



Vernieuwde circulaire stelsel bewaken en beveiligen, Ministerie van Justitie en Veiligheid

Datum: 27 juni 2023

Hierbij treft u de circulaire met betrekking tot de bewaking en beveiliging van personen, objecten en diensten aan (hierna: circulaire bewaken en beveiligen). Deze circulaire vervangt de circulaire bewaken en beveiligen van 1 juli 2019 (kenmerk 39608) met een einddatum van 30 juni 2023.

Sinds de vaststelling van de vorige circulaire zijn de nodige veranderingen in het stelsel doorgevoerd, die in onderliggende circulaire worden geborgd. De circulaire geeft een overzicht van de regelgeving waarop het stelsel bewaken en beveiligen is gebaseerd en de (werk)afspraken en de procedures die op basis hiervan zijn gemaakt. Dit biedt houvast voor functionarissen, de te beveiligen personen en anderen die betrokken zijn bij het stelsel.

Deze circulaire bewaken en beveiligen treedt in werking op 1 juli 2023 en werkt tot 30 juni 2027. De transitie van het stelsel bewaken en beveiligen naar het nieuwe stelsel beveiligen van personen is ingezet, waardoor het stelsel ook komende jaren aan verandering onderhevig zal zijn. De circulaire wordt (tussentijds) geactualiseerd als veranderingen worden doorgevoerd die leiden tot wijziging van (meerdere) werkafspraken of -processen.

*De Minister van Justitie en Veiligheid,
D. Yeşilgöz-Zegerius*



Circulaire bewaken en beveiligen 2023

Inhoudsopgave

1	Inleiding	1
	Doel van de circulaire	1
	Context en afbakening	1
	Leeswijzer	3
1.	Het stelsel bewaken en beveiligen	3
1.1	Doelstelling	3
1.2	Algemene uitgangspunten	4
1.3	Relevante wet- en regelgeving	5
2.	Organisatie (stelsel)partners: taken en bevoegdheden in het kader van bewaken en beveiligen	7
2.1	Decentraal domein	7
2.2	Rijksdomein	7
2.3	Stelselpartners	7
2.4	Landelijke governance	9
3	Systematiek stelsel: van dreiging naar beveiligingsmaatregelen	10
3.1	Informatie over dreiging en risico	10
3.2	Informatieproducten	10
3.3	Uitvoering	12
3.4	Uitgelicht: decentraal domein	12
3.5	Uitgelicht: rijksdomein	12
3.6	Verhouding rijksdomein en decentraal domein	15
3.7	Werkwijze nationale evenementen	15
4	Afspraken gerelateerd aan bewaken en beveiligen	15
4.1	Verantwoordelijkheid van de bedreigde persoon	15
4.2	Communicatie over bedreigingen en maatregelen	17
	Bijlage 1 – Lijst van afkortingen	19
	Bijlage 2 – Tabellen Ernst en Waarschijnlijkheid	20
	Bijlage 3 – De limitatieve lijst van het stelsel bewaken en beveiligen	21
	Bijlage 4 – Kabinetsreactie Vernieuwing stelsel bewaken en beveiligen en reactie OvV-rapport bewaken en beveiligen	22

Inleiding

In deze circulaire met betrekking tot de bewaking en beveiliging van personen, objecten en diensten 2023 (hierna: de circulaire) worden de beleidskaders en werkafspraken ten aanzien van het taakveld bewaken en beveiligen op basis van de huidige wet- en regelgeving op dit terrein weergegeven. Dit geheel van regelgeving en afspraken is het stelsel bewaken en beveiligen (hierna: het stelsel). Het doel van het stelsel bewaken en beveiligen is het voorkomen van (terroristische) aanslagen op personen, objecten en diensten. Bij de beveiliging van personen staat het voorkomen van ernstige schending van de fysieke integriteit centraal.

In deze inleiding worden het doel van de circulaire en de ontwikkeling van het stelsel toegelicht. Dit hoofdstuk wordt afgesloten met een leeswijzer.

Doel van de circulaire

De circulaire is bedoeld om houvast te bieden aan organisaties en professionals werkzaam binnen of betrokken bij het stelsel. Het bewaken en beveiligen van personen, objecten en diensten is een taakveld waarbij continu afwegingen worden gemaakt. Het stelsel is een gelaagd stelsel en gebaseerd op (een beperkte hoeveelheid) wet- en regelgeving en bestaat verder uit (werk)afspraken tussen de betrokken stelselpartners. Deze circulaire biedt geen uitputtend overzicht van alle (details in de) werkafspraken, dan wel de (overige) taken en bevoegdheden van de bij het stelsel betrokken partners.

Context en afbakening

Ontstaan van het stelsel

Het huidige stelsel bewaken en beveiligen is in 2002 ingericht. De aanleiding hiervoor was de aanslag op de heer W.S.P. Fortuyn op 6 mei 2002 en het onderzoek dat hiernaar is verricht door de commissie Feitenonderzoek onder voorzitterschap van mr. H.F. van den Haak. Bij brief van 20 juni 2003 is de voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal geïnformeerd over het 'nieuwe stelsel bewaken en beveiligen'.¹

¹ TK 2002–2003, 28 974, nr. 1.



Veranderende dreiging

In de 20 jaar hierna hebben zich grote veranderingen voorgedaan in de samenleving en de dreigingsontwikkeling. Denk hierbij onder meer aan dreiging vanuit de georganiseerde criminaliteit, terroristische dreigingen en dreigingen vanuit extremistische bewegingen of statelijke actoren. Maar ook in andere gevallen, zoals bijvoorbeeld vanwege geweld in de relationele sfeer, kan het nodig zijn om beveiligingsmaatregelen te treffen als de dreiging en het risico niet weggenomen kunnen worden. De afgelopen jaren lag het zwaartepunt van de dreiging met name op personen, nam het aantal casussen sterk toe en kregen deze een complexer en langduriger karakter. Het stelsel kreeg hierdoor steeds vaker te maken met nieuwe vraagstukken waar het niet altijd een adequaat antwoord op had. Dreigingen kenmerken zich vaak als een tijds- of situatie-gebonden fenomeen. Dit maakt dat het dreigingsbeeld onderhevig is aan verandering. Een toekomstbestendig stelsel moet adequaat kunnen inspelen op nieuwe ontwikkelingen in het dreigingsbeeld.

Ingezette versterkingstrajecten en aanpassingen van de circulaire

Deze circulaire vervangt de circulaire bewaken en beveiligen van 1 juli 2019 (kenmerk 39608) met een einddatum van 30 juni 2023. De vorige versie diende om verschillende redenen aangepast te worden. Sinds de vaststelling van de vorige circulaire is er vanwege de grote toename in druk op het stelsel een groot aantal versterkingen ingezet om het stelsel binnen de bestaande (wettelijke) kaders te versterken. Deze versterkingstrajecten vonden plaats in het kader van het brede offensief tegen ondermijnende criminaliteit en zijn verder onder meer gebaseerd op de aanbevelingen van de Commissie Bos. De versterkingstrajecten zijn in voortgangsbrieven² met de Tweede Kamer gedeeld en worden in deze circulaire geborgd.

De versterkingen hebben onder andere betrekking op de aansturing, informatievergaring, -duiding en uitvoering. Dit heeft op een aantal punten tot aanpassingen in de uitgangspunten, organisatie en werkafspraken geleid die in deze circulaire zijn vastgelegd. Zo worden de ingerichte landelijke governancestructuur en het Kenniscentrum Bewaken en Beveiligen beschreven. Benoemd wordt dat de uitvoeringspartners vanuit synergie en gelijkwaardigheid werken en dat zij gebruik kunnen maken van de inzet van private partijen. Daarnaast is de opsomming over de in het stelsel gebruikte informatieproducten uitgebreid en is benoemd dat waar mogelijk signalen en contextinformatie vanuit betrokkenen (bijvoorbeeld de bedreigde persoon of zijn naasten) worden meegewogen. Ten opzichte van de vorige versie van de circulaire is verduidelijkt dat informatie vanuit de inlichtingen- en veiligheidsdiensten in voorkomende gevallen (rechtstreeks) met het decentrale domein kan worden gedeeld binnen de bestaande wettelijke kaders. Daarnaast is in algemene zin de notie beschreven dat bij het verwerven en delen van informatie geldt dat het belang van bewaken en beveiligen nevenschikt is aan dat van de opsporing. In de uitgangspunten van het stelsel is geborgd dat de te beveiligen persoon meer centraal staat met onder meer aandacht voor de communicatie met de te beveiligen persoon en dat het stelsel een lerend systeem moet zijn.

Transitiefase

In maart 2023 heeft het kabinet in reactie op het rapport van de Onderzoeksraad voor Veiligheid verdergaande aanpassingen – aanvullend op bovengenoemde versterkingstrajecten – op het stelsel aangekondigd. De volledige kabinetsreactie is als bijlage bij deze circulaire te vinden.³

Zoals aangekondigd in de kabinetsreactie wordt een wetsvoorstel voorbereid waarin in hoofdzaak het volgende wordt geregeld:

- a) het stelsel beveiligen van personen, waarin onder meer het eenduidig gezag wordt geregeld;
- b) de benodigde informatiedeling in het kader van bewaken beveiligen;
- c) onafhankelijk toezicht en een onafhankelijke adviesfunctie;
- d) een heldere afbakening tussen het stelsel beveiligen van personen en andere stelsels en taken, zoals getuigenbescherming.

Bovenstaande aanpassingen van het stelsel vergen zoals gezegd op onderdelen aanpassingen van bestaande wettelijke kaders. Vaststelling van wettelijke kaders vraagt zorgvuldige voorbereiding en tijd. Totdat het wettelijk kader is aangepast, is het huidige wettelijke kader leidend voor de uitvoering van de bewaken en beveiligen taak. De in deze circulaire beschreven werkafspraken, processen en kaders zijn dus daarop gebaseerd. Aanpassingen die mogelijk zijn binnen de bestaande wettelijke kaders worden geleidelijk aan ingevoerd. Dit zal op termijn – waarschijnlijk voor het aflopen van de geldigheid van deze circulaire (1 juli 2027) – aanleiding geven tot het wijzigen van de circulaire. Het

² TK 2021–2022, 29 911, nr. 336, TK 2021–2022, 29 911, nr. 347, TK 2022–2023, 29 911, nr. 378.

³ TK 2022–2023, 29 911, nr. 395.



stelsel bewaken en beveiligen bevindt zich immers in een transitiefase naar een nieuw stelsel beveiligen van personen. Voor de nadere uitwerking van bovengenoemde trajecten en aanpassingen wordt een aparte governance ingericht.

Leeswijzer

In de circulaire wordt de huidige situatie beschreven waarmee gewerkt wordt totdat er een nieuwe versie verschijnt.

- Hoofdstuk 1: Het stelsel bewaken en beveiligen
- Hoofdstuk 2: Organisatie (stelsel)partners: taken en bevoegdheden in het kader van bewaken en beveiligen
- Hoofdstuk 3: Systematiek stelsel: van dreiging naar beveiligingsmaatregelen
- Hoofdstuk 4: Afspraken gerelateerd aan bewaken en beveiligen

1. Het stelsel bewaken en beveiligen

Dit hoofdstuk geeft een overzicht van de algemene uitgangspunten van het stelsel en de relevante wet- en regelgeving.

1.1 Doelstelling

Het doel van het stelsel bewaken en beveiligen is het voorkomen van (terroristische) aanslagen op personen, objecten en diensten. Bij de beveiliging van personen staat het voorkomen van ernstige schending van de fysieke integriteit centraal. Hierbij geldt dat de belangen van opsporing en vervolging en van bewaken en beveiligen nevenschikkelijk zijn. Hiertoe werken in het stelsel de gezagen (de NCTV, de hoofdofficieren van justitie en de burgemeesters), de inlichtingen- en veiligheidsdiensten, de politie, de Koninklijke Marechaussee (KMar) en bestuurlijke organisaties samen om zorg te dragen dat personen, objecten en diensten, ondanks dreiging en risico, zo veilig en zo ongestoord mogelijk kunnen functioneren. In het stelsel is geregeld hoe op basis van informatie over dreiging en risico tot beveiligingsmaatregelen wordt besloten.

Het stelsel bewaken en beveiligen is een onderdeel van het samenspel aan instrumenten om dreigingen adequaat het hoofd te bieden. Dreigingen moeten in beginsel worden weggenomen door het palet van preventie, handhaving van de openbare orde, opsporing, en vervolging. Beveiligingsmaatregelen gelden daarbij als tijdelijke voorziening totdat die dreiging weg is. Voor het stelsel is het daarom cruciaal dat de veiligheidsketen in de volle breedte goed functioneert. Hoe eerder een dreiging wordt voorkomen of afgewend, hoe minder druk er op het stelsel komt.

1.2 Algemene uitgangspunten

De volgende uitgangspunten zijn bepalend voor het stelsel⁴:

- Gelaagde verantwoordelijkheidsverdeling
Personen zijn zelf verantwoordelijk 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 treffen om te voorkomen dat de veiligheid van medewerkers in gevaar komt als gevolg van hun werkzaamheden. De overheid kan aanvullende beveiligingsmaatregelen nemen als een persoon of de organisatie waar hij deel van uitmaakt of waarvoor hij werkt, op eigen kracht geen weerstand kan bieden tegen de dreiging en het risico. De kostenverdeling volgt de verantwoordelijkheidsverdeling.
- Waken over de veiligheid is als uitgangspunt decentraal belegd
Dit betekent in beginsel dat de veiligheidszorg voor alle personen, objecten en diensten onder verantwoordelijkheid van het decentrale gezag plaatsvindt. Het decentrale gezag wordt gevormd door de burgemeester en de hoofdofficier van justitie (HOvJ). Als uitzondering hierop kan er sprake zijn van een bijzondere verantwoordelijkheid van de rijksoverheid voor bepaalde (groepen) personen, objecten en diensten die een (inter)nationaal belang vertegenwoordigen.
- Proportionaliteit van de maatregelen
De inschatting van de dreiging en het risico en de analyse daarvan is leidend voor het vaststellen van het benodigde weerstandsniveau. Op deze wijze wordt er voor gezorgd dat adequate beveiligingsmaatregelen kunnen worden getroffen en wanneer mogelijk weer worden afgebouwd.
- Veiligheid staat centraal met oog voor de te beveiligen persoon
Bij het beslissen over beveiligingsmaatregelen staat de veiligheid van de persoon, het object of de dienst centraal. Beveiligingsmaatregelen kunnen variëren van lichte maatregelen zoals extra

⁴ In de navolgende hoofdstukken komen deze uitgangspunten terug en zijn deze waar nodig verder uitgewerkt.



toezicht tot zware maatregelen zoals persoonsbeveiliging en objectbeveiliging. Beveiliging is erop gericht om met zo min mogelijk impact zoveel mogelijk weerstand te creëren tegen de dreiging en het risico, maar beveiligingsmaatregelen hebben altijd impact op de te beveiligen persoon, het object of de dienst en omgeving. De overheid heeft een bijzondere verantwoordelijkheid richting de te beveiligen persoon. Er is daarbij sprake van een wederzijdse afhankelijkheid. Dit vraagt aandacht voor de communicatie tussen de overheid en de te beveiligen personen en wederzijdse transparantie over de situatie en beslissingen waar dit mogelijk is.

Bij het bepalen van het pakket aan beveiligingsmaatregelen is het benodigde weerstandsniveau leidend. Welke beveiligingsmaatregelen passend zijn en of en in hoeverre het zo ongestoord mogelijk functioneren van een persoon gefaciliteerd kan worden, vergt een zorgvuldige afweging waarbij veiligheid en maatwerk leidend zijn. Volledig ongestoord functioneren is onmogelijk; veiligheidsmaatregelen gaan altijd gepaard met nadelige neveneffecten en beperken in die hoedanigheid altijd de bewegingsvrijheid in meer of mindere mate. Wel kan gestreefd worden naar het zoveel als mogelijk realiseren van ongestoord functioneren. De situatie kan zich echter voordoen dat er keuzes gemaakt moeten worden in de mate waarin gefaciliteerd kan worden in de ruimte die een persoon krijgt om diens leven zo ongestoord mogelijk te laten verlopen. Hierbij wordt onderscheid gemaakt tussen zo ongestoord mogelijk functioneren in professionele omgeving en in privésetting.

Om iemand in zijn professionele en/of sociale omgeving zo ongestoord mogelijk te kunnen laten functioneren in een situatie van ernstige dreiging en/of risico kan er vrijwel uitsluitend een beroep gedaan worden op zware beveiligingsmaatregelen. Het zo ongestoord mogelijk kunnen functioneren van een persoon binnen een situatie van dreiging en risico kan, tot op zekere hoogte, gefaciliteerd worden wanneer zwaarwegende belangen als de democratische rechtsorde of fundamentele waarden als vrijheid van meningsuiting en persvrijheid hiertoe noodzaken.

