



2 Uitwisseling van opsporings- en terrorisme-informatie

20

2.1 Inleiding

Op 10 april 2003 publiceerde de Algemene Rekenkamer het rapport *Uitwisseling van opsporings- en terrorisme-informatie*.¹ Het onderzoek was een vervolgonderzoek op het in 1998 gepubliceerde onderzoek naar de uitwisseling van recherche-informatie tussen de divisie Centrale Recherche Informatie en politieregio's. Gezien de actualiteit breidde de Algemene Rekenkamer haar vervolgonderzoek uit met een onderzoek naar de manier waarop de informatie-uitwisseling voor de preventie en bestrijding van terrorisme was georganiseerd.

In november 2004 is de Algemene Rekenkamer nagegaan of en zo ja, op welke wijze het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) gevolg heeft gegeven aan haar aanbevelingen. Het uitgangspunt daarvoor is een overzicht van de in het rapport opgenomen aanbevelingen van de Algemene Rekenkamer paragraaf 3.5.

Er zijn gesprekken gevoerd met het Ministerie van BZK en het Korps Landelijke Politiediensten en er zijn diverse schriftelijke stukken geanalyseerd. Bij het onderzoek van 2003 waren het Ministerie van BZK en het Ministerie van Justitie betrokken. Nu is alleen het Ministerie van BZK in het onderzoek betrokken, omdat de aanbevelingen van het rapport zich hebben gericht op het beleidsterrein van dit departement.

De Algemene Rekenkamer heeft voor drie van de vier aanbevelingen die destijds zijn gedaan het verdere verloop onderzocht. Omdat de minister geen toezeggingen deed op de vierde aanbeveling, is deze buiten beschouwing gelaten. Die vierde aanbeveling was: bezien of het mogelijk is om centraal bij te houden in hoeverre de maatregelen uit het Handboek veiligheidsbeleid bij de regionale politiekorpsen zijn geïmplementeerd. Aansluitend op de eerste drie aanbevelingen is het antwoord op de volgende vragen gezocht:

¹ Tweede Kamer, 2002-2003, 28 845, nrs. 1-2.



1. Heeft de minister van BZK een toezichthouder de opdracht gegeven om de ontwikkelingen op het vlak van de informatie-uitwisseling periodiek te volgen en hierover te rapporteren?
2. Heeft het Korps Landelijke Politiediensten (KLPD) een voor de opsporingsdiensten beschikbaar en bruikbaar informatiesysteem voor het onderwerp terrorisme ontwikkeld? Is het sinds 1994 in gebruik zijnde Register Bijzondere Recherche Zaken hiertoe geschikt?
3. Is de minister van BZK nagegaan of de besluitvorming rond de bewaking en beveiliging van personen en objecten voldoende slagvaardig is? Is er inmiddels een integraal stelsel van bewaking en beveiliging?

21

In februari 2005 heeft de Algemene Rekenkamer de ministers van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en van Justitie verzocht te reageren op dit rapport, beide ministers hebben per brief gereageerd op 16 maart 2005.

2.2 Bevindingen terugblik

2.2.1 Onderzoek informatie-uitwisseling

In het onderzoeksprogramma van de Inspectie Openbare Orde en Veiligheid (Inspectie OOV) is een onderzoek opgenomen naar de uitwisseling van informatie tussen de regiokorpsen en het KLPD. Dit is naar aanleiding van de aanbeveling van de Algemene Rekenkamer in het rapport *Uitwisseling van opsporings- en terrorisme-informatie*. De Inspectie OOV voerde in 2004 een onderzoek uit naar de wijze waarop de uitwisseling van politie-informatie georganiseerd is. Het is de bedoeling van de Inspectie OOV om in 2005 het eindrapport aan de Tweede Kamer aan te bieden.

2.2.2 Informatiesysteem terrorisme

2.2.2.1 Bevindingen uit het rapport 2003

In haar rapport heeft de Algemene Rekenkamer omschreven welke eisen gesteld zouden moeten worden aan het door het KLPD op te zetten informatiesysteem voor terrorisme:

- Het moet alle informatie bevatten die opsporingsdiensten verzamelen met de indicatie 'terrorisme'.
- Het moet uitsluitend door aangewezen functionarissen binnen de politie-organisatie te raadplegen zijn.



