

Vergaderjaar 2002–2003

28 845

Uitwisseling van opsporings- en terrorisme-informatie

Nr. 2

RAPPORT

Inhoud

	Samenvatting	5	3.3.1	Ministeriële verantwoordelijkheid	20
			3.3.2	Taakverdeling tussen de ministeries van BZK en van Justitie	21
1	Inleiding	8	3.4	Verzamelen van informatie	21
1.1	Het onderzoek	8	3.5	Gebruiken van de informatie	25
1.2	Recherche-informatie	8	3.5.1	Inleiding	25
1.3	Terrorisme-informatie	8	3.5.2	Dreiging tegen personen of objecten	25
1.4	Het veld	9	3.5.3	Opsporingsonderzoek	28
			3.5.4	Nationale crisis	30
2	Uitwisseling van recherche-informatie	10	4	Conclusies en aanbevelingen	34
2.1	Resultaten onderzoek van 1998	10	4.1	Conclusies	34
2.2	Organisatiestructuur	10	4.2	Aanbevelingen	35
2.2.1	Het Korps landelijke politiediensten	10	5	Reacties en nawoord	36
2.2.2	De Dienst Nationale Recherche Informatie	11	5.1	Inleiding	36
2.3	Informatie-uitwisseling	13	5.2	Samenvatting van de reacties	36
2.3.1	Verantwoordelijkheidsverdeling	13	5.3	Nawoord Algemene Rekenkamer	38
2.3.2	Informatiesystemen bij de regionale politiekorpsen	13	Bijlage 1	Overzicht conclusies, aanbevelingen, toezeggingen van de ministers en het nawoord van de Algemene Rekenkamer	40
2.3.3	Organisatie informatie-uitwisseling	14	Bijlage 2	Lijst van afkortingen	43
2.3.4	Verbetertrajecten en interne oordelen	17			
3	Terrorisme-informatie	20			
3.1	Inleiding	20			
3.2	Definitie	20			
3.3	Bestuurlijke inbedding	20			

SAMENVATTING

Het onderzoek

Van juni tot september 2002 heeft de Algemene Rekenkamer een onderzoek uitgevoerd naar de uitwisseling van opsporings- en terrorisme-informatie. Het onderzoek bestond uit twee delen. Het eerste deel betrof een vervolgonderzoek op het in 1998 gepubliceerde onderzoek naar de uitwisseling van recherche-informatie tussen de divisie Centrale Recherche Informatie, een onderdeel van het Korps landelijke politiediensten (KLPD), en de politieregio's. Het tweede deel behelsde een onderzoek naar de structuur van de informatie-uitwisseling voor de preventie en bestrijding van terrorisme. Er is voor deze uitbreiding gekozen in verband met de actualiteit van het onderwerp.

Resultaten vervolgonderzoek

Sinds 1985 heeft de Algemene Rekenkamer enige malen onderzoek gedaan naar de uitwisseling van recherche-informatie binnen de politieorganisatie. Telkens concludeerde zij dat deze uitwisseling onvoldoende van de grond was gekomen. Zowel de aanlevering van de gegevens vanuit de regio's als de centrale verwerking daarvan was problematisch. Daardoor kreeg de informatiecoördinatie onvoldoende vorm.

De belangrijkste conclusie van het onderzoek naar de uitwisseling van recherche-informatie is dat de minister van BZK en het KLPD, waar de landelijke informatiesystemen beheerd worden, tot op heden te weinig actie hebben ondernomen om dit te verbeteren. Bij zowel de afzonderlijke regiokorpsen als bij het KLPD komen nog steeds onvolkomenheden in de informatievoorziening voor die de Algemene Rekenkamer in haar eerdere onderzoeken ook al aan de orde heeft gesteld. Het gaat bijvoorbeeld om de vaak matige kwaliteit van de basisregistraties en de diversiteit aan basisregistratiesystemen bij de regionale politiekorpsen. Hierdoor is een geautomatiseerde aanlevering van gegevens aan het KLPD nog steeds niet mogelijk. Het KLPD kan nog steeds onvoldoende duidelijk maken aan de regionale politiekorpsen wat de meerwaarde van de landelijke registraties is.

Het KLPD heeft voor de informatie-uitwisseling te maken met 25 afzonderlijke regionale politiekorpsen die elk een grote mate van zelfstandigheid bezitten, ook bij de keuze van geautomatiseerde systemen. Het is dan ook niet verwonderlijk dat het KLPD niet is geslaagd in het opzetten van een goed werkend stelsel van informatie-uitwisseling.

Uitwisseling terrorisme-informatie

Het KLPD heeft voor terrorisme geen specifiek informatiesysteem beschikbaar. Dit in tegenstelling tot de activiteiten van het KLPD ten aanzien van de overige vormen van zware criminaliteit. Het ontbreken van een informatiesysteem voor terrorisme bij het KLPD klemt vooral omdat het KLPD specifiek voor dit taakgebied de wettelijke plicht heeft om een informatiesysteem op te zetten. Wel verzamelt de Algemene Inlichtingen en Veiligheidsdienst (AIVD) terrorisme-informatie. Echter, omdat wettelijk is voorgeschreven dat informatie van inlichtingendiensten gescheiden dient te blijven van informatie van opsporingsdiensten, is de door de AIVD verzamelde terrorisme-informatie slechts zeer beperkt bruikbaar voor opsporingsonderzoeken.

Terrorismegerelateerde informatie wordt vooral gebruikt door het bevoegd gezag om een adequate vorm van beveiliging te kiezen voor dreigingen tegen personen of objecten. Voordat de minister of het lokaal gezag een beveiligingsbesluit kan nemen, dient bespreking van de dreiging tegen de persoon of het object in meerdere ambtelijke werkgroepen plaats te vinden. De Algemene Rekenkamer vraagt zich af of de zorgvuldigheid hier niet ten koste gaat van de ook noodzakelijke slagvaardigheid.

Verder constateerde de Algemene Rekenkamer in haar onderzoek dat voorzien is in wetgeving, bestuurlijke leiding en ambtelijke ondersteuning voor het geval zich een nationale crisis voordoet, bijvoorbeeld als gevolg van een terroristische aanslag. De Algemene Rekenkamer waardeert het positief dat de politie zich met een Handboek veiligheidsbeleid heeft voorbereid op een mogelijke crisissituatie. Of en hoe de implementatie van de maatregelen die hierin zijn opgenomen vordert, houdt echter niemand bij.

Conclusies en aanbevelingen

De Algemene Rekenkamer concludeert dat de verzameling en uitwisseling van informatie over (potentiële) criminele activiteiten binnen de politieorganisatie nog steeds tekortkomingen vertoont. Deze zijn terug te voeren op een te kort schietende organisatie en opzet van de informatie-huishouding van de politieorganisatie. Ten aanzien van de informatie-verzameling en -uitwisseling op het gebied van terrorismebestrijding (die vooral een preventief karakter draagt) zijn deze tekortkomingen eveneens geconstateerd. Zowel het KLPD als de AIVD zijn betrokken bij deze informatieverzameling maar een geautomatiseerde afstemming van de gegevens van beide organisaties vindt niet plaats. Het ontbreken van een informatiesysteem bij het KLPD voor terrorisme klemt vooral omdat het KLPD specifiek voor dit taakgebied de wettelijke plicht heeft om een informatiesysteem op te zetten.

De Algemene Rekenkamer beveelt aan dat de minister van BZK een toezichthouder opdracht geeft periodiek de ontwikkelingen op het vlak van de informatie-uitwisseling te volgen en hierover te rapporteren. Verder beveelt zij het KLPD aan om een voor de opsporingsdiensten beschikbaar en bruikbaar informatiesysteem voor het onderwerp terrorisme te ontwikkelen.

Reacties op het rapport

De ministers van BZK en van Justitie reageerden gezamenlijk op het conceptrapport op 21 maart 2003. De Raad van Hoofdd commissarissen reageerde separaat op diezelfde datum. Allen hebben aangegeven dat initiatieven in gang gezet zijn om de informatiehuishouding van de Nederlandse politie te verbeteren, zoals het Bestek ICT 2001–2005 en de Landelijke Informatie Coördinatie DNP. Met deze projecten willen ze zowel het probleem van de verschillende basisregistratiesystemen aanpakken als de coördinatie van informatie binnen de politie-organisatie. De aanbeveling van de Algemene Rekenkamer om het toezicht door de Inspectie Openbare Orde en Veiligheid op dit punt meer systematisch op te pakken wordt overgenomen.

Verder wijzen alle reacties op het bestaan van een informatiesysteem bij het KLPD voor de verwerking van terrorisme-informatie, namelijk het register Bijzondere recherche zaken (BRZ). Ze geven tevens aan dat vooral na 11-9-2001 afstemming op het gebied van terrorismebestrijding tussen

openbaar ministerie, AIVD, politie en KLPD regelmatig plaatsvindt. De AIVD en het KLPD gaan bezien of het juridisch en technisch mogelijk is om de informatieverstrekking langs geautomatiseerde weg te faciliteren.

Thans wordt ook gewerkt aan de verbetering van de slagvaardigheid van besluitvorming rond de structuur van bewaking en beveiliging. Zo is per 1 januari 2003 een projectdirecteur-generaal Bewaking en Crisisbeheersing aangesteld.

Nawoord Algemene Rekenkamer

Naar aanleiding van 11 september 2001 heeft het kabinet een «Actieplan terrorisme en veiligheid» opgesteld. De Algemene Rekenkamer heeft het volgen van dit plan toegevoegd aan haar lopend onderzoeksprogramma op het terrein van veiligheid. Bij het onderhavige onderzoek kon de Algemene Rekenkamer dan ook deels voortbouwen op haar in 1998 gepubliceerde onderzoek naar de uitwisseling van recherche-informatie tussen de Centrale Recherche Informatie (CRI) – nu Nationale Recherche Informatie (NRI) – en de politieregio's. In het werkprogramma 2003 dat de Algemene Rekenkamer op 27 maart 2003 publiceerde, staan behalve dit onderzoek voorts aangekondigd onderzoeken naar Visumverlening en naar Buitengrenscontroles.

De meest recente initiatieven, bijvoorbeeld ter verbetering van de structuur van bewaking en beveiliging van personen en objecten, heeft de Algemene Rekenkamer inderdaad niet in dit onderzoek kunnen betrekken, maar zij heeft waardering voor de ook uit de reacties op haar rapport blijkende voortgang op dit dossier.

Wat betreft de randvoorwaarden aan een informatiesysteem voor terrorisme-informatie, denkt de Algemene Rekenkamer aan eisen als volledigheid van de vulling van het systeem en raadpleegbaarheid door een beperkt aantal functionarissen in de gehele politie-organisatie. Het in de reacties op het rapport genoemde register Bijzondere Recherche Zaken is ongetwijfeld ook waardevol, maar is niet meer dan wat het zegt te zijn: een register – geen systeem.

De Algemene Rekenkamer is verheugd dat de minister van BZK gaat bezien of het juridisch en technisch mogelijk is om de afstemming van gegevens tussen KLPD en AIVD langs geautomatiseerde weg te faciliteren. Dit initiatief van de minister van BZK kan aan betekenis winnen als het KLPD beschikt over een informatiesysteem zoals dat door de Algemene Rekenkamer in haar nawoord is omschreven.

1 INLEIDING

1.1 Het onderzoek

Van juni tot september 2002 heeft de Algemene Rekenkamer een onderzoek uitgevoerd naar de uitwisseling van opsporings- en terrorisme-informatie. Het onderzoek bestond uit twee delen. In de eerste plaats voerde de Algemene Rekenkamer een vervolgonderzoek uit op het in 1998 gepubliceerde onderzoek naar de uitwisseling van recherche-informatie tussen de divisie Centrale Recherche Informatie (CRI) en politieregio's.

Gezien de actualiteit heeft de Algemene Rekenkamer haar vervolgonderzoek uitgebreid met een onderzoek naar de manier waarop de informatie-uitwisseling voor de preventie en bestrijding van terrorisme is georganiseerd. Terrorisme is een bijzondere vorm van zware en georganiseerde criminaliteit. In die zin sluit dit onderwerp goed aan bij het vervolgonderzoek.

In dit hoofdstuk zal kort worden ingegaan op de opzet van de beide onderzoeken.

1.2 Recherche-informatie

Tot 1998 was de CRI een onderdeel van het Korps landelijke politiediensten (KLPD). De CRI ondersteunde politie en justitie bij de bestrijding van zware criminaliteit.

De belangrijkste conclusie van het onderzoek dat de Algemene Rekenkamer in 1998 publiceerde, was dat de informatie-uitwisseling tussen politiediensten en CRI en de bewerking van informatie door de CRI flinke tekortkomingen vertoonden, met negatieve gevolgen voor de effectiviteit van de CRI.

Na 1998 is het KLPD gereorganiseerd. De CRI werd opgeheven en haar taken zijn verdeeld over andere onderdelen van het KLPD. De meeste taken zijn overgenomen door de Dienst Nationale Recherche Informatie (NRI). De Dienst Internationale Netwerken werd verantwoordelijk voor internationale rechtshulpverzoeken, en de Dienst Recherche Onderzoeken kreeg taken op het gebied van terrorisme.

In dit onderzoek is de Algemene Rekenkamer nagegaan of de reorganisatie van het KLPD heeft geleid tot verbeteringen in de informatievoorziening tussen KLPD en de regionale politiekorpsen. In hoofdstuk 2 wordt verslag gedaan van dit onderzoek.

De uitwisseling van recherche-informatie staat onder andere ten dienste van de bovenregionale opsporing. Dit terrein is sterk in beweging. Zo heeft het huidige demissionaire kabinet als nieuw initiatief aangekondigd een landelijke recherche te willen instellen. De Algemene Rekenkamer heeft deze plannen buiten beschouwing gelaten in haar onderzoek.

1.3 Terrorismenformatie

Voor haar onderzoek naar de uitwisseling van informatie op het gebied van terrorisme ging de Algemene Rekenkamer na hoe de structuur van de informatie-uitwisseling georganiseerd is. Zij heeft zich in haar onderzoek vooral gericht op de opzet van de informatievoorziening. Indien actoren

informatie beschikbaar hadden over de werking ervan in de praktijk is deze informatie meegenomen.

De onderzoeksvragen hadden betrekking op:

- de bij terrorismepreventie en -bestrijding bestaande verdeling van taken en verantwoordelijkheden tussen diverse actoren;
- de opzet van de informatieverzameling en uitwisseling ten behoeve van preventie en bestrijding van terrorisme.

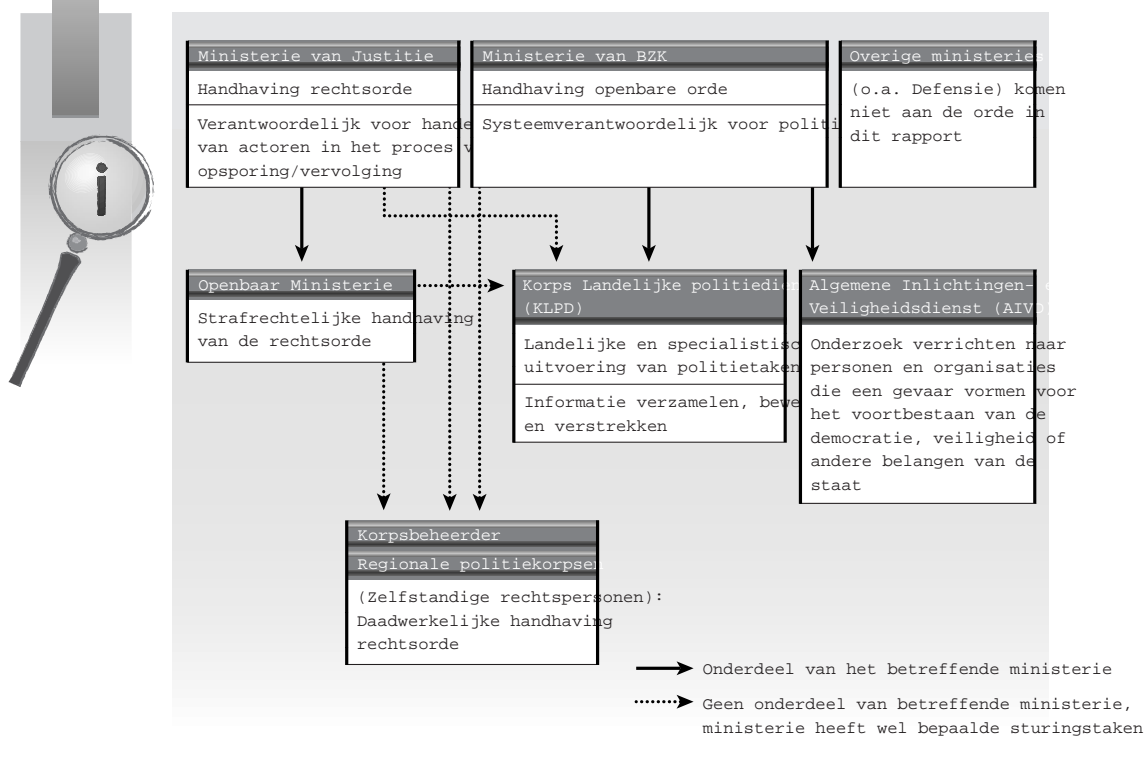
In hoofdstuk 3 is het verslag van dit onderzoek weergegeven.