- Medewerking te beveiligen persoon essentieel
Om het benodigde weerstandsniveau te bereiken, is medewerking van de te beveiligen persoon essentieel. De gedragingen van de te beveiligen persoon dragen in grote mate bij aan diens veiligheid. Wanneer personen niet of onvoldoende meewerken aan hun eigen beveiliging, kan de overheid niet, of niet goed, haar aanvullende verantwoordelijkheid nemen. Dit kan leiden tot ineffectief optreden en tot veiligheidsrisico's voor de persoon zelf, de omgeving en beveiligingsfunctionarissen. Doorslaggevende criteria voor de uitvoering van maatregelen zijn de operationele uitvoerbaarheid en de vraag of die uitvoering verantwoord is vanuit het oogpunt van de veiligheid van de medewerkers die belast zijn met de uitvoering van de specifieke maatregel.
- Absolute veiligheid kan niet worden gegarandeerd
Bij het nemen van beveiligingsmaatregelen is er altijd sprake van risicobeheersing, geen risico-uitsluiting. De mate van veiligheid die kan worden geboden, is een uitkomst van een zorgvuldige afweging door deskundigen, op dreiging, risico en het niveau van maatregelen. Desondanks zal er altijd een restrisico zijn, aangezien incidenten niet zijn uit te sluiten; 100% veiligheid bestaat niet.
- Het stelsel als lerend systeem
Het stelsel dient een lerend systeem te zijn om blijvend te kunnen meebewegen met ontwikkelingen binnen de samenleving en adequaat te kunnen reageren. Het goed functioneren van het stelsel vraagt dan ook om continue kwaliteitsontwikkeling en kennisborging. Het beschermen van personen betreft mensenwerk. Daarom is de focus op continue verbetering cruciaal en moet een lerende cultuur in alle lagen van de betrokken organisaties ingebed zijn, waarin professionals elkaar (multidisciplinair) motiveren en aansporen om processen te verbeteren. De ervaringen en inzichten van te beveiligen personen worden actief betrokken bij de doorontwikkeling van het stelsel.

1.3 Relevante wet- en regelgeving

Het stelsel bewaken en beveiligen volgt de inrichting van het Nederlandse staatsbestel en de bestaande politieke en justitiële structuren en is gebaseerd op wet- en regelgeving waar deze in zijn vastgelegd.

De overheid heeft in algemene zin een uit artikel 2 EVRM voortvloeiende zorgplicht om haar burgers te beschermen tegen (levens)gevaar, die onder meer is uitgewerkt in het kader van het stelsel bewaken en beveiligen.

Op basis van de Gemeentewet, artikel 172, is de burgemeester belast met de handhaving van de openbare orde. Hij bedient zich daarbij van de onder zijn gezag staande politie.

Het OM is belast met de strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde (artikel 124 van de Wet op de rechterlijke organisatie). De officier van justitie (OvJ) heeft het gezag over de politie en de KMar voor zover zij optreden in het kader van de strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde. Deze bevoegd-



heid van de OvJ kan worden uitgeoefend door de hoofdofficier van justitie (HOvJ) van de arrondissementsparketten van het OM.⁵

De Politiewet 2012 regelt de taken van de politie en de KMar. Hoofdstuk 2 van de Politiewet 2012 beschrijft de algemene taak van de politie.

Het bewaken en beveiligen van personen, objecten en diensten maakt onderdeel uit van de politietaak. De politie heeft als taak in ondergeschiktheid aan het gezag en in overeenstemming met de geldende rechtsregels te zorgen voor de daadwerkelijke handhaving van de rechtsorde en het verlenen van hulp aan hen die deze behoeven (artikel 3 van de Politiewet 2012). De handhaving van de rechtsorde bestaat uit de handhaving van de openbare orde en de strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde.

Aan de KMar zijn de in artikel 4 Politiewet 2012 limitatief opgesomde politietaken opgedragen. In het kader van het bewaken en beveiligen van personen, objecten en diensten heeft de KMar de volgende taken:

- het waken over de veiligheid van de leden van het Koninklijk Huis, waaronder wordt verstaan het bewaken en beveiligen van de koninklijke paleizen en woonhuizen van leden van het Koninklijk Huis;
- het bewaken en beveiligen van personen, objecten en diensten als onderdeel van de uitvoering van de politietaak ten behoeve van Nederlandse en andere strijdkrachten, alsmede internationale militaire hoofdkwartieren, en ten aanzien van tot die strijdkrachten en hoofdkwartieren behorende personen;
- het bewaken en beveiligen van personen, objecten en diensten als onderdeel van de uitvoering van de politietaak op de luchthaven Schiphol en op de andere door de Minister van Justitie en Veiligheid en de Minister van Defensie aangewezen luchtvaartterreinen, alsmede de beveiliging van de burgerluchtvaart;
- het bewaken en beveiligen van personen, objecten en diensten als onderdeel van de uitvoering van de politietaak op plaatsen onder beheer van de Minister van Defensie, op verboden plaatsen die krachtens de Wet bescherming staatsgeheimen ten behoeve van de landsverdediging zijn aangewezen en van de ambtswoning van de minister-president;
- het bewaken en beveiligen van objecten en diensten als onderdeel van de in opdracht van Onze minister en Onze Minister van Defensie ten behoeve van De Nederlandsche Bank N.V. te verrichten beveiligingswerkzaamheden;
- de assistentieverlening aan de politie bij het bewaken en beveiligen van objecten en diensten en het waken over de veiligheid van door de Minister van Justitie en Veiligheid aangewezen personen.

Buiten deze zelfstandige politietaken in het kader van bewaken en beveiligen, kan de KMar eveneens personen in het decentrale domein bewaken en beveiligen in (militaire) bijstand aan de politie op grond van artikel 57 van de Politiewet 2012.

Indien de politie of de KMar binnen het decentrale domein in een gemeente optreedt ter handhaving van de openbare orde en ter uitvoering van de hulpverleningstaak, staat zij onder gezag van de burgemeester (artikelen 11, eerste lid, en 14, eerste lid, van de Politiewet 2012). Het bewaken en beveiligen van objecten en diensten door de politie en KMar in het kader van de handhaving van de rechtsorde in een gemeente, geschiedt onder gezag van de burgemeester of de OvJ.

Indien de politie of de KMar optreedt ter strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde, dan wel taken verricht ten dienste van de justitie, staat zij, tenzij in enige wet anders is bepaald, onder gezag van de OvJ (artikelen 12, eerste lid, en 14, tweede lid, van de Politiewet 2012). Artikel 1, tweede lid, van de Politiewet 2012 bepaalt dat 'in deze wet en de daarop berustende bepalingen wordt onder strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde mede verstaan: het waken voor de veiligheid van personen'. Het waken over de veiligheid van personen door de politie en de KMar geschiedt derhalve onder gezag van de OvJ, tenzij in enige wet anders is bepaald. Het bewaken en beveiligen van objecten door de politie en KMar in het kader van de strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde geschiedt ook onder gezag van de OvJ.

Artikel 16, eerste lid, van de Politiewet 2012, bepaalt dat de Minister van Justitie en Veiligheid objecten en diensten kan aanwijzen waarvan bewaking of beveiliging door de politie noodzakelijk is in het belang van de veiligheid van de Staat of de betrekkingen van Nederland met andere mogendheden, dan wel met het oog op zwaarwegende belangen van de samenleving. Voor de uitvoering van een

⁵ Indien bij of krachtens een wet een bevoegdheid wordt toegekend aan de OvJ, kan deze bevoegdheid worden uitgeoefend door (onder meer) een HOvJ. De HOvJ's van de arrondissementsparketten van het OM geven in de praktijk invulling aan de gezagsverantwoordelijkheid binnen het decentraal domein.



dergelijk besluit draagt de burgemeester zorg, voor zover dat geschiedt ter handhaving van de openbare orde, of de OvJ, voor zover dat geschiedt ter strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde. Het gezag over de politie en KMar bij de uitvoering van deze besluiten ligt daarmee lokaal.

Op grond van artikel 42, eerste lid, onder c, van de Politiewet 2012 kan de Minister van Justitie en Veiligheid personen aanwijzen die door een landelijke eenheid van de politie of door de KMar in assistentieverlening aan de politie worden beveiligd. Daarnaast is de landelijke eenheid van de politie belast met het waken over de veiligheid van de leden van het Koninklijk Huis. De ambtenaren van politie die deze taak uitvoeren, doen dit op grond van artikel 43, tweede lid, van de Politiewet 2012 onder verantwoordelijkheid van de Minister van Justitie en Veiligheid.

De artikelen 16, eerste lid, en 42, eerste lid, onder c, gelezen in samenhang met artikel 43, tweede lid, van de Politiewet 2012 zijn de basis voor het rijksdomein bewaken en beveiligen van personen, objecten en diensten.

Daarnaast heeft de Minister van Justitie en Veiligheid op grond van artikel 15, derde lid, van de Politiewet 2012 de bevoegdheid de burgemeesters en, in geval van een ramp of crisis van meer dan plaatselijke betekenis, of van ernstige vrees voor het ontstaan daarvan, de voorzitter van een veiligheidsregio algemene en bijzondere aanwijzingen te geven met betrekking tot de handhaving van de openbare orde, voor zover dat noodzakelijk is in het belang van de veiligheid van de Staat of de betrekkingen van Nederland met andere mogendheden, dan wel met het oog op zwaarwegende belangen van de samenleving. Een dergelijke aanwijzing van de Minister van Justitie en Veiligheid moet worden aangemerkt als een volledig bindende aanwijzing. De burgemeester is derhalve verplicht met inachtneming van de aanwijzing te handelen.

Op grond van artikel 127 van de Wet op de rechterlijke organisatie kan de Minister van Justitie en Veiligheid algemene en bijzondere aanwijzingen geven betreffende de uitoefening van de taken en bevoegdheden van het OM.

In hoofdstuk 5 van de Politiewet 2012 is bepaald dat de politie en de KMar bijstand kunnen leveren aan elkaar en dat in bijzondere gevallen ook bijstand kan worden verleend door andere delen van de krijgsmacht. Daarnaast kan een bijzondere bijstandseenheid bijstand verlenen aan de politie en de KMar.

In de WIV 2017 is het geheel aan taken vastgelegd dat door de AIVD en de MIVD wordt verricht. De inlichtingen- en veiligheidsdiensten leveren gevraagd en ongevraagd informatie aan de NCTV. In voorkomende gevallen leveren de inlichtingen- en veiligheidsdiensten (rechtstreeks) informatie aan het decentrale domein.

De taak van de AIVD in relatie tot het stelsel bewaken en beveiligen is vastgelegd in artikel 8, tweede lid, onderdeel e, gelezen in samenhang met artikel 9 van de WIV 2017. Voor de MIVD is de taak in relatie tot het stelsel bewaken en beveiligen vastgelegd in artikel 10, tweede lid, onderdeel f, gelezen in samenhang met artikel 11 van de WIV 2017.

De Wet politiegegevens en het Besluit politiegegevens bieden het normenkader voor de verwerking van politiegegevens met het oog op de uitvoering van de politietaak, alsmede de verstrekking voor andere doelen.

2. Organisatie (stelsel)partners: taken en bevoegdheden in het kader van bewaken en beveiligen

Het stelsel bewaken en beveiligen volgt de inrichting van het Nederlandse staatsbestel en de bestaande politieke en justitiële structuren en is gebaseerd op wet- en regelgeving waar deze in zijn vastgelegd. Het huidige stelsel bewaken en beveiligen bestaat uit een decentraal domein en een rijksdomein. De veiligheid van personen, objecten en diensten is in beginsel decentraal georganiseerd. In paragrafen 2.1, 2.2, 3.4 en 3.5 wordt nader op deze domeinen ingegaan. In het stelsel werken organisaties samen, ieder vanuit eigen verantwoordelijkheden en bevoegdheden. Hier wordt in paragraaf 2.3 meer over toegelicht. Tot slot, wordt in paragraaf 2.4 de landelijke governance beschreven.

2.1 Decentraal domein

Het lokale gezag is verantwoordelijk voor het nemen van beveiligingsmaatregelen op basis van (voorstelbare) dreiging en risico. Op basis van artikel 172 van de Gemeentewet is de burgemeester belast met de handhaving van de openbare orde. Hieronder valt onder meer bewaken en beveiligen van objecten en diensten, voor zover dat geschiedt ter handhaving van de openbare orde. Indien de



politie of KMar in een gemeente optreedt ter handhaving van de openbare orde, staat zij onder gezag van de burgemeester. Op basis van artikel 124 van de Wet op de rechterlijke organisatie is het OM belast met de strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde. De OvJ oefent op grond van artikel 12 Politiewet het gezag uit over de politie wanneer deze optreedt in het kader van de strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde. Op grond van artikel 1, tweede lid, van de Politiewet 2012 wordt onder strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde mede verstaan: het waken over de veiligheid van personen.

2.2 Rijksdomein

De rijksoverheid heeft een bijzondere verantwoordelijkheid voor een beperkte groep personen, objecten en diensten die door de Minister van Justitie en Veiligheid zijn aangewezen, dit vormt binnen het stelsel het rijksdomein. In artikel 16, eerste lid, van de Politiewet 2012 is bepaald dat de Minister van Justitie en Veiligheid objecten en diensten kan aanwijzen waarvan bewaking of beveiliging door de politie noodzakelijk is in het belang van de veiligheid van de Staat of de betrekkingen van Nederland met andere mogendheden, dan wel met het oog op zwaarwegende belangen van de samenleving. Voor de uitvoering van een dergelijk besluit draagt de burgemeester zorg, voor zover dat geschiedt ter handhaving van de openbare orde, of de OvJ, voor zover dat geschiedt ter strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde. De KMar kan assistentie verlenen aan de politie bij onder meer het bewaken en beveiligen van objecten en diensten. Het gezag over de politie en KMar bij de uitvoering van deze besluiten ligt daarmee lokaal. Daarnaast kan de Minister van Justitie en Veiligheid op grond van artikel 42, eerste lid, onder c van de Politiewet 2012, naast de leden van het Koninklijk Huis, personen aanwijzen die beveiligd dienen te worden. Het waken over de veiligheid van deze personen gebeurt onder het gezag van deze minister; dat gezag wordt namens de minister uitgevoerd door de NCTV.⁶ Voornoemde artikelen zijn de basis voor het rijksdomein vanwege het nationale belang dat met de fysieke veiligheid (en het zo ongestoord mogelijk functioneren) van deze groep personen, objecten en diensten binnen het rijksdomein is gemeoid.

2.3 Stelselpartners

Gezagen

De gezagen binnen het stelsel zijn de Minister van Justitie en Veiligheid (uitgevoerd door de NCTV), de HOvJ's en de burgemeesters. De gezagen zijn verantwoordelijk voor het nemen van beveiligingsmaatregelen op basis van dreiging en risico en besluiten hierover, geadviseerd door de politie en/of de KMar. Dit is in aanvulling op de maatregelen die getroffen worden onder de eigen verantwoordelijkheid van een persoon of onder verantwoordelijkheid van diens werkgever.

Intelligence

Binnen het stelsel bewaken en beveiligen wordt informatie verzameld over dreiging en risico ten aanzien van personen, objecten en diensten. De inlichtingen- en veiligheidsdiensten, en opsporings- en intelligenceorganisaties van de politie en KMar zijn verantwoordelijk voor het opstellen van de informatieproducten. In hoofdstuk 3 wordt nader ingegaan op deze producten en de rol van het gezag om de verkregen informatie te analyseren en te vertalen naar een adequaat niveau van weerstand.

Uitvoeringsorganisaties

De politie en de KMar zijn de uitvoeringsorganisaties binnen het stelsel. De KMar voert beveiligingsopdrachten uit op basis van haar eigen politietaak of in bijstand of assistentie aan de politie. De uitvoering is zo georganiseerd, dat de politie en de KMar vanuit synergie en gelijkwaardigheid de beveiligingsopdrachten effectief en efficiënt kunnen uitvoeren, en waar nodig andere (private) partijen hierbij kunnen betrekken. De uitvoeringsorganisaties adviseren met betrekking tot de benodigde veiligheidsmaatregelen en trekken in gezamenlijkheid op om de intake en uitvoering van nieuwe opdrachten van het gezag vorm te geven in een gezamenlijk coördinatiecentrum.

Publiek-private samenwerking

Uitvoeringsorganisaties kunnen publiek-private samenwerking aangaan. Private partijen kunnen op hun specifieke expertise ingezet worden op bepaalde taken binnen een beveiligingsconcept, gebaseerd op het benodigde weerstandsniveau. Deels kan dit structureel, deels biedt de inzet van deze andere partijen de mogelijkheid fluctuaties in werklast op te vangen. Naast extra capaciteit, kan dit ook de kwaliteit van het beveiligingsconcept vergroten. Met het betrekken van de expertise en capaciteit

⁶ Organisatiebesluit Ministerie van Justitie en Veiligheid.



vanuit de private sector, worden de mogelijkheden om een breed palet aan beveiligingsconcepten te ontwikkelen ook verruimd.

Bij de inzet van private organisaties, zijnde onderdeel van het beveiligingsconcept binnen het stelsel (niet zijnde private maatregelen in het kader van de werkgeversverantwoordelijkheid), gelden drie principiële uitgangspunten:

- Het geweldsmonopolie blijft bij de overheid;
- De uitvoering van hun taken valt onder regie van en is ondersteunend aan de uitvoeringsorganisaties, met instemming van het bevoegde gezag;
- De particuliere beveiliging voldoet aan certificerings- en opleidingseisen die door het bevoegde gezag worden gesteld.

