DEEL 1

DOEL EN INRICHTING VAN DE BVD

september 1992

1.1 Doelstelling en taken

1.1.1 Doelstelling

In de Wet op de inlichtingen- en veiligheidsdiensten (bijlage 1) worden drie kernbelangen expliciet genoemd; Democratische rechtsorde, Veiligheid van de Staat en Instandhouding van het Maatschappelijk en economisch leven.
Verantwoordelijk voor de handhaving en instandhouding van deze kernbelangen zijn die personen en instanties welke door de dienst worden aangeduid als belangendrager.
De inzet van de BVD richt zich ten behoeve van de belangendragers op de vermindering of de beheersing van de risico's die een aantasting kunnen vormen van deze kernbelangen. Deze activiteiten worden samengevat met de term risico-management. Daarnaast rekent de dienst het tot zijn taak om vast te stellen of bepaalde politiek-maatschappelijke ontwikkelingen, in binnen- en buitenland, een risico (gaan) vormen voor de eerder genoemde kernbelangen. Deze taak wordt aangeduid met onzekerheidsreductie.
De door de dienst uit te voeren risico-vermindering, risico-beheersing en onzekerheidsreductie leidt tot drie hoofdgroepen van producten, te weten; informatie, advies en preventie. Met deze producten wordt de belangendrager in staat gesteld om eventueel maatregelen te treffen of beslissingen te nemen om risico's voor het in het geding zijnde belang daadwerkelijk te verminderen of te beheersen. Concrete afnemers van deze producten op uitvoerend niveau worden aangeduid als belanghebbenden.
De doelstelling of het strategisch concept voor taakinvulling van de BVD wordt samengevat in de "missie":

> "Het leveren van informatie, advies en operationele preventie aan of ten behoeve van dragers van vitale belangen in onze samenleving door het zichtbaar maken van verschijnselen en activiteiten die -naar verwachting- een ernstige, doelgerichte bedreiging zijn of kunnen gaan vormen, waarbij het normale maatschappelijke weerstandsvermogen voorspelbaar onvoldoende is of zal zijn."

1.1.2 Taakvelden en taken

Afgeleid van de in de Wet op de inlichtingen- en veiligheidsdiensten genoemde kernbelangen zijn, tegen de achtergrond van het strategisch concept van de dienst, de volgende taakvelden vastgesteld:

<u>Zorg voor het voortbestaan van de democratische rechtsorde</u>

Het eerste wettelijk te beschermen kernbelang is de democratische rechtsorde, zonder welke onze staat in de betekenis van democratische rechtsstaat feitelijk ophoudt te functioneren. Dankzij deze rechtsorde bestaat immers een stelsel van checks en balances met betrekking tot de machtsuitoefening door de overheid, waarbij de besluitvorming transparant en feitelijk overheidshandelen controleerbaar en voorzienbaar is gemaakt. De zorg is gericht op het voorkomen van ernstige verstoringen in dit democratische proces, waardoor het functioneren van de wetgevende, uitvoerende of rechterlijke macht zou kunnen worden aangetast, of de vrije uitoefening zou kunnen worden belemmerd van die democratische rechten en vrijheden die grondwettelijk zijn verankerd.

Los van het bestaan van concrete aantastingen houdt voor de BVD de zorg voor het voortbestaan van de democratische rechtsorde in: het onderkennen van en het bevorderen van maatregelen ter beveiliging tegen:

- de heimelijke ontregeling of manipulatie van de politieke besluitvorming of de uitvoering daarvan (1);
- pogingen om politieke doelen te realiseren met geweld of de dreiging met geweld (2);
- aantasting van grondwettelijke rechten en vrijheden van personen in ons land (3).

Zorg voor de veiligheid van de staat

Behalve op het voortbestaan van de democratische rechtsorde is de inzet van de BVD gericht op het bevorderen van de veiligheid van de staat zelf. De staat is een politiek systeem waarvan de organen grondwettelijk met rechtsmacht zijn bekleed: primair ten behoeve van de bescherming, handhaving en bevordering van orde in de samenleving. Wil de staat deze primaire functie kunnen vervullen, dan dient het voortbestaan van de staat zelf te zijn gewaarborgd. Aantastingen van de soevereiniteit door andere staten of organisaties dienen dan ook tijdig te worden onderkend, evenals aantastingen gericht op ondermijning van zijn handhavingsmonopolie.

In dit verband vereist ook handhaving van de internationale geloofwaardigheid en de integriteit van de Nederlandse staat een adequate inspanning van de dienst. Deze inspanning zal in het bijzonder moeten zijn gericht op het voorkomen van schending of niet-nakomen van verplichtingen die voortvloeien uit het internationale rechtsorde. De bescherming daarvan moet dan ook als een staatveiligheidsbelang worden aangemerkt.

Bedreigingen die zich in dit verband voordoen zijn in hoofdzaak spionage en proliferatie van niet-conventionele wapensystemen. Daarnaast is preventieve zorg vereist met betrekking tot steunactiviteiten vanaf Nederlands grondgebied ten behoeve van staatsgrepen of interventies elders. Ten slotte zullen defensie-objecten beveiligd moeten zijn tegen sabotage of uitschakeling in crisis-omstandigheden.

In het licht van deze inbreuken kunnen de taken van de BVD worden omschreven als het onderkennen van en het bevorderen van maatregelen ter beveiliging tegen:

- de kennisname door onbevoegden van gegevens waarmee het belang van de veiligheid van de staat of zijn bondgenoten schade wordt toegebracht (4);
- het verrichten van veiligheidsonderzoeken en het verstrekken van beveiligingsadviezen (13);
- de ongewenste verspreiding van nucleaire, biologische en chemische of (hoogwaardige) conventionele wapensystemen (5);
- (inter)nationale conventionele wapenhandel (12);
- schendingen door inwoners van Nederland of vanaf Nederlands grondgebied van de legitieme belangen van andere landen (6);
- aantastingen van militaire of vitale installaties en infrastructuur (7).

Zorg voor de instandhouding van het maatschappelijk leven

Het volgende kernbelang van de BVD betreft de zorg voor een ongehinderde voortgang van het maatschappelijk leven. Infrastructurele voorzieningen die vitaal zijn voor het functioneren van onze samenleving dienen te worden beschermd. Daarbij moet in het bijzonder worden gedacht aan nutsbedrijven, bedrijven in de olie- en chemiesector, alsmede telecommunicatie- en transportbedrijven, waarvan de overheid het noodzakelijk acht dat de continuïteit gewaarborgd is.

Aantasting van dit belang laat zich moeilijk concreet aanduiden, anders dan dat de genoemde objecten permanent kwetsbaar zijn voor sabotage of manipulatie door kwaadwillenden. Deze kwetsbaarheid zal in de toekomst ongetwijfeld verder toenemen onder invloed van de groeiende afhankelijkheid van genoemde voorzieningen en hun steeds gecompliceerder technologieën.

