



Onderzoek naar de taakuitvoering bij de Landelijke Eenheid

Deelonderzoek 2: het cluster Contraterrorisme, Extremisme
en Radicalisering (CTER-cluster)

Inhoudsopgave

Voorwoord	3
Hoofdstuk 1. Aanleiding en aanpak van het onderzoek	4
1.1. Aanleiding	4
1.2. Doelstelling.....	4
1.3. Onderzoeksvragen	5
1.4. Afbakening deelonderzoek CTER-cluster	5
1.4.1. Insteek van het onderzoek.....	5
1.4.2. Onderzoeksperiode	6
1.5. Afbakening deelrapporten over de taakuitvoering van de Landelijke Eenheid	6
1.6. Onderzoeksaanpak	6
1.6.1. Operationalisering.....	6
1.6.2. Methoden van onderzoek	7
1.6.3. Analyse	7
1.7. Terminologie.....	8
1.8. Leeswijzer	8
Hoofdstuk 2. De oprichting en inrichting van het CTER-cluster	10
2.1. ‘Met stoom en kokend water’: de oprichting van het CTER-cluster	10
2.1.1. De route naar het thematisch cluster CTER	11
2.1.2. De inrichting: organisatievorm, samenwerking, omvang en sturing	12
Hoofdstuk 3. Een stroef begin van het CTER-cluster en de doorstart.....	14
3.1. Een stroef begin	14
3.2. De doorstart	16
Hoofdstuk 4. De huidige koers van het CTER-cluster.....	17
4.1. De organisatiedoelen van het CTER-cluster als uitgangspunt voor de koers	17
4.2. De discussie over wie de koers bepaalt.....	18
4.2.1. ‘Wie gaat erover’?	18
4.2.2. ‘Oud denken’ versus ‘nieuwe dynamiek’	19
4.2.3. Cultuurverschillen tussen ‘tactiek’ en ‘intel’.....	20
4.2.4. De uiteenlopende verwachtingen over elkaars producten tussen ‘tactiek’ en ‘intel’	21

Hoofdstuk 5. De realisatie van de taakuitvoering van het CTER-cluster in de praktijk	23
5.1. Discussiepunten over de praktische uitvoering	26
5.1.1. Juridische beletselen voor eigenstandig onderzoek door 'intel'.....	26
5.1.2. De afbakening tussen gekende en ongekende dreiging	28
5.2. Recente initiatieven	30
Hoofdstuk 6. Sturing op de taakuitvoering in de praktijk van het CTER-cluster	32
6.1. Knelpunten in de sturing op de taakuitvoering van het CTER-cluster	33
6.1.1. Denken vanuit het collectief belang	35
Hoofdstuk 7. De opbrengsten van het CTER-cluster	36
Hoofdstuk 8. Analyse, conclusies en aanbevelingen.....	38
8.1. Taakuitvoering van het CTER-cluster.....	38
8.2. Sturing op het CTER-cluster	39
8.3. Aanbevelingen	41
Bijlage 1. Afkortingen	42
Bijlage 2. Verwerking persoonsgegevens.....	43
Bijlage 3. Verwerkingstabel wederhoor NP en OM	46

Voorwoord

In dit onderzoek heeft de Inspectie Justitie en Veiligheid het zogeheten CTER-cluster onder de loep genomen. Het CTER-cluster is een samenwerkingsverband binnen de Landelijke Eenheid dat zich richt op Contraterrorisme, Extremisme en Radicalisering.

Het onderzoek naar het CTER-cluster maakt onderdeel uit van een aantal onderzoeken naar aanleiding van signalen over mogelijke misstanden binnen enkele onderdelen van de Landelijke Eenheid. Het betrof signalen over ongewenst gedrag, een verkeerde stijl van leiderschap en onprofessioneel handelen. Tijdens het onderzoek is door betrokkenen inderdaad melding gemaakt van dergelijk gedrag. Het onderzoek heeft zich vervolgens gericht op de onderliggende organisatorische oorzaken. De eerste rapportage over de 'Dienst Landelijke Informatieorganisatie' is in januari van dit jaar gepubliceerd. Deze rapportage over het CTER-cluster is het tweede deelonderzoek, het derde onderzoek naar de 'Dienst Specialistische Operaties' wordt eind 2021 afgerond. Ten slotte zal dit 'drieluik' in het voorjaar van 2022 worden afgesloten met een (beschouwende) rapportage over meer algemene organisatorische aspecten, zoals de inbedding van- en de sturing op de afdelingen en de diensten binnen de Landelijke Eenheid.

De Inspectie constateert in dit onderzoek naar het CTER-cluster dat de oprichting van het cluster plaats heeft gevonden onder grote (politieke) druk om aan mogelijke terrorismedreigingen het hoofd te bieden. Bij aanvang was geen duidelijke visie hoe de samenwerking binnen het cluster vorm moest krijgen. Dit gebrek heeft nog steeds invloed op de huidige opvattingen over de taakuitvoering van het cluster. Momenteel bestaat binnen het cluster 'brede overeenstemming' over de gemeenschappelijke doelstelling (het 'waarom'). Die overeenstemming is er niet over 'hoe' de organisatiedoelen moeten worden georganiseerd en wat daarbij prioriteit heeft. Dit leidt intern tot spanningen in de samenwerking en conflicten.

Het huidige verschil in taakopvatting leidt tot een situatie waarin het cluster minder in staat blijkt te zijn om naast de reactieve ('tactische') invulling van zijn takenpakket ook invulling te geven aan de eveneens beoogde proactieve taak om inzicht te verkrijgen in fenomenen, samenwerkingsverbanden, netwerken en bewegingen.

Mijn Inspectie is positief als het gaat om de wijze waarop het CTER-cluster in staat is om reactief aan een concrete, gekende dreiging het hoofd te bieden en daarbij effectief op te treden. Eveneens is positief dat door het management binnen het cluster aandacht wordt besteed aan het denken vanuit het collectief belang en wat dit voor de (proactieve) samenwerking betekent.

Dankzij de professionaliteit en flexibiliteit van alle betrokkenen kon de Inspectie dit onderzoek in een korte periode uitvoeren, zelfs in de perioden waarbij strenge corona maatregelen golden. De Inspectie Justitie en Veiligheid spreekt hiervoor haar dank uit aan alle betrokkenen.

H.C.D. Korvinus

Inspecteur-generaal Inspectie Justitie en Veiligheid

Hoofdstuk 1. Aanleiding en aanpak van het onderzoek

1.1. Aanleiding

De Inspectie Justitie en Veiligheid (hierna: Inspectie) heeft diverse signalen ontvangen over mogelijke misstanden bij de Landelijke Eenheid (LE) van de Nationale politie (NP). Deze gaan onder meer over ongewenst gedrag, stijl van leiderschap, machtsmisbruik en onprofessioneel handelen. De signalen die eind 2020 zijn ontvangen, zijn afkomstig uit de 'Dienst Landelijke Informatieorganisatie' (DLIO) en de Dienst Specialistische Operaties (DSO).

Uit een in 2020 uitgevoerd oriënterend onderzoek blijkt dat de LE kampt met problemen die van invloed zijn op de kwaliteit van de taakuitvoering. Naar deze problemen en de invloed ervan op de taakuitvoering heeft de Inspectie nader onderzoek gedaan, als eerste binnen de DLIO. Dit rapport is begin 2021 gepubliceerd.¹

Begin 2021 zijn soortgelijke signalen ontvangen over het samenwerkingsverband van de LE dat zich richt op Contraterrorisme, Extremisme en Radicalisering; het zogeheten CTER-cluster.

Na een oriëntatie begin 2021 heeft de Inspectie besloten om ook bij het CTER-cluster een onderzoek te doen. In dit tweede deelrapport wordt gerapporteerd over het onderzoek naar de signalen over problemen binnen dit cluster.

Het derde deelrapport, dat eind 2021 verschijnt, geeft de resultaten weer van het onderzoek naar de taakuitvoering binnen de afdeling Afgeschermd Operaties (AO) van DSO.

In de (afsluitende) overkoepelende rapportage, die in het voorjaar 2022 wordt gepubliceerd, wordt een meer beschouwende kijk gegeven op basis van de rode draden uit de deelrapporten over de LE. Hierin komen onder andere inrichtingsvraagstukken en vraagstukken met betrekking tot de inbedding van en de sturing op de afdelingen en de diensten binnen de LE aan de orde.

1.2. Doelstelling

Het doel van dit onderzoek is driedelig. Ten eerste wil de Inspectie de aard, omvang en oorzaken van de gesignaleerde problemen op het vlak van gedrag,

¹ 'Onderzoek naar de taakuitvoering bij de Landelijke Eenheid', Deelonderzoek 1: Dienst Landelijke Informatieorganisatie (DLIO), Inspectie Justitie en Veiligheid, januari 2021. <https://www.inspectie-jenvl.nl/publicaties/rapporten/2021/01/28/rapport-onderzoek-le-deelrapport-dlio>.

leiderschap en professionaliteit specifiek bij het CTER-cluster in kaart te brengen. Ten tweede brengt de Inspectie die problemen in verband met de taakuitvoering om zo een inschatting te geven van de mate waarin de problemen het cluster in de weg staan om zijn doelen te bereiken. Ten slotte hoopt de Inspectie dat deze analyse ondersteunend kan zijn bij het oplossen van de problemen. Waar mogelijk reikt zij dan ook handvatten aan.

1.3. Onderzoeksvragen

De centrale vraag in dit onderzoek luidt:

In hoeverre raken de gesignaleerde problemen met betrekking tot het CTER-cluster de kwaliteit van de eigen taakuitvoering en welke handvatten zijn er te geven om de problemen op te lossen?

De Inspectie beantwoordt de centrale vraag aan de hand van de volgende deelvragen:

1. Wat zijn de organisatiedoelen van het CTER-cluster en welke eisen worden op basis daarvan gesteld aan de taakuitvoering?
2. Welke problemen doen zich voor met betrekking tot de taakuitvoering van het CTER-cluster?
3. Wat is de aard en omvang van de gesignaleerde problematiek?
4. Wat zijn de oorzaken van de gesignaleerde problematiek?
5. Op welke wijze werkt de problematiek door op de eigen taakuitvoering en op die van andere onderdelen van de NP?

Met de analyse van de bevindingen geeft de Inspectie handvatten om de problematiek aan te pakken.

1.4. Afbakening deelonderzoek CTER-cluster

Dit deelonderzoek is als volgt afgebakend:

1.4.1. Insteek van het onderzoek

In lijn met de doelstelling zoals in paragraaf 1.2. is verwoord is het onderzoek in eerste instantie gericht op het in kaart brengen van de mate waarin de kwaliteit van de taakuitvoering² in het geding is door de in de oriëntatie gesignaleerde problemen. Hierbij is het dus de vraag wat de organisatiedoelen zijn, in welke mate

² 'Kwaliteit van de taakuitvoering' is het centrale begrip waarop het toezicht van de Inspectie JenV is gericht. Daarbij wordt gekeken naar de aspecten 'governance', 'informatievoorziening', 'samenwerking' en 'toerusting'.

deze bereikt worden en of, als dat niet of maar gedeeltelijk het geval is, de gesignaleerde problemen een rol spelen in het niet of maar gedeeltelijk bereiken van de organisatiedoelen. Daarnaast om, indien mogelijk, aan de daarvoor verantwoordelijken handvatten te bieden om de problematiek op te lossen.

1.4.2. Onderzoekperiode

Het onderzoek is begin 2021 gestart. Door de maatregelen als gevolg van de uitbraak van corona zijn de onderzoeksactiviteiten gedurende de maanden januari tot en met april 2021 vertraagd omdat de maatregelen restricties oplegden aan het houden van 'live' interviews. Het houden van 'live' interviews was, gezien de vertrouwelijkheid die samenhangt met de activiteiten van het CTER-cluster, een noodzakelijke voorwaarde voor dit onderzoek.

1.5. Afbakening deelrapporten over de taakuitvoering van de Landelijke Eenheid

De rapportage over de taakuitvoering van de LE bestaat uit drie deelrapportages en een overkoepelende rapportage:

Deelrapport 1: Onderzoek naar DLIO (en meer in het bijzonder naar het Landelijke Internationaal Rechtshulpcentrum en het Team Criminele Inwinning);³

Deelrapport 2: Onderzoek naar het CTER-cluster;

Deelrapport 3: Onderzoek naar DSO (waarin wordt gerapporteerd over de afdeling Afgeschermd Operaties).⁴

In de (afsluitende) overkoepelende rapportage, die in het voorjaar 2022 wordt gepubliceerd, wordt een meer beschouwende kijk gegeven op basis van de rode draden uit de deelrapporten over de LE.

1.6. Onderzoeksaanpak

1.6.1. Operationalisering

Voor de beantwoording van de eerste deelvraag heeft de Inspectie als eerste gebruik gemaakt van de gegevens die in de oriëntatiefase zijn verzameld. Raadpleging van relevante wet- en regelgeving en interne documentatie van de politie heeft daarbij inzicht verschaft in de organisatie-doelen van het CTER-cluster. Om vervolgens een beter beeld te krijgen van de eisen die gesteld worden aan de taakuitvoering heeft de Inspectie medewerkers van het cluster geïnterviewd.

Voor de beantwoording van de tweede, derde en vierde deelvraag heeft de Inspectie in kaart gebracht welke problemen zich voordoen binnen het cluster.

³ Gepubliceerd januari 2021.

⁴ Wordt gepubliceerd eind 2021.

Hiervoor heeft de Inspectie interviews afgenomen met medewerkers om een duidelijk beeld te krijgen van de aard, omvang en oorzaken van de gesignaleerde problemen. Voor de beantwoording van de vijfde deelvraag heeft de Inspectie een analyse uitgevoerd van de gesignaleerde problematiek.

1.6.2. Methodes van onderzoek

Voor dit onderzoek is, nadat was vastgesteld dat deze nog steeds actueel was, gebruik gemaakt van informatie die tijdens de deelonderzoeken naar de DLIO en DSO is opgehaald.

Documentonderzoek

De Inspectie heeft documenten over het CTER-cluster opgevraagd bij de betrokken organisaties om de formele organisatie, de voorgeschreven werkwijze en de afspraken met betrekking tot de procedures en formele verdeling van rollen, taken en verantwoordelijkheden in beeld te brengen. Tevens heeft de Inspectie rechtsbronnen en literatuur geraadpleegd om vast te stellen wat de doelstellingen en bijbehorende juridische kaders zijn van de betrokken organisaties.

Interviews

Om de feitelijke organisatie en werkwijzen in beeld te brengen en de doorwerking van problemen te kunnen vaststellen heeft de Inspectie 32 interviews uitgevoerd met medewerkers en leidinggevenden van de betrokken diensten van de Landelijke Eenheid en medewerkers van het OM.

Analyse en rapportage

De Inspectie heeft alle onderzoeksbevindingen in hun onderlinge samenhang geanalyseerd om zo de deelvragen te beantwoorden. Die zijn in de conclusie bewerkt tot een synthese, die een antwoord geeft op de hoofdvraag van dit onderzoek.

Bij de totstandkoming van het onderzoek is het Protocol voor de werkwijze van de Inspectie gehanteerd.⁵ Hierin is, naast de procedure voor de totstandkoming van het onderzoek en de publicatie ervan, vastgelegd dat de bevindingen uit het conceptrapport voor wederhoor aan de betrokken organisaties worden voorgelegd.

1.6.3. Analyse

De analyse is gebaseerd op de samenhang tussen:

- Relevante wet- en regelgeving die van toepassing is op de organisatie en de taakuitvoering van de betrokken diensten van de Landelijke Eenheid.
- Relevante bronnen, zoals planvorming, werkinstructies, taakomschrijvingen en mandateringen van de betrokken diensten en organisaties met betrekking tot de taakuitvoering.
- Gesprekken met betrokkenen bij het CTER-cluster.

⁵ <https://www.inspectie-jenv.nl/Publicaties/protocollen/2018/10/01/protocol-voor-de-werkwijze>.

1.7. Terminologie

In deze rapportage wordt regelmatig verwezen naar de drie diensten die een bijdrage leveren aan het CTER-cluster. Dat zijn de Dienst Landelijke Recherche (DLR), de DLIO en de DSO.

In het spraakgebruik wordt – als men het over deze drie ‘disciplines’ binnen het cluster heeft - gesproken over:

- ‘Tactiek’ (DLR);
- ‘Intel’ (DLIO); en
- ‘Expertise’ (DSO).

In deze rapportage wordt zoveel mogelijk bij deze terminologie aangesloten.

1.8. Leeswijzer

Hoofdstuk 2 beschrijft de oprichting en inrichting van het CTER-cluster.

De oprichting van het cluster vanaf 2017 vindt plaats onder grote (politieke) druk om (o.a.) aan de mogelijke terrorismedreigingen het hoofd te bieden. De totstandkoming en keuzes die gemaakt zijn wat betreft de inrichting en gekozen organisatiedoelen blijken achteraf van grote invloed op de taakuitvoering van het CTER-cluster heden ten dage.

Hoofdstuk 3 geeft de bevindingen weer van de samenwerking bij de start van het CTER-cluster en de doorstart eind 2018.

Het CTER-cluster kent een stroeve start. Het idee van drie diensten (DLR, DLIO, DSO) die binnen dit samenwerkingsverband met elkaar, na een korte voorbereidingstijd, aan de slag moeten blijkt in de praktijk niet eenvoudig uitvoerbaar te zijn. Er is sprake van wrijving en ongenoegen. Eind 2018 wordt daarom besloten tot een doorstart.

Hoofdstuk 4 beschrijft de huidige koers van het CTER-cluster.

