

Vergaderjaar 2003–2004

**29 754**

**Terrorismebestrijding**

**Nr. 1**

**BRIEF VAN DE MINISTERS VAN JUSTITIE EN VAN BINNEN-  
LANDSE ZAKEN EN KONINKRIJKSRELATIES**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 10 september 2004

**1. Inleiding**

Het huidige terrorisme is in zijn vorm een nieuw fenomeen en stelt de samenleving met urgentie voor nieuwe dilemma's. In de brief die het Kabinet schreef naar aanleiding van de aanslagen in Madrid (TK 2003–2004, 27 925, nr. 123) stelden wij dat een aanslag in Europa Nederland raakt, want Nederland zou evenzeer doelwit kunnen zijn. Nederland loopt bovendien een apart risico vanwege de aanwezigheid van troepen in Irak, de band met de Verenigde Staten en de aanwezigheid van bepaalde moslimgroepen die gevoelig zijn voor radicaliseringprocessen. Recente incidenten onderstrepen het bestaan van een potentiële dreiging in Nederland.

Het vermogen van overheid en samenleving om zich tegen een mogelijke aanslag te beschermen en zich te wapenen tegen pogingen daartoe, moet aan die dreiging worden aangepast. Dat is geen eenmalige verandering, maar een voortgaande aanpassing aan voortschrijdend inzicht in de aard en omvang van de dreiging. Het anti-terrorismebeleid is voortdurend in ontwikkeling, zowel op nationaal als op internationaal niveau. Wij zouden ons echter vergissen indien we menen dat het slechts om een tijdelijke aanpassing gaat vanwege een acute dreiging. Beseft moet worden dat het open en complexe karakter van de moderne samenleving deze kwetsbaar maakt voor de mogelijkheden van de moderne wapentechnologie, zodat ook los van de huidige dreiging overheid en samenleving hun weerbaarheid moeten versterken. De maatregelen die worden getroffen kunnen dan ook niet uitsluitend in het licht van de concrete dreiging worden beoordeeld.

Als gezegd, na de aanslagen in Madrid is het anti-terrorismebeleid, zoals dat na 11 september 2001 is ontwikkeld, verder aangescherpt, zowel in Nederland als in internationaal verband. Met de Kamer is over die aanscherping van gedachten gewisseld op 14 april jl. In dat kader werd een aantal maatregelen aangekondigd. In het bijzonder ging het daarbij om het adequaat verzamelen van informatie met betrekking tot personen

die door gedrag, contacten of uitlatingen aanleiding geven voor nadere aandacht. Voorts werd de voorbereiding van een alerteringssysteem aangekondigd. Belangrijk was ook de aanstelling van een coördinator terrorismebestrijding, de heer Joustra, die de werkwijze en organisatie bij de bestrijding en het voorkomen van terroristische aanslagen heeft doorgevoerd. Op basis van zijn bevindingen heeft het kabinet besloten tot een doeltreffender aanpak en opzet van deze werkwijze en organisatie. In de afgelopen tijd zijn belangrijke stappen gezet in het verbeteren van het management en de evaluatie van informatie over personen en dreigingen. In dezelfde tijd heeft zich ook een aantal concrete dreigingen voorgedaan. Op basis van de gewonnen ervaring, inzichten en aanbevelingen is het kabinet tot de conclusie gekomen dat er reden is voor nieuwe stappen en maatregelen. Deze zijn:

- dat de combinatie en waardering van informatiestromen, de beleidsvoorbereiding, aansturing en voorlichting op het terrein van terrorismebestrijding in een organisatie worden bijeengebracht;
- dat de bevoegdheid wordt geschapen om in urgente gevallen, zonodig met voorbijgaan van de reguliere bevoegdheidsverdeling, noodzakelijke maatregelen te treffen;
- dat de mogelijkheden van ingrijpen, opsporing en voorlopige hechtenis in geval van de voorbereiding van terroristische misdrijven worden uitgebreid.

Het kabinet wil u bij deze over deze stappen alsmede over het dreigingsbeeld zoals dat zich in de afgelopen maanden heeft ontwikkeld, informeren. Voorts zal in deze brief ingegaan worden op het al eerder aangekondigde alerteringssysteem, dat tot stand wordt gebracht.

## **2. Dreigingsbeeld**

Sinds de aanslagen van 11 maart jl. in Madrid is de dreiging voor Nederland zeker niet minder geworden (zie ook Kamerstukken II, 2003–2004, 27 925, nr. 137). Gewezen kan worden op factoren die het denkbaar maken dat Nederland, evenals onder meer de Verenigde Staten, Groot-Brittannië, Spanje en Polen, meer aandacht trekt als potentieel doelwit, dan andere landen. Dat veronderstelt echter dat de dreiging slechts uitgaat van één centraal aangestuurde organisatie die rationeel doelen kiest. Zo die organisatie al ooit heeft bestaan, is deze door de anti-terroristische inspanningen in de afgelopen twee jaren, aangetast. Daarvoor in de plaats is een veelheid aan groeperingen, cellen en personen actief geworden, die, geïnspireerd door het voorbeeld van 11/9, daden van terrorisme voorbereiden en pleegt. De afgelopen maanden is er sprake van ontwikkelingen die erop duiden dat islamistische terroristen het ook op ons land hebben voorzien. De belangrijkste waarnemingen die van invloed zijn op het huidige dreigingsbeeld voor Nederland hebben betrekking op geconstateerde verkenningen van doelwitten, geuite dreigementen op internet en de context van de internationale dreiging van het islamistisch terrorisme.

Het meest concrete verschijnsel waarmee Nederland recent geconfronteerd is als uitvloeisel van de dreigende internationale situatie op het gebied van islamistisch terrorisme, betreft *verkenningen*. In de afgelopen maanden is geconstateerd dat in Nederland personen actief zijn met het in kaart brengen van objecten en terreinen als mogelijk doel van aanslagen. Hoewel het onderzoek naar deze mogelijke verkenningactiviteiten nog in volle gang is, zijn er voldoende indicaties om aan te nemen dat op verschillende niveaus en door afzonderlijke groepen dan wel individuen verkenningen of op verkenningen gelijkende activiteiten worden verricht. De op 9 juli jl. getroffen maatregelen moeten mede tegen deze achtergrond worden gezien.

Ook andere landen zijn in de afgelopen tijd geconfronteerd met dergelijke verkenningen. De doelwitten die in met name de Verenigde Staten werden verkend, zijn typische «soft targets».

Relevant voor het huidige dreigingsbeeld zijn voorts de talrijke *bedreigingen* uit islamistisch terroristische kringen in de richting van landen die momenteel troepen hebben in Irak. Deze landen worden gewaarschuwd dat zij zware aanslagen tegemoet kunnen zien indien zij hun troepen niet uit Irak terugtrekken. Dergelijke bedreigingen komen van diverse groeperingen en verschijnen via diverse media, zoals internet en sommige Arabischtalige nieuwszenders. Bij de bedreigingen aan het adres van Nederland wordt doorgaans een verband gelegd met de Nederlandse buitenlandse politiek. De aanwezigheid van Nederlandse troepen in Irak en Afghanistan wordt door islamistische terroristen beschouwd als een bijdrage aan de door hen gepercipieerde oorlog van het westen tegen de islam. Nederland is daarom in hun ogen een valide doelwit. Ook aan het adres van andere landen die troepen hebben gelegerd in Irak en Afghanistan, zijn soortgelijke bedreigingen geuit.

De achtergronden van de bedreigingen zijn divers. Elke bedreiging wordt serieus genomen en individueel geëvalueerd op ernst en waarschijnlijkheid van uitvoering. Maar herkomst en geloofwaardigheid zijn vaak moeilijk te evalueren. Sommige organisaties die van zich doen spreken, leiden een virtueel bestaan. Anderen bestaan echt, maar onzeker is of zij in staat zijn tot het plegen van aanslagen buiten Iraaks grondgebied. Ook is niet steeds zeker of het gaat om groeperingen die relaties hebben met internationale, islamistisch terroristische netwerken. Het nemen van maatregelen op basis van deze dreigementen vergt dan ook een zorgvuldige afweging en kan ook niet steeds in het openbaar in al zijn aspecten worden toegelicht.

Sinds de aanval op Afghanistan in oktober 2001 is sprake van verzwakking van Al Qa'ida. Dit is te danken aan het feit dat een aantal belangrijke leiders, die zich onder meer bezighielden met het plannen en faciliteren van aanslagen, is gedood of gearresteerd. Islamisten behorend tot Al Qa'ida of daaraan verwante netwerken hebben zich echter verspreid over de wereld. Zij hebben zich ge(her)groepeerd en zijn meer autonoom dan voorheen bezig met het voorbereiden van aanslagen. Dit is ook in Nederland zichtbaar.

Al Qa'ida mag dan verzwakt zijn, het risico van aanslagen door autonome cellen – zoals in Madrid het geval lijkt te zijn geweest – is nog steeds reëel. De motivatie van leden van dit soort autonome terroristische cellen wordt sterk beïnvloed door buitenlandse conflicten en de westerse, dus ook Nederlandse, betrokkenheid daarbij. Het gepercipieerde onrecht dat moslims wereldwijd wordt aangedaan, wordt bovendien geprojecteerd op de eigen situatie, die als gelijkwaardig wordt gezien. Deze gevoelens van achterstelling en ongenoegen worden aangewakkerd en uitgebuit door personen en organisaties die om uiteenlopende redenen belang hebben bij het vergroten van de kloof tussen moslims en niet-moslims. Dit draagt bij aan het ontstaan van moslimradicalisme, dat een voedingsbodem vormt voor succesvolle rekruteringen voor deelname aan de jihad elders in de wereld of eventueel uiteindelijk ook in Nederland zelf.

