

Opvolging aanbevelingen *Bewaken en beveiligen. Lessen uit drie beveiligingssituaties.*

Publicatiedatum rapport: 1 maart 2023

1. Over het onderzoek en de reacties van partijen

Op 29 maart 2018 werd Reduan, broer van kroongetuige Nabil B. in het Marengo-proces, doodgeschoten in zijn bedrijf in Amsterdam. Op 18 september 2019 werd Derk Wiersum, advocaat van de kroongetuige, doodgeschoten in zijn straat in Amsterdam. Op 6 juli 2021 werd Peter R. de Vries, vertrouwenspersoon van de kroongetuige en enkele familieleden, neergeschoten toen hij na een uitzending van RTL Boulevard naar zijn auto liep. De Vries overleed op 15 juli 2021 aan zijn verwondingen. De Onderzoeksraad voor Veiligheid heeft, na een daartoe strekkend verzoek van de minister van Justitie en Veiligheid, besloten een onderzoek in te stellen naar één specifiek aspect binnen deze drie voorvallen, namelijk de beveiligingssituatie van de slachtoffers. Op het moment van de aanslagen op hun levens waren alle drie de slachtoffers in beeld bij het stelsel Bewaken en Beveiligen (B&B) vanwege een dreiging, die volgens de beschikbare informatie van het Openbaar Ministerie en de politie, vanuit de zware, georganiseerde criminaliteit kwam.

De Onderzoeksraad zag in de drie onderzochte beveiligingssituaties aanleiding om op een aantal aspecten lessen te trekken voor toekomstige beveiligingssituaties waarbij sprake is van een dreiging vanuit de zware, georganiseerde criminaliteit. Die lessen betreffen de positionering van en de regie op B&B; het verbeteren van de informatiepositie van B&B; de systematiek van het inschatten van dreiging en risico's en de vertaling daarvan naar beveiligingsmaatregelen; het omgaan met onzekerheid en conflicten; en ten slotte de wijze waarop binnen het stelsel wordt geëvalueerd en verbeterd. De lessen zijn vertaald in een set van zeven aanbevelingen. De Onderzoeksraad heeft deze aanbevelingen gericht aan de minister van Justitie en Veiligheid (JenV), het Openbaar Ministerie (OM), de politie en de Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid (NCTV).

Op 31 maart 2023, enkele weken na publicatie van het rapport, reageerde de minister op de aanbevelingen. Zij deed dit in een brief (met bijlagen) aan de Tweede Kamer, met afschrift aan de Onderzoeksraad.¹ De NCTV heeft, mede namens de politie, laten weten dat de reactie van de minister tot stand is gekomen in nauwe afstemming met de NCTV, het OM en de politie als ook de andere beleidsonderdelen van het ministerie van JenV, het ministerie van Defensie en de inlichtingen- en veiligheidsdiensten. De reactie van de minister kan dan ook worden beschouwd als het standpunt van de NCTV en de politie ten aanzien van de aan hen gerichte aanbevelingen.² Het OM heeft bij brief van 30 oktober 2023 zelfstandig op de aanbevelingen

¹ *Kamerstukken II 2022-2023*, 29 911, nr. 395.

² De NCTV heeft per e-mail van 20 oktober 2023 gereageerd op de aanbevelingen.

gereageerd. In de brief verwijst het OM naar de kabinetsreactie en vult deze op punten aan. De volledige reacties van de partijen zijn te raadplegen op de website van de Onderzoeksraad.

De eerste reactie van de minister verscheen enkele weken na publicatie van het rapport. In de brief gaf de minister aan de conclusies van de Onderzoeksraad te onderschrijven. Om invulling te geven aan de aanbevelingen is zij voornemens een nieuw stelsel voor het beveiligen van personen te introduceren. Vanwege de korte periode tussen publicatie van het rapport en de brief van de minister, bestond de reactie vooral uit plannen en ambities. In de Kamerbrief van 29 juni 2023 – over de vernieuwde circulaire stelsel B&B – zei de minister toe de Kamer 'kort na de zomer' te informeren over het uitgewerkte plan van aanpak over de transitie naar het nieuwe stelsel.³ Dit plan van aanpak is op 26 oktober 2023 aan de Kamer gezonden.⁴ De Onderzoeksraad heeft kennisgenomen van het plan van aanpak en dit meegenomen in deze notitie. Een volgende voortgangsbrief aan de Kamer wordt verwacht in het tweede kwartaal van 2024.

Voorliggende notitie bevat een algemene conclusie over de opvolging van de aanbevelingen, gevolgd door een samenvatting van de ontvangen reactie per aanbeveling en een conclusie over de opvolging van die aanbeveling.