Allereerst worden de organisatiedoelen onder de loep genomen om zo de taakuitvoering van het CTER-cluster inzichtelijk te krijgen. Over die taakuitvoering wordt verschillend gedacht. In de discussie die daarover binnen en buiten het cluster nog altijd gaande is, speelt een belangrijke rol wie daarover formeel iets te zeggen heeft. ‘Wie gaat erover?’ blijkt een belangrijke vraag te zijn. Daarnaast lijkt er een ‘oude’ en ‘nieuwe’ school te zijn in het denken over het uitvoeren van de taken die het cluster zich ten doel stelt.

Hoofdstuk 5 neemt de realisatie van de taakuitvoering in de praktijk onder de loep.

Het blijkt dat de taakuitvoering van het CTER-cluster een sterk reactief karakter heeft en in veel mindere mate proactief wordt ingevuld. De reden daarvoor is gelegen in twee mogelijke belemmeringen die aan een meer proactieve aanpak in de weg zouden staan. Dit zijn gevoelde juridische belemmeringen en de afbakening tussen ‘gekende en ongekende dreiging’.

Hoofdstuk 6 beschrijft de sturing op de taakuitvoering van het CTER-cluster in de praktijk.

De sturing op de taakuitvoering van het cluster is geen eenvoudige opgave. Gekozen is voor lijnsturing vanuit de betrokken diensten, terwijl de clusterleiding moet samenwerken op basis van gelijkwaardigheid. In de praktijk blijkt dit tot enkele knelpunten te leiden.

Hoofdstuk 7 gaat nader in op de opbrengsten van het CTER-cluster.

De vraag die in dit hoofdstuk aan de orde komt is hoe de opbrengsten van het CTER-cluster zijn te meten.

Hoofdstuk 8 bevat de analyse, conclusies en aanbevelingen.

Op basis van de voorgaande hoofdstukken trekt de Inspectie conclusies en komt daarmee tot de beantwoording van de onderzoeksvraag. Op basis van de conclusies formuleert de Inspectie enkele aanbevelingen. Hoofdstuk 8 heeft daarmee het karakter van een samenvatting.

Hoofdstuk 2. De oprichting en inrichting van het CTER-cluster

2.1. 'Met stoom en kokend water': de oprichting van het CTER-cluster

De terroristische aanslagen in Parijs in november 2015 en in Brussel in maart 2016 hebben ook voor de organisaties die in Nederland een rol hebben in het voorkomen van dergelijke aanslagen (zoals de politie) een grote impact op de taakuitvoering.

Door de toenmalige minister van Justitie en Veiligheid wordt na de aanslagen voor deze organisaties de lat hoog gelegd:

'Ook al komen de handelingen niet voort uit voorschriften, er wordt van de diensten verwacht dat zij zich proactief, alert en assertief opstellen. Het bijstellen van de werkwijzen hoort bij het permanent verfijnen van onze CT-aanpak^{6, 7}

Er moet alles op alles worden gezet om ook in Nederland aanslagen te voorkomen. Daarbij speelt een rol dat één van de aanslagplegers in Brussel ook in Nederland was geweest. Het belang van een goede informatiehuishouding groeit, alle mogelijk relevante informatie moet bijeengebracht worden. Binnen de politieorganisatie is met name de druk op de DLIO groot.⁸ Er mogen geen signalen over activiteiten van mogelijke aanslagplegers gemist worden. Het gevoel van urgentie legt een grote druk op betrokkenen⁹:

'Als een signaal wordt gemist, staat de organisatie volop negatief in de schijnwerpers. De druk die hiermee gepaard gaat, moet niet worden onderschat'.¹⁰

De grote druk is ook in het document Quick Scan CTER¹¹ opgetekend. In dit document, dat eind november 2016 aan de dienstleiding DLIO en DLR wordt opgeleverd om de bestaande problemen in de samenwerking te inventariseren, wordt gesignaleerd dat sprake is van:

(...) enorme druk van binnen en buiten om te presteren en de angst fouten te maken. Fouten in dit proces kunnen grote gevolgen hebben en medewerkers voelen dat als een zware last en verantwoordelijkheid.'

⁶ CT-aanpak is de integrale aanpak van Contraterrorisme (CT), In lijn met de contraterrorisme Strategie 2016-2020 en passend bij de terroristische dreiging.

⁷ Tweede Kamer, vergaderjaar 2015-2016, 29 754, nr. 371.

⁸ Zie rapportage: 'Onderzoek naar de taakuitvoering bij de Landelijke Eenheid', Deelonderzoek 1: Dienst Landelijke Informatieorganisatie (DLIO), Inspectie Justitie en Veiligheid, januari 2021.

⁹ Interviews (o.a.) 3413226, 3351593, 3403133.

¹⁰ Interview 3351593. In gelijke zin interviews (o.a.) 3367967, 341226.

¹¹ 'Quick Scan CTER'; De rol van de landelijke eenheid in het proces van signaal tot opvolging, 30 november 2016.

De druk om fouten te voorkomen, leidt tot aanscherping van procedures en ontwikkeling van een landelijk uniform werkproces.¹² Er is onder andere grote zorg over mogelijke terugkeerders uit IS-strijdgebied¹³ in Irak en Syrië:

*'Met de huidige mondiale ontwikkelingen (uiteenvallen kalifaat) is te verwachten dat het aantal terugkeerders richting Europa en daarmee ook Nederland zal toenemen. Dit levert mogelijk risico's op voor de Nederlandse staat en haar ingezetenen. De Nationale Politie dient zich meer dan ooit te prepareren op een dergelijk veiligheidsrisico. Tevens neemt de druk van de nationale politiek op de nationale politie toe.'*¹⁴

De druk vanuit beleid en politiek om (snel) te komen tot een efficiënte en effectieve aanpak leidt in 2017 tot de gedachte om een samenwerkingsverband (cluster) CTER te organiseren binnen de LE: een samenwerkingsverband tussen drie diensten (DLIO, DLR en DSO) van de LE. Het probleem dat het cluster moet oplossen is het gebrek aan informatie-uitwisseling en samenwerking tussen de verschillende disciplines die mogelijk over relevante informatie over mogelijke aanslagen beschikken. Door een teveel aan 'schotten' zouden barrières bestaan, bijvoorbeeld tussen 'intel' en 'tactiek', en die zorgen voor gebrekkige communicatie en een weinig efficiënte samenwerking. De oprichting van het cluster moet leiden tot ontschotten en dus een betere samenwerking, is de gedachte. Zo zouden aanslagen zoals die in Frankrijk en België kunnen worden voorkomen.¹⁵

*'De kern van het idee van clusterwerking is de vorming van een driehoek van 'intel', 'tactiek' en specialistische opsporing ('expertise') waarbinnen de operatie centraal gesteld wordt en gelijkwaardig wordt samengewerkt.'*¹⁶

2.1.1. De route naar het thematisch cluster CTER

Vanaf de oprichting is de samenwerking tussen de verschillende disciplines – tactiek, expertise en intel – niet vanzelfsprekend. Daarom wordt de eerdergenoemde Quicksan uitgevoerd. Die inventariseert een reeks problemen en doet verschillende aanbevelingen om de samenwerking te verbeteren. De aanbevelingen vallen uiteen in zeven thema's:

1. nakomen van bestaande afspraken;
2. op orde brengen van de huidige inrichting;
3. verbeteren van de kwaliteit van medewerkers en hun samenwerking;
4. verbeteren van de operationele coördinatie;
5. verbeteren van de niet-operationele afstemming;
6. komen met een voorstel voor een nieuwe inrichting;
7. verbeteren van de samenwerking met externe partners.

¹² Bron: Contextmemo CTER d.d. 02-03-2021.

¹³ 'Een terugkeerder is volgens de definitie van de AIVD iemand die met jihadistische bedoelingen is uitgereisd naar het strijdgebied in Syrië en Irak, van wie is vastgesteld dat hij het strijdgebied heeft bereikt, en terugkeert naar Nederland. Hier vallen ook jihadisten onder die vanuit een ander land dan Nederland zijn uitgereisd naar het strijdgebied en daarna naar Nederland reizen'. Uit: 'Terugkeerders in beeld', AIVD, februari 2017.

¹⁴ 'Plan van Aanpak Realisatie CTER cluster', versie ELO, 16-11-2017

¹⁵ 'Contextmemo CTER', Landelijke Eenheid, d.d. 02-03-2021.

¹⁶ Ibidem.

Op basis van de Quickscan besluit de eenheidsleiding in januari 2017 om de aanbevelingen te implementeren en om te sturen op het proces van thematische clustervorming.

Het doel van deze opdracht is om, zoals gezegd, 'intel', 'tactiek' en 'expertise' beter te laten samenwerken bij CTER. Een tweede doelstelling is om te komen tot een betere sturing van het operationele proces 'van signaal tot opvolging'.

Om dit te bereiken wordt in april 2017 door de eenheidsleiding LE in afstemming met de sectorhoofden van DLIO en DLR besloten¹⁷ om daarbij zes speerpunten te benoemen:

1. verschuiving van reactief naar proactief onderzoek;
2. gemeenschappelijke intake/afstemming van nieuwe signalen/incidenten;
3. verbeteren van nationaal inzicht en inzichtelijk maken van mogelijk overlap tussen onderzoeken in de eenheden;
4. vergroten van de 'kennis en expertise' CTER;
5. ontwikkelen van Digital intelligence (DIGINT);
6. intensiveren van internationale samenwerking en informatie-uitwisseling.

In aansluiting op de Nationale Contraterrorisme-strategie 2016-2020 wordt, in mei 2017, binnen de politie besloten tot een programmatische aanpak op het thema CTER. In de Nationale CT-strategie 2016-2020 wordt in die aanpak onderscheid gemaakt tussen: verwerven (inzicht in dreiging), voorkomen (voorkomen / verijdelen aanslagen), verdedigen (personen - objecten - vitale processen), voorbereiden (preparatie op geweld en de gevolgen daarvan) en vervolgen (strafrechtelijke handhaving).

In het document 'Invulling vorming CTER cluster'¹⁸ uit 2017 is de ambitie als volgt weergegeven:

'Het thematisch cluster CTER van de LE richt zich niet uitsluitend op de onderdelen verwerven en vervolgen. De ambitie is om met een programmatische aanpak vanuit het thematisch cluster een maximale bijdrage te kunnen leveren aan het voorkomen en de bestrijding van terrorisme in de brede zin van het woord en te doen wat vanuit de LE nodig is om dat te bereiken.'

2.1.2. De inrichting: organisatievorm, samenwerking, omvang en sturing

Organisatievorm en samenwerking

Bij de oprichting van het thematisch cluster CTER wordt afgesproken dat medewerkers die in het cluster worden ondergebracht deel blijven uitmaken van het organisatieonderdeel waar zij formeel geplaatst zijn. Er komt (vooralsnog) geen herziening van het inrichtingsplan Nationale Politie, aldus het memo politie

¹⁷ Intern memo politie 'Invulling vorming cluster CTER', d.d. 15-08-2017.

¹⁸ Ibidem.

'Invulling vorming cluster CTER'.¹⁹ Hoewel men de bestaande structuren binnen de LE loslaat, is *geen* sprake van wijziging van de inrichting van de organisatie.

Afgesproken wordt om de ervaringen die men opdoet met de werking van het thematisch cluster op een later moment te gebruiken om de werkwijze (indien nodig) aan te passen. Alle deelnemers, niet alleen individueel maar ook de teams en afdelingen van het cluster, krijgen het thema CTER toegewezen. Dit betekent dat zij in een samenwerkingsverband worden ondergebracht dat wordt gevormd door een te vormen driehoek van 'tactiek' (DLR), 'informatie' (DLIO) en 'kennis en expertise' (DSO). In de planvorming wordt benadrukt dat de integratie van deze drie werksoorten cruciaal is voor het slagen van het cluster.²⁰ Daarnaast moeten de teams niet langer primair werken aan een onderzoek, maar aan een thema, zo is de gedachte. Hiermee zouden zij 'het totale informatieplaatje en de werkvoorraad' beter kunnen overzien. De teams worden op die manier meer betrokken bij de keuzes in relatie tot de operatie. Daarnaast kan de informatie-kolom daardoor meedenken in de tactische keuzes, het verloop en het effect daarvan.²¹

Omvang

Afgesproken wordt dat vanuit de LE alle werkzaamheden die zijn gericht op de bestrijding van terrorisme, extremisme en radicalisering (en de medewerkers binnen de LE die deze werkzaamheden verrichten) onder te brengen in het cluster. Men spreekt af om twee onderdelen van de LE onder te brengen in het cluster: het informatieknooppunt DLR CTER van DLIO en de teams 9 en 11 van de DLR. Al deze medewerkers werden fysiek bijeengebracht op één locatie.

De totale sterkte aan operationele medewerkers van het cluster afkomstig uit de bestaande formatie van de LE bedraagt 151 fte.²²

Sturing

In het ontwerp staat het cluster onder leiding van een Senior Operations Officer (SOO). De SOO moet zowel intern als extern, naar het Openbaar Ministerie (OM), de Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst (AIVD) en de Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid (NCTV), het aanspreekpunt zijn van het cluster.²³

De SOO vormt in het ontwerp, gezamenlijk met drie coördinatoren van 'intel', 'tactiek' en 'expertise', de leiding van het cluster. Voor de operationele aansturing van de werkzaamheden binnen het cluster gaat de planvorming uit 'van een groep professionals' zonder dat wordt geduïd waar deze uit zou moeten bestaan. Volgens het ontwerp legt de SOO verantwoording af aan de drie sectorhoofden van DLIO, DLR en DLOS²⁴. De diensthoofden DLIO, DLR, DLOS leggen vervolgens verantwoording af aan het Hoofd Operatiën van de Landelijke Eenheid.

¹⁹ Intern memo politie 'Invulling vorming cluster CTER', d.d. 15-08-2017.

²⁰ PVA Realisatie CTER-cluster versie ELO.

²¹ Intern memo politie 'Invulling vorming cluster CTER', d.d. 15-08-2017.

²² PVA Realisatie CTER-cluster versie ELO.

²³ Intern memo politie 'Invulling vorming cluster CTER', d.d. 15-08-2017.

²⁴ DLOS: Dienst Landelijke Operationele Samenwerking. Thans DSO.

Hoofdstuk 3. Een stroef begin van het CTER-cluster en de doorstart

De samenwerking binnen het CTER-cluster was, zoals in vorig hoofdstuk opgemerkt, van begin af aan geen eenvoudige opgave. Het document 'Quickscan CTER'²⁵ maakt inzichtelijk welke knelpunten en risico's zich van meet af aan voordoen. De Quickscan laat goed zien dat deze knelpunten, risico's en onderliggende problematiek niet zomaar werden opgelost door 'intel', 'tactiek' en 'expertise' organisatorisch en fysiek bij elkaar te zetten.

3.1. Een stroef begin

De noodzaak om 'snel van de kant' te gaan met het cluster is, zo geven direct betrokkenen aan, doorslaggevend bij de oprichting.²⁶ Een belangrijke overweging is daarbij om risico's zoals die in de eerder genoemde Quickscan zijn beschreven te voorkomen: *'die risico's mochten wij niet meer lopen'*.²⁷

Door de Eenheidsleiding en andere direct betrokkenen wordt vooraf onderkend dat tal van zaken bij de oprichting van het cluster nog niet zijn uitgekristalliseerd.²⁸ Het CTER-cluster is immers het eerste cluster dat binnen de LE is opgericht en de werkprocessen en sturing zijn anders ingericht dan te doen gebruikelijk binnen de LE.

Uit de interviews blijkt dat de snelheid van handelen bij de oprichting van het cluster tot de nodige hoofdbreken en frictie leidt bij en tussen de (toenmalige) dienstleiding, teamchefs en teamleiders. Achteraf gezien voelen de meeste leidinggevendenden zich bij de oprichting van het cluster door de eenheidsleiding voor het blok gezet. Ze voelen zich gedwongen om snel aan de slag te gaan terwijl er geen duidelijke visie is over de manier waarop de samenwerking binnen het cluster vorm moet krijgen en hoe de rollen, taken en verantwoordelijkheden zijn belegd.²⁹ Een van de direct betrokkenen verwoordt de beginfase als volgt:

*'Als je kijkt naar de historie van het CTER-cluster, dan kun je stellen (...) dat 'intel', 'tactiek' en 'expertise' 'bij elkaar zijn gerommeld'. Er was geen duidelijk plan anders dan 'maak het vloeibaar en laat het werken'. Het was vanaf het begin een zoektocht hoe je moest samenwerken.'*³⁰

²⁵ 'Quick Scan CTER'; De rol van de landelijke eenheid in het proces van signaal tot opvolging, 30 november 2016.

²⁶ Interviews (o.a.) 3351549, 3320565, 3411872, 3367967.

²⁷ Interview 3411872.

²⁸ Interviews (o.a.) 3389096, 34118723296838. En: Intern memo politie 'Invulling vorming CTER cluster', d.d. 15-08-2017 en 'Plan van Aanpak Realisatie CTER cluster', 16-11-2017.

²⁹ Interviews (o.a.) 3314671, 3291055, 3320565, 3351548, 3352901, 3389096, 3411872.

³⁰ Interview 3351549. In gelijke zin interviews (o.a.) 3291055, 3320565, 3351548, 3352901, 3389096.