1.4 Het veld

Figuur 1 geeft de belangrijkste actoren op het veld van de informatie-uitwisseling weer. Getoond wordt dat diverse departementen taken hebben rond de informatie-uitwisseling. De ministers van BZK en van Justitie zijn betrokken bij de uitwisseling van algemene opsporingsinformatie maar ook bij de uitwisseling van informatie die specifiek betrekking heeft op terrorisme. Van de politie-organisatie zijn alle onderdelen betrokken, het betreft zowel de regionale korpsen als het KLPD. Verder spelen hierin het openbaar ministerie en de Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst een rol.

B
Betrokkenen en hun taken bij opsporings- en terrorisme-informatie

Figuur 1



2 UITWISSELING VAN RECHERCHE-INFORMATIE

2.1 Resultaten onderzoek van 1998

In 1998 publiceerde de Algemene Rekenkamer haar onderzoek naar de uitwisseling van recherche-informatie tussen de divisie Centrale Recherche Informatie (CRI) en de politieregio's¹. Dit onderzoek was een vervolg op een in 1985 gepubliceerd onderzoek naar het functioneren van de Centrale Recherche Informatiedienst. De belangrijkste conclusie van dit eerste onderzoek was dat deze dienst als coördinatie- en servicecentrum te kort schoot.

De CRI was een onderdeel van het Korps landelijke politiediensten (KLPD). Doel van de CRI was de ondersteuning van politie en justitie bij de bestrijding van met name zware en georganiseerde criminaliteit. Politieregio's dienden recherche-informatie die aan bepaalde voorwaarden voldeed bij de CRI aan te melden om aldus gegevens-uitwisseling en coördinatie van rechercheactiviteiten te waarborgen. De Algemene Rekenkamer concludeerde in 1998 dat niet alle politieregio's informatie doorgaven aan de CRI. Daardoor was het instrument van de landelijke melding van recherche-informatie weinig effectief voor zowel de coördinatie als voor de gegevensuitwisseling.

De Algemene Rekenkamer trof daarnaast gebreken aan in de kwaliteit van de CRI-informatie en het beheer ervan. De CRI bewerkte de van de regionale politiekorpsen ontvangen informatie te weinig waardoor er bij de politieregio's geen zicht was op de toegevoegde waarde van de CRI. Ook bestond er over het gebruik van de recherche-informatie geen managementinformatie.

Het KLPD is na 1998 ingrijpend gereorganiseerd. De Algemene Rekenkamer heeft onderzocht of de informatie-uitwisseling tussen de huidige verantwoordelijke organisatieonderdelen van het KLPD en de regionale politiekorpsen verbeterd is. Omdat structuur, taakverdeling en organisatie van het politieveld, inclusief dat van het KLPD, sterk in beweging zijn, heeft zij als richtdatum de situatie per 1 juli 2002 gezien.

2.2 Organisatiestructuur

2.2.1 Het Korps landelijke politiediensten

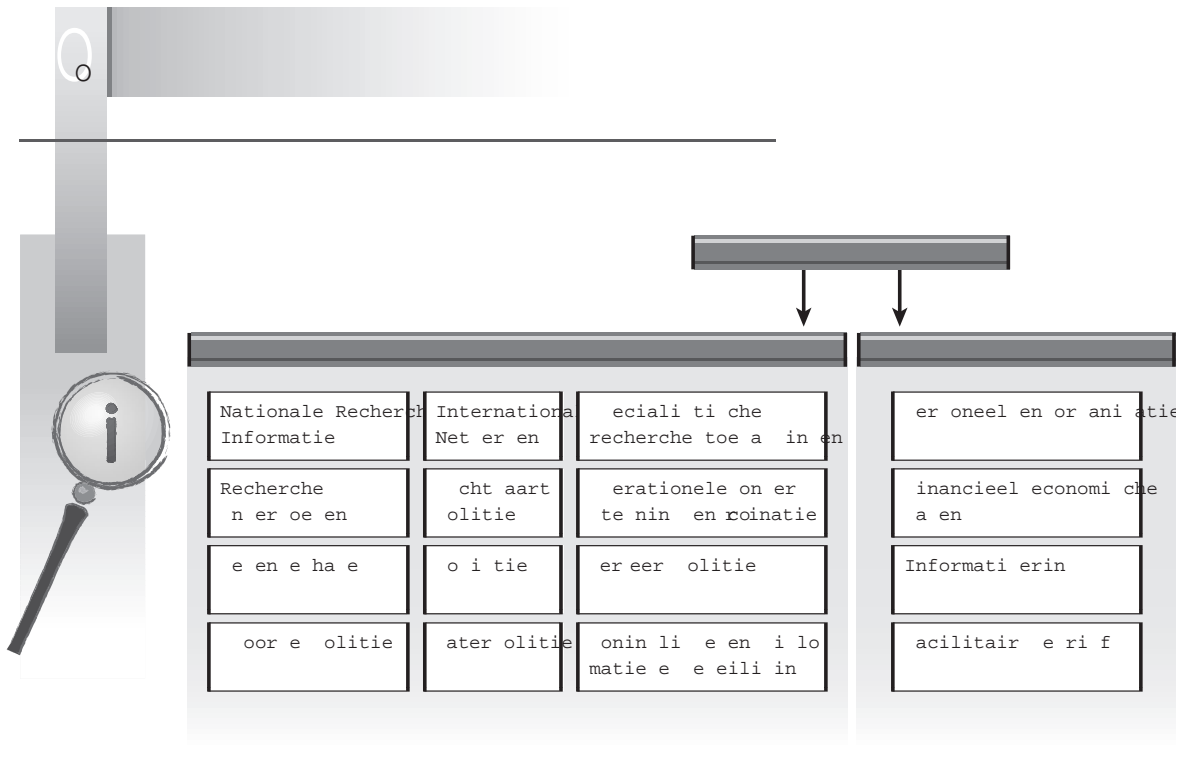
Het KLPD is belast met de landelijke en specialistische uitvoering van politietaken in samenwerking met de regionale politiekorpsen en onder meer de Koninklijke Marechaussee. Daarnaast dient het KLPD informatie te verzamelen, registreren, bewerken, beheren, analyseren en verstrekken en andere ondersteunende werkzaamheden te verrichten ten behoeve van de taakuitvoering van de regiopolitie en de Koninklijke Marechaussee en de andere bij de strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde betrokken organen. De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK), de minister van Justitie en het college van procureurs-generaal hebben taken en verantwoordelijkheden in de aansturing van het KLPD (artikel 38 tot en met 38d Politiewet).

Er zijn twee belangrijke verschillen tussen enerzijds het KLPD en anderzijds de regionale politiekorpsen waar het de verantwoordelijkheid van de minister van BZK betreft. In de eerste plaats is de minister van BZK korpsbeheerder van het KLPD. Deze taak is voor de regionale politie-

¹ Tweede Kamer, vergaderjaar 1998–1999, 26 215, nrs. 1–2.

korpsen bij de burgemeester van de grootste gemeente in de politieregio gelegd. In de tweede plaats is het KLPD als agentschap een onderdeel van het Ministerie van BZK. De 25 regionale politiekorpsen zijn daarentegen zelfstandige rechtspersonen waarvoor de minister van BZK vooral een systeemverantwoordelijkheid heeft.

De organisatiestructuur van het KLPD is in figuur 2 weergegeven. Het aantal formatieplaatsen was in 2001 gemiddeld ruim 3 500.



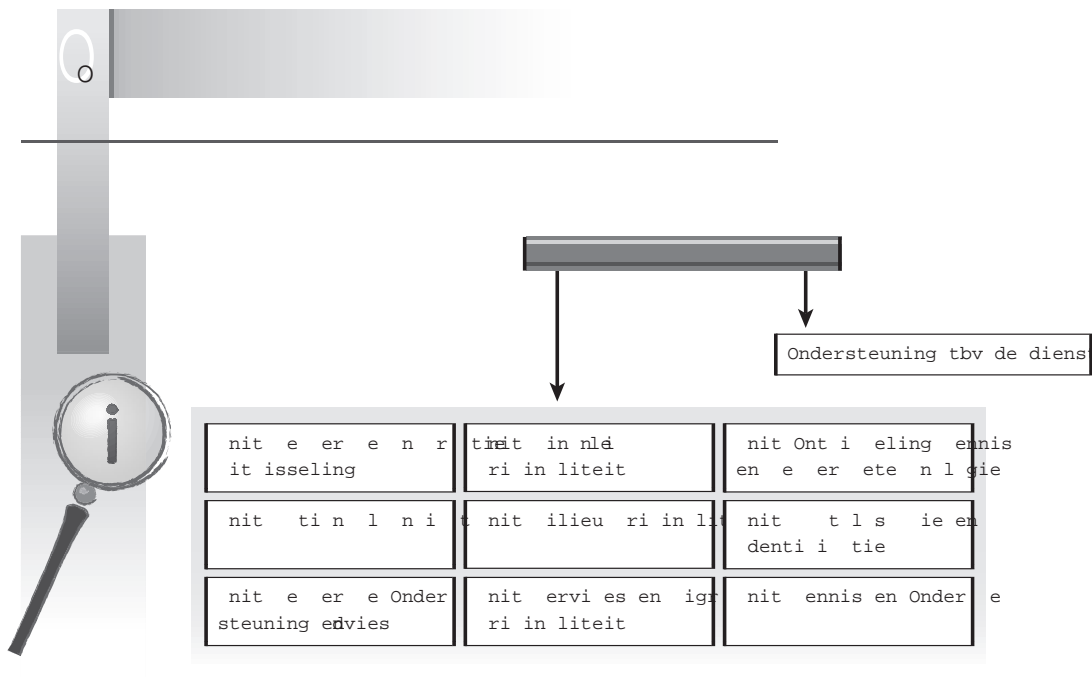
2.2.2 De Dienst Nationale Recherche Informatie

De Dienst Nationale Recherche Informatie (NRI) ondersteunt en coördineert opsporingsprocessen van het openbaar ministerie en regionale politiekorpsen. De NRI is daarbij in het bijzonder gericht op de bestrijding van de zware, de georganiseerde en de bovenregionale criminaliteit.

De NRI heeft volgens het Inrichtings- en formatieplan van het KLPD de volgende taken:

- het verzamelen, vastleggen, bewerken, analyseren en verstrekken van gegevens en informatie,
- het ontwikkelen, delen, toepassen en evalueren van expertise en kennis ten behoeve van de bestrijding van de zwaardere vormen van criminaliteit, daarbij inbegrepen
- de coördinatie en
- de beleidsadvisering over de bestrijding van criminaliteit.

Organisatorisch zijn deze taken aan 9 diensteenheden (units) toebedeeld, met daarnaast drie ondersteunende eenheden. In figuur 3 is de organisatiestructuur van de NRI weergegeven.



Volgens de NRI is dit organisatie-model nog niet geheel aangepast aan de gewenste werkwijze. De NRI acht de recherche-informatiehuishouding nog niet geheel toereikend, en wijst tevens op de vernieuwing die de gehele politieorganisatie nastreeft: informatiegestuurde opsporing en een landelijke recherche¹. Dergelijke ontwikkelingen zullen hun weerslag hebben op de taken en dus op de interne organisatie van de NRI. In deze rapportage wordt de situatie in 2002 beschreven.

Twee units zijn voor het onderwerp «informatie-uitwisseling» in het bijzonder van belang, te weten de Unit Recherche Informatie Uitwisseling (RIU) en de Unit Nationaal Inzicht (NI).

De twee belangrijkste taken van de RIU zijn:

- het verbeteren van de samenwerking tussen de opsporingsdiensten en de NRI;
- het verbeteren van de onderlinge samenwerking van de opsporingsdiensten bij de uitwisseling van recherche-informatie.

RIU heeft haar medewerkers gehuisvest in de directe nabijheid van informatiedesks en Criminele Inlichtingen Eenheden van de regionale politiekorpsen en van andere diensten, zoals de Koninklijke Marechaussee. Zij vormen de schakel tussen die organisaties en het KLPD. De taak van deze medewerkers is vooral gericht op het doen verzamelen en verstrekken van relevante recherche-informatie. Van de 47 formatieplaatsen van RIU zijn er 40 bestemd voor informatiecoördinatoren.

¹ Zie hiervoor de brief van de ministers van BZK en Justitie over de vorming van een landelijke en bovenregionale recherche (Tweede Kamer, verg. jaar 2002–2003, 28 250, nr 4).

Met het detacheren van medewerkers van de NRI bij de regionale politiekorpsen heeft men tegemoet willen komen aan het feit dat men binnen de politieorganisatie niet altijd informatie wil delen. Daarnaast

adviseren zij de informatiemedewerkers van de regiokorpsen, en spelen zij een rol bij de selectie en toetsing van de aan te leveren informatie.

NI is verantwoordelijk voor het proces van vastleggen, bewerken en analyseren van de aangeleverde recherche-informatie. Deze unit legt de informatie die de RIU heeft verzameld vast in gestandaardiseerde applicaties, en ontsluit de gegevens daarmee voor de overige gebruikers. Zij heeft een ontwikkelingsrol en beheert de verwijzindexen zoals de Verwijsindex Recherche Onderzoeken en Subjecten (VROS; zie paragraaf 2.3.3). Op basis van de verzamelde informatie stelt de NI operationele misdaadanalyses op, waaruit voorstellen voor opsporingsonderzoeken resulteren. Voorts bewerkt en analyseert de NI informatie. Tevens zijn in deze unit ondergebracht de Nationale Criminele Inlichtingen Eenheid (NCIE) en het Informatie Knooppunt Politie (IKP). Van de 54 formatieplaatsen van de unit, zijn er 13 bestemd voor het IKP.

2.3 Informatie-uitwisseling

2.3.1 Verantwoordelijkheidsverdeling

De organisatie van de informatie-uitwisseling tussen regionale politiekorpsen en de NRI is een gezamenlijke verantwoordelijkheid van de 26 korpsen. Het KLPD, en daarbinnen de NRI, draagt in dit verband een andere verantwoordelijkheid dan de 25 regionale politiekorpsen. Het is de taak van de NRI om aan de informatie-uitwisseling vorm te geven. De regionale korpsen dragen de verantwoordelijkheid om de gevraagde informatie te verzamelen en aan de NRI door te geven en – wanneer toepasbaar te gebruiken. Deze verantwoordelijkheid heeft geen wettelijke basis. Wel legt de Regeling opsporingsinformatie regionale politiekorpsen de verplichting op aan de regiokorpsen om de relevante opsporingsgegevens te registreren en deze aan onder meer het KLPD ter beschikking te stellen. Maar de NRI heeft geen bevoegdheden om haar verantwoordelijkheden waar te kunnen maken als de regiokorpsen dit nalaten. Zij is afhankelijk van de medewerking van de regiokorpsen.

De NRI voert niet voor alle soorten criminaliteit informatiecoördinatie uit; zij richt zich met name op het terrein van de zware en bovenregionale criminaliteit. De wijze waarop die informatie-uitwisseling en -coördinatie plaatsvindt, zal in deze paragraaf worden besproken.

De NRI beheert naast de registers en verwijzindexen die in de volgende paragraaf besproken worden, specifieke informatiesystemen. Deze kunnen informatie bieden over specifieke delicten (zeden, financieel etc) of bij delicten gebruikte hulpmiddelen (bijvoorbeeld vuurwapens).

