

INZAGEDOSSIER

“EEN NIEUWE BVD - een organisatorische analyse van strategie en werkwijze, voorstellen voor een reorganisatie” rapport door organisatiebureau Andersson, Elffers & Felix

Nr. 71758

Aantal blz. 43

EEN NIEUWE BVD

- EEN ORGANISATORISCHE ANALYSE VAN STRATEGIE EN WERKWIJZE -

- VOORSTELLEN VOOR EEN REORGANISATIE -

's-GRAVENHAGE/UTRECHT,

MAART 1990

I N H O U D

Hoofdstuk	1	INLEIDING
	1.1.	Aanleiding tot het organisatie-onderzoek
	1.2.	Uitvoering van de opdracht door AEF
	1.3.	Inhoud van het rapport
	1.4.	Verwerking
Hoofdstuk	2	DE UITGANGSSITUATIE
	2.1.	De geschiedenis van de BVD
	2.2.	Positionering van de Dienst
	2.3.	Organisatie van de Dienst
Hoofdstuk	3	KNELPUNTEN IN HET FUNCTIONEREN VAN DE BVD
	3.1.	De relaties met de buitenwereld
	3.2.	De strategische sturing
	3.3.	Werkwijze en huidige organisatie
	3.3.	Procesbeheersing
	3.5.	De organisatie van de administratie
	3.6.	Personele aspecten
	3.7.	(Stijlen van) leidinggeven
	3.8.	De knelpunten in perspectief
Hoofdstuk	4	STRATEGISCHE UITGANGSPUNTEN VOOR VERANDERING
	4.1.	Externe ontwikkelingen en eisen
	4.2.	Herdefiniëring strategisch concept
	4.3.	Consequenties en condities voor de dienstverlening, werkwijze en organisatie
Hoofdstuk	5	VOORGESTELDE ORGANISATIESTRUCTUUR IN HOOFDLIJNEN
	5.1.	De ordening van de primaire processen
	5.2.	De voorgestelde organisatiestructuur en werkwijze op hoofdpijnen
	5.3.	Strategische en operationele sturing
	5.4.	Formatie
Hoofdstuk	6	INVOERING VAN ORGANISATIEVERANDERING

Hoofdstuk 1. INLEIDING

1.1. Aanleiding tot het organisatie-onderzoek.

De BVD bezint zich de laatste twee jaren intensief op positie, functie en werkwijze. De zich wijzigende buitenlandse politieke situatie in het afgelopen decennium, met zijn gevolgen voor de binnenlandse veiligheid, gaf hiertoe alle aanleiding. Bovendien heeft de Dienst rekening te houden met zich in ons land wijzigende opvattingen over "bedreigingen van vitale belangen" alsook over de wijze waarop deze bedreigingen tegemoet moeten worden getreden.

De externe druk op de noodzaak tot herpositionering en herziening van taken en werkwijze is groot. Zowel de regering (Ministers en Staten-Generaal) als andere verantwoordelijken voor onze "binnenlandse veiligheid" gaven en geven vele signalen af die tot herbezinning nopen.

De Beleidsnotitie BVD van mei 1989 is een document waarin het (1,5 jaar geleden benoemde) hoofd van de BVD op duidelijke wijze uitspreekt, dat externe signalen de dienst niet ontgaan en waarin de uitgangspunten voor een hernieuwde BVD zijn vastgelegd.

Interne projectgroepen studeren - binnen het veranderingsprogramma "De Dienst vernieuwt" - op de mogelijke uitwerking van een aantal noodzakelijk geachte vernieuwingen.

Aan Andersson, Elffers, Felix B.V. (AEF) is in het najaar van 1989 opdracht gegeven voorstellen te ontwikkelen voor een nieuwe organisatorische opzet van de Dienst, op basis van een strategische definiëring van de herziene opvattingen omtrent functie, taken en werkwijze. In nauwe samenspraak met de Secretaris-Generaal van het Ministerie van Binnenlandse Zaken is het Hoofd van de Dienst opdrachtgever.

1.2. Uitvoering van de opdracht door AEF.

De uitvoering van de opdracht bestond uit:

- a. een aanzienlijk aantal interviews met BVD-functionarissen (medewerkers zowel als leidinggevenden);
- b. bestudering van schriftelijk materiaal;
- c. regelmatig overleg met diverse betrokken partijen;
- d. analyse, met aansluitend mondelinge en schriftelijke rapportage.

ad. a.: Interviews

Sleutelelement van de onderzoekopzet heeft gevormd een ruim scala van interviews met medewerkers en leidinggevenden van de BVD. In totaliteit werden ca. 60 interviews afgenomen; daarbij werd met $\pm$ 175 functionarissen van de Dienst gesproken.

ad. b.: Schriftelijk materiaal

Gedurende de loop van het onderzoek is aan AEF veel schriftelijk materiaal

(rapporten, nota's, overzichten) ter beschikking gesteld. Dit materiaal is bestudeerd; het heeft mede invulling gegeven aan de bevindingen en inzichten.

ad. c.: Overleg

Gedurende het onderzoek is er veelvuldig overleg geweest met diverse personen en/of gremia.

Te noemen zijn:

- meerdere (diepgaande) gesprekken met het Hoofd van de Dienst en diens plaatsvervanger;
- enige bijeenkomsten met de Secretaris-Generaal van Binnenlandse Zaken;
- regelmatige afstemming met (vertegenwoordigers van) de Overleg Commissie
- enige conferenties met de staf (Aurora) van de Dienst
- een tweetal bijeenkomsten met het middenkader.

Zowel de interviews als de overige contacten met BVD-functionarissen kenmerkten zich door een grote mate van openheid en van betrokkenheid bij het wel en wee van de dienst. Alle gesprekspartners wordt dank gezegd voor hun wezenlijke en inhoudelijke bijdrage aan de totstandkoming van dit rapport. De inhoud van het rapport is voor verantwoordelijkheid van AEF. De eindversie is echter in nauw overleg met de Dienstleiding, mede op basis van kritische kanttekeningen in een eerder stadium van de Staf en de Overleg Commissie, tot stand gekomen.

1.3. Inhoud van het rapport

Op basis van een beschrijving van de uitgangssituatie van de Dienst in hoofdstuk 2 worden de knelpunten in het huidige functioneren in kaart gebracht (hoofdstuk 3). Er is een poging gedaan deze knelpunten zo objectief mogelijk te beschrijven. Een waarnemer (van buiten af) ontkomt er niet aan hierbij een bepaalde bril op te zetten. De leidraad hierbij is steeds geweest een notie van de "externe toetsing" op grond van de eerdergenoemde politieke en ambtelijke (departementsleiding) kritiek op het huidig functioneren.

In Hoofdstuk 4 worden een programma van eisen en een strategisch concept geformuleerd, ten behoeve van een ontwerp van een adequate organisatie, waarin de condities vervuld worden voor het wegnemen van de knelpunten. De mogelijke nieuwe organisatie in hoofdlijnen wordt in hoofdstuk 5 geschetst. Het biedt een raamwerk voor een in gang te zetten veranderingsproces waarvan de elementen in hoofdstuk 6 worden genoemd.

1.4. Verwerking

De tekstverwerking is met grote zorg en vriendelijkheid door de dames van het secretariaat van de Dienst gerealiseerd; daarvoor onze dank.

Hoofdstuk 2: DE UITGANGSSITUATIE

2.1. De geschiedenis van de BVD

Er zijn anno 1990 drie Inlichtingendiensten actief in ons land:

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

De formele introductie van een inlichtingendienst in Nederland vond plaats in 1914, met de oprichting van de Afdeling III van de Generale Staf van het Nederlandse Leger, de eerste (militaire) inlichtingendienst.

De "Troelstra-revolutie" in 1918 verbreedde de belangstelling toen al naar (binnenlandse) "terroristen". De Dienst groeide uit naar een Centrale Inlichtingendienst (CI), ressorterend onder de Minister van Binnenlandse Zaken, het bestaan waarvan de Nederlandse regering voor het publiek geheim wenste te houden. Een taakomschrijving is dan ook nooit tot stand gebracht. Naast de CI bleef ook GS III bestaan voor militaire zaken. In de Tweede Wereldoorlog zagen achtereenvolgens de Centrale Inlichtingendienst (CID) en daarna - wegens slecht functioneren van die CID - het Bureau Inlichtingen (BI) het licht. Zij vielen onder de verantwoordelijkheid van Justitie.

Meteen na de oorlog (om precies te zijn op 29 mei 1945) kwam het Bureau Nationale Veiligheid (BNV) tot stand. Aangezien in ons land toen het zogeheten Militair Gezag met de staatsmacht was bekleed, viel ook het BNV onder dit orgaan. Het coördineerde onder meer de werkzaamheden van de vele instanties, die zich met de nasleep van de oorlog bezighielden. In deze periode was de inlichtingendienst bekleed met een aantal executieve bevoegdheden.

De opheffing van de Staat van Beleg betekende het einde van het Militair Gezag en daarmee ook van het BNV.

Onder verantwoordelijkheid van de Minister-President werd ter vervanging de Centrale Veiligheidsdienst (CVD) opgericht, en wel bij geheim Koninklijk Besluit.

Ook de CVD was slechts een kort leven beschoren. Reeds in 1949 werd zij opgevolgd door de Binnenlandse Veiligheidsdienst (BVD), ressorterend onder Binnenlandse Zaken. De taken van de Dienst werden geregeld bij "vertrouwelijk KB", dat in 1972 werd geactualiseerd.

Op verzoek van de Tweede Kamer kwam in 1987 een formeel wettelijke grondslag tot stand: de Wet op de Inlichtingen- en Veiligheidsdiensten.

2.2. Positionering van de Dienst

De reden voor de totstandkoming van de naoorlogse veiligheidsdiensten (CVD en vervolgens BVD) was de bescherming van de heroverde vrijheden tegen bedreigingen van buiten, en met name vanuit de communistische ideologieën. Anno 1990 ligt de taak van de BVD verankerd in de Wet op de inlichtingen- en veiligheidsdiensten. Aangezien de wettelijke taakomschrijving (art. 8) uiteindelijk de basis vormt voor alle te ontplooiën activiteiten, volgt zij hier in haar volledigheid;

Artikel 8

1. Er is een Binnenlandse Veiligheidsdienst

2. Deze heeft tot taak;

- a het verzamelen van gegevens omtrent organisaties en personen welke door de doelen die zij nastreven, dan wel door hun activiteiten aanleiding geven tot het ernstige vermoeden dat zij een gevaar vormen voor het voortbestaan van de democratische rechtsorde, dan wel voor de veiligheid of voor andere gewichtige belangen van de Staat;
- b het verrichten van veiligheidsonderzoeken ter zake van de vervulling van vertrouwensfuncties, danwel van functies in het bedrijfsleven, welke naar het oordeel van onze terzake verantwoordelijke Ministers de mogelijkheid bieden de veiligheid of andere gewichtige belangen van de Staat te schaden;
- c het bevorderen van maatregelen ter beveiliging van gegevens waarvan de geheimhouding door het belang van de Staat wordt geboden en van die onderdelen van de overheidssdienst en van het bedrijfsleven, welke naar het oordeel van onze terzake verantwoordelijke Ministers van vitaal belang zijn voor de instandhouding van het maatschappelijk leven.

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

De beleidscoördinatie tussen de drie Nederlandse inlichtingendiensten - BVD, IDB en MID - geschiedt onder de verantwoordelijkheid van de Minister President in zijn functie van Minister van Algemene Zaken. Om tot een goede onderlinge afstemming over beleid te komen is de Ministeriële Commissie voor de Inlichtingen - Veiligheidsdiensten (MICIV) tot stand gebracht. Onlangs is besloten deze commissie tweemaal per jaar bijeen te doen komen voor uitwisseling van uitgangspunten voor het beleid en andere belangrijke zaken.

Uiteraard is het werk van de Dienst omgeven met strenge eisen wat betreft vertrouwelijkheid en geheimhouding. Even vanzelfsprekend geldt er geen geheimhoudingsplicht voor het hoofd van de Dienst jegens zijn Minister. De Minister is over het door hem gevoerde beleid verantwoordelijk verschuldigd aan het parlement. Sommige zaken kunnen echter niet in de openbaarheid worden belicht. Vandaar dat een niet openbare vaste Kamercommissie voor de inlichtingen- en veiligheidsdiensten is ingesteld. Aan deze commissie legt de Minister aangelegenheden voor, die niet in de Kamer zelf kunnen worden afgehandeld. De commissie publiceert van tijd tot tijd een verslag van haar werkzaamheden, dat in de Kamer besproken wordt. Op deze wijze is de BVD onderworpen aan parlementaire controle.