Met name het zogenoemde 'ontschotten' van de samenwerking tussen 'intel' (DLIO) en 'tactiek' (DLR) heeft meer voeten in de aarde dan men vooraf denkt. Volgens betrokkenen heeft dit vooral te maken met de cultuurverschillen tussen 'intel' en 'tactiek', maar ook met meningsverschillen over de juiste inrichting van het cluster, botsende karakters van leidinggevend en uiteenlopende belangen.³¹ Dit leidt bij de start van het CTER-cluster tot verschillen van mening over de te vormen visie en strategie, prioritering van onderwerpen, verschillen van inzicht in wijze van sturing en de wijze waarop taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden moeten worden ingevuld. Wat ook niet bijdraagt aan een soepele samenwerking zijn de verschillen van inzicht over het cluster op het niveau van de toenmalige dienstleiding van DLIO en DLR. Dit heeft – zo blijkt uit verschillende interviews³² – lange tijd de samenwerking bemoeilijkt. De tegenstellingen worden door een van de betrokkenen als volgt omschreven:

'Omdat de strijd (...) werd gevoed, ook vanaf het hoogste niveau, bleef de animositeit bestaan. Ze kwamen niet los van de onderlinge strijd'.³³

Uit de relevante schriftelijke stukken³⁴ en interviews³⁵ blijkt dat de gemoederen op verschillende momenten hoog oplopen en men binnen het cluster zelf niet in staat is om de problemen op te lossen. Ook omdat er op het niveau van de dienst- en eenheidsleiding niet wordt ingegrepen duurt het ruim een jaar voordat zij de geconstateerde problemen aanpakken. Tegelijkertijd worden wel verschillende pogingen ondernomen om de samenwerking tussen 'intel' en 'tactiek' te verbeteren. Dat lukt maar ten dele en het is een taai traject blijkt uit de interviews.³⁶ Zoals een van de betrokkenen aangeeft:

'Het was op dat moment in de zoektocht naar verbinding niet altijd even duidelijk als het nu - met de wijsheid achteraf - lijkt. Je probeert toch ook mensen aan boord te houden en er samen een succes van te maken'.³⁷

De controverse tussen 'intel' en 'tactiek' en de discussies over rol van de SOO dragen eind 2018 in hoge mate bij aan het ontstaan van spanningen en conflicten op de werkvloer. Er ontstaat volgens betrokkenen een verziekte werksfeer gevoed door een groeiend onderling wantrouwen. Medewerkers van beide 'kolommen' betichten elkaar over-en-weer van machtsmisbruik en gebrek aan professionaliteit.³⁸ Het persoonlijk welzijn van de medewerkers van het cluster staat hierdoor ernstig onder druk.

³¹ Interviews (o.a.) 3291055, 3302198, 3314671, 3314702, 3320517, 3320565, 3349717, 3351549, 3351593, 3389096.

³² Interviews (o.a.) 3351549, 3411872, 3389096.

³³ Interview 3389096.

³⁴ O.a. Intern memo politie "Invulling vormingcluster CTER, 13 september 2018.

³⁵ Interviews (o.a.) 3411872, 3349717, 3367967, 3403133, 3314702, 3389096, 3409508, 3302198, 3403119.

³⁶ Interviews (o.a.) 3411872, 3367967, 3389096, 3409508.

³⁷ Interview 3409508.

³⁸ Interviews (o.a.) 3411872, 3367967, 3389096, 3352901, 3367967, 3413226.

3.2. De doorstart

Hoewel diverse pogingen worden gedaan om de gesignaleerde problemen op te lossen lukt dit maar ten dele. Er verschijnen diverse plannen met initiatieven om het cluster 'op de rails' te krijgen³⁹, maar de tegenstellingen en het wantrouwen blijken diepgeworteld. Eind 2018 grijpt de dienstleiding in. Ze schaft de functie van SOO af en herstelt de lijnsturing vanuit de eigen dienstleiding.⁴⁰ Daarmee wordt vooral tegemoetgekomen aan de bezwaren van 'tactiek' op de wijze van aansturing, waarbij de zaaksturing (de operatiën) en de sturing op de individuen (medewerkers) gescheiden zijn. Met deze ingreep komt – zo blijkt uit de interviews – het cluster eind 2018, begin 2019, in rustiger vaarwater. Aan de leiding van het cluster wordt een programmaleider toegevoegd die verantwoordelijk is voor de ontwikkeling van het cluster, de externe contacten en de ontwikkeling van de operaties.⁴¹

In deze nieuwe situatie wordt het cluster aangestuurd langs twee lijnen, organisatorisch (intern) en vanuit programma's en de operatie. Voor het organisatorische deel is er binnen het cluster een tactisch werkoverleg (TWO) ingericht dat bestaat uit de teamchefs-C en de programmaleider. Programmatisch-operationeel overleggen deze functionarissen met de coördinerend CTER OvJ van het LP.⁴² Het overleg vindt plaats in aanwezigheid van het plaatsvervangend sectorhoofd DLR waarbij ook de DSO structureel aan tafel zit.

Hoewel men ingrijpt in de aansturing van het cluster blijven tegelijkertijd – zo blijkt uit de bevindingen van de Inspectie – tal van knelpunten bestaan, die bij aanvang van het cluster ook speelden zoals: prioritering van de werkzaamheden in termen van wat in welke volgorde moet worden aangepakt, hoe dit gebeurt, binnen welk tijdsbestek en door wie.⁴³ Dit zijn knelpunten die – zo geven betrokkenen aan⁴⁴ – deels te maken hebben met het gegeven dat het cluster op stel en sprong is opgericht en 'in het diepe is gegooid' waarbij men niet alle consequenties van de cluster-(samen)werking heeft doordacht. En deels met organisatie- en cultuuraspecten die breder binnen de LE spelen en ook hun weerslag hebben op het functioneren van het CTER-cluster.

³⁹ Intern memo, DLIO, Programma CTER, 26-04-2018.

⁴⁰ Zie paragraaf 2.3. 'Samenwerking en sturing'.

⁴¹ Herstart Cluster CTER d.d. 12-11-2018.

⁴² Contextmemo CTER d.d. 02-03-2021.

⁴³ Intern memo, Landelijke Eenheid, Dienst Landelijke Informatie Organisatie, Programma CTER, 19 november 2018.

⁴⁴ Interviews (o.a.) 3367967, 3409508, 3291055, 3320565.

Hoofdstuk 4. De huidige koers van het CTER-cluster

4.1. De organisatiedoelen van het CTER-cluster als uitgangspunt voor de koers

Er zijn diverse documenten waarin de organisatiedoelen van het cluster zijn beschreven of waaruit ze zijn te herleiden.⁴⁵ Hoewel er geen (vastgestelde) eensluidende definitie van de organisatiedoelen is geformuleerd, kan uit de verschillende organisatiebeschrijvingen, werkprocesbeschrijvingen en geformuleerde ambities worden afgeleid dat in algemene zin 'de doelstelling' van het cluster is samen te vatten als: 'het bestrijden van terrorisme, extremisme en radicalisering'.

In het document 'Het CTER-cluster nader beschreven'⁴⁶ wordt de doelstelling bijvoorbeeld als volgt verwoord:

'Het CTER-cluster is een georganiseerd verband waarin diverse disciplines van de LE op het gebied van 'expertise', 'informatie' en 'tactiek' samenwerken bij de bestrijding van Terrorisme, Extremisme en Radicalisering. Onder bestrijden wordt tenminste verstaan het voorkomen ervan; het opwerpen van barrières en het middels opsporing mogelijk maken van vervolgingen en veroordelingen van daders en ondersteuners.'

In andere documenten, zoals het 'Tactisch Programma CTER 2020 – 2021'⁴⁷, zijn de doelstellingen minder expliciet benoemd maar meer 'verweven' met beschrijvingen van de werkprocessen van het cluster. In dit document, dat in afstemming tussen de Landelijke Eenheid en het Landelijk Parket tot stand is gekomen, worden op basis van de bestaande gezagsverhouding tussen de het OM en de LE, in het hoofdstuk 'Doelstellingen en te bereiken effect' 'interventies' geformuleerd die moeten bijdragen aan het 'voorkomen op deze manier (van) terrorisme, extremisme en (verdere) radicalisering.'⁴⁸

De interviews met betrokkenen uit het cluster geven een sterk uiteenlopend beeld van de opvattingen over de organisatiedoelen van het cluster. De beleving van geïnterviewden wordt bepaald, zo blijkt, door de plek waarop iemand zit en de rol, die hij of zij vervult.⁴⁹ Tevens valt het op dat in de interviews de bestrijding van 'extremisme' zelden expliciet wordt genoemd.

⁴⁵ O.a.: 'Nationale Contraterrorismestrategie 2016-2020', Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid (NCTV), 2016; Intern memo politie 'Invulling vorming CTER cluster' d.d. 15-08-2017; 'Het CTER-cluster nader beschreven, Landelijke Eenheid, versie 2.0 en 2.1'; 'Plan van Aanpak Realisatie CTER cluster', versie ELO, 16-11-2017; 'Bedrijfsplan Landelijke Eenheid', 2018; 'Doelstellingen 2018 Thema CTER', Landelijke Eenheid, 2018; 'Programma CTER' Landelijke Eenheid, 24 april 2018; Presentatie teamleiders CTER-cluster 'Eéndaagse teamleiders CTER', 12-11-2018; 'Tactisch Programma CTER 2020 – 2021', Strategisch Kader Overleg, 16-01-2020.

⁴⁶ Het CTER-cluster nader beschreven, Landelijke Eenheid, versie 2.0 en 2.1.

⁴⁷ 'Tactisch Programma CTER 2020 – 2021', Strategisch Kader Overleg, 16-01-2020.

⁴⁸ Ibidem.

⁴⁹ Interviews (o.a.) 3367967, 3351593.3389309, 3351549, 3320565.

Ondanks de verschillende interpretaties van de doelstellingen die het cluster zou moeten nastreven wordt de opvatting gedeeld dat het CTER-cluster zich moet inspannen om terroristische aanslagen te voorkomen. Daarover, zeggen sommigen, bestaat 'brede overeenstemming'. Die bestaat daarentegen *niet* over de vraag op welke manier die organisatiedoelen bereikt moeten worden, hoe daarop georganiseerd moet worden en wat prioriteit heeft.⁵⁰

4.2. De discussie over wie de koers bepaalt

Hoe de organisatiedoelen moeten worden bereikt en wie daarbij het voortouw heeft blijkt in de praktijk nauw samen te hangen met de vraag: 'wie gaat erover' en heeft in het recente verleden tot felle discussies op de werkvloer geleid.

4.2.1. 'Wie gaat erover'?

De vraag 'wie gaat erover' komt in feite neer op de vraag wie het voortouw heeft bij het bepalen van de prioritering, aard en omvang van de werkzaamheden. Vooral ten tijde van de aansturing van de operatiën door de SOO tot einde 2018 is dit een issue. Maar ook nadat de functie van SOO is opgeheven blijft tussen 'intel' en 'tactiek' discussie bestaan over wie het voortouw heeft bij de invulling en uitvoering van de werkzaamheden.⁵¹ Een van de direct betrokkenen verwoordt de situatie als volgt:

*'Er is veel discussie over 'wie het voor het zeggen heeft' en minder aandacht voor de gemeenschappelijke opdracht.'*⁵²

Vooral bij 'tactiek' bestaat een uitgesproken mening dat het zwaartepunt van de werkzaamheden binnen het cluster bij 'tactiek' moet liggen. 'Intel' en 'expertise' hebben in die visie vooral taken die ondersteunend zijn aan 'tactiek'.⁵³

Tegelijkertijd moet daarbij worden aangetekend dat de uitgangspunten van de zogeheten 'Houtskoolschets'⁵⁴ binnen het cluster vanaf 2020 steeds meer worden omarmd, waarbij men streeft naar een betere en meer gelijkwaardige verhouding tussen 'tactiek', 'intel' en 'expertise'. Dat er in de samenwerking binnen het cluster stappen vooruit zijn gemaakt wordt weliswaar door geïnterviewden onderschreven, waarbij evenwel ook anno 2021 wordt erkend dat wat betreft het 'ontschotten' en 'gelijkwaardige samenwerking' nog werk is te verzetten.⁵⁵ Een geïnterviewde zegt hier bijvoorbeeld over:

'Het traditionele beeld is dat 'tactiek' de onderzoeken uitvoert en daarbij aangeeft welke 'intel' en welke (...) 'expertise' daarbij nodig is. 'Intel' en 'expertise' zijn in dat beeld ondersteunende processen van het hoofdproces 'tactiek'. In de houtskoolschets is echter een driehoek van gelijkwaardige processen opgenomen,

⁵⁰ Interviews (o.a.) 3409508, 3320517, 3320565, 3351548.

⁵¹ Interviews (o.a.) 3367967, 3389096, 3411872.

⁵² Interview 3413226, In gelijke zin (o.a.) 3458675, 3411872, 3351549, 3352901, 3379294.

⁵³ Interviews (o.a.) 3352901, 3351549, 3413226, 3389096, 3320565, 3411872.

⁵⁴ 'Operationeel plan LE Houtskoolschets Opsporing' Realisatieteam opsporing LE, versie 1.0, definitief, d.d. 12-10-2020 en 'Realisatieplan houtskoolschets opsporing', d.d. 04-06-2020

⁵⁵ Interviews (o.a.) 3351593, 3291055, 3349717, 3314702, 3314671, 3351549, 3302198, 33120565.

*waarbij vanuit het uitgangspunt 'het werk centraal' het voortouw gedurende de inzet van het cluster kan wisselen. Die situatie is echter nog niet bereikt.'*⁵⁶

Een leidinggevende omschrijft de (nog) te nemen stappen als volgt:

*'Dat vergt een meer dynamische samenwerking tussen de disciplines en dus niet de klassieke verhouding waarin 'tactiek' na een incident het voortouw neemt en aan 'expertise' (of 'intel') vraagt om een bijdrage te leveren aan een (lopend) tactisch onderzoek. In die nieuwe dynamische samenwerking kan het zo zijn dat 'intel' of 'expertise' de aanzet geeft voor een CTER-interventie die primair is gericht op voorkómen van CTER-feiten. De voorgestelde nieuwe samenwerkingsvorm vergt het een en ander van 'intel' en 'expertise', die zich in voorkomende gevallen proactiever en steviger zullen moeten opstellen én van 'tactiek', die moet inzien dat de aanpak van CTER niet slechts kan bestaan uit tactisch optreden en in voorkomende gevallen 'intel' en/of 'expertise' de ruimte moet geven.'*⁵⁷

In de praktijk betekent dit volgens betrokkenen dat: 'soms de nadruk meer op de 'intel'- of 'expertise' kant zal liggen en op een ander moment het meer naar 'tactiek' kan bewegen.'⁵⁸ Deze gedachte wordt evenwel niet door iedereen omarmd; samenwerking op basis van gelijkwaardigheid is nog niet bij iedereen gemeengoed.⁵⁹ Een terugkerend thema in de interviews als het gaat over de samenwerking tussen 'tactiek', 'intel' en 'expertise' is, wat wel wordt genoemd, 'oud denken'.⁶⁰

4.2.2. 'Oud denken' versus 'nieuwe dynamiek'

Met 'oud denken' wordt het vastgeroeste idee aangeduid dat 'tactiek' per definitie een dominante rol 'hoort' te vervullen binnen het cluster als het gaat om de leiding die aan de werkzaamheden moet worden gegeven. Daarvoor wordt meerdere malen in de interviews dezelfde '(voetbal)metafoor' gebruikt: er kan er maar één in de spits staan en scoren. Onder 'scoren' wordt dan verstaan: het afronden van (strafrechtelijke) onderzoeken.

In de praktijk blijkt men het op hoofdlijnen eens te zijn over nut, noodzaak en meerwaarde van het gezamenlijke optrekken van 'tactiek', 'intel' en 'expertise' binnen het cluster. Men beschrijft de clusterwerking dan ook wel als het herstellen van 'een weeffout' door 'tactiek', 'intel' en 'expertise' die bij de vorming van de Nationale Politie uit elkaar zijn geplaatst in aparte kolommen weer samen te brengen.⁶¹ Omdat over de wijze waarop de organisatiedoelen moeten worden bereikt en de prioritering geen overeenstemming is, bestaat er (nog steeds) wrijving over welke producten men van elkaar verwacht en wie daarbij het voortouw moet nemen.

Opmerkelijk is dat de samenwerking met 'expertise' door vrijwel niemand van 'tactiek' of 'intel' binnen het cluster als een probleem wordt ervaren en als positief

⁵⁶ Interview 3351593. In gelijke zin interviews (o.a.) 3413226, 3409508, 3458675.

⁵⁷ Interview 3379294. In gelijke zin interviews (o.a.) 3351593, 3409508, 3374312, 3413226.

⁵⁸ Interviews (o.a.) 3413226, 3411872, 3409508, 3403133, 3351593, 3374312.

⁵⁹ Interviews (o.a.) 3351593, 3291055, 3349717, 3314702, 3314671, 3351549, 3302198, 33120565.

⁶⁰ Interviews (o.a.) 3389096, 3409508, 3413226, 3351593, 3379294.

⁶¹ Interviews (o.a.) 3320565, 3389096, 3409508.

wordt geduid. Daarbij wordt evenwel vanuit 'expertise' aangegeven dat men de samenwerking binnen het cluster ook (nog) niet als optimaal ervaart.

Er worden twee redenen genoemd waarom de bij de oprichting beoogde samenwerking tussen 'tactiek' en 'intel' in de praktijk niet altijd tot stand komt. Dat zijn:

- a) de cultuurverschillen tussen 'tactiek' en 'intel';
- b) de uiteenlopende verwachtingen tussen 'tactiek' en 'intel' over elkaars producten.

4.2.3. Cultuurverschillen tussen 'tactiek' en 'intel'

Cultuurverschillen worden dikwijls aangehaald als de belangrijkste oorzaak waarom de samenwerking tussen vooral 'tactiek' en 'intel' niet altijd soepel verloopt. Een medewerker zegt hier bijvoorbeeld het volgende over:

*Je kunt (...) stellen dat er sprake is van een doorontwikkeling binnen het CTER-cluster waarbij een aantal zaken (zoals samenwerking) die minder goed verliepen worden opgepakt. Wel blijkt dit een taai traject te zijn. De taaiheid van het traject heeft vooral met cultuuraspecten te maken. De gedachte dat 'tactiek' van 'voor tot achter' verantwoordelijk is (en er ook over gaat), is zeer hardnekkig. Dat 'tactiek' 'de baas wil spelen' wordt ook zo gevoeld bij 'intel' en specialistische opsporing. Dat creëert de verkeerde werksfeer.'*⁶²

Een andere geïnterviewde is van mening dat:

*'In het CTER-cluster (...) een cultuur [bestaat] waarbinnen men erg op elkaar let, de al dan niet gelijkwaardigheid van de verschillende disciplines steeds een issue is en samenwerking soms moeizaam verloopt'*⁶³

Wat precies onder 'cultuurverschillen' moet worden verstaan, wordt uit de interviews niet altijd duidelijk. Veel respondenten gebruiken het begrip vaak in relatie tot de ander: dat wil zeggen, er worden clichés ten opzichte van elkaar gebruikt zonder dat men (altijd) duidelijk kan maken of de 'gevoelde' verschillen ook daadwerkelijk op feiten zijn gebaseerd.

