

Rapportage interdepartementale zelfevaluatie project Nationale Veiligheid

Ministerie:	Justitie
Dreiging:	Terrorisme
Incidentcategorie:	Catastrofaal terrorisme

Voor akkoord

Directeur-Generaal:
Directoraat:
Datum:

Directeur-Generaal:
Directoraat:
Datum:

Directeur-Generaal:
Directoraat:
Datum:

Directeur-Generaal:
Directoraat:
Datum:

Datum: 08-12-2005
Versie: Definitief

Inleiding	3
1. Catastrofaal terrorisme	4
1.1. Catastrofaal terrorisme	4
1.2. Opmerkingen vooraf.....	5
2. Beleidsinhoud.....	6
2.1. De verantwoordelijkheid van het Ministerie.....	6
2.2. Beleidsterreinen die proactief kunnen bijdragen	6
2.3. De focus op de proactieve bijdrage	8
2.4. Activiteiten die gericht zijn op proactieve bijdrage.....	9
3. Beleidsproces.....	13
3.1. Huidige interdepartementale samenwerking	13
3.2. Knelpunten in de interdepartementale samenwerking.....	15
3.3. De beleidsmatige basis voor de interdepartementale samenwerking.....	15
4. Behoeften voor de toekomst.....	16
4.1. Departementale behoeften	16
4.2. Rijksbrede behoeften	16
5. Conclusies	17
5.1. Conclusies op een rij.....	17
5.2. Conclusies in beeld.....	18

Inleiding

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

Nationale Veiligheid is in het voortraject geconcretiseerd in vitale belangen die kunnen worden bedreigd. Er zijn negen dreigingen benoemd. Deze rapportage heeft betrekking op de dreiging 'terrorisme'. Deze dreiging valt uiteen in de incidentcategorieën 'catastrofaal terrorisme' en 'radicalisering'. In deze rapportage staat catastrofaal terrorisme centraal. Op basis van twee gezamenlijke sessies heeft het Ministerie van Justitie de vragenlijst ingevuld. De conceptrapportage is vervolgens aan de betrokkenen voorgelegd, wat heeft geresulteerd in de voorliggende versie.

De rapportage is als volgt opgebouwd:

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

1. Catastrofaal terrorisme

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

1.1. Catastrofaal terrorisme

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

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

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

- financiële steun van terroristische groeperingen die zowel in binnen- als buitenland opereren en die het karakter hebben van netwerken
- toegang tot informatie over mogelijke politieke targets, maar ook over zogenaamde 'soft targets' (plaatsen waar veel mensen bijeenkomen)

- toegang tot middelen die het mogelijk maken een aanslag te plegen, zoals explosief materiaal.

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

- inlichtingen- en opsporingswerk met als doel structureel zicht te krijgen op ontwikkelingen in terroristische groeperingen. Hierbij kan ook worden gedacht aan biometrische identificatie, dataretentie, en dergelijke
- financieel onderzoek met als doel gewelddadig-fundamentalistische organisaties structureel te verzwakken of te ontmantelen.

1.2. Opmerkingen vooraf

Binnen de rijksoverheid functioneert sinds enige tijd de Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding (NCTb). De NCTb is beleidsverantwoordelijk aan de Ministers van BZK en van Justitie, maar de Minister van Justitie is primair verantwoordelijk voor de NCTb. Bij het project Nationale Veiligheid is de NCTb echter niet betrokken. Dit neemt niet weg dat in deze rapportage enkele aspecten van het werkterrein waarop de NCTb primair actief is, worden meegenomen. Het gaat echter om enkele aspecten en niet om een compleet beeld.

2. Beleidsinhoud

In dit hoofdstuk wordt aandacht besteed aan het beleid van het Ministerie van Justitie dat kan bijdragen en/of bijdraagt aan het (structureel) inperken en/of voorkomen van catastrofaal terrorisme. Achtereenvolgens wordt aandacht besteed aan:

- de wijze waarop het Ministerie van Justitie zijn verantwoordelijkheid op dit gebied definieert (paragraaf 1)
- de beleidsterreinen die een proactieve bijdrage *kunnen* leveren aan catastrofaal terrorisme (paragraaf 2)
- de mate waarin deze beleidsterreinen ook gericht zijn op deze proactieve bijdrage (paragraaf 3), en
- de activiteiten waarmee het Ministerie van Justitie daadwerkelijk invulling geeft aan deze proactieve bijdrage (paragraaf 4).

2.1. De verantwoordelijkheid van het Ministerie

Uit de algemene verantwoordelijkheid van de Minister van Justitie voor de daadwerkelijke voorkoming en opsporing van strafbare feiten volgt dat de Minister van Justitie ook (primair) verantwoordelijk is voor het inperken en/of voorkomen van catastrofaal terrorisme. De Minister heeft dan ook een apparaat tot zijn beschikking om aan deze verantwoordelijkheid invulling te geven. Het gaat hierbij niet alleen om het Ministerie van Justitie en de Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding (die zowel beleidsverantwoordelijk is aan de Minister van Justitie als aan de Minister van BZK), maar ook om de inzet van defensiecapaciteiten waar het Nederlands grondgebied (en gericht op inperken en/of voorkomen van terrorisme) betreft.