In een zin samengevat is de BVD geroepen tot de bescherming van een aantal gewichtige belangen; met name worden daarbij in de Wet op de inlichtingen- en veiligheidsdiensten genoemd:

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

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

Voor wat betreft de veiligheid van de Staat wordt vooral gezien naar aantasting van de soevereiniteit van ons land. Inbreuk terzake zal (vooral) afkomstig zijn van vreemde mogendheden. Met name spelen daarbij activiteiten van buitenlandse inlichtingendiensten en (heimelijke) politieke beïnvloeding door buitenlandse mogendheden een rol.

Er zijn sectoren van overheid en bedrijfsleven, wier uitvallen een ernstige ontregeling van het maatschappelijk bestel zou betekenen. Het bijdragen aan het voorkomen daarvan is één van de kerntaken van de BVD.

Bij de bescherming van het maatschappelijk bestel vormen ook economische aspecten een belangrijk element. Als capita selecta zijn de non-proliferatie, bescherming van de high-tech en de beveiliging van geautomatiseerde databestanden van gewicht.

Naast de in de wet genoemde, kunnen ook andere Staatsbelangen van een zodanige importantie zijn, dat zij de BVD-aandacht behoeven. Criteria zijn daarbij in elk geval dat zij politiek onomstreden zijn en een zekere mate van permanentie bezitten.

De te beschermen belangen vormen derhalve de basis voor inzet en taakafbakening van de Dienst.

Ook zijn de aard en wijze, waarop deze belangen worden bedreigd van betekenis.

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

- systematisch
- heimelijk
- misleidend
- oneigenlijk

Relatief waardevrij omschreven gebruikt de Dienst bij de uitoefening van haar kerntaken de volgende middelen:

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

In hun uitvoering kunnen deze middelen diep ingrijpen in de persoonlijke levenssfeer; de te beschermen belangen zijn dermate gewichtig, dat dit ingrijpen gerechtvaardigd wordt geacht. Aan de andere kant dient te worden beklemtoond, dat de wet met zoveel woorden enigerlei executieve bevoegdheid aan de BVD ontzegt (art. 20 I&V).

Het produkt van de Dienst is derhalve voorlichting/informatie aan de verantwoordelijke dragers van de diverse belangen. Deze zullen vervolgens, indien nodig, actie moeten nemen.

De voorlichting/informatie van de BVD kan zowel informerend (b.v. rapporten over een specifieke dreiging) als weerstandverhogend (b.v. een beveiligingsadvies) van aard zijn. Daarnaast heeft de Dienst de operationeel preventieve taak om bepaalde (buitenlandse) groepen of personen onder toezicht te houden (bijvoorbeeld terroristen op doorreis), hetgeen een arbeidsintensieve zaak is.

De voornaamste afnemers/doelgroepen worden gevormd door:

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

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

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

De informatie kan mondeling dan wel schriftelijk worden verstrekt.

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

Als leverancier zal de BVD telkens duidelijk moeten maken waar haar toegevoegde waarde ligt. Deze is samengesteld uit de bij wet vastgestelde status, de samenwerking in internationaal verband, de in ruim 40 jaar geaggregeerde expertise en de mogelijkheid tot inzet van specifieke middelen.

Wat betreft deze middelen zijn de meest BVD-specifieke:

- het doen van (veiligheids-)onderzoeken;
- het volgen en observeren;
- technische informatievergaring;
- het werken met menselijke bronnen.

Tenslotte is van belang te vermelden, dat ca. 80% van alle gegevens wordt verkregen uit de bestudering van de open bronnen, waarbij overigens zij aangetekend, dat daaronder ook alle (mondelinge) contacten worden verstaan met personen en instellingen, die "vrij toegankelijk" zijn en waarmee dus zonder inzet van inlichtingmiddelen kan worden gesproken.

Een aantal functionarissen bij de Politie inlichtingendiensten (PID'en) verzamelen - veelal op parttime basis -, ten behoeve en in opdracht van de BVD inlichtingen, overigens ook zonder executieve bevoegdheden.

2.3. Organisatie van de Dienst

In bijlage 1 is de organisatie van de BVD schematisch weergegeven:

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

Directie B

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

Onder de directie vallen een hoofdafdeling en drie afdelingen.

In hoofdlijnen zijn de activiteiten van die onderdelen gericht op:

- Nederlandse extremistische (soms ook gewelddadige) politieke stromingen (zowel links als rechts);
- Nederlandse anti-maatschappelijke bewegingen en Nederlands terrorisme;
- terrorisme, dat aan het buitenland is gerelateerd;
- staftaken (b.v. bewaken planning, juridische vraagstellingen, etc.), alsmede liaison met de PID'en.

Zoals voor alle onderdelen van de Dienst is ook voor B het verkrijgen en bestuderen van materiaal uit open bronnen (pamfletten, krantenberichten, verkiezingsblaadjes, etc.) de belangrijkste basis voor de werkzaamheden. Inputsignalen kunnen verder komen van PID'en, (militaire) gezagsdragers, zusterdiensten en burgers, die een spontane melding verrichten. Ook kan een nieuwe activiteit een spin-off zijn van vorige of nog lopende andere operaties. In alle gevallen vangt men bij B aan met een grondige analyse van het beschikbare materiaal.

Op basis van de analyse wordt vervolgens bezien, of de aard van het "object" al dan niet voldoende bedreigend is om operationele middelen in te zetten.

Afhankelijk van de ingrijpendheid der middelen wordt over gebruikmaking daarvan volgens een formele procedure beslist.

Ook de inzet van de operationele middelen dient

tot het object.

ter verdieping van de kennis met betrekking

Directie C

De directie C is belast met de bescherming van de veiligheid van de staat tegen inlichtingenactiviteiten door buitenlandse (communistische) mogendheden. De directie bestaat uit één hoofdafdeling en twee afdelingen. Qua hoofdtaken zijn deze onderdelen belast met:

- in de eerste plaats de inlichtingenactiviteiten van de Sovjet-Unie; ten tweede de clandestiene bemoeienis van de Volksrepubliek China en enige andere mogendheden met ons land; ten derde de bestudering van aard en modus operandi van vijandelijke inlichtingendiensten in hun algemeenheid;
- de inlichtingenactiviteiten van de Sovjet-satelietsstaten, met uitzondering van de DDR;
- de inlichtingenactiviteiten van de DDR.

Wat betreft de inrichting en aanpak van de werkzaamheden is er veel overeenkomst tussen de directies B en C. Ook hier gaat het vooral om het verzamelen en inzichtelijk maken van zoveel mogelijk relevante informatie ten behoeve van de dragers van de belangen rond de staatsveiligheid. Inhoudelijk wordt onder meer gekeken naar zaken als de activiteiten van de reguliere (rezidentura) en illegale inlichtingenofficieren (en diegenen die ervan worden verdacht dat te zijn); operaties in communistische landen gericht op Nederlanders, die deze landen bezoeken; benaderingen van Nederlanders (b.v. diplomaten) in derde landen; sensibilisering van vitale objecten, waarop zich de belangstelling van onvriendelijke buitenlandse inmengers specifiek richt; inlichtingenactiviteiten vanaf m.n. Russische schepen; de werving van emigranten (m.n. door de DDR).

De input die leidt tot het actief worden van de directie C komt uit open bronnen, uit meldingen van zusterdiensten, uit signalen van overheid of bedrijfsleven, van de PID'en of van burgers die iets verdachts hebben gesignaleerd.

Tenslotte

kan een activiteit een spin-off zijn van een andere operatie.

Aan het eind van het C-traject (met ongeveer dezelfde gang, beslismomenten en beslissers als bij de directie B) worden de informatieprodukten afgenomen door de betrokken minister(s), de ambtelijke BuZa-autoriteiten, Justitie (w.o. OM), zusterdiensten in binnen- en buitenland, bedrijven, PID'en en binnen- en buitenlandse bijzondere commissies. Intern zijn andere BVD-onderdelen afnemers.

Hoofdafdeling D

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

- beveiligingsrelaties met het bedrijfsleven;

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

In totaal bedraagt het aantal departementen, diensten, organisaties en bedrijven, dat onder de regelmatige beveiligingszorg valt, rond de 700. Daarnaast zijn er nog tal van incidentele contacten. In totaliteit is de input voor D-werkzaamheden afkomstig van minister(s), de Kamer, internationale organisaties (NAVO, EG, WEU, Eurocontrol), zusterdiensten, BVA's of BVI's en met name ook collega's van B en C. De werkzaamheden zelf bestaan in hoofdlijnen uit het volgende: het doen van voorstellen voor beveiligingsbeleid; bezoeken aan vitale organisaties; surveys van de beveiligingssituatie bij objecten; beveiligingsadviezen; NAVO-inspecties; briefing en debriefing van diplomaten; vertrouwensfunctie-onderzoeken; bewaking van vertrouwensfunctie-lijsten.

Duidelijk is dat ook D voor zijn werkzaamheden regelmatig gebruik zal maken van delen van de primaire ondersteuning vanuit de Dienst (E en T). Daarnaast is er sprake van co-producties met B en C, met name betreffende de zgn. "dreigingsplaatjes".

Voor wat betreft beveiligingsadviezen en veiligheidsonderzoeken fungeren de overheids- en bedrijfsleveninstanties op wiens verzoek ze worden vervaardigd als afnemers; voorstellen tot beveiligingsbeleid worden afgenomen door de politieke - nationale danwel internationale - instanties en organen, die dragers zijn van de betrokken veiligheidsbelangen.

SBP

Kerntaak was en is "het bestuderen van internationale verschijnselen en ontwikkelingen, die een bedreiging kunnen vormen voor de democratische rechtsorde, danwel de veiligheid of andere gewichtige belangen van de Staat". Vanuit het uitgangspunt dat de belangstelling zaken dient te betreffen die ons maatschappelijk bestel kunnen bedreigen kan worden gezegd dat SBP zich in grote lijnen met dezelfde mogelijkheden en ideologieën bezighoudt als waarop de aandacht van de directie C zich richt; in de B-sfeer speelt de Moslim-wereld (incl. Islamitisch fundamentalisme) een dergelijke rol. In de eerste plaats zijn de informatie-produkten van SBP (tot 7 "pakketten" geclusterd) van belang voor interne BVD-afnemers: de Dienstleiding, de directies B en C, de hoofdafdeling D. Daarnaast richt SBP zich echter ook regelmatig - o.m. in de vorm van ook voor de relaties van de Dienst bestemde publicaties - naar buiten. Het is telkens de bedoeling de dragers van belangen zo goed mogelijk op de hoogte te houden van de meest actuele stand van zaken op de door hen bestreken terreinen.

- Primaire toelevering van de hoofdafdelingen E en T

De hoofdafdelingen E en T zijn verantwoordelijk voor een belangrijk deel van de "geheime" informatievergaring, die diep in kan grijpen in de persoonlijke levenssfeer van mensen. Daarnaast wordt er door de primaire directies zelf direct gebruik gemaakt van menselijke bronnen (agenten). De geheime inzet van mensen en middelen in deze sfeer gaat met strenge procedures gepaard. Het Hoofd van de Dienst en uiteindelijk de Minister van Binnenlandse Zaken en voor technische middelen zelfs de Premier en een aantal andere ministers, dienen hun goedkeuring te hechten aan de inzet van zgn. "zware middelen". In de hoofdafdeling E gaat het hierbij met name om volgen en observeren, af luisteren, vertalen en open of gesloten vertrouwensonderzoeken. De hoofdafdeling T levert de vereiste technische middelen aan om op adequate wijze de E-activiteiten te kunnen uitvoeren. Hier is sprake van een internationale "concurrentie" die blijven en creativiteit op technisch gebied, vooral op het terrein van de telecommunicatie en telematica vereist.

Over de voornaamste afdelingen van de afdeling E volgen enige kenschetsen om het nodige inzicht in de organisatie van de BVD te verkrijgen.

Onder het begrip vertalen wordt (vooral) mede verstaan het beluisteren en uitwerken van opnamen, via technische hulpmiddelen verkregen.

Vanuit een afdeling binnen E, vinden de volg- en observatie-acties plaats ten behoeve van de directies B en C.

Een afdeling vertrouwelijke onderzoeken heeft als activiteiten:

- onderzoeken naar aspirant-vertrouwensfunctionarissen (voor D);
- onderzoeken naar van inlichtingenactiviteiten of anti-maatschappelijk gedrag verdachte personen (voor B en C);

- onderzoeken naar sollicitanten bij de Dienst;
- onderzoeken voor zusterdiensten (incidenteel);

De afnemers van de "produkten" zijn altijd andere onderdelen van de BVD (en in een incidenteel geval een zusterdienst).