De activiteiten van de dienst in het kader van de zorg voor de instandhouding van het maatschappelijk leven zijn te formuleren als het onderkennen en bevorderen van maatregelen ter beveiliging tegen:

- maatschappelijk relevante ontregeling van de economische bedrijvigheid (8);
- inbreuken op vitale maatschappelijke en economische functies door misbruik van technologie, en geautomatiseerde data-opslag en -communicatie (9).

Zorg voor andere gewichtige belangen

Als gewichtig belang van de staat is aangemerkt de bescherming van die kennis en technologie die voor onze economie van vitale betekenis is. Daarbij gelden twee criteria. Bescherming van overheidswege behoeft allereerst slechts die kennis en technologie waarin de overheid ten behoeve van de bevordering van de Nederlandse economie en onze welvaart fors heeft geïnvesteerd. Ten tweede moet waarneembaar of aannemelijk zijn dat illegale activiteiten, gericht op het verkrijgen van dit soort informatie, door buitenlandse mogendheden worden aangestuurd of bevorderd. Binnen dit kader richt de aandacht van de dienst zich op het onderkennen van oneigenlijke aantastingen van nationaal-economische belangen en het bevorderen van maatregelen ter beveiliging daartegen.

Onder de noemer van dit impliciete kernbelang wordt de taak van de dienst omschreven als het bevorderen van maatregelen ter beveiliging tegen:

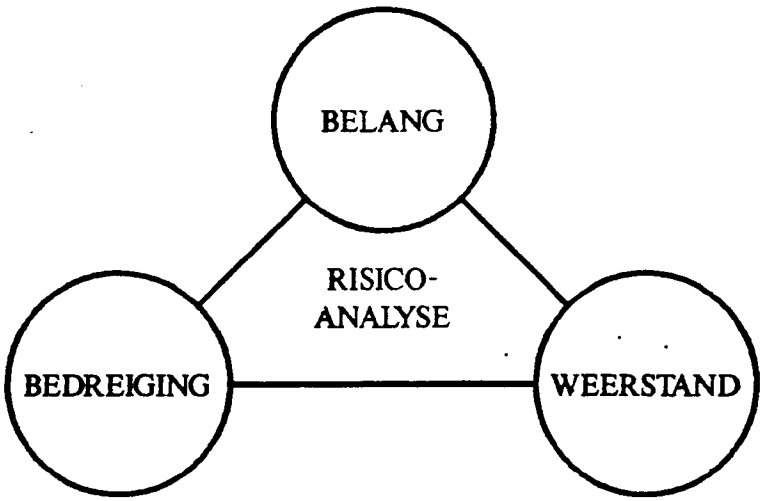
- oneigenlijke aantasting van de economische bedrijvigheid, in het bijzonder met betrekking tot het concurrerend vermogen van het Nederlandse bedrijfsleven (10).

Naast de inzet van de dienst op bovengenoemde 10 taakvelden worden er studie-activiteiten ontplooit, die tot doel hebben om het gevaar te verkleinen dat een eerste signaal voor een potentiële aantasting van een kernbelang wordt gemist. Deze inspanningen, gericht op onzekerheidsreductie, zijn dus relevant voor àlle kernbelangen en worden omschreven als:

- het tijdig onderkennen van fenomenen en verschijnselen, die tot maatschappelijke disrupties kunnen leiden (11).

1.1.3 Risico-analyse

Kenmerk van de belangenoriëntatie is dat alvorens tot concrete actie wordt overgegaan om gegevens in te winnen, er een grondige analyse plaatsvindt. De analyse richt zich op de aard, de ernst en de omvang van de risico's die kunnen leiden tot aantasting van een kernbelang. Bij zo'n analyse wordt een beoordeling gemaakt van de onderlinge samenhang tussen het op het spel staande concrete belang, de feitelijke of potentiële bedreiging van dit belang en het weerstandsvermogen van de belangendrager. Onder weerstandsvermogen wordt verstaan de psychische en/of fysieke gesteldheid van de belangendrager om aan een bepaalde bedreiging het hoofd te kunnen bieden.
Een veiligheidsrisico kan immers door de genoemde drie elementen worden beïnvloed: hetzij door het politieke beleid of het bestuurlijk handelen met betrekking tot het belang in kwestie, hetzij door verwaarlozing van elementaire beveiliging, waardoor er nauwelijks weerstand is, hetzij door dat er onvoldoende aandacht of zicht op de mogelijke bedreigingen bestaat. In een analyse behoren dan ook al deze drie elementen in onderlinge samenhang te worden bezien. Vervolgens kan worden besloten of er een taak is voor de belangendrager, een taak voor de dienst dan wel een taak voor een derde (figuur 1).



figuur 1

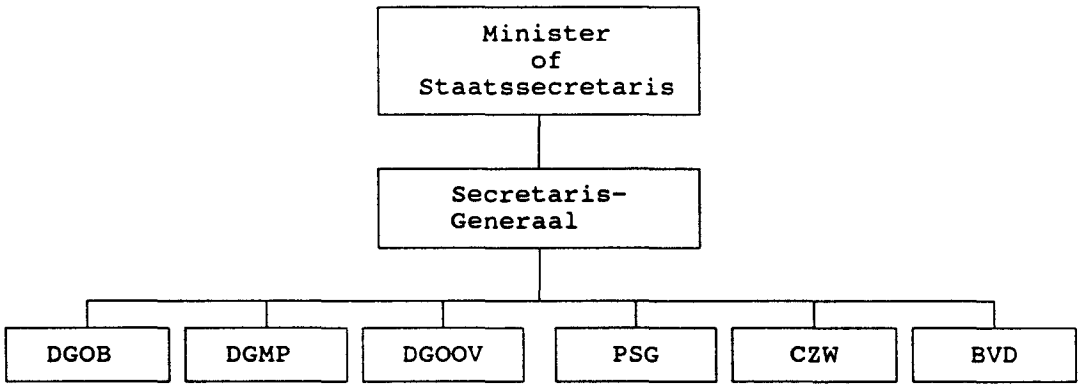
Essentieel blijft de betrokkenheid van de belangendrager. Die kan zich niet beperken tot de rol van passief afnemer van de dienstproducten, maar verlangt een actieve bijdrage aan de risico-analyse om zo de concrete behoeft te bepalen aan de te leveren producten.

Samengevat houdt het begrip risico-analyse in dat er een beoordeling wordt gemaakt van de samenhangende relatie tussen een belang, een concrete of potentiële bedreiging voor dit belang en het weerstandsvermogen van de belangendrager.