Uit de bevindingen van de Inspectie komt het beeld naar voren dat binnen 'tactiek' een 'duidelijker', meer routinematige werkwijze wordt gehanteerd dan binnen 'intel', die de houding van 'tactiek' ten opzichte van 'intel' en (in mindere mate) 'expertise' in de praktijk definieert. Dit wordt zichtbaar doordat 'tactiek' – zo geven ook medewerkers van 'tactiek' aan – een directieve stijl hanteert van samenwerking,⁶⁴ waarbij ervan wordt uitgegaan dat 'tactiek' in de samenwerking

⁶² Interview 3413226. In gelijke zin interviews (o.a.) 3411872, 33743112, 3389096, 3409508, 3320565.

⁶³ Interview 3351593. In gelijke zin interviews (o.a.) 3413226, 3409239, 3352901, 3403087.

⁶⁴ Directieve samenwerking of directieve coalities bepaalt de ambitie van één partij het ontstaan en de samenstelling van coalitie. In deze vorm is er één of zijn er enkele organisaties die een uitgesproken ambitie hebben die ze willen realiseren in afstemming met anderen. Dat doen ze vanuit een regisserende rol en in een (vaak) bestaande arena van stakeholders. Ze hebben een sterke ambitie en voelen de urgentie hiermee aan de slag te gaan. Hun ambitie heeft ook impact op partijen en personen buiten hun eigen organisatie en daarom willen ze die personen of partijen daarin meenemen en

het voortouw neemt.⁶⁵ Tevens wordt aangegeven dat bij 'intel' sprake is van 'minderwaardigheidsdenken' en 'tactiek' zich superieur waant aan 'intel'.⁶⁶ Bovendien spelen verschillende professionele eigenschappen een rol: 'intel'-medewerkers zijn meer dan 'tactiek'-mensen geïnteresseerd in de achtergrond van een fenomeen, proberen verbanden tussen zaken te zien en willen soms liever wat langer 'kijken' dan dat ze direct ingrijpen. Medewerkers uit de 'tactiek'-kolom zijn daarentegen primair gericht op het rondmaken van zaken. Ze willen grondig maar snel een zaak rondmaken en schuiven alle informatie die daar niet aan bijdraagt voor het moment terzijde. Zij kijken dus met verschillende ogen naar de manier waarop terrorisme, extremisme en radicalisering bestreden moeten worden.

Weliswaar wordt binnen het cluster onderschreven dat 'de klus' centraal moet staan, maar wordt dikwijls door 'tactiek' aan toegevoegd dat er maar één kapitein op het schip kan zijn (en dat dit 'tactiek' is).⁶⁷ Deze houding wordt ook wel omschreven als 'haantjesgedrag' en kan makkelijk ontaarden in een 'stammenstrijd' geven vooral de teamleiders binnen het cluster aan.⁶⁸

Daarbij wordt ook aangegeven dat 'tactiek' meer van het 'doorpakken' is en 'intel' in het algemeen een meer passieve houding zou hebben.

4.2.4. De uiteenlopende verwachtingen over elkaars producten tussen 'tactiek' en 'intel'

De tweede reden die in de weg staat van een goede samenwerkingsrelatie ligt op het vlak van uiteenlopende verwachtingen. 'Tactiek' en 'intel' verwachten verschillende dingen van elkaars producten of opbrengsten. Er is vooral vanuit 'tactiek' kritiek op de kwaliteit van de producten van 'intel'. Dit leidt, zo blijkt uit de bevindingen van de Inspectie, over-en-weer tot wrijving en teleurstelling.⁶⁹ De uiteenlopende verwachtingen hangen onlosmakelijk samen met verschil van inzicht in 'hoe' de organisatiedoelen effectief en efficiënt gerealiseerd kunnen worden en de prioritering van de werkzaamheden. Dit probleem deed en doet zich onder andere voor binnen het 'project-PRIDE'.⁷⁰

Hoewel (vrijwel) alle betrokkenen aangeven dat sinds de herstart van het CTER-cluster in 2018⁷¹ belangrijke stappen vooruit zijn gemaakt in de wederzijdse afstemming, wordt tegelijkertijd gewezen op het feit dat de afstemming over hetgeen men van elkaar verwacht om de organisatiedoelen te bereiken nog niet goed is.⁷² Daarbij blijkt uit de bevindingen dat 'intel' en 'tactiek' soms langs elkaar heen zijn gaan werken. 'Intel' vraagt niet aan 'tactiek' welke 'intelligence' nodig is en levert daardoor, naar mening van 'tactiek' informatieproducten af die niet bruikbaar zijn en waarmee 'tactiek' zelf aan de slag moet gaan om deze alsnog

mekrijgen. Hun ambitie bepaalt wie worden uitgenodigd om mee te werken en met wie ze samen de coalitie vormen.

⁶⁵ Interviews (o.a.) 3411872, 3320565, 3413226, 3367967, 3403133, 3314702, 3389096, 3409508.

⁶⁶ Interviews (o.a.) 3413226, 3351549, 3458675, 3367967, 3432070, 3389096, 3473321.

⁶⁷ Interviews (o.a.) 3320565, 3302198, 3351549, 3367967.

⁶⁸ Interviews (o.a.) 3403062, 3409293, 3413226, 3351593.

⁶⁹ Interviews (o.a.) 3427213, 3409508, 3351549, 3413226, 3320565, 3314702.

⁷⁰ Zie hoofdstuk 5, 'Uitgelicht: Project PRIDE'.

⁷¹ Zie paragraaf 2.3 'samenwerking en sturing'.

⁷² Interviews (o.a.) 3413226, 3411872, 3351549, 3403062, 3409239.

bruikbaar te maken. Dit beeld komt overeen met de bevindingen uit het Inspectierapport 'Intelligence in de opsporing'.⁷³

'Tactiek' geeft aan dat zij niet altijd van 'intel' krijgt wat ze verwacht om in strafrechtelijke onderzoeken (op basis van artikel 27 Wetboek van (Sv.)) aan de slag te gaan. De kwaliteit zou volgens 'tactiek'⁷⁴ regelmatig tekortschieten omdat er een gebrek aan kennis bij 'intel' is over de tactische processen. Zo wordt bijvoorbeeld aangegeven dat:

*'(...) het tot dusver onvoldoende gelukt is om aan de 'intel' collega's duidelijk te maken aan welke eisen de (...) dossiers, bijvoorbeeld voor wat betreft de formalisering / verbalisering van informatie) dienen te voldoen, om goed bruikbaar te zijn in een operatie.'*⁷⁵

Ook binnen 'intel' wordt erkend dat de 'intel'-tak binnen het CTER-cluster een aantal zwakke plekken kent. Deze worden volgens betrokkenen veroorzaakt door het ontbreken van sturing vanuit de LE op kwaliteit van 'intelligence'⁷⁶ in het verleden. En door de onduidelijkheid over de rol van 'intel' binnen het cluster en de taken die daaruit voortvloeien.

⁷³ 'Intelligence in de opsporing', Inspectie Justitie en Veiligheid, d.d. 16-12-2019.

⁷⁴ Interviews (o.a.) 3302198, 3314671, 33529014, 3351593, 3320565, 3409508.

⁷⁵ Interview 07042021. In gelijke zin (o.a.) 3351549, 3367967.

⁷⁶ In het 'Nationaal Intelligence Model' en in het Inrichtingsplan Nationale Politie, versie 3.0 (december 2012) wordt intelligence beschreven als: 'Intelligence is geanalyseerde informatie op grond waarvan beslissingen over de uitvoering van de politietaak worden genomen.'

Hoofdstuk 5. De realisatie van de taakuitvoering van het CTER-cluster in de praktijk

De werkzaamheden binnen het CTER-cluster hebben een sterk reactief karakter. De nadruk ligt binnen het cluster op twee werkstromen. De eerste betreft het onderzoeken van CTER-dreigingen binnen Nederland en het onderzoeken van CTER-dreigingen door zogeheten terugkeerders. Dit zijn Nederlandse verdachten die met jihadistische bedoelingen zijn uitgereisd naar het strijdgebied in Syrië en Irak, van wie is vastgesteld dat zij het strijdgebied hebben bereikt, en naar verwachting terugkeren naar Nederland. De tweede werkstroom omvat dreigingen in Nederland (al dan niet vanuit de asielstroom) en onderzoeken naar Nederlandse verdachten die met jihadistische bedoelingen zijn uitgereisd naar het strijdgebied in Syrië en Irak, van wie is vastgesteld dat zij het strijdgebied hebben bereikt, en terugkeren naar Nederland.

Het, op basis van deze werkstromen uitvoeren van zogeheten tactische dreigingsonderzoeken, het opmaken van processen-verbaal en het veroordeeld krijgen van deze verdachten hebben binnen het cluster prioriteit. Daarbij heeft 'tactiek' het voortouw. 'Intel' en 'expertise' zijn vooral ondersteunend aan deze prioriteit. Een belangrijk deel van de onderzoeken naar mogelijke verdachten (art. 27 Sv.) door 'tactiek' vindt plaats op basis van door de AIVD gemaakte ambtsberichten⁷⁷ over terugkeerders.

Hoewel binnen het CTER-cluster onderzoeken zijn uitgevoerd waarbij 'intel' en 'expertise' grote inbreng hebben gehad, zoals het 'Orem-onderzoek'⁷⁸, bestaat bij deze disciplines niet het gevoel gelijkwaardig te zijn aan 'tactiek', mede omdat het proactief werken aan zaken in de praktijk binnen een reactieve - op 'tactiek' georiënteerde omgeving - onvoldoende gewaardeerd zou worden.⁷⁹ In de planvorming⁸⁰ ontbreekt het evenwel niet aan ambities als het gaat om een (meer) proactieve insteek van het CTER-cluster. Zo staat in het Tactisch Programma CTER 2020-2021 onder andere:

⁷⁷ Een ambtsbericht is een document dat een ontvanger in staat stelt om maatregelen te nemen tegen de persoon of organisatie die in het ambtsbericht wordt genoemd. De AIVD brengt ambtsberichten uit om niet-geheime informatie uit AIVD-onderzoeken te delen met ambtelijke partners (zoals de politie) op basis van artikel 62 van de Wet op de inlichtingen- en veiligheidsdiensten (Wiv) 2017.

⁷⁸ De rechtbank Rotterdam heeft op 8 oktober 2020 zes mannen veroordeeld tot gevangenisstraffen van 10 tot 17 jaar voor het voorbereiden van een terroristische aanslag. De hoofdverdachte kreeg 17 jaar gevangenisstraf. De rechtbank achtte bewezen dat deze verdachte zich samen met de medeverdachten schuldig heeft gemaakt aan de voorbereiding van een grote terroristische aanslag op willekeurige burgers en de politie in Nederland. Zij hebben deelgenomen aan een terroristische organisatie en een training gevolgd met het oog op het plegen van een terroristisch misdrijf.

⁷⁹ Interviews (o.a.) 3351593, 3291055, 3349717, 3314702, 3314671, 3351549, 3302198, 33120565.

⁸⁰ (O.a.) 'Plan van Aanpak Realisatie CTER-cluster', versie ELO, 16-11-2017; 'Tactisch Programma CTER 2020 - 2021', Strategisch Kader Overleg, 16-01-2020.

*'(...) We blijven projectmatige onderzoeken doen naar netwerken, waarbij er ook wordt gekeken naar de schil van subjecten om dat netwerk heen en waar de inzet van mogelijke alternatieve interventies door andere partijen effectief kan zijn.'*⁸¹

De Inspectie neemt waar dat de vergezichten uit de planvorming in de praktijk nog maar zeer ten dele te leiden tot een meer proactieve werkwijze.

Als het gaat om concrete voorbeelden waarbij de genomen initiatieven niet leiden tot verbeteringen (zoals proactief werken) wordt regelmatig verwezen naar de ontwikkelingen binnen het Project-PRIDE van het CTER-cluster.

Uitgelicht: project PRIDE

Het project PRIDE (in de wandelgangen ook 'team-PRIDE' genoemd) is in veel opzichten, wat betreft ontwikkelingen en knelpunten, exemplarisch voor het CTER-cluster. Het project is in 2015 opgezet (in overleg met het Landelijk Parket van het OM) waarbij alle dossiers van uitreizigers moesten worden voorbereid voor strafrechtelijk onderzoek. Het OM heeft op dat moment als initieel standpunt dat van alle uitreizigers dossiers opgemaakt moesten worden, zodat in voorkomende gevallen ook tot berechting bij verstek kan worden overgegaan. Hiermee start het project PRIDE, dat als inzet heeft om voldoende tijdig dossiers en zaken voor te bereiden en daarmee niet te wachten tot van een daadwerkelijke terugkeer sprake is.

Het project kent (net zoals het CTER-cluster) een stormachtige start. Het onderwerp 'uitreizigers / terugreizigers' heeft hoge prioriteit. Aan de regionale eenheden wordt gevraagd de dossiers van uitreizigers over te dragen. Door de regionale eenheden zijn uiteindelijk circa 280 dossiers overgedragen. Als snel blijkt dat de LE 'een te grote broek heeft aangetrokken'. Het completeren, analyseren, prioriteren van de dossiers is een ingewikkelde en tijdrovende klus. Daardoor kost het veel meer tijd dan voorzien om opsporingsdossiers gereed te maken.⁸²

*'Feitelijk was ieder onderzoek incompleet, dus Summ-IT⁸³ was incompleet, fysieke stukken waren incompleet en er was geen digitaal dossier om mee te werken.'*⁸⁴

Het is overigens niet voorgekomen, zo blijkt uit navraag door de Inspectie, dat er van daadwerkelijke terugkeerders geen bruikbaar dossier beschikbaar was. Wel moesten – omdat niet van alle terugkeerders al een opsporingsdossier beschikbaar is - ad hoc alsnog opsporingsdossiers worden opgesteld.

Van de oorspronkelijke gedachte om van alle dossiers een opsporingsdossier op te stellen wordt, in overleg met het OM, in augustus 2018 afgestapt. Dit heeft een aantal oorzaken.

⁸¹ 'Tactisch Programma CTER 2020 – 2021', Strategisch Kader Overleg, 16-01-2020.

⁸² Interviews (o.a.) 3352901, 3413226, 3351593.

⁸³ ICT-applicatie voor het registratie t.b.v. de opsporing

⁸⁴ Interview 3351593. In gelijke zin interviews 3352901, 3413226.

Allereerst blijkt van de verwachte grote toestroom van terugkeerders in de praktijk geen sprake te zijn. Ten tweede wordt door de rechtbank Rotterdam de uitvoering van het plan voor berechting bij verstek feitelijk geblokkeerd omdat men geruime tijd wil wachten op mogelijke terugkeer van verdachten.

Ten derde verhardt het standpunt van de Nederlandse regering ten aanzien van terugkeerders in de loop van de tijd dusdanig, dat nauwelijks nog kon worden verwacht dat personen – die inmiddels traceerbaar waren – daadwerkelijk terugkeerden. Wat binnen het CTER-cluster op dat moment ook meespeelt is dat men veel capaciteit nodig heeft voor het eerdergenoemde 'Orem-onderzoek' en dat hiervoor ook gebruik wordt gemaakt van de toegewezen capaciteit aan 'PRIDE'. De facto komt het erop neer dat het project PRIDE hierdoor op een laag pitje wordt gezet. Deze omstandigheden werken sterk demotiverend voor mensen die aan het project-PRIDE werken. Mede als gevolg hiervan is er een groot verloop binnen het project. De huidige bezetting blijkt veel te klein te zijn om – los van incidentele successen – de dossiers te completeren, analyseren en te prioriteren.

Hoewel de verwachtingen 'op papier' onveranderd groot blijven, zijn de feitelijke mogelijkheden om informatieproducten 'te leveren' beperkt. Ook kan PRIDE onvoldoende voldoen aan de verwachtingen vanuit tactiek, te weten:

'dat zaken in een vroegtijdig stadium worden opgewerkt tot een bruikbaar dossier voor tactisch onderzoek'.⁸⁵

Eind 2020 wordt een (nieuwe) impuls gegeven aan het project-PRIDE:

'Vanuit de wens om beter in de tactische behoeften te kunnen voorzien en meer voldoening te behalen uit de verwerking en analyse van dossiers door PRIDE, is project PRIDE 3.0 gestart. Randvoorwaarde om die bredere ambitie te kunnen realiseren is wel dat de dossiers worden gedigitaliseerd. In juni 2020 is het plan voor PRIDE 3.0 gepresenteerd en ook geaccordeerd, (...). Uitvoering van PRIDE 3.0 is in september/oktober 2020 gestart, maar vergt wel veel tijd, mede nu PRIDE ook met andere taken wordt belast (...). Feitelijk zijn ongeveer 3 fte bezig met het scannen, labelen van dossiers en het verwerken van de info in SummIT.'⁸⁶

Algemeen wordt binnen het CTER-cluster erkend dat voor een goede analyse en duiding van dossiers én voor het kunnen onderkennen van eventuele dwarsverbanden de digitale verwerking van de dossiers noodzakelijk is. Als dit goed verloopt vormt het werk van PRIDE de (essentiële) werkvoorbereiding voor tactische operaties, zo wordt door betrokkenen aangegeven.⁸⁷ Dat de praktijk weerbarstiger is dan de planvorming blijkt onder andere uit de prioritering die men tot voor kort daadwerkelijk aan het digitaliseren heeft gegeven. Voor het digitaliseren zijn drie personen beschikbaar en de analysecapaciteit bedraagt één FTE.

