

Prof. dr. Cyrille Fijnaut

DE HERINRICHTING VAN HET STELSEL VAN SPECIALE EENHEDEN

- de BBE'n, de AOE'n en de BSB -

Advies aan de Minister van Justitie

“The confrontation that we are calling for with the apostate regimes does not know Socratic debate, Platonic ideals nor Aristotelian diplomacy. But it knows the dialogue of bullets, the ideals of assassination, bombing and destruction, and the diplomacy of the cannon and machine-gun” (uit: *The Al Qaeda Manual*)

Den Haag – Tilburg, 25 mei 2004

WOORD VOORAF

In november 2003 werd ik door het ministerie van Justitie benaderd voor het schrijven van een advies aan de ministers van Justitie, Binnenlandse Zaken en Defensie over de inrichting, de aansturing en het optreden van de speciale eenheden die in de loop van de jaren zeventig van de 20^e eeuw bij de politie en de krijgsmacht speciaal werden opgericht voor de verlening van bijstand bij de daadwerkelijke bestrijding van zeer ernstige misdrijven.

De voorbije maanden heb ik mij veel moeite gegeven om een advies te schrijven dat beantwoordt aan de verwachtingen die daaraan mogen worden gesteld in een tijd waarin het risico reëel (voorstelbaar) is dat er ook op Nederlands grondgebied één of meer aanslagen worden gepleegd respectievelijk worden voorbereid zoals die in de voorbije jaren op tal van plaatsen in de wereld zijn begaan. De aanslag op het centraal station van Madrid in maart jongstleden en de daaropvolgende zelfmoordactie van een aantal betrokken verdachten staan iedereen nog helder voor de geest.

Hierna zal in de inleiding worden uiteengezet welke activiteiten door mij werden ondernomen om een advies te schrijven dat een weloverwogen antwoord vormt op de vragen die in het verzoek van de minister van Justitie werden gesteld. Dit voorwoord wil ik verder graag gebruiken om al degenen te bedanken die het mij in de voorbije maanden mogelijk hebben gemaakt om dit advies te vervaardigen.

Mijn gedachten gaan hierbij in de eerste plaats uit naar de commandanten en manschappen van de betrokken eenheden: niet eerder in mijn leven heb ik in zo korte tijd zoveel professionele en gemotiveerde politiemensen en militairen ontmoet. Ik hoop van ganser harte dat zij in dit advies iets van de waardering terugzien die ik heb voor het verantwoordelijke werk dat zij al jaren in lang niet altijd gemakkelijke omstandigheden verzetten. In de tweede plaats wil ik natuurlijk ook de justitiële, bestuurlijke en militaire autoriteiten in dit dankwoord betrekken die in alle oprechtheid hun ervaringen en hun zorgen met mij hebben willen delen omtrent de organisatie en werking van het huidige stelsel van speciale eenheden en omtrent hun eigen rol in dit geheel. De namen van de eenheden en de personen waarmee ik van gedachten heb gewisseld staan opgesomd in een bijlage bij dit advies.

De “collega’s” van het Bureau Operationele Zaken van het ministerie van Justitie kan ik alleen maar roemen om de gastvrijheid die zij mij in de voorbije maanden hebben geboden.

Tenslotte erken ik op deze plaats graag dat ik bijzonder veel heb gehad aan de ervaringen en inzichten van de huidige coördinatoren van de BBE’n.

HOOFDSTUK I

ALGEMENE INLEIDING

Al lang vóór de catastrofale aanslagen die op 11 september 2001 plaatsgrepen in de Verenigde Staten werd er binnen en buiten de kring van de bijzondere bijstandseenheden (BBE'n) gediscussieerd over de inrichting, de aansturing en het optreden van deze eenheden: beantwoorden die nog wel in alle opzichten aan de eisen van de tegenwoordige tijd? Die aanslagen hebben de discussie hieromtrent natuurlijk wel aangescherpt. Dit kan onder meer worden afgeleid uit het *Actieplan terrorismebestrijding en veiligheid* dat op 5 oktober 2001 door de regering naar de Tweede Kamer werd gestuurd. Hierin wordt onder punt 34 immers gesteld dat er “nadere analyse en uitbreiding van de BBE-capaciteit, zowel bij politie als bij Defensie (Kmar en Korps Mariniers)” zullen plaatsvinden. In de opeenvolgende voortgangsrapportages betreffende dit actieplan die sindsdien naar de Tweede Kamer werden gezonden, is vervolgens aangegeven dat de beloofde uitbreiding van de BBE-capaciteit is gerealiseerd via versterking van één van de BBE'n - de BBE-M (Mariniers) – met 65 extra functieplaatsen voor onder meer de oprichting van een derde peloton en de aanpassing van de bestaande (verkenningsteams) ter ondersteuning van de BBE-M-pelotons. Wat het punt van de nadere analyse aangaat wordt in de vijfde voortgangsrapportage d.d. 2 december 2002 gemeld: “Interdepartementaal zijn Justitie en BZK bezig met een traject de BBE'n te bezien”. Onderhavig advies maakt deel uit van dit traject.

Het verzoek om dit advies te schrijven werd neergelegd in een onderzoeksopdracht waarin vier kwesties aan de orde worden gesteld:

- A. Met welke vormen van (mogelijk) ernstig geweld/terrorisme dient de overheid rekening te houden en voor welke vormen dient zij een antwoord te hebben?
- B. Geef aan welke capaciteiten, zowel in kwalitatieve als kwantitatieve zin, nodig zijn om een adequaat repressief antwoord te geven op de onder A geïdentificeerde vormen van ernstig geweld/terrorisme.
- C. Op welke wijze kunnen de onder B geïdentificeerde capaciteiten het beste in een eenheid of eenheden georganiseerd worden?
- D. Maak bij het opstellen van uw onderzoeksverslag zonodig ook gebruik van informatie uit het buitenland.

Om deze opdracht uit te kunnen voeren werden in de loop van de maanden januari, februari, maart en april 2004 de volgende activiteiten ontplooid:

1. De nauwgezette raadpleging van relevante documentatie die berust bij het ministerie van Justitie, dit wil zeggen enerzijds de vergaderingstukken van de BELCOM (de interdepartementale begeleidingscommissie van de BBE'n) sinds 1999 en anderzijds de

stukken met betrekking tot alle (al dan niet gedeeltelijke) inzetten van één of meer BBE'n, al dan niet in samenwerking met één of meer AOE'n (aanhoudings- en ondersteuningseenheden), in de voorbije jaren;

2. Een gerichte verzameling van literatuur – in der ruime zin van het woord: boeken, rapporten, wetenschappelijke artikelen, rechtspraak en persberichten – over de achtergronden en verschijningsvormen van hedendaags ernstig geweld/terrorisme en de bestrijding van dit geweld/terrorisme door middel van (speciale) eenheden uit de politie en de krijgsmacht;

3. De snelle doorvoering van een aantal betrekkelijk uitgebreide interviews met personen en (vertegenwoordigers van) diensten die op de een of andere manier ten nauwste zijn betrokken bij de organisatie en werking van de BBE'n en verwante speciale eenheden bij politie en krijgsmacht; een lijst van deze personen en diensten is in een bijlage opgenomen;

4. Een ruime kennisneming van de manier waarop in het buitenland de inrichting en de inzet van zulke speciale eenheden is geregeld; hiertoe is uitvoerig gesproken met personen die bij de Metropolitan Police Service in Londen, bij het Polizeipraesidium Berlin en bij het Bundeskriminalamt, en bij de Belgische Federale Politie op het hoogste niveau operationeel verantwoordelijk zijn voor deze eenheden;

5. De bijwoning van enkele kleinschalige en grootschalige oefeningen van de BBE'n en (één maal) van de daadwerkelijke inzet van een AOE met het oog op de aanhouding van iemand in zijn huis.

Gaandeweg het onderzoek werd het steeds duidelijker dat een advies over de (her)inrichting van het stelsel van BBE'n onmogelijk alléén betrekking kon hebben op dit bijzondere stelsel. In de opdracht werd het onderzoek wel niet letterlijk beperkt tot deze speciale eenheden, maar in de voorgesprekken stond hun (her)inrichting zeker centraal. Gegeven de tekst van het *Actieplan terrorismebestrijding en veiligheid* lag dit ook voor de hand. Om meerdere redenen is de onderzoeksopdracht echter al doende uitgedijd tot de vraag naar de inrichting van het gehele stelsel van bijzondere eenheden.

De eerste belangrijke reden is dat de organisatie van de BBE'n en – in gegeven omstandigheden - zeker ook hun inzet op allerlei manieren nauw (kunnen) zijn verknoot met die van de andere speciale eenheden die in de politie en krijgsmacht zijn opgebouwd: de AOE'n bij de reguliere politie en de Brigade Speciale Beveiligingsopdrachten (BSB) bij de Koninklijke Marechaussee. Hierom kon het niet anders dan dat het onderwerp van dit advies werd uitgebreid tot het stelsel van speciale politieke en militaire eenheden in het algemeen.

De tweede gewichtige reden is dat ook dit uitgebreide stelsel geen op zichzelf staand samenstel van eenheden vormt maar, integendeel, een conglomeraat waarvan de samenstellende delen voor hun goede werking zeer afhankelijk zijn van de medewerking van allerlei nog weer andere onderdelen van de politie en de krijgsmacht. Dit is bijvoorbeeld zonneklaar waar het gaat om de medewerking van inlichtingendiensten: de informatie van deze diensten kan in concrete gevallen van levensbelang zijn voor de tactische en technische organisatie van het optreden. Maar het is niet minder duidelijk in het geval deze eenheden voor de verantwoorde uitvoering van een bepaalde operatie behoefte hebben aan luchttransport of aan pantservoertuigen. Het was dan ook onvermijdelijk om al die andere diensten en eenheden voorzover als nodig eveneens in dit advies te betrekken.

En de derde belangrijke reden is dat een aantal van de onderhavige eenheden voor een deel ook is betrokken bij de uitvoering van bewakings- en beveiligingsopdrachten. Met als gevolg dat wanneer men zich verdiept in het stelsel van speciale eenheden en men dit zou willen vernieuwen, men onvermijdelijk ook acht moet slaan op de repercussies die eventuele aanpassingen kunnen hebben voor de wijze waarop in het verlengde van het rapport van de commissie-van den Haak over de veiligheid en beveiliging van Pim Fortuyn het stelsel van bewaking en beveiliging is gereorganiseerd. Hierom moest ook dat stelsel tot op zekere hoogte worden meegenomen in dit advies.

Om deze drie redenen is de onderzoeksopdracht dan ook bewerkelijker en dit advies wat uitgebreider geworden dan aanvankelijk de bedoeling was.

Niettemin is bij het schrijven van dit advies gepoogd om het relaas zo beknopt mogelijk te houden. Ten dele omdat zowel bij de opdrachtgevers als bij de betrokken eenheden grote behoefte bestond aan dit advies en er dus gewoon niet veel tijd was om het op te stellen. Ten dele omdat het hier niet gaat om een wetenschappelijk studie over de kwestie van de speciale eenheden maar om een beleidsgericht beraad over dit vraagstuk. In het verlengde hiervan kan worden opgemerkt dat mede hierom bewust is afgezien van het maken van een inventaris van de geraadpleegde stukken, van het uitwerken van een notenapparaat of van het citeren van andermans meningen ter ondersteuning van bepaalde vaststellingen of conclusies. Dit advies moet ten volle worden gezien als een raadgeving die geheel en al voor mijn rekening komt.

De bevindingen en inzichten waartoe ik via mijn onderzoek ben gekomen, zijn in dit advies als volgt neergelegd.

In hoofdstuk II worden de uitgangspunten geformuleerd die gaandeweg zowel zijn ontwikkeld met het oog op een beoordeling van de bestaande situatie als met het oog op een voorstel om in die situatie verandering in te brengen. Het ene uitgangspunt heeft een empirische inslag en het andere een normatieve inslag. Dit wil zeggen: aan de ene kant wordt in dit advies uitgegaan van de aard van de (terroristische en andere) geweldsverschijnselen die zo nodig (ook) met behulp van speciale eenheden doeltreffend moeten (kunnen) worden bestreden, aan de andere kant wordt hierin uitgegaan van de mensenrechtelijke eisen waaraan de organisatie en werking van dit stelsel van speciale eenheden moet voldoen wil het de fundamentele toets van de rechtsstatelijkheid kunnen doorstaan.

In hoofdstuk III wordt ten eerste een algemene beschrijving gegeven van de interne organisatie, de aansturing en de feitelijke inzet van de speciale eenheden die in dit advies centraal staan: de BBE'n en de AOE'n. Deze analyse berust voor een deel op de reglementen die de inrichting en werking van (het samenstel van) deze eenheden beheersen en voor een deel op de beschikbare literatuur en op interne documentatie daaromtrent. In samenhang met deze uiteenzetting worden ten tweede de diensten en eenheden besproken waarmee de speciale eenheden in meer of mindere mate betrekkingen onderhouden.

In hoofdstuk IV worden de sterke kanten en de zwakke kanten van het huidige stelsel belicht. Deze kritische balans berust vanzelfsprekend niet alleen op de uitgangspunten die eerder werden geformuleerd. Zij is in zeer belangrijke mate ook gevoed door de talrijke stukken die in de voorbije maanden werden geraadpleegd en door de indringende gesprekken die met veel betrokkenen zijn gevoerd. Daarenboven is deze waardering van het huidige stelsel sterk geïnspireerd door de wijze waarop in de omliggende landen de speciale eenheden zijn georganiseerd binnen de daar bestaande politieke, bestuurlijke en politieke verhoudingen.

In hoofdstuk V wordt op basis van de uitkomsten waartoe in hoofdstuk IV werd gekomen, een voorstel op hoofdlijnen gedaan om te komen tot de nodige vernieuwing van het stelsel van de speciale eenheden. Dit voorstel heeft natuurlijk niet alleen betrekking op de BBE'n en de AOE'n zelf maar ook op de wijze waarop zij in de toekomst zouden moeten worden aangestuurd. Het gaat in dit voorstel dus om een herinrichting van het gehele stelsel van speciale eenheden.

In hoofdstuk VI, het algemeen besluit, worden enkele afrondende beschouwingen gegeven. Hierbij wordt onder meer kort ingegaan op het traject dat zou kunnen worden uitgezet om het vernieuwingsproject uit te voeren.

HOOFDSTUK II

DE UITGANGSPUNTEN VAN DIT ADVIES

II.1. Inleiding

Zoals in de algemene inleiding al werd aangegeven liggen aan dit advies twee uitgangspunten ten grondslag: een empirisch getint uitgangspunt en een normatief getint uitgangspunt. Het eerste uitgangspunt heeft alles te maken met de eerste vraag in de onderzoeksopdracht: op welke vormen van ernstig geweld/terrorisme dient de Nederlandse overheid zich te prepareren? Het tweede uitgangspunt houdt zeker ook verband met deze opdracht. Waar onder C de deelvraag wordt gesteld hoe de eenheden het beste worden georganiseerd, kan – in een democratische rechtsstaat tenminste - het antwoord op deze vraag immers niet enkel worden bepaald door de aard van het bedoelde geweld/terrorisme maar dient dit ook te passen bij de normatieve maatstaven die in zulk een staat moeten worden aangehouden bij de (preventieve en repressieve) bestrijding van zulk geweld/terrorisme. De antwoorden op beide vragen worden hierna afzonderlijk behandeld.

II.2. Het eerste uitgangspunt: ernstig geweld/terrorisme en hun implicaties voor de organisatie van het stelsel van speciale eenheden

II.2.1. De voornaamste vormen van ernstig geweld en speciaal het islamistisch terrorisme

De vraag naar vormen van ernstig geweld/terrorisme waarmee de Nederlandse regering rekening heeft te houden, in het bijzonder bij de inrichting van het stelsel van speciale eenheden, is gemakkelijker gesteld dan beantwoord. In kwalitatieve termen is een passend antwoord nog wel mogelijk, in kwantitatieve termen valt dit bijzonder moeilijk te geven. Hierna zullen eerst enkele contouren worden geschetst van de problematiek van ernstig geweld in het algemeen. Vervolgens zal de beschrijving worden toegespitst op de problematiek van het terroristisch geweld zoals dit door islamistische extremisten wordt toegepast. De bespreking van deze laatste problematiek zal begrijpelijk veel uitvoeriger zijn dan de schets van de problematiek van ernstig geweld in het algemeen. De advies is nu eenmaal ingegeven door zorgen omtrent een passende reactie op de nieuwe vormen van terrorisme die zich in de voorbije jaren op tal van plaatsen in de wereld hebben gemanifesteerd.

II.2.1.1. Aard en omvang van ernstig geweld in Nederland in het algemeen

Bij het ernstige geweld dat kan leiden tot de inzet van speciale eenheden bij de politie en/of de krijgsmacht moet het volgens de bestaande regelingen (zie hierna) op z'n minst gaan om zeer ernstige misdrijven waarbij redelijkerwijze mag worden aangenomen dat er sprake is van levensbedreigende omstandigheden voor politiemensen of voor anderen. Bij dit soort misdrijven moet natuurlijk worden gedacht aan doelgerichte vormen van zware mishandeling en/of geloofwaardige bedreigingen hiermee, aan moord en doodslag in het criminele milieu, aan gewapende overvallen en criminele gijzelingen en dergelijke meer.

Er bestaat geen deugdelijk algemeen overzicht van de schaal waarop dit soort (vormen van) misdadig geweld in Nederland voorkomt. Rapporten van het WODC en het CBS als

Criminaliteit en rechtshandhaving laten er weliswaar geen misverstand over bestaan dat de (geregistreerde) omvang van bepaalde geweldsmisdrijven in de voorbije jaren zeer fors is toegenomen – in totaal van 21.000 in 1976 naar 101.000 in 2001 (verzevenvoudiging); per 100.000 inwoners van 12-79 jaar met 57% tussen 1995 en 2001 –, maar hoeveel van deze misdrijven kunnen worden gerekend tot de categorie “ernstig geweld” valt uit deze rapporten en de genoemde cijfers niet op te maken.

Wie enig statistisch inzicht wil verkrijgen in het “ernstige geweld” dat in dit advies aan de orde is, kan ook niet terugvallen op rapporten waarin verslag wordt gedaan van bepaalde specifieke vormen van (ernstige) gewelddadige criminaliteit. Zulke rapporten zijn er namelijk niet veel. De enige relevante rapporten zijn die van P. de Poorter e.a. met betrekking tot de overvalcriminaliteit in Nederland. In *Overvallen in Nederland* (2004) hebben zij onder meer becijferd dat er in de eerste drie kwartalen van 2003 in totaal 1636 overvallen werden gepleegd en dat er bij deze overvallen 229 gewonden en 7 doden te betreuren waren. Verder moet men het hebben van *ad hoc* publicaties. Zo blijkt uit het boek *Geliquideerd* dat M. van de Port in 2001 publiceerde over criminele afrekeningen dat in de jaren negentig het aantal (criminele) liquidaties door de politie werd geschat op 40 tot 50 per jaar. Het merendeel van deze moorden werd gepleegd met schietwapens.

In aansluiting op deze bevinding moet evenwel worden opgemerkt dat de kwestie van het “ernstig geweld” waarmee speciale eenheden (kunnen) worden geconfronteerd ook enigermate van een andere kant in kaart worden gebracht: niet via het aantal slachtoffers van (geregistreerde) zeer ernstige misdrijven respectievelijk de *modi operandi* van hun (bekende of onbekende) plegers, maar langs de weg van het (illegale) bezit en gebruik van (illegale) vuurwapens in Nederland. Want het is natuurlijk juist de aanwezigheid van dit soort wapens die al snel maakt dat omstandigheden als levensbedreigend kunnen worden betiteld en er dus mogelijkerwijze reden is om beroep te doen op speciale eenheden.

A. Spapens en M. Bruinsma hebben in 2002 in *Vuurwapens gezocht* een poging ondernomen om de problematiek van de illegale wapens voor de periode 1998-2000 in kaart te brengen. Volgens hun voorzichtige cijfers vonden er in de genoemde jaren 4.881, 5.155 en 4.617 vuurwapenincidenten plaats (per 100.000 inwoners berekend met name in Amsterdam-Amstelland, Rotterdam-Rijnmond en Brabant-Noord); bij zo’n 20% van deze incidenten – gemiddeld bijna 1000 per jaar - werd daadwerkelijk geschoten. Verder zijn er naar hun schatting zo’n 75.000 tot 80.000 illegale vuurwapens in Nederland voorhanden, in het bijzonder bij personen die actief zijn in de drugswereld of zich schuldig maken aan overvallen en straatroven. En tenslotte wijzen hun berekeningen uit dat de smokkel van scherp schietende vuurwapens naar Nederland tussen de 10.000 en de 20.000 exemplaren per jaar ligt.

Gegeven deze hoeveelheden is het niet verwonderlijk dat volgens gegevens waar J. Timmer – de expert bij uitstek inzake de AOE’n in Nederland - over beschikt, deze eenheden in de voorbije jaren bij hun acties honderden vuurwapens (en explosieven) hebben aangetroffen: 536 in 1999, 478 in 2000, 428 in 2001, 497 in 2002 en 425 in 2003 (gemiddeld 470 per jaar).

II.2.1.2. Nederland en de dreiging van het islamistisch terrorisme

Spitst men de problematiek van (bedreiging met) ernstig geweld toe op misdrijven die met terrorisme van doen (kunnen) hebben - dit wil zeggen: (bedreiging met) geweld met het doel maatschappelijke veranderingen te bewerkstelligen of politieke besluitvorming te beïnvloeden - dan moet in de eerste plaats worden opgemerkt dat Nederland in de voorbije jaren gevrijwaard is gebleven van gewelddadige terroristische acties (uitingen van gewelddadig activisme daargelaten). Voor waarlijk terroristische acties op Nederlands grondgebied moet men teruggaan naar de jaren tussen 1970 en 1990.

De acties die in deze decennia plaatsgrepen namen hoofdzakelijk de vorm aan van bezettingen, gijzelingen, trein- en vliegtuigkapingen en gerichte, maar kleinschalige, bomaanslagen. In studies als die van E. Muller over *Terrorisme en politieke verantwoordelijkheid* (1994) kan men teruglezen dat een belangrijk deel van deze acties werd ondernomen door leden van buitenlandse terroristische groepen/groeperingen: Palestijnen, aanhangers van het Japanse Rode Leger, en leden van de IRA en de ETA. De meest spectaculaire acties werden, zoals algemeen bekend, evenwel georganiseerd door radicale jonge Zuidmolukkers. Deze reeks van acties begon met de bezetting van de Indonesische residentie in 1970. Vervolgens vonden in 1975 de treinkaping in Wijster en de bezetting van het Indonesisch consulaat-generaal in Amsterdam plaats. In 1977 volgden de treinkaping in De Punt en de gijzeling van een school in Bovensmilde. En in 1978 werd het provinciehuis van Drenthe bezet. Voor het overige is er in deze decennia natuurlijk ook herhaaldelijk sprake is geweest van terroristische dreigingen. P. Klerks maakt in zijn boek *Terreurbestrijding in Nederland, 1970 – 1988* (1989) gewag van een aantal voorbeelden hiervan.

Begin 2001 schetste de Binnenlandse Veiligheidsdienst/Algemene Veiligheids- en Inlichtingen Dienst (BVD/AIVD) in de brochure *Terrorisme aan het begin van de 21^e eeuw; dreigingsbeeld en positionering van de BVD* “de hoofdlijnen van het actuele dreigingsbeeld”. Natuurlijk wordt in deze schets onder meer verwezen naar het aanhoudend separatistisch/nationalistisch terrorisme van speciaal de ETA en de IRA – zie hiervoor verder bijvoorbeeld het boek van X. Crettiez en J. Ferret: *Le silence des armes? L’Europe a l’épreuve des séparatismes violents* (1999) - maar de kern van de boodschap is toch dat er alle reden was om bevreesd te zijn voor het “niets of niemand ontziend” islamistisch terrorisme. In het verlengde van de bomaanslagen die in 1998 werden gepleegd op twee Amerikaanse ambassades in Afrika wordt het zorgwekkend genoemd dat in december 2000 door de Duitse politie een groep Noord-Afrikanen met een Afghanistan-connectie werd aangehouden die bezig waren met de voorbereiding van een bomaanslag op een massaal bezochte Kerstmarkt respectievelijk op een synagoge in Straatsburg. Deze zaak maakte volgens “de dienst” duidelijk dat “ook Europa zich niet gevrijwaard mag weten van dergelijke vormen van terrorisme”. Met betrekking tot de “actuele dreiging” voor Nederland wordt in deze brochure onder meer gewezen op een aantal omstandigheden “die Nederland in potentie aantrekkelijk maken voor terroristen, hetzij om er zich schuil te houden of om de logistiek te regelen”. Hierbij gaat het natuurlijk om terroristische dreigingen van buitenaf. Maar in aanvulling op de omschrijving van deze omstandigheden wordt tevens gesteld dat een maatschappelijke tweedeling in Nederland langs etnische scheidslijnen frustraties zou kunnen opleveren die een voedingsbodem kunnen vormen voor radicalisme en extremisme. Zou een dergelijke ontwikkeling kunnen resulteren “in het zwaarste scenario, dat van het terrorisme”? Daarvoor zag de BVD/AIVD toen “absoluut geen indicaties”.

Het toekomstbeeld dat de BVD/AIVD in deze brochure schetste, kwam voor veel mensen in Europa, en dus ook in Nederland, met de aanslagen van 11 september 2001 in de Verenigde Staten opeens heel dichtbij. De rond 400 aanslagen die volgens een recente telling van NRC-Handelsblad (17 april 2004) sindsdien door moslimterroristen wereldwijd zijn gepleegd, hebben dit beeld nog vele malen concreter gemaakt dan het door die aanslagen al was geworden. En niet alleen de in het voorwoord reeds gememoreerde aanslagen in Madrid hebben daadwerkelijk bewezen dat (West-)Europa inderdaad serieus moet vrezen voor terroristische acties uit islamistische hoek, maar ook de diverse aanslagen die sinds 2000 her en der in West-Europa door tijdig politie-ingrijpen konden worden voorkomen – in maart jl. bijvoorbeeld een aanslag in het Verenigd Koninkrijk door de arrestatie van een tiental personen die in het bezit waren van 500 kilo ammoniumnitraat. In combinatie met het feit dat sinds 11 september 2001 in Nederland rond de 40 personen zijn aangehouden wegens verdenking van (in-)directe betrokkenheid bij islamistisch terrorisme in het algemeen en/of

het Al Qaeda – netwerk in het bijzonder schragen deze feiten zonder meer de vaststelling van de AIVD in het *Jaarverslag 2002* dat er sprake is van “een aanzienlijke exogene en endogene dreiging van het islamistisch terrorisme tegen het Westen, waaronder Nederland” . Of, om het met het *Jaarverslag 2003* wat directer te stellen: de dreiging van het islamistisch terrorisme is “ook voor Nederland nog altijd aanzienlijk”. Ook in dit land kan met andere woorden een aanslag door islamistische terroristen plaatsvinden. Dat is reëel voorstelbaar om met de AIVD te spreken.

Welke vorm zulk een aanslag zou kunnen aannemen kan men *in abstracto* natuurlijk lezen in boeken als die van E. Muller e.a., *Trends in terrorisme* (2003), maar de dagelijkse berichtgeving in de (inter)nationale pers over aanslagen die (kunnen) worden toegeschreven aan islamistische terroristen, vormt zeker zo’n belangrijke bron van informatie.

Ingedeeld naar *modi operandi* en gebruikte wapens springen zelfmoordacties met explosieven, vuurgevechten met zware wapens (machinegeweren, raketten), en bomaanslagen die van op afstand worden gepleegd, natuurlijk het meest in het oog. Al dan niet grootschalige gijzelingen en kapingen behoren echter ook nog altijd tot het arsenaal. En het blijft niet bij deze al met al conventionele methoden en middelen. De voorbije jaren zijn er niet alleen bij voortdurend berichten verschenen over plannen voor aanslagen waarbij op de een of andere manier NBC-achtige wapens zouden worden gebruikt maar zijn er ook bij herhaling stoffen in beslag genomen – onder meer in Spanje en in het Verenigd Koninkrijk in januari 2003, in mei 2003 in Georgië en in januari 2004 in Frankrijk - die demonstreren dat het hier om méér dan om plannen gaat, kan gaan. Grote politiekorpsen als die van Londen, New York en Parijs prepareren zich niet voor niets op de bestrijding van dit soort niet-conventionele aanslagen. Wat in dit verband verder in het oog moet worden gehouden, is dat tenminste een deel van de betrokken terroristen bedreven is in, zoniet getraind op, het verregaand maskeren van hun plannen en activiteiten. In het handboek van Al Qaeda worden in elk geval nauwgezette instructies gegeven voor hoe die in vijandelijk gebied moeten worden verhuld om succes in de strijd te kunnen boeken. En de dagelijkse berichtgeving over aanhoudingen in Europa en Amerika demonstreert overduidelijk dat zulk soort instructies in veel gevallen ook worden nageleefd: de plegers van aanslagen en/of de makers van plannen hiervoor komen dikwijls uit totaal onverwachte hoek en/of zijn ogenschijnlijk slechts betrokken bij heel gewone, op het eerste oog tamelijk onschuldige, (illegale) dingen. Dat er ook in West-Europa “sleeper cells” bestaan wordt vrij breed aangenomen.

Beziet men de (plannen voor) aanslagen naar pleegplaats dan stelt men vast dat eigenlijk alle plaatsen in aanmerking komen waar veel mensen zijn. Er zijn in de voorbije jaren aanslagen gepleegd dan wel aanslagen gepland op treinstations, (ondergrondse) treinen en treinverbindingen, winkelcentra, luchthavens en vliegtuigen, schepen, uitgaanscentra, kerken, ambassades en consulaten, theaters, politiebureaus, kerncentrales, musea, kazernes en banken. Dit soort van objecten worden in het handboek trouwens uitdrukkelijk genoemd als geschikte mikpunten voor het plegen van aanslagen.