Verder zijn er uiteraard het openbaar ministerie, waarvoor de Minister van Justitie politiek verantwoordelijk is, en de politie (in het bijzonder het KLPD), die onder de verantwoordelijkheid van het openbaar ministerie optreedt indien zij een deel van haar taak, namelijk de strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde, uitvoert. Die taak omvat de daadwerkelijke voorkoming en opsporing van strafbare feiten (waaronder daden van terroristische aard) en is aldus terug te voeren tot de verantwoordelijkheid van de Minister van Justitie.

2.2. Beleidsterreinen die proactief kunnen bijdragen

Een belangrijk onderdeel van de interdepartementale zelfevaluatie is het inventariseren van de beleidsterreinen die *kunnen* bijdragen aan het inperken en/of voorkomen van maatschappelijke ontwrichting. In de voorliggende rapportage is deze inventarisatie gedaan vanuit het perspectief van het Ministerie van Justitie en gericht op het inperken en/of voorkomen van catastrofaal terrorisme. In tabel 1 staan de beleidsterreinen die volgens het Ministerie van Justitie kunnen bijdragen aan het inperken en/of voorkomen van catastrofaal terrorisme.

Tabel 1. Beleidsterreinen Justitie die bijdragen aan het inperken en/of voorkomen van catastrofaal terrorisme

Beleidsterreinen van het Ministerie van Justitie die proactief kunnen bijdragen	Opmerkingen/redenering
Nationale wetgeving	Wetgeving draagt bij aan het inperken en/of voorkomen van catastrofaal terrorisme. Het instrumenteert opsporingsinstanties. Hierdoor kunnen potentiële terroristen of terroristische groeperingen in een vroegtijdig stadium worden opgespoord en daarmee de daadwerkelijke tenuitvoerlegging van terroristische activiteiten worden voorkomen of beperkt. Dit door middel van bijvoorbeeld het bevroren van tegoeden, ruimere mogelijkheden tot toepassing van bijzondere opsporingsbevoegdheden (infiltratie, observatie en tappen), verstoren, e.a. Een generaal preventief effect lijkt dergelijke wetgeving vooral te kunnen hebben op ondersteuners en sympathisanten van terroristische groeperingen.
Slagvaardige en kwalitatief goede rechtspleging	Slagvaardige rechtspleging betekent (ook) dat de rechtspleging binnen een relatief korte termijn plaatsvindt. Uit de praktijk blijkt in het algemeen dat hoe korter de termijn is, hoe meer de rechtspleging als zodanig aan gezag wint ten opzichte van criminelen (waaronder terroristen). Kwalitatief goede rechtspleging betekent (ook) kennis van wat wel en niet kan met betrekking tot inlichtingen en professionaliseren door te selecteren (bv. AIVD-rechters-commissarissen). Slagvaardige en kwalitatief goede rechtspleging kan als beleidsterrein dus bijdragen aan het inperken en/of voorkomen van catastrofaal terrorisme.
Preventieve maatregelen	De preventieve maatregelen onderscheiden zich van wetgeving, omdat er nog geen sprake is van verdachten in de zin van het strafrecht. Het gaat hierbij bijvoorbeeld om bestuursrechtelijke wetgeving die het mogelijk maakt specifieke individuen te volgen (verstoren), hen een meldingsplicht op te leggen of gebiedsverboden in te voeren. Het toepassen van dergelijke wetgeving kan, wanneer er sprake is van een algemene of specifieke dreiging, bijdragen aan het inperken en/of voorkomen van catastrofaal terrorisme.
Tenuitvoerlegging strafrechtelijke sancties	De wijze van tenuitvoerlegging c.q. het detentieregime kan van invloed zijn op het inperken en/of voorkomen van catastrofaal terrorisme. Het onderbrengen van (potentiële) verdachten in bepaalde inrichtingen kan het gevaar vergroten (aansteekgedrag/rekrutering), terwijl het onderbrengen op andere plaatsen dit juist onmogelijk maakt.
Internationale regelgeving	Voor de proactieve relatie van internationale regelgeving geldt hetzelfde als nationale wetgeving.