2. Algemene conclusie over de opvolging

Het rapport en de aanbevelingen van de Onderzoeksraad zijn door de partijen omarmd. De politie, het OM en de minister hebben erkend dat er fouten zijn gemaakt in de drie onderzochte beveiligingssituaties. De minister heeft daarvoor namens de overheid excuses aangeboden aan de nabestaanden. Op basis van het rapport constateerde de minister dat de wijzigingen aan het stelsel B&B die waren ingezet naar aanleiding van het onderzoek van de adviescommissie Bos⁵ niet afdoende zijn om de toenemende nieuwe dreigingen ook in de toekomst aan te kunnen. Om die reden heeft zij in nauwe afstemming met onder meer de politie, het OM en de NCTV besloten een nieuw stelsel – het stelsel beveiligen van personen – te introduceren. Dit nieuwe stelsel richt zich specifiek op personen die worden bedreigd door een van de dreigingsfenomenen die de democratische rechtsstaat en samenleving raken, zoals de georganiseerde, ondermijnende criminaliteit, terrorisme, statelijke actoren en geradicaliseerde eenlingen. Daarnaast valt de zogenoemde limitatieve lijst onder het nieuwe stelsel.

De belangrijkste wijziging ten opzichte van het huidige stelsel B&B is dat het gezag voor de beveiliging van personen die ernstig worden bedreigd vanuit de eerdergenoemde dreigingsfenomenen bij de NCTV wordt belegd. Het gezag komt hierdoor op landelijk niveau

³ *Kamerstukken II 2022-2023, 29 911, nr. 422.*

⁴ *Kamerstukken II 2022-2023, 29 911, nr. 426.*

⁵ J.G. Bos et al, *Adviescommissie toekomstbestendig stelsel bewaken en beveiligen*, oktober 2021.

te liggen. Daarnaast biedt het een waarborg om de belangen van persoonsbeveiliging en opsporing en vervolging nevensgeschikt te maken. De NCTV is immers niet belast met de opsporing en vervolging van strafbare feiten. Deze verdeling van gezag zou in de praktijk kunnen leiden tot nieuwe vragen, bijvoorbeeld in relatie tot het delen van informatie. Het vinden van de optimale afstemming tussen partijen is echter een normaal onderdeel van een transitietraject. Voor het nieuwe stelsel wordt een wettelijk kader opgesteld en worden diverse werkprocessen aangepast dan wel nieuw ingericht. In dit proces worden de aanbevelingen van de Onderzoeksraad vrijwel allemaal meegenomen.

Om de transitie naar het nieuwe stelsel mogelijk te maken is een transitieorganisatie opgezet en zijn inmiddels een 'significant' aantal casussen vanuit het OM overgedragen naar de NCTV. Aangezien het OM verantwoordelijk blijft voor de beveiliging van personen die worden bedreigd door andere dreigingsfenomenen⁶, heeft het OM ook intern in lijn met de aanbevelingen wijzigingen doorgevoerd. Zo is er een programma 'Versterking bewaken en beveiligen' gestart en is er een (nieuw) landelijk coördinerend hoofdofficier bewaken en beveiligen aangewezen.

Alles overwegende concludeert de Raad dat de plannen van de minister voor een nieuw stelsel voor de beveiliging van personen grotendeels in lijn zijn met de gedane aanbevelingen, maar heeft daarbij nog wel enkele kanttekeningen. De betrokken organisaties hebben in hun plannen duidelijk aandacht voor het voorkomen van (relationele) conflicten tussen de te beveiligen personen en de overheid, maar de Raad mist dergelijke aandacht voor het omgaan met conflicten als ze eenmaal zijn ontstaan. Dit blijkt allereerst uit het feit dat de minister de (deel)aanbeveling om te voorzien in een onafhankelijke beroepsinstantie binnen het stelsel B&B niet heeft overgenomen. Daarnaast krijgen functionarissen die contact onderhouden met te beveiligen personen voortaan weliswaar training in de omgang met te beveiligen personen, maar er lijkt niet te zijn voorzien in de begeleiding van deze functionarissen wanneer een conflict eenmaal is ontstaan. Om hier goed in te kunnen voorzien is meer nodig dan kaders en procedures. De Raad herhaalt daarom nog eens dat inlevingsvermogen, communicatieve vaardigheden en probleemoplossend vermogen op alle betrokken niveaus nodig zijn om verbetering van de werking van het stelsel in de praktijk tot stand te brengen.

De plannen voor het nieuwe stelsel zijn concreet en de uitvoering ervan is in gang gezet. Desalniettemin moet er nog veel gebeuren, zoals de aanpassing van wet- en regelgeving, het inrichten van procedures en het overdragen van casussen. Daarna moet duidelijk worden hoe alle plannen zich gaan bewijzen in de praktijk en hoe de verschillende organisaties in onderling overleg in staat zijn deze plannen waar nodig bij te stellen. In het tweede kwartaal van 2024 wordt een nieuwe voortgangsbrief aan de Tweede Kamer verwacht. De Onderzoeksraad roept de betrokken partijen ertoe op om de voortgang van de voorgenomen wijzigingen te waarborgen.

⁶ Het gaat hier om beveiligingssituaties binnen het decentrale domein.

3. Opvolging per aanbeveling

Aanbeveling 1

Aan de minister van Justitie en Veiligheid

Zorg voor een wettelijke basis voor het stelsel B&B, zodat zowel de te beveiligen personen en hun werkgevers als de overheid hierop een beroep kunnen doen. Leg daarin in ieder geval vast:

- a. de kaders van het stelsel B&B, zowel inhoudelijk als procedureel;
- b. de rechten en plichten van te beveiligen personen, hun werkgevers en de overheid;
- c. dat betrokken partijen toegang hebben tot een onafhankelijke beroepsinstantie binnen het stelsel B&B.

