

Vergaderjaar 1989–1990

21 819

Verslag van de vaste commissie voor de Inlichtingen- en Veiligheidsdiensten over haar werkzaamheden (juli 1989–juli 1990)

Nr. 2

VERSLAG

Vastgesteld 19 september 1990

In het debat in de Kamer over het vorige (tweejaarlijkse) verslag van de vaste commissie voor de Inlichtingen- en Veiligheidsdiensten¹ op 24 januari 1990, werd er door verschillende woordvoerders op aangedrongen de verslaglegging aan de Kamer jaarlijks te doen plaatsvinden. Namens de commissie reageerde de voorzitter daarop in positieve zin. In het navolgende zal de commissie verslag doen van haar werkzaamheden in de periode juli 1989 tot en met juli 1990.

1. Samenstelling van de commissie

Door de verkiezingen en de daarop volgende kabinetsformatie is de samenstelling van de commissie sterk aan wijziging onderhevig geweest. Van juli 1989 tot aan de beëdiging van het kabinet (7 november 1989) werd de commissie gevormd door de leden De Vries (voorzitter), Kok, Van Mierlo en Voorhoeve. Vanaf 7 november 1989 tot aan eind april 1990 bestond de commissie uit de leden Brinkman (voorzitter), Wöltgens, Van Mierlo en Voorhoeve. Vanaf eind april 1990 heeft, in de plaats van het lid Voorhoeve, het lid Bolkestein zitting in de commissie.

2. Overzicht van de in de verslagperiode verrichte werkzaamheden

In de verslagperiode kwam de commissie vijf maal in vergadering bijeen. Op 26 oktober 1989 sprak de commissie met de minister van Binnenlandse Zaken, op verzoek van de commissie, over publicaties in de pers inzake een Rotterdamse firma. In dat overleg werd nader ingegaan op publicaties in de pers over de relatie tussen een Rotterdamse firma en een persoon, die persona non grata was verklaard. De commissie stelde vast dat zij hierover naar behoren was ingelicht.

Op 5 april 1990 voerde de commissie mondeling overleg met de ministers van Binnenlandse Zaken en van Justitie over de doorvoerlijnen van drugs, vooral cocaïne, vanuit Suriname. De bewindslieden waren vergezeld van enkele van hun medewerkers. De commissie werd uitvoerig ingelicht over hetgeen bekend is met betrekking tot deze

¹ Samenstelling:

Leden: Van Mierlo (D66), Wöltgens (PvdA), Bolkestein (VVD), Brinkman (CDA), voorzitter.

doorvoerlijnen. Het onderzoek naar de oorsprong van deze lijnen zal worden voortgezet. Daarbij zal tevens aandacht worden besteed aan het, aan de drugshandel inherente financiële verkeer (witwassen).

Het overleg kreeg op 26 april 1990 een vervolg, in welke vergadering, naast de eerder genoemde bewindslieden, ook de minister van Buitenlandse Zaken aanwezig was. In dit overleg werd gesproken over de mogelijkheden om de Surinaamse regering te steunen in de bestrijding van de drugshandel en over het tegengaan van doorvoerlijnen van drugs naar West-Europa. De afbakening tussen (relatief geringe) politionele en (relatief grote) militaire competenties daar te lande werd eveneens in de beschouwingen betrokken.

Op 16 mei 1990 kwam de commissie bijeen voor een mondeling overleg met de minister van Binnenlandse Zaken. Aanleiding voor dit overleg was een radio-uitzending, waarin een persoon verslag deed van zijn activiteiten als informant voor de BVD. De minister en haar medewerkers gaven de commissie uitvoerig inlichtingen over het ontstaan van de contacten met deze persoon en van zijn verrichte activiteiten. Voor de commissie stonden twee vragen centraal, te weten

- heeft de betreffende persoon onwettige handelingen verricht in opdracht van of met medeweten van de BVD;
- is geïnfiltreerd in de Vredesbeweging.

Op beide vragen kreeg de commissie volledige openheid van zaken. Het antwoord op beide vragen was ontkennend. In haar beantwoording van de interpellatievragen van het lid Willems, op 17 mei 1990, heeft de minister dit herhaald en is zij op verdere vragen ingegaan, voor zover het niet raakte aan de operationele kant van de zaak.

Op 3 juli 1990 kwam de commissie opnieuw bijeen in een mondeling overleg met de minister van Binnenlandse Zaken. In dit overleg ging het over de reorganisatie van de BVD. De commissie kon zich verenigen met de strategische uitgangspunten die aan deze reorganisatie ten grondslag liggen. De samenvatting van de hoofdlijnen van de reorganisatie is als bijlage bij dit verslag gevoegd. De commissie werd tevens ingelicht over de laatste bijzonderheden betreffende een bomaanslag bij het Aurora-gebouw. De voorzitter nam de gelegenheid te baat om de waardering van de commissie uit te spreken voor de wijze waarop aan het werkbezoek aan de dienst van 18 juni 1990 inhoud was gegeven.