Andere partners

Ook werkgevers en overkoepelende instanties zijn relevante partners. Vaak zijn dit de beveiligingsambtenaren (BVA's) van departementen of vergelijkbare (private) functionarissen. Zij beschikken vaak ook over relevante informatie aangaande dreiging en risico of geven uitvoering aan de werkgeversverantwoordelijkheid.

2.4 Landelijke governance

De NCTV is onder verantwoordelijkheid van de Minister van Justitie en Veiligheid tevens belast met het inrichten, onderhouden en functioneren van het stelsel bewaken en beveiligen. Hierbij gaat het om het vaststellen van uitvoeringskaders, het monitoren van de kwaliteit en ervoor zorgen dat tussentijds bijgestuurd kan worden indien nodig.

De governance van het stelsel op landelijk niveau is zo georganiseerd, dat het voorziet in krachtige en integrale sturing op strategie, operatie, kennis en innovatie.

Vierhoek Bewaken en Beveiligen

De Vierhoek Bewaken en Beveiligen – bestaande uit de NCTV, een lid van het College van procureurs-generaal, de korpschef van de politie en de commandant van de KMar – is het overleg dat richting geeft aan de strategische doorontwikkeling van het stelsel. De NCTV is voorzitter van de Vierhoek.

Uitvoeringsorgaan Bewaken en Beveiligen

De coördinatie en aansturing van het stelsel ligt bij het Uitvoeringsorgaan waarin de stelselpartners op directeursniveau zijn vertegenwoordigd, onder voorzitterschap van de NCTV. Vanwege de verscheidenheid aan taken en vraagstukken, bestaat het Uitvoeringsorgaan uit twee 'tafels': een Strategische tafel en een (operationele) Sturingstafel.

De Strategische tafel – bestaande uit de NCTV, Directoraat-Generaal Politie en Veiligheidsregio's (DGPenV), het OM, de politie, de KMar en/of Defensie, de inlichtingen- en veiligheidsdiensten en een vertegenwoordiger vanuit het lokale gezag – voert de door de Vierhoek vastgestelde strategische agenda uit. De Sturingstafel – bestaande uit de NCTV, het OM, de politie en de KMar – heeft als aandachtsgebied de overkoepelende sturing op actuele en toekomstige operationele vraagstukken en de kwaliteitsborging in de operatie. Daarbij maakt de tafel gebruik van het dashboard bewaken en beveiligen, waarin alle voor de sturing benodigde informatie over de ingezette en beschikbare capaciteit geactualiseerd beschikbaar is.

Landelijk Tactisch Overleg

Het Landelijk Tactisch Overleg (LTO) ressorteert onder de Sturingstafel van het Uitvoeringsorgaan Bewaken en Beveiligen. In het LTO zijn NCTV, OM, Politie en KMar vertegenwoordigd. Het LTO focust op de operatie en is het landelijke overleg waar operationele vraagstukken en specifieke casuïstiek binnen het stelsel bij elkaar komen voor landelijke afstemming en besluitvorming. Waar nodig zorgt het LTO dat besluiten worden voorbereid en voorgelegd aan de Sturingstafel – afgestemd en voorzien van advies. Wanneer vraagstukken geagendeerd worden voor de Sturingstafel dan wel geëscaleerd worden naar de Sturingstafel, gebeurt dit via het LTO en met medeweten van alle LTO deelnemers.

Overleg Strategische Adviseurs

Het Overleg Strategische Adviseurs ressorteert onder de Strategische tafel van het Uitvoeringsorgaan Bewaken en Beveiligen en heeft als primaire taak het overleg inhoudelijk voor te bereiden en daarvoor de samenhang dan wel voortgang te bewaken van de verschillende doorontwikkelingstrajecten.



Bestuurssecretariaat

Ter ondersteuning van de Vierhoek en het Uitvoeringsorgaan, is bij de NCTV een bestuurssecretariaat ingericht. Dit bestuurssecretariaat bereidt de overleggremia inhoudelijk voor.

Kennis, wetenschap en innovatie

Binnen het stelsel is een kennisfunctie ingericht met daaraan verbonden een wetenschappelijke ring. Het Kenniscentrum Bewaken en Beveiligen is een samenwerkingsverband dat gericht werkt aan versterking van het stelsel bewaken en beveiligen. Het Kenniscentrum wordt gevormd door een kernteam van functionarissen vanuit het OM, de Politie, KMar en NCTV, en ressorteert onder het Uitvoeringsorgaan Bewaken en Beveiligen onder stelselverantwoordelijkheid van de NCTV. Vanuit een overkoepelend perspectief wordt blijvend gewerkt aan kwaliteitsverbetering, kennisborging en innovatie in het stelsel, zodat het stelsel structureel versterkt wordt en toekomstbestendig blijft. Dit doet het Kenniscentrum door kennis, kunde en expertise van ketenpartners te bundelen. De vier deelnemende partijen leveren fulltime specifieke expertise en hun afvaardiging vertegenwoordigt en informeert de eigen achterban. Om het Kenniscentrum heen is een wetenschappelijke ring georganiseerd, die zowel kortlopend, toegepast onderzoek als meer fundamenteel onderzoek verricht met als doel om het werkveld te voorzien van kennis die gebruikt kan worden in de dagelijkse praktijk. Vraagstukken die leven binnen het stelsel, kunnen zodoende een wetenschappelijke verdieping krijgen.

Onafhankelijk adviescollege

Er komt in de transitiefase een (tijdelijk) onafhankelijk adviescollege dat de Minister van Justitie en Veiligheid gevraagd en ongevraagd adviseert over de kwaliteit van het functioneren van het stelsel en over strategische vraagstukken met het oog op de doorontwikkeling van het stelsel.

3 Systematiek stelsel: van dreiging naar beveiligingsmaatregelen

In dit hoofdstuk wordt de werkwijze binnen het stelsel om van informatie over dreiging en risico tot beveiligingsmaatregelen te komen, toegelicht. Ook zijn in dit hoofdstuk de bijbehorende informatieproducten benoemd. De beschreven systematiek en producten zijn grotendeels gelijk in zowel het decentrale- als het rijk domein. Waar dit afwijkt wordt dit aangegeven.

Het werkproces is op hoofdlijnen geüniformeerd. Bij het doorlopen van het werkproces worden de processtappen en motivatie van besluiten vastgelegd. Zodoende worden besluiten navolgbaar en wordt het mogelijk om de inzet van maatregelen te monitoren en evalueren.

3.1 Informatie over dreiging en risico

Dreigingsniveaus

Voor het vaststellen van het dreigingsniveau worden zowel in het decentrale domein als in het rijk domein dezelfde speciaal ontwikkelde tabellen met een dubbele kwalificering gehanteerd. Hierdoor ontstaat een glijdende schaal van dreigingsniveaus. Maatwerk is hierdoor mogelijk. Aan de hand van de tabellen wordt een inschatting gemaakt van de mate van 'ernst' en 'waarschijnlijkheid' van de dreiging. De tabellen geven inzicht in de afwegingen en uitkomst van de inschatting van de ernst van de gebeurtenis en de waarschijnlijkheid van het manifesteren van deze gebeurtenis. De tabellen zijn als bijlage bij deze circulaire gevoegd. Op basis hiervan wordt gefundeerd overwogen ten aanzien van welke personen, objecten en diensten bewaking en beveiliging nodig is.

De inschatting ten behoeve van het rijk domein en in voorkomende gevallen het decentrale domein, in de vorm van een dreigingsinschatting of een dreigings- of risicoanalyse, wordt, afhankelijk van de aard, gevraagd en ongevraagd door de AIVD, MIVD en de intelligenceorganisatie van de politie vervaardigd. Voor sommige objecten in het rijk domein (artikel 4, eerste lid, onder a, b, c, en e, Politiewet 2012) voorziet de intelligenceorganisatie van de KMar in eigen dreigingsinschattingen. Andere partijen, zoals werkgevers of BVA's van departementen kunnen eveneens informatie leveren aan deze diensten ten behoeve van de beveiliging van de voor hen relevante personen, objecten en diensten.

Risicoafweging

In het algemeen kan niet worden volstaan met een beoordeling van (al dan niet concrete) dreiging, maar zullen ook eventuele risico's moeten worden gewogen.



3.2 Informatieproducten

Op basis van onderstaande informatieproducten bepaalt het gezag of en wat ze aanvullend onderneemt tegen een dreiging. Het uniforme gebruik van deze producten zorgt voor eenduidigheid in gehanteerde begrippen. Deze informatieproducten worden opgemaakt door de intelligenceorganisatie van de politie, de KMar en inlichtingen- en veiligheidsdiensten.

Bij het verwerven en delen van informatie geldt dat het belang van bewaken en beveiligen nevenge-schikt is aan dat van de opsporing. De politie, KMar, het OM, de inlichtingen- en veiligheidsdiensten en andere relevante partners delen conform het eigen wettelijke kader de bij hen beschikbare relevante informatie.

Met het oog op de bepaling van een adequaat niveau van weerstand kan het gezag in contact treden met de politie, inlichtingen- en veiligheidsdiensten ten behoeve van verduidelijking van de verstrekte informatieproducten. De NCTV kan indien nodig de opsporings-, inlichtingen- en veiligheidsdiensten verzoeken medewerking te verlenen aan het verstrekken en (deels) verwerken van informatie. Tevens heeft de NCTV een rol in het zorgen dat de uitwisseling van relevante informatie – die bij de diensten, bij de politie en bij het OM aanwezig is – tot stand komt en optimaal verloopt.

Melding van de dreiging

Dit betreft een melding van een concrete dreiging tegen een persoon, object of dienst zonder waardering van de ernst en waarschijnlijkheid. Een melding van een dreiging kan op verschillende manieren bekend worden: als een melding of aangifte, uit de opsporing, via intelligence of melding van de veiligheids- en intelligencediensten en tot slot als informatie van ketenpartners. Een dreigingsmelding kan betrekking hebben op een concrete dreiging die zich zeer waarschijnlijk of zeker op korte termijn zal voordoen of betrekking hebben op een voorstelbare dreiging. Meldingen van dreigingen kunnen worden opgesteld voor zowel het decentrale- als het rijkso domein en worden gevraagd en ongevraagd (zo nodig spoedshalve) verstrekt door de opsporings-, inlichtingen- en veiligheidsdiensten. In de melding wordt aandacht besteed aan zowel de dreiger als bedreigde.

Informatierapport dreiging (IRD)

Dit product is bedoeld om bij acute concrete dreiging een eerste indruk te geven van de situatie zodat op basis van het IRD indien nodig de eerste (spoed)maatregelen getroffen kunnen worden.

Signaalrapportage

Een signaalrapport is een informatierapport waarmee een signaal ter alertering wordt afgegeven op een specifiek onderwerp als dit een relatie heeft met het stelsel bewaken en beveiligen. Deze rapportage wordt eigenstandig (dus altijd ongevraagd) opgesteld vanuit de intelligenceorganisatie van de politie. Het opstellen van dit rapport gebeurt indien er een specifieke trend, methodiek of andere van belang zijnde ontwikkeling vanuit een dreigingsfenomeen bekend wordt en als deze van invloed kan zijn op de dreiging, op meerdere te beveiligen personen en of de uitvoering van maatregelen, zoals persoonsbeveiliging.

Met een signaalrapport kunnen het gezag en ook partners binnen het stelsel bewaken en beveiligen hiervan in kennis worden gesteld, waarbij een aantal scenario's kan worden geschetst, die uit deze informatie zijn af te leiden.

Dreigingsinschatting (DI)

Dreigingsinschattingen worden voor zowel het decentrale- als het rijkso domein opgesteld en worden gevraagd en ongevraagd (zo nodig spoedshalve mondeling) verstrekt door opsporings-, inlichtingen- en veiligheidsdiensten. Een dreigingsinschatting is een product waarin de ernst en waarschijnlijkheid van de concrete dan wel voorstelbare dreiging tegen een persoon, object of dienst wordt ingeschat. De inschatting is gebaseerd op feiten of omstandigheden met betrekking tot een dreiging en de ernst en waarschijnlijkheid van het manifesteren van de dreiging. Waar mogelijk worden signalen en contextinformatie vanuit betrokkenen (bijvoorbeeld de bedreigde persoon of hun naasten) daarin meegewogen.

Dreigingsanalyse (DA)

Een dreigingsanalyse is een uitgebreide analyse van concrete (voorspelbare) en potentiële (voorstelbare) dreiging tegen één of meer bepaalde personen, objecten of diensten. De analyse is gebaseerd



op feiten en omstandigheden met betrekking tot de dreiging en de ernst en waarschijnlijkheid van het manifesteren van de dreiging.

Dreigingsanalyses kunnen worden opgesteld voor zowel het decentrale- als het rijksof domein. Voor het decentrale domein wordt op verzoek van de HOvJ de dreigingsanalyse opgesteld door de intelligenceorganisatie van de politie. Dreigingsanalyses voor personen, objecten en diensten in het rijksof domein worden op verzoek van de Minister van Justitie en Veiligheid opgesteld door de AIVD, MIVD en de intelligenceorganisatie van de politie.

Risicoanalyse (RA)

Een risicoanalyse is een uitgebreide analyse waarin het belang, de concrete en voorstelbare dreiging en de weerstand in onderlinge samenhang worden beoordeeld en inzicht wordt gegeven in de risico's die een persoon, object of dienst loopt. In een risicoanalyse wordt aangegeven wat het belang van de persoon, object of dienst is en wordt de concrete en voorstelbare dreiging tegen de persoon, het object of de dienst beschreven. In de vorm van scenario's wordt vervolgens beschreven in hoeverre de bestaande weerstand voldoende is om de geschetste dreiging te weerstaan. Het risico is vervolgens de mate waarin de weerstand tekortschiet tegen een bepaalde dreiging. De AIVD ontvangt hiervoor informatie van de andere diensten (bijvoorbeeld politie en MIVD).

Weerstandsanalyse (WA)

Een weerstandsanalyse (WA) is een uitgebreide analyse van de weerstand rondom een bepaald persoon of object. Een WA is standaard onderdeel van een reguliere risicoanalyse (RA), maar kan ook als zelfstandig product worden opgesteld. In een weerstandsanalyse wordt aan de hand van vooraf bepaalde scenario's bezien in hoeverre de fysieke (beveiligings)maatregelen die op dat moment getroffen zijn, weerstand bieden tegen deze scenario's. Weerstandsanalyses kunnen zowel voor het rijksof domein als voor het decentrale domein worden opgesteld en worden respectievelijk door de Minister van Justitie en Veiligheid of de HOvJ verzocht. De AIVD stelt deze weerstandsanalyses op in het kader van hun taak.

3.3 Uitvoering

Op basis van de genoemde systematiek en betreffende informatieproducten voor dreiging en risico, worden de verkregen informatie en analyses op hun onderlinge samenhang beoordeeld. De informatie kan voorts worden vergeleken met informatie verkregen uit andere bronnen. Op basis van een zo compleet mogelijk beeld wordt het niveau van de dreiging vastgesteld door het gezag. Om weerstand te bieden tegen dreiging en risico's, kunnen maatregelen worden genomen. Is er sprake van een onaanvaardbaar risico, dan zullen beveiligingsmaatregelen moeten worden genomen die erop gericht zijn het risico tot een geaccepteerd niveau terug te dringen.

Zowel in het decentrale- als in het rijksof domein worden zogenoemde 'verhoogd risicomomenten' aangemeld. Een 'verhoogd risicomoment' is een moment waarbij een persoon in het kader van het uitoefenen van zijn functie optreedt in een voor breed publiek toegankelijke plaats waarbij een risico kan worden verondersteld. Deze wordt aangemeld bij de NCTV wanneer het een persoon in het rijksof domein betreft en bij de portefeuillehouder Regionale Conflict en Crisisbeheersing (RCCB) van de regionale eenheid wanneer het een persoon in het decentrale domein betreft. De NCTV (voor het rijksof domein) en portefeuillehouder RCCB (voor het decentrale domein) stellen vast of op het te evalueren verhoogd risicomoment beveiligingsmaatregelen worden geadviseerd.

Het is aan de uitvoeringsorganisatie (Politie en/of KMar) om op basis van een integraal inzetconcept een maatregelenadvies op te stellen. In het maatregelenadvies staat onder meer beschreven op welke scenario's het voorgestelde integrale maatregelenpakket is gebaseerd en welke dreiging en risico's kunnen worden beheerst met de maatregelen. De te treffen beveiligingsmaatregelen worden vastgesteld door het gezag. De uitvoering vindt plaats onder de verantwoordelijkheid van het gezag.

Getroffen beveiligingsmaatregelen zijn, met uitzondering van categorie I van de limitatieve lijst, op basis van dreiging en risico en dus zelden van permanente aard. De geconstateerde concrete en/of potentiële dreiging en risico en de naar aanleiding daarvan getroffen beveiligingsmaatregelen dienen periodiek te worden getoetst om te bepalen of voortzetting van de beveiligingsmaatregelen nog opportuun is. Indien mogelijk expliciteren in een zo vroeg mogelijk stadium gezag en uitvoering gezamenlijk op welk moment en/of op basis van welk type informatie de inschatting van de dreiging en het risico geëvalueerd kan worden om te bezien of de beveiligingsmaatregelen proportioneel en actueel zijn.



