

**Ministerie van Veiligheid – ervaringen uit de  
*Verenigde Staten***



**Student**

K.P. (Krijn) Lock – 0125881  
[krijn.lock@gmail.com](mailto:krijn.lock@gmail.com)  
November 2010

**Instelling & opleiding**

Universiteit Twente, bestuurskunde

**Afstudeercommissie:**

Dr. A.J.J. (Guus) Meershoek  
Prof. dr. S.A.H. (Bas) Denters

**Externe instelling**

Raad voor het Openbaar Bestuur (ROB) –  
Den Haag

**Begeleiders externe instelling**

Drs. M.M.S. (Michael) Mekel  
Drs. P. (Pieter) de Jong



## I. Voorwoord

Diverse organisaties, zowel publiek als privaat, werken dagelijks hard aan het bevorderen van de veiligheid middels bestrijding van criminaliteit en terrorisme of het behoud van openbare orde en veiligheid. Deze inzet verdient de meest effectieve vorm van aansturing en structuur. De vorming van het kabinet Rutte I na de verkiezingen van de Tweede Kamer der Staten-Generaal op 9 juni 2010 en de rapportage van de ambtelijke werkgroepen in de brede heroverwegingen geven dit onderzoek actuele maatschappelijke relevantie.

Dit onderzoek werd vanuit de Universiteit Twente begeleid door dr. A.J.J. (Guus) Meershoek en prof. dr. S.A.H. (Bas) Denters. Mijn dank gaat naar hen uit vanwege hun welwillendheid om met positieve en geïnteresseerde instelling mij regelmatig te adviseren en bij te sturen vanuit hun expertise en wetenschappelijke achtergrond. Zij hebben veel tijd en inzet in de begeleiding van dit onderzoek gestoken.

Voorts wil ik drs. M.M.S. (Michael) Mekel en drs. P. (Pieter) de Jong, beiden werkzaam bij de Raad voor het openbaar bestuur (ROB) in Den Haag, bedanken voor hun enthousiaste medewerking bij dit onderzoek. Beiden hebben mij het afgelopen collegejaar met positieve instelling begeleid.

Een speciaal woord van dank gaat uit naar drs. J. (Jaap) Lock en W. (Wouter) Kolkman MSc vanwege de kritische blik tijdens de voortgang van dit onderzoek.

Tenslotte wil ik alle Nederlandse experts bedanken die bereid waren uitgebreid met mij van gedachte te wisselen over het voorliggende vraagstuk. Zij hebben dit onderzoek daadwerkelijk verdieping en relevantie gegeven.

K.P. (Krijn) Lock  
November 2010

## II. Samenvatting

Op rijksniveau was tot aan oktober 2010 de aansturing van de binnenlandse veiligheidszorg verdeeld over de ministeries van Binnenlandse Zaken & Koninkrijksrelaties (BZK) en Justitie. Dit gold onder andere voor de Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst (AIVD) en de Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding (NCTb). De aansturing van politie ligt gecompliceerder vanwege de brede en decentrale taakstelling. BZK was verantwoordelijk voor het beheer van de Nederlandse politie. De Minister van Justitie had formeel geen directe invloed op politie, maar was wel verantwoordelijk voor criminaliteitspreventie, rechtshandhaving, het uitvoeren van sancties, het vreemdelingenbeleid en wetgeving. De voornaamste aansturing vindt nog steeds in regionaal verband plaats. De politiekorpsen vormen grotendeels zelfstandige organisaties die worden gemanaged door de driehoek bestaande uit de korpsbeheerder, korpschef van politie en het Openbaar Ministerie, met een doorslaggevende positie voor de korpsbeheerder. Door deze gespreide taakverdeling is een aantal knelpunten ontstaan, die door diverse onderzoeksrapportages en 11 belangrijke experts uit de praktijk en wetenschap zijn gesignaleerd. De centrale vraag die voor ligt is of een Ministerie van Veiligheid de oplossing is voor deze gesignaleerde knelpunten.

Na de aanslagen op 11 september 2001 in New York en Washington werd de veiligheidsaansturing in de Verenigde Staten herzien. Op 8 juni 2002 besloot de Amerikaanse president George W. Bush tot de oprichting van één centraal Ministerie van Veiligheid, het *Department of Homeland Security*. Hierdoor werden 22 federale overheidsinstanties en agentschappen met meer dan 170.000 medewerkers samengevoegd. Het implementatieproces van het Department of Homeland Security was om diverse redenen niet succesvol. De taakstelling van de onderliggende 22 organisaties en verdeling van financiële middelen werd bijvoorbeeld niet verbeterd. Op momenten dat het nieuwe departement ter bevordering van de veiligheid of het voorkomen van een ramp had moeten handelen, verliep dat gebrekkig. De reactie op de orkaan Katrina is tekenend. Bovendien werden de ruimere financiële middelen in grote mate verspild. De doelstelling om een tweede aanslag van de omvang van 11 september 2001 te voorkomen is wel behaald, maar of dat te danken is aan de oprichting van het Department of Homeland Security kan niet worden geconcludeerd. De belangrijkste organisaties die zich bezighouden met terrorisme- en criminaliteitsbestrijding, de decentrale politie, de FBI en de CIA, bleven buiten de reorganisatie. Ruim twee jaar na het reorganisatiebesluit was het nieuwe ministerie vooral druk met het zoeken van huisvesting voor ambtenaren, in plaats van het bevorderen van de veiligheid. Bovendien was de politieke aandacht van de Amerikaanse regering op dat moment al verlegd naar internationale *war on terror*.

Het verschil in schaalgrootte tussen de Verenigde Staten en Nederland is helder. Toch is een vergelijking nuttig omdat beide landen, middels grootschalige reorganisatie, het decentrale bestuur van de veiligheidszorg wilden aanpakken. In oktober 2010 kondigde het kabinet Rutte I de vorming van een Ministerie van Veiligheid & Justitie aan. Het Nederlandse kabinet kan om die reden lering trekken uit de Amerikaanse problemen. Een lange termijnvisie van politici en ambtenaren is noodzakelijk voor succesvolle implementatie. Politici verliezen vaak de aandacht zodra een reorganisatiebesluit is genomen, waardoor ambtelijke diensten de handen vrij hebben de reorganisatie naar eigen inzicht te beïnvloeden. Bovendien dient als het land in een crisis verkeert, duidelijk te zijn wie verantwoordelijk is. In de huidige informatiemaatschappij blijven weinig incidenten onbelicht, waardoor een heldere communicatie tussen organisaties en naar de burger noodzakelijk is. Een *Nationale Veiligheidsraad* parallel aan de Amerikaanse *National Security Council*, met eindverantwoordelijkheid voor de nieuwe Minister van Veiligheid, maakt een goede interne coördinatie en externe communicatie mogelijk. Bovendien dient er een gedegen kosten- en batenanalyse van de uitgave van verruimde financiële middelen plaats te vinden. Tenslotte dienen alleen relevante organisaties deel te nemen aan de reorganisatie. In de Verenigde Staten fuseerden uiteindelijk 22 organisaties, terwijl het merendeel hiervan slechts zijdelings met de geformuleerde doelstellingen van de reorganisatie te maken had. Als deze lessen ter harte worden genomen, kan het risico worden voorkomen dat de oprichting van een Ministerie van Veiligheid plaatsvindt op de gebrekkige manier zoals dat in de Verenigde Staten gebeurde.

## II. Summary

In the Netherlands the control of domestic security care on a national level, was until October 2010 shared between the Ministries of Interior and Kingdom Relations (BZK) and of Justice. This applies to both the General Intelligence and Security Service (AIVD) and National Coordinator for Counterterrorism (NCTb). The control of police was more complicated. Interior was responsible for managing the Dutch police and, although Justice had no formal role in police control, the effort to prevent crime, of law making and immigration-policy fell under the responsibility of the Justice department. The regional police organizations still hold most of their independent control. The division of tasks still exists between the police chief, the mayor in charge of managing and the chief prosecutor, with a determining role for the managing mayor. This division of tasks results in several bottlenecks, as is concluded by several studies and by 11 Dutch experts from science and practice. The central question in this thesis is, whether the creation of a Dutch Department of Homeland Security is the solution for these bottlenecks.

After the attacks on September 11, 2001 in New York and Washington, homeland security in the United States was revised. On June 8, 2002, U.S. President George W. Bush decided to establish a central Department of Homeland Security. This resulted in combining 22 federal government agencies and more than 170,000 people in one single organization.

The implementation process of the Department of Homeland Security was not successful for several reasons. The underlying mission of the 22 organizations and the distribution of funds was not improved. At times when the new department acted to improve safety, or to prevent a disaster, it resulted in poor results. The response to hurricane Katrina is a clear example. Moreover, the increased financial resources were largely wasted. The objective to avoid another terrorist attack of the magnitude of September 11<sup>th</sup> 2001 has been achieved, but whether this was due to the creation of the Department of Homeland Security can not be concluded. The main organizations dealing with terrorism and crime, the local police, the FBI and the CIA, were left out from the reorganization. More than two years after the reorganization decision was taken, the new Department was mainly busy with finding housing for civil servants, instead of promoting and improving safety. Moreover, the political focus of the U.S. government had shifted at that time to the international war on terror. The difference in size between the United States and the Netherlands is clear. Still, a comparison is realistic because the two countries try, through major restructuring, to improve the decentralized management on homeland security.

In October 2010 the new Dutch cabinet presented the formation of a Department of Security and Justice. The Dutch government can therefore learn from the U.S. problems.

The ambitions of both politicians and public servants regarding safety management requires a long-term prioritization to ensure a successful reorganization into a new department. Usually politicians lose focus when a reorganization decision has been taken, allowing administrations to be influenced by public servants or other contributors. Moreover, when disaster or terror hits the country, responsibilities have to be clear. In today's information society few incidents remain unexposed, making clear communication between government and the public crucial. A Dutch National Security Council alongside the U.S. National Security Council, headed by the new Secretary of Homeland Security makes good internal coordination and external communication possible.

Moreover, a thorough cost-benefit analysis of the issue of increased financial resources is needed. Finally, only relevant organizations should participate in the reorganization. In the United States, 22 organizations eventually merged, while the majority of these were only indirectly involved with the objectives of the reorganization. If these lessons are followed, the risk can be prevented that the creation of a Dutch equivalent of the Department of Homeland Security will happen in the same manner as in the United States.

## Inhoudsopgave

I. Voorwoord	p. 4
II. Samenvatting NL ENG	p. 5
1. Aanleiding	p. 8
1.1. Probleemstelling	p. 8
1.2. Centrale vraagstelling	p. 10
1.2.1. Methode van beantwoording	p. 10
1.2.2. Literatuuromschrijving	p. 11
1.3. Selectie experts	p. 13
1.4. Definities	p. 13
2. Veiligheidszorg Nederland	p. 16
2.1. Aansturing: scheiding gezag en beheer	p. 17
2.2. Aansturing: driehoeksoverleg	p. 18
2.3. Aansturing: veiligheidregio's	p. 19
2.4. Uitvoering veiligheidszorg	p. 20
2.4.1. Korps Landelijke Politiediensten (KLPD) & regiokorpsen	p. 20
2.4.2. Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst (AIVD)	p. 21
2.4.3. Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding (NCTb)	p. 22
2.4.4. Particuliere veiligheidszorg	p. 22
2.5. Evaluaties & gesignaleerde knelpunten	p. 23
2.6. Brede heroverwegingen	p. 25
2.7. Conclusies	p. 26
3. Veiligheidszorg Verenigde Staten	p. 29
3.1. Aansturing: veiligheidszorg	p. 29
3.2. Aansturing: centralisatie veiligheidsbeleid Verenigde Staten	p. 30
3.3. Uitvoering veiligheidszorg	p. 31
3.3.1. Politietak	p. 31
3.3.2. Federal Bureau of Investigation (FBI)	p. 32
3.3.3. Central Intelligence Agency (CIA)	p. 33
3.4. Conclusies	p. 34
4. Verklaringsmodellen	p. 36
4.1.1. Garbage can model	p. 36
4.1.2. Stroommodel	p. 38
4.2. Verwachtingen op basis van de modellen	p. 39
5. Reorganisatie veiligheidszorg Verenigde Staten	p. 42
5.1. United States Secret Service	p. 53
5.2. Conclusies	p. 54
6. Verklaring effecten reorganisatie veiligheidszorg Verenigde Staten	p. 56
7. Verwachtingen Nederlandse experts	p. 59
7.1. Gesignaleerde knelpunten in de huidige uitvoering	p. 60
7.2. Gesignaleerde knelpunten in de huidige aansturing	p. 61
7.3. Bezwaren van experts tegen Ministerie van Veiligheid	p. 64
7.4. Opbouw van een Ministerie van Veiligheid	p. 65
7.5. Verwachtingen experts van een Ministerie van Veiligheid	p. 65
7.6. Nederlandse opvattingen in relatie tot de Amerikaanse ervaringen	p. 68
8. Conclusies	p. 72
8.1. Aanbevelingen	p. 74
Literatuurlijst	p. 74
Bijlage: Interviewvragen, organogram DHS, verwijzing Nederlandse experts	p. 81-83

## 1. Aanleiding

Veiligheid is een belangrijk politiek en bestuurlijk vraagstuk. Sinds de aanslagen op 11 september 2001 in New York en Washington en later in London en Madrid staat dit thema hoog op de publieke en politieke agenda in Nederland. De oprichting van de Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding (NCTb) en de recente personeelsuitbreiding van de Algemene Inlichtingen en Veiligheidsdienst (AIVD) wijzen op politieke en bestuurlijke prioriteit.

Het afgelopen decennium is veel gepubliceerd in binnen- en buitenland over herziening van de aansturing van de veiligheidszorg. In diverse publicaties hebben voor- en tegenstanders aangegeven wat het belang wel of niet kan zijn van de oprichting van een Ministerie van Veiligheid in Nederland.

Op dit moment houdt het ministerie van Binnenlandse Zaken & Koninkrijksrelaties zich bezig met de centrale aansturing van veiligheid, maar stuurt het Openbaar Ministerie, een onderdeel van de rechterlijke macht, de opsporing centraal aan. Ook het Ministerie van Defensie heeft een functie binnen het veiligheidsvraagstuk. Dit zorgt voor een scheiding in de aansturing van de veiligheidszorg. Andere landen hebben deze zorg gecentraliseerd in een Ministerie van Veiligheid of een soortgelijk departement. Ook dragen de recente rapporten van de brede heroverwegingen en de formatie van het nieuwe kabinet na de verkiezingen op 9 juni 2010 bij aan de discussie over herziening van de aansturing van de veiligheidszorg.

In Nederland is de aansturing van de veiligheidszorg verspreid over verschillende instanties. Mogelijk ontstaan door deze taakverdeling effecten zoals bestuurlijke drukte en traagheid, overlap in werkzaamheden, bureaucratische weerstand of concurrentie. De oprichting van een Ministerie van Veiligheid zou deze nadelen kunnen wegnemen.

Na de aanslagen in New York en Washington werd de veiligheidsaansturing in de Verenigde Staten herzien. Op 8 juni 2002 besloot de Amerikaanse president George W. Bush tot de oprichting van één centraal Ministerie van Veiligheid, het *Department of Homeland Security*. Dit besluit werd in november 2002 rechtsgeldig met het ondertekenen van de Homeland Security Act. Hierdoor werden 22 federale overheidsinstanties en agentschappen met meer dan 170.000 medewerkers samengevoegd. Bovendien ontstond hierdoor de nieuwe kabinetsfunctie *Secretary of Homeland Security* (Minister van Veiligheid).<sup>1</sup> De fusie is moeizamer verlopen dan in eerste instantie werd ingeschat. De Amerikaanse ervaringen kunnen lessen bieden voor een reorganisatie van de veiligheidszorg in Nederland.

### 1.1. Probleemstelling

Dit onderzoek wordt in twee fasen uitgevoerd. De eerste fase omvat een beschrijving en verklaring van het verloop en de effecten van de oprichting van het Department of Homeland Security in de Verenigde Staten. Voor de situatie in de Verenigde Staten is gekozen omdat er veel publicaties zijn verschenen over de moeizame implementatie en de initiële ineffectiviteit van het nieuwe ministerie. Hier vallen mogelijk lessen te trekken voor Nederland.

De tweede fase richt zich op de vraag of de inzichten uit fase I ook relevant zijn voor Nederland. Dit onderzoek is van beleidswetenschappelijke aard. Er zal gebruik worden gemaakt van recente en historische literatuur, ambtelijke rapporten, onderzoeksrapportages en van de uitkomsten van interviews met betrokken deskundigen.

Tussen Nederland en de Verenigde Staten bestaan duidelijke verschillen, bijvoorbeeld in omvang, misdaadcijfers en demografie. Daarbij heeft de Verenigde Staten een ander overheidsstelsel. Het land is een op een constitutie gebaseerde federale republiek van 50 staten alsmede het district Columbia. Nederland is een decentrale eenheidsstaat met één kiesdistrict. Veel overheidstaken in de

---

<sup>1</sup> Kettle D.F., Khademian A.M., Treverton G.F. (2004) *Department of Homeland Security's First Year*. Century Foundation Press New York USA



Verenigde Staten worden decentraal door de staten uitgevoerd, waardoor er per staat verschillend beleid kan bestaan.

Een ander verschil, relevant voor dit onderzoek, is het bestaan van een federale politiedienst (FBI) in de Verenigde Staten. Nederland kent een Dienst Nationale Recherche die sterke overeenkomsten heeft met de FBI, maar wel onderdeel is van één grote politieorganisatie en geen separate organisatie zoals de FBI. Deze verschillen tussen de Verenigde Staten en Nederland dienen in ogenschouw genomen te worden tijdens dit onderzoek.

Toch vallen er lessen voor Nederland te trekken uit een vergelijking met de Verenigde Staten want er zijn ook overeenkomsten. Nederland kent een historie van nauwe samenwerking met de Verenigde Staten op het gebied van (internationale) veiligheid.<sup>2</sup> Naast het wederzijdse lidmaatschap van de NAVO met diverse gezamenlijke militaire uitzendingen, zijn er voldoende culturele overeenkomsten tussen de beide westerse landen zoals een sterke democratische rechtsorde, vrijheid van de pers, vrije verkiezingen en onafhankelijke rechtspraak. Bovendien worden ook in Nederland veel overheidstaken decentraal uitgevoerd.

---

<sup>2</sup> Uitspraak minister van Buitenlandse Binnelandse Zaken tijdens viering Amerikaanse Onafhankelijkheidsdag, [www.minbuza.nl](http://www.minbuza.nl) 30 juni 2009

## 1.2. Centrale vraagstelling

De aanleiding en probleemstelling leiden tot de volgende onderzoeksvragen:

- Hoofdvraag:** Wat zijn op basis van de ervaringen in de Verenigde Staten met betrekking tot de herinrichting van de veiligheidszorg in het Department of Homeland Security, de verwachte effecten op de aansturing van de veiligheidszorg na de invoering van een Ministerie van Veiligheid in Nederland en welke lessen kunnen hieruit worden getrokken?
- Deelvragen:**
1. Hoe was de aansturing van de veiligheidszorg tot 2001 georganiseerd in de Verenigde Staten?
  2. Welke effecten had het implementatieproces van het Department of Homeland Security in de Verenigde Staten op de aansturing van de veiligheidszorg?
  3. Hoe vallen de effecten van de oprichting van het Department of Homeland Security in de Verenigde Staten te verklaren?
  4. Wat zijn de opvattingen van Nederlandse experts op het terrein van de veiligheidszorg over de huidige knelpunten in de veiligheidszorg en de wenselijkheid en haalbaarheid van de oprichting van een Ministerie van Veiligheid en worden deze opvattingen gestaafd door de ervaringen uit de Verenigde Staten?

### 1.2.1 Methode van beantwoording

De beantwoording van deze vragen vormt het kader waarmee de centrale onderzoeksvraag en deelvragen beantwoord kunnen worden. Hieronder volgt de manier waarop de centrale onderzoeksvragen beantwoord zullen worden.

Deelvraag 1:

*Hoe was de aansturing van de veiligheidszorg tot 2001 georganiseerd in de Verenigde Staten?*

Voor de beantwoording zal uitvoerig literatuur, publicaties en websites over het stelsel in de Verenigde Staten worden geraadpleegd. Er is veel literatuur voorhanden over dit onderwerp. Om de centrale vraagstelling te kunnen beantwoorden dient eerst inzicht te worden verkregen in de aansturing van de veiligheidszorg in de Verenigde Staten.

Deelvraag 2:

*Welke effecten had het implementatieproces van het Department of Homeland Security in de Verenigde Staten op de aansturing van de veiligheidszorg?*

Deze deelvraag zal beantwoord worden middels raadpleging van literatuur van diverse experts. De bevindingen van onder andere voormalig Amerikaanse Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding Richard Clarke zullen, samen met onderzoeksrapportages van de Amerikaanse overheid, leidend zijn. Ondersteunende visies en standpunten zijn ook in ruime mate voorhanden. Recente publicaties van diverse politieke denktanks zullen geraadpleegd worden. Bij de betreffende denktanks zijn vooraanstaande wetenschappers werkzaam van diverse politieke signatuur.

Deelvraag 3:

*Hoe vallen de effecten van de oprichting van het Department of Homeland Security in de Verenigde Staten te verklaren?*

Deze deelvraag zal beantwoord worden middels de modellen over reorganisatie van March & Olson en Kingdon. Deze modellen fungeren als interpretatiekader voor de bij vraag 1 en 2 verzamelde gegevens.

Deelvraag 4:

*Wat zijn de opvattingen van Nederlandse experts op het terrein van de veiligheidszorg uit wetenschap en praktijk over de huidige knelpunten in de veiligheidszorg en de wenselijkheid en haalbaarheid van de oprichting van een Ministerie van Veiligheid en worden deze opvattingen gestaafd door de ervaringen uit de Verenigde Staten?*

De interviews met experts zijn de bron voor de beantwoording voor deze deelvraag. Bovendien zal bestuurskundige literatuur worden geraadpleegd, zoals bevindingen van March & Olson en Kingdon. Deze deelvraag leidt tot de kern van de centrale vraagstelling.

### **1.2.2. Literatuuromschrijving**

Voor dit onderzoek wordt literatuur uit binnen- en buitenland geraadpleegd. Daarnaast is er veel aandacht voor recent verschenen ambtelijke rapporten en bevindingen van diverse onderzoekscommissies. Hieronder zijn de verschillende bronnen gerangschikt. Bij iedere categorie worden één of twee belangrijke voorbeelden gegeven.

#### Literatuur

Zoals eerder aangegeven zullen de effecten van reorganisatie, beschreven door March & Olson en Kingdon van wezenlijk belang zijn voor de beantwoording van de centrale vraagstelling. Naast algemene bestuurskundige theorie is ook uitvoerig geschreven over aansturing van veiligheidszorg door specialisten. Om die reden zullen naast de literatuur ook andere publicaties aan de orde komen en zal middels interviews uitvoerig gebruik worden gemaakt van de opinie van vakspecialisten op het gebied van veiligheidszorg.

Bij de beantwoording van de tweede deelvraag zijn diverse rapporten over het functioneren van de Amerikaanse Department of Homeland Security (DHS) en het recente zelfonderzoek van DHS van wezenlijk belang. Daarnaast is er door veel experts op het gebied van veiligheid uitvoerig geschreven. Voormalig Amerikaanse Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding Richard Clarke en auteurs als Athan Theoharis, James Bamford, Tim Weiner en Ronald Kessler leveren een wezenlijke bijdrage aan de discussie over aansturing van de veiligheidszorg.

#### Ambtelijke rapporten

Zowel het Ministerie van Binnenlandse Zaken als dat van Justitie houdt zich bezig met sturingsvragen. Experts met kennis van de beide ministeries alsmede ambtelijke rapporten kunnen een bijdrage leveren aan de beantwoording van de onderzoeksvragen. Daarnaast publiceren politie, justitie en veiligheidsdiensten regelmatig rapporten met bevindingen. Hier zal ook gebruik van gemaakt worden.

#### Rapporten onderzoekscommissies

Voor het Amerikaanse onderdeel zijn diverse bruikbare rapportages beschikbaar van stuurgroepen die de oprichting van het Department of Homeland Security hebben geëvalueerd. Het rapport van de *National commission on terrorist attacks upon the United States* uit 2004, beter bekend als het *9/11 report*, is hierin leidend.

Ook in Nederland worden op verzoek van de Tweede Kamer of het kabinet onderzoekscommissies ingesteld. Deze kunnen een ander licht op een onderwerp laten schijnen dan een zuiver politiek of ambtelijk rapport. Het recente rapport van de commissie Suyver over antiterrorismemaatregelen is

relevant omdat sinds de aanslagen in New York en Washington en later in London en Madrid, terrorismedreiging hoog op de publieke en politieke agenda staat. Ook zullen de bevindingen van de commissies Havermans en Brinkman worden behandeld in dit onderzoek.

#### Internationale politiek gerelateerde publicaties

De meest recente publicaties van politieke denktanks zijn geraadpleegd. Het ontstaan van het Department of Homeland Security heeft veel verschillende discussies en inzichten veroorzaakt. Het is belangrijk hier een evenwicht in te vinden binnen het politieke spectrum. Om die reden worden de bevindingen van zowel een progressieve als conservatieve denktank behandeld. Het is belangrijk dit in het theoretisch kader helder uit te werken.

#### Relevante websites

Er is bovendien ruime toegankelijkheid tot nieuwsberichten op internet. Vooral standpunten van bestuurders en organisaties zijn op internet relatief eenvoudig terug te vinden. Ook de taakstelling en het organogram van diverse organisaties kunnen eenvoudig op de websites van de betreffende organisaties worden geraadpleegd.

### 1.3. Selectie experts

Voor beantwoording van de vierde deelvraag heeft een selectie van experts uit de veiligheidszorg plaatsgevonden. De experts zijn belangrijke actoren binnen de discussie over de oprichting van een Ministerie van Veiligheid. Dit onderzoek richt zich op het vraagstuk van de aansturing veiligheidszorg en de gevolgen voor de uitvoering hiervan. Om die reden worden naast leidinggevende actoren uit de uitvoering van de veiligheidszorg, diverse wetenschappers geïnterviewd.

Op basis van werkervaring, publicaties, literatuur en deelname aan de langlopende discussie over een Ministerie van Veiligheid is de lijst met experts samengesteld. De selectie is gerelateerd aan de organisaties die centraal staan in dit onderzoek: de politie en inlichtingendiensten. Zijdellings is er ook aandacht voor particuliere veiligheidsorganisaties en het Ministerie van Defensie.

Het doel van de interviews is een helder overzicht te krijgen van de huidige standpunten van de gekozen experts. Er is getracht een evenwicht te vinden tussen de verschillende disciplines waarin de experts werkzaam zijn, enerzijds de wetenschap, anderzijds de praktijk. Bovendien hebben zij kennis en ervaring met de gesignaleerde knelpunten in de veiligheidszorg.

Van de 12 aangeschreven organisaties en individuele experts hebben 11 positief gereageerd op het verzoek voor een interview. De eerste 6 experts vertegenwoordigen de wetenschap en de laatste 5 experts vertegenwoordigen de praktijk. Het was niet mogelijk om een medewerker van de AIVD te interviewen. De AIVD is een gesloten organisatie en het personeel werkt, met uitzondering van de top van de dienst, in anonimiteit. Hierdoor is benadering voor een interview niet mogelijk. Dit is in dit onderzoek opgevangen door raadpleging van publicaties over de dienst en het interviewen van dr. Paul Abels van de Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding (NCTb). Dhr. Abels is tevens een voormalig senior analist van de AIVD en heeft ruime ervaring bij de dienst. Het bleek wel mogelijk dhr. Fred Noom van de Militaire Inlichtingen- en Veiligheidsdienst (MIVD) te interviewen waardoor de inlichtingentak wel rechtstreeks vertegenwoordigd is in de interviews.

Tien interviews zijn persoonlijk afgenomen op diverse locaties in Nederland. Slechts twee interviews hebben telefonisch plaatsgevonden. Dit betrof het interview met prof. dr. Rosenthal en dat met prof. mr. Van Vollenhoven.

Er is gebruik gemaakt van een vaste vragenlijst, samen met de lijst met experts is de vragenlijst opgenomen in de bijlage. De vragen zijn toegespitst op de discussie over een Ministerie van Veiligheid, de huidige knelpunten in de aansturing van de veiligheidszorg in Nederland en tenslotte de aangedragen oplossingen voor de gesignaleerde knelpunten. In hoofdstuk 5 zal nader worden uitgelegd wat de criteria waren voor het verwerken van experts.

### 1.4. Definities

Alvorens de theorie nader kan worden uitgewerkt dient tevens duidelijk te zijn welke definities worden gehanteerd om het onderzoek, de conclusies en aanbevelingen eenduidig te maken.

Er bestaan veel definities en concepten die algemeen gehanteerd worden in onderzoek. Dat wil niet zeggen dat iedere onderzoeker ook dezelfde betekenis hanteert. Om die reden is het noodzakelijk om de belangrijkste definities uit dit onderzoek nader te verklaren.

**Veiligheid:** Veiligheid in dit onderzoek kan betrekking hebben op sociale en fysieke veiligheid. Fysieke veiligheid betreft ondermeer branden, ongevallen en rampen. Deze kunnen het gevolg zijn van het gebruik van grond, water, lucht, gebouwen en transportwegen (weg, rail, water, lucht en buisleiding). Maar het betreft ook vervoermiddelen, technische hulpmiddelen, energiebronnen en chemische stoffen en die mogelijk gevaar opleveren voor mens en dier.

In dit onderzoek zal het concept veiligheid worden beperkt tot de sociale veiligheid.

Dit komt overeen met de huidige veiligheidsportefeuilles van de ministers van Binnenlandse Zaken & Koninkrijksrelaties en van Justitie, die hier op dit moment verantwoordelijk voor zijn. Dit betreft terrorismebestrijding en crisis- en rampenbeheersing, maar ook situaties met betrekking tot de openbare orde. Hier vallen misdrijven en overtredingen onder die tot conflicten leiden tussen (groepen) burgers onderling, alsmede de door burgers gevoelde onveiligheid door overlast en ongepast gedrag. Dat wil overigens niet zeggen dat in dit onderzoek fysieke veiligheid niet meer aan de orde komt. Een crisis of een ramp kan het gevolg zijn van een ramp uit de categorie fysieke veiligheid. Maar het onderzoek zal zich in hoofdzaak beperken tot organisaties en experts met betrekking tot de sociale veiligheid.<sup>3</sup>

Dit hoeft niet automatisch de taakstelling van een nieuw Ministerie van Veiligheid te worden. Na een reorganisatie kunnen taakstellingen van betrokken organisaties en instellingen wijzigen.

**Ministerie van Veiligheid:** Een ministerie is een departement van de overheid waar beleid met betrekking tot een bepaald onderwerp wordt uitgevoerd. Aan een ministerie wordt leiding gegeven door een minister, soms bijgestaan door een staatssecretaris. Hij is politiek verantwoordelijk. De hoogste ambtenaar van een ministerie is een secretaris-generaal. Wat de exacte taakstelling van de huidige Ministeries van BZK en Justitie onder een nieuw kabinet zal worden is onduidelijk. Erg belangrijk is de vraag waar de aansturing van de politiezorg na een reorganisatie terecht komt, omdat de politie het grootste deel van de veiligheidszorg op zich neemt.

Een voorbeeld van een mogelijke aanpassing in de veiligheidszorg is de oprichting van een nationale politiedienst tot gevolg kan hebben. De taakstelling van een Ministerie van Veiligheid vormt niet het primaire onderzoeksthema, wel de verwachte effecten voor de aansturing van de veiligheidszorg.

**Terrorisme:** In 2009 werd een nieuwe definitie van terrorisme vastgesteld in het Bewindliedenoverleg Terrorismebestrijding (BOT), het gezamenlijke overleg van de ministers van Justitie en Binnenlandse Zaken & Koninkrijksrelaties. Deze definitie wordt ook toegepast door de NCTb: *Terrorisme is het uit ideologische motieven dreigen met, voorbereiden of plegen van op mensen gericht ernstig geweld, dan wel daden gericht op het aanrichten van maatschappij-ontwrichtende zaakschade, met als doel maatschappelijke veranderingen te bewerkstelligen, de bevolking ernstige vrees aan te jagen of politieke besluitvorming te beïnvloeden.*<sup>4</sup>

Terrorisme is strafbaar volgens de Nederlandse wet. In de Wet Terroristische Misdrijven is de wet- en regelgeving rond terrorisme geregeld. In deze wet zijn de werving voor de jihad (heilige oorlog) en samenspanning met als doel een ernstig terroristisch misdrijf te plegen nog eens apart strafbaar gesteld. Ook worden de maximale gevangenisstraffen voor misdrijven hoger als deze met een terroristisch oogmerk worden gepleegd. Op die manier worden niet alleen de geweldsdaaden zelf aangepakt, maar ook het traject dat vooraf gaat aan deze daden. Dit is een zogenoemde brede benadering.

De definitie is recent uitgebreid met “daden gericht op het aanrichten van maatschappij-ontwrichtende zaakschade. De reden hiervoor is dat sommige aanslagen geen menselijke slachtoffers hebben, maar wel enorme maatschappelijke gevolgen kunnen hebben.”<sup>5</sup>

**Aansturing:** In dit onderzoek staat de aansturing van de veiligheidszorg centraal. Dit betekent zowel de politieke als de bestuurlijke aansturing van veiligheidszorg.

De politieke aansturing vormt zich formeel in de verantwoordelijkheid van een minister voor een bepaald beleidsterrein, in dit geval de veiligheid. De ministers gezamenlijk zijn verantwoordelijk voor het algemene regeringsbeleid. Om te kunnen functioneren heeft een minister het vertrouwen van de

---

<sup>3</sup> <http://www.minbzk.nl/onderwerpen/veiligheid>

<sup>4</sup> [http://www.nctb.nl/onderwerpen/wat\\_is\\_terrorisme/](http://www.nctb.nl/onderwerpen/wat_is_terrorisme/)

<sup>5</sup> <http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/vragen-en-antwoorden/wat-is-terrorisme.html>

Tweede Kamer nodig. Volgens het principe van de ministeriële verantwoordelijkheid moet een minister aftreden wanneer hij niet meer het vertrouwen heeft van de meerderheid van de Tweede Kamer. Hij of zij kan tot aftreden worden gedwongen wanneer het parlement het onder zijn verantwoordelijkheid gevoerde beleid afkeurt. De reden waarom dit wordt vermeld is dat de verantwoordelijkheid bij de minister ligt en het laatste woord bij de Tweede Kamer. Uitvoerende taken worden in het algemeen verricht door een ministerie, ook wel departement genoemd. Ministeries ondersteunen de ministers ook bij de totstandkoming van het beleid, bijvoorbeeld bij het schrijven van nota's, het ontwerpen van wetten en diverse regelingen.

Hiërarchische aansturing van de veiligheidszorg betekent in dit kader de taken en verantwoordelijkheden die centraal geregeld zijn via wettelijke bevoegdheden naar decentrale partners.

## 2. Veiligheidszorg in Nederland

Voordat de onderzoeksvragen kunnen worden beantwoord aan de hand van het empirisch onderzoek, dient eerst de veiligheidszorg in Nederland te worden omschreven, in het bijzonder de aansturing. Daarna zullen de uitvoerende organisaties worden omschreven. Dit onderzoek richt zich zowel op de aansturing als de uitvoering van de veiligheidszorg.

Het Nederlandse bestuurlijke stelsel is een gedecentraliseerde eenheidsstaat. Dit betekent dat Nederland verschillende bestuurlagen heeft, het zogenoemde *Huis van Thorbecke*. Deze klassieke opdeling betreft rijk, provincie en gemeente en is vernoemd naar de grondwetscommissie met Johan Rudolf Thorbecke. In 1848 aanvaardde het parlement het voorstel van deze commissie tot herziening van de staatkundige inrichting en de instelling van de huidige parlementaire democratie.

Op dit moment bestaat een scheiding van taken binnen de veiligheidszorg verspreid over de bestuurslagen. Om de probleemstelling goed te kunnen doorgronden dient duidelijk te zijn welke veiligheidsdiensten en welk bevoegd gezag er in Nederland operationeel zijn en welke essentieel zijn binnen het onderzoeksobject.

Vanwege de vergelijking met de aansturing van de veiligheidszorg in de Verenigde Staten voor en na 11 september 2001 beperkt dit onderzoek zich tot drie overheidsorganisaties in Nederland. In de Verenigde Staten staat de rol van de FBI, CIA en decentrale politie hierbij centraal.