2.3.2 Informatiesystemen bij de regionale politiekorpsen

De huidige situatie rond de informatiesystemen is er één van gebundelde diversiteit. Elk regiokorps kiest zijn eigen geautomatiseerde systemen. Omdat de korpsen inzagen dat harmonisering en onderlinge compatibiliteit wenselijk zijn, hebben ze uiteindelijk vier soorten programmatuur met de bijbehorende apparatuur ontwikkeld voor de registratie en uitwisseling van recherche-informatie. De informatie van de verschillende regionale politiekorpsen die betrekking heeft op de rechercheonderzoeken zijn niet onderling uitwisselbaar. Uitwisseling ervan kan, ten gevolge van de inrichting van de automatisering, alleen via de NRI plaatsvinden.

Zowel het Ministerie van BZK als de regionale politiekorpsen achtten harmonisering op het gebied van ICT gewenst. Daarom hebben beide partijen in het Politieconvenant 1999 vastgelegd dat een gezamenlijk beleid op het gebied van ICT noodzakelijk was. In november 1999 heeft de minister van BZK hiertoe de Regieraad ICT Politie ingesteld. In juni 2001 heeft deze Regieraad een Bestek 2001–2005 uitgebracht. Hierin wordt de organisatie van het toekomstige geharmoniseerde ICT-beleid geschetst. Doelstelling is een samenhangende informatiehuishouding, die onder meer tot ongehinderde informatie-uitwisseling tussen de korpsen onderling en met andere actoren leidt. Onder deze laatste categorie worden bijvoorbeeld opsporingsdiensten en de partners in de hulpverlenings- en veiligheidsketen begrepen. Voor de uitvoering van dit Bestek 2001–2005 zijn twee tijdelijke coöperaties opgericht: de Coöperatie Informatiehuishouding Politie en de ICT-Service Coöperatie Justitie en Veiligheid. Voor de coöperatievorm is gekozen vanwege de nagestreefde snelheid van werken en de onderliggende samenwerkingsgedachte: alle partijen (onder meer de regiokorpsen en het openbaar ministerie) waren het eens over de gewenste aanpak.

Belangrijkste taak van de Coöperatie Informatiehuishouding Politie is het formuleren van de wensen en voorkeuren van de regiokorpsen ten aanzien van een gemeenschappelijke ICT-voorziening. De ICT-Service Coöperatie Justitie en Veiligheid heeft als taakstelling de verwerving en het onderhoud van de ICT-voorzieningen. Naast politiediensten kunnen ook andere rechtspersonen die politieke of andere hulpverleningstaken vervullen, deelnemen.

Het voornemen is om uiterlijk in juli 2004 een publiekrechtelijke rechtspersoon op te richten die de taken van de beide coöperaties zal overnemen. De Tweede Kamer is hierover ingelicht in juli 2001¹.

Volgens de NRI heeft het Ministerie van BZK in de rol van korpsbeheerder een actieve bemoeienis gehad met de keuzes die voor de informatiehuishouding van de NRI (en het KLPD) zijn gemaakt. De voor de NRI gewenste situatie in de toekomst is dat opsporingsinformatie standaard beschikbaar komt vanuit de basisregistraties van de regiokorpsen en de overige opsporingsdiensten. Hiervoor verwijst BZK naar taakstelling en resultaten van de ICT-taakorganisaties, de twee eerder genoemde coöperaties.

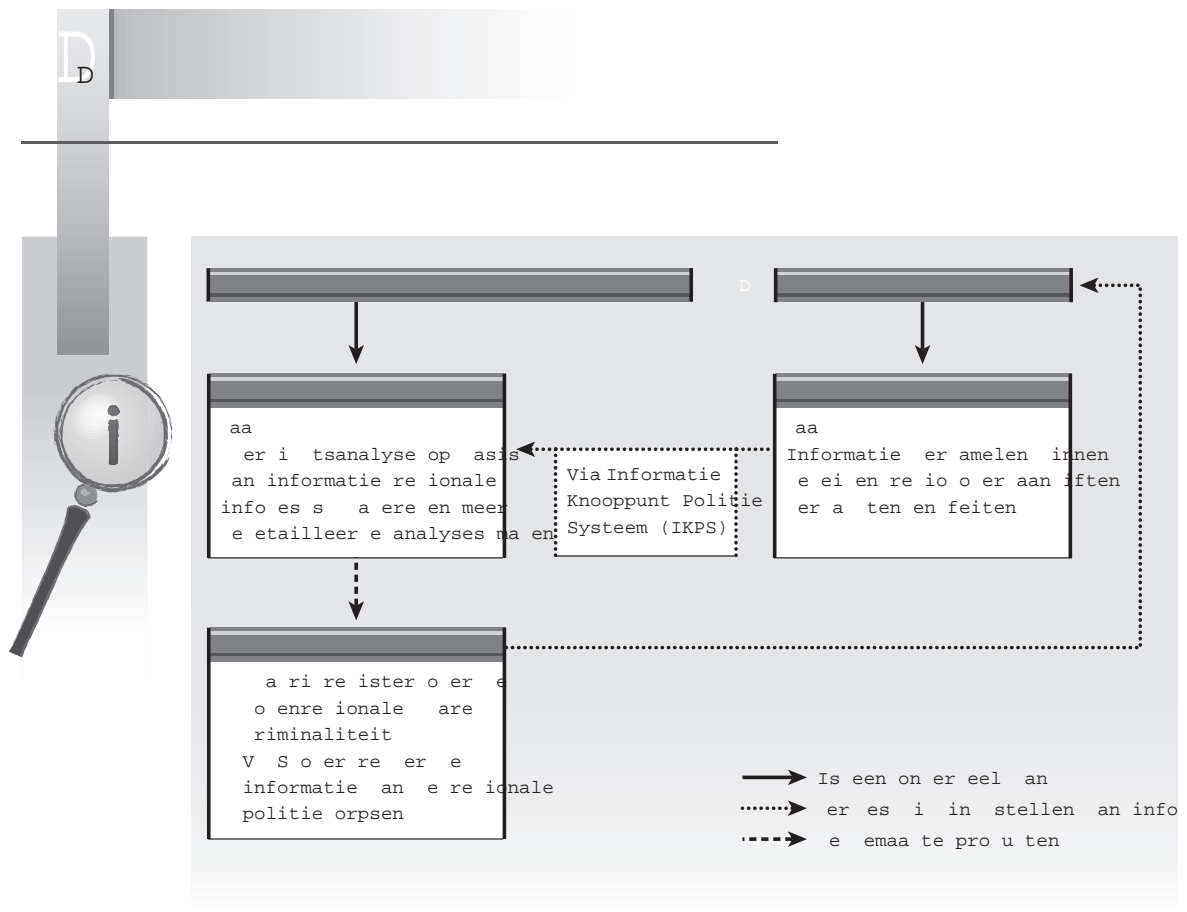
2.3.3 Organisatie informatie-uitwisseling

Inleiding

De NRI is van mening dat zij heeft moeten werken aan verbetering van informatie-uitwisseling onder suboptimale omstandigheden: 25 zelfstandige partners, een achtergebleven structuur van geautomatiseerde gegevensverwerking en het ontbreken van de nodige bevoegdheden.

In het navolgende beperkt de Algemene Rekenkamer zich tot de specifiek op de uitwisseling van algemene recherche-informatie gerichte voorzieningen. Allerlei andere vormen van informatie-uitwisseling zijn vanwege het feit dat het om een vervolgonderzoek gaat, buiten beschouwing gelaten. In figuur 4 is de wijze waarop de opsporingsinformatie wordt uitgewisseld schematisch weergegeven.

¹ Op het onderwerp ICT binnen de regionale politiekorpsen zal in dit rapport niet dieper worden ingegaan. De Tweede Kamer heeft de Algemene Rekenkamer gevraagd een onderzoek te doen naar deze materie. In september 2003 zal hierover gerapporteerd worden.



Regionale infodesks

Een regionale infodesk is onderdeel van een regionaal politiekorps¹. Zij verzamelt informatie over aangiften, verdachten en feiten uit de verschillende districten en uit verschillende systemen van het regionale politiekorps. Specifiek voor de bovenregionale opsporing zijn acht criminaliteitsvelden geselecteerd. Het betreft kinderporno, overvallen, mensenhandel, synthetische drugs, milieu, vuurwapens, woninginbraken en voertuigcriminaliteit. Allereerst valt op dat deze acht criminaliteitsvelden niet overeenkomen met de in 1998 afgesproken landelijke thema's voor de politie, te weten jeugdcriminaliteit, verkeersveiligheid, geweld op straat, zware en georganiseerde criminaliteit en milieu. Voorts is gebleken dat uitsluitend van drie onderwerpen anno 2002 de informatie-uitwisseling tussen NRI en de regionale politiekorpsen ook feitelijk gerealiseerd was volgens de hier omschreven systematiek ten behoeve van de regionale opsporing. Overigens bestaan voor de overige vijf onderwerpen wel andere systemen van informatie-uitwisseling.

De informatie die de regio's verzamelen, wordt gebundeld doorgestuurd naar het Informatie Knooppunt Politie (IKP). Het IKP is ondergebracht bij de Unit Nationaal Inzicht van de NRI.

¹ Ook het KLPD heeft een eigen Infodesk. Deze is ondergebracht bij DRO.

Informatie Knooppunt Politie Systeem

In januari 2002 is een geautomatiseerd informatieverwerkingsstelsel operationeel geworden, het IKPS. Het IKPS dient voor de opslag, bewerking en ontsluiting van (recherche)informatie voor de zware, georganiseerde criminaliteit.

Ofschoon het IKPS voor alle regio's beschikbaar was, werd het nog onvoldoende benut. Dit kwam omdat regionale infodesks het systeem zelf moesten vullen met informatie, terwijl dit juist uitdrukkelijk uitgesloten was van hun takenpakket. Er was in 2001 dan ook een aantal regio's dat geen gebruik maakte van het IKPS of dit systeem nog niet had geïmplementeerd, ook niet voor de drie onderwerpen waarover in principe uitwisseling van informatie is gerealiseerd bij de NRI. In 2002 is besloten de ontwikkeling van het IKPS niet verder door te zetten, in verband met de recentelijk gekozen opzet van een landelijke recherche met de daarbij behorende informatiehuishouding.

Informatie Knooppunt Politie

Het IKP stelt op basis van informatie van de infodesks een overzichtsanalyse op. Vervolgens kan het IKP om nadere en meer gedetailleerde informatie vragen, op grond van het vermoeden dat een bovenregionale dadergroep actief is. Ook maakt het IKP tijdelijke registers waarin de informatie uit de regionale politiekorpsen opgeslagen wordt.

De gegevens uit het IKPS die duiden op regio-overschrijdende zware criminaliteit worden door het IKP vastgelegd in zogenaamde operationele analyses, projectvoorstellen en nationale criminaliteitsbeelden.

De registers

De NRI beheert een aantal algemene registers en systemen. In de eerste plaats gaat het dan om het nationale ZwaCri register. Hierin is informatie over de bovenregionale zware criminaliteit vastgelegd.

In de tweede plaats beheert de NRI de Verwijsindex Recherche Onderzoeken en Subjecten (VROS). Deze is sinds juli 1999 operationeel. Doel is het bevorderen van de samenwerking tussen de regionale politiekorpsen en het KLPD. De VROS vormt een tijdelijke oplossing voor het gebrek aan onderlinge verbondenheid van de diverse recherchesystemen doordat de recherche-informatie van de regionale politiekorpsen in het centrale VROS-systeem wordt opgenomen en onderling vergeleken. Indien politiekorpsen gedisciplineerd alle belangrijke subjecten uit een onderzoek aan de VROS melden, voorkomen ze dat andere korpsen ongemerkt op dezelfde subjecten een onderzoek doen¹. De aangeleverde gegevens worden in twee onderdelen van VROS (index genaamd) opgenomen. Dit zijn:

- CIE-index, de index voor Criminele Inlichtingen Eenheden;
 - MRO-index, de index voor de Melding van Recherche Onderzoeken.
- Deze indices zijn landelijk te raadplegen.

De CIE-index bevat de gegevens van personen die zijn opgenomen in de Registers Zware Criminaliteit en van personen en rechtspersonen uit de voorlopige registers van de regionale politiekorpsen. De MRO-index neemt als uitgangspunt de in een regio gestarte en recent afgesloten rechercheonderzoeken. Per onderzoek inventariseert het rechercheteam gegevens over onderzochte locaties, personen, organisaties, telecommunicatienummers en voertuigen.

¹ Nederlandse Politie Academie, De voorhoede van de opsporing. Evaluatie van de kernteams als instrument in de aanpak van zware georganiseerde criminaliteit, augustus 2002, blz 68.

Ook worden de gegevens die de regionale politiekorpsen aanleveren (afkomstig uit ZwaCri- en tijdelijke registers) opgenomen in een zogenaamde black-box functionaliteit. In de black-box worden in een geautomatiseerd proces wekelijks alle ingebrachte gegevens onderling vergeleken. Bij constatering van overeenkomsten levert het systeem een rapport op. Recherche teams kunnen uit de rapportages eventuele samenlopen tussen de eigen onderzoeken en die van andere regio's afleiden.

Om de actualiteit te waarborgen is ingebouwd dat de regionale politiekorpsen wekelijks informatie voor de VROS moeten aanleveren. Elke week worden de indices en de black box hiermee opnieuw opgebouwd. Fysiek bestaat de VROS uit een landelijk computersysteem dat gekoppeld is aan het landelijke politienetwerk waarover het aanleveren van de gegevens, grotendeels automatisch, plaatsvindt. De gegevens die voor VROS zijn bestemd, worden bij de meeste regionale politiekorpsen via een automatisch proces uit het daar gebruikte recherchesysteem geselecteerd en in de centrale inbox van het VROSsysteem geplaatst. Oude gegevens worden hierbij gewist. De NRI blokkeert op gezette tijden het VROSsysteem voor gebruikers omdat dan de verwerking van de aangeboden gegevens plaatsvindt. Het opbouwen van de indices en het draaien van de black box functionaliteit duurt circa 15 uur en de VROS is in die periode ook niet te raadplegen. De huidige black box verwerking is vanwege capaciteitsproblemen van het computersysteem niet volledig. Daarom hoeven de regionale politiekorpsen alleen een selectie van beschikbare gegevens in te voeren. Zo worden van personen niet de roepnamen, de bijnaam, het alias, het geboorteland, het geslacht en de nationaliteit opgenomen. Van organisaties worden eveneens tal van gegevens niet opgenomen zoals het adres, het land van herkomst, belastingnummer en de rechtsvorm.

Door middel van wekelijkse metingen en rapportages daarover per kwartaal, stelt de NRI vast in hoeverre de doelstellingen van volledigheid, juistheid en tijdigheid zijn gerealiseerd. Gemiddeld levert sinds 2001 90% van de regiokorpsen wekelijks informatie aan ten behoeve van de VROS. Dit percentage heeft betrekking op het aantal keren dat de regionale politiekorpsen en overige aangesloten diensten en organisaties gegevens hebben geleverd. Het percentage zegt niets over de volledigheid en de juistheid van de aangeleverde informatie.

2.3.4 Verbetertrajecten en interne oordelen

ABRIO

ABRIO staat voor Aanpak Bedrijfsvoering Recherche Informatie-huishouding en Opleidingen. Het is een gezamenlijk programma van de politie en het openbaar ministerie om het opsporings- en vervolgingsproces systematisch te verbeteren.

Het eerste ABRIO-product was de Ordeningsmethodiek Processen, die gebruikt wordt om werkprocessen bij zowel de politie als bij het openbaar ministerie te beschrijven. Vervolgens werd het Referentiekader Werkprocessen Opsporing en Vervolgung ontwikkeld. Dit is een generiek model waarin alle opsporings- en vervolgingsprocessen gevat kunnen worden. Bij alle processtappen is beschreven wat het resultaat is dat weer als input moet dienen voor de volgende processtap. Tevens zijn per processtap taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden beschreven en wordt beschreven welke informatie nodig is. Hieruit voortkomende

rapportagemodellen en werkinstructies worden door de Raad van Hoofddcommissarissen en het college van procureurs-generaal als «standaard» benoemd, teneinde door alle regiokorpsen overgenomen te worden. Vanuit ABRIO wordt vervolgens de implementatie gemonitord.

Samenvattend kan ABRIO worden gekenschetst als een verbeterings- en vernieuwingsprogramma van de voorgeschreven administratieve organisatie en werkinstructies van de regiokorpsen op de terreinen van bedrijfsvoering, informatievoorziening en opleidingen. Voor de recherche en opsporingsdiensten van de politie heeft ABRIO kwaliteitscriteria en voorgeschreven werkwijzen geïntroduceerd, ten aanzien van bijvoorbeeld de structuur van opsporingsonderzoeken en het vervaardigen van informatieproducten zoals criminaliteitsanalyses.