Wat de daders zelf betreft moet hier worden volstaan met op te merken dat publicaties als die van R. Gunaratna, *Inside Al Qaeda; global network of terror* (2003) en O. Schröm, *Al Qaida; Akteure, Structuren, Attentate* (2003), laten zien dat het bij het islamistisch terrorisme inderdaad om een complex netwerk gaat van groepen waarvan de leden niet alleen komen uit traditionele moslimlanden maar die voor een deel ook worden gerekruteerd binnen moslimgemeenschappen in immigratielanden. Dat deze groepen – en met name die leden in hun rangen die in Afghanistan werden opgeleid en/of hebben gevochten - ook in West-Europa een soort van internationaal verbond vormen staat buiten kijf. Dit is uit een reeks van politieonderzoeken in landen als Spanje, Frankrijk, Italië, Duitsland, Groot-Brittannië, België en, niet te vergeten, in Nederland zelf gebleken. Er bestaat eigenlijk alleen discussie over de organisatie van dit netwerk. Sommigen beweren dat het mede als gevolg van de verdrijving

van het Taliban-regime in Afghanistan en van de talrijke aanhoudingen alom in de wereld tegenwoordig om niet veel meer gaat dan om een losvast verband van strijders en strijdgroepen die hoofdzakelijk slechts in gedachte met elkaar zijn verbonden. De Spaanse onderzoeksrechter Garzon stelt in een recent rapport evenwel dat zijn onderzoek heeft uitgewezen dat het netwerk van Al Qaeda weliswaar niet is gestructureerd als bekende Westerse terroristische bewegingen maar dat dit niet betekent dat er niet een soort van (functionele) hiërarchie in dit netwerk bestaat. Volgens hem bevindt zich op het hoogste niveau Bin Laden zelf met zijn rechterhand Ayman Al-Zawahiri. Het niveau daaronder bestaat uit een groep van mensen die verantwoordelijk zijn voor de operaties en hun logistieke ondersteuning (wapens, geld, valse papieren, training etc.); de meest bekende aanvoerder is wellicht Abu Zubaydah. En het derde en laagste niveau is samengesteld uit min of meer vaste cellen en losvaste militanten die ter plaatse gemakkelijk kunnen worden gemobiliseerd voor een of andere actie (*Le Monde*, 16 maart 2004). Door deze organisatie is het netwerk flexibel en dynamisch en kan zich makkelijk aanpassen aan nieuwe omstandigheden.

Maar hoe, waar en door wie precies deze aanslagen ook worden gepleegd, zij hebben in termen van het aantal mensen dat wordt gedood en/of de infrastructuur die wordt vernietigd dikwijls één ding gemeen: een catastrofaal karakter. In die zin wijken deze aanslagen in het algemeen zeer af van de terroristische acties die in de voorbije decennia in West-Europa werden ondernomen: de gijzelingen, de kapingen, de bezettingen en de ontvoeringen. Kolossale aanslagen als die op het station van Bologna in 1980 (85 doden en honderden gewonden) en in het stadje Omagh in 1998 (29 doden en honderden gewonden) waren tot nu toe uitzonderingen. En er is, wat het islamistisch terrorisme betreft, weinig reden voor optimisme. Zoals B. Hoffman recentelijk in een artikel (“Al Qaeda, trends in terrorism, and future potentialities: an assessment”) in *Studies in Conflict and Terrorism* heeft betoogd: er zijn belangrijke redenen waarom het islamistisch terrorisme, zeker zoals het wordt gepropageerd en bedreven door Al Qaeda, bepaald niet mag worden onderschat voor de jaren die komen gaan. De bereidheid van leidende figuren om aanslagen te blijven organiseren is onverminderd groot. Ondanks de vele aanhoudingen lopen er nog duizenden geharnaste strijders vrij rond. En er is geen gebrek aan geld om operaties te financieren.

II.2.2. De implicaties voor de inrichting van het stelsel van speciale eenheden

Vorenstaande situatieschets maakt het mogelijk om enkele contouren te schetsen van de algemene eisen waaraan een stelsel van speciale eenheden moet voldoen wil het in het huidige tijdsgewricht op een doeltreffende manier vormen van ernstig (terroristisch) geweld kunnen bestrijden.

In de eerste plaats moet het samenstel van speciale eenheden een vrij grote differentiatie kennen. Aan de ene kant moeten er eenheden zijn die in staat zijn om in vele en gevarieerde (potentieel) levensbedreigende situaties in beginsel met betrekkelijk weinig geweld de aanhouding van één of meer verdachten te verrichten. Aan de andere kant is er behoefte aan eenheden die in staat zijn om, zonodig, met veel geweld catastrofale aanslagen op voorhand te keren door aanhouding of uitschakeling van verdachten dan wel om de plegers van zulke aanslagen achteraf alsnog op deze manier handelingsonbekwaam te maken. Deze tweedeling zou kunnen suggereren dat hier de stelling wordt verdedigd dat er in deze tijd nood is aan twee volstrekt aparte soorten eenheden binnen een stelsel dat slechts *nominatim* een geheel vormt. Dit zou echter de verkeerde gevolgtrekking zijn. Die beide soorten eenheden moeten, integendeel, worden gezien als onderdelen van een stelsel van speciale eenheden dat in zijn geheel adequaat – dit wil zeggen: snel, dynamisch en gevarieerd met de juiste mensen, de juiste middelen en de juiste tactieken – moet kunnen ageren in de meest uiteenlopende situaties. Dit is in het huidige tijdsgewricht juist één van de belangrijkste eisen die aan zulk

een stelsel moet worden gesteld. Alleen al om de eenvoudige reden dat het heel wel denkbaar is dat in bepaalde situaties beide soorten eenheden in hoog tempo met elkaar of na elkaar in actie moeten (kunnen) komen. Niet alleen in ogenschijnlijk “gewone” aanhoudingssituaties die onverhoeds kunnen uitmonden in regelrechte vuurgevechten en in situaties waarin catastrofale terroristische acties worden voorbereid of zijn uitgevoerd, maar ook in situaties die tussen deze twee uitersten liggen zoals gecompliceerde criminele of politieke gijzelingen dan wel bezettingen van politiek of diplomatiek gevoelige panden.

In de tweede plaats spreekt het voor zichzelf dat in het geval van dreiging met terroristische acties door islamistische strijders preventie van bijvoorbeeld catastrofale bomaanslagen door middel van de aanhouding en, als er geen andere oplossing is, de uitschakeling van verdachten voorrang moet hebben op de eventuele opsporing van de degenen die zulke aanslagen hebben gepleegd. Het bereiken van deze doelstelling vergt – gelet op de *modi operandi* van getrainde respectievelijk geïnstrueerde islamistische terroristen - natuurlijk veel van (politieke en/of criminele) inlichtingendiensten en niet te vergeten de diensten die - wanneer dankzij het speurwerk van inlichtingendiensten en/of opsporingsdiensten de aanhouding van verdachten mogelijk is of hun uitschakeling volstrekt onvermijdelijk - bij de voorverkenning of *on the spot* verantwoordelijk zijn voor de vergaring van nadere informatie door middel van bijvoorbeeld hoogwaardige auditieve of visuele observatie. Immers, alleen informatie van hun kant maakt het mogelijk om via de aanhouding respectievelijk de uitschakeling van verdachten die doelstelling te bereiken. Hiervoor is van primordiaal belang dat de speciale eenheden die in dit advies centraal staan welhaast direct aangesloten zijn op die diensten. Hoe zouden zij anders adequaat kunnen ageren? Een nauwe verbinding tussen AOE'n, inlichtingendiensten, opsporingsdiensten en observatiediensten is met het oog op een zo geweldloos mogelijk verloop van aanhoudingen in levensbedreigende omstandigheden altijd al van groot belang, maar zij is dit in het geval van acties tegen islamistische terroristen door speciale eenheden zéker. En de informatie die deze eenheden nodig hebben van inlichtingendiensten, opsporingsdiensten en observatiediensten is vanzelfsprekend niet alleen informatie over de personalia en de verblijfplaats van verdachten of informatie over de (organisatie van de) actie die zij in het hoofd hebben. Zeker zo belangrijk is zoveel mogelijk informatie over de persoon van de verdachten, hun bereidheid om grof geweld aan te wenden en de middelen om deze bereidheid in gewelddaden om te zetten, desnoods met de opoffering van hun eigen leven. Anders is het niet alleen haast onmogelijk om acties tegen hen zo adequaat mogelijk voor te bereiden en uit te voeren maar is ook het risico groot dat (leden van) speciale eenheden bij zulke acties terechtkomen in situaties waar zij niet op hadden gerekend en die zij dus niet kunnen controleren met alle mogelijke gevolgen van dien voor hun eigen veiligheid en die van anderen. Dit heeft de recente bestorming van het appartement in Madrid waar zich enkele daders van de bomaanslagen op de ochtendtreinen hadden verschanst, duidelijk aangetoond. En dit is niet het enige voorbeeld. In januari 2004 verloren vijf politiemensen in Riad hun leven bij de bestorming van een huis waarin (vermoedelijke) islamistische terroristen zich hadden verborgen. In januari 2003 overkwam de politie in Manchester iets soortgelijks: een politiemans werd doodgestoken, vier anderen werden gewond. Niet voor niets worden in Duitsland aanhoudingen van (vermoedelijke) leden van islamistische terreurcellen geregeld verricht door Sondereinsatzkommandos (SEK's) van de deelstaten in samenwerking met de GSG 9 (Grenzschutzgruppe 9).

In het verlengde hiervan kan in de derde plaats worden gesteld dat de analyse van ernstig (terroristisch) geweld in het huidige tijdsgewricht ook leert dat zeker speciale eenheden die in staat moeten zijn op voorhand dan wel achteraf islamistische terroristen aan te houden respectievelijk uit te schakelen, slechts adequaat kunnen operen als zij zijn ingebed in een netwerk van specialistische diensten en eenheden. Goede operationele betrekkingen

met inlichtingendiensten, opsporingsdiensten en/of observatiediensten zijn dus niet voldoende. Zulke eenheden kunnen immers ook behoefte hebben aan expertise op het terrein van explosieven en/of op het vlak van NBC-wapens. Zoals het evengoed van groot belang kan zijn dat zij de beschikking hebben over snelle transportmiddelen, ultramoderne communicatiesystemen en hele bijzondere bewapening. Alles tezamen genomen wil dit eigenlijk zeggen dat in deze tijd niet meer kan worden gesproken over speciale eenheden als interventie-eenheden die op zichzelf staan en die lopende hun tegenactie zélf de informatie, de expertise en de ondersteuning moeten (kunnen) opbouwen die zij in de gegeven omstandigheden denken nodig te hebben. De tijd waarin dit nog kon is al lang definitief voorbij. Daarvoor zijn niet alleen de gevolgen van catastrofale aanslagen te desastreus maar ook de snelheid en de onverbiddelijkheid waarmee zij door kleine groepen extremisten als ware vanuit het niets (kunnen) worden uitgevoerd. Speciale eenheden horen in deze tijd thuis in stelsels die in hoog tempo en op langere termijn deze en andere cruciale randvoorwaarden kunnen invullen op een manier die naadloos aansluit op de veelvuldige en wisselende operationele behoeften van commandanten en gezagsdragers. Zulke stelsels zijn (onderdeel van) complexe en dynamische organisaties geworden.

Kortom: een gedifferentieerd stelsel van speciale eenheden moet in dit tijdsgewricht niet alleen geïntegreerd functioneren maar het moet dit - in termen van operationele actie, van informatievoorziening en van specialistische ondersteuning - ook op een gekwalificeerde manier doen.

II.3. Het tweede uitgangspunt: artikel 2 EVRM en zijn implicaties voor de organisatie van het stelsel van speciale eenheden

Het *Europese Verdrag tot Bescherming van de Rechten van de Mens* (EVRM) telt diverse artikelen die ook in het raam van de bestrijding van terrorisme van groot belang zijn. In relatie tot de inzet van speciale eenheden als in dit advies aan de orde zijn, is evenwel hoofdzakelijk artikel 2 relevant dat het recht op leven belichaamt.

Lid 1 van dit artikel zegt dat het recht van eenieder op leven wordt beschermd door de wet en dat niemand opzettelijk van het leven mag worden beroofd behoudens (...). In lid 2 wordt daar aan toegevoegd dat de beroving van het leven wordt geacht niet in strijd met dit artikel te zijn geschied ingeval zij het gevolg is van het gebruik van geweld, dat absoluut noodzakelijk is:

- a. ter verdediging van wie dan ook tegen onrechtmatig geweld;
- b. teneinde een rechtmatige arrestatie te bewerkstelligen of het ontsnappen van iemand die op rechtmatige wijze is gedetineerd, te voorkomen;
- c. teneinde in overeenstemming met de wet een oproer of opstand te onderdrukken.

De voornaamste zaak waarin het Europese Hof tot Bescherming van de Rechten van de Mens (EHRM) zich in relatie tot het optreden van speciale eenheden heeft uitgesproken over de draagwijdte van deze bepalingen voor de organisatie van hun inzet is de zaak *McCann and Others v. the United Kingdom*. Het is dan ook aangewezen hier de toedracht van de feiten in deze roemruchte zaak te schetsen en de uitspraak van het EHRM in 1995 te bezien op zijn implicaties voor de inrichting van een stelsel van speciale eenheden.

II.3.1. Een anti-terroristische actie in 1988 op Gibraltar oftewel *McCann*

Welke was, kort gezegd, de toedracht van de anti-terroristische actie die in 1988 op Gibraltar plaatsgreep? Begin dat jaar raakten Britse, Spaanse en Gibraltarse autoriteiten ervan op de

hoogte dat de IRA van plan was om op 8 maart 1988 een terroristische actie te plegen op Gibraltar. Uit informatie en uit observatie leek het erop dat het doelwit een plein midden in de stad was waar zich elke dinsdag om 11.00 uur een militair regiment verzamelde om de wacht te wisselen. Er werd een adviesgroep gevormd om de politiechef van Gibraltar van advies te dienen. Leden van de SAS werden naar Gibraltar gestuurd om de politie bij te staan bij de aanhouding van de IRA-eenheid (ASU). In hun instructie werd onder meer vastgelegd dat zij alleen mochten vuren op leden van deze eenheid wanneer zij op redelijke gronden konden aannemen dat één van de betrokkenen “is currently committing, or is about to commit, an action which is likely to endanger your or their lives, or the life of any other person, and if there is no other way to prevent this”. In een order van de korpschef werd gesteld dat er aanwijzingen waren dat de aanslag zou worden gepleegd met behulp van explosieven, “probably using a car bomb”. De inlichtingendiensten sloten niet uit dat deze bom van op afstand tot ontploffing zou worden gebracht. Dit was in elk geval wat de militairen uit de briefing hadden opgemaakt; het zou een “button job” zijn.

Op 4 maart 1988 werd bericht dat de IRA-eenheid was gezien in Malaga. Op 6 maart 1988 kwamen de operationele eenheden (aanhoudingseenheden zowel als observatie-eenheden) in actie. Een politieman reed naar de grens en ging daar samen met leden van de Spaanse immigratiedienst op de uitkijk zitten. De douaniers en politiemensen van Gibraltar die daar normaal dienst deden werden niet op de hoogte gebracht van de actie, enerzijds niet omdat dit met zich mee zou brengen dat teveel mensen moesten worden geïnformeerd, anderzijds niet omdat – zo verklaarde een politieman - het ging om een actie die moest slagen en dit alleen maar kon worden bereikt als de IRA-leden de grens konden oversteken. De optie om hen bij het oversteken van de grens aan te houden werd niet serieus overwogen omdat een aanhouding op die plaats “was considered premature as likely to raise suspicion in any unapprehended members of the ASU with possible risk resulting and as leaving no evidence for the police to use in court”. Later op de middag werden de drie leden van de IRA gespot bij een witte Renault op het betreffende plein. Zij stonden te praten met elkaar en liepen kort daarop weg. Vervolgens voerde een soldaat een inspectie aan die auto door en kwam tot de conclusie dat het ging om een “suspect car bomb” die via *remote control* tot ontploffing kon worden gebracht. Zo werd het ook verteld aan de soldaten die de IRA-leden mogelijks zouden moeten aanhouden.

Met name dit bericht bracht de politiechef tot het besluit om de drie verdachten door de militairen te laten aanhouden “on suspicion of conspiracy to murder”. In zijn instructie voor hen schreef hij onder meer “that you proceed with the military option which may include the use of lethal force for the preservation of life”. De leden van de SAS gingen daarop achter de drie verdachten aan. Twee van hen volgden McCann en Farrell. Toen één van de soldaten tot op tien meter van hen was genaderd keek McCann over zijn schouder naar één van de soldaten en gaf deze de indruk dat hij doorhad wie er achter hem liep. De betrokken soldaat trok daarop zijn pistool en opende het vuur op McCann op het moment dat deze een agressieve beweging maakte en de soldaat vreesde “that he was going for the button to detonate the bomb”. Hierop zag dezelfde soldaat dat Farrell naar haar tas greep en hij vreesde dat zij op haar beurt naar de knop zocht. Hij schoot vervolgens ook op haar. Zijn collega zag ongeveer hetzelfde gebeuren en opende eveneens het vuur op Farrell. Beide IRA-leden stierven ter plaatse. Een van de soldaten verklaarde naderhand dat hij opzettelijk had geschoten op McCann “to stop him becoming a threat and detonating a bomb”. De twee soldaten die achter het derde IRA-lid – Savage - waren aangegaan, hadden ongeveer het punt bereikt waarop zij deze vrij veilig konden aanhouden, toen zij hun collega’s hoorden schieten. Een van de soldaten zag Savage daarop een handbeweging naar zijn heup maken, dacht toen ook dat deze “was going for a detonator” en schoot hem dood.

Het zou voor dit advies te ver voeren om in te gaan op het onderzoek dat door de politie van Gibraltar werd gedaan naar deze schietpartijen, door de autoriteiten in Noord-Ierland en dat door de toen nog bestaande Europese Commissie tot Bescherming van de Rechten van de Mens (ECRM). Belangrijk hier is bovenal de bevinding dat achteraf werd vastgesteld dat de betrokken Renault geen bomauto was en de IRA-leden geen “button” bij zich hadden..... Ook bleek dat de soldaat die de inspectie had verricht in Noord-Ierland wel enige ervaring had opgedaan met autobommen maar dat hij “neither a radio-communications expert nor an explosives expert” was. Via de spullen van Farrell werd er een auto getraceerd in Marbella waarin explosieven waren verstopt en ook twee tijdmechanismen.

Het EHRM herhaalde om te beginnen in zijn uitspraak nog eens dat artikel 2 EVRM de belichaming vormt van één van de meest basale waarden van democratische samenlevingen en dat het weloverwogen gebruik van (dodelijk) geweld echt niet verder mag gaan dan “absoluut noodzakelijk” is voor het bereiken van één van de doeleinden opgesomd in het tweede lid. Verder rekende het Hof het in zaken als deze tot zijn opdracht om “onderject deprivations of life to the most careful scrutiny, particularly where deliberate lethal force is used, taking into consideration not only the actions of the agents of the State who actually administer the force but also all the surrounding circumstances including such matters as the planning and control of the actions under consideration”. Waar leidde de toepassing van dit uitgangspunt toe? Tot een zeer omstreden uitspraak van een nipte meerderheid van de rechters waarin het Hof ten eerste de stelling van de klagers verwierp “that the killing of the three suspects was premeditated or the product of a tacit agreement amongst those involved in the operation”; van enig bewijs dat de soldaten waren aangemoedigd door hun superieuren of zelf hadden besloten om de verdachten te doden “irrespective of the existence of any justification for the use of lethal force and in disobedience to the arrest instructions they had received” was volgens het Hof geen sprake. Het Hof voegde hier aan toe: “the SAS is a special unit which has received specialist training in combating terrorism. It was only natural, therefore, that in light of the advance warning that the authorities received of an impending terrorist attack they would resort to the skill and experience of the SAS in order to deal with the threat in the safest and most informed manner possible”.

Wat ten tweede de stelling van de klagers aangaat dat de schietpartijen het resultaat waren van “incompetence and negligence in the planning and conduct of the anti-terrorist operation to arrest the suspects as well as the failure to maintain a proper balance between the need to meet the threat posed and the right to life of the suspects”, wees het Hof allereerst op het fundamentele dilemma waar overheden voor staan in gevallen als die van *McCann*:

“On the one hand, they were required to have regard to their duty to protect the lives of the people in Gibraltar including their own military personnel and, on the other, to have minimum resort to the use of lethal force against those suspected of posing this threat in the light of the obligations flowing from both domestic and international law”.

Verder gaf het Hof aan dat er bij de beoordeling van deze zaak ook nog enkele andere dingen in aanmerking moesten worden genomen:

- dat de overheden werden geconfronteerd met een IRA-eenheid die bestond uit personen die al eerder waren veroordeeld voor bomacties en ook een explosieven-expert telde; in het verlengde hiervan moest ook rekening worden gehouden met het feit dat de IRA in het verleden “had demonstrated a disregard for human life, including that of its own members”;

- dat de overheden waren gewaarschuwd dat een terroristische actie nakende was en dus “had ample opportunity to plan their reaction and, in co-ordination with the local Gibraltar authorities, to take measures to foil the attack and arrest the suspects”;

- en dat, zoals gezegd, bij de beoordeling van de zaak in het licht van artikel 2 niet alleen moet worden nagegaan “whether the force used by the soldiers was strictly proportionate to the aim of protecting persons against unlawful violence but also whether the anti-terrorist operation was planned and controlled by the authorities so as to minimise, to the greatest extent possible, recourse to lethal force;

Voortgaande op deze tweeledige probleemstelling onderzocht het Hof eerst het optreden van de leden van de SAS. Het kwam tot de vaststelling dat de soldaten “honestly believed (...) that it was necessary to shoot the suspects in order to prevent them from detonating a bomb and causing serious loss of life (...). The actions which they took, in obedience to superior orders, were thus perceived by them as absolutely necessary in order to safeguard innocent lives”. En het verbond hier de conclusie aan dat het gebruik van geweld door “agents of the State” onder artikel 2, (2) EVRM gerechtvaardigd kan zijn “where it is based on an honest belief which is perceived, for good reasons, to be valid at the time but which ondersequently turns out to be mistaken. To hold otherwise would be to impose an unrealistic burden on the State and its law enforcement personnel in the execution of their duty, perhaps to the detriment of their lives and those of others”. De acties van de soldaten vormden in de ogen van het Hof dan ook geen schending van de genoemde bepaling.

Het onderzoek van de tweede vraag bracht het Hof evenwel tot de conclusie dat het optreden van de overheden bij de planning en de organisatie van de actie wel zulk een schending vormde. Hoe kwam het tot die conclusie?

- ten eerste omdat het overwoog dat het mogelijk was geweest om de IRA-leden aan te houden aan de grens met Gibraltar en dat het verweer van de autoriteiten dat er op dat moment niet voldoende bewijs was voor zulk een aanhouding en dat als de IRA-leden hadden moeten worden vrijgelaten, de risico's alleen maar groter zouden zijn geworden als zij opnieuw een aanslag zouden willen plegen, niet erg sterk was in een geval als dit: “observing in this respect that the danger to the population of Gibraltar – which is at the heart of the Government's undermissions in this case – in not preventing their entry must be considered to outweigh the possible consequences of having insufficient evidence to warrant their detention and trial”;

- ten tweede omdat moest worden vastgesteld dat de meeste aannames omtrent de modus operandi van de IRA-terroristen in dit geval haast allemaal verkeerd bleken te zijn en dat het de autoriteiten te verwijten viel dat zij zich zozeer op deze aannames hadden verlaten, terwijl zij op grond van hun ervaring met dit soort van terroristen zich voortdurend hadden moeten realiseren dat “they were all possible hypothesis in a situation where the true facts were unknown and where the authorities operated on the basis of limited intelligence information” en dat het – mede gegeven het feit dat de aanslag was gepland voor 8 maart 1988 – dus heel goed mogelijk was dat zij op 6 maart slechts “were on a reconnaissance mission”;

- en ten derde omdat in de ogen van het Hof “the failure to make provision for a margin of error must also be considered in combination with the training of the soldiers to continue shooting once they opened fire until the suspect was dead; dit laatste brengt volgens het Hof de verplichting met zich mee “to exercise the greatest care in evaluating the information at their disposal before transmitting it to the soldiers whose use of firearms automatically

involved shooting to kill”; “their reflex action in this vital respect lacks the degree of caution in the use of firearms to be expected from law enforcement personnel in a democratic society, even when dealing with dangerous terrorist suspects, and stands in marked contrast to the standard of care reflected in the instructions in the use of firearms by the police which had been drawn to their attention and which emphasised the legal responsibilities of the individual officer in the light of conditions prevailing at the moment of engagement”; “this failure by the authorities also suggests a lack of appropriate care in the control and organisation of the arrest operation”.

Kortom, concludeerde het Hof, het was er niet van overtuigd “that the killing of the three terrorists constituted the use of force which was no more than absolutely necessary in defence of persons from unlawful violence within the meaning of Article 2 para. 2 (a) of the Convention”.

II.3.2. De implicaties voor de inrichting van het stelsel van speciale eenheden

De uitspraak van het EHRM in *McCann* laat er geen misverstand over bestaan dat er – gegeven de waarden en belangen die op het spel staan - hoge eisen moeten worden gesteld aan de organisatie van het stelsel van speciale eenheden. Wanneer men nagaat welke de implicaties van deze uitspraak precies zijn voor de organisatie van zulk een stelsel komt men in de eerste plaats tot de vaststelling dat deze implicaties in belangrijke mate dezelfde zijn als de implicaties die hiervoor werden verbonden aan de aard van het ernstig (terroristisch) geweld waarmee een samenleving als de Nederlandse heden ten dage wordt geconfronteerd. Het empirische perspectief valt in een aantal opzichten dus duidelijk samen met het normatieve perspectief.

Dit geldt in de eerste plaats voor de implicatie dat de uitspraak in *McCann* laat zien dat politieke en militaire speciale eenheden in zodanig nauw verband met elkaar moeten zijn georganiseerd dat zij, afhankelijk van het verloop en de beoordeling van de situatie, en dus afhankelijk van de kwaliteiten waarover deze eenheden ieder voor zich beschikken, moeiteloos met elkaar of na elkaar moeten kunnen worden ingezet. Dit houdt dus in dat het stelsel door zijn organisatie in hoge mate geïntegreerd moet kunnen functioneren.

In de tweede plaats is de normatieve relevantie van de tweede implicatie die hiervoor werd beschreven, eveneens zonneklaar: de inzet van speciale eenheden moet ten nauwste zijn afgestemd op de (waardering van de) informatie waarover via inlichtingendiensten, opsporingsdiensten en observatiediensten wordt respectievelijk kan worden beschikt. Zoals ik samen met prof. dr. F. Verbruggen in een eerder commentaar op *McCann* heb geschreven: “Politieke informatie bij acute terreurbestrijding: een kwestie van leven en dood...” (*Jaarboek mensenrechten*, 1996) Waarbij het voor het Hof zó is dat de preventie van aanslagen door middel van een tijdige aanhouding van verdachten – zowel in het belang van de veiligheid van de bevolking als in het belang van henzelf – zo mogelijk voorrang dient te krijgen op hun welhaast onvermijdelijke uitschakeling dan wel – en dit is mijn verdergaande interpretatie - op de opsporing van daders van aanslagen waarbij ook (tal van) onschuldige burgers en/of leden van de politie of de krijgsmacht kunnen omkomen. Dat er op een gegeven moment wel voldoende informatie is om in te kunnen ingrijpen maar nog onvoldoende bewijs voor een succesvolle vervolging is in elk geval niet zonder meer een reden om niet tijdig in te grijpen, dit wil zeggen (lang) voordat de verdachten hun terroristisch plan tot uitvoering hebben kunnen brengen. De eventuele mislukking van de strafvervolging weegt in gevallen als deze niet op tegen het mogelijke verlies van het leven aan de kant van de daders en anderen, leden van de speciale eenheden inbegrepen. De verstoring van mogelijke terroristische acties gaat vóór op hun opheldering achteraf.

De derde implicatie die in het voorgaande werd vastgeknoopt aan de aard van het hedendaagse ernstige (terroristische) geweld, namelijk dat speciale politieële en militaire eenheden slechts behoorlijk kunnen functioneren als zij zijn ingebed in een netwerk van specialisten en specialistische diensten op een aantal terreinen, is in *McCann* ook heel duidelijk aan de orde: in een geval als dit moeten autoriteiten zich niet verlaten op quasi-deskundigen op het terrein van explosieven maar de mogelijkheid hebben om snel echte deskundigen op zulk gebied in te schakelen. En wat in dit geval speelt voor zulke vorm van deskundigheid geldt in andere gevallen natuurlijk voor andere vormen hiervan. Voorbeelden hiervan werden reeds opgesomd, maar de lijst kan moeiteloos worden uitgebreid met bijvoorbeeld expertise inzake vuurwapens, duikspecialismen en klimvaardigheid. De organisatie van speciale eenheden moet heden ten dage complex en hoogwaardig zijn wil zij tenminste voldoen aan de eisen die het EVRM op dit punt stelt.

De (vierde) implicatie die hiervoor niet expliciet werd behandeld maar impliciet is gebleven, heeft betrekking op de aansturing van (het stelsel van) speciale eenheden. De uitspraak van het Hof in onderhavige zaak toont immers overduidelijk aan dat er niet alleen hoge eisen moeten worden gesteld aan de organisatie van zulke eenheden en aan de mensen die daarvan deel uitmaken – per slot van rekening blijven zij, ook als zij militairen zijn, persoonlijk verantwoordelijk voor wat zij in dit verband doen – maar dat er zeker zo hoge eisen gelden voor de autoriteiten die deze eenheden aansturen. En hierbij moet in de lijn van *McCann* natuurlijk worden gedacht aan de hoofden van alle diensten die operationeel betrokken zijn bij de inzet van speciale eenheden, maar degenen die hiervoor politiek verantwoordelijk zijn, spelen in dit opzicht een even belangrijke rol. Met andere woorden: in een stelsel van speciale eenheden moeten niet alleen deze uitvoerende eenheden zelf beantwoorden aan hoge professionele standaarden maar ook degenen die hen commanderen, om te waarborgen dat juist ook de (organisatie van de) inzet van zulke eenheden in het concrete geval voldoet aan de hoge eisen die het EVRM hieraan stelt. De verregaande draagwijdte van deze implicatie zal wel niemand ontgaan. Zij brengt namelijk met zich mee dat de autoriteiten die de concrete inzet van deze eenheden operationeel en/of politiek aansturen door en door vertrouwd moeten zijn met de mogelijkheden en beperkingen van deze eenheden op zichzelf en met de complexiteit van het stelsel waar zij deel van uitmaken in haar geheel. Speciale politieële en militaire eenheden die professioneel zijn georganiseerd kunnen niet op een rechtsstatelijk verantwoorde manier worden aangestuurd door niet-professionele bevelvoerders en gezaghebbers.

