al bestaande Europese alerteringssysteem moeten converteren naar dat van het Nederlandse alerteringssysteem voor terrorismebestrijding en moet hij nu ook werken aan een Havenbreed, het bedrijfsleven in de Waterweg overspannend Security-systeem op grond van het project Vitaal.

V De taakvervulling door de NCTb

De taakstelling van de NCTb is beschreven in de Instellingsregeling Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding van juli 2005⁴³. Na de algemene omschrijving van de taak, ('belast met de voorbereiding en uitvoering van het beleid inzake terrorismebestrijding alsmede met taken op het gebied van bewaking en beveiliging ter voorkoming van onder meer terroristische aanslagen') volgt een benoeming van de verschillende onderdelen van de taak. In de evaluatieopdracht is aangegeven dat een oordeel wordt gegeven omtrent de mate waarin aan deze taakonderdelen in de periode vanaf 1 januari 2005 tot heden is voldaan. De omschrijving van de taakonderdelen volgt hierbij het art. 2, lid 2 van de Instellingsregeling, alsmede de toelichting op de Instellingsregeling en de tekst van de evaluatieopdracht⁴⁴.

- a. **inhoud, reikwijdte en werkwijze van de taak 'ontwikkeling van een helder en eenduidig beleid op het vlak van terrorismebestrijding' en op het vlak van radicaliseringsaspecten zoals bedoeld in de toelichting op de instellingsregeling NCTb.**
- b. **bevoegdheden / acceptatie van bevoegdheden en wijze van uitvoering wat betreft de taak 'regisseren van de samenwerking (..) en realiseren van een hoge samenwerkingsgraad tussen partijen'.**

Vanaf het begin van het aantreden van de NCTb is veel aandacht geschonken aan de coördinatie van de ontwikkeling van een samenhangend beleid op het terrein van terrorismebestrijding. Meerdere geïnterviewden wezen er op dat vóór de komst van de NCTb beleidsopvolging met betrekking tot de aanwezige signalen en rapporten ten aanzien van het terrorismeverschijnsel nagenoeg niet plaats vond. De NCTb heeft dit als belangrijkste eerste taak terstond ter hand genomen. Mede door de toenemende dreiging vanaf medio 2004 kwam een reeks van beleidsmaatregelen tot stand en werd wetgeving ontwikkeld. Het initiatief hiertoe en de coördinatie en ontwikkeling hiervan werden (mede dan wel hoofdzakelijk) verzorgd door de NCTb.

In de diverse voortgangsrapportages aan het parlement is te lezen welke voortgang op het gebied van terrorismebestrijding is geboekt tijdens de periode van de NCTb⁴⁵. Een bloemlezing hieruit geeft de belangrijkste onderwerpen van beleidontwikkeling weer: dreigingsanalyses, bewaking vitale bedrijven en bedrijfssectoren, internationale samenwerking, capaciteitsuitbreiding bij diverse organisaties en diensten, aanpak radicalisering (waaronder interventie maatregelen in radicaliseringsprocessen), ontwikkeling Notice- en Takedownsysteem ter interventie in internetverkeer, ontwikkeling dreigingsbeelden (DTN), verdere ontwikkeling stelsel Bewaken en Beveiligen.

Daarnaast werd bijzondere aandacht geschonken door de NCTb aan de herziening van het stelsel van speciale eenheden, welke resulteerde in de oprichting van de Dienst Speciale Interventies bij de KLPD per augustus 2006. Vanaf de aanstelling van de Nationaal Coördinator in april 2004 is in snel tempo gewerkt aan de (verdere) ontwikkeling van een Alerteringsstelsel, dat in voorjaar

⁴³ Instellingsregeling Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding, Staatscourant 5 juli 2005.

⁴⁴ Zie voor dit laatstgenoemde document bijlage II Evaluatieopdracht.

⁴⁵ Brieven Ministers van Justitie en BZK aan TK d.d. 24 jan 2005 (29 754, nr. 5); 10 jun 2005 (29 754, nr. 24); 5 dec 2005 (29 754 nr 60); 7 jun 2006 (29 754, nr. 73).

2005 gereed kwam. Als eersten werden de haven van Rotterdam, de spoor- en drinkwatersector en Schiphol hierop aangesloten. Niet veel later volgden de gasector, de elektriciteitssector en de nucleaire sector. Daarna volgden het stads- en streekvervoer en de financiële sector.

Vanaf oktober 2005 fungeert de NCTb als coördinator van de aanpak van CBRN-terrorisme. Doel is de kans op een CBRN-aanslag zo klein mogelijk te maken. Enerzijds gaat het om het optimaliseren van de informatiepositie op het gebied van CBRN-terrorisme. Anderzijds wordt gestreefd naar het verhogen van de weerstand van organisaties en personen die veel met CBRN-middelen in aanmerking komen. Er vindt nauwe afstemming plaats met het traject CBRN-rampenbestrijding dat onder de coördinatie van de minister van BZK valt.

De aanpak van radicalisering ondervindt stagnatie ten gevolge van het verschil van inzicht over de reikwijdte en precieze inhoud van het verschijnsel en de wijze waarop interdepartementaal hiermee moet worden omgegaan. Tevens is de exacte taak en verantwoordelijkheid van de NCTb hierbij onderwerp van bespreking. De toelichting op de Instellingsregeling NCTb stelt dat tot het werkkterrein van de NCTb behoren die aspecten van radicalisering die direct aan terrorismebestrijding kunnen worden gerelateerd. Concreet betekent dit, volgens de beschikking, het nemen van maatregelen om geradicaliseerde personen of organisaties van de Nederlandse samenleving uit te sluiten of het verstoren van radicaliseringsprocessen. Niet tot het werkkterrein behoort de bredere beleidsmatige aanpak, bijvoorbeeld op het terrein van integratie. De NCTb mag derhalve wel uitsluiten maar niet insluiten. Het onderwerp radicalisering geldt als voorbeeld van de niet in alle opzichten heldere taakomschrijving van de NCTb.

Hoewel de bevoegdheden van de NCTb ten aanzien van de coördinatie van beleidsontwikkeling en de regievoering inzake de samenwerking tussen partijen niet exact zijn omschreven, is het optreden van de NCTb in dezen gedurende de afgelopen periode geen onderwerp van discussie geweest. De komst van de NCTb heeft geleid tot zowel het wegwerken van 'achterstallig onderhoud' als tot de aanzet en ontwikkeling van tal van nieuwe beleidsonderwerpen. Vrijwel alle respondenten stelden dat de NCTb in dit opzicht tot op heden zeer succesvol is geweest en veel gezag heeft verworven, ook zonder dat de bevoegdheden en verantwoordelijkheden precies zijn omschreven. Een uitzondering hierop, zoals aangegeven, vormt het onderwerp radicalisering. Een scherpe afbakening en verheldering van de taak van de NCTb is hier, naar velen stellen, gewenst. Evenwel wordt ook gepleit voor het toekennen van de coördinatie en regievoering van het 'brede' radicaliseringsverschijnsel aan de NCTb. Per saldo kan worden gesteld dat de taak van realiseren van een hoge samenwerkingsgraad op tal van terreinen tot gewenste resultaten heeft geleid.

Tot het 'regisseren van de samenwerking' kan ook worden gerekend het optreden van de NCTb bij terreurdreiging en crises ten gevolge van een of meerdere aanslagen. In de toelichting op de Instellingsregeling NCTb wordt hierover opgemerkt, dat de NCTb 'leiding geeft aan de ambtelijke besluitvorming en advisering in geval van terroristische crises of dreigende terroristische crises, het identificeren van mogelijke doelwitten en het ontwikkelen van de vereiste beveiligingsmaatregelen' en 'het voorkomen van terroristische aanslagen en het beperken van de schade als gevolg van een terroristische aanslag'. In februari 2006 wordt in een brief van de ministers van Justitie en BZK aan de leden van het Kabinet uiteengezet welke

crisisbeheersingorganisatie geldt bij een terroristische dreiging of aanslag⁴⁶. Daarin staat dat de NCTb de Evaluatiedriehoek en het IBT voorziet, waarin al dan niet tot bijeenroepen van een MBT wordt besloten. Hij blijft dat ook nadat een aanslag is gepleegd, omdat 'een tussentijdse wisseling in de regievoering in crisissituaties in beginsel niet wenselijk is (...). De coördinatie blijft bij de instantie die dat vanaf de aanvang van de crisis heeft'. Verderop wordt echter gesteld dat de communicatie verloopt langs twee stromen: communicatie die direct aan terrorisme is gerelateerd gaat namens en onder verantwoordelijkheid van de NCTb. Gaat het om hulpverleningsaspecten dan gebeurt dat onder verantwoordelijkheid van de DGV. De afstemming daartussen vindt plaats in het IBT, dan wel MBT. In de brief van de ministers van Justitie en BZK van juni 2006 aan de TK is de coördinerende rol van de NCTb nog eens kort samengevat. Daarin staat, dat de NCTb een centrale rol heeft in de crisisbeheersingsorganisatie. Die coördinatie vindt plaats 'op het gebied van vrijdelen en verstoren van (geplande) terroristische (vervolg)handelingen, hulpverlening en nazorg, alsmede het opsporen en vervolgen van de daders. Hiertoe zal een groot aantal maatregelen dienen te worden genomen, onder andere op het gebied van (...) de hulpverlening en nazorg. (...)'⁴⁷. (Cursivering door de rapportopstellers). Deze van het generieke stramien van crisisbeheersing afwijkende inrichting van de verantwoordelijkheden bij terroristische crises 'brengt geen wijziging in de verdeling van de ministeriele verantwoordelijkheid tussen de ministers van Justitie en BZK'⁴⁸.

Deze opzet, maar vooral de rol van de NCTb heeft bij verschillende geïnterviewden geleid tot reacties. De afwijkende regeling in geval van terroristische crises wordt als verwarrend beschouwd. Vooral op het lokale bestuurs- en politieniveau wordt deze beschrijving ook gezien als een aanwijzing van de mogelijkheid dat de centrale bevelvoering van bijvoorbeeld de Politiediensten, Brandweer, maar ook OM geschiedt door de NCTb. Dit wordt als onwenselijk, zo niet onaanvaardbaar ervaren. Bij de gepleegde oefeningen zou zijn gebleken dat de functie van Evaluatiedriehoek en IBT onduidelijk is en dat het gekozen stelsel leidt tot opeenstapeling van communicatiekanalen en tot miscommunicatie. Ook wordt gesteld, dat de beschrijving van de rol van de NCTb bij crises haaks staat op die van coördinator, zoals verder beschreven in de Instellingsregeling. Maar ook op het centrale overheidsniveau wordt door een aantal respondenten gepleit voor hernieuwde overdenking dan wel verduidelijking van genoemde rol. Kortom, de positie en rol van de NCTb op dit vlak is op dit moment omstreden, hetgeen voor de adequate beheersing en vooral afwikkeling van een crisis niet bevorderlijk kan worden genoemd. De oefening, die werd gehouden op 17 mei 2006 op het nationale niveau toonde aan dat het functioneren van Evaluatiedriehoek- IBT en MBT in grote lijnen verliep als wordt beoogd in de sinds Bonfire aangepaste constructie⁴⁹. In deze oefening werden evenwel niet de verticale relaties in de bestuurskolom getest.

