

Vergaderjaar 2021–2022

29 911

Bestrijding georganiseerde criminaliteit

Nr. 336

BRIEF VAN DE MINISTER VAN JUSTITIE EN VEILIGHEID

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 12 november 2021

Op 26 oktober jl. heeft het adviescollege «Toekomstbestendig stelsel bewaken en beveiligen» (hierna: Commissie Bos) haar adviesrapport aan mij gepresenteerd. In de Kamerbrief van 27 oktober jl. (Kamerstuk 29 911, nr. 335) heb ik toegezegd dat ik ernaar streef uw Kamer voor de begrotingsbehandeling van Justitie en Veiligheid nader te informeren. Dit doe ik met deze brief, waarin ik achtereenvolgens de ontstaansgeschiedenis van het stelsel uiteenzet en in ga op de voorgenomen opvolging van de aanbevelingen van het adviesrapport.

Ontstaansgeschiedenis en context

Het huidige stelsel bewaken en beveiligen is in 2002 ingericht. De aanleiding hiervoor was de moord op Pim Fortuyn op 6 mei 2002 en het onderzoek dat hiernaar is verricht door de commissie Feitenonderzoek onder voorzitterschap van mr. Van den Haak¹. De belangrijkste aanbevelingen van deze commissie hadden betrekking op verantwoordelijkheden van de betrokken organisaties, beveiligingsmaatregelen, de inrichting en kwaliteit van het stelsel, en van de informatiehuishouding en de reikwijdte daarvan.

Twee jaar na de moord op Fortuyn zijn de procedures en de verantwoordelijkheden voor het beschermen van personen en diensten vastgelegd in de Circulaire bewaken en beveiligen² (hierna: Circulaire). Daarin waren de volgende uitgangspunten van het stelsel opgenomen:

- Gelaagde verantwoordelijkheid; allereerst ligt de verantwoordelijkheid voor eigen veiligheid bij het individu zelf. Daar waar deze zelf – of de organisatie waar deze werkzaam voor is – geen of onvoldoende weerstand kan bieden tegen een (be)dreiging of een risico, bestaat een aanvullende verantwoordelijkheid voor de overheid.

¹ Rapport van de Commissie van Toezicht betreffende de Inlichtingen- en Veiligheidsdiensten ter uitvoering van de motie van de Tweede Kamer van de Staten-Generaal inzake de aanslag op de heer W.S.P. Fortuyn (de motie van de leden Cornielje en Eerdmans).

² De meest recente versie van de Circulaire stamt uit 2019 (Stcrt. 2019, nr. 39608).

- Verantwoordelijkheidsverdeling; de veiligheidszorg voor alle personen, objecten en diensten vindt in beginsel plaats onder het decentrale (lokale) gezag. Als uitzondering hierop is sprake van een bijzondere verantwoordelijkheid voor een bepaalde groep van personen, objecten en diensten die een nationaal belang vertegenwoordigen en daardoor onder het centrale gezag, de rijksoverheid, vallen.
- Maatregelen worden getroffen op basis van een zorgvuldige afweging. De inschatting van het risico, een analyse van de dreiging, het belang van de te beveiligen personen en de weerstand zijn daarbij leidend. Risico uitsluiting is evenwel niet mogelijk, risicobeheersing is dan ook het uitgangspunt.

Sinds het ontstaan is het stelsel bewaken en beveiligen beïnvloed door gebeurtenissen en ontwikkelingen in binnen- en buitenland, zoals de opkomst van de jihadistische dreiging. Naar aanleiding van de aanslag tijdens Koninginnedag in 2009 is door de stelselpartners gezamenlijk een werkwijze ontwikkeld ten behoeve van de veiligheid van personen tijdens belangrijke nationale evenementen. De meest recente aanpassing van de circulaire bewaken en beveiligen stamt uit 2019, waarin, naar aanleiding van de analyse van de huidige praktijk van de bescherming van personen tegen dreiging(en) vanuit de georganiseerde criminaliteit de reikwijdte en begrenzing van de zorgplicht van de overheid is verduidelijkt.