II.4. Besluit

In het voorgaande zijn zowel vanuit empirisch oogpunt als vanuit normatief oogpunt algemene eisen geformuleerd voor een stelsel van bijzondere eenheden dat een doeltreffend maar ook behoorlijk antwoord kan bieden op (nieuwe) vormen van (terroristisch) geweld. Zeer kort samengevat moet zulk een stelsel voldoen aan vier eisen: het moet gedifferentieerd maar ook geïntegreerd zijn ingericht; het moet nauw zijn verweven met het stelsel van opsporingsdiensten, inlichtingendiensten en observatiediensten; het moet zijn ingebed in een netwerk van (ondersteunende) specialisten en specialistische diensten; en het moet juist ook in concrete gevallen zowel professioneel worden aangestuurd als professioneel worden geleid. De toepassing van deze eisen op een stelsel van speciale eenheden kan natuurlijk heel verschillend uitpakken, al naargelang de manier waarin het stelsel feitelijk is ingericht en de (institutionele en maatschappelijke) context waarin het moet functioneren. Alvorens onderhavige eisen dan ook door te trekken naar (her)de inrichting van het Nederlandse stelsel moet dit stelsel eerst nauwkeurig uit elkaar worden gelegd.

HOOFDSTUK III

DE INRICHTING VAN HET BESTAANDE STELSEL EEN BESCHRIJVENDE ANALYSE

III.1. Inleiding

Na deze voorbeschouwingen is het mogelijk om de inrichting van het bestaande stelsel van speciale eenheden onder de loep te nemen. Hierbij zal niet worden ingegaan op de totstandkoming van de diverse speciale eenheden die Nederland voor politieke doelen rijk is: de BBE'n, de AOE'n en de BSB. Niet dat deze geschiedenis niet interessant of irrelevant is. Studies als die van E. Muller (*Terrorisme en politieke verantwoordelijkheid* (1994)) en P. Klerks (*Terreurbestrijding in Nederland, 1970 – 1988* (1989)) en beslist ook het manuscript van M. de Weger (*Binnenlandse veiligheidstaken van de Nederlandse krijgsmacht*) laten immers zien dat het in de jaren zestig en zeventig, onder de druk van het toenmalige terrorisme en ernstig geweld in het algemeen, heel wat voeten in de aarde had om zulke eenheden bij politie en krijgsmacht op te bouwen. Het zou echter gewoon te ver voeren die geschiedenis hier uit de doeken te doen. Het komt er nu op aan om de tegenwoordige inrichting van het bestaande stelsel wel in grote lijnen maar toch zo accuraat mogelijk te schetsen. In het volgende hoofdstuk zullen dan de sterke en de zwakke punten van zijn inrichting worden geschetst.

Het bestaande stelsel van speciale eenheden vormt niet één enkele organisatie maar is - ondanks een aantal verbindende elementen tussen de onderscheiden eenheden - een brokkelig geheel. Met enig gevoel voor beeldspraak zou men kunnen zeggen dat de AOE'n en de BSB als het ware de onderkant van het bestaande stelsel vormen en de BBE'n de bovenkant hiervan. Deze tweedeling vormt in elk geval het uitgangspunt van de hiernavolgende uiteenzetting. Maar deze uiteenzetting beperkt zich niet tot de eenheden die als het ware de ruggengraat van het bestaande stelsel vormen. Hierin zullen ook die componenten van het bestaande stelsel aan de orde worden gesteld die er als het ware de vleugels van zijn: de diensten en eenheden die de organisatie en het optreden van de speciale eenheden structureel en incidenteel op uiteenlopende manieren (moeten kunnen) ondersteunen.

Bij de beschrijving van de speciale eenheden zélf zal overigens niet alleen worden ingegaan op (de grondslag van) hun interne organisatie maar ook op hun externe organisatie, d.w.z. hun inbedding in het politiebestedel respectievelijk de krijgsmacht. Dat hierbij speciaal de nadruk wordt gelegd op de regeling van de aansturing van deze eenheden in het geval zij in actie moeten (kunnen) komen spreekt zeker in het licht van *McCann* vanzelf. Maar hier moet weer onmiddellijk aan worden toegevoegd dat in dit hoofdstuk niet alle *ins* en *outs* van de speciale eenheden uit de doeken worden gedaan. Wie daarin is geïnteresseerd moet zich verdiepen in de bestaande literatuur, met name in de studie van J. Timmer e.a., *Onder schot* (1996), en in het onderzoek van J. Fortuin e.a., *Arrestatieteams onder de loep* (1998).

Een laatste opmerking is dat in deze beschrijvende analyse van de bestaande situatie op bepaalde punten enige terughoudendheid moet worden betracht. Dit vloeit enerzijds voort uit het feit dat een deel van de betrokken reglementering een vertrouwelijk karakter draagt. Anderzijds heeft dit te maken met de noodzaak om bepaalde operationele gegevens uit veiligheidsoverwegingen niet bekend te maken.

III.2. De organisatie, de aansturing en de inzet van de AOE'n en de BSB

III.2.1. De organisatie van de AOE'n en de BSB

III.2.1.1. De organisatie van de AOE'n

De regionale korpsen beschikken - zo zegt artikel 8 van het *Besluit beheer regionale korpsen* (1994) - zelfstandig of samen met één of meer andere regionale korpsen over een eenheid die uitsluitend tot taak heeft, indien redelijkerwijze mag worden aangenomen dat levensbedreigende omstandigheden tegen de politie of anderen dreigen (tot april 2002 stond hier: "indien redelijkerwijze mag worden aangenomen dat gebruik van vuurwapengeweld tegen de politie of anderen dreigt"), de volgende werkzaamheden uit te voeren:

- het verrichten van planmatige aanhoudingen;
- het bewaken en beveiligen van politie-infiltranten;
- het assisteren bij het bewaken en beveiligen van het transport van getuigen, verdachten en gedetineerden;
- het assisteren bij het bewaken en beveiligen van objecten;
- en andere werkzaamheden waarvoor toestemming is verkregen van de ministers van Justitie en Binnenlandse Zaken.

Met het oog op hetgeen volgt is het van belang om bij deze taakstelling van de AOE'n meteen op te merken dat hierin geen onderscheid wordt gemaakt tussen werkzaamheden die wél en werkzaamheden die níet te maken hebben met de politieke bestrijding van terrorisme. Met andere woorden: formeel verzet er zich niets tegen dat AOE'n ook in dit kader bepaalde van de genoemde werkzaamheden uitvoeren, bijvoorbeeld de aanhouding van personen die worden verdacht van (de voorbereiding of de uitvoering van) terroristische activiteiten.

In artikel 2 van de *Organisatieregeling aanhoudings- en ondersteuningseenheid* (1994) is bepaald dat een AOE minimaal uit twee secties en een eenheidscommandant bestaat, en een sectie minimaal uit acht leden en een sectiecommandant. Artikel 4 draagt de korpsbeheerder op de termijn te bepalen gedurende welke een ambtenaar van politie ononderbroken deel mag uitmaken van een AOE, maar beperkt deze termijn tegelijkertijd tot een maximum van 6 jaar. En in artikel 5 is de verplichting opgenomen dat leden van een AOE een bepaalde vervolgopleiding moeten hebben genoten en dat de korpsbeheerder er voor moet zorgen dat zij hun kennis en vaardigheden op het niveau van deze opleiding onderhouden.

In de *Bewapeningsregeling politie* (1994) is vastgesteld welke de bewapening is van de leden van een AOE (artikel 9): lawaaigranaten, elektrische wapenstokken, traangas(granaten), semi-automatische vuurwapens (bepaald type Heckler en Koch), explosieve middelen (met het oog op het verschaffen van toegang) en automatische vuurwapens (twee verschillende types Heckler en Koch). Via deze regeling is in feite tevens de bovengrens bepaald van het geweld dat leden van AOE' mogen/kunnen toepassen en daarmee tot op zekere hoogte ook de grens tussen wat AOE'n vermogen en wat BBE'n in het verlengde hiervan onder omstandigheden moeten kunnen. Artikel 8, lid 1, van de *Ambtsinstructie voor de politie, de Koninklijke Marechaussee en de buitengewone opsporingsambtenaar* (hierna *Ambtsinstructie* (1994) bepaalt dat het gebruik van een vuurwapen waarmee automatisch vuur kan worden afgegeven, slechts geoorloofd is tegen personen en tegen vervoermiddelen waarin of waarop zich personen bevinden, "in een situatie waarin sprake is van een ogenblikkelijke, wederrechtelijke aanranding van eigen of eens anders lijf".

De AOE van de BSB niet meegeteld (zie hierna) zijn er momenteel 7 AOE'n in Nederland. Vijf van deze teams zijn interregionale teams (feitelijke sterkte in 2003 tussen aanhalingstekens): Amstelland (25 personen), Haaglanden (18), Rijnmond (19), Oost (12) en Zuid (15). Twee teams zijn dus regionaal: Utrecht (9) en Gelderland (9). Hun totale kwantitatieve feitelijke sterkte bedroeg verleden jaar dus 97 personen. Deze totale sterkte wijkt zéér af van hun kwantitatieve organieke sterkte. Die bedraagt namelijk 166 personeelsleden. De AOE'n zijn, kwantitatief gesproken, dus maar voor ruim 60% op sterkte.

Hoe het zit met de kwalitatieve sterkte van de onderscheiden AOE'n valt niet te zeggen. Feit is wel dat een heel aantal van hun leden niet alleen de basisopleiding heeft gevolgd maar op allerlei terreinen ook vervolgopleidingen heeft afgerond, bijvoorbeeld in de sfeer van de klimvaardigheid, de besturing van schepen, de duiksport, het binnendringen in panden en de neutralisering van explosieven. Daarnaast hebben tamelijk veel leden van de AOE'n – met het oog op hun rol in de BBE-P; zie hierna - de speciale opleiding tot scherpschutter gevolgd. In de kring van de AOE'n bevinden zich op sportief vlak ware duivelskunstenaars. Heel wat AOE'ers hebben voordat ze bij de politie gingen, trouwens gediend bij het Korps Mariniers (KM) dan wel bij het Korps Commando Troepen (KCT). De vaardigheden die ze bij deze korpsen hebben geleerd komen hen in het raam van de AOE'n goed van pas.

Het grote tekort aan manschappen bevestigt evenwel niet alleen dat er – zoals bekend - vrij grote problemen zijn met de werving, de selectie en de opleiding van politiemensen voor deze speciale eenheden, maar het is, zoals hierna zal blijken bij de bespreking van hun inzet, ook één van de belangrijke redenen waarom (enkele van) deze eenheden momenteel naar verhouding te zwaar belast zijn, zoniet overbelast. Sommige AOE'n proberen de werkdruk wat gelijkmatiger te spreiden door op allerlei manieren veelvuldig samen te werken. Een enkele eenheid probeert dit probleem te verzachten door de samenwerking met de AOE van de BSB te intensiveren (zie hierna). Waarom er op een aantal plaatsen in het land zogenaamde pseudo-arrestatieteams zijn ontstaan, heeft zeker ook te maken met de (te) hoge belasting van de AOE'n, zoals Fortuin e.a. reeds eerder vaststelden.

Naast de (welhaast vanzelfsprekende) verschillen in sterkte van de teams zijn er natuurlijk ook enorme verschillen tussen hun werkgebieden. Deze gebieden lopen uiteen van het territoir van één enkele politieregio of van vrij compact aan elkaar aansluitende politieregio's tot grote delen van het gehele land (in het zuiden en in het oosten). Deze zeer ongelijke verdeling van de AOE'n over het Nederlandse territoir brengt voor sommige AOE'n behoorlijk zware verplaatsingslasten met zich mee, ook al wordt gepoogd die door de toedeling van voertuigen aan leden, een slimme organisatie van de communicatie, de uitgaande verdeling van werkzaamheden tussen secties *et cetera* in de hand te houden.

In aansluiting hierop kan niet voorbij worden gegaan aan het feit dat de AOE'n, als dat nodig is, gemakkelijk in groot verband met elkaar kunnen samenwerken. Dit is in het verleden bij grootschalige, ook landelijke acties, meer dan eens gebleken. Tot op grote hoogte is dit natuurlijk een gevolg van het feit dat het hier om een al bij al beperkt aantal kleine speciale en specialistische eenheden gaat, die *grosso modo* dezelfde werkzaamheden verrichten, die qua interne organisatie in beginsel op dezelfde leest zijn geschoeid, waarvan de leden allemaal dezelfde basisopleiding hebben gevolgd en nog dikwijls met elkaar oefenen, en die over dezelfde of soortgelijke basisuitrusting beschikken.

Hierbij mag echter niet uit het oog worden verloren dat er ook twee centrale commissies zijn die de organisatie en de werking van de AOE'n op eenzelfde koers pogen te houden. Dit zijn LCA 1 en de LCA 2. LCA 1 (LCA staat voor: Landelijk Contact Arrestatieteams) wordt gevormd door de verantwoordelijken van de AOE'n in de korpsen tezamen met vertegenwoordigers van de ministeries van Justitie en Binnenlandse Zaken en met de coördinatoren van de BBE'n. Dit contact kan worden beschouwd als het beleidsvoorbereidend

orgaan van de AOE'n. In LCA 2 stemmen de operationele commandanten van de AOE'n en de commandant van de BBE-P de organisatie en werking van de eenheden af.

Ondanks deze landelijke coördinatie tussen de AOE'n blijkt het in bepaalde aangelegenheden toch moeilijk om een oplossing te bewerkstelligen voor sommige belangrijke problemen in hun organisatie en werking. Een van de voorbeelden is natuurlijk het probleem van het grote tekort aan mankracht. Een ander voorbeeld hiervan vormt de bewapening van de eenheden. Reeds jaren wordt er op allerlei manieren tevergeefs gepleit voor onder meer de vervanging van bepaalde wapens, voor aanpassing van de munitie, voor de introductie van andere niet-dodelijke wapens e.a. Onlangs is in het raam van LCA2 en LCA1 een doorwrochte knelpuntenanalyse van de bewapening gemaakt in de hoop eindelijk wel gehoor te vinden bij de betrokken rijksoverheden voor alle verzuchtingen op dit belangrijke onderdeel van hun taakuitvoering.

III.2.1.2. De organisatie van de (AOE bij de) BSB

Waar bij de politie de AOE'n eenheden zijn die binnen de regionale korpsen gewoonlijk samenwerken met andere bijzondere eenheden - zoals het observatieteam (OT) - binnen één en dezelfde divisie (de divisie ondersteuning of bestrijding georganiseerde criminaliteit), zo maakt de AOE van de Koninklijke Marechaussee onverbrekelijk deel uit van een grotere eenheid: de BSB. Naast de AOE omvat deze speciale brigade – afgezien van ondersteunende eenheden in de sfeer van de administratie, de opleiding en de logistiek - een OT en een Afdeling Beveiliging. Het College van Procureurs-Generaal verleende de BSB in 1994 de AT- (arrestatieteam, de vroegere benaming van een AOE) en de OT-status. De AOE van de BSB bestaat naast een commando-groep uit enkele tactische groepen en een tactisch team (voor bijzondere opdrachten). Het OT van de BSB voert overigens veelvuldig opdrachten uit voor de regionale politiekorpsen en voor andere aan de reguliere politie gelieerde diensten.

Wanneer leden van de BSB taken uitvoeren die behoren tot de politietaken die in artikel 6, lid 1, *Politiewet 1993* zijn toevertrouwd aan de Koninklijke Marechaussee of wanneer zij optreden in het raam van de verlening van bijstand op grond van artikel 58 van deze wet, vallen zij onder de eerdergenoemde *Ambtsinstructie*. Dit wil zeggen dat ook zij slechts in het in artikel 8 aangegeven geval gebruik mogen maken van een automatisch vuurwapen. Hierbij zij aangetekend dat artikel 6, lid 3, van de *Politiewet 1993* bepaalt dat de minister van Justitie de commandant van de Koninklijke Marechaussee de nodige algemene en bijzondere aanwijzingen kan geven ten behoeve van de strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde en de beveiliging van de burgerluchtvaart tegen terroristische aanslagen. Deze mogelijkheid moet worden gezien in het licht van het feit dat het korps op grond van artikel 6, lid 1, c, *Politiewet* de politietaak uitvoert op de luchthaven Schiphol en andere aangewezen luchtvaartterreinen.

Opmerkelijk is dat, waar in het nabije verleden de verhouding tussen de AOE'n van de regionale korpsen en de AOE van de BSB wat gespannen was, daar nu een kentering ten goede in aan het komen is. Het beste bewijs daarvan is het convenant (*Convenant inzake de samenwerking tussen de aanhoudings- en ondersteuningseenheid (AOE) Politie Regio Utrecht en de aanhoudings- en ondersteuningseenheid van de Koninklijke Marechaussee*) dat de korpsbeheerder/korpschef van de Politieregio Utrecht en de minister van Defensie/bevelhebber van de Koninklijke Marechaussee begin 2004 voor de duur van twee jaar hebben gesloten om de samenwerking tussen hun AOE'n te concretiseren. Dit gebeurt in het bijzonder op grond van de overweging "dat de samenwerking tot een grotere verscheidenheid van inzetten voor de AOE van de Kmar leidt waardoor het referentiekader, de vakkennis en de vakervaring worden geïntensiveerd".

Verder wordt met dit convenant beoogd om de doelmatigheid van de bedrijfsvoering inzake het optreden van de twee AOE'n te vergroten en om een bijdrage te leveren aan de vermindering van het structurele capaciteitstekort en de verbetering van de arbeidsomstandigheden. Praktisch gezien betekent het dat om de vier maanden twee leden van de AOE van de Koninklijke Marechaussee worden gedetacheerd bij de AOE van de Politie Regio Utrecht. In artikel 7 van het convenant, dat betrekking heeft op de bewapening van de beide AOE'n, is verder bepaald dat de bewapening van het personeel zal zijn conform de *Bewapeningsregeling politie* maar dat het personeel van de AOE van de Koninklijke Marechaussee niettemin gebruik zal maken van zijn persoonlijke dienstwapen, de Glock 17. Overigens ligt het in de bedoeling van de Koninklijke Marechaussee om in de nabije toekomst een raamconvenant te sluiten met alle AOE'n van de reguliere politie tezamen.

III.2.2. De aansturing van de AOE'n

De inzet van de AOE'n (van de regionale politie en van de BSB) wordt beschouwd als de toepassing van een zwaar gewelddoel. De bevoegdheid om over hun inzet te beslissen komt – waar het gaat om werkzaamheden die overwegend op het vlak van de strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde liggen – in beginsel toe aan de hoofdofficier van justitie dan wel diens plaatsvervanger. Waar het gaat om werkzaamheden die overwegend liggen op het vlak van de handhaving van de openbare orde is deze bevoegdheid gegeven aan de burgemeester. Voor wat de justitiële inzet van de AOE'n betreft is dit duidelijk geregeld in de *Circulaire aanhoudings- en ondersteuningseenheden* (1999).

Met het oog op het geval dat de (plaatsvervangend) hoofdofficier van justitie niet aanwezig of beschikbaar is/zijn, bepaalt deze circulaire dat er per parket maximaal twee officieren van justitie worden aangewezen die eveneens toestemming kunnen verlenen. Deze officieren dienen over deskundigheid te beschikken op het terrein waarop AOE'n opereren. In het geval dat een AOE moet worden ingezet in een ander arrondissement wordt er door de hoofdofficier overleg gepleegd met zijn ambtgenoot (of diens plaatsvervanger) in dat arrondissement. Er moet in elk geval voor worden gezorgd dat de plaatselijke politie in dat arrondissement op de hoogte is van het komende optreden van een AOE.

In artikel 8, lid 2, van de *Ambtsinstructie* wordt bepaald dat een vuurwapen waarmee automatisch vuur kan worden afgegeven slechts mag worden meegevoerd ten behoeve van de opleiding dan wel voor:

- a. het verrichten van een aanhouding van een persoon van wie redelijkerwijs mag worden aangenomen dat hij een voor onmiddellijk gebruik gereed zijnd vuurwapen bij zich heeft en dit tegen personen zal gebruiken;
- b. of de bewaking en beveiliging van personen en objecten.

Artikel 8, lid 3, zegt in aansluiting op artikel 8, lid 2, a, dat het meevoeren van vuurwapens waarmee automatisch vuur kan worden afgegeven, in dit geval slechts is toegestaan na toestemming van de officier van justitie en met schriftelijke machtiging van de minister van Justitie. Deze machtiging moet door tussenkomst van de procureur-generaal schriftelijk worden gevraagd; in gevallen van spoed kan zij evenwel ook mondeling worden gevraagd en verleend, maar deze aanvraag moet dan binnen 24 uur schriftelijk worden bevestigd. De betrokken officier van justitie stelt zo mogelijk de betrokken burgemeester op de hoogte van het afgeven van de machtiging.

In het geval van artikel 8, lid 2, b, is het meevoeren van de bedoelde wapens slechts mogelijk na toestemming van het bevoegde gezag en met een schriftelijke machtiging van de

ministers van Justitie en Binnenlandse Zaken gezamenlijk. Ook deze machtiging moet in beginsel schriftelijk worden gevraagd maar kan in spoedgevallen ook mondeling worden verzocht en verleend, onder de voorwaarde van schriftelijke bevestiging van de machtiging binnen de 24 uur.

III.2.3. De feitelijke inzet van de AOE'n

De AOE'n spelen op een paradoxale manier – met een groot geweldspotentieel zo min mogelijk geweld uitoefenen - een zéér belangrijke rol in de uitoefening van de politietaak in Nederland. In *Onder schot* stelden Timmer e.a. reeds vast dat op het totaal van de 5.060 aanhoudingen die in de periode 1992 – 1995 door de AOE'n werden gedaan, slechts in drie gevallen vuurwapengeweld werd toegepast. Hierbij vielen drie gewonden en geen doden. Volgens de cijfers van Timmer – die de beste cijfers heeft die er zijn – gaat deze paradox ook heden ten dage nog op, ofschoon in de voorbije jaren het wapenbezit onder de aangehouden personen aanzienlijk is toegenomen. Werd(en) in de jaren 1994 – 1995 gemiddeld 280 x per jaar een vuurwapen of explosieven aangetroffen, in de periode 2000 – 2003 was dit gemiddeld 457 x per jaar...40% meer dan in de eerder genoemde periode. In de laatstgenoemde periode (2000 – 2003) werden daarenboven in totaal 5.504 verdachten aangehouden, dus enkele honderden meer dan in de periode 1992 – 1995. Van die 5.504 verdachten raakten er 85 gewond. Hoeveel keer dit het geval was als gevolg van (vuur)wapengeweld van de zijde van de AOE'n is echter niet bekend. Mij is niet duidelijk geworden of de 2 doden die in deze periode vielen, omkwamen door de toepassing van deze vorm van politiegeweld en in wat voor omstandigheden deze vorm van geweld eventueel werd toegepast.

Verder moet men zich realiseren dat de AOE'n niet alleen worden ingezet op aanhoudingen maar conform hun taakstelling ook andere dingen doen. Zo werden zij volgens de cijfers van Timmer in 2003 123x ingezet met het oog op beveiligingsopdrachten en tekenden zij in dit jaar ook nog voor 336 “overige inzetten”. Hierbij moet men bijvoorbeeld denken aan de inzet van duikers en de plaatsing van peilapparatuur in het kader van opsporingsonderzoeken.

In aansluiting op de vaststellingen die eerder werden gedaan inzake de organisatie van de AOE'n is verder van groot belang om na te gaan welke AOE'n wat doen. Zulk een speurtocht laat zien dat er ook in dit opzicht grote discrepanties tussen de onderscheiden AOE'n bestaan. Zo had de AOE Utrecht met 9 man in 2003 238 aanhoudingsinzetten (bijna evenveel als de AOE Haaglanden met 18 man: 246, en de AOE Zuid met 15 man: 255) en de AOE Gelderland, die eveneens 9 man heeft, slechts 84 van zulke inzetten. De AOE Haaglanden (18 man) telde, zoals gezegd, in dat jaar 246 aanhoudingsinzetten, de AOE Rijnmond (19 man) ongeveer evenveel: 238, maar de BSB (eveneens 19 man) werd in 2003 slechts 87 keer met het oog op aanhouding ingezet. De AOE Amsterdam wordt het meest ingezet: 374 keer per jaar, maar zij telt ook 25 man. De AOE Oost (met 12 man) werd in 2003 vaker ingezet (298 keer) dan de AOE Haaglanden (met 18 man 246 keer) en de AOE Rijnmond (19 man met 238 inzetten). De verschillen in werklast tussen de onderscheiden AOE'n zijn dus inderdaad (zeer) groot. Timmer berekende in 2002 dat de verschillen in werkdruk tussen de AOE'n opliepen van 6 aanhoudingsacties per medewerker tot 22 aanhoudingsacties per medewerker.

Het is jammer dat we niet weten voor welk categorieën delicten/verdachten de AOE'n precies worden ingezet, hoe levensbedreigend de situaties zijn waarin zij in actie komen en wat voor soort(en) bewapening zij aantreffen bij aangehouden verdachten. Gegevens hieromtrent zouden goed van pas (kunnen) komen in een discussie over de verhouding tussen de AOE'n en de BBE'n in functie van (de bovengrens respectievelijk de ondergrens van) het

geweldspotentieel waarover deze eenheden mogelijks moeten beschikken om mogelijk (zeer) gewelddadige tegenstander(s) zo gewelddoos mogelijk onder controle te kunnen brengen.

De voorbije jaren is overigens duidelijk geworden dat (verdenking van betrokkenheid bij) terrorisme ook in de praktijk geen goed criterium is om het domein van de AOE'n en de BBE'n af te grenzen: het overgrote deel van de 40 personen die in de voorbije jaren werden aangehouden op grond van een dergelijke verdenking, is in elk geval door de AOE'n aangehouden. En dit is ook niet zo vreemd. Afgezien van het feit dat de bestaande regelgeving dit helemaal niet uitsluit, laat staan verbiedt, is het natuurlijk zo dat de aanhouding van verdachten van terrorisme uit technisch of tactisch oogpunt helemaal niet moeilijker of zwaarder hoeft te zijn dan de aanhouding van andere (categorieën) verdachten.

III.3. De organisatie, de aansturing en de inzet van de BBE'n

De wettelijke grondslag waarop de organisatie, de aansturing en de inzet van de BBE'n berusten, wordt gevormd door artikel 60 van de *Politiewet 1993*.

In het eerste lid van dit artikel wordt gesteld dat er bijstandseenheden zijn “bestaande uit personeel van de politie, onderscheidenlijk de Koninklijke Marechaussee of andere delen van de krijgsmacht”, en dat zij worden belast met door de minister van Binnenlandse Zaken, van Justitie en van Defensie aan te wijzen bijzondere onderdelen van de politietaak. De eenheden waarom het hier gaat zijn de BBE-Politie (hierna BBE-P), de BBE-Krijgsmacht (hierna BBE-K) en de BBE-Mariniers (BBE-M). Evenals de leden van de BBE-P zijn die van de BBE-K slechts voor een deel van hun diensttijd actief in het raam van hun respectievelijke eenheden; voor het overige vervullen zij hun gewone taken in de korpsen van herkomst. De leden van de BBE-M werken daarentegen *full time* bij deze eenheid. Zij zijn dan ook de enigen die op deze voet zijn verbonden aan de BBE-eenheden.

De oprichting van de beide laatstgenoemde eenheden is nader uitgewerkt in de *Instellingsregeling bijzondere bijstandseenheden Defensie* (1994). In artikel 2 van deze regeling wordt van de leden van de BBE-K – hoofdzakelijk militairen van de Koninklijke Marechaussee en enkelen van andere onderdelen van de krijgsmacht - gezegd dat zij zijn “geoefend in het gebruik van een vuurwapen waarmee lange afstandsprecisievuur kan worden afgegeven”. In artikel 3 wordt bepaald dat de BBE-M bestaat uit militairen van het Korps Mariniers en dat de leden van deze eenheid “zijn geoefend in het nabij gevecht”.

De instelling van de BBE-P heeft vorm gekregen in artikel 9, lid 1, van het *Besluit beheer regionale korpsen*. Hierin wordt de korpsbeheerder opgedragen om binnen het regionale politiekorps ambtenaren van politie ter beschikking te houden ten behoeve van deze bijzondere bijstandseenheid.

Bij dit alles dient te worden onderstreept dat in de toelichting bij artikel 4 van de *Regeling bijzondere bijstandseenheden* wordt gesteld dat “de coördinatie en beheerszorg van de bijzondere bijstandseenheden” is opgedragen aan de korpschef van het Korps Landelijke Politiediensten. Hij bedient zich daarbij van een coördinator BBE – op dit moment zijn het er trouwens twee – waarvan in dezelfde toelichting wordt gezegd dat hij een “ambtenaar van politie (is), die gelet op zijn vaardigheden, ervaring en functie in staat moet worden geacht het bevoegd gezag te adviseren en te informeren over aangelegenheden die betrekking hebben op de inzet van de bijzondere bijstandseenheid, zoals bijvoorbeeld de plannen die zijn opgesteld ter beëindiging van de situatie. Ook dient de coördinator zorg te dragen voor een juiste afstemming van de bijzondere bijstandseenhedenorganisatie op andere politieke maatregelen”.

III.3.1. De organisatie van de BBE'n

Op grond van artikel 10 lid 1 onder b en artikel 10 lid 2 onder c van de WOB wordt deze paragraaf niet openbaar gemaakt.

III.3.1.1. De taakstelling van respectievelijk de taakdifferentiatie tussen de BBE'n en de AOE'n

Opmerkelijk is dat de *Politiewet* en het *Besluit beheer regionale korpsen* – anders dan in het geval van de AOE'n – niet gedetailleerd aangeven welke in het algemeen de taakstelling van de BBE'n is. Wat betreft de BBE-P wordt in artikel 9, lid 2, van het genoemde besluit enkel gesteld dat het in dit geval gaat om een eenheid “die wordt ingezet voor de bijstandsverlening bij de daadwerkelijke bestrijding van zeer ernstige misdrijven waarbij sprake is van direct levensbedreigende omstandigheden en waarvan de leden zijn geoefend in het gebruik van een vuurwapen waarmee lange afstandsprecisievuur kan worden gegeven”. Evenals bij de taakstelling van de AOE'n moet ook hier – met het oog op hetgeen volgt - direct een opmerking bij worden gemaakt: de taakstelling van de BBE'n is formeel niet beperkt tot werkzaamheden die passen in het raam van de politieke terrorismebestrijding. Met andere woorden: deze bijzondere bijstandseenheden kunnen ook in ander verband worden ingezet, mits...er maar sprake is van zeer ernstige misdrijven *et cetera*. Hierbij mag trouwens niet uit het oog worden verloren dat het bij de eerste melding van incidenten met grof geweld niet altijd duidelijk is wat voor geweld het is en wie dat (dreigen te) toepassen. Hierom zou een scherp onderscheid tussen terroristisch geweld en ander geweld ook niet getuigen van realiteitszin.