Interne evaluaties

Uit interne evaluaties en het Jaarverslag Bovenregionale Samenwerking 2001 komen een aantal aandachtspunten voor de regionale infodesks en het IKP naar voren. Er zijn vier belangrijke knelpunten die te maken hebben met de kwaliteit van de basisinformatie bij de regionale politiekorpsen en de werkwijze van de infodesks.

In de eerste plaats was het functioneren van de infodesks voor de Raad van Hoofddcommissarissen in 1999 aanleiding om een onderzoek in te stellen naar de bijdrage van de infodesks aan het recherchewerk. Geconcludeerd werd dat de processen van de regionale infodesks en de vorm waarin ze waren ingebed in de regiokorpsen niet eenduidig waren. Ze waren meestal vooral op het eigen regiokorps gericht, en fungeerden onvoldoende als informatieloket, zowel extern als intern. Er was sprake van een grote verscheidenheid aan organisatievormen en inrichting van de infodesks. Eind 2001 heeft de Raad van Hoofddcommissarissen een Regeling regionale infodesks vastgesteld. Met de implementatie is in de loop van 2002 begonnen; dit proces zou in 2003 voltooid moeten zijn.

In de tweede plaats is de kwaliteit van de informatie waar de infodesks uit moeten putten niet altijd voldoende doordat de prioriteit in de regionale politiekorpsen niet altijd bij een volledige en juiste informatie wordt gelegd. Daardoor is de bij het IKP aangeleverde informatie uit de regiokorpsen soms onvoldoende. Voorts kunnen de opsporingsteams zelf besluiten om een onderzoek wel of niet aan te melden voor de VROS. Hiervoor ontbreken voorschriften zodat onbekend is of de gegevens uit alle relevante opsporingsonderzoeken worden aangemeld. De volledigheid van de in de VROS opgenomen gegevens is dan ook niet gewaarborgd.

Ten derde blijkt de Nederlandse politie verschillende soorten gegevensbestanden te gebruiken. Hierdoor is geautomatiseerde selectie en aanlevering van de voor analyse noodzakelijke gegevens op het punt van aangiften en feiten nog niet haalbaar. Daarom is voorlopig nog gekozen voor een menselijke tussenschakel bij de regionale infodesks, met de daaraan verbonden risico's (fouten, uitval wegens ziekte, etc).

In de vierde plaats hebben de infodesks van de regiokorpsen te weinig capaciteit (vooral bij ad hoc opkomende nieuwe aandachtsgebieden) waardoor de infodesks regelmatig niet kunnen voldoen aan verzoeken van het IKP. Bovendien verschilt de personele invulling van de infodesks sterk per regio.

Uit de interne evaluaties en het Jaarverslag Bovenregionale Samenwerking blijkt verder dat er ook voor het IKP een aantal verbeterpunten waren. Het IKP spitste de vraagstelling niet altijd voldoende toe. Het bleek het IKP dan ook nogal eens moeite te kosten de juiste informatie uit de regio's te verzamelen. Om dit probleem op te lossen zijn per aandachtsgebied informatiecoördinatoren aangesteld. De regionale politiekorpsen beoordelen de door het IKP opgestelde overzichtsanalyses van bepaalde soorten criminaliteit soms als minder relevant. Ook wordt de praktische betekenis ervan door de regiokorpsen niet altijd even groot geacht. Terugkoppeling van de gemaakte analyses naar de regio's en actualisering zijn voor het IKP belangrijke aandachtspunten¹.

Uit interne analyses van het KLPD rond de werking van de VROS blijkt dat ook hier de actuele en volledige invoer van gegevens in de basisregistraties en het ontbreken van uniformiteit in de door de regiokorpsen gehanteerde basisadministraties een knelpunt is. Verder is de frequentie van actualisering van de VROS-gegevens een week, wat in acute noodsituaties te lang is.

Over de informatie-uitwisseling worden ook in het rapport «De voorhoede van de opsporing»² harde noten gekraakt. Gesteld wordt dat directe uitwisseling van informatie nog altijd onvoldoende plaatsvindt. Belangrijkste belemmeringen daarvoor zijn volgens dit rapport de niet compatibele informatiesystemen, een onvoldoende besef van de meerwaarde van samenwerking en competentiekwesties.

De minister van BZK heeft in de afgelopen jaren de Tweede Kamer meermalen geïnformeerd over de bestaande problemen rond de informatiesystemen. De minister heeft aangegeven dat in 2005 een nieuwe structuur op het gebied van de ICT werkzaam zal zijn (zie hiervoor ook paragraaf 2.3.2).

¹ Terrorisme is geen IKP-onderwerp. Dat betekent dat via de regionale infodesks geen informatie over potentiële terroristische activiteiten wordt verzameld en doorgestuurd.

² Nederlandse Politie Academie, De voorhoede van de opsporing. Evaluatie van de kernteams als instrument in de aanpak van zware georganiseerde criminaliteit, augustus 2002.

3 TERRORISME-INFORMATIE

3.1 Inleiding

Op het gebied van terrorisme wordt informatie verzameld door inlichtingen- en opsporingsdiensten. Met deze informatieverzameling wordt beoogd om te voorkomen dat terroristische aanslagen gepleegd worden. De effecten van een geslaagde terroristische aanslag kunnen namelijk zo ingrijpend zijn voor de rechtsorde en samenleving, dat de staat er veel aan gelegen is een dergelijke aanslag te voorkomen. Dit is wezenlijk anders dan de informatie die de opsporingsdiensten over andere criminaliteitsvelden verzamelen. Daar ligt vaak een reeds gepleegd delict ten grondslag aan de informatieverzameling. Doordat de nadruk bij het onderwerp terrorisme op preventie ligt, is er een wettelijke taak en verantwoordelijkheid voor de Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst (AIVD). Voor de AIVD is het niet van belang of er al dan niet sprake is van een strafbaar feit om over te gaan tot het verzamelen van informatie over organisaties en personen. Voor de politieorganisatie is het lastiger om bijvoorbeeld informatie te verzamelen over personen die niet worden verdacht van het plegen van een strafbaar feit.

Een ander verschil tussen terrorisme enerzijds en de overige zware criminaliteit anderzijds is de centrale vastlegging van gegevens. Centrale vastlegging van gegevens over terrorisme gebeurt door de AIVD, en niet, zoals voor de andere criminaliteitsvelden, bij het KLPD.

3.2 Definitie

In juli 2002 is het voorstel Wet terroristische misdrijven naar de Tweede Kamer gestuurd. In het wetsvoorstel wordt onder andere de deelname of het leidinggeven aan organisaties die tot oogmerk hebben om terroristische misdrijven te begaan strafbaar gesteld. Onder een terroristisch oogmerk moet worden verstaan «het oogmerk om de bevolking of een deel daarvan ernstige vrees aan te jagen dan wel een overheid of internationale organisatie te dwingen iets te doen, niet te doen of te dulden, dan wel de fundamentele politieke, constitutionele, economische of sociale structuren van een land of een internationale organisatie ernstig te ontwrichten of te vernietigen».

3.3 Bestuurlijke inbedding

3.3.1 Ministeriële verantwoordelijkheid

Kort na 11 september 2001 heeft de toenmalige minister-president een ministeriële stuurgroep in het leven geroepen waarin zitting hadden de minister-president, de beide vice-premiers, en de ministers van Buitenlandse Zaken, van Defensie, van Justitie en van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Onder leiding van deze stuurgroep is het «Actieplan terrorisme en veiligheid» opgesteld. De minister van Justitie heeft de coördinatie van de opstelling ervan en van de voortgangsrapportages op zich genomen. Hij is echter niet de coördinerend bewindspersoon voor de uitvoering van dit Actieplan omdat elke minister zelf verantwoordelijk bleef voor de in zijn portefeuille opgenomen maatregelen van het Actieplan.

In de zomer van 2002 is deze stuurgroep omgevormd tot een onderraad van de ministerraad, de zogenaamde Raad voor de Veiligheid. Zowel de

minister van BZK als de minister van Justitie zijn hierin aangewezen als coördinerend bewindspersoon. Terrorismebestrijding is een van de onderwerpen die in deze onderraad besproken worden. Ook heeft de Raad voor de Veiligheid de aansturing van de uitvoering van het «Actieplan terrorisme en veiligheid» van de eerder genoemde ministeriële stuurgroep overgenomen.

Bij wie de primaire verantwoordelijkheid berust voor de preventie en bestrijding van terrorisme is niet eenvoudig te bepalen. Zowel het Ministerie van BZK als het Ministerie van Justitie spelen hierin een belangrijke rol¹. In de volgende paragraaf zullen de verantwoordelijkheden van de beide bewindslieden uiteengezet worden.

3.3.2 Taakverdeling tussen de ministeries van BZK en van Justitie

Het Ministerie van BZK is verantwoordelijk voor de handhaving van de openbare orde in Nederland en daarom onder andere systeemverantwoordelijk voor de politie en lagere overheden. Twee diensten van het Ministerie van BZK zijn in het bijzonder betrokken bij de preventie en bestrijding van terrorisme. Het gaat dan om het Korps landelijke politiediensten (KPLD) en de Algemene Inlichtingen en Veiligheidsdienst (AIVD).

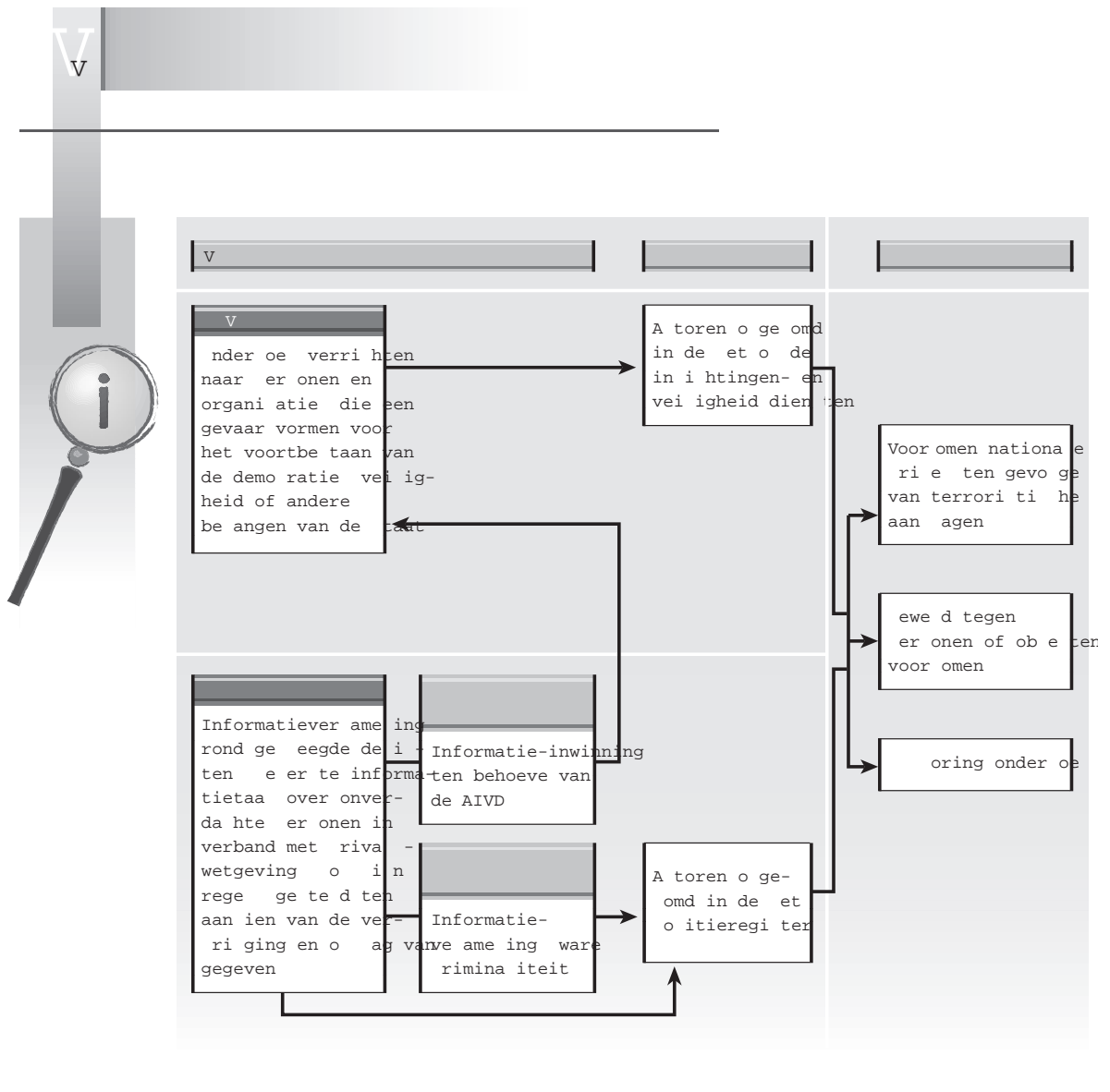
Het verzamelen van inlichtingen is een taak van de AIVD en de politieorganisatie. De (systeem)verantwoordelijkheid voor de informatieverzameling berust bij de minister van BZK, die voor het adequaat gebruik van de informatie is echter een gedeelde verantwoordelijkheid van de ministers van BZK en van Justitie. Zo heeft de minister van BZK de verantwoordelijkheid om eventuele dreigingen tegen personen te onderkennen en deze in te brengen in interdepartementaal overleg. Adviezen omtrent beveiliging van personen moeten ter besluitvorming aan de minister van Justitie worden voorgelegd.

De algemene verantwoordelijkheid van de minister van Justitie is de handhaving van de rechtsorde. Dit betekent dat hij verantwoordelijk is voor het handelen van actoren in het proces van opsporing en vervolging (politie en openbaar ministerie). Tevens is de minister van Justitie eerstverantwoordelijke voor alle wetgeving op strafrechtelijk gebied.

3.4 Verzamelen van informatie

In figuur 5 wordt een schematisch overzicht gegeven van de actoren die betrokken zijn bij het verzamelen van informatie. Het wettelijk kader rond deze informatie-uitwisseling wordt in deze paragraaf uiteengezet. De doelen waarvoor de verzamelde informatie wordt gebruikt zijn eveneens vermeld in figuur 5. In paragraaf 3.5 zal nader ingegaan worden op deze gebruiksdoelen.

¹ Ook andere departementen zijn bij de preventie en bestrijding van terrorisme betrokken. Zo is de minister van Defensie bijvoorbeeld betrokken vanuit zijn verantwoordelijkheid voor het defensie-apparaat, de Militaire Inlichtingen- en Veiligheidsdienst en de Koninklijke Marechaussee. De Koninklijke Marechaussee vervult een aantal politietaken zoals de politietaak op de luchthavens en de bewaking van de buitengrenzen en taken op het gebied van de persoons- en objectbeveiliging.



De AIVD (de voormalige Binnenlandse Veiligheidsdienst) is een onderdeel van het Ministerie van BZK. De AIVD heeft onder andere tot taak (artikel 6 Wet op de inlichtingen- en veiligheidsdiensten, de Wiv) om onderzoek te verrichten naar organisaties en personen die aanleiding geven tot het ernstige vermoeden dat zij een gevaar vormen voor het voortbestaan van de democratische rechtsorde, de veiligheid of andere gewichtige belangen van de staat.

De ambtenaren van de AIVD bezitten geen bevoegdheid tot het opsporen van strafbare feiten (artikel 9 Wiv). Wel heeft de AIVD vergaande bevoegdheden om informatie te verzamelen. Zo is zij onder voorwaarden bijvoorbeeld bevoegd om personen te observeren of te volgen, personen in te zetten onder dekmantel van een aangenomen identiteit en mee te werken aan het plegen van een strafbaar feit. Tevens kan de AIVD

besloten plaatsen of gesloten voorwerpen doorzoeken, voorwerpen meenemen, brieven en zendingen openen, binnendringen in een geautomatiseerd werk of telefoongesprekken aftappen, ontvangen, opnemen en afluisteren (artikelen 18 tot 33 Wiv).