3.4 Uitgelicht: decentraal domein

In het decentrale deel van het stelsel bewaken en beveiligen neemt het lokale gezag zelf besluiten over aanvullende beveiligingsmaatregelen om een dreiging in de richting van personen, objecten of diensten af te wenden dan wel ernstige schending van de fysieke integriteit te voorkomen. Het lokale gezag kan dezelfde beveiligingsmaatregelen treffen ten behoeve van personen, objecten en diensten als het gezag in het rijksof domein ten behoeve van personen in het rijksof domein.

In het decentrale domein spelen veelal, maar niet uitsluitend, zaken van concrete (be)dreiging, bijvoorbeeld in de relationele of criminele sfeer die vallen onder het gezag van de HOvJ als onderdeel van de strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde. De HOvJ beoordeelt, op advies van de politie, in hoeverre de persoon en/of zijn werkgever in staat is weerstand te bieden aan de dreiging. De doelstelling is het voorkomen van ernstige misdrijven waarbij de aantasting van de veiligheid zulke gewelddadige vormen aanneemt dat het leven of de fysieke integriteit van de bedreigde ernstig in het geding komt.

Wanneer bij de politie of de KMar een melding van een dreiging binnenkomt of aangifte van een dreiging wordt gedaan, wordt deze dreiging ter kennis gebracht van de afdeling Regionale Conflict en Crisisbeheersing (RCCB) van de politie. Bij de RCCB vindt een eerste weging plaats of de dreiging op persoon, object, of dienst in aanmerking komt voor het stelsel bewaken en beveiligen. Is dit niet het geval, dan valt deze casus onder de reguliere basispolitiezorg. Indien de casus mogelijk in aanmerking komt voor het stelsel bewaken en beveiligen, wordt de casus gemeld aan de beleidsmedewerker bewaken, beveiligen en crisisbeheersing (BB&C) van het OM. Er zijn kaders opgesteld door het OM met betrekking tot welke casuïstiek altijd voorgelegd dient te worden aan de BB&C'er. De BB&C'er overlegt met de HOvJ over opname in het stelsel bewaken en beveiligen, die de politie opdracht kan geven tot het opstellen van een IRD, DI, DA, dan wel besluit dat geen aanvullende maatregelen – bovenop de basispolitiezorg – nodig zijn.

Na ontvangst van het IRD wordt door het decentrale gezag (burgemeester of OvJ) op advies van RCCB besloten tot het treffen van beveiligingsmaatregelen in het kader van het stelsel bewaken en beveiligen of wordt de casus alsnog terugverwezen naar de basispolitiezorg. Na ontvangst van de DI wordt door de HOvJ opdracht gegeven tot het opstellen van een maatregelenadvies of wordt de casus alsnog terugverwezen naar de basispolitiezorg. Wanneer er een aangifte, melding of informatie uit een onderzoek komt, dan wordt het doorgegeven aan de RCCB.

In onvoorziene- of spoedzaken worden onder verantwoordelijkheid van de portefeuillehouder RCCB van de betreffende eenheid op voorhand beveiligingsmaatregelen genomen in afwachting van afstemming met de HOvJ. Deze voorlopige maatregelen worden zo spoedig mogelijk afgestemd met de beleidsmedewerker BB&C van het OM.

Bedreigingen tegen leden van de lokale driehoek

In het bijzondere geval dat een burgemeester of een politiechef zelf onderwerp is van dreiging, kan de NCTV in dit proces op verzoek van de HOvJ adviseren over de volledigheid en proportionaliteit van de maatregelen. De HOvJ beslist over de maatregelen, het advies van de NCTV gehoord hebbende. Het doel is om te voorkomen dat deze functionarissen, door bespreking van de maatregelen in de lokale driehoek, betrokken raken bij de besluitvorming over beveiligingsmaatregelen die op henzelf betrekking hebben. Dit betekent niet automatisch dat de betrokkene daarmee wordt toegevoegd aan het rijksof domein. De HOvJ van het arrondissement van de woonplaats van de bedreigde persoon stelt de procedure in werking. Deze verloopt volgens het reguliere proces. De dreiging wordt lokaal door de politie ingeschat en vormt de basis van een maatregelenadvies voor de verantwoordelijke HOvJ. Als de bedreigde politiechef in zijn eigen eenheid woonachtig is, wordt het informatieproduct en het maatregelenadvies door respectievelijk de informatieorganisatie en de portefeuillehouder RCCB van een andere eenheid opgemaakt.

Indien een HOvJ wordt bedreigd dan is de HOvJ van diens woonplaats verantwoordelijk voor het treffen van maatregelen. Indien de bedreigde HOvJ in hetzelfde arrondissement woont en werkt, krijgt een andere HOvJ de verantwoordelijkheid over het treffen van maatregelen. Verder wordt de reguliere procedure gevolgd waarbij, evenals bij een burgemeester of politiechef, de NCTV een advies kan geven over de volledigheid en proportionaliteit van de maatregelen. Het College van procureurs-generaal wordt altijd geïnformeerd over de dreiging en de eventuele maatregelen die worden getroffen voor personen die werkzaam zijn bij het OM.



3.5 Uitgelicht: rijksoverheid

Reikwijdte en limitatieve lijst

Zoals in paragraaf 2.2 beschreven, kan de Minister van Justitie en Veiligheid personen, objecten en diensten aanwijzen waarvoor de rijksoverheid een bijzondere verantwoordelijkheid heeft. In het rijksoverheidsdomein wordt gewerkt met een zogenoemde limitatieve lijst. Hierop staan:

- 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;
- Bepaalde buitenlandse personen, objecten en internationale instellingen in Nederland;
- Enkele functionarissen in dienst van de rijksoverheid of werkzaam in de (straf)rechtspleging.

De limitatieve lijst is onderverdeeld in twee categorieën. Categorie I betreft de personen, objecten en diensten waarvoor de rijksoverheid als eerstverantwoordelijke standaard beveiligingsmaatregelen treft, dus ook in de gevallen waarin geen sprake is van dreiging en risico. Categorie II betreft de personen, objecten en diensten waarvoor de rijksoverheid als eerstverantwoordelijke beveiligingsmaatregelen treft op basis van dreiging en risico.

Tevens is er de mogelijkheid 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;
- 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;
- Een restcategorie waarbij de onderstaande voorwaarden in ogenschouw worden genomen:
 - Er is sprake van een ernstige en serieuze dreiging;
 - De bedreiging hangt samen met publieke uitingen of optreden;
 - De persoon heeft én landelijke bekendheid én beweegt zich (regelmatig) tussen gebieden waarin een regionale eenheid de politietaken uitvoert;
 - De persoon heeft geen werkgever die kan zorgdragen voor een adequate beveiliging.

Het lokale gezag kan aan de NCTV een persoon voordragen voor opname in het rijksoverheidsdomein. De toevoeging aan het rijksoverheidsdomein geschiedt door aanwijzing door de NCTV (namens de minister). De NCTV kan ook op eigen initiatief personen aanwijzen.

Gelet op het afbreukrisico van het bekend worden van de limitatieve lijst bij onbevoegden is deze gerubriceerd als 'departementaal vertrouwelijk'.

Werkwijze

Bij de NCTV komt relevante informatie (in de vorm van de in paragraaf 3.2 genoemde informatieproducten) aangaande dreiging en risico, voor zover dit het rijksoverheidsdomein raakt, ongevraagd en gevraagd samen. De informatie is niet uitsluitend afkomstig van opsporings-, inlichtingen- en veiligheidsdiensten en de intelligenceorganisatie van de politie. Ook andere informatie, zoals van andere departementen, werkgevers, en open bronnen kan (al dan niet via de intelligenceorganisaties) worden betrokken. De NCTV gaat na in hoeverre de persoon, het object of de dienst waarop de informatie betrekking heeft binnen het domein van de rijksoverheid valt. Zo niet, dan wordt de informatie verstrekt aan het betreffende lokale gezag en eventueel vergezeld van een (on)gevraagd advies.

De functionarissen werkzaam bij de NCTV beoordelen en evalueren de verkregen informatie (producten). Zij vergelijken de onderlinge samenhang, wegen de verschillende belangen af en vertalen dit naar het benodigde weerstandsniveau. Tevens heeft de NCTV een rol in het zorgen dat de uitwisseling van relevante informatie – die bij de inlichtingen- en veiligheidsdiensten, bij de politie en bij het OM aanwezig is – tot stand komt en optimaal verloopt.

Afstemmingsoverleg Bewaken en Beveiligen (ABB) en Uitvoeringsoverleg (UO)

Het proces tot het komen van adviezen c.q. besluiten ten aanzien van operationele aangelegenheden vindt plaats onder de verantwoordelijkheid van de NCTV. Deze wordt hierin geadviseerd door onder meer het ABB en het UO. In de regel vinden de overleggen van het ABB en het UO elke twee weken plaats.

Tijdens het ABB worden de verkregen dreigingsinformatie en -analyses besproken. Aan dit overleg nemen vertegenwoordigers van de opsporings-, inlichtingen- en veiligheidsdiensten deel onder



voorzitterschap van de NCTV. Dit overleg is bedoeld om de verschillende bronnen te combineren en voor de opsporings-, inlichtingen- en veiligheidsdiensten om nadere uitleg en/of differentiatie aan te brengen in de informatie.

Ter verkrijging van eenduidigheid en afstemming tussen de uitvoeringsorganisaties vindt het UO plaats, onder voorzitterschap van de NCTV. In het UO nemen vertegenwoordigers van verschillende organisatieonderdelen van de politie en KMar deel. Het UO beziet op welke wijze uitvoering wenselijk is en kijkt mede naar de haalbaarheid en de effectiviteit. Naast het adviseren over de uitvoering van de maatregelen op basis van het integrale inzetconcept, verzekert de NCTV zich ervan dat de geadviseerde maatregelen op gewenst niveau worden uitgevoerd. Tot slot zullen, in sommige gevallen, diplomatieke of militaire belangen een rol spelen bij het adviseren van maatregelen. De NCTV kan zich dan bilateraal laten adviseren door de Ministeries van Buitenlandse Zaken en Defensie.

Buitenlandse bezoeken aan Nederland

Wanneer buitenlandse hoogwaardigheidsbekleders in een formele hoedanigheid op bezoek komen in Nederland is vaak het Ministerie van Buitenlandse Zaken hiervan op de hoogte. Deze meldt de bezoeken aan bij de NCTV, met het verzoek om zich te buigen over de beveiligingsmaatregelen. Indien dit bezoek iemand uit het rijksofbeeld betreft, handelt de NCTV dit bezoek zelf af en legt contact met het betreffende lokale gezag. Niet alle bezoeken zijn bekend bij het Ministerie van Buitenlandse Zaken. Een buitenlandse gast kan bijvoorbeeld op uitnodiging van een private instantie in Nederland zijn of voor een privébezoek. Wanneer het bezoek via een andere weg wordt aangemeld bij de NCTV, handelt de NCTV dit bezoek zelf af als het een persoon uit het rijksofbeeld betreft. De NCTV legt dan contact met zowel het betreffende lokale gezag als Directie Protocol en Gastlandzaken (DPG) van het Ministerie van Buitenlandse Zaken om hen op de hoogte te stellen van dit bezoek. Indien een delegatie Nederland bezoekt, waarvan gewapende beveiligingsfunctionarissen deel uitmaken, dient hiervan melding te worden gemaakt door de betrokken ambassade aan DPG van het Ministerie van Buitenlandse Zaken. DPG zal vervolgens de melding van het bezoek aan de NCTV doorgeleiden die de aanvraag toetst en een bewapeningsvoorschrift kan afgeven.

Waken over de veiligheid van personen in het buitenland

Bewaken en beveiligen is een nationale aangelegenheid. De Nederlandse overheid kan geen verantwoordelijkheid nemen voor beveiliging van personen in het buitenland. De Nederlandse overheid zorgt wel in nauwe samenwerking met buitenlandse autoriteiten voor beveiligingsmaatregelen wanneer het functionarissen betreft die een officiële functie voor de Nederlandse overheid vervullen en die vanwege het nationale belang dat is gediend met hun veiligheid en ongestoord functioneren permanent op de limitatieve lijst staan. De NCTV, als gemandateerd gezag, verstrekt de uitvoeringsorganisaties (politie of KMar), op grond van de Politiewet 2012, de opdracht tot het uitvoeren van de beveiligingstaak in het buitenland. Voor de invulling van de beveiligingsmaatregelen worden nadere afspraken gemaakt met autoriteiten van het te bezoeken land.

De KMar heeft de politietaken ten behoeve van Nederlandse en andere strijdkrachten alsmede internationale militaire hoofdkwartieren en ten aanzien van die strijdkrachten en hoofdkwartieren behorende personen die door de Minister van Justitie en Veiligheid zijn aangewezen (artikel 4, eerste lid, onder b, Politiewet 2012). Deze taak wordt uitgevoerd onder het gezag van de NCTV. In het geval de KMar uitvoering geeft aan voornoemde taak, worden eveneens afspraken gemaakt over de invulling daarvan met de autoriteiten van het te bezoeken land.

Wanneer personen die (tijdelijk) opgenomen zijn in het rijksofbeeld geen officiële functie vervullen voor de overheid, worden er door de Nederlandse overheid in principe geen beveiligingsmaatregelen getroffen in het buitenland. In gevallen waarbij de betreffende persoon incidenteel en kortstondig naar het buitenland vertrekt voor een publiek optreden, kan het treffen van beveiligingsmaatregelen in samenwerking met buitenlandse autoriteiten en de Directie Veiligheid, Crisisbeheersing en Integriteit van het Ministerie van Buitenlandse Zaken in overweging worden genomen.

3.6 Verhouding rijksofbeeld en decentraal domein

Het rijks- en decentrale domein zijn nauw met elkaar verbonden en de taken en bevoegdheden in de domeinen kunnen niet los van elkaar worden uitgeoefend. De NCTV speelt een signalerende en adviserende rol ten aanzien van het decentrale domein. De NCTV kan zowel gevraagd als ongevraagd advies uitbrengen en het decentrale domein bij beveiligingsvraagstukken ondersteunen. Alvorens de NCTV ongevraagd advies wil uitbrengen, treedt de NCTV daartoe altijd in contact met het betreffende lokale gezag.

De huidige twee domeinen (rijksofbeeld en decentraal domein) blijven het uitgangspunt tijdens de



transitiefase naar het nieuwe stelsel beveiligen van personen (zie pagina 4). Het waken over de veiligheid van personen die nu binnen het decentrale domein vallen, blijft in de transitiefase primair decentraal, totdat de Minister van Justitie en Veiligheid deze personen heeft aangewezen en daarmee heeft toegevoegd aan het rijkso domein. Dit gebeurt alleen in afstemming tussen de NCTV en het OM. De opname van een casus binnen het rijkso domein wordt schriftelijk bevestigd aan het lokale gezag en de uitvoeringsorganisaties.

In de omgeving van personen in het rijkso domein bevinden zich personen, zoals gezinsleden, die niet tot het rijkso domein behoren. De verantwoordelijkheid voor de veiligheid van deze personen is in beginsel een decentrale aangelegenheid, maar er zal in dit soort situaties altijd afstemming plaatsvinden tussen het decentrale gezag en het gezag in het rijkso domein over de benodigde maatregelen en over waar de verantwoordelijkheid voor deze personen dient te liggen.

Objecten en diensten

Zoals eerder vermeld, is het doel van het stelsel bewaken en beveiligen weerstand bieden tegen een ernstige schending van de fysieke integriteit van personen, objecten en diensten. Vanwege het afwijkende karakter van objecten en diensten in vergelijking tot personen, is deze paragraaf specifiek gericht op objecten en diensten.

De burgemeester is op grond van zijn verantwoordelijkheid voor de openbare orde en veiligheid verantwoordelijk voor de bewaking en beveiliging van objecten en diensten. Indien er sprake is van strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde, zoals in geval van een concrete dreiging waarbij beveiligingsmaatregelen worden genomen ter voorkoming van strafbare feiten, dan valt de bewaking en beveiliging van objecten en diensten onder verantwoordelijkheid van de HOvJ.

Ook de *uitvoering* van bewakings- en beveiligingsmaatregelen van objecten en diensten op de limitatieve lijst van het rijkso domein geschiedt onder gezag van de burgemeester, voor zover het betreft de handhaving van de openbare orde, of de HOvJ, voor zover het betreft de strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde. De NCTV stelt daarbij (periodiek) het dreigingsniveau vast ten behoeve van het monitoren en eventueel op- en afschalen van maatregelen. De NCTV geeft op basis van het dreigingsbeeld een advies aan het betreffende lokale gezag voor het treffen van beveiligingsmaatregelen ten aanzien van objecten en diensten in het rijkso domein. Het lokale gezag is verantwoordelijk voor het al dan niet opvolgen van deze adviezen.

De maatregelen ten aanzien van de beveiliging van personen dienen in balans te zijn met de maatregelen die worden getroffen bij de objecten (woonhuis, werkplek) waar de betreffende persoon zich regelmatig bevindt. Het palet aan te treffen maatregelen raakt dan beide domeinen. De NCTV is namens de Minister van Justitie en Veiligheid verantwoordelijk voor de beveiliging van personen in het rijkso domein, maar met betrekking tot de woning of werkplek (object) van de te beveiligen persoon blijft het lokale gezag verantwoordelijk.

