



Universiteit  
Leiden  
The Netherlands

## Van BVD naar AIVD: een verklaring voor de organisatieverandering

Nierop, J. van

### Citation

Nierop, J. van. (2003). Van BVD naar AIVD: een verklaring voor de organisatieverandering. *Bestuurskundige Berichten*, 18(2), 13-14. Retrieved from <https://hdl.handle.net/1887/3211033>

Version: Not Applicable (or Unknown)

License: [Creative Commons CC BY-NC-ND 4.0 license](https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/)

Downloaded from: <https://hdl.handle.net/1887/3211033>

**Note:** To cite this publication please use the final published version (if applicable).

## ACHTERGROND

Er zijn nieuwe en met name andere maatregelen nodig en dan niet alleen aan het Oostfront. Achter onze voorlopig veilige zee-weringen en -keringen verzaakt de grond. Het water stijgt en het grondpeil komt steeds verder onder NAP. Uiteindelijk zal een eventuele overstrooming daarom harder neerdalen en verder komen. Bovendien gaan onze zomers in het huidige klimaat meer en meer gepaard met hoosbuien die met name in de steden forse materiele schade aanrichten. Van links, van rechts en van boven dreigt het water meer en meer en laathet zijn kracht ook voelen. In de 21<sup>e</sup> eeuw pakt Nederland het water daarom ook op alle fronten en met een andere filosofie aan.

De constatering dat sommige van onze dijken sterker blijken dan verwacht en het besef dat het bouwen van dijken niet eindeloos door kan gaan, waren mede aanleiding voor een nieuw denken over waterrisico's. Er zijn nieuwe kaarten van de grote stroomgebieden ontwikkeld die niet langer de nadruk leggen op een gegarandeerde minimum-veiligheid van een gebied, maar die aangegeven wat de kans op overstrooming in een bepaald gebied is en hoe groot de schade in geval van overstrooming zal zijn.

De formule risico = kans \* schade, kan gaan dienen als basis voor hoe Nederland water van het Oost- en Westfront aanpakt en in welke mate. Immers, waar of kans, of te verwachten schade, of beiden laag zijn, is het risico laag. Deze gebieden behoeven geen bijzondere aandacht en zullen in sommige gevallen juist ingezet worden om gebieden meteen hoog risico te ontzien (zogenoemde wateropvang- en overloopgebieden). Maar de Nederlandse aanpak van het waterrisico bestaat niet alleen uit het hier vechten en daar land aan het water prijsgeven. Met een beter beeld van risico in verschillende gebieden is ook de inzet van vergeten of juist nieuwe instrumenten zoals terpen en amfibisch wonen mogelijk.

Hoewel niet ingegeven door een beter risicobeeld, stimuleert het denken over aanwending van andere instrumenten ook de vindbaarheid bij de aanpak van de sterk toegenomen regenval.

De overloopgebieden zijn waarschijnlijk het meest besproken element van de nieuwe Nederlandse wateraanpak. De commissie Luteijn onderzocht in opdracht van het kabinet de mogelijkheden van het gecontroleerd overstroom van de grote rivieren Maas, Rijn en IJssel in noodsituaties. De overstroomgebieden passen in de filosofie van ruimte (terug-)geven aan het water. Gebieden zullen niet automatisch opgegeven worden aan het water. Basis van de aanpak is het verbreden en verdiepen van de

**"Als dat schip er niet had gelegen dan was de Randstad tot aan Leiden toe ondergelopen."**

rivieren en het herstellen van de water-huishouding eromheen. Zo worden netwerken van beken hersteld die, met de verbrede en verdiepte rivieren, kunnen zorgen voor een trage afvoer van water.

Als de nood echt aan de man is, zal in het waterbeleid van de 21<sup>e</sup> eeuw echter ook direct ruimte worden gegeven aan het water. Dit zal gebeuren in de overloopgebieden. De commissie Luteijn adviseerde het Rijk in eerste instantie drie tot vier overloopgebieden te creëren met een oppervlakte van ongeveer 15.000 hectare. In 2002 is in Overijssel begonnen met de inrichting van een eerste wateropvanggebied waarmee bij hoogwaterstanden een verlaging van ongeveer 35 cm bereikt kan worden. Met de overloopgebieden zal in geval van nood een nog aanzienlijkere verlaging bereikt kunnen worden.