Verder moet onder ogen worden gezien dat zowel in de toelichting bij de *Regeling bijzondere bijstandseenheden* als in de *Handleiding inzet bijzondere bijstandseenheden* (2000) van het College van Procureurs-Generaal uitdrukkelijk wordt aangegeven dat “daadwerkelijke bestrijding” ruim moet worden uitgelegd: het gaat niet alleen om repressieve bestrijding, de beëindiging, van een zeer ernstig misdrijf, maar ook om – op basis van een “concrete dreigingsanalyse” - “het voorkomen van zeer ernstige misdrijven, waarbij sprake is van in potentie aanwezige direct levensbedreigende omstandigheden”. Waarbij moet worden aangetekend dat in de genoemde handleiding wordt gesteld dat er in het geval van (mogelijke) inzet van een BBE wel sprake moet zijn van “aantoonbare dreiging” en dat hierom in de analyse van die dreiging door het bijstandsbehoevende korps moet worden aangegeven: de aard van de dreiging, tegen wie of wat zij is gericht, van wie zij uitgaat en waarom het korps de dreiging niet zelf kan beëindigen. Als er geen concrete verdachte kan worden geïdentificeerd, zal - hoe betrouwbaar de informatie ook mag zijn - niet onmiddellijk worden overgegaan tot inzet van een BBE. In dit soort van gevallen zal door de hoofdofficier van justitie, de terreurofficier (landelijk officier terrorismebestrijding) en de voorzitter van het College van Procureurs-Generaal moeten worden gezien of extra beveiliging van personen of objecten niet een betere oplossing is, zeker wanneer nader onderzoek niet tot concrete informatie leidt.

De volgende passage wordt op grond van artikel 10 lid 1 onder b en artikel 10 lid 2 onder c van de WOB niet openbaar gemaakt.

In de *Handleiding inzet bijzondere bijstandseenheden* is evenwel ook sprake van ontvoeringen, aanslagen en overvallen die een ernstige crisis in de strafrechtelijke rechtsorde kunnen bewerkstelligen.

De volgende passage wordt op grond van artikel 10 lid 1 onder b en artikel 10 lid 2 onder c van de WOB niet openbaar gemaakt.

De volgende alinea wordt op grond van artikel 10 lid 1 onder b en artikel 10 lid 2 onder c van de WOB niet openbaar gemaakt.

De volgende alinea wordt op grond van artikel 10 lid 1 onder b en artikel 10 lid 2 onder c van de WOB niet openbaar gemaakt.

In artikel 9, lid 4, van het genoemde *Besluit* worden de ministers van Binnenlandse Zaken en Justitie verantwoordelijk gesteld voor de organisatie en paraatheid van de BBE-P. De leden van deze eenheid worden volgens artikel 9, lid 3, evenwel aangewezen door de korpsbeheerder, zij het ook op aanbeveling van de korpschef van het Korps Landelijke Politiediensten. De scherpschutters maken – het werd hiervoor al even aangestipt - allemaal organiek deel uit van de AOE'n. Er bestaat dus tussen de BBE-P en de AOE'n van de reguliere politie een soort van personele unie.

De volgende passage wordt op grond van artikel 10 lid 1 onder b en artikel 10 lid 2 onder c van de WOB niet openbaar gemaakt.

Gegeven hun lidmaatschap van de AOE'n kunnen deze schutters immers snel en adequaat interveniëren.

De volgende alinea wordt op grond van artikel 10 lid 1 onder b en artikel 10 lid 2 onder c van de WOB niet openbaar gemaakt.

De volgende alinea wordt op grond van artikel 10 lid 1 onder b en artikel 10 lid 2 onder c van de WOB niet openbaar gemaakt.

De volgende alinea wordt op grond van artikel 10 lid 1 onder b en artikel 10 lid 2 onder c van de WOB niet openbaar gemaakt.

III. 3.1.2. De opleiding en de bewapening van de BBE'n

Artikel 9 van de *Regeling bijzondere bijstandseenheden* geeft voorschriften voor de opleiding en de oefening van de precisieschutters van de BBE-P en de BBE-K. Deze voorschriften komen erop neer dat de ministers van Justitie en Binnenlandse Zaken de eindtermen vaststellen waaraan de precisieschutters die de speciale opleiding hebben gevolgd, moeten voldoen. Vervolgens is het aan de korpsbeheerders om ervoor te zorgen dat de kennis en de vaardigheden van deze schutters op peil blijven.

Over de opleiding en oefening van de leden van de BBE-M bewaart de onderhavige regeling het stilzwijgen. Wat niet wil zeggen dat er aan de BBE-M geen militairen verbonden zijn die niet scherp kunnen schieten. Gelet op het soort bewapening waarover deze BBE beschikt en zeker ook gelet op haar inzet in het buitenland, ligt het voor de hand dat zulke schutters ook van deze eenheid deel uitmaken.

De volgende alinea wordt op grond van artikel 10 lid 1 onder b en artikel 10 lid 2 onder c van de WOB niet openbaar gemaakt.

In samenhang hiermee zij hier slechts opgemerkt dat in de *Bewapeningsregeling politie* (artikel 10) wordt aangegeven dat de bewapening van een ambtenaar die behoort tot een bijzondere bijstandseenheid, mede bestaat uit een vuurwapen waarmee langeafstandsprecisievuur kan worden afgegeven.

Belangrijker is dat in artikel 9, lid 1, van de *Ambtsinstructie* voor de politie en de Koninklijke Marechaussee wordt bepaald dat het gebruik van een vuurwapen waarmee langeafstandsprecisievuur kan worden afgegeven “slechts geoorloofd is bij zeer ernstige misdrijven ter afwendig van direct gevaar voor het leven van personen”. In lid 3 wordt daaraan toegevoegd dat zulk een vuurwapen slechts mag worden meegevoerd ten behoeve van de opleiding dan wel “ten behoeve van de daadwerkelijke bestrijding van zeer ernstige misdrijven waarbij sprake is van direct levensbedreigende omstandigheden”.

In lid 4 wordt tenslotte gezegd dat in dit laatste geval het meevoeren van dat wapen “slechts is toegestaan na toestemming van het bevoegd gezag en met schriftelijke machtiging van de minister van Justitie en dat zowel aan de toestemming als aan de machtiging voorwaarden kunnen worden verbonden; in geval wegens de vereiste spoed de machtiging niet schriftelijk kan worden gevraagd of verleend kan zowel het een als het ander ook mondeling gebeuren, mits schriftelijke bevestiging ervan binnen vierentwintig uur.

III.3.1.3. De financiering van de BBE'n

In artikel 10 en 11 van de *Regeling bijzondere bijstandseenheden* is bepaald hoe de kosten voor de BBE'n worden vergoed. Kort en goed gezegd komt deze regeling erop neer dat (een belangrijk deel van) zowel de kosten van de BBE-P als die van de BBE-K en BBE-M op het budget van het Korps Landelijke Politiediensten drukken.

III.3.1.4. De BELCOM oftewel de begeleidingscommissie van de BBE'n

In januari 2000 heeft de minister van Justitie de confidentiële *Instellingsregeling begeleidingscommissie bijzondere bijstandseenheden* getroffen. De betrokken begeleidingscommissie, in de wandelgangen BELCOM genoemd, werd ingesteld ten behoeve van de advisering over het ten aanzien van de BBE'n te voeren beleid.

Deze commissie kan de minister van Justitie (en desgevallend ook de minister van Defensie) desgevraagd of uit eigener beweging adviseren over kwesties als:

- de opleiding en oefening, de bewapening en de uitrusting van de BBE'n;
- de eisen die aan precisieschutters dienen te worden gesteld;
- de begroting voor de BBE'n;
- en de tactieken en technieken die door de commandanten van de BBE'n zijn voorgesteld in relatie tot de operationele uitvoering van hun taak.

Wanneer het tot daadwerkelijke alarmering en mogelijke inzet van (onderdelen van) de BBE'n komt participeert de BELCOM in het departementale crisiscentrum bij het ministerie van Justitie. Na een daadwerkelijke inzet van de BBE'n draagt de BELCOM zorg voor de coördinatie van de nazorg door de betrokken eenheden.

In deze commissie zijn de meest betrokken ministers (Justitie, Binnenlandse Zaken en Defensie) vertegenwoordigd en voorts, al dan niet bij vertegenwoordiging, de landelijk officier van justitie voor terrorismebestrijding, de hoofden van de Koninklijke Marechaussee en het Korps Landelijke Politiediensten, de bevelhebber van de Zeestrijdkrachten en de commandant van het Korps Mariniers, en ook de coördinator BBE'n.

Het voorzitterschap en het secretariaat van deze commissie berusten bij het Bureau Operationele Zaken (BOZ) van het ministerie van Justitie, Directoraat-Generaal Rechtshandhaving.

III.3.2. De aansturing van de BBE'n

In het tweede lid van artikel 60 *Politiewet* is bepaald dat de ministers van Justitie, Binnenlandse Zaken in overeenstemming met de minister van Defensie vaststellen “op welke wijze de bijstandseenheden worden ingezet”. Hier wordt aan toegevoegd dat daarbij “tevens nadere regels of beleidsregels (worden) gegeven over de uitoefening van bevoegdheden krachtens deze wet”. Een en ander is in 1994 vastgelegd in de *Regeling bijzondere bijstandseenheden* (hierna: *Regeling*). Het spreekt voor zich dat hierbij in hoge mate is uitgegaan van de algemene bijstandsregeling zoals die is uitgewerkt in de artikelen 56 – 60 *Politiewet*.

In de onderhavige regeling wordt een duidelijk onderscheid gemaakt tussen het verzoek om bijstand van BBE'n, hun alarmering en inzet, en de bevelvoering bij bijstand. Voor alle duidelijkheid is het aangewezen om hier deze driedeling te volgen. De rode draad tussen de diverse onderdelen is evenwel dat de inschakeling van de BBE in beginsel een verantwoordelijkheid is van de justitiële autoriteiten. Deze toedeling van verantwoordelijkheid past vanzelfsprekend geheel bij de taakstelling van dit soort speciale eenheden.

Gelet op de belangrijke rol van de justitiële autoriteiten bij de inschakeling van de BBE'n is het voor de volledigheid en zorgvuldigheid aangewezen om in de volgende uiteenzetting óók aan te geven hoe deze autoriteiten in eigen kring de bepalingen in de onderhavige regeling hebben geconcretiseerd om hun (interne) besluitvorming sluitend te maken. Dit stappenplan maakt deel uit van de *Handleiding inzet bijzondere bijstandseenheden* (hierna: *Handleiding*) uit 2000 – 2001.

III.3.2.1. Het verzoek om bijstand

Artikel 2 van de *Regeling* stelt dat in het geval een regionaal politiekorps of het Korps Landelijke Politiediensten bijstand behoeft van de BBE-Defensie (dus BBE-M en/of BBE-K) de korpsbeheerders op aanvraag van de officier van justitie een verzoek daartoe richten aan het College van Procureurs-Generaal; in het geval de Koninklijke Marechaussee bij de uitoefening van haar politietaak bijstand behoeft van de BBE-Defensie dan wel de BBE-P dan richt de officier van justitie rechtstreeks een verzoek daartoe aan genoemd college. Indien het college de inzet van (één van) de BBE'n noodzakelijk acht, dan richt het, na overleg met de commissaris van de Koningin, een verzoek daartoe aan de minister van Justitie.

In de *Handleiding* wordt deze regeling in zoverre gepreciseerd dat de hoofdofficier die te maken krijgt met het verzoek/een aanvraag van een korps om bijstand van een BBE:

- altijd en onmiddellijk contact moet zoeken met de terreurofficier (de landelijk officier van justitie voor terrorismebestrijding);
- ervoor moet zorgen dat door het betrokken korps een dreigingsanalyse wordt opgesteld;
- samen met de terreurofficier moet beoordelen of de inzet van (een onderdeel van) een BBE noodzakelijk is;
- en de voorzitter van het College van Procureurs-Generaal moet informeren over de uitslag hiervan.

De voorzitter van het College van Procureurs-Generaal dient op zijn beurt binnen het Parket-Generaal zijn ondersteuning te organiseren en de directeur-generaal Rechtshandhaving bij het ministerie van Justitie te informeren.

Vervolgens moet de hoofdofficier van justitie – als bijstand van (een deel van) een BBE nodig wordt geacht - zijn aanvraag daartoe richten tot de korpsbeheerder en ervoor zorgen dat diens verzoek om bijstand via hem wordt voorgelegd aan de voorzitter van het College van Procureurs-Generaal. In de aanvraag/het verzoek moet zijn aangegeven van welke BBE bijstand nodig is, om welke reden(en), gelet op de dreigingsanalyse, en waar die bijstand moet worden verleend.

De voorzitter van het College van Procureurs-Generaal toetst tenslotte zonedig in overleg met de hoofdofficier en de terreurofficier de noodzaak van bijstand van een BBE en pleegt, waar dat nodig is, overleg met de commissaris van de Koningin. Daarna brengt hij het verzoek om bijstand samen met zijn advies schriftelijk ter kennis van de minister van Justitie door tussenkomst van de directeur-generaal Rechtshandhaving (in spoedeisende gevallen kan dit ook mondeling gebeuren) en stelt de hoofdofficier van justitie in kennis van deze stap. In aansluiting zorgt de voorzitter van het College van Procureurs-Generaal ervoor dat er afspraken worden gemaakt over de lijnen waarlangs de informatie-uitwisseling tussen de hoofdofficier, het departement van Justitie en hemzelf/haarzelf zal verlopen.

III.3.2.2. De alarmering en inzet

Artikel 3 van de *Regeling* zegt kort en krachtig: de minister van Justitie beslist over een verzoek om bijstand van een bijzondere bijstandseenheid. Daar sluit in artikel 4, lid 1, op aan dat de alarmering van de BBE'n op last van de minister van Justitie geschiedt door de korpschef van het Korps Landelijke Politiediensten en dat, krachtens lid 3, deze laatste vervolgens één of meer coördinatoren “ter beschikking van het bevoegd gezag” stelt. Lid 2 legt de minister van Justitie de verplichting op om er voor te zorgen dat bij alarmering van de BBE-Defensie zo spoedig mogelijk de minister van Defensie in kennis wordt gesteld en bij alarmering van de BBE-P de minister van Binnenlandse Zaken. De minister van Defensie kan bij alarmering van de BBE-Defensie dan wel bij een “behoeftestelling van defensie-expertise of – middelen” desgewenst een defensie-coördinator ter beschikking stellen van het bevoegde gezag.

Volgens artikel 5, lid 1, van de *Regeling* kan er slechts sprake zijn van de daadwerkelijke inzet van BBE'n na goedkeuring van een plan tot inzet van deze eenheid, eenheden of onderdelen daarvan, door de minister van Justitie. Het plan tot inzet van de BBE-Defensie dan wel de BBE-P, tenminste als zij “als volledige eenheid” worden ingezet, moet volgens lid 2 met een advies van de BELCOM aan de minister van Justitie worden voorgelegd; dit voorafgaand advies is volgens de toelichting niet nodig wanneer slechts één of meer precisieschutters van de BBE-P worden ingezet (in dit geval wordt de BELCOM enkel achteraf ingelicht). Alvorens zulk een inzetplan goed te keuren dient de minister van Justitie conform artikel 5, lid 3, overleg te voeren met de Minister-President, de minister van Algemene Zaken, de minister van Binnenlandse Zaken, de minister van Defensie en eventueel met andere betrokken ministers. Volgens de toelichting bij onderhavig artikel vormen deze ministers op zulk moment het “Ministeriële Beleidsteam” conform de regeling in het Nationaal Handboek Crisisbesluitvorming.

De volgende alinea wordt op grond van artikel 10 lid 1 onder b en artikel 10 lid 2 onder c van de WOB niet openbaar gemaakt.

De volgende alinea wordt op grond van artikel 10 lid 1 onder b en artikel 10 lid 2 onder c van de WOB niet openbaar gemaakt.

De *Handleiding* bevat ook voor deze fase een aantal (aanvullende) richtsnoeren omtrent hoe er moet worden gehandeld. Enigermate samengevat komen deze erop neer dat, als tot *alarmering* van de BBE wordt overgegaan:

- de voorzitter van het College van Procureurs-Generaal de hoofdofficier van justitie moet informeren over de beslissing van de minister van Justitie daartoe, over diens last aan de korpschef van het Korps Landelijke Politiediensten om de BBE te alarmeren, over de terbeschikkingstelling van één of meer coördinatoren, en over de afspraken met betrekking tot de informatie-uitwisseling;
- de hoofdofficier de lokale bevelvoering organiseert en dat de algemeen commandant in nauw overleg met de coördinator BBE'n een conceptplan van inzet opstelt en dat voorlegt aan het lokale beleidscentrum ter accordering; in dit beleidscentrum hebben zitting: de hoofdofficier van justitie, de plaatselijke burgemeester, de korpschef, als adviseur de terreurofficier, bijgestaan door de coördinator BBE'n;
- bij het conceptplan van inzet een onderscheid moet worden gemaakt tussen een zogenaamd noodplan en een initiatiefplan; er wordt een noodplan opgesteld indien er sprake is van een zich snel ontwikkelende en escalerende situatie waarbij direct ingrijpen door de BBE noodzakelijk is; een noodplan dient minimaal "een schriftelijk concept geweldsinstructie/vuurbevel" te bevatten; een initiatiefplan moet worden opgemaakt conform het model dat daarvoor is ontwikkeld;
- de hoofdofficier het in het beleidscentrum geaccordeerde concept plan van inzet schriftelijk moet voorleggen aan de voorzitter van het College van Procureurs-Generaal volgens de communicatielijnen die zijn afgesproken;
- dat de hoofdofficier toestemming verleent tot het meevoeren van de langeafstandsprecisiewapens door de BBE-P en door tussenkomst van de voorzitter van het College van Procureurs-Generaal vraagt om machtiging daartoe van de minister van Justitie.

Komt het tot *inzet* van de BBE, dan moet als volgt worden gehandeld:

- de voorzitter van het College van Procureurs-Generaal stelt de hoofdofficier van justitie in kennis van het plan van inzet zoals dat is goedgekeurd en meldt hem "of de daadwerkelijke inzet nog toestemming van de minister behoeft";
- de hoofdofficier informeert vervolgens het beleidscentrum; tevens wordt de daadwerkelijke inzet van een BBE conform het goedgekeurde plan van inzet voorbereid en door het beleidscentrum bewaakt; en het beleidscentrum vraagt de toestemming van de minister van Justitie "voor het daadwerkelijk optreden";
- als die toestemming is bekomen dan geeft de hoofdofficier van justitie het bevel tot daadwerkelijk optreden en hij zorgt ervoor dat de voorzitter van het College van Procureurs-Generaal en de minister van Justitie geïnformeerd blijven "over de voortgang en de afloop van het BBE-optreden.

Bij het vorenstaande moet tenslotte in het oog worden gehouden dat - als uitvloeisel van de afspraken die zijn gemaakt in het kader van de nationale crisisbesluitvorming - bij het ministerie van Justitie de nodige voorzieningen zijn getroffen voor de oprichting van een Departementaal Crisis en Coördinatiecentrum (DCC). Volgens de geldende *Richtlijnen* kan dit DCC ook in actie komen op het moment dat er sprake is van de alarmering respectievelijk de inzet van BBE'n. Hierover beslist de secretaris-generaal van het ministerie. Zo tot de instelling van een DCC wordt overgegaan wordt onder de leiding van de directeur-generaal Rechtshandhaving (DGRH) een kernteam gevormd waarvan - afhankelijk van de aard van de crisis - diverse departementale topambtenaren deel uitmaken alsook de voorzitter van het College van Procureurs-Generaal. Het kernteam wordt ondersteund door het BOZ van het

Directoraat-Generaal Rechtshandhaving. Dit bureau moet de contacten onderhouden met het eerstelijns openbaar ministerie, het lokale gezag en desgevallend de coördinatoren van de BBE'n op de plaats van het incident. Het hoofd van dit bureau kan zich op zijn beurt laten bijstaan door stafofficieren van de onderscheiden BBE'n en (een vertegenwoordiger van) de korpschef van het Korps Landelijke Politiediensten.

III.3.2.3. De bevelvoering bij bijstand

In artikel 6, lid 1, van de *Regeling* wordt gesteld dat “het bevoegd gezag, in de zin zoals is vermeld in hoofdstuk IV van de Politiewet 1993” een algemeen commandant aanwijst, “die de algehele leiding heeft over het optreden van de bijzondere bijstandseenheid alsmede de leden hiervan en de daarbij eventueel aan de BBE toegevoegde andere ondersteunende eenheden”. In het tweede lid wordt aangegeven dat deze algemeen commandant enerzijds is belast met de uitvoering van de “door of vanwege het bevoegd gezag gegeven aanwijzingen, verzoeken en opdrachten” en anderzijds in overleg met één of meer coördinatoren van de BBE'n plannen opstelt “ter beëindiging van het zeer ernstige misdrijf, waarbij sprake is van direct levensbedreigende omstandigheden”. Hij draagt ook zorg voor de chronologische verslaglegging van het feitelijke optreden (lid 3). In de toelichting wordt hier over de persoon van de algemeen commandant aan toegevoegd dat het moet gaan om een ambtenaar van politie “die gelet op zijn vaardigheden, ervaring en functie in staat is leiding te geven aan grootschalig en gecompliceerd politieoptreden waarbij verschillende disciplines nauw moeten samenwerken. Gedacht kan worden aan een hogere ambtenaar van politie op bijvoorbeeld het niveau van lid van de korpsleiding”.

Artikel 7, lid 1, van de *Regeling* voorziet in de mogelijkheid dat het bevoegd gezag een “operationeel commandant” aanwijst die onder direct bevel van de algemeen commandant staat. Deze operationeel commandant heeft “de feitelijke leiding over alle bij de operatie betrokken bijzondere bijstandseenheden”. Hij draagt ook zorg voor de verbindingen met de onder hem gestelde commandanten en kan worden belast met de verslaglegging van het feitelijke optreden. In de toelichting wordt gesteld dat er in ieder geval een operationeel commandant moet worden aangewezen “indien meer bijzondere bijstandseenheden optreden dan wel indien op verschillende locaties moet worden opgetreden. De operationeel commandant moet leiding kunnen geven aan een operatie met verschillende soorten eenheden”.

In artikel 8, lid 1, van de *Regeling* tenslotte wordt uitdrukkelijk bepaald dat de commandant van de bijzondere bijstandseenheid bij de uitvoering van de door het bevoegd gezag geaccordeerde inzetplannen “onder direct bevel van de algemeen commandant dan wel van de operationeel commandant staat”. Hij heeft zelf evenwel “de feitelijke leiding” over zijn bijzondere bijstandseenheid alsmede in voorkomend geval over de aan die bijzondere bijstandseenheid toegevoegde personen. Volgens het tweede lid moet hij – met betrekking tot zijn bijzondere bijstandseenheid - verder zorg dragen voor “de ontwikkeling en voorbereiding van plannen ter beëindiging van het zeer ernstige misdrijf, waarbij sprake is van direct levensbedreigende omstandigheden”, en moet hij, na overleg met de coördinator BBE, rapporteren over het optreden van de bijzondere bijstandseenheid aan de boven hem gestelde commandant. Hierbij moet overigens het oog worden gehouden op de bepaling in artikel 9, lid 2, van de *Ambtsinstructie* die zegt dat het gebruik van een vuurwapen waarmee langeafstandsprecisievuur kan worden afgegeven, plaatsvindt onder bevel van de commandant van de betrokken bijstandseenheid.

Verder is het in dit verband belangrijk om te wijzen op de evolutie die de politieke beheersing van conflicten en crises doormaakt en speciaal op de organisatie en de standaardisatie van het grootschalig en bijzonder optreden (GBO) in dit verband. In de

organieke (en/of functionele) structuur van het optreden in GBO-verband is volgens het bijbehorende *Dynamisch handboek* namelijk ook voorzien in een chef interventie die - onder de leiding van de algemeen commandant - zelf de leiding heeft over de commandanten van de BBE'n en de AOE'n, de commandanten technische en tactische observatie/interceptie en de commandant beveiliging. Verder voorziet deze structuur in onder meer een chef opsporing, een chef ordehandhaving, een chef informatie, een chef ondersteuning (onder meer op het vlak van het vervoer) en een chef slachtofferregistratie/-identificatie. Hierna zal blijken dat deze structuur van het GBO zeker in het geval van alarmering en inzet van de BBE'n niet op alle punten spoort respectievelijk kan sporen met de wenselijke herstructurering van de operationele organisatie van de BBE'n, bijvoorbeeld niet op het punt van de integratie van interventie en informatie, en op het punt van de samenhang tussen interventie en transport. Hier staat tegenover dat het juist ook in het kader van terrorismebestrijding erg belangrijk is dat bijvoorbeeld interventie en opsporing in één en hetzelfde kader worden georganiseerd. Om de eenvoudige reden dat opsporing niet alleen kan vooruitlopen op interventie maar ook moet (kunnen) volgen op interventie. De preventieve functie van opsporing is in dit verband groter dan ooit.

Hetzelfde is tenslotte waar voor de samenhang tussen interventie en de opvolging van interventie in het raam van terrorismebestrijding. Zeker wanneer het tot daadwerkelijke (en grootschalige) interventie door de BBE'n komt is het van groot belang dat parallel hieraan niet alleen voorzieningen worden getroffen in de sfeer van de slachtofferhulp maar ook in de sfeer van de brandbestrijding, de hulpverlening en de gezondheidszorg in ruime zin. Hun interventie kan onder omstandigheden immers een grote weerslag hebben op al deze terreinen van overheidszorg. Dit betekent dat in het raam van de vorming van de veiligheidsregio's zoals die het kabinet – blijkens de brief van de minister van Binnenlandse Zaken d.d. 8 april 2004 aan de voorzitter van de Tweede Kamer - voor ogen staan, ook rekening moet worden gehouden met zulk soort van overheidsinterventie. Voorzieningen die op dit vlak worden getroffen zijn overigens niet alleen van belang ten aanzien van degenen waartegen het optreden van de BBE'n desgevallend is gericht en ten aanzien van onschuldige derden, maar zij kunnen ook van levensbelang zijn voor de leden van deze speciale eenheden.

III.3.3. De feitelijke inzet van de BBE'n

Er bestaan slechts informele overzichten van de inzetten van de BBE'n. Timmer liet mij weten dat hij op basis van interne stukken en literatuur over de diverse eenheden, van een minutieuze scan van de media in de voorbije decennia, van aantekeningen en de geheugens van (vroegere) leden van BBE'n hun inzetten als volgt had becijferd.

[De volgende opsomming wordt op grond van artikel 10 lid 1 onder b en artikel 10 lid 2 onder c van de WOB niet openbaar gemaakt.](#)

Een overzicht van de inzet/alarmering van de BBE-P laat zien dat zij in de jaren zeventig 7x werd ingezet – onder meer bij de bezetting van de Franse Ambassade in 1974, de treinkaping te Wijster in 1975 en de treinkaping bij De Punt in 1977. Einde jaren tachtig kwam het 4x tot inzet/alarmering, met name bij gijzelingen. In de tweede helft van de jaren negentig werd deze BBE 5x ingezet/gealarmeerd, zoals bij de bezetting van de Griekse ambassade, bij de dreiging van een overval op de Extra Beveiligde Inrichting (EBI) te Vught en bij de zo ongelukkig afgelopen gijzeling van een kolonel in de buurt van Arnhem. Vanaf 2000 kwam het 11x tot haar inzet/alarmering. Hierbij ging het bovenal om allerhande vormen van (dreigende) criminele gijzeling, zoals de gijzeling te Helden en de gijzeling in het Arnhemse paleis van justitie, maar verder ook om het zogenaamde tunnel-incident en het huwelijk van de kroonprins.

De rest van deze paragraaf wordt op grond van artikel 10 lid 1 onder b en artikel 10 lid 2 onder c van de WOB niet openbaar gemaakt.

III.4. De relaties met andere eenheden en diensten

Wie het wettelijk en reglementaire kader van de speciale eenheden bekijkt ziet weinig of geen expliciete koppelingen tussen enerzijds deze eenheden en anderzijds de eenheden of diensten waarop zij ter ondersteuning beroep kunnen doen. Die verbindingen zijn er tot op zekere hoogte echter wel.

III.4.1. De relaties van de speciale eenheden met/binnen de krijgsmacht

De volgende alinea wordt op grond van artikel 10 lid 1 onder b en artikel 10 lid 2 onder c van de WOB niet openbaar gemaakt.

In het verlengde van deze *Regeling* kan worden gewezen op het convenant dat in 1994 werd gesloten tussen het ministerie van Binnenlandse Zaken en het ministerie van Defensie omtrent de ruiming van geïmproviseerde explosieven door het EOCL (Explosieven Opruimingscommando Koninklijke Landmacht). De afspraken die hierin zijn gemaakt over de beschikbaarheid en de financiering van eenheden van dit commando zijn vanzelfsprekend ook relevant voor de bestrijding van terroristische activiteiten waarbij explosieven in het spel zijn, althans waarbij wordt bedreigd met het gebruik van zulke springtuigen of waarbij rekening moet worden gehouden met hun gebruik.

III.4.2. De inbedding van de AOE'n in de regiokorpsen en de Koninklijke Marechaussee

Bij de bespreking van de AOE van de Koninklijke Marechaussee werd aangegeven dat deze eenheid deel uitmaakt van de BSB en zodoende ten nauwste verweven is met bijvoorbeeld het OT van deze brigade. Iets dergelijks is - zeker op zo ruime schaal maar minder zichtbaar - het geval bij de AOE'n in de reguliere politie.

Bij de regionale korpsen zijn deze eenheden gewoonlijk ondergebracht in de divisie ondersteuning of in de divisie georganiseerde criminaliteit en werken daarbinnen - bijvoorbeeld met het oog op de voorverkenning van een persoon of een pand - als vanzelf veel en vlot samen met de OT'n, de eenheden die instaan voor de technische ondersteuning van de recherche en zeker ook met de Criminele Inlichtingen Eenheden (CIE). Soms is er zelfs sprake van dubbelfuncties - bijvoorbeeld lid van een AOE en tegelijkertijd lid van een CIE - ter bevordering van de doorstroming van informatie over en weer. Daarenboven is het standaard-praktijk dat degene die vraagt om bijstand van een AOE zelf allerlei (bijzondere) politieregisters raadpleegt om een scherper zicht te krijgen op de aan te houden persoon en zijn omgeving. Ook de onderhandelaars mogen in deze context worden gesitueerd. Hiervan zijn er een dertigtal, verspreid over de verschillende regio's. Zij onderhouden bij het PIOG (Instituut Openbare Orde en Gevaarsbeheersing) een platform.