De onderzoekers vragen zich af in hoeverre de taken ten aanzien van de ontwikkeling van beleid en strategie (a) en het regisseren van de samenwerking (b) moeten geschieden binnen twee afzonderlijke directies. Het werken aan beleid en strategie voltrekt zich in de praktijk evenals regievoering veelal door middel van (projectmatige) aansturing van (delen) van andere departementen/diensten. Bovendien dient het werken aan bepaalde onderwerpen (bv.

⁴⁶ Brief ministers Justitie en BZK d.d. 6 februari 2006, 5400006/06/NCTb, met bijlage

⁴⁷ Brief Ministers van Justitie en BZK aan TK 7 jun 2006 (29 754, nr. 73) pg. 19-20.

⁴⁸ Zie voetnoot 33. Dezelfde brief op pg 20.

⁴⁹ Evaluatie Oefening IBT – MBT Terrorisme d.d. 17 mei 2006, Ministerie van BZK / NCTb, 31-08-06

radicalisering, samenwerking/samenvoeging interventie-eenheden, ontwikkeling alerteringssectoren etc.) zowel beleidsinhoudelijke als samenwerkingsverhogende doelen. Een eenheid Beleid en Regie zou een denkbare combinatie van taken kunnen behartigen.

c. reikwijdte en uitvoering van de taak ‘informatie bijeenbrengen, combineren en veredelen’ en de taakverdeling daarin met andere organisaties en diensten.

Vanaf de aanvang heeft de NCTb bovengenoemde opgedragen taak vervuld onder meer door oprichting en werking van een directie Kennis en Analyse. Deze ontvangt informatie van de Inlichtingendiensten, de Politiediensten, algemene informatie uit de (inter)nationale media etc. De directie analyseert, combineert en deduceert de feiten, trends, ontwikkelingen tot een beeld omtrent de actuele dreiging van terrorisme voor de Nederlandse samenleving en tot bouwstenen voor beleid. De DTN's (Dreigingsbeelden Terrorisme Nederland) zijn in korte tijd een belangrijk en herkenbaar element geworden in het optreden van de NCTb in de preventieve aanpak van terrorismebestrijding en in het voorkómen dan wel verminderen van (mogelijk ongegronde) gevoelens van onveiligheid in de samenleving. Vele informanten tijdens het onderzoek wezen erop dat de NCTb heeft gezorgd voor een noodzakelijke beleidsopvolging ten opzichte van de situatie voordien. De ruimte die er was tussen enerzijds signalen van terroristische dreiging, algemene noties en interpretaties en anderzijds het entameren van beleid(smaatregelen) op grond van alomvattende analyses is op voortreffelijke wijze opgevuld, zo wordt door de meerderheid gesteld. De NCTb stelt ten aanzien van infoanalyse jaarplannen op, die onder meer aan de inlichtingendiensten worden vertrekt.

Toch heeft de taak van informatie bijeenbrengen, combineren en veredelen desgevraagd ook geleid tot uiteenlopende reacties bij sommige van de geïnterviewde personen. Een kleine meerderheid daarvan is van mening dat deze taak niet thuishoort bij een coördinatieorgaan. Zeker niet, daar in Nederland een tweetal Inlichtingendiensten deze taak reeds tot hun verantwoordelijkheid zouden rekenen. Een aantal geïnterviewden vraagt zich af wat precies onder ‘veredelen’ van informatie moet worden verstaan en stelt, dat de NCTb tot op heden onvoldoende in staat is geweest om de toegevoegde waarde in dezen aan te tonen. Anderen stellen dat coördinatie van terrorismepreventie zonder dat men als coördinator beschikt over gefundeerde informatie en ook zonder dat deze informatie is getransformeerd tot een bruikbare analyse, die aanleiding geeft tot beleid en maatregelen, niet mogelijk is. In dat geval zou niet de coördinator zelf aanleiding kunnen vinden tot actie, maar zouden de betrokken partijen in het netwerk het initiatief tot coördinatie en actie moeten nemen. Deze vorm van coördinatie past niet bij een important onderwerp als terrorismebestrijding. Bovendien heeft de situatie vóór de komst van de NCTb aangetoond dat zgn. ‘autocoördinatie’ of ‘coördinatie onder gelijken’ niet werkt.

Parallel aan deze evaluatie is een onderzoek ingesteld naar de ervaringen van afnemers van de Dreigingsbeelden Terrorisme Nederland, die elk kwartaal worden opgesteld⁵⁰. Daaruit blijkt dat dit ‘product’ van de NCTb over het algemeen (in toenemende mate) wordt gewaardeerd. Het geeft voor veel, vooral nationale, beleidsmakers en bestuurders goede informatie over mate en achtergrond van actuele dreiging van terrorisme. Alleen op lokaal niveau wordt gesteld dat de beelden dikwijls te abstract zijn en geen info over de lokale situatie bevatten. Vergeleken met

⁵⁰ NCTb, Afnemerspeiling Dreigingsbeeld Terrorisme Nederland (DTN), d.d. 1 november 2006.

voorheen wordt hiermee evenwel een betere informatie verschaft en gelden de DTN's als een van de succesvolle producten van de NCTb.

De NCTb wijst op het grote gebrek in Nederland aan zodanige analysecapaciteit op dit terrein, dat de brug kan worden geslagen van informatie naar beleid en beleidsmaatregelen. Bij geen der departementen was deze ten aanzien van terrorismebestrijding op het beleidsniveau aanwezig. Om deze functie verder te professionaliseren werd onder meer een Platform Inlichtingenanalyse gecreëerd. De NCTb draagt ook zorg voor de internationale verspreiding van de DTN's in een zo te noemen 'Coördination Community' op het terrein van terrorismebestrijding, die zich mondiaal ontwikkelt.

d. reikwijdte, uitvoering en taakverdeling met anderen ten aanzien van de taak 'zorgdragen voor beveiliging burgerluchtvaart'

e. uitvoering van de taak 'toezicht op de inrichting van de keten van de beveiliging burgerluchtvaart enz.'; aandacht daarbij voor de combinatie van uitvoering en toezicht binnen één dienst

De directies Beveiliging Burgerluchtvaart en Inspectie Burgerluchtvaart kwamen bij de start van de NCTb over van het ministerie van Justitie. Eerstgenoemde directie draagt zorg voor de beveiliging van de burgerluchtvaart tegen terroristische daden, zoals aanslagen, kapingen en sabotage. De zorg strekt zich uit tot alle burgerluchthavens van Nederland. Daartoe wordt bijgedragen aan beleid- en regelgeving, de aansturing van het toezicht, het maken van beveiligingsplannen en het onderzoek naar nieuwe beveiligingsplannen etc. Operationeel vertaalt zich dit in passagierscontrole, (gewapende) bewaking, training van personeel, antecedentenonderzoek personeel en controle luchtvracht. De taak van de directie valt onder de uitsluitende verantwoordelijkheid van de minister van Justitie.

De directie heeft een internationale scope en een uitgebreid internationaal netwerk van contacten, mede vanwege het feit dat maatregelen op dit terrein in internationaal verband worden gemaakt. Betrokken respondenten zijn meer dan gemiddeld tevreden met de taakuitvoering van de NCTb op dit terrein. In de laatste anderhalf jaar zijn grote vorderingen gemaakt met de samenwerking en coördinatie tussen alle betrokkenen met name ten aanzien van Schiphol. De coördinatie tussen deze betrokkenen en de NCTb wordt geroemd, vooral ook de aanjaagfunctie van de samenwerking die de NCTb i.c. de directie Beveiliging Burgerluchtvaart heeft verzorgd.

De Inspectie Burgerluchtvaart fungeert als tweede lijnsinspectie naast de eerste lijn (dagelijks toezicht), die door de KMar wordt verzorgd. De Inspectie voert de kwaliteitstoetsing van de beveiliging burgerluchtvaart uit. Door middel van bedrijfsbezoeken en inspecties trekt zij conclusies en rapporteert deze aan de NCTb.

Een aantal bij dit werkterrein betrokken respondenten wees op de 'stapeling' van inspecties, die momenteel op de Luchthaven Schiphol plaatsvindt. Naast genoemde eerste en tweede lijnsinspecties door respectievelijk KMar en NCTb is er een inspectie van de zijde van de EU, de luchtvaartinspectie van V&W en de inspectie van NV Schiphol zelf. Gepleit wordt voor vereenvoudiging van het 'stelsel'. Ook de onderzoekers vragen zich af welke doelen worden gediend met de aanwezigheid ten aanzien van de Bescherming Burgerluchtvaart tegen terrorisme van twee inspecties van de zijde van het openbaar bestuur (KMar en NCTb). Ook stellen zij vragen bij de combinatie van de zorg voor zowel aansturing ('gezag') als inspectie ('toezicht')

onder de verantwoordelijkheid van de NCTb. Een afstandelijke positionering van de Inspectie ligt volgens onderzoekers meer voor de hand. Combinatie van coördinatie, gezagsfunctie en inspectie kan mogelijk anderszins aanleiding geven tot vermenging van verantwoordelijkheden.

Tenslotte wijzen de onderzoekers op de ‘verzelfstandiging’ van de gezags- (en inspectie)functie in het geval Bescherming Burgerluchtvaart. Dit is (‘historisch’) verklaarbaar aangezien de luchtvaart als target number one wordt beschouwd in de internationale terrorismebestrijding. Evenwel kan men zich afvragen of niet een opschuiving van de ‘targetrangorde’ optreedt naar bijvoorbeeld Openbaar Vervoer en mogelijk anderszins NCBR dan wel Drinkwater/chemische industrie. Hoewel deze sectoren in het alerteringsstelsel dan wel in de generieke terrorismebestrijding zijn/worden opgenomen, kan de aanwezigheid van een gezags- dan wel inspectiefunctie op het gebied van terrorismebestrijding door de overheid worden overwogen.

f. reikwijdte en uitvoering van de taak ‘onderhouden, uitvoeren en vernieuwen van het nationaal stelsel van bewaken en beveiligen; aandacht daarbij voor de bevoegdheden ten aanzien van de innovatie- en reorganisatieaspecten van deze taak

Het rapport van de Commissie Feitenonderzoek Veiligheid en Beveiliging Pim Fortuyn (Commissie van den Haak), van november 2002 constateerde een aantal knelpunten in het toenmalige stelsel van bewaken en beveiligen. Er was onduidelijkheid over een aantal centrale begrippen als dreiging, dreigingsniveau en persoonsbeveiliging. Bovendien was de uitwisseling van informatie tussen diensten onvoldoende. De relatie tussen verantwoordelijke ministers, de Technische Evaluatiecommissie, de Grote Evaluatiedriehoek en het lokale gezag was onduidelijk⁵¹. Het rapport gaf aanleiding tot een Nieuw Stelsel Bewaken en Beveiligen⁵². Een van de maatregelen betrof de aanstelling van een Nationale Coördinator Bewaking en Beveiliging (NCBB) bij het ministerie van BZK onder verantwoordelijkheid van de ministers van BZK en Justitie. Deze diende naast het verzorgen van de coördinatie in een qua opzet decentraal stelsel een integraal bewakings- en beveiligingsbeleid op te stellen.

Deze NCBB en de EBB werden per 1 januari 2005 als CBB en EBB in de organisatie van NCTb ondergebracht. Zij fungeren als centraal punt waar informatie samenkomt voor de beoordeling van de noodzaak tot bewaken en/of beveiligen. De CBB/EBB stelt tevreden te zijn over de informatieverstrekking van de zijde van de AIVD. In het zgn. ABBA vindt dit overleg plaats, waarna de EBB zorgt voor advisering over te nemen maatregelen aan de uitvoeringsorganisaties in afstemming met de UO. De daadwerkelijke bewaking en beveiliging geschiedt door de lokale Politie, de DKDB, de KMar dan wel de BSB.

