The Hague Centre for Strategic Studies

Het stelsel *Bewaken en Beveiligen* na Pim Fortuyn

Rob de Wijk

The Hague Centre for Strategic Studies

Het stelsel *Bewaken en Beveiligen* na Pim Fortuyn
The Hague Centre for Strategic Studies

ISBN/EAN: 978-94-91040-51-1

Auteur: *Rob de Wijk*

Dr. Rob de Wijk is directeur van het HCSS, hoogleraar internationale betrekkingen aan de Universiteit Leiden en voorzitter van de Denktank Nationale Veiligheid. Deze studie is mede mogelijk gemaakt door de Coördinator Bewaken en Beveiligen van de Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid.

© 2012 *The Hague* Centre for Strategic Studies (HCSS) behoudt zich alle rechten voor. Geen enkel onderdeel van dit rapport mag gereproduceerd of gepubliceerd worden in welke vorm dan ook, in print, microfilm, fotografie, of op enig andere manier zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van HCSS. De rechten van alle foto's zijn voorbehouden aan hun respectievelijke eigenaars.

Grafisch ontwerp: *Studio Maartje de Sonnaville, Den Haag*
Omslagfoto: *Hollandse Hoogte*
Drukwerk: *De Swart bv, Den Haag*

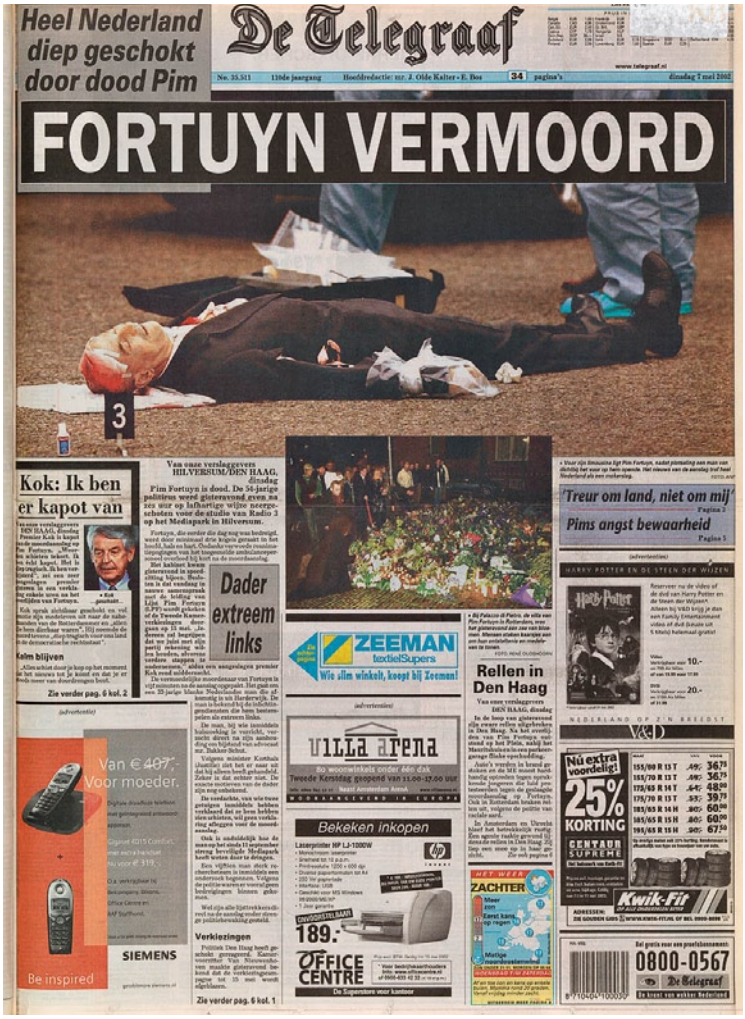
The Hague Centre
for Strategic Studies

Lange Voorhout 16
2514 EE Den Haag
Nederland

info@hcss.nl
www.hcss.nl

Het stelsel *Bewaken en Beveiligen* na Pim Fortuyn

The Hague Centre for Strategic Studies



Heel Nederland diep geschokt door dood Pim

De Telegraaf

No. 35.511 110de jaargang Hoofdredactie: mr. J. Olde Kalter - F. Bos 34 pagina's dinsdag 7 mei 2002

www.telegraaf.nl

FORTUYN VERMOORD

Kok: Ik ben er kapot van

Van onze verslaggevers
DEN HAAG, dinsdag

Premier Kok is kapot van de moordaanslag op Pim Fortuyn. „Wonderlijk schieten lekker. Ik ben erg kapot. Het is een ... [illegible] ... Ik ben toegegroeid gevoelen dinsen in een verklaring enkele uren na het overlijden van Fortuyn.

Kok sprak aleidsmar geschokt en vol emotie zijn medelieren uit naar de nabestaanden van de Rotterdammer en „alleen ze hem dierbaar waren". Hij noemde de moordaanslag „diep tragisch voor ons land is de democratie ter rechtstaat".

Kalm blijven

„Alles achter door je hoop op het moment ze het nieuws ten je kond en dat je er meds meer van doordringen heeft.

Zie verder pag. 6 kol. 2

Van onze verslaggevers
HILVERSUM/DEN HAAG, dinsdag

Pim Fortuyn is dood. De 54-jarige politicus werd gisteravond gyen na zes uur op lafhartige wijze neergeschoten voor de studio van Radio 3 op het Mediapark in Hilversum.

Fortuyn, die eerder die dag was bedreigd, werd door minimaal drie kogels geraakt in het hoofd, hals en hart. Ondanks verwoede reanimatiepogingen van het toegesnelde ambulancepersoneel overleed hij kort na de moordaanslag.

Het kabinet kwam gisteravond in spoedzitting bijeen. Bedoeln is dat vandaag in nauwe samenspraak met de Tweede Kamer. Lijst Pim Fortuyn (LPF) wordt gekoloen of de Tweede Kamer verkiezingen doorgaan op 15 mei. „Ik denken zal begrijpen dat we juist met zijn partij zekering willen bouden, afwerrig vandaag stappen ig ... [illegible] ... Kok vond uiddervanzelf.

De vermoedelijke moordenaar van Fortuyn is vijf minuten na de aanslag opgepakt. Het gaat om een 33-jarige blanke Nederlander uan die afkomstig is uit Hardenvlig. De man is bekend bij de inlichtingendiensten die hem bestempelen als extremen linkse.

De man, bij wie inmiddels huiszoeking is verricht, verzocht direct na zijn aanhouding een bijstand van advocaat mr. Jakhoe Schol.

Volgens minister Korthals Altes is de man bekend als „actief dierenrechtenactivist" en moedelijk. Zeker is dat echter niet. De winste motieven van de dader zijn nog onbekend.

De verdachte, van wie twee getuigen inmiddels hebben verklaard dat ze hem hebben zien schieten, wil geen verklaring afleggen voor de moordaanslag.

Ook is onduidelijk hoe de man op het sinds 11 september sterog beveiligde Mediapark kwam weten door te dringen.

Een vijftien man sterk rechercheteams is inmiddels een onderzoek begonnen. Volgens de politie waren er voorlopig geen bedreigingen binnen gekomen.

Wel zijn alle lijsttrekkers direct na de aanslag onder zwaar politiebeveiliging gesteld.

Verkiezingen

Politiek Den Haag heeft geschokt geregageerd. Kamervoorzitter Frans Nuessink van maakte gisteravond bekend dat de verkiezingsagenda tot 15 mei wordt afgeblaasen.

Zie verder pag. 6 kol. 1

Dader extreem links

• Voor vijn dinsdagochtend lgt Pim Fortuyn, nadat plotseling aan man van dichtbij het voor op hem opende. Het nieuws van de aanslag trof heel Nederland als een mokerslag. FOTO: ANP

Treur om land, niet om mij
Pagina 2

Pims angst bewaarheid
Pagina 5

(advertentie)
Een mooiere wereld begint bij ZEEMAN textielSupers
Wie slim winkelt, koopt bij Zeeman!

Rellen in Den Haag

Van onze verslaggevers
DEN HAAG, dinsdag

In de loop van gisteravond zijn zware rellen uitgebroken in Den Haag. Na het overlijden van Pim Fortuyn, die ook stond op het Plein, zakte het Mauritsplein en in een parkeergarage flinke oproehoeding.

Auto's werden in brand gestoken en de ME moest hardhandig optreden tegen opruiende jongeren die hard protesteerden tegen de gedaagde moordaanslag op Fortuyn. Ook in Rotterdam braken relen uit, volgens de politie van rauclale aard.

In Amsterdam en Utrecht blieef het betrekkelijk rustig. Een agente raakte gewond bij deze de relen in Den Haag. Zij liep een steen op in haar gezicht. Zie reb pagina 6

• Bij Palazzo di Pietro, de villa van Pim Fortuyn in Rotterdam, werd het gisteravond aan zee van bloemen. Mensen staken kaarsjes aan en hun ontsteltenis en medelevan de tonen. FOTO: RENÉ CUDENOHEN

(advertentie)
villa arena
Tweede Kerstdag geopend van 11.00-17.00 uur
Bezoek Amsterdam Arena.
WONDERBAARLIJKER JE LIEFDE

Bekeken inkopen
Laserprinter HP LJ-1000W
• Monochroom laserprinter
• Snelheid tot 10 p.p.m.
• Professionele 1200 x 600 dpi
• Diverse papiersoorten tot A4
• 250 Vel papierlade
• Interface: USB
• Geschikt voor MS Windows 98/2000/ME/XP
• 1 Jaar garantie
CONVERSIEUMAAR
189.-
OFFICE CENTRE
De Supersteve voor kantoor

HET WEER
ZACHTER
Meer zon
Zeer kans op regen
Matige noordwestelijke wind
OVERDRAG TIJD EFFECTIEF
Al vanaf 1ste zon om kans op enkele buien. Vanaf middag kans op regen. Overdrag vrijdag minder plezier.
BUITENBEEN MEER PAGINA 8

HARRY POTTER EN DE STEEN DER WIJZEN
Reserveer nu de video of de dvd van Harry Potter en de Steen der Wijzen! Alleen bij V&D krijg je dan een Family Entertainment video of dvd (totale uit 5 titels) helemaal gratis!
Video Verkrijgbaar voor 10.- van 799.- tot 1299.- voor 17.99
DVD Verkrijgbaar voor 20.- van 1199.- tot 1499.- of 21.99
NEDERLAND OP ZIJN BREEDST
V&D

Nu extra voordelig!
25% KORTING
CENTAUR SUPREME
Het beheerd van Fiets-Fit
Wij zijn ook trotsgeslacht van Sjaak Bral. Kaarten verkrijgbaar via Sjaak Bral, Cabby, tel. 0 10-17 11 441 (MR)

MAAT	VOOR	NU
155/90 R 13 T	49,-	36,79
155/70 R 13 T	49,-	36,79
175/65 R 14 T	64,-	48,90
175/70 R 13 T	53,-	39,79
185/65 R 14 H	80,-	60,90
185/65 R 15 H	80,-	60,90
195/65 R 15 H	90,-	67,50

Wij verkopen meer soft 175/70 R13, Kwantiteit is gelijkelijk van hoge en laagwaar van ons aan.
Kwik-Fit
ADRESSEN: DE GOUDEN GIDS www.kwik-fit.nl, OF BEL 0800-0800
Bel gratis voor een proefabonnement:
0800-0567
De Telegraaf
De kwaal van onzen Nederland

‘Ongeloof na Moord op Fortuyn’ kopte Trouw op 6 mei 2002. Het AD opende met de woorden ‘Verbijstering en Woede’. De Telegraaf hield het bij een simpel ‘Fortuyn Vermoord’. De Volkskrant, de Telegraaf en het AD plaatsten een foto van het levenloze lichaam op de voorpagina. De redacties van deze kranten werden de dagen erna voortdurend gebeld door lezers die klaagden over dit verschrikkelijke beeld. Tientallen lezers zouden hun abonnement hebben opgezegd, terwijl sommigen de redacties met geweld hebben bedreigd. Op de avond van de moord op Pim Fortuyn dromden mensen op het Binnenhof samen. Aanvankelijk eerbetoon aan de vermoorde politicus mondde uit in rellen en geweldplegingen. Er werden leuzen geroepen als ‘Melkert moordenaar’; er werd brand gesticht in de garage onder het Plein, vlak voor de hoofdingang van het parlement; er werd vuurwerk afgestoken bij het Torentje van de minister-president; en even later werd een bloembak voor het Torentje in brand gestoken. De ME moest er aan te pas komen om de rellen te beëindigen. Uiteindelijk werden zeven stenengooiers door de politierechter in Den Haag veroordeeld. De straffen varieerden van drie maanden cel tot taakstraffen van 40 uur. De moord op Fortuyn had grote invloed op het denken over veiligheid in Nederland. Het ontstaan van het nieuwe stelsel Bewaken en Beveiligen, kortweg het ‘stelsel’, was hier het directe gevolg van.

Het ‘stelsel’

Het nieuwe stelsel Bewaken en Beveiligen werd op advies van de Commissie Van den Haak na de moord op Pim Fortuyn in 2002 opgericht. Het doel van het stelsel is het voorkomen van (terroristische) aanslagen op personen, objecten en diensten. Het regelt ook op welke manier beveiligd wordt, als er sprake is van dreiging. De Eenheid Bewaking en Beveiliging van de Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid is verantwoordelijk voor het stelsel.

In de jaren na de moord op Fortuyn ontwikkelde het stelsel zich tot een professionele organisatie die niet meer weg te denken is uit het Nederlandse veiligheids-

landschap. Het stelsel ontstond vanuit de gedachte dat een herhaling van incidenten als de moord op Fortuyn moest worden voorkomen omdat dit de democratie en de maatschappelijke veiligheid zou kunnen ontwrichten. In de loop van de jaren ontwikkelde en professionaliseerde het stelsel, met de Eenheid Bewaking en Beveiliging als kern, zich tot een zelfstandige en erkende veiligheidsdiscipline waarin overheid, de private sector en kennisinstellingen samenwerken. Het doel van het stelsel was het voorkomen van (terroristische) aanslagen op personen, objecten en diensten in Nederland. Deze studie beschrijft de geschiedenis van het stelsel en plaatst die in de maatschappelijke en politieke context van de tijd.