### **3. Uitgangspunten beleid en aanpak**

In eerdere stukken aan de Kamer (zoals de nota «Terrorisme en bescherming van de samenleving» (Kamerstukken II, 2002–2003, 27 925, nr. 94) en de jaarverslagen AIVD) is ingegaan op de bijzondere kenmerken en het karakter van het terrorisme waar de westelijke wereld, waaronder Nederland, mee geconfronteerd wordt. Het hedendaagse terrorisme is niet een geïsoleerd fenomeen maar moet gezien worden tegen de achtergrond van

fundamentele en culturele tegenstellingen, internationale en nationale conflicten ver van de eigen landsgrenzen en van aangrenzende fenomenen als radicalisering, extremisme en fundamentalisme. Een en ander impliceert dat het westen, en daarmee zeker ook Nederland, vooralsnog geruime tijd rekening zal moeten houden met een aanzienlijke terroristische dreiging. Dit geldt overigens niet minder voor de islamitische wereld.

Het karakter, de organisatorische spreiding en het feit dat de inzet niet een concreet politiek of ideologisch conflict in een bepaald land of regio betreft maar meer algemeen cultureel en religieus gemotiveerd is, zijn bepalend voor de bestrijding. Het brede, niet concreet bepaalde oogmerk van het huidige terrorisme heeft tot gevolg dat potentiële daders, de locatie en aard van mogelijke aanslagen, en de concrete aanleidingen daarvoor ongewis zijn. Mede gelet op het karakter van de organisatie biedt vergelijking met de dreiging elders onvoldoende houvast. Gerichte opsporing en vervolging zijn daardoor slechts beperkt mogelijk. De inzet zal daarom vooral gericht moeten zijn op het tijdig onderkennen en verstoren van de mogelijke voorbereiding van aanslagen, het observeren, volgen en tijdig vastzetten van personen die daar potentieel bij betrokken zijn, het onderkennen en adequaat bewaken en beveiligen van personen, objecten, plaatsen of bijeenkomsten die potentieel doelwit zijn van aanslagen, het waar mogelijk de toegang tot Nederland weigeren van personen die van terroristische activiteiten worden verdacht, alsmede het ontwikkelen van de sensitiviteit en slagvaardigheid van de verantwoordelijke autoriteiten.

Internationale samenwerking bij het voorkomen en bestrijden van terrorisme is voorts, gegeven de oorzaken die elders liggen, de voorbereiding die buiten de grenzen in verschillende landen kan plaatsvinden en de vele landen die tegelijk potentieel doelwit zijn, wezenlijk. Het voorkomen van aanslagen in Nederland is alleen mogelijk als onderdeel van het voorkomen van aanslagen in Europa. Dat impliceert tevens dat bij de bescherming en het optreden tegen de voorbereiding geen onderscheid gemaakt kan worden of het gaat om handelen dat op Nederland gemunt is, of op andere landen gericht is. Dat impliceert op zijn beurt dat Nederland nauwer betrokken zal raken bij de bestrijding van terrorisme dat elders zijn ontstaan vindt, wat weer gevolgen kan hebben voor de aard van de dreiging in Nederland.

Terrorisme laat zich niet bestrijden door onder druk daarvan de grieven die daaraan ten grondslag liggen weg te nemen. In wezen zou dan worden toegegeven aan de dreiging met terrorisme, wat doorgaans eerder als aanmoediging dan als rem werkt. Dat betekent echter niet dat het verschijnsel terrorisme niet ook bestreden moet worden door de voedingsbodem daarvan zoveel mogelijk te beperken. Naast een buitenlands beleid dat gericht is op het verminderen en beheersen van de conflicten, die mede het huidige terrorisme voeden, houdt dit steun in aan landen van herkomst van de bedreiging, teneinde hun vermogen om voorbereiding van aanslagen tijdig te onderkennen en te bestrijden te ontwikkelen. Feit is echter dat de daders van aanslagen ten dele ook in Europa gerekruteerd worden. Radicalisering vormt in de Nederlandse samenleving een potentiële voedingsbodem voor dergelijke rekrutering. Mede met het oog op het voorkomen van terrorisme zullen de radicaliseringsprocessen in de Nederlandse samenleving dan ook tegengegaan en beperkt moeten worden, met dien verstande dat dit niet uitsluitend of zelfs primair in het teken van het bestrijden van terrorisme geplaatst dient te worden.

Helaas is de dreiging altijd van dien aard dat geen overheid in deze tijd met vertrouwen de verzekering kan geven dat een aanslag op het eigen

grondgebied kan worden uitgesloten. Dat neemt niet weg dat alle inzet daarop gericht moet zijn. Bepalend voor het vermogen van de overheid om de dreiging van terrorisme doeltreffend aan te pakken zijn in het licht van het voorgaande: het doelmatig verkrijgen en gebruiken van informatie; het beschikken over middelen en bevoegdheden om tijdig in te grijpen; een adequate bewaking en beveiliging van potentiële doelwitten; een grensoverschrijdende aanpak en het beperken van de voedingsbodem voor de rekrutering van potentiële daders. Dit alles moet bovendien zodanig georganiseerd zijn dat de beschikbare informatie, mogelijkheden en aanwijzingen zo slagvaardig mogelijk in beslissingen en handelen kan worden omgezet. In het licht van de aanslagen in New York en Madrid zijn in de afgelopen jaren op ieder van deze terreinen reeds maatregelen getroffen. De Kamer werd daarover ingelicht. In het licht van de hiermee opgedane ervaring, nieuwe inzichten in de dreiging en een doorlichting van bestaande werkwijzen is het echter wenselijk thans nieuwe stappen en maatregelen te treffen die de weerbaarheid van de samenleving en het vermogen van de overheid om aanslagen te voorkomen en te bestrijden verder kunnen versterken.

#### **4. Een slagvaardige organisatie en doorzettingsmacht**

Een doelmatige organisatie van de informatiestromen, van beleid en uitvoering, van de beschikbare menskracht en inzet van middelen, en van de besluitvaardigheid met betrekking tot noodzakelijke maatregelen, is zowel voorwaarde als sluitstuk voor een doeltreffende aanpak van de dreiging van terrorisme. In de nota «Terrorisme en de bescherming van de samenleving» werden de eerste stappen gezet voor een meer integrale aanpak van het fenomeen terrorisme. Het Gezamenlijk Comité Terrorismebestrijding (GCT) en het Coördinerend Overleg Terrorismebestrijding (COTb) zijn daaruit voortgekomen, waarbij het GCT zich op strategie en beleid richt en het COTb op de operationele samenwerking tussen alle betrokken diensten. Op dit moment zijn in Nederland circa 20 instituties beleidsmatig danwel operationeel betrokken bij de bestrijding van terrorisme. Bovendien bestaan een aantal coördinatiekaders en -mechanismen die in meer of mindere mate betrokken zijn bij aspecten van terrorismebestrijding. Op nationaal niveau betreft dit het Nationaal Coördinatie Centrum (NCC) en de Nationaal Coördinator Bewaking en Beveiliging (NCBB), op plaatselijk niveau zijn dit de lokale driehoeken. Genoemde coördinatiekaders en -mechanismen zijn niet geëigend om als kader te dienen voor de noodzakelijke samenwerking bij de bestrijding van terrorisme. Verzekerd moet worden dat gewerkt wordt vanuit één concept met een duidelijke regie en met de nodige bevoegdheden. Daarbij zij opgemerkt dat een doeltreffende coördinatie, samenwerking en integratie van beleid en uitvoering bij de bestrijding van terrorisme niet alleen nodig is op het moment van een concrete dreiging of een mogelijke andere crisis, maar reeds lang daarvoor. Ieders inzet en expertise moet zodanig gebruikt kunnen worden dat het resultaat «meer is dan de som der delen». Bij de huidige organisatie is dit onvoldoende verzekerd, omdat het in beginsel een samenwerking en coördinatie tussen «gelijken» blijft zonder regievoering, integratie van beleid, informatie-evaluatie en uitvoering. Daar waar nu al een verdergaande samenwerkingsvorm is gevonden, zoals bij de observatie van personen, is op bescheiden schaal reeds zichtbaar geworden wat de winst van het samenwerken kan zijn.