Daarom is voor de Nederlandse situatie gekozen voor de politie, Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst (AIVD) en Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding (NCTb). Vanwege het grote personele aandeel zal ook de particuliere veiligheidszorg nader worden omschreven en ook enkele politie- en inlichtingentaken van Defensie worden zijdelings meegenomen in het onderzoek, maar de nadruk ligt op de drie overheidsorganisaties. Deze drie overheidsorganisaties zijn gescheiden op grond van het beginsel van de scheiding tussen inlichtingen en opsporing. Maar dit is geen zuivere scheiding. Een belangrijke vraag die hieruit rijst is of overlapping van taken leidt tot organisatorische problemen zoals bestuurlijke drukte of bureaucratische weerstand. Uit het literatuuronderzoek en interviews met experts zal blijken of deze situaties zich voordoen en wat de verwachte effecten zijn van centralisatie van aansturing.

Overigens vormen veel organisaties die veiligheidszorg niet als kerntaak hebben wel een onderdeel van de veiligheidsketen, zoals de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND). Dit onderzoek zal zich evenwel beperken tot de drie genoemde organisaties. Zijdeling kunnen andere organisaties, zoals de Koninklijke Marechaussee (Kmar) en de Militaire Inlichtingen- en Veiligheidsdienst (MIVD), wel aan de orde komen.

Tenslotte dient te worden aangegeven dat de aansturing van de veiligheidszorg een status aparte heeft binnen overheidsbeleid omdat veiligheid een concept is dat beheerst wordt door de overheid. Benadrukt dient te worden dat dit een ideaaltypische historische situatie is uit de tijd dat de overheid nog fungeerde als nachtwakersstaat. Inmiddels kent de veiligheidszorg bijvoorbeeld de particuliere beveiligingsorganisaties die in hoofdstuk 2.2.4. nader worden omschreven.

De staat als maatschappelijke institutie met het alleengebruik van geweld voor en namens de samenleving is *het geweldsmonopolie*. In een democratische rechtsstaat is de ondergeschiktheid van de uitvoerders binnen het geweldsmonopolie aan het recht en het democratisch gezag een vanzelfsprekende norm. Die norm houdt rechtstreeks verband met de unieke machtspositie die het geweldsmonopolie met zich meebrengt.<sup>6</sup> Het geweldsmonopolie van de staat krijgt in de praktijk vorm via de justitiële, politieke en militaire organisaties. Op verschillende manieren en in verschillende situaties treden deze organisaties naar voren namens de overheid. De handhaving van het staatsgezag berust idealiter bij politie en justitie. Deze gezamenlijke handhaving wordt het *repressieve complex* genoemd. Deze term is misleidend omdat politie en justitie ten onrechte

---

<sup>6</sup> Weber M. (1918-1919) *Politik als Beruf*, Zweiter Vortrag vor dem Freistudentischen Bund in Munchen. Vertaald door Valk J.M.M. de Baarn: Agora, 1999



worden voorgesteld als één groot blok. In bepaalde opzichten zijn politie en justitie twee totaal verschillende werelden, ieder met een eigen rolopvatting, tradities en werkwijzen.<sup>7</sup>

Door het politiebestedel dat vanaf 1945 werd ontwikkeld diende een zo evenwichtig mogelijke balans tussen de twee kampen, dus voldoende *checks and balances*, te worden uitgewerkt.

Vanwege overeenkomende taken tekenen zich er mogelijk concurrentiestrijd en overlapping van taken af binnen het repressieve complex waardoor spanningen ontstaan. In het licht van dit onderzoek kan dat resulteren in overlappende taakstelling en/of strategische concurrentie tussen instellingen of ministeries waardoor de veiligheidszorg niet meer effectief aangestuurd wordt.

Voordat de vier organisaties die in dit onderzoek centraal staan nader worden beschouwd dient eerst de aansturing van de veiligheidszorg in Nederland te worden beschreven. Omdat het belangrijkste aandeel in de veiligheidszorg wordt uitgevoerd door de politie, wordt deze organisatie als voorbeeld gebruikt.

## 2.1. Aansturing: scheiding gezag en beheer

De spreiding van bevoegdheden en verantwoordelijkheden is voortgekomen uit een diepgeworteld Nederlands dualisme. Onder *gezag* valt het stellen van prioriteiten met betrekking tot de uitvoering van kerntaken van de politie en het nemen van beslissingen over de inzet en het optreden van de politie in specifieke omstandigheden. Het *beheer* omvat de administratieve en interne organisatie van de politie, het personeelsbeleid, de materiële voorzieningen, informatisering en de financieel-economische bedrijfsvoering.<sup>8</sup>

Het Nederlandse politiebestedel loopt zowel centraal als decentraal over deze twee gescheiden lijnen. Op rijksniveau is de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) verantwoordelijk voor het beheer. Daarbij wil de minister de kwaliteit van de politieorganisatie en het politiepersoneel bevorderen en ervoor zorgen dat de politie haar taken adequaat uitvoert, waarbij zo concreet mogelijke resultaten worden behaald. De minister van BZK kan bijvoorbeeld eisen stellen aan bewapening en kleding van politiepersoneel. Tevens is de minister verantwoordelijk voor het beleid van de politie. Daarom stelt hij of zij om de vier jaar een plan op, het Beleidsplan Nederlandse Politie (BNP). De politie wordt grotendeels bekostigd uit de begroting van BZK. Op het terrein van het gezag heeft de Minister van BZK enkele aanwijzingsbevoegdheden waarvan overigens maar weinig gebruik gemaakt wordt.<sup>9</sup>

Op rijksniveau is op het terrein van gezag over de politie normaliter geen rol voor de Minister van Justitie weggelegd. Als de politie wordt ingezet voor het opsporen van strafbare feiten, dan doet zij dit onder de verantwoordelijkheid van een officier van justitie van het Openbaar Ministerie. De Minister van Justitie is verantwoordelijk voor criminaliteitspreventie, rechtshandhaving, het uitvoeren van sancties, het vreemdelingenbeleid en wetgeving. De politie zorgt ervoor dat die wetten worden nageleefd in Nederland. Daarom maken de ministers van Binnenlandse Zaken en Justitie samen afspraken over waar de politie aandacht aan moet besteden en delen ze de verantwoordelijkheid voor de politiezorg. Om de decentrale lijn van aansturing van de veiligheidszorg te beschrijven is het belangrijk het driehoeksoverleg als aanknopingspunt te gebruiken.

---

<sup>7</sup> Rosenthal U., Hart 't P., Cachet A. (1987) *Politie-management: een politiek-bestuurlijke visie*, Gouda Quint BV, Arnhem

<sup>8</sup> Elzinga D.J. (1999) *Het politiebestedel*, gepubliceerd in: Politie, studies over haar werking en organisatie onder redactie van Fijnaut C.J.C.F., Muller E.R., Rosenthal U., Samsom, Alphen aan den Rijn

<sup>9</sup> Kleuver de E.E. (1999) *Prestatieafspraken met de politie: van kritiek naar waardering*, gepubliceerd in: Politie, studies over haar werking en organisatie onder redactie van Fijnaut C.J.C.F., Muller E.R., Rosenthal U., Samsom, Alphen aan den Rijn

## 2.2. Aansturing: driehoeksoverleg

De gescheiden aansturing van politie krijgt nader vorm in het driehoeksoverleg. Het ontstaan van de driehoek is een rechtstreeks gevolg van de nieuwe politiewet uit 1993. Met driehoeksoverleg wordt het periodiek overleg aangeduid tussen Openbaar Ministerie, politie en het bestuur. Driehoeksoverleg vindt plaats op verschillende niveaus. Er bestaan drie soorten overleg:

Op (1) lokaal niveau overlegt de burgemeester met de plaatselijke politiechef en de officier van Justitie over de taakuitvoering van de politie. In de (2) regionale driehoek komen de korpsbeheerder, de korpschef van de desbetreffende politieregio en de hoofdofficier bij elkaar. De korpsbeheerder is de decentrale beheerder van het regionale politiekorps. Dit is doorgaans de burgemeester van de grootste gemeente in de politieregio, dus heeft hij of zij als gezagshouder in de gemeente waar hij of zij burgemeester is een dubbelfunctie.

Tenslotte is er voor het Korps Landelijke Politiediensten (KLPD) een (3) landelijke driehoek waarbij de Minister van BZK de rol van korpsbeheerder heeft. De Hoofdofficier van Justitie van het Landelijk Parket van het Openbaar Ministerie heeft de rol van hoofdofficier.<sup>10</sup>

Het bevoegd gezag is verdeeld om een scheiding der machten te handhaven. De burgemeester is bevoegd om noodmaatregelen te nemen in het geval van verstoring van de openbare orde en verleent vergunningen. De gemeenteraad vaardigt verordeningen uit. Tenslotte is de officier van justitie bevoegd om de opsporing te leiden en strafrechtelijk te vervolgen.

Naast de dubbelfunctie als hoofd van politie ter plaatse en beheerder van de politieregio, is de korpsbeheerder vaak ook de voorzitter van de nieuwe veiligheidsregio's, die in hoofdstuk 2.3. aan de orde komen. Hij of zij is over het algemeen het aanspreekpunt bij het uitbreken van een ramp of crisis binnen een veiligheidsregio. De korpsbeheerder dient integraal optreden van veiligheid- en hulpdiensten te waarborgen en is tevens het aanspreekpunt voor burgers.

De rol van korpsbeheerder is binnen de driehoek wezenlijk anders dan die van korpschef, de hoogste politiebeambte binnen de politieregio. In tegenstelling tot de korpsbeheerder wordt van de korpschef een actief volgzaam rol verwacht. De aansturing van de politieambtenaren en goede interne stroomlijning van beleid behoren tot de voornaamste taken van de korpschef. Soms treedt de korpschef wel op in de media, maar dit is over het algemeen na overleg met de korpsbeheerder of minister van BZK.<sup>11</sup> Naast politie en inlichtingenorganisaties ligt een belangrijke taak binnen de veiligheidszorg bij het Openbaar Ministerie (OM). Door het OM wordt bepaald welke persoon en/of organisatie wordt vervolgd en voor de rechter dient te verschijnen.

Vanuit de onderhandelingen over een nieuw kabinet van VVD, CDA met parlementaire steun van de PVV in het najaar van 2010 is de mogelijkheid geopperd van één Ministerie van Veiligheid en één nationale politiedienst. Hierop werd direct door de belangrijkste actoren uit de driehoek gereageerd. Het Nederlands Genootschap van Burgemeesters (NGB) en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) vrezen dat bij de invoering van één centraal veiligheidsministerie Justitie te veel bevoegdheden krijgen op politiegebied. Bovendien blijft voor hen veiligheid voornamelijk een lokale aangelegenheid wat niet vanuit Den Haag bestuurd zou moeten worden.<sup>12</sup> Slechts enkele dagen later reageerde Harm Brouwer, voorzitter van het College van procureurs-generaal, hierop door te pleiten voor een nieuw politiebestedel. Het huidige stelsel knelt vanwege te veel overleg, afstemming en besluitvorming. De oplossing hiervoor is volgens Brouwer eenheid in beheer en taakuitvoering. Opschaling is nodig in verband met de complexiteit van bepaalde opsporingsvraagstukken, met overigens wel goede verbinding met het lokale bestuur.<sup>13</sup>

<sup>10</sup> <http://www.om.nl/onderwerpen/driehoeksoverleg/>

<sup>11</sup> Elzinga D.J. (1999) *Het politiebestedel*, gepubliceerd in: Politie, studies over haar werking en organisatie onder redactie van Fijnaut C.J.C.F., Muller E.R., Rosenthal U., Samsom, Alphen aan den Rijn

<sup>12</sup> NRC Handelsblad, *Burgemeesters willen geen nationale politie*. Gepubliceerd op 17 augustus 2010

<sup>13</sup> NRC Handelsblad, *Misdaad terugdringen vergt nationale politie*. Gepubliceerd op 21 augustus 2010

### 2.3. Aansturing: veiligheidsregio's

De totstandkoming van de nieuwe Wet veiligheidsregio's kent een lange voorgeschiedenis met recente incidenten als concrete aanleiding. Heldere voorbeelden zijn de vuurwerkramp in Enschede in mei 2000 of de Nieuwjaarsbrand in Volendam. Rampenbestrijding is uitgebreid naar crisisbeheersing vanwege een nieuw type ramp zoals de MKZ crisis en de terreurdreiging sinds de aanslagen op 11 september 2001 in New York en Washington. Door een toenemende verstrengeling in maatschappelijke discussies van economie, technologie, ecologie, cultuur en bestuur is de complexiteit van de samenleving sterk toegenomen. De behoefte ontstond om op grotere schaal te gaan werken dan die van de gemeente zodat alle taken op het gebied van rampenbestrijding en crisisbeheersing organisatorisch konden worden ter hand genomen. Per oktober 2010 treedt de Wet veiligheidsregio's in werking.<sup>14</sup>

De veiligheidsregio vormt een gebied in Nederland waarin wordt samengewerkt door besturen en diensten ten aanzien van rampen en crisisbestrijding. Dit heeft betrekking op de brandweezorg, rampen- en crisisbeheersing en geneeskundige hulpverlening bij ongevallen en rampen (GHOR). Ook heeft dit betrekking op de besluitvorming over openbare orde en veiligheid in crisissituaties. De indeling van de veiligheidsregio's komt overeen met de 25 politieregio's. Een voorbeeld van de uitwerking van de veiligheidsregio's is een gemeenschappelijke meldkamer, een samenwerking tussen de meldkamers voor brandweer, politie en GHOR.<sup>15</sup> Een bunding van krachten op de schaal van de politieregio's bleek nodig om de slagkracht en de verandercapaciteit in de regio's te vergroten.

De omvang van een ramp of crisis bepaalt het aantal eenheden (voertuigen en personeel) maar ook de wijze van aansturing, de zogenaamde *opschaling* van de inzet bij rampen en crises.

Voor de bestuurlijke aspecten is in Nederland de Gecoördineerde Regionale Incidentbestrijdings Procedure (GRIP) van toepassing. Dit zijn vijf (GRIP 0 tot GRIP 4) schalen van lichte incidenten tot zware incidenten waarin de mate van inzet bepaald wordt. Dit kan variëren van een energiestoring tot een aanslag op een bewindspersoon. Afhankelijk hiervan wordt bepaald of een gemeente de situatie zelf kan oplossen dan wel of er op grotere schaal wordt ingezet. Lekkage en verspreiding van gevaarlijke stoffen over een gebied groter dan de gemeente waar de lekkage plaatsvond is hier een voorbeeld van.

Vanuit de hulpdiensten wordt er één leidinggevende unit aangewezen die, afhankelijk van de GRIP, ondersteuning krijgt van een lokaal of regionaal beleidsteam met diverse disciplines erin vertegenwoordigd. Wanneer de bestrijding van de ramp effectief is zal steeds minder aansturing nodig zijn om de effecten te beheersen; om deze reden zal op een gegeven moment afgedaald worden naar een lagere GRIP-schaal. Het bewerkstelligen van een multidisciplinaire crisisbeheersingsorganisatie is de uiteindelijke doelstelling van opschaling.<sup>16</sup>

Voor iedere veiligheidsregio is door het Ministerie van Defensie een zogenaamde Officier Veiligheidsregio (OVR) beschikbaar. Deze OVR adviseert zowel in de voorbereidingsfase als in een crisissituatie het lokale gezag over een mogelijke rol van Defensie. Het Regionaal Militaire Commando (RMC) vervult een brugfunctie naar de civiele instanties in zijn gezagsgebied. Ook bij crises is het RMC het regionale aanspreekpunt voor lokale civiele autoriteiten. De inzet van militairen bij crisissituaties en rampenbestrijding vindt altijd plaats onder het civiele gezag: de burgemeester, de officier van Justitie of de minister van BZK.<sup>17</sup>

---

<sup>14</sup> Magazine Nationale Veiligheid en Crisisbeheersing, Min. van BZK, jaargang 8, nummer 3, mei/juni 2010 p.5

<sup>15</sup> <http://www.minbzk.nl/actueel/@125389/eerste-kamer-akkoord>

<sup>16</sup> [http://www.twente112.nl/docs/050311\\_GRIP\\_1-4.pdf](http://www.twente112.nl/docs/050311_GRIP_1-4.pdf)

<sup>17</sup> [http://www.defensie.nl/nationale\\_taken/samenwerking\\_bij\\_rampen\\_en\\_crises/instellen\\_veiligheidsregios/](http://www.defensie.nl/nationale_taken/samenwerking_bij_rampen_en_crises/instellen_veiligheidsregios/)

## 2.4. Uitvoering veiligheidszorg

Dit onderzoek zal zich beperken tot de politie, AIVD en NCTb. Zijdelings komen wel organisaties naar voren zoals de Kmar, MIVD en de particuliere veiligheidszorg.

De belangrijkste reden dat de politie, AIVD en NCTb zijn gekozen is enerzijds dat ze zorgen voor een onderzoekskader dat kan worden vergeleken met de betrokken organisaties in de Verenigde Staten. Anderzijds voeren deze organisaties de voornaamste politie- en inlichtingentaak in Nederland uit.

In de discussie over het Department of Homeland Security speelden de CIA en FBI een rol. Dit zijn de voornaamste inlichtingen en politieorganisaties in de Verenigde Staten. Om een vergelijking te kunnen trekken dienen soortgelijke organisaties in Nederland te worden onderzocht. De belangrijkste inlichtingentaak ligt in Nederland bij de AIVD en (met betrekking tot een coördinerende rol met betrekking tot terrorismebeleid) de NCTb. Nederland kent geen nationale politiedienst zoals de Amerikaanse FBI. Bovendien zal blijken dat de oprichting van een nationale politiedienst in Nederland een belangrijk actueel discussiepunt is.

### 2.4.1. Korps Landelijke Politiediensten (KLPD) & regiokorpsen

Binnen het opsporing en/of onderzoekperspectief is er een belangrijke rol weggelegd voor het Korps Landelijke Politiediensten (KLPD) en de regiokorpsen. In 1994 zijn er na de invoering van de Politiewet 1993 vijftiengereguleerde regiokorpsen en het KLPD ontstaan. Hiervoor bestonden het Korps Rijkspolitie en de gemeentepolitie naast elkaar. De rijkspolitie viel beheersmatig onder het ministerie van Justitie, terwijl het beheer van de gemeentepolitie bij de gemeente lag, waarbij de Minister van BZK druk gebruik maakte van zijn aanwijzende bevoegdheid.

Het huidige stelsel van het KLPD en de 25 regionale politiekorpsen heeft qua personeel (ongeveer 50.000 personeelsleden) en organisatie het meest omvangrijke aandeel in de veiligheidszorg. De politie heeft zowel een opsporingsbevoegdheid als een inlichtingenbevoegdheid. In beginsel bestaat er een gescheiden taakstelling tussen opsporing en inlichtingenvergaring. Terwijl politie zich richt op criminaliteit en strafbare feiten, richt de AIVD zich op bedreigingen van de rechtsstaat en de nationale veiligheid. Vanwege een inlichtingenbevoegdheid van politie, uitgevoerd door de verschillende decentrale Criminele Inlichtingen Eenheden (CIE) met de taak het verzamelen, registreren en analyseren van informatie over strafbare feiten en verdachten, ontstaat er overlap met de taak van de Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst (AIVD).<sup>18</sup>

De vorming van het huidige politiebestedel is het gevolg van jarenlange ontwikkeling en verandering. Vanuit historisch perspectief hebben oorlogen, revoluties en buitenlandse dreigingen een invloed gehad op het ontstaan en de ontwikkeling van het huidige politiebestedel en gezag.

De belangrijkste wijzigingen van het bestel zijn van politieke aard. Wisseling van regering, nieuwe wetgeving en sociaal-economische veranderingen zijn belangrijke politieke oorzaken. Interessant om te vermelden is dat tot vrij recent criminaliteitsproblemen nooit aanleiding zijn geweest voor ingrijpende reorganisatie van de veiligheidszorg door politie.<sup>19</sup>

Het politiebestedel kent op verschillende bestuurlijke niveaus controlemechanismen op de taakstelling. Zowel de minister van Binnenlandse Zaken & Koninkrijksrelaties als de minister van Justitie hebben een taak met betrekking het politiebestedel op rijksniveau. De minister van Binnenlandse Zaken & Koninkrijksrelaties is zoals beschreven verantwoordelijk voor de Nederlandse politie als geheel. Maar als de politie wordt ingezet voor het opsporen van strafbare feiten, dan doet zij dit onder de verantwoordelijkheid van een officier van justitie van het Openbaar Ministerie.

Tenslotte dient de Koninklijke Marechaussee (Kmar) kort te worden omschreven. De Kmar is een politieorganisatie met militaire status, beheerd door de Minister van Defensie en is een van de vier delen van de krijgsmacht. De Commandant Koninklijke Marechaussee (CKMar) voert het bevel

<sup>18</sup> <http://www.politie.nl/KLPD/OverDitKorps/werkgebied.asp>

<sup>19</sup> Fijnaut C.J.C.F. (1979) *Over de geschiedenis van de Nederlandse politie*. TvP

over een organisatie waarbij ruim 6600 mannen en vrouwen, zowel burgers als militairen, werkzaam zijn.

Ondanks dat deze dienst onder Defensie valt, komt zij regelmatig terug in de aansturingdiscussie over politie. Vooral omdat bij de oprichting van een nationale politiedienst, vaak de mogelijkheid wordt geopperd dat de Kmar onder deze nieuwe dienst komt te vallen.

De besturing van de Koninklijke Marechaussee kenmerkt zich ook door een scheiding tussen gezag en beheer. Het beheer over de Koninklijke Marechaussee berust bij de Minister van Defensie, maar het gezag wordt uitgevoerd door de gezagsdrager die verantwoordelijk is voor de betreffende taak. Zo worden de vreemdelingentaken en beveiligingstaken uitgevoerd voor Justitie, heeft het OM de leiding over de opsporingsonderzoeken en zijn de lokale korpsbeheerder en BZK verantwoordelijk voor de handhaving van de openbare orde en veiligheid uitgevoerd door de Koninklijke Marechaussee. De belangrijkste taken betreffen politietaken ten behoeve van Defensie (binnen- en buitenland) en op Schiphol en andere luchthavens. Bovendien kan de Kmar bijstand leveren aan de Nederlandse politie en is de dienst verantwoordelijk voor de grensbewaking en de veiligheid van de leden van het Koninklijk Huis.<sup>20</sup>

#### **2.4.2. Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst (AIVD)**

Naast het KLPD heeft de eerdergenoemde Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst (AIVD) een belangrijke rol binnen de veiligheidszorg. De AIVD, voormalige Binnenlandse Veiligheidsdienst (BVD), is een dienst voor de bescherming van de staatsveiligheid en de democratische rechtsorde. De AIVD doet haar werk op basis van de nieuwe Wet op de inlichtingen- en veiligheidsdiensten (Wiv), die op 29 mei 2002 in werking is getreden. In de Wiv 2002 zijn de taken en bevoegdheden van de AIVD en ook van de Militaire Inlichtingen- en Veiligheidsdienst MIVD opgenomen. Ook zijn in de wet bepalingen opgenomen die het werk van de AIVD transparant en daarmee controleerbaar moeten maken.

De dienst tracht de nationale veiligheid te beschermen door dreigingen en risico's voortijdig te herkennen en te onderzoeken in het binnen- en buitenland. De dienst treedt in principe zelf niet strafrechtelijk op. De organisatie dient op basis van bronnen beleidsmakers te informeren en te adviseren over mogelijke dreigingen voor de staatsveiligheid en de democratische rechtsorde. De AIVD heeft dus zowel een signalerende als een mobiliserende rol. Onder bepaalde omstandigheden kan de AIVD vastgestelde risico's ook door middel van eigen optreden wegnemen. De organisatie is onderverdeeld in 9 specialistische eenheden en daarnaast ook 2 businessunits. De organisatie telt ongeveer 900 medewerkers met aan het hoofd anno 2010 mr. G.L. (Gerard) Bouman.

De AIVD voert haar taak uit onder verantwoordelijkheid en aansturing van de minister van Binnenlandse Zaken & Koninkrijksrelaties en in samenwerking met vele instanties in binnen- en buitenland. Met betrekking tot de juridische kaders, zoals de meldingsplicht voor het af luisteren van potentiële terroristen, staat de AIVD onder verantwoording van de minister van Justitie.

De Commissie van Toezicht betreffende de Inlichtingen- en Veiligheidsdiensten (CTIVD) heeft tot taak de rechtmatigheid van het handelen van de Nederlandse Inlichtingen- en Veiligheidsdiensten te toetsen. Deze commissie bestaat uit drie leden en zij worden benoemd bij Koninklijk Besluit op voordracht van de betrokken ministers, nadat de Tweede Kamer een voordracht heeft gedaan. Dit toezicht betreft zowel de AIVD als de MIVD. Hieronder valt ook het toezicht op bijvoorbeeld de regionale politiekorpsen en de Koninklijke Marechaussee, voor zover zij werkzaamheden voor de AIVD uitvoeren.

Tenslotte bestaat er een parlementaire commissie (in de wandelgang: *commissie Stiekem*) van toezicht, bestaande uit de fractievoorzitters van de fracties uit de Tweede Kamer. Deze commissie is belast met de parlementaire controle op de diensten die zich bezighouden met het nationale en internationale beleid op het gebied van veiligheid. Dit betreft onder meer de AIVD en de MIVD.<sup>21</sup>

---

<sup>20</sup> <http://www.defensie.nl/marechaussee/taken/>

<sup>21</sup> [www.aivd.nl](http://www.aivd.nl)

### **2.4.3. Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding (NCTb)**

Na de aanslagen in Madrid op 11 maart 2004 werd door de Nederlandse regering besloten om een Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding (NCTb) in het leven te roepen. Sinds april 2009 is dit drs. E.S.M (Erik) Akerboom. De NCTb heeft als functie de activiteiten van ongeveer 20 instanties op het gebied van terrorismebestrijding te coördineren. Deze worden uitgevoerd door politie, justitie, veiligheidsdiensten en andere organisaties. Daarnaast kent de NCTb een taakorganisatie die zich bezighoudt met de beveiliging van personen en objecten, onder andere de leden van het Koninklijk Huis. Een andere taak van de organisatie betreft de dreiging met betrekking tot de burgerluchtvaart. De NCTb is een relatief kleine overheidsorganisatie met iets meer dan honderd werknemers onderverdeeld in zes directies. De organisatie zorgt tevens voor dreigingsanalyses en voert regie over communicatie bij een aanslag. De NCTb werkt onder de verantwoordelijkheid van de ministers van Justitie en van Binnenlandse Zaken & Koninkrijksrelaties.<sup>22</sup>

Met betrekking tot terrorismebestrijding vindt er samenwerking plaats tussen de inlichtingendiensten en het Openbaar Ministerie. Een helder voorbeeld hiervan is de oprichting in 2004 van de Contra-terrorisme Inbox (CT-infobox).

Hierin wordt op een centraal punt informatie over netwerken en personen, met betrekking tot terrorisme en radicalisme, gebracht en voor de betrokken diensten toegankelijk gemaakt. Ondanks de genoemde beginsel van scheiding tussen inlichtingenvergadering en opsporing werken diverse diensten samen hierin. Naast de AIVD en KLPD delen ook de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND), Militaire Inlichtingen- en Veiligheidsdienst (MIVD) en het Openbaar Ministerie (OM) belangrijke informatie in de CT-infobox. Ondanks het gezamenlijke belang van terrorismebestrijding vallen de diverse organisaties onder verschillende ministeries wat zou kunnen leiden tot concurrentie of verschillende belangen. De huisvesting van de CT-infobox is in het kantoor van de AIVD, zij heeft aan personele zin de grootste inbreng in de CT-infobox.<sup>23</sup> Overigens dient vermeld te worden dat deze samenwerking en informatie-uitwisseling op vrijwillige basis is. De verschillende organisaties blijven beschikken over een eigen gesloten informatie database.

### **2.4.4. Particuliere veiligheidszorg**

De eerste officiële particuliere beveiligingsorganisatie in Nederland dateert uit 1903. Maar het zou nog tot de jaren '70 duren voordat de particuliere rol in veiligheid werd onderkend door de wetenschap als onderzoeksobject. Tot voor kort werd de wereld van de particuliere beveiligingsorganisatie beschouwd als een gesloten wereld terwijl het aandeel in de veiligheidszorg enorm is toegenomen. De particuliere veiligheidszorg is geen eenduidige branche, maar een groeiende markt die bestaat uit tal van sectoren variërend van manbewaking en recherchebureaus tot leveranciers en installateurs van geavanceerde apparatuur. Dit maakt een eenduidige beschrijving van de particuliere veiligheidszorg lastig.

Het grootste gedeelte van de particuliere veiligheidszorg betreft manbewaking. Tussen 1980 en 2007 hebben beveiligingsbedrijven een personeelsgroei ondergaan van 10.000 naar ruim 30.000. Het bedrijfsleven is veruit de grootste klant van beveiligingsbedrijven. Daarnaast maken ook de overheid en non-profitorganisaties gebruik van particuliere beveiligers.

De groei van de particuliere veiligheidszorg is niet direct verbonden met stijgende criminaliteit. De criminaliteit stabiliseerde zich over het algemeen het afgelopen decennium, terwijl de beveiligingsbranche groeide. De toegenomen terroristische dreiging na 11 september 2001 heeft ook niet gezorgd voor spectaculaire toename van het aandeel van het, geleidelijk, stijgende personeelsbestand van de particuliere veiligheidszorg.

Opvallend is dat de overheid (indirect) de branche stimuleert en faciliteert maar anderzijds weinig oprechte interesse heeft met betrekking tot juridische voorwaarden en taakstelling van de

<sup>22</sup> [http://www.nctb.nl/organisatie/wat\\_doet\\_de\\_NCTb/](http://www.nctb.nl/organisatie/wat_doet_de_NCTb/)

<sup>23</sup> CTIVD (2007) Toezichtrapport, Ministerie van Binnenlandse Zaken & Koninkrijksrelaties, Den Haag

particuliere veiligheidszorg. Dit is opmerkelijk vanwege het feit dat veiligheid een kerntaak van de overheid is.<sup>24</sup> Voor dit onderzoek is de particuliere veiligheidszorg zijdelings relevant omdat een reorganisatie van de aansturing van de veiligheidszorg ook het beleid ten aanzien van de particuliere veiligheidszorg kan veranderen. Bovendien is het aandeel van de particuliere veiligheidszorg in het geheel van dermate grote omvang dat het een wezenlijk onderdeel binnen de veiligheidszorg vormt.

## 2.5. Evaluaties & gesignaleerde knelpunten

Over de knelpunten in de Nederlandse aansturing van de veiligheidszorg is recentelijk veel gepubliceerd. De belangrijkste rapportages zijn de volgende:

### Commissie Suyver

Het rapport *Naar een integrale evaluatie van antiterrorisemaatregelen* van de commissie Evaluatie Terrorismebeleid (commissie Suyver) stelt dat er tegenstellingen en overlap bestaan tussen enerzijds politie en justitie en anderzijds inlichtingendiensten. Tegenstellingen omdat de Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst (AIVD) gericht is op onderzoek naar personen en organisaties die een bedreiging voor de democratische rechtsorde vormen dan wel voor de veiligheid of andere gewichtige belangen van de Nederlandse staat, terwijl politie en justitie zich richten op het opsporen en vervolgen van strafbare feiten. Overlap van de werkzaamheden van inlichtingendiensten en het Openbaar Ministerie wordt door coördinatie en afstemming tussen de verschillende organisaties opgevangen. Maar de commissie pleit in haar rapportage voor verder onderzoek naar problemen en knelpunten in deze afstemming.<sup>25</sup> Het rapport geeft geen oplossingen voor de problemen.

### Commissie Havermans

Het onderzoeksrapport *De AIVD in verandering* van Commissie Bestuurlijke Evaluatie AIVD (commissie Havermans) concludeerde in 2004 al dat de samenwerking tussen AIVD en politie niet optimaal is met als voornaamste tekortkoming de uitwisseling van informatie. De CT-infobox is een verbetering, maar het rapport concludeert dat de samenwerking tussen verschillende organisaties binnen de veiligheidsketen flink verbeterd kan worden. Daarbij publiceerde het rapport stevige conclusies over de aansturing van de Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst. De commissie gaf een hard oordeel over de verwachtingen van de werkzaamheden en presentaties van de AIVD. De verwachtingen verschillen sterk van elkaar waardoor er geen eenduidig beeld is waaraan de AIVD zou moeten voldoen. Voorts concludeerde het rapport dat de aansturing van de AIVD fragmentarisch en onduidelijk is. Er zijn, ondanks de centrale rol van de minister van BZK, vier ministers en drie nationaal coördinatoren betrokken bij het werk van de AIVD. Hierdoor ontbreekt het aan een heldere structuur om de relevante verwachtingen van de dienst te selecteren, te prioriteren en als eenduidige opdracht aan de AIVD te geven. De commissie concludeert ook dat de AIVD meer middelen tot haar beschikking dient te hebben om aan de veiligheidstaak te kunnen voldoen.<sup>26</sup> De commissie Havermans stelt duidelijk dat de aansturing van de veiligheidszorg een gebrek heeft aan heldere structuur en last heeft van bestuurlijke drukte.

### Commissie Brinkman

In 2006 kwam de commissie Brinkman in het rapport *De organisatie van de veiligheid op rijksniveau nader bezien* tot de conclusie dat één verantwoordelijk ministerie een einde maakt aan het elkaar voor de voeten lopen door twee verschillende ministeries.

---

<sup>24</sup> Steden van R. (2007) *Privatizing Policing*, academisch proefschrift, Boom Juridische uitgevers Den Haag

<sup>25</sup> Commissie evaluatie antiterrorismebeleid (rapport Suyver) – *Naar een integrale evaluatie van antiterrorisemaatregelen*, gepubliceerd in mei 2009, Ministerie van Binnenlandse Zaken & Koninkrijksrelaties, Den Haag

<sup>26</sup> Commissie Bestuurlijke Evaluatie Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst (rapport Havermans) – *De AIVD in verandering*, gepubliceerd in november 2004, Ministerie van Binnenlandse Zaken & Koninkrijksrelaties, Den Haag

De commissie stelde voor om de Ministeries van Justitie en Binnenlandse Zaken & Koninkrijksrelaties op te heffen en om te vormen tot twee nieuwe departementen, het Ministerie van Veiligheid en van Bestuur en Recht. De veiligheid wordt in dit voorstel beperkt tot de strafrechtspleging, de terreurbestrijding en de crisisbeheersing.<sup>27</sup> Hier is destijds niet op gereageerd door het kabinet omdat het de demissionaire status had.<sup>28</sup>

Naast de commissie Havermans pleit ook de commissie Brinkman voor een heldere aansturing van de veiligheidszorg met veel nadruk op het probleem van het elkaar voor de voeten lopen van verschillende ministeries.

#### Oratie prof. mr. Van Vollenhoven

In de rede uitgesproken bij aanvaarding van het ambt praktijkhoogleraar aan de Universiteit Twente stelt prof. mr. Pieter van Vollenhoven dat het in Nederland enerzijds ontbreekt aan het nemen van de eigen verantwoordelijkheid voor veiligheid. Voorts is sprake van een gebrekkig overheidstoezicht, dat mede wordt veroorzaakt door het grote aantal toezichthouders. Van Vollenhoven stelt dat veiligheid gelukkig wel wordt opgevat als een topprioriteit en als een kerntaak van de overheid maar dat dit moeilijk waar te maken is vanwege vergaande verkokering en versnippering. Het allerbelangrijkste volgens de praktijkhoogleraar is de benoeming van een minister van Veiligheid. Hij maakt onderscheid tussen *fysieke veiligheid* (crisis- en rampenbestrijding) en *sociale veiligheid* (menselijk handelen zoals criminaliteit en terrorisme). Waarbij de nadruk in deze discussie op het laatste ligt. Van Vollenhoven stelde dat hij de conclusies van de commissie Brinkman van de herstructurering tot twee departementen (Veiligheid en Bestuur & Recht) deelt en pleit voor de toevoeging van de bestuurlijke handhaving aan het domein van het Ministerie van Veiligheid.<sup>29</sup>

#### Taak krijgsmacht

Dr. Michiel de Weger onderzocht in zijn proefschrift waarom de krijgsmacht sinds de Tweede Wereldoorlog extra binnenlandse veiligheidstaken kreeg, zoals de oprichting van de explosieve opruimingsdienst (EOD), vrijdelingen van terroristische acties en gijzelingen en de politietaken van de Koninklijke Marechaussee op luchthaven Schiphol.