De nieuwe aandacht voor ruimte geven aan het water heeft

niet alleen geleid tot het inrichten van speciale gebieden voor het water. Allerhande alternatieven op het gebied van bouwen en stedelijke inrichting krijgen aandacht. Ook de traditionele instrumenten zijn verjongd. In zuidelijk Nederland werden al uitklapbare nooddijken ingezet die het landschappelijk aangezicht alleen wanneer strikt noodzakelijk aantasten. Op vernieuwd traditioneel gebied zijn er verder plannen voor een hotel in Blerick, Limburg, dat kan dienen als kademuur waardoor gasten bij hoogwater vanachter de ruit zo de Maas in kunnen kijken. Maar meer bijzonder zijn de echt nieuwe of vernieuwde vormen van leven met water, zoals amfibisch wonen.

Opvallend genoeg bleek bij de overstrooming van de Maas in 1993 al hoe praktisch amfibisch wonen kan zijn. Bij Roermond bleven de houten vakantievilla's van een op betonnen bakken drijvend bungalowpark als enige in de omgeving droog. "Wat is er logischer dan van de nood een deugd te maken en twee vliegen in één klap te slaan?" kopte De Telegraaf in haar woonspecial eind vorig jaar. Recent zijn op het gebied van amfibisch bouwen zestien woningen in de Eilandenbuurt in Almere gebouwd op drijvende betonnen bakken. Dat is nog niet alles. De grootstedrijvende wijk komt in de Amsterdamse IJburg: 250 huizen worden neergezet op betonnen platforms met daarin piepschuim en stabiliserende watertanks. En ook in Helmond gaat men volgens de plannen bouwen op en om water. Een deel van de woningen en kantoren van een nieuw te ontwikkelen stadsdeel komt in het water te liggen, als de grond rondom de gebouwen weg wordt gegraven voor het verbreden van het Helmondse kanaal.

Ook op het gebied van omgang met de steeds zwaardere regenval komt er meer aandacht voor alternatieven. Sommige gemeentes stimuleren actief hetontkoppelen van dakgoot en

## ACHTERGROND

### Van BVD naar AIVD: een verklaring voor de organisatieverandering

"Na het einde van de koude oorlog had de Binnenlandse Veiligheidsdienst (BVD) voor een korte tijd last van een identiteitscrisis," aldus toenmalig BVD-directeur Docters van Leeuwen (Docters van Leeuwen, 1995). De 'bad guys' waren weg en de BVD (nu AIVD) moest op zoek naar nieuwe en andere doelwitten. Door de BVD-directie werd besloten om de prioriteiten te verleggen naar de aanpak van criminele organisaties in Nederland ten koste van de buitenlandse doelwitten. In het midden van de jaren '90 onderkende de regering de nieuwe situatie en probeerde een wet te ontwikkelen die de BVD met zijn tijd mee zou laten gaan. In maart 2001 werd de nieuwe Wet op de Inlichtingen- en Veiligheidsdiensten geratificeerd (NRC, Parool, Volkskrant, 20 maart 2001). De BVD kreeg nieuwe taken zoals buitenlandse spionage en internettoezicht en zelfs een nieuwe naam: de Algemene Intelligentie- en Veiligheidsdienst (AIVD).

De probleemstelling is nu als volgt: 'wat houdt de nieuwe Wet op de Inlichtingen- en Veiligheidsdiensten in voor de taakstelling van de Binnenlandse Veiligheidsdienst (BVD) en komt dit overeen met de eisen die de omgeving stelt?'

In dit artikel zal ik eerst kort de omgeving van de BVD ten tijde van het invoeren van de Nieuwe Wet op de Inlichtingen- en Veiligheidsdiensten karakteriseren om vervolgens te kijken of de aard van de taakverandering overeenkomt met de omgeving ten tijde van het opstellen van de wet. (Let wel de omgeving die geschetst wordt is die van vóór '11 September 2001' en '6 mei 2002').

#### De omgeving

De taakomgeving omhelst vooral de verwachtingen van de (directe) omgeving ten opzichte van de organisatie, en de kenmerken van de directe omgeving op zichzelf. De directe omgeving heeft drie dimensies (Robbins, 1990: 204-236):

**Capaciteit:** mate waarin omgeving het uitvoeren van de taken van de omgeving kan ondersteunen  
**Vluchtigheid:** mate waarin de omgeving dynamisch of stabiel is.