Beleidsterreinen van het Ministerie van Justitie die proactief kunnen bijdragen	Opmerkingen/redenering
	Op het moment dat de Europese Commissie instemt met het voorstel inzake dataretentie (opslag van telefoon- en internetverkeer) wordt het in Nederland door de beschikbaarheid van meer gegevens in ruimere mate mogelijk onderzoek te doen naar het digitaal reilen en zeilen van gevaarlijke individuen. Dit kan bijdragen aan het inperken en/of voorkomen van catastrofaal terrorisme. Ook de hierboven genoemde bevroingsmaatregelen hebben een internationale achtergrond (VN, EU).
Effectieve besturing van het Justitie-apparaat	Het effectief inrichten van het Justitie-apparaat kan bijdragen aan het inperken en/of voorkomen van catastrofaal terrorisme, omdat organisatorische voorzieningen kunnen helpen bij het richten van de aandacht op catastrofaal terrorisme. De kans dat het hierdoor wordt ingeperkt en/of voorkomen kan als gevolg hiervan worden vergroot.
Integratiebeleid	De verwachting is dat geïntegreerde burgers (acceptatie van normen, waarden en staatsbestel) geen schuilplaats bieden voor terroristen. Door integratie te bevorderen, wordt het voor potentiële terroristen steeds moeilijker om anoniem te blijven, omdat niemand hieraan medewerking wil verlenen. Integratiebeleid kan op deze manier bijdragen aan het inperken en/of voorkomen van catastrofaal terrorisme.
Toegang vreemdelingen	In specifieke gevallen kan het weigeren van toegang aan vreemdelingen bijdragen aan het inperken en/of voorkomen van catastrofaal terrorisme. Het niet geven of intrekken van verblijfsrechten aan respectievelijk potentiële terroristen kan voorkomen dat zij een eventuele aanslag in Nederland beraamen en/of plegen.
Opsporing (incl. forensisch onderzoek) en vervolging	In de eerste plaats kan intensieve en zichtbare opsporing afschrikkend werken. In de tweede plaats kan specifiek opsporingsonderzoek naar bijvoorbeeld handelsstromen (wie kopen grote partijen en wat kan men hiermee doen?) bijdragen aan het inperken en/of voorkomen van catastrofaal terrorisme.

2.3. De focus op de proactieve bijdrage

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

Tabel 2. Mate waarin beleidsterreinen van het Ministerie van Justitie die proactief kunnen bijdragen ook als zodanig, en met focus, worden ingezet

Beleidssterreinen die proactief kunnen bijdragen	Worden ook als zodanig ingezet?	Doelstellingen ook gericht op proactieve bijdrage?
- Nationale wetgeving	Ja	Ja
- Slagvaardige en kwalitatief goede rechtspleging	Ja	Nee
- Preventieve maatregelen	Ja	Ja
- Tenuitvoerlegging strafrechtelijke sancties	Nee	n.v.t.
- Internationale regelgeving	Ja	Ja
- Effectieve besturing van het Justitie-apparaat	Ja	Ja
- Integratiebeleid	Nee	n.v.t.
- Toegang vreemdelingen	Ja	Ja
- Opsporing en vervolging	Ja	Ja

In tabel 2 valt op dat een groot deel van de beleidsterreinen die kunnen bijdragen aan het inperken en/of voorkomen van catastrofaal terrorisme ook als zodanig worden ingezet. Alleen de beleidsterreinen 'tenuitvoerlegging strafrechtelijke sancties' en 'integratiebeleid' zouden proactief kunnen bijdragen, maar doen dit in de praktijk niet of nauwelijks. Hierbij past wel de opmerking dat bij de tenuitvoerlegging in een specifiek geval wel is stilgestaan bij het detentieregime, maar dit is momenteel geen gemeengoed c.q. in beleid verankerd. Dit hoeft het echter ook niet te zijn, gezien het geringe aantal terrorisme-verdachten in Nederland. Ten aanzien van het integratiebeleid geldt dat de mate waarin niet-geïntegreerde burgers een schuilplaats (kunnen) bieden aan potentiële terroristen momenteel in beleidsmatige zin geen kwestie is. Het is de vraag of hier wel sprake van had moeten zijn.

Ten aanzien van de focus (in de vorm van beleidsdoelstellingen) van beleidsterreinen op het inperken en/of voorkomen van catastrofaal terrorisme kan worden geconstateerd dat er slechts één beleidsterrein is dat in de praktijk wel proactief bijdraagt, maar waarvan de beleidsdoelstellingen niet in deze proactieve termen staan geformuleerd. Dit komt doordat de doelen van het beleidsterrein namelijk al min of meer in de naam van het beleidsterrein zijn opgenomen: namelijk een slagvaardige en kwalitatief goede rechtspleging. Het bereiken van deze doelen op het gebied van catastrofaal terrorisme vraagt specifieke voorzieningen die in de volgende paragraaf worden behandeld.