Dit zijn volgens De Weger taken waar de politie de voor de hand liggende partij zou zijn. De keuze voor de krijgsmacht bleek vooral pragmatisch vanwege de rechtstreekse aansturingmogelijkheid. De decentraal georganiseerde politie viel om die reden af.<sup>30</sup> Inmiddels heeft de politie arrestatieteams waardoor taken ten dele zijn teruggekeerd naar waar deze volgens De Weger zouden horen.

Met de herziening van het stelsel van speciale eenheden met een centrale aansturingrol voor Justitie, voorgesteld door prof. C. Fijnaut, is hier in 2005 al een wezenlijke stap in gezet.<sup>31</sup> Dit onderzoek zal niet uitgebreid stilstaan bij de volledige taakstelling van de Nederlandse krijgsmacht, maar wel op het aandeel van de krijgsmacht in de veiligheidszorg. De vraag is of centrale aansturing van de veiligheidszorg door Defensie wel gewenst is.

#### Evaluatie NCTb

Het aantreden en optreden van de Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding (NCTb) werd in 2007 geëvalueerd door prof. dr. Bekke en prof. dr. De Vries in opdracht van de Ministeries van Justitie en van Binnenlandse Zaken & Koninkrijksrelaties. Deze evaluatie is voor dit onderzoek relevant omdat het aantreden van de NCTb een recente reorganisatie van de veiligheidszorg in Nederland is.

---

<sup>27</sup> Brinkman L.C. (2006) *De organisatie van de veiligheid op rijksniveau nader bezien*, Ministerie van Binnenlandse Zaken & Koninkrijksrelaties, Den Haag

<sup>28</sup> Min BZK. *Geen kabinetsstandpunt over rapport Brinkman*, website Ministerie Binnenlandse Zaken & Koninkrijksrelaties, publicatie op 27 oktober 2006

<sup>29</sup> Vollenhoven van P. (2006) Rede bij de aanvaarding van het ambt van praktijkhoogleraar Risicomanagement aan de Universiteit Twente op vrijdag 28 april 2006

<sup>30</sup> Weger de M. (2006) *De taken van de Nederlandse krijgsmacht*, Koninklijke Van Gorcum B.V., Assen

<sup>31</sup> Brief minister van Justitie "Terrorismebestrijding" aan de Tweede Kamer, 3 juni 2005, Den Haag



Conclusies hieruit kunnen een voorbode vormen voor toekomstige grootschalige reorganisaties van de veiligheidszorg. Een belangrijke conclusie die de onderzoekers trekken is dat de komst van de NCTb voor een aantal betrokken organisaties een belangrijke ingreep in het patroon van betrekkingen betrof die zij in het beleidsveld van veiligheid onderhielden. Bovendien wijzigde een aantal takenpakketten, bevoegdheden en verantwoordelijkheden van betrokken organisaties, wat door sommige organisaties als bedreigend werd ervaren. Maar daarnaast concluderen de onderzoekers dat de komst van de NCTb noodzakelijk was vanwege onvoldoende samenwerking tussen betrokken organisaties. Hierdoor ontbrak het aan eenduidig terrorismebeleid.

#### Kritische blik

In dit onderzoek komen ook critici van de oprichting van een Ministerie van Veiligheid aan bod. Een belangrijke criticus is prof. mr. Joan de Wijkerslooth. Bij de aanvaarding van het ambt van hoogleraar straf- en strafprocesrecht aan de Universiteit Leiden kritiseerde hij juist de bevindingen van de commissie Brinkman. Hij ziet dezelfde knelpunten in de overheidsorganisatie maar deelt niet de opvatting dat deze weggenomen worden met een nieuw model voor een topstructuur. De Wijkerslooth betoogt dat in het veiligheidsbestel een nieuwe topstructuur slechts verleidelijk is voor diegene die alles reduceert tot een kwestie van leiderschap, daadkracht en doorzettingsmacht in versnipperd en verkokerd Nederland. De terreuraanslagen in New York, Washington en later in Madrid en London zijn leidend geworden in de beeldvorming. Dit is een gevaarlijke reductie omdat rampenbestrijding en de criminaliteitsbestrijding een aanzienlijk breder terrein beslaan dan terreuraanslagen. Een ramp is niet alleen het gevolg van een aanslag en criminaliteit is niet alleen terreur. Op uitvoeringsniveau zien ze er naar inhoud, expertise en organisatie totaal anders uit. Een ramp is een uitzondering, maar criminaliteit is dat in de samenleving niet. De Wijkerslooth stelt dat men geen departementen moet organiseren met de uitzondering als leidend principe.<sup>32</sup> Hij betwijfelt of terrorisme- en grensoverschrijdende criminaliteitsbestrijding voldoende redenen zijn voor de oprichting van een nieuw ministerie.

## **2.6. Brede heroverwegingen**

Om beleidskeuzes mogelijk te maken vanwege naderende bezuinigingen ten gevolge van de financiële en economische crisis, besloot het kabinet Balkenende IV dat meer inzicht nodig was in de opties en de budgettaire gevolgen daarvan. Om dat inzicht te krijgen kondigde het kabinet in september 2009 een serie van brede heroverwegingen aan. Doel van de brede heroverwegingen was om onderbouwde keuzes mogelijk te maken door inzicht te verschaffen in besparingsopties en mogelijke gevolgen, zonder oordeel over de wenselijkheid.

De operatie startte in oktober 2009 en op 1 april 2010 zijn de rapporten 'brede heroverwegingen' aan de Tweede Kamer aangeboden. Op 20 beleidsterreinen zijn beleidsvarianten met besparingmogelijkheden geïnventariseerd. Deze rapporten dienden een breed scala aan mogelijke beleidskeuzes voor te leggen en die mogelijk te betrekken bij de voorbereiding van de Miljoenennota 2011. Omdat het kabinet Balkenende IV op 20 februari 2010 over de kwestie Uruzgan viel, zullen de fundamentele keuzes bij de vorming van een nieuw kabinet na de verkiezingen van 9 juni 2010 plaatsvinden.<sup>33</sup>

Werkgroep 15 richtte zich op heroverwegingen met betrekking tot veiligheid en terrorisme waarbij de volgende doelstellingen werden gehanteerd: Vergroten van de doelmatigheid; ruimere toepassing van het profijtbeginsel; aanbrengen van versobering in de taakuitvoering en het overdragen van verantwoordelijkheid aan burgers en bedrijven.

---

<sup>32</sup> Wijkerslooth de J. (2005) Rede uitgesproken bij de aanvaarding van het ambt van hoogleraar Straf- en strafprocesrecht aan de Universiteit Leiden op dinsdag 13 december 2005

<sup>33</sup> [http://www.prinsjesdag2009.nl/miljoenennota/miljoenennota/nederland\\_2020\\_brede\\_heroverwegingen](http://www.prinsjesdag2009.nl/miljoenennota/miljoenennota/nederland_2020_brede_heroverwegingen)

De werkgroep ziet twee redenen om een transformatie te overwegen van het huidige politiestelsel naar een nationale politie, ofwel één politieorganisatie met een eenduidige besturing in plaats van afzonderlijke korpsen met ieder een eigen bestuur. De eerste reden is dat de politie voldoende slagkracht dient te hebben om de samenwerking te organiseren die moet leiden tot een grotere efficiency in het beheer zoals dat is voorgenomen bij eerdere bezuinigingen. Een omvorming naar een nationale politie zal de bestuurlijke drukte verminderen en de efficiency van het beheer versterken en de inzet van de gehele politie effectiever vormgeven. Bij de omvorming naar een nationale politie kan worden gekozen voor een opschaling van het aantal regio's, van 25 regio's naar 10 territoriale onderdelen.

Deze schaal sluit aan bij het OM en de rechtspraak. Daarbij dienen dan de veiligheidsregio's eveneens op te schalen naar 10. Een interessante toevoeging is dat de Koninklijke Marechaussee moet aansluiten bij of een onderdeel moet worden van, de bestuurlijke structuur van de nationale politie. Het beheer van de Koninklijke Marechaussee kan wel bij Defensie blijven.

De werkgroep ziet ook mogelijkheden om besparingen te realiseren door intensivering van de samenwerking tussen de AIVD en de MIVD, onder meer op gebied van Sigint (signals intelligence) en het weghalen van een overlap tussen de analysetaken van de diverse instanties.

Verder ziet de werkgroep mogelijkheden tot besparing door het samenvoegen van (delen van) de ministeries van BZK en Justitie. Het betreft departementale kerntaken op gebied van rechtshandhaving, opsporing en criminaliteitsbestrijding, handhaving van openbare orde, bestuurlijke aanpak van onveiligheid, politie, crisisbeheersing, veiligheidsregio's, terrorismebestrijding, radicalisering, nationale veiligheid en rechtspraak.

De rol van de burgemeester en officier van Justitie blijft in principe onaangetast bij de oprichting van een nationale politie. Bovendien moet de lokale slagkracht van politie een belangrijk aandachtspunt blijven. Een belangrijke conclusie van de werkgroep is dat er in eerste instantie geïnvesteerd dient te worden alvorens kan worden bezuinigd.<sup>34</sup>

## 2.7. Conclusies

Wat typeert nu het Nederlandse stelsel en wat zijn de gesignaleerde knelpunten? Het voorkomen van machtsconcentratie door het voldoen aan het beginsel van checks and balances is een belangrijke typering van het Nederlandse stelsel. De democratische rechtsstaat deelt macht toe, maar beperkt de macht tegelijkertijd. Omdat de gescheiden machten in balans moeten worden gehouden, dient geen van deze machten het alleen voor het zeggen te hebben met betrekking tot de geweldsmonopolie. Dit heeft als doelstelling om machtsconcentratie en willekeur tegenover burgers te voorkomen.

Maar dit wil niet zeggen dat ook gespreide verantwoordelijkheid over twee ministeries dit waarborgt. De parlementaire democratie heeft een stevige controlerende functie en in de huidige informatie periode en de vrijheid van de pers blijven weinig incidenten onbelicht waardoor de controlerende functie gewaarborgd zou kunnen worden.<sup>35</sup> Twee verschillende ministers fungeren immers binnen dezelfde uitvoerende macht.

De decentrale uitvoering van de veiligheidszorg binnen het huidige politiestelsel is het gevolg van jarenlange ontwikkeling. Opmerkelijk is dat ondanks de driedelige bestuurschaal zoals geformuleerd door Thorbecke, we regionale politiekorpsen hebben. Wat dat betreft zouden een nationale politie of provinciale politiediensten logischer zijn geweest, maar dit stond lange tijd in spanning met de lokaliteit van het ingrijpen door politie. Zeker in de 20<sup>e</sup> eeuw was politieoptreden vooral een lokale

---

<sup>34</sup> Brede heroverwegingen, *Rapport 15. Veiligheid en terrorisme*, Ministerie van Financiën, april 2010

<sup>35</sup> Graaf de B. (2010) *Theater van de angst – de strijd tegen terrorisme in Nederland, Duitsland, Italië en Amerika*, Uitgeverij Boom Amsterdam

aangelegenheid.<sup>36</sup> De nieuwe Wet veiligheidsregio's versterkt de notie dat veiligheidsproblematiek niet slechts een lokale aangelegenheid meer is, maar het blijft een sterk regionaal karakter behouden. De rapportage van de werkgroep 15 van de Brede heroverwegingen concludeert dat de oprichting van een nationale politie, dus één bestuur in plaats van iedere korps een eigen bestuur, kosten bespaart en de efficiëntie vergroot.

Tussen de actoren in de driehoek ontstond discussie nadat vanuit de onderhandelingen van het nieuwe kabinet (augustus 2010) geluiden zijn gekomen, dat één veiligheidsministerie met een nationale politie serieus wordt overwogen. Hierop publiceerde eerst het Nederlands Genootschap van Burgemeesters (NGB) en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) een artikel waarin ze waarschuwen voor machtsconcentratie bij Justitie met betrekking tot veiligheid ten gevolge van centralisatie van aansturing van de politiezorg. Slechts enkele dagen later reageerde de voorzitter van het College van procureurs-generaal, door in een artikel te pleiten voor een nieuw centraal politiestelsel dat de knelpunten ten gevolge van teveel decentraal overleg, afstemming en taakuitvoering kan oplossen.

De belangrijke vraag die hieruit voortvloeit is of centralisatie in aansturing van de veiligheidszorg, departementaal en inter-organisatorisch, in het huidige tijdperk een optie is en of de regionale en lokale structuur nog steeds de beste aanpak is. In fase II zal duidelijk worden hoe de experts hier tegenover staan. Dit geldt in dit geval dus voor zowel ministeriele aansturing als aansturing binnen de politie zelf.

Met betrekking tot de gesignaleerde knelpunten worden relatief eenduidige conclusies getrokken in de onderzoeksrapportages in hoofdstuk 2.4. Met name over (1) de gespreide aansturing van de veiligheidszorg over twee ministeries. Teveel ministers bemoeien zich met de aansturing van de veiligheidszorg, zo werd in diverse rapportages geconcludeerd. Naast de commissie Havermans pleit ook de commissie Brinkman voor een heldere aansturing van de veiligheidszorg met veel nadruk op het probleem van elkaar voor de voeten lopen van verschillende ministeries. In zijn oratie sloot ook prof. mr. Pieter van Vollenhoven zich hierbij aan.

Een tweede knelpunt wordt in de aansturing en de decentrale structuur van de Nederlandse politie gesignaleerd. Een (2) gebrek aan slagkracht voor het bereiken van een grotere efficiency alsmede de bestuurlijke drukte worden als belangrijkste knelpunten bij de politie door de werkgroep van de brede heroverwegingen gesignaleerd. De scheiding van gezag en beheer komt hierbij ook aan de orde. Bovendien concludeerde de commissie Suyver dat er overlap bestaat tussen enerzijds politie en justitie en anderzijds inlichtingendiensten. Deze overlap wordt in principe door de betrokken organisaties opgevangen, maar zou voor knelpunten kunnen zorgen en vereist nader onderzoek. Ook vraagt het (3) toenemende grensoverschrijdende karakter van criminaliteit om een oplossing.

Is grootschalige reorganisatie in één groot veiligheidsministerie de oplossing voor deze gesignaleerde knelpunten? De beste manier om deze vraag voorlopig te beantwoorden is recente voorbeelden van reorganisaties in de veiligheidszorg te beschouwen.

De geformuleerde gevolgen van reorganisatie in het evaluatieonderzoek naar de NCTb zijn zeer relevant voor het beantwoorden van deze vraag. Een belangrijke conclusie die de onderzoekers trekken is dat de komst van de NCTb voor een aantal betrokken organisaties een belangrijke ingreep in het patroon van betrekkingen en het takenpakket was, wat door sommige organisaties als bedreigend werd ervaren.

Maar daarnaast concluderen de onderzoekers dat de komst van de NCTb noodzakelijk was vanwege onvoldoende samenwerking tussen betrokken organisaties. Hierdoor ontbrak het aan eenduidig terrorismebeleid. Bij een kleinschalige reorganisatie met betrekking tot terrorismebeleid ontstond een vorm van weerstand bij betrokken organisaties. Maar het loste tevens de onvoldoende

---

<sup>36</sup> Elzinga D.J. (1999) *Het politiebestedel*, gepubliceerd in: Politie, studies over haar werking en organisatie onder redactie van Fijnaut C.J.C.F., Muller E.R., Rosenthal U., Samsom, Alphen aan den Rijn

samenwerking tussen verschillende organisaties op. Ondanks dat de NCTb een zeer kleinschalige reorganisatie betrof, zou het een voorbode kunnen betekenen voor grootschalige reorganisatie. Het lost knelpunten op, maar riep institutionele weerstand op.

In de tweede fase van dit onderzoek zullen alle standpunten van de belangrijkste actoren in de discussie, met betrekking tot de knelpunten in de veiligheidszorg en de vraag of een Ministerie van Veiligheid hiervoor de oplossing is, op een rij worden gezet en nader worden beschouwd. Eerst wordt de veiligheidszorg in de Verenigde Staten toegelicht.

### 3. Veiligheidszorg Verenigde Staten

In dit onderzoek wordt een combinatie van twee doelen nagestreefd. Het empirische onderzoek bestaat uit twee fasen. Fase I is een empirische verklaring van de effecten van de oprichting van het Amerikaanse Department of Homeland Security (DHS), fase II betreft een beschrijving of de effecten uit fase I ook te verwachten zijn in Nederland.

In de eerste fase vindt er een uitgebreide beschrijving plaats van de aansturing van de veiligheidszorg in de Verenigde Staten middels rapportages, literatuur en publicaties.

In de tweede fase worden experts uit diverse takken van de veiligheidszorg bevroegd over de huidige knelpunten in de veiligheidszorg in Nederland. Er wordt hierdoor een overzicht gecreëerd van verschillende invalshoeken met betrekking tot de oprichting van een Ministerie van Veiligheid. De resultaten van het literatuuronderzoek en interviews uit fase II zullen worden verklaard door de bevindingen van uit fase I. Nadat de aansturing is beschreven wordt vervolgens gekeken naar de oprichting van het Department of Homeland Security (DHS). De vergelijking met de oprichting van het DHS is relevant vanwege de ervaringen op het gebied van reorganisatie van de veiligheidszorg in de Verenigde Staten.

Deelvraag 1 is als volgt geformuleerd en zal in dit hoofdstuk worden beantwoord: *Hoe was de aansturing van de veiligheidszorg tot 2001 georganiseerd in de Verenigde Staten?*

Hoofdstuk 3 is een beschrijving van de aansturing van de veiligheidszorg voor de aanslagen op 11 september 2001. Van de uitvoerende organisaties staan in dit onderzoek de FBI, CIA en decentrale politie centraal. In hoofdstuk 3.3. zal nader worden uitgelegd waarom.

#### 3.1. Aansturing veiligheidszorg

De Verenigde Staten is een federale republiek met een presidentieel systeem. De Amerikaanse president is zowel staatshoofd als regeringsleider met stevige regeringsmacht als gevolg. De president is de verpersoonlijking van de uitvoerende macht.

Een belangrijk kenmerk van deze uitvoerende macht is de mogelijkheid tot het uitvaardigen van een *executive order (EO)*. Dit zijn wettelijk bindende bevelen gegeven door de president in de rol van hoofd van de uitvoerende macht aan ministeries en uitvoerende agentschappen. Deze bevelen worden doorgaans gebruikt om federale agentschappen en medewerkers wetten en beleid te laten uitvoeren. Maar deze bevelen hoeven niet altijd conform de wil van het congres te zijn, zeker als dit nog niet in wetgeving is geformuleerd. Dit geeft de president flinke uitvoerende discretionaire ruimte. Vooral ook omdat EO's geen parlementaire goedkeuring vereisen maar wel hetzelfde gewicht hebben als parlementaire wetgeving. Het wettelijk kader hiervan staat in Artikel II lid 1 en 2 van de Amerikaanse constitutie waarin de uitvoerende macht van de Amerikaanse president wordt geformuleerd.<sup>37</sup>

Deze uitvoerende macht is niet geheel zonder controverse. De reden hiervoor is dat de president belangrijke beslissingen kan nemen zonder parlementaire goedkeuring. Hierin zit een contradictie met dezelfde constitutie omdat hierin geformuleerd staat dat geen enkel persoon unilaterale macht behoort te hebben. Een belangrijke tweede oorzaak voor sterke centrale macht van de president is dat bij een blokkade in de besluitvorming in het Amerikaanse congres de president een belangrijke doorslaggevende factor is. Zelfs een electorale meerderheid in beide huizen van het congres van één partij staat niet garant voor eenduidig parlementair geluid. Dit laatste komt vooral omdat de volksvertegenwoordigers uit de verschillende deelstaten, zelfs als ze lid zijn van dezelfde partij, sterk uiteenlopende belangen kunnen hebben. Een EO van de president kan dan doorslaggevend zijn.

Deze exclusieve uitvoerende macht valt achteraf wel te controleren, zelfs door individuele burgers.

---

<sup>37</sup> <http://www.whitehouse.gov/our-government/executive-branch>

Amerikaanse organisaties en burgers hebben sinds 1974 met de *Freedom of Information Act*, een wet die al sinds 1966 bestond maar sinds 1974 doorlopend is geamendeerd, de mogelijkheid om documenten van Amerikaanse uitvoerende regeringsinstituten in te zien. Hierbij moeten de betreffende instituten volledig meewerken volgens de wet. Ook worden oude documenten die niet meer gebruikt worden voor lopend onderzoek automatisch na een aantal jaren vrijgegeven. Slechts enkele beperkingen, zoals grootschalige handelsbelangen, defensiebelangen of belangen voor de nationale veiligheid, beperken deze mogelijkheid tot inzage.<sup>38</sup>

Daarnaast bestaat er de wetgevende macht. Artikel 1 van de Amerikaanse grondwet geeft alle wetgevende bevoegdheden van de federale overheid aan een parlement. Dit Congres bestaat uit twee kamers, het Huis van Afgevaardigden en de Senaat. Iedere staat kiest twee vertegenwoordigers voor de Senaat. Sinds 1913 worden de senatoren niet meer gekozen door de parlementen van de deelstaten maar rechtstreeks door de bevolking. De omvang van de bevolking per staat bepaalt het aantal gedelegeerden in het Huis van Afgevaardigden.

De rechterlijke macht is de derde tak van de federale overheid. Aan het hoofd van het Amerikaanse juridische systeem staat het Supreme Court. Vervolgens de 11 gerechtshoven van beroep en de 91 federale districtsrechtbanken. Daarnaast bestaan er drie rechtbanken met speciale jurisdictie. Het congres heeft volgens de grondwet de macht federale rechtbanken in te stellen en af te schaffen en kan ook het aantal rechters in het federale juridische systeem bepalen. Het Hooggerechtshof (Supreme Court) is echter (tot bepaalde mate) onschendbaar.

In de Verenigde Staten gaat de benoeming van een rechter voor het Hooggerechtshof altijd samen met politiek gekrakeel. Dat komt omdat het Supreme Court een veel zichtbaarder en ook veel invloedrijkere rol vervult dan in Nederland. Ze kan de regels die het congres of de president uitvaardigt nietig verklaren en zo de samenleving ingrijpend beïnvloeden.<sup>39</sup>

Tenslotte dient de *National Security Council* (Nationale Veiligheidsraad) te worden omschreven. Dit is een raad die de president adviseert op het gebied van het buitenlandse beleid en Binnenlandse Zaken die de nationale veiligheid aangaan. De vaste leden van deze raad zijn de vicepresident, minister van Defensie, minister van Buitenlandse Binnenlandse Zaken, de National Security Advisor (Nationale Veiligheidsadviseur) de Chef Staf van Defensie en de directeur van de CIA. Vaak schuiven andere kabinetsleden ook aan bij vergaderingen.<sup>40</sup>

### 3.2. Aansturing: centralisatie veiligheidsbeleid VS

Ondanks de vergaande bevoegdheden van de Amerikaanse president, is door verschillende regeringen geprobeerd deze bevoegdheden uit te breiden. Een belangrijke eerste poging in centralisatie van de aansturing van de veiligheidszorg in de Verenigde Staten werd eind jaren '60 van de vorige eeuw gedaan door de regering van president Richard Nixon (1969-1974). Destijds bestond er nog geen eenduidig veiligheidsbeleid (met betrekking tot terrorisme en overige bedreigingen voor de nationale veiligheid) van de Amerikaanse regering. Het land bevond zich in een bewogen periode met als helder voorbeeld opstandige zwarte Amerikanen die zich organiseerden in de *Black Panther* organisatie. Deze organisatie werd door de FBI directeur Hoover in 1968 bestempeld als de grootste dreiging van de Amerikaanse veiligheid. Deze organisatie droeg wapens en probeerde de Amerikaanse zwarte bewustwording te stimuleren. Deze organisatie had radicale elementen, maar om deze te bestempelen als de grootste Amerikaanse veiligheidsdreiging van dat moment, zegt meer over de tijdsgeest destijds dan een reëel veiligheidsbeeld.<sup>41</sup>

---

<sup>38</sup> Theoharis A. (2004) *The FBI & American Democracy a brief critical history*, University Press of Kansas USA

<sup>39</sup> [http://www.amerika.nl/cms/e107\\_plugins/content/content.php?content.135](http://www.amerika.nl/cms/e107_plugins/content/content.php?content.135)

<sup>40</sup> <http://www.whitehouse.gov/administration/eop/nsc/>

<sup>41</sup> Theoharis A. (2004) *The FBI & American Democracy a brief critical history*, University Press of Kansas USA

In die bewogen periode ontstonden onlusten en demonstraties op Amerikaanse campussen die met stevig geweld door de politie werden neergeslagen en de radicale organisatie *Weathermen* pleegde aanslagen op diverse Amerikaanse doelwitten. De republikeinse president Nixon etaleerde zichzelf graag als de president van *law and order*. En probeerde hiermee een symbolisch signaal af te geven aan de burger. Bovendien leidde onlusten de aandacht af van de moeizaam verlopende oorlog in Vietnam waar de Verenigde Staten zich middenin bevond.

In een geheime bijeenkomst met zijn topadviseurs met betrekking tot veiligheid werden de eerste stappen gezet in wat later het *Huston Plan* zou gaan heten, vernoemd naar Nixon's adviseur John Huston. Hierin werden vergaande maatregelen genomen zoals illegale inbraak en afluistermethoden van (potentiële) radicalen door overheidsinstanties. Er werd post van Amerikaanse staatsburgers gecontroleerd en bovendien was het de eerste aanzet voor operaties van de CIA (die zich tot dusver beperkte tot operaties buiten de Verenigde Staten). Dit plan werd uiteindelijk nooit volledig geïmplementeerd vanwege weerstand van FBI directeur J. Edgar Hoover en Minister van Justitie John Mitchell. Terwijl de FBI onder Hoover al stevig optrad tegen links-radicalen organisaties.

Vanwege deze weerstand zette Nixon alles in zijn werk om zijn uitvoerende macht te beschermen en uit te breiden en nam maatregelen voor de veiligheid of het dwarsliggen van politieke tegenstand door het Witte Huis. Het bekendste voorbeeld hiervan is dat de Amerikaanse president een aparte kleine inlichtingenorganisatie runde vanuit het Witte Huis, samengesteld met onder andere oud agenten van de FBI en CIA. Belangrijk om te vermelden is dat dit buiten het medeweten van het Amerikaanse congres gebeurde. Nixon dacht wat dat betreft heel lang als Amerikaanse president boven de wet te staan. Een bekend voorbeeld hiervan is de poging tot illegaal afluisteren van het Democratische Comité in het Watergate Hotel te Washington, wat uiteindelijk leidde tot de val van Richard Nixon.<sup>42</sup> Een helder voorbeeld van misbruik in een situatie waarin vergaande centralisatie van macht is ontstaan.

### 3.3. Uitvoering veiligheidszorg

Dit onderzoek zal zich beperken tot de rol van de *decentrale politie*, de Amerikaanse federale politiedienst *Federal Bureau of Investigation* (FBI) en de *Central Intelligence Agency* (CIA). De FBI heeft operationele taken terwijl de CIA zich (in principe) richt op beleid buiten de Verenigde Staten met betrekking tot inlichtingen en veiligheid. Opmerkelijk is dat geen van deze genoemde organisaties onder het nieuwe Department of Homeland Security vallen, terwijl ze wel een centrale rol speelde in de aanzet tot de reorganisatie. Dat is tevens de belangrijkste reden waarom deze drie organisaties centraal staan bij dit onderzoek. Dit wordt in hoofdstuk 4 omschreven.

#### 3.3.1 Politietaak

Net als in Nederland wordt de meest omvangrijke taak binnen de veiligheidszorg in de Verenigde Staten uitgevoerd door de politie. De structuur verschilt wel wezenlijk met Nederland. Het federale karakter met deelstaten zorgt ervoor dat de meeste staten een *state police* hebben. Deze dienst heeft autoriteit binnen de staatsgrenzen om specifieke taken binnen de openbare orde en veiligheid te handhaven. Dit betreft voornamelijk de controle en veiligheid op state highways en interstate expressways (vergelijkbaar met Nederlandse provinciale wegen) en de bescherming van staatsautoriteiten zoals de gouverneur en overheidsgebouwen.

Per staat en county (districten die een staat vormen) bestaat er ook nog een politiedienst, *the sheriffs and deputies*. Ook hiervan verschilt per staat de taakstelling. In de meeste staten is de handhaving van openbare orde en veiligheid de meest principiële vorm van de politiezorg, zoals de politie in Nederland ook uitvoert. Het 10<sup>e</sup> amendement van de Amerikaanse constitutie bevestigt politiebevoegdheden van de staten.

---

<sup>42</sup> Graaf de B. (2010) *Theater van de angst – de strijd tegen terrorisme in Nederland, Duitsland, Italië en Amerika*, Uitgeverij Boom Amsterdam

Belangrijk om te vermelden is dat vanwege het decentrale karakter van de Verenigde Staten er geen eenduidige aansturing en organisatie van de politiezorg bestaat. Hierdoor kan het verschil in de politiezorg per staat aanzienlijk zijn. De state police staat doorgaans onder aansturing van de gouverneur van een staat, daarnaast kan een sheriff of police captain een hoge mate van onafhankelijkheid hebben, zeker als het een gekozen functie betreft. Onvermeld zijn nog de spoorwegpolitie, havenpolitie, schoolpolitie en nog enkele andere politieorganisaties die per staat kunnen variëren.<sup>43</sup>

### **3.3.2. Federal Bureau of Investigation (FBI)**

Een van de opvallendste verschillen met de Nederlandse veiligheidszorg is de aanwezigheid van een federale politiedienst (Federal Bureau of Investigation: FBI) in de Verenigde Staten. De organisatie bestaat uit 33.000 medewerkers (ongeveer 13.500 speciale agenten en 19.500 ondersteunend personeel) in dienst. De huidige directeur van de FBI is Robert S. Mueller III.

De FBI werd opgericht in 1908 als een organisatie met slechts 34 medewerkers door Charles Bonaparte en als wet ondertekend door president Theodore Roosevelt. Overigens kreeg de organisatie pas in 1934 officieel de naam Federal Bureau of Investigation, tot die tijd droeg de organisatie de naam Bureau of Investigation.

De hoofdreden voor de oprichting van de dienst was de moeite die de overheid had met het bestrijden van staatsgrensoverschrijdende criminaliteit. Het Ministerie van Justitie moest hiervoor destijds agenten van de Secret Service gebruiken. De Secret Service viel onder het Treasury Department (Ministerie van Financiën) en hield zich voornamelijk bezig met delicten zoals valsmunterij, fraude en heeft sinds de moordaanslag op president William McKinley in 1901, de primaire taak de bescherming van de Amerikaanse president en andere regeringsfunctionarissen. Deze uitleen leidde tot gebrekkige aansturing en ondoorzichtige verantwoordelijkheden.

Een flinke stimulans in het bevorderen van de binnenlandse veiligheid middels bestrijding van bijvoorbeeld spionage en sabotage, kreeg de FBI met het uitbreken van de Eerste Wereldoorlog. Bij de komst van J. Edgar Hoover als nieuwe directeur in 1924, bestond de organisatie uit ongeveer 650 medewerkers. Hoover zou uiteindelijk 48 jaar directeur van de organisatie blijven en werd daardoor geruime tijd beschouwd als één van de machtigste mannen van de Verenigde Staten. Vooral omdat de FBI directeur de organisatie centraal aanstuurt met veel discretionaire ruimte. De Tweede Wereld Oorlog en diverse andere presidentiële besluiten resulteerde in verdere uitbreiding in het takenpakket van de federale politiedienst.<sup>44</sup>

De FBI heeft jurisdictie op het gehele Amerikaanse grondgebied en is dus niet gebonden aan de staatsgrenzen zoals de gewone politie. De organisatie houdt zich op dit moment voornamelijk bezig met bestrijding van terrorisme, drugsdelicten, georganiseerde misdaad, spionage en geweldsmisdrijven op Amerikaans grondgebied. De taakstelling van de FBI is tevens gebonden aan delicten en functioneert om die reden anders dan de decentrale politie.

Belangrijk om te vermelden is dat de Verenigde Staten geen binnenlandse veiligheidsorganisatie heeft, zoals het Britse MI5. De inlichtingenfunctie wordt in de Verenigde Staten uitgevoerd door de FBI.<sup>45</sup>

De federale dienst heeft verspreid over de Verenigde Staten 56 field offices. Daarnaast zijn er ook medewerkers van de FBI gedetacheerd op meer dan 60 Amerikaanse ambassades (legal attachés)

---

<sup>43</sup> Maguire E.R. (2003) *Organizational Structure in American Police Agencies*, State University of New York Press USA

<sup>44</sup> Theoharis A. (2004) *The FBI & American Democracy a brief critical history*, University Press of Kansas USA

<sup>45</sup> Graaf de B. (2010) *Theater van de angst – de strijd tegen terrorisme in Nederland, Duitsland, Italië en Amerika*, Uitgeverij Boom Amsterdam



waardoor de FBI een wereldwijd opererend karakter heeft. Belangrijk om te benadrukken is dat de FBI een aparte organisatie is naast de diverse decentrale politiekorpsen.<sup>46</sup>

### 3.3.3. Central Intelligence Agency (CIA)

De Central Intelligence Agency (CIA) is een Amerikaanse inlichtingenorganisatie die verantwoordelijk is voor het verkrijgen en analyseren van informatie over regeringen, bedrijven en personen. Deze informatie levert de CIA aan de verschillende onderdelen van de Amerikaanse overheid. De CIA is een organisatie die onafhankelijk van de verschillende ministeries opereert en rechtstreeks rapporteert aan de Amerikaanse president. Deze rapportage gebeurt onder andere middels een National Intelligence Estimate (NIE). Dit geeft een collectieve inschatting van de *Intelligence Community* weer. De Intelligence Community is een overkoepelende organisatie met 17 leden die allen in meer of mindere mate te maken hebben met inlichtingen. Voorbeelden hiervan, naast de CIA en de FBI, zijn de NSA (National Security Agency), de DEA (Drugs Enforcement Agency) en de inlichtingenorganisaties van de diverse militaire onderdelen. Er wordt aan geen enkele inlichtingendocument zoveel belang gehecht als aan een NIE.<sup>47</sup> Dit document wordt onder leiding van de CIA geproduceerd en verspreid met de goedkeuring van de directeur van de CIA.

De Amerikaanse president kan ook direct bevelen geven aan de CIA. Verantwoording moet door de dienst worden afgelegd aan de inlichtingencommissies van de beide huizen van het Amerikaanse congres. De hoofdreden voor het bestaan van een dergelijke inlichtingenorganisatie is dat een natie ook buiten haar landsgrenzen de eigen macht wil verdedigen en verder moet kunnen kijken dan de horizon om dreigingen te analyseren en mogelijke aanvallen op de eigen bevolking te voorkomen. In essentie dient de CIA verrassingen voor te zijn en met haar kennis de president te adviseren en onafhankelijk te informeren. De huidige directeur van de CIA is Leon Panetta. De organisatie heeft ongeveer 20.000 medewerkers en werkt uitvoerig samen met buitenlandse inlichtingenorganisaties zoals het Engelse MI6 en ook de Nederlandse AIVD.

De CIA leverde tot de aanslagen van 11 september 2001 standaard de *Director of Central Intelligence (DCI)*. Deze functie gaf leiding aan de Intelligence Community. Na de aanslagen werd deze functie opgeheven.

De CIA werd in 1947 opgericht door de Amerikaanse president Harry Truman. De organisatie borduurde vooral voort op de Central Intelligence Group die direct na de Tweede Wereld Oorlog werd opgericht vanuit de Office of Strategic Services (OSS). De primaire doelstelling destijds was het voorkomen van een tweede Pearl Harbor. Dit was de onverwachte aanval op 7 december 1941 van de Japanse Keizerlijke Marine op de *Pacific Fleet* die voor anker lag in de marinebasis Pearl Harbor in Hawaï.

De CIA bezit ook een geheime militaire dienst en is de afgelopen 50 jaar bijvoorbeeld betrokken geweest bij het omverwerpen van regeringen, bijvoorbeeld in Midden-Amerika en Zuidoost Azië. Een ander helder voorbeeld van werkzaamheden van de CIA is de militaire bevoorrading van de Mujahidin in de jaren '80 in Afghanistan waarmee zij uiteindelijk het Rode Leger versloegen in de oorlog tussen de Sovjet-Unie en Afghanistan.