De verantwoordelijkheid voor de veiligheid van de te beveiligen persoon in het rijkso domein enerzijds en de verantwoordelijkheid van het lokale gezag in het decentrale domein voor de leden van het (kern)gezin van de te beveiligen persoon anderzijds zijn, samen met de verantwoordelijkheid van de burgemeester voor de handhaving van de openbare orde in de omgeving van de woning en het erf van de woning van de te beveiligen persoon complementair. Dat vergt derhalve afstemming tussen de betrokken gezagen ten aanzien van de treffen maatregelen.

3.7 Werkwijze nationale evenementen

Er is een gezamenlijke 'werkwijze nationale evenementen', opgesteld door politie en NCTV. Een nationaal evenement als daarin bedoeld is een evenement dat bezocht wordt door personen die vermeld staan op de limitatieve lijst én waarbij het nationaal belang centraal staat én het karakter van het evenement een specifieke of verhoogde druk op de bewaking en beveiliging geeft. Het aanmerken van een evenement als nationaal evenement geschiedt door de Minister van Justitie en Veiligheid op advies van de NCTV. In algemene zin wordt hier terughoudend mee omgegaan.

De werkwijze omvat onder andere:

- Een geïntegreerd dreigingsbeeld op basis van de landelijke en lokale dreigingsinschattingen;
- Een transparante en toetsbare risicoafweging aan de hand van een landelijke lijst dreigingsscenario's;
- Een integraal bewakings- en beveiligingsplan met de maatregelen inclusief de beveiligingsringen. Dit plan bevat het basispakket aan maatregelen en de eventuele extra gewenste maatregelen die uit de uitgewerkte scenario's voortvloeien.

Beveiligingsmaatregelen ten aanzien van de locatie, objecten en de openbare orde en veiligheid



worden genomen onder bevoegdheid van het lokale gezag. Met de burgemeester en de HOvJ participeert de NCTV in het gezagsoverleg met betrekking tot het nationale evenement over de te nemen maatregelen met betrekking tot bewaken en beveiligen. De NCTV is namens de Minister van Justitie en Veiligheid het gezag met betrekking tot de fysieke veiligheid van de aanwezige personen in het rijksoord en daarmee opdrachtgever van de politie of de KMar die uitvoering geeft aan de persoonsbeveiliging en -begeleiding. De NCTV geeft bij nationale evenementen altijd advies over de samenhang en de afstemming tussen de betrokken partijen in het bewaking- en beveiligingsproces, ongeacht het dreigingsniveau, en maakt deel uit van de daartoe relevante overleggen ter voorbereiding van deze evenementen.

4 Afspraken gerelateerd aan bewaken en beveiligen

4.1 Verantwoordelijkheid van de bedreigde persoon

Medewerking noodzakelijk voor effectief beveiligingsconcept

In het algemeen is het niet mogelijk bedreigde personen, organisaties, bedrijven of instellingen te dwingen mee te werken aan hun eigen beveiliging. De medewerking van bedreigde personen, organisaties, bedrijven of instellingen bij de uitvoering van maatregelen voor persoons- of objectbeveiliging is echter essentieel. Het is ook noodzakelijk dat de bedreigde openheid van zaken geeft over informatie met betrekking tot zijn eigen veiligheidssituatie en/of informatie die relevant is voor het bepalen van de aard van de dreiging en/of de mogelijkheden van de te treffen maatregelen. De gedragingen van de bedreigde dragen in grote mate bij aan zijn/haar veiligheid. Dit begint bij de mate van invulling van de eigen- en/of werkgeversverantwoordelijkheid. Indien de persoon, de organisatie, het bedrijf of de instelling aantoonbaar niet in staat blijkt te zijn de noodzakelijke maatregelen te treffen of hierin te voorzien dan kan de overheid aanvullende maatregelen treffen.

De praktijk leert dat personen niet altijd meewerken aan hun eigen beveiliging of zij, de organisatie, het bedrijf of de organisatie waarvoor ze werken onvoldoende invulling geven aan hun eigen verantwoordelijkheid. Het niet invullen van de eigen verantwoordelijkheid, de weigering of beperkte medewerking leidt ertoe dat de overheid niet of minder goed haar (aanvullende) verantwoordelijkheid kan nemen. Dit kan leiden tot ineffectief optreden en tot onaanvaardbare veiligheidsrisico's voor de persoon, de omgeving en de beveiligingsfunctionarissen. Doorslaggevende criteria voor de uitvoering van maatregelen zijn de operationele uitvoerbaarheid en de vraag of die uitvoering verantwoord is vanuit het oogpunt van de veiligheid van de medewerkers die belast zijn met de uitvoering van de specifieke maatregel. De overheid legt indien nodig vast wat er van de te beveiligen persoon verwacht wordt op het gebied van medewerking.

Voldoende medewerking van de te beveiligen persoon is noodzakelijk om de overheid in staat te stellen invulling te geven aan haar zorgplicht. In algemene zin zal gezien het voorgaande steeds op basis van alle omstandigheden van het geval moeten worden beoordeeld wat de veiligheidssituatie is, en wat de consequenties van het (deels) afzien van bepaalde maatregelen voor de veiligheid zijn als de bedreigde persoon niet (langer, volledig) wil meewerken aan die maatregelen. Het gezag zal de bedreigde persoon daarover steeds moeten (laten) informeren, zodat laatstgenoemde op basis hiervan zijn keuze kan maken. Voorgaande dient te worden vastgelegd; zowel de informatie die is gedeeld (waaronder de maatregelen die aangewezen worden geacht) als het standpunt van de bedreigde persoon.

Grenzen aan inspraak bedreigde persoon of beheerder in geval van object / dienst

Wanneer de dreiging van zo'n omvang is dat maatregelen vanuit het stelsel getroffen dienen te worden, is er sprake van een grote afhankelijkheid van de overheid. Hier dient de overheid uiterst zorgvuldig mee om te gaan en zorgvuldig de belangen van de te beveiligen persoon actief op te vragen en mee te wegen bij het komen tot noodzakelijke, proportionele en passende maatregelen. De maatregelen zijn uiteindelijk het meest effectief en efficiënt wanneer deze uitgevoerd kunnen worden met voldoende medewerking van de te beveiligen persoon.

De uitkomst van de beoordeling van welke maatregelen op basis van het benodigde weerstandsniveau noodzakelijk, passend en proportioneel zijn, is echter uitdrukkelijk geen onderwerp voor onderhandeling. De persoonlijke wensen en veiligheidseisen zijn niet altijd verenigbaar.

Psychosociale zorg en deskundige begeleiding

Bedreigingen kunnen op de betrokkene en zijn directe omgeving een zware en mogelijk ook psychische druk leggen. Het ondergaan van een beveiligingsregime kan (forse) impact hebben op iemands leven. Omdat de ervaren stress of psychische druk mede afhankelijk is van verschillende psychologi-



sche factoren is het van belang om iedere te beveiligen persoon in de adviesgesprekken te wijzen op de psychosociale ondersteuning die beschikbaar is. Zo is er de mogelijkheid om professionele psychosociale zorg te ontvangen.

Daarnaast zijn er producten ontwikkeld om een te beveiligen persoon en diens omgeving goed voor te bereiden op en weerbaar te maken voor de grote impact die beveiligingsmaatregelen hebben. Deze tools bestaan onder andere uit de beschikbare brochures, speciaal ontwikkeld voor te beveiligen personen over de omgang met stress, specifiek gericht op de impact van dreiging en beveiliging. Deze tips zijn ook bruikbaar voor gezinsleden.

Bij de ontwikkeling van de verschillende informatieproducten en instrumenten zijn en worden ervaringen van te beveiligen personen en diens omgeving actief opgevraagd en getoetst.

4.2 Communicatie over bedreigingen en maatregelen

Met betrekking tot beveiligingsmaatregelen is het van belang dat de bedreigde persoon wordt geïnformeerd over de aard van de dreiging en de getroffen maatregelen. Bedreigde personen en beheerders van objecten / diensten worden periodiek geïnformeerd over het verloop van de dreiging en de getroffen maatregelen door een vertegenwoordiger van de uitvoerende organisatie en het gezag. Het kan zijn dat gebeurtenissen of ontwikkelingen aanleiding geven om een te beveiligen persoon tussentijds te informeren.

De overheid spant zich in om de te beveiligen persoon passend te informeren. Dit vraagt aandacht voor de communicatie met te beveiligen personen en transparantie over de situatie en beslissingen waar mogelijk. Het te allen tijde informeren van personen over iedere bedreiging of verdachte situatie is niet mogelijk. Belangen rond inlichtingen, opsporing of vervolging kunnen in de weg staan van het (tot in detail) informeren van een te beveiligen persoon. Daarnaast dient binnen het stelsel zorgvuldig te worden gekeken naar de dreiging en hoe deze gewaardeerd moet worden. Dat moet gebeuren voordat dit gecommuniceerd wordt om onduidelijkheid en onrust bij een te beveiligen persoon zoveel als mogelijk te voorkomen.

Het wordt onder de aandacht gebracht van de beveiligde persoon dat er tegen derden geen uitlatingen mogen worden gedaan over de dreigingsinformatie en genomen maatregelen. De te beveiligen persoon kan daartoe een geheimhoudingsverklaring ter ondertekening worden voorgelegd. Deze terughoudendheid is van groot belang voor zowel de veiligheid van de persoon als van de beveiligers. Indien de beveiligde persoon in het openbaar toch uitspraken doet over genomen beveiligingsmaatregelen, kan door de NCTV of het lokale gezag worden besloten terughoudender te zijn met het verstrekken van informatie aan de te beveiligen persoon.



BIJLAGE 1 – LIJST VAN AFKORTINGEN

ABB	Afstemmingsoverleg Bewaken Beveiligen
ACBB	Afdeling Coordinate Bewaken en Beveiligen (NCTV)
AIVD	Algemene inlichtingen- en veiligheidsdienst
BB&C	(Beleidsmedewerker) Bewaken, Beveiligen en Crisisbeheersing van de parketten bij het Openbaar Ministerie
BSB	Brigade Speciale Beveiligingsopdrachten van de Koninklijke Marechaussee
BVA	Beveiligingsambtenaar
CBB	Coördinator Bewaken en Beveiligen van de Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid
CCB	(Portefeuillehouder) Conflict en Crisisbeheersing van de regionale politie eenheid
EVRM	Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens
DA	Dreigingsanalyse
DGPenV	Directoraat-Generaal Politie en Veiligheidsregio's
DKDB	Dienst Koninklijke en Diplomatieke Beveiliging van de Landelijke Eenheid van de Nationale Politie
DI	Dreigingsinschatting
DPG	Directie Protocol en Gastlandzaken van het Ministerie van Buitenlandse Zaken
DLIO	Dienst Landelijke Informatie Organisatie van de Landelijke Eenheid van de Nationale Politie
DNB	De Nederlandsche Bank
DRIO	Dienst Regionale Informatie Organisatie van de Regionale Eenheid van de Nationale Politie
DTN	Dreigingsbeeld Terrorisme Nederland
HOvJ	Hoofdofficier van Justitie van het Openbaar Ministerie
IKDBB	Informatieknoppunt Domein Bewaken en Beveiligen
IRD	Informatierapport dreiging
KMar	Koninklijke Marechaussee
LTO	Landelijk Tactisch Overleg
MIVD	Militaire inlichtingen- en veiligheidsdienst
NCTV	Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid
OM	Openbaar Ministerie
OSA	Overleg Strategische Adviseurs
RA	Risicoanalyse
RCCB	(Afdeling) Regionale Conflict en Crisisbeheersing van de Regionale Eenheid van de Nationale Politie
UO	Uitvoeringsoverleg
VCI	Directie Veiligheid, Crisisbeheersing en Integriteit van het Ministerie van Buitenlandse Zaken
WA	Weerstandsanalyse
WIV 2017	Wet op de inlichtingen- en veiligheidsdiensten 2017



BIJLAGE 2 – TABELLEN ERNST EN WAARSCHIJNLIJKHEID

Betreft tabellen voor intern gebruik voor de bij het stelsel betrokken partners

Tabel 'Ernst'

Classificatie	(Potentieel) Effect		
	Personen	Objecten	Samenleving
5 Zeer ernstig	Groot aantal dodelijke slachtoffers	Uitval/uitschakeling vitale objecten	Maatschappelijke ontwrichting
4 Ernstig	Vrijheidsontneming bedreigde en/of één of enkele dodelijke of zwaargewonde slachtoffers	Grote schade aan vitale objecten en/of uitval/uitschakeling niet-vitale objecten	Samenleving geschokt en verstoring van de openbare orde
3 Gemiddeld	Fysiek letsel bedreigde en/of één of enkele lichtgewonde slachtoffers	Grote schade aan niet-vitale objecten	Grootschalige verstoring van de openbare orde
2 Matig	Verstoring en/of intimidatie bedreigde of fysieke integriteit bedreigde geschonden	Geringe schade aan vitale of niet-vitale objecten	Kleinschalige verstoring van de openbare orde en/of bezetting
1 Niet ernstig	Geen effect op personen	Geen schade aan objecten of infra-structuur	Geen effect op de samenleving

Tabel 'Waarschijnlijkheid'

Classificatie	Intentie	Potentie	Concreetheid	
	de mate waarin een dreiger voornemens is een gebeurtenis te laten plaatsvinden	de mate waarin een dreiger de kennis en middelen heeft en in de gelegenheid is om een gebeurtenis te laten plaatsvinden	zijn er feiten en omstandigheden (handelingen) bekend waaruit blijkt dat een gebeurtenis gaat plaatsvinden	
5 Zeker	Sterke intentie aanwezig	Potentie aanwezig	Concrete uitvoerings-handelingen bekend	Concrete dreiging
4 Zeer waarschijnlijk	(Sterke) Intentie aanwezig	Potentie (deels) aanwezig	Concrete voorbereidings-handelingen bekend	
3 Waarschijnlijk	Intentie aanwezig	Potentie (deels) aanwezig	Geen concrete handelingen bekend	Voorstelbare dreiging
2 Mogelijk	Latente intentie aanwezig	Potentie (deels) aanwezig	Geen concrete handelingen bekend	
1 Onwaarschijnlijk	Geen intentie aanwezig	Potentie niet aanwezig	Geen concrete handelingen bekend	



BIJLAGE 3 – DE LIMITATIEVE LIJST VAN HET STELSEL BEWAKEN EN BEVEILIGEN

De limitatieve lijst is gerubriceerd en zodoende niet bij de openbare versie van de circulaire gevoegd. Voor de relevante partners is de limitatieve lijst op te vragen bij de NCTV.



BIJLAGE 4 – KABINETSREACTIE VERNIEUWING STELSEL BEWAKEN EN BEVEILIGEN EN REACTIE OVV-RAPPORT BEWAKEN EN BEVEILIGEN

Datum: 31 maart 2023

Onderwerp: Kabinetsreactie Vernieuwing stelsel bewaken en beveiligen en reactie OvV-rapport bewaken en beveiligen

Het verschijnen van het rapport van de Onderzoeksraad voor Veiligheid *'Bewaken en beveiligen. Lessen uit drie beveiligingssituaties'* moet weer een zware periode betekenen voor de nabestaanden van Reduan, Derk Wiersum en Peter R. de Vries. Het is belangrijk dat er genoegdoening komt voor de nabestaanden door de daders strafrechtelijk te vervolgen en via dit onderzoek duidelijkheid te scheppen over de periode in aanloop naar de drie moorden. Ik vind het ook belangrijk dat daarbij wordt erkend dat er fouten zijn gemaakt door de overheid in de beveiligingssituaties van Reduan, Derk Wiersum en Peter R. de Vries. Ik betreur ten diepste dat deze fouten zijn gemaakt. Als verantwoordelijk minister heb ik hiervoor aan de nabestaanden excuus aangeboden. Tegelijkertijd besef ik zeer goed dat het onbeschrijflijke leed dat de nabestaanden is aangedaan, niet kan worden weggenomen.

Het rapport zal ook confronterend zijn voor al die vrouwen en mannen binnen het stelsel bewaken en beveiligen die dagelijks hard werken voor onze veiligheid. Met het rapport en de zoektocht naar leerpunten komt de focus nu primair te liggen op de punten die niet goed zijn verlopen. Het is terecht dat we kritisch kijken naar en leren van deze fouten, maar ik wil ook het respect dat we hebben voor de functionarissen die zich iedere dag inzetten voor de veiligheid van te beschermen personen niet onbenoemd laten. Zij nemen iedere dag risico's om het leven van een ander te beschermen.

In ons land zijn veiligheid en vrijheid veel minder vanzelfsprekend dan we lang hebben gedacht. De verwevenheid van de onder- en bovenwereld, zelfs in ons leven van alledag, laat steeds vaker zijn sporen na. Onze veiligheid wordt brutaal aangedaan door criminelen die voor niets of niemand terugdeinzen. Hoever zij bereid zijn te gaan is inmiddels op verschrikkelijke wijze duidelijk geworden.