- De systeembeschrijving zou moeten aangeven welke informatie vanuit welke kanalen op welke wijze aangeleverd zou moeten worden.

22

2.2.2.2 Na april 2003

Tijdelijk register in OCTOPUS

De Algemene Rekenkamer is nagegaan of het KLPD heeft voorzien in een terrorisme-informatiesysteem. Het KLPD werkte sinds 1994 met een geautomatiseerd Register Bijzondere Recherchezaken. Dit register is in het begin van 2004 overgebracht naar een tijdelijk register 'terrorismebestrijding' in het nationale recherchesysteem OCTOPUS.

Het KLPD verzamelt in dit register alle terrorisme-informatie die uit opsporingsonderzoeken voortkomt. Dit gebeurt door de eigen onderzoeken en die van de regionale korpsen daarin onder te brengen. Vervolgens zorgt het KLPD ervoor dat alle aldus verzamelde terrorisme-informatie (met een opsporingskarakter) wekelijks via de Verwijsindex Recherche Onderzoeken (VROS) langs alle overige bekende opsporingsinformatie wordt gelegd. Door voor het onderwerp terrorismebestrijding een tijdelijk register te openen wordt de verplichting ontlopen om informatie over onverdachte personen na vier maanden te vernietigen. Deze werkwijze is met het openbaar ministerie besproken. Het KLPD anticipeerde met het instellen van een tijdelijk register (eigenlijk bedoeld voor specifieke opsporingsonderzoeken) op de voorgenomen wetwijziging om de instelling van themaregisters mogelijk te maken. De informatie in dit register is niet verzameld voor het doel waarvoor het nu is vastgelegd. Het gebruik van deze informatie in een strafproces kan daarom problemen geven. Dit heeft zich in de praktijk echter nog niet voorgedaan. Voor de onderlinge vergelijking van gegevens met de inlichtingendiensten wordt gebruik gemaakt van de CT-(Contra Terrorisme) Infobox.

Themaregisters

In 2003² zegde de minister van Justitie toe om de mogelijkheid te openen om in de Wet Politierregisters zogenaamde themaregisters in het leven te roepen. In een themaregister kan informatie rond een bepaald strafrechtelijk relevant thema worden opgenomen, zoals terrorisme. Hierin kunnen ook gegevens worden opgeslagen over groepen van onverdachte personen over wie aanknopingspunten bestaan dat zij betrokken kunnen zijn bij het te onderzoeken thema. Echter, besloten is om af te zien van wijziging van de Wet politieregisters om hierin te regelen dat themaregisters kunnen worden ingesteld. Besloten is te wachten tot de nieuwe Wet politiegegevens in werking zal treden (medio

² Tweede Kamer, 2002-2003, 27 925, nr. 82.



2006). Het wetsvoorstel zal naar verwachting in het voorjaar van 2005 naar de Tweede Kamer worden gestuurd.

23

Themaregisters zouden vooral voorzien in de behoefte om gegevens over onverdachte personen langer dan de thans toegestane vier maanden in een politieregister te kunnen opslaan. Dergelijke gegevens kunnen wel voor langere tijd in een tijdelijk register worden opgeslagen, maar mogen in dat geval slechts operationeel worden gebruikt voor het concrete opsporingsonderzoek waarvoor dat register is aangelegd. Soms (zoals in het geval van terrorismebestrijding) is er echter de behoefte om dergelijke gegevens ook voor andere opsporingsonderzoeken of voor analyses te kunnen gebruiken.

Informatie-uitwisseling

De minister van Justitie ziet informatie als de belangrijkste grondstof voor terrorismebestrijding. Meestal gaat het dan om het bewerken van bestaande gegevens en bestanden. Deze informatie kan worden gebruikt in individuele opsporingszaken, maar ook om een dreigingsbeeld voor Nederland als geheel samen te stellen. Voor de verwerking van informatie zal een directie 'Kennis en Analyse' bij de staf van de Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding worden gevormd, waarin opsporings- en inlichtingenorganisaties zullen deelnemen. Hier zal informatie worden bewerkt tot beleidsmatige adviezen over de situatie op het gebied van terrorisme. Ook zal de informatie worden gebruikt voor afstemming naar alle betrokken organisaties en zal hier ook de informatie voor de bewaking en beveiliging worden verzameld (zie verder paragraaf 2.2.3). Met ingang van 2005 zal dit expertise- en analysecentrum operationeel zijn.