Het verstrekken van inlichtingen door de AIVD aan interne en externe kanalen is in de Wiv geformuleerd als een bevoegdheid. Zo kan de AIVD mededelingen doen aan het openbaar ministerie in het geval de dienst beschikt over gegevens die van belang kunnen zijn voor de opsporing of vervolging van strafbare feiten (artikel 38 Wiv). Ook aan instanties belast met de uitvoering van een publieke taak kan de AIVD mededelingen doen, als dat van belang geacht wordt voor de behartiging van de aan deze instanties opgedragen belangen (artikel 39 Wiv). De politie heeft op grond van de Wiv (artikel 62) een plicht tot het verstrekken van informatie die van belang is voor de inlichtingendiensten. De werkgroep Gegevens-uitwisseling en Terrorismebestrijding¹ wiens rapport op 6 januari 2003 aan de Tweede Kamer is aangeboden, zag in deze wettelijke regeling rond de informatie-uitwisseling geen knelpunten die oplossing behoeften.

De AIVD is niet verplicht om informatie te verstrekken aan de overige actoren zoals opsporingsdiensten betrokken bij terrorismebestrijding. De AIVD verstrekt informatie als de aantasting van gewichtige staatsbelangen (zoals een terroristische aanslag) voorkomen moet worden. De AIVD betreft ook andere zaken – zoals timing van de informatieverstrekking aan derden en bronbescherming – in de afweging om wel of geen informatie te verstrekken. De AIVD zal de informatie in de vorm van een ambtsbericht aan justitie verstrekken en wel zodanig dat deze informatie geen zicht biedt op menselijke bronnen of op een geheim te houden werkwijze van de AIVD.

De informatie-inwinning door andere instanties voor de AIVD is eveneens in de Wiv vastgelegd. Zo geeft artikel 60 aan dat de korpschef van een politiekorps, de commandant van de Koninklijke Marechaussee en de directeur-generaal van de rijksbelastingdienst werkzaamheden voor de AIVD verrichten². Als de AIVD op deze functionarissen een beroep doet, mogen deze laatsten de in dit kader verkregen informatie niet voor opsporingsonderzoeken gebruiken en niet delen met collega's die aan een opsporingsonderzoek werken of anderszins informatie verzamelen.

Bij elk regionaal politiekorps is voor de uitvoering van deze taak een Regionale Inlichtingen Dienst (RID) in het leven geroepen. De omvang van de RID's verschilt van 1 tot 22 medewerkers. De samenwerking van de AIVD met de RID's is vastgelegd in een activiteitenplan. Hierin is opgenomen hoeveel uren de RID's dienen te besteden aan verschillende activiteiten voor de AIVD. Daarnaast kunnen de RID's voor de eigen regio worden ingezet om informatie te verzamelen ter voorkoming van de verstoring van de openbare orde. Deze additionele taak is een reden van de relatief grote omvang van de RID's in grootstedelijke regio's. Een wettelijke regeling waarin de taken en bevoegdheden van de RID's op het gebied van de openbare orde zijn vastgelegd, is er niet. Wel is de «Handleiding informatie inwinning openbare orde» opgesteld door het Ministerie van BZK in februari 2000.

¹ In deze werkgroep waren het Ministerie van Justitie, het Ministerie van BZK, het Ministerie van Defensie en het KLPD vertegenwoordigd.

² In dit onderzoek is niet nagegaan welke feitelijke samenwerkingsverbanden met de Koninklijke Marechaussee en de rijksbelastingdienst zijn aangegaan.

Er is in de afgelopen jaren nogal wat kritiek geweest op het functioneren van de RID's. In 2003 zal onder verantwoordelijkheid van de Raad van Hoofdcommissarissen met een project worden begonnen dat beoogt het functioneren van de RID's te verbeteren. Het gaat om zowel het interne

functioneren (eenduidige taak en positionering, professionalisering) als de onderlinge samenwerking.

De Wiv (artikel 14) schrijft voor dat de opslag van AIVDinformatie strikt gescheiden moet zijn van het criminele inlichtingenproces door de criminele inlichtingen eenheid. De scheiding van deze informatiestromen is van belang in verband met de transparantie van een eventueel later te voeren strafproces.

Het voorbeeld van de vrijspraak in december 2002 van de vier verdachten van het beramen van een bomaanslag op de Amerikaanse ambassade in Parijs, toont aan dat de scheiding van de informatie afkomstig van inlichtingendiensten en van opsporingsdiensten van groot belang is, en dat de vigerende wetgeving op dit punt tot diametraal tegenovergestelde uitspraken kan leiden.

De AIVD had in twee ambtsberichten in augustus 2001 haar bevindingen over deze personen aan de landelijk officier van justitie medegedeeld. Het KLPD had op grond hiervan processen-verbaal opgesteld ten behoeve van de officier van justitie die met de opsporing was belast. Op 13 september 2001 heeft deze officier aan de rechter-commissaris toestemming gevraagd en gekregen om een gerechtelijk vooronderzoek te starten en om huiszoekingen te doen. Diezelfde dag zijn na de huiszoekingen de verdachten aangehouden. Vervalste paspoorten, rijbewijzen en andere reis- en identiteitsdocumenten zijn daarbij in beslag genomen en aan de rechtbank als bewijsmateriaal overhandigd. Het overgelegde bewijsmateriaal en de dagvaarding werden door de rechtbank (op een enkele uitzondering na) geldig verklaard.

Echter, de rechtbank stelde in zijn vonnis (dd. 18 december 2002) dat de verdachten niet op grond van de door de AIVD verzamelde informatie als verdachten in de zin van art. 27, lid 1 van het Wetboek van Strafvordering konden worden aangemerkt. Omdat de AIVD niet de bevoegdheid had (en die ook niet heeft uitgeoefend) inlichtingen te verzamelen in het kader van een strafrechtelijk onderzoek, mocht deze informatie door het openbaar ministerie niet gebruikt worden om betrokkenen als verdachten aan te merken, zo stelde de rechtbank. Aanhoudingen en huiszoekingen werden door de rechtbank dan ook als niet-rechtmatig aangemerkt. Zij achtte op grond hiervan de ten laste legging niet bewezen, sprak verdachten vrij en gelastte onmiddellijke invrijheidstelling. Het openbaar ministerie heeft inmiddels beroep aangetekend.

In een andere, vergelijkbare zaak stelde het gerechtshof in Den Haag (in hoger beroep) op 17 januari 2003 dat een redelijk vermoeden van schuld en dus een verdenking in de zin van art. 27 Wetboek van Strafvordering niet alleen het resultaat kan zijn van een opsporingsonderzoek, maar ook van informatie van derden. Informatie afkomstig van de AIVD mag volgens dit rechtscollege zeer wel tot een verdenking leiden, mits deze informatie in voldoende mate concrete feiten of omstandigheden oplevert waaruit enig vermoeden van schuld (of voorbereidingshandelingen van georganiseerde criminaliteit, waaronder terroristische misdrijven) voortvloeit.

De taak van de politie is op het gebied van de informatieverzameling beperkter als er geen strafbaar feit of vermoeden daarvan is. Dit omdat de politieorganisatie dient te werken binnen de kaders van artikel 48b van de Politiewet 1993 en van de Wet politieregisters (Wpolr). Deze laatste is in het leven geroepen ter bescherming van de persoonlijke levenssfeer. De Wpolr bepaalt dat het aanleggen van een register slechts plaatsvindt voor een bepaald doel en voor zover dit noodzakelijk is voor een goede uitvoering van de politietaak. Het register mag alleen rechtmatig verkregen gegevens bevatten die noodzakelijk zijn voor het doel waarvoor het is aangelegd (artikel 4 Wpolr). Tevens worden allerlei voorwaarden gesteld aan bijvoorbeeld het soort gegevens dat kan worden opgenomen,

de koppeling met andere politieregisters en degenen die een politie-register mogen raadplegen. In de Wpolr is limitatief opgesomd aan wie gegevens uit een politieregister kunnen worden verstrekt. Informatie over onverdachte personen mag in de regel niet langer dan vier maanden worden opgeslagen (artikel 5a Wpolr). Wel zijn er ruimere opslag-mogelijkheden voor de bijzondere politieregisters als het register zware criminaliteit en het voorlopig register (art. 13a t/m 13c Wpolr).

De werkgroep Gegevensuitwisseling en Terrorismebestrijding heeft aanbevolen de Wet politieregisters uit te breiden met de mogelijkheid om themaregisters te creëren. In een themaregister kan relevante informatie rond een bepaald strafrechtelijk thema worden opgeslagen, zoals bijvoorbeeld terrorisme. Hierin zou informatie over onverdachte personen langer dan vier maanden opgeslagen kunnen worden.

De Criminele Inlichtingen Eenheden (CIE) zijn ondergebracht bij elk regionaal politiekorps en bij het KLPD. Ze zijn belast met de informatie-verzameling in het kader van de uitvoering van de politietaak voor zover het de zware criminaliteit betreft. Dit zijn bepaalde misdrijven of misdrijven die worden bestraft met een gevangenisstraf van meer dan acht jaar. In de Regeling criminele inlichtingen eenheden is onder andere bepaald dat een uniforme gegevensverwerking, onderlinge gegevens-uitwisseling en structurele gegevensverstrekking aan de Nationale Criminele Inlichtingeneenheid (onderdeel van de NRI) dient plaats te vinden. De Nationale Criminele Inlichtingen Eenheid registreert gegevens in het nationale register zware criminaliteit voor zover de gegevens van nationale of internationale betekenis zijn, analyseert de gegevens en verstrekt gegevens aan hen die daarop krachtens de Wet politieregisters aanspraak kunnen maken. Een CIE verstrekt haar criminele informatie via een proces-verbaal aan de tactische recherche die, indien de capaciteit het toelaat, een onderzoek kan starten.

Coördinatie van de informatie die de AIVD en RID's verzamelen vindt plaats bij de AIVD. Informatie van de AIVD en RID's draaien niet mee in verwijsindexen als bijvoorbeeld de VROS (zie hiervoor paragraaf 2.3.3). Bij het KLPD vindt geen coördinatie van terrorisme-informatie plaats. Er bestaat derhalve geen zekerheid over de volledigheid van relevante informatie op centraal niveau. Bij het KLPD ontbreken concrete plannen voor het maken van een informatiesysteem over terrorisme of om tot coördinatie van deze informatie met de AIVD te komen.

3.5 Gebruiken van de informatie

3.5.1 Inleiding

Er zijn drie doelen waarvoor de informatie die is verzameld door de AIVD en politie kan worden gebruikt. In de eerste plaats gaat het om het treffen van maatregelen ter beveiliging van personen of objecten. In de tweede plaats kan de informatie worden gebruikt in opsporingsonderzoeken. Tot slot is de informatie wellicht nodig om een nationale crisis, bijvoorbeeld ten gevolge van terroristische aanslagen, te voorkomen of – indien dat al niet meer kan – de gevolgen ervan zo adequaat mogelijk op te lossen.

3.5.2 Dreiging tegen personen of objecten

Inleiding

Het eerste gebruiksdoel van terrorismegerelateerde informatie betreft de

evaluatie van dreigingen tegen personen of objecten. Informatie wordt hier gebruikt om te voorkomen dat personen of objecten het doelwit worden van aanslagen.

Technische Evaluatie Commissie

De beoordeling van dreigingen tegen personen of objecten om na te gaan of deze een vervolg moet hebben op het gebied van beveiliging, gebeurt in twee ambtelijke commissies. Deze bereiden adviezen voor aan enerzijds de minister van Justitie als verantwoordelijke voor persoonsbeveiligingen en anderzijds aan burgemeesters van de gemeente waarin zich een bedreigd object bevindt. Bij zwaardere dreigingen kan overwogen worden om Bijzondere Bijstandseenheden in te zetten. De beslissingslijnen verlopen in dit geval anders.

Tot 2003 gold de volgende structuur. Het Ministerie van BZK was voorzitter van de Technische Evaluatie Commissie (TEC). Dit was een ambtelijke commissie waarin departementen (BZK, Justitie en Defensie) en operationele diensten (KLPD, AIVD en MIVD) zitting hadden. Opsporings- en inlichtingendiensten brachten informatie over dreigingen tegen personen of objecten in de TEC ingebracht.

Het is nog steeds één van de taken van de Unit Terrorismebestrijding en Bijzondere Taken van de Dienst Recherche Onderzoeken van het KLPD om deze dreigingsanalyses uit te voeren. In april 2002 werd er slechts één zo'n analyse uitgevoerd. In mei steeg dit aantal explosief tot 15 dreigingsanalyses ten gevolge van de moord op Pim Fortuyn. Geleidelijk is dit tot november gedaald. In deze maand werden nog slechts 3 analyses uitgevoerd. Ook de AIVD maakte dreigingsanalyses over dezelfde personen of situaties. De dreigingsanalyses van beide organisaties werden in de Technische Evaluatie Commissie besproken en vormden de basis van besluitvorming omtrent beveiliging.

Grote Evaluatie Driehoek

De TEC bracht vervolgens advies uit aan de Grote Evaluatiedriehoek (GED). In de GED waren eveneens departementen (op het niveau van directeur-generaal) en het KLPD vertegenwoordigd. In de GED werden adviezen opgesteld omtrent te beveiligen personen en objecten die ter besluitvorming werden voorgelegd aan de minister van Justitie (persoonsbeveiliging) en de desbetreffende burgemeester (object-bewaking).

Uitvoering besluiten

Binnen het Ministerie van Justitie voert het Bureau Operationele Zaken (BOZ) beslissingen omtrent te nemen beveiligingsmaatregelen uit door dienstonderdelen die met beveiliging, bewaking en het tegenhouden van terroristische acties zijn belast, namens de minister van Justitie hiertoe opdracht te geven.

Ook de commissie Van den Haak besteedt uitgebreid aandacht aan de hier omschreven procedures. Deze commissie rapporteerde in december 2002 over de veiligheidssituatie rond Pim Fortuyn die op 6 mei van dat jaar vermoord werd. Ook zijn daarbij de activiteiten van de verantwoordelijke overheidsinstanties betrokken.

De commissie wees een aantal zwakke plekken aan in het stelsel rond de persoonsbeveiliging. Zo wees zij op het gebrek aan duidelijke criteria om voor persoonsbeveiliging in aanmerking te komen. Tevens wees zij op de uiteenlopende manier waarop de AIVD en de KLPD de dreigingsanalyses maken.

De activiteiten van elk van de betrokken actoren zijn door de commissie Van den Haak bovendien nog onder de loep genomen. Zo concludeert de commissie dat de betrokken regionale politiekorpsen tekort zijn geschoten in hun informatievoorziening naar landelijk opererende organisaties als het KLPD en de AIVD. De verzoeken tot het maken van dreigingsanalyses werden door de AIVD en door het KLPD oppervlakkig afgehandeld doordat bij beide organisaties alleen bij interne bronnen is nagegaan of concrete dreigingsinformatie beschikbaar was. In de TEC werd geen kritische discussie gevoerd omtrent de matige kwaliteit van de dreigingsanalyses van de AIVD en het KLPD. Ofschoon de toenmalige minister van BZK tot tweemaal toe de TEC en de GED gevraagd heeft om de veiligheidssituatie rond Pim Fortuyn te evalueren, is hij te afwachtend geweest om na te gaan of die evaluatie ook daadwerkelijk heeft plaatsgevonden.

De commissie beveelt aan dat het hele stelsel van persoonsbeveiliging wordt herzien door onder andere een beveiligingscoördinator aan te stellen die met een eigen staffureau alle taken rond de persoonsbeveiliging verricht.

Na publicatie van het rapport van de commissie Van den Haak is bij het ministerie van Justitie per 1 januari 2003 een projectdirectoraat-generaal Beveiliging en Crisisbeheersing ingesteld. De Technische Evaluatie Commissie is vervangen door een Evaluatie Overleg; de Grote Evaluatie Driehoek is opgegaan in de zogenoemde Evaluatie Driehoek, waaraan naast de directeur-generaal Openbare Orde en Veiligheid (BZK) deelnemen de directeur-generaal Rechtshandhaving en de project-directeur-generaal Beveiliging en Crisisbeheersing (beiden van het Ministerie van Justitie).

Door het ontbreken van een koppeling van de informatiesystemen van enerzijds het KLPD en anderzijds de AIVD is het niet mogelijk om de informatie die bekend is bij de beide organisaties in een geautomatiseerd proces met elkaar te vergelijken. Dit gebeurt op basis van mondeling overleg. Er zijn ook geen concrete plannen om deze koppeling tot stand te brengen.