1.2 Organisatie en werkwijze

1.2.1 BVD als onderdeel van BiZa

De BVD is een onderdeel van het departement van Binnenlandse Zaken. Nevengeschikt in de organisatiestructuur van het ministerie (zie figuur 2) zijn het Directoraat-Generaal Openbaar Bestuur (DGOB), het Directoraat-Generaal Management en Personeelsbeleid (DGMP), het Directoraat-Generaal Openbare Orde en Veiligheid (DGOOV), de stafafdeling Constitutionele Zaken en Wetgeving (CZW) en een aantal stafdirecties en -afdelingen ressorterend onder de plaatsvervangend Secretaris Generaal (het PSG-blok). Ambtelijk staat het gehele ministerie onder leiding van de Secretaris-Generaal (SG), die wordt bijgestaan door een Bestuursraad, waarvan HBVD deel uit maakt. Vanzelfsprekend is de politieke leiding van het departement in handen van de Minister en de Staatssecretaris.



figuur 2

1.2.2 De organisatie van de BVD

Een sterke oriëntatie op belangen vormt een principieel uitgangspunt voor de taakuitoefening door de dienst, die vanzelfsprekend consequenties met zich meebrengt voor organisatorische inrichting van de werkprocessen. Deze werkprocessen worden gerealiseerd door toepassing van de volgende "organisatie-principes":

- Een krachtig en helder proces van sturing en verantwoording op strategisch (beleid), operationeel (beheersing) en tactisch (uitvoering) niveau, ondersteund door een geautomatiseerd Bedrijfsadministratiesysteem (BAS).

- Integraal management, dat wil zeggen optimale decentralisatie van taken en bevoegdheden op de terreinen personeel, informatie, organisatie en financiën naar het lijnmanagement, ondersteund door kleine, professionele centrale eenheden; hiermede wordt door het beheer (van mensen en middelen) een gelijkwaardige plaats verzekerd naast het op het productieproces afgestemde operationeel beleid.

De organisatie van de BVD (vervolg)

- Een goede en snelle communicatie door een beperkt aantal hiërarchische niveaus (maximaal drie, namelijk Dienstleiding/Managementteam - Directeur - Afdelingshoofd) en een stelsel van op elkaar afgestemde verticale en horizontale overlegstructuren.

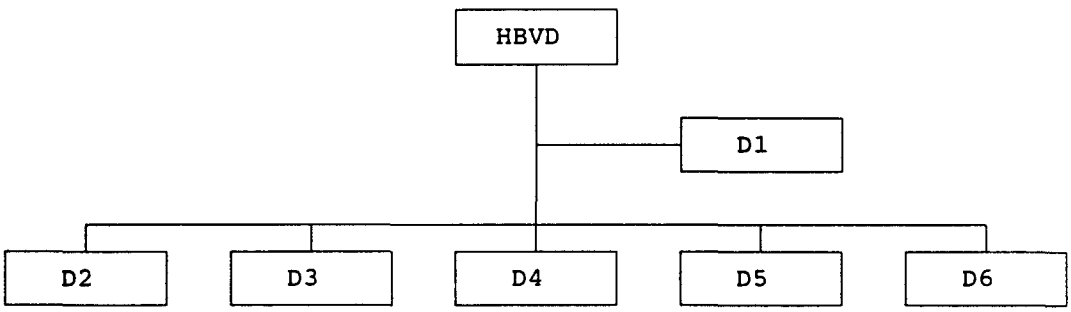
- Een organisatiestructuur die elke medewerker een duidelijke organieke plaats biedt, doch tegelijkertijd een flexibele inzet van medewerkers alsmede het snel inspelen op actuele ontwikkelingen met betrekking tot de taakvelden van de dienst mogelijk maakt.

- Een sterke ondersteuning van de (operationele) werkprocessen door geavanceerde geautomatiseerde informatiesystemen, die voor een belangrijk deel, in verband met de specifieke toepassingen, in eigen beheer zijn en worden ontwikkeld.

De organisatiestructuur van de dienst is gebaseerd op deze principes. Ze is vastgelegd in het "Besluit Organisatorische Inrichting BVD".
Dit besluit, alsmede organogrammen van de directies en het "Mandaat-besluit financiële bevoegdheden" zijn opgenomen in bijlage 2.

De BVD staat onder leiding van het hoofd en het plaatsvervangend hoofd van de dienst (HBVD en PHBVD). De hoofdstructuur van de dienst bestaat uit een zestal directies (figuur 3), die als volgt worden aangeduid:

De Directie Strategie en Planning	(D1)
De Directie Democratische Rechtsorde	(D2)
De Directie Staatsveiligheid	(D3)
De Directie Maatschappelijke en Economische Belangen	(D4)
De Directie Operationele Informatie vergaring	(D5)
De Directie Management Advies en Centrale Faciliteiten	(D6)



figuur 3

De directie D1 richt zich sterk op de Dienstleiding (DL), draagt zorg voor de coördinatie van de strategische besluitvorming, bewaakt de operationele vertaling van de strategie door de overige directies en is verantwoordelijk voor een eenduidige interne en externe presentatie van de BVD inclusief de exploitatie van (majeure) producten en voor juridische aangelegenheden.

De directie D2 is primair verantwoordelijk voor de in hoofdstuk 1.1 onder 1 t/m 3 en 9 genoemde taakvelden, de directie D3 is primair verantwoordelijk voor de onder 4, 6 en 7 genoemde taakvelden terwijl de directie D4 primair belast is met de taakvelden 5, 8, 10 en 11. De namen van deze directies zijn een direct organisatorische vertaling van de kernbelangen zoals in de Wet op de inlichtingen- en veiligheidsdiensten genoemd.

De belangendragers waarvoor deze directies rechtstreeks verantwoordelijk zijn hangen hiermee samen; D2 Bestuur (politiek) en Justitie; D3 Buitenlandse Zaken, Defensie en de Hoge Colleges van staat; D4 Economische Zaken en bedrijfsleven.

De directie D5 heeft tot taak het leveren van de specifieke operationele ondersteuning aan de productieprocessen in D2 t/m D4, onder meer door inzet van een aantal bijzondere inlichtingenmiddelen (technische bronnen, volg- en observatie-acties en dergelijke). Bovendien onderhoudt deze directie de relaties met de buitenlandse zusterdiensten op beleidsniveau.

D6, tot slot, draagt zorg voor de beheersmatige ondersteuning van de dienst als geheel in de vorm van advisering van het management. Tevens voorziet deze directie in een aantal (logistieke) faciliteiten, die om redenen van effectiviteit en efficiency niet decentraal kunnen functioneren.

Elke directie is onderverdeeld in afdelingen, waarbij omwille van een eenduidig ingericht productieproces de afdelingen van D2 t/m D4 identiek zijn gestructureerd.

1.2.3 Werkwijze

Risicobeheersing, risicovermindering en onzekerheidsreductie worden primair gerealiseerd door de directies D2, D3 en D4. De taakvelden van deze directies zijn zodanig gegroepeerd en toebedeeld dat er een logische samenhang bestaat tussen aantastingen, fenomenen en de te beschermen belangen.