Sinds mei 2004 functioneert de Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding (NCTb). Deze heeft tot taak gekregen de samenwerking op het gebied van terrorismebestrijding te verbeteren. Het samenvoegen van diensten of bevoegdheden biedt maar in beperkte mate een oplossing voor dit vraagstuk. De meeste instanties die betrokken zijn bij het voorkomen en bestrijden van terrorisme, zijn dat in het kader van een veel

breder functie en taak. Het gaat daarbij om de politie, het OM, de IND, andere opsporings- of uitvoerende diensten (MOT, FIOD, enz.). Bij geen van die instanties zal terrorismebestrijding ooit het leeuwendeel van hun werkzaamheden omvatten en zelfs bij diensten waar dit op dit moment wel het geval is, zoals bij de AIVD, beperkt hun functioneren en hoofdtaak zich daartoe niet. De meeste van de betrokken diensten ontlenen hun waarde bij de terrorismebestrijding aan het feit dat de werkzaamheden in dat verband onderdeel vormen van een bredere taak; zonder die taak zouden zij geen functie hebben op dit terrein. Zo vormt het concentreren van de personen die belast zijn met de informatieverzameling bij de AIVD, MIVD, Kmar, politie en andere informatiediensten binnen één dienst, geen oplossing want dan wordt het contact verloren met de moederorganisaties. Voor de bevoegdheden die moeten worden ingezet bij de bestrijding van terrorisme geldt in beginsel hetzelfde.

De samenwerkingsgraad over het *gehele* terrein van terrorismebestrijding dient kortom structureel op een hoger plan te worden gebracht. Nodig is een eenduidige, snelle en strak geleide aanpak. Op de meeste terreinen zal met behoud van de spreiding van taken en uitvoering, de oplossing dan ook gezocht moeten worden in het versterken van de regie en het scheppen van de nodige doorzettingsmacht in het belang van de slagvaardigheid. Tevens dient de voor dit alles noodzakelijke cultuurverandering bij de betrokken onderdelen met kracht te worden voortgezet. Bovendien moet ook lokaal en internationaal snel geschakeld kunnen worden in de preventiefase en bij het nemen van maatregelen.

De keuze tussen de onderscheiden oplossingsrichtingen kan variëren naar gelang de functies waar het om gaat. Wezenlijk voor een doeltreffende aanpak van de terrorismebestrijding is echter:

- één gemeenschappelijk strategisch conceptueel beleidskader, internationaal afgestemd en bepalend voor prioriteiten in beleid en acties;
- één centrale instantie als spin in het web om de noodzakelijk hogere graad van samenwerking, regie en doorzettingsmacht te organiseren;
- het combineren, veredelen en gebruiken van informatie zoals door derden verzameld;
- een op de ernst afgestemd bestuurlijk en wettelijk instrumentarium waarin de noodzakelijke bevoegdheden inzake terrorismebestrijding zijn geregeld.

#### *Een gemeenschappelijk beleidskader en een centrale organisatie*

Om het antiterrorismebeleid handen en voeten te geven is het van belang dat zowel voor de korte als voor de lange termijn één gemeenschappelijk strategisch conceptueel beleidskader wordt ontwikkeld. De voorbereiding en formulering hiervan is thans verspreid over verschillende departementen, waarbij het zwaartepunt ligt bij de departementen van Justitie en Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Gevolg is dat in ieder van de betrokken departementen de werkzaamheden op dit terrein naast andere komen, terwijl onderling voortdurend afstemming nodig is.

Om dit proces te verbeteren zullen de werkzaamheden bij de departementen van Justitie en Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties worden samengebracht binnen één organisatorische eenheid onder leiding van de Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding. De NCTb wordt verantwoordelijk voor de voorbereiding van het algemene beleid op het gebied van terrorismebestrijding onder de verantwoordelijkheid van de coördinerend minister voor terrorismebestrijding – de minister van Justitie – en de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

De organisatie van de NCTb zal ook worden belast met andere werkzaamheden op het terrein van terrorismebestrijding. Gedacht kan worden aan de werkzaamheden van het huidige bureau *Beveiliging Burgerluchtvaart* van het ministerie van Justitie, dat belast is met de organisatie van de controle van passagiers, handbagage en ruimbagage, de beveiliging van

de luchthavens (waaronder toegangscontrole), de bewaking van de periferie en bescherming van vliegtuigen. De training van beveiligingspersoneel, antecedentenonderzoek naar personeel dat werkzaam is op de luchthavens, de controle van luchtvracht en tenslotte het inzetten van air marshals vallen eveneens onder de verantwoordelijkheid van het bureau. Verder zal de *Inspectie Beveiliging Burgerluchtvaart (IBBLV)* bij de NCTb onder worden gebracht, welke toezicht houdt op de uitvoering van de beveiliging van de burgerluchtvaart. Evenzo zal de *Nationaal Coördinator Bewaking en Beveiliging* en de hem ondersteunende Eenheid Bewaking en Beveiliging (NCBB/EBB) integraal onderdeel gaan uitmaken van de NCTb. Op die wijze wordt de samenhang verzekerd bij de voorbereiding van maatregelen ter voorkoming van een terroristische aanslag. De werkzaamheden van de NCTb vallen volledig onder ministeriële verantwoordelijkheid. De ministers van Justitie en van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties zijn verantwoordelijk voor de NCTb conform hun onderscheiden ministeriële bevoegdheden. Beiden zullen elkaar in voorkomende gevallen indien nodig vervangen in de verantwoordelijkheid en bevoegdheden van de ministers die liggen op het werkterrein van de NCTb. De huidige vervangingsregelingen worden conform aangepast. Beheersmatig wordt de NCTb verantwoord op de begroting van Justitie.

### *Regie*

Naast de in het voorgaande beschreven werkzaamheden op het terrein van de terrorismebestrijding is er een groot aantal beleidsterreinen, die in een meer of minder verwijderd verband, gerelateerd zijn aan terrorismebestrijding. Daarbij zijn doorgaans ook andere departementen dan Justitie en Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties betrokken. Het is echter niet nodig deze taken allemaal direct of indirect onder de leiding van de NCTb te brengen, ondanks het feit dat een aantal activiteiten en projecten in het bijzonder relevant zijn voor de terrorismebestrijding. Het zou echter tot een overbelasting van de beheer- en controle verantwoordelijkheid van de Coördinator leiden indien al die werkzaamheden geheel onder zijn verantwoordelijkheid zouden worden geplaatst, zonder dat dat nodig is om de samenhang en voortgang daarvan te bewaken. In die gevallen zal de NCTb worden belast met de regie. De NCTb zal als procesregisseur, eventueel door de aanstelling van projectmanagers, samenwerking en voortgang moeten verzekeren.

Het gaat onder meer om de volgende onderwerpen:

- Identificatie van mogelijke doelwitten en het ontwikkelen van de vereiste beschermingsmaatregelen [Systemen als het project Vitaal en het alerteringsstelsel zullen een eerste invulling krijgen in het kader van terrorismebestrijding, hoewel zij niet exclusief voor terrorismebestrijding worden gerealiseerd.]
- vormgeving bijzondere bijstand;
- oefeningen;
- evaluaties en
- het monitoren van beleidsterreinen waarvoor de eerste verantwoordelijkheid primair bij andere departementen ligt, als:
  - financiële stromen in relatie tot terrorisme;
  - NBC-terrorisme (terrorisme met nucleair, biologisch en/of chemische middelen);
  - infrastructurele voorzieningen.

### *Het combineren, analyseren, veredelen en gebruiken van informatie*

Met betrekking tot het verwerven combineren, analyseren, veredelen en gebruiken van informatie is een andere organisatie nodig. Informatie is de belangrijkste «grondstof» voor terrorismebestrijding. Daarbij gaat het in de regel niet om concrete aanwijzingen, maar om het verzamelen van

gegevens uit een groot aantal bronnen of om het zoeken van patronen, verschillen of opvallende onregelmatigheden in gegevensverzamelingen. Dit geschiedt door een aantal verschillende, al dan niet daarvoor gespecialiseerde diensten.

De resultaten van de werkzaamheden van deze diensten worden op verschillende wijzen gebruikt. In de eerste plaats leveren ze direct input voor beleidsbeslissingen of voor de opsporing en vervolging van personen. Daarbij moeten ze eventueel gecombineerd worden met informatie afkomstig van andere diensten of uit andere bestuurlijke bronnen. Maar de resultaten van alle diensten tezamen moeten ook de input opleveren voor de informatie van de overheid op basis waarvan voortdurend een dreigingsbeeld voor Nederland verkregen kan worden. Een dreigingsanalyse wordt opgebouwd uit (onder meer) algemene trends en ontwikkelingen, dreigingsanalyses uit de EU, de speciale omstandigheden in eigen land en een analyse van de risicotargets. Op dit moment wordt nog niet voorzien in de voortdurende behoefte aan diverse dreigingsanalyses op elk gewenst moment.

De organisatie van deze onderscheiden functies moet verschillend zijn. Het verzamelen van informatie, het bewerken en analyseren daarvan ten behoeve van de signalering van bepaalde voorvallen, de bewaking van personen of objecten, of de verkenning van mogelijke bijzondere ontwikkelingen, dient zoveel mogelijk binnen of tussen specifiek betrokken diensten te geschieden. Hierna onder 5 wordt ingegaan op de wijze waarop dit thans is georganiseerd voor het volgen van personen die bijzondere aandacht vergen.

Het ontwikkelen en bijhouden van dreigingsanalyses en het bewaken van algemene ontwikkelingen, vergt echter betrokkenheid van zoveel mogelijk diensten en samenwerking op een zo hoog mogelijk niveau. Er bestaat daarom ook behoefte aan een centraal punt dat zich specialiseert in dreigingsanalyses in de breedste zin des woords en voor verschillende doelgroepen en/of klanten.