Fortuyn als keerpunt

Het denken over veiligheid was wereldwijd omgeslagen na de aanslagen op 11 september 2001 op het World Trade Centrum in New York en het Pentagon in Washington. Terrorisme kwam hoog op de politieke agenda te staan. Maar zonder overdrijving kan worden gesteld dat de moord op Pim Fortuyn Nederland pas echt veranderde. Allereerst kwamen politieke en maatschappelijke polarisatie in een stroomversnelling. Dit uitte zich in de opkomst van populisme en verharding van de maatschappelijke verhoudingen. De gevolgen van de moord deed historici enigszins denken aan 1672, het jaar waarin de gebroeders De Witt werden vermoord, hoewel die moorden het gevolg waren van onvrede over hun beleid. Aanslagen op hoogwaardigheidsbekleders zijn dus van alle tijden. Een geruchtmakend recent voorbeeld is de bomaanslag op het huis van Aad Kosto in 1991, toenmalig staatssecretaris van Justitie, die aan de actiegroep RaRa werd toegeschreven. Ook zijn populistische politici van alle tijden. Zo was Hendrik 'Boer' Koekoek die voor de door hem opgerichte Boerenpartij van 1963 tot 1981 in de Tweede Kamer zat, een van de langstzittende populistische politici ooit.

Toch wordt de moord op Fortuyn door historici als het begin van een nieuw tijdperk gezien. Volgens historicus Henk te Velde vergrootte Fortuyn de ruimte voor het populisme, waardoor uiteindelijk de politieke en maatschappelijke verhoudingen verhardden.[1] Fortuyn sloot aan bij de grote maatschappelijke veranderingen die al met de ontzuiling vanaf het einde van de jaren zestig waren begonnen. In de jaren negentig versnelde dit veranderingsproces door het einde van de Koude Oorlog, die met de val van de Berlijnse Muur in 1989 werd ingeluid, en

1 H. te Velde, *Van regentenmentaliteit tot populisme: politieke tradities in Nederland* (Amsterdam: Bert Bakker, 2010). Zie over de invloed van Fortuyn, hoofdstuk 9.

de gestage immigratie van met name niet-westerse allochtonen. De verharding van de houding tegen deze bevolkingsgroep kwam vooral na de aanslagen van 11 september 2001 op gang omdat deze in verband met het moslimextremisme werden gebracht. Kortom, de wereld veranderde waardoor traditionele ankerpunten verdwenen. Politici hadden moeite met het vinden van antwoorden. Populisme, de opmerkelijke opkomst van een door zekere wrok gedreven hedonistische en radicaal individualistische burger, en een zekere mate van xenofobie werden kenmerken van de nieuwe tijd. De opkomst van het internet faciliteerde deze ontwikkeling. Iedereen kon zich nu publiekelijk uiten en de collectieve mening van de maatschappij helpen vormen.

Het was precies dit tijdsgewricht waarin de regering zich gedwongen voelde om op een andere manier over veiligheid na te denken. Veiligheid werd gedurende de Koude Oorlog tamelijk simpel gedefinieerd: het buiten de deur houden van de Sovjet-Unie door middel van collectieve defensie. Veiligheid was een zaak van defensie. In de nieuwe tijd werd veiligheid gedefinieerd in termen van de aantasting van de economische, de maatschappelijke en de politieke stabiliteit. Of, na de aanslagen van 11 september 2001, in termen van bescherming tegen terroristische aanslagen. Het is daarom geen wonder dat vanaf 2001 de Nederlandse regering ging nadenken over een nieuwe aanpak.

Het ontstaan van het stelsel

Op en na 6 mei 2002 kwam een Ministerieel Beleidsteam (MBT) bijeen, bestaande uit de minister-president, de minister van Justitie en de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK). Dit MBT werd voorafgegaan door een Interdepartementaal Beleidsteam met vertegenwoordigers van de ministeries van Algemene Zaken (AZ), BZK, Justitie, Defensie en Buitenlandse Zaken. De politieregio's Haaglanden, Rotterdam-Rijnmond, Gooi en Vechtstreek en het Korps Landelijke Politie Diensten (KLPD) werden om ambtsberichten gevraagd waarin moest worden ingegaan op mogelijke over het hoofd geziene signalen van eventuele dreigingen tegen Fortuyn.

De zorg voor de veiligheid was in die tijd onderdeel van de reguliere taak van de politie, zoals vastgelegd in artikel 2 van de Politiewet van 1993. Op het lokale niveau konden de burgemeester en de officier van justitie besluiten nemen over het treffen van zo nodig extra beveiligingsmaatregelen. In geval van bijzondere dreigingen hadden de ministers van Justitie en BZK bijzondere verantwoordelijk-

heden. Als een specifiek persoon moest worden beveiligd dan kon de minister de opdracht daartoe aan de Dienst Koninklijke en Diplomatieke Beveiliging (DKDB) van het KLPD geven, die vervolgens de opdracht in afstemming met politie en de Koninklijke Marechaussee (KMAR) uitvoerde. Maar met uitzondering van het Koninklijk Huis werden personen en objecten tot dan toe niet stelselmatig beveiligd. Deze ad hoc beveiliging was een taak van het KLPD en was decentraal georganiseerd. Afhankelijk van de dreiging kon worden besloten tot opschaling naar landelijk niveau.

De benodigde dreigingsanalyses werden door het Nationaal Coördinatiecentrum (NCC) verzocht aan instanties als de Nationale Recherche Informatiedienst (NRI), het KLPD, de Militaire Inlichtingen- en Veiligheidsdienst (MIVD), de Algemene Inlichtingen en Veiligheidsdienst (AIVD) of bijvoorbeeld namens de commissarissen van de Koningin, de burgemeesters of de procureurs-generaal. Op basis van de beschikbare informatie werden zo nodig door de Technische Evaluatiecommissie (TEC) maatregelen ter bewaking of beveiliging getroffen. Sinds de aanslagen van 11 september 2001 nam ook een vertegenwoordiger van het ministerie van AZ deel aan de TEC en aan de Grote Evaluatiedriehoek (GED) die uiteindelijk de maatregelen vaststelde. De voorzitter van de TEC was een vertegenwoordiger van het NCC. De GED stond onder voorzitterschap van de directeur-generaal Openbare Orde en Veiligheid van het ministerie van BZK met daarin verder de Binnenlandse Veiligheidsdienst (BVD), de voorloper van de huidige AIVD, en de ministeries van Justitie en Buitenlandse Zaken.

De feitelijke maatregelen vielen uiteen in bewaken en beveiligen: persoonsbeveiliging en objectbewaking. De minister van BZK adviseerde door tussenkomst van het NCC, via de commissarissen van de Koningin de betrokken burgemeesters en de regionale politiekorpsen. De minister van Justitie was verantwoordelijk voor de persoonsbeveiliging.

Reeds naar aanleiding van de aanslagen van 11 september 2001 werd op 15 april 2002, dus nog voor de dood van Fortuyn, een projectplan vastgesteld om de werkwijze rond bewaken en beveiligen te herzien. De moord op Fortuyn schokte voor- en tegenstanders van de politicus en spoorde het kabinet aan om de wijze waarop bijzondere personen bewaakt en beveiligd worden tegen het licht te houden. Direct na de aanslag, nog op 6 mei, werd al bekend gemaakt dat hiernaar een diepgaand onderzoek zou worden uitgevoerd. Een onafhankelijke commissie Feitenonderzoek onder leiding van mr. H.F. van den Haak werd daartoe ingesteld.

Het rapport van deze commissie, dat in december 2002 verscheen, was cruciaal om nadere invulling aan de nieuwe werkwijze te geven.

Het rapport Van den Haak

De Commissie Feitenonderzoek Veiligheid en Beveiliging Pim Fortuyn constateerde dat Fortuyn geen officiële functie bekleedde en dat hij daarom buiten de bestaande regelingen viel. Bovendien bleek dat beschikbare informatie over zijn veiligheid mogelijk wel aanwezig, maar versnipperd was. De kernboodschap die de commissie in het rapport *De veiligheid en de beveiliging van Pim Fortuyn* neerlegde, was dat de werkzaamheden van het bestaande stelsel voor bewaken en beveiligen moesten worden geïntegreerd, geprofessionaliseerd en gemoderniseerd.[2] Daartoe formuleerde de commissie een aantal uitgangspunten.

Ten eerste beval de commissie de regering aan 'om een landelijke beveiligingscoördinator bij het ministerie van Justitie aan te stellen die kan rekenen op de ondersteuning van een kleine maar gekwalificeerde staf'. Gelijktijdig zouden de TEC en de Technische Uitvoeringscommissie (TUC), beide het hart van het oude stelsel, moeten worden afgeschaft. De landelijke beveiligingscoördinator zou volgens de commissie 'enerzijds functioneel verantwoordelijk moeten worden gesteld voor de ontwikkeling van het beveiligingsbeleid als zodanig, zowel waar het persoonsbeveiliging als objectbewaking betreft'. De commissie stelde dat dit onder meer zou moeten inhouden dat hij erop moet toezien dat zowel bij de regionale politiekorpsen als bij het KLPD, de Koninklijke Marechaussee en de AIVD adequate voorzieningen bestaan om problemen van persoonsbeveiliging op te pakken. De functionaris zou daarom de ruimte moeten krijgen om het netwerk van beveiligingsambtenaren in de rijksoverheid aan te sturen en te zorgen voor voldoende afstemming tussen het binnenlandse beveiligingsbeleid en het beveiligingsbeleid dat andere landen en internationale organisaties wensen voor hun representanten respectievelijk medewerkers in ons land. Daarvoor was het van belang dat er informatief en operationeel voldoende wisselwerking zou zijn tussen deze onderdelen van de overheid. Ook zou de ontwikkeling van strategieën inzake de aanpak van de publiciteit over aan de orde zijnde bedreigingen deel uit moeten maken van de portefeuille van de functionaris.

2 Commissie Feitenonderzoek veiligheid en beveiliging Pim Fortuyn, *De veiligheid en de beveiliging van Pim Fortuyn: feiten en verantwoordelijkheden* (Den Haag: Sdu Uitgevers, december 2002).

Anderzijds zou deze landelijke beveiligingscoördinator de beslissingen moeten voorbereiden en uitvoeren die in de GED waren vastgesteld, die overigens volgens de commissie niet moest worden afgeschaft en zou moeten blijven resulteren onder de eindverantwoordelijkheid van de ministers van BZK en van Justitie. Op deze manier moesten de verantwoordelijkheid voor de advisering omtrent persoonsbeveiliging en die voor de uitvoering van deze belangrijke taak in één hand komen te liggen.

Ten tweede was de commissie expliciet over de gevallen die onder het gewijzigde stelsel zouden gaan vallen:

- representanten van buitenlandse overheden en medewerkers van internationale instellingen.
- (categorieën van) personen waarvoor de rijksoverheid een bijzondere verantwoordelijkheid draagt, in het bijzonder die ambtsdragers die de personificatie van de democratische rechtsstaat vormen: leden van de Staten-Generaal en het kabinet, leden van het Openbaar Ministerie en de rechterlijke macht. Mogelijk dat ook (bepaalde categorieën van) ambtenaren van de departementen en de rijksdiensten en medewerkers van vitale bedrijven tot deze groep zouden gaan behoren. Alle overige (categorieën van) personen zouden zich volgens de commissie als vanouds moeten blijven wenden tot het bevoegde gezag ter plaatse: de burgemeester en de hoofdofficier van Justitie.
- Nederlanders en buitenlanders (in Nederland) die de regionale korpsen, om welke reden dan ook, niet afdoende kunnen beveiligen.

Ten derde zag de commissie weinig in een partiële herziening van de bewakings- en beveiligingscirculaire 1999 waarin de werking van het toenmalige stelsel was beschreven. Het zou volgens de commissie beter zijn om de functie van beveiligingscoördinator en de bijbehorende verantwoordelijkheden van de rijksoverheid te incorporeren in een nieuwe richtlijn waarmee de aanpak van het gehele vraagstuk van de persoonsbeveiliging in één enkele openbare regeling wordt vastgelegd. Een dergelijke regeling zou dan niet alleen uitdrukken dat een adequate persoonsbeveiliging in onze samenleving vraagt om een geïntegreerde benadering door de overheid. Ook zou zij naar de buitenwereld toe de werking van het stelsel helder en transparant maken.

Ten vierde was er het vraagstuk van de positionering. De commissie verdedigde de positionering van beveiligingscoördinator bij het ministerie van Justitie met het argument dat de beveiliging van personen tegen dreigende aantasting van hun veiligheid een voorfase vormt in de strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde. Een belangrijk praktisch argument dat hierop aansloot, is dat dankzij de positionering op dit departement de beveiligingscoördinator in concrete gevallen overal in het land direct via (de hiërarchie van) het openbaar ministerie maatregelen kan (laten) treffen die nodig zijn om die beveiliging optimaal te laten verlopen. In die zin zou deze positionering aansluiten op de bestaande bevoegdheid van de minister van Justitie om de Bijzondere Bijstandseenheid (BBE) in bijzondere gevallen in te zetten.

Ten vijfde drong de commissie aan op professionalisering van de analyse en de evaluatie van bedreigingen bij de regionale politiekorpsen en de nationale politie- en inlichtingendiensten. Deze ontwikkeling diende eveneens door de landelijke beveiligingscoördinator op gang te worden gebracht en te worden gevolgd. De commissie beval aan dat in elk geval voor de eerste twee categorieën van personen waarvoor de rijksoverheid rechtstreeks verantwoordelijkheid draagt, het instrument van de risicoanalyse wordt geïntroduceerd.

Tot slot gaf de commissie in overweging om voor een kleine kring van personen die reeds het voorwerp uitmaken van een gericht beveiligingsbeleid ook een systeem van *protective intelligence* op te zetten zoals dit in de Verenigde Staten tot ontwikkeling is gebracht. Een dergelijk systeem moest het mogelijk maken om in een zo vroeg mogelijk stadium al die (stukjes) beschikbare informatie bij elkaar te brengen die wijzen op onwenselijke of onaanvaardbare acties in hun richting.

Protective intelligence

Protective intelligence gaat uit van de proactieve inzet van bijzondere opsporingsmethoden, zoals observatie, het verstoren van mogelijke voorbereidingshandelingen en het uitvoeren van telefoontaps. *Protective intelligence* zou een oplossing moeten bieden voor bijvoorbeeld het dilemma dat eenzelfde verwarde persoon meerdere personen bedreigt, die vervolgens afzonderlijk moeten worden beveiligd. Het kan effectiever zijn om niet de bedreigde persoon te beveiligen, maar om toezicht te houden op de verwarde persoon. Deze kan dan zo nodig op de hoogte worden gebracht dat dit het geval is en aangespoord worden zijn of haar gedrag te wijzigen. Deze aanpak stoot echter op bezwaren die te maken hebben met de privacy van die persoon. Om die reden wordt *protective intelligence* tot nu toe niet gebruikt.