- Ondersteunende onderdelen

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

Op stafniveau vinden we de (hoofd-)afdelingen:

- Kabinet, belast met de voorbereiding van (vertrouwelijke) beleidsrapporten, juridische aangelegenheden, onderhoud nationale en internationale beleidsrelaties (o.a. zusterdiensten) en het secretariaat van de dienstleiding;
- Organisatie, een afdeling in opbouw, recent gestart met een organisatieadviseur.
- Personeelszaken, waarbij opgemerkt kan worden dat een decentralisatieproces gevorderd is en op centraal niveau met name het sociale beleid, de rechtspositie, het personele beheer en de personele zorg behartigd worden.
- Financiën, waarin naast de financieel-comptabele administratie een aantal facilitaire onderdelen als huishouding, vervoer en interne beveiliging zijn ondergebracht.

In de lijn is nog de toeleverende hoofdafdeling A terug te vinden, die alle niet-primaire toelevering op het gebied van archivering, documentatie en automatisering (rekencentrum en systeemontwikkeling) verzorgt. Ook op het gebied van de archivering en documentatie is een decentralisatieproces richting primaire eenheden in gang gezet.

- De formatie

De BVD heeft per 1-1-1990 635 formatieplaatsen (excl. de PID-ambtenaren ook part-time vervulde plaatsen). Ca 350 medewerkers zijn als direct aan te merken, d.w.z. met direct aan de primaire processen te relateren bijdragen. Hiertoe worden ook medewerkers als documentalist en technische functionarissen gerekend. Het aantal indirecten is met ca 285 of 45% van het totaal aan de hoge kant, zeker gezien de "ruime" toelevering aan directies. Naast de facilitaire ondersteuning is vooral ook de ruime administratieve ondersteuning hier debet aan. In een dienstverlenende organisatie is een verhouding 60:40 voor direct:indirect met zelfs een engere interpretatie van direct een vuistregel-norm. Efficiency-verbeteringen zijn hier zowel mogelijk als onontkoombaar.

Hoofdstuk 3 KNELPUNTEN IN HET FUNCTIONEREN VAN DE BVD

3.1. De relaties met de buitenwereld

In de eerdergenoemde Beleidsnotitie van mei 1989 wordt enige malen aan de orde gesteld dat de BVD - vanuit zijn noodzakelijkerwijs gesloten karakter als veiligheids- en inlichtingendienst - te veel in een isolement is gebracht. Bovendien is men te zeer in zichzelf gekeerd: te weinig wordt rekening gehouden met de wensen van afnemers en het gebruikersnut voor hen van de verzamelde informatie; het verzamelen is, meer dan wenselijk is, een doel in zichzelf geworden.

Voor het "overleven" van de Dienst is het noodzakelijk dat de maatschappij voldoende doordrongen is van zijn nut en toegevoegde waarde. Uit een door NNS-Marktonderzoek bv. gehouden enquête blijkt dat er op dit punt het nodige te verbeteren valt. Zo kan 37% van de ondervraagden, die zeggen met de Dienst bekend te zijn, slechts één taak van de BVD noemen. Bovendien worden in het onderzoek ook activiteiten aan de Dienst toegeschreven, die hem niet toekomen (bijv. het openen van brieven). Als overall-image blijkt uit het NSS-onderzoek dat men over het algemeen de BVD beschouwt als een weliswaar noodzakelijke, maar gesloten instelling die in geringe mate progressief en modern is; ook blijkt zorg met betrekking tot de controleerbaarheid van de Dienst.

Een dergelijke perceptie mag op zichzelf als knelpunt worden gezien; het lijkt wenselijk te streven naar een meer "in de maatschappij staan" van de Dienst.

Een lastige factor daarbij is overigens wel dat ook in de toekomst (lang) niet alle informatie waarover de BVD beschikt voor publicatie vatbaar is: het karakter van een veiligheidsinstelling stelt grenzen aan de openheid.

De negatieve berichten over de oosteuropese veiligheids- en inlichtingendiensten zullen waarschijnlijk niet bijdragen aan een positief beeld van de BVD bij het vaderlandse publiek.

Het kabinet, in het bijzonder een aantal meest betrokken ministers, de Minister van Binnenlandse Zaken als eindverantwoordelijke en de fractievoorzitters van de vier grootste partijen wensen de dienst onder bestuurlijke en democratische controle te houden. Tegelijkertijd stellen ze hun terechte eisen met betrekking tot de door de BVD te leveren informatieve produkten om onheil in de samenleving te voorkomen. De bedreigingen van de vitale belangen van onze samenleving zijn minder eenduidig (niet meer vooral de communistische dreiging), maar ook complexer (b.v. de terroristische dreigingen van velerlei aard) en moeilijker localiseerbaar (toenemende mobiliteit) geworden. De BVD is het laatste decennium onder grotere politieke druk komen te staan. Het koude oorlogsbeeld is al lange tijd verdwenen. De dienst heeft er moeite mee op adequate wijze in te spelen op veranderde opvattingen over belangen en bedreigingen en over hoe daar op in te spelen. Politieke waardering en steun is niet vanzelfsprekend, er worden eisen gesteld aan de politiek-maatschappelijke invoering van de dienst, zowel wat betreft de aard en kwaliteit van de produkten als wat betreft de wijze waarop deze produkten tot stand komen.

Wat betreft de netwerken, met zowel principalen (opdrachtgevers) als afnemers,

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

3.2. De strategische sturing.

De inrichting van de huidige BVD wordt sterk gekarakteriseerd door zijn functionele eenheden. Dit maakt het uitermate moeilijk te komen tot een systeem van integrale sturing, d.w.z. het van begin tot eind bewaken van het primaire proces op voortgang en kwaliteit. Door het onvoldoende naadloos op elkaar aansluiten van de verschillende studie- en beslissingsmomenten verliest het management aan inzicht en beïnvloeding. Voor een werkelijk strategische sturing ontbreken:

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

Om te komen tot integrale sturing is het bovendien noodzakelijk, dat het management op de verschillende niveaus in de Dienst beschikt over voldoende bevoegdheden en verantwoordelijkheden. Door de compartimentering en functionele indeling van de organisatie ontbreekt het daar op dit moment aan.

Al met al zijn er te weinig garanties, dat er geen "verkeerde" activiteiten ondernomen worden en dat de politiek-maatschappelijk vereiste produkten tot stand komen.

3.3. Werkwijze en huidige organisatie.

De zojuist (wederom) aangehaalde functionele indeling en compartimentering van de BVD hebben ervoor gezorgd, dat de primaire processen te zeer zijn verbrokken.

Dat leidt er in de eerste plaats toe, dat in feite niemand verantwoordelijkheid kan dragen voor een produkt of productieproces in zijn totaliteit. Daarnaast kan een dergelijke inrichting veroorzaken dat medewerkers het zicht verliezen op het uiteindelijke nut van hun bijdrage aan het eindprodukt. Dit kan leiden tot demotivatie, die zich in een aantal gevallen zal vertalen in twijfel aan het nut van bepaalde BVD-operaties als zodanig.

Een werkwijze, die niet zoveel mogelijk gericht is op een in onderlinge samenwerking van activiteiten, realiseren van een helder, hanteerbaar produkt voor een herkenbare afnemer, heeft een aantal nadelige gevolgen.

In de eerste plaats wordt onvoldoende geanticipeerd op en gekoerst naar het te behalen resultaat. Dit heeft tot gevolg dat operaties een onverantwoorde mate van autonomie krijgen (l'art pour l'art). Bovendien nemen de resultaten zelf te zeer en te vaak de vorm aan van "toevalstreffers", die dan vanuit hun aard een onevenredige invloed hebben op de waardering voor de werkprocessen rond en de veroorzakers van die toevalstreffers.

Tevens is er bij een dergelijke aanpak onvoldoende sprake van produktinnovatie. Tenslotte wordt een zinvolle prioriteitenstelling er door bemoeilijkt.

De directies B en C hebben hun werkprocessen in grote lijnen gelijksoortig ingericht. Dit wordt mede in de hand gewerkt door de gelijkvormige toelevering van informatie vanuit E. Onvoldoende is onderzocht of er tussen de verschillende bedreigingen niet zoveel onderscheid bestaat, dat een meer op iedere specifieke bedreiging toegesneden werkaanpak effectiever en efficiënter zou kunnen zijn.

Bovendien hebben vele E-medewerkers, het gevoel, dat ze enerzijds onvoldoende worden betrokken bij doel en te behalen resultaat van B-, C-, en D-activiteiten, terwijl er anderzijds naar hun mening suboptimaal van hun kennis en vaardigheden gebruik wordt gemaakt.

Er is een soort routine in de Dienst ontstaan, die activiteiten op een verbrokkelde wijze richt op in het zicht komende bedreigingen, zonder een heldere relatie te leggen met de eigen aard van het bedreigde belang en de mogelijkheden en wensen van de dragers van de belangen. Wat in de eerste schakel van het primaire proces - de informatievergaring - fout gaat, kan door gebrek aan heldere criteria en integrale sturing aan het proces niet meer gecorrigeerd worden.

Het zal in dit verband geen verbazing wekken dat van systematisch raadplegen van externe deskundigen - uitgezonderd de buitenlandse zusterinstituten - nauwelijks sprake is. Ook dit ontbreken van externe impulsen staat doorbreken van de routine en "produktvernieuwing" in de weg.

3.4. Procesbeheersing

Een goede procesbeheersing vereist een helder (strategisch) beleid, toetsingscriteria voor prioriteiten en proportionele inzet van mensen en middelen, kwaliteitsnormen voor het eindprodukt, een organisatie die de samenhang in de (deel-)processen mogelijk maakt en zodanige procesbeschrijvingen, dat meetmomenten en normstelling in het proces zijn vast te stellen.

Beheersing van inzet van mensen en middelen zowel naar omvang als naar volgorde in de tijd is een noodzaak om strategische doeleinden daadwerkelijk te realiseren. Er zijn bij de BVD natuurlijk elementen van dit "ideaaltype" te vinden, maar de samenhang ontbreekt en de instrumenten schieten tekort. Methoden voor capaciteits- en detailplanning ontbreken. Projectbeschrijvingen als basis voor het inplannen naar tijdsduur en volgorde zijn er niet in hanteerbare vorm. Afsluiten van projecten of operaties gebeurt niet, er zijn

vele "slapende" projecten en operaties. Ad hoc toedeling, met natuurlijk een op de praktijk gebaseerde intuïtie en kennis, is niet meer voldoende om aan de huidige eisen van sturing en beïnvloeding te voldoen. De diverse regelkringen, strategisch en operationeel, met daaraan gekoppelde (leidinggevende) verantwoordelijkheden en toetsing (liefst in teams) zijn niet goed onderscheiden. Samenvattend kan gezegd worden dat zowel de strategische planningsfunctie als de "bedrijfsbureau"-functie (werkvoorbereiding, planning en voortgangscontrole van operationele activiteiten) ontbreken.

3.5. De organisatie van de administratie.

Wat betreft de administratieve discipline zijn er bij de BVD vele knelpunten aan te wijzen. Om er enkele te noemen:

- * operationele stukken en andere informatie worden afzonderlijk en verschillend geregistreerd en gedocumenteerd.
- * de diverse dienstonderdelen (m.n. B en C) documenteren op onderscheiden wijze, terwijl ook binnen de directies nog verschillen in aanpak kunnen worden gesignaleerd.
- * de administratieve eindverantwoordelijkheden zijn momenteel over teveel afdelingen en bureaus gesplitst.
- * de decentralisatie van de documentatie verloopt tot nog toe weinig planmatig en gestructureerd.

Voor een "informatiefabriek" als de BVD is het absoluut noodzakelijk tot een verbetering van deze situatie te komen. Een eerste en meest belangrijke stap daartoe zou kunnen zijn een helder inventariseren van de bij de primaire processen behorende informatiebehoefte en een heldere toewijzing van verantwoordelijkheden terzake van het ordelijk voorzien in die behoeften. Er zal hier sprake (moeten) zijn van het nodige (lucratieve) monnikenwerk. Vergaande decentralisatie vereist eenduidigheid in systematiek en procedures om waar nodig integratie tot stand te brengen. Er is geen sprake van een weldoordachte systematiek.