De Eenheid Bewaking en Beveiliging bij de NCTb draagt zorg voor de werking van het stelsel. Tot de bewaking/beveiliging van objecten behoort tevens het mogelijk optreden tegen luchtvaartterrorisme. De CBB vervult een verbindingsrol tussen de Minister van Justitie, die kan besluiten tot een mogelijk optreden door inzet van militaire middelen (Renegade), en het AOCS van Defensie. Tenslotte vervult de CBB een belangrijke rol bij de informatieverzameling en advisering aan de Evaluatiedriehoek in geval van dreiging dan wel terroristische aanslag.

⁵¹ Brief ministers Justitie en BZK aan TK d.d. 10 oktober 2005, nr 28 974 nr 5.

⁵² Brief ministers BZK en Justitie aan TK d.d. 20 juni 2003, nr 28 374, nr 13

De organisatieopbouw en -uitbouw van het stelsel werd door de CBB en EBB met voortvarendheid ter hand genomen. De meeste respondenten waren van oordeel dat Bewaking en Beveiliging op dit moment goed is georganiseerd. Beginperikelen zoals de toedeling van verantwoordelijkheden tussen regio's bij de beveiliging van ambulante personen en ook de uitbreiding van de noodzaak tot beveiliging en bewaking werden in de loop der tijd aangepakt. Kritiek is er op de kwaliteit dan wel uitgebreidheid van informatie, waarmee uitvoerders van opdrachten tot bewaking en beveiliging moeten werken. Daardoor is het soms moeilijk de juiste middelen te kiezen voor de uitvoering. Ook de informatie aan te beveiligen personen dan wel hun omgeving wordt summier genoemd. Deskundige begeleiding wordt hiertoe evenwel sindsdien ingezet⁵³. Kritiek tenslotte is er van sommige respondenten op de soms bureaucratische werkwijze van de CBB/EBB. Per saldo kan worden gesteld dat reorganisatie en innovatie van het stelsel door CBB/EBB op uitstekende wijze werden aangepakt en tot een succes gebracht.

g. uitvoering van de taak 'regisseren van de voorlichting enz'

Bij terrorismebestrijding is naast de coördinatie tussen betrokken diensten en anderen de voorziening in informatie aan bevolking en bedrijfsleven een cruciale functie. Het in april 2005 bij de NCTb gestarte bureau Communicatie & Voorlichting houdt zich hiermee bezig. Een drietal werkzaamheden hierin zijn te onderscheiden: communicatiedraaiboeken bij dreigingen en crises, publieksvoorlichting en bevolkingsonderzoek ten aanzien daarvan en persvoorlichting en woordvoering.

Zo werd door het bureau een 'Communicatiestrategie na een terroristische aanslag' ontworpen (maart 2006), gevolgd door een dito communicatiedraaiboek en werd een communicatiestrategie opgesteld bij opschaling van (sectorale) alertering (maart 2006).

In de geëvalueerde periode heeft het bureau in samenwerking met anderen, met name met de directie Regie, tevens een aantal belangwekkende brochures en handreikingen gepubliceerd, die een rol vervullen in het kader van voorlichting en informatie inzake terrorismebestrijding. Genoemd kunnen worden de nationale brochure 'Nederland tegen Terrorisme', de 'Handreiking terrorismebestrijding op lokaal niveau' van maart 2006, 'Zeven Vragen over het Alerteringssysteem Terrorismebestrijding' van maart 2006 en 'Staalkaart van mogelijke overheidsmaatregelen bij een (dreigende) terroristische aanslag' van mei 2006. Daarnaast werd in februari gestart met een Nationale Publiekscampagne, die tot 2008 zal lopen.

Het functioneren en de verschillende producten van het bureau werden door respondenten over het algemeen goed gewaardeerd. Wel werd door sommigen gewezen op de in hun ogen soms nadrukkelijke wijze van presentatie van de aanwezigheid, werking en 'wapenfeiten' van de NCTb. Daarbij werd door enkelen de perscommunicatie over gevallen waarin de NCTb bij incidenten niet of onvoldoende door partijen werd geïnformeerd, als 'not done' gekwalificeerd.

In oktober verschenen de bevindingen uit het publieksonderzoek 2006⁵⁴. Daaruit blijkt onder meer een toenemend vertrouwen in de overheid. De bezorgdheid onder de Nederlandse burgers rondom terrorisme is opvallend gedaald (van 39% in 2005 naar 20% nu). Het vertrouwen in de overheid in de strijd tegen terrorismebestrijding is toegenomen (van 27% in 2005 naar 40% nu).

⁵³ Brief ministers van Justitie en BZK , Evaluatie stelsel bewaken en beveiligen, d.d. 10 oktober 2005, nr 5377683/05.

⁵⁴ NCTb, Samenvatting Publieksonderzoek 2006, d.d. 20 oktober 2006.

Ook is de kennis gestegen over wat men zelf kan doen om een terroristische aanslag te helpen voorkomen. Maar de bereidheid tot daadwerkelijke actie is iets gedaald. Het onderwerp 'radicalisering' wordt als zeer complex ervaren. Het publiek wijkt hierin kennelijk niet veel af van de overheid zelf. De vooruitgang, zoals blijkt uit het publieksonderzoek, die in nog geen twee jaar is geboekt op het terrein van publieksvoorlichting over terrorismebestrijding en de 'beleving' door burgers van de overheidsrol in dezen, is evident.

Tenslotte kan worden gewezen op de wijze waarop door de NCTb contacten zijn gelegd naar de media ten einde de taken en werkwijze van de NCTb naar voren te brengen en een herkenbare en snel werkende lijn te hebben op momenten waarop dat wenselijk is. Met een min of meer vaste groep van journalisten en programmamakers is een geregeld contact gecreëerd, waarop informatie wordt verstrekt en uitgewisseld.

(h) informatievoorziening

Daarnaast heeft de evaluatie kort aandacht geschonken aan het onderwerp informatisering. In november 2005 werd een *programmabureau Informatievoorziening* gestart, dat tot taak heeft de concrete toepassing van informatievoorziening op het gebied van terrorismebestrijding te initiëren en coördineren. Daarbij wordt gezorgd voor de ontwikkeling van methoden en technieken die breed toepasbaar zijn in de verschillende informatieketens. Zo werd een programma Veiligheidsverbetering door Information Awareness gestart ten behoeve van de technologische verbetering van de CT-infobox. Daarnaast wordt gewerkt aan de verdere ontwikkeling zowel voor NCTb als anderen van een analyse-instrument, dat behulpzaam is bij het destilleren van de juiste gegevens uit grote hoeveelheden informatie. Tevens participeert het bureau bij onderzoek naar datafusie bij de overheid. Tenslotte, maar niet minder belangrijk, is de ondersteunende taak die het bureau heeft ten dienste van de verschillende directies van de NCTb. Het programmabureau heeft zich in korte tijd weten te bewijzen als een goede ondersteuner van andere directies en als een bevorderaar van innovatieve ontwikkelingen op het terrein van informatieondersteunende technologie.

(i) interface tussen de taakfuncties

De 'kracht' van de coördinatiefunctie van de NCTb is niet alleen afhankelijk van de mate van doelmatigheid en doeltreffendheid van de afzonderlijke taakonderdelen, maar ook van de cohesie en samenwerking ertussen. Het 'meer dan de som der delen' in het gehele netwerk van instanties op het terrein van terrorismebestrijding is ook afhankelijk van het 'meer dan de som der delen' binnen de NCTb zelf. De evaluatie heeft ook dit aspect beschouwd.

Veel respondenten wezen op het belang van de 'lijn', die loopt tussen informatieanalyse en -veredeling, beleid- en strategieontwikkeling en regie. Het optreden van de NCTb in samenwerking met andere departementen, met lokale overheden en met (onderdelen van) het bedrijfsleven werd door veel respondenten gezien als een gezamenlijk optreden van deze taakonderdelen. Synergie werd gezien in het feit dat de NCTb niet slechts coördineerde en zaken met elkaar verbond, die (uitsluitend) tot het terrein van anderen behoorden ('het aanbrengen van een nietje'), maar coördineerde en regie voerde op basis van een eigen inbreng op basis van coherente informatie, doordachte beleidsontwikkeling en gerichte regievoering. Zo kwam in korte tijd een coördinatorfunctie met visie, ideeën en gerichte doelstellingen uit de verf, die als gezaghebbend werd ervaren. Zonder deze elementen zou de NCTb niet als zodanig 'herkend' zijn.

Ook in de verschillende 'producten', die werden vervaardigd kan dit worden waargenomen. De per kwartaal gepubliceerde DTN's en het opgezette alerteringssysteem zijn bij uitstek de uitkomsten van een gezamenlijke arbeid van analyse, beleidsontwikkeling en regievoering. Feitenverzameling en feitenuitleg, maar ook de transformatie tot beleid en beleidsmaatregelen en de presentatie ervan in de samenleving en bij (overheids)diensten etc. komen tot stand op basis van een geregelde procesbenadering.

Ook de coherentie tussen andere taakonderdelen, zoals Beveiliging Burgerluchtvaart en Eenheid Bewaken en Beveiligen is opvallend. De gelijktijdige aandacht voor de actuele situatie van de veiligheid van de luchthavens en het sonderen van de actuele noodzaak tot beveiliging op grond van (onder meer) de CT-Infobox leiden tot kwaliteitsverhoging van maatregelen en operaties. Ook de synergetische werking van de activiteiten van de EBB en het functioneren van lokale operaties zoals verstoren kan worden genoemd.

Bij het 'stelsel' van crisisbeheersing is de werking van de NCTb als een samenhangend en kwaliteitsverhogend coördinatiesysteem het meest uitgewerkt ontwikkeld⁵⁵. Ter ondersteuning van het JBT en MBT in geval van dreiging of terroristische crisis wordt een drietal aandachtsgebieden 'in werking gesteld': die van Informatie, Operatiën en Communicatie. Onder verantwoordelijkheid van de directeur DKA, de CBB en het hoofd Bureau Communicatie & Voorlichting functioneert een 'integraal en multidisciplinair (joint) proces', dat zorgt voor de voeding van en advisering aan de genoemde ambtelijke en bestuurlijke beleids- en besluitvormingsteams. In samenwerking met andere diensten komen gezamenlijke producten zoals crisisrapportages, dreigingsanalyses, beslisdocumenten en communicatiestrategieën/persberichten tot stand. Zonder deze nauw gekoppelde werkzaamheden kan van een gericht crisismanagement geen sprake zijn. Coördinatie van terrorismebestrijding stelt geheel eigen eisen aan actuele feiten- en achtergrondkennis, feitenanalyse, totaaloverzicht, communicatielijnen en kortcyclische evaluatie. Eisen die afwijken van die bij andere crises. Een 'klassieke' bureaucratie brengt dit onvoldoende op basis van routine tot stand. De NCTb heeft bovenstaande in de afgelopen periode ontwikkeld en opgezet. Het worden tot 'meer dan de som der delen' was daarbij het doel. Dit alles kan tevens worden beschouwd als onderbouwing voor de noodzaak van een speciale opzet van de crisisbeheersing bij terroristische dreiging dan wel aanslag.

⁵⁵ Interne Crisisorganisatie NCTb, interne memo d.d. 27 juli 2006, kenm. DDS 5434304.