Voor de wijze waarop de werkzaamheden van deze directies worden georganiseerd en feitelijk worden verricht is de eerder genoemde risico-analyse van groot belang. Kern van de risico-analyse is dat de samenhang tussen Belang - Bedreiging - Weerstandsvermogen wordt beschouwd in de vorm van de feitelijke situatie (heden) en de gewenste toestand (toekomst). Bij een door de risico-analyse geconstateerd verschil tussen de feitelijke situatie en de -met name naar het oordeel van de belangendrager- gewenste toestand in de onderlinge samenhang tussen Belang - Bedreiging - Weerstandsvermogen, ontstaat een taak voor de dienst. Deze taak wordt als een Opdracht uitgevoerd.

1.2.4 De afdeling en teamvorming

De directies D2, D3 en D4 kennen een uniforme organisatorische structuur. Onder leiding van de directeur functioneert een zestal afdelingen:

de afdeling Teamleiders
de afdeling Studie en Bewerking
de afdeling Onderzoek
de afdeling Documentaire Informatievoorziening
de afdeling Beveiligingsadviseurs
het Bedrijfsbureau

Belangrijk uitgangspunt in de uniformering van de afdelingen in de directies D2, D3 en D4 is dat elke medewerker in het overeenkomstige productieproces een organieke "thuisbasis" heeft in een functionele afdeling. Binnen een afdeling zijn deskundigheden gecombineerd die enerzijds voldoende onderlinge samenhang hebben om een professionele vakontwikkeling mogelijk te maken, anderzijds voldoende breed zijn om functies naar aard en/of niveau te kunnen onderscheiden. Deze opzet maakt een flexibele inzet van medewerkers mogelijk en kan ook binnen de afdelingen een deel van het loopbaanbeleid worden gerealiseerd.

Vanuit de afdelingen in de directies D2, D3 en D4 worden medewerkers ingezet in teams waarbinnen de feitelijke operationele werkzaamheden ofwel activiteiten in het primaire proces van de dienst plaatsvinden. Deze teams hebben in beginsel een tijdelijk karakter, hetgeen betekent dat na afronding van een Opdracht het team wordt opgeheven.

De samenstelling van de teams kan verschillend zijn door de aard van een in de Opdracht te verrichten activiteiten en kan zelfs medewerkers van andere directies omvatten wanneer er sprake is van gemeenschappelijke belangen in een taakveld, of wanneer "afnemers" van een directie (belangendragers/belanghebbenden) behoefte hebben aan producten van een tot een andere directie behorend team.

Aan een team wordt leiding gegeven door een Teamleider die verantwoordelijk is voor een tijdige levering van de producten of diensten met een verantwoorde inzet van medewerkers en (bijzondere inlichtingen-) middelen. Als uitvoerende chef zorgt de teamleider er bovendien voor dat de activiteiten zoveel mogelijk plaatsvinden met de methodiek van het Projectmatig Werken (PMW).

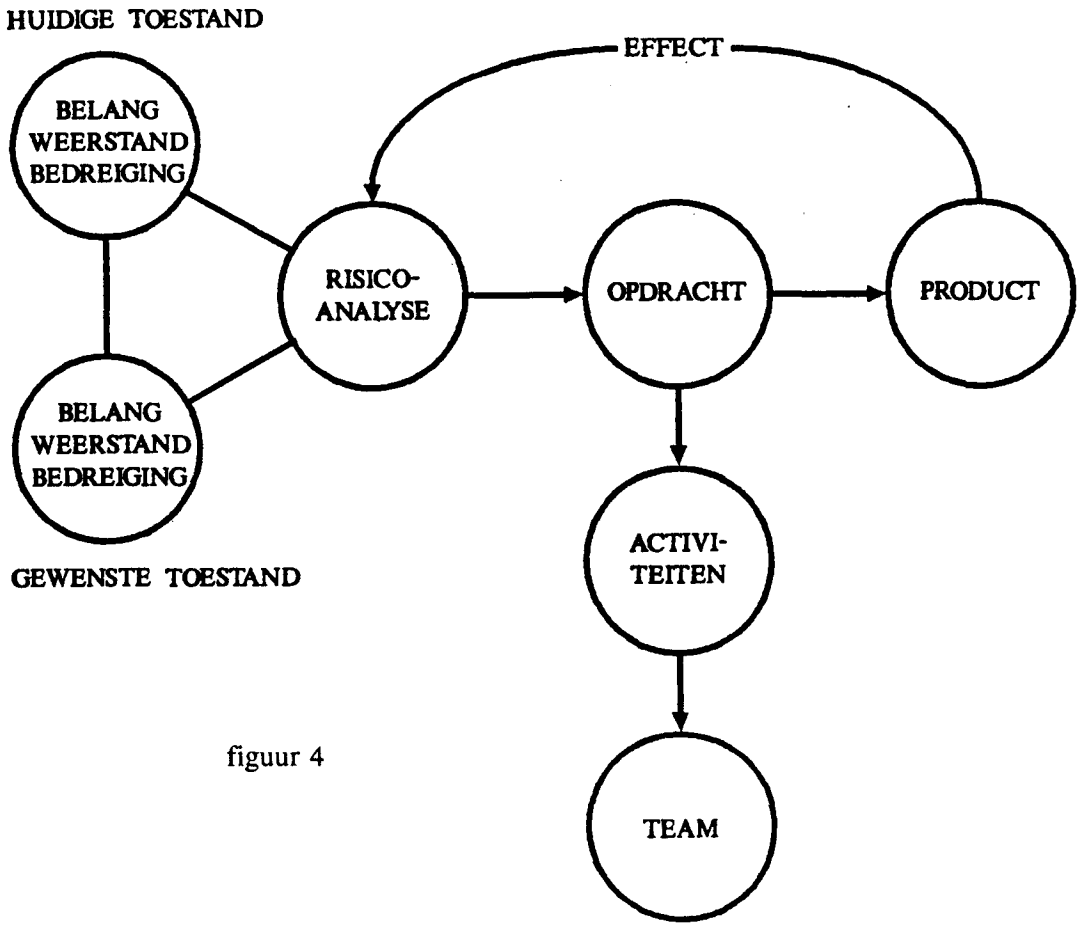
In de dienst wordt onder de methodiek van het "projectmatig werken" verstaan dat activiteiten gebaseerd zijn op een doordacht plan dat in fasen wordt uitgevoerd en dat de, in totale tijdsduur beperkte, inspanningen meetbaar en resultaatgericht zijn. Teamleden leveren een specifieke bijdrage aan het team die in belangrijke mate gebaseerd is op de eigen inhoudelijke vakdiscipline. Bovendien houdt deze methodiek in, dat een functionaris verantwoordelijk is voor het resultaat (in deze context dus een teamleider). Het houdt tevens in dat een concrete gebruiker of productafnemer voor dat resultaat genoemd wordt.

