



Gespreksnotitie NCTV - Rondetafelgesprek 9 juni 2022

Het stelsel bewaken en beveiligen en de evaluatie daarvan

Dhr. M. Zannoni (directeur Nationale Crisisbeheersing en Bewaken en Beveiligen)

Inleiding stelsel bewaken en beveiligen

In Nederland houdt de overheid zich bezig met bescherming tegen dreigingen. Het stelsel Bewaken en Beveiligen (hierna: het stelsel) regelt op welke manier er beveiligd wordt. Het doel van het stelsel 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. De verantwoordelijkheid voor passende maatregelen ligt allereerst bij de persoon zelf en als dat niet volstaat moet de werkgever maatregelen treffen. Als ook dat niet volstaat moet de persoon op de overheid kunnen rekenen. In het stelsel werken het Openbaar Ministerie, inlichtingen- en veiligheidsdiensten, politie, de Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid (NCTV) en gemeenten 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 gekomen.

Het stelsel bestaat uit een decentraal domein en een rijksdomein. De veiligheid van personen, objecten en diensten is in beginsel decentraal georganiseerd. Het lokaal bevoegd gezag is verantwoordelijk voor het nemen van aanvullende beveiligingsmaatregelen op basis van (voorstelbare) dreiging en risico. Lokaal kan men het beste bepalen welke maatregelen passend zijn voor de dreiging en omgeving. De HOvJ is verantwoordelijk voor de strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde, waaronder de veiligheid van personen. De burgemeester is verantwoordelijk voor de handhaving van de openbare orde en veiligheid. Het lokaal bevoegd gezag kan dezelfde beveiligingsmaatregelen treffen ten behoeve van personen, objecten of diensten als het gezag in het rijksdomein.

De rijksoverheid heeft een bijzondere verantwoordelijkheid voor een beperkte groep personen, objecten en diensten: het rijksdomein. Deze personen, diensten of objecten staan op de zogenoemde limitatieve lijst vanwege het nationale belang dat met hun veilig en ongestoord functioneren is gemoeid. 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. Op deze limitatieve lijst staan personen ten aanzien van wie door de aard en/of herkomst van de dreiging en de functie van de persoon in beginsel de kans aanwezig is dat de nationale of internationale democratische rechtsorde wordt geschaad. Daarnaast vallen onder het rijksdomein bepaalde buitenlandse personen, objecten en internationale instellingen in Nederland. Tenslotte vallen enkele functionarissen in dienst van de rijksoverheid of werkzaam in de (straf)rechtspleging in het rijksdomein. Het centraal bevoegd gezag in het rijksdomein is de Minister van Justitie en Veiligheid, gemandateerd aan de NCTV.

Binnen het stelsel spannen de betrokken organisaties en functionarissen zich continu in om waar nodig passende beveiligingsmaatregelen te treffen die weerstand bieden tegen dreiging en risico. Hierbij staat het voorkomen van ernstige schending van de fysieke integriteit centraal. In het stelsel is het nemen van beveiligingsmaatregelen gericht op risicobeheersing en niet op risico uitsluiting. De NCTV heeft namens de minister van Justitie en Veiligheid een coördinerende rol voor het functioneren van het stelsel. Er is geen hiërarchische verhouding tot de andere stelselpartners.

Ontwikkelingen in de opgave: toegenomen en andersoortige dreigingen

Sinds het ontstaan van het stelsel is dit beïnvloed door gebeurtenissen en ontwikkelingen in binnen- en buitenland. Alhoewel het stelsel is aangepast in reactie op deze ontwikkelingen in de maatschappij, zijn de uitgangspunten waar de procedures en verantwoordelijkheden anno nu op zijn gebaseerd in de basis dezelfde als in 2003 toen het huidige stelsel werd ingericht na de moord op Pim Fortuyn. Met de grote dreiging vanuit de georganiseerde criminaliteit – zichtbaar in de afschuwelijke moorden op de broer van de kroongetuige, Derk Wiersum en Peter R. de Vries – is de druk op het stelsel aanzienlijk toegenomen.

Hierdoor moeten grotere én andere groepen personen en functionarissen worden beveiligd dan voorheen. Het gaat om veelal omvangrijke operaties, die veel vragen van de te beveiligen persoon en de beschikbare capaciteit in het gehele stelsel. In de uitvoeringspraktijk moeten bijna dagelijks keuzes worden gemaakt in de inzet en moeten prioriteiten worden gesteld. Hierbij wordt steeds uitgegaan van de dreiging en passende maatregelen. Dit is een voortdurend spanningsveld tussen het grote belang van het zo onbelemmerd mogelijk kunnen functioneren van specifieke personen, de beperkingen vanuit de dreiging en de beschikbare capaciteit.