Reactie van de minister Justitie en Veiligheid

In de brief van 31 maart 2023 schrijft de minister dat het belangrijk is dat wordt erkend dat in de drie onderzochte beveiligingssituaties fouten zijn gemaakt door de overheid. Als verantwoordelijk minister heeft zij de nabestaanden hiervoor excuses aangeboden. Zij vervolgt dat het onderzoek heeft aangetoond dat de huidige inrichting van het stelsel B&B niet past bij de groei en ontwikkeling van de dreiging vanuit de georganiseerde criminaliteit. De minister onderschrijft de conclusies van de Onderzoeksraad en stelt dat de recente verbeteringen aan het stelsel – naar aanleiding van de adviescommissie Bos – niet afdoende zijn om in de toekomst het hoofd te kunnen bieden aan de toenemende nieuwe dreigingen vanuit onder meer georganiseerde criminaliteit. Om die reden zal zij een nieuw stelsel – het stelsel beveiligen van personen – introduceren. Dit stelsel richt zich op de beveiliging van ernstig bedreigde personen. Hierbij gaat het om personen die worden bedreigd door een van de dreigingsfenomenen die de democratische rechtsstaat en samenleving raken, zoals de georganiseerde, ondermijnende criminaliteit, terrorisme, statelijke actoren en geradicaliseerde eenlingen.⁷ In de brief schetst de minister het nieuwe stelsel op hoofdlijnen.

Voor het stelsel beveiligen van personen komt er een wettelijk kader waarin onder meer de nieuwe verantwoordelijkheidsverdeling wordt geregeld (zie de reactie op aanbeveling 2) en de benodigde informatiedeling – met de daartoe benodigde wettelijke grondslagen – wordt beschreven. Er worden ook kaders ontwikkeld over wat verwacht mag worden van een te beveiligen persoon, van een werkgever en van de overheid als iemand dusdanig ernstig bedreigd wordt vanuit de eerdergenoemde dreigingsfenomenen dat mogelijk

⁷ De afbakening wordt verder verfijnd, zodat er duidelijkheid is over welke personen, objecten en diensten onder het nieuwe stelsel vallen hoe dit aansluit op de verantwoordelijkheden van het lokale gezag en getuigenbescherming. In een reeks van expertsessies worden afbakeningsvraagstukken en casuïstiek doorgenomen, om tot een heldere en werkbare afbakening te komen. Dit traject zal eind november 2023 zijn afgerond. De minister heeft toegezegd hier in de volgende voortgangsbrief (verwachting april 2024) nader op in te gaan. Bron: *Kamerstukken II 2022/23*, 29 911, nr. 426.

persoonsbeveiligingsmaatregelen nodig zijn. Daarbij wordt onderzocht of en hoe dat de basis kan bieden voor een nadere invulling van de rechten en plichten voor de te beveiligen personen.⁸ Daarnaast wordt er een onafhankelijk adviesorgaan ingericht – 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.

Vooruitlopend op het wettelijke kader is per 1 juli 2023 de vernieuwde Circulaire met betrekking tot de bewaking en beveiliging van personen, objecten en diensten 2023 in werking getreden.⁹ Hierin zijn de vernieuwde werkafspraken tussen de partners op bewaken en beveiligen vastgelegd, aldus de minister.

Met betrekking tot het inrichten van een onafhankelijke beroepsinstantie heeft de Onderzoeksraad aanvullende vragen gesteld aan het ministerie van JenV, nu hiervoor geen plannen zijn opgenomen in de brief of het plan van aanpak. In reactie daarop heeft de minister laten weten dat zij inzet op het minimaliseren van de kans op het ontstaan van conflict en het voorkomen van verschillen in aanpak of de minimalisering van de kans hierop. Het anders inrichten van het nieuwe stelsel, het meer centraal stellen van de te beveiligen persoon¹⁰ en het verbeteren van werkprocessen en instrumenten dragen hieraan bij. Daarnaast acht de minister het oprichten van een separate beroepsinstantie gezien de aard van het vakgebied niet wenselijk en (juridisch) niet uitvoerbaar. Een beroepsinstantie zal volgens de minister leiden tot bureaucratiesing, juridisering en verlamming van het stelsel als bij elke wel of niet getroffen beveiligingsmaatregel in beroep kan worden gegaan. Voor conflicten over zaken die breder gaan dan sec de veiligheidsmaatregelen (bijvoorbeeld over zorg, financiële tegemoetkomingen en logistieke zaken) zijn er altijd mogelijkheden om deze via de bestaande rechtsgang aanhangig te maken. De minister meent dat de benodigde slagvaardigheid van het nieuwe stelsel zich niet verhoudt tot een formele beroepsinstantie, maar dat het structurele leren en evalueren wel geborgd moet zijn. Om die reden wordt de evaluatiefunctie nadrukkelijk bij het onafhankelijke adviesorgaan belegd.