VI Bevindingen, Analyse en Adviezen

Algemene conclusies

De komst van de NCTb en de start per 1 januari 2005 betekenden voor een aantal organisaties een belangrijke ingreep in het patroon van betrekkingen die zij in dit beleidsveld onderhielden. Bovendien impliceerde het voor een aantal een wijziging van hun takenpakket, bevoegdheden en verantwoordelijkheden. Sommigen spreken in dit verband van een 'misgeboorte' van de NCTb. Bedoeld wordt dan dat de komst ervan voor sommigen verrassend en onaangekondigd was, voor andere bedreigend, voor weer anderen een teken van eigen falen. Maar de komst van de NCTb was ook voor een groot aantal betrokkenen een noodzakelijke stap. Bedoeld wordt dan dat er te lang onvoldoende samenwerking was, er geen echt beleid was ontwikkeld en dat de chaos op het speelveld te groot was. In hun optiek is terrorismebestrijding te belangrijk en te cruciaal op het terrein van de nationale veiligheid om op deze voet door te gaan. Na Madrid in maart 2004 en onmiddellijk na de moord op van Gogh in november daarna werd deze urgentie wel algemeen gevoeld, maar de indruk van de onderzoekers is dat zij in de loop van 2006 enigszins is afgenomen. Dit heeft ongetwijfeld te maken met het achterwege blijven van zichtbare dreiging en daadwerkelijke aanslagen, maar zeker evenzeer met een aantal andere zaken.

Zo is de aanvankelijke bereidheid tot samenwerking en afstemming langzamerhand hier en daar afgenomen vanwege het besef dat op veel terrein moet worden 'ingeleverd', taken uit de eigen organisatie verdwijnen en informatie moet worden prijsgegeven, die men graag voor zich houdt. Daardoor kampt de NCTb, naar wordt gesteld, met een essentieel probleem van informatieverkrijging. Daarbij wordt dan gewezen op de formele, vaak bij wet aangegeven, verantwoordelijkheden. Als antwoord daarop wordt gesteld dat dit probleem niet daadwerkelijk, maar alleen vermeend bestaat en dat de NCTb alle info verkrijgt waarover hij meent te moeten beschikken.

Zo is er ook een soort gewenning opgetreden aan de aanwezigheid van de NCTb, waardoor routinisering van verhoudingen dreigt en sommige organisaties op afstand (blijven) gadeslaan hoe deze nieuwe instantie het er af zal brengen. Dat interfereert met het gevaar van verstarring van het elan en bureaucratisering, ook door de NCTb organisatie zelf.

Organisaties die bureaucratiseren hebben de neiging te streven naar uitbreiding van taken. Ten aanzien daarvan stellen veel respondenten dat de NCTb gaandeweg het strikte terrein van coördinatie is gaan uitbreiden tot dat van sturing en van uitvoering. De focus van strikte terrorismebestrijding is uitgebreid tot het omvangrijker proces van het brede voortraject 'preventie'. Dat de NCTb is 'opgehangen' aan het ministerie van Justitie wordt geïnterpreteerd als een noodzaak zich te beperken tot het terrein van opsporing en vervolging. Dat de NCTb evenzeer werkt ten behoeve van de minister van BZK wordt door velen of niet gepercipieerd ofwel als een anomalie beschouwd. De NCTb stelt dat veel is geïnvesteerd in de relaties met betrokken organisaties, doch dat door de veelheid van contacten selectief moet worden nagegaan welke voor de taak van de NCTb het meest van belang zijn.

De voor deze evaluatie benaderde personen zijn voor de overgrote meerderheid positief over wat de NCTb in de afgelopen bijna twee jaar heeft gepresteerd. Er is respect voor wat tot stand is

gebracht. De NCTb wordt als een succesvolle doorbraak in de terrorismebestrijding beschouwd. Daarbij wordt gewezen op een aantal zaken:

- het aanbrengen van **structuur, afstemming en samenhang** tussen een groot aantal instituties, organisaties en diensten, die voorheen elk voor zich, zonder sturing vanuit een vast punt, deelbijdragen leverden aan het probleem van terrorismebestrijding;
- het (doen) ontwikkelen van **beleid**, waar dit voorheen niet dan wel fragmentarisch en niet integraal tot stand kwam;
- het creëren van een groot aantal **producten en diensten**, die voor terrorismebestrijding onontbeerlijk zijn, zoals onder meer periodieke meting en aanduiding van de dreigings situatie in Nederland, nationale alerteringssystemen voor grote kwetsbare objecten en infrastructuur, een paraat bewaking- en beveiligingsysteem, informatiebundeling en –sondering ten aanzien van personen en groepen/netwerken, die mogelijk zijn betrokken bij terrorisme, de aanzet tot het onderscheiden en interveniëren van en in radicalisering (shaarden) etc.;
- de opbouw, institutionalisering en aansturing van een nationaal stelsel van **bewaking en beveiliging** van objecten (waaronder de Nationale Luchthaven) en van personen;
- het brengen van de **samenwerking op een hoger plan** door het instellen en doen functioneren van overlegverbanden of geïntegreerde samenwerking (bv. DSI) tussen betrokken partijen;
- het verzorgen van **voorlichting en informatie** aan burgers, overheden, bedrijfsleven, waarbij aandacht voor en ook relativering van dreiging en risico in balans werden gebracht.

Dit alles kwam tot stand op een zeer snelle wijze in korte tijd in een ‘omgeving’, die niet in alle opzichten daarvoor vruchtbaar kan worden genoemd.

- de NCTb was bij aanvang een nieuwe organisatie, die in een stelsel van onderscheiden, gevestigde bureaucratieën **weerstand** ontmoette;
- kritiek was er op de start, die voor velen onverwacht was en een **bedreiging** opriep;
- kritiek was en is er (in toenemende mate) op de **positionering**, rechtstreeks onder twee ministers, tussen en niet zozeer binnen bestaande departementen;
- kritiek is er op de volgens sommigen **omvangrijke** organisatie die is opgebouwd, waarbij wordt gewezen op
- toenemende **ambities** die de taak van coördinatie overschrijden;
- kritiek is er eveneens op het **hybride** karakter van die **taakstelling** en op
- de **onbalans** tussen **verantwoordelijkheden** en **bevoegdheden**;
- **kritiek** is er ook op de mate van **kennis en ervaring** met (delen) van het ‘veld’, waarin wordt geopereerd, met name dat van het lokale bestuur.
- ernstige **kritiek** is er op de gekozen vorm van **crisisbeheersing** bij terroristische dreiging, vooral wat betreft de taakverdeling tussen NCTb en DGV/BZK en de mate/wijze van aansturing van het lokale bestuur.
- kritiek is er tenslotte op de wijze/mate van verschaafing door betrokken dienst(en) aan de NCTb van **informatie**, die onontbeerlijk is voor de coördinatie taak en voor de effectieve bestrijding van terrorisme.

Per saldo kan men concluderen dat de NCTb wordt gewaardeerd en herkend, maar nog niet door iedereen wordt erkend

Belangrijkste thema's en oplossingsrichtingen

Een aantal van de hier genoemde punten van kritiek liggen buiten de invloed/beheersing van de NCTb. Ze hebben rechtstreeks te maken met de bestaande essentialia van ons bestuurlijk-politiek systeem dan wel met bestaande wetgeving. Zo wordt de positionering van de NCTb gerelateerd aan de bestuurlijke scheiding tussen preventie en repressie ten aanzien van strafrechtzaken, respectievelijk tussen orde/veiligheid en opsporing/vervolgning. Wil men een geïntegreerde aanpak van het terrorismegevaar bereiken dan zou een 'oplossing' als deze, gegeven dit onderscheid, onvermijdelijk zijn. Nuttig en noodzakelijk kan men ook zeggen waar het criterium van checks and balances geldt.

Zo ook wordt bij (vermeende) onthouding van noodzakelijke informatie van de zijde van inlichtingendiensten gewezen op de bestaande wetgeving (WIV2002) dan wel op de bestaande mores in de kringen van de Intelligence.

Sommige punten van kritiek zijn echter te wijten aan het voorbijgaan aan de ernst en urgentie van het terrorismeversijnsel en/of een zekere 'jalousie de metier'. Door het uitblijven de afgelopen periode van daadwerkelijk ernstig terroristisch optreden ontstaat bij sommigen het gevoel dat de nu opgebouwde organisatie voor de bestrijding ervan minder urgent is geworden. Niets is minder waar. Waakzaamheid blijft in toenemende mate voor de naaste toekomst geboden. Deze vermeende dreigingsvermindering en een zekere jalousie de metier werken kritiekpunten in de hand als de zogenoemde 'grote omvang' van de organisatie van de NCTb, de ambities die de grenzen van coördinatie zouden overschrijden, en het bedreigende karakter van de NCTb.

Wat wel overeind blijft ter nadere beschouwing zijn de kritiekpunten ten aanzien van de positionering, de onbalans tussen verantwoordelijkheden en bevoegdheden, het hybride karakter van de taakstelling, de informatieverschaffing, de crisisbeheersingorganisatie en (hoewel in mindere mate) de aanwezig 'veldkennis'. De onderzoekers beschouwen deze onderwerpen als de kernpunten van de kritiek. Hieraan wordt in het slot van deze rapportering aandacht geschonken en wordt een aantal centrale adviezen geformuleerd.

Positionering

Het 'experiment' of zo men wil oplossing van de NCTb als coördinatiefunctie voor terrorismebestrijding heeft als kern dat deze functioneert voor twee ministers en tot taak heeft samenhang aan te brengen tussen verspreid optredende diensten. Deze oplossing is op grond van de evaluatie-uitkomsten over de afgelopen periode geslaagd te noemen. De positieve uitkomst heeft echter (ook) voor een groot deel te maken met het feit dat er een bevredigende mate van homogeniteit bestond tussen de centrale personen in deze constructie. Bovendien moest veel 'achterstallig onderhoud' worden gepleegd. Ook werd de werking van de 'oplossing' niet getest door het optreden van daadwerkelijke calamiteiten. Er was een situatie waarin naast enkele

onbelangrijke incidenten kon worden gewerkt aan die achterstand en aan het opbouwen van nieuw beleid en nieuwe (beleids)instrumenten. De waardering daarvoor is terecht groot. De vraag is echter of deze constructie continuering verdient. Uit de evaluatie blijkt dat er evenzeer manco's kleven aan deze configuratie. Vooreerst is er het probleem van de verantwoordelijkheidsverdeling tussen twee ministers: een coördinerend minister vanuit diens verantwoordelijkheid voor recht en rechtshandhaving, naast een minister die grote delen van het benodigd 'apparaat' beheert. Vervolgens bestaat er het door velen geconstateerde probleem van wrijving tussen de beide betreffende departementen, vooral op het ambtelijk niveau. Vanuit het ene departement wordt naar de problematiek gekeken met een strafrechtelijke optiek, vanuit het ander door de bril van bestuur, orde en veiligheid. Die 'werelden' met bijbehorende culturen zijn staatsrechtelijk en wettelijk op een aantal niveaus en ten aanzien van een aantal aspecten gescheiden. Deze evaluatie kon zich niet bezig houden met analyse en beoordeling van dat gegeven. Een fundamentele oplossing ervan kan alleen worden gevonden na grondige en brede doordenking en afweging van de staatsrechtelijke, politieke en bestuursorganisatorische aspecten van het hier aangeduid stelsel. Dat vereist een meer omvattende probleemstelling dan die van deze evaluatie.