De enige relatie die in dit verband somtijds de nodige complicaties kent is die tussen de korpsleiding respectievelijk de leiding van een AOE of een BBE enerzijds en de Regionale Inlichtingen Dienst (RID) anderzijds. Deze complicaties vloeien in formele zin voort uit het feit dat de medewerkers van de RID'n krachtens artikel 60, lid 3, van de *Wet op de inlichtingen- en veiligheidsdiensten* hun werkzaamheden uitvoeren onder de verantwoordelijkheid van de minister van Binnenlandse Zaken en overeenkomstig de aanwijzingen van het hoofd van de AIVD. Dit wil zeggen dat er in het concrete geval gemakkelijk onduidelijkheid kan ontstaan over het antwoord op de vraag welke informatie

een RID zélf op welk moment rechtstreeks mag delen met de leiding van een regionaal korps respectievelijk de commandanten van speciale eenheden. Zeker op momenten waarop de uitwisseling van informatie snel moet gaan kan dit probleem tot aanzienlijke spanningen zonet heuse conflicten leiden.

III.4.3. De verbindingen met de (nationale) politie- en inlichtingendiensten

In aansluiting op het vorenstaande rijst natuurlijk de vraag in hoeverre met name de BBE'n, maar ook de AOE'n, *real time* aansluiting (kunnen) hebben op de onderdelen van de nationale politie- en inlichtingendiensten die over informatie (kunnen) beschikken die in gegeven omstandigheden van cruciaal, zonet van vitaal belang, is voor de operationele commandanten en de gezaghebbers, zowel op de plaats van inzet als op nationaal niveau. De diensten waar het hier natuurlijk vooral om gaat zijn het Korps Landelijke Politiediensten en de AIVD. Maar in de tegenwoordige omstandigheden mag de Militaire Inlichtingen- Veiligheidsdienst (MIVD) in dit verband ook niet buiten beschouwing blijven.

Het is hier niet de plaats om alle verwickelingen rond de uitwisseling van informatie binnen en tussen deze diensten en de regionale korpsen in het raam van de terrorismebestrijding uit de doeken te doen. Daarvoor moet men zijn in rapporten als dat van de werkgroep die zich op grond van het *Actieplan terrorismebestrijding en veiligheid* heeft gebogen over het vraagstuk van *Gegevensuitwisseling en terrorismebestrijding* (januari 2003) en dat van de Rekenkamer uit april 2003 omtrent *Uitwisseling van opsporings- en terrorisme-informatie*, in juni 2003 overigens voorzien van een scherp negatief commentaar in *Het Tijdschrift voor de Politie*. Wel moet hier nadrukkelijk worden gewezen op de sleutelrol die “de landelijk officier van justitie” (de “terreurofficier” in de wandelgangen) in dit verband speelt op grond van de *Samenwerkingsregeling bestrijding terroristische misdrijven* (1994). Hij of zij treedt niet alleen op “als waarnemend officier van justitie voor alle arrondissementen voor het geven van leiding aan de opsporing van terroristische misdrijven” (artikel 1), maar fungeert krachtens artikel 2 en volgende ook als draaischijf voor de uitwisseling van informatie tussen de politiekorpsen en de AIVD. Deze officier van justitie is om reden van deze functie dus ook van groot belang voor de informatievoorziening van de AOE'n en BBE'n door de AIVD en - onder omstandigheden - ook omgekeerd.

[De volgende alinea wordt op grond van artikel 10 lid 1 onder b en artikel 10 lid 2 onder c van de WOB niet openbaar gemaakt.](#)

In 2003 werd een verbindingsofficier van de AIVD geplaatst bij de DNRI, volgens het *Jaarverslag 2003* van de AIVD.

[De volgende 2 alinea's worden op grond van artikel 10 lid 1 onder b en artikel 10 lid 2 onder c van de WOB niet openbaar gemaakt.](#)

III.4.4. De plaats van de speciale eenheden in het stelsel bewaken en beveiligen

De commissie die onder leiding van H. van den Haak een onderzoek instelde naar de veiligheid en beveiliging van wijlen P. Fortuyn deed in haar rapport *De veiligheid en beveiliging van P. Fortuyn* (2002) de aanbeveling – omkleed met voorstellen – om het bestaande stelsel van bewaking en beveiliging van objecten en personen vrij ingrijpend te herzien. Het kabinet heeft deze aanbeveling grotendeels overgenomen en een vernieuwing van dit stelsel doorgevoerd. De organisatie van het nieuwe stelsel is uitgewerkt in de *Nota nieuw stelsel bewaken en beveiligen* die door de ministers van Binnenlandse Zaken en Justitie in juni 2003 aan de voorzitter van de Tweede Kamer is gestuurd. Omdat zowel de AOE'n als

de BBE'n kunnen worden ingezet voor de uitvoering van taken in de sfeer van bewaking en beveiliging kan hier niet worden voorbijgegaan aan hun plaats in het desbetreffende stelsel.

In het nieuwe stelsel wordt ervan uitgegaan dat het lokaal gezag, en in veel gevallen met name de hoofdofficier van justitie, in beginsel verantwoordelijk is voor de bewaking en de beveiliging van personen, objecten, diensten en transporten. Om hun verantwoordelijkheid voor het treffen van alle noodzakelijke veiligheidsmaatregelen te kunnen dragen mogen de plaatselijke autoriteiten rechtstreeks of onrechtstreeks – via de bestuurlijke dan wel de justitiële lijn - onder meer beroep doen op de AOE'n en zonodig ook op de BBE'n. De rijksoverheid van haar kant draagt een aanvullende verantwoordelijkheid voor de bewaking en beveiliging van een beperkte groep van personen, objecten en diensten vanwege “het nationale belang dat met hun veiligheid en hun ongestoord functioneren is gemoeid”. Voor welke personen, objecten en diensten het rijk eventueel extra veiligheidsmaatregelen treft is in de onderhavige *Nota* vrij gedetailleerd aangegeven. Het spreekt voor zichzelf dat de rijksoverheid hiertoe eveneens beroep kan doen op de AOE'n en BBE'n.

De spilfiguur in het nieuwe stelsel is de Nationaal Coördinator Bewaking en Beveiliging (NCBB). Deze coördinator wordt via de Directoraten-Generaal Openbare Orde en Veiligheid respectievelijk Rechtshandhaving aangestuurd door de ministers van Justitie en Binnenlandse Zaken. Zijn ondersteunende eenheid is ondergebracht bij laatstgenoemd ministerie. Hij is niet alleen verantwoordelijk voor de goede werking van het stelsel in zijn geheel maar vervult ook belangrijke operationele taken, zoals toezien op de inzameling van informatie ten behoeve van dreigings- en risico-analyses, die informatie toetsen op volledigheid, actualiteit, juistheid en tijdigheid, en haar evalueren met het oog op te treffen maatregelen.

Mede met het oog op de vervulling van deze taken is er op rijksniveau een Afstemmingsoverleg Bewaking en Beveiliging (ABB) onder zijn voorzitterschap gevormd. Aan dit overleg nemen in beginsel alle diensten deel die informatie (moeten laten) aanleveren: het Korps Landelijke Politiediensten (via de RIK's en het NIK), de AIVD en de MIVD. Daarnaast kan de NCBB zelf ook informatie (laten) verzamelen, bijvoorbeeld uit open bronnen. De adviezen van het ABB worden voorgelegd aan de Evaluatiedriehoek (ED), waarvan naast de NCBB (voorzitter) ook de eerder genoemde directeuren-generaal vaste leden zijn. Afhankelijk van de omstandigheden nemen ook vertegenwoordigers van het ministerie van Buitenlandse Zaken, het ministerie van Defensie of andere departementen deel aan de vergaderingen van de ED. En tenslotte is er een Uitvoeringsoverleg (UO) geformeerd dat de NCBB adviseert over de uitvoering van maatregelen die worden getroffen. Dit overleg wordt gevormd door deskundigen van de Dienst Koninklijke en Diplomatieke Beveiliging (DKDB), de Dienst Specialistische Recherchetoeepassingen (DSRT), de Koninklijke Marechaussee en de regionale korpsen.

III.5. Besluit

Vorenstaande beschrijvende analyse van het stelsel van speciale eenheden laat niet alleen overduidelijk zien hoe onsamenhangend dit stelsel – met allerlei op zichzelf staande eenheden die behoren tot zeer uiteenlopende organisaties – op het niveau van de uitvoering is georganiseerd maar ook hoe gecompliceerd de aansturing en de bevelvoering met betrekking tot deze eenheden en speciaal de BBE'n zijn geregeld. De inrichting van dit stelsel vormt hiermee wellicht een aardige spiegel van het zo hogelijk verdeelde politiewezen dat ons land rijk is maar zij werpt natuurlijk ook meteen de vraag op of het stelsel nog wel beantwoordt aan de algemene eisen die daar vanuit empirisch en vanuit normatief oogpunt in deze tijd aan moeten worden gesteld. Het antwoord op deze vraag zal zo direct in het volgende hoofdstuk worden gegeven: hierin worden de sterktes en de zwaktes van het bestaande stelsel vanuit de diverse oogpunten op een rij gezet. Onvermijdelijk zal in deze evaluerende analyse met name

ook de tweedeling tussen de BBE'n en de AOE'n, die als gevolg van de taakdifferentiatie nog verder is verscherpt, ter discussie worden gesteld.

Bij lezing van onderhavige beschrijvende analyse komt verder gemakkelijk de gedachte op dat bij het opmaken van deze balans niet alleen de institutionele en de operationeel-organisatorische verhoudingen binnen het stelsel in ogenschouw mogen worden genomen. De analyse laat immers onverbloemd zien dat ook de relaties tussen de speciale eenheden en andere eenheden en diensten over het geheel genomen nogal zwak, zoniet te zwak, zijn ontwikkeld, om niet te zeggen: onderontwikkeld in verhouding tot de zeer ernstige (terroristische) geweldsproblemen waarmee een moderne samenleving als de Nederlandse heden ten dage kan worden geconfronteerd. Er worden op verschillende punten wel pogingen in het werk gesteld om die verhoudingen te versterken, maar de vraag is of die verhoudingen zélf niet toe zijn aan een grondige revisie. Aan deze vraag kan in het licht van de bedoelde confrontatie bij het opmaken van de balans in elk geval niet voorbij worden gegaan.

En tenslotte kan er in dit besluit ook op worden gewezen dat bij de uitwerking van de balans niet alleen institutionele verhoudingen, organisatorische verhoudingen en functionele relaties moeten worden meegewogen maar ook de grote feitelijke onevenwichten tussen de onderscheiden eenheden bij de daadwerkelijke uitvoering van de hen toebedeelde taken. Wat het meest in het oog springt is vanzelfsprekend de welhaast totale tegenstelling tussen de BBE-Defensie en de AOE'n: waar de betrokken BBE'n nagenoeg nooit in actie komen, daar worden de AOE'n eigenlijk dag en nacht daadwerkelijk ingezet. Maar ook de (personele, geografische en functionele) verschillen tussen de AOE'n onderling zijn zeer groot voor deze relatief kleine geleding in de Nederlandse politie. Vraag is of deze tegenstrijdigheden niet uit de weg moeten worden geruimd bij de vernieuwing van het stelsel van de speciale eenheden.

HOOFDSTUK IV

DE STERKTES EN DE ZWAKTES VAN HET HUIDIGE STELSEL

IV.1. Inleiding

Nu de inrichting van het bestaande stelsel van speciale eenheden analytisch is beschreven, kan worden overgegaan tot de evaluatie van dit stelsel op zijn sterke en zwakte punten. Het ligt voor de hand dat de hiernavolgende kritische balans in de eerste plaats wordt opgemaakt aan de hand van de uitgangspunten die de grondslag vormen van dit advies.

In de tweede plaats zal het bestaande stelsel worden bekeken door de bril van de stelsels die functioneren in België, Londen en Berlijn. Het zou niet moeilijk zijn om deze vergelijking gedetailleerd door te voeren: de gegevens zijn voorhanden. Zij zal echter slechts op hoofdlijnen worden gemaakt, omdat het in dit advies vóór alles gaat om te bezien hoe – in het kader van de (politiële) terrorismebestrijding – de algemene inrichting van het Nederlandse stelsel van speciale eenheden zich verhoudt tot de algemene inrichting daarvan in de omringende landen.

In de derde plaats zal de bestaande inrichting worden gewikt en gewogen met behulp van de interviews die zijn gehouden en op grond van de evaluaties die in het nabije verleden zijn gemaakt van situaties waarin de BBE'n, al dan niet tezamen met één of meer AOE'n, werden gealarmeerd en ingezet. Aanvullend is in dit verband tevens gebruik gemaakt van de schaarse literatuur die hieromtrent bestaat. In het bijzonder kan worden verwezen naar COT, *Een gijzeling in Helden; evaluatie van de gebeurtenissen op 17 maart 2000* (2001) en naar O. Adang, *Trias; lessen voor het overheidsoptreden bij een internationale gijzelingsactie* (2002).

IV.2. De bestaande inrichting in het licht van de uitgangspunten

Met het oog op de begrijpelijkheid van deze eerste toets op de inrichting van het bestaande stelsel van speciale eenheden past het om hier te herhalen welke de implicaties voor zijn inrichting zijn die in hoofdstuk II werden gedestilleerd uit de analyse van ernstig geweld en (het risico van) islamistisch geweld aan de ene kant en uit de analyse van *McCann* aan de andere kant. Deze implicaties worden verderop immers gebruikt als maatstaven voor de beoordeling van de wijze waarop het bestaande stelsel van speciale eenheden is ingericht. Het zijn de volgende:

1. Speciale eenheden die 24 uur per dag beschikbaar zijn om te (kunnen) worden ingezet om met betrekkelijk weinig geweld in (potentieel) levensbedreigende situaties belangrijke politietaken uit te voeren moeten één geheel vormen met speciale eenheden die, als het moet met veel geweld, catastrofale aanslagen op voorhand (moeten) kunnen keren door aanhouding of uitschakeling van de verdachten. Zulke speciale eenheden móeten opereren binnen één geïntegreerd stelsel zodat ze in staat zijn snel, dynamisch, gevarieerd en in samenhang – met de juiste mensen, middelen en tactieken – te interveniëren in de meest uiteenlopende (levensbedreigende) omstandigheden.

2. De voorkoming van aanslagen door middel van de aanhouding dan wel de uitschakeling van verdachten heeft ongetwijfeld voorrang op de opheldering van aanslagen achteraf. Speciale eenheden moeten dan ook – met het oog op een zo tijdig mogelijke interventie – naadloos aansluiten op de opsporingsdiensten, de inlichtingendiensten en de

observatiediensten. Zulk een koppeling is trouwens ook van het grootste belang voor de veiligheid van hun eigen leden.

3. Om behoorlijk te kunnen functioneren moeten speciale eenheden niet alleen zijn geïntegreerd in het algemene stelsel van opsporingsdiensten, inlichtingendiensten en observatiediensten, maar ook moeiteloos beroep kunnen doen op een netwerk van (andere) specialistische eenheden en diensten, bijvoorbeeld in de sfeer van het transport, de verbindingen, explosieven en wapens, en NBC-middelen.

4. Gelet op de waarden en belangen die op het spel staan moeten speciale eenheden voldoen aan hoge professionele eisen. Dezelfde eisen moeten evenwel worden gesteld aan de autoriteiten die zulke eenheden aansturen en bevelen. Hierbij gaat het evenzeer om hoofden van diensten als om bestuurlijke en justitiële autoriteiten.

Wanneer deze algemene evaluatiecriteria worden toegepast op de inrichting van het bestaande Nederlandse stelsel, welke zijn dan de eerste algemene bevindingen omtrent haar geschiktheid voor een hedendaagse aanpak van ernstige (terroristische) geweldsproblemen?

In relatie tot het eerstgenoemde criterium kan worden vastgesteld dat er enerzijds zeker eenheden zijn – de AOE'n – die het vermogen hebben om veelvuldig en met relatief weinig geweld in potentieel levensbedreigende omstandigheden snel en doeltreffend op te treden en, anderzijds, eveneens eenheden – de BBE'n – die, als het moet en kan, véél geweld kunnen ontplooiën om door aanhouding of uitschakeling van verdachten hetzij een einde te maken aan zeer gewelddadige misdrijven dan wel zulke ernstige misdrijven te voorkomen. Het probleem is “alleen” dat deze eenheden géén deel uitmaken van één en hetzelfde stelsel. Integendeel, zij zijn – sommige organisatorische en personele dwarsverbanden ten spijt – niet opgenomen in een coherent systeem, maar vormen beheersmatig en operationeel heel verschillende onderdelen van diverse geledingen van de politie en de krijgsmacht. Alleen op het moment van daadwerkelijke inzet kunnen zij, nog steeds los van elkaar, ergens in het land, onder één en hetzelfde toevallige gezag en onder één en dezelfde toevallige leiding worden geplaatst.

Met betrekking tot het tweede criterium moet worden geconcludeerd dat in het concept dat aan de (regelgeving inzake) de BBE'n en de AOE'n ten grondslag ligt, nauwe verbindingen tussen deze eenheden aan de ene kant en opsporingsdiensten, inlichtingendiensten en observatiediensten aan de andere kant niet zijn voorzien. Op het niveau van de individuele AOE'n zijn er in de lokale praktijk echter wel hechte relaties tussen deze speciale eenheden en (het merendeel van) de genoemde diensten gegroeid. Op het niveau van de BBE'n wordt sinds enige tijd gewerkt aan de opbouw van een voorziening waarlangs in geval van alarmering en inzet nauwe betrekkingen tussen deze speciale eenheden en de genoemde diensten (op nationaal niveau) tot stand kunnen worden gebracht. Een systematische samenwerking tussen de BBE'n en die diensten bestaat echter niet. De AOE'n onderhouden normaal ook geen verbindingen met de genoemde diensten op nationaal niveau, noch rechtstreeks noch onrechtstreeks.

Wat het derde criterium aangaat kan worden gezegd dat de speciale eenheden zeker wel beroep kunnen doen op een groot scala van aanvullende en/of ondersteunende middelen en specialismen in de politie en de krijgsmacht om hun interventies behoorlijk te kunnen plannen dan wel adequaat af te wikkelen. Niettemin moet de vraag worden opgeworpen of binnen alle speciale eenheden zelf voldoende voorzieningen en voorzorgen zijn gerealiseerd om op een vlotte manier met (andere) specialisten en specialismen – of het nu explosievendeskundigen, transporthelikopters of NBC-eenheden zijn – goed te kunnen samenwerken. Bij de BBE-M tot op een zeker niveau wel. Maar bij de andere? Bij de BBE-K en de BBE-P? En bij de AOE'n

die bij alarmeringen/inzetten dikwijls toch als eerste ter plaatse zullen zijn? Evenzeer is de vraag aan de orde of de specialisten en specialismen die in bijzondere omstandigheden van node zijn, wel snel genoeg kunnen worden ingeschakeld in plotse en/of dynamische operaties van de AOE'n en/of de BBE'n.

De toepassing van het vierde criterium leidt tot de conclusie dat de directe leiding over de AOE'n en de BBE'n gewoonlijk wel in handen is van professionele politiechefs of militaire commandanten. In hoeverre echter de hoofden van diensten respectievelijk korpsen en in hun naam (toevallige) algemene en operationele commandanten de speciale eenheden – en met name BBE'n – juist ook in zeer ernstige situaties steeds op een hoogwaardig niveau (zullen) kunnen aansturen respectievelijk leiden is zeer de vraag. Hetzelfde moet worden gezegd van de (plaatselijke) autoriteiten die dit op grond van hun bestuurlijke of justitiële verantwoordelijkheden (moeten kunnen) doen. In de grootste steden zullen zij dit op grond van ervaring – van henzelf dan wel hun naaste medewerkers – wellicht wel kunnen, maar elders in het land is deze voorwaarde bepaald niet vervuld. En op departementaal niveau zijn wel voorzieningen getroffen om in geval van crises ook de BBE'n aan te kunnen sturen maar ook op dit niveau kan men niet anders dan serieuze vragen stellen bij de graad van professionaliteit waarmee dit desgevallend moet gebeuren.

Al met al moet dus worden geconcludeerd dat een beoordeling van de inrichting van het bestaande stelsel van speciale eenheden vanuit de eerder geformuleerde uitgangspunten bepaald niet onverdeeld positief uitvalt. Hiermee is natuurlijk niet gezegd dat dit stelsel geen waardevolle componenten bevat. Die zijn er zeker en zullen verderop ook worden aangestipt. Over het geheel genomen schiet het bestaande stelsel echter op een aantal essentiële punten fors tekort. Ondanks pogingen om er links en rechts verbeteringen in aan te brengen.

IV.3. In vergelijking met de inrichting van drie buitenlandse stelsels

De uitslag van vorenstaande beoordeling van de inrichting van het bestaande stelsel van speciale eenheden doet wellicht nogal abstract aan. Hier wordt haar beoordeling reeds voor een stuk geconcretiseerd aan de hand van een vergelijking van dit stelsel met stelsels in het buitenland. De stelsels die verderop in aanmerking worden genomen zijn het Belgische, het Londense en het Berlijnse stelsel.

De keuze van deze drie stelsels is natuurlijk niet willekeurig gebeurd. Het eerste stelsel is onder ogen gezien omdat België net als Nederland een groter kleiner land is dat in het verleden zelf slechts in beperkte mate werd geconfronteerd met problemen van uitgesproken terroristisch geweld. Het Londense stelsel is in de vergelijking betrokken omdat de *Metropolitan Police Service* van Londen behoort tot de grote stedelijke Europese politiekorpsen die reeds decennia intens van doen hebben met terrorismevraagstukken. En voor het Berlijnse stelsel werd gekozen als tegenwicht van het Londense stelsel: hoe ziet dat er uit in een metropool die, net als Londen, in allerlei opzichten eveneens veel gelijkenis vertoont met (het Westen en Midden van) Nederland maar niet in de mate van Londen een “verleden” heeft op het vlak van de politieke terrorismebestrijding?

Daar komt voor alle drie de stelsels de overweging bij dat met het oog op de grensoverschrijdende samenwerking een herziening van de inrichting van het Nederlandse stelsel in de mate van het mogelijke ook moet worden afgestemd op de inrichting van de stelsels in de aangrenzende landen. Hoe meer de inrichting van nationale stelsels op elkaar gelijkert, hoe makkelijker de betrokken eenheden kunnen samenwerken.

Voor het overige hoeft wellicht niet te worden opgemerkt dat het tijdsbestek waarin dit advies moest worden voorbereid, geen ruimte liet voor verdergaande of diepgaande internationale vergelijkingen op het vlak van de speciale eenheden. Waarbij mag worden

aangetekend dat gekwalificeerde literatuur over speciale eenheden in Europa buitengewoon schaars en veelal oppervlakkig is. Men raadplege bijvoorbeeld zelf het plaatsjesboek van F. Metzner en J. Friedrich, *Polizei-Sondereinheiten Europas; Geschichte, Aufgaben, Einsätze* (2002). Aan de hand van zulke literatuur zijn dergelijke vergelijkingen niet met vrucht te maken.

IV.3.1. De inrichting van het Belgische, het Londense en het Berlijnse stelsel

IV.3.1.1. Het Belgische stelsel

Op grond van artikel 10 lid 2 onder a van de Wet Openbaarheid van Bestuur (WOB) wordt deze paragraaf niet openbaar gemaakt.

IV.3.1.2. Het Londense stelsel

Op grond van artikel 10 lid 2 onder a van de Wet Openbaarheid van Bestuur (WOB) wordt deze paragraaf niet openbaar gemaakt.

IV.3.1.3. Het Berlijnse stelsel

Op grond van artikel 10 lid 2 onder a van de Wet Openbaarheid van Bestuur (WOB) wordt deze paragraaf niet openbaar gemaakt.

IV.3.2. De grote lessen voor de inrichting van het Nederlandse stelsel

Vanzelfsprekend kunnen er uit vorenstaande voorbeelden niet zomaar en rechtstreeks lessen worden getrokken voor de herinrichting van het Nederlandse stelsel van speciale eenheden. Een van de redenen werd al aangestipt in de inleiding tot deze paragraaf: Nederland heeft op het terrein van terrorisme(bestrijding) in meer of mindere mate een ander verleden dan de omringende landen. Een andere reden is natuurlijk dat de stelsels die hiervoor werden beschreven horen bij politiestelsels die in allerlei opzichten afwijken van het Nederlandse politiebestedel. In Londen en Berlijn is er slechts één groot politiekorps. De buitenlandse voorbeelden kunnen hier in bepaalde (bestuurlijke) opzichten dus echt niet blindelings worden nagebootst. Het stelsel van speciale eenheden in de omringende landen past evengoed in een bepaald politiebestedel als ons stelsel. Maar dit neemt niet weg dat er het nodige kan worden geleerd van buitenlandse stelsels, onder meer op het niveau van de concepten waarop de operationele inrichting en de feitelijke inzet van speciale eenheden is gebaseerd.

In aansluiting hierop mag hier wél worden vastgesteld dat heel wat van de complicaties in het Nederlandse stelsel van speciale eenheden enerzijds heel veel te maken hebben met het feit dat het politiebestedel – juist waar het gaat om dit soort van bijzondere voorzieningen als speciale eenheden – met twee nationale politiekorpsen en 25 regionale korpsen erg verdeeld is en anderzijds met het feit dat de politie sedert de jaren zestig voor de toepassing van respectievelijk de dreiging met fors (grootschalig) geweld is gaan én blijven rekenen op (harde) bijstand van de krijgsmacht. In de voorbije maanden is mij meer dan eens door hooggeplaatste civiele autoriteiten in een negatieve toonzetting op dit laatste fenomeen geweest. Op deze manier heeft de politie zélf bewerkstelligd dat diverse geledingen van de krijgsmacht, de Koninklijke Marechaussee en het KM voorop, (nog steeds) zo'n grote rol spelen in de hoek van de BBE'n.

Wat hier verder ook van zij: welke lessen vallen er ondanks alles te trekken uit de voorbeelden van buitenlandse stelsels die hiervoor beknopt zijn geschetst? Deze voorbeelden tonen diverse dingen scherp aan.

Ten eerste laten zij zien dat bij politieke terrorismebestrijding, wil ze op strategisch en op tactisch niveau succesvol kunnen zijn, de organisatie en werking van de inlichtingen-, opsporings- en observatiediensten verregaand moeten zijn verweven met die van de speciale eenheden die desgevallend moeten interveniëren. Juist ook in concrete gevallen van tegenactie is hun geïntegreerde samenwerking van het allergrootste belang. Dit kan slechts worden bereikt wanneer zulke acties worden geleid door een politiechef die al naargelang het verloop van de (tegen)actie het hele spectrum van informatie- en interventiemogelijkheden kan benutten. En dit is natuurlijk maar mogelijk wanneer deze eenheden en (onderdelen van deze) diensten, zeker in het concrete geval, zonder complicaties en dus snel in één enkel functioneel verband kunnen worden samengebracht.

Ten tweede demonstreren zij dat er alle reden is om ervoor te zorgen dat speciale eenheden die dag in dag uit veelvuldig in actie komen, sluitend kunnen samenwerken met eenheden die in staat zijn op grote(re) schaal, met meer geweld desnoods en op langere termijn, te opereren. Hoe dit kan of moet worden bereikt hangt sterk af van de totale politieconstellatie in een land of in een stad.

Op grond van artikel 10 lid 2 onder a van de Wet Openbaarheid van Bestuur (WOB) worden de volgende drie zinnen niet openbaar gemaakt.

In de derde plaats tonen deze voorbeelden aan dat een verantwoorde inzet van speciale eenheden dezer dagen slechts mogelijk is onder professionele leiding. Daarvoor zijn politiechefs nodig die daadwerkelijk weten wat zulke eenheden (moeten) kunnen, die door scholing en ervaring bekwaam zijn zulke eenheden en het netwerk van diensten eromheen op een doeltreffende manier te mobiliseren en aan te sturen, en die thuis zijn in (de politieke aspecten van) terrorismevraagstukken. Daarenboven vraagt de professionele aansturing van zulke eenheden om autoriteiten die vertrouwen (kunnen) hebben in hun leiding en deze dus binnen algemeen aanvaarde randvoorwaarden vrijheid van (operationeel) handelen (kunnen) geven. Waarbij het welhaast voor zichzelf spreekt dat zulk vertrouwen en professioneel handelen hand in hand gaan: hoe zouden autoriteiten vertrouwen kunnen hebben in (de professionaliteit van) politiechefs die niet vertrouwd zijn (gemaakt) met (het aansturen van) speciale eenheden? De mate waarin een dergelijke wisselwerking mogelijk is hangt natuurlijk ook sterk af van de constitutionele positie die politiechefs in staten hebben.

Op grond van artikel 10 lid 2 onder a van de Wet Openbaarheid van Bestuur (WOB) wordt de volgende zin niet openbaar gemaakt.

Worden deze drie lessen nu gekoppeld aan de slotconclusies waartoe in de vorige paragraaf met betrekking tot het Nederlandse stelsel van speciale eenheden werd gekomen, dan kan slechts worden vastgesteld dat deze conclusies door die lessen dubbel en dik worden bevestigd. Dit stelsel schiet op een aantal punten echt tekort. Ter wille van de belangrijkheid van deze punten is het aangewezen om ze hier in alle duidelijkheid nog eens aan te wijzen.

Het eerste punt is natuurlijk dat er in eigen land eigenlijk geen echt samenhangend stelsel van speciale eenheden bestaat maar slechts een verzameling van speciale eenheden die op een gegeven moment in een betrekkelijk toevallig samenwerkingsverband bij elkaar kunnen worden gebracht om een bepaald probleem aan te pakken. Van een coherente landelijke zorg voor de organisatie van de speciale eenheden of van een coherente professionele aansturing van hun gezamenlijke inzet in concrete gevallen is dan ook geen

sprake, kán in de huidige omstandigheden – gelet op de verdeeldheid van het politiebestedel – zelfs geen sprake zijn. Er bestaat dan ook praktisch geen afstemming tussen de AOE'n en de BBE'n op het vlak van hun organisatie, opleiding, uitrusting en optreden; zelfs tussen de AOE'n onderling is dit maar tot op zekere hoogte het geval. Geïntegreerde samenwerking tussen de AOE'n en de BBE'n wordt ook niet systematisch en over heel de linie voorbereid. Zij wordt daarenboven maar relatief zelden in de praktijk uitgeprobeerd dan wel ingeoeft.

Op grond van artikel 10 lid 2 onder a van de Wet Openbaarheid van Bestuur (WOB) worden de volgende twee zinnen niet openbaar gemaakt.