Reactie van het Openbaar Ministerie

Hoewel deze aanbeveling niet aan het OM was gericht, heeft het OM bij brief van 30 oktober 2023 laten weten dat het rapport van de Onderzoeksraad duidelijk heeft gemaakt dat het stelsel B&B niet goed was voorbereid op een dreiging vanuit de zware, georganiseerde criminaliteit. Het OM meent dat een vernieuwing van het stelsel en verbetering van de

⁸ Het kader met rechten en plichten wordt naar verwachting medio 2024 afgerond. Bron: *Kamerstukken II 2022/23*, 29 911, nr. 426.

⁹ De vernieuwde circulaire vervangt de circulaire van 1 juli 2019 met een einddatum van 30 juni 2023.

¹⁰ Het is de insteek vanuit de overheid om de leefbaarheid met beveiliging te vergroten en de concrete inzet van beveiligingsmaatregelen zoveel mogelijk te flexibiliseren, waarbij de agenda van de te beveiligen persoon leidend is.

toepassing van de kroongetuigenregeling nodig zijn. Het OM onderschrijft de reactie van de minister volledig.

Conclusie over opvolging

Naar aanleiding van het rapport en de aanbevelingen van de Onderzoeksraad heeft de minister besloten een nieuw stelsel te introduceren: het stelsel beveiligen van personen. Dit stelsel richt zich specifiek op de beveiliging van ernstig bedreigde personen. De plannen van de minister sluiten nauw aan op de aanbevelingen van de Onderzoeksraad. De stappen om dit nieuwe stelsel te realiseren zijn concreet en reeds in gang gezet, maar de implementatie moet nog plaatsvinden. De minister heeft zich daaraan gecommitteerd. In het tweede kwartaal van 2024 volgt er weer een Kamerbrief over de voortgang.

De Raad constateert dat de aanbeveling niet wordt opgevolgd voor wat betreft het instellen van een onafhankelijke beroepsinstantie. De minister heeft laten weten dat zij hiervan afziet. De minister meent dat door het nieuwe stelsel anders in te richten, te beveiligen personen meer centraal te stellen en werkprocessen en instrumenten te verbeteren, de kans op het ontstaan van een conflict over veiligheidsmaatregelen wordt geminimaliseerd. Zaken die breder gaan dan de veiligheidsmaatregelen kan men via de bestaande rechtsgang aan de rechter voorleggen. De vraag blijft echter waar iemand terecht kan die, bijvoorbeeld doordat zijn broer kroongetuige is geworden, te maken krijgt met beveiligingsmaatregelen die hij als niet passend ervaart omdat ze zijn dagelijkse werkzaamheden en maatschappelijke activiteiten ontregelen. De Raad blijft bij zijn standpunt dat een te beveiligen persoon moet kunnen aangeven dat bepaalde beveiligingsmaatregelen niet passen en daarvoor een beroepsgang moet hebben binnen het stelsel. Daarbij merkt de Raad nog op dat een dergelijke beroepsgang ook bevordert dat de organisatie kan leren van de ervaringen van betrokkenen.

Aanbeveling 2

Aan de minister van Justitie en Veiligheid

Beleg het gezag voor B&B, bij dreiging vanuit de zware, georganiseerde criminaliteit tegen personen, op landelijk niveau en als hoofdtaak, zodat:

- a. B&B toegang heeft tot de voor B&B noodzakelijke informatie van opsporings-, inlichtingen- en veiligheidsdiensten;
- b. de functionaris die het gezag draagt voor B&B geen interfererende taken heeft, zich kan focussen op zijn B&B-taak en ervaring kan opbouwen met de complexiteit van dit type dreiging.

Voorzie het gezag daarbij van bevoegdheden om informatie te kunnen (laten) inwinnen specifiek ten behoeve van B&B.

Reactie van de minister van Justitie en Veiligheid

Binnen het nieuwe stelsel wordt het gezag op landelijk niveau georganiseerd en belegd bij de NCTV.¹¹ Over de vraag wat centraal en eenduidig gezag betekent voor de beveiliging van personen en de relatie met de lokale gezagen, wordt een visie ontwikkeld. De inrichting bij de NCTV zal eind 2024 gereed zijn, aldus de minister.

Ten behoeve van het gezag wordt een nieuwe dreigingsanalysefunctie met werkprocessen en rollen ingericht. De analysefunctie heeft tot doel om te komen tot geïntegreerde dreigingsinschattingen op basis van verschillende soorten informatie (zie ook de reactie op aanbeveling 4). Voor het delen van informatie wordt een proces ingericht. De 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 worden gedeeld én ook daadwerkelijk wordt gedeeld. Naar verwachting is de 'blauwdruk' voor de dreigingsanalysefunctie eind april 2024 gereed, waarna deze feitelijk organisatorisch ingericht kan worden.¹²

De transitie naar het nieuwe stelsel is al in gang gezet. Om deze transitie te kunnen realiseren, is een transitieorganisatie opgezet onder regie van de NCTV. Tot aan de inwerkingtreding van de wetwijziging, en daarmee het nieuwe stelsel beveiligen van personen, behouden organisaties hun formele verantwoordelijkheid en bestaande bevoegdheden binnen het huidige stelsel. De minister laat weten dat sinds de kabinetsreactie een 'significant' aantal casussen – in overleg tussen OM en de NCTV – is overgenomen door de NCTV. De overdracht van de resterende casussen zal plaatsvinden nadat de capaciteit en expertise ten behoeve van het centrale gezag bij de NCTV is ingericht.¹³

