

Vergaderjaar 2005–2006

28 974

Nieuw stelsel bewaken en beveiligen

Nr. 5

BRIEF VAN DE MINISTERS VAN JUSTITIE EN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJKSRELATIES

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 10 oktober 2005

1. Inleiding

De commissie *Feitenonderzoek Veiligheid en Beveiliging Pim Fortuyn* (commissie-Van den Haak), ingesteld na de moord op Pim Fortuyn, constateerde in haar rapport van 30 november 2002 een aantal knelpunten in het toenmalige stelsel van bewaken en beveiligen. De knelpunten betroffen de onduidelijkheid rond sleutelbegrippen als dreiging, dreigingsanalyse, dreigingsniveau en persoonsbeveiliging. Ook de uitwisseling van informatie tussen de verschillende diensten zou aanzienlijk verbeterd moeten worden. Daarnaast constateerde de commissie een onbestemde verhouding tussen de verantwoordelijke ministers, de Technische Evaluatiecommissie, de Grote Evaluatiedriehoek en het lokale gezag bij de aanwijzing van bijzondere personen en hun beveiliging.

In de brief aan uw Kamer van 20 juni 2003¹ hebben wij aangegeven op welke manier het kabinet uitvoering geeft aan de aanbevelingen van de commissie-Van den Haak en hoe het nieuwe stelsel bewaken en beveiligen vorm zal worden geven. Uitgangspunt van het stelsel is dat burgers zelf verantwoordelijk zijn voor hun veiligheid. Ze mogen daarbij rekenen op de organisaties waar ze deel van uitmaken of voor werkzaam zijn. Bedrijven en instellingen dienen maatregelen te nemen om te voorkomen dat de veiligheid van medewerkers in gevaar komt als gevolg van hun werkzaamheden.

De overheid neemt pas beveiligingsmaatregelen als een burger op eigen kracht geen weerstand meer kan bieden tegen de aantasting van zijn veiligheid en de dreiging en het risico daartoe aanleiding geven. De overheid wordt in dat geval niet verantwoordelijk voor de *veiligheid* van deze persoon, maar voor de *beveiligingsmaatregelen*. Veiligheid is een uitkomst die immers niemand kan garanderen.

De overheid beschikt over een zogenaamde glijdende schaal van maatregelen. Deze schaal bevat maatregelen² van technische aard tot zware

¹ Tweede Kamer, vergaderjaar 2002–2003, 28 974, nr. 2.

² Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

persoonsbeveiliging¹. Anders dan voorheen wordt in het nieuwe stelsel niet alleen gekeken naar concrete dreigingen, maar ook naar *potentiële* dreigingen, risico's genoemd. Het niveau van de maatregelen wordt per concreet geval bepaald aan de hand van de *dreiging* en het *risico*.

Sinds juni 2003 hebben wij regelmatig met uw Kamer van gedachten gewisseld over het nieuwe stelsel. Op basis van die discussies en de ervaringen met het functioneren van het stelsel hebben wij bekeken of op onderdelen verbeteringen of aanpassingen kunnen worden doorgevoerd. Ten behoeve van deze evaluatie is een stuurgroep geformeerd onder voorzitterschap van de Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding², Hierbij is ook gebruikt gemaakt van externe deskundigheid.³

De conclusie is dat de meeste door de commissie-Van den Haak gesignaleerde knelpunten in het nieuwe stelsel naar tevredenheid zijn opgelost. Het belangrijkste discussiepunt dat zich in het nieuwe stelsel voordoet is of de verantwoordelijkheid van de rijksoverheid zich zou moeten uitstrekken tot een grotere groep dan de personen die nu op de limitatieve lijst staan. Een ander onderdeel van het stelsel dat voor onduidelijkheid zorgt, is de rol van en communicatie met de bedreigde persoon. In deze brief doen wij enkele voorstellen om het functioneren van het stelsel op deze onderdelen te verbeteren. Tot slot gaan wij kort in op enkele kleinere gesignaleerde knelpunten.