Als onderdeel van de NCTb wordt daarom een expertise- en analysecentrum gevormd, waarin naast de AIVD (die voor haar inbreng tevens gebruik maakt van dreigingsanalyses van diensten in het buitenland) en de politie, ook de MIVD, de IND, de Kmar, de FIOD/ECD, de Douane en Buitenlandse Zaken en eventuele andere partners participeren. Het centrum bereidt adviezen voor met betrekking tot de algemene situatie op terrorismegebied. Dit betekent geen dubbeling van het werk dat bij de onderscheidende diensten wordt uitgevoerd, maar een aanvulling door samenvoeging en beleidsmatige doorvertaling van de aangeleverde informatie. Dit mede in relatie met eventueel te nemen maatregelen. Het centrum vervult daarnaast een afstemmingsfunctie naar alle betrokken organisaties. Het centrum zal ook de informatieverzameling ten behoeve van de nationaal coördinator bewaking en beveiliging verzekeren.

Producten van het kenniscentrum zullen onder meer moeten zijn:

- integrale (regionale, nationale en internationale) dreigingsanalyses;
- analyses ten behoeve van het Nationaal Alerteringsstelsel;
- analyses ten aanzien van Bewaking en Beveiliging;
- specifieke analyses op verzoek van bijvoorbeeld gemeenten (onder andere ten behoeve van evenementen of andere soft targets).

Het is echter niet de bedoeling dat het zich ook richt op de persoonsgerichte aanpak en gerichte maatregelen jegens personen, waartoe het samenwerkingsverband AIVD/KLPD/OM/IND in het leven is geroepen.

### *Communicatie en voorlichting*

Een wezenlijk element voor de wijze waarop de samenleving met het risico van terrorismeaanslagen leert om te gaan is de wijze waarop over de dreiging en de concrete risico's wordt gecommuniceerd. Het gevaar van ondoordachte voorlichting is enerzijds dat velen in het dagelijks leven



in voortdurende vrees leven en zich belemmerd voelen bij tal van activiteiten. Het andere uiterste is dat men went aan frequente waarschuwingen en ongevoelig wordt voor mogelijke signalen, ook wanneer dat juist nodig zou zijn. Enerzijds zal in het belang van een effectieve terrorismebestrijding niet altijd volledige openheid gegeven kunnen worden over maatregelen die getroffen worden. Maar anderzijds is een niet geringer risico dat de indruk ontstaat dat er niets gebeurt of dat de bevoegde instanties niet tegen hun taak opgewassen zijn. Risico van gebrekkige communicatie is tenslotte dat wanneer onverhoopt een aanslag wordt gepleegd, het publiek handelingsvermogen, dat op dat moment bij uitstek nodig is, wordt verlamd door een woedende publieke opinie over nalatigheid.

Tegen deze achtergrond is het ontwikkelen van een uniform, samenhangend beleid met betrekking tot de communicatie over dreigingsanalyses, voorvallen, genomen maatregelen en het beleid dat door de overheid wordt ontwikkeld, van fundamenteel belang voor een adequate aanpak van de terrorismedreiging. De NCTb is integraal verantwoordelijk voor de communicatie rondom terrorisme. Onder zijn regie geschiedt dan ook de voorlichting en woordvoering over terrorisme(bestrijding).

#### *Adequate doorzettingsmacht*

Het complexe karakter van een terroristische dreiging en de enorme impact die een aanslag zou kunnen hebben, vragen om een effectieve nationale aansturing. In geval van dreiging van een terroristische aanslag dient verzekerd te zijn dat de noodzakelijke maatregelen onverwijld kunnen worden genomen. Een dergelijke verzekering is noodzakelijk opdat de minister van Justitie en de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties hun verantwoordelijkheden voor de bestrijding van terrorisme kunnen waarmaken. De concrete dreiging van een terroristische aanslag zou steeds ook de mogelijkheid van een strafbaar feit opleveren. Het voorkomen daarvan valt via het Openbaar Ministerie onder de minister van Justitie.

Het kan evenwel nodig zijn dat ook andere operationele maatregelen getroffen worden. Gedacht kan worden aan een opdracht tot het ontruimen van een gebouw of het blokkeren van wegen. De bevoegdheid daartoe ligt voor een deel bij de gemeenten. Maatregelen op het terrein van andere bewindspersonen kunnen eveneens aan de orde zijn. Daarbij kan bijvoorbeeld gedacht worden aan de noodzaak het treinverkeer op een bepaald traject stil te leggen, of aan het staken van het telecomverkeer in een bepaalde regio.

De door terrorismebestrijding ingegeven maatregelen dienen steeds onmiddellijk te worden uitgevoerd. Normaal gesproken dient dit plaats te vinden langs de bestaande, normale gezagslijnen en via de gebruikelijke procedures.

Binnen het kabinet is afgesproken, dat iedere minister direct zijn/haar medewerking verleent ter uitvoering van de te treffen maatregelen. In bedreigende situaties, waar overleg of overeenstemming, gezien de urgentie niet meer tot de mogelijkheden behoort zal het, zoals aangegeven tijdens het debat met de Tweede Kamer op 14 april jl., uiteindelijk de minister van Justitie zijn die, in zijn hoedanigheid van coördinerend minister van terrorismebestrijding de doorslaggevende bevoegdheid heeft om de noodzakelijke maatregelen te treffen, eventueel met bevoegdheden die liggen op het terrein van andere ministers. Dit zal bij wet geregeld worden.

Gezien de huidige dreigingen die tegenover onze samenleving zijn geuit, achten wij het noodzakelijk dat in de tussenliggende periode tot aan de inwerkingtreding van deze wet, de coördinerende minister voor terrorismebestrijding van deze bevoegdheden gebruik zal kunnen maken. Een

koninklijk besluit, op voordracht van de minister-president zal daarin voorzien.

## **5. Informatie, observeren en volgen**

Preventie en bestrijding van terrorisme dienen zich in de eerste plaats te richten op actuele en mogelijke daders. Die dienen zich doorgaans niet openlijk aan. Tegelijk zijn het risico en de mogelijke gevolgen van een terrorismeaanslag zodanig dat men zich niet kan permitteren te wachten totdat ten aanzien van bepaalde personen concrete, harde vermoedens, verdenkingen of bewijzen zijn gerezen. Dan zal ingrijpen doorgaans te laat komen. Vandaar dat maatregelen en voorzieningen nodig zijn die de overheid in staat stellen om tijdig signalen en indicaties te onderkennen die argwaan rechtvaardigen, alsook om personen tegen wie die argwaan is gerezen te kunnen observeren en volgen teneinde vast te stellen of de argwaan gerechtvaardigd is of niet.

Met het oog hierop heeft het kabinet na de aanslagen in Madrid maatregelen getroffen waarmee verzekerd moet worden dat personen die op enigerlei wijze argwaan wekken in verband met terroristische activiteiten of ondersteuning daarvan «in het oog» kunnen worden gehouden. Het gaat daarbij niet om personen die zijn te typeren als «hard core» terroristen van wie een acuut gevaar uitgaat of ten aanzien van wie concrete vermoedens bestaan van betrokkenheid bij aan terrorisme gerelateerde strafbare feiten; het betreft personen die in eerdere of nog lopende onderzoeken van de AIVD en politie, op enig moment naar voren zijn gekomen als mogelijke schakels in terroristische netwerken.

Het resultaat is een geheel nieuw samenwerkingsverband tussen de AIVD, politie, OM en IND waarin ook de MIVD wil gaan participeren. De diensten hebben hun informatie-uitwisseling geïntensiveerd door de inrichting van een CT(Contra-Terrorisme)-infobox. Deze CT-infobox is een informatie-knooppunt en analyse-eenheid. Verschillende informatiebestanden worden zo met elkaar gecombineerd, waarna de informatie aan een multidisciplinaire beoordeling wordt onderworpen. Zo wordt in een vroegtijdig stadium op basis van een zo compleet mogelijk beeld een afgewogen risico-inschatting gemaakt aan de hand waarvan tot een passende operationele aanpak wordt besloten. De dienst die over de hiervoor relevante informatie beschikt brengt deze door middel van een ambtsbericht ter kennis aan de dienst die verantwoordelijk is voor de operationele aanpak. Uiteraard geschiedt de informatie-uitwisseling conform de daarvoor geldende wettelijke bepalingen.

Die operationele aanpak kan bestaan uit a) strafrechtelijk ingrijpen, b) vreemdelingrechtelijk optreden, c) inlichtingenmatig observeren of d) verstoren. Ook kan worden gekozen voor een combinatie van deze methoden. Van belang daarbij is dat de activiteiten van de diverse actoren zijn gebonden aan de voor hen geldende wettelijke bepalingen – strafvordering voor politie en OM, de WIV voor de AIVD en vreemdelingenwetgeving voor de IND. Getracht wordt om bovenstaande methoden met inachtneming van deze wettelijke bepalingen zo veel mogelijk in aanvulling op elkaar in te zetten ten einde een optimale risicoreductie te bewerkstelligen ten aanzien van de terroristische dreiging.