2.4. Activiteiten die gericht zijn op proactieve bijdrage

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

Tabel 3. Beleidsactiviteiten Justitie die bijdragen aan het inperken en/of voorkomen van catastrofaal terrorisme

Beleidsterreinen	Beleidsactiviteiten	Beschrijving van de inhoud
Nationale wetgeving	Onderzoek	<ul style="list-style-type: none"> • Aan de hand van buitenlandse regelgeving en jurisprudentie wordt onderzoek gedaan naar juridische mogelijkheden in het kader van terrorismebestrijding. • Door middel van doorlichtingen wordt onderzoek gedaan naar lacunes in nationale wetgeving. Hierop kan eventuele aanvulling/modernisering volgen.
	Beleidsontwikkeling	<ul style="list-style-type: none"> • Op basis van onderzoek, behoefte uit de praktijk, internationale verplichtingen en politieke eisen/wensen worden wetsvoorstellen voorbereid.
	Beleidsuitvoering	<ul style="list-style-type: none"> • Het daadwerkelijk opstellen van wettelijke regelingen gericht op het inperken en/of voorkomen van catastrofaal terrorisme en de parlementaire behandeling daarvan. Toepassing van de nieuwe regeling behoort hier vanzelfsprekend ook bij.
	Beleidsvaluatie	<ul style="list-style-type: none"> • Vindt binnen bepaalde termijn plaats, maar thans nog niet aan de orde (te vroeg stadium).
Slagvaardige en kwalitatief goede rechtspleging	Beleidsontwikkeling	<ul style="list-style-type: none"> • Aanwijzing van landelijke officieren van justitie voor terrorismebestrijding (functioneren dicht tegen de AIVD en beoordelen o.m. of inlichtingen strafrechtelijk te exploiteren zijn). • Aanwijzing van terreurofficieren van justitie (specifiek gericht op het behandelen van terrorismezaken). • Aanwijzing van AIVD rechters/commissarissen.
	Beleidsuitvoering	<ul style="list-style-type: none"> • Als gevolg van genomen stappen meer specialisatie/professionaliteit. Omvangrijke zaken worden behandeld door het daartoe toegeruste Landelijk Parket van het openbaar ministerie.
	Beleidsvaluatie	<ul style="list-style-type: none"> • Naar aanleiding van specifieke incidenten (bv. Laakkwartier) wordt eveneens gekeken naar het functioneren van de rechtspleging.
Preventieve maatregelen	Risico-analyses	<ul style="list-style-type: none"> • Op basis van inlichtingen/informatie van derden wordt geanalyseerd c.q. bekeken in welke mate er een dreiging aanwezig is die preventieve maatregelen noodzakelijk maken.

Beleidsterreinen	Beleidsactiviteiten	Beschrijving van de inhoud
	Beleidsontwikkeling	<ul style="list-style-type: none"> • Ontwikkelen van handreikingen voor gemeenten waarin staat welke mogelijkheden zij hebben om terrorisme in te perken en/of te voorkomen (vooral NCTb). • Ontwikkeling alertingssysteem dat inzichtelijk maakt wanneer welke maatregelen noodzakelijk zijn.
	Beleidsuitvoering	<ul style="list-style-type: none"> • Daadwerkelijk uitvoeren van preventieve maatregelen door derden (publiek en privaat).
Internationale regelgeving	Onderzoek	<ul style="list-style-type: none"> • Bijdrage aan internationaal onderzoek t.b.v. terrorismebestrijding, vooral gericht op creëren van overzicht (wat gebeurt waar).
	Beleidsontwikkeling	<ul style="list-style-type: none"> • Bijdrage aan internationale (met name Europese) beleidsvorming gericht op het inperken en/of voorkomen van catastrofaal terrorisme. • Inzet in en bijdrage aan verdragsonderhandelingen. • Overleg over taakinvulling c.q. taakuitbreiding Europol in het kader van terrorismebestrijding.
	Beleidsuitvoering	<ul style="list-style-type: none"> • Ratificatie van internationale regelgeving en implementatie van verdragen. • Internationale rechtshulp en uitlevering van verdachten in het kader van verdragen.
	Beleids evaluatie	<ul style="list-style-type: none"> • Peer-reviews door andere landen waarin verschillende aspecten, waaronder terrorismebestrijding, worden bekeken en waarover wordt gerapporteerd.
Effectieve besturing van het Justitie-apparaat	Onderzoek	<ul style="list-style-type: none"> • Er is onderzoek verricht naar de inrichting van het stelsel van terrorismebestrijding (rapport Fijnaut).
	Beleidsontwikkeling	<ul style="list-style-type: none"> • Er is gekeken naar de wijze waarop de coördinatie op het gebied van terrorismebestrijding kon/kan worden verbeterd.
	Beleidsuitvoering	<ul style="list-style-type: none"> • Het bureau van de Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding (NCTb) is opgericht.
Toegang vreemdelingen	Onderzoek	<ul style="list-style-type: none"> • De Algemene Rekenkamer heeft onderzoek gedaan naar grensbeheer (land/zee), waarbij een directe relatie is gelegd met terrorismebestrijding.
	Risico-analyses	<ul style="list-style-type: none"> • In het kader van grensbeheer en visaverlening worden risico-indicatoren ontwikkeld t.b.v. terrorismebestrijding.
	Beleidsontwikkeling	<ul style="list-style-type: none"> • Incorporeren van risico-indicatoren in het vigerende beleid van IND, KMAR, politie, buitenlandse posten, e.a.