Recent (juli 2021) is aan het project-PRIDE 7 FTE extra capaciteit vanuit DLIO toegewezen. Dit moet leiden tot het versneld digitaliseren van de dossiers.

⁸⁵ Interview 3351549. In gelijke zin (o.a.) 3411872, 07042021.

⁸⁶ Interview 3296838. In gelijke zin interviews (o.a.) 3458675, 3413226.

⁸⁷ Interviews (o.a.) 07042021, 3413226, 3352901, 3351593, 3296838.

Over het project-PRIDE lopen, zo blijkt uit de bevindingen van de Inspectie, de meningen nog altijd uiteen als het gaat over de mogelijkheden en richting die men moet inslaan. Zo bestaat bij 'tactiek' het inzicht dat de mogelijkheden om informatie te veredelen door 'intel' een aantal haken en ogen kent waarmee onvoldoende rekening wordt gehouden.⁸⁸ Tevens leeft bij 'tactiek' de mening dat het veredelen van informatie zoals 'intel' dat voor ogen heeft relatief veel inspanning vergt ten opzichte van de uiteindelijke opbrengst. 'Intel' heeft evenwel een bredere scope waarbij men ook mogelijkheden en meerwaarde ziet om meer proactief aan de slag te gaan.

5.1 Discussiepunten over de praktische uitvoering

Er is, zo blijkt uit de bevindingen van de Inspectie, een aantal discussiepunten waar het gaat om de taakuitvoering van het cluster. Naast de discussiepunten hoe zaken in de praktijk moeten worden georganiseerd, zoals het verkrijgen van de ESI-status⁸⁹ voor specialisten binnen 'intel' die volgens de sterkte geen formele status hebben en het organiseren van voldoende gekwalificeerde OSINT⁹⁰-ondersteuning bij 'intel', is sprake van twee specifieke discussiepunten binnen het CTER-cluster die zich toespitsen op de vraag of 'intel' de mogelijkheden heeft om eigenstandig onderzoeken uit te voeren (anders dan ondersteunend aan 'tactiek'). Deze discussiepunten betreffen:

- a) het al dan niet bestaan van juridische beletselen voor 'intel' om op basis van verkregen informatie uit de zogeheten 'informatiebakken' zelf onderzoek te verrichten, en
- b) de afbakening van de aanpak van de zogeheten gekende en ongekende dreiging, waarbij 'intel' zich op het terrein van de AIVD zou begeven.

5.1.1. Juridische beletselen voor eigenstandig onderzoek door 'intel'

Het CTER-cluster verwerkt (net zoals elders binnen de politie) gegevens in zogeheten digitale 'informatiebakken'. Voor deze bakken bestaan diverse benamingen.⁹¹ Door de verschillende terminologie bestaat geen eenduidig beeld over de bakken. De term 'bak' wordt in de praktijk gebruikt en bestaat in de wet niet. Als in het cluster wordt gesproken over de 'intel-bak' bedoelt men daarmee over het algemeen het themaregister; met betrekking tot bepaalde thema's mag de politie – op grond van art. 10 Wet politiegegevens (Wpg) – inzicht verwerven in de

⁸⁸ In de uitvoeringspraktijk bestaat bijvoorbeeld verschil van inzicht of een mutatie die in de regionale eenheid door bijvoorbeeld een wijkagent in de Basisvoorziening Handhaving (BHV) wordt vastgelegd op grond van art. 8 Wpg en door medewerkers van de regionale intelorganisatie (Informatie Knooppunt-DRR) wordt geplaatst in de art. 10 bak van SummIT, vervolgens gebruikt mag worden voor tactisch onderzoek (art. 9 Wpg).

⁸⁹ ESI: Executief met specifieke inzetbaarheid. De ESI-status is o.a. nodig voor het ondertekenen van processenverbaal. Het gaat om specialisten die gericht worden ingezet voor specifieke onderdelen van het politiewerk. De executieve ambtenaren met specifieke inzetbaarheid voeren niet de brede politietaak uit (opsporing, handhaving en hulpverlening). Zij volgen een specifieke politieopleiding, die de politieacademie ontwikkelt.

⁹⁰ OSINT: Open Source Intelligence; het verzamelen van informatie en inlichtingen via openbare bronnen.

⁹¹ Zoals: de 'intel-bak', 'jihadisme-bak', 'team-bak', en 'artikel 10 Wpg-bak'.

betrokkenheid van personen bij bepaalde ernstige strafbare feiten, zoals terroristische misdrijven.⁹²

Het politieregistratiesysteem SummIT kent afzonderlijke 'bakken' waarin informatie wordt vastgelegd, met eigen autorisatieniveaus. Naast de 'bak' voor artikel 9-zaken (strafrechtelijke onderzoeken) is er ook een artikel 10-bak; voor het cluster is dit het themaregister op landelijk niveau. Met betrekking tot de in art. 10 Wpg beschreven strafbare feiten kan informatie over bepaalde personen (ook niet-verdachte personen) worden verzameld, met als doel inzicht krijgen in de betrokkenheid van personen bij strafbare gedragingen.

Uit dit onderzoek van de Inspectie is het beeld ontstaan dat het themaregister qua actualiteit en volledigheid van gegevens en wat betreft toegang / autorisaties niet op orde is en alternatieve manieren zijn bedacht om intelligence te registreren.⁹³

Binnen 'tactiek' bestaat zorg over de (mogelijke) eigenstandige rol die 'intel' zou krijgen bij het opwerken / verrijken van informatie, waarbij 'intel' op basis van artikel 10 Wpg-informatie deze informatie veredelt en opwerkt en vervolgens tactische opvolgt middels een zogenoemd Titel IVa of V Sv.- onderzoek.⁹⁴

Volgens het OM is het mogelijk dat een onderzoek onder leiding van intel plaatsvindt. Indien een strafrechtelijk onderzoek om de inzet van zwaardere opsporingsbevoegdheden vraagt, kan tactiek de leiding overnemen. Het OM heeft binnen het cluster weerstand gezien bij het feit dat sommige onderzoeken onder leiding van intel starten. Het OM geeft voorts aan positief te staan tegenover de clustergedachte, die in lijn is met de houtskoolschets en – kort gezegd – voor het cluster betekent dat tactiek, intel en expertise gelijkwaardig zijn en samenwerken.⁹⁵

Op het gebied van CTER streven het OM en de politie naar het verkrijgen en behouden van een stevige intelpositie. Een opsporingsonderzoek (Titel IVa of V) wordt in de eerste plaats ingezet met als doel het nemen van strafvorderlijke beslissingen. Daarnaast zorgt een Titel V-onderzoek ervoor dat extra informatie

⁹² Bijlage 2 bevat uitleg over de verwerking van persoonsgegevens door de politie bij de uitoefening van haar taken en gaat in op de juridische mogelijkheden en onmogelijkheden met betrekking tot gegevensverwerking op grond van art. 10 Wpg.

⁹³ Bijvoorbeeld door artikel 8 Wpg-informatie niet eerst in de artikel 10 Wpg 'bak' te zetten maar direct in de artikel 9 Wpg 'bak' te plaatsen waarmee het beschikbaar is voor tactiek. Interviews (o.a.) 3320517, 3296838. Ook interviews met kenmerk: 3291055 en 3352901.

⁹⁴ Bij IVa gaat het om klassieke opsporingsbevoegdheden van het Wetboek van Strafvordering. Deze klassieke opsporingsbevoegdheden mogen slechts worden gebruikt voor het onderzoek naar een of enkele misdrijven (de traditionele opsporing). Bij de inzet van de klassieke opsporingsbevoegdheden richt het onderzoek zich met name op de verdachte, die alleen voorwerp van onderzoek is. Het kan zijn dat daarbij ook anderen worden onderzocht om zeker te krijgen wie de verdachte is en wat zijn rol precies was, maar in beginsel gaat het alleen om die verdachte.

De bevoegdheden van titel V worden toegepast om vast te stellen wie binnen een georganiseerd verband misdrijven pleegt en/of beraamt en wie er bij dat georganiseerde verband betrokken zijn. In tegenstelling tot de bevoegdheden van titel IVa mogen de opsporingsbevoegdheden van titel V worden gebruikt voor het onderzoek naar een complex van feiten en omstandigheden. Hier richt het onderzoek zich dan ook op alle personen (verdachten en (nog) geen verdachten) die bij het georganiseerd verband betrokken zijn, teneinde zicht te krijgen in dat georganiseerd verband en de daarbinnen gepleegde misdrijven.

⁹⁵ Interviews 3409239, 3403133, 3427213.

naar voren kan komen die inzicht biedt in structuren en werkwijzen van georganiseerde verbanden.⁹⁶

In dit verband wordt ook aangegeven dat:

*'Blijkens de wetsgeschiedenis mogen de bijzondere opsporingsbevoegdheden niet worden toegepast met de uitsluitende bedoeling om de informatiepositie van de politie te verbeteren. De inzet van de opsporingsbevoegdheden moet een strafvorderlijk doel dienen.'*⁹⁷

Een opsporingsonderzoek (Titel IVa of V) wordt altijd gestart naar aanleiding van informatie die kan worden verantwoord en gebruikt, zo geeft het OM aan:

*'Dat kan bijvoorbeeld een ambtsbericht van de AIVD zijn. Een opsporingsonderzoek (Titel IVa of V) wordt altijd gestart n.a.v. informatie die kan worden verantwoord en gebruikt. Dat kan bijvoorbeeld een ambtsbericht van de AIVD zijn. Op het moment dat de inzet zwaarder operationeel wordt, neemt een zaakofficier, samen met tactiek, het over.'*⁹⁸

5.1.2. De afbakening tussen gekende en ongekende dreiging

De discussie binnen het CTER-cluster over de afbakening tussen 'gekende en ongekende dreiging' gaat over de vraag of en in hoeverre 'intel' eigenstandig informatie mag verzamelen en veredelen om fenomenen in kaart te brengen zonder daarbij de AIVD 'in de wielen te rijden'.⁹⁹ De heersende mening bij 'tactiek' is – in tegenstelling tot 'intel' – dat het cluster gericht moet zijn op de aanpak van gekende (terroristische) dreigingen, waar de AIVD gericht is op de ongekende dreiging. Er wordt daarbij door 'tactiek' aangegeven dat 'intel' het risico loopt dat:

*'(...) zich in dergelijke onderzoeken op het terrein van 'de dienst' (AIVD) begeeft door aan de slag te gaan met het filteren van zeer zachte signalen waarbij er nog geen sprake is van een gekende dreiging. Het onderscheid tussen de dienst en de intel-discipline van het CTER-cluster is daarmee diffuus.'*¹⁰⁰

En:

*'Zeker aan de intel-kant moet je heel erg oppassen dat je niet in het inlichtingenwerk van de AIVD terechtkomt. Daar moet je heel duidelijk in zijn. Want als het erop aankomt wordt er later (in de rechtszaal) scherp gekeken 'wie nou eigenlijk, wat mocht doen.'*¹⁰¹

Binnen de AIVD schat men de risico's van 'overlap' of 'het in de wielen rijden' door eigenstandig onderzoek door 'intel' - in tegenstelling tot 'tactiek' – anders in.¹⁰²

⁹⁶ Interview 3403133.

⁹⁷ Interview 3403133.

⁹⁸ Ibidem.

⁹⁹ 'De onderzoeken van de AIVD zijn niet alleen gericht op het inzichtelijk maken van alle aspecten van bestaande, reeds gekende dreigingen, maar ook op het tijdig onderkennen en duiden van ongekende dreigingen, binnen en buiten de GA I&V' (Geïntegreerde Aanwijzing Inlichtingen- en Veiligheid), Jaarplanbrief AIVD 2021, d.d. 15-12-2020.

¹⁰⁰ Interview 3367967. In gelijke zin interviews (o.a.) 3351549, 3302198, 3351593.

¹⁰¹ Interview 3351549. In gelijke zin interviews (o.a.) 3367967, 3302198, 3351593.

¹⁰² Interviews 20210708, 3403133.

Door de AIVD wordt aangegeven dat het juridisch kader en de daaruit voortvloeiende taakstelling van de AIVD een andere is dan die van de politie.

Belangrijk verschil tussen de AIVD en de politie is dat de eerste geen opsporingsdienst is en dus ook geen onderzoek doet naar strafbare feiten. Door het verschil in taakstelling is sprake van twee organisaties met een eigen doelstelling en eigen instrumentarium, maar die vanuit die scheiding wel ieder een taak hebben in de bestrijding van terrorisme. Daarbij wordt aangegeven dat terrorisme zowel een strafbaar feit (politie) is, als ook een maatschappelijk ontwrichtend fenomeen (AIVD). Het juridisch kader voor de AIVD, de Wet Inlichtingen- en Veiligheidsdiensten (WIV), voorziet in een koppeling tussen de AIVD en andere organisaties (zoals de politie) om ervoor te zorgen dat er informatie-uitwisseling kan plaatsvinden. Voor de politie vindt dit plaats middels de Inlichtingendiensten (ID) van de politie. De ID vallen hierbij onder het regime van de WIV.

Daarbij wordt door de AIVD opgemerkt dat:

*'De AIVD wil, binnen de grenzen van wet- en regelgeving, zo optimaal mogelijk samenwerken met de politie. (...) de samenwerking tussen de politie en de AIVD, vooral ingegeven door de dreiging van de afgelopen jaren, is nog nooit zo goed geweest.'*¹⁰³

Om de samenwerking te faciliteren bestaat sinds geruime tijd, het Afstemmingsoverleg Terrorisme (AOT). Dit overleg valt onder het WIV-regime en staat onder het voorzitterschap van de Landelijk Officier Terrorismebestrijding van het OM. Binnen dit overleg kan afgestemd worden over lopende onderzoeken. Omdat AIVD en het cluster gezamenlijk, maar ieder vanuit de eigen taakstelling op basis van het eigen juridisch kader, naar hetzelfde taakveld (o.a. terrorisme) kijken is er geen verdeling of afspraak noodzakelijk en daarom ook niet gemaakt over waar de politie of de AIVD zich mee bezig houdt.

Er zijn dus volgens de AIVD, omdat de juridische kaders hier al in voorzien, geen afspraken over wat de politie 'mag of niet mag'. Een geïnterviewde van de AIVD geeft aan dat:

*'Hierdoor is ook geen sprake van een verdeling waarbij sprake is van een gekende dreiging die voor de politie zou zijn en een ongekende dreiging die voorbehouden is voor de AIVD.'*¹⁰⁴

Wanneer er geen wettelijke belemmering is, kan de politie zich hiermee bezighouden, stelt de AIVD. Het is aan de leiding van het cluster, de leiding van de DLIO / DLR en/of de LE om aan te geven hoe ver men wil gaan binnen een tactisch onderzoek op basis van de wettelijk grenzen, geeft de AIVD aan. Het is daarmee een sturingsvraagstuk binnen de politie op de verhouding tussen de eigen intelligence- en tactische organisatie. Vanuit de kant van de AIVD zijn er geen

¹⁰³ Interview 20210708.

¹⁰⁴ Ibidem.

signalen gegeven dat de politie zich met bepaalde zaken niet bezig zou mogen houden:

*'Het is bijna onmogelijk is om 'ongekende dreiging' te definiëren. Wanneer dit betekent dat wordt gezocht naar 'Target discovery' dan (...) is het zeker niet vreemd wanneer de politie zich daarmee bezig zou houden. Zeker wanneer dit gebeurt in de opbouw naar strafrechtelijke onderzoeken.'*¹⁰⁵

5.2 Recente initiatieven

Recent zijn door de clusterleiding initiatieven ontplooid, zoals het zogeheten 'Signaaloverleg',¹⁰⁶ om meer proactief aan de slag te gaan. Ook wordt vanuit de dienstleiding van DLIO actief gewerkt om aan het proactief werken door 'intel' daadwerkelijk meer inhoud te geven. Deze initiatieven worden door het OM ondersteund. 'Intel' zou zichzelf daarbij binnen het CTER-cluster steviger mogen neerzetten en zelfbewuster zijn als het gaat om de rol die ze binnen het cluster kan innemen.¹⁰⁷ Daarbij wordt aangegeven dat 'intel' los moet komen van het 'minderwaardigheidsdenken'.¹⁰⁸ Ook zal daarnaast – zo zijn signalen die uit de interviews naar voren komen – geïnvesteerd moeten worden in (de kwaliteit van) 'intel'.¹⁰⁹

*'Er is heel veel informatie, die goed moet worden geduid; daar draait het om. Medewerkers dienen de juiste zoekslagen te maken, een goede verwerking en een eerste triage te doen. Goede intel-medewerkers zijn dus van levensbelang.'*¹¹⁰

Door deze initiatieven zou het pro-actiever werken door 'intel' binnen het cluster vorm kunnen krijgen waarbij informatie (meer dan nu) opgewerkt wordt tot 'intelligence'¹¹¹ en inzicht en overzicht kan worden verkregen in CTER-fenomenen. Het veredelen / opwerken van informatie tot intelligence betekent dat naast het verzamelen van informatie over strafbare feiten ook wordt gewerkt aan het breder uitwerken daarvan, met het doel om samenwerkingsverbanden, netwerken en bewegingen in beeld te brengen. Het rendement zal dan, zo wordt aangegeven¹¹², niet alleen bestaan uit de aanpak (opsporing/vervolging) van de bekende zaken, maar ook uit meer kennis van de fenomenen, zo is het idee. Daarmee gaat men een stap verder dan het 'klassieke' opsporen van de dader van een gepleegd feit en

¹⁰⁵ Interview 20210708.