Binnen relatief korte tijd vond een reeks van moorden plaats die in verband wordt gebracht met deze gewelddadige criminaliteit. De moordenaars gingen gewetenloos en roekeloos te werk. Om de moordenreeks te kunnen stoppen besloot het openbaar ministerie een kroongetuige in te zetten, Nabil B. Hierop volgden de moorden op de broer, de advocaat en de vertrouwenspersoon van Nabil B. Moorden die een directe aanslag betekenden op onze democratische rechtsstaat. De impact hiervan is enorm. Allereerst voor de slachtoffers zelf. Het offer dat zij brachten voor onze rechtsstaat is groot. Datzelfde geldt voor hun naasten. Zij hebben hun zoon, geliefde, vader, broer of vriend verloren. Een aantal van hen wordt zelfs geconfronteerd met dezelfde dreiging en moet leven in angst en met beveiligingsmaatregelen. De impact op hun levens is groot. Daarnaast is er de impact op de samenleving. We zien de directe gevolgen, maar de effecten gaan veel verder. We realiseren ons dat ons land gebukt gaat onder de georganiseerde criminaliteit. Dit moet worden gestopt. Alles waar wij in Nederland voor staan: vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid, moeten we beschermen tegen deze zware criminelen.

Daarom ben ik, mede namens het kabinet, dankbaar dat er nu een stevig onderzoeksrapport ligt dat concrete handvatten biedt om ons weerbaarder te maken tegen deze meedogenloze en ontwrichtende criminelen.

Ik dank de Onderzoeksraad voor Veiligheid (OvV) voor het zeer gedegen onderzoek.⁷ De inhoud valt zwaar. Op heel zorgvuldige wijze beschrijft de OvV de aanloop tot de afschuwelijke moorden. Er zijn als gezegd in die aanloop duidelijk fouten gemaakt, zoals het onvoldoende delen van informatie tussen de opsporing en bewaken en beveiligen. Ook is onvoldoende tegemoet gekomen aan zorgen die leefden bij de te beveiligen personen en dierbaren.⁸

De OvV concludeert daarnaast dat het stelsel bewaken en beveiligen niet goed was voorbereid op een dreiging vanuit de zware, georganiseerde criminaliteit. In het onderzoek wordt beschreven op welke onderdelen het stelsel bewaken en beveiligen en de partijen in het stelsel – op dat moment – geen antwoord konden bieden en doet de OvV aanbevelingen om het systeem hierop te wijzigen. Het onderzoeksrapport laat hiermee ook zien hoe heftig het effect van de veranderde dreiging is. In dit verband moeten we ons realiseren dat nog maar een paar jaar geleden slechts een enkeling behoefde te worden beveiligd, terwijl we vandaag de dag te maken hebben met tientallen personen die dagelijks moeten worden beveiligd. En dit aantal stijgt. Criminelen blijven uithalen naar de bovenwereld, naar

⁷ Kamerstukken II, 29 911, nr. 390.

⁸ Zie ook <https://www.om.nl/actueel/nieuws/2023/03/09/om-aan-de-slag-met-ovv-rapport> en <https://www.politie.nl/nieuws/2023/maart/1/reactie-ovv-rapport.html>.



ons. Hier moeten we adequaat op reageren. We mogen ze niet laten winnen. De huidige inrichting van het stelsel bewaken en beveiligen past niet bij deze groei en ontwikkeling van de dreiging vanuit de georganiseerde criminaliteit.

In deze Kabinetsreactie ga ik in op de conclusies en aanbevelingen uit het rapport van de OvV over bewaken en beveiligen. Omdat het rapport ook ingaat op de kroongetuigenregeling, ga ik in deze brief ook in op de samenhang tussen bewaken en beveiligen en de kroongetuigenregeling en uiteraard op de aanbeveling van de OvV hierover. Dankzij de grondige analyse van de OvV onderschrijf ik de conclusies. Alle aanbevelingen heb ik betrokken in de aanpassingen die ik in deze hoofdlijnenbrief voorstel. Op enkele punten zal ik verder gaan dan de aanbevelingen en een bredere vernieuwing inzetten.

Hoofdlijnenbrief

In het vervolg licht ik toe dat de nieuwe dreigingsfenomenen een dusdanige druk leggen op het stelsel bewaken en beveiligen, dat ik concludeer dat de recente verbeteringen binnen het stelsel niet afdoende zijn om het toekomstbestendig te maken. Het onderzoek van de OvV onderschrijft dit. Een vernieuwing van het stelsel is daarom nodig. In deze brief schets ik de hoofdlijnen van dit nieuwe stelsel. Ik ga graag in gesprek met uw Kamer over deze hoofdlijnen.

Bij de vernieuwingen heb ik extra aandacht voor de te beschermen personen in het stelsel. Zij ervaren iedere dag de heftige gevolgen van een zware dreiging en de veiligheidsmaatregelen die nodig zijn om hier weerstand tegen te bieden. Zij hebben te maken met verschillende soorten dreigingen. Dit vraagt maatwerk en aandacht voor de menselijke maat in het stelsel.

Vanzelfsprekend is het tegengaan van dreiging vanuit de georganiseerde criminaliteit een groter thema dan bewaken en beveiligen alleen. Dat thema heeft, zoals uw Kamer weet, mijn nadrukkelijke aandacht en ik vind ook dat we daar nog stappen te zetten hebben. Hiermee zijn we volop bezig en ik zal daarover met uw Kamer in gesprek blijven.

Recente verbeteringen in het stelsel bewaken en beveiligen

Direct na mijn start als minister, constateerde ik dat verschillende nieuwe vormen van dreiging een zware druk leggen op de samenleving. Voorheen kwam de dreiging vooral vanuit jihadistisch terrorisme en statelijke actoren. De huidige dreiging komt ook steeds meer vanuit geradicaliseerde eenlingen en vanuit de georganiseerde criminaliteit die onze rechtsstaat ondermijnt.⁹ Dit heeft zijn weerslag op het stelsel bewaken en beveiligen. Ook het rapport van de OvV onderschrijft dit, en laat zien wat de verschrikkelijke effecten zijn van georganiseerde ondermijnende criminaliteit.¹⁰

Personen die door hun werk in dienst staan van de (democratische) rechtsorde (zoals zittende en staande magistratuur, advocaten, journalisten, bestuurders en politici) moeten hun functie veilig en zonder vrees kunnen uitoefenen. Dit is een voorwaarde voor het functioneren van de democratische rechtsstaat. Onze hoeders van de rechtsstaat krijgen echter steeds vaker te maken met een vorm van dreiging. Dit is onacceptabel, en dit mogen we nooit normaal gaan vinden. Terwijl we hard werken met partners in binnen- en buitenland aan het wegnemen van de dreiging, is het ook nodig om het stelsel bewaken en beveiligen te vernieuwen om ernstig bedreigde personen goed te kunnen beveiligen.

Sinds het begin van dit kabinet wordt gewerkt aan verbeteringen in de aansturing, informatie-uitwisseling en uitvoering binnen het stelsel bewaken en beveiligen. Deze veranderingen bouwen voort op eerder in gang gezette verbeteringen binnen het stelsel.¹¹ Zo zijn bijvoorbeeld de volgende stappen gezet:

- Meer dan vroeger worden ervaringen en behoeftes van de te beveiligen personen meegenomen in de dagelijkse operationele praktijk en in de doorontwikkelingstrajecten. Waar mogelijk wordt de te beveiligen persoon meer meegenomen in de achtergronden van de dreiging. Via voorlichting en trainingen wordt een te beveiligen persoon en zijn of haar omgeving geholpen om met het leven met dreiging om te gaan. Om de communicatie tussen de overheid en te beveiligen persoon te optimaliseren, volgen functionarissen een speciaal ontwikkeld trainingsprogramma. Deze initiatieven zijn nog volop in ontwikkeling en nog niet elke te beveiligen persoon zal dit in de eigen

⁹ Dit zijn dreigingen op het stelsel bewaken en beveiligen. Voor een breder beeld van dreigingen zie het Dreigingsbeeld Terrorisme Nederland (DTN) 55 (TK 2021-2022, 29 754, nr. 620), DTN 56 (TK 2021-2022, 29 754, nr. 640) en DTN 57 (2022-2023, 29 754, nr. 653).

¹⁰ Kamerstukken II, 29 911, nr. 390.

¹¹ Dit betreffen in 2018 ingezette verbeteringen, het in 2019 ingezette breed offensief om de georganiseerde ondermijnende criminaliteit terug te dringen en op de veranderingen binnen het stelsel die zijn ingezet na het rapport van de Commissie Bos: TK 2021-2022, 29 911, nr. 335, TK 2021-2022, 29 911, nr. 336, TK 2021-2022, 29 911, nr. 347, TK 2022-2023, 29 911, nr. 378.



dagelijkse praktijk merken. Dit heeft echter wel mijn prioriteit.

- In het huidige stelsel bewaken en beveiligen is het gezag belegd bij het Openbaar Ministerie (OM) voor het decentrale domein, en bij de Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid (NCTV) voor het Rijksdomein (onder verantwoordelijkheid van de Minister van Justitie en Veiligheid). De uitvoering van maatregelen is belegd bij de politie en de Koninklijke Marechaussee (KMar). Beide domeinen functioneerden in de dagelijkse praktijk grotendeels los van elkaar, omdat de casussen elkaar niet raakten. Met het complexer worden van de dreiging kwam er meer overlap in casussen. Sinds januari 2022 overleggen voornoemde partijen daarom landelijk op operationeel en strategisch niveau.¹²
- Om te zorgen dat er meer ruimte is voor beveiligingsmaatregelen op maat bij verschillende soorten dreiging, zijn er pakketten van beveiligingsmaatregelen ontwikkeld. Op dit moment wordt gewerkt aan het in de praktijk kunnen toepassen van deze pakketten.
- Om deze flexibiliteit in pakketten te kunnen realiseren, is én wordt geïnvesteerd in het uitbreiden van het palet aan beveiligingsconcepten en het versterken van de politie en de KMar. Zo is eerder al per politie-eenheid een team bewaken en beveiligen ingericht. Bij de KMar is geïnvesteerd om het eskadron Hoog Risico Beveiliging (HRB) – dat bij objectbeveiliging werd ingezet – aanvullend te trainen zodat het ook persoonsbegeleidingsstaken kan uitvoeren. Een recente uitbreiding via eerder beschikbaar gestelde middelen is de inrichting van twee nieuwe organisatieonderdelen, één bij de KMar en één bij de politie. Bij de KMar is recent gestart met de inrichting van een contingent persoonsbeveiliging binnenland bij ernstige dreiging. Bij de politie wordt vanaf 2024 een segment persoonsbegeleiding ingericht. Dit betreft een bestending én versterking van de huidige Beveiligingseenheid (BE-constructie). De eerder beschikbaar gestelde financiële middelen voor de komende jaren zijn voor voor personeel, opleiding, huisvesting en logistiek. Met deze investeringen in politie en KMar wordt toegewerkt naar een flexibelere inzet op maatregelen passend bij de dreiging en een flexibelere inzet van verschillende eenheden die samenwerken.
- De eerste stappen zijn gezet om de informatieorganisatie van de politie te versterken. Zo is binnen de politie een versterkingsprogramma gestart om de aansturing binnen de informatieorganisatie en kwaliteit van (informatie)producten te verbeteren. Een concrete actie is dat in afgeschermd onderzoek opsporingsonderzoeken een informatiecoördinator meekijkt om relevante informatie voor bewaken en beveiligen uit te filteren.
- Met de start van het Kenniscentrum en het meerjarig wetenschappelijk werk- en onderzoeksprogramma met de Universiteit Leiden is geïnvesteerd in kennisontwikkeling over bewaken en beveiligen. Vanuit deze kennisfunctie is bijvoorbeeld het internationaal vergelijkend onderzoek uitgevoerd (zie verderop in deze brief) en zijn de eerdergenoemde communicatietrainingen voor functionarissen in het stelsel ontwikkeld.

Veranderde dreiging vraagt om nieuw stelsel bewaken en beveiligen

De recente verbeteringen waren noodzakelijke aanpassingen binnen de bestaande (wettelijke) kaders van het stelsel. Het stelsel vandaag de dag functioneert daarmee al niet meer zoals een paar jaar geleden. Maar de verbeteringen binnen het stelsel zijn niet afdoende om de toenemende nieuwe dreigingen vanuit georganiseerde ondermijnende criminaliteit, geradicaliseerde eenlingen, tezamen met de dreiging vanuit terrorisme en statelijke actoren ook in de toekomst aan te kunnen. Het stelsel moet daarom worden vernieuwd. Ook de OvV doet aanbevelingen die leiden tot grote veranderingen. In de eerste aanbeveling adviseert de OvV een specifieke wettelijke basis te creëren voor het stelsel bewaken en beveiligen. In de tweede aanbeveling adviseert de OvV het gezag voor de dreiging vanuit zware georganiseerde criminaliteit tegen personen op landelijk niveau en als hoofdtaak te beleggen.

Het afgelopen jaar heb ik een groot aantal gesprekken gevoerd. Met nabestaanden van de slachtoffers en met andere direct betrokkenen, met professionals in het stelsel op operationeel, strategisch en bestuurlijk niveau, en ook te beveiligen personen zijn actief bevraagd naar hun inzichten. Dit zullen we ook in de toekomst blijven doen. Tevens zijn scenario's uitgewerkt om vast te stellen wat er extra nodig is om een effectief werkend stelsel te hebben dat de nieuwe dreigingen aankan. Ik heb de uitkomsten van het rapport van de OvV willen afwachten om deze mee te kunnen nemen.

In de bijlage vindt u een uitgebreide reactie op de aanbevelingen van de OvV en hoe hier invulling aan wordt gegeven.

Naast het OvV-rapport heb ik ook een internationaal vergelijkend onderzoek laten uitvoeren naar hoe in Italië, het Verenigd Koninkrijk, Duitsland en Denemarken het stelsel voor bewaken en beveiligen is

¹² Op operationeel niveau betekent dit dat bij een nieuwe dreiging of ontwikkeling met grote consequenties voor bewaken en beveiligen van personen, objecten of diensten, er één tafel is met alle betrokken organisaties om hier gezamenlijk tijdig actie op te kunnen ondernemen. Op strategisch niveau wordt overlegd over de in gang gezette verbeteringen in het stelsel.



ingericht. Conform toezegging bied ik dit rapport aan als bijlage bij deze brief aan uw Kamer. De hoofdlijnen staan in onderstaand kader.

Tezamen brengt mij dit tot de conclusie dat de huidige verbeteringen binnen het stelsel belangrijk zijn en doorgezet moeten worden, maar dat er daarnaast een fundamentele verandering van het stelsel nodig is. Dit nieuwe stelsel – het stelsel beveiligen van personen – is gericht op de beveiliging van ernstig bedreigde personen. Dit stelsel moet eenvoudiger, slimmer en meer slagkrachtig worden ingericht dan het huidige stelsel van bewaken en beveiligen. Bij de vernieuwing van het stelsel volg ik niet alleen de aanbevelingen van de OvV op, maar zet ik op onderdelen nog een stap verder om het stelsel zo toekomstbestendig mogelijk te maken. Dit betekent concreet dat in het nieuwe stelsel beveiligen van personen:

1. het gezag van het stelsel beveiligen van personen eenduidig wordt ingericht. De huidige structuur is te complex met meerdere gezagen, bevoegdheden en taken;
2. de analysefunctie in het stelsel beveiligen van personen georganiseerd wordt ten behoeve van het gezag en wordt geïnnoveerd, zodat dreigingsinschattingen en -analyses verbeteren. De toegang tot informatie ten behoeve van deze analysefunctie wordt verbeterd;
3. de uitvoering zo georganiseerd wordt, dat de politie en de KMar vanuit synergie en gelijkwaardigheid de specialistische taken op bewaken en beveiligen effectief en efficiënt kunnen uitvoeren, en waar nodig andere (private) partijen kunnen betrekken. Dit moet leiden tot een robuuste en slagkrachtige uitvoering op bewaken en beveiligen;
4. een specifiek wettelijk kader komt voor het stelsel beveiligen van personen, waarin onder meer de nieuwe verantwoordelijkheidsverdeling wordt geregeld en de benodigde informatiedeling in het kader van bewaken beveiligen wordt voorgeschreven. Er worden kaders ontwikkeld over wat verwacht mag worden van een te beveiligen persoon, wat verwacht mag worden van een werkgever en wat verwacht mag worden van de overheid als iemand dusdanig ernstig bedreigd wordt vanuit de eerdergenoemde dreigingsfenomenen dat mogelijk persoonbeveiligingsmaatregelen nodig zijn. Daarbij wordt onderzocht of en hoe dat de basis kan bieden voor een nadere invulling van de rechten en plichten voor te beveiligen personen;
5. de te bewaken persoon onverminderd centraal blijft staan in het stelsel en er meer transparantie komt waar mogelijk;
6. er is voorzien in onafhankelijk toezicht en een onafhankelijke adviesfunctie;
7. een heldere afbakening is tussen het stelsel beveiligen van personen en andere stelsels en taken, zoals getuigenbescherming.

