

Vergaderjaar 2007–2008

31 499

Alerteringssysteem Terrorismebestrijding

Nr. 2

RAPPORT

Inhoud

DEEL I: CONCLUSIES, AANBEVELINGEN EN BESTUURLIJKE REACTIES	5	2.3	Als de dreiging toeneemt	25
		2.4	Oefeningen	26
		2.5	Bruikbaarheid en toegevoegde waarde	27
1 Over dit onderzoek	7	3	Positie alerteringssysteem	28
1.1 Aanleiding	7	3.1	Bescherming Vitale Infrastructuur	28
1.2 Het Alerteringssysteem Terrorismebestrijding	7	3.2	Nationaal Adviescentrum Vitale Infrastructuur	29
1.3 Het onderzoek	8	3.3	Strategie Nationale Veiligheid	30
		3.4	Terroristische dreigingen en de reactie daarop	30
2 Conclusies en aanbevelingen	10	4	Regierol Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding	32
2.1 Algemeen	10	4.1	Lokale afstemming	32
2.2 Positie Alerteringssysteem Terrorismebestrijding	10	4.1.1	Verantwoordelijkheid	32
2.3 Regierol	12	4.1.2	Communicatie	33
		4.1.3	De praktijk	33
3 Bestuurlijke reactie en nawoord Algemene Rekenkamer	14	4.2	Uitvoerbaarheid van de maatregelen	35
3.1 Bestuurlijke reactie op hoofdlijnen	14	4.2.1	Sectorale maatregelen	35
3.1.1 Algemeen	14	4.2.2	Politiemaatregelen	35
3.1.2 Positie Alerteringssysteem Terrorismebestrijding	14	4.3	Leerpunten uit oefeningen	36
3.1.3 Regierol	15			
3.2 Nawoord Algemene Rekenkamer	16			
			Methodologische verantwoording	37
Overzicht conclusies, aanbevelingen, reactie bewindspersonen en nawoord Algemene Rekenkamer	18		Gebruikte afkortingen	38
DEEL II: ONDERZOEKSBEVINDINGEN	21		Literatuur	39
1 Inleiding	23			
2 Het Alerteringssysteem Terrorismebestrijding	24			
2.1 Achtergrond	24			
2.2 Aansluiting van sectoren	25			

**DEEL I: CONCLUSIES, AANBEVELINGEN EN BESTUURLIJKE
REACTIES**

1 OVER DIT ONDERZOEK

1.1 Aanleiding

Terrorisme wordt sinds de aanslagen in de Verenigde Staten op 11 september 2001 en in Madrid op 11 maart 2004 gezien als een belangrijk maatschappelijk probleem. Er is de overheid veel aan gelegen om met maatregelen de risico's op een terroristische aanslag te verminderen en/of de gevolgen van een aanslag zoveel mogelijk te beperken. Vooral de bescherming van vitale bedrijfssectoren heeft haar aandacht. Het Alerteringssysteem Terrorismebestrijding is een voorbeeld van zo'n maatregel.

Veiligheid is een van de drie onderzoeksdomeinen uit de Strategie 2004–2009 van de Algemene Rekenkamer. Hierbinnen hebben we het onderwerp terrorismebestrijding als specifiek speerpunt benoemd (Algemene Rekenkamer, 2003). Ons onderzoek naar het Alerteringssysteem Terrorismebestrijding (ATb) komt voort uit dit strategische uitgangspunt.

In deel I van deze rapportage geven we eerst een korte uitleg over het ATb (§ 1.2) en over de opzet van het onderzoek (§ 1.3). In hoofdstuk 2 volgen de conclusies en aanbevelingen en in hoofdstuk 3 de bestuurlijke reacties op het onderzoek. Deel II gaat over de bevindingen uit ons onderzoek.

1.2 Het Alerteringssysteem Terrorismebestrijding

In reactie op de aanslagen in Madrid in 2004 gaven de ministers van Justitie en van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) in september 2004 aan dat er een Nationaal Alerteringssysteem (NAS) moest komen dat overheden, bedrijfsleven en publiek zou informeren over actuele dreigingen en risico's (Justitie en BZK, 2004b).¹ Uit dit voornemen is (nog) geen NAS voortgekomen, maar wel het Alerteringssysteem Terrorismebestrijding (ATb).

Met het ATb kunnen zowel belangrijke (bedrijfs)sectoren als gemeenten en politiekorpsen worden gewaarschuwd voor een verhoogde terroristische dreiging. Alle betrokkenen moeten onderling afspraken maken, zodat zij bij een verhoogde dreiging goed voorbereid zijn. Het gaat daarbij om afspraken over A-locaties (locaties die een potentieel doelwit zijn voor een terroristische aanslag) en over mogelijke beveiligingsmaatregelen. De Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding (NCTb) heeft de centrale regie en is verantwoordelijk voor de ontwikkeling en het beheer van het ATb. De NCTb is de gezamenlijke verantwoordelijkheid van de ministers van Justitie en van BZK, maar valt beheersmatig onder de minister van Justitie. De minister van Justitie is verantwoordelijk voor de terrorismebestrijding in Nederland.

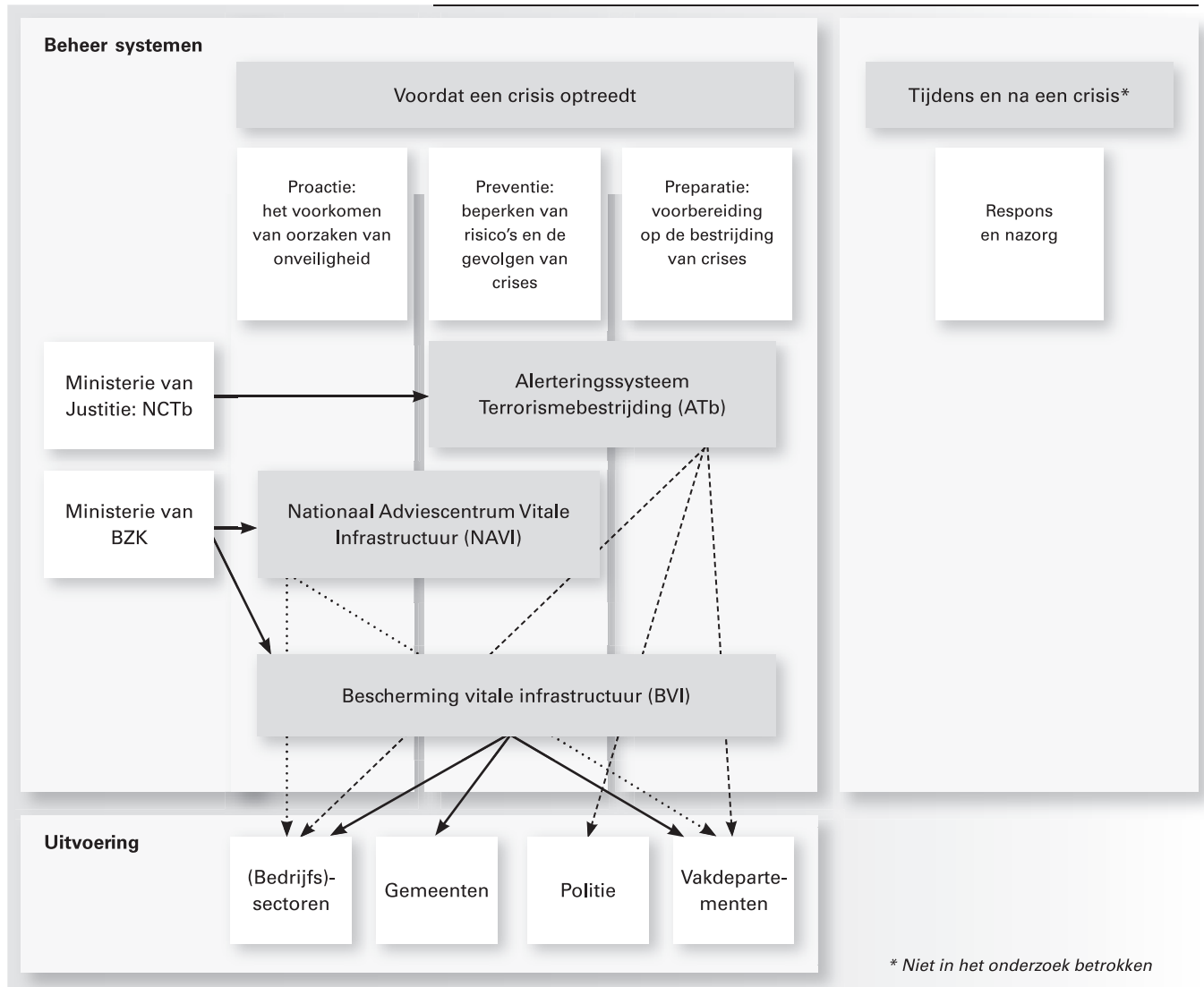
Het ATb onderscheidt drie dreigingsniveaus (licht, matig en hoog) boven het basisniveau. Op- of afschaling geschiedt na inschatting van de ernst en waarschijnlijkheid van een potentiële terroristische aanslag. Hierover verzamelt de NCTb informatie, daarbij ondersteund door inlichtingen- en opsporingsdiensten. De minister van Justitie stelt het dreigingsniveau vast. Zijn besluit heeft de status van dringend advies aan het lokaal bevoegd gezag (de burgemeester en de officier van justitie) en de betrokken sector(en). Deze besluiten vervolgens over de te nemen maatregelen in eigen gebied dan wel de eigen sector.

¹ De ontwikkeling van dit systeem was al eerder aangekondigd (BZK, 2003).

Naast het ATb, werkt de minister van BZK aan de bescherming van de vitale infrastructuur (BVI) en heeft zij het Nationaal Adviescentrum Vitale

Infrastructuur (NAVI) opgericht. Met beide systemen wil de minister van BZK uitval of verstoring van vitale sectoren voorkomen (zie figuur 1).

Figuur 1 Het ATb en de overige activiteiten gericht op de bescherming van vitale infrastructuur



1.3 Het onderzoek

In ons onderzoek zijn we nagegaan of het ATb daadwerkelijk bijdraagt aan het snel treffen van maatregelen bij alertering. We hebben de opzet en werking van het ATb onderzocht, evenals de inbedding ervan in bestaande structuren en processen.

Onze normen baseerden we op hetgeen daarover is vastgelegd bij het verantwoordelijke departement. Het gaat hierbij om:

- een alertering dient te leiden tot een hoger veiligheidsniveau;
- de werking van het ATb dient beproefd te worden;
- de leerpunten uit alerteringen en oefeningen dienen te leiden tot bijstelling van zwakke punten in het systeem;

- het ATb dient afgestemd te zijn op andere systemen en processen voor de bescherming van vitale bedrijfssectoren.

Ons onderzoek bestond uit een analyse van de beschikbare documentatie over het ATb, een dossieronderzoek en gesprekken met betrokken actoren als de NCTb, vakdepartementen, regionale politiekorpsen en lokale overheden. Daarnaast voerden we gesprekken met vertegenwoordigers van de volgende vier bedrijfssectoren:

- spoor;
- financiële kerninfrastructuur van het betalings- en effectenverkeer (deze wordt verder aangeduid als «financieel»);
- elektriciteit;
- drinkwater.

In bijlage 1 van deel II is een methodologische verantwoording opgenomen.