Wel heeft de evaluatie het inzicht opgeleverd dat de effectiviteit van terrorismebestrijding ernstig kan worden belemmerd door deze constructie van twee onderscheiden ministerieel verantwoordelijkheden. Die ineffectiviteit hangt volgens de onderzoekers in hoge mate samen met de geringe doorzettingsmacht van de coördinerende minister binnen dit stelsel en met de in relatie hiermee eveneens geringe bevoegdheden die de coördinator terrorismebestrijding heeft gekregen in deze opzet. Vele respondenten wezen hierop. Onafhankelijk van een oplossing die kan worden gevonden voor de bestuurlijke vormgeving en verantwoordelijkheidsverdeling op de terreinen van veiligheid, bestuur en justitie, is een ruimere en omvattender omschrijving noodzakelijk van de doorzettingsmacht van de coördinerende minister voor terrorismebestrijding. De ernst, omvang, intensiteit en het wisselend karakter van (de verschijningsvormen van) het terrorismefenomeen noodzaken hiertoe. De terrorismedreiging is (inter)nationaal nog steeds aanwezig. Bovendien blijkt bestrijding van terrorisme alleen zinvol indien dit integraal als totaal proces wordt aangepakt. Indien deze doorzettingsmacht wordt vergroot vervalte vervolgens de noodzaak om voor terrorismebestrijding taken te verdelen over een tweetal of meerdere ministers. Immers het terrorismeverschijnsel heeft in toenemende mate zijn impact op bijna evenzoveel beleidsterreinen als er ministers zijn. Terrorismebestrijding kan niet effectief functioneren op basis van collectieve verantwoordelijkheden. Dat staat geheel los van de checks and balances en de Trias Politica, die functioneren bij de generieke besluitvorming over beleid en instrumenten en bij het afleggen van verantwoording. De strijd tegen het terrorisme kan alleen worden gevoerd in een heldere bevelsstructuur met korte en scherpe lijnen naar diensten en organisaties met helder omschreven taken.

Een nationaal coördinator terrorismebestrijding zal over voldoende bevoegdheden moeten beschikken, die rechtstreeks zijn ontleend aan die van de coördinerend minister. Dat impliceert dat zijn positionering in de Rijksdienst op zodanig niveau moet zijn, dat hij geen procedurele dan wel anderszins organisatorische belemmeringen moet ondervinden in zijn relatie tot deze minister. Hij zal het nationaal herkenbare gezicht van terrorismebestrijding moeten zijn en blijven.

Advies: plaats de Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding met voldoende bevoegdheden onder de eenduidige en rechtstreekse verantwoordelijkheid van één (coördinerende) minister met voldoende doorzettingsmacht voor het gehele proces van terrorismebestrijding .

Verantwoordelijkheden en bevoegdheden

Over de huidige verantwoordelijkheden van de NCTb bestaat onduidelijkheid, vooral over het karakter van de coördinerende rol. Coördineren kan plaatsvinden op veel manieren, variërend van indiceren en aanduiden van wat elders gebeurt tot regisseren en voorschrijven van wat elders gedaan moet worden dan wel tot commanderen en rechtstreeks leiding geven aan de operaties van anderen. Terzijde: zoals een der respondenten het aanduidde: 'een zodanige variatie zien wij in de voetbalsport respectievelijk bij een coach van het type Foppe de Haan, bij Ronald Koeman dan wel bij Louis van Gaal'. In de huidige NCTb-constructie, waarbij sprake is van een coördinerend minister met geringe doorzettingsmacht, wordt bij een daarmee 'verbonden' coördinator al snel waargenomen dat deze het type van de 'indicerende coördinator' overstijgt. Gezien de ernst van de noodzaak van terrorismebestrijding, heeft coördineren in een meer uitgesproken vorm in de afgelopen periode in de praktijk wel degelijk effect gehad. Maar de werking hiervan heeft slechts een kort leven bij geringe bevoegdheden. Als er een intrinsieke zwakte zit in de (politieke) sturing kan men deze niet blijvend compenseren door een sterkere coördinatie. Er is sprake van een zwakke, niet heldere verantwoordelijkheidsstructuur. Ambtelijke coördinatie kan nooit meerdere onderscheiden politieke verantwoordelijkheden voldoende overbruggen. Continuering van de huidige ambiguïteit wat betreft de coördinerende taak en van de geringe bevoegdheden van de NCTb leidt tot vermindering van de effectiviteit van terrorismebestrijding. Gezien de ernst van het terrorismeverschijnsel zijn verheldering en versterking ervan noodzakelijk.

In de lijn van het bovenvermeld advies ten aanzien van doorzettingsmacht van de coördinerend minister en gezien de aard van de terrorismeproblematiek ligt zowel een meer eenduidige als een meer uitgebreide verantwoordelijkheid van de coördinator terrorismebestrijding voor de hand. Het verschijnsel terrorisme breidt zich uit tot steeds meer levenssferen en tot steeds andere en wisselende objecten voor terreur en bedient zich van steeds meer en andere, telkens weer verrassende terreurmiddelen. Terrorismebestrijding, zo is de recente ervaring, vangt aan in een vroeg stadium. Bovendien lopen de theoretisch onderscheiden fasen van terrorismebestrijding (preventie, risicobeoordeling, voorzorgmaatregelen, opsporen/vervolgen, crisismanagement en rampenbestrijding) steeds meer in elkaar over. Coördinatie, die zich beperkt tot alleen enkele onderdelen van deze reeks, leidt niet tot het gewenste doel. Voor een effectieve terreurbestrijding in een situatie waarin binnen meerdere onderscheiden departementen en diensten deeltaken zijn ondergebracht, zal coördinatie over de gehele breedte van terrorisme moeten kunnen worden gepleegd. Dit impliceert niet dat de coördinator over een omvangrijke organisatie moet beschikken. Wel zal hij navenant voldoende bevoegdheden moeten bezitten, afgeleid van die van de (doorzettingsmacht van de) coördinerend minister voor Terrorismebestrijding. Dit heeft tot gevolg dat beter kan worden gesproken van een Nationale Autoriteit Terrorismebestrijding.

Advies: Continueer en versterk de taak van de Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding gezien de voortdurende (inter)nationale dreiging van terrorisme, breidt de taak uit tot alle fasen van terrorismebestrijding en geef hem meer uitgebreide bevoegdheden, die zijn afgeleid

van die van de coördinerend minister voor Terrorismebestrijding. Kortom: creëer de functie Nationale Autoriteit Terrorismebestrijding.

Taakstelling

De taken van de NCTb, zoals die zijn omschreven in de Instellingsregeling, hebben een divers en ook hybride karakter. Naast coördinerende zijn er regievoerende, maar ook gezags- en uitvoeringstaken. Hierop is door veel respondenten gereageerd. Men vindt de taakstelling onduidelijk, verwarrend en aanleiding geven tot ongewilde en ongeleide taakuitbreiding. Sommigen menen die aanleiding tot uitbreiding al te hebben waargenomen in een zich uitbreidende organisatie. Afgezien van een enkele uitbreiding, zoals die ook in andere diensten voor terrorismebestrijding heeft plaatsgevonden, is de 'sterkte' van de NCTb thans echter nagenoeg op het niveau van kort na de aanvang.

De veelsoortigheid van taken heeft een relatie tot de veelsoortigheid van het terrorismefenomeen. Indien coördinatie plaats moet vinden ten aanzien van terrorismebestrijding, is een coördinator die in alles afhankelijk is van wat de te coördineren diensten inbrengen weinig effectief. Indien a fortiori coördinatie moet plaatsvinden ten aanzien van het gehele proces van terrorismebestrijding, van preventie tot en met crisisbeheersing, dient hij te beschikken over een aantal voorzieningen 'op korte afstand'. Gezien de cruciale functie van het beschikken over brede, diepgaande en gefundeerde informatie zal de organisatie van de Autoriteit moeten beschikken over een eenheid kennis en analyse. In de huidige situatie werkt deze eenheid voornamelijk met gerubriceerde en andere informatie verkregen van inlichtingendiensten en open bronnen. Indien de taakstelling het gehele proces van terrorismebestrijding in brede zin omvat, zal uitbreiding van dit centrum tot analyse van sociale, sociaal-economische en financiële informatie nodig zijn onder meer door allianties aan te gaan met zodanige infocentra. Voor de preventiefase van terrorismebestrijding zijn tevens taskforces met andere departementen en diensten, vooral op lokaal niveau, noodzakelijk. Ten aanzien hiervan heeft de NCTb tot heden met de regiefunctie laten zien dat hij in staat is te kunnen opereren in een veelheid van relaties en contacten, zonder dat hiervoor eigen inhoudelijke apparaatsvoorzieningen nodig zijn. Wel zullen de bevoegdheden om andere diensten en organisaties aan te spreken op coöperatie en informatieverstrekking moeten worden aangescherpt. Hierdoor zal van een substantiële uitbreiding van het NCTb-apparaat geen sprake behoeven te zijn. Ook behoort tot de noodzakelijk aanwezige voorzieningen 'op korte afstand' die van bewaking en beveiliging. Om snel en trefzeker te kunnen werken en informatie snel te kunnen omzetten in actie is deze functie onontbeerlijk. Hierbij is begrepen de taak van beveiliging burgerluchtvaart als (ook internationaal) informatieknooppunt en aansturingpunt inzake bestrijding van potentiële bedreigingen van luchthavens en luchtvaart als targets number one voor terrorisme. Tenslotte zijn voorlichting en woordvoering vanuit een nationaal autoriteitsfunctie voorzieningen, die niet 'op lange afstand' kunnen worden aangestuurd.

De centrale functies van kennis/analyse, regie/beleid, voorlichting en bewaking/beveiliging zijn in deze opzet de kern van de taak van de Autoriteit. De rapporteurs geven in overweging te bezien of de nu aanwezige inspectietaken ten aanzien van de Burgerluchtvaart blijvend onder de verantwoordelijkheid van de Autoriteit moeten worden gesteld.

Advies: beschouw de functies van Kennis en Analyse, Regie, Beleid, Voorlichting en Bewaking/Beveiliging als de kernfuncties van de taak van de Autoriteit Terrorismebestrijding. Houdt de organisatie klein en hoogwaardig. Geef bevoegdheden tot het aangaan van effectieve allianties met andere organisaties en diensten.

Informatieverschaffing

Adequaat optreden door een Autoriteit Terrorismebestrijding hangt onverbidlijk samen met het tijdig en volledig beschikken over betrouwbare informatie, die is verworven door onder andere de bestaande Inlichtingendiensten. Deze zijn gelet op hun taak en het bestaande wettelijke kader waarin zij moeten opereren niet altijd en in alle opzichten in staat om in deze behoeften te voorzien. Daarvoor kan begrip worden opgebracht, ook gezien hun eigen lijn naar de ministers. Veel respondenten wezen erop dat de infoverschaffing in de afgelopen periode niet optimaal was gelet op de taken en verantwoordelijkheden van de NCTb. Anderen daarentegen, zoals bijvoorbeeld de CBB/EBB, ontkenden dat hier een probleem ligt. Zekerheid hierover kan men slechts verwerven indien inzicht wordt gegeven in de mate waarin informatie als hier bedoeld voorhanden is en verstrekt wordt. De onderzoekers kregen op hun vraag naar de transparantie van dit gegeven verschillende antwoorden. Zij waren uiteraard niet in staat dit zelf te toetsen. Bij terrorismebestrijding dient de ter beschikkingstelling van informatie niet afhankelijk te zijn van de vraag ernaar dan wel van het vertrouwen dat aan de vraagsteller wordt gegeven. Het huidige protocol tussen NCTb en Inlichtingendiensten is blijkbaar onvoldoende om tot een bevredigende situatie te komen. Informatieverschaffing moet voor terrorismebestrijding, bij uitstek in de preventiefase maar ook bij crisisbeheersing, een wettelijk geregelde zaak zijn.