Bijzondere bijstandseenheden

Bij dreigingen vanuit de zware criminaliteit en terreur kan een verzoek tot de inzet van de Bijzondere Bijstandseenheden (BBE's) worden voorgelegd aan de minister van Justitie. BBE's zijn speciale onderdelen van de politie en de krijgsmacht. Dit verzoek wordt door de hoofdofficier van justitie na overleg met de Commissaris van de Koningin via het college van procureurs-generaal voorgelegd aan de minister van justitie. Vervolgens legt het Bureau Operationele Zaken van dit ministerie een conceptbesluit tot alarmering van de BBE's voor aan de minister van Justitie. Eerst na zijn handtekening (na overleg met zijn ambtgenoot van BZK, de minister van Defensie en eventuele andere betrokken ministers) kunnen de BBE's worden ingezet. Ook voor het gebruik van bepaalde gewelddmiddelen, waaronder automatische vuurwapens door deze eenheden moet de minister van Justitie afzonderlijk schriftelijk toestemming verlenen. Ook dit plan van inzet legt de hoofdofficier van justitie via het college van procureurs-generaal voor aan de minister van Justitie. De Algemene Rekenkamer constateert dat sprake is van een heel zorgvuldige procedure waarmee het inzetten van geweld zo goed mogelijk beheerst wordt. De Algemene Rekenkamer vraagt zich echter wel af of met dit totale pakket aan voorschriften en procedures in noodsituaties voldoende slagvaardig kan worden gehandeld.

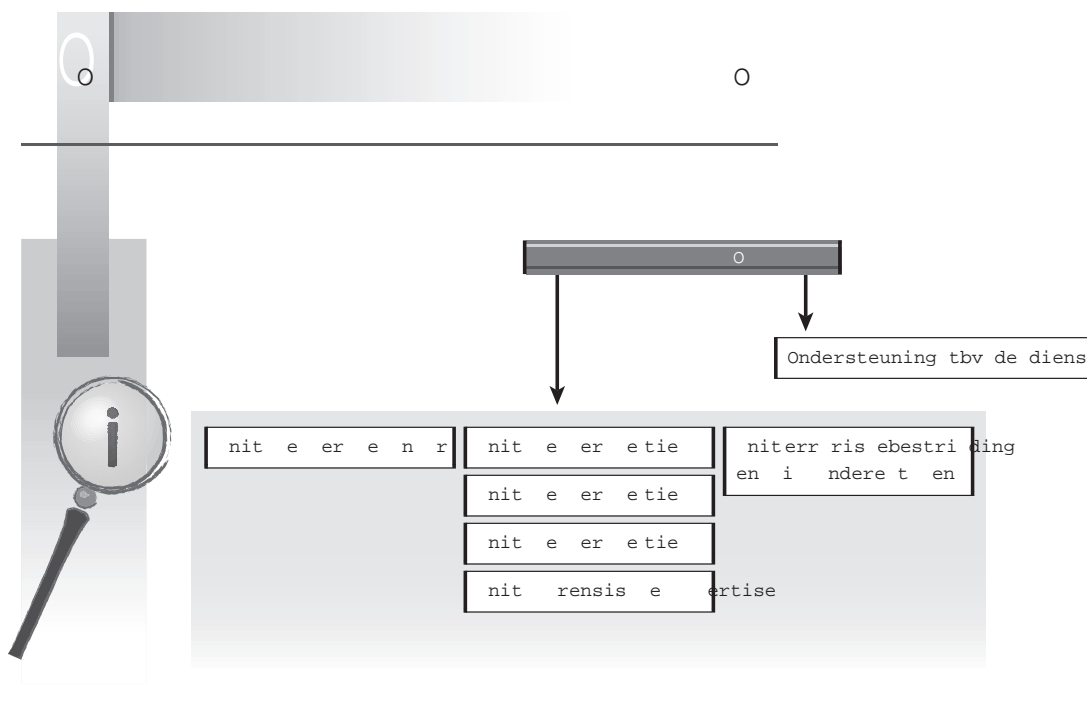
3.5.3 Opsporingsonderzoek

Inleiding

Een tweede doel waarvoor de terrorisme-informatie kan worden ingezet betreft opsporingsonderzoeken. De politie voert opsporingsonderzoeken uit onder leiding van een officier van justitie. Ook voor het taakgebied terrorisme is dat het geval. Wel zijn er voor terrorisme speciale eenheden bij zowel het landelijk parket van het openbaar ministerie als bij het KLPD belast met deze taak¹. In deze paragraaf zullen deze eenheden en de regels waarmee zij moeten werken, worden besproken.

Dienst Recherche Onderzoeken

Binnen het KLPD zijn de taken op het gebied van terrorismebestrijding neergelegd bij de Dienst Recherche Onderzoeken (DRO). Het zijn de Unit Terrorismebestrijding en Bijzondere Taken (UTBT) en de Unit Recherche Tactiek 3 (URT3) die deze taken vervullen. De voorbereiding van het opsporingsonderzoek wordt binnen DRO verricht door UTBT, en URT3 verricht het tactische onderzoek op het gebied van terrorisme. In figuur 6 is het organisatieschema van DRO weergegeven.



¹ Tevens blijft het mogelijk dat een opsporingsonderzoek op het veld van terrorisme door een regionaal politiekorps onder leiding van een regionale officier van justitie uitgevoerd kan worden.

De formele basis van de taakuitvoering van DRO is de Samenwerkingsregeling bestrijding terroristische misdrijven, getroffen op basis van artikel 48 van de Politiewet 1993. In deze regeling wordt de verantwoordelijkheid voor de landelijke werkzaamheden ten aanzien van de voorkoming en opsporing van terroristische misdrijven neergelegd bij de Dienst Bijzondere Rechechezaken (DBRZ)¹, thans DRO. De taak van DRO bestaat uit:

- het verzamelen, registreren en verwerken van gegevens;
- het verstrekken van gegevens aan degenen die met de opsporing zijn belast;
- het coördineren van informatie die noodzakelijk is voor een doeltreffende opsporing;
- het inwinnen en analyseren van informatie ter verificatie of aanvulling van binnengekomen informatie.

Daarnaast dient DRO assistentie te verlenen bij de opsporing van terroristische misdrijven, regiokorpsen te adviseren en opsporingsonderzoeken te coördineren. Verder is in de Samenwerkingsregeling bestrijding terroristische misdrijven vastgelegd dat korpschefs van de regiopolitie en districtscommandanten van de Koninklijke Marechaussee gegevens van belang voor het voorkomen en opsporen van terroristische misdrijven ter kennis brengen van DRO. Het hoofd van deze dienst informeert de landelijke officier van justitie over gegevens met betrekking tot dreigende of gepleegde terroristische misdrijven. Zo nodig wordt via de procureur-generaal de minister van Justitie ingelicht en via de hoofdofficier van justitie de burgemeester, commissaris van de koningin en de minister van BZK. Ook zorgt het hoofd van DRO ervoor dat gegevens nodig voor het voorkomen of opsporen van terroristische misdrijven ter kennis worden gebracht van de verantwoordelijke korpschefs of districtscommandant van de Koninklijke Marechaussee.

De formatie van DRO voor het taakgebied terrorismebestrijding (was in 2001 14 plaatsen) is na 11 september 2001 uitgebreid met 48 fte. Bij UTBT komen 12 van deze fte's terecht. Het is niet de verwachting dat deze vacatures voor de zomer van 2003 vervuld zullen zijn. Wel kan, indien nodig, de sterkte van UTBT op projectbasis worden uitgebreid met medewerkers uit de andere units van DRO.

Informatiecoördinatie op het gebied van terrorisme is volgens de Samenwerkingsregeling één van de taken van DRO. In de normale situatie kreeg deze taak relatief weinig aandacht bij UTBT omdat hiervoor te weinig menskracht beschikbaar was door de reorganisaties die zich in de afgelopen jaren hebben voorgedaan. De NRI voelde zich overigens ook niet verantwoordelijk voor informatiecoördinatie op het veld van terrorisme.

Op 11 september 2001 trad hierin plotseling een verandering op. DRO heeft na de aanslagen op het World Trade Centre via de Raad van Hoofdcommissarissen de taak gekregen om de informatiecoördinatie op zich te nemen. Dit hield in dat de regionale politiekorpsen, de Koninklijke Marechaussee, de Bijzondere opsporingsdiensten en het KLPD informatie aanleverden bij DRO die hiervan zogenaamde situatierapporten en Operationele Incidenten Rapportages maakte. Deze waren bedoeld als input voor het overleg van bewindslieden en leiding van het KLPD. Deze informatiecoördinatie in de crisissituatie, die na 11 september ontstond, werd uitgevoerd door 76 fulltime medewerkers. Los daarvan waren er bij de Unit Tactische Recherche twee piketteams van 29 medewerkers om ingezet te kunnen worden voor opsporingsonderzoek en bijstand aan de regionale politiekorpsen.

¹ Deze regeling is door de reorganisaties die zich bij het KLPD hebben voorgedaan niet meer actueel. DBRZ is opgeheven na de reorganisatie. De taken op het gebied van terreurbestrijding van DBRZ zijn overgenomen door vier units van DRO. Omwille van de leesbaarheid zal in het vervolg van deze paragraaf dan ook over DRO worden gesproken.

Na enkele maanden werd de noodzaak voor deze grootschalige aanpak niet meer gevoeld. DRO heeft daarom de projectorganisatie opgeheven. Wel was duidelijk geworden dat een structuur voor informatiecoördinatie noodzakelijk was en is een project opgestart dat moet voorzien in informatiecoördinatie op drie niveaus:

- op regionaal niveau door de regionale infodesks;
- op nationaal niveau door het nationaal informatieknooppunt van het KLPD/NRI;
- op internationaal niveau door de Dienst Internationale Netwerken van het KLPD (Europol en Interpol).

Uitgangspunt is dat bij calamiteiten zoveel mogelijk gebruik gemaakt wordt van bestaande lijnen en werkprocessen.

Terreurofficieren

De informatie die de AIVD over terrorisme verzamelt, kan worden gebruikt in opsporingsonderzoeken. De overdracht van deze informatie naar de politie loopt via de twee landelijke officieren van justitie werkzaam bij het landelijk parket van het openbaar ministerie die zijn belast met terrorisme, of kortweg de terreurofficieren. Sinds januari 2002 is er een concept-handleiding op basis van de Wiv om de informatiestromen tussen het openbaar ministerie en de AIVD te stroomlijnen¹. Deze stelt dat de uitwisseling van persoonsgebonden informatie via de landelijke officier van justitie voor terreuraangelegenheden dient plaats te vinden. De informatieoverdracht van de AIVD naar de terreurofficer moet altijd in de vorm van een ambtsbericht. De terreurofficer toetst dit ambtsbericht aan de hand van de onderliggende stukken van de AIVD.

Een tweede taak van de terreurofficieren is het leiding geven aan de werkzaamheden van UTBT zoals omschreven in de Samenwerkingsregeling bestrijding terroristische misdrijven. De terreurofficieren geven zelf geen leiding aan opsporingsonderzoeken, die wordt zo nodig neergelegd bij een officier die zowel in de regio als bij het landelijk parket werkzaam kan zijn.

Uit mondelinge informatie van de landelijke terreurofficieren van het openbaar ministerie is gebleken dat ze veelvuldig nauwe contacten onderhouden met de AIVD en UTBT van het KLPD.

3.5.4 Nationale crisis

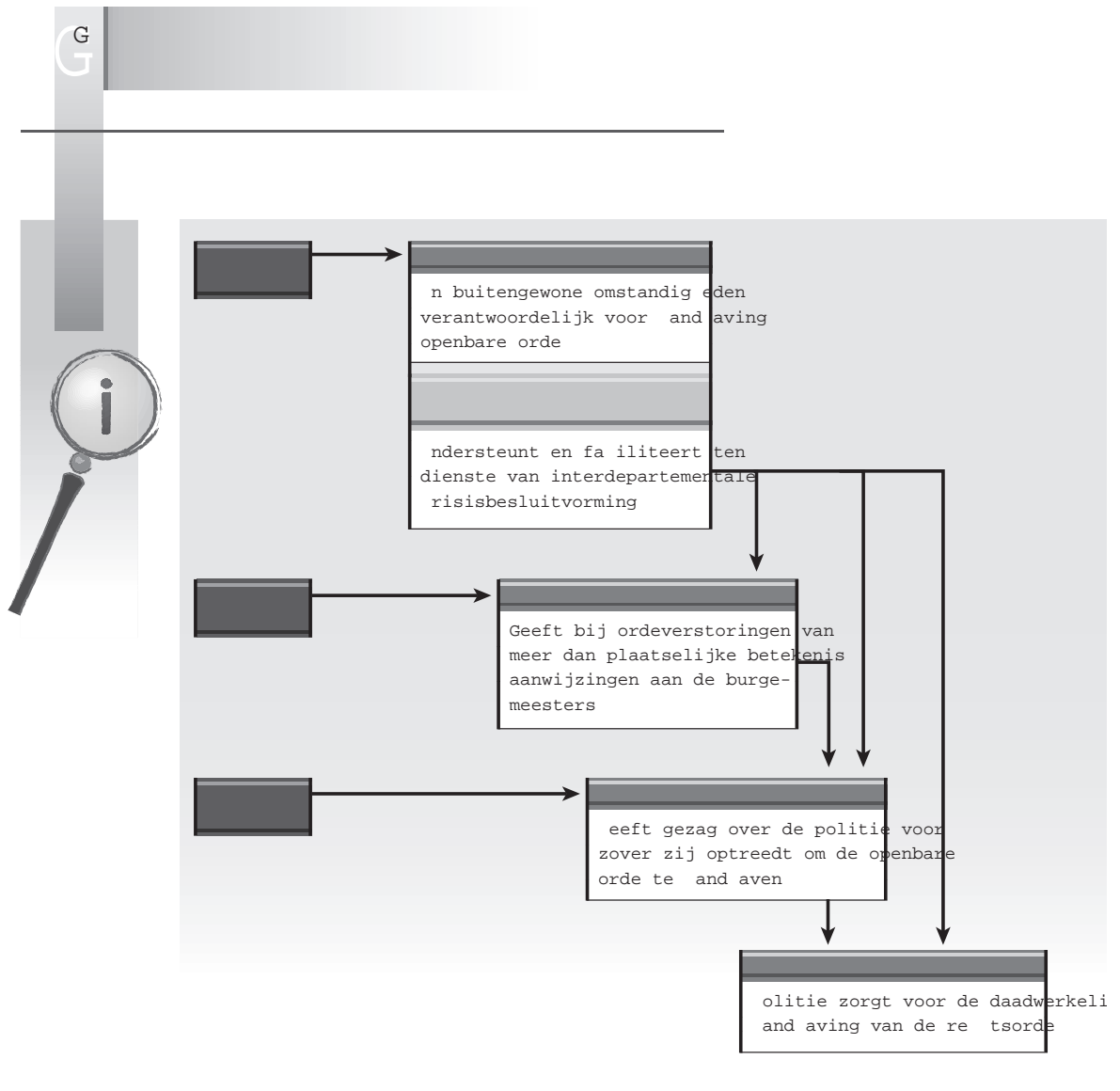
Inleiding

ationale crises ten gevolge van een terroristische aanslag zijn in Nederland in het recente verleden niet opgetreden. Wel is het van groot belang dat Nederland hierop voorbereid is en zo nodig snel een passende crisisorganisatie in het leven kan roepen. De Algemene Rekenkamer is in haar onderzoek nagegaan in hoeverre Nederland voorbereid is op het handelen in een dergelijke situatie. Nagegaan is:

- Of is voorzien in adequate wet- en regelgeving voor een dergelijke situatie;
- Bij wie de bestuurlijke leiding komt te berusten;
- Of er een ambtelijke voorziening is ter ondersteuning van het landelijk gezag;
- Welke voorbereidingen zijn getroffen voor het daadwerkelijk optreden van een nationale crisis.

¹ «Handleiding informatieverstrekking aan en door de AIVD en MIVD» opgesteld door het college van procureurs-generaal.

In figuur 7 is weergegeven hoe de gezagverhoudingen komen te liggen in het geval zich een ordeverstoring voordoet van plaatselijke, regionale of nationale betekenis.



Wet- en regelgeving

In haar onderzoek heeft de Algemene Rekenkamer geconstateerd dat de Coördinatiewet uitzonderingstoestanden de mogelijkheid opent om bij Koninklijk Besluit, ter handhaving van de uitwendige of de inwendige veiligheid, een beperkte of algemene noodtoestand af te kondigen (artikel 1). In de Wet buitengewone bevoegdheden burgerlijk gezag is daarnaast opgenomen dat de Minister van BZK in buitengewone omstandigheden bevoegd is om de bevoegdheden van de Commissaris van de Koningin en de burgemeester uit te oefenen die betrekking hebben op de handhaving van de openbare orde en veiligheid (artikel 7).