A. Docters Van Leeuwen

**Complexiteit:** mate waarin de omgeving overzichtelijk of complex is.

De volgende hypothese hoort hierbij:

**Hypothese:** hoe schaarser, dynamischer en complexer de taakomgeving, des te meer neigt een organisatie naar een organische organisatiestructuur, en dus flexibele taakstelling (Robbins, 1990: 204-236).

De taakomgeving van de BVD onderging na het einde van de Koude Oorlog een grote verandering. De grote vijand (Rusland) was aan het verdwijnen en kleinere vijanden moesten in beeld worden gebracht. De noodzaak tot het aanwenden van financiële en andere middelen werd volgens de politiek minder. Dit resulteerde uiteindelijk in een

riolering in het voordeel van de traditionele waterton. Daarnaast zijn, geïnspireerd door hoe de woestijn met extremen in waterstand omgaat, in verschillende Nederlandse steden Wadi's aangelegd. In de woestijn zijn dit droge beddingen die alleen bij hevige regenval vollopen. In Nederland zijn de Wadi's greppels die het water uit de hemel en de dakgoten opvangen en laten afzakken naar het grondwater. Bij zeer hevige regenval kan het water nog afgevoerd worden naar oppervlaktewater in de buurt. In Enschede blijken de Wadi's goed te werken. Zelfs bij zware regen staan de straten geen seconde blank.

Al met al lijkt het erop dat Nederland weer voortvarend omgaat met de dreiging van water. We hebben op het gebied van keren en weren gedaan wat we redelijkerwijs konden en zorgen nu met herinrichting van het landschap en inzet van alternatieven dat de getroffen traditionele maatregelen zolang mogelijk blijven voldoen. We stellen ons flexibeler op in plaats van krampachtig te vechten. We leven meer en meer met het water en doen waar nodig een stapje terug. Ik denk dat het wel goed zal komen en zie er persoonlijk niet tegen op om straks na de zware waterwinter van 2030 vanuit mijn drijvende Vinex-locatie het bootje te pakken en lekker met de hond te gaan lopen bij het overloopgebied. Maar dat is misschien omdat ik, net als de eendagsvlieg Dingetje uit begin jaren negentig, altijd al een zwak heb gehad voor kaplaarzen: rubberen kaplaarzen.

Robert Vermeulen

Leestips: Dossiers water en watersnood op [www.nrc.nl](http://www.nrc.nl), [www.waterland.net](http://www.waterland.net), [www.rd.nl](http://www.rd.nl), [www.rotary.belux.org](http://www.rotary.belux.org). De sites [www.nederlandleeftmetwater.nl](http://www.nederlandleeftmetwater.nl), [www.tawinfo.nl](http://www.tawinfo.nl), [www.trendsinfo.nl](http://www.trendsinfo.nl), [www.amfibischwonen.nl](http://www.amfibischwonen.nl) Jos Palm, *De Zee als bezetter*, Vrij Nederland nr 4, 2003: 62-64

## ACHTERGROND

schaarse, dynamische en complexe taakomgeving.

Nu ga ik bepalen of de Nieuwe Wet op de Veiligheids- en Inlichtingendiensten de BVD meer of minder organisch of mechanisch maakt. Ik ga dit doen aan de hand van de theorie van Burns en Stalker.

### Organisatiestructuren

Burns en Stalker onderscheiden twee uitersten van organisatiestructuren: een mechanische en een organische organisatiestructuur (Robbins, 1990: 210-220). Eén dimensie van een organisatiestructuur die Robbins onderscheid is de taakomschrijving, oftewel de taakstelling. Een mechanische taakomschrijving is helder en duidelijk, de taakomschrijving van een organische organisatie wordt gekenmerkt door flexibiliteit. Mechanische organisatiestructuren worden gekenmerkt door een hoge mate van complexiteit, formalisatie en centralisatie. Organische organisatiestructuren daarentegen, worden gekenmerkt door een lage mate van complexiteit, formalisering en centralisatie. Volgens de theorie neigt de organisatie naar een organische structuur wanneer de omgeving zeer complex en instabiel is. En wanneer de omgeving stabiel en overzichtelijk is blijkt de organisatie gekenmerkt te worden door een mechanische structuur.