Internationaal vergelijkend onderzoek

In opdracht van het Kenniscentrum Bewaken en Beveiligen is door de Politieacademie een vergelijkend onderzoek uitgevoerd naar de stelsels bewaken en beveiligen in het Verenigd Koninkrijk, Duitsland, Denemarken en Italië. De vergelijking van de landen kan helpen bij de gedachtevorming over de inrichting van een stelsel. Een één-op-één vergelijking is door de verschillende contexten van dreiging en historie niet mogelijk. Zo is in Nederland sprake van een extreme vorm van dreiging door de georganiseerde misdaad die vergelijkbaar is met de dreiging in Italië. Het Verenigd Koninkrijk en Denemarken kennen niet of in beperkte mate een dergelijke dreiging. Zij hebben vooral te maken met een terroristische dreiging, in het bijzonder jihadisme, rechts- en linksextremisme en – in geval van het VK – separatisme (aanhoudende spanningen in Noord-Ierland). Het onderzoek laat zien dat andere landen een centrale en integrale sturing op het stelsel hebben vanuit één organisatie. Ook kennen de landen een specifieke wet of dienstvoorschrift (Denemarken, Italië en Duitsland) of werken zij op basis van jurisprudentie (Verenigd Koninkrijk). De invulling van de zorgplicht is in Nederland uitgebreider dan in andere landen. In de onderzochte landen is de primaire doelstelling de zorg voor veiligheid en dat aangewezen functionarissen¹ hun werk kunnen blijven uitoefenen. Het volledig ongestoord functioneren in privétijd wordt niet gefaciliteerd. In de onderzochte landen speelt volgens de ondervraagden geen discussie over welke verantwoordelijkheden de overheid en te beveiligen persoon hebben. In Nederland is de aandacht voor (psychologische) zorg aan een te beveiligen persoon groter dan in de onderzochte landen. Ook wordt in Nederland gewerkt met meer hoogwaardige middelen door hoogopgeleide en gespecialiseerde medewerkers en staat innovatie hoog op de beleidsagenda. Hierbij is in Nederland ook publiek-private samenwerking in het stelsel, terwijl Denemarken, Verenigd Koninkrijk en Duitsland de uitvoering volledig door de overheid laten doen. Verder is in de onderzochte landen, in tegenstelling tot in Nederland, geen aandacht voor werkgeversverantwoordelijkheid om (preventieve) maatregelen in te zetten om de weerbaarheid van de te beveiligen persoon te vergroten.

¹ Ieder land kent een aantal functionarissen van wie de veiligheid als belangrijke verantwoordelijkheid wordt gezien door de overheid. Dit is vergelijkbaar met de verantwoordelijkheid van de Minister van Justitie en Veiligheid in Nederland, die specifiek verantwoordelijk is voor personen, objecten en diensten, waarvan de bewaking en beveiliging in het belang is van de veiligheid van de staat of de betrekkingen van Nederland met andere mogendheden, of met het oog op zwaarwegende belangen van de samenleving.

Hoofdlijnen nieuwe stelsel beveiligen van personen

Doelstelling stelsel

Het doel van het nieuwe stelsel beveiligen van personen is weerstand bieden tegen een ernstige dreiging gericht op de fysieke integriteit van personen. Het stelsel geeft uitvoering aan de taak van de overheid om te zorgen voor de veiligheid van haar burgers. Het gaat hier om personen die bedreigd worden door een van de dreigingsfenomenen die de democratische rechtsstaat en samenleving raken. Dit zijn georganiseerde, ondermijnende criminaliteit, terrorisme, statelijke actoren en geradicaliseerde



eenlingen. De dreiginganalyse toont aan dat de bedreigde persoon zelf en de werkgever onvoldoende weerstand kunnen bieden tegen de hiervoor genoemde dreiging.¹³

Naast deze afgebakende groep, valt onder het nieuwe stelsel – zoals nu ook het geval is – tevens de zogenoemde limitatieve lijst. Het gaat hier om een beperkte groep personen, objecten, diensten en nationale evenementen, waarbij door een eventuele dreiging de nationale of internationale democratische rechtsorde wordt geschaad en/of de veiligheid van de Staat in het geding is (bijvoorbeeld leden van het Koninklijk Huis en buitenlandse staatshoofden op officieel bezoek in Nederland).¹⁴

Eenduidig gezag

In het nieuwe stelsel geldt een eenduidig gezag, zodat er geen sprake meer is van de complexe regie die het huidige stelsel kent. Dit betekent dat de verantwoordelijkheid voor de beveiliging van ernstig bedreigde personen die binnen het stelsel vallen, onder één gezag wordt georganiseerd op Rijksniveau bij de Minister van Justitie en Veiligheid en wordt uitgevoerd door de Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid (NCTV). Hiermee heeft de Hoofdofficier van Justitie (HOvJ) niet langer een gezagsrol bij het beveiligen van ernstig bedreigde personen in het nieuwe stelsel beveiligen van personen. Het inrichten van een landelijk gezag is in lijn met de tweede aanbeveling van de OvV om het gezag voor het beveiligen van personen die bedreigd worden vanuit de zware, georganiseerde criminaliteit op landelijk niveau te beleggen. Hierbij adviseert de OvV om het gezag te beleggen bij een functionaris die geen interfererende taken heeft. De vernieuwing gaat wel verder dan de aanbeveling van de OvV, doordat ook de beveiliging van personen die ernstig bedreigd worden vanuit de dreigingsfenomenen terrorisme, geradicaliseerde eenlingen en statelijke actoren bij de NCTV wordt belegd.

In het stelsel beslist de NCTV op basis van de dreigingsanalyses en de dreigingsinschatting of er persoonsgerichte maatregelen nodig zijn. Op basis van de ernst en type bedreiging bepaalt de NCTV welk pakket van maatregelen het meest passend zijn.

Door de uitvoering van het gezag bij de NCTV (onder verantwoordelijkheid van de Minister van Justitie en Veiligheid) te beleggen, komt het gezag voor de beveiliging van ernstig bedreigde personen onder de eerder genoemde dreigingsfenomenen op Rijksniveau te liggen bij een bestuursorgaan dat niet primair belast is met de opsporing en vervolging van strafbare feiten. Dit betekent een belangrijke waarborg om de belangen van persoonsbeveiliging en opsporing nevensgeschikt te maken, zoals de OvV adviseert in de derde aanbeveling. Op zowel strategisch als operationeel niveau vindt structureel overleg plaats tussen de gezagen op het beveiligen van personen (NCTV) en opsporing en vervolging (OM).

Voor de uitvoering van maatregelen worden de lokale gezagen (burgemeester en Hoofdofficier van Justitie) geïnformeerd en indien nodig wordt er met hen afgestemd voor wat betreft hun lokale bevoegdheden.

De NCTV heeft vanuit de gezagsrol ook de verantwoordelijkheid voor het goed functioneren van het stelsel beveiligen van personen. Hierbij gaat het om het vaststellen van uitvoeringskaders, het monitoren van de kwaliteit, en ervoor zorgen dat tussentijds bijgestuurd kan worden indien nodig.

Lokale gezag

Het Openbaar Ministerie heeft niet langer een gezagsrol bij het beveiligen van personen in het nieuwe stelsel op Rijksniveau. Er zullen echter ook zaken blijven bestaan, die niet in het nieuwe stelsel komen. Hierbij valt te denken aan zaken als relationeel geweld, stalking en eerwaak. In deze zaken kan de politie veiligheidsmaatregelen treffen, onder het gezag van de burgemeester of de Hoofdofficier van Justitie. De burgemeester blijft verantwoordelijk voor de handhaving van de openbare orde en veiligheid en de Officier van Justitie heeft het gezag over op de strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde. Daarmee houd ik de huidige gezagsverhoudingen tussen burgemeester en Officier van Justitie in stand.

In de praktijk liggen openbare orde- en strafrechtelijke handhavingstaken vaak dichtbij elkaar. Bij ordeverstoringen worden vaak ook strafbare feiten gepleegd, terwijl sommige strafbare feiten op hun beurt weer een verstoring van de openbare orde kunnen inhouden. In de lokale driehoek van de

¹³ Deze afbakening is nog op hoofdlijnen en wordt nog nader uitgewerkt.

¹⁴ De Minister van Justitie en Veiligheid is specifiek verantwoordelijk voor personen, objecten en diensten waarvan de bewaking en beveiliging in het belang is van de veiligheid van de staat of de betrekkingen van Nederland met andere mogendheden, of met het oog op zwaarwegende belangen van de samenleving.



burgemeester, de Hoofdofficier van Justitie en de politiechef vindt hierover afstemming plaats. Ook kunnen afspraken in de lokale driehoek worden gemaakt om gerichte acties in te zetten om mogelijke strafbare feiten te voorkomen door bijvoorbeeld veiligheidsmaatregelen te nemen zoals extra surveillance en toezicht door de politie of cameratoezicht.

De betrokkenheid van de burgemeester en de Hoofdofficier van Justitie bij veiligheidsmaatregelen dient plaats te vinden vanuit de respectieve gezagsrollen. In de afgelopen jaren is met name het Openbaar Ministerie in toenemende mate ook betrokken geraakt bij de operationele uitvoeringspraktijk van de zaken, en heeft zo veel taken gekregen. In het licht van het OvV-rapport hecht ik aan duidelijk afgebakende verantwoordelijkheden van de Hoofdofficier van Justitie en de burgemeester. De huidige regelgeving zal hierop worden bezien. Voorts zal een uniform uitvoeringskader worden opgesteld, op basis waarvan de politie veiligheidsmaatregelen treft en contacten met betrokkenen onderhoudt.

Dreigingsanalysefunctie ten behoeve van het gezag

De OvV concludeert dat in de systematiek van het inschatten van de dreiging geen ruimte was voor 'zachte informatie' zoals signalen en contextinformatie vanuit betrokkenen bij bedreigde personen. Daarnaast geeft de OvV aan dat informatie op momenten niet werd gedeeld tussen opsporing en bewaken en beveiligen. Het onderzoek van de OvV toont aan dat de 'klassieke' analysefunctie niet meer volstaat bij de dreiging van zware criminele ondermijning.

In lijn met de tweede aanbeveling van de OvV wordt een nieuwe dreigingsanalysefunctie ten behoeve van het gezag ingericht. Deze analysefunctie heeft tot doel om te komen tot geïntegreerde dreigingsinschattingen op basis van verschillende soorten informatie. Op basis van deze dreigingsinschattingen neemt de NCTV een besluit over de benodigde weerstand op de dreiging op een te beveiligen persoon en daarmee over welke pakketten van maatregelen worden ingezet. De dreigingsinschattingen worden periodiek herijkt, zodat de NCTV kan bepalen of persoonsbeveiligingsmaatregelen nog voortgezet, aangepast of stopgezet moeten worden gegeven de dreiging.

Om tot goede dreigingsanalyses te komen, zorgen politie, de inlichtingen- en veiligheidsdiensten en andere noodzakelijke partners dat zij zicht hebben op de benodigde informatie voor dreigingsinschattingen en -analyses en leveren deze bij de analysefunctie aan. Iedere partner maakt hierbij gebruik van de eigen systemen, en deelt conform het eigen wettelijk kader de relevante informatie voor het beveiligen van personen. De inlichtingen- en veiligheidsdiensten delen conform het wettelijk kader van de Wet op de inlichtingen- en veiligheidsdiensten 2017 (de Wiv 2017) informatieproducten en de politie deelt informatie op grond van de Wet politiegegevens. Voor het delen van de informatie wordt een zorgvuldig proces ingericht.

De overige wettelijke grondslagen voor het delen van informatie worden – waar nodig – aangepast om te zorgen dat de informatie ten behoeve van het beveiligen van personen kan én wordt gedeeld. Ook wordt de informatiedeling die voor het beveiligen van personen noodzakelijk is in het wettelijk kader van het stelsel beveiligen van personen voorgeschreven. Daarbij zullen de eisen die voortvloeien uit het (internationale) gegevensbeschermingsrecht in acht worden genomen.

De beschikbare informatie, waaronder ook 'zachte informatie' en kennis over dreigingsfenomenen wordt door de analysefunctie gecombineerd om te komen tot een dreigingsinschatting. In de methoden van analyseren is aandacht voor de verschillen tussen dreigingsfenomenen zodat de verschillende soorten informatie, kennis, aannames en scenario's goed gewogen en geduid kunnen worden. Deze methoden van analyseren, en de aannames hierin, worden periodiek getoetst. Deze manier van werken is nieuw op het gebied van bewaken en beveiligen, en moet nog ontwikkeld worden.

Eenduidige uitvoering

Iedere dag staan er professionals klaar om de bedreigde personen te beveiligen. Daarmee zorgen ze ervoor dat onze rechtsstaat overeind blijft. Om de slagkracht van de uitvoering te vergroten en meer harmonisatie en synergie te bereiken, ontwikkelen de politie en de KMar gezamenlijke beveiligingsconcepten en -pakketten. Ik begrijp de zorgen vanuit de politiebonden en neem deze serieus.¹⁵ Het is belangrijk dat professionals die zich iedere dag inzetten voor onze veiligheid goed hun werk kunnen doen. Dit vraagt dat zij de juiste opleidingen en instrumenten hebben om hun specialistisch werk te kunnen doen en de verschillende professionals vanuit de DKDB, BE, BSB, HRB en contingent

¹⁵ <https://www.acp.nl/wp-content/uploads/2023/03/Brief-bewaken-beveiligen-28-3.pdf>



persoonsbeveiliging binnenland KMar¹⁶, in verschillende teamsamenstellingen hun taken kunnen oppakken. Zoals eerder in deze brief aangegeven, is en wordt er geïnvesteerd in verschillende onderdelen bij de politie en de KMar. Het doel voor nu en in de komende jaren is om in aansluiting bij de dreiging en hierbij passende beveiligingsconcepten en -pakketten een flexibelere, gezamenlijke inzet te kunnen doen. Met het inrichten van een gezamenlijk coördinatie- en operationscenter wordt zorggedragen voor een optimale inzet van deze concepten en pakketten in de uitvoering.

Dit resulteert in een effectieve wijze van uitvoering, waarin politie en KMar invulling geven aan de door de NCTV gegeven beveiligingsopdracht. In opdracht van, en in afstemming met, de NCTV kunnen politie en KMar op basis van hun eigen professionaliteit en expertise bepalen welke typen capaciteiten in welke teamsamenstelling het best tegen die specifieke dreiging ingezet moeten worden. Concreet betekent dit dat op basis van het soort en de mate van dreiging de best passende mensen of middelen worden ingezet. Om de eenduidige wijze van uitvoering van maatregelen verder vorm te geven, moet ook geïnvesteerd worden in harmonisatie van opleidingen zodat beveiligingsconcepten en pakketten in het uitvoeringsdomein gelijkwaardig zijn. Deze flexibiliteit en schaalbaarheid in de uitvoering is van belang, omdat de georganiseerde criminaliteit ook in hoge mate flexibel opereert.

Aandacht voor de te beveiligen persoon

In het nieuwe stelsel beveiligen personen blijft de aandacht voor de te beveiligen persoon onverminderd belangrijk. Het is zwaar als je ernstig bedreigd wordt, en zeker als er dan ook zware beveiligingsmaatregelen nodig zijn. De overheid geeft met de inzet van persoonsbeveiliging voor ernstig bedreigde personen in het stelsel invulling aan de zorgplicht.¹⁷ De zware beveiligingsmaatregelen kunnen nadelige effecten hebben, zoals een inperking van de bewegingsvrijheid en sociaaleconomische gevolgen.

Dit vraagt aandacht in de communicatie met te beveiligen personen en transparantie over de situatie en beslissingen waar dit mogelijk is. In lijn met de vijfde aanbeveling van de OvV, zal er aandacht zijn voor het verder ontwikkelen van bewustzijn en competenties bij functionarissen voor een goede communicatie met te beveiligen personen. Zoals de OvV in het rapport aangeeft, ontbraken er heldere kaders over wat er verwacht mag worden van de overheid voor wat betreft de veiligheidsmaatregelen. Om hier nader invulling aan te geven, zijn er voor de beveiliging van personen pakketten van beveiligingsmaatregelen ontwikkeld. Dit draagt bij aan meer transparantie en duidelijkheid over wat verwacht mag worden van te beveiligen personen en van de overheid. De pakketten helpen ook om beter te kunnen aansluiten met maatregelen passend bij het dreigingsfenomeen. Zo vraagt een dreiging door een geradicaliseerde eenling een ander soort maatregelen dan dreiging vanuit zware criminaliteit.

Zoals de OvV ook adviseert in de eerste aanbeveling, worden er kaders ontwikkeld over wat verwacht mag worden van een te beveiligen persoon, wat verwacht mag worden van een werkgever en wat verwacht mag worden van de overheid als iemand dusdanig ernstig bedreigd wordt vanuit de eerdergenoemde dreigingsfenomenen dat mogelijk persoonsbeveiligingsmaatregelen nodig zijn.

Toezicht

Een lerend stelsel is cruciaal om blijvend te kunnen inspelen op opkomende dreigingen en vraagstukken. Ik onderschrijf de aanbevelingen van de OvV hierover. Het toezicht op het nieuwe stelsel en de monitoring op de kwaliteit worden op drie manieren vormgegeven:

1. Zoals eerdergenoemd, conform aanbeveling zeven van de OvV, monitort de NCTV vanuit de gezagsrol op de kwaliteit in het stelsel om, indien nodig, bij te kunnen sturen. Net als nu al het geval is, worden hierbij de ervaringen van te beveiligen personen en professionals binnen het stelsel meegenomen;

¹⁶ Dienst Koninklijke en Diplomatieke Beveiliging (DKDB), Beveiligingseenheid (BE), Brigade Speciale Beveiligingsopdrachten (BSB), eskadron Hoog Risico Beveiliging (HRB) en het in oprichting zijnde contingent persoonsbeveiliging binnenland KMar.