Beleidssterreinen	Beleidsactiviteiten	Beschrijving van de inhoud
	Beleidsuitvoering	<ul style="list-style-type: none"> • Toepassen van biometrie in reis- en verblijfsdocumenten. • Juridische basis gelegd voor informatie-uitwisseling tussen betrokken diensten.
Opsporing en vervolging	Onderzoek	<ul style="list-style-type: none"> • Nederlands Forensisch Instituut (NFI) verricht wetenschappelijke onderzoek op zaaksbasis. • Bijdrage aan het Financieel Expertise Centrum (FEC) waar ook financieel onderzoek naar terrorisme wordt verricht. • Bijdrage aan onderzoek naar cybercrime, dat ook kan worden gepleegd door (potentiële) terroristen.
	Beleidsontwikkeling	<ul style="list-style-type: none"> • Vindt plaats door DG Rechtshandhaving, het OM en het NCTb
	Beleidsuitvoering	<ul style="list-style-type: none"> • Geschiedt door het OM (Landelijk Parket, de landelijk officier van justitie voor terrorismebestrijding, de terreurofficieren van justitie), de Nationale recherche en de regiokorpsen.

Uit tabel 3 kan worden opgemaakt dat de activiteiten die het Ministerie van Justitie in het kader van het inperken en/of voorkomen van catastrofaal terrorisme verricht zeer divers zijn. Eigenlijk wordt op alle beleidsterreinen flink geïnvesteerd ten behoeve van het inperken en/of voorkomen van catastrofaal terrorisme. De grote diversiteit aan activiteiten sluit aan bij de wijze waarop het Ministerie van Justitie zijn verantwoordelijkheid definieert: deze is primair van karakter. Tegelijkertijd is zichtbaar dat de feitelijke coördinatie van het anti-terrorismebeleid, als gevolg van nieuwe inzichten ten aanzien van de besturing van het totale apparaat c.q. stelsel, primair bij de NCTb is komen te liggen, die mede onder de verantwoordelijkheid van de Minister van Justitie opereert. De randvoorwaarden en mogelijkheden van het (anti)terrorismebeleid worden voor een groot deel door het Ministerie van Justitie zelf ingevuld, aangezien (strafrechtelijke) wetgeving hier een belangrijke rol in speelt.

Het Ministerie van Justitie is, volgend uit zijn verantwoordelijkheid voor het daadwerkelijk voorkomen en opsporen van strafbare feiten, primair verantwoordelijk voor het inperken en/of voorkomen van catastrofaal terrorisme. Het Ministerie lijkt, gezien deze verantwoordelijkheid, op dit moment alles te doen aan het inperken en/of voorkomen van catastrofaal terrorisme, voor zover dit binnen haar mogelijkheden ligt. Waar er een verschil optreedt tussen 'kunnen' en 'doen', is dit verschil verklaarbaar en kan nauwelijks worden gesproken van blinde vlekken c.q. gemiste kansen.

3. Beleidsproces

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de samenwerkingsrelaties die in het kader van het interdepartementale beleidsproces aanwezig zijn. Hierbij wordt tevens aandacht besteed aan de knelpunten die zich in deze relaties voordoen.

3.1. Huidige interdepartementale samenwerking

In het kader van het inperken en/of voorkomen van catastrofaal terrorisme wordt door een aantal ministeries samengewerkt. In tabel 4 wordt, vanuit het perspectief van het Ministerie van Justitie, aangegeven om welke ministeries het gaat en vanuit welke verantwoordelijkheid c.q. inhoud de ministeries betrokken zijn. Hierbij kan worden opgemerkt dat de NCTb buiten beschouwing wordt gelaten, omdat deze mede ressorteert onder verantwoordelijkheid van het Ministerie van Justitie. Bij de knelpunten (paragraaf 2) wordt nog wel teruggekomen op de rol van de NCTb.