3. Werkbezoek van de commissie aan de BVD

Op 18 juni 1990 bracht de commissie een bezoek aan de BVD. Omdat de samenstelling van de commissie sinds het vorige bezoek, op 11 april 1988, sterk was gewijzigd kwam het zinvol voor dat de commissie zich ter plekke kon oriënteren op het werk van de dienst. Tevens kwam tijdens het bezoek - dat van de zijde van de dienst werd gekenmerkt door grotere openhartigheid dan voorheen - de reorganisatie ter sprake. Van de gelegenheid werd gebruik gemaakt om een aantal operationele zaken te bespreken, mede aan de hand van uiteenzettingen door daarbij betrokken medewerkers. Evenals tijdens het vorige werkbezoek kreeg de commissie ook nu uitleg over de werkwijze van de dienst en het gebruik van technische apparatuur.

4. Verklaringen van persona non grata

De regering heeft de commissie gemeld dat in verslagperiode twee vertegenwoordigers van een Oosteupees land persona non grata zijn verklaard, als gevolg van door hen verrichte activiteiten die niet strookten met hun functies.

5. De behandeling van ingekomen brieven

In de verslagperiode zijn zeven brieven binnengekomen, gericht aan de commissie. Eén brief gaf aanleiding om de minister van Binnenlandse Zaken om een reactie te vragen. De hoofdlijnen van deze reactie zijn vervolgens ter kennis gebracht van adressant. Voor zover deze brief een klacht bevatte over de BVD, achtte de commissie deze niet gegrond. De overige brieven konden worden behandeld zonder tussenkomst van de minister.

De voorzitter van de commissie,
Brinkman

De griffier van de commissie,
Van der Windt

EEN NIEUWE BVD

hoofdpijnen van de reorganisatie

SAMENVATTING

1. Inleiding

De BVD bezint zich sinds enige tijd intensief op positie, functie en werkwijze. De zich wijzigende buitenlandse politieke situatie in het afgelopen decennium, met zijn gevolgen voor de binnenlandse veiligheid, gaf hiertoe alle aanleiding. Bovendien heeft de Dienst rekening te houden met zich in ons land wijzigende opvattingen over «bedreigingen van vitale belangen» alsook over de wijze waarop deze bedreigingen tegemoet moeten worden getreden. Zowel de regering en het parlement als andere verantwoordelijken voor onze «binnenlandse veiligheid» gaven en geven vele signalen af die tot herbezinning nopen. In de memorie van toelichting bij de begroting van Binnenlandse Zaken voor 1990 is reeds aan de noodzaak tot vernieuwing van de BVD gerefereerd.

Op 3 juli 1990 heeft Minister van Binnenlandse Zaken over de reorganisatie van de BVD overleg gevoerd met de vaste Commissie voor de inlichtingen- en veiligheidsdiensten. Zoals uit het verslag van de genoemde Commissie blijkt stemde de Commissie in met de strategische uitgangspunten die aan de reorganisatie ten grondslag liggen. Tevens is in genoemd overleg besloten een weergave van de hoofdpijnen van de reorganisatie als bijlage bij het verslag van de Commissie te voegen. Bijgaande samenvatting strekt ter uitvoering van dit besluit. De samenvatting is gebaseerd op een rapport van het organisatiebureau Andersson Elffers Felix. Dit rapport dat een aantal operationele elementen bevat, is ter kennis gebracht van de vaste Commissie voor de inlichtingen- en veiligheidsdiensten.

2. De Geschiedenis en de positie van de BVD

Er zijn anno 1990 drie inlichtingendiensten actief in ons land:

- de Binnenlandse Veiligheidsdienst (BVD), ressorterend onder Binnenlandse Zaken;
- de Militaire Inlichtingendienst (MID), behorend tot Defensie;
- de Inlichtingendienst Buitenland (IDB), waarvoor de premier als Minister van Algemene Zaken verantwoordelijk is.

Meteen na de oorlog (om precies te zijn op 29 mei 1945) kwam het Bureau Nationale Veiligheid (BNV) tot stand.

De opheffing van de Staat van Beleg betekende het einde van het Militair Gezag en daarmee ook van het BNV. Onder verantwoordelijkheid van de Minister-President werd ter vervanging de Centrale Veiligheidsdienst (CVD) opgericht, en wel bij geheim Koninklijk Besluit.

Ook de CVD was slechts een kort leven beschoren. Reeds in 1949 werd hij opgevolgd door de Binnenlandse Veiligheidsdienst (BVD), ressorterend onder Binnenlandse Zaken. De taken van de Dienst werden geregeld bij vertrouwelijk KB, dat in 1972 werd geactualiseerd en openbaar gemaakt. Op verzoek van de Tweede Kamer kwam in 1987 een formeel wettelijke grondslag tot stand: de Wet op de inlichtingen- en veiligheidsdiensten.

De wettelijke taakomschrijving (art. 8) luidt:

Artikel 8

1. Er is een Binnenlandse Veiligheidsdienst

2. Deze heeft tot taak:

a. het verzamelen van gegevens omtrent organisaties en personen welke door de doelen die zij nastreven, dan wel door hun activiteiten aanleiding geven tot het ernstige vermoeden dat zij een gevaar vormen voor het voortbestaan van de democratische rechtsorde, dan wel voor de veiligheid of voor andere gewichtige belangen van de Staat;

b. het verrichten van veiligheidsonderzoeken ter zake van de vervulling van vertrouwensfuncties, dan wel van functies in het bedrijfsleven, welke naar het oordeel van onze ter zake verantwoordelijke Ministers de mogelijkheid bieden de veiligheid of andere gewichtige belangen van de Staat te schaden;

c. het bevorderen van maatregelen ter beveiliging van gegevens waarvan de geheimhouding door het belang van de Staat wordt geboden en van die onderdelen van de overheidsdienst en van het bedrijfsleven, welke naar het oordeel van onze ter zake verantwoordelijke Ministers van vitaal belang zijn voor de instandhouding van het maatschappelijk leven.