Als geen concreet vermoeden van betrokkenheid bij strafbare feiten bestaat, of deze niet op grond van het vreemdelingenrecht kan worden uitgezet, zal gestreefd worden naar inlichtingenmatige observatie. De eerste resultaten binnen het samenwerkingsverband geven aan dat van de door politie en AIVD geïdentificeerde risicopersonen slechts een beperkt gedeelte succesvol kan worden aangepakt middels het straf- of vreemdelingenrecht. Om het risico dat een dergelijk persoon zich ongemerkt met aan terrorisme gerelateerde activiteiten zal inlaten tot een

aanvaardbaar niveau terug te brengen kan worden besloten diens gangen en contacten na te gaan. Dit inlichtingenmatige observeren, «monitoren», kan over een lange periode worden voortgezet.

Wanneer tijdens het monitoren aan terrorisme gerelateerde activiteiten worden geconstateerd, die niet tevens als strafbare feiten kunnen worden getypeerd, kan worden gekozen deze activiteiten te verstoren. Met verstoren wordt bedoeld het zodanig «in de gaten houden» van iemand dat hem en zijn omgeving duidelijk wordt dat hij onderwerp is van enigerlei vorm van overheidsoptreden, zonodig met gebruikmaking van andere wettelijke bevoegdheden, zodat de persoon feitelijk geen rol meer zal kunnen spelen in aan terrorisme gerelateerde zaken. Een verdere ontwikkeling van een dergelijk persoon tot bruikbare partner in terroristische activiteiten wordt daarmee voorkomen.

De aansturing van politie en openbaar ministerie in de aanpak van de aan terrorisme te relateren personen valt onder de verantwoordelijkheid van de minister van Justitie, de aansturing van de AIVD onder de verantwoordelijkheid van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. In het kader van verstoringsacties kunnen echter ook andere diensten en organisaties, die niet onder de verantwoordelijkheid van deze ministers vallen, worden ingeschakeld. Deze diensten en organisaties kennen verschillende aansturingsmechanismen en hun eigen plancycli. Voor verstoringsacties is het echter van het grootste belang dat de actie onverwijld wordt uitgevoerd. Daarbij kunnen interne prioriteitstellingen van diensten of organisaties worden doorkruist. Om vertraging of aansturingsproblemen te voorkomen heeft het kabinet besloten de minister van Justitie verantwoordelijkheid te geven voor de algemene aanpak ter zake van verstoringsacties. Dit betekent dat de minister van Justitie van andere bewindslieden kan vragen de onder hen ressorterende diensten – uiteraard binnen het bestaande wettelijk kader en met behulp van bestaande bevoegdheden – gericht in te zetten op bepaalde potentiële terroristen. Een eventuele doorkruising van bestaand beleid of planning wordt gerechtvaardigd door het urgente karakter van de bestrijding van terrorisme. De KLPD/UTBT heeft een centrale rol bij de bewaking van de samenhang van de verschillende feitelijke acties die in het kader een verstoringsactie worden ondernomen.

Een ander aspect van het toezicht op personen is het gebruik van vreemdelingrechtelijke mogelijkheden. Hierbij is het uitgangspunt dat de toelating van een vreemdeling zo mogelijk al vóór de grens wordt getoetst. Dat betekent dat reeds bij het eerste contact met de ambassade bezien wordt of aan de voorwaarden voor toelating wordt voldaan. Wanneer ten aanzien van betrokkene een vermoeden bestaat van betrokkenheid bij strafbare feiten die terroristische activiteiten kunnen ondersteunen, bijvoorbeeld het vervalsen van officiële documenten, maar ook aan diefstal of drugshandel teneinde terrorisme te kunnen financieren, zal niet worden ingestemd met de afgifte van een visum voor Nederland. Een volgende controle wordt uitgevoerd door het houden van preboardingchecks door de KMar op risicovluchten. Bij aankomst op de Nederlandse luchthavens worden daarna door de KMar op bepaalde vluchten controles gehouden direct bij het verlaten van het vliegtuig (gate controles). In de toelatingsprocedure wordt vervolgens door de IND speciaal aandacht besteed aan art 1F van het Verdrag van Genève en terrorisme. Tot slot wordt in Nederland door middel van het binnenlands vreemdelingen-toezicht door de Vreemdelingenpolitie controle uitgeoefend, ook op het terrein van terrorismebestrijding.

## **6. Verruiming van bevoegdheden in verband met het voorkomen van terrorisme**

Het voorkomen van terrorisme impliceert dat tijdig kan worden ingegrepen indien de beschikbare informatie daarop wijst. Dergelijk ingrijpen zal bij concrete vermoedens doorgaans in het kader van het strafrecht plaatsvinden. Strafrecht heeft immers niet alleen betekenis bij het reageren op gepleegd onrecht, maar ook bij het voorkomen daarvan. Dat neemt niet weg dat het strafrecht hierbij wordt toegepast op situaties en activiteiten die in tal van opzichten eerder lijkt op een «oorlogssituatie» of een andere uitzonderingstoestand, dan op commune misdrijven binnen een geordende samenleving. Dat kan een spanning opleveren tussen wat strafrechtelijk aanvaardbaar is en wat ter bescherming van de samenleving wenselijk wordt geacht. In de Nederlandse rechtsorde levert dit evenwel geen probleem meer op. Met de Wet terroristische misdrijven is in het Wetboek van Strafrecht een aparte categorie misdrijven geïntroduceerd. Door de verruiming van de strafbaarheid van voorbereidingshandelingen, het strafbaar stellen van samenspanning tot ernstige terroristische misdrijven en van rekrutering voor de geweldadige jihad, is het mogelijk om in een vroegtijdig stadium strafvorderlijke bevoegdheden in te zetten en derhalve vroegtijdig in te grijpen.

De strafrechtelijke organen dienen over de passende bevoegdheden te beschikken om op basis van de informatie die tot hun beschikking is gekomen de strafzaak gereed te maken voor berechting. Met het oog daarop heeft de regering tot dusver al op vele punten een aanpassing van de wetgeving voorgesteld. Een overzicht van alle maatregelen vindt u in de voortgangsrapportages bij het Actieplan Terrorismebestrijding en Veiligheid (Kamerstukken II, 2001–2002, 27 925, nr. 10), in de nota Terrorisme en de bescherming van de samenleving (Kamerstukken II, 2002–2003, 27 925, nr. 94) en de brief direct na de aanslagen in Madrid (Kamerstukken II, 2003–2004, 27 925, nr. 123). Als resultaat van de doorlichting van de wetgeving, welke eerder werd aangekondigd in de laatstgenoemde brief, bereidt het kabinet thans een aantal voorstellen voor tot verdere verruiming van bevoegdheden in verband met het voorkomen van terrorisme.

Een belangrijk instrument om in de initiële fase van een opsporingsonderzoek de nodige gegevens te vergaren betreft het instellen van een verkennend onderzoek. Artikel 126gg Sv bepaalt omtrent het verkennend onderzoek dat de officier van justitie, bij aanwijzingen dat binnen verzamelingen van personen ernstige misdrijven worden beraamd of gepleegd, kan bevelen dat opsporingsambtenaren daarnaar een onderzoek instellen met als doel de voorbereiding van opsporing. Deze bevoegdheid is ook van nut in de context van terrorismebestrijding. De officier van justitie kan daarbij, indien dat noodzakelijk is voor de uitvoering van het onderzoek, bepalen dat artikel 9, eerste lid, van Wet bescherming persoonsgegevens met betrekking tot het onderzoek niet van toepassing is op daarbij nader aan te wijzen openbare registers die bij wet zijn ingesteld. Op dit moment biedt de regeling van het verkennend onderzoek vanwege de restricties onvoldoende mogelijkheden bij onderzoeken naar terroristische activiteiten. Het kabinet komt daarom met een voorstel om deze bevoegdheid tot het doen van verkennend onderzoek bij misdrijven van terroristische aard te verruimen. Het gaat daarbij dan om het verkrijgen van identificerende gegevens van andere instanties dan overheidsinstanties, maar ook om het koppelen van gegevens ten behoeve van een dergelijk verkennend onderzoek die reeds beschikbaar zijn bij de politie, aan gegevens bij andere overheidsinstanties of bij particuliere instanties.

Een tweede bevoegdheid die van belang is ter voorkoming en opsporing van terroristische misdrijven is de bevoegdheid tot preventief fouilleren.

De Wet Wapens en munitie maakt het mogelijk bij het bestaan van aanwijzingen verpakkingen te doen openen, vervoermiddelen te doen stilstaan en onderzoeken, alsmede personen te fouilleren. Buiten het bestaan van aanwijzingen kunnen deze bevoegdheden bovendien worden toegepast in vooraf aangewezen veiligheidsgebieden. Het kabinet bereidt een wetsvoorstel voor waarin genoemde bevoegdheden in een aantal opzichten worden uitgebreid. Deze wetswijziging moet het mogelijk maken dat in verband met een (dreigende) terroristische aanslag de officier van justitie in een aangewezen gebied (bijvoorbeeld vervoersassen zoals een auto-snelweg of een treintraject) een ieder kan laten fouilleren en verpakkingen en vervoersmiddelen kan laten doorzoeken. Deze regeling komt naast de thans geldende regelgeving met betrekking tot preventief fouilleren, waarbij de burgemeester een verantwoordelijkheid heeft. De bevoegdheid tot preventief fouilleren zal, met het oog op terrorismebestrijding, gelijk worden gesteld aan de WED-bevoegdheden tot het doen openen van verpakkingen en het onderzoeken en doen stilstaan van voertuigen, waar de officier van justitie bij het bestaan van aanwijzingen thans reeds kan gelasten dat deze bevoegdheden jegens een ieder kunnen worden uitgeoefend.