¹⁰⁶ In het zogeheten Signaaloverleg worden ontvangen signalen besproken die vooraf door de Frontoffice zijn geselecteerd aan de hand van vooraf vastgestelde criteria. Criteria zijn onder meer: het reeds bekend zijn als CTER-subject, familiërelatie of bevriend met CTER-subjecten, eerder contact met de politie, bekend met CTER-financiering e.d. Maar bijvoorbeeld ook een signaal dat iemand actief of zoek is naar een wapen voor het plegen van een aanslag kan, zonder dat dit subject eerder bekend was, leiden tot bespreking in het Signaaloverleg.

¹⁰⁷ Interviews (o.a.) 3351593, 3374312, 3389096, 3403133, 3413226, 3409508, 3432070, 3473321.

¹⁰⁸ Interviews (o.a.) 3413226, 3432070, 072420021, 3389096, 3473321.

¹⁰⁹ Zie in dit verband ook de aanbevelingen in de rapportage: 'Intelligence in de opsporing', Inspectie Justitie en Veiligheid, d.d. 16-12-2019.

¹¹⁰ Interview 3403133. In gelijke zin interviews (o.a.) 3413226, 3411872, 3351593.

¹¹¹ In het 'Nationaal Intelligence Model' en in het Inrichtingsplan Nationale Politie, versie 3.0 (december 2012) wordt intelligence beschreven als: 'Intelligence is geanalyseerde informatie op grond waarvan beslissingen over de uitvoering van de politietaak worden genomen.'

¹¹² Interviews (o.a.) 3413226, 3351593, 3432070, 3473321.

het verzorgen van een dossier dat tot vervolging en bestraffing kan leiden, maar zet ook in op het voorkómen van CTER-feiten.

*'Als organisatie wil je weten wat er aan dreigingen op je afkomt, daarop kunnen sturen en zodoende een maatschappelijk effect bereiken.'*¹¹³

¹¹³ Interview 3403133. In gelijke zin interviews (o.a.) 3413226, 3432070, 3403133, 3409239, 3473321.

Hoofdstuk 6. Sturing op de taakuitvoering in de praktijk van het CTER-cluster

Eind 2018 is de lijnsturing - nadat de functie van SOO is afgeschaft- binnen het CTER-cluster hersteld.¹¹⁴ Daarbij is aan de leiding van het cluster een programmaleider toegevoegd.¹¹⁵ Het MT van het cluster bestaat uit twee teamchefs (van 'intel' en 'tactiek') - waarbij het onderdeel expertise al naar gelang de noodzaak wordt 'ingevlogen' - en een programmaleider. Daarboven staan 'in de lijn' het plaatsvervangend hoofd DLIO en DLR. De programmaleider heeft geen lijnverantwoordelijkheid in het cluster.¹¹⁶ Het cluster wordt langs twee lijnen aangestuurd: organisatorisch en vanuit programma's en operatie. Voor het organisatorische deel is er binnen het cluster een Tactisch Werkoverleg (TWO) ingericht dat bestaat uit de teamchefs-C en de programmaleider. Het overleg vindt plaats in aanwezigheid van het plaatsvervangend sectorhoofd DLR waarbij ook de DSO structureel aan tafel zit. Programmatisch-operationeel dienen deze functionarissen te overleggen met de coördinerend CTER-OvJ van het LP.¹¹⁷

Het CTER-cluster moet, zo geven betrokkenen aan, worden gezien als een samenwerkingsverband.¹¹⁸ Binnen het samenwerkingsverband is gekozen voor lijnsturing vanuit de drie disciplines 'intel', 'tactiek' en 'expertise'. Samenwerking binnen het cluster op het thema CTER zou op basis van gelijkwaardigheid tussen die disciplines plaats moeten vinden. In dat opzicht is sprake van een 'matrix' waarbij het samenwerkingsverband door de drie disciplines heenloopt, maar is geen sprake van een 'matrixorganisatie'¹¹⁹. Er is geen eenhoofdige leiding binnen het cluster; iedere deelnemende dienst (DLIO, DLR en DSO) draagt op basis van gelijkwaardigheid bij aan de clusterleiding. Het gaat dan om een gedeelde opgave waarbij ieder vanuit het eigen proces een bijdrage levert.¹²⁰ Dat is, zo wordt benadrukt, wat anders dan het idee dat het cluster een groep mensen is waar alles gezamenlijk wordt gedaan. In de praktijk blijkt dit werken vanuit een gezamenlijke houding niet altijd een eenvoudige opgave te zijn. Zo wordt bijvoorbeeld aangegeven dat:

'Je kunt wat betreft de sturing van het cluster grofweg twee stromingen onderscheiden: dat zijn aan de ene kant degenen die vinden dat 'iedereen erover

¹¹⁴ Contextmemo CTER d.d. 02-03-2021 en memo programma CTER, 'operationele sturing' 29-07-2020.

¹¹⁵ Zie paragraaf 3.2. 'De doorstart'.

¹¹⁶ De programmaleider is verantwoordelijk voor het programma CTER dat wordt vastgesteld in het Strategisch Kader Overleg (SKO) van het LP en de LE. Hij heeft ten eerste een programmatische rol, ten tweede heeft hij ook een rol voor de LE als portefeuillehouder CTER, ten derde om als 'haarlemmerolie' te fungeren binnen het cluster om te 'verbinden' en om mensen met elkaar in gesprek te laten gaan.

¹¹⁷ Contextmemo CTER d.d. 02-03-2021.

¹¹⁸ Interviews (o.a.) 3458675, 3413226, 3351549, 3403062, 3409508.

¹¹⁹ Een matrixorganisatie is een vorm van een permanente projectorganisatie. De coördinatie van werkzaamheden welke medewerkers uitvoeren verloopt via twee lijnen, waarbij iedereen 2 managers kent (een functionele manager voor het functiegebied waarin de desbetreffende persoon opereert en een projectmanager/leider die de medewerkers aanstuurt binnen het project).

¹²⁰ Interviews (o.a.) 3413226, 3409508, 3458675, 3351593.

gaat' en aan de andere kant 'ieder werkt vanuit z'n expertise waarbij ieder de eigen rol scherp voor ogen moet houden'.¹²¹

Door een deel van de geïnterviewden wordt aangegeven dat, ook als wordt uitgegaan dat ieder vanuit z'n eigen expertise meepraat 'over de klus', er uiteindelijk iemand moet zijn die de knoop doorhakt welke kant men op moet gaan'. Daarbij is een overweging dat niet alleen sturing op de inhoud, maar ook op het proces noodzakelijk is:¹²²

'Dan moet helder zijn wie er over gaat en moet niet daarover een discussie worden gevoerd. Anders staat niet 'de klus', maar 'de positie' centraal.'¹²³

Hoewel uit de bevindingen blijkt dat binnen het CTER-cluster de sturing soms als onduidelijk wordt ervaren - omdat men niet weet wie waar over gaat of waar de prioriteiten liggen - ziet men tegelijkertijd wel vooruitgang als het gaat om de samenwerking op managementniveau zowel binnen als buiten het cluster tussen de betrokken diensten DLIO en DLR. Daarmee is ook de sturing op de taakuitvoering van het 'cluster' in de praktijk verbeterd.¹²⁴ Een belangrijk nadeel blijft het gegeven dat bij 'spanningen' over de invulling en uitwerking van de taakuitvoering, waar men in onderling overleg binnen het cluster ('in de gezamenlijkheid') niet uitkomt, men naar de lijnverantwoordelijken buiten het cluster terug moet om de knoop te laten doorhakken.

6.1. Knelpunten in de sturing op de taakuitvoering van het CTER-cluster

Hoewel de samenwerking binnen het cluster is verbeterd, bestaan - zo blijkt uit de bevindingen van de Inspectie - nog op tal van terreinen knelpunten in de sturing. Deze knelpunten hangen, onder andere, samen met het feit dat het samenwerken op een thema (zoals CTER) zijn eigen eisen stelt, maar binnen de bestaande structuren van de LE hierin niet altijd wordt voorzien. Dit knelt op sommige momenten des te meer omdat samenwerking, zoals betrokkenen aangeven en ook eerder uit de bevindingen van de Inspectie blijkt,¹²⁵ niet de 'dominante grondhouding' binnen de LE is. De ontvlechting van de verschillende disciplines bij de vorming van de LE lijkt hier (mede) debet aan.

Samenwerking binnen het CTER-cluster, waarbij grote druk bestaat om aan alle gestelde taken te voldoen, vereist optimale samenwerking om de 'prioritering van taken', 'toewijzing van capaciteit', 'invulling van rollen, taken en verantwoordelijkheden' te realiseren. Dit vereist een helder doel en een heldere

¹²¹ Interview 3351548. In gelijke zin interviews (o.a.) 3320565, 3367967.

¹²² Interviews (o.a.) 3351549, 3403062, 3367967, 3302198.

¹²³ Interview 3351549.

¹²⁴ Interviews (o.a.) 3432070, 3413226, 3320565, 3367967, 3403133, 3409508, 3458675, 3351593, 3409239.

¹²⁵ Interviews (o.a.) 3409508, 3413226, 3458675, 3379294. Inspectierapporten: 'Intelligence in de opsporing', Inspectie Justitie en Veiligheid, d.d. 16-12-2019, <https://www.inspectie-jenv.nl/publicaties/rapporten/2019/16/12/rapport-intelligence-in-de-opsporing>. 'Onderzoek naar de taakuitvoering bij de Landelijke Eenheid', Deelonderzoek 1: Dienst Landelijke Informatieorganisatie (DLIO), Inspectie Justitie en Veiligheid, januari 2021. <https://www.inspectie-jenvl.nl/publicaties/rapporten/2021/01/28/rapport-onderzoek-le-deelrapport-dlio>.

visie en een duidelijke sturing daarop. Daarnaast is het van belang om rollen, taken en verantwoordelijkheden expliciet te maken. Uit de bevindingen van Inspectie blijkt dat wat betreft deze vereisten nog stappen te maken zijn. Er wordt op verschillende lagen binnen het cluster aangegeven dat het ontbreekt aan gedeelde visie waarop eenduidig gestuurd wordt waardoor het ontbreekt aan een duidelijke prioritering van de werkzaamheden.¹²⁶ Een medewerker zegt hierover dat:

*'Door het gebrek aan visie (...) binnen het cluster geen duidelijke en overtuigende keuzes [worden] gemaakt. Alles lijkt prioriteit te hebben. Dit in combinatie met de toch al hoge werkdruk vreet aan mensen.'*¹²⁷

Hoewel het in planvorming aan ambities niet ontbreekt, wordt ook aangegeven dat er een kloof bestaat tussen de managementbehoefte, die zich vooral uit in 'abstracties', en de operationele behoefte aan sturing en prioritering.¹²⁸ Daarbij helpt het niet dat het cluster geen ingebedde evaluatiecyclus heeft, waarmee de voortgang en de mate van het oplossen van bestaande problemen en het realiseren van de ambities, intern en periodiek tegen van tevoren geformuleerde doelstellingen wordt beoordeeld. Wanneer achteraf wordt onderkend dat problemen dienen te leiden tot een bijstelling in bijvoorbeeld formatie, HR-beleid of ICT, blijkt de realisatie (in sturing en managementacties) veel tijd en moeite te kosten.

Uit de inspectiebevindingen blijkt dit deels te maken te hebben met het ontbreken aan duidelijk afgebakende taken, rollen en verantwoordelijkheden, maar zeker ook met denken vanuit collectief belang en gerichtheid op samenwerking.

Een ander deel van de problematiek in de sturing hangt (los van het CTER-cluster) samen met de organisatie van de politie op nationaal niveau: zoals de grote 'span of control' van de teamchefs, het 'formatieplaatje' dat in bepaalde specialismen formeel niet voorziet of de ondersteuning door het politiedienstencentrum dat niet altijd kan voldoen aan de door specialismen gewenste ondersteuning.

Hoewel het Inrichtingsplan Nationale Politie¹²⁹ niet voorziet in het bestaan van teamleiders wordt de behoefte aan een sturingslaag op werkvloerniveau, zoals ook is gezien bij eerdere onderzoeken binnen de LE,¹³⁰ ingevuld door operationeel specialisten in de rol van teamleiders, overigens zonder de daarbij behorende managementbevoegdheden. Uit de interviews blijkt dat invulling van deze rollen vanuit 'intel' en vanuit 'tactiek' verschillend gebeurt en dat niet altijd duidelijk is waar de scheiding tussen de functies van teamchef en teamleider ligt¹³¹. De individuele invulling blijkt vaak een bron van spanning te zijn binnen de teams en tussen de teamchefs en teamleiders onderling¹³². In sommige teams leidt dit tot

¹²⁶ Interviews (o.a.) 3314702, 3223367, 3320565, 3351548, 07042021.

¹²⁷ Interview 3314702. In gelijke zin interviews (o.a.) 07042021, 3352901, 3314671.

¹²⁸ Interviews (o.a.) 3223367, 07042021, 33529013314671, 3314702.

¹²⁹ Inrichtingsplan Nationale Politie, versie 3.0 (december 2012).

¹³⁰ 'Onderzoek naar de taakuitvoering bij de Landelijke Eenheid', Deelonderzoek 1: Dienst Landelijke Informatieorganisatie (DLIO), Inspectie Justitie en Veiligheid, januari 2021. <https://www.inspectie-jenvl.nl/publicaties/rapporten/2021/01/28/rapport-onderzoek-le-deelrapport-dlio>.

¹³¹ Interviews (o.a.) 3314671, 3302198, 3379301, 3320565, 3389379.

¹³² Interviews (o.a.) 3320517, 3351549, 3291055, 3367767, 3389309, 3326634.

een gevoelde onveilige werkomgeving, soms met uitval van medewerkers tot gevolg.¹³³

6.1.1. Denken vanuit het collectief belang

Uit gesprekken blijkt dat door het management van DLIO, DLR (en ook DSO) momenteel veel aandacht wordt besteed aan het denken vanuit collectief belang en wat dit voor de (proactieve) samenwerking concreet betekent. Dit is een ontwikkeling die verder strekt dan het werken binnen het CTER-cluster alleen. Dit vereist, zo wordt aangegeven, een belangrijke omslag in cultuur¹³⁴, waarbij het 'eilandjes-denken' en 'eigenbelang' wordt losgelaten. Daarbij wordt aangegeven dat deze culturomslag niet van vandaag op morgen gerealiseerd is.¹³⁵

¹³³ Interviews (o.a.) 3349717, 3314702, 3320517, 3389397.

¹³⁴ Zie ook: KPMG 'Rapportage cultuuronderzoek DLIO' (23 juli 2020).

¹³⁵ Ibidem.

Hoofdstuk 7. De opbrengsten van het CTER-cluster

Op de vraag wat de opbrengsten zijn van het CTER-cluster wordt vooral door 'tactiek' aangegeven dat de opbrengsten (in de zin van behaalde resultaten) optimaal zijn. Dat wil zeggen dat in 100% van de gevallen een aanhouding van een verdachte van terrorisme uiteindelijk tot een veroordeling heeft geleid.¹³⁶ Daarmee zijn, zo is de redenatie, de doelstellingen (wat betreft de aanpak van het terrorisme) volledig bereikt. Hoewel de samenwerking binnen het cluster niet altijd optimaal verliep, zijn, volgens een van de geïnterviewden:

*'geen situaties (...) ontstaan waarin dingen fout zijn gegaan of in het terrorismedossier (binnenlandse dreigingen, internationale rechtshulp, terugkeerders) anderszins sprake was van grote risico's.'*¹³⁷

Als het gaat over het succes van het cluster wat betreft de veroordelingen is iedereen binnen het cluster het eens. Alle disciplines binnen het CTER-cluster zijn van mening dat de veroordelingen van aangehouden terrorisme-verdachten als een succes kunnen worden gezien. Daarbij wordt overigens door betrokkenen vanuit de Intel aangetekend dat 'de onderzoeken' naar verdachten veelal ambtsberichten van de AIVD betroffen, die nauwelijks 'opgewerkt' behoeften te worden, en direct voldoende basis vormden voor een tactisch onderzoek.

Tegelijkertijd wordt door diverse betrokkenen aangegeven dat van het cluster meer mag worden verwacht dan het reactief handelen op basis van bekende (gekende) risico's. Ook het (proactief) verkrijgen van inzicht in CTER-fenomenen, samenwerkingsverbanden, netwerken en bewegingen behoort tot de taken van het cluster. Deze taken hebben, zoals uit de voorgaande hoofdstukken is gebleken, binnen het cluster vooralsnog minder aandacht gekregen. Vanuit die optiek bekeken is het CTER-cluster minder succesvol. Daarbij wordt ook aangegeven dat het verantwoordingsmodel van de Nederlandse politie niet of nauwelijks voorziet in het verantwoording vragen of afleggen over niet concreet benoemde en/of niet direct meetbare producten:

*'Dit betekent dus ook dat het vanuit het CTER-cluster investeren (...) in zaken (mensen, middelen) die niet tot een veroordeling leiden (maar bijvoorbeeld in betere kennis van een nieuw CTER-fenomeen) feitelijk niet op de verantwoordingsmomenten wordt uitgevraagd en ook niet – ongevraagd – kan worden ingebracht.'*¹³⁸

¹³⁶ Interviews (o.a.) 3458675, 3413226, 3411872.

¹³⁷ Interview 3367967. In gelijke zin (o.a.) 3409508, 3411872, 3413226, 3302198.

¹³⁸ Interview 3379294.

Ook wordt aangegeven dat het investeren in (tactisch) onderzoek naar de andere aspecten binnen het thema CTER, te weten extremisme¹³⁹ en radicalisering tot voor kort nauwelijks plaatsvond.¹⁴⁰

¹³⁹ De AIVD beschouwt extremisme als: Het actief nastreven en/of ondersteunen van diepgrijpende veranderingen in de samenleving die een gevaar kunnen opleveren voor (het voortbestaan van) de democratische rechtsorde, eventueel met het hanteren van ondemocratische methodes die afbreuk kunnen doen aan het functioneren van de democratische rechtsorde, www.AIVD.nl.