Daarnaast is de CIA betrokken bij de beïnvloeding van verkiezingen, vooral door propaganda en financiële ondersteuning van politieke partijen die de Verenigde Staten welgezind zijn. Een duidelijk voorbeeld hiervan zijn de Italiaanse verkiezingen en operaties in Midden-Amerika. Dit had vooral het doel om communistische partijen te bestrijden.

De afgelopen 50 jaar was de primaire taak van de organisatie spionage en contraspionage jegens de (voormalige) Sovjet-Unie ten tijde van de Koude Oorlog. Na de val van de Berlijnse Muur ontstond er

---

<sup>46</sup> <http://www.fbi.gov/quickfacts.htm>

<sup>47</sup> Drogin B. (2007) *Curveball*, Random House Group Company, London UK

opeens een enorme discrepantie tussen de taakstelling en functies en de reële situatie in de wereld. De organisatie was om die reden in de jaren '90 dringend op zoek naar nieuwe taken.<sup>48</sup>

Met de beëindiging van de Koude Oorlog werd de primaire veiligheidstaak de groeiende dreiging van het terrorisme in de jaren '90. Om die reden werd in 1996 een aparte unit binnen de CIA opgericht met de naam *Counterterrorism Center*. Dit onderdeel ging zich niet op terrorisme als geheel richten, maar vooral op Al Qaeda met Osama bin Laden als centraal doelwit. De FBI had ook enkele agenten aanwezig op dit nieuwe onderdeel. Dit nieuwe onderdeel kreeg warme steun vanuit het Witte Huis en werd officieel bekrachtigd door Presidential Decision Directive 39 'U.S. Policy on Counterterrorism'.

Belangrijk om te vermelden is dat de CIA niet de enige inlichtingenorganisatie in de Verenigde Staten is. Afgezien van de inlichtingentaak van de verschillende politieorganisaties is de Defence Intelligence Agency (DIA) ook een wezenlijke speler. Deze organisaties werken samen in de eerder genoemde National Security Council (NSC) en binnen de Intelligence Community.

Een organisatie die niet uitgebreid beschreven wordt is de National Security Agency (NSA). Deze organisatie is qua personeel en budget de grootste spionage organisatie ter wereld en verantwoordelijk voor wereldwijde elektronische surveillance en het decoderen van geheime communicatie. Omdat deze organisatie dienstbaar is aan de CIA, FBI, Defensie en andere overheidsorganisaties zoals de politie, ligt de uitvoeringskwestie bij terrorismevraagstukken bij de laatstgenoemden, maar speelt de NSA wel een cruciale rol.<sup>49</sup>

### 3.4. Conclusies

Wat typeert nu het Amerikaanse stelsel en wat zijn de tot nu toe gesignaleerde knelpunten?

De verschillen en overeenkomsten tussen Nederland en de Verenigde Staten, zowel bestuurlijk als in uitvoering van de veiligheidszorg, zijn in de inleiding van dit onderzoek en hoofdstuk 2 en 3 aan bod gekomen. Wat typeert nu het Amerikaanse stelsel en wat is daarmee het antwoord op de eerste onderzoeksvraag? Deelvraag 1 als volgt geformuleerd: *Hoe was de aansturing van de veiligheidszorg tot 2001 georganiseerd in de Verenigde Staten?*

De organisaties waar dit onderzoek zich op richt, de decentrale politie, FBI en CIA zijn beschreven.

De belangrijkste organisatorische kenmerk van de Verenigde Staten is de duidelijke scheiding tussen aansturing van de veiligheidszorg op decentraal (verschillende staten) en federaal (Washington D.C.) niveau. Dit is een rechtstreeks gevolg van het federale karakter van het land. Enerzijds bestaat de sterk centrale aansturing door de Amerikaanse president, zoals de aansturing van de FBI en de CIA. Anderzijds zorgt de macht van de verschillende staten ervoor dat de decentrale politie bijna volledig buiten deze centrale aansturing valt. De decentrale uitvoering van de politie in de Verenigde Staten heeft wat dat betreft wel overeenkomsten met de vroegere decentrale Nederlandse gemeentelijke politie.

Omdat de jurisdictie van de FBI zich niet beperkt tot staatsgrenzen, zoals wel bij de decentrale politie, heeft de president met betrekking tot politiezorg zeker invloed, maar beperkt zich dit in hoge mate tot de FBI. De belangrijkste aansturing van de inlichtingengemeenschap als geheel vindt plaats in de National Security Council (NSC) waarin de president samen met de belangrijkste kabinetleden de en buitenlandse veiligheidskwesties bespreekt en coördineert.

De uitvoerende macht van de president met betrekking tot dit voorliggende vraagstuk, komt vooral tot uiting in de rechtstreekse bevelen die de president kan geven aan de CIA en FBI en het dagelijks contact dat de president heeft met de directeurs van deze twee organisaties. Vanwege de rechtstreeks centrale macht van de president kunnen hoge ambtenaren en organisaties sterk

---

<sup>48</sup> Weiner T. (2007) *Legacy of Ashes: The history of the CIA*, Doubleday, New York USA

<sup>49</sup> <http://www.nsa.gov/about/index.shtml>

verlangen naar de gunst van de uitvoerende macht. Hierdoor kan er een discrepantie ontstaan tussen het onafhankelijke advies dat bijvoorbeeld een directeur van de CIA moet geven over buitenlandse dreiging en het effectief aansturen van een organisatie. Dit komt omdat in de Verenigde Staten een executive order net zoveel wettelijk gezag heeft als wetgeving dat door het congres is aangenomen. Dat betekent dat de gunst van de president bewerkstelligen, voor bijvoorbeeld additionele financiering van een organisatie, een eenvoudigere weg kan zijn dan een meerderheid in beide huizen van het congres te zoeken. Overigens heeft de Amerikaanse president ook veel politieke invloed op de besluitvorming in het congres. Zeker als de partij van de president de meerderheid vormt of als de president hoog scoort in opiniepeilingen onder de bevolking. Het congres heeft wel een controlerende rol bij de veiligheidsdiensten en ook burgers kunnen rechtstreeks aankloppen bij de diensten voor inzage in documenten van gesloten onderzoeken onder de Freedom of Information Act. Dit geeft de burger een rechtstreekse controlerende invloed op inlichtingenorganisaties, maar deze controlerende invloed is aan voorwaarden verbonden.<sup>50</sup>

Het belangrijkste verschil tussen Nederland en de Verenigde Staten is de vergaande individuele invloed die kan worden uitgevoerd door de president en zijn rechtstreekse uitvoerende macht. De executive order optie van de Amerikaanse president is hier een helder voorbeeld van. Dit betekent dat een spreekwoordelijke pennenstreek van de president enorm veel invloed heeft. Het gevolg is dat als de president een symbolisch signaal wil afgeven aan de bevolking bij bijvoorbeeld naderende verkiezingen, er ruime mogelijkheden bestaan hier vorm aan te geven. Richard Nixon die zich graag presenteerde als de president van law and order is hier een helder voorbeeld van.

Wat zijn de tot nu toe gesignaleerde knelpunten in de aansturing en uitvoering van de veiligheidszorg in de Verenigde Staten? Met betrekking tot de aansturing van de veiligheidszorg en dan met name de rol van de Amerikaanse president is een duidelijke constitutionele contradictie geconstateerd. Enerzijds beperkt de constitutie unilaterale macht. Anderzijds mag de Amerikaanse president individueel bevelen uitvaardigen zonder goedkeuring van het congres. Dit kan leiden tot excessen zoals het Huston Plan. Ondanks de institutionele weerstand, met name van FBI directeur Hoover en Minister van Justitie Mitchell, werden delen van dit plan alsnog uitgevoerd en konden niet worden gecontroleerd door het congres.

Ondanks de oprichting van de speciale eenheid binnen de CIA kon niet worden voorkomen dat op 7 augustus 1998 twee zware bomaanslagen simultaan plaatsvonden op de Amerikaanse ambassades in Kenia en Tanzania in opdracht van Osama bin Laden. Ook werden de aanslagen van 11 september 2001 in New York en Washington niet voorzien. Deze aanslagen worden specifiek genoemd omdat de primaire doelstelling van de organisatie het voorkomen van een tweede Pearl Harbor is. Hierbij dient wel vermeld te worden dat absolute veiligheid niet bestaat, maar omdat sommige aanslagen mogelijk voorkomen hadden kunnen worden is deze harde constatering mogelijk gerechtvaardigd. Bovendien biedt de oprichting van een speciale afdeling van de CIA specifiek op Al Qaeda gericht wel de mogelijkheid tot een kritisch oordeel. Of deze aanslagen hadden kunnen worden voorkomen wordt in hoofdstuk 5 nader op ingegaan.<sup>51</sup>

---

<sup>50</sup> <http://www.state.gov/m/a/ips/>

<sup>51</sup> Bamford J. (2005) *A pretext for war, 9/11, Iraq, and the abuse of America's intelligence agencies*, Anchor Books, Random House, Inc. New York

## 4. Verklaringsmodellen

Voor de beantwoording van onderzoeksvraag 2 en 3 wordt aangesloten bij theorievorming van James G. March en Johan P. Olson (1983) en John W. Kingdon (hierna: Kingdon).<sup>52</sup> Eerst worden de beide benaderingen besproken en dan wordt een aantal verwachtingen geformuleerd over reorganisaties die daarna zullen worden gebruikt bij de analyse van de ervaringen die in de Verenigde Staten zijn opgedaan met de oprichting van het Department of Homeland Security na de terroristische aanslagen op 11 september 2001.

### 4.1.1. March & Olson

March en Olson constateren in hun bijdrage dat besluitvorming over reorganisatie van de publieke sector wordt gedomineerd door twee vormen van *politieke retorica*. De eerste benadering weerspiegelt de optimistische gedachte dat reorganisatie van diensten middels gangbare, wellicht relatief eenvoudige, organisatieprincipes zorgt voor snelle winst en verbeterde effectiviteit. Deze benadering wordt de administratieve retoriek genoemd. Gangbare administratieve theorieën zorgen vanzelfsprekend voor een effectievere uitvoering van overheidsdiensten. Om dit te bereiken ligt de nadruk op interne aansturing en controle. De essentie van deze invalshoek is dat er relatief positieve verwachtingen zijn over de invoering en stroomlijning van reorganisaties.

De tweede benadering beschrijft de politieke belangen achter reorganisaties en heeft een meer pessimistische invalshoek. Deze benadering is gebaseerd op de aanname dat, zowel de formulering en taakstelling bij reorganisatie als de implementatie, een politieke strijd is tussen conflicterende politieke belangen om de politieke macht, de *retoriek van realpolitik*. Deze belangen strijden om invloed, controle en voordelen ten gevolge van de reorganisatie. Succesvolle reorganisatie lijkt hierdoor een illusie gezien breed gedragen en eenduidige politieke en maatschappelijke visie als utopisch wordt beschouwd.<sup>53</sup>

March en Olson formuleren in hun artikel twee belangrijke conclusies over de totstandkoming en de implementatie van hervormingsprocessen. Ten eerste sluiten ze voor wat betreft de totstandkoming, aan bij hun garbage can model. In dat model is een (re)organisatie te beschouwen als een verzameling van vier bewegingen:

- 1: Problemen: deze (organisatorische) problemen kunnen binnen of buiten de organisatie ontstaan en zijn op zoek naar oplossingen
- 2: Oplossingen: de oplossingen in een organisatie ontstaan onafhankelijk van problemen. Actoren in organisaties kunnen oplossingen verzinnen terwijl er op z'n best gebrekkig inzicht in de daadwerkelijke problemen bestaat. Dit geeft het geheel een karakter van willekeur.
- 3: Beslissingsmogelijkheden: beeldvorming is ook in organisaties erg belangrijk. Soms zijn er verwachtingen (intern of extern) van bepaald gedrag, zoals de zoektocht naar oplossingen die er wellicht helemaal niet zijn.
- 4: Actoren: De actoren en hun handelingen variëren tussen problemen en oplossingen. Actoren hebben ieder een eigen belang en kunnen oppoortuun handelen daardoor.

Uit de verbindingen van deze vier stromen ontstaat vervolgens beleid. Dit geeft het geheel een anarchistische invalshoek, gezien er nauwelijks sturing of logisch gedrag te ontdekken valt.

Dit betekent dat als een organisatie noodzakelijke problemen op wil lossen, zoals een begrotingstekort of het oplossen van een ramp of crisis, de ambities en verwachtingen vanaf het begin getemperd moeten worden, vooral inzake de doelstellingen op lange termijn. Dit model impliceert ook dat allerlei actoren proberen nieuwe taken mee te nemen met de reorganisatie, ook taken die mogelijk weinig met de herziene taakstelling te maken hebben. Dit kan negatieve gevolgen

---

<sup>52</sup> Kingdon, J. (1984), *Agendas, alternatives and public policies*, Boston USA

<sup>53</sup> March J.G. & Olson J.P. (1983) *Organizing political life: What administrative reorganization tells us about government*, American Political Science Review, Washington D.C. USA

voor het functioneren van de betreffende organisatie hebben. Zeker als de ambities en middelen hoog worden ingezet.

Ten tweede wijzen March en Olson er ook op dat het erg moeilijk blijkt te zijn om grote reorganisaties succesvol te implementeren. Slechts volhardende en langdurige processen die leiden tot grootschalige reorganisatie maken kans op succes. De stappen volgens March & Olson in het reorganisatieproces gaan als volgt:

### **1. Reorganisatiebesluit wordt gestart op initiatief van ambitieuze politici**

De stap weerspiegelt de eerdergenoemde optimistische gedachte dat reorganisatie van diensten middels gangbare, wellicht relatief eenvoudige, organisatieprincipes zorgt voor een hogere mate van snelle winst en verbeterde effectiviteit, de administratieve retoriek. Een optimistische gedachtegang gaat dan gepaard met soortgelijke retoriek. Vooral tijdens de verkiezingen voor een nieuwe regering ontstaat de overtuiging om grote veranderingen aan te brengen, grootschalige reorganisaties of het verminderen van regeldruk zijn dan dankbare voorbeelden. Vooral na een succesvolle verkiezingsoverwinning kunnen politici in de veronderstelling leven dat zij alle grote vraagstukken aankunnen, vooral als besluitvaardigheid en overtuiging om de hoek komen kijken.

### **2. Een moeizaam implementatieproces ontstaat vanwege de diverse belangen en optredend verzet van betrokken organisaties**

De eerdergenoemde retoriek van de realpolitik is gebaseerd op de aanname dat zowel de formulering en taakstelling bij reorganisatie als de implementatie in wezen een politieke strijd is tussen conflicterende politieke belangen om de politieke macht. Deze belangen strijden om invloed, controle en voordelen ten gevolge van de reorganisatie. Succesvolle reorganisatie is hierdoor een illusie gezien breed gedragen en eenduidige politieke en maatschappelijke visie als utopisch wordt beschouwd.<sup>54</sup>

March & Olson stellen dat niet onderschat mag worden dat politici en bestuurders kunnen opereren voor de bühne. Dit element sluit direct aan bij de noodzaak van korte termijn succes voor politici. Hiermee wordt bedoeld dat niet alle reorganisatie beslissingen en handelingen gebaseerd zijn op bestuurlijk inzicht, maar vaak politiek of populair gemotiveerd zijn en eenvoudig zijn uit te leggen. Symbolische signalen zijn belangrijk voor politieke actoren om zowel de kiezer te (mis) leiden als ter reflectie van eigen overtuiging. Het gevolg is alleen dat de implementatieaandacht kort is en optredend verzet van betrokken organisaties het initiatief overnemen.

### **3. De oppositie tegen de reorganisatie krijgt de overhand en oefent zoveel invloed op de reorganisatie uit dat de originele doelstellingen niet behaald worden. Dit wordt ook wel *The empire strikes back* genoemd. Het enige remedie hiertegen is non-stop politieke aandacht.**

Ironisch is dat zodra politieke en bestuurlijke leiders gekozen zijn, de interesse in de reorganisatie snel afneemt. Vooral omdat de belofte van reorganisatie en goede aansturing van de bureaucratie meer telt dan de feitelijke uitvoering ervan.

Succesvolle implementatie van reorganisaties is afhankelijk van de houding van politieke leiders, zoals Amerikaanse presidenten. Zij zijn best bereid flinke reorganisaties door te voeren, maar niet bereid om hier daadwerkelijke de strijd met de oppositie over aan te gaan. Het onderwerp reorganisatie blijkt vaak niet zwaar genoeg te wegen voor een politiek gevecht. Dit wordt door March & Olson de voorwaarden van politieke handel (*Terms of Political Trade*) genoemd. De initiërende politici kunnen gedurende een moeizaam implementatieproces hun aandacht verliezen.

---

<sup>54</sup> March J.G. & Olson J.P. (1983) *Organizing political life: What administrative reorganization tells us about government*, American Political Science Review, Washington D.C. USA

#### 4.1.2. Stromenmodel

Kingdon heeft in zijn boek *Agendas, alternative and public policies* het garbage can model geamendeerd. Kingdon formuleert drie stromen die gezamenlijk het *stromenmodel* vormen. Het model beschrijft drie afzonderlijke stromingen die als zij elkaar kruisen op een bepaald moment en in bepaalde context zorgen voor een *policy window* waardoor een bepaald onderwerp in beleid wordt omgezet, het sleutelmoment voor beleidsverandering. De drie stromingen vormen gezamenlijk een policy window. Een dergelijk window doet zich voor als het politieke klimaat rijp is voor deze oplossing. Als dit niet het geval is, blijven de verschillende stromingen alle kanten op gaan.

Een policy window is een moment waarop er een erkend probleem is, een uitvoerbare oplossing voorhanden is en de tijd rijp is voor handelen. Kingdon geeft hierdoor het belang van agendavorming aan. Hier geeft hij overigens geen tijdsperiode mee, dit kan dus jaren duren en is afhankelijk van een policy window.

Noodzakelijk voor een policy window is de samenkomst van drie afzonderlijke stromingen. Het model krijgt vorm in de probleemstroom, beleidsstroom en de politieke stroom:

**Probleemstroom:** De essentie achter deze stroom is dat een gegeven situatie geïdentificeerd en expliciet geformuleerd dient te worden als probleem voordat het ook maar de kleinste kans krijgt om er beleid over geformuleerd te krijgen. De eerste voorwaarde waaraan beleid maken moet voldoen is de identificatie van een probleem. Dit zijn vaak maatschappelijke problemen waarvan het openbaar bestuur geacht wordt ze op te lossen.

**Beleidsalternatievenstroom:** De essentie achter deze stroom is dat het verklaart hoe onderwerpen op de agenda komen of er juist vanaf gehaald worden. De stroom is bezig met het formuleren van beleidsalternatieven en voorstellen. Erg belangrijk in deze stroom is het kenmerk dat deze voorstellen en oplossingen initieel niet geformuleerd zijn om gegeven problemen op te lossen, maar dat ze rondstromen op zoek naar problemen waar ze mee verbonden kunnen worden. De tweede voorwaarde waaraan beleid maken moet voldoen is het formuleren van verschillende beleidsalternatieven.

**Politiek-bestuurlijke stroom:** Ondanks dat politiek los van de andere twee stromen plaatsvindt, kan een politiek evenement zoals verkiezingen of een wisseling van regering, een onderwerp of beleid van de agenda halen of op de agenda zetten. De agenda staat onder invloed van politieke gebeurtenissen en is de derde voorwaarde voor beleidsvorming. Deze stroom is het meest relevant in het licht van dit onderzoek.

**Policy window:** Het sleutelmoment voor beleidsverandering. Dat betekent dat als de politieke omstandigheden gunstig zijn, zogenaamde *policy entrepreneurs* erkende problemen koppelen aan beschikbare beleidsalternatieven. Cruciaal voor het doorvoeren van beleidsverandering is tijd. Policy windows zijn maar een beperkte tijd geopend en kunnen snel dichtslaan. Dit zorgt er voor dat entrepreneurs snel en resoluut dienen te handelen omdat langdurige overwegingen het risico lopen dat de policy window weer sluit. En omdat policy windows moeilijk te voorspellen zijn, kunnen politieke en bestuurlijke actoren dit risico niet lopen.

De actoren die tijdens een policy window beleidsverandering proberen te initiëren worden door Kingdon *policy entrepreneurs* genoemd.

Policy entrepreneurs zijn actoren in het beleidstraject in de breedste zin van het woord. Het kunnen gekozen volksvertegenwoordigers of bestuurders zijn, maar ook benoemde ambtenaren, belangenorganisaties of onderzoeksinstituten. De essentie van de rol van entrepreneurs is dat ze de rol van initiatiefnemer van nieuw beleid op zich nemen. Het snel handelen van entrepreneurs is noodzakelijk omdat policy windows maar een beperkte tijd geopend zijn.

Deze entrepreneurs spelen ook bij March & Olson een belangrijke rol. Immers zijn het politici of ambtenaren die bij reorganisaties zoveel mogelijke taken en bevoegdheden willen meenemen met de reorganisatie. De gezamenlijke eigenschap die policy entrepreneurs hebben is de bereidheid om tijd, energie, reputatie of (financiële) middelen te investeren. Deze investering moet zich in de ( nabije) toekomst terugbetalen in beleidswijziging of invloed op het gevoerde beleid waar de policy

entrepreneur de goedkeuring aan kan verlenen. Dit kan vanuit verschillende motivaties gebeuren zoals promotie, baanzekerheid of andere (financiële) belangen.

Belangrijk om te vermelden is dat de motivatie van policy entrepreneurs bij March & Olson kan verschillen van de policy entrepreneurs in het stromenmodel, waarbij in het stromenmodel de entrepreneurs meer invloed op het eindresultaat hebben.<sup>55</sup>

Wat betekent dit model voor het verloop van reorganisatieprocessen? In de eerste plaats dat het reorganisatiebeleid niet of in elk geval niet uitsluitend het gevolg is van een rationeel beleidsontwerpproces. Een oplossing moet technisch haalbaar en maatschappelijk aanvaardbaar zijn. Bovendien moeten de kosten binnen de perken blijven. De bestuurders (een minister bijvoorbeeld) moet bovendien de oplossing als redelijk ervaren. Dit kan zowel conform de eigen (politieke) overtuigingen zijn of het voorschrijdend inzicht van de bestuurder dat de steun van de volksvertegenwoordiging in de Staten-Generaal of het Amerikaanse congres dermate groot is, dat de voorliggende oplossing als acceptabel wordt beoordeeld. Er moet ook binnen het overheidsapparaat en de samenleving een coalitie tot stand komen die, wellicht voor slechts korte periode, zoveel steun of invloed weet te verwerven dat de betreffende coalitie of groepen in staat zijn het betreffende onderwerp op de agenda te zetten. Het is erg belangrijk te vermelden dat deze coalitie of groep geen meerderheid hoeft te vertegenwoordigen. Effectieve beïnvloeding op de besluitvorming wordt gevormd door (maatschappelijke) krachten en invloed, niet direct door een maatschappelijke meerderheid. Politieke en maatschappelijke steun zijn daarom van cruciaal belang.

Een tweede belangrijke implicatie van het model is dat het bij reorganisaties zaak is om haast te maken. Zoals is opgemerkt zijn policy windows veelal slechts een beperkte tijd geopend. Het is daarom vaak zaak om het juiste moment te benutten. Daarom is het vaak zo dat bij de besluitvorming over hervormingen vaak snel en slagvaardig moet worden geopereerd hetgeen ten koste kan gaan van een rationele afweging voor de voor- en nadelen. Gezien de tijdsdruk en de vele invloeden, krachten en belangen speelt het toeval in dergelijke processen volgens Kingdon ook een grote rol.

## 4.2. Verwachtingen op basis van de modellen

De theoretische inzichten van March & Olson en Kingdon dienen in dit onderzoek als kader voor de verklaring van de effecten van de reorganisatie van de veiligheidszorg in de Verenigde Staten.

Beide modellen stellen het model van reorganisaties als een strategie van rationele probleemoplossing ter discussie. De inzichten van March & Olson onderschrijven de twee vormen van political logic. De optimistische gedachte dat reorganisatie van diensten middels gangbare, wellicht relatief eenvoudige, organisatieprincipes zorgt voor een hogere mate van snelle winst en verbeterde effectiviteit, de administratieve retoriek en daarbij ook de gangbare rationele probleemoplossing. March & Olson zetten daar een pessimistische invalshoek tegenover, die politieke belangen achter reorganisaties weergeeft en een politieke strijd is tussen conflicterende politieke belangen om de politieke macht, de *retoriek van realpolitik*.<sup>56</sup>

Bij reorganisaties is er volgens de auteurs geen sprake van een zorgvuldige afweging van de voor- en nadelen van een hervorming, maar van een wanordelijk (een garbage can) proces waarin toeval en politieke opportuniteit een belangrijke rol spelen en waar vaak veel tijdsdruk op staat.

Het belangrijkste verschil met March & Olson is dat het stromenmodel aandacht heeft voor de politieke actualiteit, zoals verkiezingen of kabinetswisseling. March & Olson hebben meer aandacht voor de organisatorische situatie binnen organisaties (of de overheid) zelf, terwijl er bij Kingdon meer aandacht is voor externe invloeden buiten organisaties om. Een belangrijke beperking van het March

---

<sup>55</sup> Kingdon J.W. (1984) *Agendas, alternatives and public policies*, Boston USA

<sup>56</sup> March J.G. & Olson J.P. (1983) *Organizing political life: What administrative reorganization tells us about government*, American Political Science Review, Washington D.C. USA

en Olson model is dat zij relatief weinig aandacht besteden aan de koppeling van de diverse stromen. In dat kader heeft het stromenmodel meer aandacht voor het gelegenheidsmoment waarop beleidsverandering zou kunnen worden doorgevoerd en de rol van policy entrepreneurs daarbij. De sturende rol die policy entrepreneurs hebben, tijdens het korte moment dat een policy window biedt, is belangrijk in het reorganisatieproces.

In combinatie geven de modellen theoretisch inzicht in het verloop van reorganisatieprocessen.

In de eerste plaats leert met name het stromenmodel van Kingdon dat voor een reorganisatie een policy window nodig is. Een dergelijke window kan bijvoorbeeld ontstaan door verkiezingen en de daarmee verband houdende mogelijkheden voor politieke machtswisselingen. In de aanloop naar verkiezingen vertonen actoren strategisch gedrag door een symbolisch signaal te willen afgeven aan de kiezer (March & Olson).

Er zijn ook andere veelal onvoorspelbare omstandigheden die kunnen leiden tot policy windows. Wie had immers verwacht op 10 september 2001 dat de situatie met betrekking tot de veiligheid in de Verenigde Staten binnen 24 uur drastisch zou veranderen?

Bij de benutting van die policy windows is het optreden van policy entrepreneurs van groot belang. March & Olson spreken in dat kader over de *Terms of Political Trade*, waarbij de actoren afwegen of een politiek gevecht te moeite waard is. Daarbij verwijzen ze naar de noodzaak van het verwerven van voldoende politiek en maatschappelijk draagvlak. Dit veronderstelt steun van allerlei partijen en actoren die hun eigen belangen hebben en eigen eisen zullen stellen voor hun steun aan het voorstel. Daardoor is het voorstel een politiek compromis geworden, waarbij overwegingen van politieke haalbaarheid belangrijker zijn dan overwegingen van effectiviteit en doelmatigheid.

Hier speelt de grote tijdsdruk ook een belangrijke rol. Policy windows ontstaan vaak onverwachts en zijn van korte duur. Als entrepreneurs hun voorstel, dat soms al jaren op de plank ligt, willen doorvoeren is snelheid geboden en loopt men het risico dat er geen zorgvuldige afweging wordt gemaakt.

Tenslotte dient tijdens het implementatieproces de dynamiek van weerstand en afnemende politiek aandacht te worden vermeld, die aanleiding geeft tot het *Empire Strikes Back* fenomeen. Dit omschrijft de situatie dat politieke en bestuurlijke actoren een reorganisatiebesluit doorvoeren maar als de politieke aandacht verslechterd, institutionele krachten invloed gaan uitoefenen.

Dit leidt ertoe dat we op basis van deze modellen een aantal verwachtingen kunnen formuleren die handvatten bieden om het onderzoeksmateriaal te ordenen en te analyseren.

**Voor reorganisatie:**

Er is een status quo waarbij een dominante coalitie van politieke, ambtelijke en maatschappelijke actoren (op basis van eigen belangen en voorkeuren) belang heeft bij handhaving van de status quo. Politici hebben vaak wel grootste plannen klaarliggen, maar vanwege de status quo is er geen meerderheid voor doorvoering en durven de betreffende actoren de strijd met de oppositie niet aan.

**Reorganisatiebesluit: Policy window**

Er kunnen zich omstandigheden (Verkiezingen of andere onverwachte gebeurtenissen) voordoen die deze status quo ondermijnen. Er doet zich dan een policy window voor die door policy entrepreneurs benut kan worden.

Het reorganisatiebesluit staat onder invloed van een "political logic", krachtens welke een nieuwe dominante coalitie moet worden gesmeed, daarbij is het van belang om rekening te houden met de belangen en



voorkeuren van de voor een dominante coalitie nodige actoren. Er is ook sprake van weerstand van partijen die belang hebben bij handhaving status quo.

Het proces staat gezien de beperkte tijd dat policy windows zich voor doen onder een grote tijdsdruk. Onder invloed van de politieke logica is de totstandkoming van het proces geen rationeel besluit waarbij zorgvuldig voor- en nadelen zijn afgewogen. De policy window is van korte duur waardoor er door tijdsdruk haast om een reorganisatie door te voeren is geboden. Dit komt het voorstel over het algemeen niet ten goede omdat zorgvuldige afweging achterwege blijft.

**Na afloop van reorganisatiebesluit**

Implementatie is moeizaam en langdurig proces, vanwege de weerstand van actoren die belang hebben bij handhaven status quo, ook na de initiële besluitvorming. De bestuurlijke aandacht van de policy entrepreneurs (veelal politici en bestuurders) is van korte duur. In combinatie veroorzaakt dit *Empire strikes back* fenomeen. De organisaties die uiteindelijk wel reorganiseren hebben vaak weinig met de in eerste instantie geformuleerde doelstelling van de reorganisatie, waardoor de organisaties niet automatisch beter gaan functioneren.

## 5. Reorganisatie veiligheidszorg Verenigde Staten

In hoofdstuk 3 is beschreven hoe voor de aanslagen op 11 september 2001 de veiligheidszorg in de Verenigde Staten was georganiseerd. In dit hoofdstuk zal de reorganisatie van de veiligheidszorg ten gevolge van de aanslagen worden beschreven.

De conclusies van March & Olson en Kingdon uit paragraaf 4.2. bieden een handvat voor een beschrijving en een verklaring. In dit hoofdstuk wordt de tweede onderzoeksvraag beantwoord.

Deze luidt als volgt: *welke effecten had het implementatieproces van het Department of Homeland Security in de Verenigde Staten op de aansturing van de veiligheidszorg?*

Op 11 september 2001 vlogen twee vliegtuigen het World Trade Center in New York binnen. Kort erna vloog een ander vliegtuig in op het Pentagon in Washington en was nog een vierde vliegtuig onderweg naar Washington, vermoedelijk om zich op het Capitool of het Witte Huis te storten. De passagiers in het vierde gekaapte vliegtuig, die via telefooncontact met de grond over de situatie van de simultane kapingen hadden vernomen, overmeesterden de kapers waardoor het vliegtuig neerstortte in de staat Pennsylvania op 150 kilometer afstand van Washington D.C. Verantwoordelijk voor de aanslag waren negentien kapers die, onder leiding van Osama bin Laden en Khalid Sheik Mohammed, deel uitmaakten van de terroristische organisatie Al Qaeda.<sup>57</sup>

Deze terroristische aanslag zorgde voor een policy window waarop besluitvorming kon worden doorgevoerd door policy entrepreneurs. Maar voordat deze window beschreven kan worden dient de politieke en bestuurlijke discussie voor de aanslagen te worden omschreven. In de jaren voor de aanslagen was al duidelijk dat de veiligheidszorg met betrekking tot terrorismebestrijding niet effectief werd uitgevoerd. Voorstellen tot effectieve aanpak werden regelmatig aangedragen, maar de beperkte uitvoering ervan was mogelijk vanwege de weerstand van de betrokken organisaties FBI en CIA en andere actoren.<sup>58</sup>

### Voor reorganisatie

Er is een status quo waarbij een dominante coalitie van politieke, ambtelijke en maatschappelijke actoren (op basis van eigen belangen en voorkeuren) belang heeft bij handhaving van de status quo. Politici hebben vaak wel grootste plannen klaarliggen, maar vanwege de status quo is er geen meerderheid voor doorvoering en durven de betreffende actoren de strijd met de oppositie niet aan.

De discussie over herstructurering van de veiligheidszorg met betrekking tot de CIA en de FBI liep al enige jaren. Coördinatie- en uitvoeringsproblemen bestonden al lang voor de aanslagen van 11 september 2001.

De doelstelling, geformuleerd na Pearl Harbor, om een grootschalige aanslag op Amerikaanse grondgebied te voorkomen werd in 1993 al gebroken met de eerste aanslag op het World Trade Center door een groep terroristen onder leiding van Ramzi Yousef en gefinancierd door Khalid Sheik Mohammed (die in het najaar van 2010 in de Verenigde Staten terechtstaat voor zijn rol bij vele terroristische aanslagen waaronder die op 11 september 2001). Ondanks dat de organisatie Al Qaeda in 1988 werd opgericht, kwam het terroristische karakter van Al Qaeda en de leidinggevende en financierende rol van Osama Bin Laden, pas in 1996 definitief aan het licht na verhoor van de terrorist Jamal Al-Fadl. Bovendien had Bin Laden in 1995 een open brief aan de Saudische koning Fahd geschreven waarin hij de aanwezigheid van Amerikaanse troepen in Saoedi-Arabië veroordeelde.<sup>59</sup>

<sup>57</sup> National commission on terrorist attacks upon the United States (2004) *The 9/11 commission report*, W.W. Norton & Company Ltd New York USA

<sup>58</sup> Bamford J. (2005) *A pretext for war, 9/11, Iraq, and the abuse of America's intelligence agencies*, Anchor Books, Random House, Inc. New York

<sup>59</sup> Clarke R.A. (2004) *Against All Enemies, Inside America's War on Terror*, Free Press New York USA

De belangrijkste oorzaak dat de Verenigde Staten er in de jaren '90 nooit in geslaagd zijn om Osama bin Laden en zijn organisatie Al Qaeda uit te schakelen is, ondanks de topprioriteit die de regering Clinton in zijn tweede termijn aan Bin Laden gaf, het risicomijdend gedrag dat werd vertoond door Amerikaanse inlichtingen- en defensieorganisaties. De CIA leerde Bin Laden eind jaren '80 voor het eerst kennen als een Saoedi die de strijd met de Sovjet-Unie aanging in de oorlog in Afghanistan, een strijd waarin Bin Laden de steun van de CIA had. Bin Laden stond bekend als iemand die financiële ondersteuning gaf aan personen die vijanden van de Islam aanvielen.<sup>60</sup> Nadat de Sovjets waren verslagen was de aandacht van de Amerikaanse regering, dus ook de CIA, niet meer op Afghanistan gericht.

Ondanks dat de CIA een aparte afdeling speciaal voor de bestrijding van Bin Laden oprichtte, durfde de organisatie het niet aan om deze afdeling te vestigen in Khartoem, de hoofdstad van Soedan waar Bin Laden zich begin jaren '90 had gevestigd. Het werd een *virtueel kantoor* wat de effectiviteit niet ten goede kwam. Later week Bin Laden uit naar Afghanistan. Vanuit buurland Pakistan werd er mede door inzet van de lokale CIA *station chief* wel getracht Bin Laden te vinden. Maar toen in 1996 de Taliban de macht overnam in Afghanistan werd Bin Laden te goed beschermd.