Het antwoord van de regering
De regering kwam snel met een antwoord. Op 17 december 2002 schreven de ministers van BZK en Justitie, Remkes en Donner, dat de conclusies en aanbevelingen van het rapport werden onderschreven en dat sinds de aanslagen van 11 september 2001 al een begin was gemaakt de evaluatie van het stelsel. Bovendien kondigden de ministers aan dat de Circulaire bewakings- en beveiligingsaangelegenheden 1999 zou worden herzien en dat een begin zou worden gemaakt met de 'herinrichting van het stelsel van informatiewerving, evaluatie en maatregelen'.[3] Maar ook betreurde de regering dat een open en toegankelijke bestuursstijl niet langer verantwoord was. Daarom werd terstond overgegaan tot de aanstelling van een Nationaal Coördinator Bewaken en Beveiliging (CBB) die 'verantwoordelijk zou moeten worden voor zowel beleidsvoorbereiding als de uitvoering van objectbewaking en persoonsbeveiliging', en de instelling van een projectdirecteur-generaal Beveiliging en Crisisbeheersing. De project-DG zou tevens de CBB worden. Deze functionaris zou er ook voor moeten zorgen dat de diensten hem van de noodzakelijke informatie en analyses voorzien ten behoeve van het uitvoeren van risico- en dreigingsanalyses. Tevens moest hij de beveiligings- en bewakingsadviezen opstellen. Opdrachten zouden in een vernieuwde GED worden vastgesteld, 'ergo in overeenstemming met de andere leden van de GED, de DG Openbare Orde en Veiligheid van het ministerie van BZK en de DG Rechtshandhaving van het ministerie van Justitie'. De coördinator zorgt daarnaast dat de opdrachten worden uitgevoerd en hij adviseert daartoe ook de decentrale autoriteiten en de regionale politiekorpsen. Dit alles in nauwe coördinatie met AIVD, MIVD en het KLPD. Tot slot moest de project-DG de uitvoering van de overige taken van het Nationaal Coördinatiecentrum van het Ministerie van BZK en het Departementaal Coördinatiecentrum (DCC) van datzelfde ministerie overnemen.

De ministers gaven in hun Kamerbrief ook hun visie op *protective intelligence*, eveneens een van de aanbevelingen van de commissie Van den Haak. De Rijksoverheid besloot *protective intelligence* niet in te voeren, maar kondigde wel aan risicoanalyses te zullen opstellen van bepaalde categorieën personen. Daartoe zouden zowel open bronnen, zoals de media, als gesloten bronnen worden gebruikt. Een van de belangrijke vraagstukken bleek de verhouding met de Wet Bescherming Persoonsgegevens te zijn. Immers, het proactief zoeken naar mogelijke risico's en dreigingen zou een aantasting van de persoonlijke levens-

3 Tweede Kamer, vergaderjaar 2002 -2003, 28 374, nr. 13.

sfeer van betrokken personen kunnen betekenen. Een wezenlijk punt was echter dat Amerikaans onderzoek had uitgewezen dat op zichzelf staande individuen vrijwel alle aanslagen hadden gepleegd op Amerikaanse topfunctionarissen, inclusief presidenten. Van geen van deze individuen waren signalen bekend dat zij daadwerkelijk een moord voorbereidden. Op het onderwerp van de *protective intelligence* moest dus nog verder worden gestudeerd. Vandaar dat nog geen besluit werd genomen. Ook op andere voorstellen wilde de regering ook nog studeren, zoals over de vraag naar de inbedding bij het Ministerie van BZK of het Ministerie van Justitie. Tot slot besloot de regering om verder te gaan dan de aanbevelingen van de commissie door ook objecten onder het nieuwe stelsel te laten vallen.

Uitgangspunten voor het stelsel

Voor het nieuwe stelsel werd een aantal uitgangspunten geformuleerd.[4] Zo werd gesteld dat bewaking en beveiliging in eerste instantie ieders eigen verantwoordelijkheid is. Het nieuwe stelsel was decentraal georganiseerd; slechts voor een beperkte groep bestond een centrale verantwoordelijkheid. Daarnaast mocht er geen enkel kwalitatief verschil zijn tussen het niveau van beveiliging op decentraal en centraal niveau.

De categorieën van personen en objecten waarvan de bewaking of beveiliging tot de verantwoordelijkheid van de rijksoverheid valt, bestond op dat moment uit:

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

Voorts werden twee categorieën te beschermen personen geïdentificeerd:
Categorie 1: bepaalde functies waarvoor de rijksoverheid standaard maatregelen treft. Deze eerste categorie bestaat uit een limitatieve groep personen die een functie vervullen waarmee zwaarwegende nationale belangen zijn gemoeid, bijvoor-

4 Tweede Kamer, vergaderjaar 2002 -2003, 28 374, nr. 13, blz. 10.

beeld de leden van het Koninklijk Huis, de minister-president of bezoekende buitenlandse staatshoofden. Voor de personen uit categorie 1 treft de overheid standaard beveiligingsmaatregelen. De zwaarte van de maatregelen wordt bepaald door de mate van dreiging en risico.

Categorie 2: bepaalde functies waarvoor de rijksoverheid maatregelen treft als dreiging of risico daar aanleiding toe geven. Deze categorie omvat eveneens een limitatieve groep van personen die een bepaalde functie vervullen. In deze categorie vallen onder andere de bewindslieden, de ambassadeurs, de voorzitters van de Eerste en Tweede Kamer en de fractievoorzitters in de Tweede Kamer. Ook de lijsttrekkers voor de Tweede Kamerverkiezingen vallen in deze categorie. Tijdens de verkiezingsperiode worden voor alle lijsttrekkers dreigingsinschattingen gemaakt. Alleen als informatie daartoe aanleiding geeft, of op verzoek van de CBB, worden door de inlichtingendiensten dreigings- en risico inschattingen gemaakt. De Evaluatiedriehoek kan ook om andere redenen dan dreiging of risico, zoals maatschappelijke onrust tijdens de verkiezingscampagnes, besluiten beveiligingsmaatregelen te nemen rond een lijsttrekker.

De commissie had de regering in overweging gegeven het domein van bewaken en beveiligen met (bepaalde) ambtenaren van departementen of rijksdiensten en medewerkers van vitale bedrijven uit te breiden. Met een door de regering voorgestelde optionele uitbreidingsmogelijkheid kwam zij aan die overweging in voorkomende gevallen tegemoet. In het nieuw op te zetten systeem werd ook de mogelijkheid geschapen voor de rijksoverheid om categorieën van personen en objecten aan haar domein toe te voegen indien wordt voldaan aan één van de navolgende criteria:

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

De commissie gaf tevens in overweging het domein uit te breiden met de categorie 'Nederlanders en buitenlanders' (in Nederland) die de regionale korpsen, om welke reden dan ook, niet afdoende kunnen beveiligen. Overigens werd de lijst waarop personen terechtkwamen die voor bescherming in aanmerking komen in het jargon de 'limitatieve lijst' genoemd.

In het nieuw op te zetten systeem dat de regering voor ogen had zijn de decentrale overheden in beginsel in staat dezelfde maatregelen te treffen als op landelijk niveau mogelijk is. Daar waar die decentrale overheid niet in staat zou zijn om de vereiste maatregelen uit te doen voeren, kan zij binnen het nieuwe stelsel nu via de gebruikelijke bijstandregelingen om bijstand verzoeken. Het door de commissie Van den Haak geduide mogelijk verschil tussen decentrale en nationale mogelijkheden deed zich naar mening van de regering in de praktijk dan ook niet voor.

De uiteindelijke uitgangspunten van het stelsel dat op 1 juli 2003 operationeel werd, werden in verschillende brieven van de regering aan het Parlement omschreven:

- De beveiliging en bewaking is in eerste instantie ieders eigen verantwoordelijkheid, en
- Het decentrale domein biedt dezelfde bescherming als het Rijksdomein.

In 2005 moest het stelsel volledig geïmplementeerd zijn.

Uitbreiding van het personeelsbestand

Al vanaf het prille begin van het nieuwe stelsel werd in toenemende mate een beroep gedaan op de inzet van personeel ten behoeve van de persoons- en objectbewaking. Vooral de capaciteit van de DKDB en van het KLPD bleek ontoereikend. Binnen een jaar was sprake van een verdubbeling van het aantal permanente opdrachten. Om die reden besloot het Kabinet tot een uitbreiding van het aantal fte's met 45 operationele formatieplaatsen naar 237 per 1 juli 2005, waardoor de DKDB acht zware beveiligingsopdrachten extra kon gaan uitvoeren.[5] Per zware opdracht waren 30 beveiligers noodzakelijk voor het uitvoeren van 24 uur beveiliging, zeven dagen per week. Met de nieuwe aantallen zouden 25 lichtere opdrachten kunnen worden uitgevoerd. De formatie van de Eenheid Bewaken en Beveiliging (EBB) met aan het hoofd de CBB was eind 2004 voltooid. Voor de functie van CBB werd politieofficier Arjan Jonge Vos benoemd. Deze eenheid bestond nu uit 10 fte's; de AIVD had inmiddels 33 van de voorziene 50 extra fte's gekregen. Tot slot kreeg de regiopolitie Haaglanden 22,5 extra formatieplaatsen voor de versterking van de objectbeveiliging; investeerde de Koninklijke marechaussee in extra technische voorzieningen en voertuigen; en benoemde het College van procureurs-generaal (PG) een landelijke officier bewaken en beveiligen.

5 Tweede Kamer, vergaderjaar 2004 – 2005, 28 374, nr. 3.

Coördinatieproblemen
In de praktijk bleek al snel dat er coördinatieproblemen optraden bij de uitvoering van de maatregelen. Zoals gezegd is het lokale gezag van de woonplaats van een te beveiligen persoon als die niet voorkomt op de limitatieve lijst, verantwoordelijk voor het treffen van beveiligingsmaatregelen. Zodra deze persoon zich echter in andere regio's begaf, moesten de betreffende regiokorpsen beveiligingsmaatregelen treffen. Deze maatregelen bleken in de uitvoering niet altijd overeen te komen. Dit leidde tot verwarring bij de te beveiligen persoon. Daarnaast werd duidelijk dat de informatie-uitwisseling en afstemming van beveiligingsmaatregelen tussen politieregio's niet altijd eenduidig verliep. Bovendien bleek dat sinds het stelsel in werking was getreden het aantal en de ernst van de dreigingen was toegenomen. In oktober 2005 kwam het kabinet daarom met een aantal besluiten voor een versterkte rol van de EBB. De ministers van Justitie en Binnenlandse Zaken schreven daarover het volgende aan de Kamer:[6]

> Ten eerste zal de limitatieve lijst van personen, objecten en diensten worden uitgebreid. Een belangrijke uitbreiding betreft het toevoegen van alle leden van de Eerste en Tweede Kamer aan categorie 2. Bij dat besluit hebben de bedreigingen die de afgelopen jaren aan het adres van enkele Kamerleden zijn geuit een belangrijke rol gespeeld.
>
> Ten tweede zal de CBB stelselmatiger bekijken of aanleiding bestaat om bedreigde personen die niet behoren tot de limitatieve lijst, bij de Evaluatiedriehoek voor te dragen voor tijdelijke opname op deze lijst. In het regeringsstandpunt is hiertoe uitdrukkelijk de mogelijkheid gecreëerd. Bij de beoordeling of bedreigde personen in aanmerking komen voor tijdelijke opname op de limitatieve lijst spelen, naast de hiervoor genoemde twee criteria, de volgende aspecten een rol:
>
> - er is sprake van een ernstige en serieuze bedreiging of een hoog risico;
> - de bedreiging hangt samen met publieke uitingen of optreden;
> - de persoon heeft een landelijke bekendheid en beweegt zich (regelmatig) tussen verschillende politieregio's;
> - de persoon heeft geen werkgever die kan zorgdragen voor een adequate beveiliging.

6 Tweede Kamer, vergaderjaar 2005 – 2006, 28 974, nr. 5.

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

Ook gingen de ministers in op de rol van de te beveiligen persoon. De medewerking van bedreigde personen bij de uitvoering van maatregelen voor persoons- of objectbeveiliging is essentieel: 'Zij moeten informatie verschaffen over henzelf, hun (voorgenomen) activiteiten en de (potentieel) bedreigende situatie'.

Vrijwilligheid of niet?

De crux van het nieuwe stelsel was dat de te beveiligen personen zich er vrijwillig aan willen onderwerpen. Wat dat betreft was er reeds een negatieve ervaring. Pim Fortuyn en zijn beweging wilden zich in ieder geval niet aan beveiligingsmaatregelen onderwerpen. De gelegenheid tot het maken van werkbare afspraken diende zich aan op 15 april 2002 toen Fortuyn overleg voerde met de districtschef van het regiokorps Rotterdam Rijnmond. Maar Fortuyn wimpelde elke afspraak over zijn beveiliging af.

Voor gedwongen bescherming werd uiteindelijk niet gekozen in verband met de juridische implicaties en de eigen verantwoordelijkheid van de bedreigde. Toch bleken degenen die akkoord gingen met een beveiligingsregime in de praktijk niet altijd (volledig) aan hun eigen beveiliging mee te werken, bijvoorbeeld om de persoonlijke effecten die beveiliging had. Soms weigerde iemand bepaalde beveiligingsmaatregelen of werd de noodzakelijke informatie niet versterkt. Als een persoon zich niet wilde laten beveiligen '…wordt dit door de CBB vastgelegd. De betrokkene zal hiervan een afschrift ontvangen. Anders ligt het voor personen die worden benoemd of aangesteld in een functie die valt onder categorie 1 of 2, schreef het Kabinet aan het parlement.[7]

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

7 Tweede Kamer, vergaderjaar 2005 – 2006, 28 974, nr. 5.

een inbreuk op de privacy uiteraard niet te voorkomen, zoals Geert Wilders, de leider van de PVV, ondervond. Bij hoge dreiging zijn uiteraard permanent persoonsbeveiligers aanwezig en worden woonvoorziening en vervoer aangepast. In een dergelijk geval ligt het voor de hand dat de persoon in kwestie psychische druk van de dreiging ondervindt. Hierover vond als vast onderdeel van de procedure een gesprek plaats tussen de persoon en een deskundige. In dit gesprek kwamen de praktische aspecten van beveiliging en de consequenties van beveiliging voor henzelf en hun omgeving aan bod.