¹⁴⁰ Interview 3379294. In gelijke zin interviews: 3432070, 3413226, 3458675, 3473321.

Hoofdstuk 8. Analyse, conclusies en aanbevelingen

In dit hoofdstuk komt de Inspectie op basis van de voorgaande hoofdstukken en tot de beantwoording van de onderzoeksvraag:

In hoeverre raken de gesignaleerde problemen met betrekking tot het CTER-Cluster de kwaliteit van de eigen taakuitvoering?

8.1. Taakuitvoering van het CTER-cluster

Uit het onderzoek blijkt dat de noodzaak om bij aanvang van het cluster met stoom en kokend water aan de slag te gaan, terwijl er geen duidelijke visie was hoe de samenwerking binnen het cluster vorm moest krijgen en hoe de rollen, taken en verantwoordelijkheden waren belegd, nog steeds invloed heeft op de huidige opvattingen over de taakuitvoering van het cluster.

Momenteel bestaat binnen het cluster 'brede overeenstemming' over de gemeenschappelijke doelstelling (het 'waarom')¹⁴¹. Die overeenstemming is er niet over 'hoe' de organisatiedoelen moeten worden georganiseerd en wat daarbij prioriteit heeft.¹⁴²

Dit gebrek in overeenstemming wordt zichtbaar wanneer de vraag wordt gesteld wat de taakopbrengst van het cluster zou moeten zijn. Deze vraag wordt door de verschillende disciplines binnen het cluster verschillend beantwoord.

'Tactiek' wijst op de 100% score die het cluster heeft behaald bij de veroordeling van aangehouden terrorismeverdachten¹⁴³. Daarmee zijn, zo is de redenering, de doelstellingen (wat betreft het aspect contraterrore) volledig bereikt.

Dit in tegenstelling tot de beleving vanuit de 'intel' die aangeeft dat de 100% score het resultaat is van het reactief acteren op bekende risico's. Het (proactief) verkrijgen van inzicht in fenomenen, samenwerkingsverbanden, netwerken en bewegingen en het daarmee invullen van een proactieve rol zou volgens hen meer aandacht moeten krijgen. Vanuit die optiek bekeken is het CTER-cluster volgens 'intel' minder succesvol.

Hieruit blijkt het cluster geen gemeenschappelijk standpunt te hebben over 'hoe' de organisatie-doelstelling effectief en efficiënt gerealiseerd moet worden en daaruit volgend over de prioritering van de werkzaamheden. Uit het onderzoek blijkt dit gevolgen te hebben voor wederzijdse verwachtingen tussen 'tactiek' en 'intel' over

¹⁴¹ Interviews (o.a.) 3409508, 3320517, 3320565, 3351548.

¹⁴² Interviews (o.a.) 3367967, 3302198, 3351593, 3411872, 3403133.

¹⁴³ Interviews (o.a.) 3458675, 3413226, 3411872.

de producten (opbrengsten). Dit leidt over-en-weer tot wrijving en teleurstelling.¹⁴⁴

Het voorgaande brengt de Inspectie tot de volgende conclusie:

Het huidige verschil in taakopvatting leidt tot een situatie waarin het cluster minder in staat blijkt te zijn om naast de reactieve ('tactische') invulling van zijn takenpakket ook invulling te geven aan de eveneens beoogde proactieve taak om inzicht te verkrijgen in fenomenen, samenwerkingsverbanden, netwerken en bewegingen.

8.2. Sturing op het CTER-cluster

Uit de vorige paragraaf blijkt dat het binnen het cluster ontbreekt aan een gedeelde opvatting over 'hoe' de organisatie-doelstelling effectief en efficiënt gerealiseerd moet worden. Dit heeft tot gevolg dat het ontbreekt aan een duidelijke prioritering van de werkzaamheden. Daarmee ontbreekt een belangrijke voorwaarde om eenduidig te kunnen sturen. Een gemis dat ook op de werkvloer wordt ervaren¹⁴⁵

De onderdelen van het CTER-cluster hebben een gedeelde taakopvatting nodig om tot een zo optimaal mogelijke samenwerking te komen en om de 'prioritering van taken' en de 'toewijzing van capaciteit', te realiseren.

Hiervoor is het nodig dat rollen, taken en verantwoordelijkheden expliciet zijn gemaakt. Dit Inspectie stelt vast dat dit nog niet is gebeurd.

Hoe dit doorwerkt wordt duidelijk bij de invulling van de rol van teamchef en teamleider. Uit het onderzoek blijkt dat deze rollen vanuit 'intel' en 'tactiek' verschillend worden ingevuld. Vanuit de werkvloer is het veelal onduidelijk waar de scheiding tussen deze rollen ligt¹⁴⁶. De individuele invulling is vaak een bron van spanning binnen de teams en tussen de teamchefs en teamleiders onderling¹⁴⁷. In sommige teams leidt dit tot een gevoelde onveilige werkomgeving.¹⁴⁸

Hierbij doet zich een drietal complicerende factoren voor die sturing bemoeilijken:

In de eerste plaats is sprake van een kloof tussen de managementbehoefte die zich vooral uit in 'abstracties' en de operationele behoefte aan concrete sturing en prioritering van te verrichten werkzaamheden.¹⁴⁹

¹⁴⁴ Interviews (o.a.) 3427213, 3409508, 3351549, 3413226, 3320565, 3314702.

¹⁴⁵ Interviews (o.a.) 3314702, 3223367, 3320565, 3351548, 07042021.

¹⁴⁶ Interviews (o.a.) 3314671, 3302198, 3379301, 3320565, 3389379.

¹⁴⁷ Interviews 3320517, 3351549, 3291055, 3367767, 3389309, 3326634.

¹⁴⁸ Interviews (o.a.) 3349717, 3314702, 3320517, 3389397.

¹⁴⁹ Interviews (o.a.) 3223367.

In de tweede plaats is samenwerking, volgens betrokkenen en op basis van eerder onderzoek van de Inspectie ¹⁵⁰, niet de 'dominante grondhouding' binnen de LE. De cultuur kenmerkt zich in belangrijke mate door 'eilandjes-denken' en 'eigenbelang'.
¹⁵¹

In combinatie met de hierboven, aan de hand van de invulling van de rol van de teamchefs en teamleiders, beschreven gebrekkige invulling van rollen, taken en verantwoordelijkheden zet deze factor de sturing op de samenwerking onder aanzienlijke druk.

De derde factor die van invloed is op de sturing is het ontbreken van een ingebedde evaluatiecyclus, waarmee de voortgang en de mate van het oplossen van bestaande problemen en het realiseren van de ambities, intern en periodiek tegen van tevoren geformuleerde doelstellingen kan worden beoordeeld.

De Inspectie stelt vast dat door het management van DLIO, DLR (en ook DSO) momenteel veel aandacht wordt besteed aan het denken vanuit collectief belang en wat dit voor de samenwerking betekent. Hierbij dienen de uitgangspunten van de zogeheten 'Houtskoolschets'¹⁵² om vorm te geven aan een betere en meer gelijkwaardige verhouding tussen 'tactiek', 'intel' en 'expertise'. Dit vereist een belangrijke omslag in cultuur,¹⁵³ die niet van vandaag op morgen gerealiseerd zal zijn.¹⁵⁴ Daarbij stelt de Inspectie vast dat voordat invulling kan worden gegeven aan het denken vanuit een collectief belang, dit belang eerst zal moeten worden geformuleerd in de vorm van een gedeelde opvatting over de taken van het cluster en over de wijze waarop deze taken effectief en efficiënt gerealiseerd moeten worden.

Dit brengt de Inspectie tot de volgende conclusies:

Door ontbreken van een gedeelde opvatting over 'hoe' de organisatie-doelstelling effectief en efficiënt gerealiseerd moet worden ontbreekt tevens een belangrijke voorwaarde om eenduidig, clusterbreed te kunnen sturen.

¹⁵⁰ Interviews (o.a.) 3409508, 3413226, 3458675, 3379294. Inspectierapporten: 'Intelligence in de opsporing', Inspectie Justitie en Veiligheid, d.d. 16-12-2019, <https://www.inspectie-jenv.nl/publicaties/rapporten/2019/16/12/rapport-intelligence-in-de-opsporing>. 'Onderzoek naar de taakuitvoering bij de Landelijke Eenheid', Deelonderzoek 1: Dienst Landelijke Informatieorganisatie (DLIO), Inspectie Justitie en Veiligheid, januari 2021. <https://www.inspectie-jenv.nl/publicaties/rapporten/2021/01/28/rapport-onderzoek-le-deelrapport-dlio>.

¹⁵¹ Zie ook: KPMG 'Rapportage cultuuronderzoek DLIO' (23 juli 2020).

¹⁵² 'Operationeel plan LE Houtskoolschets Opsporing' Realisatieteam opsporing LE, versie 1.0, definitief, d.d. 12-10-2020 en 'Realisatieplan houtskoolschets opsporing', d.d. 04-06-2020

¹⁵³ Zie ook: KPMG 'Rapportage cultuuronderzoek DLIO' (23 juli 2020).

¹⁵⁴ Ibidem.

De op de eigen discipline gerichte ('intel' of 'tactiek') invulling van rollen, taken en verantwoordelijkheden leidt tot spanning binnen het cluster die de onderlinge samenwerking onder druk zet en leidt tot een gevoelde onveilige werkomgeving.

Samenvattend komt de Inspectie tot de volgende hoofdconclusie en daarmee tot de beantwoording van de onderzoeksvraag.

Het CTER-cluster LE is in staat om reactief aan een concrete, gekende dreiging het hoofd te bieden en daarbij effectief op te treden.

Echter, door het ontbreken van een gemeenschappelijke opvatting over de taken en over de uitvoering daarvan worden rollen, taken en verantwoordelijkheden onvoldoende vastgesteld en ingevuld. Hierdoor wordt de uitvoering van de proactieve rol onvolledig uitgevoerd. Dit leidt intern tot spanningen in de samenwerking en conflicten.

8.3. Aanbevelingen

De Inspectie doet de volgende aanbevelingen aan de korpschef van politie:

Handhaaf de inspanningen die worden gedaan om de gekende dreiging het hoofd te bieden. Besteed meer aandacht aan de proactieve invulling van de CTER-taken.

Zorg bij bestaande en toekomstige samenwerkingsverbanden, zoals clusters, dat wordt voorzien in een visie die leidt tot een gedeelde taakopvatting over 'hoe' de organisatiedoelen gerealiseerd moeten worden. Werk de taakopvatting concreet uit zodat rollen, taken en verantwoordelijkheden expliciet worden gemaakt.

Heroverweeg de invulling van de rol van teamchef en teamleider in onderlinge samenhang en betrek daarbij de effecten op de 'span of control'. Onderzoek eventuele overlap van beide functies in de uitvoering en neem een besluit om de rol van teamleider al dan niet te formaliseren en indien dit het geval is voorzie deze van een formele grondslag voorzien van toetsbare functie-eisen.

Bijlage 1. Afkortingen

AIVD	Algemene Inlichtingen en Veiligheidsdienst
AO	Afgeschermd Operaties
AOT	Afstemmingsoverleg Terrorisme
BOB	Bijzondere Opsporingsbevoegdheid
CTER	Contraterrorisme Extremisme en Radicalisering
DLIO	Dienst Landelijke Informatieorganisatie
DLOS	Dienst Landelijke Operationele Samenwerking
DLR	Dienst Landelijke Recherche
DSO	Dienst Specialistische Operaties
ID	Inlichtingendienst
IJenV	Inspectie Justitie en Veiligheid
LE	Landelijke Eenheid
MT	Managementteam
NCTV	Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid
NP	Nationale Politie
OM	Openbaar Ministerie
OSINT	Open Source Intelligence
OvJ	Officier van Justitie
SKO	Strategisch Kaderoverleg
SOO	Senior Operations Officer
Sv	(Wetboek van) Strafvordering
TWO	Tactisch Werkoverleg
WIV	Wet Inlichtingen- en Veiligheidsdiensten
Wpg	Wet Persoonsgegevens

Bijlage 2. Verwerking persoonsgegevens.

De politie verwerkt bij haar taakuitoefening persoonsgegevens; in de Wpg aangeduid als politiegegevens. Verwerking van politiegegevens is met waarborgen omkleed, die te vinden zijn in de Wet en het Besluit politiegegevens. "Verwerken" is een ruim begrip; van het verzamelen tot en met het verwijderen van persoonsgegevens en alles wat daar tussen zit, valt eronder. Het gaat steeds om de *geautomatiseerde* verwerking van persoonsgegevens.

Verschillende wetsartikelen regelen voor verschillende aspecten van de taakuitvoering de verwerking van politiegegevens.

Art. 8 Wpg regelt de verwerking van politiegegevens die in het kader van de dagelijkse politietaak (of: GGP) worden verwerkt. Alle mutaties in BVH vallen hieronder, zoals de observatie van de wijkagent dat radicalisering dreigt bij bepaalde individuen.

In de politieorganisatie hebben velen toegang tot deze gegevens, die binnen één jaar breed raadpleeg- en opvraagbaar zijn.¹⁵⁵

Art. 9 Wpg regelt de verwerking van politiegegevens in het kader van een opsporingsonderzoek. Elk onderzoek heeft een afgesloten omgeving in SummIT. Zo'n omgeving wordt in de praktijk vaak aangeduid als een "bak". Autorisaties zijn beperkt tot degenen die betrokken zijn bij het onderzoek.

Art. 10 Wpg maakt het mogelijk voor de politie om te bouwen aan een informatiepositie. Met betrekking tot de in art. 10 Wpg beschreven strafbare feiten kan informatie over bepaalde personen (ook niet-verdachte personen) worden verzameld, met als doel inzicht krijgen in de betrokkenheid van personen bij strafbare gedragingen.

Ter beschikking stellen van de gegevens

Gegevens die worden verwerkt voor een doel genoemd in art. 10 lid 1 Wpg, kunnen ter beschikking worden gesteld voor de uitvoering van de dagelijkse politietaak, een, nieuw of lopend, onderzoek op grond van art. 9 Wpg, een ander doel bedoeld in art. 10 lid 1, bijvoorbeeld voor het beheer van informanten op grond van art. 12 Wpg.¹⁵⁶

Voor het ter beschikking stellen moet een functionaris toestemming geven. Op grond van het Besluit politiegegevens is dat het (plaatsvervangend) hoofd van de betreffende eenheid.¹⁵⁷

¹⁵⁵ Hoe meer inbreuk een verwerking van persoonsgegevens heeft op de privacy van een burger, hoe meer waarborgen (met betrekking tot autorisaties, raadpleegbaarheid en verwijdertermijnen) gelden.

¹⁵⁶ *Kamerstukken II*, 2005-2006, 30 327, nr. 3, p. 50.

¹⁵⁷ Art. 2:10 Besluit politiegegevens.

Verwerkingstermijn

Blijkens de memorie van toelichting van de Wpg worden gegevens verwijderd zodra zij niet langer noodzakelijk zijn voor het doel van de verwerking, maar uiterlijk na vijf jaar. Deze termijn van vijf jaar loopt vanaf de laatste opname van gegevens die blijken geven van de noodzaak tot het verwerken van de persoonsgegevens. Zolang telkens binnen vijf jaar nieuwe gegevens worden opgenomen duurt de verwerking van gegevens ouder dan vijf jaar dus steeds voort.¹⁵⁸

De gegevens moeten periodiek worden geschoond waarbij gegevens die niet langer noodzakelijk zijn voor het doel worden verwijderd. Gegevens moeten periodiek worden gecontroleerd.¹⁵⁹

Geautomatiseerd vergelijken

Art. 11 maakt het mogelijk dat ten behoeve van een doel omschreven in art. 10 lid 1 door geautomatiseerde vergelijking gezocht mag worden in gegevens die worden verwerkt voor de dagelijkse politietaak, in gegevens die worden verwerkt voor onderzoeken, en in gegevens die worden verwerkt voor andere doelen als bedoeld in art. 10 lid 1. Gegevens die op grond van deze wet of op grond van het Wetboek van Strafvordering hadden moeten zijn verwijderd of vernietigd mogen niet bij de vergelijking worden betrokken.¹⁶⁰

De verantwoordelijke of de betrokken politiefunctionaris dienen een zorgvuldige afweging te maken tussen het belang van raadpleging en het belang van de personen van wie de gegevens kunnen worden betrokken in dit onderzoek, aangezien deze vorm van gegevensverwerking ingrijpend kan zijn voor de persoonlijke levenssfeer.¹⁶¹

In combinatie verwerken

Deze zoekmethode is ruimer dan het geautomatiseerd vergelijken, omdat alle gegevens worden geraadpleegd.

Vanwege de inbreuk die wordt gemaakt op het principe van doelbinding, de mogelijke schending van de persoonlijke levenssfeer en de gevolgen voor de afscherming van gevoelige gegevens binnen de politie vereist deze verwerkingsmogelijkheid opdracht van het bevoegd gezag.¹⁶²

Autorisaties

Voor het verwerken van gegevens met het oog op het verkrijgen van inzicht in de betrokkenheid van personen bij handelingen die kunnen wijzen op het beramen of plegen van terroristische misdrijven kunnen worden geautoriseerd de ambtenaren van politie die werkzaam zijn bij een daartoe ingericht team dat specifiek is belast met de verwerking van politiegegevens als bedoeld in art. 10, lid 1, onder b Wpg (dus bij een team belast met opsporing van terroristische misdrijven, zoals het CTER-cluster).¹⁶³

¹⁵⁸ *Kamerstukken II*, 2005-2006, 30 327, nr. 3, p. 51.

¹⁵⁹ *Ibidem*, p. 16, 32 en 51.

¹⁶⁰ *Ibidem*, p. 51 en 52.

¹⁶¹ *Ibidem*, p. 52.