Het tweede punt is al even duidelijk: dat er zeker op nationaal niveau respectievelijk op het niveau van de BBE'n (nog) geen sprake is van de intensieve wisselwerking tussen inlichtingen-, opsporings- en observatiediensten enerzijds en de(ze) speciale eenheden anderzijds die bij de hedendaagse politie terrorismebestrijding absoluut een vereiste is wil zij ook in preventieve zin succesvol kunnen zijn. Nog niet zo lang geleden waren zeker de inlichtingendiensten en de speciale eenheden werkelijk gescheiden werelden, op nationaal niveau heel zeker, maar tot op zekere hoogte ook nog steeds op lokaal niveau. Hetgeen betekent dat pas vlak vóór een mogelijk ingrijpen dan wel op de plaats delict werd/wordt gestart met de organisatie van onderlinge operationele samenwerking. Daarin komt de laatste tijd wel enige verandering maar in vergelijking met wat er in de onderzochte Europese grootsteden gebeurt valt er nog vreselijk veel te doen. De kloof tussen de genoemde diensten en de speciale eenheden valt niet zomaar te dichten, ook al niet omdat zij niet binnen één en dezelfde politieorganisatie vallen. In het verlengde hiervan is het de vraag of de speciale eenheden in onverwachte omstandigheden bij de politie en de krijgsmacht wel vlot genoeg de beschikking kunnen krijgen over de aanvullende (ondersteunende) middelen en deskundigheden die zij met spoed nodig (kunnen) hebben om hier adequaat op in te kunnen spelen. Kan de situatie in Nederland op dit punt enigermate de vergelijking met die in België of in Londen en Berlijn doorstaan? Of moet een dergelijke vergelijking door de verdeeldheid van het Nederlandse politiebestedel bij voorbaat al negatief uitvallen?

Het derde punt tenslotte sluit hier nauw op aan, namelijk dat een professionele algemene leiding over de BBE'n niet verzekerd is in de huidige omstandigheden. Die wordt volgens de regels immers als vanzelfsprekend in handen gelegd van lokale politiecommandanten die haar in veel gevallen nog nooit hebben uitgeoefend. Alleen de directe leiding over deze eenheden zélf berust gewoonlijk bij chefs die door training en/of door ervaring wijs zijn geworden. En waar in de Nederlandse verhoudingen de plaatselijke gezaghebbers (ook) zo'n belangrijke, haast operationele, rol (kunnen) spelen in de aansturing van de BBE'n is het al even merkwaardig dat er geen voorzieningen zijn getroffen om hen op de uitoefening van deze rol goed voor te bereiden. Hoe doen zij dat dan in de praktijk? Ondanks het gebrek aan scholing en ervaring toch professioneel? De BELCOM is – ook gezien haar taakstelling – overigens niet in de positie om mogelijke manco's in hun rolvervulling te corrigeren.

Natuurlijk is het nu een belangrijke vraag of degenen die in Nederland nauw zijn betrokken bij het stelsel van de speciale eenheden, ook (zijn gaan) zien dat dit stelsel op wezenlijke punten niet meer voldoet aan de eisen van deze tijd. Gegeven het verzoek om dit advies te schrijven mag men aannemen van wel. Het zijn echter de uitkomsten van de interviews en de evaluaties die hiervoor eventueel het bewijs moeten (kunnen) leveren.

IV.4. De doorlichting van het eigen stelsel op grond van de interviews en de evaluaties

Het lag wel enigermate in de vraagstelling voor dit advies besloten dat in de interviews vooral de minder sterke respectievelijk de zwakke kanten van het bestaande stelsel van speciale eenheden aan de orde zouden worden gesteld. En iets soortgelijks speelt natuurlijk ook in de schriftelijke evaluaties van inzetten die in het verleden hebben plaatsgegrepen: zij gaan onwillekeurig vooral over die dingen die minder goed zijn gegaan.

Op grond van artikel 10 lid 1 onder b van de Wet Openbaarheid van Bestuur (WOB) worden de volgende twee zinnen niet openbaar gemaakt.

Hoe dit ook zij, hierna zal eerst kort worden ingegaan op de sterktes van het bestaande stelsel. Om de eenvoudige reden dat wat nu goed functioneert, bij een eventuele vernieuwing van het stelsel niet teloor mag gaan maar juist moet worden behouden. Vervolgens zal uitvoeriger worden ingegaan op de zwaktes van dit stelsel. Om de al even eenvoudige reden dat zijn vernieuwing juist tot doel moet hebben om die tekortkomingen te verhelpen. Waar de bespreking van de sterktes beperkt blijft tot een algemene opsomming van pluspunten, daar is de bespreking van de zwaktes in belangrijke mate gebaseerd op de indeling die hiervoor reeds meermalen is gehanteerd: de algemene inrichting van het stelsel, de operationele organisatie en de inzet van de speciale eenheden, en tenslotte hun aansturing.

IV.4.1. De sterktes van het bestaande stelsel

Kijkend naar de AOE'n bij de regionale korpsen lijkt het geen twijfel dat zij in de voorbije decennia heel succesvol zijn geweest bij het uitvoeren van hun paradoxale opdracht, zoals Timmer e.a. in 1996 reeds schreven in *Onder schot*. Zij hebben zich zó bekwaamd, en zich door de vele inzetten ook kúnnen bekwamen, in de toepassing van geweld dat het gebruik van geweld, en zeker van vuurwapengeweld, in haast alle gevallen kan worden vermeden. De verklaring voor dit succes moet evenwel niet alleen worden gezocht binnen deze eenheden zelf: de fysieke en mentale vaardigheden van de leden, het gevoel van saamhorigheid, hun snelle inzetbaarheid, de tactieken die ze gaandeweg hebben ontwikkeld, hun bewapening en uitrusting, en niet in het laatst de door veel ervaring opgeschroefde “actie-intelligentie” waardoor ze in hoog tempo even makkelijk de geweldsladder kunnen opklimmen als afklimmen. Het succes is in belangrijke mate óók het gevolg van hun – (inter)regionale – inbedding in de korpsen.

Deze omstandigheid geeft hen immers niet alleen gemakkelijk toegang tot de (voor)informatie – over verdachten, hun sociale omgeving, de locaties waar moet worden opgetreden – bij collega's, bij inlichtingeneenheden en bij recherches, die nodig is om inzetten adequaat te kunnen voorbereiden en uit te voeren, maar maakt het ook betrekkelijk eenvoudig om nooit tevergeefs beroep te doen op andere vormen van bijstand door allerhande diensten binnen het korps/de korpsen: het werk dat door leden van deze diensten “extra” moet worden verzet, komt uiteindelijk immers rechtstreeks de prestatie(s) van het eigen korps/de eigen korpsen ten goede. Het feit dat de AOE'n beheersmatig aan bepaalde korpsen vastzitten versterkt nog eens het gevoel dat het om “eigen mensen” gaat en dat zij dus gewoon moeten kunnen rekenen op de nodige ondersteuning vanuit de omringende en ondersteunende eenheden. En, omgekeerd, de veelvormige binding met een bepaald korps/bepaalde korpsen voorkomt dat AOE'n losraken van de alledaagse politierealiteit en zichzelf als iets héél bijzonders gaan beschouwen terwijl wat zij doen in wezen niet anders is, niets anders mag zijn in elk geval, dan de specialistische uitvoering van *in se* gewoon politiewerk. In samenhang hiermee wordt het trouwens algemeen als een pluspunt gezien dat de AOE'n veelal korte lijnen hebben naar de leiding van de korpsen en het openbaar ministerie. Dit directe contact met politieke en justitiële overheden, in combinatie met het wederzijds

vertrouwen dat daaruit voortvloeit, vergemakkelijken en versnellen de inzet van de AOE'n aanzienlijk.

In dit (organisatorisch) opzicht hebben de AOE'n van de regionale politie trouwens meer gemeen met de AOE van de BSB dan de geïntegreerde structuur van deze marechaussee-brigade op het eerste oog doet vermoeden. De inbedding van de AOE in (de BSB van) de Koninklijke Marechaussee verschilt structureel niet echt van de inbedding van de andere AOE'n in de reguliere politie. Dat de Koninklijke Marechaussee in een aantal opzichten sowieso een ander korps is dan (de korpsen van) de reguliere politie is een ander verhaal: dat van de (recente) politiegeschiedenis. Een belangrijk verschil tussen de AOE van de BSB en de politie-AOE'n is wél dat de eerstgenoemde AOE naar verhouding (veel) minder in actie komt dan de meeste van de laatstbedoelde politie-AOE'n.

Verder is in de interviews steeds met veel waardering gesproken over het optreden van de BBE'n in de jaren zeventig. Het feit dat met name de BBE-Defensie sindsdien nauwelijks nog in repressieve zin werd ingezet doet aan de waardering voor deze BBE niet af. Integendeel, dit gegeven – dat men in een vreedzame democratische rechtsstaat toch moeilijk kan betreuren – roept op zijn beurt veel waardering op voor het feit dat haar eenheden er al die jaren niettemin in zijn geslaagd om gemotiveerd te blijven voor alle mogelijke oefeningen in het collectieve gewapende “nabij gevecht” in (potentieel) zeer gewelddadige situaties en dat zij dus hebben weten te voorkomen dat deze motivatie werd ondermijnd door de frustratie dat het daadwerkelijke optreden reeds lange jaren goeddeels beperkt is gebleven tot enkele hele en halve alarmeringen/inzetten met een preventief oogmerk. Dit zegt veel over de mentale gevechtswaarderingen van deze BBE.

Ook met het oog op de aanpak van bepaalde uitingsvormen van “nieuw” terrorisme worden de operationele basiskwaliteiten van de BBE-Defensie nog altijd hoog aangeslagen. De BBE-M en de BBE-K zijn in elk geval de enige (militaire) formaties in Nederland die, als het in het raam van de vervulling van reguliere politietaken zou komen tot bijvoorbeeld omvangrijke gewapende patstellingen of tot heuse vuurgevechten, in staat zijn om zonodig grootschalige en gecompliceerde offensieve manoeuvres uit te voeren. Het bestaansrecht van een BBE-Defensie wordt dus ook voor deze tijd zo goed als niet in twijfel getrokken. Als er bij inzetten – bij wijze van spreken – veel wapens en explosieven aan te pas komen en/of de aanhouding/bevrijding van veel mensen moet plaatsgrijpen in levensbedreigende omstandigheden, dan is er maar één eenheid die dat aan kan. Wat niet wil zeggen dat er – ook in eigen kring – niet wordt gepleit voor de verdere modernisering van deze BBE binnen een algehele vernieuwing van het stelsel van speciale eenheden als zodanig. De uitbouw van het kenniscentrum bij de BBE-M, de voorbereiding van eenheden op “vuile” aanslagen en de interne discussie over nieuwe aanvalstactieken vormen tastbare voorbeelden van deze wil tot verandering. Verder mag eveneens bij de BBE-Defensie niet uit het oog verloren dat ook háár slagkracht voor een belangrijk stuk is gelegen in haar inbedding in een groter geheel. Het feit dat het hier om militaire onderdelen gaat, biedt allerlei mogelijkheden om niet alleen binnen de eigen legerkorpsen maar ook bij andere onderdelen van de krijgsmacht de nodige specialistische ondersteuning te verkrijgen.

Tenslotte moet erop worden gewezen dat de kwaliteit van de scherpschutters van de BBE'n in het algemeen hoog wordt genoemd, althans waar het gaat om scherp schieten op middellange afstanden. Verder ziet iedereen natuurlijk dat er wel erg veel scherpschutters zijn voor een klein land als Nederland.

IV.4. 2. De zwaktes van het bestaande stelsel

IV.4.2.1. De algemene inrichting van het stelsel

Juist waar de kwaliteiten van de afzonderlijke eenheden – AOE'n zowel als BBE'n – breed worden onderkend richt de kritiek zich met name op het gebrek aan samenhang tussen deze eenheden onderling (interne samenhang) en het gebrek aan samenhang tussen deze eenheden en allerlei andere diensten (externe samenhang) waarvan hun goede werking sterk afhankelijk is.

Het gebrek aan interne samenhang wordt op allerlei manieren zichtbaar. Er worden geen strategieën en tactieken ontwikkeld die voldoende afgestemd zijn op de gelijktijdige inzet van de speciale eenheden – AOE'n en BBE'n – in complexe en dringende situaties. Komt het tot een gecombineerde of achtereenvolgende inzet van deze eenheden – op één of op méér plaatsen – dan gaat het soms wel goed – heel goed zelfs; hier is een enkel voorbeeld van te geven – maar in de meeste gevallen ontbreekt het deerlijk aan eenhoofdige professionele leiding, met alle gevolgen van dien: sowieso de “normale” informatieverliezen en overdrachtsproblemen omdat heel verschillende eenheden opeens moeten samenwerken; conflicten of op z'n minst forse wrijvingen tussen eenheden, hun chefs, de betrokken diensten, hun gezaghebbers op plaatselijk en nationaal niveau; eindeloos overleg tussen alle betrokkenen om consensus te bereiken over een bepaalde aanpak van problemen en ieders rol daarbinnen; onnodige en ongecontroleerde cumulatie van mensen en middelen door eenheden bij bepaalde inzetten; voorstellen voor de inzet van eenheden die helemaal niet aansluiten op hun mogelijkheden, hun oefeningen of ervaringen, of goede voorstellen die door andere partijen bij gebrek aan ervaring en deskundigheid zonder veel discussie van tafel worden geveegd. De quasi-afwezigheid van operationele samenwerking tussen de BBE'n en de AOE'n in de dagelijkse werkelijkheid brengt daarenboven met zich mee dat de inhoudelijke vernieuwing van het optreden aan de kant van de BBE'n niet voldoende snel, niet voldoende continu, en niet voldoende over de hele linie plaatsvindt. In de sfeer van het beheer moet worden vastgesteld dat zelfs gedeelde verlangens bij de speciale eenheden omtrent de broodnodige aanpassing van middelen en mogelijkheden in het algemeen niet vlot en coherent genoeg bij de beleidsmakers terechtkomen. Bovendien is van een daadkrachtig gemeenschappelijk investeringsprogramma op rijksniveau geen sprake terwijl zulk programma meer dan wenselijk is. Komt hier nog bij dat er tussen verschillende onderdelen van het stelsel veel te weinig en ook nog te vrijblijvend samen wordt geoefend op de preventieve dan wel repressieve beheersing van ongemeen gewelddadige en speciaal terroristische misdrijven. Uit voorbije inzetten worden als gevolg van de verdeeldheid tussen eenheden en de bijbehorende versnippering van verantwoordelijkheden onvoldoende lessen getrokken. En de lessen die worden getrokken, worden onvoldoende of onvoldoende snel omgezet in verbeteringen van de organisatie en de werking van het stelsel. Bij dit alles mag het geen wonder heten dat er tussen (mensen in én rond) de AOE'n en de BBE'n over en weer op wezenlijke punten hele scheve beelden bestaan over wat men doet en niet doet of zou doen en niet zou doen, kan en niet kan of zou kunnen en niet zou kunnen, wil en niet wil of zou willen en niet willen, heeft en niet heeft of zou hebben en niet zou hebben, moet en niet moet of zou moeten en niet zou moeten. Hierbij kan men denken aan stereotype opvattingen in kringen van politie en justitie over wat mariniers voor mensen zijn en wat zij wel en niet kunnen. Men kan echter ook wijzen op indrukken bij de krijgsmacht over wat AOE'n in de praktijk – ten koste van de BBE-Defensie – allemaal boven hun macht zijn gaan doen. Typerend voor het gebrek aan samenhang in het stelsel is dat een serieuze discussie over zulke storende beelden bij gebrek aan leiding en sturing niet van de grond komt en dat de negatieve uitstraling van deze onderhuidse beelden op de onderlinge relaties niet of onvoldoende wordt tegengegaan.

Het gebrek aan externe samenhang wordt het meest gevoeld in de nog altijd erg afstandelijke houding van de (criminele en politieke) inlichtingendiensten en de algemene en speciale opsporingsdiensten tot met name de BBE'n. Meer in het algemeen heeft deze afstand tot gevolg dat de risico- en dreigingsanalyses die bijvoorbeeld door de AIVD worden gemaakt

niet of toch niet voldoende doorwerken in de interventieplannen van de speciale eenheden. Omgekeerd wordt bij de AIVD, bij de RID'n en bij de CIE'n niet voldoende het belang onderkend van de verzameling van informatie die bij wijze van spreken levensbelangrijk is voor de speciale eenheden. Meer concreet (ver)hindert de afstand tussen de genoemde diensten en de speciale eenheden de tijdige (voorbereiding van een) (preventieve) inzet van de speciale eenheden en bemoeilijkt zij tevens de afstemming van hun optreden op de aard van de situatie (de persoon van verdachten, hun mogelijke bewapening et cetera) in het concrete geval. De bestaande wettelijke mogelijkheden – zoals de artikel 60-constructie in de wet op de inlichtingen- en veiligheidsdiensten – om zowel op nationaal niveau als op plaatselijk niveau zonder al te veel problemen de informatie uit te wisselen die nodig is om een en ander *de facto* te bereiken, zijn volgens vele insiders niet ruim en niet praktisch genoeg. En als er veel informatie is, dan is er in en rondom het NIK bij het Korps Landelijke Politiediensten (nog) niet voldoende capaciteit om daar operationele analyses van te maken die de speciale eenheden kunnen helpen bij het voorbereiden en uitvoeren van hun inzetten. Verder wordt er in dit verband op gewezen dat de technologie nog onvoldoende wordt ingeschakeld in de acties van de speciale eenheden en dat er dus alle reden is om de operationele samenwerking met de DSRT verder uit te bouwen en te professionaliseren voor alle fasen waarin het optreden van zulke eenheden zich afspeelt: van de voorverkenning tot de aftocht. De opbouw van de infocel bij de BBE'n als een soort van operationeel informatiekruispunt wordt weliswaar algemeen gezien als een uitstekende manier om *real time* meer verband tussen informatie (uit welke bron op welk niveau dan ook) en interventie te scheppen maar bij dit initiatief wordt vaak nog opgemerkt dat de technische ontwikkeling ervan en zijn integratie in het interventiedenken van de speciale eenheden lang niet ver genoeg gaan. En wat speelt in de sfeer van de operationele communicatie tussen eenheden en diensten speelt ook in de hoek van het (lucht)transport: de speciale eenheden zouden gegarandeerd de beschikking moeten krijgen over meer middelen en mogelijkheden om zichzelf en hun ondersteuning sneller door en over het land te kunnen verplaatsen. Tenslotte was het voor een aantal gesprekspartners geen vraag of de koppeling tussen de speciale eenheden en de hulpverleningsdiensten in het kader van de toekomstige veiligheidsregio's niet meer aandacht behoeft. De inzet van deze eenheden in situaties waarin bijvoorbeeld ook de brandweer in actie kwam, heeft genoegzaam laten zien dat op dit punt nog een hele weg valt te gaan.

Wat verder vrij breed als een dwaas bijverschijnsel van de tegenwoordige inrichting wordt gezien is het feit dat het ene deel van de speciale eenheden (de BBE-M – al dan niet samen met de BBE-K) reeds jaren alleen maar voltijds oefent en nog eens oefent op een gesmeerde toepassing van bepaalde interventiestrategieën terwijl het andere – ongeveer even zo grote – deel (de AOE'n) reeds jaren in de praktijk overbelast is bij de uitvoering van zijn diverse taken. In deze tegenstelling wreekt zich enorm het feit dat de AOE'n en de BBE'n in de voorbije jaren zich los van elkaar en goeddeels ook naast elkaar hebben ontwikkeld. Discussies over de noodzaak van meer samenhang tussen de beide delen en in het bijzonder over de mogelijkheden om de totale capaciteit van de speciale eenheden op een verantwoorde manier te benutten voor de speciale uitvoering van politietaken, leiden in het algemeen niet tot de conclusie dat de beide soorten eenheden en al hun leden op korte termijn moeten opgaan in één enkele landelijke organisatie waarvan alle onderdelen en alle medewerkers “alles” (moeten) kunnen. Waarom niet? Omdat aan beide kanten van de scheidslijn de opvatting wordt gehuldigd dat speciale eenheden die jaar in jaar uit zijn getraind op én veelvuldig worden ingezet voor de toepassing van defensief geweld (kort gezegd: in (individuele) noodweersituaties) ook wat de *mindset* van hun mensen betreft anders in elkaar (moeten) zitten dan eenheden die sedert lang zijn ingericht op de betrekkelijk eenmalige maar collectieve uitvoering van offensieve acties in (potentieel) zeer gewelddadige omstandigheden en die, om dit te kunnen, noodzakelijkerwijze jarenlang veelvuldig en intensief met elkaar op een aantal gevarieerde scenario's (hebben) moeten trainen.

Om redenen die alles te maken hebben met (de bovengenoemde negatieve gevolgen van) het gebrek aan interne en externe samenhang wordt het in het algemeen wél wijs gevonden om AOE'n en BBE'n in één enkel organisatorisch verband onder te brengen zodat niet alleen hun eigen organisatie en die van hun omgeving meer op elkaar kunnen worden afgestemd maar natuurlijk ook hun onderlinge (samen)werking. Een zekere organisatorische eenmaking maakt het immers mogelijk om – afhankelijk van het (te verwachten) geweldsniveau en het meest verkieslijke moment van ingrijpen – alle beschikbare speciale eenheden op een dynamische en samenhangende manier op één plaats in het land of, als het moet, op meerdere plaatsen tegelijk in te zetten. Gegeven de vele vormen die met name het islamistisch terrorisme kan aannemen wordt het in het verlengde van zulk een hervorming van het stelsel mogelijk én wenselijk geacht om binnen een nieuw te vormen organisatie op korte termijn de voorwaarden te scheppen voor de oprichting van één vrij grote eenheid die wordt samengesteld uit zowel politiemensen als militairen die geschikt (blijken te) zijn om hun professionele kwaliteiten tot gelding te brengen in snelle maar ook complexe (defensieve en/of offensieve) operaties. Dit moet geen permanente eenheid worden, maar een eenheid die al naargelang de omstandigheden wordt samengesteld. Dat er bij de speciale eenheden voldoende mensen zijn die in het concept van zulk een gemengde eenheid kunnen figureren wordt onder meer bewezen geacht door het feit dat ook vandaag de dag vrij veel leden van de AOE'n stammen uit het KM respectievelijk het KCT. Een ander overweging hierbij is dat leden van AOE'n die niet zulk achtergrond hebben, toch ook in staat (moeten) zijn om het gebruik van geweld op een beheerste manier snel tot op een hoog niveau op te schroeven en weer even snel af te schalen tot nul. De vorming van zulk een gemengde eenheid is overigens wellicht de beste (operationeel-organisatorische) manier om de bestaande (structurele en culturele) kloof tussen de politieke en de militaire speciale eenheden daadwerkelijk te overbruggen.

Om een organisatie te verwezenlijken waarbinnen zowel het één als het ander mogelijk wordt, volstaat het niet om enkel de eenheden zelf organisatorisch dicht bij elkaar te brengen dan momenteel het geval is, maar is het ook nodig om leden van de BBE'n waar nodig en mogelijk *op individuele voet* te detacheren bij de AOE'n en omgekeerd: leden van de AOE'n *op individuele voet* bij de BBE'n. Zo leren zij elkaar kennen, de organisatie van ieders eenheden en elkaars strategische en tactische opvattingen over interventie. *Op individuele voet* is niet voor niets gecursiveerd omdat niemand het, zoals zo-even al werd aangestipt, voor wenselijk (en mogelijk) houdt dat onderdelen van AOE'n zomaar taken van de BBE'n overnemen of omgekeerd: dat secties van de BBE-M op zichzelf gaan fungeren als een AOE. Het is daarentegen de kunst om meer organisatorische en operationele samenhang tussen deze eenheden bewerkstelligen zonder hun verschillende sterktes en de daarbij behorende professionele kwaliteiten van hun leden aan te tasten. Er wordt overigens niet gedaan alsof er geen haken en ogen zitten aan de plaatsing van BBE-M'ers bij de AOE'n. Hun plaatsing zal goed moeten worden voorbereid en zorgvuldig moeten worden begeleid, onder meer omdat het mensen zijn die niet – zoals AOE'ers – kunnen terugvallen op jaren politie-ervaring in bijvoorbeeld de noodhulp, op straat dus, midden tussen de mensen. Omgekeerd geldt dit ook: politiemensen kunnen niet zomaar worden geïncorporeerd in pelotons van de mariniers. Ook dit vraagt de nodige voorbereiding aan beide kanten.

IV.4.2.2. De operationele organisatie en de inzet van de eenheden

Met betrekking tot de operationele organisatie van de AOE'n valt het natuurlijk onmiddellijk op dat deze organisatie met zich mee brengt dat zowel de werklast als het werkterrein erg ongelijk verdeeld zijn tussen de diverse eenheden. Meer dan eens is dan ook opgemerkt dat er veel voor te zeggen valt om hun onderlinge verhoudingen via een zekere reorganisatie recht te trekken, dit wil zeggen de lasten evenwichtiger te verdelen. Tezelfdertijd zou onder ogen

moeten worden gezien of het aantal inzetten in het raam van bewaking en beveiliging niet kan worden beperkt tot situaties waarin hun vaardigheden en middelen werkelijk vereist zijn.

In het verlengde hiervan ligt de vraag of er ook niet meer verband tussen de verschillende eenheden moet worden geschapen. Enerzijds omdat zij ieder voor zich, maar ook met z'n allen, een te kleine geleiding binnen de politie vormen om op eigen kracht voldoende te kunnen investeren in (vernieuwing van de) opleiding en uitrusting, in tactische innovatie en technische specialisatie et cetera, en in de huidige verhoudingen ook te klein en te verdeeld zijn om bij de oplossing van problemen op deze terreinen veel gewicht in de schaal van (inter)regionale en nationale beleidsmakers te (kunnen) leggen. Anderzijds omdat het – door harmonisatie van het beheer maar ook door meer centrale aansturing – meer dan in het verleden mogelijk moet worden om de AOE'n in landelijk verband te laten (samen)werken, niet alleen met elkaar maar ook met andere speciale eenheden en binnen de nationale voorzieningen die daarbij horen. Dit laatste wordt ook van belang geacht omdat de AOE'n, als het erop aan komt, op zichzelf (te) weinig uithoudingsvermogen hebben. Zij zijn, zelfs met z'n allen, gewoon te klein om het in crisissituaties op eigen voet lang vol te kunnen houden. Ook hierom is hun onderbrenging in een groter verband aangewezen. Daarenboven kan op deze manier worden tegengegaan dat als gevolg van eigengereide beslissingen van het hoofd van een AOE of een individuele korpschef het substelsel van AOE'n als zodanig in problemen wordt gebracht.

Hierbij moet – om meteen ieder misverstand uit te sluiten – wel direct worden aangetekend dat er niet wordt gepleit voor centralisatie en concentratie van de AOE'n op één punt in het land, om maar eens een extreem voorstel te noemen. Dit zou totaal niet rijmen met de breed gevoelde behoefte aan eenheden die overal in het land – zowel met een preventief oogmerk als voor een repressief doel – vaak, snel en flexibel op één of meerdere locaties moeten kunnen worden ingezet. In dit verband wordt er overigens alom voor gepleit om een nieuwe regeling te treffen voor het meenemen van automatische wapens respectievelijk precisiegeweren door leden respectievelijk scherpschutters van de AOE'n. Uitgangspunt hierbij zou moeten zijn dat zulke wapens bij alarmering standaard mogen worden meegenomen en dat alleen hun (mogelijke) gebruik afhankelijk wordt gemaakt van een machtiging van de minister van Justitie. Op deze manier gaat er niet onnodig veel tijd verloren in omstandigheden die om redenen van persoonlijke of collectieve veiligheid geen uitstel (kunnen) dulden. Zulk een regeling zou tot op zekere hoogte overigens slechts een formalisering vormen van een handelwijze die in de voorbije jaren in geval van acute inzetten reeds wordt gevolgd. Een herziening van de “meevoerregeling” zou trouwens onderdeel moeten zijn van een bredere discussie over de bewapening van de AOE'n.

[Op grond van artikel 10 lid 1 onder b van de Wet Openbaarheid van Bestuur \(WOB\) worden de volgende twee zinnen niet openbaar gemaakt.](#)

Wat de BBE'n aangaat wordt vaak gezegd dat hun organisatie en oefening – om redenen die hiervoor al werden aangestipt – te veel zijn afgestemd op de terrorismeproblemen van de jaren zeventig en dat het hoog tijd is om daar grondig verandering in te brengen. Dit beeld van de situatie is naar mijn mening op een aantal punten zélf achterhaald: de BBE-M heeft – al dan niet in samenwerking met de BBE-K – in de voorbije jaren gewerkt aan de modernisering van haar inzetstrategieën. Maar er is zeker reden om scherp onder ogen te (blijven) zien hoe een BBE-Defensie kan ageren in gevallen van (potentieel) zelfmoordterrorisme en hoe zij moet reageren in gevallen van dreiging op meerdere plaatsen in het land. In samenhang hiermee – en dit mag wel worden onderstreept – wordt er in het algemeen helemaal niet voor gepleit om deze eenheden in de toekomst enkel te gebruiken voor de preventieve en de repressieve bestrijding van terrorisme of nog enger: de bevrijding van gijzelaars in terroristische acties. Zoals ook uit de bestaande regelingen omtrent hun organisatie en inzet

kan worden opgemaakt zijn de BBE'n bedoeld voor het voorkomen en bestrijden van problemen in het hoogste geweldsspectrum, ongeacht of die een terroristische inslag hebben of niet. En dit moet zo blijven, vinden velen. Maar dat neemt niet weg dat in de interviews in allerhande bewoordingen is gesteld dat niet alleen veel meer dan in het verleden zou moeten worden onderzocht welke taken de BBE'n in dit verband daadwerkelijk moeten kunnen verrichten maar dat ook nog veel scherper onder ogen moet worden gezien hoe zij – afhankelijk van de situatie – die taken tezamen met AOE'n kunnen uitvoeren. Voorbeelden die worden genoemd zijn de preventieve opstelling van eenheden bij multi-locale dreigingen met massief geweld en het transport van leden van ongemeen gewelddadige (criminele) groepen.

Met deze stelling wordt eigenlijk tevens aangegeven dat in het licht van de tegenwoordige problemen van (terroristisch) geweld de vrij absolute functionele taakdifferentiatie tussen AOE'n en BBE'n achterhaald is en tot op zekere hoogte ook de geografische taakdifferentiatie: ook in het geval van (terroristische) acties ten aanzien van grote of speciale objecten zullen de BBE'n in allerlei configuraties nauw moeten kunnen samenwerken met de AOE'n. Splits ze dan ook niet, kort gezegd, langs de weg van de taakdifferentiatie uit elkaar, met alle problemen van dien als er al dan niet noodgedwongen moet worden samengewerkt. Taakdifferentiatie in de zin van scheiding tussen verschillende taakorganisaties is een contraproductief organisatieprincipe voor een stelsel van speciale eenheden in deze tijd.