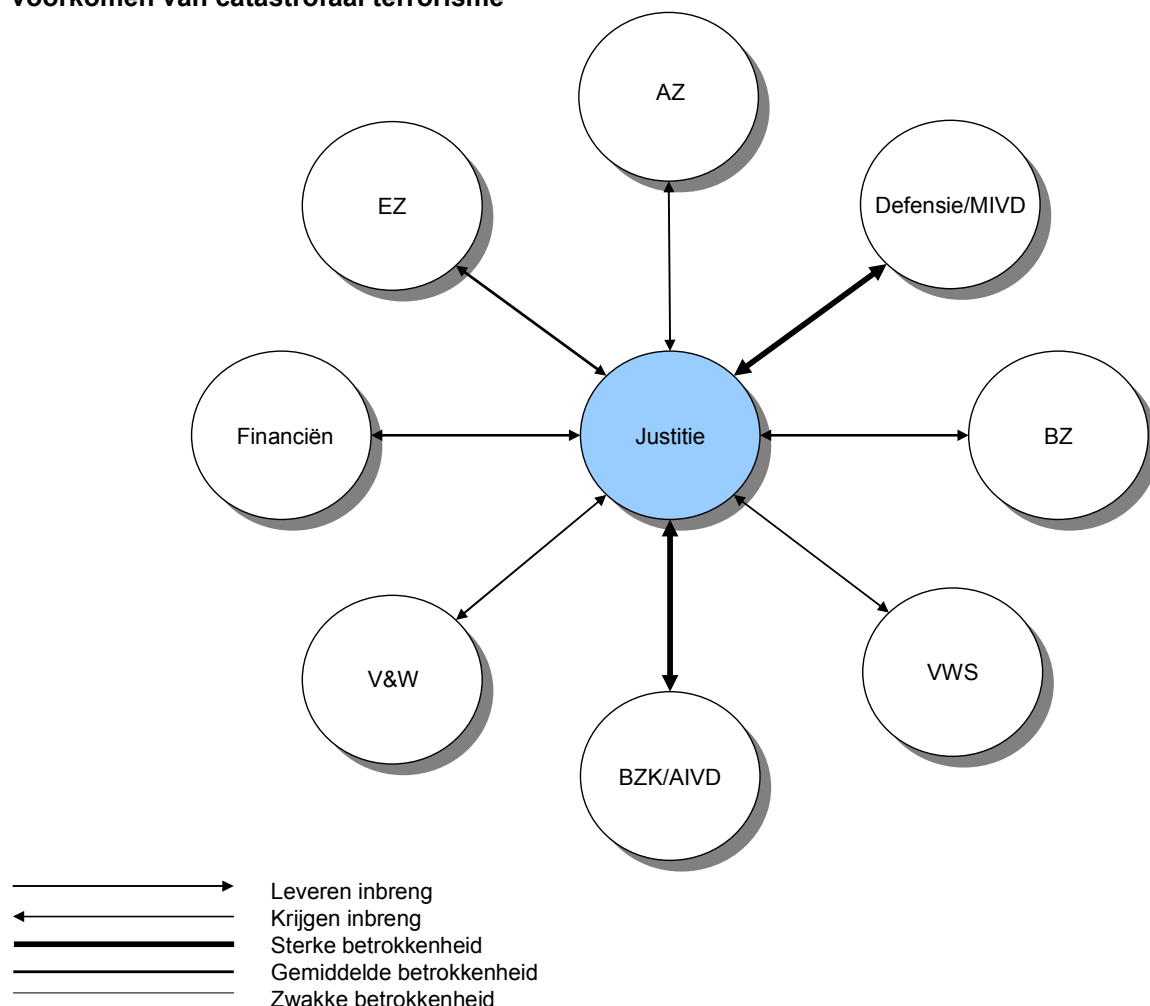
Tabel 4. Betrokkenheid van andere ministeries bij Justitie ten aanzien van het inperken en/of voorkomen van catastrofaal terrorisme

Ministerie	Inhoud
AZ	<ul style="list-style-type: none">• Vanuit de algemene verantwoordelijkheid van de Minister-President betrokken bij c.q. participant in verschillende stuurgroepen, werkgroepen en onderraden (gericht op de rechtsorde en nationale veiligheid).
EZ	<ul style="list-style-type: none">• Beleidsmatig betrokken bij telecomzaken waar het gaat om het inperken en/of voorkomen van catastrofaal terrorisme (cybercrime, dataretentie).• Verantwoordelijk voor c.q. betrokken bij exportcontrole regimes, en andere grensaangelegenheden.
BZK	<ul style="list-style-type: none">• Beleidsmatig en operationeel betrokken bij een groot aantal onderwerpen (wetgeving, inzet politie, inlichtingen/AIVD).
V&W	<ul style="list-style-type: none">• Beleidsmatige afstemming over maatregelen met betrekking tot het luchtruim, transport, en dergelijke.
VWS	<ul style="list-style-type: none">• Betrokken waar het gaat om bio-terreur. Deze betrokkenheid is onderdeel van de zogenaamde NBC-voortgangsrapportages.¹
Financiën	<ul style="list-style-type: none">• Beleidsmatige en operationele afstemming over de bestrijding van de financiering van terrorisme.
BZ	<ul style="list-style-type: none">• Betrokken bij c.q. participant in verschillende stuurgroepen, werkgroepen en onderraden.• Draagt het Nederlandse (antiterrorisme) beleid uit in internationale verbanden.
Defensie	<ul style="list-style-type: none">• Intensieve beleidsmatige afstemming over binnenlandse inzet mensen (met name KMAR) en middelen (ook informatie).

¹ NBC-voortgangsrapportages hebben betrekking op de wijze waarmee zowel in de voorkomende als bestrijdende zin wordt omgegaan met nucleaire, biologische en chemische stoffen. Binnen het project Nationale Veiligheid wordt gesproken van CBRN. Naast de genoemde stoffen dekt deze term ook stoffen van radiologische aard.