Het is de Amerikaanse inlichtingenorganisaties ook nooit gelukt om daadwerkelijk te infiltreren in Al Qaeda en werden voor informatie doorgaans (dubieuze) bronnen gebruikt in plaats van rechtstreeks bemachtigde informatie. Dit is extra opmerkelijk omdat in 1998 twee simultane bomaanslagen, uitgevoerd door een organisatie met sterke banden met Al Qaeda, plaatsvonden op de Amerikaanse ambassades in Kenia en Tanzania waarbij meer dan 200 mensen met diverse nationaliteiten om het leven kwamen. Het lukte de CIA nooit om, voordat het grote publiek van Bin Laden had gehoord, alle kleine stukjes informatie samen te voegen en een coherent officieel verslag aan de Amerikaanse president te leveren. Hierbij dient vermeld te worden dat, ondanks dat het de voornaamste inlichtingenorganisatie is, ook de CIA soms afhankelijk is van informatie van andere organisaties zoals de FBI, NSA of één van de militaire inlichtingenorganisaties. De verantwoordelijkheid kan dus niet alleen bij de CIA worden neergelegd.<sup>61</sup>

De directeur van de CIA had voor de aanslagen op 11 september 2001 tevens de functie *Director of Central Intelligence (DCI)*, een coördinerende functie boven alle inlichtingenorganisaties. Dat betekent dat de directeur behalve een inlichtingenorganisatie effectief te besturen en de president te adviseren, hij of zij tevens een coördinerende functie boven alle inlichtingenorganisaties heeft. Geen enkele DCI heeft deze drie functies met evenveel effectiviteit kunnen uitvoeren. Doorgaans viel de coördinerende functie qua effectiviteit als eerste buiten de boot.<sup>62</sup> Vooral omdat de directeur in deze rol ook sterk afhankelijk is van andere diensten met eigen werkwijzen, gewoonten en tradities. Deze organisaties hebben belang bij het behouden van een status quo hierin, vooral ook om buitenstaanders zoals de CIA directeur buiten de deur te houden. Een gebrekkige samenwerking met betrekking tot uitwisselen van inlichtingen is hiervan het directe gevolg.

In plaats van een effectieve reactie op de bomaanslagen in 1998 op de twee ambassades in Afrika, stuurde het Amerikaanse leger in opdracht van president Clinton kruisraketten af op doelen in Sudan en Afghanistan en plaatste de FBI Osama Bin Laden op de top-10 lijst van meest gezochte criminelen. Clinton wilde veel verder gaan door militairen en inlichtingenpersoneel in te zetten. De CIA en ook de leiding van het Pentagon waren hier huiverig voor en weigerden de gezette doelen te bevestigen. De kruisraketaanval die uiteindelijk wel werd ingezet werkte averechts omdat de beoogde doelen, waaronder een geheime wapenfabriek van Al Qaeda, zich op totaal andere locaties bevonden.

---

<sup>60</sup> Weiner T. (2007) *Legacy of Ashes: The history of the CIA*, Doubleday, New York USA

<sup>61</sup> Bamford J. (2005) *A pretext for war, 9/11, Iraq, and the abuse of America's intelligence agencies*, Anchor Books, Random House, Inc. New York

<sup>62</sup> National commission on terrorist attacks upon the United States (2004) *The 9/11 commission report*, W.W. Norton & Company Ltd New York USA

Hierdoor werd in Sudan een farmaceutische fabriek opgeblazen waar onschuldige mensen bij om het leven kwamen, een enorme misser te wijten aan verkeerde inlichtingen.<sup>63</sup>

Concrete voorstellen voor het herzien van de veiligheidszorg werden voor 11 september 2001 met regelmaat aangedragen door bestuurders en volksvertegenwoordigers, maar kregen weerstand van uitvoerende organisaties en andere betrokkenen. De eerdergenoemde prioritering van de regering Clinton in de jaren '90 en de huivering in de uitvoering van de CIA zijn hier voorbeelden van.

Vanwege de missers in de jaren '90 van de Amerikaanse inlichtingenorganisaties is met enige regelmaat door politici en bestuurders geopperd om een Amerikaanse binnenlandse veiligheidsdienst, parallel aan de Britse MI-5, op te richten. Deze organisatie zou de inlichtingentaak van de FBI en enkele andere organisaties overnemen.

De realiteit in de Verenigde Staten was dat er twee hoge drempels bestonden om een nieuwe effectieve veiligheidsdienst op te richten. De eerste drempel was het politieke verbond van weerstand, zeker voor 11 september 2001, tussen democraten en republikeinen tegen uitbreiding en verruiming van macht van veiligheidsfunctionarissen. Bij deze lobby opereren, ietwat ironisch, organisaties als de Amerikaanse National Rifle Association (wapenlobby) en de American Civil Liberties Union (organisatie ter bevordering van burgerrechten) gezamenlijk. Ieder wetsontwerp van voor 11 september 2001 dat een nieuwe veiligheidsdienst voorstelde kwam voordat de wet überhaupt was gelezen onder vuur te liggen vanwege de machtige lobby van dit verbond.

De tweede drempel was de FBI zelf die de taakstelling op het gebied van de binnenlandse veiligheid niet wilde verliezen aan een nieuw instituut. De organisatie werkte hard om in de media en op Capitol Hill te voorkomen dat het wetsvoorstel aangenomen werd en was erg effectief in het behouden van de status quo.<sup>64</sup>

De hoofdreden voor de reorganisatie van de veiligheidszorg in de Verenigde Staten na 11 september 2001 was de gebrekkige informatie uitwisseling tussen CIA en de FBI, maar deze twee organisaties werden niet in de reorganisatie meegenomen. Wat was de hoofdreden waardoor de aanslagen op 11 september 2001 niet werden voorkomen?

Er bestond ten tijde van de aanslagen en de jaren ervoor een informatiediscrepantie tussen de FBI en de CIA omdat bij beide diensten informatie bekend was over de kapers, maar deze informatie niet onderling werd gedeeld. In de maanden voor de aanslagen was bij de FBI informatie aanwezig dat er vreemde dingen gebeurden op vliegscholen in de Verenigde Staten.

Op 15 augustus 2001 belde een medewerker van een vliegschool in de Amerikaanse staat Minnesota naar het lokale FBI kantoor dat een leerling genaamd Zacarias Moussaoui in slechts bepaalde onderdelen van de vliegkunst interesse had (navigeren en scherpe bochten, niet in opstijgen en landen) en de duizenden dollars aan lesgeld contant betaalde. Maar omdat er na een verzoek aan de Britse regering om informatie geen buitenlandse banden werden ontdekt, kreeg de FBI geen FISA (Foreign Intelligence Surveillance Act) toestemming om zijn telefoongesprekken af te luisteren of zijn computer te kraken. Dit is noodzakelijk voor onderzoek naar (potentiële) buitenlandse of Amerikaanse spionnen en terroristen die samenwerken met buitenlandse regeringen of organisaties.<sup>65</sup>

Bovendien schreef een medewerker van de FBI uit de Amerikaanse stad Phoenix een memo met soortgelijke strekking in de zomer van 2001. De FBI zou op advies van een eigen medewerker onderzoek moeten verrichten naar verdachte personen die zich inschreven op vliegscholen.<sup>66</sup>

---

<sup>63</sup> Weiner T. (2007) *Legacy of Ashes: The history of the CIA*, Doubleday, New York USA

<sup>64</sup> Clarke R.A. (2004) *Against All Enemies, Inside America's War on Terror*, Free Press New York USA

<sup>65</sup> National commission on terrorist attacks upon the United States (2004) *The 9/11 commission report*, W.W. Norton & Company Ltd New York USA

<sup>66</sup> Kessler R. (2007) *The Terrorist Watch*. Crown Forum New York USA

Op 13 september 2001, slechts twee dagen na de aanslagen, ontving het FBI kantoor in London na een tweede verzoek om informatie het bericht van de Britse regering dat Moussaoui toch een training van Al Qaeda had gehad.<sup>67</sup>

Op het moment dat de FBI in de maanden voor de aanslagen druk was met Amerikaanse vliegscholen, was bij de Central Intelligence Agency (CIA) informatie aanwezig dat in januari 2001 twee bekende terroristen van Al-Qaeda, Khalid al-Mihdhar en Nawaf al-Hazmi, een Amerikaans visum hadden aangevraagd en daarna naar de Verenigde Staten kwamen. Er hadden op dat moment bellen moeten gaan rinkelen. Niets van deze informatie bereikte de Amerikaanse Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding of het Witte Huis.

Ook bleek de verschillende taakstelling van de FBI en de CIA een probleem. Omdat de rol van de FBI beperkt is tot binnenlandse aangelegenheden en de CIA (in principe) tot buitenlandse aangelegenheden, bestond er een sfeer wat de Amerikanen een *turf war* wordt genoemd. Dit is een doorgesloten vorm van het beschermen van eigen bevoegdheden. Er ontstond de situatie dat de CIA wist dat een (potentiële) terrorist een Amerikaanse visum in het buitenland had aangevraagd, maar dit niet deelde met de FBI. Zodra die (potentiële) terrorist het Amerikaanse grondgebied zou betreden, kon de FBI daardoor niet ingrijpen. Het eigen belang en de voorkeur voor eigen oplossingen was tot dan toe het uitgangspunt.<sup>68</sup>

Deze gebeurtenissen, relatief kort voor de aanslagen op 11 september 2001, gaven geen positieve voorbode. Maar zelfs al was Al Qaeda in de jaren '90 effectiever aangepakt, was kans beperkt dat de aanslagen van 11 september 2001 voorkomen hadden kunnen worden. Als de FBI de alarmbellen uit de vliegschool diepgaander had onderzocht, was de kans klein dat de volledige samenzwering voor de aanslagen van 11 september 2001 aan het licht was gekomen. Dit komt omdat de terroristische cellen van Al-Qaeda jaren onafhankelijk van elkaar werken en soms niet eens van elkaars bestaan weten tot het moment van uitvoering van de aanslag.<sup>69</sup>

Bovendien dient vermeld te worden dat het Amerikaanse politieke klimaat pre-11 september 2001 nooit had toegestaan dat leerlingen van vliegscholen werden onderzocht vanwege etnische achtergronden, zelfs met de aanwijzingen die er destijds waren. Deze vorm van *profiling* werd destijds als discriminerend beschouwd.<sup>70</sup> Dus een effectieve reactie op bijvoorbeeld alleen de memo uit Phoenix had de volledige aanslagen, dus de kaping van alle vier de vliegtuigen, waarschijnlijk niet kunnen voorkomen.

De oorzaak van de scheiding tussen misdaadbestrijding en antiterrorisme van de FBI en de CIA is de zogenaamde "*Wall*". Dit is het gevolg van een besluit uit 1995 van het Amerikaanse Ministerie van Justitie om een scheiding tussen informatie van crimineel onderzoek en informatie over terrorisme te behouden. Dit terwijl de eerdergenoemde FISA al een waarborg was voor wanorde of willekeur in terrorisme- en misdaadbestrijding.

Dit zou kunnen worden beschouwd als wijsheid achteraf met de kennis van nu. Maar ten tijde van de terrorismedreiging tijdens de millenniumwisseling, de poging van Al-Qaeda tot simultane aanslagen over de wereld, werden er landelijke zoektochten en arrestaties georganiseerd van iedereen die mogelijk enige verbinding met Al-Qaeda had, een voorbeeld van een succesvolle preventieve actie. Dit had ook voor 11 september 2001 moeten gebeuren.

---

<sup>67</sup> National commission on terrorist attacks upon the United States (2004) *The 9/11 commission report*, W.W. Norton & Company Ltd New York USA

<sup>68</sup> Bamford J. (2005) *A pretext for war, 9/11, Iraq, and the abuse of America's intelligence agencies*, Anchor Books, Random House, Inc. New York

<sup>69</sup> Clarke R.A. (2004) *Against All Enemies, Inside America's War on Terror*, Free Press New York USA

<sup>70</sup> Kessler R. (2007) *The Terrorist Watch*. Crown Forum New York USA

Vóór de aanslagen op 11 september 2001 bestond er geen eenduidig nationaal inlichtingenbeleid waar alle organisaties hun beleid op afstemden. De ervaring, gewoonten en tradities van de verschillende organisaties vormden de leidraad, niet een overkoepelend beleid. Hierdoor was een integrale analyse moeizaam te verwezenlijken.<sup>71</sup>

Tenslotte is belangrijk te vermelden dat in de 10 maanden voor de aanslagen president Bush in totaal slechts drie keer had vergaderd met zijn nationaal coördinator terrorismebestrijding en alle drie de keren over andere onderwerpen dan de dreiging van Al Qaeda. Zelfs rapporten waarin stond dat Bin Laden *zeer beslissend* bezig was met voorbereidingen voor een aanslag kregen nauwelijks aandacht van de president.<sup>72</sup> De verantwoordelijkheid voor het niet voorkomen van de aanslagen kan niet alleen bij twee uitvoerende organisaties worden gelegd. Zolang er geen of nauwelijks interesse van de regering bestaat blijven ook welwillende uitvoerders van de veiligheidszorg trekken aan een dood paard. Een oud-directeur van de CIA verklaarde ooit: “De CIA is machteloos zolang de president er geen leiding aan geeft. Het is dan een geketend schip op drift”.<sup>73</sup>

#### **Reorganisatiebesluit: Policy window**

Er kunnen zich omstandigheden (verkiezingen of andere onverwachte gebeurtenissen) voordoen die deze status quo ondermijnen. Er doet zich dan een policy window voor die door policy entrepreneurs benut kan worden.

Het reorganisatiebesluit staat onder invloed van een “political logic”, krachtens welke een nieuwe dominante coalitie moet worden gesmeed, daarbij is het van belang om rekening te houden met de belangen en voorkeuren van de voor een dominante coalitie nodige actoren. Er is ook sprake van weerstand van partijen die belang hebben bij handhaving status quo.

Het proces staat gezien de beperkte tijd dat policy windows zich voor doen onder een grote tijdsdruk. Onder invloed van de politieke logica in de totstandkoming van het proces ontstaat geen rationeel besluit waarbij zorgvuldig voor- en nadelen zijn afgewogen. De policy window is van korte duur waardoor er door tijdsdruk haast om een reorganisatie door te voeren is geboden. Dit komt het voorstel over het algemeen niet ten goede omdat zorgvuldige afweging achterwege blijft.

De aanslagen van 11 september 2001 gaven een policy window voor centralisatie van de aansturing van de veiligheidszorg. Het leidde tot een ondoordacht plan dat zonder veel moeite werd aangenomen waarbij een policy window is noodzakelijk om beleidsverandering door te voeren.

De eerste prioriteit van de Amerikaanse regering na de aanslagen op 11 september 2001 in New York en Washington, was het verminderen van de kwetsbaarheid voor terreurdaden op het vaste Amerikaanse land en het aanscherpen van de veiligheid. Om dit te bewerkstelligen is een combinatie van een sterk invloedrijke politicus (met stevige publieke druk) en gunstige publieke opinie noodzakelijk.

In de nadagen van de 11e september 2001 realiseerde president George W. Bush dat hij op korte termijn een uitgebreide verklaring aan het Amerikaanse volk moest afleggen. Het Amerikaanse volk schreeuwde wat dat betreft om leiderschap en daadkracht. Om die reden moest onder grote tijdsdruk iets eenvoudig te begrijpen gecommuniceerd worden over concrete maatregelen ter voorkoming van verdere aanslagen. Bush ging zelf zo ver door de *War on Terror* aan te kondigen.

Deze term is een analogie aan de *War on Drugs* zoals geïnitieerd door president Richard M. Nixon om de groeiende drugsepidemie in de jaren '70 aan te pakken. Dat de War on Drugs een contraproductieve werking heeft gehad in de 30 jaar sinds de aankondiging door Nixon deed er op

<sup>71</sup> National commission on terrorist attacks upon the United States (2004) *The 9/11 commission report*, W.W. Norton & Company Ltd New York USA

<sup>72</sup> Clarke R.A. (2004) *Against All Enemies, Inside America's War on Terror*, Free Press New York USA

<sup>73</sup> Weiner T. (2007) *Legacy of Ashes: The history of the CIA*, Doubleday, New York USA

dat moment totaal niet toe.<sup>74</sup> De bevolking schreeuwde om actie en omdat deze schreeuw slechts van korte duur is, kon alle besluitvorming die maar daadkrachtig genoeg leek, worden doorgevoerd. Bush vond bovendien dat presidenten uitzonderlijke bevoegdheden hadden in tijden van crisis en oorlog.

Belangrijk om te vermelden in het licht van dit onderzoek, is dat de War on Terror meer was dan louter de invallen in Afghanistan en Irak. Tijdens deze verklaring kondigde de president aan dat Tom Ridge, gouverneur van Pennsylvania, de *coördinator* van de nieuwe centrale binnenlandse veiligheidsaansturing zou worden. Dit was een eerste stap in de richting van de grootschalige reorganisatie van de veiligheidszorg in de Verenigde Staten. Tevens was de aanneming van de *Patriot Act* een onderdeel van het pakket aan maatregelen van Bush. Deze wet zorgde onder andere voor ruime opsporingsmogelijkheden voor de FBI en nieuwe bevoegdheden om bij het vermoeden van terrorisme in te grijpen.<sup>75</sup>

Ook de bevoegdheden van de CIA werden flink uitgebreid. De agentschap had nu toestemming om geheime getuigenissen van verdachten in te zien zonder vooraf toestemming van een rechter te krijgen. Bovendien kreeg de CIA de mogelijkheid om bank- en kredietgegevens van Amerikaanse burgers op te vragen bij financiële instellingen. De CIA had voor het eerst het officiële mandaat gekregen om binnen de grenzen van de Verenigde Staten te spioneren.<sup>76</sup> De wet werd vrij kort na de aanslagen van 11 september 2001 naar het Amerikaanse congres gestuurd. Dit wijst op de mogelijkheid dat de wet al een tijd op de plank lag te wachten op een policy window waardoor het doorgevoerd kon worden.

Door de aanslagen, het enorme slachtofferaangetal en de maatschappelijke zaakschade werd in de Verenigde Staten algemeen aanvaard dat terrorisme een grootschalig maatschappelijk probleem was. De taal die Bush na de aanslagen sprak moest helder, communicatief en daadkrachtig overkomen. Bush formuleerde naast zijn War on Terror tevens de premisse dat iedere natie die niet de Verenigde Staten in haar strijd tegen het terrorisme steunde een opponent was. Neutraliteit werd door de regering Bush niet geaccepteerd. Direct na de aanslagen sprak de Amerikaanse president Bush de natie toe met de woorden: *'We will maken no distinction between those who planned these acts and those who harbor them'*.

Dit symbolische signaal ondersteunt met militaire dreiging kwam bekend te staan als de *Bush-doctrine* en legde de rails neer voor het verdere Amerikaanse buitenland beleid. Vanaf dat moment konden de Amerikanen de krijgsmacht inzetten of diplomatieke druk uitoefenen op een land om de eenvoudige reden dat terroristen er (tijdelijk) wonen. Bovendien gaf het de mogelijkheid om de flinke reorganisatie van de veiligheidszorg door te voeren.<sup>77</sup> Deze doctrine is relatief stevig voor een vrij westers land die hoogstwaarschijnlijk zonder de aanslagen van 11 september nooit geuit had kunnen worden door Bush. De aanslagen boden een gelegenheid tot stevige politieke retoriek.

Overigens dient vermeld te worden dat de rode lijn van de Bush-doctrine veranderde tijdens zijn twee regeringsperiodes met in eerste instantie de nadruk op de nationale veiligheid en later op het verspreiden van vrijheid en democratie in het Midden-Oosten.<sup>78</sup>

Naast concrete plannen die op de plank klaarliggen wordt in het geval van reorganisatie ook regelmatig een ondoordacht plan zonder veel moeite doorgevoerd.

Met betrekking tot de functie van Ridge bestond er geen concreet plan voor de nieuwe coördinatie en aansturing. Enkele dagen voor de betreffende verklaring van de president werd Ridge

---

<sup>74</sup> Gray J.P. (2001) *Why Our Drug Laws Have Failed: A Judicial Indictment Of War On Drugs*, Temple University Press USA

<sup>75</sup> [http://frwebgate.access.gpo.gov/cgi-bin/getdoc.cgi?dbname=107\\_cong\\_bills&docid=f:h3162enr.txt.pdf](http://frwebgate.access.gpo.gov/cgi-bin/getdoc.cgi?dbname=107_cong_bills&docid=f:h3162enr.txt.pdf)

<sup>76</sup> Weiner T. (2007) *Legacy of Ashes: The history of the CIA*, Doubleday, New York USA

<sup>77</sup> Kessler R. (2007) *The Terrorist Watch*. Crown Forum New York USA

<sup>78</sup> Weisberg J. (2008) *The Bush Tragedy*, Random House, New York USA

gesommeerd naar het Witte Huis te komen om de veiligheid te reorganiseren, maar zonder concrete aanwijzingen of plan.

De enige aanwijzing die Ridge kreeg was het leidinggeven aan een nieuwe binnenlandse veiligheidsstaf in het Witte Huis. Deze staf bestond uit 50 veiligheidsexperts met wie Ridge coördinatie en toezicht verrichte op de vele federale programma's die relevant waren voor de veiligheid en rampenpreventie. Relevant om te vermelden is dat dit vele uiteenlopende organisaties waren die allemaal op verschillende manieren met veiligheid te maken hebben.

Deze ontwikkeling mondde uiteindelijk uit in een nieuwe entiteit binnen het Witte Huis, de Homeland Security Council (HSC). Deze entiteit liep parallel naast de al bestaande National Security Council (NSC). Deze laatstgenoemde werd opgericht in 1947. Hierin bespreekt de president samen met zijn belangrijkste veiligheidsadviseurs en relevante kabinetsleden nationale veiligheidsvraagstukken en het buitenlandbeleid.

Het had jaren geduurd alvorens de NSC goed functioneerde, terwijl van Ridge werd verwacht dat hij van de ene op de andere dag de nieuwe entiteit goed zou laten functioneren. Bovendien liepen de twee organen parallel naast elkaar wat ook voor moeilijkheden kon gaan zorgen.<sup>79</sup>

In de maanden na de oprichting van de HSC in 2001 moest nog werk gemaakt van de opdracht van president Bush tot vergaande centralisatie van de aansturing van de veiligheidszorg.

De Amerikaanse volksvertegenwoordiging had de behoefte verder te gaan dan de herziene coördinatie in de HSC zoals gesommeerd door Bush. De vaste Senaatscommissie *Homeland Security and Governmental Affairs* onder leiding van senator Joe Lieberman diende in 2002 een nieuw wetsontwerp in waarin diverse instellingen zouden fuseren tot een nieuw ministerie.

De regering Bush was in eerste instantie een tegenstander van deze fusie omdat volgens hen vanuit het Witte Huis alles voldoende kon worden aangestuurd. Vanwege allerlei politieke overwegingen, zoals niet teveel credit aan Lieberman (destijds een democratische senator) te gunnen, wijzigde Bush radicaal van standpunt en omarmde het wetsvoorstel. Daarbij wezen prognoses uit dat het wetsvoorstel aangenomen zou worden door beide huizen op Capitol Hill.

Bush veranderde de naam van het wetsvoorstel in *Homeland Security Act* en liet meer organisaties (zie Bijlage I) fuseren in het nieuwe ministerie dan de commissie van Lieberman initieel had beoogd.<sup>80</sup> Het Amerikaanse Department of Homeland Security (DHS) stond in de steigers met als primaire doel het voorkomen van een nieuwe terroristische aanslag.<sup>81</sup> Dit is een helder voorbeeld van wat de invloed van de realpolitik wordt beschouwd. Bush was aanvankelijk een tegenstander, maar met het oog op de politieke realiteit en de beeldvorming, draaide hij zijn standpunt radicaal bij.

Door de druk zo op het nieuwe wetsvoorstel en het belang van veiligheid te leggen, wist Bush al de wind uit de zeilen van de oppositie te nemen (voor zover die het al niet met Bush eens waren).

Zowel Bush als Lieberman achtte het noodzakelijk een signaal naar de burger af te geven dat de veiligheidszorg in goede handen was. Bush ging zelfs zo ver om zijn standpunt radicaal te wijzigen en een voorstel te omarmen waar hij in eerste instantie tegen was.

Ondanks dat George W. Bush in het jaar 2000 campagne voerde tegen een grootschalige overheid en overmatige bureaucratie, was het zijn regering die de reorganisatie doorvoerde. Hierbij is het belangrijk te vermelden dat prominente democraten zoals senator Hillary Clinton van New York de War on Terror en de daarbij behorende inval in Irak in 2002 politiek steunden.

Na de bemoeienis van de regering Bush fuseerden eind 2002 in totaal 22 federale overheidsinstanties en agentschappen met meer dan 170.000 medewerkers in het nieuwe ministerie. Opmerkelijk is dat zowel de CIA als de FBI niet onder het nieuwe departement vielen,

---

<sup>79</sup> Clarke R.A. (2004) *Against All Enemies, Inside America's War on Terror*, Free Press New York USA

<sup>80</sup> Clarke R.A. (2004) *Against All Enemies, Inside America's War on Terror*, Free Press New York USA

<sup>81</sup> [http://www.dhs.gov/xabout/laws/law\\_regulation\\_rule\\_0011.shtm](http://www.dhs.gov/xabout/laws/law_regulation_rule_0011.shtm)



terwijl volgens veel experts juist tussen deze twee organisaties betere afstemming en coördinatie diende plaats te vinden.

De CIA is een onafhankelijke overheidsorganisatie die rapporteert aan het Witte Huis en de beide huizen van het parlement. De FBI is een onderdeel van het Department of Justice (Ministerie van Justitie). Deze twee organisaties zijn cruciale spelers op het gebied van de veiligheidszorg maar deelden niet in de massale fusie wat het Department of Homeland Security is geworden. De krachtige lobby van de CIA en FBI konden, zoals ze in de eerder omschreven voorbeelden uit de jaren '60 met het Huston Plan en de jaren '90 met de prioriteit van de regering Clinton, de presidentiële besluitvorming dwarsbomen. Deze twee organisaties niet mee te laten fuseren zou onzorgvuldigheid of het kiezen van de weg met de minste politieke en bestuurlijke weerstand kunnen betekenen.

#### **Na afloop van reorganisatiebesluit**

Implementatie is moeizaam en langdurig proces, vanwege de weerstand van actoren die belang hebben bij handhaven status quo, ook na de initiële besluitvorming. De bestuurlijke aandacht van de policy entrepreneurs (veelal politici en bestuurders) is van korte duur. In combinatie veroorzaakt dit *Empire strikes back* fenomeen. De organisaties die uiteindelijk wel reorganiseren hebben vaak weinig met de in eerste instantie geformuleerde doelstelling van de reorganisatie, waardoor de organisaties niet automatisch beter gaan functioneren.

Dat het voorkomen van een nieuwe aanslag een totaal andere reorganisatie nodig had, was op in de aanloop en op het moment van het reorganisatiebesluit niet aan de orde. Een hernieuwde communicatiestructuur tussen de CIA en FBI had waarschijnlijk meer zoden aan de dijk gezet, maar dat deed er op dat moment niet toe. De beeldvorming van grootscheepse reorganisatie toonde meer daadkracht dan kleine herzieningen van structuren die al jaren bestonden. De oprichting van het DHS was zonder de machtige weerstand van de CIA en de FBI, makkelijker te bewerkstellingen en snel te implementeren, dus de weg met de minste weerstand.

Na de oprichting van het nieuwe departement verdween de politieke prioriteit van de regering Bush om de veiligheid beter aan te sturen. Zowel de conservatieve *American Enterprise Institute* als het progressieve *Progressive Policy Institute* trokken soortgelijke conclusies vanuit andere invalshoek. In 2005 concludeerde diverse analisten van de denktank *American Enterprise Institute*, dat er veel financiële middelen gependend worden ter bevordering van de Amerikaanse veiligheid, maar er geen gedegen kosten-baten analyse plaatsvindt. Er zou een betere koppeling moeten plaatsvinden tussen dreigingsanalyse en allocatie van financiële middelen. Hierbij speelt het Amerikaanse federale regeringsstelsel een rol. Financiële middelen worden herverdeeld over de 50 Amerikaanse staten, maar niet aan de hand van dreigingsanalyse. Er wordt geen onderscheid gemaakt in de verschillende typen dreiging waardoor er een evenredige verdeling van financiële middelen plaatsvindt over de 50 Amerikaanse staten. Om die reden worden volksvertegenwoordigers opgeroepen om, in verband met de evenredige financiële verdeling, verder te kijken dan het belang van de staat die hij of zij vertegenwoordigt en het nationale belang in acht te nemen. Bij evenredige toegewezen financiële middelen zouden politici meer rekening moeten houden met het feit dat deze middelen een groter veiligheidsbelang kunnen dienen in een andere staat.<sup>82</sup> Het is op z'n minst ironisch te noemen dat na grootschalige centralisatie, één van de grote aansturingproblemen de decentrale verdeling van financiële middelen is.

In november 2007 concludeerde de progressieve denktank *Progressive Policy Institute* in een artikel dat de volgende president (Barack Obama werd een jaar later gekozen) kritisch naar de DHS dient te kijken en belangrijke structurele veranderingen dient te implementeren om de reorganisatie uit 2003 alsnog tot een succes te maken. Het meest tekenende voorbeeld van de mislukking van de reorganisatie is de trage en ineffectieve reactie op de orkaan Katrina die in de late zomer van 2005

---

<sup>82</sup> American Enterprise Institute for Public Policy Research (2005) *What Does Homeland Security Spending Buy?* Een publicatie met bijdragen van diverse medewerkers o.a. gelieerd aan AEI, Washington D.C. USA

het zuiden van de Verenigde Staten teisterde. De Federal Emergency Management Agency (FEMA), een organisatie die onder het Department of Homeland Security (DHS) valt, was belast met de verspreiding en coördinatie van alle federale hulpbronnen en troepen in de regio. De hulp kwam traag op gang en er werd geen enkel eenduidig actieplan vanuit Washington gepresenteerd. De taakverdeling bij een acute ramp bleek inadequaet. Hierbij dient wel vermeld te worden dat bij “emergency planning and response” de verantwoordelijkheid tijdens de orkaan Katrina de eerste 72 tot 96 uur primair bij de lokale overheid lag. Alleen wist men ruim van te voren dat de orkaan de Amerikaanse zuidkust zou gaan teisteren en dat het van een omvang was dat de lokale overheden niet alleen aan zouden kunnen.<sup>83</sup>

Maar dit is niet het enige voorbeeld. Het kleuren waarschuwingssysteem voor terroristische dreiging heeft vooral voor verwarring gezorgd in plaats van verbeterde effectiviteit.<sup>84</sup> Om vanuit het DHS de geanalyseerde terroristische dreiging op een bepaald moment aan te duiden is gekozen voor een systeem van 5 kleuren (groen, blauw, geel, oranje en rood) die de terroristische dreiging aanduiden van geen dreiging van terrorisme tot zware terroristische dreiging. Een variant op dit systeem wordt ook in Nederland door de NCTb toegepast. Dit systeem in de Verenigde Staten functioneerde niet omdat er niet duidelijk wordt gecommuniceerd wat de dreiging is en op welke plek. Op willekeurige en minder willekeurige, zoals vlak voor verkiezingen, versprong het systeem van kleur en werd de terroristische dreiging herzien. Om die reden adviseerde de *Homeland Security Advisory Council Task Force* in september 2009 in een rapport dat het systeem op de schop moet om het vertrouwen van de bevolking terug te krijgen en de effectiviteit te verhogen. Er was bovendien geen eenduidig plan ontwikkeld voor een reactie op een uitbraak van ziekten of virussen, wat aansluit bij de inadequate reactie op de orkaan Katrina.<sup>85</sup>

De reactie van de voormalig inspecteur-generaal Clark Kent Ervin van het DHS eind 2004 is tekenend. De reorganisatie in één ministerie heeft niet gezorgd voor betere veiligheid op luchthavens. Hooggeplaatste medewerkers van het nieuwe ministerie hebben miljoenen dollars verspild aan sociale aangelegenheden, werknemersbonussen en het mislukken van goede aanbesteding.<sup>86</sup>

Terwijl voor het jaar 2001 nog 16,9 miljard dollar werd gereserveerd voor veiligheid stond dit bedrag in 2007 op totaal 58,2 miljard dollar, een groei van 246%. Dit betreft overigens ook veiligheidsbeleid buiten het nieuwe Department of Homeland Security (DHS) om, zoals bijvoorbeeld enkele taken die defensie buiten haar eigen begroting uitvoert.

Met betrekking tot het DHS zelf stond in 2003 in totaal \$31,2 miljard begroot, dit bedrag was in 2007 gegroeid tot \$42,7 miljard, sommige taken van het DHS worden dus buiten de homeland security budgetten om gefinancierd.<sup>87</sup> Dit laatste is belangrijk om te vermelden omdat, zeker in de Verenigde Staten, financiële stromen binnen de overheid moeilijk te herleiden zijn. Hieruit zou kunnen worden geconcludeerd dat de enorme toename in budget ook iets zegt over politieke prioriteit. Alleen blijkt dat financiële toezeggingen iets anders betekenen dan inhoudelijke prioriteit op de lange termijn.

Een organisatorisch probleem waar het DHS mee te maken had was de gebrekkige personeelswerving. Dit had rechtstreeks effect op de werkzaamheden van onderliggende diensten en

---

<sup>83</sup> Dykstra E.H. (2007) *Twee jaar na Katrina – “Daar, hier, toen en nu”* gepubliceerd in Crisisbeheersing andermaal belicht, in opdracht van het Ministerie van Binnenlandse Zaken & Koninkrijksrelaties, Koninklijke Broese en Peereboom, Breda

<sup>84</sup> Progressive Policy Institute (2007), *Fixing the Department of Homeland Security*. Artikel van E. Kamarck, Washington D.C. USA

<sup>85</sup> Homeland Security Council Task Force, *Stakeholder Feedback*, rapport gepubliceerd in september 2009. Department of Homeland Security, Washington D.C. USA

<sup>86</sup> [http://www.usatoday.com/news/washington/2004-12-27-homeland-usat\\_x.htm](http://www.usatoday.com/news/washington/2004-12-27-homeland-usat_x.htm)

<sup>87</sup> Rugsy De R. (2006) *Facts and figures about homeland security spending*, American Enterprise Institute, berekeningen gebaseerd op The Budget of the United States Government, Fiscal year 2007

dus op de veiligheid van de burger. Naast het aantrekken van talentvol personeel bleek de uitloop van bestaand personeel ook hevig. Dit is niet alleen een organisatorisch probleem maar tevens een overlevingsprobleem. Zonder geschikt personeel is een organisatie ten dode opgeschreven en kunnen veiligheidstaken niet naar behoren worden uitgevoerd. Bovendien werd binnen het DHS administratieve leiding gegeven door mensen die wellicht goede politieke connecties hadden, maar geen managers zijn of bestuurlijke ervaring hebben.<sup>88</sup>

De implementatie van DHS vond kort na de aanslagen van 11 september 2001 plaats. Van de ene op de andere dag moesten 22 overheidsorganisaties fuseren, ook organisaties die slechts zijdelings of helemaal niet met het voorkomen van terroristische aanslagen te maken en daar bovenop vond nog een wijziging in taakstelling plaats. Bij de oprichting ontstond het gevoel dat reorganisatie voor effectievere aansturing van de veiligheidszorg zou gaan zorgen. Dit weerspiegelde de optimistische gedachte dat reorganisatie van diensten middels gangbare, wellicht relatief eenvoudige, organisatieprincipes zorgt voor snelle winst en verbeterde effectiviteit. Deze invalshoek is ook van toepassing op de oprichting van het DHS in de Verenigde Staten na de aanslagen van 11 september 2001. Zelfs los van de bestuurlijk onafhankelijke denktanks komt een Task Force van het DHS zelf in september 2009 met een stevig rapport waarin wordt geconcludeerd dat belangrijke onderdelen van het DHS op de schop moeten.

Dit maakte de weg vrij voor het eerdergenoemde *Empire Strikes Back*. De weerstand en klachten vanuit de organisatie van de US Secret Service is hier een helder voorbeeld van, hier wordt in paragraaf 5.1. specifiek op ingegaan. Een ander voorbeeld van de *Empire Strikes Back* is het betoog van de voormalige Amerikaanse coördinator terrorismebestrijding Richard Clarke uit 2004. Hij stelde dat het voor het grote Department of Homeland Security nu te laat is om aan een effectieve implementatie van het ministerie te beginnen, zoals had moeten gebeuren. Maar Clarke gaf ook aan dat het nog niet te laat is om het ministerie alsnog werkbaar te maken. Vooral omdat de taak van veiligheid te belangrijk is om de ongeveer twintig jaar te wachten die er volgens hem gemiddeld nodig zijn, om landelijke ministeries effectief te maken.<sup>89</sup>

Ondanks het feit dat de informatiediscrepancie over in de Verenigde Staten aanwezige terroristen tussen de FBI en de CIA bestond, weerstonden de twee organisaties de grootschalige reorganisatie. Deze twee organisaties zijn samen met de decentrale politiediensten in de Verenigde Staten de meest wezenlijke uitvoerende organisatie met betrekking tot terrorismebestrijding en de daarbij behorende nationale veiligheid. De FBI bleef een onderdeel van het Ministerie van Justitie en de CIA bleef een overheidsorganisatie zonder aansturing van een ministerie.