### Taakomschrijving

Nu ga ik bekijken of de taakomschrijving van de BVD kenmerkend is voor een mechanische of organische organisatie. De formele taakomschrijving luidt als volgt: de Binnenlandse Veiligheidsdienst (BVD) heeft tot taak bij te dragen

aan de verdediging en de versterking van de nationale en internationale veiligheid (BVD 1999). Tijdens de Koude Oorlog was de 'bedreiging' voor de nationale en internationale veiligheid duidelijk in de ogen van de BVD, namelijk de communisten. Echter na de val van de Berlijnse muur in 1989 en de ontduiking van de Koude Oorlog moest de aandacht verlegd worden naar andere bedreigingen, of zoals Doctors van Leeuwen, ex-directeur van de BVD het stelde: "Toen werd met het eind van de Koude Oorlog de wereld opeens instabiel. Van een 'High Noon'-situatie (een duel met twee revolverhelden) kwamen we opeens terecht in een kermischiëttent waar overal tegelijk de poppetjes opdoken." (Mr. A. Doctors Van Leeuwen, 1995)

Volgens de formele taakstelling is er geen probleem wanneer de BVD in het buitenland inlichtingen inwint, maar intern was de BVD verdeeld over dit onderwerp. Op zich was de aanklacht van het Europese Hof enkele jaren daarna, om de BVD meer opener te maken, een kans om deze kwestie op te lossen (Parool,

"Van een 'High Noon'-situatie kwamen we na de Koude Oorlog opeens terecht in een kermischiëttent waar overal tegelijk de poppetjes opdoken."

20 maart 2001). Volgens de Nieuwe Wet op de Inlichtingen- en Veiligheidsdiensten mag de AIVD inlichtingen uit het buitenland halen waardoor er een unieke organisatie ontstaat in vergelijking met andere (Westerse) landen, namelijk een veiligheidsdienst voor zowel het

binnenland als het buitenland ineem (<http://www.aivd.nl>).

De BVD krijgt door de nieuwe wet een bredere taakstelling. Onder bedreigingen van de staatsveiligheid vanuit binnen- en buitenland kan veel worden verstaan. Bovendien krijgt de BVD meer bevoegdheden bij het informatie inwinnen op het internet. Ik zou dus stellen dat de taakomschrijving flexibel is geworden.

### Conclusie

Ik heb proberen vast te stellen wat voor invloed de omgeving uitoefent op de taakstelling van de BVD. Met het einde van de Koude Oorlog was de omgeving in één klap veranderd en de BVD zag zich gedwongen om zich aan te passen. De omgeving eiste min of meer dat de BVD een meer organische organisatiestructuur moest krijgen wil het haar taken goed kunnen en mogen uitvoeren.

Volgens de theorie hoort bij een meerschaarse, complexe en dynamische omgeving een meer flexibele taakstelling. Bij de casus van de organisatieverandering van de BVD naar de AIVD is dit ook het geval. Er kan dus geconcludeerd worden dat de BVD na de identiteitscrisis van na de Koude Oorlog zich weer hervonden had in de Nieuwe Wet van 15 maart 2001. De kanttekening hierbij is echter dat de Nieuwe Wet is gebaseerd op veranderingen kort na de Koude Oorlog (begin jaren negentig) en dat de wet pas begin 2000 is ingevoerd is, daar zit tien jaar tussen (!). Of de organisatie, en taakstelling, van de 'nieuwe' AIVD na de gebeurtenissen van onder andere 11 september 2001 en 6 mei 2002 nog toereikend is moet nog maar blijken.

Jeroen van Nierop  
reacties:  
[jeroeneyob@hotmail.com](mailto:jeroeneyob@hotmail.com)

## ACHTERGROND

### Drugsmokkel op Schiphol: een kwestie van slikken en vergeten

**Sinds januari 2002 is er veel ophef rond de vermeende horden bolletjesslikkers die Nederland zouden overspoelen vanuit de Nederlandse Antillen. Vanwege het cellentekort moesten ze weggestuurd worden. Toenmalig minister van Justitie Korthals kwam in een lastig parket en de Tweede Kamer bemoeide zich volop met deze kwestie.**

In dit stuk zal ik allereerst beknopt de kwestie omtrent de bolletjesslikkers chronologisch beschrijven. Vervolgens ga ik in op de rol van de Tweede Kamer als controlerend orgaan en de verdediging van de betrokken ministers Korthals en Donner. Ik zal tot slot eindigen met het antwoord op de vraag of in een jaar tijd sprake is geweest van een leerproces in deze zaak.