2. Decentraal of centraal gezag

Uitgangspunt van het stelsel bewaken en beveiligen is dat de verantwoordelijkheid voor de eigen veiligheid primair ligt bij de burger en diens werkgever. Als de bedreiging dermate ernstig is dat niet van de burger of zijn werkgever kan worden verwacht zij adequate beveiligingsmaatregelen kunnen treffen, is de decentrale overheid hiervoor in eerste instantie verantwoordelijk. Als burgers in Nederland worden bedreigd, dienen zij daarvan bij de lokale politie aangifte te doen Wanneer gevreesd wordt voor het leven van personen, hun fysieke integriteit of voor andere ernstige delicten, is de hoofdofficier van justitie vervolgens verantwoordelijk voor het treffen van veiligheidsmaatregelen, waaronder persoonsbeveiliging.

Verantwoordelijkheid rijksoverheid

In aansluiting op de decentrale verantwoordelijkheid heeft de rijksoverheid een bijzondere verantwoordelijkheid voor een beperkte groep personen, objecten of diensten vanwege het nationale belang dat met hun veiligheid en hun ongestoord functioneren is gemoeid:

- bepaalde buitenlandse personen, objecten en internationale instellingen in Nederland;
- Nederlandse personen ten aanzien van wie en objecten ten aanzien waarvan door de aard en/of herkomst van de dreiging en de functie van de persoon of het object in beginsel de kans aanwezig is dat de nationale of internationale democratische rechtsorde wordt geschaad en/of de veiligheid van de Staat in het geding is;
- personen, werkzaam in de strafrechtspleging.

Tevens werd in het regeringsstandpunt de mogelijkheid geschapen voor de rijksoverheid om categorieën van personen en objecten aan haar domein toe te voegen indien wordt voldaan aan één van de navolgende criteria:

- er is sprake van een persoon die op andere wijze een bijzondere democratische plicht of functie heeft die hij ongestoord moet kunnen uitvoeren of vervullen;

¹ Zie voor een overzicht van deze glijdende schaal de bijlage bij deze brief.

² Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

³ Zie voor de samenstelling van de stuurgroep de bijlage bij deze brief.

- er is sprake van een situatie waarin een ongewenste gebeurtenis disproportionele schade toe zou brengen aan het vertrouwen in de continuïteit en integriteit van de openbare sector.

Aan de hand van die categorieën en criteria is een limitatieve lijst opgesteld van personen, objecten en diensten waarvoor de rijksoverheid een bijzondere verantwoordelijkheid heeft en beslist over extra veiligheidsmaatregelen. Voor twee categorieën personen is de rijksoverheid verantwoordelijk voor het nemen van beveiligingsmaatregelen.

- *Categorie 1: bepaalde functies waarvoor de rijksoverheid standaard maatregelen treft.* Deze eerste categorie bestaat uit een limitatieve groep personen die een functie vervullen waarmee zwaarwegende nationale belangen zijn gemoeid. Bijvoorbeeld de leden van het Koninklijk Huis, de Minister-president of bezoekende buitenlandse staatshoofden. Voor de personen uit categorie 1 treft de overheid standaard beveiligingsmaatregelen. De zwaarte van de maatregelen wordt bepaald door de mate van dreiging en risico.
- *Categorie 2: bepaalde functies waarvoor de rijksoverheid maatregelen treft als dreiging of risico daar aanleiding toe geven.* Deze categorie omvat eveneens een limitatieve groep van personen die een bepaalde functie vervullen. Alleen als informatie daartoe aanleiding geeft, of op verzoek van de Coördinator Bewaking en Beveiliging (CBB), worden door de inlichtingendiensten dreigings- en risico inschattingen gemaakt. Als de inschattingen daar aanleiding toe geven worden beveiligingsmaatregelen genomen. In categorie 2 vallen onder andere bewindslieden, ambassadeurs, voorzitters Eerste en Tweede Kamer en fractievoorzitters in de Tweede Kamer. Ook de lijsttrekkers voor de Tweede Kamerverkiezingen vallen in deze categorie. Tijdens de verkiezingsperiode worden voor alle lijsttrekkers dreigingsinschattingen gemaakt. Overigens kan de Evaluatiedriehoek ook om andere redenen dan dreiging of risico, zoals maatschappelijke onrust tijdens de verkiezingscampagnes, besluiten beveiligingsmaatregelen te nemen rond een lijsttrekker.