Daarnaast is er een samenwerkingsverband opgericht tussen de AIVD, politie (KLPD), openbaar ministerie en Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND). Door deze diensten is een zogenaamde CT-Infobox in het leven geroepen, een informatieknooppunt en een analyse-eenheid. Hier worden de informatiebestanden van de verschillende diensten (niet geautomatiseerd) met elkaar gecombineerd, beoordeeld en besloten tot een passende, operationele aanpak. De CT-Infobox is operationeel sinds de zomer van 2004.

Verbetering functioneren Regionale Inlichtingendiensten

Regionale Inlichtingen Diensten (RID's) werken al sinds 1999 aan hun eigen kwaliteitsverbetering. Een toentertijd opgesteld referentiekader met verschillende maatregelen hiertoe heeft niet geleid tot de gewenste verbeteringen. In 2002 werd de verbeteringsaanpak van de RID's



ondergebracht in het landelijk project informatiecoördinatie, maar ook daar is geen verbetering uit voortgevloeid.

24

Halverwege 2003 werd besloten om gezamenlijk een nieuw project te beginnen, niet alleen gericht op verbeteringen bij de RID's, maar op kwaliteitsverbetering binnen de keten AIVD-politie-RID. Dit werd het project Keten en Kwaliteit AIVD/RID in opdracht van de Raad van Hoofdcommissarissen (RHC) en het Ministerie van BZK. In het project wordt uitgegaan van de huidige wettelijke taken van de RID: de werkzaamheden voor de AIVD en het verzamelen van inlichtingen over de openbare orde. Het samengaan van beide taken is praktisch, want de netwerken voor de beide taken raken elkaar voortdurend. Daarbij vertonen de werkzaamheden grote gelijkenis, vereisen ze dezelfde vakkennis en kennen ze een groot afschermingsbelang. Het is de bedoeling om het project eind 2005 af te ronden.

De belangrijkste deelprojecten zijn:

- opstelling en testen van Inlichtingen Behoeftelplannen;
- beschrijving van de werkprocessen van de RID's en AIVD;
- ontwikkeling van een standaard rapportagemodel voor de keten AIVD-politie-RID;
- nadere uitwerking van inhoud en werkwijze van de openbare-ordetaak.

2.2.3 Stelsel bewaken en beveiligen

2.2.3.1 Bevindingen uit het rapport 2003

Er zijn drie gebruiksdoelen voor terrorismegerelateerde informatie:

- maatregelen treffen ter bewaking en beveiliging van personen of objecten;
- gebruik in opsporingsonderzoeken;
- nationale crises voorkomen of de gevolgen ervan zo adequaat mogelijk oplossen.

Tot 2003 was het Ministerie van BZK de voorzitter van de Technische Evaluatie Commissie (TEC). Dit was een ambtelijke commissie waarin ministeries en operationele diensten zitting hadden. Opsporings- en inlichtingendiensten brachten informatie over dreigingen tegen personen of objecten in de TEC in. De TEC bracht vervolgens advies uit aan de Grote Evaluatiedriehoek (GED), waarin directeuren-generaal van departementen en de AIVD vertegenwoordigd waren. In de GED werden adviezen opgesteld omtrent te beveiligen personen en objecten. Deze werden ter besluitvorming voorgelegd aan de minister van Justitie als het



ging om de beveiliging van een persoon, of aan een burgemeester voor de bewaking van een object. Na de moord op Pim Fortuyn zijn de procedures rond het instellen van bewaking en beveiliging veranderd.