Wanneer wordt gekeken naar de intensiteit en inhoud van de betrekkingen die het Ministerie van Justitie onderhoudt op het gebied van het inperken en/of voorkomen van catastrofaal terrorisme, dan valt op dat vooral de Ministeries van BZK en van Defensie intensief betrokken zijn bij dit thema. Dit uit zich vooral in het feit dat er niet, zoals bij andere departementen, over specifieke onderdelen van de terrorismebestrijding wordt afgestemd, maar veelal over een veelheid aan onderwerpen en met verschillende onderdelen (BZK-CZW/DGV/AIVD, Defensie-KMAR/MIVD). Met de Ministeries van BZ, AZ, Financiën, en van EZ vindt ook geregeld beleidsmatige afstemming plaats in het kader van het inperken en/of voorkomen van catastrofaal terrorisme. Deze ministeries nemen ook deel in verschillende stuurgroepen, werkgroepen, en dergelijke. Met de Ministeries van V&W en VWS vindt van alle ministeries het minst afstemming plaats. De afstemming concentreert zich op specifieke onderdelen en is doorgaans inhoudelijk ook van minder betekenis dan de afstemming met de andere ministeries. Dit neemt overigens niet weg dat de betrokkenheid van beide ministeries van belang is in het kader van het inperken en/of voorkomen van catastrofaal terrorisme.

Figuur 1. Interdepartementale samenwerkingsrelaties gericht op het inperken en/of voorkomen van catastrofaal terrorisme



3.2. Knelpunten in de interdepartementale samenwerking

De interdepartementale samenwerking gericht op het inperken en/of voorkomen van catastrofaal terrorisme wordt volgens het Ministerie van Justitie vanzelfsprekend gekenmerkt door uiteenlopende belangen. Waar ministeries immers samenwerken, doen zich soms tegengestelde belangen voor. Het terrorismedossier is hier geen uitzondering op. Verantwoordelijkheden zijn op papier wellicht te scheiden, maar in de praktijk zijn er vele grijze gebieden. Afstemming hierover kost tijd en energie en gaat niet altijd in harmonie. Het is echter de vraag of structure oplossingen, zoals een Ministerie voor Veiligheid, hier verandering in brengt. De kans is groot dat de 'bureaupolitieke strijd' zich dan intern voortzet.

Afgezien van het bovenstaande gegeven, dat niet alleen opgaat voor het inperken en/of voorkomen van catastrofaal terrorisme, verloopt de interdepartementale samenwerking naar behoren. Iedereen die betrokken moet zijn bij het beleid is ook daadwerkelijk betrokken. Waarover nog wel de nodige aarzelingen over bestaan, is de rol van het bureau van de NCTb. De indruk is dat het NCTb nog relatief solistisch opereert, althans gezien vanuit het gezichtspunt van het Ministerie. Bovendien lijkt de NCTb door de instroom van veel nieuwe medewerkers nog de nodige expertise te moeten opbouwen. Hierdoor bestaat de kans dat er werk dubbel wordt gedaan en/of dat er werk wordt gedaan waarbij, in verband met de expertise, in een eerder stadium medewerkers van het Ministerie van Justitie betrokken hadden moeten worden. Dikwijls speelt de NCTb overigens hierbij in de kaart dat onder hoge druk moet worden gewerkt (zie ook top-down opmerking).

3.3. De beleidsmatige basis voor de interdepartementale samenwerking

De interdepartementale samenwerking gericht op het inperken en/of voorkomen van catastrofaal terrorisme heeft een beleidsmatige basis. In oktober 2001 is onder coördinatie van de DG Rechtshandhaving van het Ministerie van Justitie het Actieplan Terrorismedebestrijding en Veiligheid tot stand gekomen. In 2004 is de verantwoordelijkheid voor de coördinatie van het antiterrorismedebestrijding bij de NCTb komen te liggen. In 2005 is het bureau NCTb operationeel gegaan. In de afgelopen periode zijn er vanuit de NCTb verschillende nota's c.q. voortgangsrapportages naar de Tweede Kamer gestuurd die richting geven aan de interdepartementale samenwerking. Hoewel er zich inhoudelijk geen echte leemtes in het beleid voordoen, is het volgens het Ministerie van Justitie van belang dat het beleid de komende jaren iets meer bottom-up wordt vormgegeven.

Kortom: bij de interdepartementale samenwerking is een aantal ministeries in meer of mindere mate betrokken. Hierbij kan sprake zijn van tegengestelde belangen tussen ministeries, maar dit is niet meer dan logisch gezien de verschillende verantwoordelijkheden. Er wordt gewezen op de rol van de NCTb, omdat de NCTb tot dusver relatief solistisch opereert. Dit komt de samenwerking niet altijd ten goede. Beleidsmatig is de interdepartementale samenwerking in de afgelopen jaren in verschillende beleidsdocumenten verankerd, maar het beleidsproces heeft tot nog toe een vrij top-down karakter gehad. Hoewel het beleid inhoudelijk wel goed staat, kan een meer bottom-up benadering wellicht de beleidsinhoud ten goede komen.