Een derde categorie van bevoegdheden wordt gevormd door de bijzondere opsporingsbevoegdheden (telefoontap, infiltratie, stelselmatige observatie etc).

Deze bevoegdheden kunnen worden uitgeoefend in een onderzoek dat niet beperkt is tot een verdenking van een concreet strafbaar feit. Het gaat in dat geval om bijzondere bevoegdheden tot opsporing voor het onderzoek naar het beramen of plegen van ernstige misdrijven in georganiseerd verband. De toepassing is gekoppeld aan het redelijk vermoeden dat in georganiseerd verband nader omschreven ernstige misdrijven worden beraamd of gepleegd.

Uitoefening van deze bevoegdheden is thans reeds met het oog op terrorismebestrijding mogelijk. Ook een terroristische cel kan een «georganiseerd verband» zijn. Bij onvoldoende aanwijzingen van een dergelijk verband kan onderzoek naar het beramen van ernstige strafbare feiten, waarbij geen eis van verdenking van een concreet misdrijf wordt gesteld, echter eveneens wenselijk zijn. Tegen die achtergrond bereidt het kabinet een wetsvoorstel voor dat ertoe strekt – binnen de grondrechtelijke kaders – de wettelijke mogelijkheden tot toepassing van de bijzondere opsporingsbevoegdheden in verband met terrorismebestrijding te verruimen. Indien deze verruiming consequenties heeft voor de Wiv, zal deze eveneens worden aangepast.

Inzake de voorlopige vrijheidsbeneming van verdachten van terroristische misdrijven wordt eveneens een voorstel gedaan. In het bijzonder bij terroristische misdrijven doet de situatie zich voor dat inverzekeringstelling op basis van een betrekkelijk lichte verdenking plaatsvindt. Een bevel tot bewaring door de rechter-commissaris blijft vervolgens achterwege als het onderzoek in de beschikbare korte periode te weinig heeft opgeleverd. De eis van ernstige bezwaren dwingt daar thans toe.

Het kabinet zal een wetsvoorstel voorbereiden waarin bij terroristische misdrijven bewaring mogelijk wordt gemaakt op grond van de verdenking, ook buiten het geval van ernstige bezwaren.

Uit het Wetboek van Strafvordering vloeit verder voort dat een strafzaak na 106 dagen op de terechtzitting moet worden behandeld, waarbij de processtukken voor alle procesdeelnemers in te zien zijn. Deze tijdspanne kan in het bijzonder bij onderzoek naar terroristische misdrijven te kort zijn om de door de wet gevorderde openheid van zaken te geven. Het kabinet wil deze regeling aldus herzien dat het langer onvolledig houden van de processtukken bij terrorisme mogelijk wordt.

Met betrekking tot de AIVD zijn inmiddels enige wetsvoorstellen aangekondigd die de dienst in staat stellen adequaat te reageren op de huidige dreigingssituatie.

Voorts worden de consequenties voor de vigerende wet- en regelgeving op het gebied van asiel en migratie in ogenschouw genomen.

## **7. Nationaal alerteringsstelsel**

Naast de eerder genoemde maatregelen is een stelsel in ontwikkeling aan de hand waarvan overheden, bedrijfsleven en het publiek wordt geïnformeerd over actuele dreigingen en risico's. Het stelsel maakt het mogelijk dat snel gepaste maatregelen worden getroffen om de kans op aanslagen en andere crises te reduceren, ook als het gevaar zich op meerdere locaties tegelijk richt.

In dit hoofdstuk informeren wij u over de voortgang van de ontwikkeling van het alerteringsstelsel en de verdere planning. Tevens wordt op hoofdlijnen de toekomstige werking van het stelsel uitgelegd.

### *Doel en werking*

Doel van het Nationale alerteringsstelsel is om overheidsinstanties, operationele diensten, vitale bedrijven en (overige) publieke en bedrijfssectoren duidelijk te maken welke staat van alertheid en maatregelen zijn geboden, teneinde het risico van een crisis te reduceren. Het stelsel voorziet daartoe in een aantal alerteringsniveaus met bij elk niveau een bijbehorend pakket aan maatregelen en sluit zoveel mogelijk aan op andere internationale systemen. Het stelsel wordt ontwikkeld voor de gehele crisisbeheersing, dat wil zeggen dat het voor elk crisistype toepasbaar is. De ontwikkeling van dit stelsel is ook aangekondigd in het Beleidsplan Crisisbeheersing 2004–2007 (TK 2003–2004, 29 668, nr. 1). De uitwerking ervan voor het voorkomen van terroristische aanslagen loopt vooruit op de ontwikkeling voor andere crisistypen.

Alerteringsniveaus voor terrorisme worden afgekondigd door de coördinerend minister voor terrorismebestrijding, de minister van Justitie. Vanwege de betrokkenheid van bestuurlijke en operationele autoriteiten, overlegt de minister van Justitie met de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijkrelaties, tenzij de tijd daarvoor gelet op de concreetheid van de dreiging ontbreekt. De afkondiging van alerteringsniveaus wordt op basis van dreigings- en risicoanalyses zo veel als mogelijk naar tijd en plaats toegespitst op het dan geldende risico. Dit betekent dat een alerteringsniveau kan gelden voor een bepaalde (deel)sector of voor een bepaald gebied, terwijl voor andere sectoren en/of gebieden een minder hoog niveau geldt c.q. blijft gelden. Hiermee wordt voorkomen dat een specifieke dreiging onnodig leidt tot maatregelen in het hele land.

Met het stelsel wordt beoogd bij toegenomen risico een onmiddellijke en eenduidige reflex te organiseren bij overheden, operationele diensten en relevante sectoren/bedrijven, waarbij voor ieder duidelijk is welke actie nodig is en wat van anderen verwacht mag worden. Het alerteringsstelsel is dan ook alles behalve onverbindend. Indien wordt besloten tot een bepaald alerteringsniveau, wordt van de desbetreffende bestuursorganen, diensten en (bedrijfs)sectoren verwacht dat zij de bijbehorende maatregelen zullen nemen. Welke maatregelen dit zijn, zal voorafgaand aan de invoering van het stelsel in instructies over de benodigde handelwijze zijn vastgelegd.

### *Invoering*

Momenteel worden de bedoelde instructies met betrekking tot de te

treffen maatregelen voorbereid, waarbij onder regie van de centrale overheid op elkaar afgestemde maatregelenpakketten van (mede)overheden, operationele diensten en betrokken publieke en bedrijfssectoren worden ontwikkeld. Tegen de achtergrond van de aanslagen in Madrid is het nationale alerteringssysteem vooralsnog globaal uitgewerkt voor het risico van terroristische aanslagen langs het scenario van een aanslag op de sector Spoor. Met betrekking tot dit scenario worden thans de maatregelen uitgediept en per alerteringsniveau toebedeeld aan de betrokken overheden en partijen uit de desbetreffende bedrijfssector. Gedacht moet daarbij worden aan een naar ernst van het risico oplopende schaal van maatregelen, oplopend van politie-surveillance tot volledige afzetting van een gebied. Ook het bedrijfsleven neemt de benodigde maatregelen: van instructie tot extra alertheid personeel, extra toegangscontrole, tot het stilleggen treinverkeer. Er bestaat op hoofdlijnen overeenstemming over de te treffen maatregelen, echter nadere detailuitwerking – waaronder de kwaliteitscriteria zoals toegestaan tijdsverloop, etc – is noodzakelijk. Aansluitend kan dan door de betrokken organisaties geïnvesteerd worden in de preparatie op de maatregelen, zodat deze snel kunnen worden getroffen indien de situatie daarom gebiedt.

Recent is gestart met verbreding van het systeem tot andere mogelijke doelwitten van terroristische aanslagen, waarbij de resultaten van de «pilot spoor» leidraad zijn voor de instructies die voor de overige sectoren worden uitgewerkt. In een aantal gevallen is op lokaal niveau al invulling gegeven aan de nodige maatregelen.

Aan de ontwikkeling van het systeem wordt met grote urgentie gewerkt. Gelet op de omvang en complexiteit van het systeem vergt de implementatie ervan een gedegen voorbereiding. De oorspronkelijk voorziene planning (zie Kamerstukken II, 2003–2004, 29 925, nr. 123) is te krap gebleken. Het is thans de bedoeling dat de functionele voorbereiding op 1 januari 2005 zal zijn afgerond zodat alsdan een aanvang kan worden gemaakt met de technische en operationele invoering van het stelsel met betrekking tot terrorisme.

Buiten de situatie van buitengewone omstandigheden zijn de wettelijke bevoegdheden om opdracht te geven tot het treffen van maatregelen op dit moment ontoereikend. Gelet op het grote belang van het voorkomen van terroristische aanslagen gaan wij er van uit dat desalniettemin vrij algemeen de gewenste en afgesproken maatregelen getroffen zullen worden, zodat met de invoering van het alerteringssysteem niet gewacht hoeft te worden totdat daartoe nodige wettelijke verplichtingen in werking zijn getreden. De wijze waarop dit wordt vormgegeven is hierboven reeds aangegeven.