Het is de Minister van Binnenlandse Zaken – en dus niet de BVD zelf – die bepaalt welke organisaties en/of personen een zodanig gevaar vormen voor onze samenleving, dat het gerechtvaardigd is over hen gegevens te verzamelen. Uiteraard zal de Minister dergelijke beslissingen veelal nemen op basis van aan hem door m.n. de BVD verstrekte informatie.

Het werk van de Dienst is omgeven met strenge eisen wat betreft vertrouwelijkheid en geheimhouding. De Minister is over het door hem gevoerde beleid verantwoording verschuldigd aan het parlement. Sommige zaken kunnen echter niet in de openbaarheid worden belicht. Vandaar dat een niet-openbare vaste Kamercommissie voor de inlichtingen- en veiligheidsdiensten is ingesteld. In één zin samengevat is de BVD geroepen tot de bescherming van een aantal gewichtige belangen; met name worden daarbij in de Wet op de inlichtingen- en veiligheidsdiensten genoemd:

- * het voortbestaan van de democratische rechtsorde
- * de veiligheid en andere gewichtige belangen van de Staat
- * de instandhouding van het maatschappelijk leven.

Bescherming verdienen en krijgen met name zaken als in de Grondwet neergelegde grondslagen van onze rechtsorde: het gelijkheidsbeginsel, het recht van vrije meningsuiting, de legitimiteit, de integriteit van staatsorganen en -personen, alsmede van de democratische processen.

Voor wat betreft de veiligheid van de Staat wordt vooral gezien naar aantasting van de soevereiniteit van ons land. Inbreuk ter zake zal (vooral) afkomstig zijn van vreemde mogendheden. Met name spelen daarbij activiteiten van buitenlandse inlichtingendiensten.

Er zijn sectoren van overheid en bedrijfsleven, wier uitvallen een ernstige ontregeling van het maatschappelijk bestel zou betekenen. Het bijdragen aan het voorkomen daarvan is één van de kerntaken van de BVD. Bij de bescherming van het maatschappelijk bestel vormen ook economische aspecten een belangrijk element. Als capita selecta zijn de non-proliferatie, bescherming van de high-tech en de beveiliging van geautomatiseerde databestanden van gewicht.

Aantastingen – vaak fysiek of psychisch gewelddadig – waarop de BVD reageert voldoen aan één of meer van de volgende karakteristieken:

- systematisch
- heimelijk
- misleidend
- oneigenlijk

De Dienst gebruikt bij de uitoefening van zijn kerntaken de volgende middelen:

- * het inwinnen van gegevens
- * het verrichten van veiligheidsonderzoeken
- * het bevorderen van beveiligingsmaatregelen

Het produkt van de Dienst is in de eerste plaats voorlichting/informatie aan de verantwoordelijke dragers van de diverse belangen. Deze zullen vervolgens, indien nodig, actie moeten nemen. De Dienst heeft zelf geen executieve taken, zoals de politie en andere opsporingsorganen die wel hebben. Toedeling van zulke taken is ook niet voorzien.

De voornaamste afnemers/doelgroepen worden gevormd door:

- Ministers en Tweede Kamer (commissies)
- overige politieke lichamen
- Openbaar Ministerie en Politie
- ambtelijke organen
- maatschappelijke organisaties
- bedrijfsleven.

Aan hen levert de BVD zijn informatie-produkten, die zijn onder te verdelen in:

- periodieke achtergrondinformatie
- informatie over verschijnselen
- ad hoc-informatie, bestemd voor actie(s) op korte termijn.

De informatie kan mondeling dan wel schriftelijk worden verstrekt.

Het unieke van deze produkten is gelegen in het feit, dat de informatie niet alleen wordt verkregen uit «open bronnen», doch tevens tot stand komt middels uitsluitend aan de Dienst ter beschikking staande operationele middelen, terwijl ook de informatie-uitwisseling met buitenlandse zusterdiensten een belangrijke rol speelt.

3. De huidige organisatie van de dienst

In bijlage 1 is de huidige organisatie van de BVD schematisch weergegeven.

De primaire activiteiten zijn geconcentreerd in de directies B en C en de hoofdafdeling D. Daarnaast vindt primaire toelevering plaats vanuit de hoofdafdelingen E en T. Buitenlandse ontwikkelingen worden door de afdeling SBP bestudeerd. De administratieve en facilitaire ondersteuning vindt vanuit één hoofdafdeling A plaats. Een korte omschrijving van elk der primaire onderdelen volgt hieronder.

De directie B houdt zich bezig met anti-democratische groeperingen en politiek terrorisme.

De directie C is belast met de bescherming van de veiligheid van de staat tegen inlichtingenactiviteiten door buitenlandse mogendheden.

De hoofdafdeling D is vooral gericht op de preventieve taak van de BVD en kent de navolgende onderdelen:

- beveiligingsrelaties met het bedrijfsleven;
- beveiligingsrelaties met de overheidsorganisaties;
- vertrouwensfunctie-onderzoeken en administratieve zaken.