3.6. Personele aspecten.

Het is - opnieuw - de functionele inrichting van de Dienst, die mede beperkingen stelt aan de carrière-mogelijkheden van BVD-medewerkers. Het is niet al te gemakkelijk te switchen van het ene dienstonderdeel naar het andere (aard en inrichting van de werkzaamheden in de onderdelen worden als onoverkomelijk specifiek ervaren).

De "BVD-plus", min of meer een honorering voor het feit dat werken voor de Dienst de nodige beperkingen in de persoonlijke levenssfeer betekent, is een belangrijke belemmering voor het aannemen van een functie buiten de organisatie.

Opleidingsbehoeften worden al te zeer gerelateerd aan de functie, die de betrokkenen thans bij de Dienst bekleden. Vanuit het management is weinig oog voor cursussen en trainingen buiten dit kader.

De rechtspositionele instrumenten worden onvoldoende gebruikt. Bijzondere inspanningen worden niet incidenteel beloond, systematische functioneringsgesprekken en beoordelingen vinden te weinig plaats. Dit leidt soms ten onrechte tot onvoldoende mogelijkheden voor gemotiveerde medewerkers om zich positief te onderscheiden.

Het vroeger zo sterk aanwezige "esprit de corps" is verminderd door een vervaging van doelstellingen en waarden.

De - op zich alleszins verantwoorde - verschuiving van tal van P-taken van de (voormalige) hoofdafdeling PZ naar het lijnmanagement gaat onvoldoende gepaard met scholing van dat lijnmanagement in die taken.

Andere redenen, die in de huidige inrichting soms ten onrechte doorstroming in de weg staan, zijn:

- * status-overwegingen
- * overwerkvergoedingen
- * een incompleet loopbaanbeleid

In het kader van een herorientatie op een stevige sociale begeleiding van het personeel zal ook gelet dienen te worden op:

- * het verbloemen van fouten
- * het vluchten in operaties
- * de schijnbare status van "super-expert"
- * het soms onvoldoende besef van een democratische verantwoordingsplicht
- * rolverwarring met betrekking tot de functie van "waakhond" (dat is iets anders dan "bewaken").

In combinatie met het eerdergenoemde gebrek aan zicht op het nut van het eigen werk leidt een tekortschietend sociaal beleid tot demotivatatie van mensen. Opgemerkt moet hierbij worden, dat grote loyaliteit aan de dienst, verantwoordelijkheidsgevoel, normbesef en hart voor het werk opvallende kenmerken zijn van BVD-medewerkers. Dit heeft een sociale ontwrichting voorkomen en biedt een goede basis voor veranderingen.

3.7. (Stijlen van) leidinggeven.

Van oudsher is bij de benoeming van leidinggevenden vooral gelet op hun inhoudelijke kennis van het betrokken BVD-werkterrein; beoordeling van de sociale en andere managementvaardigheden van de sollicitant kwamen minder (en wellicht onvoldoende) aan de orde.

Door de verbrokkelde inrichting van de werkprocessen zit het middle-management wezenlijk in de tang:

- * het beschikt over onvoldoende externe informatie om daaraan meerwaarde te kunnen ontleen
- * het is niet behoorlijk getraind in management-vaardigheden
- * er zijn (nog) te weinig bevoegdheden gedelegeerd
- * de structuur van de produktie-processen staat onvoldoende coördinatie toe.

Daardoor ontstaat bij de medewerkers een beeld van gebrek aan consistentie en besluitvaardigheid.

Er is te veel "leiding" in de organisatie: een verhouding van 1:5 is onevenredig. Bovendien zijn er functies die weliswaar de benoeming "chef" dragen, doch nauwelijks enige daarmee samenhangende bevoegdheden kennen.

3.8. De knelpunten in perspectief

Een hoofdstuk knelpunten biedt naar zijn aard een nogal negatief beeld. Toch moeten de knelpunten goed in beeld blijven om een "nieuwe Dienst" tot stand te kunnen brengen. Gezien in historisch perspectief kan opgemerkt worden, dat aan een relatief overzichtelijke situatie waarvan sprake was vanaf de tweede wereldoorlog in de 70-er jaren op sluipende wijze en in de 80-er jaren versneld een einde is gekomen, met als climax de recente ontwikkelingen in Oost-Europa.

Een sterk en goed localiseerbare dreiging in het binnenland vanuit duidelijk geprofileerde extremistische (vooral linkse) organisaties en vanuit het buitenland door de communistisch geregeerde landen heeft plaatsgemaakt voor een veel diffuser en gecompliceerder landschap van dreigingen. Daarnaast zijn ook in de waardering en invulling van de in de wet verankerde belangen en van de wijze waarop de BVD - zonodig door de inzet van diep in de persoonlijke levenssfeer ingrijpende middelen - deze belangen dient te beschermen veranderingen gekomen. Gezien in een toekomstig perspectief zijn een aantal zaken van belang. De politiek is zich bewust van de onmisbaarheid van een binnenlandse veiligheidsdienst. Binnen de Dienst is voldoende draagvlak om aan ingrijpende veranderingen te kunnen werken. Medewerkers willen maar al te graag uit het isolement van de Dienst en zouden een grotere openheid naar de maatschappij toejuichen. Er valt niets te verbergen als het gaat om doelstellingen, organisatie op hoofdlijnen en wijze van werken van de Dienst. Tegelijkertijd zal men altijd deels geheime informatievergaring moeten koppelen aan de ca. 70 à 80 % "open bronnen"-informatie om voldoende toegevoegde waarde te hebben. In de volgende hoofdstukken wordt de weg naar een te vinden optimale organisatie en werkwijze verder verkend.

Hoofdstuk 4. STRATEGISCHE UITGANGSPUNTEN VOOR VERANDERING

4.1. Externe ontwikkelingen en eisen.

Het gaat in het werk van de BVD nog steeds om drie groepen voor onze samenleving essentiële belangen, te weten:

1. de democratische rechtsorde;
2. de veiligheid van de staat;
3. het maatschappelijk en economisch leven.

Bij de democratische rechtsorde gaat het vooral om een bestuurlijke invalshoek, bij de veiligheid van de staat om een politieke (inclusief de internationale rechtsorde) en bij het maatschappelijk en economisch leven om een juridisch-maatschappelijke.

De verantwoordelijke dragers van deze belangen (regering, lokale bestuurders, justitiële autoriteiten, ambtelijke organisaties, maatschappelijke organisaties en vertegenwoordigers van het bedrijfsleven) maken andere afwegingen dan vroeger bij hun waardering en beoordeling van het werk van de BVD. De zelfredzaamheid en de weerbaarheid van de samenleving zijn toegenomen. Aan de persoonlijke levenssfeer en politieke vrijheid van de burger wordt zwaarder dan ooit getild.

Toch zijn een aantal dreigingen evident en wordt de bemoeienis van de BVD daarmee, algemeen (recent nog in de Tweede Kamer) onderschreven. Deze bedreigingen van essentiële belangen van staat en samenleving zijn:

- A. terrorisme, sabotage en andere gewelddadige acties, c.q. voornemens daartoe;
- B. onverdraagzame ideologische uitingen en gedragingen door groeperingen, met vaak heimelijke politieke beïnvloeding;
- C. de invloed van de georganiseerde misdaad op het functioneren van de overheid en gewichtige maatschappelijke organisaties;
- D. spionage;
- E. misbruik van vitale technologieën en schending van geautomatiseerde gegevensopslag;
- F. diefstal van high-tech en belangrijke economische informatie;
- G. proliferatie.

Er zijn vele dwarsverbanden tussen de groeperingen die deze bedreigingen veroorzaken, b.v. tussen de georganiseerde, internationaal opererende criminele organisaties en politiek extreme groeperingen. Er zijn combinaties van dreigingen binnen gecoördineerde acties. Er vinden ook snelle verschuivingen

plaats in en tussen de groepen bedreigers.

Kortom er is sprake van een complex patroon van dreigingen met veel en snelle wijzigingen, het eenduidige dreigingsbeeld is historie. Dit verklaart ook het in hoofdstuk 3 beschreven "toevalstreffersyndroom".

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

Het gaat daarbij niet alleen om de vraag of de BVD haar informatieverzamelende activiteiten moet verrichten, maar vooral ook hoe.

4.2. Herdefiniëring strategisch concept

De interne knelpunten (Hoofdstuk 3) hangen zoals eerdergemeld in belangrijke mate samen met het onvoldoende inspelen op veranderde eisen uit de omgeving van de Dienst. Door de verschuiving van een eenduidig dreigingen-belangen beeld naar een complex patroon van (wisselende) dreigingen, die veel duidelijker dan vroeger aan de aard van de belangen en de wensen van de belangdragers moeten worden gerelateerd is een ander leidend organisatieprincipe nodig. Wat zwart-wit geformuleerd moet de Dienst de switch maken "van dreiging naar belang". Op grond van een adequate concretisering van belangen van de nederlandse samenleving (in 3 hoofdgroepen, zie hiervoor), het volgen van ontwikkelingen daarin en een inschatting van het maatschappelijk weerstandsvermogen terzake moeten de relevante dreigingen in strategische en operationele zin steeds opnieuw benoemd en bestudeerd worden. De BVD als waakhond van onze nationale belangen vraagt om een ander strategisch concept, gebaseerd op een definitie van de opdracht van de Dienst in strategische termen.

De missie ("mission statement") van de BVD is in dit verband te omschrijven als;

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

De toegevoegde waarde van de BVD is gebaseerd op:

- wettelijke bevoegdheden, o.a. tot het inzetten van bepaalde middelen;
- expertise, met name op het gebied van het voorspellend vermogen met betrekking tot de ontwikkeling van dreigingen en het maatschappelijk weerstandsvermogen;
- een netwerk van nationale en internationale open en geheime informatiebronnen en samenwerkingsverbanden.

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

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

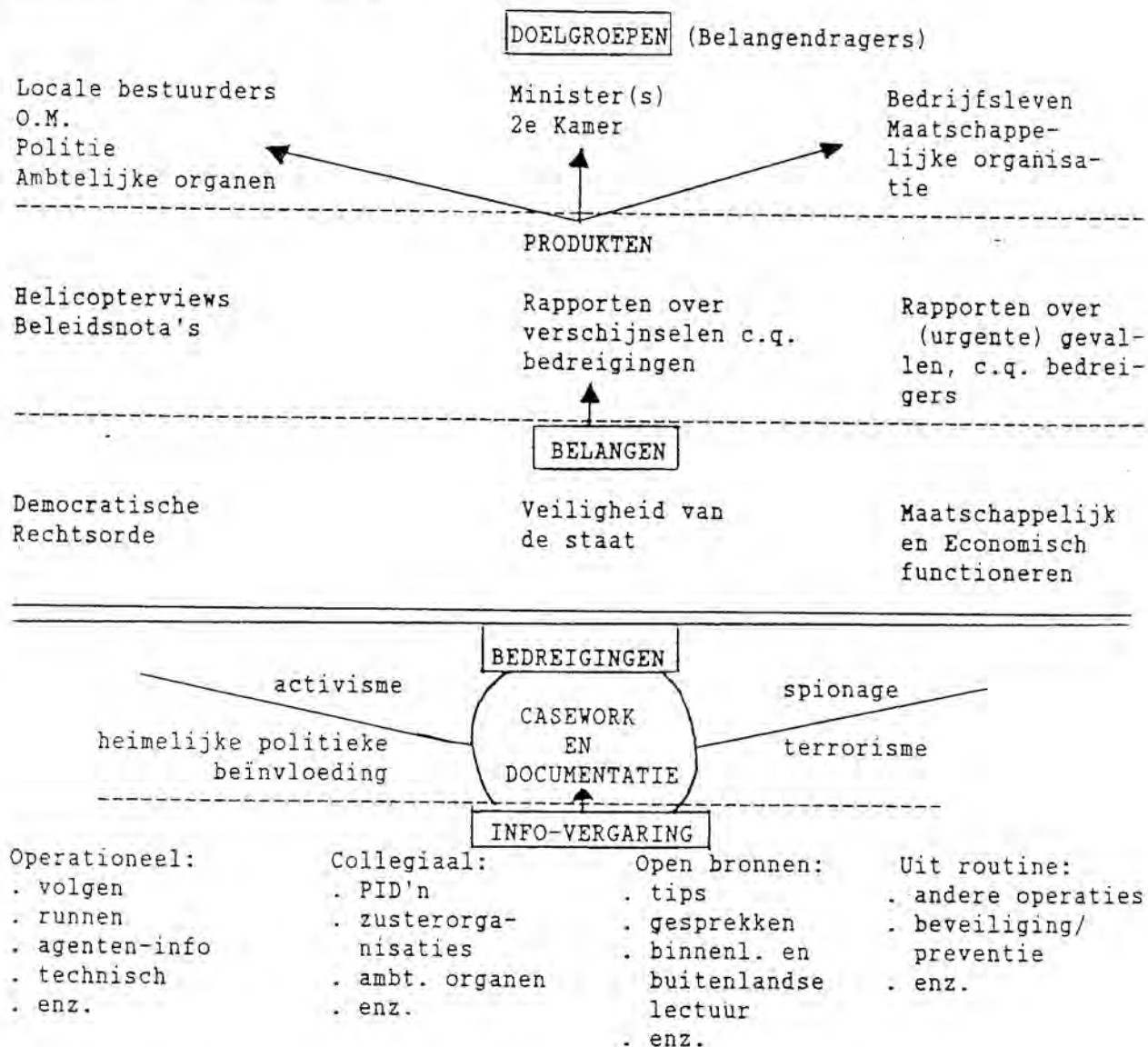
De criteria voor kwaliteit, snelheid, toegankelijkheid en flexibiliteit van en in de informatieverwerking zullen ontleend worden aan de wensen en eisen van de doelgroepen, c.q. de eerdergenoemde dragers van de belangen.