25

2.2.3.2 Na april 2003

Projectdirectoraat-generaal

Van 1 januari tot 1 juli 2003 functioneerde het projectdirectoraat-generaal Beveiliging en Crisisbeheersing bij het Ministerie van BZK. Deze stuurde op 20 juni 2003 een nota over het nieuwe stelsel van bewaken en beveiligen aan de Tweede Kamer.³ Het uitgangspunt van het stelsel is dat de burger zelf verantwoordelijk is voor de eigen veiligheid van persoon en goed. Deze mag hulp verwachten van de overheid als de geweldsdreiging te groot wordt om hier zelf weerstand aan te kunnen bieden. In eerste instantie moet het lokaal niveau hiervoor een oplossing bieden. De rijksoverheid is verantwoordelijk voor de bewaking en beveiliging van een limitatieve lijst van personen en objecten.

Er zal gewerkt gaan worden met vijf typen producten:

- Dreigingsmelding: kan gevraagd of ongevraagd worden verstrekt en betreft concrete, voorspelbare dreigingen die zich op korte termijn kunnen voordoen zonder een waardering te geven aan de dreiging.
- Dreigingsinschatting: beoordeling of er van een concrete dreiging op korte termijn sprake is.
- Dreigingsanalyse: een (continue) analyse van concrete en potentiële dreigingen tegen personen, objecten of diensten.
- Risicoanalyse: een continue analyse waarbij gekeken wordt naar 'belang', 'dreiging' en 'weerstand' in hun onderlinge samenhang. Het risico wordt gezien als de mate waarin de weerstand (van persoon, object of dienst) tekort schiet tegen een bepaalde dreiging. Op basis van geconstateerde risico's kunnen maatregelen genomen worden.
- Geëvalueerde momenten: een moment waarop een persoon in het kader van zijn ambt optreedt in een voor breed publiek toegankelijke plaats waarbij een risico aanwezig is.

De politie (zowel Korps Landelijke Politiediensten als de regionale politiekorpsen) en de AIVD zijn betrokken bij het verzamelen van de dreigingsinformatie. De AIVD wordt verantwoordelijk voor het opstellen van de risicoanalyses. Politie en Militaire Inlichtingen- en Veiligheidsdienst dienen hun relevante informatie aan de AIVD te verstrekken. Om deze voorstellen te kunnen implementeren zouden de

³ Tweede Kamer, 2002-2003, 28 974, nr. 2.



Wet op de inlichtingen- en veiligheidsdiensten 2002 en de Wet politieregisters aangepast moeten worden.

26

Bij de Nationaal Coördinator Bewaking en Beveiliging (NCBB) komt informatie samen (van politie, AIVD en MIVD maar ook uit openbare bronnen) over personen, objecten en diensten die onder de verantwoordelijkheid van de rijksoverheid vallen. Informatie over personen en objecten die onder het decentrale gezag vallen, wordt in de lokale driehoek behandeld. De afstemming tussen deze twee niveaus is niet expliciet geregeld.

Het Afstemmingsoverleg Bewaking en Beveiliging (ABB) komt in de plaats van de Technische Evaluatie Commissie. De NCBB geeft via het ABB adviezen aan de Evaluatiedriehoek (ED), de opvolger van de Grote Evaluatiedriehoek. De NCBB kan zelfstandig besluiten tot het bewaken of beveiligen van personen, diensten of objecten als dit zeer urgent is of routinematige zaken betreft. In andere gevallen is dit een verantwoordelijkheid van de ED.

Uitvoering van de voorgestelde maatregelen gebeurt door de regionale politiekorpsen (ongeacht of beveiligingsbesluiten decentraal of centraal worden genomen). In gevallen met extreme geweldsdreiging kan een landelijke specialistische eenheid worden ingezet. Het uitvoeringsoverleg adviseert de NCBB over de wijze waarop uitvoering moet worden gegeven aan de voorgestelde maatregelen.

Van 1 juli 2003 tot november 2004

Op 1 juli 2003 werd de eenheid Bewaking en Beveiliging bij het Ministerie van BZK opgericht. Per 1 januari 2005 valt deze eenheid onder de Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding die bij het Ministerie van Justitie is ondergebracht. Deze eenheid is verantwoordelijk voor de invoering van het integrale stelsel van bewaken en beveiligen. Uit de voortgangsrapportage van oktober 2004 aan de Tweede Kamer⁴ blijkt dat de te nemen maatregelen op het gebied van wetgeving naar verwachting medio 2005 afgerond zijn. Dit geldt ook voor de personele invulling van de nieuwe taken bij de EBB, de AIVD, het KLPD, de Kmar, het Openbaar Ministerie en de regiokorpsen Haaglanden en Amsterdam-Amstelland. Er is een start gemaakt met de invulling van het decentrale stelsel. Voor de implementatie hebben politie en Openbaar Ministerie inmiddels voorstellen gedaan die binnenkort worden vastgesteld. Eind 2004 heeft het bestuur naar verwachting een eindrapport gereed. In 2005 kan de

⁴ Tweede Kamer, 2004-2005, 28 974, nr. 3.