Kerntaak van de stafafdeling buitenlandse politiek (SBP) is het bestuderen van internationale verschijnselen en ontwikkelingen, die een bedreiging kunnen vormen voor de democratische rechtsorde, dan wel de veiligheid of andere gewichtige belangen van de Staat.

De hoofdafdelingen E en T zijn verantwoordelijk voor een belangrijk deel van de «geheime» informatievergadering, die diep in kan grijpen in de persoonlijke levenssfeer van mensen. Daarnaast wordt er door de primaire directies zelf direct gebruik gemaakt van menselijke bronnen (agenten). De geheime inzet van mensen en middelen in deze sfeer gaat

met strenge procedures gepaard. Het Hoofd van de Dienst en uiteindelijk de Minister van Binnenlandse Zaken en voor technische middelen zelfs de Premier en een aantal andere ministers dienen hun goedkeuring te hechten aan de inzet van zgn. «zware middelen».

Naast de primaire (B, C en D) en primair toeleverende (E en T) onderdelen kent de Dienst een aantal ondersteunende eenheden, zoals een juridische afdeling en een afdeling personeelszaken.

De BVD heeft per 1-1-1990 635 formatieplaatsen.

4. Knelpunten in het functioneren van de BVD

De laatste jaren werd in toenemende mate duidelijk dat de BVD – vanuit zijn noodzakelijkerwijs gesloten karakter als veiligheidsdienst – te veel in een isolement is gekomen. Daardoor heeft de BVD de schijn op zich geladen te veel in zichzelf gekeerd te zijn: te weinig werd zichtbaar rekening gehouden met de wensen van afnemers en het nut voor hen van de verzamelde informatie.

Het kabinet, in het bijzonder een aantal meest betrokken ministers, de Minister van Binnenlandse Zaken als eindverantwoordelijke en de fractievoorzitters van de vier grootste partijen wensen de dienst onder bestuurlijke en democratische controle te houden. Tegelijkertijd stellen ze hun terechte eisen met betrekking tot de door de BVD te leveren informatieve produkten om onheil in de samenleving te voorkomen. De bedreigingen van de vitale belangen van onze samenleving zijn minder eenduidig (niet meer vooral de communistische dreiging), maar ook complexer (b.v. de terroristische dreigingen van velerlei aard) en moeilijker lokaliseerbaar (toenemende mobiliteit) geworden.

Wat betreft de netwerken, met zowel opdrachtgevers als afnemers, kan worden gesteld, dat ze tot op zekere hoogte te toevallig en fragmentarisch zijn; ze worden onvoldoende systematisch bewerkt en in stand gehouden, hetgeen leidt tot een vermindering van de appreciatie voor de dienst als zodanig. Wat betreft de afnemers is daarbij een essentieel probleem, dat ondanks een beter inspelen op «uw wensen», geen «U vraagt, wij draaien»-aanpak mag ontstaan. De BVD moet immers de afnemers blijven aanspreken op hun verantwoordelijkheden als dragers van cruciale maatschappelijke belangen; de dienst heeft daarin een welomschreven taak waar het betreft de beveiliging van de democratische rechtsorde en de veiligheid van de Staat. Dit betekent dat de BVD als «waakhond» betrokkenen nogal eens aan het schrikken moet maken. De brenger van vervelende boodschappen is meestal niet geliefd. Dit maakt het al met al niet gemakkelijk op een soepele manier externe relaties te onderhouden.

Voor een werkelijk strategische sturing ontbreken te zeer:

- . een helder strategisch concept
- . een eenduidige formulering van activiteiten en produkten
- . goede criteria voor de inzet van mensen en middelen
- . afdoende voortgangsrapportages
- . een adequate planning op prioriteiten
- . een voldoende mate van sturingsinformatie.

De functionele indeling en compartimentering van de BVD hebben ervoor gezorgd, dat de primaire processen te zeer zijn verbrokkeld.

Bovendien is er te veel «leiding» in de organisatie. Er zijn functies die weliswaar de benaming «chef» dragen, doch nauwelijks enige daarmee samenhangende bevoegdheden kennen.

Ook wat betreft de administratieve discipline zijn er bij de BVD knelpunten aan te wijzen, vooral op het gebied van de (gedecentraliseerde) documentatie en registratie.

Een geïntegreerde beheersing van inzet van mensen en middelen zowel naar omvang als naar volgorde in de tijd is een noodzaak om

strategische doeleinden daadwerkelijk te realiseren. Er zijn bij de BVD elementen hiervan te vinden, maar de samenhang ontbreekt en de instrumenten schieten nog tekort. De strategische planningsfunctie en de «bedrijfsbureau»-functie (werkvoorbereiding, planning en voortgangscntrole van operationele activiteiten) ontbreken thans te zeer.

Teneinde het bovenstaande in een juist perspectief te plaatsen moet opgemerkt worden, dat grote loyaliteit aan de dienst, verantwoordelijkheidsgevoel, normbesef en hart voor het werk opvallende kenmerken zijn van BVD-medewerkers. Dit heeft in het verleden een operationele en sociale ontwrichting voorkomen en biedt een goede basis voor veranderingen. Alleen al om een flexibele en maatschappelijke opstelling van de BVD-medewerkers in de toekomst te garanderen zal het sociale beleid moeten worden versterkt. Daarbij moet bijvoorbeeld gedacht worden aan een versterkte inspanning op het gebied van externe opleiding en vorming en detacheringen over en weer bij verwante organisaties.