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

4.3. Consequenties en condities voor dienstverlening, werkwijze en organisatie.

Om de consequenties van een tot strategisch concept vertaald beeld van de externe eisen duidelijk te maken kunnen twee schema's behulpzaam zijn. Op de eerst plaats is hieronder de huidige werkwijze - vereenvoudigd - in beeld gebracht.

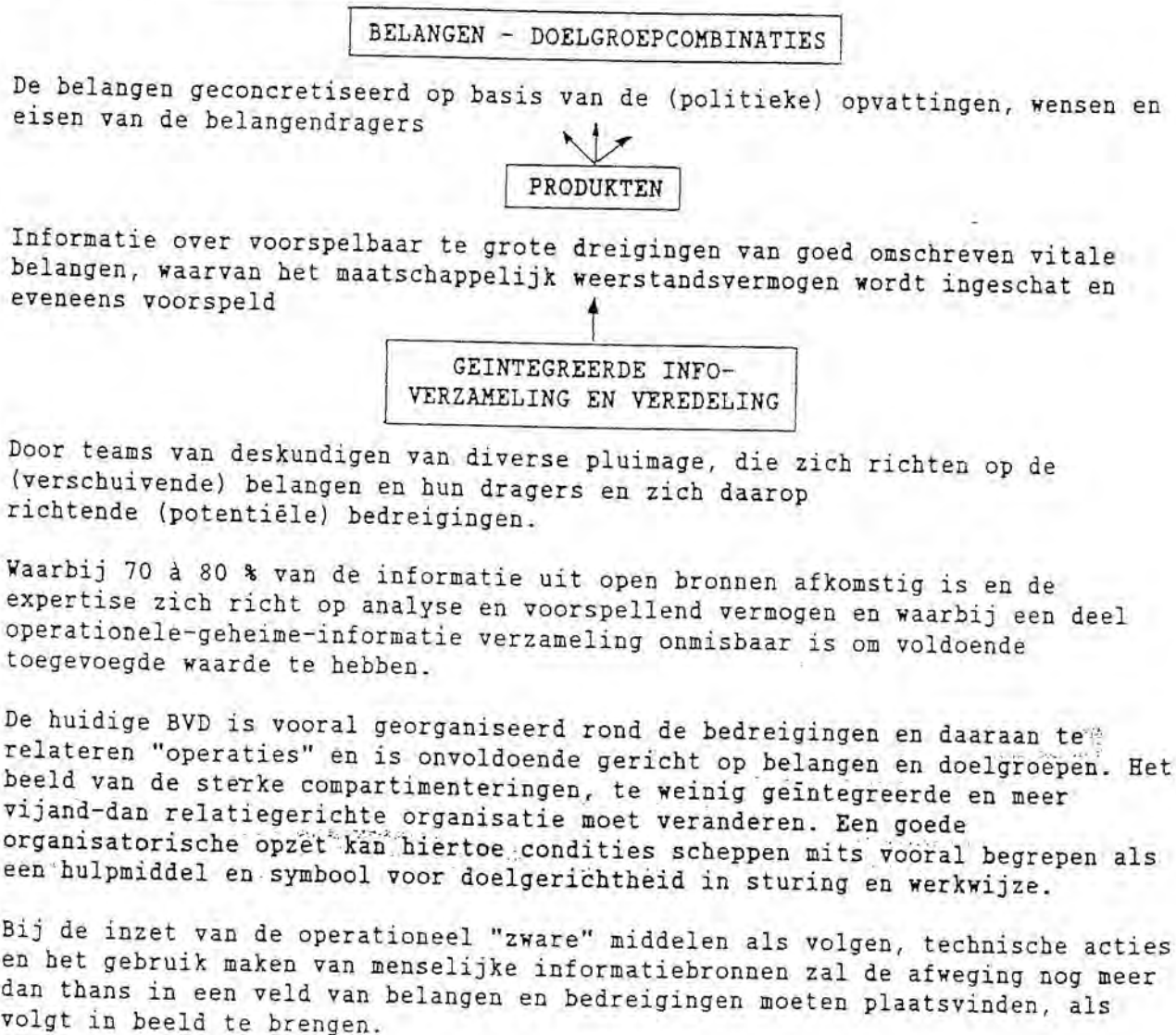
Schema 1 Huidige situatie

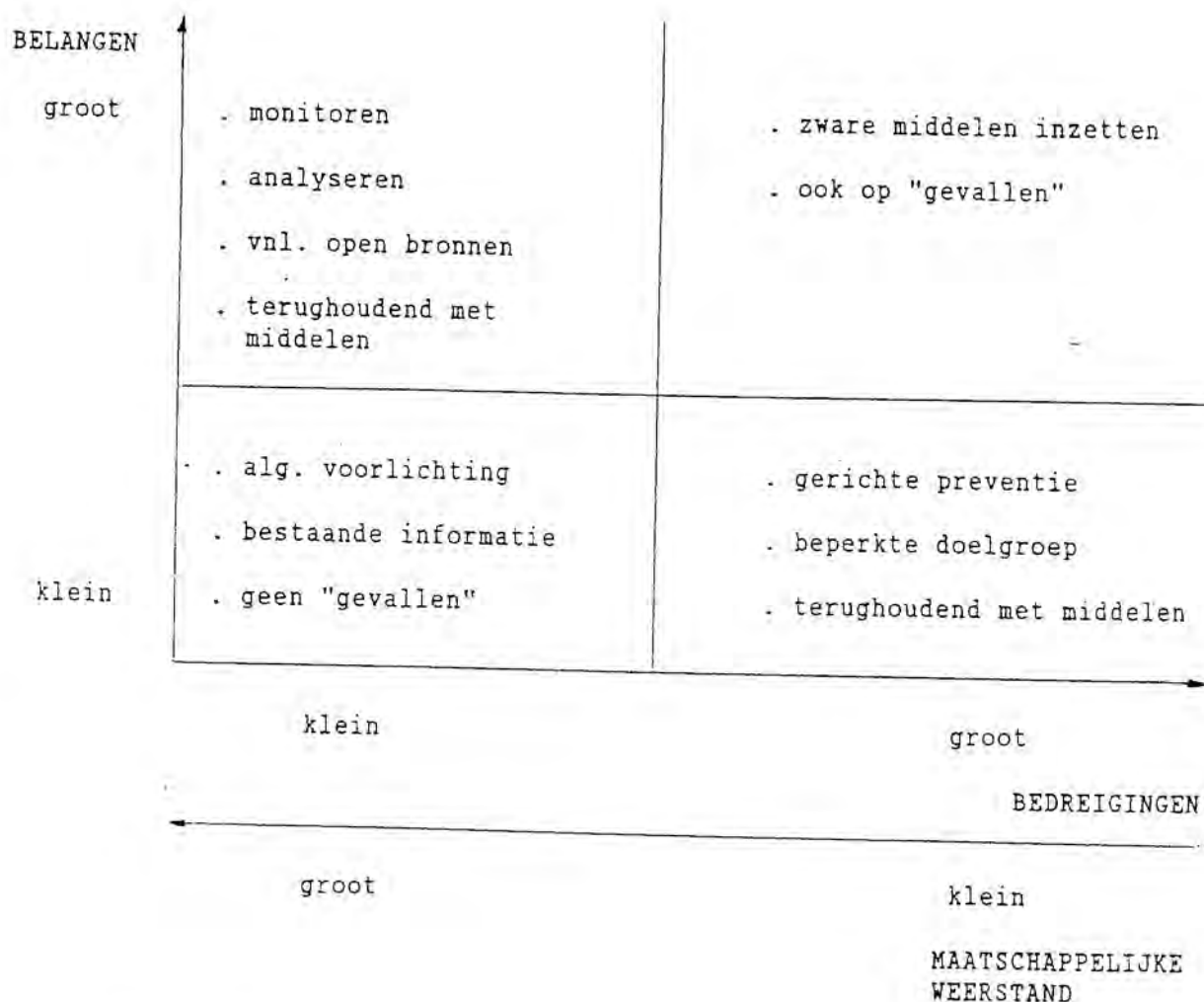


Er is sprake van een duidelijke césure tussen het operationele werk - met de caseworker als brandpunt - en de belangen/doelgroepcombinaties waaraan produkten geleverd en afgestemd moeten worden.

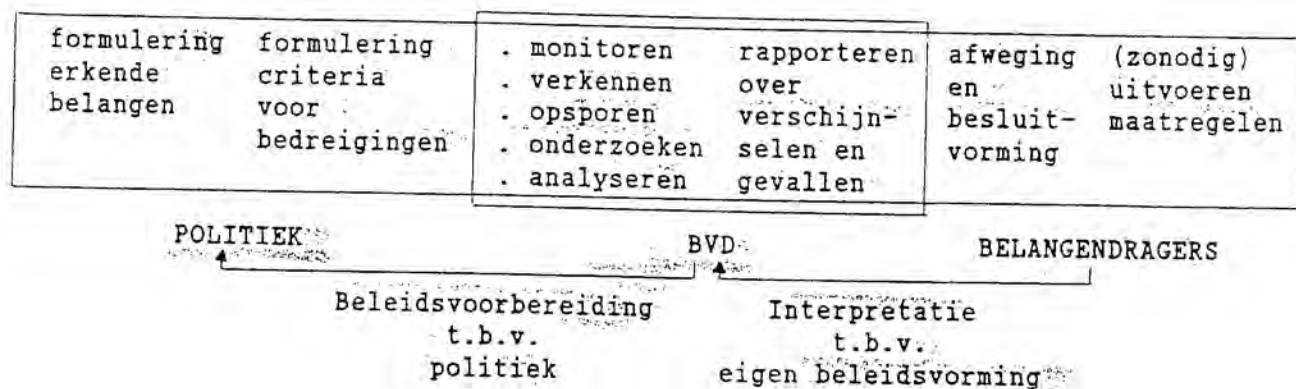
Schematisch weergegeven is de eis aan de Dienst te stellen als volgt:

Schema 2: Beoogde situatie





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



De interne strategische sturing moet ontleend worden aan zowel de eisen, wensen en richtlijnen van de politiek eindverantwoordelijke minister(s) en de overige belangendragers als aan een inschatting van de effectiviteit van de te leveren informatieve dienstverlening. Op grond van haar specifieke expertise en kennis zal de BVD de politiek ook van advies moeten dienen (beleidsvoorbereiding) voor de formulering en concretisering van de belangen en de dreigingen. Ten behoeve van de eigen beleidsvorming is kennis nemen van het vervolgtraject van belang.

Veel meer dan tot nu toe zal de Dienst over een netwerk van vaste systematisch onderhouden relaties met afnemers (dragers van belangen) en andere strategische relaties moeten beschikken. Bij dit laatste kan zowel gedacht worden aan de "concurrenten" als aan belangrijke deskundigen buiten de operationele informatievergaring (instituten, universiteiten enz.)

Een goede interactie met de buitenwereld op veel opener wijze gaat hand in hand met de mogelijkheid tot strategische sturing. Op het niveau van de uitvoering is een goede administratieve organisatie nodig om strategische sturing om te kunnen zetten in operationele sturing.

De Dienst moet alert zijn ten aanzien van politieke en maatschappelijke ontwikkelingen in binnen- en buitenland en dermate flexibel georganiseerd zijn dat tijdig (dreigende) aantastingen van vitale belangen geconstateerd worden. Vervolgens dient de kennis, zonodig, verdiept te worden en zal hierover aanvullend gerapporteerd moeten worden. Een opdracht tot verdere inlichtingenvergaring kan de inzet van "zware middelen" nodig maken.