Bestuurlijke leiding

Voor de politie is een belangrijke taak weggelegd bij een nationale crisis. Dit omdat het de taak van de politie is om te zorgen voor de daadwerkelijke handhaving van de rechtsorde en het verlenen van hulp aan hen die deze behoeven (artikel 2 Politiewet 1993)¹. Onder de daadwerkelijke handhaving van de rechtsorde wordt ook verstaan de zorg voor openbare orde en veiligheid.

De regionale politiekorpsen hebben een eigen geografisch werkgebied en zijn zelfstandige rechtspersonen (artikel 21 Politiewet 1993). Indien de regiopolitie in een gemeente optreedt om de openbare orde te handhaven, staat zij onder gezag van de burgemeester. Voor zover zij optreedt om de rechtsorde te handhaven, dan wel taken te verrichten ten dienste van justitie, staat zij onder gezag van de officier van justitie (artikel 12 en 13 Politiewet 1993). Indien ordeverstoringen van meer dan plaatselijke betekenis optreden, of als er vrees is voor het ontstaan daarvan, geeft de Commissaris van de Koningin de burgemeesters in de provincie de nodige aanwijzingen over het beleid dat ze moeten voeren om de openbare orde te handhaven². Uiteraard gebeurt dit zo veel mogelijk na overleg met de burgemeesters. Als, ten slotte, de veiligheid van de Staat, de betrekkingen van Nederland met andere landen of zwaarwegende belangen van de samenleving kunnen worden geschaad, dan geeft de minister van BZK de commissarissen van de Koningin en de burgemeesters de nodige aanwijzingen over het beleid dat ze moeten voeren om de openbare orde te handhaven (artikel 16 Politiewet 1993).

Indien een regionaal politiekorps bijstand van andere politiekorpsen behoeft voor de handhaving van de openbare orde, dan kan de korpsbeheerder daartoe een verzoek richten aan de Commissaris van de Koningin. Indien nodig geeft de minister van BZK, door tussenkomst van de betrokken commissarissen van de Koningin, de nodige aanwijzingen aan de regionale politiekorpsen (artikel 54 Politiewet 1993). Indien bijstand noodzakelijk is in verband met de strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde of het verrichten van taken ten dienste van justitie, dient de korpsbeheerder zijn aanvraag te richten aan het college van procureurs-generaal. Het college van procureurs-generaal pleegt eerst overleg met de desbetreffende korpsbeheerders en met de betrokken Commissaris van de Koningin (artikel 56 Politiewet 1993). In bijzondere gevallen kan bijstand worden verleend door de Koninklijke Marechaussee of overige onderdelen van de krijgsmacht (artikel 58 en 59 Politiewet 1993). Zo nodig kan aan deze regels worden voorbij gegaan als artikel 10 in de Wet buitengewone bevoegdheden burgerlijk gezag in werking is.

Ambtelijke ondersteuning

Het Nationaal Coördinatie Centrum (NCC) functioneert onder de verantwoordelijkheid van de minister van BZK. Het NCC is het aanspreekpunt voor crisisbeheersing door de rijksoverheid. Het NCC is in het kader van het Nationaal Handboek Crisisbesluitvorming (NHC) aangewezen als ondersteunende c.q. uitvoerende staf en facilitair bedrijf ten dienste van de interdepartementale crisisbesluitvorming op ambtelijk en politiek-bestuurlijk niveau. In deze rol coördineert het NCC de informatiestromen tussen de overheidsactoren alsook het optreden van deze actoren. Het NCC heeft geen eigen bevoegdheden ten opzichte van het lokaal gezag.

Vorbereiding op terroristische aanslagen

In het kader van het onderzoek van de Algemene Rekenkamer is nagegaan of de politie op landelijk niveau aandacht heeft besteed aan de preventie

¹ In deze nota wordt alleen ingegaan op de eerstgenoemde taak.

² Het ministerie van Justitie wees er op dat in de praktijk van deze bevoegdheid nauwelijks gebruik wordt gemaakt.

of bestrijding van terrorisme. Naar aanleiding van de terroristische aanslagen in de Verenigde Staten van Amerika heeft de Raad van Hoofdcommissarissen opdracht gegeven een Handboek «Veiligheidsbeleid Nederlandse Politie» (verder: het Handboek) op te stellen. Dit Handboek geeft aan de hand van een aantal scenario's aan welke maatregelen de politie of derden moeten treffen om optimaal voorbereid te zijn of optimaal te kunnen reageren als zich specifieke gebeurtenissen voordoen. Deze maatregelen betreffen enerzijds het scenario waarin zich nog geen terroristische aanslagen hebben voorgedaan, en anderzijds het scenario waarin sprake is van een terroristische aanslag in het buitenland respectievelijk in Nederland.

De voorgestelde maatregelen hebben vooral betrekking op intensivering van de voorbereidingen. Het gaat daarbij onder andere over de verbetering van de informatievoorziening, de paraatheid van de organisatie en de beveiliging bij de regiokorpsen. Ook op het landelijk niveau stelt het Handboek een aantal maatregelen voor. Zo dient periodiek de actuele, totale behoefte aan bewakings-, beveiligings-, ME- en ondersteunende capaciteit zichtbaar gemaakt te worden op grond van opgaven van de regio's. Ook dient de capaciteitsbehoefte afgezet te worden tegen de beschikbare capaciteit en moeten criteria voor prioriteitstelling geformuleerd worden indien de beschikbare capaciteit ontoereikend is.

Omdat het Handboek het karakter heeft van een aanbeveling, is niet duidelijk of en hoe de regiokorpsen het Handboek gebruiken. Het ministerie van BZK bewaakt de implementatie van de maatregelen niet. De Algemene Rekenkamer heeft alleen bij de politie een dergelijk uitgebreid Handboek aangetroffen, dat betrekking heeft op het handelen tijdens een nationale crisis of de voorbereiding daarop.

4 CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN

4.1 Conclusies

De Algemene Rekenkamer concludeert dat de verzameling en uitwisseling van informatie over (potentiële) criminele activiteiten binnen de politieorganisatie nog steeds tekortkomingen vertoont. Deze zijn terug te voeren op een te kort schietende organisatie en opzet van de informatie-huishouding van de politieorganisatie. Ten aanzien van de informatie-verzameling en -uitwisseling op het gebied van terrorismebestrijding (die vooral een preventief karakter draagt) zijn deze tekortkomingen eveneens geconstateerd. Zowel het KLPD als de AIVD zijn betrokken bij deze informatieverzameling maar een geautomatiseerde afstemming van de gegevens van beide organisaties vindt niet plaats. Er bestaat derhalve geen zekerheid over de volledigheid van relevante informatie op centraal niveau. Het KLPD heeft geen concrete plannen voor het maken van een informatiesysteem over terrorisme of om tot coördinatie van deze informatie met de AIVD te komen.

Sinds 1985 heeft de Algemene Rekenkamer enkele malen onderzoek gedaan naar de uitwisseling van recherche-informatie binnen de politieorganisatie. Telkens werd geconcludeerd dat deze uitwisseling onvoldoende van de grond is gekomen. Zowel de aanlevering van de gegevens vanuit de regio's als de centrale verwerking daarvan was problematisch waardoor de informatiecoördinatie onvoldoende vorm kreeg. Hierdoor ontstaat onder andere het risico op overlappingsen en onvoldoende afstemming van opsporingsonderzoeken. Hierop is volgens de Algemene Rekenkamer tot op heden te weinig actie ondernomen door zowel de minister van BZK als door het KLPD. Mede daardoor is het KLPD er als beheerder van de landelijke informatiesystemen onvoldoende in geslaagd om de regiokorpsen tot volle medewerking te bewegen bij de overigens onvolkomen systemen van informatie-uitwisseling die na 1998 ontwikkeld zijn¹.

De Algemene Rekenkamer concludeert daarnaast dat bij zowel de afzonderlijke regiokorpsen als bij het KLPD nog steeds onvolkomenheden in de informatievoorziening voorkomen die zij eveneens in haar eerdere onderzoeken aan de orde heeft gesteld. De Algemene Rekenkamer wijst hierbij op de vaak matige kwaliteit van de basisregistraties en op de diversiteit aan basisregistratiesystemen bij de regionale politiekorpsen. Hierdoor is een geautomatiseerde aanlevering van gegevens aan het KLPD nog steeds niet mogelijk. Het KLPD kan nog steeds onvoldoende duidelijk maken aan de regionale politiekorpsen wat de meerwaarde van de landelijke registraties is.

Het KLPD heeft voor de informatie-uitwisseling te maken met 25 afzonderlijke regionale politiekorpsen die elk een grote mate van zelfstandigheid bezitten, ook bij de keuze van geautomatiseerde systemen. Het is dan ook niet verwonderlijk dat het KLPD niet is geslaagd in het opzetten van een goed werkend stelsel van informatie-uitwisseling.

De Algemene Rekenkamer concludeert dat het KLPD, in tegenstelling tot de activiteiten ten aanzien van de overige vormen van zware criminaliteit, voor terrorisme geen specifiek informatiesysteem beschikbaar heeft. Het ontbreken van een informatiesysteem bij het KLPD voor terrorisme klemt vooral omdat het KLPD specifiek voor dit taakgebied de wettelijke plicht heeft om een informatiesysteem op te zetten. Wel verzamelt de AIVD

¹ Dit onderwerp zal nader aan de orde komen in het op verzoek van de Tweede Kamer door de Algemene Rekenkamer uit te voeren onderzoek naar ICT bij de politie.

terrorisme-informatie. Echter, omdat wettelijk is voorgeschreven dat informatie van inlichtingendiensten gescheiden dient te blijven van informatie van opsporingsdiensten, is de door de AIVD verzamelde terrorisme-informatie slechts zeer beperkt bruikbaar voor opsporingsonderzoeken.

De Algemene Rekenkamer concludeert dat terrorismegerelateerde informatie vooral gebruikt wordt om een adequate vorm van beveiliging te kiezen voor dreigingen tegen personen of objecten. Voordat de minister of het lokaal gezag een beveiligingsbesluit kan nemen, dient bespreking van de dreiging tegen de persoon of het object in meerdere ambtelijke werkgroepen plaats te vinden. De Algemene Rekenkamer vraagt zich af of de zorgvuldigheid niet ten koste gaat van de ook noodzakelijke slagvaardigheid.

De Algemene Rekenkamer constateert dat voorzien is in wetgeving, bestuurlijke leiding en ambtelijke ondersteuning voor het geval zich een nationale crisis voordoet bijvoorbeeld als gevolg van een terroristische aanslag. De Algemene Rekenkamer waardeert het positief dat de politie zich met een Handboek veiligheidsbeleid heeft voorbereid op een mogelijke crisissituatie. Of en hoe de implementatie van de hierin opgenomen maatregelen vordert wordt echter niet bijgehouden.

4.2 Aanbevelingen

De Algemene Rekenkamer beveelt aan dat:

- de minister van BZK een toezichthouder (zoals bijvoorbeeld de Inspectie voor de Openbare Orde en Veiligheid) opdracht geeft om de ontwikkelingen op het vlak van de informatie-uitwisseling te volgen en hierover periodiek te rapporteren. De Algemene Rekenkamer stelt voor dat de minister uiterlijk in 2004 een eerste onderzoek hiernaar laat verrichten;
- het KLPD een voor de opsporingsdiensten beschikbaar en bruikbaar informatiesysteem voor het onderwerp terrorisme ontwikkelt;
- de minister van BZK antwoord geeft op de vraag of de zorgvuldigheid voldoende dienstbaar is aan de ook noodzakelijke slagvaardigheid in geval van beslissingen over beveiliging van personen en/of objecten;
- de minister van BZK beziet of het mogelijk is dat centraal wordt bijgehouden in hoeverre de maatregelen uit het Handboek veiligheidsbeleid bij de regionale politiekorpsen zijn geïmplementeerd.

5 REACTIES EN NAWOORD

5.1 Inleiding

Op 21 februari heeft de Algemene Rekenkamer haar conceptrapport voor commentaar gezonden aan de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, aan de minister van Justitie en aan de Raad van Hoofddcommissarissen. Op 21 maart hebben allen gereageerd, de ministers van BZK en van Justitie in een gezamenlijke reactie. In paragraaf 5.2 is een samenvatting van de beide reacties opgenomen.

5.2 Samenvatting van de reacties

De ministers van BZK en van Justitie als ook de Raad van Hoofddcommissarissen geven aan dat twee initiatieven in gang zijn gezet om de informatiehuishouding van de Nederlandse politie op korte termijn te verbeteren:

- Bestek ICT 2001–2005. Begin 2002 zijn de Coöperaties Informatie-management Politie (CIP) en ICT-serviceorganisatie politie, justitie en veiligheid (ISC) opgericht. Een belangrijk element in deze samenwerking is dat de betrokken organisaties een basisverzameling van ICT-voorzieningen ontwikkelen die alle politiekorpsen zullen gaan gebruiken. Hiermee ondervangen ze het probleem van de van elkaar verschillende basisregistratiesystemen. De organisaties streven ernaar om de eerste applicatie waarmee politiekorpsen onderling opsporing-sinformatie kunnen uitwisselen in het najaar van 2003 landelijk te implementeren. Verder bereidt het Ministerie van BZK een wijziging van de Politiewet 1993 voor waarmee de samenwerking op het terrein van ICT wordt vormgegeven.
- Landelijke Informatie Coördinatie Nederlandse politie. Doel van dit project, dat op initiatief van de Raad van Hoofddcommissarissen is aangevangen, is te komen tot een coördinatie van informatie ten aanzien van de strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde enerzijds en de openbare orde anderzijds, zowel op regionaal als landelijk niveau. Dit project is versneld ingevoerd naar aanleiding van de bevindingen van Commissie Feiten Onderzoek Veiligheid en Beveiliging Pim Fortuyn (Commissie Van den Haak) en zal in 2004 worden afgerond. Inmiddels is voor de landelijke informatiecoördinatie het Nationale Informatie Knooppunt (NIK) opgericht en bij het KLPD geplaatst. Elk politiekorps heeft voor de regionale informatiecoördinatie een Regionaal Informatie Knooppunt (RIK) gekregen, dat informatie kan leveren aan het NIK. Mede in verband met de voorbereiding op een mogelijke oorlog is deze structuur eind 2002 in werking getreden. Met dit project is de basis gelegd voor de verbetering van de algemene kwaliteit van de informatievoorziening.

De ministers nemen de aanbeveling van de Algemene Rekenkamer over om het toezicht door de Inspectie Openbare Orde en Veiligheid op dit punt meer systematisch op te pakken. In de werkplanning van de Inspectie voor 2004 zal nader vorm en inhoud worden gegeven aan de inspecties en rapportages daarover. De primaire aandacht zal daarbij vooralsnog uitgaan naar de opzet en inrichting van de binnen de korpsen gehanteerde informatie-systemen en -processen met de daarin voorziene structurele mogelijkheden tot uitwisseling.

Verder wijzen de beide reacties op het feit dat het KLPD al sinds 1994 een informatiesysteem beschikbaar heeft voor de verwerking van terrorisme-

informatie, namelijk het register Bijzondere recherche zaken (BRZ). De Raad van Hoofdcommissarissen merkt hierbij op dat het investeren in informatiesystemen voor individuele criminaliteitsuitingen niet past in de ontwikkeling van de ICT-voorzieningen van de politie. Volgens de principes van de Informatiegestuurde Opsporing kan effectieve vervolging alleen plaatsvinden op grond van veredeling van alle beschikbare informatie.

Beide reacties benadrukken dat vooral na 11-9-2001 regelmatig afstemming plaatsvindt op het gebied van terrorismebestrijding tussen openbaar ministerie, AIVD, politie en KLPD. Dit gebeurt volgens de daartoe geëigende procedures die zijn gebaseerd op de artikelen 38, 61 en 62 van de Wet op de Inlichtingen en Veiligheidsdiensten 2002. Een geautomatiseerde afstemming van gegevens tussen KLPD en AIVD vindt niet plaats. Wel gaan de AIVD en het KLPD bezien of het juridisch en technisch mogelijk is om de informatieverstrekking langs geautomatiseerde weg te faciliteren.