2 CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN

2.1 Algemeen

Wij hebben vastgesteld dat het *ontwerp* van het ATb op hoofdlijnen voldoet aan de eisen. Ook zijn er al aansprekende resultaten bereikt met de uitwerking van de plannen. Zo zijn dertien sectoren aangesloten op het systeem, zijn voor deze sectoren de A-locaties bepaald en is vastgesteld welke maatregelen bij welk dreigingsniveau genomen zouden moeten worden.

Wij constateerden dat het *functioneren* van het ATb in de praktijk nog niet optimaal is. Zo is de lokale afstemming niet bij één partij neergelegd en verschilt deze per regio. Ook is de uitvoerbaarheid van de voorgenomen maatregelen niet onderzocht. Een echte toets van het ATb in de praktijk heeft pas één keer, kort na de oprichting, plaatsgevonden, bij de alertering in de sector spoor in september 2005. Voor het overige moet de praktische bruikbaarheid van het ATb getoetst en op peil gehouden worden met oefeningen. In de uitvoering daarvan zijn nog verbeteringen mogelijk.

Het ATb waarschuwt uitsluitend tegen terroristische dreigingen. Andersoortige bedreigingen van de veiligheid worden in het systeem niet betrokken. Ondanks voornemens van het kabinet om te komen tot een NAS is dit nog niet van de grond gekomen. In de praktijk blijken er, gelukkig, slechts sporadisch situaties op te treden waarin een alertering voor een terroristische dreiging noodzakelijk is. Dit levert op termijn het risico dat betrokkenen het systeem niet actueel houden.

In dit hoofdstuk gaan we dieper in op twee van de hierboven genoemde aspecten:

- de positie van het ATb in het bredere verband van alertering tegen diverse soorten bedreigingen van de veiligheid (§ 2.2);
- het functioneren van het systeem in de praktijk en de wijze waarop de NCTb zijn regierol invult (§ 2.3).

2.2 Positie Alerteringssysteem Terrorismebestrijding

Aanvankelijk was het de bedoeling dat er een eenduidig, voor alle crisistypen geldend NAS zou komen dat overheden, bedrijfsleven en publiek zou informeren over actuele dreigingen en risico's. Na de aanslagen in Madrid in 2004 heeft de regering besloten om – in afwachting van het bredere NAS – het alleen op terroristische dreigingen gerichte ATb in het leven te roepen. Met het ATb kan een selectie van bedrijven en overheden, maar niet het publiek, gewaarschuwd worden voor een vergrote terroristische dreiging. Dit stelt hen in staat om vooraf afgesproken (preventieve) maatregelen op vastgestelde plaatsen in de praktijk te brengen.

Wij vinden het begrijpelijk dat de overheid allereerst de weerbaarheid tegen terroristische dreigingen heeft aangepakt. Daarbij stelde ze nadrukkelijk in het vooruitzicht dat een nadere uitwerking voor alle crisissituaties zou plaatsvinden (BZK, 2007c). Tot nu toe heeft het Ministerie van BZK echter geen NAS ontwikkeld.

Het ATb is ten dele uniek. Het verzamelen van dreigingsinformatie door de NCTb en het opzetten van een communicatiesysteem met relevante (bedrijfs)sectoren bestaat niet voor andersoortige bedreigingen. Het aanwijzen van kwetsbare plekken en het bepalen welke maatregelen

genomen zouden moeten worden bij een ramp of crisis zijn echter onderdelen van het ATb die ook bij andere initiatieven van de rijks-overheid worden uitgevoerd om de veiligheid van vitale sectoren te vergroten.

Uit ons onderzoek blijkt dat lokale partijen en (bedrijfs)sectoren het naast elkaar bestaan van verschillende preventieve projecten of structuren voor verschillende soorten bedreigingen onduidelijk en onhandig vinden. Hieronder volgt een overzicht van de bij het ATb en BVI betrokken sectoren.

Overzicht 1 Sectoren die betrokken zijn bij BVI en het ATb

	Sector is betrokken bij BVI	Sector is niet betrokken bij BVI
Sector is betrokken bij ATb	<ul style="list-style-type: none"> – Energie (elektriciteit, aardgas, olie) – Drinkwater – Financieel (betalings- en effectenverkeer) – Keren en beheren oppervlaktewater (waterkwantiteit) – Transport (luchthavens, zeehavens, spoor) – Chemische en nucleaire industrie – Transport (tunnels en waterkeringen)¹ 	<ul style="list-style-type: none"> – Stads- en streekvervoer – Hotels
Sector is niet betrokken bij ATb	<ul style="list-style-type: none"> – Telecommunicatie en ICT – Voedsel – Gezondheid – Financieel (financiële overdracht overheid) – Keren en beheren oppervlaktewater (waterkwaliteit) – Openbare orde en veiligheid – Rechtsorde – Openbaar bestuur – Transport (overige onderdelen hoofdwegennet en hoofdvaarwegennet) 	<ul style="list-style-type: none"> – Alle overige sectoren, producten en diensten

¹ De sector Transport (wegverkeer) en de sector Keren en beheren oppervlaktewater (waterkwantiteit) zijn door het Ministerie van Verkeer en Waterstaat benoemd als sector Transport (hoofdwegen en hoofdvaarwegen). De onder Transport benoemde diensten hoofdwegen en hoofdvaarwegen is op het ATb aangesloten onder de naam Tunnels en Waterkeringen.

Inmiddels is de Strategie Nationale Veiligheid (SNV) vastgesteld (BZK, 2007a). In deze kabinetsvisie op de nationale veiligheid staat onder meer dat de overheid voor het gehele veiligheidsbeleid op dezelfde manier te werk wil gaan. Bescherming van Nederland tegen terrorisme valt daar ook onder.

In het kader van BVI werken de sectoren onder verantwoordelijkheid van de eigen vakminister aan een crisisaanpak en speelt het Ministerie van BZK een coördinerende rol. Bij het ATb ligt de coördinatie niet bij de minister van BZK, maar bij Justitie (i.c. de NCTb). Dat bevordert een integrale aanpak niet.

Aanbeveling

De rijksoverheid moet zich inspannen om een zo eenduidig mogelijke werkwijze voor alle betrokkenen tot stand te brengen. Daarom ligt het voor de hand dat de ministers van Justitie en van BZK vergelijkbare onderdelen van het ATb en de BVI (aanwijzen kwetsbare locaties, maatregelen bij alertering voorbereiden) zoveel mogelijk samen laten optrekken. Het Ministerie van Justitie (de NCTb) zou hierbij als vakdepartement betrokken moeten blijven, terwijl het Ministerie van BZK de coördinerende taken voor zijn rekening zou kunnen nemen. In dat geval sluit de werkwijze van het ATb zoveel mogelijk aan bij BVI. Dit in overeenstemming met de in de Strategie Nationale Veiligheid geformuleerde uitgangspunten. Zo krijgen lokale en sectorale partijen niet telkens te

maken met verschillende partijen van de rijksoverheid die alle de veiligheid willen bevorderen vanuit een eigen invalshoek.

2.3 Regierol

In het ATb werkt een groot aantal organisaties uit de publieke en private sector samen. De onderlinge samenwerking vindt plaats op basis van vrijwilligheid. Of met het ATb daadwerkelijk aanslagen kunnen worden voorkomen of de effecten van een aanslag verminderd, is mede afhankelijk van goede samenwerking van de diverse partners in de keten. Een ketenregisseur is daarom onmisbaar. Volgens het Instellingsbesluit NCTb is deze regierol toebedeeld aan de NCTb. Wij concluderen echter dat de NCTb zijn regierol nog onvoldoende invult.

Bij het uitrollen van het ATb heeft de NCTb ervoor gekozen om zich in eerste instantie te richten op de bedrijfssectoren. Het was de bedoeling dat de sectoren het initiatief zouden nemen voor afstemming met de gemeenten en politie. Dit initiatief werd in de praktijk maar beperkt genomen. Doordat de gemeenten niet direct bij de aansluiting van de sectoren aan het ATb waren betrokken, was het voor hen lastig om een actieve rol te spelen. In een later stadium heeft de NCTb de gemeenten wel geïnformeerd over het bestaan van A-locaties op hun grondgebied. Ook heeft de NCTb regiobijeenkomsten georganiseerd. Ons is echter gebleken dat het de lokale overheidspartijen nog niet altijd duidelijk is wat er van hen wordt verwacht.

De NCTb heeft verder niet bepaald welke partij de lokale of regionale regie over het ATb moet voeren. De afstemming tussen bedrijfssectoren, overheden en politie is in de praktijk dan ook in wisselende mate opgepakt. In de vier grote gemeenten zijn in ieder geval de eerste contacten tussen (een deel van de) sectoren, gemeenten en politiekorpsen gelegd en weet men elkaar dus, indien nodig, te vinden. In andere gemeenten is men nog niet altijd zo ver. Ook in het afstemmen van maatregelen voor A-locaties valt nog werk te verrichten.

De bij het ATb betrokken sectoren en regionale politiekorpsen hebben de maatregelen voor de verschillende dreigingsniveaus nader uitgewerkt. Geen enkele betrokken partij heeft de uitvoerbaarheid van deze maatregelen getoetst. Ook heeft de NCTb hieraan geen eisen gesteld. Op initiatief van de NCTb, vakdepartementen of (bedrijfs)sectoren worden oefeningen gehouden om de werking van het ATb te testen. Dit is een krachtig instrument om van te leren en verbeteringen aan te brengen. Wij hebben echter niet kunnen waarnemen dat partijen structureel lering trekken uit de gehouden oefeningen. De NCTb pakt de meeste aanbevelingen die betrekking hebben op de eigen taken wel op. Het (toezicht op het) doorvoeren van leerpunten voor de overige partijen is echter minder sterk verankerd in het systeem.

Aanbevelingen

Wij bevelen de ministers van Justitie en van BZK aan zorg te dragen voor invulling van de rol van ketenregisseur. Deze rol vereist dat:

- zicht wordt gehouden op de werking van het ATb;
- maatregelen worden genomen om het functioneren te verbeteren;
- wordt aangegeven wie waarvoor verantwoordelijk is.

De regierol moet zich uitstrekken over de gehele keten van activiteiten en partijen waaruit het ATb is opgebouwd. Dit houdt volgens ons ook in dat de lokale samenwerking waar nodig actief dient te worden bevorderd. In

ieder geval zou de verantwoordelijkheid voor de lokale afstemming bij één partij neergelegd dienen te worden.

Wij bevelen de minister van Justitie aan om de voorgenomen maatregelen op uitvoerbaarheid te beoordelen, bijvoorbeeld de situatie waarin meer sectoren een beroep zullen doen op dezelfde middelen.

Tot slot bevelen wij de minister van Justitie aan ervoor te zorgen dat de leerpunten uit de oefeningen worden benut voor verbeteringen in de opzet en uitvoering van het ATb.

3 BESTUURLIJKE REACTIE EN NAWOORD ALGEMENE REKENKAMER

De ministers van BZK en van Justitie hebben op 2 juni 2008 gereageerd op dit rapport, mede namens de ministers van Financiën, van Economische Zaken, van Verkeer en Waterstaat en van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer. De reactie van de bewindspersonen is op hoofdlijnen weergegeven in dit hoofdstuk (§ 3.1). De volledige tekst van de reacties is te vinden op www.rekenkamer.nl. De reacties waren voor ons aanleiding om een nawoord op te nemen in dit hoofdstuk (§ 3.2). Naar aanleiding van de bestuurlijke reacties hebben wij overigens ook enkele tekstuele wijzigingen doorgevoerd in de tekst van dit rapport.