Bedreigingen dienen steeds vanuit een bepaald primair belang gezien te worden. Bedreigingen blijken in die zin ook toe te delen aan de belangenclusters, zoals in onderstaand schema aangegeven.

	Democratische Rechtsorde (bestuur)	Veiligheid van de staat (politiek)	Maatschappelijk en economisch leven (maatschappij)
1. Terrorisme en sabotage	xx	xxx	x
2. Onverdraagzame ideologiën met heimelijke politieke beïnvloeding	xxx	xx	-
3. Invloed georganiseerde misdaad op het functio- neren van de overheid en gewichtige maatschappe- lijke organisaties	xxx	xx	x
4. Spionage	x	xxx	-
5. Misbruik vitale tech- nologie en geautomati- seerde gegevensopslag	xx	x	xxx
6. Diefstal van high-tech en belangrijke economi- sche informatie	-	x	xxx
7. Proliferatie	-	xx	xxx

xxx eerste belang xx nevenbelang x ook van belang

Ondanks de aanwijsbare dwarsverbanden en combinaties van dreigingen is het voor een organisatorische opzet van belang vast te stellen dat bedreigingen qua zwaartepunt in optiek voor het grootste deel primair toewijsbaar zijn aan een van de vitale belangenclusters. De waardering van de belangen, zoals in het schema aangegeven is echter in laatste instantie een politieke beslissing. De BVD zal derhalve op basis van een goed analytisch en voorspellend vermogen ook beleidsinformatie ten behoeve van de politieke besluitvorming aanleveren om de afwegingen steeds goed te kunnen maken.

Er zal wel voortdurend nagedacht moeten worden over optredende verschuivingen, zowel qua ernst van de dreiging als qua primair belang ("sturen op nadenken"). Operaties zullen steeds herzien moeten worden en in ieder geval in de tijd afgegrensd moeten worden, op z'n minst voor evaluatie en herbezinning, vaak ook voor afsluiting. De autonomie van de op bedreigingen gerichte, continu doorlopende operaties moet beëindigd worden.

Recent is al door de Dienst voorgesteld om met bepaalde activiteiten te stoppen, met name met betrekking tot bepaalde bedreigingen gerelateerd en aan het Oostblok, en andere te introduceren of te intensiveren, met name gerelateerd aan nieuwe vormen van corruptie en proliferatie. Overigens is het te vroeg de spionage uit het Oostblok als niet ter zake af te doen. Wel vindt hier een verschuiving naar bepaalde economische belangen plaats.

Samenvattend kan gezegd worden dat een nieuwe organisatie opzet en werkwijze garanties moet bieden voor:

- mogelijkheid tot strategische sturing, op de eerste plaats vanuit de politiek, op de tweede plaats vanuit de dienstleiding;
- méér openheid en externe gerichtheid;
- méér systematiek in de belangen/bedreigingen afwegingen;
- goede operationele sturing;
- een handzaam opzetten van de nodige administratieve organisatie;
- gemotiveerde medewerkers, in staat (gesteld) tot effectief en efficiënt werken.

Hoofdstuk 5 VOORGESTELDE ORGANISATIESTRUCTUUR IN HOOFDLIJNEN

5.1. De ordening van de primaire processen

De vereiste grotere externe gerichtheid van de BVD dient tot uitdrukking te komen in de organisatiestructuur. Een structuur immers geeft aan hoe bijdragen aan de doelstelling van de organisatie zijn gebundeld, wie daarvoor (eind-)verantwoordelijkheid draagt en waaraan spelregels voor samenwerking moeten worden aangehaakt.

Een ordening van de primaire processen zal zodoende een optimale gerichtheid op

- belangen,
- doelgroepen of belangendragers en
- produkten

moeten bewerkstelligen.

In ieder geval zal een hoofdordening naar dreiging en (huidige) interne processen moeten worden afgewezen.

De produkten in de vorm van toegankelijke informatieve documenten, rapporten, memo's, mondelinge boodschappen hebben altijd betrekking op situaties en ontwikkelingen met betrekking tot de vitale belangen, vaak in combinatie met mogelijk of daadwerkelijk optredende bedreigingen. Een ordening naar belangen/bedreigingen-combinaties is tegelijkertijd een ordening naar produkten qua inhoud.

De vorm (helicopterviews, beschrijving "urgente" gevallen enz.) kan verschillen, zowel afhankelijk van de geadresseerde belanghebbenden als van de aard van het onderwerp. Vanwege de feitelijk grote interdependentie tussen de belangen/bedreigingen-combinaties rond een bepaald belangencluster (b.v. veiligheid van de staat en terrorisme) heeft het geen zin naar vorm van het produkt in de hoofdstructuur te differentiëren.

Ook is in de praktijk een hoofdordening naar doelgroep of belangendragers niet doelmatig. Teveel belangen/bedreigingen-combinaties zijn van belang voor diverse doelgroepen (b.v. zowel voor de Minister als voor een bepaalde burgemeester en het OM).

Een hoofdindeling van de primaire processen naar de drie grote belangenclusters (democratische rechtsorde, veiligheid van de Staat en maatschappelijk en economisch leven) is de meest optimale. Tevens omdat, zoals in het vorige hoofdstuk reeds aangegeven, de bedreigingen meestal vanuit prominente belangenoptiek gezien kunnen worden.

Per belangencluster komen vele belangen/bedreigingencombinaties voor, waarop vanuit het toetsingskader van het betrokken belang voor diverse doelgroepen "produkten" geleverd moeten kunnen worden.

Uiteraard zal er een flink aantal dwarsverbanden ontstaan gekoppeld aan een bedreiging, die op meerdere belangen invloed kan hebben. Het gaat hierbij om een optimale hoofdordening zonder waterdichte schotten, waarbij het werken in teamverband een "normale" zaak moet worden.

Als de primaire "produktie-eenheden" worden voorgesteld, de directies

- democratische rechtsorde,
- veiligheid van de Staat,
- maatschappelijk en economisch functioneren.

Binnen deze directies moeten zoveel mogelijk alle primaire uitvoerende en ondersteunende medewerkers een plaats krijgen. Een uitzondering in de primaire sfeer moet gemaakt worden voor de operationele informatievergaring met de zgn. "zware middelen", volgen, observeren en technische acties. Dit zowel uit doelmatigheidsoverwegingen (bedreigingen voor meerdere belangen én schaars aanwezige deskundigheden) als om redenen van veiligheid. In herinnering wordt geroepen dat deze informatievergaring tesamen met de inzet van agenten en informanten ca 20 à 30% van de benodigde informatie levert, maar ook onmisbaar is om de gewenste toegevoegde waarde te verkrijgen. In deze soort informatievergaring is een grote operationele vaardigheid opgebouwd, die zich slecht leent voor versnippering.

De ondersteunende processen dienen - zoals reeds in gang gezet - maximaal gedecentraliseerd te worden naar de primaire eenheden. Toch blijft ook hier een deel - om deskundigheidsredenen - "centraal" georganiseerd en als toeleverancier optreden.

In deze hoofdordening zal de strategische en operationele sturing moeten worden ingebouwd, inclusief de daarbij behorende voorzieningen als managementteams, administratieve organisatie enz. Daarover meer aan de hand van een organisatieschema op hoofdlijnen.

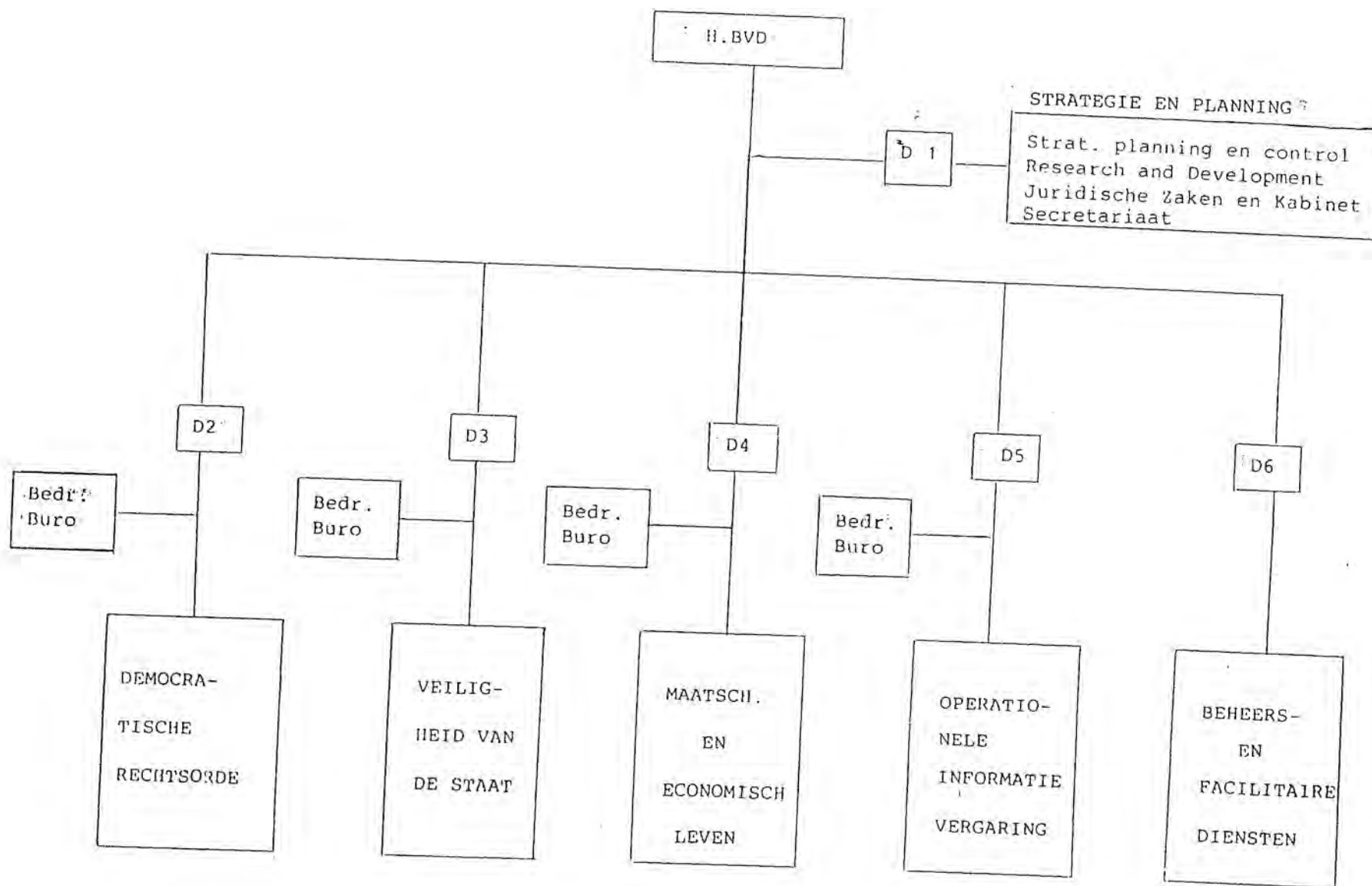
5.2. De voorgestelde organisatiestructuur en werkwijze op hoofdlijnen

Hierna is de voorgestelde structuur schematisch weergegeven. Ter toelichting worden een aantal kanttekeningen gemaakt.

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

- verschijnselen en ontwikkelingen (helicopter views);
- majeure concrete bedreigingen, gerelateerd aan het belang en de voorspelbare loop daarvan;
- overige concrete bedreigingen, idem;
- preventieve maatregelen en aanbevelingen, gebaseerd op de aard van de belangen en mogelijke, voorspelbare bedreigingen;
- operationele controle van in eerder stadium "erkende" bedreigingen.

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



Er komt een nieuwe categorie projectleiders in plaats van de huidige caseworkers. Projectleiders geven leiding aan teams van tot de eigen directie behorende analisten, contact-ambtenaren, onderzoekers, vertalers en documentalistten. De samenstelling van het team hangt af van de aard van het project. Ook de preventieprojecten oude stijl (D) vallen hieronder. Bij bedreigingen die meerdere belangengroepen omvatten wordt het project toegewezen door het managementteam na voorbereiding door D1 aan de primair aanspreekbare directie (zie de "toewijzing" van bedreigingen aan belangengroepen in hoofdstuk 4), die de projectleider en een groot deel van het team levert. Daarnaast worden medewerkers uit andere directies aan het team toegevoegd. Een projectleider zal meestal meerdere projecten gelijktijdig onder zijn hoede hebben. Medewerkers zullen ook gelijktijdig in meerdere projectteams participeren.