Drie jaar na de grootschalige reorganisatie in het DHS gingen de FBI en de CIA intensief samenwerken in het NCTC (National Counterterrorism Center). Het NCTC zorgt voor integratie van de inlichtingengemeenschap waar vele analisten van CIA, FBI en NSA (National Security Agency) inlichtingen uitwisselen en 24 uur per dag analyseren.<sup>90</sup> Deze vorm van samenwerking wordt wel gekoesterd door de FBI en de CIA en heeft sterke overeenkomsten met de eerdere voorbeelden van de *Empire Strikes Back*. Het is de regering Bush niet gelukt om de CIA en FBI mee te fuseren in het belangrijkste veiligheidsvraagstuk. Enige tijd na de mislukte implementatie en nadat de politieke aandacht is verslapt, gaan de twee organisaties op eigen initiatief wel samenwerken.<sup>91</sup>

Een recent voorbeeld van gebrekkige aansturing vanuit het Department of Homeland Security vond kort na Kerst 2009 plaats. Op 28 december 2009 deed verdachte Omar Farouk Abdulmutallab uit

---

<sup>88</sup> Progressive Policy Institute (2007), *Fixing the Department of Homeland Security*. Artikel van E. Kamarck, Washington D.C. USA

<sup>89</sup> Clarke R.A. (2004) *Against All Enemies, Inside America's War on Terror*, Free Press New York USA

<sup>90</sup> [http://www.nctc.gov/about\\_us/about\\_nctc.html](http://www.nctc.gov/about_us/about_nctc.html)

<sup>91</sup> Kessler R. (2007) *The Terrorist Watch*. Crown Forum New York USA

Nigeria een poging tot aanslag op passagiersvlucht NW253 Amsterdam-Detroit middels explosief materiaal verstoppt in zijn onderkleding. De NCTb concludeerde vrij snel dat de mislukte aanslag Detroit vrij professioneel is voorbereid maar amateuristisch werd uitgevoerd. Het gebruikte explosief, PETN ook wel *pentriet* genoemd, is niet eenvoudig en niet zonder risico's zelf te maken. Daarnaast komen de werkwijze en springstof overeen met eerdere aanslagen. De verdachte beschikte over een geldig visum om naar de VS te reizen. Voorafgaand aan de vlucht is de opgegeven passagierslijst voor de VS geen reden geweest om extra maatregelen te vragen. De verdachte heeft tijdens zijn transfer op Schiphol het douanegebied niet verlaten. Dit was een tussenlanding en de passagiers zijn conform protocol in het douanegebied opnieuw onderworpen aan een controle met metaaldetectie.

De Nederlandse Minister van Justitie heeft in nauw overleg met de Amerikaanse autoriteiten kort na de poging tot aanslag besloten de bodyscanner in te zetten in de veiligheidsprocedures op Schiphol bij vluchten naar de Verenigde Staten.<sup>92</sup> Deze bodyscanners stonden al geruime tijd gereed om ingezet te worden, een helder voorbeeld van doorvoeren van beleid na aanleiding van een policy window.

Het is opmerkelijk dat deze poging tot aanslag heeft kunnen plaatsvinden. De verdachte boekte een enkele reis van de Nigeriaanse stad Lagos naar Detroit (via Schiphol Amsterdam), hij betaalde contant en had geen bagage bij zich. De vader van de verdachte had aan autoriteiten op de Amerikaanse ambassade in Nigeria op een eerder tijdstip verklaard dat zijn zoon gevaarlijk is. Dit zouden voldoende signalen moeten zijn om alarmbellen te laten rinkelen.<sup>93</sup>

De Secretary of Homeland Security (Amerikaanse Minister van Veiligheid) Janet Napolitano verklaarde eind december 2009 in het programma *Today* op de Amerikaanse televisiezender NBC, dat het systeem van Amerikaanse veiligheid gefaald heeft in het geval van de poging tot aanslag op het vliegtuig. Dit is vooral opmerkelijk omdat haar initiële reactie was dat de veiligheidsmaatregelen prima functioneerden. Hier moest ze kort daarna dus op terugkomen. Dit duidt op z'n minst op interne communicatieproblemen.<sup>94</sup> Enige tijd later bleek dat meerdere agentschappen stukjes informatie over de terrorist in bezit hadden maar de stukjes informatie niet werden gekoppeld aan elkaar.<sup>95</sup> De afstemming tussen de verschillende organisaties bleek niet adequaat. Het mislukken van de aanslag bleek het gevolg van de amateuristische uitvoering, niet van een effectief veiligheidsbeleid. Dit probleem bleek dus nog niet opgelost te zijn na de reorganisaties na 11 september 2001.

Na de aanslagen kreeg de CIA wel opeens geheime toegang tot Mohammed Haydar Zammar. Zammar was één van de personen die de 19 kapers rekruteerde en zat in Syrische gevangenschap. De CIA kreeg deze toegang door beter samen te werken met Syrische inlichtingenofficieren, terwijl voor de aanslagen van 11 september 2001 effectief inlichtingenbeleid in het Midden-Oosten zo moeizaam bleek.<sup>96</sup>

Volledig buiten schot bleef de CIA niet na de aanslagen op 11 september 2001. Sinds 2005 bestaat er in het Amerikaanse Witte Huis de entiteit *Director of National Intelligence (DNI)*. Dit is opmerkelijk omdat tot dan toe de CIA directeur tevens de eerder omschreven titel *Director of Central Intelligence (DCI)* droeg, dus een coördinerende functie boven alle inlichtingenorganisaties. Na het oprichten van de DNI verviel de functie van DCI. Dit was een rechtstreeks gevolg van het gebrekkige handelen van de CIA in de aanloop van de aanslagen van 11 september. De DNI adviseert de president rechtstreeks en is uiteindelijk coördinerend hoofd boven van de Intelligence Community.

---

<sup>92</sup> [http://www.nctb.nl/Actueel/persberichten/2009/persbericht\\_091230.aspx](http://www.nctb.nl/Actueel/persberichten/2009/persbericht_091230.aspx)

<sup>93</sup> [http://topics.nytimes.com/top/reference/timestopics/people/a/umar\\_farouk\\_abdulmutallab/index.html](http://topics.nytimes.com/top/reference/timestopics/people/a/umar_farouk_abdulmutallab/index.html)

<sup>94</sup> Janet Napolitano verklaring op NBC: [http://www.youtube.com/watch?v=UKKdU\\_kXS0A&feature=related](http://www.youtube.com/watch?v=UKKdU_kXS0A&feature=related)

<sup>95</sup> Richard Clarke verklaring op MSNBC Countdown <http://www.richardaclarke.net/television.php>

<sup>96</sup> Thomas G. (2009) *Gideon's Spies, the secret history of the Mossad*, Thomas Dunne Books, St. Martin's Griffin, New York USA

Een recente ontwikkeling met betrekking tot de *National Security Council* en *Homeland Security Council*, is de opdracht van president Barack Obama om de staf van deze twee entiteiten te laten fuseren in de National Security Staff (NSS) en hen een gezamenlijk advies aan de president te laten formuleren zodat er minder langs elkaar heen gewerkt wordt. De afzonderlijke entiteiten NSC en HSC bestaan overigens nog wel maar werken nauw samen.<sup>97</sup> Enkele jaren na de reorganisatie ten gevolge van de aanslagen op 11 september 2001, wordt het initiële besluit al weer aangepast.

### 5.1. United States Secret Service

Om de organisatorische problemen van de onderliggende organisaties en de ondoordachtheid van de oprichting van het Department of Homeland Security te illustreren is bij wijze van voorbeeld gekozen voor een nadere beschouwing van de *United States Secret Service*.

De US Secret Service heeft twee hoofdtaken (1) voorkomen en onderzoeken van financiële fraude (bijvoorbeeld vervalsing van bankbiljetten) en (2) het beschermen van belangrijke regeringsfunctionarissen zoals de Amerikaanse president en vicepresident, voormalig presidenten en vicepresidenten, presidentskandidaten en bezoekende buitenlandse staatshoofden. Dit kan ook gelden voor familieleden van de functionarissen als hier reden toe is.

Het budget van de US Secret Service wordt geschat op ongeveer 1,4 miljard Amerikaanse dollar. Voor de fusie met het Department of Homeland Security viel de organisatie onder het Department of the Treasury (Ministerie van Financiën).<sup>98</sup>

Een direct gevolg van het onderbrengen van de US Secret Service in het DHS was dat de veiligheid van de Amerikaanse president in mindere mate gegarandeerd kon worden dan voorheen. Dit was een direct gevolg van de taakuitbreiding terwijl het budget onveranderd bleef. Deze klachten komen vanuit de gelederen van de Secret Service zelf, een helder voorbeeld van de *Empire Strikes Back*.

Bij grote bijeenkomsten waar de president aanwezig is, worden aanwezigen niet voor de volle 100% meer gescreend met metaaldetectoren. In sommige gevallen, zoals de aanwezigheid van vicepresident Joe Biden bij een honkbalwedstrijd in april 2009, werd er helemaal geen gebruik gemaakt van metaaldetectoren. Dit was standaard beleid vóór de onderbrenging van de US Secret Service in het DHS. Door nieuwe extra taken die agenten van de US Secret Service moeten uitvoeren zonder extra financiële toekenning en extra agenten, is er minder tijd voor lichamelijke training en schietoefeningen voor agenten. Dit is een rechtstreeks bedreiging voor de Amerikaanse nationale veiligheid.

Een ander gevolg van de onderbrenging in Homeland Security waren bezuinigingen op het Counter Assault Team (CAT) als onderdeel van de Secret Service. Dit is een tactische team dat altijd nabij de president is om in te grijpen bij een grootschalige aanslag. Een dergelijk team behoort uit 5 leden te bestaan voor tactische gewapend ingrijpen. Door de bezuinigingen werd het aantal leden ingekort per tactisch team. De veiligheid van de president kon in mindere mate worden gegarandeerd zo luidde de waarschuwing van medewerkers van de dienst. Dit is extra opmerkelijk vanwege de toename van aantal dreigementen jegens de Amerikaanse president met 400% sinds het aantreden van Barack Obama.<sup>99</sup>

---

<sup>97</sup> <http://www.govexec.com/dailyfed/0509/052609m1.htm>

<sup>98</sup> <http://www.secretservice.gov/mission.shtml>

<sup>99</sup> Kessler R. (2009) *In the president's secret service*. Crown Forum New York USA

## 5.2. Conclusies

De tweede onderzoeksvraag luidt als volgt en wordt in deze paragraaf beantwoord: *welke effecten had het implementatieproces van het Department of Homeland Security in de Verenigde Staten op de aansturing van de veiligheidszorg?*

Een belangrijk effect van de herziening van de veiligheidszorg was **(1)** een gebrekkige rampen en crisisbestrijding. Een van de grootste organisaties onder het nieuwe departement, de FEMA (Federal Emergency Management Agency), was niet in staat om de hulp tijdens de orkaan Katrina effectief op gang te brengen. Ondanks dat de verantwoordelijkheid hiervoor tijdens de eerste uren bij decentrale diensten lag, kon men de omvang van de orkaan ruim van te voren inzien en lag er geen gedegen plan vanuit het DHS.

Een tweede effect is **(2)** een gebrekkige interne en externe communicatie tussen de leiding van het DHS en de uitvoerende diensten. Dit werd in hoofdstuk 3 en 5.1. al geconstateerd als eerder knelpunt bij veiligheidsorganisaties voor de aanslagen van 11 september 2001. Tijdens kerst 2009 werd een poging tot aanslag uitgevoerd tijdens een vlucht tussen Schiphol en Detroit. In eerste instantie gaf Janet Napolitano, als Secretary of Homeland Security (Minister van Veiligheid) aan dat de veiligheidsmaatregelen onder haar verantwoordelijkheid prima functioneerden, terwijl dit niet het geval bleek. Het mislukken van de aanslag bleek het gevolg van de amateuristische uitvoering, niet van een effectief veiligheidsbeleid. Het communicatieprobleem bleek dus nog niet opgelost te zijn na de reorganisaties na 11 september 2001. Dit was één van de belangrijkste redenen waarom het Department of Homeland Security werd opgericht en bleek 8 jaar later nog niet te zijn opgelost.

Maar er ontstonden nog meer organisatorische negatieve effecten. Ruim twee jaar na de implementatie was Tom Ridge vooral druk met het zoeken van huisvesting voor ambtenaren in plaats van met het bevorderen van de veiligheid.

Een rechtstreeks effect van de verruiming van de financiële middelen voor veiligheid na 11 september 2001 was **(3)** de verspilling van diezelfde middelen. Ondanks dat het budget met betrekking tot veiligheid flink werd verruimd, werd er geen gedegen kosten en batenanalyse uitgevoerd en vanwege het decentrale karakter van het land werd er evenredig financiën over staten verdeeld, dit kwam de besteding niet ten goede. Meer middelen had als effect dat er meer werd verspild in plaats van geïnvesteerd in verbeteringen van de veiligheidszorg.

Sinds de herstructurering van de Secret Service in het Department of Homeland Security, kan de veiligheid van de Amerikaanse president in mindere mate worden gegarandeerd. Het is ironisch dat juist de veiligheid van de Amerikaanse *commander in chief* te lijden heeft onder een maatregel wat de veiligheid juist moet bevorderen.

Vormt de reorganisatie van de veiligheidszorg, ondanks deze negatieve effecten, een oplossing voor (een deel van de) de in hoofdstuk 3 en 5 gesignaleerde knelpunten? Immers, de genoemde negatieve effecten kunnen het gevolg zijn van de reorganisatie, maar diezelfde reorganisatie kan wel eerdere knelpunten oplossen die werden gesignaleerd voor 11 september 2001.

Het Department of Homeland Security (DHS) vormde geen oplossing voor de gesignaleerde knelpunten in hoofdstuk 3 en 5. De oorzaak van de oprichting van het DHS waren de terroristische aanslagen op Amerikaans grondgebied.<sup>100</sup> Er heeft na de oprichting op Amerikaans grondgebied geen grootschalige aanslag meer plaatsgevonden. Dit is ongetwijfeld een gevolg van het Amerikaanse terrorismebeleid. Maar of dit het gevolg is van de grootschalige reorganisatie en oprichting van het Department of Homeland Security kan niet worden geconcludeerd om de eenvoudige reden dat de organisaties die verantwoordelijk zijn voor het voorkomen hiervan, niet onder het DHS vallen. De problemen in de veiligheidszorg die leidden tot de aanslagen op 11 september 2001 waren geen gevolg van bestuurlijke drukte. De problemen in de veiligheidszorg waren het gevolg van het gebrek

---

<sup>100</sup> Bamford J. (2005) *A pretext for war, 9/11, Iraq, and the abuse of America's intelligence agencies*, Anchor Books, Random House, Inc. New York

aan onderlinge samenwerking tussen de FBI en de CIA en een gebrek aan interesse van politieke en bestuurlijke actoren. Dit wordt niet opgelost door een nieuw departement op te richten en dan ook nog de betreffende organisaties waar het om draait niet mee te laten fuseren, maar 22 andere organisaties wel. De CIA en de FBI weerstonden de reorganisatie in een nieuw bureaucratisch moloch en gingen, toen de spanning op de besluitvorming en de publieke opinie verminderde, effectief samenwerken op eigen initiatief in het National Counterterrorism Center (NCTC). Bovendien kon de CIA na 11 september 2001 met betrekking tot inlichtingen wel opeens beter samenwerken met de Syrische inlichtingendienst in het Midden-Oosten.

Met betrekking tot de aansturing van de veiligheidszorg, met name de rol van de Amerikaanse president, is in hoofdstuk 3 een duidelijke constitutionele contradictie geconstateerd. Enerzijds beperkt de constitutie unilaterale macht. Anderzijds mag de Amerikaanse president individueel bevelen uitvaardigen zonder goedkeuring van het congres. Dit kan leiden tot excessen zoals het omschreven *Huston Plan* of gebrekkig beleid vanwege desinteresse vanuit het Witte Huis.

Vanwege de vele contradicties en uitzonderingen in de Amerikaanse constitutie bestaat er een constitutioneel grijs gebied. Om deze reden zijn Amerikaanse regeringsfunctionarissen zoals de Secretary of Homeland Security enorm afhankelijk van de interesse en prioritering van het Witte Huis. Als dit uitblijft ontstaan problemen zoals de gebrekkige reactie op de orkaan Katrina. Een ramp van deze omvang kan niet alleen bij een ministerie of decentrale diensten worden neergelegd. Een ramp van deze omvang is de verantwoordelijkheid van de Amerikaanse regering als geheel.

Implementatieproblemen zijn normaal na grootschalige reorganisatie en een succesvol implementatieproces kan tijd nodig hebben, maar omdat het fundament van goedlopende onderliggende organisaties met duidelijke taakstelling ontbrak, was de oprichting van het Department of Homeland Security bij voorbaat een kansloze missie.

## 6. Verklaring effecten reorganisatie veiligheidszorg VS

De effecten van de oprichting van het Department of Homeland Security zijn beschreven.

Het gecombineerde Garbage can model en stromenmodel biedt een verklaring voor de gebrekkige reorganisatie van de veiligheidszorg in de Verenigde Staten na 11 september. Om deze verklaring te bevestigen of ontcrachten dient de vraag te worden beantwoord of de verwachtingen zoals geformuleerd in hoofdstuk 4.2. terugkomen in oprichting van het nieuwe departement. Dit biedt tevens een antwoord op de derde onderzoeksvraag. Deze luidt als volgt: *Hoe vallen de effecten van de oprichting van het Department of Homeland Security in de Verenigde Staten te verklaren?*

De bevindingen van March & Olson en Kingdon sluiten goed aan bij deze casus. Immers, er bestond voor de aanslagen van 11 september 2001 geen grote prioriteit om de veiligheidszorg te herzien. Dit kwam enerzijds door de machtige weerstand van de betrokken organisaties en anderzijds door de beperkte prioriteit die politieke actoren er aan gaven. De regering Clinton heeft geprobeerd de CIA anders te laten functioneren, maar dit betrof zeker geen grootschalige reorganisatie en ondervond de genoemde weerstand. De politieke wil om de veiligheidszorg anders aan te sturen dateert nog uit de tijd van president Nixon met het *Huston Plan*. Bij zowel Clinton als Nixon was het belang van reorganisatie ook niet van dien aard dat het volledige politieke gewicht van het Witte Huis er op werd ingezet. Daarom konden beide plannen worden weerstaan door de onderliggende diensten. Bij Nixon betrof dit weerstand van J. Edgar Hoover en John Mitchell en bij Clinton betrof dit de CIA en het militaire apparaat.

Naast de weerstand kan de status quo ook het gevolg zijn van beperkte politieke of bestuurlijke interesse. De houding van de regering Bush voor de aanslagen is wat dat betreft tekenend. In de 10 maanden voor de aanslagen op 11 september 2001 sprak Bush slechts drie keer met de nationaal coördinator terrorismebestrijding, maar dan over andere onderwerpen dan terrorisme. Zelfs de invloedrijke senator Joe Lieberman moest wachten tot er een grootscheepse policy window ontstond alvorens hij zijn veiligheidsplannen (oplossing of beleidsalternatievenstroom) kon presenteren. Lieberman was één van de meest vooraanstaande senatoren met betrekking tot veiligheid en Binnenlandse Zaken en was tevens de vice-presidentskandidaat naast Al Gore tijdens de verkiezingen in het jaar 2000 tegen George W. Bush. Een grote reorganisatie had Lieberman veel publieke aandacht gegeven en daar waakte Bush voor. De status quo behouden was belangrijk voor Bush, tot dat bleek dat het voorstel van Lieberman een politieke meerderheid kreeg en de publieke opinie schreeuwde om daadkracht na de aanslagen. Hierdoor wijzigde Bush radicaal zijn standpunt om electoraal mee te kunnen liften op deze mogelijkheid.

Een policy window zoals geformuleerd door Kingdon is noodzakelijk om de status quo te ondermijnen. Een zeer dramatische policy window ontstond met de kaping en aanslagen met de vier vliegtuigen door Al Qaeda op 11 september 2001 waarbij bijna 3000 mensen om het leven kwamen. Hierbij spelen de policy entrepreneurs een belangrijke rol en de korte duur van de opening van de policy window. Van de ene op de andere dag werden 22 organisaties gefuseerd in een nieuw bureaucratische moloch die weinig van doen had met de initiële doelstellingen van de reorganisatie, het voorkomen van een nieuwe aanslag. Een zorgvuldige afweging van een herschikking van de veiligheidszorg had wellicht voor een kleinere vernieuwende samenwerking tussen de CIA en de FBI gezorgd. Met de publieke opinie aan zijn kant had Bush dat waarschijnlijk relatief eenvoudig voor elkaar gekregen. Maar een policy window, zeker zo dramatisch als die van 11 september 2001, schreeuwt om grootschalige en daadkrachtige actie waardoor een kleine reorganisatie, moeilijk zichtbaar voor commentatoren en grote krantenkoppen, weinig aantrekkelijk is voor policy entrepreneurs. Bovendien is een policy window slechts korte tijd geopend. Dit ondermijnt de zorgvuldig afweging en komt de onderliggende organisaties niet ten goede. Het concreet uitgelichte voorbeeld van de Secret Service is wat dat betreft een helder voorbeeld. Door de enorme fusie zijn er nieuwe organisatorische knelpunten bijgekomen doordat er een garbage can van allerlei organisaties is ontstaan die in eerste instantie niet hadden moeten mee fuseren. Dit betrof organisaties als de



Secret Service, de kustwacht, wetenschappelijke instituties, de organisatie voor transportveiligheid en velen andere organisaties, maar niet de organisaties die in beginsel direct met de aanleiding te maken hadden.

De oprichting van het Department of Homeland Security nam de knelpunten in de Amerikaanse veiligheidszorg niet weg zoals wel werd beoogd. Enerzijds werden de organisaties die nauw betrokken waren bij het voorkomen van de aanslagen van 11 september 2001, de CIA en de FBI, niet mee gefuseerd in hernieuwde aansturing van de veiligheidszorg. Anderzijds fuseerden 22 andere organisaties wel mee die weinig tot niets met het voorkomen van een terroristische aanslag te maken hadden. Dit zorgde voor een moeizaam proces omdat deze organisaties samengevoegd onder één departement niet automatisch beter gaan functioneren.

Ondanks jarenlange pogingen van meerdere presidenten bleven de machtige blokken van de CIA en FBI doorwerken op de manier zoals het al jaren gebeurde, een belangrijke verklaring voor de effecten. Bij het Department of Homeland Security (DHS) was de aangedragen reorganisatie totaal geen oplossing voor het aanwezige probleem. Een massale reorganisatie draagt beter bij aan daadkrachtige beeldvorming, dan een kleinschalige reorganisatie die in beginsel meer kans op succesvolle samenwerking van organisaties heeft. Het National Counterterrorism Center (NCTC) heeft dit wel bewezen ten opzichte van het Department of Homeland Security (DHS).

De reden is dat als organisaties fuseren die weinig zien in onderlinge samenwerking er fricties zoals concurrentie, taakoverlapping en strijd ontstaan.

De situatie binnen de Secret Service en FEMA zijn hier een helder voorbeeld van. Voor de aanslagen hadden deze organisaties intern geen aantoonbare grote problemen, na de oprichting van het DHS kon zelfs door de Secret Service de veiligheid van de Amerikaanse president in mindere mate worden gegarandeerd. De verandering in taakstelling en budgettering van onderliggende organisaties die weinig aansluiten bij de doelstellingen van de reorganisatie is een belangrijke verklaring hiervoor.

Hoe konden de FBI en de CIA deze reorganisatie zo krachtig weerstaan? Deze weerstand werd enerzijds gevoed door de krachtige lobby van de organisaties zelf op Capitol Hill en in de media. Een soortgelijke situatie betrof de eerder geconstateerde machtige weerstand van de FBI en lobbyorganisaties tegen de oprichting van een nieuwe veiligheidsdienst in lijn met het Britse MI5, zoals in hoofdstuk 5 is geconstateerd.

Anderzijds was de aandacht van de regering Bush van dien aard dat de institutionele weerstand van deze organisaties niet kon worden weerstaan. Conform de bevindingen uit de theorie kunnen alleen langdurige en volhardende processen zorgen voor succesvolle reorganisatie. Omdat Bush zijn aandacht al naar de internationale *war on terror* had verlegd, wilde hij het volledige gewicht van het Witte Huis niet in de waagschaal gooien om de weerstand van de CIA en de FBI te weerstaan, de terms of political trade. Hierdoor is het voorstel een politiek compromis geworden, waarbij overwegingen van politieke haalbaarheid belangrijker zijn dan overwegingen van effectiviteit en doelmatigheid.

Wat dat betreft koos Bush de makkelijke weg en nam het initiële plan van de ervaren Senator Lieberman over en fuseerde veel meer organisaties dan Lieberman voor ogen had. Dit betrof organisaties die een veel minder krachtige lobby hadden op Capitol Hill en de media dan de machtige FBI en CIA.

Het organisatiebesluit doorvoeren was wat dat betreft niet moeilijk omdat veiligheid en terrorismebestrijding zowel politiek als maatschappelijk hoog op de agenda stonden. Maar de succesvolle implementatie met vooral ook de juiste organisaties te laten fuseren, was een totaal ander verhaal. Bush was slechts zijdelings geïnteresseerd in het welslagen van het nieuwe departement, de uit de theorie geconstateerde korte termijn visie van politieke en bestuurlijke actoren. De beeldvorming telde, de uitvoering niet. Zowel zijn populariteit op dat moment onder de Amerikaanse bevolking als de prognoses dat het congres een grote meerderheid kende voor een grootschalige reorganisatie, gaf Bush de wind in de politieke zeilen die hij nodig had. Vooral ook om

die steun in te zetten op veiligheidsvraagstukken die zijn regering veel belangrijker vond, de internationale *war on terror*. Omdat een policy window slechts beperkt geopend is had Bush met het oog op de rest van zijn war on terror, ook niet heel veel tijd om zich diepgaand met implementatievraagstukken bezig te houden.

Tom Ridge stond er als eerste veiligheidcoördinator bij de implementatie dus ook alleen voor en daar heeft de uitvoering van eerder genomen beslissingen onder te lijden. Bovendien wekt de kortstondige aandacht van politieke actoren institutionele weerstand om het reorganisatiebesluit te laten plaatsvinden, de *Empire Strikes Back*. De klachten van Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding Richard Clarke zijn hier een helder voorbeeld van. Ook de hernieuwde samenwerking tussen CIA en FBI in de NCTC en het lekken aan journalisten vanuit de Secret Service zijn hier een voorbeeld van.

Tenslotte dient de vraag te worden beantwoord of de gekozen theorie op bepaalde vlakken te kort schiet of onvoldoende aansluit op de ervaring uit de praktijk. De kans hierop is in het theoretisch kader dermate verkleind doordat elementen van de bevindingen van March & Olson en Kingdon zijn samengevoegd. De bevindingen vullen elkaars tekortkomingen aan en zullen daardoor de imperfecties in de link met de praktijk sneller opvangen. Als de bevindingen van March & Olson afzonderlijk waren toegepast zou het concept van een policy window achterwege zijn gebleven, terwijl dat in dit onderzoek met de aanslagen van 11 september 2001 een belangrijk onderdeel van de theoretische verklaring betreft. De samenvoeging van elementen uit de bevindingen van zowel March & Olson en Kingdon zorgen voor een adequaat verwachtingspatroon.

## 7. Fase II: Verwachtingen Nederlandse experts

De vierde onderzoeksvraag luidt als volgt en zal in dit hoofdstuk worden beantwoord: *Wat zijn de opvattingen van Nederlandse experts op het terrein van de veiligheidszorg over de huidige knelpunten in de veiligheidszorg en de wenselijkheid en haalbaarheid van de oprichting van een Ministerie van Veiligheid en worden deze opvattingen gestaafd door de ervaringen uit de Verenigde Staten?*

De Nederlandse experts zijn belangrijke actoren binnen de veiligheidszorg in Nederland zoals omschreven in paragraaf 1.3. Naast toonaangevende actoren uit de praktijk (uitvoering) van de veiligheidszorg, zijn ook diverse wetenschappers geïnterviewd. Om een goed evenwicht in de standpuntbepaling en achtergrond te bewaren zijn 6 experts geselecteerd vanuit de wetenschap en 5 experts geselecteerd vanuit de praktijk. De reden waarom er een ongelijke verhouding (6 tot 5) bestaat tussen de twee groepen is, zoals omschreven in hoofdstuk 1, dat van de 12 aangeschreven experts het niet mogelijk bleek een respondent vanuit de AIVD te interviewen. Dit is opgevangen door de kennis en ervaring die respondent dr. Paul Abels als voormalig senior analist bij de AIVD heeft opgedaan en de vele publicaties en rapportages die beschikbaar zijn over de dienst.

Vanwege de verschillende disciplines waar de experts werkzaam in zijn, zal niet bij ieder onderwerp bij de standpunten van alle experts worden stilgestaan. Dit komt omdat experts bij vragen met betrekking tot hun eigen vakgebied en expertise langer stil stonden dan bij andere onderwerpen. Een politiebeambte heeft bijvoorbeeld meer te vertellen over de politiezorg dan over de aansturing van inlichtingenorganisaties. Omdat niet de volledige respons van de 11 interviews kan worden weergegeven is een selectie gemaakt aan de hand van de variatie in standpunten van de experts. Vooral als standpunten lijnrecht tegenover elkaar stonden.

Om een overzicht van de standpunten van de experts met betrekking tot knelpunten in de uitvoering van de veiligheidszorg te creëren, dient er een samenhang te ontstaan in de standpuntbepaling van de voor- en tegenstanders van de oprichting van een Ministerie van Veiligheid. Er is gebruik gemaakt van een vaste gesloten vragenlijst die in de bijlage is opgenomen. Nadat een inleidende vraag is gesteld over de achtergrond van de respondent is er, verspreid over meerdere vragen, een duidelijke tweedeling geformuleerd over de huidige knelpunten in de veiligheidszorg (aansturing en uitvoering) en de centrale vraag of de oprichting van een Ministerie van Veiligheid een oplossing voor gesignaleerde knelpunten is.

Via verwijzingen in de tekst worden de standpunten toegeschreven aan één of meerdere experts. Sommige standpunten zijn aan meerdere experts toegewezen en andere slechts persoonlijk aan diegene die het standpunt etaleerde. Om het risico te vermijden dat er daardoor een ongelijke verhouding ontstaat in de respons, is getracht zo specifiek mogelijk te formuleren. De tweede remedie tegen willekeur is de meest scherpe standpunten van de experts in de verwerking tegenover elkaar te zetten.

Verwijzingen naar de verschillende experts zijn via noten in de tekst opgenomen. De experts zijn in paragraaf 1.3. onderverdeeld in twee groepen (W) wetenschap en (P) praktijk. In de bijlage van dit onderzoek is die lijst opnieuw weergegeven met het nummer van de respondent achter de letter die in de verwijzing in dit hoofdstuk is gebruikt. Omdat enkele experts wensten anoniem te blijven is er bij beoordeling van dit onderzoek een willekeurige nummering samengesteld met verwijzing naar de experts. Deze nummering zal niet worden meegenomen bij publicatie van dit onderzoek om de anonimiteit te waarborgen. De begeleiders van dit onderzoek krijgen wel inzage in deze verwijzingen.

Omdat over de standpunten niet altijd unanieme overeenstemming bestaat, wordt tegenover het standpunt van een voorstander direct het standpunt van een tegenstanders geformuleerd. De gecentreerde tekst betreft de letterlijk geformuleerde respons.

### **7.1. Gesignaleerde knelpunten in de huidige uitvoering**

De gesignaleerde knelpunten zoals in paragraaf 2.6. en door de experts geformuleerd zijn hierin leidend. Een gebrek aan slagkracht voor het bereiken van een grotere efficiency alsmede het verminderen van bestuurlijke drukte werd eerder in dit onderzoek door de onderzoeksrapportages geconstateerd.

De volgende vraag uit de vragenlijst heeft betrekking op de geformuleerde standpunten.

*2: Wat zijn volgens u op dit moment de belangrijkste knelpunten in de uitvoering van de veiligheidszorg in Nederland met betrekking tot politie en inlichtingen?*

#### **a. veiligheidsproblemen op bovenregionaal en internationaal niveau zijn toegenomen**

“De politie zorg is nog erg lokaal gericht, maar de stijgende mobiliteit en schaalvergroting zorgt voor grensoverschrijdende criminaliteit”, dit knelt volgens **P8**.

Landelijk monisme (één gezag) lijkt volgens P8 onvermijdelijk gezien wat er internationaal/nationaal gebeurt met betrekking tot criminaliteit.

“Zware delicten dienen centraal aangepakt te worden, zoals bij hoog geweld spectrum. De aard van het misdrijf dient bepalend te zijn. Overigens zijn bepaalde drugsopsporingsteams al landelijk georganiseerd,” aldus W3

De schaalvergroting van de veiligheidsproblemen wordt zeer breed ondersteunt, ook door P8.

**P8:** “Het politiestelsel dient gerelateerd te zijn aan de noodzaak tot grotere effectiviteit. Met andere woorden, als er zich steeds meer problemen voordoen op een bovenregionaal niveau, dan moet daar een organisatorische oplossing voor komen.”

P8 krijgt bijval van **W4** en legt de nadruk op de Europese invalshoek.

W4 stelt: “De recente besluitvorming en discussie wijzen op meer ruimte voor Europol met betrekking tot de veiligheidszorg. Er wordt een Europese database (Europol SIS) ontwikkeld en er wordt institutioneel al gewerkt aan organisatorische infrastructuur. Dit soort ontwikkelingen hebben gevolgen voor de situatie in Nederland. De EU kan alleen maar geloofwaardig zijn als decentraal de veiligheidszorg goed georganiseerd is.”

#### **b. decentrale politieorganisatie brengt teveel overhead met zich mee**

P8 signaleert problemen vanwege de decentrale aansturing van de politie.

**P8:** “Een belangrijke factor in de problemen in de politiezorg is de rol van de 25 korpschefs. Er vindt redelijke samenwerking plaats in de centrale bedrijfsvoering maar wat ontbreekt is centrale aansturing. Dit ontbreekt zodat het gevolgen heeft voor regionaal gezag. De korpschefs hebben hier geen trek in en korpsbeheerders ook niet”.

**P11** gaat verder op het standpunt van P8 door te stellen dat de politiekorpsen koninkrijkjes zijn waardoor de politieorganisatie onstuurbaar is geworden en men daar een strikte lijn mist.

“Alle neuzen staan nu richting nationale politie vanwege een te kort aan nationaal belang bij korpschefs. De politiekorpsen hebben veel teveel overhead, of dit de nationale politie oplost is nog onduidelijk, maar de administratieve lasten en afstemmingsproblemen tussen nationaal en regionaal is problematisch. Politie is nu zwakke steen in veiligheidsland met betrekking tot effectiviteit” aldus P11

Dit laatste oordeel is stevig omdat eerder geconstateerd is dat politie het meest wezenlijke onderdeel binnen de veiligheidszorg vormt. Al met al blijkt dat de verschillende politiekorpsen met een aparte korpschef en korpsbeheerder per korps als problematisch worden beschouwd. Hier wordt in 7.2. verder op in gegaan.

## 7.2. Gesignaleerde knelpunten in de huidige aansturing

In hoofdstuk 2 zijn met name bij de gespreide aansturing van de veiligheidszorg over twee ministeries knelpunten gesignaleerd. Teveel ministers bemoeien zich met de aansturing van de veiligheidszorg werd in diverse rapportages geconcludeerd. Er wordt gepleit voor een heldere aansturing van de veiligheidszorg met veel nadruk op het tegengaan van het elkaar voor de voeten lopen van verschillende ministeries. In zijn oratie sloot ook prof. Pieter van Vollenhoven zich hierbij aan.

De volgende vraag uit de vragenlijst heeft betrekking op de geformuleerde standpunten:

*3: Wat zijn volgens u op dit moment de belangrijkste knelpunten in de aansturing van de veiligheidszorg, zowel op lokaal, regionaal als rijksniveau?*

### **a. Huidige aansturing is te weinig slagvaardig vanwege teveel discretionaire ruimte van de korpsbeheerder**

Opmerkelijke unanimiteit onder de experts, zij het vanuit verschillende invalshoek, bestaat er over de huidige knelpunten met betrekking tot het driehoeksoverleg.