Uitbreiding verantwoordelijkheid rijksoverheid

Personen die niet behoren tot bovengenoemde categorieën vallen onder verantwoordelijkheid van het lokale gezag. Dat houdt in dat het lokale gezag van de woonplaats van de te beveiligen persoon verantwoordelijk is voor het treffen van beveiligingsmaatregelen. Zodra een te beveiligen persoon zich echter in andere regio's begeeft, zullen de betreffende regiekorpsen beveiligingsmaatregelen moeten treffen. Deze maatregelen blijken in de uitvoering niet altijd overeen te komen. Daarnaast is gebleken dat de informatie-uitwisseling en afstemming van beveiligingsmaatregelen tussen politieregio's niet altijd eenduidig verloopt. Dit hoeft geen afbreuk te doen aan de kwaliteit van de maatregelen, maar schept voor de te beveiligen persoon wel verwarring. Daarbij komt dat sinds het stelsel in werking is getreden het aantal en de ernst van de dreigingen is toegenomen. Deze constatering rechtvaardigen in sommige gevallen een sterkere rol van de CBB bij de coördinatie van de beveiligingsmaatregelen. Dat wordt bereikt op twee manieren.

Ten eerste zal de limitatieve lijst van personen, objecten en diensten worden uitgebreid.¹ Een belangrijke uitbreiding betreft het toevoegen van alle leden van de Eerste en Tweede Kamer aan categorie 2. Bij dat besluit hebben de bedreigingen die de afgelopen jaren aan het adres van enkele kamerleden zijn geuit een belangrijke rol gespeeld.

¹ In verband met de vertrouwelijkheid van de lijst is deze niet opgenomen als bijlage bij de brief.

Ten tweede zal de CBB stelselmatiger bekijken of aanleiding bestaat om bedreigde personen die niet behoren tot de limitatieve lijst, bij de Evaluatiedriehoek voor te dragen voor tijdelijke opname op deze lijst. In het regeringsstandpunt is hiertoe uitdrukkelijk de mogelijkheid gecreëerd. Bij de beoordeling of bedreigde personen in aanmerking komen voor tijdelijke opname op de limitatieve lijst spelen, naast de hiervoor genoemde twee criteria, de volgende aspecten een rol:

- er is sprake van een ernstige en serieuze bedreiging of een hoog risico;
- de bedreiging hangt samen met publieke uitingen of optreden;
- de persoon heeft een landelijke bekendheid en beweegt zich (regelmatig) tussen verschillende politieregio's;
- de persoon heeft geen werkgever die kan zorgdragen voor een adequate beveiliging.

Het lokaal gezag kan aan de CBB voorstellen een bedreigd persoon voor te dragen voor opname op de limitatieve lijst. Uiteraard kan de CBB ook op eigen initiatief bedreigde personen voordragen. Natuurlijk dient er, in tegenstelling tot de categorieën 1 en 2 van de limitatieve lijst waar de CBB actief de personen beschouwt, concrete aanleiding (dreiging/risico) te zijn voor de tijdelijke opname op de limitatieve lijst.

Wij zijn van mening dat bovengenoemde aanpassingen een goed antwoord bieden op de in de praktijk gesignaleerde knelpunten zonder dat afbreuk wordt gedaan aan de uitgangspunten van het huidige stelsel van bewaken en beveiligen: eigen verantwoordelijkheid en een decentraal stelsel. Daarom is ook niet gekozen voor een generieke uitbreiding van de verantwoordelijkheid van de rijksoverheid. Dat zou in strijd zijn met het decentrale karakter van het stelsel.