Een hoofdstuk knelpunten biedt naar zijn aard een nogal negatief beeld. Toch moeten de knelpunten goed in beeld blijven om een «nieuwe Dienst» tot stand te kunnen brengen. Een sterk en goed lokaliseerbare dreiging in het binnenland vanuit duidelijk geprofileerde extremistische organisaties en vanuit het buitenland door de communistisch geregeerde landen heeft plaatsgemaakt voor een veel diffuser en gecompliceerder landschap van dreigingen. Politiek bestuurlijk en justitieel Nederland is zich bewust van de blijvende onmisbaarheid van een binnenlandse veiligheidsdienst. Binnen de Dienst is voldoende draagvlak om aan ingrijpende veranderingen te kunnen werken. Medewerkers willen maar al te graag uit het isolement van de Dienst en zouden een grotere openheid naar de maatschappij toejuichen. Er valt niets te verbergen als het gaat om doelstellingen, organisatie op hoofdlijnen en wijze van werken van de Dienst. Tegelijkertijd zal men altijd deels geheime informatievergaring moeten koppelen aan de ca. 70 à 80% «open bronnen»-informatie om voldoende toegevoegde waarde te hebben. In de volgende hoofdstukken wordt de weg naar een te vinden optimale organisatie en werkwijze verder verkend.

5. Strategische uitgangspunten voor verandering

Wat betreft de «gewichtige belangen» gaat het bij de democratische rechtsorde vooral om een bestuurlijke invalshoek, bij de veiligheid van de staat om een politieke (inclusief de internationale rechtsorde) en bij het maatschappelijk en economisch leven om een juridisch-maatschappelijke. De verantwoordelijke dragers van deze belangen (regering, lokale bestuurders, justitiële autoriteiten, ambtelijke organisaties, maatschappelijke organisaties en vertegenwoordigers van het bedrijfsleven) maken andere afwegingen dan vroeger bij hun waardering en beoordeling van het werk van de BVD. De zelfredzaamheid en de weerbaarheid van de samenleving zijn toegenomen. Aan de persoonlijke levenssfeer en politieke vrijheid van de burger wordt zwaarder dan ooit getild. Toch zijn een aantal dreigingen evident en wordt de bemoeienis van de BVD daarmee, algemeen (recent nog in de Tweede Kamer) onderschreven. Deze bedreigingen van essentiële belangen van staat en samenleving zijn:

- A. terrorisme, sabotage en andere gewelddadige acties, c.q. voornemens daartoe;
- B. onverdraagzame ideologische uitingen en gedragingen door groeperingen, met vaak heimelijke politieke beïnvloeding;
- C. de invloed van de georganiseerde misdaad op het functioneren van de overheid en gewichtige maatschappelijke organisaties;
- D. spionage;

E. misbruik van vitale technologieën en schending van geautomatiseerde gegevensopslag;

F. diefstal van high-tech en belangrijke economische informatie;

G. proliferatie.

Er zijn vele dwarsverbanden tussen de groeperingen die deze bedreigingen veroorzaken, b.v. tussen de georganiseerde, internationaal opererende criminele organisaties en politiek extreme groeperingen. Er vinden ook snelle verschuivingen plaats in en tussen de groepen bedreigers. Kortom er is sprake van een complex patroon van dreigementen met veel en snelle wijzigingen, het eenduidige dreigingsbeeld is historie.

De dragers van de belangen eisen steeds meer een duidelijke en – politiek – verdedigbare uitleg van de werkwijze van de BVD. Bovendien moet eraan ten grondslag liggen een onderbouwde voorspelling van de ontwikkeling van de aan de orde zijnde dreiging en een beoordeling van de weerbaarheid van het desbetreffende onderdeel van de samenleving.

De missie («mission statement») van de BVD is in dit verband te omschrijven als: «Het leveren van informatie, advies en operationele preventie aan of ten behoeve van dragers van vitale belangen in onze samenleving (zie de Wet) door het zichtbaar maken van verschijnselen en activiteiten, die – naar verwachting – een ernstige, doelgerichte bedreiging zijn of kunnen gaan vormen, waarbij het normale maatschappelijke weerstandvermogen voorspelbaar onvoldoende is of zal zijn».

De toegevoegde waarde van de BVD is gebaseerd op:

- wettelijke bevoegdheden, o.a. tot het inzetten van bepaalde middelen;

- expertise, met name op het gebied van het voorspellend vermogen met betrekking tot de ontwikkeling van dreigingen en het maatschappelijk weerstandsvermogen;

- een netwerk van nationale en internationale open en geheime informatiebronnen en samenwerkingsverbanden.

Door een zorgvuldig en ter zake kundig volgen van de ontwikkeling in de belangen en de wensen en eisen van de dragers daarvan, de concrete en mogelijke dreigingen van buiten én een beoordeling van de «zelfredzaamheid» in concrete situaties is een afgewogen wijze van informatievergaring, veredeling, analyse en verschaffing (rapportering) van informatie mogelijk. De rapportering aangaande vormen van operationele preventie (het «volgen», onder controle houden, enz.) behoort hiertoe.

De BVD zal op veel opener wijze verantwoording afleggen aan de samenleving in het algemeen over zijn doeleinden, taak en werkwijze en – op vertrouwelijke wijze – aan de dragers van de belangen over concrete gevallen.