NCBB dan een totaalplan van het decentraal domein vaststellen en op zijn implicaties beoordelen. 27

Naar aanleiding van de moord op Theo van Gogh in november 2004 besloot het kabinet tot intensivering van de al ingezette maatregelen, maar niet tot een beleidswijziging.⁵ Het betreft vooral intensivering van het inlichtingenwerk en uitbreiding van de capaciteit voor dreigings- en risicoanalyses en voor bewaking en beveiliging van personen, objecten en diensten.

2.3 Conclusies

De Algemene Rekenkamer concludeert dat de Minister van BZK, zoals toegezegd, de Inspectie Openbare Orde en Veiligheid heeft verzocht een onderzoek in te stellen over de informatie-uitwisseling.

Daarnaast stelt de Algemene Rekenkamer vast dat het KLPD de nodige stappen heeft gezet om terrorisme-informatie op een gestructureerde manier binnen de politieorganisatie te verzamelen. Echter, de wettelijke grondslag voor opslag van deze informatie ontbreekt nog en zal naar verwachting niet voor 2006 tot stand komen.

Ook oordeelt de Algemene Rekenkamer positief over de opzet van de CT-Infobox waardoor het mogelijk wordt om terrorisme-informatie over verschillende diensten uit te wisselen. Wel vraagt zij zich af of de informatie-uitwisseling in de nabije toekomst mogelijk geautomatiseerd zou kunnen worden.

Tot slot concludeert de Algemene Rekenkamer dat een nieuw stelsel van bewaken en beveiligen is opgezet. De invoering van de verschillende maatregelen zal in 2005 haar beslag krijgen. Of het nieuwe stelsel slagvaardiger is, valt pas dan te beoordelen.

2.4 Reactie ministers en nawoord Algemene Rekenkamer

2.4.1 Reacties ministers

De minister van Justitie reageerde op 16 maart op deze terugblik en de minister van BZK op 17 maart.

⁵ Brief van 10 november 2004 van de ministers van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en van Justitie aan de Tweede Kamer, kenmerk 5319045/04.



Onderzoek Inspectie OOV

De minister van BZK geeft aan dat de Inspectie voor de Openbare Orde en Veiligheid in 2004 een onderzoek heeft uitgevoerd op het terrein van de informatie-uitwisseling. Het eindrapport van de Inspectie, alsmede de beleidsreactie hierop, zal binnenkort aan de Tweede Kamer worden aangeboden.

Gebruik tijdelijke registers door KLPD

De beide ministers gaan in op de aanwezigheid van tijdelijke registers over terrorismebestrijding bij het KLPD. Het KLPD heeft deze ingesteld omdat de behoefte er is dat informatie voor langere tijd beschikbaar blijft dan de wettelijk toegestane vier maanden. De Wet politieregisters geeft de mogelijkheid die informatie in een tijdelijke register onder te brengen. De minister van Justitie geeft aan dat het Openbaar Ministerie heeft ingestemd met deze werkwijze en de registers zijn aangemeld bij het College Bescherming Persoonsgegevens. Met deze constructie is zoveel mogelijk voldaan aan de vereisten in de Wet politieregisters. De beide ministers erkennen echter dat de rechtsbasis voor het langdurig verwerken van persoonsgegevens aanvulling behoeft om een meer permanente verwerking van informatie mogelijk te maken voor ernstige bedreigingen voor de samenleving, zoals terrorisme. Daarom wordt gewerkt aan het Wetsvoorstel politiegegevens. Naar verwachting wordt dit nog voor de zomer bij de Tweede Kamer ingediend.