Reactie van het Openbaar Ministerie

In aanvulling op de reactie van de minister laat het OM weten dat het College van procureurs-generaal in maart 2023 een landelijk coördinerend hoofdofficier B&B heeft aangewezen.¹⁴ Dit met het doel om versnippering van de regie vanuit het gezag binnen het decentraal domein te voorkomen. Bij deze hoofdofficier is het gezag belegd voor een groot aantal complexe casussen binnen het decentraal domein, die nog niet zijn overgedragen aan de NCTV. Daarnaast heeft de landelijk coördinerend hoofdofficier een bredere verantwoordelijkheid om de invulling van rol, taak en verantwoordelijkheid van het OM binnen het huidige stelsel B&B te stroomlijnen. Het OM stelt dat hiermee de regie vanuit het OM als gezag binnen het decentraal domein vanuit het stelsel – vooruitlopend op de opbrengsten van de transitie naar het nieuwe stelsel – is geborgd.

¹¹ Onder de verantwoordelijkheid van de minister van Justitie en Veiligheid.

¹² *Kamerstukken II 2022/23*, 29 911, nr. 426.

¹³ *Kamerstukken II 2022/23*, 29 911, nr. 426.

¹⁴ Dit is de hoofdofficier van justitie van AP Oost-Nederland.

Conclusie over de opvolging

Door het gezag bij de NCTV te beleggen wordt voldaan aan de aanbeveling van de Onderzoeksraad om het gezag centraal en op landelijk niveau te organiseren. Doordat de NCTV niet is belast met opsporing en vervolging zal er naar verwachting niet langer sprake zijn van interfererende taken. Om het gezag uit te kunnen voeren wordt een analysefunctie ingericht en worden kaders opgesteld om een goede informatievoorziening te organiseren. Dit is in lijn met de aanbeveling.

Momenteel wordt gewerkt aan de inrichting van de NCTV ten behoeve van het nieuwe stelsel beveiligen van personen. Vooruitlopend op het nieuwe stelsel is een transitieorganisatie opgezet. Een aantal casussen is reeds overgedragen van het OM naar de NCTV. Daarnaast heeft het OM intern ook aanpassingen doorgevoerd om de regie – voor wat betreft de zaken die nog niet zijn overgedragen, maar ook de zaken die binnen het decentrale domein vallen en waarvoor het OM het gezag blijft – te verbeteren. De aanwijzing van een landelijk coördinerend hoofdofficier is hiervan een voorbeeld.

Aanbeveling 3

Aan het Openbaar Ministerie, de politie en de NCTV

Beschouw B&B en opsporing en vervolging als nevensgeschikte taken in de aanpak van (de dreiging vanuit) de zware, georganiseerde criminaliteit en definieer de gezamenlijk opgave in deze aanpak. Vertaal dit in een samenwerkingsvorm op operationeel niveau, waarin op basis van gelijkwaardigheid informatiedeling, afstemming en de gezamenlijke afweging van belangen tussen B&B en opsporing en vervolging tot stand komen. Besteed daarbij in ieder geval aandacht aan de uitgangspunten en randvoorwaarden om te kunnen omgaan met het dilemma tussen het delen en afschermen van informatie zodanig dat essentiële informatie voor B&B beschikbaar is en gevoelige informatie niet terechtkomt bij personen die daarover niet hoeven te beschikken.

Reactie van de minister van Justitie en Veiligheid

In reactie op aanbeveling 3 stelt de minister dat door het gezag te beleggen bij de NCTV, een bestuursorgaan dat niet primair is belast met opsporing en vervolging, een belangrijke waarborg wordt gecreëerd om de belangen van persoonsbeveiliging en opsporing nevensgeschikt te maken in de aanpak van de dreiging. De minister onderschrijft de conclusie van de Onderzoeksraad dat het belangrijk is om te zorgen dat er een goede samenwerking is tussen bewaken en beveiligen en opsporing en vervolging, ten behoeve van informatiedeling en daar waar een afweging nodig is tussen de verschillende belangen. Binnen de politieorganisatie zijn al veel verbeteringen in gang gezet met betrekking tot de informatiepositie. Daarnaast dient er structureel overleg ingeregeld te zijn op zowel strategisch als operationeel niveau tussen bewaken en beveiligen en opsporing en vervolging, aldus de

minister. De informatiedeling die voor het beveiligen van personen noodzakelijk is, wordt vastgelegd in het wettelijk kader. Daarbij zullen de eisen die voortvloeien uit het (internationale) recht rondom gegevensbescherming in acht moeten worden genomen.

Conclusie over opvolging

Om invulling te geven aan de aanbeveling is de minister voornemens om een nieuw stelsel te introduceren. De stappen om het nieuwe stelsel te realiseren zijn concreet en reeds in gang gezet. De praktijk zal echter moeten uitwijzen hoe informatiedeling, afstemming en gezamenlijke belangenafweging op operationeel niveau zullen gaan plaatsvinden. In het tweede kwartaal van 2024 volgt er weer een Kamerbrief over de voortgang.