¹⁷ De overheid heeft op grond van artikel 2 EVRM een positieve verplichting om haar burgers te beschermen tegen (levens)gevaar. Deze positieve verplichting vereist primair het realiseren van een effectief wettelijk en bestuurlijk handhavingskader ter bescherming van het recht op leven. Aan deze plicht is door Nederland op dit moment invulling gegeven door het (wettelijke) stelsel van bewaken en beveiligen. De focus van de invulling van de zorgplicht is de fysieke veiligheid van een persoon. Hiertoe worden veiligheidsmaatregelen getroffen.



2. Door de toezichthouder Inspectie Justitie en Veiligheid die toetst op de wettelijke taakuitvoering in het nieuwe stelsel beveiligen van personen;¹⁸
3. Door een onafhankelijk adviesorgaan in te richten – waarin onder meer wetenschappers, voormalige te beveiligen personen en oud-functionarissen zitting nemen – dat adviseert over de kwaliteit van het functioneren van het stelsel en over de doorontwikkeling van het stelsel. Dit is in lijn met de eerste aanbeveling van de OvV. Dit adviesorgaan wordt op korte termijn ingericht.

Samenhang met kroongetuigenregeling en getuigenbescherming

De inzet van een kroongetuige is in uitzonderlijke gevallen een cruciaal opsporingsinstrument om de afscherming te doorbreken waarmee de meest zware criminelen of criminele netwerken zich omringen. Door gebruik te maken van informatie van binnenuit worden unieke inzichten verzameld die kunnen leiden tot de succesvolle opsporing en vervolging van sleutelfiguren. Een kroongetuige wordt dan ook alleen ingezet als er met traditionele opsporingsmiddelen onvoldoende bewijsmateriaal kan worden verzameld. Tegelijk kan de inzet van een kroongetuige grote risico's met zich meebrengen voor de persoonlijke omgeving van een kroongetuige en de professionals die betrokken zijn bij het strafproces. Ik ben het daarom volledig met de OvV eens dat er een weloverwogen afweging gemaakt dient te worden tussen de nevensgeschikte belangen van opsporing en veiligheid. De veiligheid van betrokkenen mag niet ondergeschikt zijn aan de opsporing of vervolging. Er moet dus altijd sprake zijn van een weloverwogen nevensgeschikte belangenafweging. Alleen dan is de kroongetuigenregeling toekomstbestendig.

Huidige praktijk

Het is staande praktijk dat in het voortraject van het sluiten van een mogelijke deal eerst gekeken wordt of de informatie die een potentiële kroongetuige kan bieden zo zwaarwegend is voor succesvolle vervolging van zware criminelen dat een deal gerechtvaardigd is. Het gaat dan dus om doorslaggevende informatie. Ook wordt de betrouwbaarheid van de verklaringen van de potentiële kroongetuige uitgebreid getoetst. Mede omdat kroongetuigen afkomstig zijn uit een crimineel milieu of in ieder geval zelf verdachte zijn, wordt vooraf ingeschat in hoeverre er bestendige afspraken gemaakt kunnen worden met betrokkene(n).

Iedere potentiële inzet van een kroongetuige vraagt ook om het vooraf zorgvuldig in kaart brengen van de risico's en de mogelijke maatregelen ter bescherming. Dit gebeurt onder meer door het Team Getuigenbescherming van de politie. De combinatie van het opsporingsbelang, veiligheidsrisico's en mogelijke beschermingsmaatregelen vormen vervolgens de ingrediënten voor een afweging door het Openbaar Ministerie. Deze afweging beantwoordt onder meer de vraag of de staat op basis van de informatie die op dat moment voorhanden is voldoende invulling kan geven aan de beschermingsmaatregelen. De afweging omvat ook de vraag of de te nemen maatregelen door de kroongetuigen en zijn of haar directe kring gedragen kunnen worden. De afweging wordt bij iedere mogelijke deal continu gemaakt en in de meeste gevallen wordt al snel besloten een traject te staken, bijvoorbeeld omdat de verklaringen niet relevant of betrouwbaar genoeg zijn of omdat een potentiële kroongetuige niet geschikt is voor een getuigenbeschermingsprogramma.

Afspraken met kroongetuigen kunnen en mogen dus alleen worden gemaakt als dat verantwoord is met het oog op hun veiligheid, die van hun omgeving en functionarissen. De gebeurtenissen rondom het Marengo-proces in de afgelopen jaren hebben geleid tot aanscherpingen in de invulling van dit uitgangspunt. Dit is een eerste stap. Het toekomstbestendig maken van de kroongetuigenregeling vraagt echter om meer.

Toekomstige praktijk

Op 4 november jl. heb ik uw Kamer geïnformeerd over mijn voorstellen voor de in het Coalitieakkoord aangekondigde verbetering van de kroongetuigenregeling, om zware criminelen effectiever te kunnen opsporen en vervolgen.¹⁹ Het rapport van de OvV geeft in het verlengde daarvan aanbevelingen die ik ook kan toepassen om de kroongetuigenregeling en getuigenbescherming nog verder te verbeteren. Zo is het ook voor getuigenbescherming van belang duidelijke (wettelijke) kaders te stellen voor een nadere invulling van de rechten en plichten van alle betrokkenen. Dit leidt tot transparantie en geeft het OM en de betrokkenen eenduidige handvatten in de onderlinge afspraken.

¹⁸ De Inspectie Justitie en Veiligheid heeft al een wettelijke taak om toezicht te houden op de politie. De werkzaamheden van de inlichtingen- en veiligheidsdiensten die zij (zullen) uitvoeren in het kader van het stelsel beveiligen van personen vallen onder de Wet op de inlichtingen- en veiligheidsdiensten 2017. Deze wet kent een eigen toezichthouder: de Commissie van Toezicht op de Inlichtingen en Veiligheidsdiensten.

¹⁹ Kamerstukken II 2022–2023, 29 911, nr. 380.



Daarbij is het ook van belang dat een integrale afweging en toetsing plaatsvindt, waarbij ook expliciet aandacht uit dient te gaan naar de veiligheid en de ethische aspecten van de veiligheidsmaatregelen. Het realiseren van deze verbeteringen kost tijd. Vooruitlopend hierop moet er daarom op korte termijn een actieplan komen dat voldoende waarborgen biedt voor de tussenliggende periode. Het OM is daarmee al aan de slag. Bovendien acht ik een vorm van onafhankelijke toetsing noodzakelijk op de getuigenbeschermingsovereenkomst. Tenslotte heeft de procureur-generaal bij de Hoge Raad een toezichthoudende taak.

Om duidelijk te kunnen maken hoe dit verbeterd wordt, schets ik eerst de groepen die betrokken kunnen zijn/worden als een deal met een kroongetuige wordt gesloten.

Hoeders van de rechtsstaat

Door de inzet van een kroongetuigen kan er vanuit een crimineel samenwerkingsverband een ernstige dreiging ontstaan op advocaten, rechters of andere professionals die betrokken zijn bij een strafproces. Hierover mag geen twijfel bestaan: de overheid dient als één blok naast de hoeders van de rechtsstaat te staan. Zij voeren dagelijks werkzaamheden uit om onze waarden te verdedigen, zij moeten weten en merken dat de overheid een betrouwbare bondgenoot is die hen beschermt. Zij worden bij een ernstige dreiging nu beschermd binnen het stelsel bewaken en beveiligen en dit zal zo blijven in het nieuwe stelsel beveiligen van personen.

Kroongetuige en naaste omgeving

Voor de veiligheid van een kroongetuige en zijn naaste omgeving is een belangrijke rol weggelegd voor het programma Getuigenbescherming. Indien er sprake is van ernstige dreiging zullen voor de kroongetuige en (indien van toepassing) zijn of haar kerngezin getuigenbeschermingsmaatregelen worden getroffen. Het programma Getuigenbescherming, dat ook gericht is op de bescherming van bijvoorbeeld bedreigde of afgeschermdde getuigen, is specifiek gericht op het onvindbaar maken van personen. Er dient dan ook afscheid te worden genomen van het tot dan toe geleide leven. Voor de kroongetuige betekent dit in de praktijk dat deze met zijn eventuele kerngezin, waar doorgaans de partner en kinderen toe behoren, onder een nieuwe identiteit wordt ondergebracht in het buitenland. De kroongetuige zit vanzelfsprekend wel eerst nog zijn of haar straf uit in Nederland. Indien een kroongetuigendeal leidt tot een (ernstige) dreiging richting de familie (ouders, broers en zussen) wordt voor hen een pakket aan maatregelen op maat ontwikkeld, dat past bij de zwaarte van de dreiging. Daarbij hecht ik eraan nogmaals te benadrukken dat bij de totstandkoming van de dreigingsinschatting gebruik gemaakt moet worden van de beschikbare informatie, waaronder ook 'zachte informatie' en de aanwezige kennis over dreigingsfenomenen.

Verbeteringen rond de kroongetuigenregeling

Getuigenbescherming vraagt om een helder kader over wat er afgesproken kan worden tussen de staat en de te beschermen perso(o)n(en). De huidige wet- en regelgeving (art. 226l Sv en het Besluit Getuigenbescherming) is te algemeen van aard en biedt daarmee te weinig houvast. Daarom heb ik in november 2022 in mijn brief over de verbetering van de kroongetuigenregeling aangekondigd nadere wet- of regelgeving te maken over welke afspraken onder welke voorwaarden mogelijk zijn.²⁰ Hierdoor ontstaat er een duidelijk beeld over rechten en plichten van zowel de staat als de vanuit Getuigenbescherming te beschermen kroongetuige en zijn of haar kerngezin. De getuigenbeschermingsovereenkomst die binnen deze kaders met een kroongetuige tot stand komt is een zakelijke deal met een verdachte of veroordeelde, waarbij strenge afspraken horen. De overheid gaat met het aangaan van een deal immers de verplichting aan om de veiligheid zo goed mogelijk te waarborgen en kan dit niet waarmaken indien gemaakte afspraken van de zijde van de kroongetuige niet worden nagekomen.

Integrale afweging en toetsing

Veiligheidsmaatregelen kunnen grote en langdurige gevolgen hebben voor de betrokkenen. Iedere potentiële inzet van een kroongetuige vraagt daarom om het vooraf zorgvuldig in kaart brengen van de risico's, de mogelijke maatregelen ter bescherming en het opsporingsbelang. Dit vergt vervolgens een weloverwogen en integrale afweging door het Openbaar Ministerie. De gemaakte afweging tussen de nevenschikte belangen van opsporing, vervolging en veiligheid vraagt bij de inzet van een kroongetuige om grote zorgvuldigheid. Integrale toetsing van deze afweging is een waarborg voor deze zorgvuldigheid. De integrale toetsing wil ik versterken. Zowel de veiligheid zelf als de ethische gevolgen van te nemen veiligheidsmaatregelen op betrokkenen moeten een expliciet en nevenschikt onderdeel worden van de afweging of een deal doorgang kan hebben en de toets daarop.

²⁰ Kamerstukken II 2022–2023, 29 911, nr. 380.



Daarbij is inbreng van expertise op gebied van veiligheidsrisico's, bescherming en ethische aspecten van groot belang. Dit werk ik de komende periode verder uit.

Specifieke toetsing van de getuigenbeschermingsovereenkomst

In de kroongetuigenbrief heb ik aangekondigd getuigenbescherming in te kaderen in wet- of regelgeving, zodat aan de voorkant voor iedereen transparant is welke (gestandaardiseerde) afspraken in het kader van getuigenbescherming onder welke voorwaarden mogelijk zijn. Hiermee ontstaat een kader waaraan de getuigenbeschermingsovereenkomst kan worden getoetst. Ik onderzoek de opties om deze toetsing onafhankelijk te beleggen. Het doel van deze toetsing is om tot meer transparantie te komen over de gesloten getuigenbeschermingsovereenkomst. Tegelijk bevat die overeenkomst zeer gevoelige informatie die, als zij breder bekend zou worden, gevaar op kan leveren voor alle betrokkenen. Een onafhankelijke toets moet dus met veel zorg vormgegeven worden. Ik onderzoek nu de mogelijkheden daartoe. Daarbij valt te denken aan een rechter-commissaris, maar ik zie ook de mogelijkheden om een andere rechter (die los staat van de strafzaak) een rol te geven in de toetsing of een dynamische toets uit te laten voeren door een onafhankelijke commissie.

Met het onderzoeken van de mogelijkheid van onafhankelijke toetsing ga ik verder dan in mijn eerdere brief over de verbetering van de kroongetuigenregeling aangekondigd.²¹

Toezicht

Daarnaast vind ik het van belang te benadrukken dat de procureur-generaal bij de Hoge Raad toezicht uitoefent op het Openbaar Ministerie op grond van artikel 122, eerste lid, Wet RO. De procureur-generaal bij de Hoge Raad heeft een toezichthoudende taak ten aanzien van het Openbaar Ministerie. In dat kader kan hij onderzoek doen naar de vraag of het Openbaar Ministerie bij de uitoefening van zijn taken de wettelijke voorschriften naar behoren handhaaft of uitvoert. Hij heeft mij bericht te overwegen toezichthoudend onderzoek te verrichten naar de uitvoering van de taken van het Openbaar Ministerie op het gebied van getuigenbescherming.

De uitwerking van de integrale afweging, toetsing en de in de kroongetuigenbrief aangekondigde verbeteringen wil ik op orde hebben voordat een verbreding van de kroongetuigenregeling in kan gaan.

Transitiefase

Onze strijd tegen de georganiseerde misdaad is niet fictief. Zware criminelen deinzen in ons land nergens meer voor terug. Ze bedreigen burgemeesters, vermoorden mensen die hen dwarsbomen en laten jongeren het vuile werk opknappen. Iedere dag weer staan onze hoeders van de rechtsstaat in de frontlinie om onze veiligheid, vrijheid en rechtvaardigheid te beschermen. Ook als dit een gevaar voor hun eigen leven betekent. Het is onze plicht om hen te beschermen en ervoor te zorgen dat zij hun werk kunnen blijven doen.

De komende weken worden deze hoofdlijnen nader uitgewerkt in nauwe samenwerking met de betrokken partners en de Ministers van Defensie en Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Het inrichten van het nieuwe stelsel en het ontwikkelen van een specifiek wettelijk kader vraagt een goed en adequaat proces en zal niet van vandaag op morgen gereed zijn. Tegelijkertijd laat het rapport van de OvV duidelijk zien dat een aantal verbeteringen met urgentie moet worden uitgevoerd. De verbeteringen die nu al kunnen starten, doen we nu.

Zo wordt bijvoorbeeld de samenwerking met de te beveiligde persoon inhoudelijker vormgegeven. Ook kunnen en mogen er alleen nog afspraken gemaakt worden met een kroongetuige als dat verantwoord is met het oog op hun veiligheid, die van hun directe naasten en functionarissen. Vooruitlopend op het specifieke wettelijke kader geeft de vernieuwing van de werkafspraken tussen partners op bewaken en beveiligen – die zijn vastgelegd in de Circulaire Bewaken en Beveiligen – in juli dit jaar mogelijkheden voor een eerstvolgende verbeterslag. Daarnaast zorg ik dat op korte termijn het onafhankelijke adviesorgaan start. Op die manier moet er een modus gevonden worden in het dagelijks laten functioneren van het stelsel, en tegelijkertijd zoveel als mogelijk de noodzakelijke vernieuwingen nu al laten plaatsvinden. Dit vraagt om zorgvuldig balanceren. Gedurende deze transitiefase zal er vanzelfsprekend continu aandacht zijn voor de veiligheid en het welzijn van de te beveiligen personen in het stelsel. Zo worden in de komende periode bij complexe zaken een extra toets gedaan op de dreigingsinschatting en maatregelen.

²¹ Kamerstukken II 2022–2023, 29 911, nr. 380.



Risicobeheersing en risico-uitsluiting

Met de maatregelen in het stelsel beveiligen personen zetten we alles op alles om bedreigde mensen te beveiligen en weerstand te bieden tegen de dreiging die op hen gericht is. Reëel is echter om ons te realiseren dat zware criminelen altijd een dreiging zullen blijven vormen. Hetzelfde geldt bijvoorbeeld voor dreiging vanuit terrorisme. Aanslagen door criminelen of terroristen zijn niet uit te sluiten. Het is dan ook onmogelijk een stelsel in te richten dat alle risico's uitsluit en de garantie biedt dat nooit meer een aanslag plaatsvindt binnen het eigen milieu of richting de bovenwereld. Wat ik uw Kamer wel kan garanderen is dat de beveiliging van bedreigde personen mijn hoogste prioriteit heeft.

Samen met uw Kamerleden blijf ik in gesprek om tot het best mogelijke stelsel te komen.

*De Minister van Justitie en Veiligheid,
D. Yeşilgöz-Zegerius*