IV.4.2.3. De aansturing van de eenheden door politie en justitie

In het algemeen wordt de aansturing van de AOE'n in de praktijk van alledag als bevredigend tot goed ervaren. Wat niet de geluiden wegneemt dat er op het niveau van het openbaar ministerie in dit verband soms ook wel problemen zijn, bijvoorbeeld verschillen tussen arrondissementen respectievelijk officieren van justitie bij de uitleg van de inzetcriteria of onvoldoende efficiëntie in de manier waarop bij het parket de besluitvorming is geregeld. Op het niveau van de politie doen zich op het punt van de aansturing gewoonlijk geen grote moeilijkheden voor. Zeker ervaren AOE-chefs krijgen veelal de ruimte om inzetten professioneel voor te bereiden en uit te voeren. Hierbij kan het natuurlijk wel verschil maken of de hogere politieleiding zelf AOE-ervaring heeft of niet.

Vrijwel niets en niemand heeft daarentegen een goed woord over voor de regeling van (de besluitvorming inzake) de (mogelijke) inzet van de BBE'n. De kritiek slaat voor een stuk op het feit dat de autoriteiten ter plaatse – in het bijzonder ook de hoofdofficieren van justitie – gewoonlijk helemaal niet vertrouwd zijn met de mogelijkheden en de beperkingen van deze eenheden, dikwijls dus veel kostbare tijd verliezen met zich te oriënteren op de aanpak van de problemen, al dan niet met hun hulp, en dan somtijds door gebrek aan kennis en/of ervaring nóg zeer aanvechtbare beslissingen nemen aangaande hun daadwerkelijke inzet. Maar voor een zéker zo groot stuk heeft zij natuurlijk óók betrekking op de veel te langdradige en veel te complexe procedures om met een verzoek om bijstand de minister van Justitie te bereiken, om op zijn niveau het groene licht te krijgen voor alarmering dan wel inzet van de BBE'n, en om tenslotte die toestemming weer te doen landen bij de plaatselijke autoriteiten. In de praktijk leidt dit er toe dat verreweg het grootste deel van de beschikbare tijd opgaat aan het nemen van besluiten en het kleinste deel wordt besteed aan de voorbereiding van hun uitvoering. Terwijl het met het oog op een behoorlijke taakuitvoering juist omgekeerd zou moeten zijn.

Als gevolg van alle mogelijk geharrewar op/tussen alle niveaus in de besluitvorming heeft de daadwerkelijke inzet van de BBE'n in het nabije verleden meer dan eens in penibele omstandigheden plaatsgevonden, of is een tijdige(r) inzet van (één van) deze eenheden

somtijds uitgebleven waar die wel was geboden en goed had gekund, of werden deze eenheden bijna wél ingezet terwijl daar eigenlijk geen (goede) redenen voor waren.

Deze regeling wordt evenwel niet alleen procedureel als volstrekt onwerkbaar betiteld (ze werkt in de praktijk meestal dan ook niet zoals ze is opgeschreven) maar ook als inhoudelijk totaal niet aangepast aan de gewelds- en terrorismeproblemen van deze tijd: die vragen om een besluitvaardige overheid. En niet minder belangrijk: ook om een deskundige overheid. Het eerste maakt de bestaande regeling bijna zélf onmogelijk omdat zij in haar traagheid totaal niet is aangepast aan de dynamiek van de problemen waarvoor de BBE'n tegenwoordig (kunnen) komen te staan. En het laatste garandeert deze regeling ook niet. Het risico is namelijk groot – ook gelet op wat er in de praktijk gebeurt – dat de schaarse deskundigheid die er (bij de commandanten en bij de coördinatoren) betreffende de inzet van bijzondere bijstandseenheden is, slechts een marginale rol speelt in de feitelijke besluitvorming hieromtrent door de autoriteiten op de verschillende niveaus. Dat in een aantal evaluaties van inzetten van de BBE'n – meestal in (te) beleefde bewoordingen – geheel of ten dele brandhout wordt gemaakt van deze regeling, moet dan ook niet verwonderen. De roep om een strakke en doelgerichte regeling van deze besluitvorming klinkt overal luid.

Een speciaal pijnpunt voor de leden van de BBE-P in dit verband is de kwestie van het mogen meevoeren van langeafstandsprecisiewapens. Daar werd hiervoor ook al op gewezen, maar gelet op het belang van deze kwestie dient hier nog eens uitdrukkelijk te worden herhaald: de procedure die momenteel geldt voor de verkrijging van deze machtiging wordt in de kring van de BBE'n met recht en reden buitengewoon ondoelmatig en zelfs riskant gevonden. Men is van mening dat, zoals in het buitenland gebruikelijk is, deze wapens door de bevoegde schutters direct bij alarmering moeten kunnen worden meegenomen; met name om in gevallen van (acute dreiging van) terrorisme volstrekt onnodig en – ook voor de eigen veiligheid – gevaarlijk tijdverlies bij de operationele organisatie van acties tegen te kunnen gaan. Het daadwerkelijk gebruik van deze wapens is heel iets anders. De regeling daarvan zou moeten worden geïncorporeerd in een nieuwe bijstandsregeling voor de speciale eenheden.

Wat de bevelvoering bij de inzet van de BBE'n aangaat moet zonder meer worden betwijfeld of de meeste regionale korpsen in staat zijn om een algemeen commandant en een operationeel commandant aan te wijzen die werkelijk gekwalificeerd zijn om adequaat leiding te geven aan de inzet van de bijzondere bijstandseenheden in complexe en gewelddadige omstandigheden. Zeker wanneer hun inzet in functie van onderhavig advies anders en hoger zou worden georganiseerd is er alle reden om ook de bevelvoering anders te regelen. *McCann* verplicht er in deze situatie haast toe! De regeling die wordt voorgesteld in de GBO-structuur is overigens geen goed alternatief voor de vigerende regeling. Onder meer niet vanwege het feit dat ook in deze structuur de professionele kwaliteit van de operationele commandanten niet in alle gevallen is gegarandeerd. Daarnaast is het een probleem dat in deze structuur operationele functionaliteiten worden gescheiden die in het geval van inzet van bijzondere bijstandseenheden nu juist geconcentreerd moeten worden in de handen van één en dezelfde operationeel commandant in de binnenring.

Tenslotte is komen vast te staan dat de BELCOM niet goed werkt. Haar adviserende rol bij de (mogelijke) inzet van de BBE'n komt vaak niet uit de verf en haar adviserende rol inzake hun beheer is al bij al heel beperkt. Dit heeft veel te maken met de samenstelling van de BELCOM. Enerzijds hebben de competenties van heel wat leden weinig of niets te maken met de operationele inzet van bijstandseenheden. Anderzijds weerspiegelt de samenstelling van deze commissie, en dus ook haar werking, de onsamenhangende organisatie van de speciale eenheden zelf. De verdeeldheid hiervan maakt het voor een commissie als de BELCOM moeilijk eendrachtig en dus krachtadig beleid te helpen ontwikkelen. Dit blijkt onder meer uit het feit dat er in haar schoot reeds een aantal jaren zonder veel vrucht wordt gepraat over (de noodzaak van) de herinrichting van het stelsel van speciale eenheden. Bij het

voorgaande komt nog dat de AOE'n – hoewel zij in allerlei opzichten het complement vormen van de BBE'n – niet rechtstreeks en ook niet systematisch betrokken zijn bij de werkzaamheden van de BELCOM. Het overleg binnen LCA1 en LCA2 gaat gewoonlijk langs dat in de schoot van de BELCOM heen. Het zou het beste zijn om deze commissie op te heffen en haar taken binnen een nieuw stelsel op een andere manier te organiseren.

IV.5. Besluit

Het besluit van dit hoofdstuk kan eigenlijk kort zijn: de resultaten van de doorlichting van het eigen stelsel aan de hand van de interviews met insiders en de evaluaties van inzet van (een of meer) BBE'n vormen op de wezenlijke punten een bevestiging van de (negatieve) conclusies die de evaluatie van dit stelsel in het licht van de empirische en normatieve uitgangspunten en zijn evaluatie door middel van een vergelijking met buitenlandse stelsels reeds hadden opgeleverd:

- De inrichting van het Nederlandse stelsel mist de nodige organisatorische, operationele en personele samenhang tussen de samenstellende delen om in alle denkbare omstandigheden op een geïntegreerde manier preventief dan wel repressief ernstige (terroristische) gewelddaden zo doeltreffend mogelijk te kunnen bestrijden;
- De wisselwerking tussen de interventie-eenheden enerzijds en de inlichtingendiensten, opsporingsdiensten en de observatiediensten anderzijds komt wel op gang maar is bepaald nog onvoldoende;
- De aansturing van de speciale eenheden in BBE-waardige situaties is niet alleen onwerkbaar geregeld maar deze regeling biedt ook niet de garantie dat de aansturing en – in het verlengde hiervan – de bevelvoering professioneel gebeuren;
- De aankoppeling van de speciale eenheden op allerlei relevante ondersteunende eenheden en diensten en op andere hulpverlenende diensten (dan de politie) is nog onvoldoende ontwikkeld.

Deze conclusies kunnen tot geen andere slotsom leiden dan dat het bestaande stelsel dringend toe is aan een grondige herinrichting om zijn wezenlijke tekortkomingen ongedaan te maken. Zulk een herinrichting hoeft niet vanuit het niets te geschieden. Zij moet integendeel voortbouwen op de sterke punten die het bestaande stelsel ook heeft: enerzijds de AOE'n die mede door hun inbedding in de organisatie en werking van de regionale korpsen in het algemeen erg succesvol zijn bij de aanhouding van gevaarvolle personen in levensbedreigende omstandigheden, en anderzijds de BBE-Defensie die het nodige vermogen heeft om in zeer gewelddadige omstandigheden grootschalige en gecompliceerde offensieve operaties uit te voeren.

De uitdaging van een herinrichting komt er eigenlijk op neer – zoals eerder al werd aangegeven – dat vertrekkend van deze sterke punten een sterk stelsel moet worden gebouwd. Hoe dit er zou kunnen uitzien wordt voorgesteld in het volgende hoofdstuk.

HOOFDSTUK V

EEN VOORSTEL VOOR DE HERINRICHTING VAN HET STELSEL

V.1. Inleiding

Nu de belangrijkste zwaktes van het bestaande stelsel van speciale eenheden vanuit drieërlei oogpunt intensief zijn belicht is het mogelijk om een voorstel voor zijn herinrichting te ontwikkelen waarin die zwaktes zoveel als mogelijk zijn weggewerkt. Dit is – conform de opdracht – een voorstel op hoofdlijnen. Het is dus geen gedetailleerde blauwdruk voor de herinrichting van het hele systeem. De vervaardiging van zulk een verbouwingsplan is pas aan de orde na een welwillende discussie over dit algemene voorstel.

De rode draad in de hiernavolgende uiteenzetting van het voorstel wijkt tot op zekere hoogte af van de lijn die eerder is gevolgd bij de bespreking van het bestaande stelsel. Dit is gedaan omdat de herinrichting van het stelsel waarom het in dit voorstel gaat, enerzijds samenvalt met het voorstel om het bestaande samenstel van eenheden te reorganiseren en hun nieuwe organisatie op een bepaalde manier te positioneren in het bestaande politiebestedel, en anderzijds samenhangt met het voorstel om de aansturing van de betrokken eenheden van laag tot hoog voor een deel anders te regelen. Het voorstel tot zijn herinrichting kan met andere woorden moeilijk worden toegelicht zonder aan deze twee cruciale kwesties te raken. Sterker nog: de ideeën die ten aanzien van deze kwesties worden aangedragen vormen juist het hartstuk van het voorstel in zijn geheel. Samengevat komt het voorstel tot hervorming neer op de oprichting van een dienst speciale interventies (DSI) bij het Korps Landelijke Politiediensten. Zulk een hervorming is – over het geheel genomen – overigens minder ingrijpend dan het lijkt: de BBE'n vormen sowieso (nationale) onderdelen van de politie en de krijgsmacht en de AOE'n zijn in een aantal opzichten reeds bovenregionaal georganiseerd.

Omdat de organisatie en de werking van de speciale eenheden voor een stuk samenvalt met de manier waarop het nieuwe stelsel bewaking en beveiliging is ingericht kon het moeilijk anders dan dat in het verlengde van het voorstel tot herinrichting van de speciale eenheden ook enige ideeën zouden worden ontwikkeld voor een mogelijke aanpassing van dat nieuwe bewakings- en beveiligingsstelsel. Deze ideeën zijn gegoten in de vorm van een voorstel voor een reorganisatie van de DKDB bij het Korps Landelijke Politiediensten.

V.2. De oprichting van een dienst speciale interventies: DSI

Na al hetgeen is gezegd over het grote gebrek aan samenhang in het bestaande stelsel zal het niet verwonderen dat hier wordt voorgesteld om de bestaande eenheden samen te voegen tot één enkele inrichting die beantwoordt aan de algemene eisen die daar in de tegenwoordige tijd aan moeten worden gesteld: een samenstel van snelle en flexibele eenheden die, als het vanwege de ernst van de omstandigheden nodig is, zowel met een preventief oogmerk als met een repressief doel, moeiteloos geïntegreerd kunnen opereren als een centraal gestuurde

interventie-eenheid; eenheden die zover als het kan rechtstreeks zijn gekoppeld aan de inlichtingendiensten, de opsporingsdiensten en de observatiediensten; eenheden ook die vlot de bijstand kunnen inroepen van alle mogelijke specialistische diensten bij politie en krijgsmacht; en zeker ook eenheden waarvan de aansturing op de diverse niveaus zeker zo professioneel is als hun eigen organisatie en werking.

Het spreekt welhaast voor zichzelf dat zulk een stelsel van speciale eenheden maar kan worden gerealiseerd als deze eenheden voor zoveel als nodig op een centraal punt worden samengebracht. Een verdergaande centralisatie van het stelsel is met andere woorden noodzakelijk wil het aan de gestelde eisen kunnen voldoen. Deze reorganisatie kan worden bereikt via de oprichting van een dienst speciale interventies, onder te brengen bij het Korps Landelijke Politiediensten. Waarom bij dit korps en niet bij een ander? Het voor de hand liggende antwoord op deze vraag is: omdat het bij de binnenlandse interventie van speciale eenheden in beginsel gaat om (verlening van bijstand bij) de uitoefening van reguliere politietaken. Maar niet alleen deze laatste component van het voorstel, ook de eerste component ervan – één enkele nieuwe dienst (onder te brengen bij het KLPD) – vraagt natuurlijk om nadere uitleg. Die wordt hierna dan ook verschaft.

Het zal verder duidelijk zijn dat de organisatorische eenmaking van de speciale eenheden die hier wordt voorgesteld, slechts mogelijk is wanneer de verdeeldheid van het politiebestedel op dit punt voor een belangrijk stuk wordt overwonnen. Dat dit voorstel zodoende als vanzelf sommige geledingen in dit bestel moeilijk zal vallen, is helaas onontkoombaar. Het bestaande, verdeelde, stelsel van speciale eenheden nog langer in stand houden, is om vele redenen echter onaanvaardbaar. De poging die in dit voorstel wordt gedaan om de sterktes van het bestaande stelsel te benutten als uitgangspunten voor de bouw van een sterk stelsel als zodanig mag zeker ook worden gezien als een welbewuste poging om dit dilemma op een evenwichtige manier tot een oplossing te brengen. Waarbij even bewust is geprobeerd een voorstel te ontwikkelen dat leidt tot een herinrichting van het stelsel waarbij de bestaande sterke punten niet in het gedrang worden gebracht. Integendeel!

V.2.1. De samenstelling van de nieuwe dienst

Het voorstel tot herinrichting van het bestaande stelsel van speciale eenheden komt dus neer op de idee om de AOE'n, de BSB en de BBE'n in een nieuwe dienst (DSI) onder te brengen. Wat behelst dit voorstel meer concreet?

V.2.1.1. De reorganisatie van de AOE'n en de opheffing van de BBE-P

In de eerste plaats moeten de AOE'n en de bijbehorende BBE-P niet rauwelings worden opgenomen in de DSI. Dit moet onder bepaalde voorwaarden gebeuren:

- de eerste voorwaarde moet zijn om bij deze gelegenheid de organisatie van dit substelsel zélf ook te herzien. Zijn reorganisatie zou ertoe moeten leiden dat niet alleen de werkdruk maar ook de “werkplek” gelijkmatiger worden verdeeld over de beschikbare capaciteit respectievelijk over het grondgebied van het land. Dit zou kunnen betekenen dat er in plaats van 7 maar 5 ongeveer even sterke – kwantitatief en kwalitatief – AOE'n moeten komen: drie bij de drie grote korpsen in de Randstad, 1 voor het midden en het noorden van het land en 1 voor het zuiden; de laatste 2 ter bekorting van inzetijden en reisafstanden eventueel weer opgesplitst in geografisch gespreide secties;
- de tweede voorwaarde sluit hier op aan: deze AOE'n moeten gedeconcentreerde eenheden worden die functioneel zoveel als mogelijk blijven ingebed in de werking van de regionale korpsen die ze bedienen; de directe leiding van de AOE'n wordt – met het oog op

de strakke koppeling van informatie en interventie – dan ook bij voorkeur geplaatst bij de korpsen waar ook de gedeconcentreerde eenheden van de nationale recherche aan zijn opgehangen;

- de derde voorwaarde volgt op de tweede: de leden van de AOE'n moeten zoveel als mogelijk worden gerekruteerd uit de korpsen in hun werkgebied en zij moeten na hun AOE-tijd óók in deze korpsen hun loopbaan op een passende manier kunnen voortzetten, als zij dat willen; zij worden dus net als de leden van de korpsen die naar de nationale recherche gaan, op basis van detachering bij de AOE'n aangesteld;

- de vierde voorwaarde is dat de BBE-P wordt opgeheven en dat een beperkt aantal van de bijbehorende scherpschutters in de toekomst gewoon deel gaan uitmaken van de AOE'n; de regelingen omtrent het voorhanden hebben en meevoeren van de langeafstandsprecisiegeweren wordt in die zin op deze situatie aangepast dat deze wapens voortaan weliswaar gewoon een onderdeel vormen van de uitrusting van de AOE'n maar slechts onder nader te bepalen voorwaarden mogen worden gebruikt; op deze manier kan er overigens een einde worden gemaakt aan de vreemde situatie dat de leden van deze BBE slechts in deeltijd hun specialisme kunnen uitbouwen;

Op grond van artikel 10 lid 1 onder b van de Wet Openbaarheid van Bestuur (WOB) wordt de vijfde voorwaarde niet openbaar gemaakt.

- en de zesde voorwaarde is dat in het verlengde van de verruiming van de mogelijkheden tot algehele mobilisatie van de AOE'n de voorwaarden moeten worden geschapen om vanuit de diverse AOE'n in hoog tempo manschappen te kunnen leveren die samen met manschappen uit de militaire eenheden een landelijke gemengde interventie-eenheid kunnen vormen.

V.2.1.2. De opsplitsing van de BSB en de opheffing van de BBE-K

In de tweede plaats brengen zowel het streven naar eenmaking van de speciale eenheden als een evenwichtige verdeling van de schaarse middelen onvermijdelijk de opsplitsing – opheffing is iets anders – van de BSB van de Koninklijke Marechaussee met zich mee. Op welke manier?

- ten eerste zal (de capaciteit van) haar AOE op de een of andere manier – in de vorm van budget, in de persoon van mensen of in de figuur van secties – moeten worden verdeeld over de diverse AOE'n bij de politie en hier zoveel als mogelijk worden aangewend voor de uitvoering van het normale takenpakket; voor een (ook) op zichzelf opererende AOE bij de Koninklijke Marechaussee met het oog op de uitvoering van reguliere politietaken is, bij de reorganisatie van de speciale eenheden die hier wordt verdedigd, in elk geval geen plaats; de voorgestelde ontwikkeling kan overigens worden gezien als het sluitstuk van het beleid van het korps om de samenwerking tussen de AOE van de BSB en de reguliere AOE'n uit te breiden en te intensiveren in een landelijk kader;

- ten tweede zou het OT van de BSB heel goed in zijn geheel kunnen worden ingezet als het landelijke OT van de nieuwe DSI, speciaal bestemd voor de observatie van mogelijke terroristen, althans van personen die van betrokkenheid bij terrorisme of ruimer: het plegen van grof geweld, worden verdacht; met een dergelijke bestemming van dit OT wordt in feite een situatie hersteld die voor de invoering van de Politiewet 1993 reeds bestond bij de bijzondere zaken centrale (BZC) van de toenmalige centrale recherche informatiedienst

(CRI); het toenmalige OT is gaandeweg geïntegreerd in de DSRT van het Korps Landelijke Politiediensten;

- ten derde zou de afdeling beveiliging prima kunnen worden ondergebracht bij de DKDB van het Korps Landelijke Politiediensten en in dit verband op een volledig geïntegreerde manier kunnen meewerken aan de bewaking en beveiliging van al degenen die vallen binnen het zogenaamde rijksdomein (zie verder hierna); de verdeling van de toch al zo schaarse middelen over twee korpsen kan zeker in deze tijd van nijpende capaciteitsproblemen moeilijk functioneel worden genoemd;
- ten vierde zou ook in dit geval gelden dat de marechaussees die binnen het korps worden geselecteerd voor de uitvoering van taken in een van de drie voorgaande (soorten) eenheden, dit eveneens op basis van detachering doen en na afloop van hun plaatsing de kans krijgen om hun loopbaan op een passende manier binnen het korps (dan wel binnen de reguliere politie) voor te zetten;
- en ten vijfde is het aangewezen om ook de BBE-K op te heffen en (een aantal van) de scherpschutters van het korps die daartoe behoren, op te nemen in de te vormen centrale interventiemacht van de DSI; zo verdwijnt als vanzelf de anomalie dat de leden van deze BBE zich slechts deeltijds kunnen bekwamen in hun specialiteit.

V.2.1.3. De overbrenging van de BBE-M naar het KLPD

In de derde plaats brengen dezelfde redenen als welke ten grondslag liggen aan de reorganisatie van de AOE'n en de opsplitsing van de BSB met zich mee dat de BBE-M in haar geheel wordt ingebracht in de DSI. Maar óók dit kan niet zonder nadere voorwaarden:

- ten eerste moet de BBE-M wel worden opgeheven maar moet de betrokken marinierseenheid als zodanig – dus met behoud van haar militaire status – in haar geheel worden overgeheveld naar de DSI; het behoud van de militaire status is niet alleen van groot belang met het oog op haar eigen taak binnen DSI – het uitvoeren van offensieve, complexe en ook langdurige manoeuvres in het hoogste deel van het geweldsspectrum – maar ook met het oog op de operationele en logistieke samenwerking tussen politie en krijgsmacht in kritieke omstandigheden;
- ten tweede dient een aantal van de scherpschutters van de BBE-K te worden geïntegreerd in deze eenheid; zij mogen hun langeafstandsprecisiewapens onder dezelfde voorwaarden houden en gebruiken als de scherpschutters bij de AOE'n;
- ten derde moet deze eenheid binnen de DSI worden geplaatst onder de algehele leiding van het hoofd van DSI; bij de daadwerkelijke uitvoering van haar taak als centrale militaire interventiemacht staat zij niettemin onder het rechtstreekse bevel van haar eigen commandant(en);

Op grond van artikel 10 lid 1 onder b van de Wet Openbaarheid van Bestuur (WOB) wordt het vierde punt niet openbaar gemaakt.

- ten vijfde moet ook bij deze militaire eenheid worden nagegaan welke manschappen geschikt zijn om samen met politiemensen uit de AOE'n een gemengde centrale interventie-eenheid te vormen die ook in zeer wisselende omstandigheden een passend antwoord kan bieden op de meest ernstige vormen van dreigend (terroristisch) geweld;

- ten zesde moeten de leden van deze marinierseenheid na een bijbehorende aanvullende vorming de status krijgen van bijzonder opsporingsambtenaar (BOA); dit past bij de inbedding van hun eenheid in het Korps Landelijke Politiediensten, maar het is met name ook nodig met het oog op de zo wenselijke detachering van haar individuele leden bij de AOE'n; het zal ook hun mogelijkheden om na het militaire dienstverband over te gaan naar de AOE'n dan wel naar andere onderdelen van de reguliere politie vergroten;
- ten zevende dienen er voorzieningen te worden getroffen die uitsluiten dat belangrijke onderdelen van deze eenheid – op het niveau van de pelotons dan wel op het niveau van de staf – voor kortere of langere tijd worden ingeschakeld in vredesmissies; dat moet bij uitstek een taak blijven van haar evenknie bij de landmacht: het KCT; er moet in elk geval steeds een compleet onderdeel van de marinierseenheid direct inzetbaar zijn in Nederland;
- en ten achtste moet ervoor worden gewaakt dat deze eenheid ten volle kan blijven rekenen op de nodige bijstand van andere onderdelen van het KM en van andere (speciale) geledingen binnen de krijgsmacht.

V.2.1.4. De integratie van de onderhandelaars

De oprichting van de beoogde dienst is een goede gelegenheid om een einde te maken aan een even opmerkelijke als afwijkende – in vergelijking met het buitenland – situatie in dit land, namelijk dat de onderhandelaars operationeel een soort van eigen positie innemen bij de beëindiging van zeer gewelddadige situaties, los van de politiecommandanten, met een eigen plek in het beleidscentrum.

Deze situatie verraadt een kijk op onderhandelen in dit soort situaties die niet langer verdedigbaar is. Onderhandelen met kapers, gijzelnemers et cetera moet in situaties als deze gewoon een van de tactische middelen zijn waarvan de verantwoordelijke commandanten zich binnen de totale strategie in samenspraak met gezaghebbers kunnen bedienen.

Men moet hierbij niet uit het oog verliezen dat de integratie van de aansturing van onderhandelingen in de totale aanpak van situaties tegenwoordig des te meer aangewezen is vanwege de toenemende mogelijkheden om op allerhande andere manieren informatie te verzamelen over het doen en laten van verdachten op de plaats delict. Dit noopt tot vergaande afstemming van onderhandelingen op hetgeen er al dan niet zowel aan hun kant als aan de kant van politie gebeurt.

Voor onderhandelaars die al dan niet op eigen gezag een eigen strategie willen volgen is in de tegenwoordige tijd geen plaats meer. Hun mogelijkheden moeten volledig worden geïntegreerd in de te hanteren strategie van het totale optreden.

V.2.1.5. De vorming van eenhoofdige leiding en een compact stafbureau

De oprichting van een DSI binnen het Korps Landelijke Politiediensten brengt haast als vanzelf met zich mee dat deze dienst wordt geplaatst onder een diensthoofd die er de algemene leiding over krijgt. Het grote, ja haast onmetelijke, belang van deze op het eerste oog zo vanzelfsprekende maatregel voor de herinrichting van het stelsel van de speciale eenheden, voor hun geïntegreerde en doeltreffende (samen)werking in concrete gevallen en voor een adequate aansturing van (de eenheden van) DSI door de justitiële, (in sommige gevallen) de bestuurlijke en natuurlijk de politieke autoriteiten kan evenwel moeilijk worden overschat.

Het ligt verder voor de hand dat er wordt voorzien in één of meer plaatsvervangende hoofden. Die zijn om meerdere redenen nodig: voor een geïntegreerde operationele leiding

over eenheden bij gecompliceerde operaties op één enkele plaats van inzet, voor de bevelvoering over inzetten die in landelijk verband op meer locaties moeten plaatsgrijpen et cetera. Gegeven de aard van de taken van DSI zullen dit in alle gevallen politieofficieren – leden van het Korps Landelijke Politiediensten of vanuit de regionale korpsen gedetacheerd bij dit korps – moeten zijn. Zij zullen overigens de beschikking moeten hebben over een stafbureau, zowel voor de behartiging van de zo gewichtige verbindingen met de inlichtingendiensten, de opsporingsdiensten en de observatiediensten, als voor de verzorging van de relaties met alle mogelijke ondersteunende diensten, en natuurlijk voor de uitvoering van allerhande belangrijke ondersteunende taken binnen de eigen organisatie (personele zaken, budget en beheer, uitrusting en huisvesting e.a.). Dit bureau mag onder geen beding uitgroeien tot een bureaucratie. Het moet een compact geheel worden én blijven. Waar het kan en ook wenselijk is, dient het te worden bemand met gekwalificeerde leden van de speciale eenheden. De besten onder hen zouden langs deze weg een kans kunnen krijgen om een loopbaan uit te bouwen in de sfeer van de speciale eenheden. Zo kan worden voorkomen dat belangrijke praktijkkennis in hoofden van mensen verloren gaat.

Met dit deel van het voorstel kan er dus zowel een einde worden gemaakt aan het totale gebrek aan eenhoofdige en professionele politieke aansturing van de speciale eenheden als aan de vrij kostbare, niet doeltreffende en natuurlijk weinig efficiënte versnippering van hun ondersteuning.

Aan de functie van de tegenwoordige coördinatoren van de BBE'n is bij een herinrichting van het stelsel van speciale eenheden langs de lijnen die hier worden uitgetekend, natuurlijk geen behoefte meer.

V.2.2. De onderbrenging van de nieuwe dienst bij het Korps Landelijke Politiediensten

Hiervoor werd meer dan eens aangegeven dat een herinrichting van het stelsel van speciale eenheden naar de eisen van de tijd met zich meebrengt dat dit stelsel op nationale voet tot meer eenheid wordt gebracht. Alleen zo kan er een adequate oplossing worden gevonden voor de grote problemen die het huidige stelsel van speciale eenheden plagen. Ook werd reeds bij herhaling gesteld dat zulk een oplossing ten principale moet worden gezocht in de vorming van een nieuwe dienst bij het Korps Landelijke Politiediensten: het gaat hier in wezen om de uitvoering van taken die thuishoren bij de reguliere politie. Maar waarom dan bij dit korps? Gelet op de verdeeldheid van (opvattingen over) het politiewezen vergt dit standpunt wel meer toelichting dan eerder kon worden verschaft.

V.2.2.1. Waarom bij het Korps Landelijke Politiediensten?

Deze vraag kan in het verlengde van het vorenstaande ten eerste worden beantwoord met een verwijzing naar de wettelijke rol van dit korps in het tegenwoordige politiebesteding: de uitvoering van ondersteunende, coördinerende en zelfstandige taken. De DSI die hier wordt beoogd is immers bij uitstek een dienst waar al zulke taken in éénzelfde verband moeten (kunnen) worden verricht. Hij moet via de AOE'n de regionale korpsen ondersteunen bij de gevaarvolle aanhouding van personen et cetera. Hij moet zorgen voor de nodige coördinatie tussen deze eenheden onderling en (andere) landelijke diensten, binnen en buiten het korps. En, als het nodig is, moet hij ook in staat zijn met een of meer centrale eenheden in actie te komen. Dat het Korps Landelijke Politiediensten bij wijze van spreken de natuurlijke plaats is waar DSI moet worden ondergebracht blijkt overigens uit het feit dat – zoals hiervoor is beschreven – zijn korpschef nu reeds verantwoordelijk is voor de coördinatie en de beheerszorg van de BBE'n. De onderbrenging van DSI bij dit korps ligt dus helemaal in de lijn van de toedeling van verantwoordelijkheden die het op het vlak van de speciale eenheden nu reeds heeft.