1.2.5 De Opdracht

Doel van de Opdracht is om door hetzij verhoging van het weerstandsvermogen van de belangendrager of door het verminderen c.q. beheersen van de bedreiging of door een combinatie van beide mogelijkheden, het belang in kwestie veilig te stellen. Hierdoor wordt de meest wenselijke toestand in de onderlinge relatie tussen Belang - Bedreiging - Weerstandsvermogen bereikt. Het resultaat van een Opdracht moet dus een reducerend effect hebben op het risico voor het belang terzake en kent dus een vóór- en na-situatie. Dus is er bij voltooiing van de Opdracht een verandering merkbaar ten opzichte van de aanvangssituatie.

Een Opdracht wordt in de directies D2, D3 en D4 uitgevoerd in teamverband. Door een team worden activiteiten ontwikkeld, eventueel met behulp van de bijzondere inlichtingenmiddelen (zie hoofdstuk 1.2.9), die producten opleveren als informatie, advies en preventie. Dit productieproces, waaraan de dienst zijn bestaansrecht ontleend, wordt ook wel aangeduid als het "primaire proces". Meer in het bijzonder bestaat dit primaire proces uit het inwinnen van gegevens, het verwerken, bewerken, analyseren en integreren van gegevens tot specifieke informatie en het exploiteren van deze specifieke informatie.

Samengevat betekent dit dat een Opdracht een plan is voor door een team -tijdelijk- te verrichten activiteiten met als doelstelling het verminderen of beheersen van risico's door het aan belangendragers leveren van producten. Met deze door de dienst geëxploiteerde producten, kunnen de belangendragers/belanghebbenden specifieke maatregelen treffen ter verhoging van de weerstand en/of beperking van de bedreiging zoals door het aanbrengen van fysieke beveiligingsvoorzieningen, het eventueel aanpassen van het beleid of regelgeving en het treffen van strafrechtelijke maatregelen.



figuur 4

1.2.6 De Aanwijzing

In de directies D2, D3 en D4 worden niet alle productieprocessen naar aanleiding van een Opdracht in teamverband uitgevoerd. Eventueel kunnen meer specifieke werkzaamheden, dan wel activiteiten van beperkte omvang, beperkte tijdsduur of met een beperkte noodzaak tot gebruik van (bijzondere inlichtingen-) middelen, aan één of meer medewerkers worden toegewezen. Dergelijke werkzaamheden worden georganiseerd in de vorm van een Aanwijzing en vinden doorgaans plaats onder de verantwoordelijkheid van een afdelingshoofd.

De werkvorm Aanwijzing wordt niet exclusief toegepast in de directies D2, D3 en D4, maar wordt ook gehanteerd in de directies D1, D5 en D6. Het verschil zit in het feit dat in de directies D2, D3 en D4 de Aanwijzing uitsluitend betrekking heeft op het primaire proces van de dienst.

1.2.7 Het Project

Naast de eerder genoemde begrippen als Opdracht en Aanwijzing is voor de werkwijze van de dienst ook het begrip Project van belang.

Als bundeling van bepaalde activiteiten heeft een Project tot doel om een product te leveren dat conditionerend is voor de dienst als organisatie, zoals bijvoorbeeld het verbeteren van logistieke voorzieningen waarvan iedere medewerker, ongeacht zijn functie, gebruik kan maken. Een Project maakt dus als werkvorm geen deel uit van het primaire proces, maar heeft een ondersteunende functie voor de dienst als geheel. Vanwege het voor de hele organisatie relevant zijnde karakter van een Project, worden de activiteiten in dit verband uitgevoerd in opdracht van HBVD. Door het hoofd van de dienst kan één van de directeuren worden aangewezen als gedelegeerd opdrachtgever. Deze functie kan eventueel gecombineerd worden met de rol van projectleider. Ook is het mogelijk dat een teamleider of afdelingshoofd de functie van projectleider uitoefent. De projectgroep wordt samengesteld op basis van de specifieke eisen die de taak met zich meebrengt. Dit betekent dat de leden van de projectgroep uit alle directies van de dienst afkomstig kunnen zijn.

Uit de aard van de in het kader van een Project uit te voeren werkzaamheden zijn, evenzeer als bij een Opdracht en een Aanwijzing, de kenmerken van het projectmatig werken (PMW) aanwezig. De elementen: planning, gefaseerde uitvoering, tijdelijkheid, resultaatgerichtheid, meetbaarheid, productverantwoordelijkheid en het bekend zijn van een concrete gebruiker of afnemer, zijn in de meest zuivere vorm terug te vinden in een Project. Minder zuiver worden de elementen van het projectmatig werken toegepast in Opdrachten en Aanwijzingen.

1.2.8 Indirect

Naast de personele capaciteit die wordt besteed aan het realiseren van Opdrachten, Projecten en Aanwijzingen (OPA), vindt in de dienst nog werk plaats waarbij de noodzaak voor planmatige uitvoering beperkt is. Dergelijke activiteiten hebben door hun aard meestal een permanent of improviserend karakter en maken geen deel uit van het primair proces, doch ondersteunen dit op een indirecte wijze. Activiteiten in dit kader worden aangeduid als Indirect.

1.2.9 De inzet van bijzondere inlichtingenmiddelen

Inleiding

Bijzondere inlichtingenmiddelen worden beperkt en weldoordacht ingezet.
Om zijn taak effectief te kunnen vervullen heeft de dienst bijzondere bevoegdheden gekregen die diep kunnen ingrijpen in de persoonlijke levenssfeer.
In zijn algemeenheid geldt uiteraard dat de dienst zijn taak vervult in gebondenheid aan de wet en dat door Minister en Parlement voor langere termijn en voor bijzondere situaties wordt vastgesteld op welke wijze en met welke middelen belangen mogen/moeten worden beschermd die met de veiligheid van staat, bestuur en samenleving zijn gemoeid.

In concrete gevallen echter zal regelmatig de afweging gemaakt dienen te worden of ter bescherming van een vitaal belang een ander, evengoed door het recht beschermd belang moet wijken. Er moet sprake zijn van evenredigheid tussen het beschermde en het geschonden belang. Het geschonden belang mag nooit zwaarder zijn dan het te beschermen belang (proportionaliteit). Bovendien moet de afweging worden gemaakt of het te beschermen belang niet met minder vergaande middelen kan worden beschermd (subsidiariteit).

Over de gemaakte keuze dient altijd verantwoording te worden afgelegd aan personen en instanties die toezicht uitoefenen op de dienst.

Alle gevallen waarin informatie moet worden ingewonnen via niet-open bronnen (afluister- en volgacties, het gebruiken van informanten en het inzetten van agenten) dienen tevoren grondig te worden doorgesproken op noodzaak en effectiviteit. Een en ander geldt tevens voor de wijze van vastlegging van de resultaten.