3.1 Bestuurlijke reactie op hoofdlijnen

3.1.1 Algemeen

De ministers van BZK en van Justitie geven aan met belangstelling kennisgenomen te hebben van ons rapport en vinden dat daarin nuttige aanbevelingen zijn opgenomen. Zij delen onze conclusie dat de planvorming van het ATb voldoet en dat er aansprekende resultaten zijn bereikt. Met de uitvoering van onze aanbevelingen is inmiddels gestart. Zo zijn bijvoorbeeld nieuwe rondes van regionale bijeenkomsten georganiseerd in samenwerking met het NAVI om de regionale samenwerking te bevorderen.

De ministers zijn van mening dat het ATb niet, zoals we in ons rapport wel vermelden, uitsluitend gericht is op bedrijven en overheden. De communicatie bij de voorbereiding op een terroristische dreiging is volgens hen primair gericht op sectoren uit de vitale infrastructuur en de daarbij betrokken overheden. In de normale uitvoering van het ATb gaat het vooral om afstemming, voorbereiding en preventie. In deze normale uitvoering is het moeilijk het publiek blijvend alert te houden, zo blijkt uit onderzoek van de Rijksvoorlichtingsdienst. Wanneer er bij verhoogde dreiging sprake is van het daadwerkelijk alerteren, dan is ook publiekscommunicatie een onderdeel van de werkwijze.

Ook vinden de ministers dat het verschil tussen het ATb en het project bescherming van de vitale infrastructuur (BVI) verklaarbaar is uit hun verschillende doelen. ATb richt zich op de bescherming van diensten en producten vanuit de terroristische dreiging. BVI richt zich op bedrijfscontinuïteit en op de robuustheid van vitale producten en diensten in de samenleving.

3.1.2 Positie Alerteringssysteem Terrorismebestrijding

De ministers delen onze opvatting dat vergelijkbare onderdelen van het ATb en van BVI zoveel mogelijk samen op zouden moeten trekken. Overigens menen zij dat dit ook geldt voor andere onderdelen van het beleid inzake nationale veiligheid en crisisbeheersing. Zo zijn er bijvoorbeeld op het terrein van waterveiligheid en volksgezondheid alarmeringsystemen om betrokken partijen te informeren over komende dreigingen. De ministers vinden het naast elkaar bestaan van verschillende systemen niet zonder meer onhandig en onduidelijk, maar brengen dit in verband met de onderscheiden verantwoordelijkheden en taken. Zij menen dat er goede afspraken gemaakt zijn over de samenhang bij het informeren van

vitale sectoren en overheden. Zo is afgesproken dat het communicatiesysteem Quick Alert ook gebruikt wordt om de aangesloten sectoren te kunnen informeren over relevante informatie buiten het domein van terrorisme. Ook zijn de maatregelen die in het kader van ATb genomen kunnen worden afgestemd met de maatregelen die in het kader van de vitale infrastructuur genomen kunnen worden. Zo is volgens de ministers een integrale aanpak gewaarborgd en zijn verschuivingen van taken en verantwoordelijkheden tussen de ministers van Justitie en BZK niet nodig, ook al omdat de minister van Justitie de coördinerend bewindspersoon voor terrorismebestrijding is.

De ministers menen verder dat het onderscheid dat wij maken tussen de coördinerende rol (van de coördinerend minister) en de gezagsrol (van de vakminister) kunstmatig is, omdat in de praktijk de bevoegdheden op het gebied van strafrechtelijke handhaving en openbare orde in elkaar overlopen. Bij het toenemen van de dreiging of het wijzigen van de omstandigheden wisselt de grondslag voor het nemen van dezelfde beveiligingsmaatregelen van openbare orde naar strafrechtelijke handhaving. Mede hierom ligt volgens de minister de positionering van het ATb bij de NCTb voor de hand, omdat de NCTb werkzaam is onder verantwoordelijkheid van beide ministers.

3.1.3 Regierol

De ministers delen onze mening dat het afstemmen van maatregelen voor bijvoorbeeld specifieke A-locaties verder kan worden verbeterd. De ministers menen echter dat het verder formaliseren van de werkwijze in het ATb op gespannen voet staat met de vrijwillige aard van de deelname aan het ATb. Zij willen uitgaan van de eigen bevoegdheden en verantwoordelijkheden. Een meer centrale sturing zou hieraan volgens de ministers afbreuk doen. De NCTb focust op adviseren, stimuleren en regisseren. Zo zijn alle bedrijfssectoren door de NCTb verzocht om in contact te treden met het lokale bevoegd gezag. Ook is aan de burgemeesters in een brief aandacht gevraagd voor het maken van afspraken voor A-locaties in hun gemeenten.

De ministers menen dat een verdere verdieping van de regierol van de NCTb de lokale samenwerking niet zou bevorderen of zelfs zou frustreren. Ook vanuit BVI worden de contacten met lokale autoriteiten bevorderd. Hier is afstemming noodzakelijk om te voorkomen dat verwarring ontstaat over met wie lokale autoriteiten moeten communiceren in het geval van een crisis.

De ministers zijn met ons van mening dat schaarste kan ontstaan bij de uitvoering van de beveiligingsmaatregelen, vooral bij hogere en langduriger dreiging. De ministers willen echter niet mathematisch bezien of er voldoende middelen zijn voor de gewenste beveiligingsmaatregelen. Zij achten dit namelijk op macroniveau nauwelijks haalbaar voor alle objecten en alle sectoren. Daarom is gekozen voor een brede overeenstemming tussen betrokken deskundigen. Mocht een dreiging lang gaan duren dan moet vertrouwd worden op de door oefening opgedane expertise van de professionals in het veld en op de beleidsmakers op centraal niveau voor het stellen van de juiste prioriteiten. Door beraadslaging bij de voorbereiding en door te testen tijdens oefeningen, is er voldoende zekerheid over de uitvoerbaarheid van de maatregelen. Wel onderschrijven de ministers onze aanbeveling om de voorgenomen maatregelen op uitvoerbaarheid te toetsen en de leerpunten te benutten

voor de verbetering van het ATb. De ministers willen hierbij wel de sectoren en de vakdepartementen betrekken.

3.2 Nawoord Algemene Rekenkamer

Wij stellen met genoegen vast dat de ministers van BZK en van Justitie onze aanbevelingen nuttig vinden en dat zij onze conclusie delen dat de planvorming van het ATb voldoet en er aansprekende resultaten zijn bereikt. Wij stellen het op prijs dat de ministers aangeven dat in de praktijk is gestart met de uitvoering van aanbevelingen. Wij blijven het functioneren van het ATb met interesse volgen.

De constatering van de ministers dat het ATb niet uitsluitend is gericht op bedrijven en overheden onderschrijven wij. Wij hebben onze opmerking gemaakt in de context van de aansluiting en het voorbereiden van een aanpassing van het dreigingsniveau. Daarmee hebben wij niet willen uitsluiten dat publiekscommunicatie (uiteindelijk) deel kan uitmaken van de werkwijze.

De ministers geven aan dat er voldoende afspraken gemaakt zijn om de samenhang te borgen bij het informeren van vitale sectoren en decentrale overheden vanuit de verschillende waarschuwingssystemen. Uit ons onderzoek blijkt echter dat de sectoren en decentrale overheden dat anders ervaren. Zij kwalificeren het naast elkaar bestaan van verschillende preventieve projecten of structuren voor verschillende soorten bedreigingen als onduidelijk en onhandig. Het is mede vanuit deze achtergrond dat wij de ministers hebben gevraagd om hun verantwoordelijkheidsverdeling te heroverwegen, conform de wijze waarop dit binnen BVI heeft vorm gekregen. Bij BVI wordt namelijk een onderscheid gemaakt tussen de coördinerende rol (ingevuld door de minister van BZK) en de gezagsrol (ingevuld door de vakdepartementen).

Wel stellen wij met tevredenheid vast dat de ministers van BZK en van Justitie de aanbeveling onderschrijven – en zelfs in een nog breder perspectief plaatst – dat het opzetten van «systemen voor veiligheid en bescherming» moet gebeuren met oog voor overeenkomst en samenhang tussen die systemen. Wij geven de bij de Strategie Nationale Veiligheid betrokken ministers in overweging, dit punt nadrukkelijk te betrekken bij het verder vormgeven van deze strategie.

Wat betreft de regierol van de NCTb gaan de ministers in hun reactie niet geheel in op de kern van onze aanbeveling. Uiteraard hebben wij geconstateerd dat de NCTb de betrokken sectoren en overheden gevraagd heeft overleg te voeren. Dit biedt in onze ogen echter geen garantie dat die lokale afstemming ook daadwerkelijk tot stand komt. Onze aanbeveling om de regierol nadrukkelijker in te vullen is er overigens niet alleen op gericht dit type problemen aan te pakken: het gaat om regie over de hele keten van activiteiten en partijen waaruit het ATb is opgebouwd. In onze ogen houdt het voeren van regie niet in dat taken van de decentrale overheden en sectoren worden overgenomen door de NCTb. Wel menen wij dat de NCTb zicht moet houden op de werking van het ATb (netwerken, informeren en overleggen) en zo nodig maatregelen treft of zijn invloed aanwendt om de werking van het ATb te (doen) verbeteren. Naar onze inschatting kan de regierol ook binnen de huidige taakbeschrijving en bevoegdheden van de NCTb worden ingevuld.

Het goed inschatten van benodigde middelen om vast te stellen of er een kritische schaarste ontstaat in geval van een alertering is, zoals de ministers zeggen, lastig mathematisch vast te stellen. Daar pleiten wij dan ook niet voor. Wel denken wij dat er vooraf betere inschattingen gemaakt kunnen worden. Zo kan worden voorkomen dat de schaarste die bij een alertering verdeeld moet worden, onverwacht groot is. De ministers vertrouwen er op dat dit zodanig geoefend is dat er bij langdurige crises voldoende expertise in het veld beschikbaar is om de juiste prioriteiten te stellen. Gezien de korte duur van de oefeningen zien wij niet hoe gehouden oefeningen hebben bijgedragen aan het opbouwen van deze expertise.