4. Behoeften voor de toekomst

In dit vierde hoofdstuk staan de behoeften c.q. wensen die het Ministerie van Justitie heeft centraal, wanneer het gaat om het inperken en/of voorkomen van catastrofaal terrorisme. Deze behoeften zijn onderverdeeld in departementale en rijksbrede behoeften.

4.1. Departementale behoeften

In het kader van het inperken en/of voorkomen van catastrofaal terrorisme moet er naar mening van het Ministerie van Justitie worden geïnvesteerd in verschillende onderdelen van het beleidsterrein opsporing (inclusief forensisch onderzoek) en vervolging. In de eerste plaats heeft deze noodzakelijke investering betrekking op bepaalde thema's binnen de opsporing, zoals proactief onderzoek (verkenkend onderzoek) en onderzoek naar cybercrime. Deze thema's hebben in het kader van een adequate terrorismebestrijding meer aandacht nodig. Dit vraagt om samenwerking met de Ministeries van EZ (verantwoordelijkheid in het kader van telecom) en BZK (beheer politie). Vanzelfsprekend heeft het Ministerie van Financiën hierbij ook een rol ten aanzien van het toewijzen van financiële middelen. Het gaat daarnaast, met betrekking tot de opsporing in algemene zin, om de informatiepositie binnen het opsporingsproces. Deze moet worden versterkt door zowel de uitwisseling van informatie te verbeteren als door meer capaciteit vrij te maken voor de informatie- c.q. inlichtingenfunctie van de opsporingsdiensten.

4.2. Rijksbrede behoeften

Rijksbreed vindt het Ministerie van Justitie het van belang dat wordt stilgestaan bij de mogelijke neveneffecten van beleidskeuzes waar het gaat om catastrofaal terrorisme. Hierbij kan bijvoorbeeld gedacht worden aan de lijn die Nederland volgt in het kader van het buitenlands (veiligheids)beleid. Het doordenken van beleidskeuzes op mogelijke neveneffecten is iets dat volgens het Ministerie van Justitie de komende jaren explicieter vorm kan krijgen. Daarnaast dient ook gewezen te worden op de rol van de media, aangezien zij enerzijds kan zorgen voor angst en onrust in de samenleving en anderzijds de neiging heeft overheidsdiensten (onterecht) in diskrediet te brengen. De rijksoverheid zou moeten appelleren aan de eigen verantwoordelijkheid van media.

Tot slot is het volgens het Ministerie van Justitie van belang dat de onderlinge verhoudingen tussen de ministeries worden verduidelijkt op het gebied van de doorzettingsmacht. Het terrorismedossier mag namelijk geen onderdeel zijn van de bureaupolitieke strijd, aangezien de risico's daarvoor te groot zijn. In de fase van beleidsvorming is ruimte voor discussie en een bottom-up benadering, maar als besluitvorming heeft plaatsgevonden moeten de activiteiten eenduidig kunnen worden aangestuurd.

5. Conclusies

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

5.1. Conclusies op een rij

Blinde vlekken c.q. kansen in het beleid

- Informatiepositie opsporingseenheden (binnen het opsporingsproces) en opsporingscapaciteit voor specifieke inhoudelijke onderwerpen, zoals onderzoek in de voorfase van het te realiseren terroristisch misdrijf (proactief opsporingsonderzoek en verkennend onderzoek) en cybercrime (gepleegd door potentiële terroristen).

Knelpunten c.q. mogelijkheden in het beleidsproces

- Tegengestelde belangen en bureaupolitieke onenigheden die afstemming een tijdrovende en energieverblindende activiteit maken (al is dit in zekere zin inherent aan het interdepartementale beleidsproces).
- Relatief solistische rol van de Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding in de interdepartementale samenwerking.
- Top-down benadering van het beleid, waardoor expertise die er is c.q. mogelijkheden die er zijn onbenut kunnen worden gelaten.

Behoeften voor de toekomst

- Investeren in opsporing en vervolging, zodat de informatiepositie van opsporingseenheden kan worden verbeterd en bepaalde onderwerpen beter kunnen worden opgepakt.
- Verduidelijken onderlinge verhoudingen door na (meer bottom-up) beleidsvorming de 'doorzettingsmacht' te regelen.
- Bewustzijn ten aanzien van mogelijke neveneffecten van eigen beleidskeuzes verhogen alsmede het bezien van wegen om media te wijzen op hun eigen verantwoordelijkheid (m.b.t. het creëren van angst/polarisatie binnen de samenleving en/of het in diskrediet brengen van overheidsdiensten).

5.2. Conclusies in beeld

Figuur 2. Conclusies in een notendop