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

> Het *te allen tijde* informeren van personen over dreigingen die zijn aangekondigd of verschenen via berichtgeving in de media en op internet is niet wenselijk. Op internet gaat zoveel informatie rond, dat het ondoenlijk en onwenselijk is iedereen te informeren over alle geuite meldingen. Als de CBB niet heeft vastgesteld of de bedreiging reëel is en hoe deze gewaardeerd moet worden, veroorzaakt deze informatie slechts onduidelijkheid.[8]

Daardoor bleef het voor te beveiligen personen de vraag hoe hoog de feitelijke dreiging eigenlijk is en of er sprake is van concrete risico's. Dit leverde een belangrijk dilemma op. Enerzijds was het voor de te beveiligen persoon van belang dat de CBB maximale openheid betrachtte; anderzijds bestond het risico dat deze persoon deze gevoelige informatie bijvoorbeeld naar de media doorspeelde.

Dit speelde bijvoorbeeld bij de casus Ayaan Hirsi Ali waarop verderop wordt ingegaan.

Risicobeoordeling

De minister van Justitie kreeg binnen het stelsel twee verantwoordelijkheden: de inrichting en het functioneren van het stelsel en het treffen van adequate

8 Idem.

beveiligingsmaatregelen voor een limitatieve groep personen, objecten en diensten. Deze verantwoordelijkheden werden uiteindelijk gemandateerd aan de nieuwe Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding (NCTb) die kort na de aanslagen van Madrid in 2004 opgericht werd en in 2005 een feit was. De eerste NCTb-functie en organisatie vielen qua benaming samen – het werd de voorzitter van de uitkeringsinstantie UWV: Tjibbe Joustra. Een belangrijke taak van de NCTb, waar de EBB een onderdeel van werd, was het opstellen van een voortgangsrapportage die met het meest recente *Dreigingsbeeld Terrorisme Nederland* (DTN) begon. Vervolgens werden de verschillende onderdelen van het terrorismebeleid behandeld. Vooral de DTN gaf ook voor niet-ingewijden een beeld van de dreiging van dat moment. Omdat het stelsel, behalve door de moord op Fortuyn ook was ingegeven door de gebeurtenissen van 11 september en zeker in het publieke en politieke discours er een relatie werd gelegd tussen moslimextremisme en de bedreiging van personen, was de DTN een welkome aanvulling van berichten in de media.

Wat de risicobeoordelingen betreft was het duidelijk dat het risico varieert naar gelang de activiteit die de bedreigde persoon onderneemt of de situatie waarin hij zich begeeft. Een openbaar optreden voor een breed publiek kan bijvoorbeeld een verhoogd risico met zich mee brengen. Een dergelijke situatie kan dan worden aangemerkt als een 'geëvalueerd moment'. Maar voor de te beveiligen persoon bleek het vaak onduidelijk wanneer sprake is van geëvalueerde momenten. In het geval van permanente persoonsbeveiliging was er overigens geen sprake van geevalueerde momenten. Bij dit niveau van beveiliging neemt de DKDB zelfstandig extra maatregelen als zich een situatie met een verhoogd risico voordoet. Beveiligingsexperts beoordelen welke beveiligingsmaatregelen noodzakelijk zijn, maar hierover kan niet worden onderhandeld. In beginsel werd het beveiligingspakket wel van te voren met de bedreigde persoon besproken.

Nieuwe wet- en regelgeving

Twee jaar na de moord op Fortuyn werden de procedures en de verantwoordelijkheden voor het beschermen van personen en diensten geregeld en werd de Politiewet 1993 gewijzigd.[9] Tevens werd de Wet op de inlichtingen- en veiligheidsdiensten van 2002 aangepast.[10] Bij wet werd vastgelegd dat de AIVD en de MIVD

9 Tweede Kamer, vergaderjaar 2004 – 2005, 30 041, nr. 3.

10 Tweede Kamer, vergaderjaar 2004 – 2005, 30 070, nr. 3.

fungeren als leverancier van informatie. Evenals bijvoorbeeld het KLPD dienen zij gevraagd en ongevraagd informatie of dreigingsinschattingen aan de CBB te leveren. Voorts kregen de diensten tot taak op verzoek van de NCBB dreigingsanalyses op te stellen met betrekking tot de dreigingen die zich op hun terrein, de nationale veiligheid, voordoen. De AIVD kreeg als enige dienst de taak risicoanalyses op te stellen. Het risico werd door de dienst gedefinieerd als een optelsom van de belangrijkheid van de persoon of het object, de dreiging ertegen en de weerstand van de persoon of het object. Deze aanpak was nieuw, want de AIVD was tot dan toe dreigingsgericht. Kenmerk van een risico is dat de aard, noch het begin en het eind ervan, duidelijk zijn bepaald. Bedreigingen zijn concreter.

De onveiligheid teemt toe

Het ministerie van BZK concludeerde na onderzoek dat in de periode tussen de moord op Fortuyn op 6 mei 2002 en 28 mei van dat jaar een kleine duizend bedreigingen of beledigingen tegen politieke partijen werden geuit. Na die periode werd het iets rustiger. Maar in de periode tot aan de plaatsing van de resultaten van hun onderzoek op 15 maart 2004 werden toch 25 politici met de dood bedreigd en ontvingen ten minste 30 burgemeesters, raadsleden en wethouders bedreigingen. Bedreigingen kwamen altijd al voor, maar voor de moord op Fortuyn gaven veel slachtoffers er de voorkeur aan om er geen ruchtbaarheid aan te geven. Volgens criminoloog Frank Bovenkerk schaamden ze zich ervoor, zou het hun positie kwetsbaar maken of hielden ze zich stil om nabootsing te voorkomen.[11]

In 2004 steeg het aantal aanslagen en complotten dat in verband met moslimextremisme werd gebracht tot een hoogtepunt. Deze ontwikkeling bevestigde de juistheid van nieuwe overheidsmaatregelen waaronder de instelling van het stelsel en later in 2005, de NCTb. Bovendien noopten de nieuwe gebeurtenissen de regering tot intensivering van de antiterrorismemaatregelen. Om de maatregelen in hun tijd te kunnen plaatsen is het van belang om de belangrijkste aanslagen en complotten de revue te laten passeren.

De aanslagen van Madrid

Op 11 maart 2004 liggen in de drukke Madrileense ochtendspits in vier verschillende forensentreinen achtergelaten rugzakken. Het blijken bommen te zijn.

11 F. Bovenkerk e.a. Bedreigingen in Nederland, Willem Pompe Instituut, Universiteit Utrecht, augustus 2005.

De ontsteker is gekoppeld aan een mobiele telefoon. Als het wekkeralarm van het mobieltje op de ingestelde tijd afgaat, ontploffen tussen 07:39 en 07:42 uur tien bommen. Eén trein wordt getroffen op station Santa Eugenia, één bij station El Pozo en twee treinen bij het station Atocha. De aanslagen eisen uiteindelijk 191 doden en meer dan 2000 gewonden. Tijdens het onderzoek vindt de politie een videoboodschap van ene Abu Dujana Al Afghani die zegt de woordvoerder van Al-Qaida in Europa te zijn. Volgens hem zijn de aanslagen een 'antwoord op jullie samenwerking met de criminelen van Bush en hun bondgenoten.' Al Afghani blijkt de in België woonachtige Youssef Belhadj. Hij wordt op 1 februari 2005 in Sint-Jans-Molenbeek gearresteerd als een van de vijf belangrijke verdachten van de aanslagen. Belhadj is direct verbonden aan de Marokkaanse *Groupe Islamique Combattant Marocain* (GICM). Ook de andere belangrijke verdachten worden door de Spaanse onderzoeksrechter tot de kringen van de GICM gerekend.[12] De aanslagen van Madrid hadden duidelijk gemaakt dat ook willekeurige personen doelwit konden zijn. In reactie op deze aanslagen besloot het Nederlandse kabinet om naast het beschermen van doelwitten ook *potentiële* aanslagplegers zo goed mogelijk in de gaten te houden.

De Hofstadgroep

Al in 2003 onderschepte de AIVD een telefoongesprek tussen een in Nederland geboren jongen van Marokkaanse afkomst en de Marokkaans-Spaanse terrorismeverdachte Abdeladim Akoudad die wordt verdacht van betrokkenheid bij de aanslagen in Casablanca op 16 mei 2003. De jongen van het telefoongesprek is Samir Azzouz. Hij is de inlichtingendienst in januari 2003 ook al eens opgevallen. Samen met een vriend onderneemt hij die maand een reis naar Tsjetsjenië. Maar aan de Oekraïense grens worden zij aangehouden. In oktober 2003 wordt hij samen met vier andere personen van het zogenaamde Hofstadnetwerk opgepakt, maar wegens gebrek aan bewijs moeten alle vijf verdachten nog diezelfde maand worden vrijgelaten. Op 7 juni 2004 verkende Azzouz de omgeving rond het gebouw van de AIVD. Aan het einde van de maand wordt hij opnieuw aangehouden, naar aanleiding van zijn (later niet bewezen geachte) betrokkenheid bij een roofoverval. Maar bij de huiszoeking vindt de politie plattegronden, foto's en tekeningen van objecten en aantekeningen over de beveiliging, springstoffen, patroonhouders en een geluiddemper voor een automatisch vuurwapen, gesol-

12 'El juez Del Olmo procesa a 29 de los 116 imputados por los atentados del 11-M', *El Mundo*, 11 april 2006.

deerde elektrische circuits, een kogelwerend vest, een nachtkijker, ammoniak en zoutzuur.[13] Op 9 juli 2004 besluit de Nederlandse overheid op verschillende plaatsen extra beveiliging in te stellen in verband met een verhoogde dreiging van terrorisme. Op woensdag 6 april 2005 wordt Azzouz vrijgesproken wegens gebrek aan bewijs.

De moord op Theo van Gogh

Op 2 november 2004 wordt de filmmaker Theo van Gogh vermoord door een ander lid van de Hofstadgroep, Mohammed Bouyeri. Wederom ging er een schok door Nederland. 'Nederland is een open en verdraagzame samenleving en moet dat blijven. De aanslag op Van Gogh mag daarin niets veranderen', schreven de ministers van Justitie en BZK.[14] De moord wordt in verband gebracht met het filmproject *Submission* dat Van Gogh samen met parlementariër Ayaan Hirsi Ali maakte dat een frontale aanval op de islam was. Zowel in de media als in de Tweede Kamer brak een discussie los over de vraag de aanslag niet had kunnen worden voorkomen. Als mogelijke aanslagpleger was Bouyeri niet in beeld, hoewel de politie Amsterdam de AIVD volgens Trouw zou hebben getipt over zijn plotselinge radicalisering.[15] Het advies was om hem in de gaten te houden. De diensten oordeelden anders. Om deze reden kwam hij niet voor op de lijst van '150' van de Contra-Terrorisme infobox. Dit was een multidisciplinair samenwerkingsverband van AIVD, politie, OM en de Immigratie en Naturalisatiedienst (IND) dat begin 2004 van start ging.[16] In Nederland waren er tussen de 100 en 200 personen van wie een potentiële dreiging uitging. Vandaar de lijst van '150'.

In december 2006 stelde de minister van BZK, Johan Remkes, dat Bouyeri niet voorkwam op de lijst van extremisten die voor de internationale jihad rekruteerden of er voor gerekruteerd werden. Hij was ook niet aantoonbaar bezig met het voorbereiden van aanslagen. Met andere woorden, in het licht van de kennis van toen zou de aanslag niet kunnen worden voorkomen. Wel schreef de minister dat de moord op Van Gogh had geleerd dat de focus 'van de veiligheidsinstanties en de bestuursorganen, waaronder het lokale bestuur nadrukkelijker moest liggen op het tijdig onderkennen van 'radicalisering van onderaf' van in Nederland geboren en getogen moslimjongeren en bijvoorbeeld de rol van internet daarin'.[17]

13 Rechtbank Rotterdam, 'Uitspraak zaak nummer 10/030075-04', 6 april 2005.
14 Tweede Kamer, vergaderjaar 2004 – 2005, 29 854, nr. 3.
15 'Politie Amsterdam tipte AIVD over Mohammed B.' *Trouw*, 9 november 2004.
16 Tweede Kamer, vergaderjaar 2004 – 2005, 29 854, nr. 3.
17 Tweede Kamer, vergaderjaar 2006 – 2007, 29 854, nr. 18.

Na de moord op Van Gogh werd besloten de inspanningen ten behoeve van potentiële aanslagplegers verder op te schroeven. Zo zou de AIVD 'intensiever geanalyseerde inlichtingen en risico-indicatoren leveren op basis waarvan andere overheidsinstanties (...) gericht vanuit hun taken en verantwoordelijkheden een rol kunnen spelen bij de bestrijding van terrorisme en radicalisering'.[18]

De huisvesting van Ayaan Hirsi Ali

Na de moord op Van Gogh kwam de discussie over de beveiliging van Ayaan Hirsi Ali op gang. Het was ook de tijd waarin de politieke opmars van Geert Wilders begon. Op 3 september 2004 stapte hij uit de VVD-fractie en richtte zijn eenmansfractie Groep Wilders op. De voortzetting daarvan werd de Partij voor de Vrijheid (PVV) waarvan hij na de Tweede Kamerverkiezingen van november 2006 fractievoorzitter werd. Beide politici werden verzocht hun verblijfplaatsen te verlaten. Hirsi Ali vestigde zich, gefaciliteerd door de overheid, na de moord voor enige tijd in het buitenland en kreeg na terugkeer een veilige woonlocatie, die overigens door haar werd afgewezen. Met haar was afgesproken dat zij na terugkeer in Nederland in januari 2005 voor 14 dagen naar een tijdelijk safe house zou gaan.

De kwestie werd gecompliceerd toen Hirsi Ali in een interview met NRC Handelsblad van 18 februari 2005 de verblijfplaats van haarzelf en Geert Wilders bekend maakte. Ze meldde dat ze was opgesloten in een kazerne van de Koninklijke Marine in Amsterdam. Ze verlangde een gewone woning die goed beveiligd kon worden. Dat gebeurde een week later. Voor Wilders gold ook dat hij op een gegeven moment niet langer in zijn woning kon blijven. Nadat hij vervolgens op verschillende tijdelijke adressen verbleef, werd een permanente beveiligde woonruimte gevonden. In beide gevallen voerde de CBB de gesprekken.