Voor de NCTb is het in het bijzonder van belang tijdig en volledig geïnformeerd te zijn ten behoeve van de opstelling van de Dreigingsbeelden Terrorisme Nederland en eventuele opschaling binnen het Alerteringssysteem, de aanpak van radicaliseringshaarden en de plaatsing op terrorismelijsten van EU en VN, waarbij de NCTb de minister van Justitie moet adviseren. Daarnaast is informering ten aanzien van persoonsgerichte aanpak (verstoring) van belang. Ook in verband met de coördinerende rol van de NCTb bij (dreigende) terroristische crises is het beschikken over adequate en volledige informatie, in het bijzonder gezien de rol als voorzitter van IBT en het beleidsteam DSI, van belang. Door middel van toewijzing aan de NCTb van een positie in de WIV2002 kan in deze behoeften mogelijk worden voorzien.

Advies: Ga na in hoeverre en hoe de informatieverschaffing door inlichtingendiensten aan de Nationale Autoriteit Terrorismebestrijding kan worden verzekerd, bijvoorbeeld door opname in de Wet op de Inlichtingen en Veiligheidsdiensten 2002. Breng in dat geval tegelijkertijd een wettelijke barrière aan, zodat de Autoriteit geen derde Nederlandse Inlichtingendienst wordt.

Crisisbeheersingsorganisatie

Van veel zijden, niet alleen die van het lokaal bestuur, maar ook vanuit het nationaal niveau is gewezen op de onduidelijkheid, ondoorzichtigheid en ook onjuistheid van de bestaande

crisisbeheersingsorganisatie voor terrorismebestrijding. Het bestaan van twee onderscheiden aansturingslijnen, die van de coördinerend minister van Justitie bij terroristische dreiging of aanslag en die van de minister van BZK bij andere soorten dreiging of calamiteit wordt eveneens door veel respondenten onjuist genoemd. Deze beoordeling hangt ten nauwste samen met het hiervoor beschreven bestuursmodel ten aanzien van orde en veiligheid dan wel opsporing en vervolging. Hij hangt ook samen met de voor velen bestaande onhelderheid van taakverdeling in dezen tussen een coördinerend minister voor terrorismebestrijding en een minister voor bestuur, orde en veiligheid.

Het oordeel over de juistheid of onjuistheid van de nu bestaande opzet van de crisisbeheersingsorganisatie hangt af van de beschouwing van het wezen van terrorismebestrijding. Daarbij moet in het bijzonder worden gelet op het specifieke, afwijkende karakter van de crisisbeheersing bij terroristische dreiging en/of aanslag.

Voor de nauwkeurige lezer van de thans geldende beschrijving van de crisisbeheersing bij terroristische dreiging en/of aanslag rijst de vraag naar de (geringe) doorzettingsmacht van de minister van Justitie en naar de verhouding tussen de rollen van de NCTb en van de DGV-BZK en de functie van het NCC. Indien wordt uitgegaan van de integrale verantwoordelijkheid van de coördinerend minister en van de Nationale Autoriteit voor het gehele proces van terrorismebestrijding is daarmee de verantwoordelijkheid voor de crisisbeheersing impliciet helder toegedeeld. Versterking van zowel de (afgeleide) doorzettingsmacht als van de omvang van de bevoegdheden van de NCTb/Autoriteit leidt tot verheldering van de inrichting en werking van de crisisbeheersing.

Advies: Bezie de crisisbeheersingsorganisatie in zijn opzet, werking en toedeling van verantwoordelijkheden en bevoegdheden in het licht van een versterking van de doorzettingsmacht van de coördinerend minister voor terrorismebestrijding en van de bevoegdheden van de NCTb/Autoriteit voor het gehele proces van terrorismebestrijding.

Kennisontwikkeling

Respondenten op vooral het lokaal niveau wezen op de naar hun ervaring onvoldoende aanwezige kennis bij de NCTb van de werking van het lokaal bestuur, de eigenheid van de Gemeentewet, gemeentelijke verordeningen en ook van de (zelfstandige) positie van de lokale driehoek. Ook zou de kennis van staats- en strafrecht niet voldoende zijn. Bovendien, zo werd gesteld, zijn inzicht in de concrete situatie in gemeenten wijken in gemeenten en kennis van de diversiteit van etnische groeperingen niet omvangrijk aanwezig. Dit leidde soms tot de constatering dat de NCTb toch vooral een coördinatieorgaan van de Haagse departementale wereld is. Aansturing van het lokale bestuur door een NCTb, bijvoorbeeld bij dreiging/calamiteit, werd in veel gesprekken als een ongewenste zaak beschouwd.

De onderzoekers wijzen erop dat de kritiek voor een deel kan worden toegeschreven aan bij het lokale bestuur bestaande onduidelijkheid ten aanzien van de taakstelling van de NCTb, vooral wat betreft preventie en crisisbeheersing. Bovendien aan de korte tijd waarin er sprake is van een NCTb, zodat de 'indaling' in het lokale bestuur nog onvoldoende heeft kunnen plaatsvinden. Op korte termijn zou meer aandacht kunnen worden gegeven aan informatieverwerving en –verschaffing ten aanzien hiervan.

Indien de NCTb zich als Autoriteit zal gaan bezighouden met de 'brede' zorg voor terrorismebestrijding, i.c. vooral met de preventie in omvangrijke zin, zullen ontwikkeling van kennis, vooral ten aanzien van het lokaal bestuur, maar ook het voorzien in sociaal- (economische) en culturele info noodzakelijk zijn. Veel kennis zit bij het bestuur zelf, andere departementen en kennisverzamelende diensten. Die kunnen worden 'aangeboord' ter verhoging van de eigen kennis. Hierdoor kan de coördinerende taak beter tot zijn recht komen, vooral naar de kleinere gemeenten toe. Een taak die nog vrijwel geheel open ligt.

Advies: ga na hoe en in hoeverre meer kennis- en infovoorzieningen door de NCTb danwel anderen kunnen worden ontwikkeld ten aanzien van terrorismebestrijding op het lokale bestuursniveau en de preventiefase van terrorismebestrijding. Overweeg het opzetten van gemeenschappelijke databanken met andere overheden en diensten.

VII Samenvatting

Algemene conclusie

De NCTb wordt als een succesvolle doorbraak in de terrorismebestrijding in Nederland beschouwd. Men is overwegend positief over wat de NCTb in de afgelopen periode heeft gepresteerd. Daarbij wordt vooral gewezen op:

- het aanbrengen van **structuur, afstemming en samenhang** tussen instituties, organisaties en diensten, die voorheen niet tot zwak werden gecoördineerd;
- het (doen) ontwikkelen van **beleid**, waar dit voorheen niet integraal tot stand kwam;
- het creëren van een groot aantal **producten en diensten**, die voor terrorismebestrijding onontbeerlijk zijn, zoals de Dreigingsbeelden, het nationale alerteringsstelsel een paraat bewaking- en beveiligingsstelsel, informatiebundeling en –sondering, de aanpak van radicalisering;
- de opbouw, organisatie en sturing van een nationaal stelsel van **bewaking en beveiliging**
- het brengen van de **samenwerking op een hoger plan** door het instellen van overlegverbanden of geïntegreerde samenwerking;
- het verzorgen van **voorlichting en informatie** aan burgers, overheden, bedrijfsleven.

Dit alles kwam tot stand op een zeer snelle wijze in korte tijd in een ‘omgeving’, die echter niet in alle opzichten daarvoor vruchtbaar kan worden genoemd. Kritiek werd geuit op een aantal zaken, hoewel deze niet alle door de NCTb te beïnvloeden zijn/waren:

- de NCTb was een nieuwe organisatie, die **weerstand** ontmoette;
- kritiek was er op de start, die een **bedreiging** opriep;
- kritiek is er op de **positionering**, rechtstreeks onder twee ministers;
- kritiek is er bij sommigen op de **omvangrijke** organisatie
- en op toenemende **ambities** die de taak van coördinatie overschrijden;
- kritiek is er eveneens op het **hybride** karakter van die **taakstelling** en op
- de **onbalans** tussen **verantwoordelijkheden** en **bevoegdheden**;
- **kritiek** is er ook op de mate van **kennis en ervaring** met (delen) van het ‘veld’;
- ernstige **kritiek** is er op de gekozen vorm van **crisisbeheersing** bij terroristische dreiging;
- kritiek is er tenslotte op de wijze/mate van verschaffing door betrokken dienst(en) aan de NCTb van **informatie**.

Per saldo kan men concluderen dat de NCTb wordt gewaardeerd en herkend, maar nog niet door iedereen wordt erkend.

Adviezen

Sommige punten van kritiek zijn te wijten aan het voorbijgaan aan de ernst en urgentie van het terrorismeverschijnsel en/of aan een zekere 'jalousie de metier'. Dit betreft punten als de omvang van de organisatie van de NCTb, de ambities die de grenzen van coördinatie zouden overschrijden, en het bedreigende karakter van de NCTb. De rapporteurs verwijzen deze punten naar de marge van de evaluatie.

De onderzoekers hebben een aantal andere punten van kritiek nadere beschouwd. Dat zijn de kritiekpunten ten aanzien van de positionering, de onbalans tussen verantwoordelijkheden en bevoegdheden, het hybride karakter van de taakstelling, de informatieverschaffing, de crisisbeheersingorganisatie en (hoewel in mindere mate) de aanwezige 'veldkennis'. Hiervoor worden onderstaande centrale adviezen geformuleerd.

A. Positionering

Advies: plaats de Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding met voldoende bevoegdheden onder de eenduidige en rechtstreekse verantwoordelijkheid van één (coördinerende) minister met voldoende doorzettingsmacht voor het gehele proces van terrorismebestrijding.

B. Verantwoordelijkheden en bevoegdheden

Advies: Continueer en versterk de taak van de Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding gezien de voortdurende (inter)nationale dreiging van terrorisme, breidt de taak uit tot alle fasen van terrorismebestrijding en geef hem meer uitgebreide bevoegdheden, die zijn afgeleid van die van de coördinerend minister voor Terrorismebestrijding. Kortom: creëer de functie Nationale Autoriteit Terrorismebestrijding.

C. Taakstelling

Advies: beschouw de functies van Kennis en Analyse, Regie, Beleid, Voorlichting en Bewaking/Beveiliging als de kernfuncties van de taak van de Autoriteit Terrorismebestrijding. Houdt de organisatie klein en hoogwaardig. Geef bevoegdheden tot het aangaan van effectieve allianties met andere organisaties en diensten.

D. Informatieverschaffing

Advies: Ga na in hoeverre en hoe de informatieverschaffing door inlichtingendiensten aan de Nationale Autoriteit Terrorismebestrijding kan worden verzekerd, bijvoorbeeld door opname in de Wet op de Inlichtingen en Veiligheidsdiensten 2002. Breng in dat geval tegelijkertijd een wettelijke barrière aan, zodat de Autoriteit geen derde Nederlandse Inlichtingendienst wordt.