Het bedrijfsbureau draagt zorg voor de capaciteitsplanning, het inplannen van de projecten, de detailplanning per project en per medewerker, de bewaking van de voortgang en doorlooptijden, de signalering van rapporteringsdata, de verbindingen met D6 op facilitair gebied, de bedrijfsadministratie en de input voor de personele registratie en financiële administratie. Het vervult een schakelfunctie in de managementinformatie en de centrale archivering en automatisering.

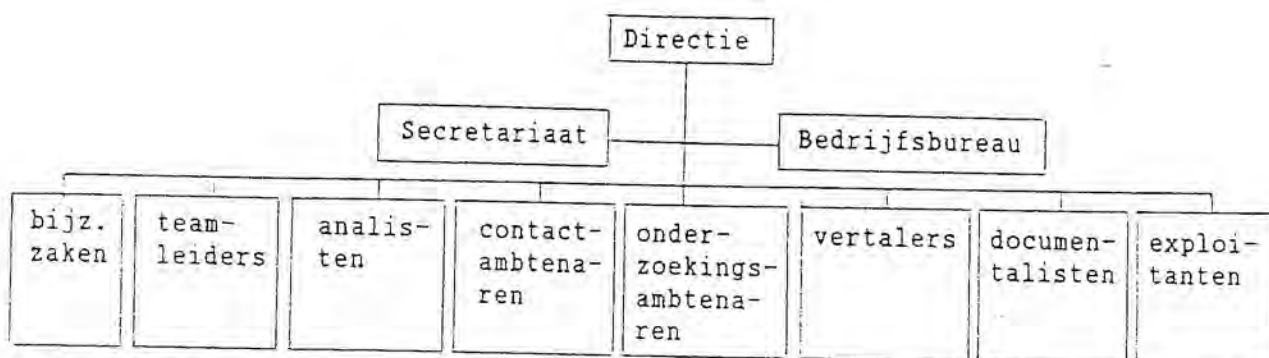
De projectleider dient aanvragen in voor de operationele informatievergaring door de volgploeg en de PID's, alsmede technische operaties. De prioriteitstelling wordt geleverd door D5 op basis van door D1 aangedragen criteria en richtlijnen met zonnodig overleg met de hoofden D2 t/m D4 of in het managementteam.

Bij het (nog) niet kunnen toewijzen van een project wordt door D1 een research and development project gestart met eigen (D1) medewerkers, zonder betrekken van D5. De uitkomst van het R en D - project is naast een helicopter view een toewijzingsvoorstel.

Te overwegen is een stafafdeling QC (Quality Control), bestaande uit een chef, een assistent en een administratief medewerker te formeren. De chef QC heeft dan de bevoegdheid op alle plaatsen in de Dienst informatie op te vragen, hierover te discussieren en rapport uit te brengen aan HBVD. Zijn voornaamste functie is de kwaliteit van het operationele werk te bewaken en de "autonomie" van operaties te voorkomen. Betrokkenen zullen altijd geïnformeerd dienen te worden over zijn bevindingen.

Een primaire directie is als volgt gestructureerd:

Structuur Directies 2, 3 en 4



Alle onderzoek- en preventieprojecten vinden plaats onder leiding van een project- of teamleider nieuwe stijl. De diverse vakmensen (analisten, contact-ambtenaren, onderzoekingsambtenaren, vertalers, documentalisten) hebben hun "thuisbasis" in een eigen afdeling met een chef, die verantwoordelijk is voor de vakontwikkeling, te leveren kwaliteit en personele- en samenwerkingsvraagstukken. D.w.z. deze chef is zowel hiërarchisch als professioneel bovengeschild en is dus eindverantwoordelijk voor de bijdragen van zijn medewerkers in de teams of in "solo-projecten". De projectleider is de functionele baas voor het desbetreffende project. In moeilijke gevallen zal de afdelingschef zelf in een team onder leiding van een projectleider moeten participeren. De gerichtheid op de belangen en belangendragers wordt bevorderd door de ontwikkelings- en preventieprojecten in deze samenwerkingsvorm een plaats te geven. De aangegeven specialisten zullen zich allen, door het teamwork kunnen ontwikkelen tot een soort "caseworker" nieuwe stijl, wel vanuit hun basiskennis en vaardigheden. De groep exploitanten neemt zowel deel aan teams, als heeft solistische contacten met de afnemers van produkten in het kader van b.v. security surveys, veiligheidsonderzoeken, onderhoud relaties e.d. Wel moet er voor gezorgd worden, dat de teamleider nieuwe stijl in principe ook rapport uitbrengt bij de afnemers, tenzij het nodig is - bij majeure projecten - dit via de directeur of dienstleiding te doen plaatsvinden. Elke directie zal een aantal bijzondere activiteiten kennen, die een aparte plaats moeten hebben (b.v. briefing en debriefing diplomaten, buitenlandse liaisons e.d.).

De overlegvormen in een directie zullen bestaan uit:

- directeur, chef bedrijfsbureau en chef teamleiders over beleidszaken en majeure projecten;

- directeur en alle teamleiders over operationele voortgang, prioriteitstelling en beleidsvoorbereiding voor de dienstleiding;
- directeur en alle chefs over beheersaangelegenheden (organisatie, administratieve organisatie en samenwerking);
- bilaterale contacten van de directeur met alle chefs en teamleiders afzonderlijk waar nodig;
- overleg van een afdelingschef met zijn medewerkers.

Frekwentie en duur zullen in de praktijk uitgevonden moeten worden. Bij projecten en projectteams kan het gaan om langlopende projecten (van jaren) tot zéér korte (b.v. 1 dag) onderzoeken, waarbij de betreffende projectleider rapporteert aan exploitant of de directeur. Alle preventie- en onderzoeksprojecten moeten via een projectleider lopen. Van elke projectopdracht is een "document" op het bedrijfsbureau dat plant en volgt als ondersteuning voor zowel het hoofd van de directie als de afdelingschefs. Alle projecten moeten periodiek gezien worden op voortgang, kwaliteit, effectiviteit en doelmatigheid. Het bedrijfsbureau signaleert de momenten (nader af te spreken) en levert een aantal basisgegevens aan. De directeur is verantwoordelijk voor de "herijking". De QC-manager heeft zoals gezegd ten alle tijde het recht projecten te (doen) onderzoeken op kwaliteit enz. en hierover rechtstreeks aan HBVD te rapporteren.

De directie operationele informatievergaring (D5) kent een structuur met afdelingen voor de diverse "specialismen" als volgen en observeren, technische acties, enz. Ook deze directie heeft als primaire toeleverancier, een bedrijfsbureau, dat de werkvoorbereiding, werkgangcontrole en planning voor zijn rekening neemt.

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

- personeels- en organisatiezaken (incl. opleidingen)
- financiën en administratie
- automatisering, systeemontwikkeling en computercentrum
- centraal archief en documentatie
- civiele dienst (huishouding, vervoer e.d.)
- interne beveiliging.

De patronen van toelevering aan de primaire directies met een onderscheid naar lijn- en functionele bevoegdheden zullen nog verder ontwikkeld moeten worden. Het streven naar maximale decentralisatie kan hierbij niet ter discussie staan.

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

5.3. Strategische en operationele sturing.

Eén van de voornaamste eisen aan de nieuwe organisatie te stellen is de mogelijkheid te komen tot een adequate strategische en operationele sturing. Anders gezegd de activiteiten, die leiden tot informatie die de verantwoordelijke dragers van de belangen (vooral de Minister van Binnenlandse Zaken als politiek eindverantwoordelijke) relevant achten, moeten adequaat tot stand komen en eindeloos doorlopende zgn. "autonome" operaties mogen niet meer voorkomen.

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

De eerste regelkring is de externe regelkring waarbij de politiek en het Hoofd van de dienst in een uitgebalanceerd proces van beleidsvoorbereiding en besluitvorming voor langere perioden en voor majeure "situaties" vaststellen wat de concrete belangen, de relevante bedreigingen (in relatie met het maatschappelijk weerstandsvermogen) en de toegestane middelen voor informatievergaring zijn. De Directie strategie en planning dient ten behoeve van dit proces zowel meerjarige strategische plannen als criteria voor majeure ad hoc beslissingen ten behoeve van HBVD en daarmee ten behoeve van de bestuurlijk/politieke besluitvorming aan te dragen. De Directie Strategie en Planning maakt hiertoe gebruik van zowel eigen informatievergaring en -analyse (in "research and development") als van discussies met het HBVD en het managementteam en informatie uit de primaire directies op aanvraag (b.v. rond een specifiek belang of een concrete bedreiging).

De tweede regelkring is die waarin HBVD aan zijn primaire directies, ondersteund door zijn stafdirectie Strategie en Planning, de "ondernemingsstrategie" en de daaruit voortvloeiende criteria en richtlijnen voor het operationele werk als leidraad opdraagt. Zoals in elke regelkring komt ook hier het eindresultaat (de leidraad) tot stand door een proces van zogenaamde "terug- en tegenkoppeling", dat wil zeggen door voorleggen aan en horen van de mening van de deskundige primaire directies in een voorbereidend stadium. Ook hiervoor zullen research and development - activiteiten verricht moeten worden. Een goed rapportage-systeem (voor de "routine" op hoofdlijnen en voor de majeure gevallen concreet) van de primaire directies naar HBVD is bovendien nodig. De strategische "voortgangscontrole" vereist informatie.

De derde regelkring is die waarin de hoofden van de primaire (en uiteindelijk ook de facilitaire en beheers-) directies, geholpen door hun bedrijfsbureaus aan afdelingshoofden en projectleiders opdrachten verstrekken, aan weekvoorbereiding doen en de voortgangscontrole tot stand brengen. Het bedrijfsbureau heeft ook een functie in de voorbereiding van zijn directeur voor de "tweede regelkring". Het bedrijfsbureau werkt als een spin in het web in de desbetreffende directie voor wat betreft de vertaling van strategie en richtlijnen in concrete criteria

en normen voor het uitvoerende werk, de daaraangekoppelde werkvoorbereiding en planning en de voortgangscontrole. Het bedrijfsbureau draagt ook bij aan de tot stand koming van de voortgangsrapportage door het hoofd van de directie aan de dienstleiding. Daarbij zal duidelijk zijn dat het bedrijfsbureau geen lijnbevoegdheden heeft en formeel altijd via en met de directeur zijn bijdragen levert. De kwalitatieve aspecten moeten door de leidinggevendenden in overlegcircuits aangebracht worden.

De bedrijfsbureaus zijn de kernen waaraan de opzet van de administratieve organisatie - qua vorm, frequentie en volledigheid - gekoppeld moet worden. Functionele contacten tussen directie Strategie en Planning en de bedrijfsbureaus voor het op elkaar aansluiten van de regelkringen zijn van groot belang.

Er zal nog veel van de inventiviteit van betrokkenen gevraagd worden om dit systeem van regelkringen op adequate wijze inhoud te geven.

Het is een van de voornaamste "dienstbrede" ontwikkelingsprojecten voor de komende ca 1,5 jaar.

Naast de rol in de besturing van de dienst zal de directie Strategie en Planning - zoals eerder aangegeven - een rol vervullen in de research and development van nieuwe, nog niet toe te wijzen, verschijnselen en gevallen. Bovendien zullen kabinetszaken (zie omschrijving in hoofdstuk 2), het beleid m.b.t. de samenwerking met zusterorganisaties, behandeling "gevoelige" zaken e.d. hierin een plaats krijgen. Het is ook de directie Strategie en Planning die erop toeziet (aan de hand van de strategische plannen en richtlijnen en de terugkoppeling via de operationele plannen van de primaire directies) dat het "voorspellend vermogen" van de dienst een nieuwe dimensie krijgt, zoals in hoofdstuk 4 aangeduid.

Duidelijk zal zijn, dat een plv. Hoofd van de Dienst van hoog kwalitatief niveau nodig is. Door de vele externe contacten is een volledige operationele vervanging van het Hoofd frekwent noodzakelijk. Om een eigen continue "ingang" in de Dienst te hebben, die niet operationeel van aard is is de combinatie plv. Hoofd / Hoofd Directie 1 een zéér goede. De directie 1 behoeft voor z'n aard een hoogwaardige leiding, terwijl het tijdbeslag beperkt kan blijven tot ca. 40% van de beschikbare tijd.

5.4. Formatie

De Dienst telt thans 637 formatieplaatsen, waarvan ca. 355 direct bijdragen aan de primaire processen (incl. de operationele chefs) en ca. 280 indirect (ondersteunend) worden ingezet.