OVERZICHT CONCLUSIES, AANBEVELINGEN, REACTIE BEWINDSPERSONEN EN NAWOORD ALGEMENE REKENKAMER

Zie deel I	Conclusies	Aanbevelingen	Reactie bewindspersonen	Nawoord Algemene Rekenkamer
§ 2.1	De planvorming van het ATb voldoet op hoofdlijnen. Er zijn al aansprekende resultaten bereikt met de uitwerking van de plannen.			
§ 2.2	<p>ATb is deels uniek, maar deels hetzelfde in opzet als andere systemen voor veiligheid en bescherming. Dit naast elkaar bestaan van verschillende systemen is onhandig en onduidelijk voor betrokken partijen. Inmiddels is de Strategie Nationale Veiligheid vastgesteld. In deze kabinetsvisie op de nationale veiligheid staat onder meer dat de overheid voor het gehele veiligheidsbeleid op dezelfde manier te werk wil gaan.</p> <p>De coördinatie van het ATb en die van BVI ligt bij verschillende departementen (respectievelijk Justitie en BZK); dat bevordert een integrale aanpak niet.</p>	<p>Het ligt voor de hand dat de ministers van Justitie en van BZK vergelijkbare onderdelen van het ATb en de BVI (aanwijzen kwetsbare locaties, maatregelen bij alertering voorbereiden) zoveel mogelijk samen laten optrekken.</p> <p>Het Ministerie van Justitie (de NCTb) zou hierbij als vakdepartement betrokken moeten blijven, terwijl het Ministerie van BZK de coördinerende taken voor zijn rekening zou kunnen nemen.</p>	<p>Vergelijkbare onderdelen van het ATb en van BVI moeten zoveel mogelijk samen optrekken. Overigens geldt dit ook voor andere onderdelen van het beleid inzake nationale veiligheid en crisisbeheersing.</p> <p>Het naast elkaar bestaan van verschillende systemen is niet zonder meer onhandig en onduidelijk maar een gevolg van de onderscheiden verantwoordelijkheden en taken. Er zijn goede afspraken gemaakt over de samenhang bij het informeren van vitale sectoren en overheden. Een integrale aanpak is gewaarborgd.</p> <p>Verschuivingen van taken en verantwoordelijkheden tussen de ministers van Justitie en BZK zijn niet nodig, ook al omdat de minister van Justitie de coördinerend bewindspersoon voor terrorismebestrijding is. Het onderscheid tussen de coördinerende rol (van de coördinerend minister) en de gezagsrol (van de vakminister) is kunstmatig, omdat in de praktijk de bevoegdheden op het gebied van strafrechtelijke handhaving en openbare orde in elkaar overlopen. Mede hierom ligt de positionering van het ATb bij de NCTb voor de hand omdat deze werkzaam is onder verantwoordelijkheid van beide ministers.</p>	<p>Wij zijn tevreden dat de ministers de aanbeveling in een nog breder perspectief plaatsen. Wij geven de bij de Strategie Nationale Veiligheid betrokken ministers in overweging, dit punt nadrukkelijk te betrekken bij het verder vormgeven van deze strategie.</p> <p>De ministers vinden dat er voldoende afspraken gemaakt zijn, uit ons onderzoek blijkt echter dat de sectoren en decentrale overheden dat anders ervaren. Zij vinden het naast elkaar bestaan van verschillende preventieve projecten of structuren onduidelijk en onhandig. Wij hebben de ministers gevraagd om hun verantwoordelijkheidsverdeling te heroverwegen, conform de wijze waarop dit binnen BVI heeft vorm gekregen.</p>

Zie deel I	Conclusies	Aanbevelingen	Reactie bewindspersonen	Nawoord Algemene Rekenkamer
§ 2.3	<p>De NCTb heeft zijn regierol nog onvoldoende ingevuld. Lokale partijen weten niet altijd wat van hen wordt verwacht. De NCTb heeft niet bepaald wie de lokale/regionale regie moet voeren. Er valt nog veel te doen bij afstemmen van maatregelen voor specifieke A-locaties.</p>	<p>De ministers van Justitie en van BZK moeten zorg dragen voor invulling van de rol van ketenregisseur. De regierol houdt volgens ons ook in dat de lokale samenwerking waar nodig actief dient te worden bevorderd.</p>	<p>Het afstemmen van maatregelen voor bijvoorbeeld specifieke A-locaties kan verder worden verbeterd. Het verder formaliseren van de werkwijze in het ATb staat op gespannen voet met de vrijwillige aard van de deelname aan het ATb. Een verdere verdieping van de regierol zou de lokale samenwerking niet bevorderen of zelfs frustreren. Ook vanuit BVI worden de contacten met lokale autoriteiten bevorderd. Hier is afstemming noodzakelijk om te voorkomen dat verwarring ontstaat over met wie lokale autoriteiten moeten communiceren in het geval van een crisis.</p>	<p>Het door de NCTb gevraagde overleg tussen sectoren en overheden biedt in onze ogen geen garantie dat de lokale afstemming daadwerkelijk tot stand komt. Ook vinden wij dat de regierol breder ingevuld moet worden en de hele ATb-keten moet betreffen. Het voeren van regie houdt niet in dat taken van andere partijen worden overgenomen. Wel menen wij dat de NCTb zicht moet houden op de werking van het ATb en zo nodig maatregelen treft of zijn invloed aanwendt om de werking van het ATb te (doen) verbeteren.</p>
	<p>De uitvoerbaarheid van maatregelen is niet getoetst. De NCTb heeft hieraan ook geen eisen gesteld.</p>	<p>Beoordeel de voorgenomen maatregelen op uitvoerbaarheid.</p>	<p>Schaarste kan ontstaan bij de uitvoering van de beveiligingsmaatregelen, vooral bij hogere en langduriger dreiging. De ministers willen echter niet mathematisch bezien of er voldoende middelen zijn voor de gewenste beveiligingsmaatregelen. Zij achten dit namelijk op macro-niveau nauwelijks haalbaar voor alle objecten en alle sectoren. Daarom is gekozen voor een brede overeenstemming tussen betrokken deskundigen. Mocht een dreiging lang gaan duren dan moet vertrouwd worden op de door oefening opgedane expertise van de professionals in het veld en op de beleidsmakers op centraal niveau voor het stellen van de juiste prioriteiten. Door beraadslaging bij de voorbereiding en door te testen tijdens oefeningen is er voldoende zekerheid over de uitvoerbaarheid van de maatregelen.</p>	<p>Het goed inschatten van benodigde middelen is lastig mathematisch vast te stellen. Daar pleiten wij dan ook niet voor. Wel denken wij dat er vooraf meer inschattingen gemaakt kunnen worden. Zo kan worden voorkomen dat de schaarste die bij een alertering verdeeld moet worden onverwacht groot is. De ministers vertrouwen erop dat dit zodanig geoefend is, dat er bij langdurige crises voldoende expertise in het veld beschikbaar is om de juiste prioriteiten te stellen. Gezien de korte duur van de oefeningen zien wij niet hoe gehouden oefeningen hebben bijgedragen aan het opbouwen van deze expertise.</p>
	<p>Partijen trekken niet structureel lering uit oefeningen; verbeterpunten worden niet doorgevoerd. Toezicht daarop ontbreekt ook.</p>	<p>Zorg dat leerpunten uit de oefeningen worden benut voor verbeteringen in de opzet en uitvoering van het ATb.</p>	<p>Wel onderschrijven de ministers onze aanbeveling om de voorgenomen maatregelen op uitvoerbaarheid te toetsen en de leerpunten te benutten voor de verbetering van het ATb. De minister wil hierbij wel de sectoren en de vakdepartementen betrekken.</p>	

DEEL II: ONDERZOEKSBEVINDINGEN

1 INLEIDING

Deel I van dit rapport bevat in het kort onze conclusies en aanbevelingen over het functioneren van het Alerteringssysteem Terrorismebestrijding (ATb), gevolgd door de bestuurlijke reacties. In dit deel gaan we uitgebreider in op de bevindingen uit ons onderzoek.

In hoofdstuk 2 schetsen we de achtergrond en ontwikkeling van het ATb. Het bevat informatie over de structuur van het ATb en over het proces van alertering.

Hoofdstuk 3 geeft inzicht in de positie van het ATb ten opzichte van andere projecten en systemen ter bescherming van de nationale veiligheid.

De regierol van de Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding (NCTb) staat centraal in hoofdstuk 4. We beschrijven hoe deze regierol in de praktijk invulling krijgt en hoe de betrokken sectoren, gemeenten en politiekorpsen hierover oordelen.

Een methodologische verantwoording van ons onderzoek is te vinden in de bijlage.

2 HET ALERTERINGSSYSTEEM

In dit hoofdstuk geven we een korte uitleg over het ATb. Eerst gaan we in op de achtergrond en de ontwikkeling ervan (§ 2.1). Daarna beschrijven we de aansluiting van de sectoren (§ 2.2), het proces van alertering bij toenemende terroristische dreiging (§ 2.3) en typen oefeningen (§ 2.4). Ten slotte gaan we in § 2.5 in op de bruikbaarheid van het ATb en de mening van de betrokkenen over de toegevoegde waarde van het ATb.

2.1 Achtergrond

In reactie op de aanslagen in Madrid (11 maart 2004) gaven de ministers van Justitie en van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) in september 2004 aan dat er een nationaal alerteringssysteem moest komen dat overheden, bedrijfsleven en publiek zou informeren over actuele dreigingen en risico's (Justitie en BZK, 2004). Het systeem moest bedrijfssectoren en betrokken overheden waarschuwen bij een toenemende dreiging. Die waarschuwing diende te leiden tot een *onmiddellijke en eenduidige reflex bij overheden, operationele diensten en relevante sectoren/bedrijven*. Dit houdt in dat zij vooraf afgesproken maatregelen op vastgestelde plaatsen uitvoeren.

De NCTb kreeg de taak om het alerteringssysteem te ontwikkelen en te beheren. De NCTb moet het risico van terroristische aanslagen in Nederland zoveel mogelijk verkleinen en schade door een mogelijke aanslag beperken. De NCTb is de gezamenlijke verantwoordelijkheid van de ministers van Justitie en van BZK, maar valt beheersmatig onder de minister van Justitie. Binnen het kabinet is de minister van Justitie verantwoordelijk voor terrorismebestrijding. Binnen de NCTb is de Eenheid Bewaking en Beveiliging (EBB) verantwoordelijk voor de uitvoering en het beheer van het ATb.

Onderstaande tekstkader bevat een overzicht van alle taken van de NCTb.

Taakomschrijving van de NCTb

De NCTb heeft als taak het risico van terroristische aanslagen in Nederland zoveel mogelijk te verkleinen en schade door een mogelijke aanslag te beperken. Tot het werkteerrein van de NCTb behoren kort gezegd:

1. ontwikkelen van beleid voor terrorismebestrijding;
2. regisseren en bevorderen van de samenwerking van de verschillende partijen bij terrorismebestrijding via structurele (procesgerichte) en incidentele (actiegerichte) activiteiten;
3. maken van analyses en dreigingsbeelden inzake terrorisme;
4. beveiligen van de burgerluchtvaart tegen terrorisme;
5. toezicht houden op de beveiliging van de burgerluchtvaart;
6. onderhouden, uitvoeren en vernieuwen van het nationaal stelsel van bewaken en beveiligen;
7. regisseren van de voorlichting en woordvoering over terrorismebestrijding.

De kosten van het ATb kan de NCTb alleen schatten. Hij geeft aan dat de eigen kosten van de ontwikkeling van het systeem ruim € 1 miljoen zijn geweest (gespreid over drie jaar). Hoeveel kosten de andere betrokken organisaties (vakdepartementen, gemeenten, politiekorpsen en bedrijfssectoren) hebben gemaakt, is onbekend.

De NCTb heeft de ontwikkeling van het ATb projectmatig aangepakt. Het eerste project startte in 2004 en werd afgerond in de zomer van 2007. De NCTb startte op 1 september 2007 met een vervolg op het ATb-project. Doel daarvan is zaken die in het vorige project niet konden worden

afgerond of die aanvullende aandacht behoeften, verder te ontwikkelen en te implementeren. Het gaat bijvoorbeeld om het geven van een impuls aan de regionale samenwerking en de implementatie van ATb-procedures bij diverse externe partners (gemeenten, politie en sectoren).² Op 1 januari 2009 moet dit project zijn afgerond.

2.2 Aansluiting van sectoren

Begin 2008 waren volgens de NCTb dertien sectoren aangesloten op het ATb.³ De NCTb heeft de sectoren geselecteerd en heeft ook het initiatief genomen de aansluiting van de sectoren voor te bereiden. Bij het ATb zijn behalve (bedrijfs)sectoren ook gemeenten en politie betrokken. Zij moeten onderling afspraken maken, zodat zij bij een verhoogde dreiging goed voorbereid zijn. Het gaat daarbij onder meer om afspraken over A-locaties (locaties die een potentieel doelwit zijn voor een terroristische aanslag) en over mogelijke beveiligingsmaatregelen. Verder zijn afspraken nodig over het aantal te houden oefeningen. De aansluiting van een sector op het ATb verloopt volgens een standaard stappenplan. Van vier sectoren hebben wij de aansluitingsdossiers opgevraagd bij de NCTb (drinkwater, elektriciteit, financiën, spoor). Door de beperkte dossiervorming bij de NCTb hebben wij echter niet kunnen vaststellen of voor iedere sector het aansluitingsproces volgens het stappenplan is verlopen.