E. Crisisbeheersingsorganisatie

Advies: Bezie de crisisbeheersingsorganisatie in zijn opzet, werking en toedeling van verantwoordelijkheden en bevoegdheden in het licht van een versterking van de doorzettingsmacht van de coördinerend minister voor terrorismebestrijding en van de bevoegdheden van de NCTb/Autoriteit voor het gehele proces van terrorismebestrijding.

F. Kennisontwikkeling

Advies: ga na hoe en in hoeverre meer kennis- en infovoorzieningen door de NCTb danwel anderen kunnen worden ontwikkeld ten aanzien van terrorismebestrijding op het lokale bestuursniveau en de preventiefase van terrorismebestrijding. Overweeg het opzetten van gemeenschappelijke databanken met andere overheden en diensten.

Bijlage I Gebruikte Afkortingen

ABBA	Afstemmingsoverleg Bewaken, Beveiligen en Alerteren
AIVD	Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst
AOCS	Air Operations and Control Station
AZ	ministerie van Algemene Zaken
BBE	Bijzondere Bijstands Eenheid
BBE-SIE	BBE Snelle Interventie Eenheid
BOT	Bewindslieden Overleg Terrorismebestrijding
BSB	Brigade Speciale Beveiligingsopdrachten
BZK	ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksaangelegenheden
CBB	Coördinator Bewaking en Beveiliging (na 1 jan 2005)
CBRN	Chemisch, Biologisch, Radiologisch en Nucleair Terrorisme
COTb	Coördinerend Overleg Terrorismebestrijding (uitvoering)
CT-Infobox	Contra-Terrorisme Infobox
CVIN	Comité Verenigde Inlichtingendiensten (ambt. voorportaal voor MCIV)
CIV	Coördinator voor de Inlichtingen en Veiligheidsdiensten
DCIM	Directie Coördinatie Integratiebeleid Minderheden
DGIV	Directeur-generaal Internationale Aangelegenheden en Integratie van Justitie
DGWIIV	Directeur-generaal Wetgeving, Internationale Aangelegenheden, Integratie en Vreemdelingenzaken
DKA	Directie Kennis & Analyse

DGPZ	Directeur-generaal Politieke Zaken van Buitenlandse Zaken
DGRR	Directeur-generaal Rechtspleging en Rechtshandhaving van Jus
DGV	Directeur-generaal Veiligheid van BZK
DKDB	Dienst Koninklijke en Diplomatieke Beveiliging (onderdeel KLPD)
DNRI	Dienst Nationale Recherche Informatie (onderdeel KLPD)
DGRR	Directeur-generaal Rechtspleging en Rechtshandhaving van Justitie
DSI	Dienst Speciale Interventies (onderdeel KLPD)
DTN	Dreigingsbeeld Terrorisme Nederland
EBB	Eenheid Bewaking en Beveiliging
FIOD	Fiscale Inlichtingen en Opsporingsdienst
GCT	Gezamenlijk Comité Terrorismebestrijding (beleid)
IBT	Interdepartementaal Beleidsteam (bij crisisbesluitvorming)
ICV	Interdepartementale Commissie Veiligheid
IND	Immigratie- en Naturalisatiedienst van Justitie
Jus	ministerie van Justitie
KLPD	Korps Landelijke Politiediensten
KMar	Koninklijke Marechaussee
LNV	ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit
MBT	Ministerieel Beleidsteam (bij crisisbesluitvorming)
MCIV	Ministeriele Commissie voor Inlichtingen Veiligheidsdiensten

MSTV	Ministeriele Stuurgroep Terrorismebestrijding en Veiligheid (brief TK 051001); leden MP, vice MP's, Jus, BZK, Fin, Def, V&W, BZ.
NCC	Nationaal Coördinatiecentrum Crisisbeheersing
NCBB	Nationaal Coördinator Bewaking en Beveiliging (tot 1 jan 2005)
NIK/RIK	Nationaal Informatie Knooppunt / Regionaal Informatie Knooppunt
NMC	Nationaal Meldpunt Cybercriminaliteit
NTD	Notice and Take Down (systeem voor opsporen internet uitingen van extremiteit)
RHC	Raad van Hoofd Commissarissen
RIV	Raad voor de Inlichtingen en Veiligheidsdiensten
RID	Regionale Inlichtingen Dienst
RvdV	Raad voor de Veiligheid (tot medio 2004)
RNV	Raad voor de Nationale Veiligheid (vanaf medio 2004)
UCTA	Unit Contraterrorisme en –Activisme (onderdeel KLPD)
UO(A)	Uitvoerings Overleg bij Bewaken en Beveiligen (en Alerteren)
UWV	Uitvoeringsinstituut Werknemers Verzekeringen
WIV	Wet Inlichtingen- en Veiligheidsdiensten

Bijlage II Evaluatieopdracht

0. Aanleiding

Op 1 december 2004 is de Staf van de Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding (NCTb) in een kernbezetting van start gegaan, en vervolgens in de loop van 2005 volledig operationeel geworden. De directe aanleiding voor de komst van een coördinator terrorismebestrijding vormden destijds de terroristische aanslagen in Madrid op 11 maart 2004 en het in de Tweede Kamer gevoerde debat daaromtrent op 14 april 2004. Deze coördinator, dhr. Joustra, heeft de werkwijze en organisatie rondom terrorismebestrijding in Nederland doorgelicht, op basis waarvan het Kabinet besloot dat tot een doeltreffender aanpak en opzet daarvan diende te worden gekomen. Dit diende te gebeuren door - onder andere - het in één organisatie bijeenbrengen van het combineren en waarderen van informatiestromen, de beleidsvoorbereiding, de aansturing en de voorlichting op het terrein van terrorismebestrijding. Door een dergelijke opzet zou een tekort aan regie en kritische massa op nationaal niveau tot het verleden dienen te gaan behoren. Deze organisatie, die thans formeel als Staf Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding door het leven gaat, diende tevens de krachten te bundelen met enkele bestaande onderdelen van Justitie en BZK: de Nationaal Coördinator Bewaking en Beveiliging en de Beveiliging Burgerluchtvaart. De NCTb zou werkzaam zijn voor de Minister van Justitie én de Minister van BZK. Daarnaast diende de organisatie het zogeheten alerteringssysteem uit te ontwikkelen en te operationaliseren voor terrorismebestrijding, waarbij nadrukkelijk de samenwerking met lokale overheden en de aan te sluiten, vaak (semi-)private bedrijfssectoren diende te worden gezocht. Het geheel van initiatieven en werkzaamheden zou dienen te leiden tot 'meer dan de som der delen'. Deze besluitvorming en doelstelling van het Kabinet is geformuleerd in een brief aan de Tweede Kamer dd. 10 september 2004.

De totstandkoming van de NCTb-organisatie heeft destijds op betrekkelijk korte termijn plaatsgevonden en is bovendien gepaard gegaan met de komst van een nieuwe Onderraad (de Raad voor de Nationale Veiligheid - RNV), andere overlegstructuren (zoals het Bewindslieden Overleg Terrorismebestrijding - BOT) en (de vraag om) nieuwe producten. Daarnaast vinden de werkzaamheden van de NCTb en alle betrokkenen plaats op en rond een bij uitstek roerig beleids- en uitvoeringsveld.

1. Doelstelling

Het, gelet op de oorspronkelijke doelstelling van het Kabinet zoals geformuleerd in de brief van 10 september 2004, verkrijgen van een betrouwbaar beeld over het functioneren en de effecten tot dusver van de komst van de NCTb-organisatie als coördinatie-instrument voor terrorismebestrijding, alsmede het doen van aanbevelingen waar nodig.

2. Wat beoogt de evaluatie niet

- het inhoudelijk beoordelen van het wettelijke beleidskader voor terrorismebestrijding, anders dan voorzover het van invloed is op het functioneren van NCTb
- het geven van een oordeel over de taakverdeling terzake tussen de verantwoordelijke ministers
- het doen van aanbevelingen die de inrichting van de Rijksdienst in den brede betreffen

- het onderzoeken van en geven van een oordeel over andere bij terrorismebestrijding betrokken organisaties en diensten anders dan wat betreft hun relatie met NCTb
- beoordelen normatieve aspecten van opsporingsbeleid, zoals de relatie daarvan tot privacy van burgers

3. Aandachtspunten van het evaluatieonderzoek

de ontstaansgeschiedenis/vorming van een nieuwe organisatie

- korte aanduiding oorzaak en aanleiding vorming NCTb
- de gevolgde methodiek van vorming van de NCTb-organisatie (model/structuur/bedrijfsprocessen) in relatie tot de gekozen uitgangspunten (conceptueel kader voor terrorismebestrijding)
- het proces van vorming taakafbakening / relatieopbouw met externe organisaties en diensten
- de taakstelling/doelstelling van organisatieontwikkeling en mate van realisatie daarvan

de werkterreinen /taken

het evaluatieonderzoek gaat uit van de strikte taken/werkterreinen, zoals vermeld in de regeling van de ministers van Justitie en BZK van 290605.

Aandachtspunten daarbij zijn:

- inhoud, reikwijdte en werkwijze van de taak *'ontwikkeling van een helder en eenduidig beleid op het vlak van terrorismebestrijding'* en op het vlak van radicaliseringsaspecten zoals bedoeld in de toelichting op de instellingsregeling NCTb
- acceptatie van en wijze van uitvoering wat betreft de taak *'regisseren van de samenwerking (...) en realiseren van een hoge samenwerkingsgraad tussen partijen'*
- reikwijdte en uitvoering van de taak *'informatie bijeenbrengen, combineren en veredelen'* en de taakverdeling daarin met andere organisaties en diensten
- reikwijdte, uitvoering en taakverdeling met anderen ten aanzien van de taak *'zorgdragen voor beveiliging burgerluchtvaart'*
- uitvoering van de taak *'toezicht op de inrichting van de keten van de beveiliging burgerluchtvaart enz.'*; aandacht daarbij voor de combinatie van uitvoering en toezicht binnen één dienst
- reikwijdte en uitvoering van de taak *'onderhouden, uitvoeren en vernieuwen van het nationaal stelsel van bewaken en beveiligen'*; aandacht daarbij voor de bevoegdheden ten aanzien van de innovatie- en reorganisatieaspecten van deze taak¹
- uitvoering van de taak *'regisseren van de voorlichting enz.'*

Daarnaast zijn aandachtspunten:

- ICT-taken
- de combinatie van coördinerende en zelfstandige taken

aansturing / beleidsontwikkeling / besluitvorming

¹ De Evaluatiedriehoek vormt onderwerp van een separaat onderzoek, teneinde vóór de verkiezingen in november 2006 uitsluitend omtrent aanpassing van dit gremium te verkrijgen.