3. Rol van de bedreigde persoon

In de praktijk blijken enkele onduidelijkheden te bestaan over de eigen rol van de bedreigde persoon binnen het stelsel van bewaken en beveiligen. Het gaat dan om vragen of de bedreigde persoon verplicht is mee te werken aan beveiligingsmaatregelen en in hoeverre de bedreigde persoon inspraak heeft bij de keuze voor de te nemen maatregelen. Ook de begeleiding van de bedreigde persoon en zijn directe omgeving kan aanleiding geven tot vragen.

Medewerking van de bedreigde persoon

Medewerking van bedreigde personen bij de uitvoering van maatregelen voor persoons- of objectbeveiliging is essentieel. Bedreigde personen dienen informatie te verschaffen over henzelf, hun (voorgenomen) activiteiten en de (potentieel) bedreigende situatie. In de praktijk werken personen niet altijd volledig mee aan hun eigen beveiliging. Soms weigert een bedreigd persoon bepaalde beveiligingsmaatregelen of verstrekt hij niet de noodzakelijke informatie. In het algemeen is het niet mogelijk bedreigde personen beveiliging op te leggen. Als zij van beveiliging afzien – en daarmee de mogelijke gevolgen accepteren – wordt dit door de CBB vastgelegd. De betrokkene zal hiervan een afschrift ontvangen. Anders ligt het voor personen die worden benoemd of aangesteld in een functie die valt onder categorie 1 of 2. Het streven is met deze personen voor hun aantreden bindende afspraken te maken over het meewerken aan de eigen beveiliging. Zo zal in het handboek voor bewindspersonen een passage hierover worden opgenomen.

Grenzen aan inspraak bedreigde persoon

Essentie van persoons- en objectbeveiliging is dat er bepaalde beveiligingsmaatregelen moeten worden genomen omdat er sprake is

van dreiging en risico. Uitgangspunt daarbij is dat een beveiligde persoon – binnen de beperkingen van de beveiliging – zijn privé- en maatschappelijke activiteiten moet kunnen voortzetten en een zo normaal mogelijk leven kan leiden.

Beveiligingsexperts beoordelen welke beveiligingsmaatregelen noodzakelijk zijn, dit is nadrukkelijk geen onderwerp van onderhandeling. Echter, zoals beschreven in de brief aan uw Kamer van 25 maart 2005¹ wordt, indien mogelijk, de keuze van het beveiligingspakket van te voren besproken met de bedreigde persoon. Vanzelfsprekend zijn de persoonlijke wensen en veiligheidseisen niet altijd verenigbaar. Bij een hoog dreigingsniveau is een inbreuk op de privacy niet te voorkomen.

Deskundige begeleiding

Persoonsbeveiliging kan op de betrokkene en zijn directe omgeving een zware druk leggen. Bij hoge dreiging zijn permanent persoonsbeveiligers aanwezig en zijn woonvoorziening en vervoer aangepast. Bovendien ervaart de te beveiligen persoon de psychische druk van de dreiging. Hierover zal als vast onderdeel van de procedure een gesprek plaatsvinden tussen de te beveiligen persoon en een deskundige. In dit gesprek komen de praktische aspecten van beveiliging en de consequenties van beveiliging voor henzelf en hun omgeving aan bod. Als de te beveiligen persoon daar behoefte aan heeft kunnen vervolggesprekken worden gevoerd.

4. Communicatie met de bedreigde persoon

In de discussies die zijn gevoerd over het stelsel is regelmatig de vraag opgeworpen of en in hoeverre de bedreigde persoon geïnformeerd moet worden over de geuite bedreigingen en de getroffen maatregelen. Ook blijkt dat het voor bedreigde personen niet altijd duidelijk is wanneer sprake is van «geëvalueerde momenten».