2.3 Als de dreiging toeneemt

Het ATb onderscheidt drie dreigingsniveaus (licht, matig en hoog), boven het standaard basisniveau. Op- of afschaling geschiedt na inschatting van de ernst en waarschijnlijkheid van een potentiële terroristische aanslag. Bij elk dreigingsniveau hoort een aantal beveiligingsmaatregelen. Enkele voorbeelden hiervan zijn opgenomen in overzicht 1.

Overzicht 1 Door sectoren te nemen maatregelen bij de verschillende dreigingsniveaus

Dreigingsniveau	Soort maatregelen
1. Basisniveau	<ul style="list-style-type: none"> – goed huisvaderschap – reguliere bedrijfsvoering
2. Lichte dreiging	<ul style="list-style-type: none"> – alert maken personeel – intern toezicht verscherpen – surveillance politie
3. Matige dreiging	<ul style="list-style-type: none"> – ingangscntroles – verscherpt toezicht door politie – stoppen/omleiden bepaalde processen
4. Hoge dreiging	<ul style="list-style-type: none"> – toegang blokkeren – ontruiming – stopzetten dienstverlening – zwaar bewapende controles

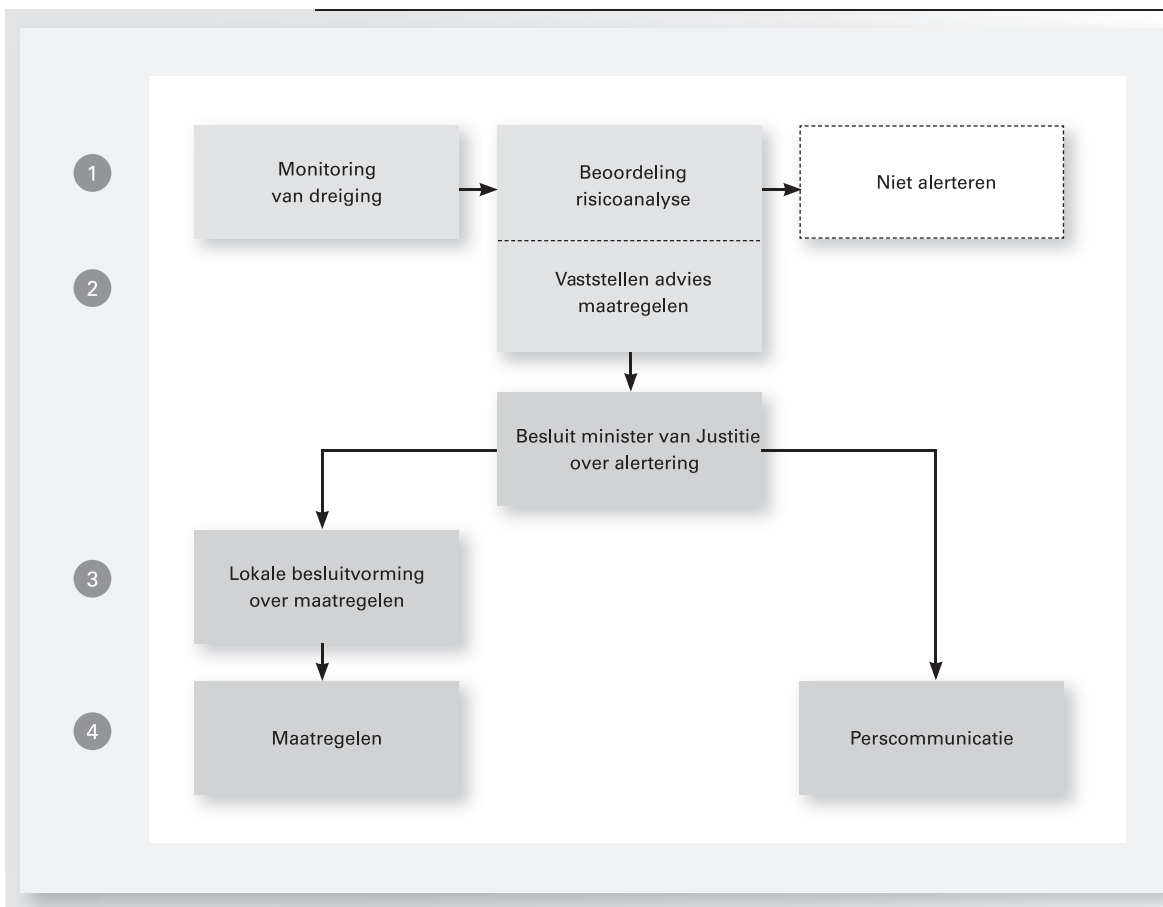
² Dit blijkt uit een interne nota van september 2007 van het Ministerie van Justitie.

³ Enige onduidelijkheid is ontstaan over de aansluiting van de sector Publieksevenementen. In juli 2007 is aan de Tweede Kamer gemeld door de minister van Justitie dat deze sector aangesloten was, in januari 2008 heeft de NCTb ons laten weten dat dit toch niet het geval was. In dit rapport gaan we daarom uit van een ATb met dertien aangesloten sectoren, dus zonder de sector Publieksevenementen.

De NCTb heeft uitgewerkt hoe het proces van alertering in zijn werk gaat. Hij verzamelt informatie over mogelijke dreigingen en bepaalt op basis daarvan of er aanleiding is voor het starten van de procedure ATb. Bij alertering worden de betrokken actoren uitgenodigd voor het Uitvoeringsoverleg Alerteren (UOA). Dit zijn de betrokken politiekorpsen, de vertegenwoordiger(s) van de sector waar de dreiging op is gericht, het vakdepartement en zo nodig de vier grote gemeenten (G4).

Het UOA beraadt zich onder meer over de ernst en de waarschijnlijkheid van de dreiging en over de te nemen maatregelen. Het legt zo nodig aan de minister van Justitie een conceptbesluit voor verandering van het dreigingsniveau voor. De minister van Justitie stelt, zo mogelijk na overleg met de minister van BZK, het nieuwe dreigingsniveau vast. Zo mogelijk vindt het besluit plaats in het Bewindspersonenoverleg Terro-risme (BOT). Nadat het besluit eenmaal is genomen, informeert de NCTb de betrokken partijen. Dit besluit heeft de status van dringend advies aan het lokaal bevoegd gezag (de burgemeester en de officier van justitie) en de betrokken sector(en). Deze besluiten vervolgens over de te nemen maatregelen in eigen gebied dan wel de eigen sector en voeren deze uit. Figuur 1 toont hoe het proces van alertering in zijn werk gaat (Justitie, 2007). De cijfers aan de linkerkant staan voor de fasen die achtereenvolgens doorlopen worden.

Figuur 1 Het proces van alertering



2.4 Oefeningen

Op 9 september 2005 heeft de enige alertering vanuit het ATb plaatsgevonden. In de sector spoor is het dreigingsniveau verhoogd tot «lichte dreiging». Door dit beperkte gebruik van het systeem in de praktijk kunnen weinig leerpunten voor verbetering worden afgeleid. Om de werking van het ATb toch te toetsen vinden oefeningen plaats. Zo kan het systeem waar nodig verbeterd worden. Hierover heeft de NCTb afspraken

gemaakt met elke aangesloten sector. Richtlijn is dat er elke vijf jaar twee oefeningen plaatsvinden. Er zijn drie soorten oefeningen:

- *Workshop* – begin van de oefencyclus, kennismaking met de procedures, de taken en verantwoordelijkheden;
- *Table top* – naspelen van het UOA, het oefenen van de besluitvormingsstructuur en het kennismaken met de werkelijke gang van zaken tijdens een opschaling;
- *Operationele oefening* – een combinatie van table top en veldactiviteiten om de effectiviteit van de beveiligingsmaatregelen in de praktijk te testen.

Workshops worden volledig geïnitieerd en georganiseerd door de NCTb. Dat geldt ook voor de eerste serie table tops per sector. Bij operationele oefeningen ligt het zwaartepunt vaak bij de sector en organiseren de NCTb, sector en vakdepartement samen de oefening.

2.5 Bruikbaarheid en toegevoegde waarde

De NCTb stelt voor iedere aangesloten sector twee keer per jaar een dreigingsanalyse op. Als basis hiervoor ontvangt de NCTb informatie van de Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst (AIVD), de Militaire Inlichtingen- en Veiligheidsdienst (MIVD) en het Korps Landelijke Politiediensten (KLPD). Tussentijdse relevante informatie geven de diensten direct door aan de NCTb. Welke informatie relevant is, is deels omschreven en wordt deels ingeschat door de toeleverende partijen. De NCTb verzamelt zelf ook informatie, vooral trends die worden gezien in incidenten en dreigingen die zich internationaal tegen relevante sectoren hebben voorgedaan. Wat in internationaal verband gebeurt, kan namelijk zicht geven op doelwitselectie, motivatie en aanslagmethoden die mogelijk een inspiratiebron vormen voor anderen (bijvoorbeeld terroristen in Nederland). Iedere dag scant de NCTb de open bronnen, zoals openbare databases en het internet.

De NCTb veredelt de informatie. Dit houdt in dat hij alle informatie vergelijkt en checkt op verbanden en/of tegenstrijdigheden. Zo wordt geprobeerd een zo compleet mogelijk beeld te schetsen. De sectoren krijgen volgens de NCTb altijd een terugkoppeling van de halfjaarlijkse update van de dreigingsanalyse.

Voor alertering via het ATb moet een verband gelegd kunnen worden tussen de dreigingsinformatie en een sector. Wanneer er echter concrete informatie is over een dreiging, zal in beginsel direct worden ingegrepen en is het waarschuwen van een sector via het ATb niet nodig.

De door ons geïnterviewde vertegenwoordigers van aangesloten sectoren zien duidelijk toegevoegde waarde van (hun aansluiting bij) het ATb. Zij merken op dat het ATb de overheid dwingt kennis te delen met de sectoren. Daarmee kunnen individuele bedrijven hun voordeel doen. Ook helpt het ATb de sector kritisch te kijken naar beveiliging tegen mogelijke aanslagen. Het ATb werkt afschrikwekkend voor terroristen. Nu het ATb er is, kan de overheid bij een aanslag aantonen er alles aan gedaan te hebben om deze te voorkomen. Ook heeft het ATb mensen van verschillende organisaties samengebracht (binnen en tussen sectoren, overheden en politie), wat wordt gewaardeerd. Velen verwachten dat juist dit ertoe leidt dat organisaties effectiever zullen samenwerken. Hierbij benadrukken ze wel steeds dat dit onderhoud vergt.

3 POSITIE ALERTERINGSSYSTEEM

Het ATb is niet het enige project op het gebied van nationale veiligheid in Nederland. Zowel nationaal als internationaal zijn er enkele projecten die het ATb raken. Internationale voorbeelden zijn het Crisis Response System van de NAVO en een programma voor bescherming van vitale infrastructuur en bijbehorend waarschuwingsnetwerk van de Europese Unie. Op deze systemen gaan we hier niet verder in.

In dit hoofdstuk gaan we wel in op de werkzaamheden van het Ministerie van BZK voor de bescherming van de vitale infrastructuur (§ 3.1), de oprichting van het Nationaal Adviescentrum Nationale Veiligheid (§ 3.2) en de onlangs tot stand gekomen Strategie Nationale Veiligheid (§ 3.3). We sluiten het hoofdstuk af met een overzicht van de terroristische dreiging en de overheidsreacties daarop (§ 3.4).