Aanbeveling 4

Aan het Openbaar Ministerie, de politie en de NCTV

Versterk de informatie- en adviestak binnen het stelsel B&B, specifiek gericht op het komen tot een passend handelingsperspectief bij (voorstelbare) dreiging vanuit de zware, georganiseerde criminaliteit.

- a. Gebruik deze versterking om, in plaats van op een separate dreigingsinschatting en maatregelenadvies, de beveiligingsmaatregelen te kunnen baseren op een integrale inschatting van risico's, waarin ook zachte informatie of het gebrek aan informatie wordt geduid. Beoordeel daarbij in ieder geval de dreiging, de weerstand van de te beveiligen persoon, de benodigde maatregelen en de effectiviteit daarvan, en de (rest) risico's in onderlinge samenhang.
- b. Zorg dat het geheel aan informatie op basis waarvan besluiten worden genomen en wordt gehandeld, inclusief de aannames die worden gedaan, wordt gemonitord en periodiek getoetst. Maak daarbij structureel gebruik van scenariodenken en tegenspraak.

Reactie van de minister van Justitie en Veiligheid

De minister laat weten dat in lijn met aanbeveling 2 een nieuwe dreigingsanalysefunctie wordt ingericht. Deze analysefunctie heeft tot doel te komen tot geïntegreerde dreigingsinschattingen op basis van verschillende soorten informatie. Om tot een goede dreigingsinschatting te komen, wordt alle beschikbare informatie – waaronder ook 'zachte informatie', zoals signalen en contextinformatie vanuit betrokkenen – gecombineerd. In de methoden van analyseren zal aandacht zijn 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. Na oplevering van de methodiek zal het in de praktijk moeten worden toegepast en waar nodig aangescherpt.

Reactie van het Openbaar Ministerie

In aanvulling op de reactie van de minister laat het OM weten dat het kort na het verschijnen van het rapport van de Onderzoeksraad intern een programma is gestart onder de naam 'Versterking bewaken en beveiligen'. Het programma is erop gericht de aanbevelingen van Commissie Bos en de Onderzoeksraad op te volgen. In het programma is onder andere aandacht voor de wijze van samenwerken met partners, duidelijkheid over verantwoordelijkheden, het delen van (opsporingsinformatie) ten behoeve van B&B en de kwaliteit van de taakuitvoering door het OM. Het programma sluit aan op het transitieprogramma naar het stelsel beveiligen van personen.¹⁵

Conclusie over opvolging

Binnen het nieuwe stelsel wordt invulling gegeven aan aanbeveling 4 door het ontwikkelen en inrichten van een nieuwe dreigingsanalysefunctie ten behoeve van het gezag. Met behulp van deze dreigingsanalysefunctie kan het gezag tot een geïntegreerd dreigingsbeeld komen, hetgeen de Raad noodzakelijk acht om goed uitvoering te kunnen geven aan persoonsbeveiliging. Op basis van de reactie is het de Raad echter niet duidelijk in hoeverre de weerstand die de te beveiligen persoon zelf aan de dreiging kan leveren, wordt meegenomen in de analyse. Ook het gebruik van scenariodenken en tegenspraak komt niet in de reactie terug. De Raad acht het wenselijk dit bij de verdere ontwikkeling van de dreigingsanalysefunctie mee te nemen.

Aanbeveling 5

Aan het Openbaar Ministerie, de politie en de NCTV

Geef actief invulling aan de bijzondere verantwoordelijkheid die de overheid heeft om verschillende inhoudelijke perspectieven te benutten om gezamenlijk met de te beveiligen persoon tot een passende oplossing te komen en relationele conflicten te vermijden. Maak de functionarissen binnen B&B nog verder bewust van deze opgave en ondersteun hen daarbij met gerichte training en begeleiding. Anticipeer daarnaast als organisatie op het ontstaan van relationele conflicten en hoe daarmee om te gaan.

Reactie van de minister van Justitie en Veiligheid

De minister laat weten dat functionarissen die in het kader van bewaken en beveiligen contact onderhouden met te beveiligen personen of werken aan maatregelenadviezen een speciaal ontwikkelde training volgen om de communicatie tussen de overheid en te beveiligen persoon te verbeteren. In september 2022 is een pilot uitgevoerd, sinds begin 2023 worden de functionarissen (in tranches) getraind.

¹⁵ De verantwoordelijkheid voor het programma ligt bij de hoofdofficier van justitie van Oost-Brabant.

De minister herhaalt nog eens dat binnen het lopende versterkingstraject B&B en het nieuwe stelsel (de veiligheid van) de te beveiligen persoon centraal staat. Meer dan vroeger worden ervaringen en behoeftes van de te beveiligen personen meegenomen in de dagelijkse operationele praktijk en in de doorontwikkelingstrajecten, aldus de minister. Via voorlichting en trainingen worden te beveiligen personen en hun omgeving geholpen om te gaan met het leven onder dreiging. In de werkprocessen wordt aandacht voor psychosociale zorg expliciet verankerd. Daarnaast worden hulpmiddelen, instrumenten en informatiemateriaal ontwikkeld. Ook worden op dit moment door het Instituut voor Psychotrauma (ARC/IVP) 'eHealth-modules' ontwikkeld in relatie tot bedreiging en beveiliging. Deze modules zijn bedoeld voor de te beveiligen persoon zelf, zijn of haar naasten en kind. Eind november 2023 zijn de modules opgeleverd en getest.