Dit type dreiging betekent dat er meer vanuit voorstelbaarheid maatregelen moeten worden getroffen, daar waar er eerder vooral vanuit specifieke dreigingsinformatie werd gewerkt. Opsporingsinformatie uit lopende onderzoeken is steeds belangrijk geworden en er is ook steeds meer informatie dat moet worden verwerkt. Dit zorgt voor een complexer informatiebeeld en proces. De vraagstukken zijn vaak bovenregionaal waardoor er meer coördinatie nodig is tussen betrokken professionals. Ook is de samenwerking tussen de partners in het rijksdomein en het decentraal intensiever geworden. Het is steeds meer een stelsel brede opgave.

Hierbij komt de toename van bedreigingen als gevolg van de maatschappelijke polarisatie en de intimidatie en bedreigingen richting onder meer politici. Hiernaast zijn er ook uitdagingen als het gaat om statelijke actoren en digitale dreigingen.

Ingezette versterking

In reactie op de toenemende dreiging vanuit de georganiseerde criminaliteit heeft het kabinet extra geïnvesteerd in versterking van het stelsel in de vorm van extra middelen en capaciteit. Ook is onderkend dat het stelsel toekomstbestendig moest worden gemaakt om zo blijvend het hoofd te kunnen bieden aan huidige en toekomstige dreigingen. Hiertoe is het adviescollege 'Toekomstbestendig stelsel bewaken en beveiligen' (hierna: Commissie Bos) verzocht om een analyse en advies. De toenmalig minister van Justitie en Veiligheid heeft op 27 oktober 2021 en 12 november 2021 de Tweede Kamer geïnformeerd over het rapport van de Commissie Bos en de voorgenomen opvolging van de aanbevelingen uit dit rapport.

De hoofdboodschap van de Commissie Bos was dat door de snelle ontwikkelingen en veranderingen in de dreiging het stelsel onder hoge (operationele) druk staat, vanwege meer complexe en langdurige zaken. Binnen het stelsel krijgen gezagsdragers en uitvoerende organisaties steeds vaker te maken met vraagstukken waarop niet altijd een uniform, efficiënt en flexibel antwoord is geformuleerd. Om tot een toekomstbestendig stelsel te komen, dient het geheel aan activiteiten en betrokken organisaties flexibel, uniform en proactief ingericht te zijn. Hiervoor heeft de Commissie Bos gerichte aanbevelingen gedaan die zich in de kern richten op:

1. een integrale aansturing van het stelsel;
2. verscherping van een aantal (beleids)uitgangspunten die houvast moeten bieden in de uitvoering;
3. een sterkere informatiepositie om meer aan de voorkant van de dreiging te komen;
4. synergie en innovatie in de uitvoering van beveiligingsopdrachten;
5. kennis en kwaliteitsborging;
6. het betrekken van het perspectief van de te beveiligen persoon in dit geheel.

In reactie op de rapportage is een Taskforce bestaande uit de stelselpartners aan de slag gegaan met het opvolgen van de aanbevelingen. In de brief van de minister van Justitie en Veiligheid van

d.d. 14 april 2022¹ onderschrijft de minister de grote urgentie en schetst zij haar visie en aanpak. De ingezette versterking betreft alle aspecten van het stelsel: van de aansturing tot de beveiligingsconcepten- en pakketten en van meer uitvoeringscapaciteit tot de weerbaarheid van de te beveiligen persoon. In de voorjaarsnota zijn hiertoe door het kabinet extra middelen vrijgemaakt.

Prioriteiten

Als wij enkele facetten eruit lichten die in het bijzonder van belang zijn voor het goed functioneren van het stelsel, dan gaat het vooral om:

- Het bijzondere belang van het tijdig ontsluiten van informatie door de betrokken diensten, zoals intelligence en opsporingsinformatie, ten behoeve van het onderkennen en duiden van de mogelijke dreiging tegen personen. Dit is veel complexer geworden met de opkomst van de ondermijnende georganiseerde criminaliteit.
- Eenduidige sturing op zowel het decentrale en het rijkdomein om snelheid te maken en prioriteiten te kunnen stellen. Dit geldt in het bijzonder in de huidige situatie waarin de dreiging dusdanig is dat er voortdurend grote druk staat op de capaciteit en keuzes gemaakt moeten worden.
- Meer beschikbare capaciteit voor de uitvoering van maatregelen. Hierbij helpt ook het toepassen van basis maatregelenpakketten en bijpassende beveiligingsconcepten.
- Het meer nadrukkelijk meenemen van het perspectief van de te beveiligen persoon. De dreiging en de beveiligingsmaatregelen hebben een grote impact op hen.

Binnen de NCTV is een scheiding aangebracht tussen de gezagsrol en de stelselrol, conform de aanbeveling van de commissie Bos. Zo is er meer en intensiever aandacht voor de versterking en het onderhoud van het stelsel parallel aan de operationele inzet.

Hierbij moet worden benadrukt 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. Hierbij geldt dat juist ook bij specifieke (grote) strafzaken extra inzet van bewaken en beveiligen nodig kan zijn.

¹ *Kamerstukken II 2021/22, 29911, nr. 347.*