De inzet en de begeleiding van informanten en agenten vergt een extra zorgvuldigheid gelet op de dubbelrol die deze mensen vaak spelen, de ernstige loyaliteits- en gewetensconflicten waarin zij kunnen komen, de risico's die zij vaak lopen en de kans dat zij betrokken raken bij het plegen van strafbare feiten.

Om een zorgvuldige afweging te waarborgen zijn interne richtlijnen ontworpen met betrekking tot de inzet van bijzondere inlichtingenmiddelen in de diverse inlichtingenfasen en -inhoudelijk en procedureel- met betrekking tot infiltratie en strafbaar handelen.

De inzet van bijzondere inlichtingenmiddelen (vervolg)

Inlichtingenfasen

Teamopdrachten worden geformuleerd en uitgevoerd op drie niveau's, de "inlichtingenfasen":

- scannen
- onderzoeken
- controleren

De inlichtingenfasen ontwikkelen zich van breed en betrekkelijk oppervlakkig naar geconcentreerd en diepgaand. De mate van inzet van de bijzondere middelen dient hiervan vanzelfsprekend een afspiegeling te zijn. Omdat de inlichtingenmiddelen ook kunnen worden gerangschikt op volgorde van inbreuk op de persoonlijke levenssfeer en afbreukrisico's zal duidelijk zijn dat de "zwaardere" middelen pas in laatste instantie mogen worden ingezet. Met afbreukrisico wordt geduid op de gevolgen die een gebrekkige afloop van een activiteit kan hebben voor bronnen en voor degenen die hun medewerking hebben verleend aan de inzet van een middel en voor het kunnen uitvoeren van een taak van de dienst omdat bijvoorbeeld modus operandi aan de openbaarheid worden prijsgegeven.

Scannen

Doel: onzekerheidsreductie, behoefteninventarisatie bij belangendragers.

Als gevolg van de taakstelling van de dienst om zich aan de hand van risico-scenario's te oriënteren op ontwikkelingen waarvan nog niet of onvoldoende vaststaat of er sprake is van een daadwerkelijke invloed op of zelfs bedreiging van een te beschermen belang kunnen opdrachten in de scanfase worden geformuleerd.
Onderscheid wordt gemaakt in kortdurende snap-shots, in opdrachten die een langere tijd in beslag nemen en in zogenaamde research en developmentopdrachten, waarin de nadruk ligt op markt- en productontwikkeling.
Studie in de scanfase genereert indicaties omtrent de mogelijkheid van een daadwerkelijke dreiging.
Het gericht inzetten van bijzondere inlichtingenmiddelen is in deze fase in beginsel niet toegestaan. Volstaan moet worden met het verzamelen en bestuderen van informatie afkomstig uit voor iedereen vrij toegankelijke media danwel wetenschappelijke bronnen en ambtelijke instellingen.

Onderzoeken

Doel: het vaststellen van de omvang van de dreiging.

De onderzoeksfase dienst gegevens te leveren op grond waarvan de inschatting kan worden gemaakt of er sprake is van een concrete, aanwijsbare bedreiging van een te beschermen belang door een persoon danwel een groep van personen of een organisatie.

Controleren

Doel: het controleren van de aantasters

Het resultaat van studie in de onderzoeksfase kan zijn dat er een concrete, maar (nog) niet acute dreiging wordt vastgesteld. Ter bewaking kan in dat geval gekozen worden voor handhaving van de fase met inzet van de geëigende en gewettigde middelen.

1.3 Sturing en overleg

1.3.1 Sturingsconcept in hoofdlijnen

In het vorige hoofdstuk is als een van de organisatieprincipes van de dienst genoemd "een helder en krachtig proces van sturing en verantwoording, ondersteund door een geautomatiseerd informatiesysteem".

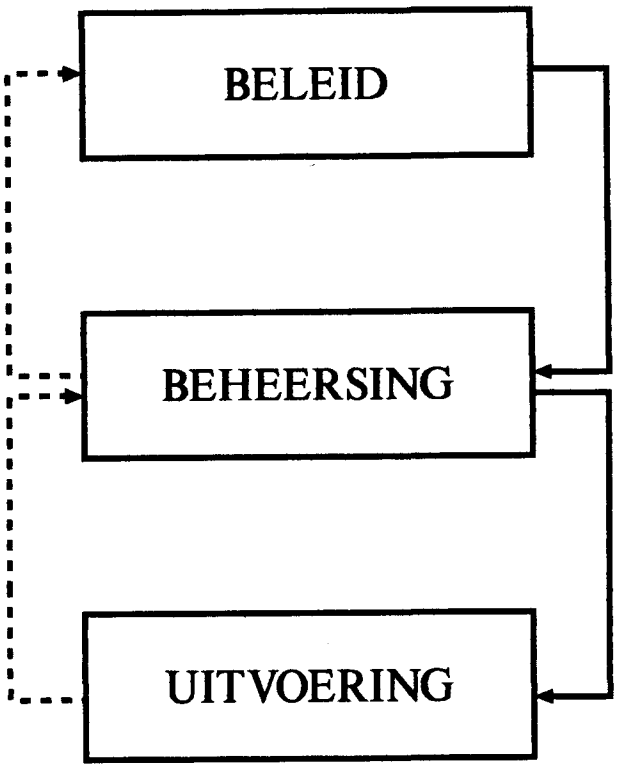
Het proces van sturing in de organisatie zorgt ervoor dat de gestelde doelen worden bereikt en dat de samenhang tussen alle activiteiten die binnen de organisatie worden ontplooid, behouden blijft.
Sturing vindt op elk niveau plaats en verloopt volgens een min of meer identiek proces. Als de belangrijkste sturings- of besluitvormingsniveaus kunnen worden onderscheiden:

- het strategisch niveau, bestaande uit de Dienstleiding met het Managementteam in een adviserende rol;
- het operationele niveau, vormgegeven door de afzonderlijke directeuren met de onder hen ressorterende directies;
- het tactisch niveau, vormgegeven door de afdelingen en teamleiders met de onder hen ressorterende medewerkers.

Het door de Dienstleiding vastgestelde en geformuleerde strategisch beleid leidt tot beslissingen en keuzen die de kaders aangeven waarbinnen de directies moeten functioneren. Vervolgens zal op directieniveau het beleid (vaak het operationele beleid genoemd) bepalend zijn voor de binnen de afdelingen en teams te ontwikkelen activiteiten.
Op dit niveau tenslotte, het tactische niveau, leiden de sturingsbeslissingen tot logisch samenhangende en doelgerichte activiteiten.

Door dit proces wordt bereikt dat de op het hoogste niveau vastgestelde doelstellingen ook inderdaad worden gerealiseerd, maar dat ook voor elke individuele medewerker duidelijk blijft op welke wijze zijn/haar activiteiten bijdragen tot de realisatie van die doelstellingen. Het altijd aanwezige risico dat werkzaamheden ontstaan die slechts worden verricht om zichzelf in stand te houden, wordt hiermee zo gering mogelijk gemaakt.