¹⁶² *Kamerstukken II*, 2005-2006, 30 327, nr. 3, p. 55.

¹⁶³ Zie art. 2:4 Bpg.

De ambtenaren die in aanmerking komen voor autorisaties worden aangewezen in overeenstemming met de officier van justitie.¹⁶⁴

Op grond van **art. 12 Wpg** mag de politie informanteninformatie verwerken. Dit is een taak van de Teams Criminele Inlichtingen; zij kunnen de informanten en zijn bevoegd deze informatie te verwerken. Anders dan bij de andere artikelen zit op art. 12 Wpg een verstrekingsverbod. Informatie over de informant en informatie die de informant geeft, mag niet ten behoeve van een andere politietaak worden verstrekt.

Kort samengevat:

Artikel	Verwerking politiegegevens t.b.v.
8	Dagelijkse politietaak
9	Onderzoeken
10	Inzicht betrokkenheid personen bij bepaalde ernstige feiten
12	Informanten

De artikelen, met uitsluiting van art. 12, zijn als het ware communicerende vaten. Dit betekent dat de wetgever het mogelijk maakt dat informatie verwerkt voor het ene doel kan worden gebruikt voor een ander doel. Daarnaast laat de wet toe dat politiegegevens met elkaar in verband kunnen worden gebracht/onderling worden vergeleken en in combinatie met elkaar worden verwerkt. Hieraan zijn voorwaarden (zoals autorisaties) verbonden. Niet-verdachte personen kunnen immers door deze acties in beeld komen als verdachte.

¹⁶⁴ Zie art. 2:6 Bpg.

Bijlage 3. Verwerkingstabel wederhoor NP en OM

Nr.	Inzagepartij	Hst / paragraaf	Te corrigeren tekst (eerste...laatste woord)	Argumentatie / onderbouwing van uw reactie	Reactie Inspectie
1	Landelijke Eenheid	Hs 1; p4 4 ^e alinea	besloten tot onderzoek te doen bij dit cluster	Voorstel om hier al meteen specifiek de beschrijving op te nemen van het cluster zoals die gegeven is op pagina 13	Geen feitelijke onjuistheid. Deze paragraaf handelt over de aanleiding. Een inhoudelijke beschrijving hoort daar niet bij. Niet overgenomen.
2	Landelijke Eenheid	Hs1; p4 en p6	Aanleiding Deelrapport 2: CTER cluster	Aanleiding, scope en te onderzoeken organisatie onderdeel komen niet overeen met hoe het op de website van de inspectie staat. Daar wordt specifiek het IK CTER DLIO genoemd. Hierdoor is de scope niet duidelijk https://www.inspectie-jenv.nl/actueel/nieuws/2021/02/05/oriënterend-onderzoek-naar-werkwijze-informatieknooppunt-contraterrorisme	Het IK CTER DLIO is niet los te zien van de rest van het cluster. Daarnaast doen de in het rapport beschreven knelpunten zich juist voor op het snijvlak tussen de betrokken diensten (DLIO en DLR). De tekst op de website is niet restrictief. In de werkwijze van de Inspectie is altijd ruimte wanneer het onderzoek daar inhoudelijk om vraagt om de scope te verbreden.
3	Landelijke Eenheid	Hs 1; p4, p5 en p7.	Ten eerste ... <i>gesignaleerde problemen</i> op het vlak van gedrag Onderzoeksvragen "..en de doorwerking van problemen te kunnen vaststellen"	Het lijkt hier eerder 'signalen over problemen' in plaats van 'gesignaleerde problemen' te betreffen. Het moet hier immers nog blijken of er problemen zijn. Indien het wel gesignaleerde problemen betreft is het voorstel om te vermelden uit welke eerdere onderzoeken dit voor dit cluster gebleken zou zijn. Op pagina 7 zou het dan gaan om 'mogelijke problemen' ipv 'problemen'	Geen feitelijke onjuistheid. Op basis van de in de tekst genoemde oriëntatie is voor de Inspectie vast te komen staan dat er sprake was van problemen (in de samenwerking en onderlinge verhoudingen) Daarmee is sprake van gesignaleerde problemen.

Onderzoek naar de taakuitvoering bij de Landelijke Eenheid

4	Landelijke Eenheid	Hs1;p6 1.4.2.	onderzoekperiode	Naast de periode waarin het onderzoek is uitgevoerd zou ons voorstel zijn ook te noemen welke periode is <i>onderzocht</i> en indien mogelijk dit in tijdsvakken nader te duiden en waar mogelijk te koppelen aan gevonden bevindingen	Geen feitelijke onjuistheid. In het door de Inspectie gehanteerde format is de onderzoekperiode de periode waarin de Inspectie onderzoek doet.
5	Landelijke Eenheid	Hs1; p7	interviews	Er is niet aangegeven hoeveel interviews er zijn afgenomen en of en hoe deze personen benaderd zijn.	Geen feitelijke onjuistheid. Toch deels aangepast: 32 interviews uitgevoerd. Hoe deze personen zijn benaderd en of zij uit eigen beweging zich hebben gemeld is niet van belang voor de onderzoeksverantwoording.
6	Landelijke Eenheid	Hs1; p8 1.7.	Dat zijn de Dienst Landelijke Recherche (DLR), de DLIO en de DSO.	Hier ook de DLIO (Dienst Landelijke Informatie Organisatie) en DSO (Dienst Specialistische Operaties) uitschrijven	Geen feitelijke onjuistheid. De Inspectie schrijft in de rapportages de voor organisaties gebruikte afkortingen uit wanneer deze voor de eerste keer in de tekst worden gebruikt. I.c. zijn de DLIO en de DSO al eerder in tekst aan bod gekomen en worden zij derhalve in dit tekstdeel niet uitgeschreven.
7	Landelijke Eenheid	Hs1;p8 1.7	'Tactiek' (DLR), 'Intel' (DLIO) en 'Expertise' (DSO).	Voorstel om in rest van het rapport 'DLR' te gebruiken ipv 'tactiek' etc.	Geen feitelijke onjuistheid. Het betreft hier een functioneel en niet een organisatorisch onderscheid. Niet overgenomen.
8	Landelijke Eenheid	Hs3 p 14 4 ^e alinea, p15 onderaan	"de meeste leidinggevend" ... voor het blok", "Machtsmisbruik"	In de formulering mist het tijdsperspectief. Dit was t/m 2018. Suggestie om dit in verleden tijd te schrijven. Achteraf gezien <i>voelden</i> ", ' <i>Betichtten</i> ' en " <i>stond</i> onder druk" etc	Geen feitelijke onjuistheid. Hoofdstuk 3 is een chronologisch overzicht en derhalve voorzien van een doorlopend tijdsperspectief. De Inspectie hanteert in de rapportages een actieve schrijfvorm.

Onderzoek naar de taakuitvoering bij de Landelijke Eenheid

9	Landelijke Eenheid	Hs3 p16 2 ^e alinea Hs6; P32 1 ^e alinea	Tactisch Werkoverleg (TWO)	Dit overleg wordt gevoerd in aanwezigheid van het plaatsvervangend sectorhoofd DLR. De DSO zit hier ook structureel aan tafel	Aangepast.
10	Landelijke Eenheid	Hs 4; p17.	"Er zijn diverse documenten ..."	In dit deel kan de lezer de indruk krijgen dat het CTER cluster eigen beleid opstelt. Het cluster voert net als alle onderdelen binnen de NP de in voetnoot 45 genoemde nationaal geldende strategie uit, opgesteld door de NCTV en van toepassing op de <i>gehele Nationale Politie</i> , waaronder dus ook het CTER cluster van de LE.	Geen feitelijke onjuistheid. In de tekst wordt daarom aangegeven om welke documenten het gaat (voetnoot 45). Onduidelijk waarom de lezer een andere indruk zou kunnen krijgen.
11	Landelijke Eenheid	Hs4; p 17, 4 ^e alinea:	"In andere documenten, zoals [...] In dit document, dat in <i>samenwerking</i> tussen de Landelijke Eenheid en het Landelijk Parket tot stand is gekomen,...."	Tussen het Landelijk Parket van het Openbaar Ministerie is geen sprake van een (toevallig) samenwerkingsverband, maar van afstemming. Voorstel om hier daarnaast te benadrukken dat sprake is van een gezagsverhouding in de opsporing en meer in het bijzonder bij de sturing op de opsporing.	Aangepast
12	Landelijke Eenheid	Hs 4; p 18, 2 ^e alinea van onder p22	Tegelijkertijd [...] 'Houtskoolschets' binnen het cluster vanaf 2020 steeds meer worden omarmd	De houtskoolschets Opsporing is een door de korpsleiding gesteunde beweging om de opsporing in het gehele korps op een andere manier vorm te geven terwijl in de tekst de indruk kan worden gewekt dat dit alleen de het cluster of de LE zou raken. Ook op pagina 22 worden in voetnoten 74 en 76 verwijzingen gemaakt naar een voor het <i>gehele</i> korps geldend model en definitie.	Geen feitelijke onjuistheid. De tekst verwijst dan ook naar de implementatie van de 'houtskoolschets' binnen het cluster en beschrijft de daarvoor ingezette beweging.

Onderzoek naar de taakuitvoering bij de Landelijke Eenheid

13	Landelijke Eenheid	Hs 5; p23 1 ^e zin. p24. 2 ^e alinea	"De werkzaamheden binnen het CTER-cluster hebben een sterk reactief karakter." En "De Inspectie neemt [...] zeer ten dele te leiden tot een meer proactieve werkwijze"	De ambities over pro-actief slaat terug op onder meer een citaat op pagina 24: " <i>We blijven projectmatige onderzoeken doen naar netwerken, [...] door andere partijen effectief kan zijn.</i> Het lijkt alsof projectmatig hier gelijk wordt gesteld aan pro-actief.	Geen feitelijke onjuistheid. Proactief kan projectmatig worden ingevuld. Dit laat onverlet de proactieve ambities zoals die staan in de documenten zoals vermeld op blz. 24 in voetnoot 80.
14	Landelijke Eenheid	Hs 5 p23-25	Pride	Dit voorbeeld wordt exemplarisch gebruikt om de streeve samenwerking in het cluster te duiden. In de tekst staan echter diverse oorzaken (prioritering door LP/OM, geen capaciteit) die niets met het functioneren, noch met de in aanleiding genoemde signalen van doen lijken te hebben.	Geen feitelijke onjuistheid. Dat volledigheidshalve meerdere factoren zijn beschreven die van invloed zijn op het functioneren van Pride laat onverlet dat de samenwerking binnen het cluster suboptimaal is.
15	Landelijke Eenheid	Hs 5; p26	"Zo bestaat bij '...rekening wordt gehouden"	Voetnoot 88 verwijst naar een knelpunt in een werkproces in de <i>regionale</i> eenheden	Geen feitelijke onjuistheid. Dit wordt dan ook vermeld.
16	Landelijke Eenheid	Hs5; p26 5.1	Juridische belemmeringen	Het blijft onduidelijk of deze belemmeringen nu wel of niet terecht zijn. Dit geldt ook voor het in paragraaf 5.1.2. opgeworpen discussie punt. Een duidelijke conclusie ontbreekt.	Geen feitelijke onjuistheid. De Inspectie neemt hier ook geen standpunt in. Doel is om aan te geven dat hierover binnen het cluster verschil van mening over bestaat. Het verschaffen van duidelijkheid hierover is een taak van de NP en het OM.
17	Landelijke Eenheid	Hs5; p27	'Door informatie uit de intel-bak over te hevelen in de informatiebak van tactiek wordt de [...] met 'opsporingsinformatie'.	Deze bewering veronderstelt onrechtmatig handelen. Lezer moet in voetnoot 94 lezen dat dit door de inspectie zelf niet is vastgesteld.	Citaat kan leiden tot misverstanden en is verwijderd
18	Landelijke eenheid	Hs5; P27	'Hoe bestaat het dat je iemand een titel V-onderzoek '(...) manier. Als je moet vergelijken, ga je nat.' ¹⁶⁵	De bewering kan de indruk wekken dat dit de mening van de Inspectie is	Citaat kan leiden tot misverstanden en is verwijderd

¹⁶⁵ Interview 3320565. In gelijke zin interviews (o.a.) 3351549, 3302198. 07042021.

Onderzoek naar de taakuitvoering bij de Landelijke Eenheid

19	Landelijke Eenheid	Hs 5; p29	".....staat onder het voorzitterschap van de Landelijk Officier Terrorismebestrijding".	Voorstel om aan te vullen met "van het Openbaar Ministerie". De niet ingewijde lezer dient te kunnen lezen dat dit niet het cluster CTER betreft	Aangevuld.
20	Landelijke Eenheid	Hs6; p33 Hs8; P 39	"Dit knelt op sommige ... ook eerder uit de bevindingen van de Inspectie blijkt, niet de 'dominante grondhouding' binnen de LE is" "In de tweede plaats is samenwerking, volgens ..eerder onderzoek van de Inspectie niet de	Er wordt hier een stelling geponeerd voor alle 6.000 medewerkers in de 8 Diensten van de LE die niet is onderbouwd. Niet door voorgaande tekst noch door de rapporten uit de voetnoten. Immers, het ene rapport gaat over de intelligence in het korps (dus elf eenheden) en het tweede rapport gaat over deelrapport over DLIO. Deze conclusie wordt daarnaast door eigen bewoordingen tegen gesproken doordat	Geen feitelijke onjuistheid. Naast de eerdere genoemde rapportages is deze observatie ook gestoeld op bredere observaties waaronder het eigen cultuuronderzoek door de LE. Een niet <u>dominante</u> grondhouding sluit niet uit dat hier uitzonderingen op mogelijk zijn zoals met de tak expertise.
			'dominante grondhouding' binnen de LE"	met de tak expertise (DSO) er geen problemen zijn in de samenwerking en ook de samenwerking met het OM en de AIVD wordt in het rapport als positief beschreven.	
21	Landelijke Eenheid	Hs6; p34.	"Hoewel het Inrichtingsplan Nationale Politie niet ...daarbij behorende managementbevoegdheden"	De sturingsrol door Operationeel Specialisten B en C behoort tot de in het LFNP opgenomen functiebeschrijving. Concreet gaat die sturing volgens de LFNP functie over organisatorische coördinatie waaronder personele begeleiding middels bijvoorbeeld de R&O gesprekken. Dat is voor het hele korps zo ingericht en toegepast.	Geen feitelijke onjuistheid. Het geven van sturing is niet hetzelfde als de leidinggevende rol teamleiders veelal vervullen. De checks and balances die horen bij een formeel (met P-verantwoordelijkheid) leidinggevende rol ontbreken. In de tekst wordt bedoeld op de ongelijke invulling van de rol van TL binnen het cluster en op de

Onderzoek naar de taakuitvoering bij de Landelijke Eenheid

					voor betrokkenen onduidelijke scheiding tussen de rol van TC en TL
22	Landelijke Eenheid	Hs7 p36 3 ^e alinea	'diverse betrokkenen'	Door deze gekozen formulering is het niet te achterhalen hoe breed en door welke partijen deze mening wordt gedeeld	Geen feitelijke onjuistheid. In hfst. 7 wordt op basis van de voorgaande hoofdstukken een opsomming gegeven van de opbrengsten van het cluster. De betrokkenen, intern en extern die deze mening zijn toegedaan zijn in deze hoofdstukken reeds benoemd.
23	Landelijke Eenheid	Hs7 p36 3 ^e alinea	Daarbij wordt overigens aangetekend dat 'de onderzoeken'voor een tactisch onderzoek.	Onduidelijk door <i>wie</i> dit wordt aangetekend en of dit een mening is of ook een door de inspectie geconstateerd feit is en hoe dit onderbouwd is.	Aangepast

Onderzoek naar de taakuitvoering bij de Landelijke Eenheid

24	Landelijke Eenheid	Hs7; p37	"het investeren in (tactisch) onderzoek naar de andere aspecten binnen het thema CTER, te weten extremisme en radicalisering tot voor kort nauwelijks plaatsvond	In praktijk gebeurt dat al langer en is er veel ondernomen. Bovendien wordt de aanpak en inzet van de beperkte capaciteit ook (mede) bepaald door en afgestemd met de NCTV, het bevoegd gezag en veiligheidspartners en gebaseerd op de dreigingssituatie van dat moment (DTN). De Inspectie verwijst bij extremisme naar de definitie van de AIVD (voetnoot 140) i.p.v. de door de politie gebruikte definities. Daar zit een belangrijk verschil in; extremisme = Het fenomeen waarbij personen en groepen, bij het streven naar verbetering van de rechten en levensomstandigheden van individuen, groepen of dieren, bewust over de grenzen van de wet gaan en (gewelddadige) acties plegen.	Geen feitelijke onjuistheid. Waarvan kennis genomen
25	Landelijke Eenheid	Hs 8; p41	Hoofdconclusie: Hierdoor ontstaan risico's in de uitvoering van de proactieve rol.	In de hoofdconclusie het woord 'risico's' genoemd, maar dit wordt in de tekst van het rapport in dit verband niet eerder of nader toegelicht.	Aangepast
26	Landelijke Eenheid	Hs 8; p41	Aanbeveling: Heroverweeg de invulling van de rol van teamchef en teamleider in onderlinge samenhang	Het doel waaraan dit dient bij te dragen ontbreekt	Aangepast

Inspectie Justitie en Veiligheid

*Toezicht, omdat rechtvaardigheid en veiligheid
niet vanzelfsprekend zijn.*

Dit is een uitgave van:

Inspectie Justitie en Veiligheid
Ministerie van Justitie en Veiligheid
Turfmarkt 147 | 2511 DP Den Haag
Postbus 20301 | 2500 EH Den Haag
[Contactformulier](#) | www.inspectie-jenv.nl

Oktober 2021

*Aan deze publicatie kunnen geen rechten worden ontleend.
Vermenigvuldigen van informatie uit deze publicatie is toegestaan,
mits deze uitgave als bron wordt vermeld.*