Hoewel het stelsel bewaken en beveiligen is aangepast in reactie op ontwikkelingen in de maatschappij, zijn de uitgangspunten waar de procedures en verantwoordelijkheden anno 2021 op zijn gebaseerd in de basis dezelfde als in 2002. De dreigingen waar het stelsel sindsdien mee wordt geconfronteerd, zijn complexer, ernstiger en diverser geworden. Het aantal personen en objecten dat langdurig en intensief bewaakt en beveiligd wordt, is fors toegenomen en zal naar verwachting niet verminderen. Dit leidt onder meer tot een grote druk op de beschikbare capaciteit. Hoewel het kabinet heeft geïnvesteerd in versterking van het stelsel in de vorm van extra middelen en capaciteit is het daarnaast van belang het stelsel bewaken en beveiligen toekomstbestendig te maken om zo blijvend het hoofd te kunnen bieden aan huidige en toekomstige dreigingen in een complexer geworden samenleving³. Deze overweging leidde ertoe dat ik heb besloten om de Commissie Bos in te stellen. Zoals ook aangegeven in mijn brief van 27 oktober jl., ben ik de Commissie Bos dankbaar voor de verrichte werkzaamheden, de grondige analyse van het stelsel inclusief de gevolgen van de genoemde ontwikkelingen en de aanbevelingen voor versterking van het stelsel.

Opvolging aanbevelingen

De belangrijkste conclusie van de Commissie Bos is dat het stelsel bewaken en beveiligen in zijn algemeenheid logisch en goed onderbouwd is ingericht, maar onvoldoende is toegerust om de huidige en toekomstige dreigingen het hoofd te bieden. De huidige uitgangspunten van het stelsel blijven daarmee in stand. De Commissie ziet geen aanleiding de positie van de stelselpartners en het uitgangspunt «decentraal, tenzij» te wijzigen. Ook herbevestigt zij de verantwoordelijkheidsverdeling ten aanzien van veiligheid, waarbij de verantwoordelijkheid vanuit de overheid aanvullend is op die van een persoon zelf en de organisatie of instelling waar hij of zij onderdeel van uitmaakt of werkzaam voor is. De Commissie onderschrijft daarnaast dat bij het nemen van beveiligingsmaatregelen sprake is van risicobeheersing, niet van risico-uitsluiting. Het is onmogelijk om het stelsel zo in te richten dat alle risico's volledig worden weggenomen. Volledige risico-uitsluiting is gezien de draconische

³ Kamerstuk 29 911, nrs. 281 en 329.

aard van de maatregelen en de impact ervan op het leven van een te beveiligen persoon, niet mogelijk in een open samenleving als de onze.

Tegelijkertijd geeft de Commissie aan dat het nodig is om een aantal uitgangspunten te verduidelijken en te herijken. De onduidelijkheid die bestaat over vraagstukken samenhangend met de inkadering van het stelsel, de reikwijdte en begrenzing van de zorgplicht van de overheid en de verantwoordelijkheidsverdeling (eigen verantwoordelijkheid, werkgeversverantwoordelijkheid en zorgplicht van de overheid) leidt tot complexe dilemma's. Daarnaast ontstaan hierdoor variatie en niet uitlegbare verschillen in de dagelijkse toepassing van bewaken en beveiligen. De betrokken organisaties gaan de komende periode uitwerken op welke wijze de bestaande onduidelijkheden kunnen worden weggenomen. Graag wijs ik erop dat het hierbij gaat om concretisering van de uitgangspunten en verdere inkadering van het stelsel.

Ik hecht er tevens aan te benadrukken dat het stelsel niet de oplossing is, maar slechts één instrument in een breder palet om dreigingen het hoofd te bieden. Bewaking en beveiliging is hierin, voor zover het ziet op het waken over de veiligheid van personen, het sluitstuk. Dreigingen moeten met name worden weggenomen door preventie, opsporing, interventie en vervolging en berechting. Tegelijkertijd is het stelsel een randvoorwaarde voor de voortgang van de strafrechtelijke procesgang in een aantal grote strafprocessen. Een samenhangende aanpak op meerdere fronten wordt bijvoorbeeld gehanteerd bij het brede offensief tegen ondermijnende criminaliteit, waarbij bewaken en beveiligen deel uitmaakt van de aanpak. Een dergelijke samenhangende aanpak kan ook bijdragen aan verlichting van de druk op het stelsel, al moet daarbij worden bedacht dat juist ook bij specifieke (grote) strafzaken extra inzet van bewaken en beveiligen nodig kan zijn. Het is evenwel ook van belang blijvend rekening te houden met substantiële dreigingen door zaken als stalking, eerwraak, huiselijk geweld, afpersing en verharding van de georganiseerde criminaliteit, aangezien dergelijke dreigingen – die voor het overgrote deel binnen het decentrale domein vallen – de grote meerderheid van het aantal zaken betreft.