#### *Communicatie*

Communicatie is een belangrijk aspect bij het alerteringssysteem. Het systeem zal ertoe bijdragen dat het publiek is geïnformeerd over de benodigde waakzaamheid in verband met mogelijke crises, zoals terroristische aanslagen en informeert de burger over de maatregelen die in verband daarmee nodig zijn. Uitgangspunt daarbij is burgers een helder beeld te geven van de risico's, waarbij door een juiste dosering en gebruik voorkomen moet worden dat door «inflatie» er een uitholling ontstaat van het stelsel. In iedere situatie waarin sprake is van het wisselen van een alerteringsniveau zal de burger telkens een duidelijk en concreet handelingsperspectief worden geboden.

De inwerkingtreding van dit systeem zal worden voorafgegaan door een intensieve implementatie- en voorlichtingscampagne die zich richt op zowel overheidsinstanties en publieke en bedrijfssectoren als op burgers.

Daartoe wordt momenteel een communicatiestrategie ontwikkeld. De campagne moet bereiken dat bij alle betrokken partijen en burgers een helder inzicht bestaat in de werking van het systeem en in de attitude en handelwijze die wordt verwacht bij afkondiging van een alerteringsniveau door de centrale overheid. De campagne moet er mede toe leiden het vertrouwen van de samenleving te bevestigen dat de overheid het gevaar van terrorisme onderkent en maatregelen treft en dat zij burgers serieus neemt en hen informeert. De campagne zal gelanceerd worden op het moment dat de partijen ook daadwerkelijk werken volgens het af te spreken alerteringssysteem. Deze campagne wordt voorafgegaan door een bredere informatievoorziening aan de burgers over het beleid ten aanzien van risicobeheersing.

## **8. Aanpak van rechtspersonen die terroristische activiteiten ondersteunen**

Eveneens is van belang de aanpak van rechtspersonen die op enigerlei wijze betrokken zijn bij het faciliteren van terroristische organisaties. Daarbij moet vooral gedacht worden aan stichtingen met een liefdadig of religieus karakter die een rol spelen bij de financiering van terroristische activiteiten.

Naar aanleiding van een studie van het Financiële Expertise Centrum (FEC) naar non-profit organisaties en terrorismefinanciering worden maatregelen voorbereid om stichtingen aan een grotere mate van transparantie te onderwerpen. Hierbij wordt aandacht besteed aan een verruiming van controle- en sanctiemogelijkheden ten aanzien van stichtingen. In eerste instantie wordt gekeken naar een beter gebruik van de bestaande mogelijkheden, maar ook naar meer structurele oplossingen. Dit vereist maatregelen onder de verantwoordelijkheid van verschillende departementen en diensten (onder andere Justitie, Financiën, Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Openbaar Ministerie en AIVD).

Onderdeel van deze aanpak bestaat eruit dat het Openbaar Ministerie zijn in het Burgerlijk Wetboek neergelegde civielrechtelijke bevoegdheden ten aanzien van rechtspersonen in dit aandachtsgebied inzet. Het OM is gestart met een pilot waarin de reikwijdte van deze mogelijkheid in deze specifieke omstandigheden zal worden verkend. Het gaat daarbij bijv. om een vordering bij de rechtbank tot ontbinding van een rechtspersoon, een verzoek tot verbodenverklaring, een verzoek aan bestuurders om inlichtingen bij ernstige twijfel of de statuten te goeder trouw worden nageleefd of het bestuur naar behoren wordt gevoerd of het vorderen van ontslag van bestuurders bij wanbeheer.

Naast het onderzoek naar de mogelijkheid en wenselijkheid van de inzet van de civiele bevoegdheden van het Openbaar Ministerie op dit gebied wordt bezien op welke wijze de transparantie van rechtspersonen kan worden bevorderd door een aanscherping van de publicatieplicht en het opzetten van een methode voor de risicoanalyse.

Voor een volledig overzicht van het kabinetsbeleid op dit punt verwijs ik naar de nota aan uw Kamer (Kamerstukken II, 2003–2004, 27 925, nr. 136) over de bestrijding van misbruik van non-profitorganisaties voor terrorismefinanciering naar aanleiding van het rapport van het Financieel Expertise Centrum over dat onderwerp uit 2003.



## 9. Internationale samenwerking

De bestrijding van terrorisme in Nederland staat uiteraard niet op zichzelf, maar dient onderdeel te zijn van een gecoördineerde samenwerking met andere landen om in breder, internationaal verband terrorisme te bestrijden. Daartoe zijn verschillende initiatieven ontplooid.

Als voorzitter van de EU speelt Nederland een belangrijke rol bij het verder ontwikkelen en implementeren van de verschillende initiatieven. Onderstaand treft u een overzicht aan van de activiteiten die inmiddels in EU-verband zijn ondernomen en de acties waarop Nederland zich in het kader van het voorzitterschap zal richten.

Van groot belang is de aanwijzing van een EU-coördinator terrorismebestrijding, de heer De Vries, die o.m. tot taak heeft gekregen de verschillende EU-gremia die zich met terrorismebestrijding bezig houden aan te sporen tot betere samenwerking en afstemming en de uitvoering van het actieplan terrorismebestrijding te coördineren. Er is een herzien actieplan gekomen waarin nieuwe en bestaande acties op het terrein van terrorismebestrijding in de EU opgenomen zijn die met spoed tot implementatie gebracht moeten worden. Verder wordt de inlichtingencapaciteit van de EU, het SITCEN, uitgebreid met afgevaardigden van veiligheidsdiensten waardoor informatie-uitwisseling op EU niveau in de toekomst beter kan gaan verlopen. Voorts is de European Taskforce of Policechefs betrokken bij terrorismebestrijding en richt zich in dit verband ook meer op intensievere informatie-uitwisseling. Daarnaast is de Taskforce Terrorism bij Europol is geactiveerd.

In het kader van het EU-voorzitterschap richt Nederland zich in vervolg op de acties n.a.v. 11 maart 2004 met name op verbeterde samenwerking en informatie-uitwisseling tussen politie en I&V-diensten, pijleroverstijgende samenwerking, het versterken van operationele samenwerking tussen de lidstaten en het ontwikkelen van een contrastrategie tegen rekrutering voor terrorisme. Nederland zet in op een verdere ontwikkeling van de bijdrage van het Europees Veiligheids- en Defensie beleid aan de bestrijding van terrorisme, waaronder bescherming van de burgerbevolking na een terroristische aanslag (met massavernietigingswapens) en samenwerking met NAVO. Terrorismebestrijding maakt ook prominent onderdeel uit van de JBZ Meerjarenagenda, die naar verwachting door de Europese Raad van 5 november a.s. zal worden vastgesteld. Tijdens het Nederlandse voorzitterschap zal daarnaast aandacht worden besteed aan de bestrijding van financiering van terrorisme. Gestreefd zal worden naar substantiële voortgang ten aanzien van de totstandkoming van de derde richtlijn witwassen en de realisering van maatregelen die verplichten tot het opnemen van afzender-informatie bij girale betalingen. Spoedige totstandkoming van maatregelen ten aanzien van het grensoverschrijdend verkeer van contante geldstromen heeft eveneens prioriteit. Tevens zal in Europees verband de discussie ten aanzien van de transparantie en regulering van zogenaamde non-profit organisaties worden opgestart. Evaluatie van het Europees mechanisme ten aanzien van het bevriezen van tegoeden van terroristen en terroristische organisaties wordt ook ter hand worden genomen. Tenslotte zal Nederland de samenwerking met derde landen op het gebied van terrorismebestrijding versterken. In nauwe samenwerking met de EU-terrorismecoördinator zal met een groep van prioritaire landen gewerkt worden aan verbetering van samenwerking en technische assistentie worden gegeven bij implementatie van internationale verplichtingen.

## 10. Beperken voedingsbodem terrorisme

De aanpak van terrorisme dient niet uitsluitend gericht te zijn op de mogelijkheid van concrete aanslagen. Er zijn andere aanknopingspunten voor preventie. Een eerste aanknopingspunt is het proces van radicalisering in de huidige mondiale samenleving dat een belangrijke voedingsbodem vormt voor de rekrutering van de daders van terroristmedaden. Een tweede aanknopingspunt is het gegeven dat de bedreiging in belangrijke mate van buiten komt uit landen die zelf vaak niet over voldoende mogelijkheden beschikken om tijdig de signalen te onderkennen van de voorbereiding van aanslagen. Een derde aanknopingspunt is het verschijnsel van landen waar de staat zo zwak is dat terroristische bewegingen daar vrij spel hebben bij de voorbereiding van aanslagen elders (failed states). Het beleid ter voorkoming of beperking van zgn. failed states vormt onderdeel van het buitenlands beleid. Het gaat daarbij om beleid waarvan de resultaten eerst op langere termijn zichtbaar zullen worden. Ondersteuning van landen waar potentiële terroristen zich ophouden bij het ontwikkelen van het vermogen om de daders of hun voorbereiding tijdig te onderkennen en hun communicatie en contacten met het buitenland te kunnen onderscheppen, biedt ook op de korte termijn perspectief, in aanvulling op de maatregelen die binnenlands worden getroffen. Het afremmen, stoppen of zelfs omkeren van het proces van radicalisering, dat een voedingsbodem vormt voor de rekrutering van potentiële daders, is een aanpak die eveneens perspectief biedt.