Het zoeken naar een geschikte woonruimte voor Hirsi Ali was niet gemakkelijk. De persoonlijke wensen van haar en die van de beveiligers bleken niet altijd te sporen. Uiteindelijk werd er een woonruimte gevonden, maar nu bleken de bewoners niet blij te zijn met de komst van een te beveiligen persoon. In 2006 diende een kort geding dat de bewoners van een Haags appartementencomplex tegen de staat hadden aangespannen. Hun klacht was dat door de komst van de politica hun veiligheid in het geding was gekomen. De rechtbank stelde de Staat in het gelijk. In hoger beroep oordeelde het Hof echter dat de veiligheid van bewoners wel in het geding was en dat de Staat onrechtmatig had gehandeld. Hirsi Ali was

18 Tweede Kamer, vergaderjaar 2006 – 2007, 29 854, nr. 18.

verbijsterd. 'Ik vind het verschrikkelijk, afschuwelijk om weer weg te moeten. Ik woon hier met plezier en voel me veilig' tekende Nu.nl op 27 april 2006 uit haar mond op.[19] Volgens minister Donner wierp de uitspraak grote vragen op: 'Dit zou kunnen betekenen dat mensen weer terug moeten naar een vliegbasis'.

De Staat ging daarom tegen deze uitspraak in cassatie bij de Hoge Raad, die vervolgens de uitspraak vernietigde en de zaak ter verdere behandeling toewees aan het Hof Amsterdam. De kern van de zaak was de vraag of de Staat onrechtmatig had gehandeld. Wat betreft de onrechtmatigheid oordeelde de Hoge Raad:

> De onrechtmatigheid hangt (...) niet alleen ervan af of de bewoners (terechte) vrees hadden voor een aanslag op mevrouw Hirsi Ali. Met de inrichting en ingebruikgeving van een extra beveiligde woning zijn zwaarwegende belangen, ook van maatschappelijke aard, gemoeid, die de Staat wenst te behartigen. Het gaat er dan om of het gebruik dat de Staat ten behoeve van mevrouw Hirsi Ali maakt van de extra beveiligde woning, met het oog op de risico's voor de andere bewoners van het appartementencomplex in redelijkheid verantwoord is. Daarbij zal onder meer rekening moeten worden gehouden met de noodzaak juist dit appartement als extra beveiligde woning te gebruiken en met de noodzaak en effectiviteit van de getroffen veiligheidsmaatregelen.[20]

Later, in 2007, vroeg Hirsi Ali, sinds 16 mei 2006 Kamerlid af en inmiddels woonachtig in de Verenigde Staten, haar advocaat vertrouwelijke gespreksverslagen beschikbaar te stellen aan de leden van de Tweede Kamer. Hirsi Ali trachtte te bewijzen dat de Staat haar had toegezegd verantwoordelijk te blijven voor haar beveiliging. Hirsi Ali bereidde daarop een procedure voor en verzocht de Haagse rechtbank om getuigen te laten horen. Op 24 september werd een medewerkster van Hirsi Ali, Iris van den Berg, gehoord. Zij zou aanwezig zijn geweest bij het een gesprek op 8 juni 2006 tussen Hirsi Ali en Tjibbe Joustra, de NCTb. Toen zouden afspraken zijn gemaakt over haar beveiliging in de VS. Van den Berg verklaarde onder ede dat de kosten voor de beveiliging in de VS door Nederland betaald zouden worden en dat daarbij geen eindtermijn was vastgesteld. Als dat waar zou zijn zou de Kamer niet over alle relevante informatie hebben beschikt.

---

19 'Hirsi Ali moet beveiligde woning verlaten', *Nu.nl*, 27 april 2006.

20 Een samenvatting van de uitspraak (rolnr. C06/124HR) werd gepubliceerd op de website hogeraad.nl/actualiteiten en de volledige uitspraak werd gepubliceerd op rechtspraak.nl onder LJN AY7463.

Voorafgaand aan een spoeddebat maakte de advocate van Hirsi Ali, Britta Böhler, de documenten openbaar om haar gelijk te bewijzen. Maar in de gespreksverslagen stond operationele informatie. Bekendmaking hiervan zou de veiligheid van te beveiligen personen en beveiligers in het geding brengen en (daarmee) de taak van de EBB kunnen ondermijnen. Dit is een duidelijk voorbeeld van het eerder gesignaleerde dilemma van de noodzaak van openheid in de richting van de te beveiligen persoon enerzijds en de noodzaak van geheimhouding ten behoeve van de effectiviteit van de beveiligingsoperatie anderzijds. Vooral bij politici bleek er een neiging te bestaan om details over de beveiliging publiek te maken als dit politiek of publicitair goed uitkwam. Later werd daarom een nieuwe instructie opgesteld voor het maken en verspreiden van dergelijke verslagen door de medewerkers van de EBB. Ook werd in een brief aan de Kamer het uitgangspunt vastgelegd dat het gastland verantwoordelijk is voor de beveiliging van een bedreigde persoon.

Volgens de advocaat was sprake van een rechtsplicht ten aanzien van haar cliënte, maar daarvan bleek uiteindelijk juridisch geen sprake te zijn. Uiteindelijk werd een overgangsmaatregel getroffen die één maal verlengd werd. Per 1 oktober 2007 zou Hirsi Ali daarom voor haar eigen beveiliging moeten zorgen. Tevens werd ze van de limitatieve lijst afgehaald omdat ze niet langer Kamerlid was. Maar de minister van Justitie zette haar er toch op en besloot haar ook in Amerika nog enige tijd van beveiliging te voorzien.

De aanslagen van Londen

Op donderdagochtend 7 juli 2005 is het weer raak, nu in Londen. Op die dag worden vier mannen op het Londense metrostation King's Cross vastgelegd door de bewakingscamera's. Ze dragen een rugzak en lijken op vakantie te gaan. De vier omhelzen elkaar en gaan even voor half negen ieder een andere richting uit. Om 08:50 uur volgen binnen 50 seconden drie zware explosies in drie verschillende metrotreinen. Een vierde bom treft bijna een uur later een dubbeldekker bus bij Tavistock Square. Het resultaat is 52 dodelijke slachtoffers en 700 gewonden. De politie weet snel de identiteit van de dader met de bom in de bus. Hij heeft zijn rijbewijs op zak: het is de 18-jarige Hasib Hussain. De motivatie van de aanslagplegers blijkt later uit het onderzoek. Deze blijkt dezelfde als die van veel andere jihadisten: het stellen van een daad tegen vermeend onrecht begaan tegen moslims door het Westen en een verlangen naar martelaarschap. Uit het nagelaten testament van een van hen blijkt heel duidelijk het belang dat hij hecht aan het martelaarschap als hoogste daad van religieuze toewijding.[21] De aanslagen van Madrid

21 Report of the Official Account of the Bombings in London on 7th July 2005, HC 1087, 2006, p. 19

en Londen vormden een belangrijke impuls om in Nederland tot een *Strategie Nationale Veiligheid* te komen die in 2007 werd geformaliseerd.[22] De strategie benoemt de vitale belangen van Nederland en bevat een werkwijze om dreigingen te voorkomen en wat te doen als het toch mis gaat.

De zaak 'Piranha'

In Nederland bleek Azzouz zijn acties niet te willen opgeven. Er is inmiddels een onderzoek door de AIVD opgestart naar een groep rond El Fatmi en Azzouz. Dit onderzoek heeft codenaam 'Piranha'. Begin oktober 2005 schrijft de AIVD in een ambtsbericht dat een netwerk (een groep rond Azzouz) een aanslag beraamt op een aantal politici en 'een overheidsgebouw'. Dit bleek het AIVD-hoofdkantoor in Leidschendam te zijn:

> Een concrete datum is niet bekend, maar beoogd wordt de aanslag te plegen vóór de behandeling van het hoger beroep van Azzouz op 31 oktober 2005. Enkele personen van het netwerk plegen een aanslag op politici in de ochtend waarna andere personen uit het netwerk met geweld zich toegang verschaffen tot desbetreffend gebouw om onder meer explosieven tot ontploffing te brengen.[23]

Azzouz en zes anderen zullen volgens het strafdossier de aanslag op het AIVD-hoofdkantoor gaan plegen. De AIVD heeft geobserveerde hoe Azzouz probeert wapens te bestellen: tien Kalasjnikovs, twee pistolen met dempers en tien gordels met vijf kilo explosieven, die werken op batterijen. Hij zal door een leverancier gebeld worden op 10 oktober in België.[24] Die wapenleverancier blijkt later overigens een *undercover* medewerker van de AIVD.

Azzouz en zes medeverdachten worden op 14 oktober 2005 opgepakt. Twee weken na de arrestatie van de groep wordt in Schaarbeek (Brussel) de gehuurde woning door de Nationale Recherche doorzocht. Het pand wordt volledig opgeschoond aangetroffen. Eventuele sporen blijken minutieus verwijderd.[25] Er worden geen wapens gevonden.

---

22 http://www.rijksoverheid.nl/bestanden/documenten-en-publicaties/rapporten/2008/05/30/factsheet-strategie-nationale-veiligheid/factsheetstrategienationaleveiligheid.pdf

23 'Informatie AIVD en politie uit strafdossier', *Nova,* 4 november 2005.

24 'Informatie AIVD en politie uit strafdossier', *Nova,* 4 november 2005.

25 'Brussel: Alle sporen gewist in pand Hofstadgroep', *De Telegraaf,* 29 oktober 2005.

Nadat begin september 2006 een zware regenbui een Haagse kelder onder water heeft gezet, vindt de brandweer bij het leegpompen twee plastic tassen met twee patroonhouders, 300 kogels, een Smith & Wesson-revolver en een Scorpion 61 pistoolmitrailleur. Dit laatste wapen vertoont 'zeer grote gelijkenis' met een pistoolmitrailleur dat op de achtergrond van Samir Azzouz's videotestament is te zien. In de portiekwoning boven de kelder woont de 23-jarige Soumaya Sahla. Zij is reeds veroordeeld voor verboden wapenbezit, medeverdachte in de zaak Piranha en de vrouw van Hofstadlid Nouriddin El Fathni.[26]

Dreiging tegen het spoor

Tot slot is nog het vermelden waard dat in september 2005 een lichte dreiging tegen het spoor plaatsvond. Er deden enkele verhalen de ronde dat er op het Nederlandse spoor iets stond te gebeuren. Harde aanknopingspunten waren er niet, maar een aantal diensten kwam met signalen. Dit was wel de eerste mogelijkheid om het sinds 16 juni 2005 operationele Alerteringsysteem Terrorismebestrijding (ATb) te testen.[27] Het incident vond plaats op een moment dat het systeem nog volop ontwikkeling was.

Het Alerteringsysteem Terrorismebestrijding (ATb) is een publiek private samenwerking van verschillende vitale en aanslaggevoelige bedrijfssectoren die afspraken hebben gemaakt met de landelijke en plaatselijke overheid over gezamenlijke (beveiligings-)maatregelen bij een terroristische dreiging. De NCTb stelt dat de meerwaarde zit in het gegeven dat bij een verhoogd risico:

- er standaard maatregelenpakketten zijn,
- er toch maatwerk mogelijk is,
- de maatregelen zowel door de overheid als door de bedrijfssectoren worden genomen,
- dat over landelijke maatregelen regie plaatsvindt in zowel technische als bestuurlijke zin.[28]

26 'Regenbui kwam mooi op tijd voor justitie', *BN De Stem* 8 september 2006.

27 Tweede Kamer, vergaderjaar 2004 – 2005, 29 754, nr. 3.

28 NCTb, *Zeven vragen over het Alerteringsysteem Terrorismebestrijding*, januari 2007.

Evaluatie van het stelsel

In 2005 vond onder leiding van de NCTb een evaluatie van het stelsel plaats. De ministers van BZK en Justitie, Remkes en Donner schreven aan de Kamer:

> De conclusie is dat de meeste door de commissie-Van den Haak gesignaleerde knelpunten in het nieuwe stelsel naar tevredenheid zijn opgelost. Het belangrijkste discussiepunt dat zich in het nieuwe stelsel voordoet is of de verantwoordelijkheid van de rijksoverheid zich zou moeten uitstrekken tot een grotere groep dan de personen die nu op de limitatieve lijst staan. Een ander onderdeel van het stelsel dat voor onduidelijkheid zorgt, is de rol van en communicatie met de bedreigde persoon.[29]

Bij de evaluatie van het stelsel in 2005 werd de mogelijkheid geschapen om tijdelijk personen, objecten en diensten aan de limitatieve lijst toe te voegen. Dat konden personen zijn die geen officiële functie binnen de rijksoverheid bekleedden, maar bijvoorbeeld opinieleiders. Dit was uiteraard met de moord op Van Gogh en het vertrek van Hirsi Ali uit de Kamer extra actueel geworden. De CBB werd opgedragen stelselmatig te bekijken of bedreigde personen in de limitatieve lijst moeten worden opgenomen. De CBB bepaalt dan om welke personen het gaat. Daarnaast kan het lokaal gezag de CBB verzoeken personen aan de lijst toevoegen. Voor opname in de lijst werden de volgende criteria vastgesteld:

- er is sprake van een ernstige en serieuze bedreiging of een hoog risico;
- de bedreiging hangt samen met publieke uitingen of optreden;
- de persoon heeft een landelijke bekendheid en beweegt zich (regelmatig) tussen verschillende politieregio's;
- de persoon heeft geen werkgever die kan zorgdragen voor een adequate beveiliging.[30]

In de evaluatie werd nogmaals gesteld dat het onwenselijk is personen te allen tijde te informeren over alle aspecten van hun veiligheidssituatie. Ze worden periodiek op de hoogte gebracht over het verloop van de dreiging en de getroffen maatregelen.