Het is volgens de Commissie wenselijk vanuit het bestaande fundament een transitie te maken van een reactief, vraaggericht en bestuurlijk versnipperd stelsel, naar een flexibel, proactief en uniform stelsel. Hiervoor zijn volgens de Commissie gerichte versterkingen en scherpe keuzes nodig. Het is niet nodig dan wel wenselijk om het stelsel verregaand te reorganiseren. Een krachtige en robuuste aansturing, verscherping van een aantal (beleids)uitgangspunten, een sterkere informatiepositie met de inzet om meer aan de voorkant van de dreiging te komen, synergie en innovatie in de uitvoering van beveiligingsopdrachten en kwaliteitsborging zijn echter noodzakelijk. Het is hierbij van groot belang dat de betrokken organisaties vanuit een gezamenlijk stelselperspectief opereren.

Zoals ik ook in de brief van 27 oktober jl. aan uw Kamer uiteen heb gezet, ondersteun ik op hoofdlijnen bovenstaande conclusies en aanbevelingen van de Commissie Bos. Met deze brief informeer ik u als toegezegd nader over de uitwerking van de aanbevelingen en conclusies in het rapport die momenteel is ingezet in de door mij ingerichte Taskforce onder aansturing van de Vierhoek bewaken en beveiligen. Met deze brief informeer ik uw Kamer over de agenda van de werkzaamheden van de Taskforce voor de komende periode. Hoewel de Commissie zich heeft beperkt tot onderzoek naar de bewaking en beveiliging van personen, zullen de aanbevelingen van de Commissie die tevens raken aan beveiliging van objecten en diensten mede in dat licht worden gezien.

Inrichting landelijke Vierhoek bewaken en beveiligen en werkagenda Taskforce

Ik deel de aanbeveling van de Commissie Bos dat het noodzakelijk is om op landelijk niveau het zodanig te organiseren dat de doorontwikkeling in samenhang wordt gezien, waarbij er sprake is van krachtige en integrale sturing. Om die reden kondigde ik in mijn brief van 27 oktober jl. aan de voorgestelde Vierhoek in te zullen richten. Dit heb ik inmiddels gedaan. In dit overleg zijn onder leiding van de NCTV het Openbaar Ministerie, de Politie en de Koninklijke Marechaussee op het hoogste niveau vertegenwoordigd. De Vierhoek opereert binnen het huidige wettelijke kader met inachtneming van de bestaande taken, bevoegdheden en gezagsverhoudingen van en tussen de deelnemers. De Vierhoek is verantwoordelijk voor het functioneren en de versterkingen van het stelsel.

Ten behoeve van de agenda van de Taskforce heb ik gezien welke aanbevelingen van de Commissie Bos – individueel en in samenhang gezien – het meest direct kunnen bijdragen aan versterking van het stelsel bewaken en beveiligen zodat de Taskforce de uitwerking van de betreffende aanbevelingen met voorrang kan oppakken. Op deze wijze wordt tevens gestart met het omzetten van de aanbevelingen uit het rapport in een ontwikkelagenda, zoals de Commissie heeft aanbevolen. De Taskforce zal – in aanvulling op het huidige stelsel en de recente versterkingen van het stelsel waarover u al werd geïnformeerd – op mijn verzoek de komende periode de onderstaande aanbevelingen met voorrang opvolgen:

- De huidige uitgangspunten van het stelsel met betrekking tot zowel de reikwijdte als de begrenzing van de zorgplicht van de overheid in de circulaire worden geconcretiseerd. Een onbelemmerde voortzetting van particulier en zakelijk functioneren kan daarbij niet worden geborgd, met dien verstande dat voor een beperkt aantal functies – in ieder geval die behoren tot de kern van de democratische rechtsorde – het stelsel zo veel mogelijk het onbelemmerd uitoefenen van de functie mogelijk moet maken.
- Vaststelling van standaard (vaste) beveiligingspakketten voor categorieën te beveiligen personen, inclusief de criteria en procedure voor het afbouwen en beëindigen van de maatregelen. Dit vergroot de doelmatigheid van de inzet van capaciteit en flexibiliteit van het stelsel. De gevolgen van statelijke en digitale dreigingen zullen tevens tegen het licht worden gehouden bij de uitwerking hiervan.
- Inrichting van een uitvoeringsorgaan bewaken en beveiligen waarin alle gezagen en uitvoeringsdiensten in het stelsel zitting nemen, te weten Openbaar Ministerie, NCTV, Politie, KMar, AIVD en MIVD ten behoeve van de voorbereiding van de werkzaamheden van de landelijke Vierhoek en afstemming tussen de stelselpartners.
- Inrichting bij de NCTV van een gekwalificeerd bestuurssecretariaat dat de landelijke Vierhoek en het uitvoeringsorgaan bewaken en beveiligen inhoudelijk voorbereidt en ondersteunt.
- Voortbouwend op het in het versterkingstraject ingerichte en goed functionerende Multidisciplinair Platform Bewaken en Beveiligen, wordt het door de Commissie voorgestelde gezamenlijke Kenniscentrum bewaken en beveiligen ingericht. Dit Kenniscentrum moet de functie van het huidige multidisciplinaire platform uitbouwen en gaan fungeren als expertiseplatform voor het gehele stelsel.
- Een *dashboard* bewaken en beveiligen wordt ingericht. In dit dashboard wordt in elk geval een landelijk dreigingsbeeld, een landelijk overzicht van de casuïstiek, een overzicht van ingezette en beschikbare capaciteit en een innovatie- en ontwikkelingsagenda opgenomen.
- Bestemming van de opschalingsstructuur voor grote, complexe, regio-overstijgende zaken.

- Verbetering en versterking in de informatieprocessen binnen de politie.
- Versterking van de weerbaarheid van functionarissen die te maken kunnen krijgen met bedreigingen.
- Ten aanzien van te beveiligen personen:
 - o Het betrekken van deze personen bij de uitvoering van het beveiligingsconcept met inachtneming van de inzet om te komen tot standaard beveiligingspakketten;
 - o Psychosociale (na)zorg structureel – waar noodzakelijk – onderdeel maken van het beveiligingspakket;
 - o Vergroting transparantie in de communicatie en aanstelling van een vast aanspreekpunt.
- Defensie levert nu al substantieel bijstand aan het stelsel in de vorm van bijvoorbeeld technische ondersteuning. Verkend zal worden op welke wijze de samenwerking met Defensie kan worden versterkt. Dit is in aanvulling op de wettelijke taken van de KMar op het gebied van object- en persoonsbeveiliging en de mogelijkheid om beveiligingsopdrachten in bijstand aan de politie uit voeren.
- Met grote urgentie onderzoek doen naar de noodzaak voor een betere informatiepositie en informatiebeheer binnen het stelsel bewaken en beveiligen. Het stelsel moet qua informatiepositie meer «aan de voorkant» van het proces komen. Omdat zorgvuldigheid van het grootste belang is ondersteun ik het voorstel van de Commissie om een juridisch onderzoek uit te voeren naar de vraag of en in hoeverre de wettelijke bevoegdheden voor informatieverzameling ten behoeve van bewaken en beveiligen moeten worden verruimd. In dit onderzoek zal ik de door de Commissie Bos genoemde elementen meenemen, te weten de mogelijkheden voor stelselmatig onderzoek in publiek toegankelijke bronnen, informatie die ten behoeve van bewaken en beveiligen beschikbaar moet komen buiten en na afronding van het opsporingsonderzoek en de aanbevelingen van de Commissie Van den Haak uit 2002. Op basis van dit onderzoek zal ik uw Kamer informeren over de noodzaak en mogelijkheid van verruiming van wettelijke grondslagen voor betrokken partners op het terrein van informatieverzameling voor bewaken en beveiligen.
- Onderzoek naar mogelijke samenwerking met en inschakeling van de particuliere sector. Ik deel met de Commissie Bos dat het wenselijk is te onderzoeken in welke mate de particuliere sector kan bijdragen aan de ontwikkeling en inzet voor bepaalde taken binnen beveiligingsconcepten. Ik heb de Taskforce dan ook gevraagd bij de ontwikkeling van beveiligingsconcepten de expertise van de particuliere sector mede te betrekken en daarnaast te verkennen wat de juridische mogelijkheden en voorwaarden zijn om particuliere beveiligingsbedrijven in te zetten bij het mogelijk uitvoeren van afgebakende taken binnen een beveiligingsconcept.