De criteria voor kwaliteit, snelheid, toegankelijkheid en flexibiliteit van en in de informatieverwerking zullen ontleend worden aan de wensen en eisen van de doelgroepen, c.q. de eerdergenoemde dragers van de belangen.

Focussen op de belangen, meer gericht op preventie dan op (informatie ten behoeve van) repressie, bevorderen van sturing en democratische controle door de opdrachtgevers (de minister(s)) en de overige dragers van de belangen zal het autonoom doorlopen van operaties voorkomen, de externe gerichtheid vergroten en een zorgvuldige afweging van in te zetten middelen bevorderen.

De huidige BVD is vooral georganiseerd rond de bedreigingen en daaraan te relateren «operaties» en is nog onvoldoende gericht op belangen en doelgroepen. Het beeld van de sterke compartimenteringen, te weinig geïntegreerde en meer vijand- dan relatiegerichte organisatie moet veranderen. Een goede organisatorische opzet kan hiertoe condities scheppen mits vooral begrepen als een hulpmiddel en symbool voor doelgerichtheid in sturing en werkwijze.

Het is van essentieel belang de positie van de BVD in het politiek-maatschappelijke krachtenveld steeds goed voor ogen te houden.

vergaring met de zgn. «zware middelen», volgen, observeren en technische acties. Dit zowel uit doelmatigheidsoverwegingen (bedreigingen voor meerdere belangen en schaars aanwezige deskundigheden) als om redenen van veiligheid. In herinnering wordt geroepen dat deze informatievergaring te zamen met de inzet van agenten en informanten ca. 20 à 30% van de benodigde informatie levert, maar ook onmisbaar is om de gewenste toegevoegde waarde te verkrijgen. In deze soort informatievergaring is een grote operationele vaardigheid opgebouwd, die zich slecht leent voor versnippering.

De ondersteunende processen dienen – zoals reeds in gang gezet – maximaal gedecentraliseerd te worden naar de primaire eenheden. Toch blijft ook hier een deel – om deskundighedsredenen – «centraal» georganiseerd en als toeleverancier optreden. In deze hoofddorndening zal de strategische en operationele sturing moeten worden ingebouwd, inclusief de daarbij behorende voorzieningen als managementteams, administratieve organisatie enz. Daarover meer aan de hand van het nieuwe organisatieschema op hoofdlijnen (bijlage 2).

In de drie primaire directies (D2 t/m D4) vindt de vergaring, veredeling, analyse van informatie en de rapportering plaats.

Méer dan tot nu toe zal er informatie verzameld en geanalyseerd moeten worden over de geconcretiseerde belangen, de wensen en eisen van de dragers daarvan, de maatschappelijke weerbaarheid en de mogelijke bedreigingen daarvan. In «helicopter views» wordt hierover gerapporteerd.

Er komt een nieuwe categorie opdrachtleiders. Zij geven leiding aan teams van tot de eigen directie behorende analisten, contactambtenaren, onderzoekers, vertalers en documentalisten. De samenstelling van het team hangt af van de aard van de opdracht. Ook de preventieprojecten oude stijl (D) vallen hieronder. Bij bedreigingen die meerdere belangengroepen omvatten wordt de opdracht toegewezen door het managementteam na voorbereiding door D1 aan de primair aanspreekbare directie die de opdrachtleider en een groot deel van het team levert. Daarnaast worden dan medewerkers uit andere directies aan het team toegevoegd. Een opdrachtleider zal meestal meerdere opdrachten gelijktijdig onder zijn hoede hebben. Medewerkers zullen ook gelijktijdig in meerdere opdrachtteams participeren.

Er zal een Kwaliteitsmanager worden benoemd, die de bevoegdheid heeft op alle plaatsen in de Dienst informatie op te vragen, hierover te discussiëren en rapport uit te brengen aan HBVD. Zijn voornaamste functie is de kwaliteit van het operationele werk te bewaken en de «autonomie» van operaties te voorkomen.

Van elke opdracht is een «document» op het bedrijfsbureau dat plant en volgt als ondersteuning voor zowel het hoofd van de directie als de afdelingschefs. Alle opdrachten moeten periodiek gezien worden op voortgang, kwaliteit, effectiviteit en doelmatigheid. Het bedrijfsbureau signaleert de momenten (nader af te spreken) en levert een aantal basisgegevens aan. De directeur is verantwoordelijk voor de «herijking». De Kwaliteitsmanager heeft zoals gezegd te allen tijde het recht projecten te (doen) onderzoeken op kwaliteit enz. en hierover rechtstreeks aan HBVD te rapporteren.

De directie operationele informatievergaring (D5) kent een structuur met afdelingen voor de diverse «specialismen» als volgen en observeren, technische acties, enz.

De directie beheers- en facilitaire diensten omvat alle ondersteuning, die om (schaarse) deskundigheds- of doelmatigheidsredenen niet te decentraliseren is naar de primaire directies. Deze directie omvat:

- personeels- en organisatiezaken (incl. opleidingen)
- financiën en administratie
- automatisering, systeemontwikkeling en computercentrum

- centraal archief en documentatie
- civiele dienst (huishouding, vervoer e.d.)
- interne beveiliging.

De positie van de directie strategie en planning (D1) kan het beste verduidelijkt worden in het kader van de strategische sturing en administratieve organisatie.