**W5:** “De rol van de korpsbeheerder in de huidige veiligheidsregio is ineffectief en dient te verdwijnen. De huidige politieregio’s zijn ook te klein en ik pleit daarom voor grootschaligere politieregio’s. De oprichting van de Dienst Nationale Recherche is goed uitgevallen en hier kan verder op worden uitgebouwd.”

**W3** ziet knelpunten met name met betrekking tot de rol van de burgemeester als korpsbeheerder.

“De burgemeester is al erg druk in het duale stelsel en dan ook de zware taak als korpsbeheerder er ook nog bij is niet bevorderlijk voor de effectiviteit en de verhoudingen.” aldus **W3**.

**P10** uit net zoals **W3** zijn zorgen over de rol van de korpsbeheerder, in dit geval over de politisering van de politiefunctie, waardoor de korpsbeheerder vaak de rol van de politieke politiechef invult en dit steeds meer los van beheersrol op inhoud van het politievak uitvoert.

“Dit is een verkeerde ontwikkeling en daarom maak ik binnen de politiezorg onderscheid in de hoe-vraag (politie) en de wat-vraag (OM en burgemeester). De hoe-vraag mag niet gepolitiseerd worden. Helaas is dit de algemene tendens met heldere voorbeelden uit Amsterdam, Groningen en Den Haag,” aldus **P10**.

**W3** geeft twee praktijkvoorbeelden over een knelpunt in de aansturing van de veiligheidszorg.

**W3:** “Heldere voorbeelden zijn twee recente incidenten, de bommelding Den Bosch en de ontruiming IKEA Boulevard. Er werd een ambtsbericht door de AIVD uitgegeven. Dit bericht

ging direct naar het OM. Toen koos de OM ervoor de rest van de Driehoek (korpschef Welten en korpsbeheerder Cohen) te waarschuwen en de Boulevard af te zetten en invallen te doen bij Marokkaanse mannen. Tot op heden is dit conform de afspraken, alleen kwam er een complete mediahype overheen en toen een dag later bekend werd dat er niets aan de hand was, moest Cohen excuses aanbieden, terwijl de Driehoek geen grote fouten gemaakt heeft.

W3 concludeert dat in de decentrale uitvoering van de veiligheidstaken tegenwoordig relatief weinig misgaat, maar dat het pijnpunt zit in de communicatie.

“Er bestaat namelijk een grijs gebied waarin dreiging zowel plaatselijk of landelijk kan zijn. Het voorbeeld van de IKEA Boulevard zit in dat grijze gebied gezien het feit dat het landelijk bepalend orgaan de NCTb is, terwijl in dit geval plaatselijk de Driehoek optrad. Extra pijnlijk was de situatie dat NCTb Akerboom had gezegd tegen de burgemeester dat hij zich van elk commentaar diende te onthouden. Maar omdat de burgemeester het hoofd van de openbare orde en veiligheid van de stad is en een bestuurlijke aanstelling heeft, schuurt dit met Akerboom die een functionele aanstelling heeft. Deze spanning is mede de oorzaak van gebrekkige veiligheidsaansturing. Een burgemeester luistert niet want hij of zij heeft de positie waarin opgetreden dient te worden in een stad om burgers te beschermen. Dit neemt een flinke dosis *reputatiecommunicatie* met zich mee en gaat als volgt: ziet hier, we zijn aan gevaar ontsnapt!”

Binnen de huidige taakverdeling in het (lokale) driehoeksoverleg signaleren de experts knelpunten en hierin zit geen duidelijke scheiding tussen de praktijk en de wetenschap. De toenemende politisering van de politiezorg door de korpsbeheerder wordt als zeer problematisch ervaren. Hier dient meer centrale aansturing op plaats te vinden en ook lokaal dient de taakverdeling helder te zijn. De korpsbeheerders zijn enerzijds landelijk aangesteld maar hebben lokaal verantwoordelijkheden, wat één van de oorzaken is van gebrekkige aansturing en communicatie tijdens de genoemde recente voorbeelden. Vooral bij een ramp of crisis dient er eenduidige communicatie tussen de actoren onderling en naar de burger toe te zijn.

### **b. Bestuurlijke drukte op ministerieel niveau zorgt voor traagheid en concurrentie**

P11 is een voorstander van eenduidige politieke aansturing, zodat niet bureaucratische en ambtelijke verantwoordelijkheden maar ook de politieke verschillen een rol spelen.

P11: “Een PVDA minster ten opzichte van een CDA minister, geeft een extra politieke dimensie. Dat zit bovenop de ambtelijke blokkades die er al liggen.”

P11 ontleent deze visie aan de jarenlange ervaring om in een organisatie te zitten die beide ministeries en vakministers te moet bedienen. Een positie waarmee je volledig met alle belemmeringen in aanraking komt.

Enige jaren geleden was **W2** nog een tegenstander van het aansturen van de veiligheidssportefeuille door één minister. Hier is W2 van afgestapt en dit had twee oorzaken.

W2: “Allereerst kan ik bij BZK weinig kracht ontdekken die checks and balances kan leveren en daar komt bij dat wij bij de veiligheidszorg te maken hebben met de noodzaak van snel en resoluut handelen. Ten tweede is het belangrijk om naar de bevolking toe duidelijk te maken dat de veiligheidszorg in goede handen is en dat er eenduidige verantwoordelijkheid ligt bij één minister. Daar mogen best anderen bij betrokken zijn, maar als er een crisis of ramp plaatsvindt is het voor ministers niet duidelijk wie verantwoordelijk is.”

### c. huidige politie kampt met gebrek aan legitimiteit

**P8** maakt zich zorgen over de vergaande politisering van de politiefunctie binnen de driehoek en een steeds verdergaande bovenregionale impact van de politiefunctie. Hierbij wijst P8 op het gebrek aan legitimiteit.

P8: “De huidige verantwoordelijkheden kunnen helder zijn, maar in ieder geval de legitimiteit van belangrijke beleidsbeslissingen is onvoldoende geregeld.”

Heldere praktijkvoorbeelden worden geformuleerd door W5. Problemen met de rol van de burgemeester als korpsbeheerder signaleerde **W5** onlangs met de rellen in Hoek van Holland.

“De korpsbeheerder werd ter verantwoording geroepen door de Rotterdamse gemeenteraad, terwijl de burgemeester beheersmatig geen verantwoording verschuldigd is aan de gemeenteraad. De benoeming van een korpschef ligt namelijk bij BZK. Voor overige zaken is de burgemeester verantwoording verschuldigd aan het regionaal college van burgemeesters. De gemeenteraad heeft dus nauwelijks invloed, maar dit is in het geheel niet duidelijk,” aldus W5.

### d. De rol van de AIVD is te autonoom

De AIVD heeft volgens **P11** de neiging om als autonoom eiland te functioneren en zou beter met andere organisaties met betrekking tot inlichtingen moeten samenwerken. Hier zou centrale coördinatie van de partners in de veiligheidszorg voor nodig zijn. **W1** is huiverig voor een fusie tussen de AIVD en de MIVD. Dat wil niet zeggen dat de twee organisaties niet beter kunnen samenwerken. Wat dat betreft is de CT-infobox nog maar het begin.

“Met betrekking tot de scheiding van de dagelijks werkzaamheden van inlichtingendiensten en de communicatie naar de burger, is op dit moment de Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding (NCTb) ideaal voor communicatie naar buiten. Daar staat tegenover dat de AIVD een geheime dienst is en op de achtergrond dient te functioneren,” aldus W3.

**W3** gaat verder: “De AIVD analyseert nu maar brengt ook externe rapportages naar buiten. Dit laatste zou niet moeten. Een fusie tussen databases van AIVD en MIVD is prima. Maar omdat de functionaliteit per organisatie in de veiligheidszorg verschilt, dus organisaties hebben andere doelstellingen en invalshoeken, is bezuinigingen door samenvoegen niet handig.”

**W5** pleit duidelijk voor een taak op de achtergrond voor de AIVD en een taak, met betrekking tot terrorisme, op de voorgrond van de NCTb.

**P7** stelt dat het voor het voortbestaan van Inlichtingendiensten van cruciaal belang is dat er een duidelijke scheiding in verantwoordelijkheden bestaat.

“Een inlichtingendienst beperkt zich tot informatie verzamelen en een dreigingsanalyse maken. De uitvoering van de veiligheidszorg is een politietaak en is een compleet andere dan de inlichtingentaak”, aldus P7.

De kern van het betoog van P7 is dat het belangrijk is voor inlichtingen om een onafhankelijke positie te behouden, dit sluit aan bij **P11**. Ter illustratie trekt P7 de vergelijking met Engeland en de Verenigde Staten.

P11: "Als er in Engeland een *Joint Intell Committee* plaatsvindt raken politiek en Intel met elkaar verweven. Hetzelfde geldt voor het dagelijks bezoek vroeg in de ochtend van de directeur van de Amerikaanse CIA op Witte Huis. De inlichtingenwereld kan hierdoor een speelbal van de politiek worden. Dit is een ongewenste situatie."

Een fusie tussen AIVD en MIVD wordt verworpen vanwege de verschillende taakstelling van de diensten, hetzelfde geldt voor een fusie van de marechaussee met de politie. Unanimiteit onder de experts bestaat er over betere samenwerking tussen inlichtingenorganisaties AIVD en MIVD met betrekking tot informatie-uitwisseling. Deze samenwerking dient vooral vanuit de AIVD meer geïnitieerd te worden.

### **7.3 Bezwaren van experts tegen Ministerie van Veiligheid**

De centrale vraag die in deze paragraaf beantwoord dient te worden is wat de bezwaren van de experts zijn tegen de oprichting van een Ministerie van Veiligheid.

De volgende vraag uit de vragenlijst heeft betrekking op de geformuleerde standpunten.

*6: De oprichting van een ministerie van Veiligheid in Nederland heeft gevolgen voor de organisatiestructuur van de veiligheidszorg, zal deze reorganisatie de gesignaleerde problemen oplossen?*

#### **a. de politiezorg is en blijft overwegend een lokale aangelegenheid**

**P10** blijft voor sterke regionale korpsen met de opmerking erbij dat opschaling uiteindelijk ook geen probleem vormt. Het hoofdargument hierbij is volgens P10 dat het grootste deel van de politiezorg lokale zorg betreft. In dat geval is decentrale aansturing de beste oplossing.

"De politiezorg is vooral lokale zorg, er dient geen federale politie en Ministerie van Veiligheid te worden opgericht en alles dient te blijven zoals in de huidige KLPD vorm" aldus **P10**

#### **b. de scheiding tussen politiewerk - inlichtingenwerk raakt in de verdrinking**

**W5** voorspelt enkele problemen in de scheiding tussen politie en inlichtingenwerk:

"Ten eerste de staatsrechtelijke complicaties van één minister voor politie en justitie als geheel. Ten tweede dient opsporing (politie en OM) niet te dicht op inlichtingen (AIVD) te zitten. Dit zijn twee duidelijk aparte functies en teveel inmenging in deze bevoegdheden is ongewenst. In Duitsland staat dit zelfs in de Grondwet wat natuurlijk nog zijn oorsprong heeft in de Tweede Wereldoorlog" aldus **W5**

W5 verwijst hierbij naar de rol van de Gestapo tijdens WOII. W5 is de grootste criticaster is van een nieuwe centraal ministerie, en vindt op dit punt navolging van P11. Ondanks dat W5 en P11 met betrekking tot één ministerie recht tegenover elkaar staan, pleiten ze allebei voor een sterke scheiding tussen politie-informatie en inlichtingeninformatie. Met betrekking tot terrorismebestrijding zijn er op dit moment al voldoende instrumenten voor informatie-uitwisseling.

#### **c. grote organisatie leidt tot verkokering en bureaupolitieke strijd**

**P10** voorspelt verkokering en te grote focus op veiligheid als direct gevolg van een Ministerie van Veiligheid, wat opmerkelijk is gezien dit juist in het huidige stelsel door de meeste experts als grootste probleem wordt beschouwd.

Naast het risico van de informatiestromen van de portefeuille signaleert **W5** bij een Ministerie van Veiligheid ook organisatorische fricties.



“De frictie tussen BZK en Justitie is meer beleving dan werkelijkheid. Er vinden wel machtsspelletjes plaats bij bewindslieden, maar niet bij het ambtenarenapparaat.” Aldus W5

Van thematische ministeriële aanpak komt veel te weinig terecht waarbij W5 verwijst naar de ministeries van Jeugd & Gezin of Bestuurlijke Vernieuwing. Zelfs met voldoende budget is de vraag of er structureel wel iets bereikt wordt. W5 signaleert wel problemen in de veiligheidszorg, maar dit vereist geen topdown benadering.

W5: “Een minister zou dit enorme vraagstuk nooit alleen aankunnen en er zullen dus staatssecretarissen nodig zijn. Ik vind dat de voorstanders van een Ministerie van Veiligheid moeten afstappen van het veiligheidsconcept met te weinig samenhang. Dit concept is veel te wijd verspreid.”

Naast de gevoeligheid van de veiligheidsportefeuille zijn er bezwaren geuit tegen de grootschalige reorganisatie die naast een minister extra staatssecretarissen met zich mee gaat brengen en voor nieuwe fricties gaat zorgen. Daarbij is het concept veiligheid te wijd verspreid en bestaat er te weinig samenhang. Bovendien worden er staatsrechtelijke problemen gesignaleerd die eerst opgelost moeten worden alvorens een herziening tot één ministerie kan plaatsvinden. Dit geldt alleen als men spreekt over de samenvoeging van BZK en Justitie en niet op het samenvoegen van bepaalde onderdelen. Deze zorgen zijn wel veruit in de minderheid.

#### **7.4. Opbouw van een Ministerie van Veiligheid**

Voordat een oordeel over deze verwachtingen van de experts kan worden geveld dienen eerst de mogelijkheden te worden omschreven waarop het nieuwe Ministerie van Veiligheid vorm kan krijgen. Er zijn vanuit de experts en theorie drie varianten aangedragen.

**a.** Variant: de veiligheidszorg bij minister van BZK wat dan het Ministerie van Veiligheid wordt (inclusief de huidige extra BZK taken)

Deze relatief kleinschalige oplossing beëindigt de scheiding tussen gezag en beheer zoals op dit moment verspreid over de ministeries van BZK en Justitie.

**b.** Variant: de veiligheidszorg bij een nieuw Ministerie van Recht en Veiligheid naast een Ministerie van BZK.

Deze variant betreft een samenvoeging van alle veiligheidsonderdelen van BZK en Justitie in het nieuwe ministerie en de resterende onderdelen (o.a. met betrekking tot openbaar bestuur, ambtelijke Binnenlandse Zaken, wetgeving, koninkrijksrelaties etc.) onderbrengen in het ministerie van BZK.

**c.** Variant: Ministeries van BZK en Justitie samengevoegd tot één Ministerie van Veiligheid

Deze variant betekent een fusie van alle onderdelen van de huidige twee ministeries, dus ook onderdelen zoals Koninkrijksrelaties.

Alle drie de varianten hebben de overeenkomst dat de aansturing van de politie, in hoofdstuk 2 aangemerkt als het meest wezenlijke aandeel binnen de veiligheidszorg, door één minister wordt uitgevoerd. Om die reden worden de varianten niet afzonderlijk besproken in relatie tot de signaleerde knelpunten. Uitgangspunt bij een Ministerie van Veiligheid is dat de gescheiden aansturing van politie tussen Justitie en BZK onder één minister komt te vallen.

#### **7.5. Verwachtingen experts van een Ministerie van Veiligheid**

Door de experts zijn zes heldere knelpunten gesignaleerd in de veiligheidszorg. De vraag is of een Ministerie van Veiligheid deze zes knelpunten zal wegnemen. Deze vraag wordt vanuit de knelpunten zelf beantwoord. Vraag 4 en 9 uit de interviews zijn hierbij leidend.

*4: Wat zijn volgens u de beste oplossingen voor de door u gesignaleerde knelpunten uit vraag 2 en 3?*

*9: Zijn er andere maatregelen noodzakelijk om de huidige aansturingsproblemen van de veiligheidszorg in Nederland op te lossen?*

### **1. veiligheidsproblemen op bovenregionaal en internationaal niveau zijn toegenomen**

Een centraal Ministerie van Veiligheid zal dit knelpunt aanpakken volgens een ruime meerderheid onder de experts. Immers, als de aansturing van de politiezorg naar één ministerie gaat, kunnen de bovenregionale en internationale problemen anders worden aangepakt. Of dit ook direct alle veiligheidsproblemen op bovenregionaal en internationaal niveau volledig wegneemt kan niet worden geconcludeerd, maar een Ministerie van Veiligheid zal de wel zorgen voor een andere aanpak.

Volgens **W3** ligt de oprichting van een federale politiedienst voor de hand voor het oplossen van de toename van veiligheidsproblemen op bovenregionaal en internationaal niveau. Hier sluit **P8** zich bij aan.

“Steeds meer effectieve maatregelen en (politieke) beslissingen zoals opsporing zullen op bovennationaal of op EU-niveau moeten worden genomen in de nabije toekomst. Organisatorische ontwikkelingen maar ook budget toedelingen zijn indicatoren voor de vormgeving van politiek/bestuurlijk en professioneel gezag. Hiervoor is een departement van veiligheid, inclusief de justitiële functie, aantrekkelijk en nodig. Hierbij is overigens de inbedding in het staatsbestel van groot belang,” aldus **P8**

### **2. decentrale politieorganisatie brengt teveel overhead met zich mee**

Het samenvoegen (of verminderen) van het aantal politieregio's zal een direct gevolg voor de decentrale problemen met overhead wegnemen volgens een ruime meerderheid van de experts.

**P11:** “Wat betreft afstemming, info uitwisseling en prioriteiten zitten de grootste knelpunten bij politie. Het verdelen van een veiligheidsblok over meerdere departementen levert bureaucratische belemmeringen op.”

### **3. huidige aansturing is te weinig slagvaardig vanwege teveel discretionaire ruimte van de korpsbeheerder**

Of één veiligheidsministerie hier een oplossing voor biedt kan niet worden geconcludeerd. Maar een meer centrale ministeriele aanpak zal vrijwel zeker de teugels van de korpsbeheerders aanspannen. **W3** stelt dat om de performativiteit op de been te houden, een centraal coördinerend orgaan nodig.

“Een orgaan is nodig voor de concrete besluitvorming. Dit komt neer op de communicatie naar de burger toe. Wanneer dient eenieder de mond te houden? Wanneer dient het ministerie de burgemeesters te instrueren en ook het OM?” aldus **W3**.

**W5:** “Beheersmatig kunnen de regiokorpsen wel gecentraliseerd worden vanwege knelpunten in het huidige systeem.

### **4. Bestuurlijke drukte op ministerieel niveau zorgt voor traagheid en concurrentie**

Dit knelpunt werd in de onderzoeksrapportages uit hoofdstuk 2 als belangrijkste knelpunt gezien waarvoor een Ministerie van Veiligheid de oplossing kan bieden.

**P11:** “Wat betreft afstemming, info uitwisseling en prioriteiten zitten de grootste knelpunten bij politie. Het verdelen van een veiligheidsblok over meerdere departementen levert bureaucratische belemmeringen op. P11 is een voorstander van eenduidige politieke aansturing, zodat niet bureaucratische en ambtelijke verantwoordelijkheden maar ook de politieke verschillen een rol spelen.”

**W6** “BZK en Justitie moeten in een aantal elementen gebundeld worden. Dit geeft een enorme toegevoegde waarde, vooral in het denken en stroomlijning.”

## **5. huidige politie kampt met gebrek aan legitimiteit**

Een ministerie voor een duidelijke aansturing kan de legitimiteit vergroten.

**W2:** “ Het is het belangrijk om naar de bevolking toe duidelijk te maken dat de veiligheidszorg in goede handen is en dat er eenduidige verantwoordelijkheid ligt bij één minister. Daar mogen best anderen bij betrokken zijn, maar als er een crisis of ramp plaatsvindt is het voor ministers niet duidelijk wie verantwoordelijk is.”

**P8:** “Ik pleit voor concentratie van gezag en macht bij één departement want dat vergroot de effectiviteit en legitimiteit. Vooral voor dit laatste is zo’n departement van veiligheid, inclusief de justitiële functie, aantrekkelijk en nodig. Ook hier is de organisatorische oplossing niet het belangrijkste maar de legitieme inbedding hiervan in het staatsbestel. Dit dient ook niet te snel als ultieme oplossing te worden gezien, zeker gezien het feit dat het meer en meer slechts een tussenoplossing behelst. Steeds meer effectieve maatregelen en (politieke) beslissingen zoals opsporing zullen op bovennationaal of op EU-niveau moeten worden genomen in de nabije toekomst. Organisatorische ontwikkelingen maar ook budget toedelingen zijn een indicator voor de vormgeving van politiek/bestuurlijk en professioneel gezag.”

## **6. De rol van de AIVD is te autonoom**

De oprichting van een Ministerie van Veiligheid kan niet direct zorgen voor het oplossen van dit knelpunt. Dit hangt volledig van de invulling af. Vanuit de experts zijn slechts keuzeopties aangedragen voor het aansturen van de AIVD. De enige vrijwel unanieme aangedragen voorwaarde betreft het behoud van scheiding tussen informatiestromen tussen politie en inlichtingen. Wel worden voor het reorganiseren van de AIVD enkele reorganisatievoorwaarden geformuleerd door P9.

**P9:** “Centraal bestaan er voor de AIVD twee mogelijkheden, of justitieel maken of rechtstreeks onder de premier (fuseren met de MIVD) en laten vallen onder Algemene Binnenlandse Zaken. Culturen samenvoegen kost tijd, dus er dient rekening gehouden te worden met een implementatieproces, maar niet teveel. In beginsel is het ambtenarenapparaat in Nederland volgzzaam, zolang het maar helder en intelligent geformuleerd wordt, het concept moet dus logisch en handig zijn. Binnen twee jaar moet een fatsoenlijke reorganisatie kunnen plaatsvinden. De politiek bepaalt maar dient wel goed te bepalen.

De oprichting van de NCTb geeft aan hoe het kan, zolang er vooraf goed informeel gewerkt wordt. Er dient goed te worden opgelet dat er geen eindeloze discussie plaatsvindt over bevoegdheden.”

## 7.6. Nederlandse opvattingen in relatie tot de Amerikaanse ervaringen

Om de centrale vraagstelling te kunnen beantwoorden dient te worden beoordeeld of de opvattingen van de Nederlandse experts realistisch zijn in relatie met de Amerikaanse ervaringen. De beide fasen uit het onderzoek zijn uitgevoerd en de centrale vraagstelling luidt als volgt: *wat zijn op basis van de ervaringen in de Verenigde Staten met betrekking tot de herinrichting van de veiligheidszorg in het Department of Homeland Security, de verwachte effecten op de aansturing van de veiligheidszorg na de invoering van een Ministerie van Veiligheid in Nederland en welke lessen kunnen hieruit worden getrokken?* De verwachte effecten worden in deze paragraaf geformuleerd. De lessen volgen in de conclusies die in hoofdstuk 8.

Eenzijds vindt een ruime meerderheid onder de meest vooraanstaande experts in Nederland uit de praktijk en wetenschap dat centralisering van de veiligheidszorg in één ministerie de oplossing vormt voor de gesignaleerde problemen. Anderzijds laat de ervaring uit de Verenigde Staten helder zien dat centralisatie tot één ministerie gaat mislukken. Dit is een paradoxale bevinding. Wat zijn op basis van de ervaringen in de Verenigde Staten de verwachte effecten voor de aansturing van de veiligheidszorg in Nederland?

De Amerikaanse ervaring heeft uitgewezen dat de rationele optimistische verwachtingen van reorganisatie niet uitkomen. Ondanks de grote verschillen tussen de situaties in de Verenigde Staten en Nederland komt het moment van besluitvorming van de reorganisatie sterk overeen, oftewel de politiek-bestuurlijke stroom van Kingdon (hoofdstuk 4). Een politiek evenement zoals verkiezingen of een wisseling van regering, kan een onderwerp of beleid van de agenda halen of op de agenda zetten. De agenda staat onder invloed van politieke gebeurtenissen en is een belangrijke voorwaarde voor beleidsvorming. De stroom kan middels een policy window grootschalige beleidswijzigingen op de agenda zetten waarbij de verwachtingen van deze beleidswijzigingen erg positief zijn.

Een zeer dramatische policy window ontstond met de kaping en aanslagen met de vier vliegtuigen door Al Qaeda op 11 september 2001 waarbij bijna 3000 mensen om het leven kwamen.

Hierbij spelen de policy entrepreneurs, in dit geval de regering Bush, een belangrijke rol en de korte duur van de opening van de policy window. In Nederland is door de val van het kabinet een weliswaar minder dramatische, maar wel zeer bruikbare policy window ontstaan, waardoor de politiek-bestuurlijke stroom in beweging is gekomen en beleidsverandering mogelijk maakt. Dat de verwachtingen van de experts in ruime meerderheid zeer positief over een nieuw Ministerie van Veiligheid zijn, komt ook overeen met de optimistische verwachtingen in de Verenigde Staten over het Department of Homeland Security in de nadagen van de aanslagen op 11 september 2001.

Het kabinet Rutte I, de entrepreneurs in de huidige policy window, hebben optimistische verwachtingen van één veiligheidsministerie. De Amerikaanse situatie heeft uitgewezen dat ondanks de positieve verwachtingen van de regering Bush, de implementatie na afloop van het reorganisatiebesluit een moeizaam en langdurig proces bleek waardoor weerstand bij de betrokken organisaties ontstond wat de reorganisatie niet ten goede kwam. Dit biedt geen optimistisch vooruitzicht voor Nederland.

De probleemstroom in Nederland wordt volgens de experts gevormd door de veiligheidsproblemen die op bovenregionaal en internationaal niveau zijn toegenomen. Bovendien brengt de decentrale politieorganisatie teveel overhead met zich mee en is de rol van de korpsbeheerder problematisch. Voorts bestaan er problemen in de autonomie en legitimiteit bij uitvoerende organisaties. De experts verwachten dat een Ministerie van Veiligheid deze knelpunten in hoge mate zal oplossen. Daarbij is door de experts (en de onderzoeksrapportages in hoofdstuk 2) bestuurlijke drukte op ministerieel niveau gesignaleerd die zorgt voor traagheid, overlap en concurrentie. De aangedragen oplossing (beleidsalternatief) vanuit een ruime meerderheid van de experts is om de veiligheidszorg, met name de aansturing van politie, onder één ministerie te laten vallen. De oprichting van een dergelijk ministerie kan in meerdere varianten worden uitgevoerd, maar de kern van de oplossing ligt volgens

de experts in het centraliseren van de aansturing van politie in één ministerie. Dit lost volgens de optimistische verwachtingen de gesignaleerde problemen in de uitvoering en de aansturing op.

Vanwege de traditioneel sterke macht van de 50 individuele staten en het district Columbia lag herstructurering van de decentrale politie niet voor de hand. De decentrale politie valt daarom niet onder het DHS, maar 22 andere organisaties deden dat wel. Ondanks dat in de decentrale politiezorg in de Verenigde Staten geen aantoonbare problemen zaten is een directe vergelijking tussen de Verenigde Staten en Nederland met betrekking tot het oplossen van de knelpunten wel mogelijk. De effecten van de oprichting van het DHS voor die 22 organisaties zouden ook voor de Nederlandse politie kunnen gelden.

Op dit moment spelen in Nederland een korpsbeheerder, een korpschef en een officier van justitie een belangrijke rol bij de decentrale aansturing van de politiezorg en ligt op rijksniveau de verantwoordelijkheid voor het algehele beheer van de politie bij de minister van BZK en voor de vervolging van strafbare feiten bij het OM. Dit is een belangrijke oorzaak van de gesignaleerde knelpunten volgens de experts, de bestuurlijke drukte, concurrentie en elkaar bestrijdende machtsblokken. De oprichting van een Ministerie van Veiligheid zal rechtstreeks gevolgen voor de aansturing van de politiezorg hebben, terwijl de oprichting van het Department of Homeland Security geen direct gevolgen had voor deze aansturing in de Verenigde Staten. Maar de andere onderliggende diensten gingen niet beter functioneren. De United States Secret Service ging zelfs slechter functioneren waardoor de veiligheid van de Amerikaanse president in mindere mate kon worden gegarandeerd. Dit biedt geen positieve voorbode voor de Nederlandse diensten die onder een nieuw centraal ministerie gaan vallen.

Centrale ministeriële aansturing is volgens de experts tevens bevorderlijk voor de communicatie tussen de verschillende veiligheidsorganisaties onderling en naar de burger toe. Interne en externe communicatie gaan moeizaam als twee verschillende ministers hierover beslissingsbevoegdheid hebben en elkaar in de verschillende machtsblokken kunnen tegen werken. De optimistische gedachtegang van de experts over een betere (internationale) aanpak van criminaliteit en communicatie tussen de veiligheidspartners is tekenend. De praktijk uit de Verenigde Staten wijst namelijk een andere richting uit. De onderlinge communicatie van de 22 gefuseerde organisaties in het DHS werd juist rampzalig na de reorganisatie. Het recente voorbeeld van de poging tot aanslag tijdens Kerst 2009 op een vlucht van Delta Airlines en de verwarring die ontstond door de wisselende communicatie vanuit het DHS is hiervan een helder voorbeeld. Daarnaast ontstond er bij de onderliggende diensten juist overlap in taakstelling en een strijd om invloed en budgetten. Zowel bij de reorganisatie als tijdens de implementatie. Nederlandse veiligheidsorganisaties onder één ministerie laten vallen zal daarom niet automatisch tot betere communicatie en financiële afstemming leiden.

Wat betekent de invoering van een ministerie van Veiligheid voor een mogelijke nationale politiedienst en de regiokorpsen? Juist in de Verenigde Staten heeft de politie (zowel FBI als decentraal) niets te maken met het Department of Homeland Security terwijl het belangrijkste deel van de veiligheidszorg door deze organisaties wordt uitgevoerd. De verschillende experts zijn in ruime meerderheid helder geweest in de noodzaak van het centraliseren van de aansturing van de politiezorg.

Een nationale aansturing van politie (één minister met/of één korpschef) zal zich bezighouden met de aansturing de 25 (of na reorganisatie minder dan 25) korpsen en grootschalige en grensoverschrijdende criminaliteit en terrorisme. Dit zijn de grote bedreigingen voor de nationale veiligheid en de democratische rechtsorde waarop de rijksoverheid zo min mogelijk risico mag lopen. De Amerikaanse FBI weerstond de fusie in het nieuwe departement. In Nederland bestaat deze nationale politiedienst (of nationale aansturing van de huidige politie) nog niet en de oprichting biedt de mogelijkheid om te voorkomen dat de weerstand zoals bij de FBI ontstond, een fusie kan torpederen. Immers, als een structuur nog niet bestaat, kan er moeilijk worden dwarsgelegen zoals

de FBI deed bij de oprichting van het Department of Homeland Security. Maar dit geldt natuurlijk niet voor de bestaande regiokorpsen en korpschefs.

Er kan wel een verschil zitten tussen de oprichting van een nationale politiedienst, conform de constructie van de Amerikaanse FBI en één centrale politieregio, dus het samenvoegen van de bestaande politieregio's. Het is dus afhankelijk van het *soort* nationale politie dat wordt opgericht en de gevolgen daarvan voor de huidige politieregio's.

Maar dat het huidige stelsel ongemoeid blijft lijkt niet waarschijnlijk. Dit komt omdat in absolute unanimité onder de experts is geconcludeerd dat het huidige stelsel van de politiezorg knelt en met name het optreden van de korpsbeheerders. Om die reden lijkt het waarschijnlijker dat als er een nationale politiedienst wordt opgericht, dit rechtstreeks gevolgen heeft voor de huidige decentrale politieregio's en dit waarschijnlijk betekent dat (een deel van de) 25 korpsen worden samengevoegd tot één centraal aangestuurd korps en dit zal dan ook gevolgen hebben voor de rol van de korpsbeheerders. Of dit gevolgen heeft voor de veiligheidsregio's is volledig afhankelijk van de invulling van de reorganisatie.

De Dienst Nationale Recherche voert al taken uit waarvoor een soortgelijke nieuwe nationale politiedienst niet zou hoeven worden opgericht maar hierop kan worden uitgebouwd. De samenvoeging van (een deel van) de huidige 25 regio's en een flinke opwaardering van het budget en mankracht van de Dienst Nationale Recherche waaruit een nationale politiedienst kan worden uitgebouwd, die zich richt op zware en grensoverschrijdende criminaliteit, lijkt het meest waarschijnlijk.

Maar ondanks de unanimité onder de experts loert de weerstand vanuit organisaties. Sinds de rapportage uit de Brede heroverwegingen (hoofdstuk 2) hebben diverse actoren uit de veiligheidszorg van zich laten horen over dit onderwerp in de media. In hoofdstuk 2 is het duidelijke verschil in opvatting tussen enerzijds het Nederlands Genootschap van Burgermeesters (NGB) en de Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG) en anderzijds de voorzitter van het College van procureurs-generaal aan de orde gekomen. Vooral het verschil in opvatting tussen vertegenwoordigers binnen de driehoek is duidelijk. Het is hiermee kraakhelder dat sommige actoren niet zo makkelijk taken afstaan en zullen strijden voor het behoud van de status quo. Dit biedt wederom, met de Amerikaanse ervaringen in het achterhoofd, geen positieve voorbode.

De reorganisatie die leidde tot de NCTb toonde aan dat reorganisatie, met het schaalverschil in oenschouw, inderdaad leidt tot weerstand van betrokken organisaties, maar ook tot betere coördinatie. Hieruit blijkt dat herziening van de aansturing van de veiligheidszorg op kleine schaal kan werken. Maar dit biedt geen enkele garantie voor succes voor grootschalige reorganisatie, bijvoorbeeld in een nieuw ministerie.

Bij de aansturing van de AIVD is door de experts bij de herstructurering van de veiligheidszorg een duidelijk voorbehoud gemaakt. Ondanks dat er een overlap in werkzaamheden van de AIVD en de politie is geconstateerd door de commissie Suyver (hoofdstuk 2) is vanuit de experts duidelijk naar voren gekomen dat inlichtingenvergaring en politiewerk te allen tijde gescheiden dient te blijven. Dit standpunt sluit rechtstreeks aan bij de ervaringen uit de Verenigde Staten. De rol van de directeur van de CIA in zowel het aansturen van de dienst als het dagelijks adviseren van de president, zorgt voor een politisering van de inlichtingentaak. Als de AIVD door dezelfde minister wordt aangestuurd als de politie, loopt men ook dit risico in Nederland. De informatiestroom vanuit de AIVD dient los te blijven van de strafrechtelijke informatiestroom vanuit politie. Hierbij moet natuurlijk wel het verschil tussen de discretionaire ruimte van een Amerikaanse president en een Nederlandse minister worden benadrukt. Een Amerikaanse president heeft veel meer direct uitvoerende invloed op het beleid. Maar het risico is geconstateerd door de experts en sluit rechtstreeks aan op de ervaringen uit de Verenigde Staten.

Als knelpunt is de autonome rol van de AIVD gesignaleerd, waarvoor betere samenwerking met andere diensten noodzakelijk is. Vanuit enkele experts is het idee geopperd om de AIVD onder te brengen in het Ministerie van Algemene Zaken en dus onder rechtstreeks bevel van de premier, maar

ook deze oplossing werd niet door alle experts toegejuicht. Door een ruime meerderheid onder de experts en de rapportage van de commissie Havermans (hoofdstuk 2) is geconstateerd dat de CT-infobox een positieve uitwerking heeft en kan worden uitgebreid. Hoe deze uitbreiding dient te worden uitgevoerd is niet aangegeven.

Als we deze situatie doortrekken naar de Verenigde Staten zien we dat de CIA niet mee fuseerde in het Department of Homeland Security (DHS) en haar onafhankelijke status behield. Maar dit is een andere situatie. De onafhankelijkheid van de CIA valt eerder aan weerstand vanuit de eigen organisatie toe te schrijven, dan uit een zorgvuldig afgewogen scheiding van informatiestromen vanuit inlichtingen en politie. Bovendien kent de CIA de eerdergenoemde politieke dubbelrol, waarvoor in Nederland wel gewaakt dient te worden. Om de noodzakelijke aandacht en prioriteit van de Amerikaanse president te krijgen, verlangt de CIA naar diens positieve aandacht. Deze korte lijn tussen een inlichtingendienst en een gekozen bestuurder wordt zeer breed als problematische beschouwd. Als in Nederland de AIVD, samen met de politie en justitie, onder één minister komt te vallen, loopt men in Nederland hetzelfde risico.