Communicatie over bedreigingen en maatregelen

Zoals gesteld in de brief aan uw Kamer van 25 maart jl. over de beveiliging van kamerleden, is het begrijpelijk dat belang wordt gehecht aan het informeren van bedreigde personen over de aard van de dreiging en de getroffen maatregelen. Het *te allen tijde* informeren van personen over dreigingen die zijn aangekondigd of verschenen via berichtgeving in de media en op internet is niet wenselijk. Op internet gaat zoveel informatie rond, dat het ondoenlijk en onwenselijk is iedereen te informeren over alle geuite meldingen. Als de CBB niet heeft vastgesteld of de bedreiging reëel is en hoe deze gewaardeerd moet worden, veroorzaakt deze informatie slechts onduidelijkheid.

Bedreigde personen worden in overleg met de inlichtingendiensten door de CBB periodiek geïnformeerd over het verloop van de dreiging en de getroffen maatregelen. De bedreigde persoon wordt niet tot in detail geïnformeerd als belangen rond opsporing, inlichtingen of vervolging zich daar volgens de inlichtingen- of opsporingsdienst niet mee verdragen.

Beveiligde personen dienen tegen derden geen uitlatingen te doen over de genomen maatregelen. De overheid kan haar verantwoordelijkheid voor de beveiligingsmaatregelen anders niet waarmaken. Daarom zal zodra beveiligde personen in het openbaar toch uitspraken doen over genomen beveiligingsmaatregelen, de CBB de informatievoorziening hierover stopzetten.

¹ Tweede Kamer, vergaderjaar 2004–2005, 30 011, nr. 2.

Geëvalueerde momenten

De dreiging en het risico zijn bepalend voor de zwaarte van de beveiligingsmaatregelen die worden getroffen. Het risico kan echter variëren naar gelang de activiteit die de bedreigde persoon onderneemt of de situatie waarin hij zich begeeft. Zo kan een openbaar optreden voor een breed publiek een verhoogd risico met zich mee brengen. Een dergelijke situatie kan worden aangemerkt als een *geëvalueerd moment*.

De bedreigde persoon of een door hem aangewezen functionaris meldt activiteiten of momenten met een mogelijk verhoogd risico bij de CBB. Dat gebeurt veelal door het overleggen van de agenda van de bedreigde persoon. De CBB beslist vervolgens of een activiteit of gebeurtenis die een verhoogd risico met zich meebrengt, wordt aangemerkt als geëvalueerd moment. Een geëvalueerd moment leidt tot een tijdelijke extra beveiligingsmaatregel, eventueel bovenop de maatregel(en) die al van kracht zijn. De CBB informeert de bedreigde persoon of zijn vertegenwoordiger en de met de uitvoering belaste dienst over zijn beslissing omtrent een geëvalueerd moment en over de (extra) beveiligingsmaatregel(en).

In het geval van permanente persoonsbeveiliging is er geen sprake van geëvalueerde momenten. Bij dit niveau van beveiliging neemt de DKDB zelfstandig extra maatregelen als zich een situatie met een verhoogd risico voordoet.

5. Overige punten

Vaste locaties voor grootschalige conferenties

Bij het organiseren van grootschalige conferenties door de overheid zijn de organiserende departementen zelf verantwoordelijk voor de locatiekeuze. Tijdens het EU-voorzitterschap van Nederland in de tweede helft van 2004 bleek dat deze locaties soms moeilijk te beveiligen zijn. Daarbij kwam dat voor iedere conferentie afzonderlijk draaiboeken en beveiligingsplannen dienden te worden opgesteld. Om dit in de toekomst tegen te gaan onderzoekt de CBB of voor grootschalige conferenties met een hoog dreigingsniveau een beperkt aantal vaste locaties kan worden aangewezen. Dat vergemakkelijkt het treffen van de noodzakelijke veiligheidsmaatregelen. Bekeken zal worden of hiervoor bestaande overheidslocaties kunnen worden gebruikt of dat via aanbesteding andere locaties worden verworven.