Eén van de voornaamste eisen aan de nieuwe organisatie te stellen is de mogelijkheid te komen tot een adequate strategische en operationele sturing.

Er moeten in de organisatie zgn. besturingsniveaus worden ingebouwd die dit proces van sturing en controle mogelijk maken, zonder eigen verantwoordelijkheden en creativiteit van mensen geweld aan te doen.

Het eerste besturingsniveau is het externe niveau waarbij de politiek en het Hoofd van de dienst in een uitgebalanceerd proces van beleidsvoorbereiding en besluitvorming voor langere perioden en voor majeure «situaties» vaststellen wat de concrete belangen, de relevante bedreigingen (in relatie met het maatschappelijk weerstandsvermogen) en de toegestane middelen voor informatievergaring zijn.

Het tweede besturingsniveau is dat waarin HBVD aan zijn primaire directies, ondersteund door zijn stafdirectie Strategie en Planning, de «ondernemingsstrategie» en de daaruit voortvloeiende criteria en richtlijnen voor het operationele werk als leidraad opdraagt.

Het derde besturingsniveau is dat waarin de hoofden van de directies, geholpen door hun bedrijfsbureaus, aan afdelingshoofden en opdracht-leiders opdrachten verstrekken, aan werkvoorbereiding doen en de voortgangscntrole tot stand brengen.

7. Omvang van de nieuwe organisatie

De Dienst telt thans 637 formatieplaatsen, waarvan ca. 355 direct bijdragen aan de primaire processen (incl. de operationele chefs) en ca. 280 indirect (ondersteunend) worden ingezet. Aantekening verdient hierbij dat de BVD net als andere departementsonderdelen zijn bijdrage heeft geleverd aan de afslankingsoperaties in de laatste jaren.

Door verbetering van werkmethoden, een betere planning en automatisering is een verdere besparing in de directe en indirecte sfeer van ca. 10% mogelijk. Het totaal aantal formatieplaatsen van de BVD zal dus verminderen van 637 in 1990 naar 580 uiterlijk in 1993. De effectiviteit kan nog verhoogd worden door bovendien een verschuiving van indirect naar direct te bewerkstelligen, waarvoor een doorzetten van het decentralisatieproces nodig is en een vermindering van het aantal leidinggevenden. Die verschuiving is ook nodig om de maatschappelijke verkenningen rond belangen, maatschappelijk weerstandsvermogen en voorspelbaarheid van bedreigingen meer diepgang te geven en de zgn. interne compartimentering te doorbreken.

De vermindering tot 580 formatieplaatsen is derhalve een saldo van:

- grotere doelmatigheid
- afbouw van bepaalde taken
- meer diepgang in de maatschappelijk georiënteerde analyses
- taken die noodzakelijk blijken te zijn in het kader van een veranderd dreigingsbeeld (b.v. misbruik van vitale technologie en van geautomatiseerde gegevensopslag).

Daarbij is er voorshands van uitgegaan dat noch in de te beschermen belangen noch in de mogelijke aantasting daarvan fundamentele veranderingen optreden. Uiteraard hebben wel forse mutaties plaatsgevonden in verband met de ontwikkelingen in Oost-Europa. Verwezen zij ter zake naar de memorie van toelichting bij de begroting 1991 van Binnenlandse Zaken.

8. Invoering van organisatieverandering

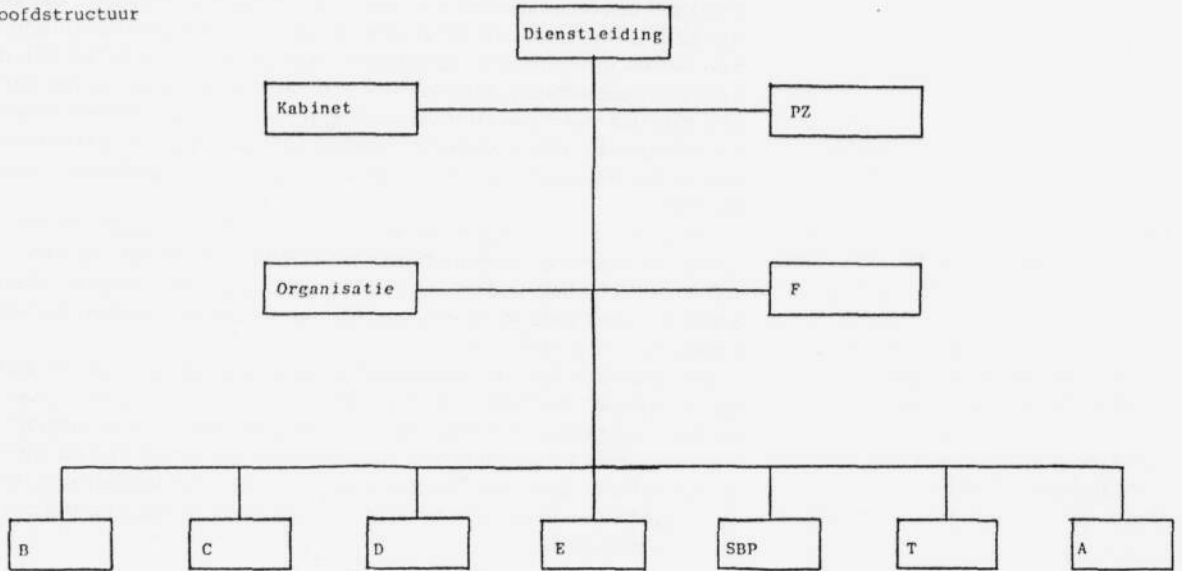
In de komende ca. 3 jaren zal aan de nieuwe organisatie inhoud gegeven moeten én kunnen worden. Voor het huidige topmanagement ad ca. 15 zijn in de nieuwe organisatie nog 7 plaatsen over. Voor de ruim 100 «middle managers» zullen in de nieuwe lijnorganisatie ca. 70 plaatsen beschikbaar zijn, inclusief ca. 25 opdrachtleiders, die slechts ten dele uit het huidige personeelsbestand gerecruteerd kunnen worden. Een aantal uitvoerenden zal of niet meer passen – ondanks intensieve om- en bijscholingsprogramma's – of zelf de voorkeur geven aan vertrek. Een nieuwe instroom voor de verhoging van het voorspellend vermogen en doorbreken van ingeroeste werkwijzen is nodig. De uitstroom zal in de komende drie jaren ca. 100 medewerkers moeten bedragen, de instroom ca. 40.