Uit deze beschrijving wordt duidelijk dat beleid, vastgesteld op een bepaald niveau, altijd moet leiden tot uitvoerende activiteiten op het naastlagere niveau.



figuur 5

De kern van het sturingsconcept kan vrij eenvoudig worden aangegeven met het hiervoor afgebeelde schema (figuur 5). In deze figuur is de relatie getekend tussen Beleid, Beheersing en Uitvoering.
Langs de ononderbroken lijnen verloopt de sturing of het richting geven aan de werkprocessen.
De gestippelde lijnen geven de terugkoppeling aan. Onder terugkoppeling wordt verstaan het verantwoording afleggen over het resultaat van de verrichte werkzaamheden, maar ook het doen van voorstellen tot aanpassing van het beleid (de zogenaamde tegendruk!).
Hieruit blijk dat eenmaal geformuleerd beleid in de dienst niet rigide en kritiekloos dient te worden uitgevoerd. Integendeel, de ervaringen van de niveaus die zich richten op de uitvoering zullen ruimte benutten om het beleid te beïnvloeden en hierdoor bijdragen aan een optimale afstemming van beide.
Bijstelling kan dus naar beide kanten plaatsvinden: vaak zal bij een geconstateerde afwijking tussen beleid en uitvoering getracht worden de uitvoering van geplande activiteiten bij te sturen conform het geformuleerde beleid. Het signaleren van de afwijkingen en het bijsturen van het uitvoeringsproces is een wezenlijke taak van het Management. Dit proces van sturing wordt binnen de dienst aangeduid met de begrippen Planning en Control.
Blijkt uit de uitvoeringspraktijk dat geformuleerd beleid niet te realiseren is dan zal het Management tot weloverwogen beleidsbijstelling overgaan.
Beheersing speelt in dit voortdurende afstemmingsproces een essentiële rol en zorgt voor de daadwerkelijke realisatie van de gewenste doelstellingen.

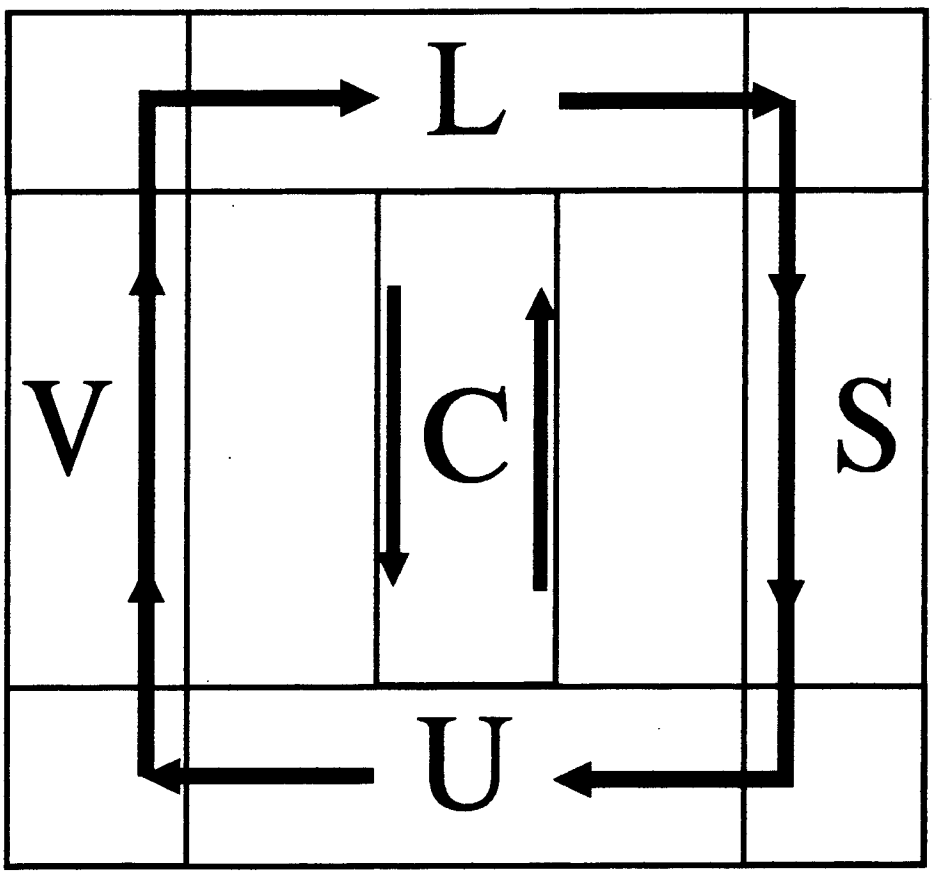
Het hiervoor genoemde sturingsproces kan slechts dan goed verlopen, wanneer een management-informatiesysteem ervoor zorgt dat regelmatig relevante informatie over het verloop van het werkproces en de daarop ingezette capaciteiten beschikbaar is.
Daartoe is een geautomatiseerd Bedrijfsadministratiesysteem (BAS) ontwikkeld.

1.3.2 Zonder communicatie geen sturing

Beheersing omvat de elementen Sturing en Verantwoording. Het gaat daarbij om informatie. Informatie over de bedrijfsprocessen en de mensen en de middelen die daarbij worden ingezet. Voor die beheersing wordt een stelsel van instrumenten gebruikt: de periodiek op schrift gestelde plannen (sturing) en verslagen (verantwoording), alsmede de verschillende overlegstructuren waar deze zaken ook aan bod komen.
Behalve deze formele sturing is er ook nog sprake van een "dagelijkse" (bijsturing); in het overleg tussen leiding en uitvoering (op elk niveau) moet ook aandacht geschonken worden aan aspecten van sturing en verantwoording.

Dat is echter maar een deel van het overleg. Zeker kwantitatief is het overleg meer gericht op de inhoudelijke kant van het proces. Meer op de feitelijke inhoud van een bepaald product en concrete activiteiten van een of meer (groepen) medewerkers, dan op de vraag welke soorten producten gemaakt moeten worden door de Dienst/Directie/Afdeling/Team en voor wie. Naarmate we verder afdalen in de overleg-keten en dus dichter bij het feitelijke productieproces komen, zal het inhoudelijke aandeel in het overleg toe- en het sturingsaspect afnemen.

Deze twee soorten van overleg (inhoudelijk en sturing) kunnen ook onder een noemer gebracht worden: Communicatie (figuur 6).



figuur 6

Als we het sturingsconcept op deze wijze beschouwen, dan ontstaat een ander, iets uitgebreider plaatje. In figuur 6 is de cyclus: Leiding - Sturing - Uitvoering (Individuele Activiteiten) - Verantwoording weergegeven.
De verbindende communicatiestromen, met het dagelijks overleg over inhoudelijke en beheerszaken, nemen hierin een centrale plaats in. Ook hiervoor geldt weer dat dit model op elk niveau in de dienst toepasbaar is.