Interne scheiding NCTV tussen de operationele rol en zijn verantwoordelijkheid voor het stelsel als geheel

De Minister van Justitie en Veiligheid is zowel stelselverantwoordelijke als het gezag voor het Rijksdomein. Deze taken zijn gemandateerd aan de NCTV in het Organisatiebesluit Justitie en Veiligheid⁴. De NCTV oefent daarmee namens de Minister van Justitie en Veiligheid het gezag uit op het Rijksdomein van het stelsel en is daarnaast verantwoordelijk voor het onderhouden en ontwikkelen van het stelsel als geheel. De Commissie Bos stelt vast dat de beide taken van de NCTV de facto intern NCTV zijn belegd bij een functionaris, de Coördinator Bewaken en Beveiligen (CBB). Tegelijkertijd concludeert de Commissie dat, gezien de huidige en te verwachten toekomstige drukte en de dagelijkse operationele uitvoering

⁴ Geconsolideerde versie te vinden op wetten.overheid.nl.

in combinatie met de politieke, parlementaire en beleidsmatige taken die hieruit voortvloeien, de twee taken niet langer bij een functionaris belegd kunnen worden. De Commissie adviseert deze beide taken intern in de organisatie van de NCTV te scheiden. Ik onderschrijf dit advies en zal daar uitvoering aan geven. Dit betekent dat de directeur bewaken en beveiligen binnen de NCTV verantwoordelijk is voor het stelsel bewaken en beveiligen en de CBB voor de operationele taken van de NCTV in het Rijksdomein.

Conclusie

De uitwerking met voorrang van bovenstaande aanbevelingen en van voorstellen voor onderzoeken van de Commissie Bos betekent nadrukkelijk niet dat ik de andere aanbevelingen van de Commissie naast mij neerleg. Ik streef er om die reden naar uw Kamer in het eerste kwartaal van 2022 nader te informeren over de uitwerking van bovenstaande aanbevelingen, alsmede de uitwerking van de overige aanbevelingen van de Commissie Bos. In de nadere opvolging van de aanbevelingen moet duidelijk worden hoe de noodzakelijke aanpassingen zich verhouden tot de recente versterkingen in capaciteit en kwaliteit, zoals de extra financiering die is opgenomen in de structurele investering in de aanpak van ondermijning⁵. In dat kader en met het oog op een solide basis onder het stelsel zullen nadere voorstellen voor versterking worden bezien.

Zoals ik – tot slot – in mijn brief aan uw Kamer van 27 oktober jl. benoemde is de Onderzoeksraad voor Veiligheid (OVV) gevraagd om te onderzoeken welke lessen getrokken kunnen worden uit de beveiligingssituaties van de broer, de toenmalig advocaat en de vertrouwenspersoon van de kroongetuige in het Marengo-proces⁵. Het is voorzien dat ook daaruit conclusies en aanbevelingen kunnen voortkomen ten aanzien van het stelsel bewaken en beveiligen.

Ik zal daar dan ook met uw Kamer over in gesprek gaan. De aanbevelingen van de Commissie Bos die raken aan het stelsel getuigenbescherming zullen in samenhang met de uitkomsten van het onderzoek van de OVV worden beoordeeld.

De Minister van Justitie en Veiligheid,
F.B.J. Grapperhaus

⁵ Kamerstuk 29 911, nrs. 281 en 329.