Conclusie over opvolging

In lijn met aanbeveling 5 krijgen functionarissen die contact onderhouden met te beveiligen personen en/of zich bezighouden met maatregelenadviezen voortaan training in de omgang met te beveiligen personen. Daarnaast krijgen te beveiligen personen binnen het nieuwe stelsel begeleiding tijdens het beveiligingstraject. Deze twee initiatieven kunnen bijdragen aan meer begrip over en weer en daarmee aan het voorkomen van relationele conflicten tussen de te beveiligen persoon en de overheid.

Wat mogelijk ook positief bijdraagt aan het voorkomen van relationele conflicten tussen de te beveiligen persoon en zijn/haar contactpersoon is dat laatstgenoemde niet langer in dienst is van het OM, waar sommige te beveiligen personen een relatie mee hebben vanuit het oogpunt van opsporing en vervolging. Zoals uit het rapport volgt, zijn te beveiligen personen erbij gebaat dat beslissingen over enerzijds de beveiliging en anderzijds opsporing en vervolging niet meer in één hand liggen.

Hoewel in de training van functionarissen inmiddels is voorzien, is het de Raad niet duidelijk in hoeverre functionarissen worden begeleid in het onderhouden van een relatie met een te beveiligen persoon, bijvoorbeeld door intervisie of een casussenoverleg. Ook in dit kader is leren en evalueren van belang. Daarnaast constateert de Raad dat in de plannen niet terugkomt hoe organisaties in de toekomst zullen anticiperen op relationele conflicten en hoe daarmee wordt omgegaan als ze eenmaal zijn ontstaan.

Aanbeveling 6

Aan het Openbaar Ministerie

Laat vanaf het begin van een mogelijk kroongetuigentraject op gestructureerde wijze in kaart brengen:

- a. vanuit opsporing en vervolging: wat het strafvorderlijk belang is van de inzet van de kroongetuige;
- b. vanuit B&B en Getuigenbescherming: welke veiligheidsrisico's ontstaan voor de kroongetuige en zijn omgeving, welke beveiligingsmaatregelen nodig zijn om deze risico's te beheersen en welke mogelijkheden er vanuit B&B en Getuigenbescherming zijn om hierin te voorzien.

Gebruik deze inventarisatie als basis om een weloverwogen afweging te maken tussen de nevenschikte belangen van B&B en opsporing en vervolging in het besluit om de mogelijke kroongetuige, zorg dan dat de benodigde beveiligingsmaatregelen voor de kroongetuige en zijn omgeving operationeel zijn om het moment dat de kroongetuigendeal publiek wordt.

Reactie van de minister van Justitie en Veiligheid

De minister schrijft dat zij met de Onderzoeksraad van mening is dat er voorafgaand aan de inzet van een kroongetuige een weloverwogen afweging gemaakt dient te worden tussen de nevenschikte belangen van opsporing en veiligheid.¹⁶ Naar aanleiding van het rapport van de Onderzoeksraad heeft de minister een aantal stappen in gang gezet met betrekking tot de kroongetuigenregeling. Een belangrijk aspect hierbij is de borging van de nevenschikte afweging van veiligheids- en opsporingsbelangen in de besluitvorming over een kroongetuigendeal. Hiervoor zijn de volgende stappen in gang gezet:

- Analyse van lopende en afgeronde kroongetuigendeals op veiligheidsaspecten en waar nodig het nemen van aanvullende maatregelen.
- Verbreding en versterking van de rol en de positie van de Centrale Toetsingscommissie (CTC) (mede) met het oog op de nevenschikte afweging van veiligheids- en opsporingsbelangen.
- De ontwikkeling van een verbeterd en uitgebreider (wettelijk) kader voor getuigenbescherming.
- Een onafhankelijke toetsing van de getuigenbeschermingsovereenkomst aan de hand van een verkenning van de verschillende opties.
- Het onderzoek van de Procureur-Generaal, vanuit zijn rol als toezichthouder op het OM, op de uitvoering van de getuigenbescherming door het OM.¹⁷

¹⁶ *Kamerstukken II 2022-2023*, 29 911, nr. 395.

¹⁷ Dit onderzoek is op 15 januari 2024 afgerond. De PG heeft op basis van het toezichtonderzoek twaalf aanbevelingen gedaan. Zie hiervoor: Procureur-generaal bij de Hoge Raad der Nederlanden, *Zorgplicht en getuigenbescherming. Over de zorgplicht van het Openbaar Ministerie in het kader van het stelsel getuigenbescherming*, januari 2024.