Zo spoedig als mogelijk moet onder leiding van hoofd PZ een opleidings- en trainingsprogramma ontwikkeld en opgestart worden. Tevens zal – met dezelfde spoed – een personeelsvoorzieningsplan, mede op basis van een belangstellingsregistratie, tot stand moeten komen voor de komende 2 à 3 jaar.

Leidraad van het veranderingsprogramma moet zijn om op basis van de ontworpen hoofdstructuur en basisprincipes voor de nieuwe werkwijze in nauw overleg met de direct betrokken uitvoerende medewerkers tot invulling en stapsgewijze invoering van de nieuwe organisatie te geraken. Dat hierbij een zorgvuldig sociaal plan onmisbaar is spreekt voor zichzelf. Voor de BVD zal in dit verband sprake moeten zijn van maatwerk.

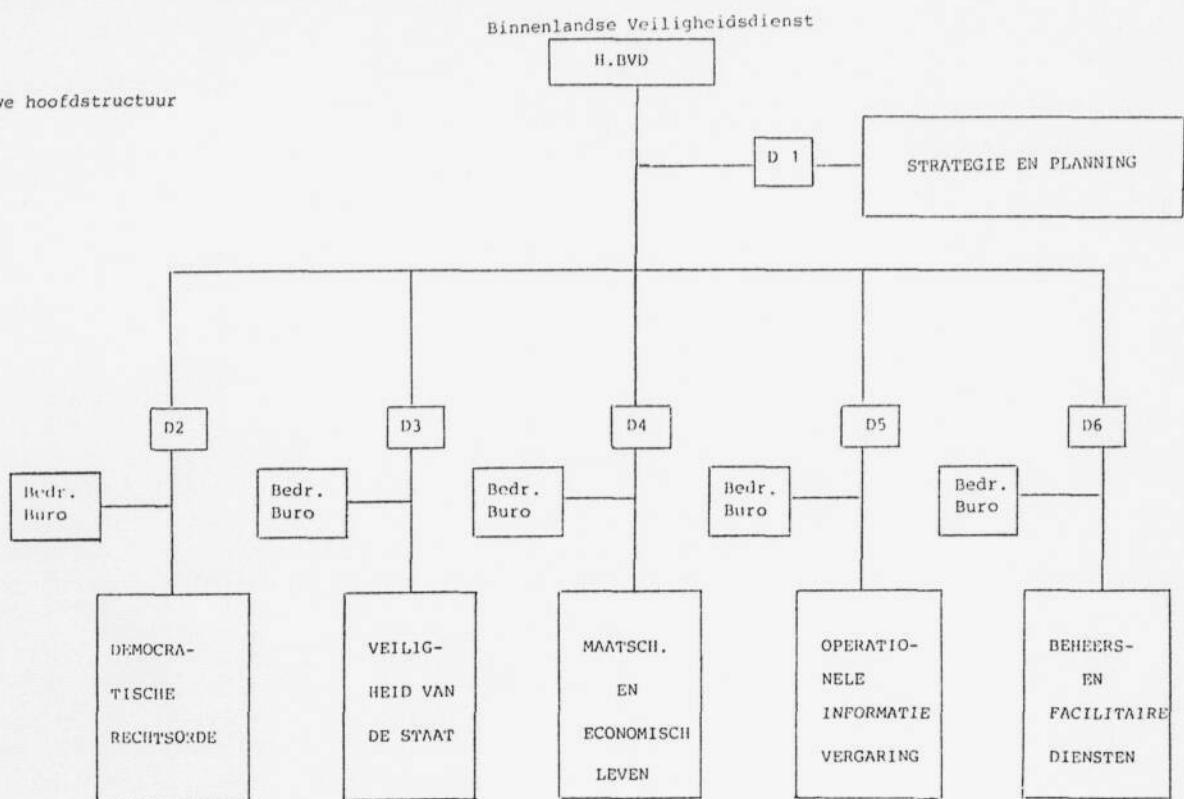
BINNENLANDSE VEILIGHEIDSDIENST

Huidige hoofdstructuur



BIJLAGE 2

Nieuwe hoofdstructuur



Het hoofd BVD en de hoofden van de zes aangegeven directies vormen het managementteam.