3.1 Bescherming Vitale Infrastructuur

Sinds 2002 werkt het Ministerie van BZK aan het beschermen van de vitale infrastructuur (Bescherming Vitale Infrastructuur, BVI). De belangrijkste doelen van BVI zijn (BZK, 2005):

- het voorkomen van uitval of verstoring;
- het voorbereiden op de gevolgen van uitval of verstoring;
- schade van uitval of verstoring minimaliseren.

Aan BVI wordt gewerkt in een samenwerkingsverband tussen twaalf departementen. Ieder vakdepartement is verantwoordelijk voor zijn eigen sectoren. Het Ministerie van BZK heeft een coördinerende verantwoordelijkheid. Ook de NCTb is bij het project betrokken en richt zich hierbij op de terroristische dreiging.

Infrastructuur wordt als vitaal aangeduid als:

- verstoring of uitval ontwrichting veroorzaakt;
- verstoring of uitval tot veel slachtoffers leidt;
- ontwrichting van lange duur is, herstel veel tijd kost en er geen reële alternatieven voor handen zijn.

In Nederland zijn er twaalf vitale sectoren met daarbinnen 33 vitale producten en diensten. Het gaat bijvoorbeeld om energie, transport, telecommunicatie en zorg. Per sector zijn alle mogelijke risico's in kaart gebracht. Een deel daarvan heeft betrekking op terrorisme.

In overleg met de sectoren zijn de te treffen maatregelen opgesteld. Deze maatregelen nemen de sectoren zelf, op basis van vrijwilligheid en vrijblijvende samenwerking. Hiervoor worden geen middelen beschikbaar gesteld vanuit het Rijk (BZK, 2005).

Samenloop met ATb

Het ATb en BVI richten zich beide op bescherming van vitale infrastructuur. Toch verschillen beide projecten op enkele essentiële punten van elkaar:

- *verschillende invalshoeken* – het ATb is een systeem waarmee over de ernst van een terroristische dreiging gecommuniceerd kan worden en dat zich richt op tijdelijk en direct te nemen maatregelen. BVI beoogt het veiligheidsniveau structureel op een hoger peil te brengen;
- *verschillen in reikwijdte* – BVI richt zich op de bescherming tegen allerlei soorten bedreigingen, het ATb is alleen gericht op terrorisme;
- *verschillende definities* – bij het ATb zijn sectoren betrokken die een aantrekkelijk doelwit kunnen zijn voor terroristen, bij BVI zijn sectoren betrokken als verstoring of uitval langdurig ontwrichtend werkt en tot

veel slachtoffers leidt. De sectoren voor BVI en ATb overlappen elkaar ten dele, zoals overzicht 2, laat zien.

Overzicht 2 Sectoren die betrokken zijn bij BVI en het ATb

	Sector is betrokken bij BVI	Sector is niet betrokken bij BVI
Sector is betrokken bij ATb	<ul style="list-style-type: none"> – Energie (elektriciteit, aardgas, olie) – Drinkwater – Financieel (betalings- en effectenverkeer) – Keren en beheren oppervlaktewater (waterkwantiteit) – Transport (luchthavens, zeehavens, spoor) – Chemische en nucleaire industrie – Transport (tunnels en waterkeringen)¹ 	<ul style="list-style-type: none"> – Stads- en streekvervoer – Hotels
Sector is niet betrokken bij ATb	<ul style="list-style-type: none"> – Telecommunicatie en ICT – Voedsel – Gezondheid – Financieel (financiële overdracht overheid) – Keren en beheren oppervlaktewater (waterkwaliteit) – Openbare orde en veiligheid – Rechtsorde – Openbaar bestuur – Transport (overige onderdelen hoofdwegen en hoofdvaarwegennet) 	<ul style="list-style-type: none"> – Alle overige sectoren, producten en diensten

¹ De sector Transport (wegverkeer) en de sector Keren en beheren oppervlaktewater (waterkwantiteit) zijn door het Ministerie van Verkeer en Waterstaat benoemd als sector Transport (hoofdwegen en hoofdvaarwegen). De onder Transport benoemde diensten hoofdwegen en hoofdvaarwegen is op het ATb aangesloten onder de naam Tunnels en Waterkeringen.

Uit onze gesprekken met bedrijfssectoren, lokale overheden en politie-regio's blijkt dat deze de verschillende werkwijzen van ATb en BVI niet altijd logisch vinden:

- een onderscheid tussen de voorbereiding op een terroristische dreiging en overige typen rampen of crises vindt men niet relevant;
- het ATb wordt in de praktijk zoveel mogelijk geïncorporeerd in al bestaande crisisbeheersingsplannen en structuren;
- bedrijven vinden het onduidelijk wanneer zij vanuit verschillende overheidsdiensten worden benaderd voor vergelijkbare onderwerpen, zij weten niet altijd goed tot welke instantie zij zich moeten richten;
- gemeenten en politieregio's ontvangen regelmatig informatie over zowel ATb als BVI, zij vinden deze verschillende informatie verwarrend en soms zelfs tegenstrijdig.

3.2 Nationaal Adviescentrum Vitale Infrastructuur

Omdat de minister van BZK (2005) van mening is dat een hoger structureel veiligheidsniveau bij het bedrijfsleven gerealiseerd kan worden, heeft zij in april 2007 het Nationaal Adviescentrum Vitale Infrastructuur (NAVI) opgericht, voorlopig voor twee jaar.

Het NAVI heeft als doel een bijdrage te leveren aan de bescherming van de vitale infrastructuur. De kerntaken zijn (BZK, 2007b):

- informatie-uitwisseling tussen overheid en vitale sectoren;
- ondersteunen van sectoren bij het verbeteren van de veiligheid;
- ontwikkelen en ontsluiten van sectoroverstijgende kennis;
- vergaren en ontsluiten van kennis en expertise van buitenlandse instituten.

Samenloop met ATb

Het NAVI en het ATb raken in 2008 met elkaar verweven. Er komt namelijk

een gezamenlijk project van NAVI en NCTb, waarbij het NAVI een rol gaat spelen bij de uitvoering van de afspraken tussen bedrijven in de vitale sectoren en lokale partners.

Volgens betrokkenen, zo blijkt uit onze gesprekken, leidt het telkens oprichten van nieuwe structuren of organisaties op het terrein van veiligheid tot een onoverzichtelijk geheel en daarmee tot onduidelijkheid en inefficiëntie.

3.3 Strategie Nationale Veiligheid

Het kabinet heeft ervoor gekozen het overheidshandelen rond nationale veiligheid te stroomlijnen en te coördineren. Dit geldt ook voor de fase voorafgaand aan een incident (BZK, 2007a). Daartoe heeft het kabinet in mei 2007 de Strategie Nationale Veiligheid (SNV) aan de Tweede Kamer aangeboden.

Met de SNV kiest de overheid voor een integrale aanpak die uitgaat van gemeenschappelijke kenmerken van rampen in plaats van één dreiging of vitaal belang. De SNV richt zich op vijf vitale belangen van twaalf sectoren (die reeds voor BVI waren gedefinieerd):

- territoriale veiligheid (aantasting van het grondgebied);
- ecologische veiligheid (leefomgeving);
- economische veiligheid (ongestoord handelsverkeer);
- fysieke veiligheid (volksgezondheid);
- sociaal-politieke stabiliteit (respect voor kernwaarden).

Doel van de SNV is meer samenhang in de aanpak van nationale veiligheid te brengen. Eerst moeten de risico's in kaart worden gebracht en beoordeeld op kans en effect. Vervolgens wordt nagegaan of er voldoende capaciteit (mensen, materieel) is om de dreiging het hoofd te bieden. Op basis hiervan kan een advies worden gegeven of en hoe (onderdelen van) de nationale veiligheid versterkt moet worden. Deze aanpak moet het kabinet in staat stellen om onderbouwd prioriteiten te stellen. Deze aanpak zal in 2009 zijn ingevoerd (BZK, 2007a).

Het kabinet stelt dat om optimaal in nationale veiligheid te voorzien heldere afspraken over regie en aansturing een voorwaarde zijn. Daartoe definieert de SNV vier beginselen van regie en aansturing, die alle betrokken partijen dienen te onderschrijven:

- heldere rolverdeling en rolvastheid;
- unité de doctrine: alle partijen hanteren één doctrine voor alle soorten dreigingen (begrippenkader, regelen informatie-uitwisseling etc.);
- op elkaar afgestemde werkwijzen;
- alle betrokken partijen moeten aangesloten zijn op hetzelfde communicatienetwerk.

Samenloop met ATb

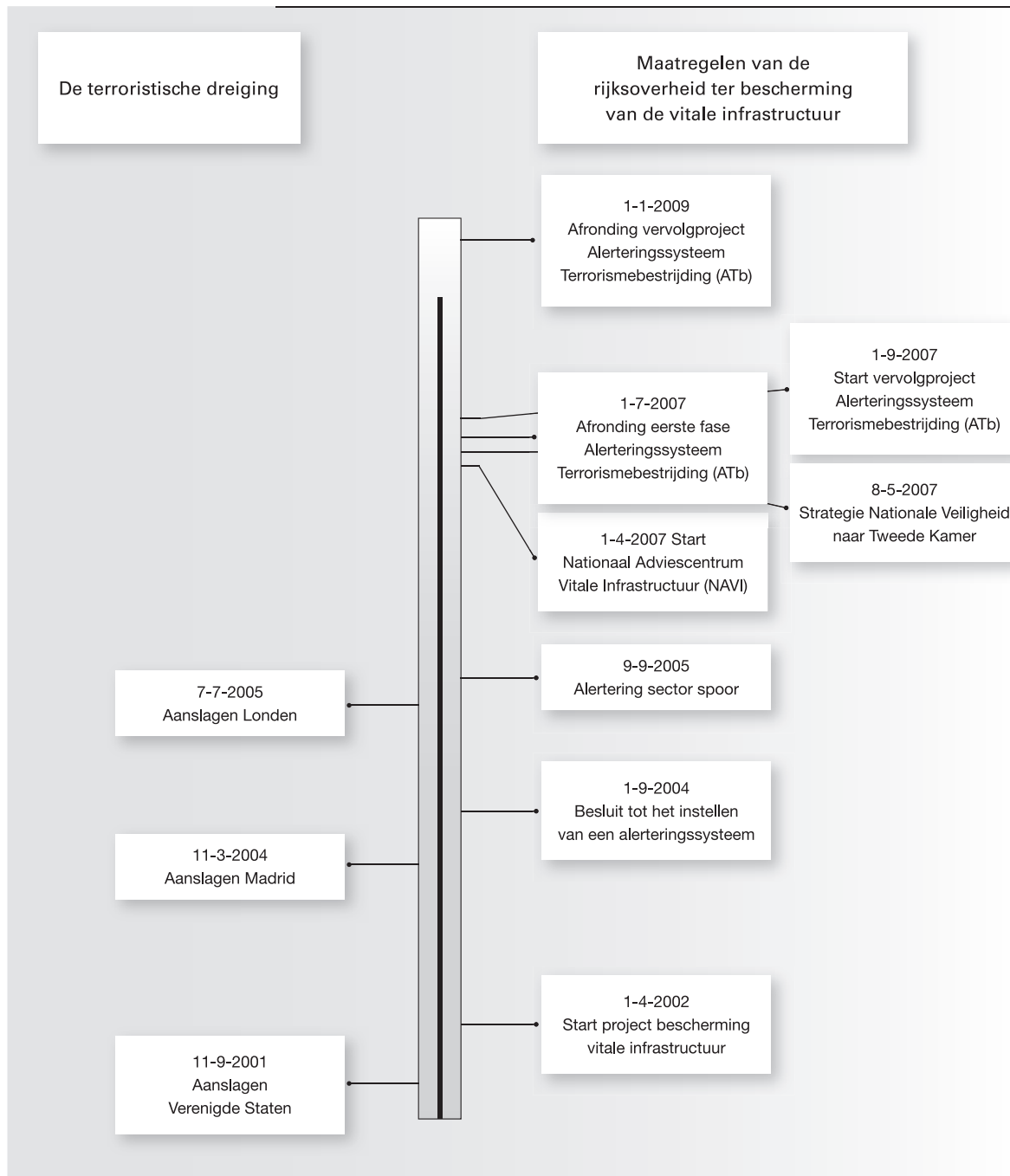
De SNV is later dan het ATb en BVI tot stand gekomen. Het naast elkaar bestaan van BVI en ATb voldoet niet aan het tweede uitgangspunt van de SNV, unité de doctrine. Ook is de in de SNV voorgestane afstemming tussen alle betrokken publieke en private partijen bij het ATb in veel gevallen nog niet aanwezig.