Behalve deze in beeld gebrachte verticale communicatie is er ook sprake van horizontale communicatie, binnen een team en met name binnen een afdeling.
Die maakt een goede onderlinge afstemming binnen een afdeling mogelijk, bijvoorbeeld analisten onderling. Het verschaft de medewerker ook de mogelijkheid om - vanuit zijn functieomschrijving, dus op verdere ontwikkeling gericht - zelfstandig vorm te geven aan z'n taak.
Daardoor kunnen zijn eigen verantwoordelijkheid en mogelijkheden tot zelfontplooiing volledig tot hun recht komen. De horizontale communicatie zorgt zo ook voor de al genoemde tegendruk vanuit de basis.

1.3.3 Hoe komt de dienst van beleid naar uitvoering?

Beleid op het ene niveau leidt tot uitvoering op het naastlagere niveau. De logische samenhang vinden we aan zowel de verantwoordings- als de sturingskant in de dienst.

De taken van de BVD en de uitvoering daarvan, en daarmee de producten van de dienst, moeten op een goede strategische sturing vanuit de politiek gebaseerd zijn die leidt tot een periodiek bij te stellen Strategisch Meerjarenperspectief en een daaraan gerelateerd Dienstjaarplan. Daarvan worden zowel de dienstbrede Projecten als de Directieplannen afgeleid. Deze worden weer vertaald in Opdrachten die in Teams worden uitgevoerd en in Afdelingswerkplannen, waarin aangegeven wordt wat in het kader van Aanwijzingen en van Indirect uitgevoerd dient te worden. Uit die Opdrachten, Projecten, Aanwijzingen en Indirect worden de taken en activiteiten van elke individuele medewerker gedestilleerd.

Gekoppeld aan de functiebeschrijving is daarmee voor elke medewerker, op elk niveau, in belangrijke mate duidelijk wat van hem/haar verwacht wordt en waar dat op terug te voeren is. Dat kan door elke medewerker vervolgens verwerkt worden in zijn/haar individuele planning, waar nodig afgestemd met het afdelingshoofd en/of de teamleider.

Een dergelijke duidelijke samenhang is ook aan te geven voor verantwoording. Zowel via de geleverde (tussen-) producten, communicatie met afdelingshoofd, resp. teamleider, als door tijdregistratie leggen alle medewerkers verantwoording af over hetgeen gedaan werd. Deze individuele bijdragen vormen de basis voor de periodieke Afdelingsverslagen en Opdrachtevaluaties, die op hun beurt de bouwstenen zijn voor de Directie-jaarverslagen. Samen met de Projectevaluaties vormen deze het fundament van het Dienstjaarverslag dat aan de politiek verantwoording aflegt over de taakuitvoering van de dienst.

Ook hier vinden we de derde pijler in het sturingsconcept, de Communicatie. Langs dit kanaal vindt de overdracht van informatie plaats betreffende de dagelijkse beheerszorg en de inhoudelijke aspecten van de taken en activiteiten. Naast deze veelal top-down functie zorgt Communicatie ook voor de nodige tegendruk en inhoudelijke rapportage, de bottom-up component.

1.3.4 De regelkringen sluiten zich.

De indruk zou misschien kunnen ontstaan, dat iedereen rechtstreeks verantwoording af moet leggen aan het hoogste niveau in de dienst. Niets is echter minder waar. Er wordt altijd verantwoording afgelegd aan het naasthogere niveau. Daar wordt de informatie verdicht tot een globaler overzicht ten behoeve van het niveau daarboven.
Ook de sturing verloopt getrapt, van niveau tot niveau. De mate van detaillering neemt daarbij steeds toe.
De plannen en verslagen ontstaan ook niet zomaar, maar zijn het product van een proces van overleg en terugkoppeling tussen de verschillende niveaus waarbij uiteindelijk alle medewerkers direct of indirect zijn betrokken.

Dat is het principe van regelkringen op het strategisch (Dienstleiding), operationeel (Directie) en tactisch (Afdelingen/Teams) niveau. Via deze regelkringen wordt de relatie tussen het hoogste (strategisch) en het laagste (uitvoerend) niveau duidelijk.

De horizontale communicatie speelt ook hier echter een grote rol.
Binnen een directie veroorzaakt zij een impliciete afstemming tussen afdelingen en teams. En wanneer ze reikt tot buiten de directie, zorgt ze voor een soortgelijke afstemming dienstbreed, zonder dat door de Dienstleiding of een directeur voor elk wissewasje ingegrepen behoeft te worden.

1.3.5 Overlegstructuren

Het voorgaande heeft ten grondslag gelegen aan de manier waarop de dienst omgaat met overlegstructuren.
"Structuren" duidt op overleg met een permanent karakter.
In een flexibel werkende organisatie bestaan vele dwarsverbanden tussen medewerkers, (delen van) afdelingen en teams.
Daartoe zullen regelmatig, spontaan, overlegsituaties ontstaan. Daarvoor moet ruimte zijn, want dat hoort bij een professionele organisatie. Zodra dat soort overleg echter in structuren wordt gevat, wordt de organisatie star en bureaucratisch.

Verticaal

Permanente overlegstructuren zijn in de eerste plaats nodig om de verticale informatie-uitwisseling te waarborgen. Het gaat dan om informatie-uitwisseling tussen:

A Dienstleiding
B Directeuren
C Afdelingshoofden
D Uitvoerende medewerkers

A en B samen vormen het overleg in het Managementteam, B en C het directie-overleg en C en D het afdelingsoverleg.

Een goede koppeling van deze drie overlegvormen realiseert de regelkringen en garandeert dat alle medewerkers tijdig en volledig worden geïnformeerd.

Horizontaal

Naast de hier genoemde overlegvormen, met name gericht op het garanderen dat informatie elke medewerker snel, tijdig en correct bereikt, zijn nog de volgende horizontale overlegvormen nodig. In deze overlegsituaties gaat het vooral om goede afstemming en samenwerking, informatie-uitwisseling en planning.

Ondernemingsraad

Een andere, maar voor de dienst niet minder belangrijke overlegstructuur, betreft het Overleg van HBVD met de Ondernemingsraad (OR).
Dit Overleg vindt in principe éénmaal per maand plaats, met uitzondering van de maand augustus. Het Overleg is bij de wet geregeld. De onderwerpen die in het Overleg aan de orde komen hebben voornamelijk betrekking op de arbeids- en dienstvoorwaarden, de uitvoering van het algemeen personeelsbeleid, de technische en economische dienstuitvoering, aangelegenheden op het gebied van veiligheid, de gezondheid en het welzijn en de organisatie en werkwijze binnen de BVD.