Door verbetering van werkmethoden, een betere planning en automatisering is een besparing in de directe en indirecte sfeer van ca. 10% mogelijk. De effectiviteit kan belangrijk verhoogd worden door bovendien een verschuiving van indirect naar direct te bewerkstelligen, waarvoor een doorzetten van het decentralisatieproces nodig is en een vermindering van het aantal leidinggevendenden. Die verschuiving is ook nodig om de maatschappelijke verkenningen rond belangen, maatschappelijk weerstandsvermogen en

voorspelbaarheid van bedreigingen meer diepgang te geven en de zgn. compartimentering te doorbreken. Opgemerkt moet worden dat de bedrijfsbureaus een extra inzet van ca. 20 indirecten nodig maken, waardoor de per saldo vermindering van het aantal indirecten een zware opgave zal zijn.

Bij de directen is sprake van een saldo van:

- minus ca. 35 door grotere doelmatigheid
- minus ca. 30 door afbouw van bepaalde taken
- plus ca. 30 voor meer diepgang in de maatschappelijk georiënteerde analyses
- plus ca. 30 voor nieuwe taken in het kader van een veranderd dreigingsbeeld (b.v. misbruik technologie en geautomatiseerde gegevensopslag)

Schematisch weergegeven zijn de navolgende mutaties, in ronde getallen, noodzakelijk .

jaar categorie	1990 (in %)	1993 (in %)	mutaties
Direct	355 (56)	350 (60)	- 5
Indirect	282 (44)	230 (40)	- 52
Totaal	637 (100)	580 (100)	- 57

Een goed opgezet personeelsvoorzieningsplan op basis van een uitgewerkte organisatie-opzet en de mogelijkheden tot een sociaal verantwoorde afvloeiing door outplacement (binnen de Rijksdienst), vervroegd pensioen e.d. kan nog enige wijziging in deze getallen en in de fasering brengen. Als streefsituatie voor 1993 zijn de genoemde getallen een goede indicatie.

Hoofdstuk 6 INVOERING VAN ORGANISATIEVERANDERING

Vanuit de externe eisen is mede op basis van de in de huidige organisatie ervaren knelpunten een nieuwe organisatie-opzet ontworpen. Dit is als een "top-down-benadering" te kenschetsen, ondanks het gevoerde overleg met de Overlegcommissie en het tegemoetkomen aan terechte eisen om duidelijkheid en sturing aan de basis van de organisatie.

Veel moet echter nog ingevuld worden, met name wat betreft overleg- en samenwerkingspatronen, werkwijzen van bedrijfsbureaus in relatie met de leiding van de directies en de projectteams, relatie tussen de directie Strategie en Planning en de primaire directies, werkwijze managementteams, vakontwikkeling en opleiding- en trainingsprogramma, enz. In de komende ca. 3 jaren zal aan de nieuwe organisatie inhoud gegeven moeten en kunnen worden. De organisatie zoals in hoofdstuk 5 geschetst zal in 1993 - met natuurlijk bijstellingen - echt moeten werken. Hiervoor zijn nog vele inspanningen nodig. Hiertoe zal een gestructureerd veranderingsproces in gang gezet en zal betrokkenheid gemobiliseerd moeten worden. Hiertoe zijn stappen nodig, vanaf het verschijnen van dit rapport.

Een grote hypotheek legt de noodzakelijke ingrijpende wijziging van de personele samenstelling op dit veranderingsproces.

Voor het huidige topmanagement ad ca. 15 zijn in de nieuwe organisatie nog 7 plaatsen over.

Voor de ruim 100 "middle managers" zullen in de nieuwe lijnorganisatie ca. 70 plaatsen beschikbaar zijn, inclusief ca. 25 teamleiders, die slechts ten dele uit de huidige caseworkers en chefs gerecruteerd kunnen worden. Een aantal uitvoerenden zal of niet meer passen - ondanks intensieve om- en bijscholingsprogramma's -, c.q. zelf de voorkeur geven aan vertrek. Een nieuwe instroom voor de verhoging van het voorspellend vermogen en doorbreken van ingeroeste werkwijzen is nodig. De uitstroom zal in de komende drie jaren ca. 100 medewerkers moeten bedragen, de instroom ca. 40. Duidelijk zal zijn, dat zo'n operatie alleen mogelijk is via uiterst zorgvuldige procedures, een uitgekiend personeelvoorzieningsplan en een grote inspanning om goede arbeidsplaatsen elders in de rijksdienst te vinden.

Zonder betrokkenheid en inspiratie van de uitvoerenden in deze Dienst is de operatie onmogelijk. Zij moeten uiteindelijk de vernieuwing zichtbaar maken in het concrete primaire werk en mogelijk maken in een hoge kwaliteit dienstverlening vanuit de ondersteunende activiteiten.

De voorgestelde vernieuwingen in werkwijzen kunnen het beste getrokken worden door de leidinggevendenden op de diverse niveaus "in de lijn" en de projectleiders als functioneel leidinggevendenden (ongeveer zoals in een ingenieursbureau). De eindverantwoordelijken voor de kwaliteit van de dienstverlening op diverse niveaus en posities dienen ook verantwoordelijk te zijn voor de daarvoor benodigde kwaliteit van de samenwerking en de kwaliteit van de vakkundige bijdragen.

Daarvoor zijn basiseisen:

- een zorgvuldige selectie van de 7 leidinggevendenden in de top van de organisatie, de ca 45 chefs van de afdelingen en de ca 25 projectleiders in de drie primaire directies;

- een zorgvuldig opgezet personeelvoorzieningsplan, rekening houdend met de te verwachten eisen aan en de wensen van de medewerkers
- een goed opgezet opleidings- en trainingsprogramma, zowel het leidinggeven en het projectmatig werken omvattend als de vakmatige kanten van het werk in de dienst, w.o. het bedrijfsbureau-werk.

Bij een zo ingrijpende verandering in structuur en werkwijze als hier aan de orde is, zijn gevaar voor ontregeling in de "produktiestroom", demotivatatie bij een te lange duur en het vervallen in de oude werkpatronen niet denkbeeldig. Het is daarom aan te bevelen zo snel mogelijk, reeds vanuit de huidige organisatorische opzet, met het projectmatig werken te beginnen. Mede gezien de eerdergenoemde barrières wordt de navolgende fasering voorgesteld, in stappen:

1. vaststellen hoofdstructuur (Hoofd BVD, Secretaris-Generaal, Overlegcommissie, Minister);
2. benoeming top-7;
3. opstarten definiëren "operationele" projecten en benoeming (over een periode van enige maanden) projectleiders, opstarten projectteams (rapporteren aan één der benoemde directeuren);
4. voorbereiden en benoemen afdelingschefs;
5. voorbereiden, benoemen en opstarten directie Strategie en Planning;
6. voorbereiden in overleg met betrokkenen van bemensing afdelingen in primaire directies.
7. opstarten directie Beheers- en facilitaire diensten op basis huidig decentralisatieniveau. Vandaar uit ontwikkelen verdere decentralisatie.
8. formele start nieuwe primaire directies als kroon op het werk!
9. verdere invulling werkwijzen binnen de directies en realisatie personeelsplan.

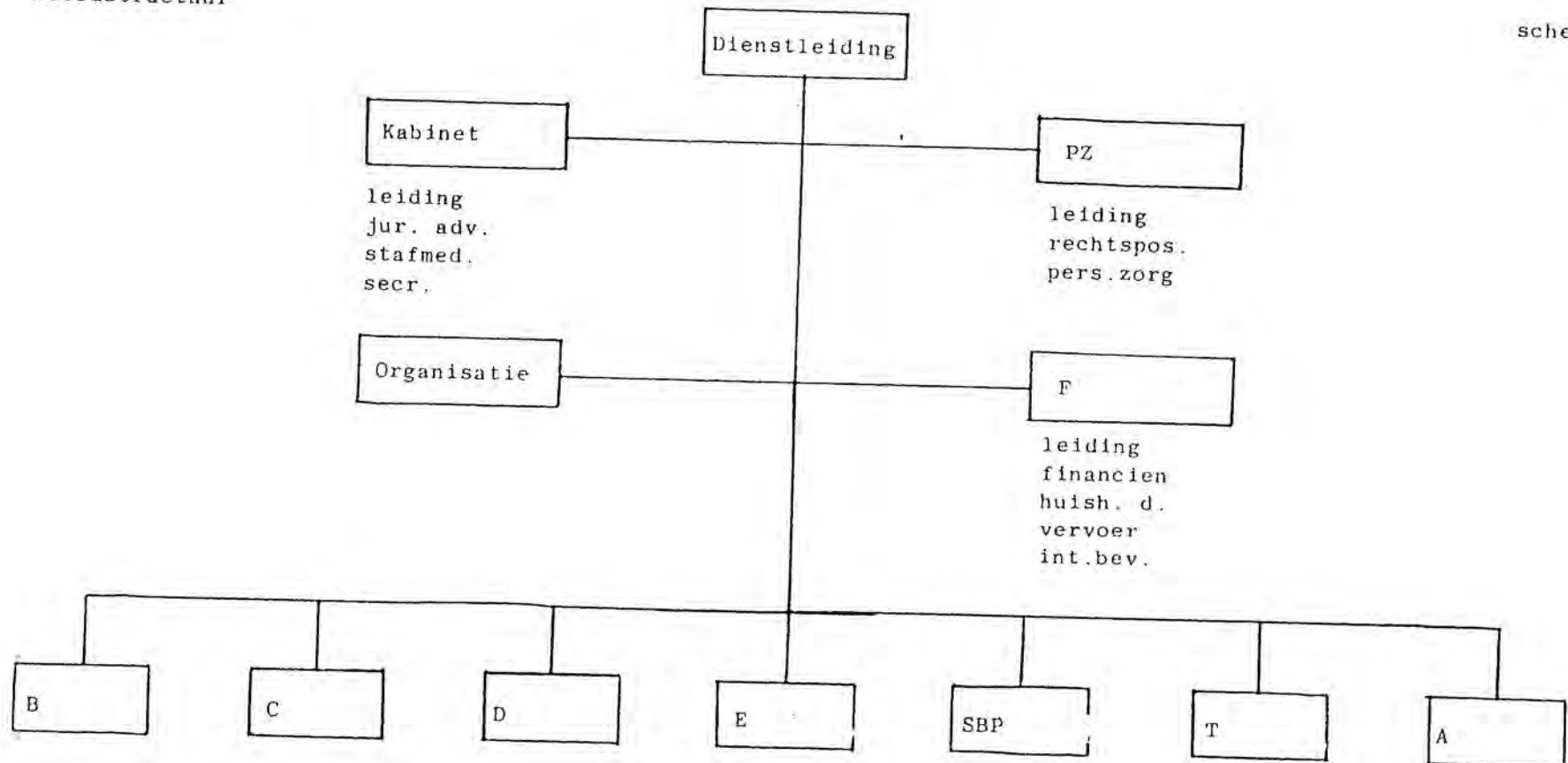
Parallel aan deze stappen lopen een aantal "dienstbrede" ontwikkelingsprojecten uit het huidige veranderingsprogramma "De Dienst vernieuwt" door. Ook zal door de directie Strategie en Planning in samenspraak met de overigen van de top-7 een eerste strategisch plan voor de komende 2 jaar worden opgesteld. Zo spoedig als mogelijk moet onder leiding van hoofd PZ een opleidings- en trainingsprogramma ontwikkeld en opgestart worden. Tevens zal - met dezelfde spoed - een personeelsvernieuwingsplan, mede op basis van een belangstellingsregistratie, tot stand moeten komen voor de komende 2 à 3 jaar.

De resultaten van een op te starten "dienstbreed project bedrijfsbureaus en administratieve organisatie" zal na invoering van de formele structuur (stap 7) stapsgewijs overgedragen moeten worden aan de hoofden van de primaire directies.

Veel moet in een uitgekiend veranderingsprogramma - vast te stellen door de dienstleiding - op elkaar afgestemd en ingebouwd worden. Leidraad moet zijn om op basis van de ontworpen hoofdstructuur en basisprincipes voor de nieuwe werkwijze in nauw overleg met de direct betrokken uitvoerende medewerkers tot invulling en stapsgewijze invoering van de nieuwe organisatie te geraken. Dat hierbij een zorgvuldig sociaal plan onmisbaar is spreekt voor zichzelf. Voor de BVD zal in dit verband sprake moeten zijn van maatwerk, gezien de uit de aard van het werk voortvloeiende geringe mobiliteit.

hoofdstructuur

schema 1



TOTAAL AANTAL MEDEWERKERS CA. 635