Naast dit “stelselmatige” antwoord is er ook een zeer toepasselijk functioneel antwoord. Het Korps Landelijke Politiediensten omvat een aantal diensten en voorzieningen die zeker in het huidige tijdsgewricht cruciaal zijn voor een adequaat functioneren van speciale eenheden in het raam van de politieke terrorismebestrijding en in levensbedreigende omstandigheden in het algemeen.

Hierbij moet in de eerste plaats natuurlijk worden gewezen op de aanwezigheid in dit korps van een aantal essentiële researchediensten: naast de dienst nationale recherche (DNR) ook de dienst nationale recherche informatie (DNRI), de dienst internationale netwerken (DIN), en de dienst specialistische researchtoepassingen (DSRT) met bij de DNRI het voor de DSI zo belangrijke informatiekrispunt in de vorm van het NIK, inclusief de verbindingen met de AIVD en de MIVD plus de alsmear belangrijker geworden directe relaties met soortgelijke diensten in het nabije en verre buitenland en op internationaal niveau (Europol, Interpol e.a.). De rechtstreekse aankoppeling van de speciale eenheden – bij concrete acties in het bijzonder via hun informatiecel (die hiertoe trouwens met kracht verder moet worden ontwikkeld) – aan dit netwerk van diensten is een van de belangrijkste strategische voorwaarde voor hun tijdige en passende inzet ten overstaan van (dreigingen van) terroristische en andere gewelddadige acties. Alleen zó kan het praktijkadagium worden waar gemaakt dat in elk geval (preventieve zowel als repressieve) politieke terrorismebestrijding door speciale eenheden voor 80% neerkomt op inlichtingenwerk (in de ruime zin van het woord). Hierbij mag bepaald niet uit het oog worden verloren dat één van de speciale eenheden van de DNR de unit terrorismebestrijding en bijzondere taken (UTBT) is. Want niet alleen de taakstelling van de UTBT en die van de DSI liggen heel dicht bij elkaar, ook de feitelijke werkzaamheden van (sommige van) hun eenheden zouden veel meer samen moeten lopen. Neem bijvoorbeeld het doen van observaties door een (toekomstig) OT van DSI voor de UTBT.

In de tweede plaats mag in dit verband ook niet worden voorbijgegaan aan de voor een DSI zo belangrijke logistieke voorzieningen bij het Korps Landelijke Politiediensten. Hierbij kan onder meer worden gedacht aan de mogelijkheden van snel transport van eenheden over de weg, op het water en door de lucht enerzijds en aan de mogelijkheden van bijzondere aansluitingen op de politieke informatie- en communicatienetwerken. En in het verlengde hiervan liggen voorzieningen als de landelijke interceptie organisatie (LIO), de mobiele commandofaciliteiten voor grootschalig politieoptreden en het landelijk operationeel coördinatie centrum (LOOC) voor de hulpdiensten

V.2.2.2. De positie van de AOE'n binnen de nieuwe dienst

Het feit dat alle speciale eenheden binnen een nieuwe dienst van het KLPD worden ondergebracht op de manier die hiervoor is omschreven, roept in het bestaande politiebestedel met name vragen op over de positie van de AOE'n in deze dienst. In het verlengde van hetgeen hieromtrent reeds werd opgemerkt bij het voorstel om het substelsel van deze eenheden meteen mee te reorganiseren ter gelegenheid van de herinrichting van het stelsel van de speciale eenheden in zijn geheel, dient er hier met name nog het volgende aan te worden toegevoegd.

In de eerste plaats moet de toekomstige DSI worden belast met het beheer van de onderhavige eenheden binnen het raam van de algehele beheersverantwoordelijkheid van het Korps Landelijke Politiediensten voor alles en iedereen binnen de DSI. Of het nu gaat om een stuk personeelszorg of om de uitrusting en oefening van de eenheden. En dit moet op zodanige manier gebeuren dat het hun functionele inbedding in de regionale (centrum)korpsen niet schaadt. Zij moeten bij wijze van spreken hun huidige taken zoveel als mogelijk op de bestaande voet in samenhang met de aanverwante onderdelen van die korpsen kunnen blijven uitvoeren.

Om deze doelstelling zoveel als mogelijk te bereiken moet in de tweede plaats de aansturing van de AOE'n – ondanks hun beheersmatige inschakeling in een groter landelijk verband – in beginsel blijven gebeuren op de manier zoals die voor hun dagelijkse taken momenteel is geregeld. Dit wil zeggen: op politieel niveau treden zij op onder de directe leiding van hun eigen chefs en onder de verantwoordelijkheid van de desbetreffende korpsleiding(en). Met het oog op de daadwerkelijke uitvoering van justitiële taken worden zij in normale omstandigheden door het openbaar ministerie aangestuurd zoals is voorzien in de hiervoor besproken *Circulaire aanhoudings- en ondersteuningseenheden* (1999).

Pas op het moment dat AOE'n geheel of ten dele daadwerkelijk worden ingeschakeld in een (offensieve) operatie waarbij ook de centrale interventiemacht van DSI is of wordt betrokken, worden zij geplaatst onder de leiding van het hoofd van deze dienst en onder het gezag van het openbaar ministerie op landelijk niveau. Hierover later meer.

Verder zou het geraden zijn om de bestaande overlegstructuur (in de vorm van LCA1 en LCA2) op de een of andere manier in stand te houden. Via deze commissies kunnen de korpsen immers nauw betrokken blijven bij de evolutie van de AOE'n en van de DSI in het algemeen. Het hoofd van DSI heeft zodoende immers *fora* waarop hij zijn plannen, zijn zorgen en zijn ervaringen kan bespreken met degenen die plaatselijk (mede)verantwoordelijk zijn voor het goed functioneren van deze eenheden.

V.2.2.3. De taak van het hoofd DSI

Hiervoor werd links en rechts al gezinspeeld op een deel van de taak van het hoofd van de op te richten dienst: het volledige beheer van de eenheden die vallen onder de DSI. Dit beheer omvat natuurlijk al hetgeen dat daar gebruikelijk toe behoort: personele zaken (werving, selectie, opleiding en begeleiding, nazorg), budgetbeheer, zorg voor uitrusting en bewapening, behoorlijke huisvesting e.a. Daarvoor zal bij het bureau van het hoofd DSI capaciteit moeten worden vrijgemaakt. Wellicht is het mogelijk deze capaciteit voor een deel te halen uit de ondersteunende bureaus die momenteel bij de BBE-M en bij de BSB functioneren.

Waarvoor in dit verband speciaal aandacht moet worden gevraagd is de noodzaak van de ontwikkeling van een samenhangend investeringsprogramma voor het geheel van de eenheden, afgestemd op de laatste inzichten in politieke terrorismebestrijding en politieke beheersing van grof crimineel geweld in het algemeen. Zulk programma is er tot nu toe nooit geweest en is onderhand dus hard nodig. Evenzo zal er in het bijzonder de nodige aandacht moeten uitgaan naar de ontwikkeling van een scala van opleidingsprogramma's voor de

eenheden, met enerzijds (deel)programma's die door al hun leden respectievelijk al hun specialisten kunnen/moeten worden gevolgd en anderzijds (deel)programma's die specifiek zijn afgestemd op de politieke basiseenheden, de interventie-eenheid van de mariniers en de te vormen gemengde eenheid van politiemensen en militairen. Voorzover mogelijk moet de aanpassing van het opleidingsprogramma gebeuren in samenwerking met zowel de Nederlandse Politie Academie als de opleidingscentra bij de krijgsmacht.

Er valt voor het hoofd DSI en zijn bureau echter bepaald meer te doen: het klaarstomen en het klaar houden van de eenheden voor geïntegreerde preventieve respectievelijk repressieve bestrijding van terroristische acties en voor de uitvoering van aanhoudingen in levensbedreigende omstandigheden in het algemeen. Dit houdt allerlei in. Om te beginnen zal hij samen met zijn mensen en in nauwe samenspraak met de inlichtingendiensten, de opsporingsdiensten en de observatiediensten strategieën en tactieken moeten uitwerken en constant bijstellen die belangrijk kunnen zijn voor een succesvolle en dus ook zo veilig mogelijke inzet van lokale en centrale eenheden waarin ook de legitieme belangen van deze diensten zijn verdisconteerd; denk bijvoorbeeld aan de noodzaak van hoogwaardige opsporing op de plaats van een aanslag, bij huiszoeking na aanhouding et cetera. Daartoe zal het nodig zijn om in het bureau van DSI mensen te voorzien die niet alleen permanent nauwe contacten onderhouden met de bedoelde diensten maar die ook de resultaten van hun overleg – ook met broederdiensten in het buitenland trouwens – kunnen omzetten in adequate handelingsstrategieën. De harmonisatie van de bevel- en commandovoering bij de eenheden zal hierbij speciaal een punt van aandacht moeten zijn. Maar de operationele samenwerking tussen de speciale eenheden enerzijds en ondersteunende politieke en militaire eenheden dan wel hulpverlenende diensten anderzijds evenzeer. Hierbij kan het om allerlei vormen van wederzijdse dienstverlening gaan: van training van (aparte secties in) de speciale eenheden voor operaties in een “vuile” omgeving tot de inbedding van de eenheden in de organisatie en werking van de komende veiligheidsregio's.

Complementair aan deze inhoudelijke modernisering van het optreden van de speciale eenheden is het zeker zo belangrijk om oefeningen voor deze eenheden te bedenken waarin de uitgedachte strategieën en tactieken zijn verwerkt en...niet alleen oefeningen te bedenken maar ze ook zoveel als mogelijk daadwerkelijk te houden. Hierbij zal met name moeten worden gelet op de mogelijkheden om (delen van) de centrale interventiemacht respectievelijk de te vormen gemengde eenheid samen met de AOE'n in allerlei defensieve en offensieve configuraties te laten optreden: in één groot verband op een enkele plaats in het land, met kleinschaliger preventief bedoelde inzetten in meerdere gemeenten, met achtereenvolgende acties rondom grote objecten et cetera. Maar het moeten ook oefeningen zijn waaraan niet alleen de uitvoerende eenheden deelnemen maar juist ook de autoriteiten die het in het geval van inzet voor het zeggen hebben, de terreurofficieren op kop. Anders is het risico reëel dat, als (eenheden van) DSI daadwerkelijk wordt/worden ingezet de eisen van *McCann* in hun geval een dode letter blijven, met alle mogelijke negatieve consequenties gevolgen van dien, vooral voor de behoorlijkheid en de doeltreffendheid en dus voor de algehele geloofwaardigheid van de daadwerkelijke rechtshandhaving in Nederland in zulk een kritische kwestie als de bestrijding van terrorisme.

Verder zal het hoofd van de dienst vanuit zijn coördinerende rol enigermate het oog moeten houden op de dagelijkse werkzaamheden van de AOE'n en met name op de verdeling en toedeling daarvan in functie van een billijke en doeltreffende verdeling van de lasten. Maar dit niet alleen. Hij zal in dit verband ook stappen moeten zetten om leden van de centrale interventiemacht op individuele voet in onderscheiden functies te laten meewerken in de AOE'n en omgekeerd. De redenen waarom dit moet gebeuren, zijn hiervoor genoegzaam aan de orde gesteld: de bevordering van het inzicht in én ervaring met de organisatie, werking en cultuur van elkaars eenheden; de verwerving van de zo nodige inzetervaring, en zeker ook de vermindering van de werklast van de (individuele leden van de) AOE'n of, anders gesteld, de

vergroting van hun capaciteit. De vrij idiote situatie dat een belangrijk deel van de speciale eenheden niet wordt benut voor de uitvoering van bijzondere politietaken terwijl een ander belangrijk deel daarvan lijdt aan chronische overbelasting valt niet langer te verdedigen. Wanneer AOE'n overigens werkzaamheden verrichten die verband (kunnen) houden met (dreiging van/ informatie over) acties van al dan niet vermeende terroristen moet het hoofd DSI vanzelfsprekend altijd nauw worden/zijn betrokken bij de planning, uitvoering en afwikkeling van zulke tegenacties.

Tenslotte zou het hoofd DSI – natuurlijk in samenwerking met de gezaghebbende autoriteiten en met aanpalende diensten – verantwoordelijk moeten worden gesteld voor de uitwerking van een behoorlijke strategie inzake interne communicatie maar vooral ook externe communicatie over terrorisme en speciaal (politiële) terrorismebestrijding, met name ook in relatie tot concrete inzetten van de speciale eenheden binnen DSI.

V.2.3. De aansturing van de eenheden

In aansluiting op het vorenstaande moet tenslotte nog worden uitgewijd over de aansturing van de eenheden binnen de toekomstige DSI. Hoe die bij de AOE'n in het dagelijkse leven dient te gebeuren werd reeds besproken: op de manier die nu gangbaar is. Het probleem dat overblijft is dat van de aansturing van speciale eenheden in situaties die onder de huidige regelgeving als BBE-waardig – in de toekomst mogelijks DSI-waardig – kunnen worden gekenschetst.

De oplossing van dit probleem is niet zo lastig als men vasthoudt aan de uitspraak van het EHRM in *McCann*: de professionaliteit van de aansturing moet die van de (leden van de) uitvoerende eenheden zélf op z'n minst evenaren. In mijn ogen betekent dit namelijk dat in DSI-waardige situaties niet de gebruikelijke GBO-structuur kan worden opgezet – daarvoor biedt deze structuur zowel op het niveau van de politie als op het niveau van de plaatselijke overheden niet de garantie dat er professioneel leiding zal worden gegeven. Er zal in dit soort situaties dus een DSI-specifieke regeling in werking moeten treden die de garantie biedt dat er snel en verantwoord wordt beslist over de inzet van de vereiste eenheden, middelen en tactieken.

Hoe zou die regeling er concreet uit moeten zien:

[Op grond van artikel 10 lid 1 onder b van de Wet Openbaarheid van Bestuur \(WOB\) wordt de tekst onder de eerste twee gedachtenstreepjes niet openbaar gemaakt.](#)

- en in situaties als hier bedoeld worden de taak en bevoegdheid van de betrokken hoofdofficier van justitie op gezag van de voorzitter van het College van Procureurs-Generaal overgenomen door een landelijke terreurofficier die zich derwaarts begeeft; deze officier van justitie – in de toekomst wellicht beter aan te duiden als “interventie-officier” – moet hiertoe speciaal worden geselecteerd, opgeleid en getraind, samen met de eenheden van DSI; dit voorstel bouwt voort op de nationale rol die onderhavige officier reeds heeft in het raam van de *Samenwerkingsregeling bestrijding terroristische misdrijven*; het neemt niet weg dat het aanbeveling verdient om op elk parket een ervaren officier aan te duiden als aanspreekpunt voor terrorismebestrijding; deze zou in afwachting van de komst van de terreur- of interventie-officier reeds (in overleg met deze collega en de hoofdofficier van justitie) de eerste maatregelen kunnen treffen.

Als rechtstreekse tegenhanger van deze plaatselijke configuratie moet op nationaal niveau een soortgelijke professionele configuratie tot stand worden gebracht om de vlotte en verantwoorde besluitvorming te bewerkstelligen waar – bij wijze van spreken – iedereen om vraagt die enige ervaring heeft met de alarmering/inzet van BBE'n. De bestaande regeling

voor departementaal crisisoverleg zou bij DSI-inzetten dus niet in werking moeten worden gesteld. De DSI-specifieke regeling zou er als volgt kunnen uitzien:

- de minister van Justitie moet op aangeven van de plaatselijke verantwoordelijken in beginsel alléén kunnen beslissen over de toepassing van ingrijpende inzetmodaliteiten van DSI; beslissingsmacht op het punt van de inzet van speciale eenheden moet via verdere mandatering worden uitgebreid; als hij overleg met een of meer andere ministers aangewezen acht moet het hem natuurlijk vrij staan om dit binnen de gegeven mogelijkheden te organiseren; van een consultatieverplichting zou evenwel geen sprake meer moeten zijn;
- om zo verantwoord mogelijk te kunnen beslissen moet hij advies kunnen inwinnen bij de autoriteiten die uiteindelijk op het hoogste niveau operationeel verantwoordelijk zijn voor het handelen van de overheid in zulk soort gevallen; het gaat hier om: de voorzitter van het College van Procureurs-Generaal, het hoofd van het Korps Landelijke Politiediensten, de directeur-generaal Rechtshandhaving van het ministerie van Justitie en de directeur-generaal Openbare Orde en Veiligheid van het ministerie van Binnenlandse Zaken; zij moeten zich eveneens laten bijstaan door een (andere) geschoolde en ervaren landelijk terreurofficier;
- en zoals de korpschef van het Korps Landelijke Politiediensten rechtstreeks contact moet kunnen onderhouden met de algemeen commandant van het DSI, zo moet de voorzitter van het College van Procureurs-Generaal, al dan niet via de “Haagse” terreurofficier, rechtstreeks kunnen overleggen met de terreurofficier ter plaatse;
- de minister van Justitie op zijn beurt moet te allen tijde in de zijlijn onafhankelijk advies kunnen vragen bij de secretaris-generaal van zijn departement.

Voor het tussengelegen, provinciale, niveau is in dit voorstel van besluitvorming met opzet geen rol weggelegd. Inschakeling van dit niveau zou alleen maar vertragend werken zonder dat er aan kwaliteit wordt gewonnen.

V.2.4. De vervanging van de BELCOM

In de constructie die hier wordt voorgesteld is er tenslotte in concrete gevallen van alarmering/inzet van de DSI natuurlijk ook geen plaats meer voor een adviesorgaan als de BELCOM. Deze commissie zou naar mijn mening in deze hoedanigheid dan ook kunnen worden afgeschaft.

Er valt wél veel voor te zeggen om een landelijke commissie in het leven te roepen die de beide “politieministers”, de beheerders van de regionale korpsen en de korpschef van het Korps Landelijke Politiediensten kan adviseren omtrent beheersaangelegenheden bij de DSI.

In deze commissie zouden zeker ook het ministerie van Defensie, de korpschefs van de regionale korpsen en het openbaar ministerie vertegenwoordigd moeten zijn.

LCA1 en LCA2 zouden, al dan niet in gewijzigde samenstelling, kunnen fungeren als subcommissies van een nieuwe commissie.

V.3. De uitbreiding van de dienst koninklijke en diplomatieke beveiliging

Gelet op de rol die de AOE'n en BBE'n (kunnen) spelen in het nieuwe stelsel bewaken en beveiligen kan hier sowieso niet worden voorbijgegaan aan de repercussies van een herinrichting van het stelsel van speciale eenheden op dit andere stelsel. Maar een specifieke

reden om dit te doen is het voorstel om over te gaan tot de opsplitsing van de BSB, zoals hiervoor bij de bespreking van dit voorstel al werd aangegeven.

Bij die gelegenheid werd naar voren gebracht dat het heel wel denkbaar is om de capaciteit van de BSB voor beveiligingstaken in te passen in de DKDB. Zodoende zou er binnen het KLPD één grote dienst ontstaan voor de uitvoering van bewakings- en beveiligingstaken in het rijksdomein en zou er wederom een einde worden gemaakt aan een ondoorzichtige versnippering van middelen. Als men de BSB-eenheid met name zou willen bestemmen voor de beveiliging van hoge (buitenlandse) militairen of van belangrijke vertegenwoordigers van internationale militaire organisaties, dan zou de DKDB kunnen worden hertiteld tot de dienst koninklijke, diplomatieke en militaire beveiliging (DKDMB). Daarenboven zou een dergelijke reorganisatie grotelijks de aandrang moeten doen verminderen om de AOE'n en eventueel de BBE'n, in de toekomst de eenheden van DSI, in te zetten voor de uitvoering van taken op dat gebied. De vorming van een DSI zou trouwens in geen geval tot gevolg mogen hebben dat door de rijksoverheid te gemakkelijk wordt teruggevallen op onderhavige eenheden voor dit soort werkzaamheden. Dan zou deze herinrichting immers voor een belangrijk stuk aan haar doel voorbijschieten. De preventieve en repressieve bestrijding van ernstig geweld en terrorisme is in het algemeen écht iets anders dan de bewaking en beveiliging van mensen en objecten.

In het verlengde van dit voorstel tot reorganisatie van het DKDB doemt evenwel een zeker zo ingrijpende vraag op: zou het niet wenselijk zijn om de functie van nationaal coördinator bewaking en beveiliging (NCBB) op departementaal niveau te heffen en haar toe te vertrouwen aan het hoofd van het Korps Landelijke Politiediensten? Hiervoor pleit – net als bij de vorming van een DSI – dat dan enerzijds de (verantwoordelijkheid voor de) verwerving, analyse en evaluatie van informatie en anderzijds de (verantwoordelijkheid voor de) uitvoering van bewakings- en beveiligingstaken binnen één en hetzelfde politiekorps via het NIK gemakkelijk aan elkaar kunnen worden gekoppeld. En mocht er een keer een capaciteitsprobleem bij de DKDB-nieuwe-stijl zijn dan kan via de korpschef snel worden gezien of en hoe (eenheden van) de DSI in een preventieve rol eventueel moet(en) of kan/kunnen bijspringen.

Wanneer een dergelijke verdergaande reorganisatie zou worden doorgevoerd dan betekent dit geenszins dat het hele nieuwe stelsel bewaken en beveiligen “op de schop” moet. De herstructurering van de besluitvorming die onlangs binnen dit stelsel is doorgevoerd zou gewoon verder doorgang moeten vinden. In onderhavig voorstel wordt alleen een onnodig complicerende functie afgeschaft.

V.4. Besluit

In de voorgaande paragrafen is het voorstel ontwikkeld om op de sterke punten in het bestaande stelsel van speciale eenheden een sterk landelijk stelsel uit te bouwen. Per saldo levert dit een “multidisciplinaire en multifunctionele dienst” op waarover in de kring van de commandanten reeds jaren geleden werd gesproken. Dit voorstel zal in hun kring dan ook niet op veel weerstand stuiten. Niettemin: ook al komt dit voorstel slechts neer op een herinrichting van het bestaande stelsel, het vormt op een paar punten wel een structurele ingreep in de bestaande verhoudingen en zal dus als vanzelf voor de nodige gesprekstof zorgen. Met de overgrote meerderheid van mijn gesprekspartners was en ben ik het eens dat een dergelijke ingreep hard nodig is. Na de jarenlange discussie over de noodzaak om wat te doen, is – speciaal in het aangezicht van het islamistisch terrorisme – de tijd gekomen om daadwerkelijk in te grijpen.

In de kring van de speciale eenheden zélf wordt de urgentie van een herinrichting van het stelsel dus breed gevoeld. Punt van zorg hier is evenwel dat nogal wat mensen in hun

kring vinden dat “men” zich in Nederland (veel) te weinig zorgen maakt over de (dreigende) geweldssituatie in het land en dat deze onderschatting van de situatie ook wel eens een negatieve uitwerking zou kunnen hebben op het gevoel dat het noodzakelijk is om het bestaande stelsel van speciale eenheden te hervormen. Een positieve bijwerking van de discussie over vorenstaand voorstel zou dan ook kunnen zijn dat het maatschappelijk debat over (de dreiging van) ernstig geweld/terrorisme en de politieke bestrijding hiervan aan scherpte en diepgang wint.

In aansluiting op het vorenstaande kan, meen ik, worden gezegd dat het stelsel dat in het vorenstaande voorstel is neergelegd, niet alleen (ook) voldoet aan de normatieve standaarden die heden ten dage voor zulke stelsels gelden maar dat het – de structurele eigenaardigheden van ons politiewezen in acht genomen – ook veel gemeen heeft met de stelsels die bestaan in de omringende landen. Hoe belangrijk dit laatste is met het oog op de internationale politieverwerking bij de bestrijding van grensoverschrijdend ernstig geweld en terrorisme behoeft hier geen betoog. Deze samenwerking zou trouwens op korte termijn verder in operationele zin moeten uitgebouwd. Zo zou er moeten worden nagegaan onder welke voorwaarden Nederlandse eenheden kunnen opereren op het grondgebied van de omringende landen en omgekeerd: onder welke voorwaarden buitenlandse eenheden kunnen worden ingezet op Nederlandse grondgebied.

HOOFDSTUK VI

ALGEMEEN BESLUIT

De inrichting van een stelsel van speciale eenheden maar ook de inzet zélf van zulke eenheden vormen – gelet op de vooruitgeschoven strategische positie van de politie in een democratische rechtsstaat – een in maatschappelijk opzicht gevoelig onderwerp. Hierom is in dit advies langs meerdere wegen gezocht naar een adequaat antwoord op de vragen die in de onderzoeksopdracht besloten liggen. Dit antwoord is neergelegd in een algemeen voorstel voor de herinrichting van het bestaande stelsel van speciale eenheden dat enerzijds weliswaar zoveel als mogelijk is gebaseerd op de sterke punten in het bestaande systeem maar anderzijds neerkomt op een herstructurering hiervan die past bij de normatieve en empirische standaarden die vandaag de dag voor zulk een stelsel gelden en die verenigbaar is met de inrichting van soortgelijke stelsels in de omliggende landen.

Dit voorstel komt in algemene zin enerzijds neer op de oprichting van een dienst speciale interventies (DSI) bij het Korps Landelijke Politiediensten waarin de BBE'n, – tot op zekere hoogte – de AOE'n en ook (onderdelen van) de BSB worden geïncorporeerd, en anderzijds op een aanzienlijke vereenvoudiging en professionalisering van de aansturing van én de bevelvoering over de betrokken eenheden tot op het hoogste niveau. Gelet op de gesprekken die hier te lande met insiders op alle niveaus van het stelsel zijn gevoerd meen ik dat dit voorstel in en rond de speciale politieke en militaire eenheden op een groot draagvlak kan rekenen.

Mocht dit voorstel tot herinrichting van het stelsel geheel of ten dele worden aangenomen dan is het natuurlijk zaak een traject uit te werken om dit project te realiseren. Het valt buiten de onderzoeksopdracht om mijn licht over deze kwestie te laten schijnen. Maar op grond van het onderzoek dat ik heb verricht wil ik wel enkele suggesties doen die misschien nuttig zijn voor het uitzetten van zulk traject.

De eerste suggestie is dat het – ook met het oog op de kwaliteit van het resultaat – erg belangrijk is om vertegenwoordigers van de mensen die al vele jaren deel uitmaken van de betrokken eenheden nauw te betrekken bij welke hervorming van het stelsel dan ook. Zij hebben veel ervaring en inzicht opgebouwd waarvan dankbaar gebruik kan worden gemaakt. Onwillekeurig zullen óók zij het zijn die een hervorming in de praktijk tot een succes moeten maken. En ...wat zeker ook niet uit het oog mag worden verloren: zij zijn het die in levensbedreigende omstandigheden metterdaad én persoonlijk de confrontatie met het (terroristische) geweld aangaan. Ook hierom ligt het voor de hand dat zij nauw worden betrokken bij de uitwerking van de institutionele, organisatorische en operationele condities waarbinnen die confrontaties (zullen) plaatsvinden.

De tweede suggestie is dat bij een eventuele hervorming meerdere dingen tegelijk moeten én kunnen worden gedaan. Mocht bovenstaand voorstel de discussie overleven dan is het natuurlijk een noodzaak om het om te werken tot een soort van blauwdruk waarin alle aspecten van de overgang van het bestaande stelsel naar het nieuwe stelsel zijn uitgewerkt. Minstens zo belangrijk is het echter om gewichtige onderdelen van een hervorming meteen in

de praktijk uit te proberen. Zulke initiatieven demonstreren niet alleen dat het de opdrachtgevers van een hervorming menens is, zij bevorderen ook het enthousiasme voor zulk een onderneming. In dit geval zou zowel kunnen worden gedacht aan de opbouw van een forse gemengde eenheid van politiemensen en militairen die centraal kan worden ingezet als aan de detachering van leden van de BBE-M bij de AOE'n en omgekeerd: leden van deze laatste eenheden bij de BBE-Defensie.

En de derde suggestie is dat een eventuele hervorming van het bestaande stelsel wellicht een goede gelegenheid vormt om aan de Nederlandse samenleving te tonen hoe de politieke bestrijding van ernstig geweld/terrorisme via een samenhangend en professioneel stelsel van speciale eenheden naar zowel de eisen van deze tijd als de problemen van deze tijd wordt georganiseerd. Méér dan een gesprekspartner heeft gewezen op het belang van grotere openheid op dit punt.

Tot slot hoeft niet te worden verheeld dat de kwestie van de (her)inrichting van het stelsel van de speciale eenheden vertakkingen heeft naar veel bredere vraagstukken die in dit advies met opzet terzijde zijn gelaten. In de eerste plaats kan hierbij worden gedacht aan de algemene inrichting van het Nederlandse politiewezen. De onderhavige kwestie laat zien dat een deel van de problemen in dit geval eigenlijk niet meer is dan een akelig sequel van de wijze waarop het totale politiebesteding is ingericht. Men mag dan ook hopen dat bij de op stapel staande evaluatie van de *Politiewet 1993* ook niet-onbelangrijke kwesties als deze worden betrokken. In de tweede plaats roept de kwestie van de herinrichting van het stelsel van de speciale eenheden fundamentele vragen op over de hedendaagse verhoudingen tussen politie en krijgsmacht bij de bestrijding van ernstig (terroristisch) geweld in het binnenland en – tot op zekere hoogte ook – in het buitenland. Het stelsel van de speciale eenheden laat zien dat deze verhoudingen in de Nederlandse situatie – vergeleken met die in omringende landen – met name heel merkwaardig liggen door het grote aandeel dat de krijgsmacht er in heeft. In bovenstaand voorstel wordt in deze situatie ingegrepen door alle bestaande eenheden – weliswaar met behoud van hun specifieke (politieke dan wel militaire) status – resoluut onder te brengen binnen een speciale dienst van het civiele nationale politiekorps. Of de bestaande situatie nog ingrijpender in deze richting zou moeten worden veranderd of (juist) niet, is een vraag die – zowel gelet op de politieke discussie over de rol van de krijgsmacht binnen en buiten de Nederlandse samenleving als gelet op de (dreiging van) het ernstig geweld en terrorisme waarmee ook deze samenleving wordt geconfronteerd – vroeg of laat zeker opnieuw aan de orde zal komen.