## 8. Conclusies

De verwachtingen van de Nederlandse experts en de ervaringen uit de Verenigde Staten geven een inschatting over de haalbaarheid van een Ministerie van Veiligheid in Nederland en de mogelijke gevolgen voor de decentrale politie en inlichtingenorganisaties. De experts zijn op een enkele uitzondering na, positief over de oprichting van een Ministerie van Veiligheid in Nederland. De gesignaleerde knelpunten in de aansturing van de veiligheidszorg zouden daarmee (voor een groot deel) opgelost kunnen worden.

De conclusies uit de Verenigde Staten laten echter een zeer kritisch beeld zien van centralisatie van de aansturing van de veiligheidszorg in één ministerie. Eigenlijk kan de oprichting van het Department of Homeland Security als een redelijke mislukking worden beschouwd.

De positieve verwachtingen van de experts dienen getemperd te worden omdat de ervaring uit de Verenigde Staten heeft aangetoond dat de verwachtingen ten tijde van een policy window, optimistisch zijn terwijl de praktijk weerbarstig zal blijken.

De drie belangrijkste effecten van de oprichting van het Department of Homeland voor de veiligheidszorg in de Verenigde Staten waren **(a)** een gebrekkige rampen en crisisbestrijding. Een van de grootste organisaties onder het nieuwe departement, de FEMA (Federal Emergency Management Agency), was niet in staat om de hulp tijdens de orkaan Katrina effectief op gang te brengen. Een tweede effect is **(b)** een gebrekkige interne en externe communicatie tussen de leiding van het DHS en de uitvoerende diensten. Dit werd in hoofdstuk 3 en 5.1. al geconstateerd als eerder knelpunt bij veiligheidsorganisaties voor de aanslagen van 11 september 2001. Het derde effect van de verruiming van de financiële middelen voor veiligheid na 11 september 2001 was **(c)** de verspilling van diezelfde middelen. Ondanks dat het budget met betrekking tot veiligheid flink werd verruimd, werd er geen gedegen kosten en batenanalyse uitgevoerd.

Om de haalbaarheid van een nieuwe Ministerie van Veiligheid een zo groot mogelijke kans van slagen te geven dient een aantal lessen geformuleerd te worden.

Een belangrijke les komt voort uit het feit dat de regering Bush kort na het reorganisatiebesluit de aandacht verloor in de implementatie van het DHS. Conform de bevindingen van March & Olson staat het reorganisatiebesluit onder invloed van een “political logic”, krachtens welke een nieuwe dominante coalitie moet worden gesmeed. Daarbij is het van belang om rekening te houden met de belangen en voorkeuren van de voor een dominante coalitie nodige actoren. Er is ook sprake van weerstand van partijen die belang hebben bij handhaving van een status quo. Hieruit blijkt **(1)** dat de parallelle aandacht en betrokkenheid noodzakelijk is voor succesvolle implementatie. Enerzijds dienen bestuurlijke en politieke actoren een lange termijnvisie, wellicht voorbij de eigen ambtstermijn, te ontwikkelen. Anderzijds dienen ambtelijke en uitvoerende actoren vanaf het eerste moment betrokken te worden bij de reorganisatie en aan tafel te worden gehouden bij de onderhandelingen, maar vooral ook tijdens de uitvoering van de reorganisatie.

Dit is ruimschoots aangetoond met de werkzaamheden van de CIA en vooral de FBI door de krachtige lobby op Capitol Hill en in de media. Deze gelegenheid hebben uitvoerende organisaties omdat door de tijdsdruk die op de besluitvorming staat de policy window slechts van korte duur is wat de zorgvuldigheid van de inhoud van het besluit niet ten goede komt.

Het risico van de situatie in Nederland is dat er, conform de situatie in de Verenigde Staten, een overhaast besluit wordt genomen zonder instemming van alle (of een ruime meerderheid van) de betrokken partijen. De Amerikaanse situatie heeft bewezen dat uitvoerende diensten veel invloed hebben. Nederlandse politiebeambten zouden, conform de FBI, ook op het Binnenhof en in media invloed kunnen uitoefenen. Overigens geldt dit niet alleen voor de politie. Het is belangrijk in het achterhoofd te houden hoe invloedrijk ambtelijke diensten kunnen zijn bij de besluitvorming en vooral ook na de besluitvorming in de vorm van het eerdergenoemde Empire Strikes Back.



Om de oprichting van een Ministerie van Veiligheid niet bij voorbaat te laten mislukken is de parallelle aandacht en betrokkenheid op de lange termijn van zowel bestuurders als uitvoerende organisaties noodzakelijk.

Bovendien heeft de Amerikaanse situatie uitgewezen dat duidelijk dient te zijn wie verantwoordelijk is als het land in een crisis verkeert. De gebrekkige reactie op de orkaan Katrina is tekenend. In de huidige informatiemaatschappij blijven weinig incidenten onbelicht, waardoor heldere communicatie tussen organisaties en naar de burger noodzakelijk is. **(2)** Een *Nationale Veiligheidsraad* parallel aan de Amerikaanse *National Security Council*, met eindverantwoordelijkheid voor de nieuwe Minister van Veiligheid, maakt een goede interne coördinatie en externe communicatie mogelijk. Als er een Ministerie van Veiligheid wordt opgericht, zonder een goed plan voor de interne en externe coördinatie waarin duidelijk is welke veiligheidsvraagstukken door wie worden aangepakt, is de kans groot dat bij een grootschalige ramp niet effectief gereageerd gaat worden.

Bestuurders en politici trachten ook snel succes te halen uit financiële toezeggingen. Het kabinet Rutte I zal weinig bezuinigen op veiligheid, er zijn zelfs al een paar duizend extra agenten op straat aangekondigd. Het verhogen van een budget of andere middelen is makkelijk gezegd, zeker met een meerderheid in de Tweede Kamer en steun vanuit opiniepeilingen. De Amerikaanse situatie heeft uitgewezen dat het verhogen van budgetten niet automatisch leidt tot betere zorg. Terwijl voor het jaar 2001 nog 16,9 miljard dollar werd gereserveerd voor veiligheid stond dit bedrag in 2007 op totaal 58,2 miljard dollar, een groei van 246%. Dit lijkt te wijzen op stevige prioritering en bestuurlijke aandacht. Maar de Amerikaanse situatie leert dat een financiële toezegging iets anders betekent dan inhoudelijke prioriteit op de lange termijn. Ook vanuit de Nederlandse experts is aangegeven dat de politie sterk dient te worden opgeplust qua budget en mankracht, complementair aan de plannen in het regeerakkoord. **(3)** De Amerikaanse situatie heeft uitgewezen dat de toezegging geen garantie betekent voor succes, waarvoor vinger aan de pols voor de manier van spenderen van de verhoogde financiële middelen noodzakelijk is. Worden er vooraf doelstellingen geformuleerd voor het verhogen van de veiligheid in het licht van het kostenplaatje? Wordt er met het oog op de financiën een gedegen kosten- en batenanalyse vastgesteld? Het slechts toekennen van financiële middelen geeft geen enkele garantie voor het oplossen van de gesignaleerde knelpunten.

Om de kans op succesvolle reorganisatie in Nederland te vergroten, **(4)** dienen alleen organisaties mee te fuseren in het nieuwe ministerie die voldoen aan de vooraf gestelde doelstellingen. In de Verenigde Staten fuseerden 22 organisaties en maar niet de FBI en CIA waar de gesignaleerde knelpunten zaten. In Nederland zijn zonder twijfel de politie, NCTb en AIVD de belangrijkste organisaties die in aanmerking komen voor deze fusie, waarbij een voorbehoud is gemaakt bij de AIVD. Niet alle experts vanuit de praktijk, dus vertegenwoordigers van de organisaties die onder het nieuwe ministerie gaan vallen, zijn een tegenstander van één veiligheidsministerie. Er bestaat dus de mogelijkheid dat de weerstand die ontstond bij de oprichting van het Department of Homeland Security in veel mindere mate in Nederland zal plaatsvinden. Maar de situatie in de Verenigde Staten heeft uitgewezen dat als in beginsel de verkeerde en ook teveel organisaties mee fuseren, die niets met de doelstelling van de reorganisatie te maken hebben, de reorganisatie vanaf het eerste moment gedoemd is te mislukken.

Als deze geformuleerde lessen ten harte worden genomen, kan de kans voorkomen worden dat de oprichting van een Ministerie van Veiligheid plaatsvindt op de gebrekkige manier zoals dat in de Verenigde Staten gebeurde.

### **8.1. Aanbevelingen**

Zijn er vanuit dit onderzoek aanknopingspunten gevonden voor vervolgonderzoek?

Door de experts zijn diverse knelpunten in de veiligheidzorg geconstateerd. Dit onderzoek heeft zich voornamelijk gericht op de topdown aansturing van de veiligheidzorg. Maar in fase II is een overzicht gegeven voor problemen bij decentrale organisaties in de veiligheidzorg. Er vallen hieruit voldoende aanknopingspunten te constateren voor vervolgonderzoek.

Met betrekking tot de functionaliteit van politie kunnen volgens sommige experts bepaalde taken worden uitbesteed. Een voorbeeld hiervan is arrestantenzorg, arrestantenvervoer en beleid met betrekking tot de particuliere veiligheidzorg. Om de effectiviteit van de veiligheidzorg te vergroten zou een onderzoek naar de kerntaken met betrekking tot de politiezorg in relatie met de particuliere veiligheidzorg moeten plaatsvinden. De aard van de politiezorg, het geweldsmonopolie, dient centraal te staan bij dit onderzoek.

Een functionaliteitonderzoek voor alle organisaties binnen een nieuw Ministerie van Veiligheid is belangrijk om de uitvoerende slagkracht te verbeteren. In de veiligheidsketen verschilt de functionaliteit per organisatie, dus verschillende doelstellingen en invalshoeken, waardoor een onderzoek naar mogelijke overlap in taakstelling of gebrekkige functionaliteit mogelijk is. In fase I van dit onderzoek is gebleken dat de initiële 22 organisaties die fuseerde in het Department of Homeland Security, vaak dezelfde taak uitvoerde door gebrekkige coördinatie en onheldere taakstelling. Een onderzoek naar deze situatie in Nederland na de oprichting van één veiligheidsministerie behoort daarom tot een aanbeveling.

Tenslotte zou een onderzoek enkele jaren na de invoering van een Ministerie van Veiligheid met betrekking op de effecten noodzakelijk zijn. Uit het zelfonderzoek van het Department of Homeland Security kwamen zeer kritische geluiden. Ondanks dat de verwachte effecten zoals geformuleerd door de experts van de invoering hiervan in Nederland gunstiger zijn, is het belangrijk dit over enkele jaren ook daadwerkelijk te onderzoeken.

## Literatuurlijst

- American Enterprise Institute for Public Policy Research (2005) *What Does Homeland Security Spending Buy?* Washington D.C. USA. Een publicatie met bijdragen van C. Cox, V. de Rugny, M. Mayer, H. Mac Donald
- Bamford J. (2005) *A pretext for war, 9/11, Iraq, and the abuse of America's intelligence agencies*, Anchor Books, Random House, Inc. New York
- Bayley D. H. & Shearing C.D. (1996), *The future of policing*, Law and Society Review, Vol.30, no 3
- Bekke A.J.G.M. & Vries de J (2007) *U bent herkend, aantreden en optreden van de Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding*, Rapport evaluatie NCTb, in opdracht van Ministeries van Justitie en Binnenlandse Zaken & Koninkrijksrelaties
- Brede heroverwegingen, *Rapport 15. Veiligheid en terrorisme*, Ministerie van Financiën, april 2010
- Brinkman L.C. (2006) *De organisatie van de veiligheid op rijksniveau nader bezien*, rapport uitgevoerd op verzoek van het (niet meer bestaande) Ministerie van Bestuurlijke Vernieuwing en het Ministerie van Binnenlandse Zaken & Koninkrijksrelaties, Den Haag
- Brodeur Jean-Paul, ed. (1995) *Comparisons in policing: an international perspective*, Aldershot: Avebury
- Cachet A., Sluis van A., A. Sey, Ringeling A., *Het betwiste politiebestel*. Apeldoorn/Den Haag 2009.
- Cachet A. & Ringeling A.B. (2004) *Integraal veiligheidsbeleid: goede bedoelingen en wat ervan terecht kwam*. Opgenomen in: E.R. Muller, *Veiligheid. Studies over inhoud, organisatie en maatregelen*, Alphen aan den Rijn: Kluwer (hoofdstuk 23) p. 635-662
- Clarke R.A. (2004) *Against All Enemies, Inside America's War on Terror*, Free Press New York USA
- Commissie Evaluatie Antiterrorismebeleid (rapport Suyver) – *Naar een integrale evaluatie van antiterrorisme-maatregelen*, gepubliceerd in mei 2009, Ministerie van Binnenlandse Zaken & Koninkrijksrelaties, Den Haag
- Commissie Bestuurlijke Evaluatie Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst (rapport Havermans) – *De AIVD in verandering*, gepubliceerd in november 2004, Ministerie van Binnenlandse Zaken & Koninkrijksrelaties, Den Haag
- Commissie Toezicht Betreffende Inlichtingen- en Veiligheidsdiensten (2007) Toezichtrapport inzake het onderzoek van de Commissie van Toezicht naar de Contra Terrorisme Infobox, Ministerie van Binnenlandse Zaken & Koninkrijksrelaties, Den Haag
- Drogin B. (2007) *Curveball*, Random House Group Company, London UK
- Dykstra E.H. (2007) *Twee jaar na Katrina – "Daar, hier, toen en nu"* gepubliceerd in Crisisbeheersing andermaal belicht, in opdracht van het Ministerie van Binnenlandse Zaken & Koninkrijksrelaties, Koninklijke Broese en Peereboom, Breda
- Engelen D. (2007) *Frontdienst – De BVD in de Koude Oorlog*, Uitgeverij Boom Amsterdam

- Fijnaut C.J.C.F. (1979) *Over de geschiedenis van de Nederlandse politie*. TvP
- Geurts P.A.T.M. (1999) *Van probleem naar onderzoek*, Uitgeverij Coutinho, Bussum
- Graaf de B. (2010) *Theater van de angst – de strijd tegen terrorisme in Nederland, Duitsland, Italië en Amerika*, Uitgeverij Boom Amsterdam
- Homeland Security Council Task Force, *Stakeholder Feedback*, rapport in september 2009 gepubliceerd. Department of Homeland Security, Washington D.C. USA
- Hoogenboom A.B. (1994) *Het Politiecomplex*, Gouda Quint, Arnhem
- Huberts L.W.J.C. e.a. (2004) *Paradoxaal politiebestel*, Zeist
- Progressive Policy Institute (2007), *Fixing the Department of Homeland Security*. Artikel van het Progressive Policy Institute, Washington D.C. USA. auteur: Kamarck E.
- Kessler R. (2009) *In the president's secret service*, Crown Forum New York USA
- Kessler R. (2003) *The Bureau – The Secret History of the FBI*, St. Martin's Press New York USA
- Kessler R. (2007) *The Terrorist Watch*, Crown Forum New York USA
- Kettle D.F., Khademian A.M., Treverton G.F. (2004) *Department of Homeland Security's First Year*. Century Foundation Press New York USA
- Kingdon J.W. (1984) *Agendas, alternatives and public policies*, Boston USA
- Koopman J. (1998) *De democratische inbedding van de regionale politie*, Kluwer Deventer
- Magazine Nationale Veiligheid en Crisisbeheersing, Ministerie van BZK, jaargang 8, nummer 3, mei/juni 2010 p.5
- Maguire E.R. (2003) *Organizational Structure in American Police Agencies*, State University of New York Press USA
- March, J.G. & J.P. Olson (1983) *Organizing political life: What administrative reorganization tells us about government*, American Political Science Review, Washington D.C. USA
- Merton R. (1957) *Social Theory and Social Structure*. Free Press New York USA
- Minister van Justitie, Brief aan de Tweede Kamer inzake terrorismebestrijding, verstuurd op 5 juni 2005, Den Haag
- Muller E.R. (2007) *Inlichtingendiensten in Nederland*, in: C.J.C.F. Fijnaut, E.R. Muller. U. Rosenthal en E.J. van der Torre (red), *Politie. Studies over haar werking en organisatie*, Deventer: Kluwer (hoofdstuk 6 t/m 6.3) p.169-180
- National commission on terrorist attacks upon the United States (2004) *The 9/11 commission report*, W.W. Norton & Company Ltd New York USA

- Pludowski T. (2007) *How the world's news media reacted to 9/11*, Marquette Books LLC, Washington USA
- Reenen van. P. (1987) *Het politiebestedel, opstellen over het Nederlandse politiebestedel*, Gouda Quint BV, Arnhem
- Rosenthal U. (1999) *Politie en Staat*, gepubliceerd in: *Politie, studies over haar werking en organisatie onder redactie van Fijnaut F.j.C.F., Muller E.R., Rosenthal U., Samsom, Alphen aan den Rijn*
- Rosenthal U., Hart 't P., Cachet A. (1987) *Politie-management: een politiek-bestuurlijke visie*, Gouda Quint BV, Arnhem
- Rosenthal U., Schendelen van M.P.C.M., Ringeling A.B. (1987), *Openbaar Bestuur, organisatie, politieke omgeving en beleid*, Samson H.D. Tjeenk Willink, Alphen aan den Rijn
- Rugy De R. (2006) *Facts and figures about homeland security spending*, American Enterprise Institute, berekeningen gebaseerd op The Budget of the United States Government, Fiscal year 2007
- Steden van R. (2007) *Privatizing Policing*, academisch proefschrift, Boom Juridische uitgevers Den Haag
- Stuurgroep Evaluatie Politieorganisatie (2005) *Lokaal verankerd nationaal versterkt*. Rapport verschenen in juni 2005. Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Den Haag
- Terpstra J.B. (2006) *Veiligheidszorg als publiek goed bij een gedeelde verantwoordelijkheid*, p. 63-80. Opgenomen in: L. Gunther Moor en R. Johannink (red.) *Gedeelde verantwoordelijkheid voor veiligheid*. Dordrecht, SMVP
- Theoharis A. (2004) *The FBI & American Democracy a brief critical history*, University Press of Kansas USA
- Thomas G. (2009) *Gideon's Spies, the secret history of the Mossad*, Thomas Dunne Books, St. Martin's Griffin, New York USA
- Weber M. (1918-1919) *Politik als Beruf*, Zweiter Vortrag vor dem Freistudentischen Bund in Munchen. Vertaald door Valk J.M.M. de Baarn: Agora, 1999
- Weber M. (1947) *The theory of Social and Economic Organizations*. New York: Oxford University Press
- Weger de M. (2006) *De taken van de Nederlandse krijgsmacht*, Koninklijke Van Gorcum B.V., Assen
- Weiner T. (2007) *Legacy of Ashes: The history of the CIA*, Doubleday, New York USA
- Weisberg J. (2008) *The Bush Tragedy*, Random House, New York USA

#### Relevante artikelen

NRC Handelsblad, *Misdaad terugdringen vergt nationale politie*. Gepubliceerd op 21 augustus 2010

NRC Handelsblad, *Burgemeesters willen geen nationale politie*. Gepubliceerd op 17 augustus 2010

#### Relevante websites

Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst (AIVD)

<https://www.aivd.nl/onderwerpen/over-de-aivd/de-missie-van-de>, website van de Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst (AIVD). Website bezocht op 12 januari 2010

Website van Amerika deskundige Frans Verhagen over de Verenigde Staten

[http://www.amerika.nl/cms/e107\\_plugins/content/content.php?content.135](http://www.amerika.nl/cms/e107_plugins/content/content.php?content.135), Website bezocht op 17 mei 2010

Department of Homeland Security

[http://www.dhs.gov/xabout/laws/law\\_regulation\\_rule\\_0011.shtm](http://www.dhs.gov/xabout/laws/law_regulation_rule_0011.shtm), website van het Amerikaanse Department of Homeland Security. Website bezocht op 30 maart 2010

Federal Bureau of Investigation (FBI)

<http://www.fbi.gov/quickfacts.htm>, De Amerikaanse federale politiedienst. Website bezocht op 15 januari 2010

Government Executive.com

<http://www.govexec.com/dailyfed/0509/052609m1.htm>, Website voor zakelijke nieuws voor Amerikaanse rijksambtenaren. Website bezocht op 9 maart 2010

Janet Napolitano, Secretary of Homeland Security, verklaring op NBC:

[http://www.youtube.com/watch?v=UKKdU\\_kXS0A&feature=related](http://www.youtube.com/watch?v=UKKdU_kXS0A&feature=related), nieuwsuitzending van de Amerikaanse televisiezender National Broadcasting Company (NBC), geplaatst op [www.youtube.com](http://www.youtube.com). Website bezocht op 18 maart 2010

Koninklijke Marechaussee (Kmar)

<http://www.defensie.nl/marechaussee/taken/>. Website van de Koninklijke Marechaussee. Website bezocht op 8 september 2010

Korps Landelijke Politiediensten (KLPD)

<http://www.politie.nl/KLPD/OverDitKorps/werkgebied.asp>, website van het Korps Landelijke Politiediensten (KLPD). Website bezocht op 6 november 2009

Militaire Inlichtingen- en Veiligheidsdienst

<http://www.defensie.nl/mivd/>, Website militaire inlichtingen- en veiligheidsdienst. Website bezocht op 15 januari 2010

Ministerie van Buitenlandse Binnenlandse Zaken

[http://www.minbuza.nl/nl/Actueel/Nieuwsberichten/2009/06/Verhagen\\_samenwerking\\_VS\\_hoekst\\_een\\_buitenlands\\_beleid](http://www.minbuza.nl/nl/Actueel/Nieuwsberichten/2009/06/Verhagen_samenwerking_VS_hoekst_een_buitenlands_beleid), *Verhagen: samenwerking VS hoeksteen van buitenland beleid*, website Ministerie BUZA, publicatie op 30 juni 2009. Website bezocht op 21 oktober 2009

Ministerie van Binnenlandse Zaken & Koninkrijksrelaties

[http://www.minbzk.nl/onderwerpen/veiligheid/veilige\\_samenleving/publicaties?ActItdt=99709](http://www.minbzk.nl/onderwerpen/veiligheid/veilige_samenleving/publicaties?ActItdt=99709), *Geen kabinetsstandpunt over rapport Brinkman*, website Ministerie BZK, publicatie op 27 oktober 2006. Website bezocht op 26 oktober 2009

Ministerie van Binnenlandse Zaken & Koninkrijksrelaties

<http://www.minbzk.nl/actueel/@125389/eerste-kamer-akkoord>, website Ministerie van BZK.  
Website bezocht op 27 maart 2010

Ministerie van Binnenlandse Zaken & Koninkrijksrelaties  
<http://www.minbzk.nl/onderwerpen/veiligheid>, website Ministerie van BZK. Website bezocht op 16 januari 2010

Ministerie van Defensie  
[http://www.defensie.nl/nationale\\_taken/samenwerking\\_bij\\_rampen\\_en\\_crises/instellen\\_veiligheids\\_regios/](http://www.defensie.nl/nationale_taken/samenwerking_bij_rampen_en_crises/instellen_veiligheids_regios/), website van het Ministerie van Defensie. Website bezocht op 16 mei 2010

Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding (NCTb)  
[http://www.nctb.nl/organisatie/wat\\_doet\\_de\\_NCTb/](http://www.nctb.nl/organisatie/wat_doet_de_NCTb/), website van de Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding (NCTb). Website bezocht op 12 januari 2010

Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding (NCTb)  
[http://www.nctb.nl/onderwerpen/wat\\_is\\_terrorisme/](http://www.nctb.nl/onderwerpen/wat_is_terrorisme/), website van de Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding (NCTb). Website bezocht op 12 januari 2010

Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding  
[http://www.nctb.nl/Actueel/persberichten/2009/persbericht\\_091230.aspx](http://www.nctb.nl/Actueel/persberichten/2009/persbericht_091230.aspx), website van de Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding (NCTb). Website bezocht op 29 maart 2010

National Counterterrorism Center (NCTC)  
[http://www.nctc.gov/about\\_us/about\\_nctc.html](http://www.nctc.gov/about_us/about_nctc.html). Website van de Amerikaanse organisatie NCTC.  
Website bezocht op 29 maart 2010

National Security Agency (NSA)  
<http://www.nsa.gov/about/index.shtml>, website van de Amerikaanse organisatie NSA. Website bezocht op 27 april 2010

New York Times  
[http://topics.nytimes.com/top/reference/timestopics/people/a/umar\\_farouk\\_abdulmutallab/index.html](http://topics.nytimes.com/top/reference/timestopics/people/a/umar_farouk_abdulmutallab/index.html). Website van de Amerikaanse krant New York Times. Website bezocht op 29 maart 2010

Openbaar Ministerie (OM)  
<http://www.om.nl/onderwerpen/driehoeksoverleg/>, website van het Openbaar Ministerie (OM).  
Website bezocht op 5 januari 2010

Prinsjesdag 2009  
[http://www.prinsjesdag2009.nl/miljoenennota/miljoenennota/nederland\\_2020\\_brede\\_heroverwegingen](http://www.prinsjesdag2009.nl/miljoenennota/miljoenennota/nederland_2020_brede_heroverwegingen), website van het rijk over het verloop van de brede heroverwegingen, bezocht op 26 mei 2010

Richard Clarke, voorm. Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding Verenigde Staten, verklaring op MSNBC op 19 juli 2010  
<http://www.richardaclarke.net/television.php>, website bezocht op 18 augustus 2010

Rijksoverheid

[www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/vragen-en-antwoorden/wat-is-terrorisme.html](http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/vragen-en-antwoorden/wat-is-terrorisme.html), website van de rijksoverheid over de definitie van terrorisme, bezocht op 2 mei 2010

Twente 112

[http://www.twente112.nl/docs/050311\\_GRIP\\_1-4.pdf](http://www.twente112.nl/docs/050311_GRIP_1-4.pdf), website over nieuws met betrekking tot de veiligheid in Twente. Website bezocht op 2 juli 2010

United States Secret Service

<http://www.secretservice.gov/mission.shtml>, website van de Amerikaanse Secret Service. Website bezocht op 22 maart 2010

United States Department of State

<http://www.state.gov/m/a/ips/>, website van het Amerikaanse Ministerie van Buitenlandse Binnenlandse Zaken. Website bezocht op 18 augustus 2010

USA Today

[http://www.usatoday.com/news/washington/2004-12-27-homeland-usat\\_x.htm](http://www.usatoday.com/news/washington/2004-12-27-homeland-usat_x.htm), website van de Amerikaanse krant USA Today. Website bezocht op 29 maart 2010

Vollenhoven van P. (2006) Rede uitgesproken door Prof. Mr. Pieter van Vollenhoven bij de aanvaarding van het ambt van praktijkhoogleraar Risicomanagement aan de Universiteit Twente op vrijdag 28 april 2006. Rede terug te lezen op:

<http://www.nos.nl/nosjournaal/artikelen/2006/4/28/280406vollenhovenoratie.html>, website bezocht op maandag 26 oktober 2009

Wijkerslooth de J. (2005) Rede uitgesproken door Prof. mr. Joan de Wijkerslooth bij de aanvaarding van het ambt van hoogleraar Straf- en strafprocesrecht aan de Universiteit Leiden op dinsdag 13 december 2005. Rede terug te lezen op:

[http://www.wetenschapsagenda.leidenuniv.nl/content\\_docs/Oraties\\_2005/wijkerslooth\\_spreektekst.pdf](http://www.wetenschapsagenda.leidenuniv.nl/content_docs/Oraties_2005/wijkerslooth_spreektekst.pdf), website bezocht op maandag 26 oktober 2009

The White House

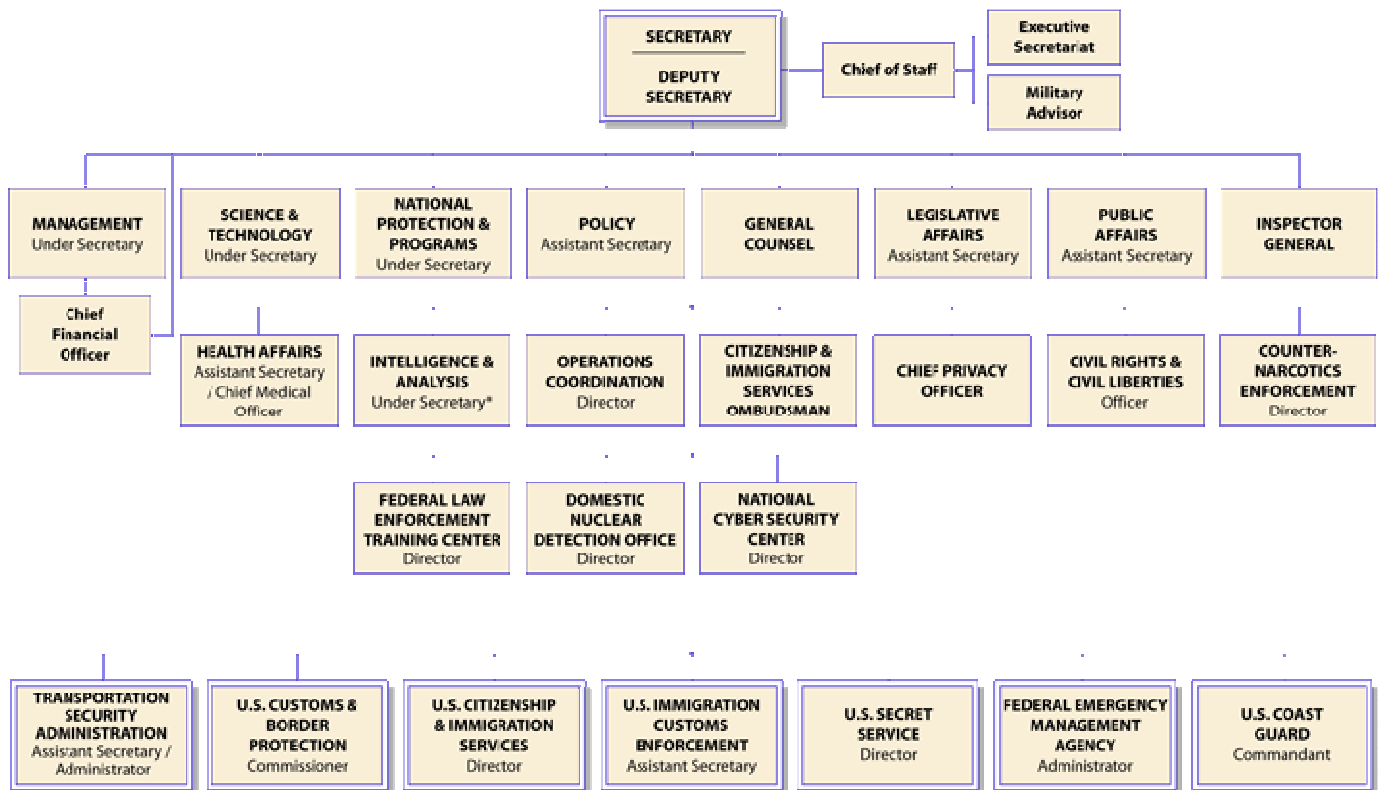
<http://www.whitehouse.gov/our-government/executive-branch>, website van het Amerikaanse Witte Huis. Website bezocht op 30 juni 2010

The White House

<http://www.whitehouse.gov/administration/eop/nsc/>, website van het Amerikaanse Witte Huis. Website bezocht op 30 juni 2010



## Bijlage I: Organogram Department of Homeland Security



Bron: [http://www.dhs.gov/xabout/structure/editorial\\_0644.shtm](http://www.dhs.gov/xabout/structure/editorial_0644.shtm) (bezoekt op 15 januari 2010)

## **Bijlage II : Interviewvragen**

- 1: Kunt u uw rol in zowel het verleden als heden binnen de veiligheidszorg toelichten?
- 2: Wat zijn volgens u op dit moment de belangrijkste knelpunten in de uitvoering van de veiligheidszorg in Nederland met betrekking tot politie en inlichtingen?
- 3: Wat zijn volgens u op dit moment de belangrijkste knelpunten in de aansturing van de veiligheidszorg, zowel lokaal, regionaal als op rijksniveau?
- 4: Wat zijn volgens u de beste oplossingen voor de door u gesignaleerde knelpunten in vraag 2 en 3?
- 5: Heeft u in het verleden of recent deelgenomen aan de discussie over de oprichting van een ministerie van Veiligheid?
- 6: De oprichting van een ministerie van Veiligheid in Nederland heeft gevolgen voor de organisatiestructuur van de veiligheidszorg, zal deze reorganisatie de gesignaleerde problemen oplossen?
- 7: Bij vraag 4: ja: Wat zou volgens u de kerntaak van een nieuw op te richten ministerie van Veiligheid moeten zijn?
- 8: Bij vraag 4: ja: welke organisaties zouden volgens u onder het gezag van een nieuw op te richten ministerie van Veiligheid moeten vallen?
- 9: Zijn er andere maatregelen noodzakelijk om de huidige aansturingsproblemen van de veiligheidszorg in Nederland op te lossen?

## **Bijlage III: Selectie experts**

### **Wetenschap:**

1. Prof. dr. C.J.C.F. Fijnaut – Hoogleraar Internationale Rechtsvergelijking, faculteit Rechtsgeleerdheid, Universiteit van Tilburg.  
Dhr. Fijnaut geldt als één van de meest vooraanstaande criminologen van Nederland en heeft regelmatig zitting in onderzoekscommissies met betrekking tot de veiligheidszorg.
  2. Dr. B. de Graaf – Historica en terrorisme-expert aan de Campus Den Haag - Centre for Terrorism & Counterterrorism.  
Mw. De Graaf publiceert regelmatig over terrorisme en terrorismebestrijding vanuit historisch perspectief. Ze is werkzaam bij het Centre for Terrorism & Counterterrorism in Den Haag waar ze onderzoek verricht naar terrorisme en contra-terrorisme.
  3. Prof. dr. U. Rosenthal - hoogleraar bestuurskunde aan de Rijksuniversiteit Leiden en voorzitter van COT Instituut voor Veiligheids- en Crisismanagement BV.  
Dhr. Rosenthal geldt als één van de meest vooraanstaande bestuurskundigen. Na de verkiezingen van juni 2010 is hij tweemaal aangewezen als informateur.
  4. Prof. mr. P. van Vollenhoven - Praktijkhoogleraar Risk Management aan de Universiteit Twente.  
Dhr. Van Vollenhoven is één van de meest vooraanstaande deelnemers in de discussie over centralisatie van aansturing van de veiligheidszorg. Hij is voormalig voorzitter van de Onderzoeksraad voor Veiligheid.
  5. Dr. M.J. de Weger – Onderzoeker bij de Nederlandse Defensieacademie (NLDA) in Breda. Hij doet onderzoek naar de politietaken van de krijgsmacht.  
Dhr. de Weger is gepromoveerd op de binnenlandse veiligheidstaak van defensie.
  6. Prof. mr. J. L. de Wijkerslooth de Weerdesteyn – Hoogleraar strafrecht Universiteit van Leiden. Faculteit Rechtsgeleerdheid, Instituut voor Strafrecht & Criminologie en voormalig voorzitter van het College van procureurs-generaal.
- ### **Praktijk:**
7. Dr. P.H.A.M. Abels – plz. Dir. Kennis & Analyse – Nationaal Coördinator terrorismebestrijding (NCTb)  
Dhr. Abels is historicus en heeft met zijn ervaring, zowel bij de AIVD als bij de NCTb, een schat aan kennis met betrekking tot knelpunten in de uitvoering van de veiligheidszorg.
  8. A.L. Driessen – Deputy director Europol en voormalig hoofd van de Dienst Nationale Recherche
  9. Mr. T.H.J. Joustra – Voorzitter van de Vereniging Particuliere Beveiligingsorganisaties en recherchebureaus (VPB) en voormalig Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding.  
Dhr. Joustra is in september 2010 benoemd tot voorzitter van de Onderzoeksraad voor Veiligheid.
  10. Kapitein-ter-Zee F. Noom - hoofd stafafdeling Beleid van de Militaire Inlichtingen- en Veiligheidsdienst (MIVD).
  11. Dhr. M. S. R. Sitalsing – Korpschef van regiopolitie Twente  
Dhr. Sitalsing is een ervaren politieofficier. De politie heeft het grootste aandeel in de veiligheidszorg.