3.4 Terroristische dreigingen en de reactie daarop

In figuur 2 geven we een overzicht van enkele belangrijke maatschappelijke gebeurtenissen die ertoe hebben geleid dat de overheid een antiterrorismebeleid is gaan voeren. Deze gebeurtenissen staan aan de linkerkant van de tijdlijn; aan de rechterkant van de lijn staan de maatre-

gelen van de overheid in de afgelopen jaren om de vitale infrastructuur van ons land te beschermen tegen de terroristische dreiging.

Figuur 2 Overzicht van gebeurtenissen en overheidsbeleid voor de bescherming van de vitale infrastructuur



4 REGIEROL NATIONAAL COÖRDINATOR TERRORISMEBESTRIJDING

In dit hoofdstuk gaan wij nader in op de regierol van de Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding (NCTb) en hoe deze in praktijk invulling krijgt jegens de lokale en sectorale partijen. Achtereenvolgens komen de lokale afstemming aan bod (§ 4.1), de uitvoerbaarheid van de voorgenomen maatregelen (§ 4.2) en de in het kader van het ATb gehouden oefeningen (§ 4.3).

4.1 Lokale afstemming

4.1.1 Verantwoordelijkheid

In het instellingsbesluit van de NCTb staat dat deze verantwoordelijk is voor «het regisseren van de samenwerking van de verschillende partijen op het specifieke terrein van terrorismebestrijding». De NCTb heeft aangegeven de samenwerking tussen de sector, gemeenten en politie op lokaal niveau te willen bevorderen en desgewenst te faciliteren. De afstemming zelf blijft volgens de NCTb echter een lokale verantwoordelijkheid. Wel heeft de NCTb een aantal regionale informatiebijeenkomsten georganiseerd voor vertegenwoordigers van de sectoren, gemeenten en de politie.

De NCTb heeft de verantwoordelijkheid voor de regionale en lokale afstemming rond het ATb niet bij één partij neergelegd. Verschillende sectoren, gemeenten en politieregio's vinden dat de NCTb duidelijk zou moeten maken wie die verantwoordelijkheid moet dragen.

Lange tijd ging de NCTb ervan uit dat de sectoren moesten beslissen over de verdere verspreiding van relevante ATb-informatie onder betrokken actoren, zoals gemeenten en politie. Omdat deze informatie onvoldoende verspreid werd, heeft de NCTb in de zomer van 2007 de betrokken gemeenten en politieregio's op de hoogte gesteld van de A-locaties in hun grondgebied.

De NCTb heeft geen overzicht van hoe het staat met de lokale afstemming. Wel heeft hij signalen ontvangen dat deze nog niet overal goed loopt. De NCTb gaat in 2008 met het NAVI alle politieregio's bezoeken en nodigt daarbij ook gemeenten en sectoren uit om zo de lokale afstemming te stimuleren.

In de praktijk blijken overwegend politiekorpsen het initiatief te hebben genomen voor de lokale en regionale afstemming. In een enkel geval is het de gemeente of sector die hierin het voortouw neemt. In twee gemeenten uit ons onderzoek is nog geen overeenstemming over de verantwoordelijkheidsverdeling voor de lokale afstemming.

Uit ons onderzoek komt naar voren dat niet altijd duidelijk is wie tijdens een alertering lokaal de regie gaat voeren. Dit is niet geregeld in de opzet van het ATb. Het gevolg is dat iedere regio hiervoor een oplossing moet bedenken. In vijf regio's is afgesproken dat de politie de lokale coördinatie op zich neemt bij een alertering. In de overige regio's is dat nog niet duidelijk.

De alertering in de sector spoor (9 september 2005) kwam op het moment dat het ATb pas enkele maanden functioneerde. De evaluatie van deze alertering leverde vele verbeter suggesties op. Een belangrijk leerpunt was dat het cruciaal is dat de afstemming tussen sector, politie en bestuur op lokaal niveau heeft plaatsgevonden. Dit leerpunt is nog onvoldoende opgepakt.

Ook uit de operationele oefeningen kwam als aandachtspunt naar voren dat de rolverdeling tussen het nationale en regionale niveau nog onvoldoende helder was. Dat geldt tevens voor de samenhang tussen alertering en andere vormen van dreiging en tussen alertering en crisisbeheersing.

4.1.2 Communicatie

De communicatie binnen het ATb met alle betrokkenen is van groot belang. De NCTb heeft een overzicht van de betrokken sectoren, bedrijven en contactpersonen met de adresgegevens. Vooral nog is het de verantwoordelijkheid van de relaties zelf om de mutaties te melden. Wij hebben geconstateerd dat vooral de gegevens van de contactpersonen van gemeenten en politieregio's verouderd waren.

Om de communicatie te verbeteren heeft het NCTb het informatiesysteem Quick Alert (QA) laten ontwikkelen. Doel van dit systeem is het snel informeren en/of bijeenroepen van de bij het ATb betrokken actoren. Daarnaast is het systeem bedoeld om contactgegevens actueel te houden en biedt het een mogelijkheid om in een beveiligde omgeving geautoriseerde gebruikers van informatie te voorzien. Momenteel vindt communicatie nog vooral plaats per telefoon of e-mail. Echter, bij meervoudige dreiging (dreiging tegen meer sectoren) blijkt het voornemen om alle betrokkenen snel op te roepen nauwelijks haalbaar te zijn. Met QA kunnen grote groepen «eindgebruikers» (contactpersonen) tegelijkertijd bereikt en geïnformeerd worden. Ook kan gebruik worden gemaakt van diverse media (sms, fax of e-mail).

Het QA-systeem is in de zomer van 2007 gestart voor een pilotgroep. Zowel de implementatie van de tweede versie van QA als het aansluiten van extra actoren op het ATb is voorlopig opgeschort. Oorzaak daarvan zijn technische problemen, waardoor het gebruik van QA op dit moment niet voor alle actoren uit de pilotgroep mogelijk is.

4.1.3 De praktijk

In de door ons bezochte regio's en gemeenten is de regionale en lokale afstemming nog in volle gang. De wijze waarop gemeenten en korpsen hun rol in het ATb invullen, hangt in belangrijke mate samen met al bestaande contacten, bijvoorbeeld voor de lokale rampenbestrijding. In de praktijk is de afstemming nog beperkt; ze is het verst gevorderd in de vier grote gemeenten. In gemeenten en regio's met meer dan één sector betreft de in gang gezette afstemming meestal slechts een deel van de betrokken sectoren.

De gemeenten waren niet betrokken bij de aansluitingsprocedure van sectoren, het opstellen van maatregelenmatrices of het vaststellen van A-locaties. Ook de politieregio's waren niet betrokken bij de ontwikkeling van de maatregelenmatrices van de sectoren. Dit hebben zij als een gemis ervaren, zo blijkt uit onze gesprekken. Sommige afgesproken maatregelen bleken namelijk niet goed uitvoerbaar. Ook bestond vaak een verschil van perceptie over de rol van de politie bij de uitvoering van de maatregelen van de sector. Een voorbeeld daarvan was de misvatting dat de politie surveillances kon verzorgen op het terrein van een particulier bedrijf. Drie van de acht korpsen in ons onderzoek gaven daarbij nog aan onvoldoende capaciteit te hebben om zich voldoende te kunnen prepareren op het ATb. Dit waren korpsen buiten de Randstadregio.

In de praktijk werden de gemeenten en politie kort voor de feitelijke aansluiting van de individuele sectoren geïnformeerd. Ze vonden het een belemmering dat zij soms pas enkele weken voor de aansluiting van een

sector op de hoogte werden gesteld en dat ze geen informatie hadden over bijvoorbeeld contactgegevens van aangesloten bedrijven, overzichten van A-locaties en de maatregelenmatrices.

In de grote gemeenten overlegt een deel van de aangesloten bedrijven met de politie (en in drie gevallen ook de gemeenten) over de wijze waarop per locatie maatregelen kunnen worden genomen bij een dreiging. Toch zijn er binnen de grotere gemeenten en regio's ook sectoren waarmee nog geen afstemming is bereikt of contact is geweest.

Anders is het bij kleinere gemeenten en regiokorpsen. Zij staan verder af van het ATb en hebben minder kennis van hoe te handelen in situaties van dreiging. In veel (kleine) gemeenten is vaak sprake van een beperkte formatie voor crisisbeheersing en rampenbestrijding. Nog niet in alle gevallen zijn contacten met de sectoren gelegd. Uit ons onderzoek komt naar voren dat vooral de kleinere gemeenten nog niet helder hebben wat de NCTb, de sector of het regiokorps van hen verwacht. De regiobijeenkomsten van de NCTb hebben voor meer duidelijkheid gezorgd. Voor een aantal van de landelijk opererende ondernemingen (bijvoorbeeld de NS en banken) is het maken van afspraken lastig, omdat zij te maken hebben met een groot aantal gemeenten en politieregio's. In de praktijk kiezen zij ervoor af te stemmen met de G4 en de betrokken politieregio's en proberen zij dezelfde afspraken zoveel als mogelijk ook in andere regio's te hanteren. Dit leidt in sommige gevallen tot afstemmingsproblemen. Voor gemeenten blijkt het dan ook soms lastig om met individuele bedrijven zaken te doen.

De betrokkenheid van gemeenten is van belang, omdat de burgemeester verantwoordelijk is voor openbare orde en veiligheid. De feitelijke uitvoering van maatregelen bij alertering is grotendeels een gemeentelijke en regionale aangelegenheid. De gemeenten zouden willen dat de NCTb meer vanuit het perspectief van de lokale verantwoordelijkheid voor openbare orde en veiligheid invulling geeft aan het ATb.

In de praktijk werken de G4 en de politie voor de lokale uitwerking van het ATb met een uitgebreidere lijst van kwetsbare locaties dan de voor het ATb aangewezen A-locaties. Dat komt doordat deze gemeenten en korpsen al bezig waren met de implementatie van soortgelijke initiatieven. Een andere oorzaak is dat geen onderscheid wordt gemaakt tussen objecten die bij terroristische dreiging als vitaal worden beschouwd en objecten die vitaal zijn in het licht van andere typen dreigingen (bijvoorbeeld overstromingen).