Beide reacties wijzen op het feit dat er reeds eerder opmerkingen zijn geweest over de slagvaardigheid van besluitvorming rond de structuur van bewaking en beveiliging in de bevindingen van de Commissie Van den Haak. Naar aanleiding daarvan heeft de overheid een groot aantal aanpassingen doorgevoerd in de structuur van bewaking en beveiliging. Zo is per 1 januari 2003 een projectdirecteur-generaal Bewaking en Crisisbeheersing aangesteld. Deze treedt op als Nationaal Coördinator Bewaking en Beveiliging. Het integrale stelsel van bewaking en beveiliging, alsmede de onderliggende informatiehuishouding, zal medio mei 2003 gereed zijn.

De Raad van Hoofdcommissarissen is daarbij van mening dat de Algemene Rekenkamer ten onrechte geen rekening heeft gehouden met de aanbevelingen die de Commissie Van den Haak heeft gedaan. Deze aanbevelingen hebben in organisatorisch en beleidsmatig opzicht belangrijke wijzingen voor de Nederlandse politie met zich meegebracht voor de informatiehuishouding op het gebied van terrorisme. Tevens meent de Raad dat een onderzoek naar de informatie-uitwisseling over terrorisme niet beperkt kan worden tot de politie-organisatie maar dat hierbij ook de Koninklijke Marechaussee, de Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst, de Militaire Inlichtingendienst en tal van andere partners op dat gebied betrokken dienen te worden. Ook gaat de Raad in op het feit dat het KLPD geen eindverantwoordelijkheid draagt voor de informatieprocessen binnen de Nederlandse politie maar de informatievoorziening voor de bij de opsporing betrokkenen ondersteunt.

De ministers van BZK en van Justitie menen dat zij de implementatie van maatregelen uit het Handboek Veiligheid van de Nederlandse politie niet kunnen bijhouden omdat dat valt binnen de verantwoordelijkheid van de korpsbeheerders. De Raad van Hoofdcommissarissen stelt daarbij dat het handboek geen opsomming is van dwingende voorwaarden of minimum-eisen. Het moet meer gezien worden als leidraad voor het veiligheidsbeleid in de afzonderlijke politieregio's en biedt in die zin ruimte aan maatwerk voor specifieke regionale verschillen.

De ministers van BZK en van Justitie zijn van mening dat de voorschriften en procedures met betrekking tot de inzet van de Bijzondere Bijstandseenheden geen belemmering vormen voor een slagvaardig optreden. Zo kunnen deze eenheden bijvoorbeeld in afwachting van de formele

toestemming van de minister van Justitie reeds operationele stappen ondernemen. Overigens kunnen ook de procedures in korte tijd worden afgerond.

5.3 Nawoord Algemene Rekenkamer

Naar aanleiding van 11 september 2001 kwam het kabinet met een «Actieplan terrorisme en veiligheid» (Tweede Kamer, vergaderjaar 2001–2002, 27 925, nr. 10). Dit plan bevat veel preventieve maatregelen, voor een belangrijk deel overigens staand beleid maar nu ook ten dienste van terrorismebestrijding.

De Algemene Rekenkamer heeft het volgen van het actieplan toegevoegd aan haar lopend onderzoeksprogramma op het terrein van veiligheid. Bij het onderhavige onderzoek kon de Algemene Rekenkamer dan ook deels voortbouwen op haar in 1998 gepubliceerde onderzoek naar de uitwisseling van recherche-informatie tussen de divisie Centrale Recherche Informatiedienst (CRI) – nu de dienst Nationale Recherche Informatie (NFI) – en de politieregio's. (Tweede Kamer, vergaderjaar 1998–1999, 26 215, nrs. 1–2).

Door het actieplan werd een vervolgonderzoek – verbijzonderd naar de invalshoek terrorisme – actueel. In het werkprogramma 2003 dat de Algemene Rekenkamer op 27 maart 2003 publiceerde, staan behalve dit onderzoek voorts aangekondigd onderzoeken naar Visumverlening en naar Buitengrensccontroles.

De Algemene Rekenkamer sluit hiermee aan bij de breed gevoelde urgentie en het belang van het thema. Gezien het grote aantal activiteiten van zowel de ministeries van BZK en van Justitie als die van de politie-organisatie op dit terrein, hebben de meest betrokken organisaties dit gevoel van urgentie met voortvarendheid in uitvoerende maatregelen vertaald. De meest recenten initiatieven – mede naar aanleiding van het rapport van de commissie Van den Haak – heeft de Algemene Rekenkamer inderdaad niet in haar onderzoek kunnen betrekken, maar zij heeft waardering voor de ook uit de reacties op haar rapport blijkende voortgang op dit dossier.

De Algemene Rekenkamer heeft reeds eerder kennisgenomen van de start van twee projecten om meer in het algemeen de uitwisseling van informatie binnen de politie-organisatie te verbeteren, hetgeen ook dringend gewenst bleek op grond van haar bevindingen in 1998. De Algemene Rekenkamer zal hierop in meer algemene zin terugkomen in het najaar van 2003 als zij haar onderzoek naar «ICT bij de politie» publiceert dat zij thans op verzoek van de Tweede Kamer uitvoert.

De Algemene Rekenkamer is van mening dat het KLPD voor het beleidsveld terrorisme over een informatiesysteem moet beschikken dat alle informatie bevat die opsporingsdiensten verzamelen en de indicatie «terrorisme» heeft meegekregen. Het systeem zou uitsluitend door aangewezen functionarissen binnen de gehele politie-organisatie te raadplegen moeten zijn. De systeembeschrijving ervan zou moeten aangeven welke informatie vanuit welke kanalen op welke wijze aangeleverd zou moeten worden. Overigens is de Algemene Rekenkamer van mening dat dit systeem zich goed zou verdragen met het concept van informatiegestuurde opsporing op basis van veredeling van alle beschikbare informatie zoals dat door de Raad van Hoofdcommissarissen is beschreven.

Het in de reacties genoemde register Bijzondere Recherche Zaken is ongetwijfeld ook waardevol, maar is niet meer dan wat het zegt te zijn: een register – geen systeem.

De Algemene Rekenkamer is verheugd dat de minister van BZK gaat bezien of het juridisch en technisch mogelijk is om de afstemming van gegevens tussen de KLPD en AIVD langs geautomatiseerde weg te faciliteren. Dit initiatief van de minister van BZK kan aan betekenis winnen als het KLPD beschikt over een informatiesysteem voor het beleidsveld terrorisme zoals hierboven is omschreven. Immers, met het ontwikkelen van een systeem zoals de Algemene Rekenkamer voor ogen staat, zou alle beschikbare informatie voor het taakveld terrorisme uit de politieorganisatie op een centraal punt beschikbaar komen – zowel voor de politieorganisatie als voor de uitwisseling met de AIVD. De Algemene Rekenkamer hoopt dat op dit laatste punt de technische en juridische belemmeringen overwonnen kunnen worden.

De Algemene Rekenkamer constateert dat de ministers van BZK en van Justitie in de komende maanden een reeks van verbeteringen gaan doorvoeren op het terrein van terrorisme. Zij zal actief op dit veld aanwezig blijven.

**OVERZICHT CONCLUSIES, AANBEVELINGEN, TOEZEGGINGEN
VAN DE MINISTERS EN HET NAWOORD VAN DE ALGEMENE
REKENKAMER**

Conclusies	Aanbevelingen	Toezeggingen ministers BZK en Justitie	Nawoord Algemene Rekenkamer
De uitwisseling van recherche-informatie binnen de politieorganisatie is onvoldoende van de grond gekomen. Sinds 1998 is hierin weinig verbetering gekomen.	De minister van BZK dient een toezichthouder (zoals bijvoorbeeld de Inspectie voor de Openbare Orde en Veiligheid) de opdracht te geven om de ontwikkelingen op het vlak van de informatie-uitwisseling periodiek te volgen en hierover te rapporteren. De Algemene Rekenkamer stelt voor dat de minister uiterlijk in 2004 een eerste onderzoek hiernaar laat verrichten.	De aanbeveling wordt overgenomen om het toezicht door de Inspectie Openbare Orde en Veiligheid op dit punt meer systematisch op te pakken. In de werkplanning van de Inspectie voor 2004 zal nader vorm en inhoud worden gegeven aan de inspecties en rapportages daarover. De primaire aandacht zal uitgaan naar de opzet en inrichting van de binnen de korpsen gehanteerde informatiesystemen en -processen met de daarin voorziene structurele mogelijkheden tot uitwisseling.	De Algemene Rekenkamer zal op de algemene problematiek terugkomen in het najaar van 2003 als zij haar onderzoek naar «ICT bij de politie» publiceert dat zij thans op verzoek van de Tweede Kamer uitvoert.
Bij de afzonderlijke regiokorpsen komen onvolkomenheden in de informatievoorziening voor zoals de vaak matige kwaliteit van de basisregistraties en de diversiteit aan basisregistratiesystemen bij de regionale politiekorpsen. Hierdoor is een geautomatiseerde aanlevering van gegevens aan het KLPD nog steeds niet mogelijk.			De Algemene Rekenkamer zal op de algemene problematiek terugkomen in het najaar van 2003 als zij haar onderzoek naar «ICT bij de politie» publiceert dat zij thans op verzoek van de Tweede Kamer uitvoert.
Het KLPD kan nog steeds onvoldoende duidelijk maken aan de regionale politiekorpsen wat de meerwaarde van de landelijke registraties is.			
Het KLPD heeft, in tegenstelling tot haar activiteiten ten aanzien van de overige vormen van zware criminaliteit, voor terrorisme geen specifiek informatiesysteem beschikbaar. Dit klemmt vooral omdat het KLPD voor dit taakgebied de wettelijke plicht heeft om een informatiesysteem op te zetten.	Het KLPD dient een voor de opsporingsdiensten beschikbaar en bruikbaar informatiesysteem voor het onderwerp terrorisme te ontwikkelen.	Het KLPD heeft al sinds 1994 een informatiesysteem beschikbaar voor de verwerking van terrorisme-informatie, namelijk het register Bijzondere recherche zaken (BRZ).	Het KLPD zou voor het beleidsveld terrorisme over een informatiesysteem moeten beschikken dat alle informatie bevat die opsporingsdiensten verzamelen en die de indicatie «terrorisme» heeft meegekregen. Het systeem zou uitsluitend door aangewezen functionarissen binnen de gehele politieorganisatie te raadplegen moeten zijn. De systeembeschrijving ervan zou moeten aangeven welke informatie vanuit welke kanalen op welke wijze aangeleverd zou moeten worden. Overigens is de Algemene Rekenkamer van mening dat dit systeem zich goed zou verdragen met het concept van informatiegestuurde opsporing op basis van veredeling van alle beschikbare informatie zoals dat door de Raad van Hoofcommissarissen is beschreven. Het in de reacties genoemde register Bijzondere Recherche Zaken is ongetwijfeld

Conclusies	Aanbevelingen	Toezeggingen ministers BZK en Justitie	Nawoord Algemene Rekenkamer
De AIVD verzamelt terrorisme-informatie die gescheiden dient te blijven van informatie van opsporingsdiensten. Daardoor is de door de AIVD verzamelde informatie slechts zeer beperkt bruikbaar voor opsporingsonderzoeken.		Een geautomatiseerde afstemming van gegevens tussen KLPD en AIVD vindt niet plaats. Wel wordt bezien of het juridisch en technisch mogelijk is om de informatieverstrekking langs geautomatiseerde weg te faciliteren.	ook waardevol, maar is niet meer dan wat het zegt te zijn: een register – geen systeem. De Algemene Rekenkamer is verheugd dat de minister van BZK gaat bezien of het juridisch en technisch mogelijk is om de afstemming van gegevens tussen KLPD en AIVD langs geautomatiseerde weg te faciliteren. Dit initiatief van de minister van BZK kan aan betekenis winnen als het KLPD beschikt over een informatiesysteem voor het beleidsveld terrorisme zoals hierboven is omschreven. Immers, met het ontwikkelen van een systeem zoals de Algemene Rekenkamer voor ogen staat, zou alle beschikbare informatie voor het taakveld terrorisme uit de politieorganisatie op een centraal punt beschikbaar komen – zowel voor de politieorganisatie als voor de uitwisseling met de AIVD. De Algemene Rekenkamer hoopt dat op dit laatste punt de technische en juridische belemmeringen overwonnen kunnen worden.
Terrorismegerelateerde informatie wordt vooral gebruikt om een adequate vorm van beveiliging te kiezen voor dreigingen tegen personen of objecten. Voordat de minister of het lokaal gezag een beveiligingsbesluit kan nemen, dient bespreking van de dreiging tegen de persoon of het object in meerdere ambtelijke werkgroepen plaats te vinden. De Algemene Rekenkamer vraagt zich af of de slagvaardigheid hierdoor niet in het gedrang komt.	De minister van BZK zou antwoord moeten geven op de vraag of de zorgvuldigheid voldoende dienstbaar is aan de ook noodzakelijke slagvaardigheid in geval van beslissingen over beveiliging van personen en/of objecten.	Naar aanleiding van de aanbevelingen van de Commissie Van den Haak heeft de overheid een groot aantal aanpassingen doorgevoerd in de structuur van bewaking en beveiliging. Zo is per 1 januari 2003 een projectdirecteur-generaal Bewaking en Crisis-beheersing aangesteld. Een integraal stelsel van bewaking en beveiliging, alsmede de onderliggende informatie-huishouding, zal medio mei 2003 gereed zijn.	
Er is voorzien in wetgeving, bestuurlijke leiding en ambtelijke ondersteuning voor het geval zich een nationale crisis voordoet bijvoorbeeld als gevolg van een terroristische aanslag.			

Conclusies	Aanbevelingen	Toezeggingen ministers BZK en Justitie	Nawoord Algemene Rekenkamer
De politie heeft zich met een Handboek veiligheidsbeleid voorbereid op een mogelijke crisissituatie. Of en hoe de implementatie van de hierin opgenomen maatregelen vordert wordt echter niet bijgehouden.	De minister van BZK dient na te gaan of het mogelijk is dat landelijk wordt bijgehouden in hoeverre de maatregelen uit het Handboek veiligheidsbeleid bij de regionale politiekorpsen zijn geïmplementeerd.	De ministers menen dat zij de implementatie van maatregelen uit het Handboek Veiligheid van de Nederlandse politie niet kunnen bijhouden omdat dat valt binnen de verantwoordelijkheid van de korpsbeheerders. De Raad van Hoofdcommissarissen stelt daarbij dat het handboek geen opsomming is van dwingende voorwaarden of minimumeisen. Het moet meer gezien worden als leidraad voor het veiligheidsbeleid in de afzonderlijke politieregio's en biedt in die zin ruimte aan maatwerk voor specifieke regionale verschillen.	

BIJLAGE 2**LIJST VAN AFKORTINGEN**

ABRIO	Aanpak Bedrijfsvoering Recherche Informatiehuishouding en Opleidingen
AIVD	Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst
BBE	Bijzondere Bijstands Eenheden
BOZ	Bureau Operationele Zaken
BZK	Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
CIE	Criminele Inlichtingen Eenheid
CRI	Divisie Centrale Recherche Informatie
DBRZ	Dienst Bijzondere Recherchezaken
DRO	Dienst Recherche Onderzoeken
Fte	Formatie eenheden
GED	Grote Evaluatie Driehoek
ICT	Informatie en Communicatie Technologie
IKP	Informatie Knooppunt Politie
IKPS	Informatie Knooppunt Politie Systeem
KLPD	Korps Landelijke Politiediensten
ME	Mobiele Eenheid
MIVD	Militaire Inlichtingen en Veiligheidsdienst
MRO	Melding Recherche Onderzoeken
NCC	Nationaal Coördinatie Centrum
NCIE	Nationale Criminele Inlichtingen Eenheid
NHC	Nationaal Handboek Crisisbesluitvorming
NI	Unit Nationaal Inzicht
NRI	Dienst Nationale Recherche Informatie
RID	Regionale Inlichtingendienst
RIU	Unit Recherche Informatie Uitwisseling
TEC	Technische Evaluatie Commissie
URT3	Unit Recherche Tactiek 3
UTBT	Unit Terrorismebestrijding en Bijzondere Taken
VROS	Verwijsindex Recherche Onderzoeken en Subjecten
Wiv	Wet op de Inlichtingen – en Veiligheidsdiensten
Wpolr	Wet Politierregisters
ZwaCri	Zware Criminaliteit