29 Ministers van BZK en Justitie, Evaluatie stelsel bewaken en beveiligen, Den Haag, 10 oktober 2005, p. 2.

30 Idem, p. 4.

Later werden meer verbeteringen in het stelsel aangebracht. Om sneller en adequater op mogelijke bedreigingen te kunnen reageren werd de al langer bestaande Rijks Alarm Centrale (RAC) geformaliseerd. De coördinerende verantwoordelijkheid werd nu bij de CBB belegd. Op 28 maart 2008 werd door de ministers van Justitie en BZK het instellingsbesluit ervan in de Staatscourant gepubliceerd. Binnen het stelsel werden bepaalde personen en objecten op het RAC aangesloten. Het RAC ontvangt signaleringsinformatie over bijvoorbeeld overval- en inbraakalarm en geleidt die door naar de lokale politie. Voorts was het inmiddels gebruikelijk geworden dat de EBB betrokken was bij de beveiligingsmaatregelen van grote evenementen zoals Koninginnedag, de Dodenherdenking, verkiezingen en zelfs bij grote sportevenementen die niet eens in Nederland hoeven plaats te vinden, zoals het Wereldkampioenschap voetbal dat in 2010 in Zuid Afrika plaatsvond. De NCTb hield zich vooral bezig met de veiligheid van afreizende hoogwaardigheidsbekleders en droeg via het ministerie van Buitenlandse Zaken bij aan de informatieverstrekking aan supporters.

Tot slot wilde de Kamer een praktisch probleem oplossen. Burgemeesters moesten de financiële gevolgen van beveiligingsmaatregelen binnen hun gemeente zelf in de gemeenteraad verdedigen. Het gevolg hiervan was dat maatregelen geopenbaard (konden) worden. Om aan deze onaanvaardbare situatie een einde te maken diende het VVD-Kamerlid Teeven in december 2009 een motie in waarin de minister van BZK werd opgedragen deze verantwoordelijkheid van de burgemeester over te nemen.

Wat voor veiligheidsmaatregelen?

Bij de evaluatie van het stelsel in 2005 werd een geheel van in zwaarte variërende maatregelen geïntroduceerd.[31] Dit moest meer flexibiliteit en maatwerk mogelijk maken. De maatregelen hadden betrekking op de woning, de werkplek en/of het voertuig van de te beveiligen persoon. Op decentraal niveau kunnen dezelfde veiligheidsmaatregelen worden getroffen als op landelijk niveau. Voorbeelden van maatregelen, oplopend van licht naar zwaar zijn:

- Extra aandacht in de reguliere surveillance van regiopolitie;
- Extra toezicht zowel fysiek als technisch;

31 Idem, p. 10.

- Permanent toezicht;
- Persoonsbegeleiding;
- Persoonsbeveiliging van licht naar zwaar;
- Technische beveiliging woning/werkplek van minimaal tot maximaal (van alarmknop in eigen woning tot safe house);
- Technische beveiliging voertuig van minimaal tot maximaal;
- Combinaties van fysiek toezicht en technische toezicht;
- Pantservoertuigen;
- Inzet bijzondere bijstandseenheden.

Wat kost beveiliging?
Beveiliging is een kostbare zaak gegeven het feit dat voor een 24-uurs, 7-dagen per week beveiliging 30 fte's nodig zijn. In extreme gevallen wordt een gepantserde auto en/of een safe house beschikbaar gesteld. Over de specifieke kosten worden nooit mededelingen gedaan. Tijdens de discussies over de beveiliging van Ayaan Hirsi Ali werd op 17 november 2005 door de minister een bedrag van 2 miljoen euro per jaar voor volledige persoonsbeveiliging genoemd. De minister wilde 'om veiligheidsredenen' het bedrag niet specificeren. Uitgangspunt van het stelsel is dat het begint met de eigen verantwoordelijkheid: goed hang- en sluitwerk aan de eigen woning zijn een vereiste. Daarna komt de werkgeversverantwoordelijkheid: gemeente, provincie, departementen, of Staten-Generaal voor bijvoorbeeld een beveiligde woning, vervoer of een veilige werkplek. Tot slot is er de aanvullende overheidsverantwoordelijkheid die voorzien in beveiliging in de publieke ruimte.

Toenemende bedreigingen

Naast de eerder genoemden incidenten vonden tal van andere spraakmakende incidenten plaats die bijdroegen tot de verdere ontwikkeling en professionalisering van het stelsel. In 2005 constateerde constateerden onderzoekers dat er een stijgende lijn in het aantal bedreigingen zat. Behalve voortdurende bedreigingen aan het adres van parlementariërs als Ayaan Hirsi Ali (VVD) en Geert Wilders (PVV), kregen ook de politici Rita Verdonk (VVD), Jan Peter Balkenende (CDA), Paul Rosenmuller (GroenLinks) en Femke Halsema (GroenLinks) met bedreigingen te maken. In Amsterdam moesten burgemeester Job Cohen, wethouder Ahmed Aboutaleb en deelraadsvoorzitter Fatima Elatik zich onderwerpen aan een beveiligingsregime. Maar ook kwamen de officier van justitie Koos Plooy, rechter Frans Bauduin, advocaat Theo Hiddema en columnist Afshin Ellian onder bewaking te staan. Sporters, zoals de coach van het Nederland elftal

Dick Advocaat, kregen bedreigingen als het sportief even tegenzat.[32] Zelfs de Koningin kreeg in 2003 een kogelbrief.

Lokale bestuurders bleken steeds vaker het slachtoffer van bedreigingen te zijn. Dit zette Kamerlid De Roon (PVV) ertoe aan om naar aanleiding van een artikel in Spits in 2008 Kamervragen te stellen.[33] Aan de minister van justitie vroeg hij:

> Deelt u de mening dat het onaanvaardbaar is dat lokale bestuurders, tramconducteurs, ambulancepersoneel, politieagenten en medewerkers van de sociale dienst – stuk voor stuk hard werkende mensen – worden lastig gevallen door criminelen die denken door middel van (doods)bedreigingen hun zin te kunnen afdwingen? Zo neen, waarom niet?

Het antwoord van de minister was een kort 'ja' en zegde toe aanvullende maatregelen te nemen.[34]

Later vond toch nog een aantal geruchtmakende zaken plaats, zoals die rond CDA-burgemeester Fons Jacobs van Helmond. Jacobs werd vanaf 2011 zwaar beveiligd naar aanleiding van een conflict rond coffeeshop Carpe Diem in het centrum van Helmond. Deze coffeeshop was in 2010 het doelwit van aanslagen. In 2012 verscheen de *Handreiking voor het treffen van adequate maatregelen in geval van bedreigingen met agressie en geweld tegen burgemeesters en wethouders*. In de begeleidende brief bevestigden de ministers van BZK en Veligheid en Justitie (VenJ) dat het treffen van beveiligingsmaatregelen ten behoeve van deze lokale bestuurders primair een lokale verantwoordelijkheid is. In de handreiking werd aanbevolen om vooraf afspraken te maken over hoe om te gaan met bedreigingen en beveiligingsmaatregelen zodat bij een daadwerkelijk incident tijdig en adequaat kon worden ingegrepen. Feitelijk bevatte de handreiking een checklist met aandachtspunten voor preventieve maatregelen en maatregelen voor het geval van een concrete bedreiging.

32 Zie bijvoorbeeld de studie over bedreigingen van F. Bovenkerk e.a. Bedreigingen in Nederland.

33 *Spits*, 5 augustus 2008.

34 Antwoorden van de Minister van Justitie op de vragen van het lid De Roon (PVV) over bedreigingen aan het adres van lokale bestuurders (Ingezonden 8 augustus 2008, 2070827080).

In de loop der tijd veranderde geleidelijk ook de aard van de bedreigingen. In 2009 was bijvoorbeeld het aantal geweldplegingen door dierenrechtactivisten opmerkelijk hoog: 23. Dit getal was hoger dan rechtsactivisme en –extremisme waar het aantal gevallen van openlijke geweldpleging op 10 bleef steken (het aantal gevallen van vernieling was overigens 133).

In 2010 bleek dat de bedreigingen aan het adres van politici wederom waren toegenomen: 201 strafbare bedreigingen, tegen 186 het jaar ervoor. Volgens het OM kwam dat door de laagdrempeligheid van de sociale media. Ook in 2012 werd ook veelvuldig melding gemaakt van dreigementen. Zo stelde het OM dat Volkert van der G., de moordenaar van Fortuyn, systematisch wordt bedreigd. Van der G. had inmiddels bijna twee derde van zijn straf uitgezeten en had zicht op vrijlating. Het was een speling van het lot dat de man die met zijn moordaanslag op Fortuyn de aanzet voor het stelsel bewaken en beveiligen had gegeven, mogelijk aan dat zelfde stelsel onderworpen moest worden omdat zijn leven na vrijlating niet meer zeker zou zijn. Ook de aard van de risico's veranderde.

Het toenemende aantal bedreigingen ging hand in hand met verdere polarisering en verruwing van de maatschappij en een toenemende afkeer van de 'elite'. Traditionele instituties als de politiek bleken geleidelijk in een geloofwaardigheidscrisis te komen. In *De grenzeloze generatie* constateren Frits Spangenberg en Martijn Lampert dat de onvrede vooral bij de 'buitenstaanders' en de 'pragmatici' zit; samen zijn ze goed voor ruim de helft van de bevolking.[35] 'Buitenstaanders' zijn weinig maatschappelijk betrokken, hebben weinig op met de overheid, hebben weinig interesse in overheidsbeleid en staan negatief ten opzichte van maatschappelijke verplichtingen. Ze hebben volgens de onderzoekers een relatief hoog materieel verwachtingspatroon, gekoppeld aan een laag intellectueel en professioneel ambitieniveau. De groep van de 'pragmatici' bestaat volgens de onderzoekers uit utilitaire individualisten met een sterk materialistische gedrevenheid. Ook zij hebben weinig op met de publieke zaak, hoewel ze iets minder negatief ten opzichte van de overheid staan. Individualisme, hedonisme en pragmatisme overheersen meer naar mate de generaties jonger zijn. Internet bleek een belangrijke facilitator voor het uiten van ongenoegen te zijn, zoals vrijwel elke publieke figuur kon beamen.

35 F. Spangenberg en M. Lampert, *De grenzeloze generatie* (Amsterdam: Nieuw Amsterdam, 2010), p. 47 – 48.

Spraakmakende gebeurtenissen

Het paste in dit tijdbeeld dat politici onverwachte dingen deden en dat evenementen een groter risico dan voorheen liepen.

Fitna

Een grote uitdaging voor de CBB en zijn EBB ontstond toen PVV-leider Wilders zijn film *Fitna* op 27 maart 2008 op internet zette. Na serieuze bedreigingen aan het adres van de internetsite Liveleak waar de film na enige omzwervingen over het internet te zien was, besloot Liveleak de film van het internet te halen. De Nederlandse minister-president Balkenende sprak van 'een forse crisissituatie'; minister Ter Horst (PvdA) vroeg burgemeesters alert te zijn in verband met de gevolgen van de film. Mede door Fitna verhoogde de NCTb het algemene dreigingsniveau voor Nederland van *beperkt* naar *substantieel*: 'Deze verhoging werd gebaseerd op de toenemende internationale dreiging voor Europa in den brede, in combinatie met een hoog internationaal profiel van Nederland. Ontwikkelingen in de afgelopen periode hebben de internationale dreiging voor Nederland manifester gemaakt. De voornaamste aanleiding hiertoe lijkt nog steeds te liggen in de film *Fitna*, die door jihadisten wordt beschouwd als een zware belediging en een provocatie', schreef de NCTb op 9 september 2008 in de Samenvatting Dreigingsbeeld Terrorisme Nederland (DTN) 14.

Undercover in Nederland

Soms zetten onverdachte bronnen de NCTb op scherp. Dat gebeurde bijvoorbeeld door SBS-6 verslaggever Alberto Stegeman met zijn programma Undercover in Nederland. Vooral de uitzending van 15 november 2009 hakte er behoorlijk in. In deze uitzending werd bekend dat medewerkers van het programma op 22 oktober het paleis Noordeinde waren binnengekomen. Zij kwamen via de hoofdingang binnen. Ze arriveerden in een bestelbus, meldden zich aan en wisten zo een nepbom naar binnen te smokkelen. De NCTb, inmiddels was dat Erik Akerboom, erkende tegenover de NOS dat de beveiliging van het paleis te wensen overliet en zegde toe maatregelen te nemen. Ook was de politiek geschokt. De fractievoorzitters van VVD, GroenLinks, D66 en SP waren onthutst door het gemak waarmee de programmamakers binnen wisten te komen. Ze wilden opheldering van de verantwoordelijke bewindslieden, minister Guusje ter Horst van Binnenlandse Zaken en minister Eimert van Middelkoop van Defensie. Die bevestigden de toezeggingen van Akerboom. Stegeman's actie droeg er uiteindelijk toe bij dat de rijksoverheid eigen *red teaming* acties ging (laten) uitvoeren. Door middel van *mystery*

guests en andere technieken test een *red team* de beveiligingsmaatregelen van diezelfde overheid.

Het Libanon Tribunaal
Den Haag is de stad van vrede en recht en huisvest tal van internationale organisaties zoals het Internationale Gerechtshof en het Internationale Strafhof, het Joegoslavië Tribunaal en organisaties als Europol. Op 1 maart 2009 kwam er een bij: het Speciaal Tribunaal voor Libanon, gehuisvest in het voormalige hoofdkwartier van de AIVD in Leidschendam.[36] Het grote voordeel van deze locatie was dat de beveiliging vooraf gemakkelijk kon worden gerealiseerd. Het tribunaal kreeg tot taak de moord op Rafik Hariri, de oud-premier van Libanon, te onderzoeken. Deze kwam samen met tweeëntwintig anderen op 14 februari 2005 bij een bomaanslag om het leven. Tevens werd de mogelijkheid opengehouden andere in Libanon gepleegde aanslagen te berechten.

Afghanistanconferentie
Op 31 maart 2009 vond in Den Haag de Afghanistanconferentie plaats waarbij vrijwel alle delegaties gedurende hun aanwezigheid in Nederland beveiligd werden. De conferentie trok delegaties uit 73 landen. Onder de gasten bevonden zich de voorzitter van de conferentie, secretaris-generaal van de Verenigde Naties Ban Ki-moon, en zijn vicevoorzitters, speciaal VN-gezant Eide en de Afghaanse minister van buitenlandse zaken Spanta. Voor elke afzonderlijke delegatie werd een dreigingsinschatting gemaakt en werden beveiligingsmaatregelen bepaald. Vanwege de geringe voorbereidingstijd - minder dan een maand - werd de Afghanistanconferentie 'een monsterklus zonder precedent', zoals een van de betrokkenen het uitdrukte. De opluchting was dan ook groot toen de conferentie uiteindelijk vlekkeloos en zonder incidenten verliep. De klus werd overigens geklaard in samenwerking met het ministerie van BZK, de gemeente Den Haag, de Politie Haaglanden en het KLPD.