Radicalisme betreft de (groeierende) bereidheid tot het nastreven en/of ondersteunen van de eigen (politieke of levensbeschouwelijke) opvattingen, die diep ingrijpende veranderingen in de samenleving of een bedreiging van de democratische rechtsorde kunnen impliceren en/of waarbij ondemocratische middelen worden ingezet. Een in het kader van terrorisme in het oog springende en urgente problematiek betreft de radicalisering van (bekeerde) moslims. Maar dat is niet het enige aspect. De radicalisering van andere groepen in de bevolking is een niet minder wezenlijk aspect van de problematiek. Groeiende aanhang van radicale varianten van de islam vormt onmiskenbaar een belangrijke factor, maar de polarisatie tussen moslims en de hun omringende samenleving, alsmede de radicalisering van andere groepen in hun animositeit tegen islamitische burgers vormen een niet geringere potentiële factor. De betrokkenheid van een zeer kleine groep, ook Nederlandse moslims bij het internationaal terrorisme heeft de negatieve appreciatie van de islam in hoge mate versterkt. Dit kan een voedingsbodem zijn voor moslimjongeren.

In de praktijk blijkt dat diverse vormen van radicalisering in onze samenleving veel van de activiteiten die in dit kader worden ontplooid, niet als strafbaar te typeren zijn. Bij het tegengaan van radicalisering moet dan ook niet in de eerste plaats gedacht worden aan de inzet van het strafrecht. Om dezelfde reden gaat het niet alleen om wat de overheid doet; ook individuen en organisaties zullen moeten worden gemobiliseerd. Politiek, landelijke overheid, lokaal bestuur, maatschappelijk middenveld of leden van de moslimgemeenschappen zelf, komen in beeld als actoren om tegengewicht te bieden aan de geconstateerde dreigingen. De bestrijding richt zich enerzijds op het weerbaar maken van kwetsbare groepen en anderzijds op het aangaan en voeren van de dialoog met zowel gematigde als fundamentalistische groepen. In het verlengde daarvan zal het kabinet ook met nadere voorstellen komen ter bestrijding van rekrutering, in het bijzonder in het gevangeniswezen, ten behoeve van terroristische groeperingen.

Hoewel het voorkomen, isoleren of indammen van radicalisering een belangrijk element is om zowel desintegratie, als terrorisme duurzaam te

bestrijden, betreft het hier een vraagstuk dat niet alleen vanuit de optiek van de terrorismebestrijding gezien dient te worden. Om die reden verdient het onderwerp dan ook een bespreking in breder kader. Op korte termijn ontvangt uw Kamer een separate nota waarin de visie en voorname van het kabinet op dit terrein worden beschreven.

Specifiek in het kader van het tegengaan van radicaliseringsprocessen in islamitische kring en het wegnemen van een voedingsbodem voor het ontstaan van islamistisch terrorisme, zijn de afgelopen periode reeds diverse stappen ondernomen. Hoe klein de feitelijke radicale groep ook is, elke gewelddadige aanslag kan grote repercussies hebben op (gevoelens van) de veiligheid en de openbare orde. De weerbaarheid van de samenleving tegen deze dreiging kan enerzijds direct plaatsvinden: het repressief bestrijden van radicale groepen. Anderzijds kan het ook indirect door het versterken van de weerbaarheid van Nederlandse moslims en islamitische gemeenschappen tegen radicaliseringstendenzen in eigen kring. Het kabinet stimuleert dat lokale overheden het debat met binnen hun gemeentegrenzen aanwezige groeperingen die extremistische opvattingen uitdragen. In dit verband heeft een groot aantal burgemeesters van de G30 (de dertig grootste steden in Nederland) vóór de zomer met de ministers van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en voor Vreemdelingenzaken en Integratie gesproken over de omgang met radicale moskeeën, in het bijzonder over de aanpak van radicaliseringsprocessen als voedingsbodem voor terrorisme. Tijdens deze burgemeesterconferentie is gesproken over de bestuurlijke mogelijkheden die het lokale bestuur ter beschikking staat. Hierbij wordt gedacht aan verscherping van de voorwaarden voor het verstrekken van subsidies en verlenen van vergunningen. Met name dienen deze afhankelijk gesteld worden van de mate waarin organisaties bereid zijn hun maatschappelijke verantwoordelijkheid te nemen en openheid te betrachten wat betreft doelstellingen en financiën. Voorts zal op lokaal niveau de dialoog met de islamitische organisaties versterkt worden.

Ook op nationaal niveau wordt de dialoog met islamistische organisaties gevoerd. De minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie onderhoudt regelmatig contacten met het Landelijk Overleg Minderheden en periodiek met religieuze contactorganen. In het kader van de specifieke aanpak radicalisering, wordt in samenwerking FORUM een uitvoeringsprogramma ontwikkeld om de discussie over islamitische radicalisering publiekelijk bespreekbaar te maken. Dit programma zal naar verwachting in oktober 2004 aan de Tweede Kamer worden aangeboden door de minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie.

## **11. Financiële implicaties**

Invulling geven aan de hiervoor geschetste ambities kost geld. Voor een deel is sprake van herschikkingen binnen reeds bestaande budgetten. Voorts zullen de personeelskosten van de Eenheid bewaken en Beveiligen, die thans verantwoord worden op de begroting van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties naar de begroting van Justitie worden overgeheveld. De netto meerkosten van de Nationale Coördinator Terrorismebestrijding belopen zoals thans voorzien structureel een bedrag van ca. 11 miljoen euro, conform onderstaand overzicht; dit betreft aanvullende budgettering. Bij Voorjaarsnota zullen deze bedragen begrotingstechnisch worden verwerkt. Met betrekking tot de capaciteit van de AIVD zijn bij Voorjaarsnota 2004 bedragen toegevoegd. Een nieuw financieel overzicht zal worden gemaakt op basis van de resultaten van de werkzaamheden van de Commissie Bestuurlijke Evaluatie.

	2005	2006	2007	2008	2009
Personeel	4 000	4 900	4 900	4 900	4 900
Huisvesting	680	850	850	850	850
Beveiliging	120	150	150	150	150
ICT	200	250	250	250	250
Oefeningen	456	570	570	570	570
Inspecties/onderzoek	200	250	250	250	250
Publiekscampagnes/voorlichting	2 350	2 350	2 350	2 350	2 350
Ontwikkeling analysemodellen e.d.	670	670	200	200	200
Informatie en analyse IND	1 500	1 500	1 500	1 500	1 500
Reeds beschikbaar budget-Justitie	4 000				
Totaal	6 176	11 490	11 020	11 020	11 020

## 12. De lange termijn

De uitbreiding en aanpassing van de organisatie en de daarmee beoogde versterking van de aansturing door de minister van Justitie in samenwerking met de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, zijn maatregelen die op de korte termijn getroffen moeten en kunnen worden. Daarmee wordt in het verlengde van de eerdere maatregelen van het kabinet na 11 september 2001 en 11 maart 2004, een belangrijke, substantiële vervolgstap gezet die een antwoord biedt op de gesignaleerde knelpunten (versnippering, coördinatie tussen gelijken, gebrek aan eenduidige aansturing), die bovendien op korte termijn gezet kan worden. Daarmee wordt het denken echter niet stopgezet.

De verwachtingen ten aanzien van de ontwikkelingen van het terrorisme en ten aanzien van steeds toenemende dreigingen voor het Westen (waaronder Nederland) zijn van een zodanig ernstige aard dat verdergaande maatregelen noodzakelijk kunnen blijken. Wij zijn van oordeel dat voor de middellange en langere termijn een gedegen verkenning nodig is naar mogelijke alternatieven voor een effectieve en efficiëntere organisatie- en verantwoordelijkheidsverdeling binnen het terrein van de (nationale) veiligheid. De evaluatie van het functioneren van de politie (zie Hoofdpijnenakkoord), de uitkomsten van het bestuurlijk onderzoek naar de AIVD (Commissie Havermans) en de resultaten van de rijksbrede taakanalyse Andere Overheid (veiligheid en rechtsorde) zullen mede input voor genoemde verkenning kunnen leveren. Deze verkenning vindt plaats onder verantwoordelijkheid van de minister van Bestuurlijke Vernieuwing en Koninkrijksrelaties in overleg met de minister-president en de meest betrokken ministers. Uiterlijk in de tweede helft van 2005 zal genoemde verkenning worden afgerond.

## 13. Conclusie

Uit het voorgaande blijkt dat de afgelopen jaren, vanaf 11 september 2001, veel tot stand is gebracht. De afgelopen maanden is dat proces voortgezet met bijvoorbeeld de inwerkingtreding van de Wet terroristische misdrijven en intensieve samenwerking tussen de opsporings- en inlichtingendiensten. Dit werk is nooit klaar: er is een concept alerteringsstelsel dat zal worden uitgebouwd, er zijn wetsvoorstellen aanhangig waarmee terrorisme effectiever bestreden kan worden en er komt een nieuwe organisatie. In die organisatie zullen alle partijen samenwerken aan de bestrijding van terrorisme. Dat neemt niet weg dat de kans altijd

bestaat dat in Nederland een aanslag wordt gepleegd. Het kabinet is echter alert en streeft met alle middelen die kans zo klein mogelijk te krijgen.

De Minister van Justitie,  
J. P. H. Donner

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,  
J. W. Remkes