- wijze van aansturing door twee ministers
- gehanteerde verantwoordingsmethodiek NCTb aan ministers
- aansturing NCTb door de overleg-topstructuur, zoals BOT, GCT en RNV
- overlegkaders beleidsontwikkeling door NCTb
- rol en functioneren NCTb bij de besluitvormingsprocessen in de respectievelijke fasen terrorismebestrijding, waaronder crisis na terroristische aanslag

bevoegdheden

- de aanwezige wettelijke en andere mogelijkheden tot afdwingen samenwerking
- de mate waarin deze samenwerking wel/niet is of wordt 'afgedwongen' bij betrokkenen dan wel 'harmonisch' tot stand komt
- plaats, functie en bevoegdheden NCTb in de bestaande communicatienetwerken en 'draaiboeken' terzake

betrokkenen, relatienetwerk

- functioneren, wijze van overleg met en bevoegdheidsstructuur van de relaties met overheidsdiensten, andere overheden, particuliere instanties, bedrijfsleven, inclusief het terrein van communicatie

NCTb methoden

- functioneren NCTB-organisatie inzake de ontwikkeling van het alerteringssysteem en de methodiek / systematiek van dreigingsanalyses en alerteringsniveau's

externe voorlichting

- mogelijkheden tot informatieverschaffing pers en publiek
- wijze van voorbereiding en uitvoering informatieverschaffing
- functioneren perscontacten

4. Methoden van het evaluatieonderzoek

- analyse beleidstukken / rapporten
- analyse kamerstukken / kamervragen
- analyse jaarverslagen aantal gerelateerde diensten
- analyse persberichtgeving
- analyse strategisch organisatiebeleid
- analyse opzet methodiek voor coördinatie terrorismebestrijding
- interviews ministers, kamerleden, externe betrokken (ambtelijke) diensten, burgemeesters en bedrijfsleven

Planning

- afronding eind november 2006

Begeleidingscommissie

- SG Justitie, dhr. mr. J. Demmink
- SG BZK, dhr. drs. J. W. Holtslag

Onderzoekers

- Prof. Dr. A.J.G.M. Bekke
- Prof. Dr. J. de Vries

Apeldoorn, 15 augustus 2006, Prof. Dr. A.J.G.M. Bekke

Bijlage III Geïnterviewde Personen

mr	J.P.H.	Donner	vm Minister van Justitie	Ministerie van Justitie
dhr.	J.W.	Remkes	Minister van BZK	Ministerie van BZK
mw drs.	M.C.F.	Verdonk	Minister voor V&I	Ministerie van Justitie
mr	E.M.H.	Hirsch Ballin	Minister van Justitie	Ministerie van Justitie
mr.	S	van Haersma Buma	lid fractie CDA	Tweede Kamer
drs.	A.G.	Koenders	lid fractie PvdA	Tweede Kamer
dhr	J.J.	van Aartsen	lid fractie VVD	Tweede Kamer
drs.	W.J.	Kuijken	Secretaris-Generaal	Ministerie van Algemene Zaken
mr	J.	Demmink	Secretaris-Generaal	Ministerie van Justitie
drs	J.W.	Holtslag	Secretaris-Generaal	Ministerie van BZK
drs	A.H.C.	Annink	Secretaris-Generaal	Ministerie van Defensie
mr.	J	van der Vlist	DGRR	Ministerie van Justitie
drs.	H.W.	Schoof	DGV	Ministerie van BZK
mr.	R.K.	Visser	DGI&V	Ministerie van Justitie
drs.	W	Geerts	plv. DGPZ	Ministerie van BZK
dhr.	B	Dedden	vm. Directeur MIVD	Ministerie van BZK
mr. drs.	C.W.M.	Dessens	vm. DGRR	Ministerie van Justitie
mr.	G.P.	van den Beek	vm. Raadsadviseur	Ministerie van Algemene Zaken
mr	T.H.J.	Joustra	Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding	NCTb
mw drs	L.M.C.	Ongering	plv. Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding	NCTb
mr	S.	van Hulst	hoofd AIVD	Ministerie van BZK
drs	T.P.L.	Bot	plv. hoofd AIVD	Ministerie van BZK
drs	P.W.C.M.	Cobelens	directeur MIVD	Ministerie van Defensie
drs	P.J.	van Zunderd	korpschef KLPD	Korps Landelijke Politiediensten
mr.	P.W.A.	Veld	hoofd IND	Immigratie en Naturalisatiedienst
mr	H.N.	Brouwer	voorzitter College van PG's	Parquet Generaal
dhr.	A.J.A.M.	Nieuwenhuizen	hoofdofficier van Justitie van het Landelijk Parket	Landelijk Parket
dhr.	M.A.	Beuving	Luitenant-Generaal	Commandant Koninklijke Marechaussee
drs.	A.J.	Meijboom	Korpschef	Politie Rotterdam-Rijnmond
mr.	B.J.A.M.	Walten	Korpschef	Politie Amsterdam-Amstelland
mr.	M.J.	Cohen	Burgemeester	Gemeente Amsterdam
drs	I.W.	Opstelten	Burgemeester	Gemeente Rotterdam
drs.	W.J.	Deetman	Burgemeester	Gemeente Den Haag
drs		Geveke	directeur Crisisbeheersing	Ministerie van BZK
ir.	A.P.J.M.	Rutten	Executive Vice President & CO	Schiphol Group
mr.	F.A.	Reitsma	directeur Concernveiligheid	Nederlandse Spoorwegen
mr	P.	Struys	directeur Infrastructuur, Structuur en Mantieme zaken	Havenbedrijf Rotterdam
ir.	J.A.	de Koning	directeur	De Galan Groep
			verschillende directeuren en medewerkers	NCTb

Bijlage IV Chronologie

- 030898** aantreden Kab Kok II, minister BZK K.G. de Vries vanaf 240300, Justitie A.H. Korthals
- 110901** Aanslagen Twin Towers, Pentagon
- 180901** Instelling Ministeriële Stuurgroep Terrorismebestrijding en Veiligheid (MSTV)
- 260901** dreiging aanslagen tunnels Randstad
- 280901** VN-resolutie 1373 (verplichting lidstaten tot onthouding (fin)steun aan terrorisme)
- 051001** Bief Minister President e.a. aan TK over aanslagen USA; actieplan terrorismebestrijding
- 171001** Algemeen Overleg over aanpak terrorismebestrijding
- 291101** Algemeen Overleg Terrorismebestrijding
- 160402** ontslag kabinet Kok II
- 060502** Moord Fortuyn; meer aandacht voor bewaken en beveiligen.
- 170502** Algemeen Overleg terrorismebestrijding
- 220702** aantreden Kabinet Balkenende I, minister BZK J. Remkes, Justitie J.P.H. Donner
- 021002** Algemeen Overleg terrorismebestrijding
- 021202** 5^e Voortgangsrapportage minister Justitie mbt actieplan Terrorismebestrijding
- 161002** ontslag Kabinet Balkenende I
- 270503** aantreden Kabinet Balkenende II, zelfde ministers van Justitie en BZK
- 200603** Nota Nieuw Stelsel Bewaken & Beveiligen

- 240603 Notitie minister Justitie 'Terrorisme en de bescherming van de samenleving'; melding instelling NCBB; aandacht voor radicalisering; betere afstemming juridische infrastructuur; aankondiging coördinatie tussen ministers Justitie en BZK, politieke afstemming in RvdV
- 240603 Instelling GCT; Instelling COTb
- 270603 6^e Voortgangsrapportage minister Justitie mbt actieplan Terrorismebestrijding
- 300903 Algemeen Overleg Justitie , BZK, BZ over Terrorismebestrijding
- 031103 brief minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie over bestrijding internationaal terrorisme
- 051203 Algemeen Overleg Justitie Terrorismebestrijding
- 110304 aanslagen in Madrid
- 310304 Brief ministers Justitie en BZK ; aankondiging landelijk alerteringssysteem
- 010404 Aanstelling Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding
- 140404 Kamerdebat over aanslagen Madrid en terrorismebestrijding
- 190504 Instelling Raad voor de Nationale Veiligheid (RNV), Bewindslieden Overleg Terrorismebestrijding (BOT)
- 150604 Instellingsbesluit Gezamenlijk Comité Terrorismebestrijding (GCT)
- 300604 Arrestatie van Samir A.
- 010704 Start nieuw stelsel van Bewaken & Beveiligen
- 090704 terreuralarm vanwege dreigingen Hofstadgroep en ultimatum Al-Qa'ida
- 010904 BBE-SIE operationeel
- 100904 Brief ministers Justitie en BZK waarin aankondiging organisatie coördinatie terrorismebestrijding; Doorzettingsmacht minister Justitie; Aankondiging oprichting CT/infobox; (verdere) Ontwikkeling Nationaal Alerteringssysteem

- ??1104 **Evaluatierapport AIVD (rapport Havermans)**
- 021104 **Moord op Van Gogh / 2 Brieven ministers Justitie en BZK aan TK**
- 101104 **brief ministers Justitie en BZK aan TK mbt achtergronden moord van Gogh; NCTb zet regie op intensiever verkeer van analyses en gegevens aangaande extremistische personen tussen betrokken diensten; versterking bewaking & beveiliging**
- 101104 **Inval en arrestaties Antheunisstraat Haagse Laakkwartier**
- 111104 **Kamerdebat nav moord van Gogh**
- 081204 **Kamerdebat terrorismebestrijding**
- ??1204 **Aanvaarding nieuwe wet inzake terrorismebestrijding**
- 010105 **Staf NCTb operationeel**
- 240105 **brief ministers Justitie en BZK aan TK over voortgang terrorismebestrijding; capaciteitsuitbreiding AIVD/Politie/KMar/IND;interveniëren in radicaliseringsprocessen**
- 090205 **Kamerdebat terrorismebestrijding**
- 010305 **Nationaal Alerteringssysteem operationeel**
- 300305 **Akkoordbevinding Bewindslidenoverleg Terrorismebestrijding (BOT) over opstelling Dreigingsbeeld Terrorisme Nederland (DTN)**
- 050405 **Instelling Stuurgroep NBCR/terrorisme**
- 0505 **Eerste Dreigingsbeeld Terrorisme Nederland (DTN)**
- 160605 **Alerteringssysteem voor Haven Rtd, Spoorsector, Drinkwatersector, Schiphol**
- 290605 **Instellingsregeling NCTb ondertekend door minister van Justitie en BZK**
- 070705 **Metro aanslagen Londen**

705	Verhoogde dreiging ivm proces Hofstadverdachten
090905	Verhoging Alerteringsniveau Spoorsector en verlaging enige weken later
290905	Brief ministers van Justitie en BZK over recente DTN en verbeteringen responsefase na terroristische aanslag
101005	brief ministers Justitie en BZK over Nieuw Stelsel Bewaken & Beveiligen
141105	Aanhouding zevental terrorismeverdachten en treffen maatregelen bewaking en beveiliging
211205	Alerteringssysteem voor Stads- en Streekvervoer
060206	Vaststelling Crisisbeheersingsorganisatie bij terroristische dreiging
010306	brochure 'Handreiking terrorismebestrijding op lokaal niveau'
010506	Alerteringssysteem voor Financiële sector
170506	Oefening IBT-MBT Terrorisme
290606	Ontslag Kabinet Balkenende II
070706	Aantreden Kabinet Balkenende III
100806	Terroristische dreiging Londen Heathrow
150806	start Dienst Speciale Interventies KLPD
200806	Incident Festival Lowlands
230806	Incident toestel van Northwest Airlines
201006	Bevindingen Publieksonderzoek 2006
011106	Afnemerspeiling Dreigingsbeeld Terrorisme Nederland (DTN)

**NATIONAAL COÖRDINATOR
TERRORISMEBESTRIJDING**

BUREAU COMMUNICATIE

BUREAU ALGEMENE ZAKEN

**PROGRAMMABUREAU
INFORMATIEVOORZIENING**

**DIRECTIE
KENNIS EN ANALYSE**

**DIRECTIE BELEID
EN STRATEGIE**

DIRECTIE REGIE

**EENHEID BEWAKING
EN BEVEILIGING**

**DIRECTIE BEVEILIGING
BURGERLUCHTVAART**

**INSPECTIE BEVEILIGING
BURGERLUCHTVAART**

Organogram NCTb