De minister van Justitie geeft daarbij aan dat het standpunt van de Algemene Rekenkamer om te veronderstellen dat deze werkwijze van het KLPD kan leiden tot problemen als de informatie uit het tijdelijk register gebruikt wordt in een strafproces, hem weinig gefundeerd lijkt. Daarbij acht de minister met het oog op mogelijke juridische conflicten het weinig nuttig dat er juridische oordelen worden gegeven door een niet-rechterlijke instantie.

CT-infobox

De minister van Justitie geeft aan dat de koppeling van bepaalde geautomatiseerde bestanden binnen de CT-infobox op dit moment niet aan de orde is. Een probleem zou zich hier in het bijzonder kunnen voordoen bij de verstrekking van informatie door de inlichtingendiensten aan de opsporing waarbij de landelijk officier van justitie voor terrorismebestrijding als waarborg de inhoud van die informatie kan verifiëren alvorens via die officier de gegevens worden verstrekt ten behoeve van de opsporing (zie art. 38 Wiv). De minister meent dat een geautomatiseerde overdracht zou kunnen leiden tot ongecontroleerde en



mogelijk zelfs onbevoegde verstrekking, met alle gevolgen van dien. De minister van BZK geeft echter aan dat door de uitbreiding van het aantal bestanden waartoe de CT-infobox toegang heeft, de noodzaak toeneemt om de bevraging efficiënter en effectiever te maken en tracht dit te bereiken door de mogelijkheid om geautomatiseerde bestandsvergelijking in te voeren. Binnenkort zal de Tweede Kamer geïnformeerd worden over het functioneren van de CT-infobox.

29

Overige

Over de voortgang ten aanzien van het verbetertraject dat is ingezet voor de Regionale Inlichtingendiensten en het vernieuwde stelsel van bewaking en beveiliging heeft de minister van BZK de Tweede Kamer nog op 24 januari 2005 nader ingelicht.⁶

2.4.2 Nawoord Algemene Rekenkamer

De Algemene Rekenkamer constateert dat sinds de publicatie van haar onderzoek veel vooruitgang is geboekt op de diverse terreinen. De belangrijkste zijn:

- de ontwikkeling van een geautomatiseerd informatiesysteem bij het KLPD waarin terrorisme-informatie is opgeslagen. Er wordt gewerkt aan de totstandkoming van een wettelijke basis voor dit register.
- de onderlinge uitwisseling van informatie in de CT-infobox waarbij ook steeds meer organisaties betrokken worden.

Het lijkt zinvol om als betrokken departementen bij de CT-infobox een gemeenschappelijk standpunt ontwikkelen ten aanzien van de vraag of geautomatiseerde vergelijking van bestanden op de korte termijn tot de mogelijkheden behoort.

2.5 Overzicht wel/niet opgevolgde aanbevelingen per medio maart 2005

Overzicht wel/niet opgevolgde aanbevelingen per medio maart 2005. Het overzicht is naar de stand van ultimo 2004 aan de bewindspersonen voorgelegd en geactualiseerd aan de hand van de reacties.

⁶ Tweede Kamer, vergaderjaar 2004-2005, 29 867, nr 1 en Tweede Kamer, vergaderjaar 2004-2005, 29754, nr 5.



Legenda:

- + = opgevolgd
 +/- = gedeeltelijk opgevolgd
 - = niet opgevolgd

30

Aanbevelingen	Opgevolgd	Toelichting
De minister van BZK: toezichthouder opdracht geven om de ontwikkelingen op het vlak van de informatie-uitwisseling te volgen en hierover te rapporteren.	+	
KLPD: informatiesysteem voor het onderwerp terrorisme ontwikkelen.	+/-	Systeem ontwikkeld, wettelijke grondslag nog niet aanwezig.
De minister van BZK: nagaan of de zorgvuldigheid voldoende dienstbaar is aan de ook noodzakelijke slagvaardigheid bij beslissingen over beveiliging van personen en/of objecten.	+/-	Opzet stelsel gewijzigd, de werking is bij de Algemene Rekenkamer nog niet bekend.
De minister van BZK: nagaan of landelijk bijgehouden kan worden of maatregelen uit het Handboek veiligheidsbeleid bij de regionale politiekorpsen zijn ingevoerd.	-	De minister heeft besloten dit niet uit te voeren.