Het ATb beperkt zich tot de preventie op terroristische dreiging. De politie en gemeenten zien terrorisme echter als één van de mogelijke oorzaken voor een ramp of crisis. Ze bezien het ATb, als preventief systeem, daarom in samenhang met de responsfase, zoals dat bij andere ramp-typen ook het geval is. Volgens de gemeenten en korpsen is het van belang dat al bij dreiging wordt nagedacht over de respons op een eventuele aanslag, zodat het aantal slachtoffers kan worden beperkt. De regiopolitie en lokale overheden kiezen er daarom voor om beide (preventie en responsfase) samen te nemen. Dit voorkomt ook informatieachterstand van een van de andere hulpdiensten op het moment van een terroristische aanslag.

4.2 Uitvoerbaarheid van de maatregelen

4.2.1 Sectorale maatregelen

De op het ATb aangesloten sectoren hebben, in samenwerking met de NCTb, een matrix van maatregelen opgesteld, de zogeheten sectormatrix. Deze matrix is opgebouwd naar alerteringsniveau en naar type maatregel (zie overzicht 3).

Overzicht 3 Opzet van de maatregelenmatrix voor sectoren

Type maatregel	Crisismanagementmaatregelen	Personele maatregelen	Informatie en analyse	Bewakingsmaatregelen	Effectverminderende maatregelen	Maatregelen voor klant en publiek
Basisniveau						
Lichte dreiging						
Matige dreiging						
Hoge dreiging						

Wij constateerden dat de maatregelen in de sectormatrices veelal algemeen van aard zijn en gericht zijn op de fysieke beveiliging van objecten. Zo kunnen bepaalde vormen van toezicht geïntensiveerd worden of wordt periodiek overleg gevoerd met bepaalde partijen. Over de uitvoerbaarheid van de maatregelen bestaat geen zekerheid. Dit is niet systematisch onderzocht door sectoren, door de NCTb of door derden. Vooral als het gaat om bijvoorbeeld extra inzet van particuliere beveiligingsdiensten of om specifieke middelen (zoals detectiepoortjes, scanapparatuur of explosievenhonden) heeft geen van de geïnterviewden een beeld van de beschikbaarheid van deze middelen. Het is bijvoorbeeld goed voorstelbaar dat bij een dreiging verschillende bedrijven een beroep doen op extra particuliere bewaking en er dus schaarste optreedt. Het is onbekend hoe en door wie de inzet wordt geprioriteerd. Het Ministerie van Justitie twijfelt overigens niet aan de uitvoerbaarheid van de maatregelen. De duur ervan is gekoppeld aan de mate van dreiging. Bij lichte dreiging zijn de maatregelen maanden vol te houden, bij matige dreiging weken en bij hoge dreiging enkele dagen. Volgens de vertegenwoordigers van de politiekorpsen die wij spraken, nemen de sectoren over het algemeen wel de juiste maatregelen. Het is volgens hen wel de vraag of de maatregelen, zeker bij hogere dreigingsniveaus of bij dreiging tegen meer sectoren, lang kunnen worden volgehouden. Er gaan vermoedelijk capaciteitsproblemen ontstaan. Voor het bedrijfsleven gaan in dat geval daarnaast ook de kosten een belangrijke rol spelen. Ook is het de vraag of de maatregelen voldoende beveiliging vormen tegen terroristische dreiging. Bedrijven zouden hiervoor eigenlijk meer informatie nodig hebben over de concrete dreiging of scenario's daarvoor. Daarnaast bestaan er geen normen waarmee een voldoende veiligheidsniveau gegarandeerd kan worden.

4.2.2 Politie maatregelen

De NCTb heeft een landelijke politiematrix opgesteld in samenwerking met het KLPD en uitgerold over de politieregio's. De toegevoegde waarde van de matrix is volgens het KLPD dat het een eerste aanzet geeft tot

mogelijke maatregelen bij een terroristische dreiging. Alle politieregio's hebben deze maatregelen geaccepteerd, zodat enige standaardisatie bestaat voor de te nemen maatregelen. Het is tevens de bedoeling dat de regio's de matrix zelf aanpassen aan de lokale situatie. Ook de politieregio's hebben geen analyse gemaakt van de uitvoerbaarheid van de regionale politiematrices. De geïnterviewde korpsen geven aan dat bij maatregelen voor langere tijd of dreiging op verschillende locaties, de verdeling van capaciteit op basis van prioriteiten gerealiseerd moet worden. Een tekort aan capaciteit, in de vorm van menskracht en/of (specifieke) middelen is in zulke gevallen vrijwel zeker. Voor extra capaciteit kan nog wel om bijstand worden gevraagd, bijvoorbeeld door de inzet van defensiepersoneel.

4.3 Leerpunten uit oefeningen

Nog niet in alle aangesloten sectoren zijn oefeningen gehouden. In overzicht 4 is opgenomen welk type oefeningen per sector heeft plaatsgevonden.

Overzicht 4 Uitgevoerde oefeningen per sector

Soort oefening	Sector
Geen oefening	Tunnels en waterkeringen
Alleen workshop	Olie Hotels Chemie
Workshop en table top	Stads- en streekvervoer Zeehavens (Rotterdam) Gas Financieel Elektriciteit
Workshop, table top en operationele oefening	Spoor Luchthavens (Schiphol) Nucleair (oefening loopt nog) Drinkwater

Dit overzicht toont dat er voor een van de dertien aangesloten sectoren nog geen oefening is geweest. Uit de evaluaties van de wel gehouden workshops (Justitie, 2006) hebben wij niet kunnen afleiden of deze tot aanpassing van het ATb hebben geleid. Van negen table tops zijn evaluaties beschikbaar (Trimension, 2006). Van slechts een deel van de aanbevelingen is aangegeven welke acties daaruit voortvloeien en door wie die acties ondernomen moeten worden.

Van drie van de vier operationele oefeningen is een evaluatie beschikbaar. Deze bevatten een groot aantal bevindingen en aanbevelingen. Wij hebben niet kunnen vaststellen wat de NCTb hiermee heeft gedaan. Ook constateerden wij dat er nog maar in beperkte mate – zowel in aantal als in complexiteit – is geoefend.

METHODOLOGISCHE VERANTWOORDING

De probleemstelling van het onderzoek luidde:

Draagt het ATb ertoe bij dat de aangesloten sectoren en de betrokken overheid (rijk en gemeenten) op grond van een genomen beslissing tot alertering snel de gewenste maatregelen kunnen nemen?

Deze probleemstelling is uitgewerkt in de volgende onderzoeksvragen:

1. Is er in opzet een goede procedure om van dreiging tot alertering te komen?
2. Werkt de gekozen procedure van het ATb?
3. Hoe verhoudt het ATb zich tot andere, aanpalende projecten en processen? Is er sprake van overlap of zijn er lacunes?

Conform deze vragen is het onderzoek onderverdeeld in een aantal stappen:

1. De analyse van het ATb

Het gaat hierbij om de opzet van de alerteringsprocedure en (het proces van) de aansluiting van de sectoren. Dit vanaf de beoordeling van de periodieke dreigingsanalyses tot en met de implementatie van de afgesproken maatregelen. Hiervoor hebben we dossieronderzoek en documentanalyse gedaan en gesprekken gevoerd met bij het systeem betrokken actoren (zoals NCTb, vakdepartementen, sectoren).

2. De analyse van de uitwerking in de praktijk

Het gaat hier om de manier waarop de sectoren de afspraken met de NCTb hebben uitgewerkt, hoe zij zich voorbereiden op de verschillende alerteringsniveaus en in welke mate het systeem getest is. Van bijzonder belang is hierbij de afstemming met de regionale en lokale actoren (zoals politieregio's, gemeenten, regionale onderdelen van departementen). Centraal staan de vragen of betrokken actoren weten wat van hen wordt verwacht en of de vooraf bedachte maatregelen ook uitvoerbaar zijn. Ook hier bestond ons onderzoek uit dossieronderzoek, documentanalyse en gesprekken.

3. De analyse van de positionering van het ATb

Wij zijn in ons onderzoek nagegaan waar overlap bestaat tussen verschillende projecten en processen en of dat leidt tot inefficiëntie. Bij dit onderdeel is ook aandacht geschonken aan de Europese en NAVO-dimensie.

We konden niet alle aangesloten sectoren in ons onderzoek betrekken. Om een goed beeld te kunnen vormen van het ATb hebben wij onderzoek gedaan bij vier sectoren, met als belangrijk selectie criterium spreiding over verschillende vakdepartementen. Daarnaast wilden we ook de enige sector waar tot nu toe een alertering heeft plaatsgevonden, namelijk het spoor, in het onderzoek betrekken. Deze criteria leidden tot de volgende vier te onderzoeken sectoren:

- spoor (Ministerie van Verkeer en Waterstaat);
- financieel, bestaande uit de kerninfrastructuur van het betalings- en effectenverkeer (Ministerie van Financiën);
- elektriciteit (Ministerie van Economische Zaken);
- drinkwater (Ministerie Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer).

Voor het veldonderzoek bezochten wij de vier grote gemeenten (G4) en vier middelgrote en kleine gemeenten plus bijbehorende regionale politiekorpsen.

AFKORTINGEN

AIVD	Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst
ATb	Alerteringsysteem Terrorismebestrijding
BOT	Bewindspersonenoverleg Terrorisme
BVI	Bescherming Vitale Infrastructuur
BZK	Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
EBB	Eenheid Bewaking en Beveiliging
G4	De vier grote gemeenten: Amsterdam, Rotterdam, Den Haag, Utrecht
KLPD	Korps Landelijke Politie Diensten
MIVD	Militaire Inlichtingen- en Veiligheidsdienst
NAS	Nationaal Alerteringsstelsel
NAVI	Nationaal Adviescentrum Vitale Infrastructuur
NCTb	Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding
QA	Quick Alert
SNV	Strategie Nationale Veiligheid
UOA	Uitvoeringsoverleg Alerteren

LITERATUUR

Algemene Rekenkamer (2003). *Presteren en functioneren van het openbaar bestuur: slagvaardig en transparant. Strategie Algemene Rekenkamer 2004–2009*. Den Haag: eigen beheer.

BZK (2003). *Beleidsplan Crisisbeheersing 2004–2007*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2003–2004, 29 668, nr. 1. Den Haag: Sdu.

BZK (2005). *Beleidsbrief Vitale Infrastructuur*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2005–2006, 26 643, nr. 75. Den Haag: Sdu.

BZK (2007a). *Strategie Nationale Veiligheid*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2006–2007, 30 821, nr. 3. Den Haag: Sdu.

BZK (2007b). *NAVI Werkprogramma 2007*. Den Haag: eigen beheer.

BZK (2007c). *Brief met de tweede voortgangsrapportage over de uitvoering van het beleidsplan Crisisbeheersing 2004–2007*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2007–2008, 29 668, nr. 14. Den Haag: Sdu.

Justitie en BZK (2004). *Aanscherping van het terrorismebeleid*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2004–2005, 29 754, nr. 1. Den Haag: Sdu.

Justitie (2005). *Projectplan Ontwikkeling & Uitbreiding Alerteringsstelsel Terrorismedebestrijding*. Den Haag: eigen beheer.

Justitie en BZK (2005). *Tweede voortgangsrapportage over de uitvoering van de maatregelen ter bestrijding van het terrorisme*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2004–2005, 29 754, nr. 24.

Justitie (2006). *Evaluatie Eerste Oefencyclus ATb*. NCTb: Directie Regie.

Justitie (2007). *Beschrijving hoofdproces Alerteringsstelsel Terrorismedebestrijding, versie 4.1*. Den Haag: eigen beheer.

Trimension (2006). *Eindevaluatie table-top oefeningen ATb 2006*. Delft: eigen beheer.