Bewaking van (semi)overheidsgebouwen

De CBB adviseert uitvoerende organisaties over te treffen veiligheidsmaatregelen bij, onder andere, overheidsgebouwen. In de praktijk blijken beveiligingsniveaus en de kwaliteit van de beveiliging uiteen te lopen. De ontwikkeling en invoering van een beveiligingsnorm moet leiden tot een eenduidigere en professionelere beveiliging.

Departementen beslissen zelfstandig over het beveiligingsniveau van hun huisvesting. Daardoor lopen de beveiligingsniveaus van de verschillende departementen zeer uiteen. Een laag beveiligingsniveau betekent dat bij geringe toename van de dreiging al uitvoerige maatregelen moeten worden genomen. De CBB onderzoekt daarom de mogelijkheid voor het opstellen een beveiligingsnorm. Dat zou moeten leiden tot meer eenduidigheid in het beveiligingsniveau van de departementen. De norm wordt een ondergrens voor het beveiligingsniveau. De CBB zal bij het opstellen hiervan aansluiten bij de bestaande beveiligingsnormen van de Rijksgebouwendienst. Bovenstaande doet echter niet af aan de verantwoordelijkheid van de secretaris-generaal van een ministerie voor de beveiliging van

zijn departement. Bij de beveiliging van internationale organisaties, ambassades en consulaten zou ook gebruik kunnen worden gemaakt van bovenstaande norm.

Veiligheidsverkenningen

De CBB controleert de uitvoering van veiligheidsmaatregelen. Tot op heden ontbrak hiervoor een standaardmethode. Daarom laat de CBB momenteel het instrument «veiligheidsverkenning» ontwikkelen. Veiligheidsverkenningen dienen om de uitvoering van veiligheidsmaatregelen te toetsen aan de eisen voor bewaken en beveiligen. Deze controles kunnen ook helpen bij een andere taak van de CBB: de innovatie van bewaken en beveiligen. De uitkomsten van de verkenningen zullen ook beschikbaar worden gesteld aan andere overheidsorganisaties die werkzaam zijn op het terrein van bewaken en beveiligen. Lokale overheden kunnen deze gebruiken om het bewaken en beveiligen van objecten en personen structureel te verbeteren.

De beslissingsbevoegdheid over het toepassen van veiligheidsverkenningen ligt bij het centraal gezag.

Internationale samenwerking

Bewaken en beveiligen houdt niet op bij de Nederlandse grens. Daarom onderhoudt de CBB veelvuldig contact met omliggende landen om informatie uit te wisselen, bestaande methodes te vergelijken en nieuwe te ontwikkelen. Hoewel de organisatievorm van bewaking en beveiliging per land kan verschillen, vertonen de methodes om tot maatregelen te komen en de beveiligingspakketten grote overeenkomsten. Het streven is om te komen tot nog meer eenduidigheid in aanpak en methodes.

De beveiliging van publieke personen zoals opiniemakers is internationaal niet eenvormig geregeld. Italië en Zweden hebben bijvoorbeeld de bescherming van opiniemakers decentraal belegd. In België is geen sprake van een limitatieve lijst. Opiniemakers worden niet in beveiliging genomen alhoewel de mogelijkheid daartoe strikt genomen wel bestaat. Heel sterk geldt het beginsel: wie niet beveiligd wil worden wordt ook niet beveiligd.

In 2003 en 2004 is een vergelijkend onderzoek gedaan naar de beveiliging van ambassades en internationale organisaties en Nederland en elders in Europa. Conclusie is dat het beveiligingsniveau in Nederland vergelijkbaar is met dat in de meeste andere landen. Een uitgebreidere samenvatting van het onderzoek is te vinden in een bijlage bij deze brief.¹

De Minister van Justitie,
J. P. H. Donner

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
J. W. Remkes

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.