De minister benadrukt daarbij nog eens dat de maatregelen die in gang zijn gezet naar aanleiding van het rapport van de Onderzoeksraad eerst op orde moeten zijn voordat een eventuele verbreding van de kroongetuigenregeling in kan gaan.¹⁸ Hoewel de minister in het plan van aanpak aangaf in de volgende Halfjaarbrieven aanpak georganiseerde en ondermijnende criminaliteit de Kamer over de vorderingen te informeren, bevat de Halfjaarbrieven van 15 december 2023 geen informatie op dit punt.¹⁹

Conclusie over opvolging

De Raad is het met de minister eens dat de wijzigingen die in gang zijn gezet naar aanleiding van de aanbevelingen eerst op orde moeten zijn voordat een eventuele verbreding van de kroongetuigenregeling in kan gaan. Met betrekking tot de aanbeveling concludeert de Raad verder dat er stappen zijn gezet om te borgen dat er voorafgaand aan de inzet van een kroongetuige een weloverwogen afweging wordt gemaakt tussen het belang van veiligheid en het strafvorderlijk belang. Hoewel de door de minister genoemde stappen nog nader uitgewerkt moeten worden, merkt de Onderzoeksraad op dat het zwaartepunt hierbij wederom lijkt te liggen bij de opsporing en vervolging. De rol van het OM komt op verschillende momenten terug, maar de rol van de NCTV – als bevoegd gezag binnen het nieuwe stelsel – blijft onbenoemd. Er lijkt bij de afweging om een nieuw kroongetuigentraject te starten vanuit Getuigenbescherming duidelijk aandacht te zijn voor de veiligheid van de kroongetuige, maar veel minder vanuit B&B voor de veiligheid van de omgeving van de kroongetuige.

Aanbeveling 7

Aan de NCTV

Zorg, als stelselverantwoordelijke, ervoor dat beveiligingssituaties structureel worden geëvalueerd en gebruik de ervaringen, *best practices* en lessen die daaruit naar voren komen om het stelsel te verbeteren. Zorg daarbij ervoor dat:

- a. de binnen het stelsel samenwerkende partijen betrokken worden en kijk daarbij in ieder geval ook naar de positie van te beveiligen personen en hun ervaringen;
- b. de resultaten, indien nodig, ertoe leiden dat de voor B&B geldende wet- en regelgeving wordt aangepast.

Reactie van de minister van Justitie en Veiligheid

De minister laat weten de aanbeveling over te nemen en als stelselverantwoordelijke zorg te dragen voor het structureel evalueren en verbeteren van het stelsel. Zij merkt daarbij op dat een lerend stelsel cruciaal is om blijvend te kunnen inspelen op opkomende dreigingen en vraagstukken.²⁰ Dit wordt in het nieuwe stelsel op drie manieren geborgd.

¹⁸ Verwacht voor het einde van 2023, bron: *Kamerstukken II 2022-2023*, 29 911, nr. 426.

¹⁹ *Kamerstukken II 2023/24*, 20334.

²⁰ Bijlage bij kabinetsreactie.

- De NCTV monitort vanuit de gezagsrol op de kwaliteit in het stelsel om, indien nodig, bij te kunnen sturen. De NCTV ontwikkelt daartoe een evaluatiefunctie en stelselmonitor. Hierbij worden de ervaringen van de te beveiligen personen en professionals binnen het stelsel meegenomen.
- De Inspectie Justitie en Veiligheid wil gaan toetsen op de wettelijke taakuitvoering in het nieuwe stelsel beveiligen van personen. De Inspectie Justitie en Veiligheid is inmiddels vanuit haar eigen onafhankelijke positie gestart met een oriëntatie op hoe het toezicht op het stelsel kan worden vormgegeven (binnen huidige kaders) en welke randvoorwaarden er nodig zijn om dat in het nieuwe stelsel ook te kunnen invullen.²¹
- Door een onafhankelijk adviesorgaan in te richten waarin onder meer wetenschappers, voormalige te beveiligen personen en oud-functionarissen zitting nemen. Zij adviseren over de kwaliteit van het functioneren van het stelsel en over de doorontwikkeling van het stelsel. Dit adviesorgaan wordt op korte termijn ingericht.²²

Conclusie over opvolging

Om te kunnen inspelen en anticiperen op een veranderend dreigingsbeeld en veranderingen in de samenleving, is het noodzakelijk dat partijen regelmatig de werking van het stelsel evalueren en waar mogelijk verbeteren. Om hieraan tegemoet te komen, wordt binnen het nieuwe stelsel op drie manieren leren en evalueren verankerd. De aanbeveling wordt daarmee opgevolgd. De Raad merkt daarbij wel op dat tot nu toe vooral is gewerkt aan de transitie naar een nieuw stelsel, en vraagt nogmaals aandacht voor goed onderhoud van dit nieuwe stelsel door structurele evaluaties uit te voeren. De Raad vindt het belangrijk om, waar nodig, op basis van de uitkomsten van deze evaluaties aanpassingen door te voeren in werkprocessen binnen het stelsel en/of de voor het stelsel geldende wet- en regelgeving. De Raad gaat er daarbij vanuit dat de evaluatie van het stelsel en de werkprocessen niet alleen hoog over en op hoofdlijnen zal plaatsvinden, maar dat daarin ook casuïstiek en *best practices* worden betrokken.

²¹ *Kamerstukken II 2022-2023*, 29 911, nr. 426.

²² Gesprekken met eventuele leden en een voorzitter worden gevoerd. De minister zal de Kamer daarover in de volgende voortgangsbrief nader informeren. Bron: *Kamerstukken II 2022-2023*, 29 911, nr. 426.