#### Een chronologische weergave

In januari 2002 werd via de media bekend dat bolletjesslikkers niet alleen op grote schaal Nederland binnenkwamen, maar dat zij eigenlijk net zo snel Nederland ongestraft weer verlieten. De zaak werd door de minister van Justitie Korthals in een brief aan de Tweede Kamer toegespitst op slechts een tiental drugskoeriers, die tussen 11 en 31 december 2001 niet zijn gearresteerd, maar zijn heengezonden met medeweten van het Openbaar Ministerie (OM). De minister voegt een plan van aanpak bij om de drugsmokkel op Schiphol tegen te gaan.

Op 23 januari 2002 werd een kamerdebat gehouden inzake de kwestie. De leden van de Tweede Kamer gingen hierbij met name beschuldigend te werk. De minister zou reeds langer op de hoogte zijn van de problemen die zich op Schiphol voordoen omtrent de aanpak van de drugsmokkel. De media maakten uiteraard gretig gebruik van alle misstanden en de felle kritiek op minister Korthals. Bijna dagelijks verschenen krantenartikelen, waarin de kwestie vanaf januari 2002 uitgebreid werd besproken. De

minister presenteerde een plan van aanpak, waarin onder andere het voorstel werd gedaan om meerdere gevangenen in een cel te plaatsen. Uiteindelijk werd in maart 2002 ingestemd met het voorstel voor een noodwet, die het mogelijk maakte bolletjesslikkers en andere drugskoeriers op te sluiten buiten het officiële gevangeniswezen en met maximaal vier personen in een cel.



Reeds half maart 2002 werd duidelijk dat van de strengere controles op Curaçao weinig terecht kwam wegens het tekort aan opvang aldaar. Inmiddels is zelfs de KLM bereid medewerking te verlenen aan de acties. De drugskoeriers zijn klanten en betekenen een bron van inkomsten voor de luchtvaartmaatschappij. Omdat de luchtvaartmaatschappij echter voor de kosten van de terugvlucht moet opdraaien, is het logisch dat de kosten te hoog opliepen om er niets tegen te doen. De KLM ging daarom over op preventieve controles, die succesvol bleken.

Na de verkiezingen in mei 2002 werd door het nieuw gekozen

kabinet een regeerakkoord opgesteld, waarin de volgende passage inzake de verbetering van de veiligheid, en in verband daarmee ook de aanpak van drugsmokkel, werd opgenomen: "Knelpunten op het punt van celcapaciteit dienen bij voorrang opgelost te worden om de doeltreffendheid van voorgaande schakels in de justitiële keten te verhogen. Tegelijk zullen evenwel mogelijkheden en alternatieven moeten worden voorgesteld om het groeiend beroep op de rechter af te remmen..."

Na de zomer bleek het probleem nog niet te zijn opgelost. De extra celcapaciteit is niet voldoende gebleken en de nieuwe minister, Piet Hein Donner, ziet zich hierdoor genoodzaakt een andere aanpak te realiseren. De ministerraad stemde vervolgens in met het plan van Donner

om de drugskoeriers niet meer in Nederland te berechten, maar terug te sturen naar het land van herkomst en het paspoort van de persoon in beslag te nemen. In oktober 2002 werd in een artikel in het NRC Handelsblad duidelijk dat de politieke partijen, die begin 2002 fel hadden uitgehaald naar toenmalig minister van

Justitie Korthals, nu minister Donner steunen in het voorstel de drugskoeriers heen te zenden. Men ziet in dat het probleem niet op de gewenste manier is aan te pakken. Van kritiek en verdediging is men nu overgegaan op acceptatie en afschuiven.

#### In de Kamer

Het Parlement heeft de taak de bestuurders en hun handelen te controleren en erover te oordelen. Deze taak van toezicht en evaluatie noemt Paul 't Hart de alledaagse vorm waarin het bestuurlijke verleden wordt geproblematiseerd. Het Parlement werd in januari 2002 voor het eerst bekend met de omvang van het probleem met de bolletjesslikkers.