Europese verkiezingen
Tot slot vonden in datzelfde jaar de verkiezingen voor het Europese Parlement plaats. Gebaseerd op de ervaring die in 2006 met de Kamerverkiezingen waren opgedaan gaf de EBB extra aandacht voor de veiligheidssituatie van de kandidaten. Alle deelnemende partijen hadden op grond van deze ervaringen iemand

36 Tweede Kamer, vergaderjaar 2007 – 2008, 31 128, nr. 2.

aangewezen als contactpersoon. Maar ook bleek het veiligheidsbewustzijn van de partijen vergroot te zijn.

Koninginnedag 2009

De aanslag van Karst Tates op de Koninklijke familie op Koninginnedag 2009 past in het rijtje traumatische gebeurtenissen zoals de moorden op Fortuyn en Van Gogh. Er kwamen acht omstanders om het leven en ook Tates zelf overleefde het incident niet. Direct na de aanslag werd een onderzoek ingesteld naar het functioneren van het stelsel. De conclusie was eenduidig:

> Afgaand op de beschikbare dreigings- en risico-informatie zou Koninginnedag 2009 traditiegetrouw een feestelijke dag worden. Betrokken instanties hebben, gelet op hun respectievelijke verantwoordelijkheden ten aanzien van de beveiliging van dit evenement, redelijkerwijs gedaan wat van hen mocht worden verwacht.[37]

Onmiddellijk verschenen deskundigen op tv met kritiek. In EenVandaag sprak calamiteitenprofessor Dijkstra zijn verwondering uit over het feit dat slechts een bord en een hek de enige barrières waren die de zwarte Suzuki Swift moest nemen. De burgemeester van Apeldoorn, De Graaf, stelde dat er in de draaiboeken niets over wegafsluitingen met betonblokken stond: 'je gaat er niet vanuit dat iemand dwars door mensenmassa's en hekken heen rijdt'.[38]

Ondanks de vaststelling dat er weinig fout was gegaan, bleek er toch ruimte voor verbetering te zijn. Het rapport bevatte daartoe een aantal bevindingen en aanbevelingen:

> Ten eerste bleek het stelsel niet op alle onderdelen voldoende uitgewerkt:
> In de praktijk maakt de NCTb, wanneer rijks- en decentrale verantwoordelijkheden rond bewaking en beveiliging samenkomen (zoals bij Koninginnedag), incidenteel gebruik van zijn bevoegdheid tot gevraagd en ongevraagd advies aan het lokaal bevoegd gezag, namelijk wanneer sprake is van verhoogde dreiging of risico.

37 NCTb, Onderzoek functioneren Stelsel Bewaken en Beveiligen Koninginnedag 2009, Den Haag, september 2009, p. 5. Zie ook Tweede Kamer, vergaderjaar 2008 – 2009, 32 054, nr. 1.

38 'Zevende dode aanslag Apeldoorn', *Reformatorisch Dagblad*, 1 mei 2009

Dit leidde tot de aanbeveling dat:

> versterking van de structurele coördinatie noodzakelijk was en zou kunnen worden bereikt door binnen de bestaande gezagsverhoudingen en bevoegdheden de toepassing van het adviesrecht van de NCTb in het Stelsel Bewaken en Beveiligen aan te scherpen door bij evenementen die worden bezocht door personen die vermeld staan op de limitatieve lijst én waarbij het nationale belang centraal staat én het karakter van het evenement een specifieke of verhoogde druk op de bewaking en beveiliging kan geven, de NCTb altijd advies geeft over de samenhang en de afstemming tussen de betrokken partijen in het proces van bewaken en beveiligen, ongeacht het gepercipieerde dreigings- of risiconiveau.

Teneinde de samenhang van analyses en maatregelen te verbeteren, werd voorts aanbevolen om bij nationale evenementen alle dreigings- en informatieproducten schriftelijk en geïntegreerd te presenteren. Tot dan toe gebeurde dat niet. Bovendien liepen op het decentrale niveau de voor de politie en DKDB gehanteerde scenario's uiteen. Dat maakte het lastig om tot eenduidige preventieve maatregelen te komen. Het belangrijkste punt was dat in de analyses geen rekening gehouden was met een doorbraak van een auto; de beveiligingsmaatregelen werkten niet. Dit leidde tot de aanbeveling om met beveiligingsringen te gaan werken.

De aanslag leidde tot een werkwijze voor het bewaken en beveiligen van nationale evenementen. Nationale evenementen zijn evenementen die worden bezocht door personen van de limitatieve lijst én waarbij het nationale belang centraal staat én het karakter van het evenement een specifieke of verhoogde druk op de bewaking en beveiliging kan geven. Tot deze categorie behoorden behalve Koninginnedag, ook Prinsjesdag, de Dodenherdenking, Veteranendag en de Parlementsverkiezingen. De werkwijze, vastgelegd in een handreiking voor nationale evenementen, werd opgesteld door politie, inlichtingen- en veiligheidsdiensten en NCTb. De handreiking was er op gericht om in gezamenlijkheid de veiligheid van het verloop van het evenement, de gasten en deelnemers te waarborgen zonder het karakter van het evenement wezenlijk aan te tasten. De werkwijze richtte zich onder meer op de totstandkoming van een geïntegreerd dreigingsbeeld, landelijk afgestemde dreigingsscenario's en het werken met een systematiek van beveiligingsringen. Aan de hand van dreigingsanalyses moest nu worden bepaald welke maatregelen er in de verschillende ringen noodzakelijk was. Het doel was om te voorkomen dat een aanslagpleger als Tates de binnenste

ring, waarin zich in dit geval de Koningin met haar gevolg bevond, überhaupt kon bereiken. De nieuwe werkwijze die de structurele regie rond nationale evenementen wilden versterken, werd overigens in maart 2011 goedgekeurd door de Raad van Korpschefs en de NCTb.[39]

Wel of niet beveiligen?

Naarmate het stelsel zich verder ontwikkelde, kwam in een aantal gevallen de vraag prominent naar voren of een persoon wel of geen recht heeft op beveiliging. In een aantal spraakmakende gevallen eisten partijen beveiliging maar kregen die niet omdat daarvoor volgens de CBB geen of niet langer aanleiding bestond. Tijdens haar ministerschap kreeg Rita Verdonk vanaf 18 juni 2004 permanente persoonsbeveiliging omdat het aantal bedreigingen sterk was toegenomen. Op 22 februari 2007 eindigde haar ministerschap. De NCTb trok vervolgens de conclusie dat de dreiging was afgenomen en dat de beveiligingsmaatregelen konden worden afgebouwd. De minister van Justitie, Hirsch Ballin, deelde haar mede dat begin juni helemaal geen sprake meer van beveiliging zou zijn. In gesprekken die met de voormalige minister werden gevoerd, stelde Verdonk dat zij de inschatting over haar dreiging niet deelde. In de Telegraaf deed zij haar beklag. Ze zag zich genoodzaakt om haar campagne, bedoeld om mensen in het land te werven voor Trots op Nederland, af te breken. Ze vond het te gevaarlijk om op eigen houtje zonder bewaking het land in te trekken. Een bezoek aan Loon op Zand zegde ze meteen af: 'Ik voel mij niet veilig. Ik ben een eigen beweging aan het starten, we staan hoog in de peilingen. Moslimradicalen en links-extremisten weten één ding: als ik aan de macht kom, pak ik ze aan. In Nederland wordt het niet altijd gewaardeerd als je de waarheid zegt.' Deze kwestie liet goed zien met welk dilemma beide partijen kampten: de CBB wilde op grond van zijn inschatting stoppen, terwijl de beveiligde persoon juist het gevoel had dat de beveiliging nog wel degelijk zin had. Dit dilemma eist een zorgvuldige en soms relatief lange periode van afbouw om niet de indruk te wekken dat de beveiligde persoon ineens aan zijn of haar lot wordt overgelaten.

Geruchtmakend was ook de casus die door het Nieuw Israëlitisch Weekblad geopenbaard werd. Volgens eigen onderzoek zouden de kosten voor de beveiliging van synagogen, Joodse scholen en culturele instellingen jaarlijks ongeveer 800.000 euro bedragen; een bedrag dat door de Joodse gemeenschap moest

39 NCTb, *Werkwijze bewaken en beveiligen* 'Nationale Evenementen', Den Haag, maart 2011.

worden opgebracht. ChristenUnie-fractievoorzitter Arie Slob wilde dat de overheid aan deze kosten ging meebetalen. 'Het waarborgen van de veiligheid van haar burgers behoort tot de kerntaken van de overheid', meende het Kamerlid. De kwestie was van belang omdat er volgens het Centrum Informatie en Documentatie Israël (CIDI) in de periode 2000 tot 2010, 29 incidenten hadden plaatsgevonden. Elsevier berichtte over een voorval in juli 2004 toen twee mannen, een Saoedi-Arabiër en een Nederlandse Somaliër, ingerekend werden nadat zij onder meer de Israëlische en Amerikaanse ambassades en het gebouw van de Liberale Joodse Gemeente in Den Haag vanuit een auto zouden hebben gefilmd. De twee werden het land uitgezet, maar de Joodse gemeenschap nam pas door Wikileaks kennis van het voorval. De casus werd een typisch voorbeeld van een instelling die zich bedreigd voelde, maar waarover de EBB anders oordeelde. De minister van Veiligheid en Justitie bevestigde deze conclusie in een brief aan de Tweede Kamer en stelde dat maatregelen primair de verantwoordelijkheid van de instellingen waren en dat maatregelen lokaal, zoals cameratoezicht, moesten worden vormgegeven. Bovendien zegde de minister toe te bezien of de joodse gemeenschap tegemoet kan worden gekomen door middel van een ontheffing op de Wet particuliere beveiligingsorganisaties en recherchebureaus, om de inzet van vrijwilligers beter mogelijk te maken.

Naar een erkende discipline

De afgelopen jaren heeft zich rond het stelsel geleidelijk een zelfstandige veiligheidsdiscipline ontwikkeld. Allereerst pakte de EBB in samenwerking met andere partijen de voorlichting op. Zo verschenen *Uw veiligheid op internet* met tips over veilig vindbaar te zijn op internet en *Uw smartphone en uw veiligheid*. Ten tweede werd er structureel geoefend en getraind. In 2007 begonnen de zogenaamde Renegade Oefeningen. Die hadden betrekking op de na de aanslagen van 11 september 2001 door de Minister van Justitie verkregen bevoegdheid om vliegtuigen uit de lucht te schieten die een bedreiging voor het Nederlandse grondgebied vormen. In het kader van het ATb ging de Rijksoverheid zich met workshops, *tabletop-* en veldoefeningen voorbereiden op de bescherming van de vitale infrastructuur. Er werden trainingen georganiseerd, zoals de training dreigingsinschatting en de training maatregelenadviseur. Ten derde werd de ontwikkeling van een Master of Security Science & Management aan de TU Delft gesteund. Ten vierde werden procedures vastgelegd zoals het handboek over grensoverschrijdende samenwerking ten behoeve van de persoonsbeveiliging in het kader van het Benelux-politieverdrag. Tot slot ging de NCTb studies verrichten, dan wel laten verrichten. Een van de eerste studies was *Realistische beveiligingstesten* over

de effectiviteit van de bewakings- en beveiligingsmaatregelen. De studie werd door het COT verricht en resulteerde in een instrumentarium om beveiligingsmaatregelen op een gestructureerde wijze te kunnen testen.[40]

Drinkwateroefening 2007

Een voorbeeld van een oefening in het kader van het Alerteringsysteem Terrorismebestrijding (ATb) was een oefening die in februari 2007 werd gehouden. De oefening was gebaseerd op een fictieve tip van de Algerijnse inlichtingendienst die door de AIVD was ontvangen over een de mogelijke sabotage van drinkwaterinstallaties rond Rotterdam. De oefening leverde een dikke eindevaluatie op met de conclusie dat nagenoeg alle pogingen binnen te dringen op de objecten waren afgeslagen. Desondanks dienden wel de gevolgde procedures verder te worden aangescherpt.

Van groot belang was dat sociaalpsychologische aspecten een steeds grotere aandacht kregen. Na de aanslagen van Londen op 7 juli 2005 troffen de NCTb Joustra en de deskundige op het gebied van posttraumatische stress, professor Gersons van het Amsterdam Medisch Centrum elkaar tijdens een opname van NOVA. Joustra bleek geïnteresseerd in de psychosociale effecten van bedreigd en beveiligd worden. Dit leidde tot de studie *Psychologische effecten van bedreiging en beveiliging*.[41] De conclusie van het onderzoek luidde dat het voor de beveiligers van groot belang is om te weten wat de psychosociale gevolgen zijn voor degenen die beveiligd worden en hun naasten. De studie beval aan dat tijd moet worden ingeruimd voor voorlichting, scholing en bijscholing: 'Richting beveiligden kan dit het beste plaatsvinden in de vorm van voorlichtings- en begeleidingsgesprekken, ondersteund met een voorlichtingsbrochure'. Die brochure kwam er: *Beveiligd, en dan?* De studie beval ook aan gesprekken met ervaringsdeskundigen aan te gaan om met de psychosociale gevolgen om te gaan: 'De begeleiding is van belang ter preventie van klachten; om klachten op te sporen en adviezen te kunnen geven hoe deze klachten vermeden of verminderd kunnen worden'. De onderzoekers concludeerden dat voor de NCTb hierdoor ook een mogelijkheid van monitoring

40 Onderzoek in opdracht van de NCTb door het COT: Realistische beveiligingstesten: toets op de effectiviteit van bewakings- en beveiligingsmaatregelen in het stelsel bewaken en beveiligen, Den Haag 8 mei 2006.

41 Onderzoek in opdracht van de NCTb door M.J. Nijdam e.a, Psychologische effecten van dreiging en beveiliging (Amsterdam: Topzorgprogramma Psychotrauma, Psychiatrie, AMC, Universiteit van Amsterdam, 2008).

moet ontstaan om ontregeling van de beveiliging voor te zijn en maatwerk te kunnen leveren. Voor de beveiligers was het belangrijk om van tevoren geschoold te worden in de psychosociale bijeffecten van beveiliging. In 2008 werd over de bevindingen van de studie een conferentie gehouden.[42]

Individuele bedreigers

Tates was een typisch voorbeeld van een individu waarvan geen signalen bestonden die wezen op de aanslag die hij uiteindelijk zou uitvoeren. Een ander voorbeeld van een solistische dader was de Noor Anders Breivik die op vrijdag 22 juli 2011 76 mensen vermoorde. Bij hem waren er wel aanwijzingen. In zijn ruim 1500 pagina's tellende manifest *2083 – A European Declaration of Independence*, tekende hij nauwgezet uit hoe een Europese revolutie moet plaatsvinden en waartegen een Europese burgeroorlog moet worden ontketend. Hij was tegen de islam, het multiculturalisme, het marxisme, de linkse elite, de politiek correcte, mainstream media, en voor Israël. In een poging de lont in het kruitvat te steken voerde hij aanslagen uit die tot de zwaarste ooit in Europa werden gerekend. In een reactie op de aanslagen schreef het kabinet dat Breivik een gewelddadige doorvertaling van zijn gedachtegoed had doorgemaakt, maar dat er geen aanwijzingen waren dat iets dergelijk op dat moment ook in Nederland aan de hand was. Mede daarom was er geen aanleiding om aanvullende maatregelen te nemen op 'het terrein van veerkracht en cohesie' die verdergaan dan de nota *Integratie, Binding en Burgerschap*.

Het onderzoek naar de aanslag van Tates concludeerde dat er voorafgaand aan Koninginnedag 2009 geen aanwijzingen bij de politie en de inlichtingen- en veiligheidsdiensten beschikbaar waren dat Tates die dag een aanslag zou willen plegen. Inlichtingendiensten zijn op zoek naar concrete aanwijzingen, maar als die er niet zijn dan is het noodzakelijk een inschatting te maken van de risico's die een persoon loopt. Een ieder die een grote mate van zichtbaarheid in het publieke en politieke debat heeft, loopt in het huidige maatschappelijke klimaat risico's. In 1990 ondervonden de SPD-politici Lafontaine, Schäuble en Engholm dat. In 2002 werden aanslagen gepleegd op de Franse president Chirac en de politicus Lanoe. Een recente casus is de aanslag op Berlusconi in december 2009.

42 M.J. Nijdam e.a, Addendum bij het rapport 'Psychosociale effecten van dreiging en beveiliging': verslag van de expertbijeenkomst en de conferentie voor genodigden, 12 en 13 maart 2008 (Amsterdam: Topzorgprogramma Psychotrauma, Psychiatrie, Academisch Medisch Centrum, Universiteit van Amsterdam, 2008.)

Nog lastiger is het als een individuele bedreiger een aanslag wil plegen, maar daarvoor willekeurige burgers uitkiest, zoals later Breivik in Noorwegen.

In 2010 kwam een onderzoek uit naar individuele bedreigers, waartoe de opdracht overigens al in 2007 was verstrekt.[43] De resultaten ervan werden op 1 juli 2010 aan de Tweede Kamer gemeld.[44] Het onderzoek werd uitgevoerd door drie instituten:

- Het *Verwey-Jonker Instituut* schreef over bedreigers van politici, risico's en interventiemogelijkheden. In de periode van medio 2005 tot najaar 2008 werden er 847 aangiftes gedaan van bedreigingen bij het Team Bedreigde Politici van de regiopolitie Haaglanden. Een selectie hiervan werd onderzocht. Concreet ging het om straattaaldreigers, verwarde bedreigers, verward-gefrustreerde en gefrustreerde bedreigers. Straattaaldreigers bleken veelal jongens met een gemiddelde leeftijd van 16 jaar die na bezocht te zijn door de politie vaak met hun acties stopten. De overige drie categorieën bedreigers bleken vooral uit volwassen mannen met een duidelijke grief te bestaan. Veelal lijken zij te lijden aan een psychische ziekte of gaan gebukt onder sociaal-maatschappelijke problemen. Het verlenen van zorg zou volgens het Verwey-Jonker Instituut het risico op herhaling of escalatie kunnen verkleinen.
- *Zorg Consult Nederland* deed onderzoek naar mensen met een psychische stoornis die publieke personen bedreigen. Centraal stond de vraag welke mogelijkheden er zijn om zorg te verlenen aan de categorie verwarde bedreigers. Zorg Consult constateerde dat een goede behandeling in de zorg effectief kan zijn voor zowel de verwarde bedreiger als de verward-gefrustreerde bedreiger. Daartoe diende de landelijk beschikbare informatie over bedreigers op regionaal niveau onder de aandacht te worden gebracht, iets dat niet structureel gebeurde. Het zou overigens slechts om enkele tientallen personen per jaar gaan.
- Het *COT* plaatste de twee vorige onderzoeken in een internationaal wetenschappelijk perspectief en kwam met adviezen voor een beleidsmatige vertaling. Geconcludeerd werd dat intensivering van de aanpak van verwarde en verward-gefrustreerde bedreigers noodzakelijk is. Als samengestelde groep bleken deze bedreigers oververtegenwoordigd in de registraties van bedreigingen in andere landen.

43 Onderzoek in opdracht van de NCTb: Individuele bedreigers van publieke personen in Nederland: fenomeenanalyse en een beleidsbeleidsverkenning, Den Haag, juli 2010.

44 Tweede Kamer, vergaderjaar 2009 – 2010, 29 754. Nr. 191.

De minister van Justitie onderschreef het belang van extra aandacht voor solistische bedreigers. Zo gaven de resultaten van het onderzoek aanleiding tot verbreding van de kennisverzameling. Een eenzijdige focus op uitsluitend bekende bedreigers vond de minister niet voldoende. Daarom werd de NCTb gevraagd, in nauwe afstemming met stelselpartners, een onderzoekagenda over onbekende bedreigers op te stellen. Voorts wilde de minister een pilot voor de landelijke coördinatie met betrekking tot zorg- en dreigingsmanagementtrajecten starten waarin de Zweedse en Britse aanpak werd vertaald naar de Nederlandse situatie. Deze pilot moest zich richten op bedreigers van landelijk bekende personen die een publieke functie bekleden en in de limitatieve lijst voorkwamen. Voor de duur van de pilot werd bij het KLPD een team opgericht dat bestaat uit medewerkers van politie-, inlichtingen- en veiligheidsdiensten en psychologen. Het doel was uiteindelijk om structurele samenwerking op gang te brengen. Die pilot kwam er overigens in november 2011.[45] Voor de categorie straattaaldreigers lijkt de bewustwording van het feit dat bedreigen strafbaar is, bij te dragen aan het voorkomen van herhaling. De minister bepaalde dat daartoe een communicatiestrategie moest worden ontwikkeld, gericht op het verstrekken van informatie aan deze categorie bedreigers over de strafbaarheid van hun acties. Voorts moest de uitwisseling van informatie worden verbeterd. Zo moest het op lokaal niveau tot structurele informatie-uitwisseling komen over casussen van solistische bedreigers tussen politie, justitie en GGZ.

Nieuwe wegen

'Veiligheid is een kerntaak van de overheid en een basisvoorwaarde voor een samenleving waarin mensen zich vertrouwd, vrij en verbonden voelen', stelde het coalitieakkoord van VVD en CDA dat de basis werd van het kabinet Rutte dat op 14 oktober 2010 werd beëdigd. Tijdens de formatieonderhandelingen werd besloten tot een drastische wijziging van de organisatie van de kerntaak veiligheid, voor zover het binnenlandse veiligheid betrof. Allereerst gingen veiligheid en politiek over van het ministerie van BZK naar het nieuwe ministerie van Veiligheid en Justitie, onder leiding van minister Ivo Opstelten. Binnen het nieuwe ministerie werd Dick Schoof directeur-generaal Politie (DGPol). Hij kreeg de opdracht om de nieuwe Nationale Politie vorm te geven. Het doel was te komen tot een centrale aansturing van de politie. Op deze wijze moest de effectiviteit

45 De opzet van de pilot werd beschreven in een brochure van de KLPD, Pilot dreigingsmanagement: risicotaxatie en zorgtoeleiding bij gefixeerde personen, november 2011.

worden vergroot en kosten worden gedrukt. Zo had bijna elk politiekorps zijn eigen ICT voorzieningen en schafte naar eigen inzicht voertuigen aan. Schaalvergroting en standaardisatie zouden tot kostenbesparing leiden, zo was de redenering. In de toelichting op de nota van wijziging van de Politiewet werd gesteld dat de wijzigingen voornamelijk betrekking hebben op het bestuur en beheer van de politie, 'waarbij vereenvoudiging van de beleids- en beheerscyclus en een vermindering van de bestuurlijke drukte worden bewerkstelligd.'[46]

Tevens werd de NCTb omgevormd tot een directoraat-generaal dat het directoraat Nationale Veiligheid van het voormalige ministerie van BZK en Govcert, het Computer Emergency Response Team van de Nederlandse overheid, ging omvatten. Erik Akerboom, de NCTb, werd de nieuwe Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid (NCTV). Het doel was om tot een meer geïntegreerde aanpak van het gehele veiligheidsdossier te komen teneinde maatschappelijke ontwrichting te voorkomen. Er bestond een brede politieke overtuiging dat omwille van de effectiviteit de afstemming en coördinatie in het veiligheidsdomein moest worden verbeterd. Om die reden lag het ineenschuiven van de NCTb met het directoraat-generaal Veiligheid van BZK voor de hand. Bovendien appelleerde dit aan de breed gedragen wens om tot een veiligheidsministerie te komen. Want ondanks de moord op Fortuyn en de incidenten die daarna plaatsvonden had veiligheid in Nederland geen 'gezicht'; er was immers geen minister van veiligheid. Taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden waren verdeeld over verschillende departementen waardoor coördinatieproblemen konden ontstaan.

Tevens presenteerde het Kabinet de *Nationale Contraterrorismestrategie*, bestaand uit vijf pijlers: verwerven (het verzamelen van informatie), voorkomen, verdedigen, voorbereiden en vervolgen.[47] In de strategie werden nogmaals de uitgangspunten van het stelsel verwoord:

1 waar mogelijk de dreiging wegnemen, zodra duidelijk is wie de bedreiger is;
2 een zo compleet mogelijk dreigingsbeeld;
3 een zo goed mogelijk inzicht in de risico's rond een persoon, object of dienst;
4 zo veel mogelijk maatwerk op het gebied van beveiligingsmaatregelen;
5 waar mogelijk rekening houden met de belangen en de beleving van de bedreigde.

46 Staatscourant, 'Vaststelling van de nieuwe Politiewet', nr. 30 880, 14 juli 2011.
47 Nationale Contraterrorismestrategie 2011 – 2015, april 2011.

Per uitgangspunt moest een nieuwe, alternatieve werkwijze worden ontwikkeld, gericht op minder versnippering in de aandacht voor het wegnemen van bedreigingen; het verzamelen van indirecte informatie over aanwijzingen voor dreigingen; een filosofie van risicobeheersing in plaats van risico-uitsluiting; innovatie gericht op minimalisering van zichtbare beveiligingsmaatregelen en grotere weerbaarheid van de bedreigde door een betere begeleiding.[48]

Slot

De evolutie die het stelsel Bewaken en Beveiligen in tien jaar doormaakte, kenmerkte zich door professionalisering en het ontstaan van een zelfstandige, wetenschappelijk onderbouwde veiligheidsdiscipline. Van de aanvankelijke focus op persoonsbeveiliging kwam de nadruk ook te liggen op objectbeveiliging. En van reactieve decentraal georganiseerde ad hoc beveiliging vond een ontwikkeling plaats naar proactieve beveiliging met getrapte verantwoordelijkheden voor de rijksoverheid en het decentrale domein.

De ontwikkeling van het stelsel werd vooral gedreven door incidenten, te beginnen met de moord of Pim Fortuyn. Maar ook de moord op Theo van Gogh en de aanslag op Koninginnedag 2009 hadden invloed op de ontwikkeling van het stelsel. Praktijkervaring en later wetenschappelijke onderbouwing professionaliseerden de werkwijze van de bewaking en beveiliging zelf. Dit is een gebruikelijke ontwikkelingsroute voor overheidsinstanties.

Het valt niet te verwachten dat dit ontwikkelingsproces zal veranderen. Het stelsel zal zich gedreven door veiligheidsincidenten, wetenschappelijk onderzoek en mogelijk technologische ontwikkelingen, zowel in kwalitatieve als in kwantitatieve zin incrementeel blijven ontwikkelen. Hiermee is niets mis, temeer omdat radicale veranderingen de effectiviteit van het stelsel zullen aantasten. De EBB kan het zich bovendien niet veroorloven dat het 'voor verbouwing gesloten' is.

Ontwikkelingen in de veiligheidsomgeving zullen in dit ontwikkelingsproces de dominante factor zijn. Helaas vallen hierover geen concrete voorspellingen te doen. Voorspellen wordt in het huidige tijdsgewricht, gezien de volatiliteit van de internationale en nationale ontwikkelingen steeds lastiger. Zeker is dat er geen aanwijzingen zijn dat de veiligheid substantieel toeneemt en dat het aantal

48 Nationale Contraterrorismestrategie 2011 – 2015, april 2011, p. 85 – 89.

bedreigingen substantieel zal afnemen. Bepalende factoren zijn het maatschappelijke klimaat en de economische ontwikkeling. Economische achteruitgang leidt per definitie tot sociale onlusten. De onlusten in Griekenland, dat de facto failliet ging, zijn daar een goed voorbeeld van. In het huidige maatschappelijke klimaat kan de stap naar het verantwoordelijk houden van personen voor de ontstane situatie dan snel zijn gezet. Als dit ertoe leidt dat deze personen bedreigd worden, komt het stelsel in beeld. Het is een voorbeeld van hoe de hoek waaruit bedreigingen kan veranderen. Al eerder is gewezen op de opkomst van dierenrechtenextremisme. Het is ook denkbaar dat als klimaatverandering resulteert in extreme weercondities personen daar vervolgens voor verantwoordelijk worden gehouden of dat extremisten gewoon 'een punt willen maken' over ontwikkelingen die ze niet aanstaan en daarvoor, zoals Breivik, een willekeurige groep mensen uitkiezen.

Individueel opererende bedreigers zullen voor de grootste hoofdbrekens blijven zorgen. De kwestie Breivik, de moorden op Fortuyn en Van Gogh, maar ook de aanslag op Koninginnedag 2009 zijn daar belangrijke voorbeelden van. Individuele bedreigers radicaliseren bij wijze van spreken op een zolderkamertje, hebben geen strafblad en gedragen zich verder onopvallend. Dit betekent dat het maken van risico-inschattingen ten behoeve van personen, evenementen en objecten cruciaal is en blijft. Bovendien blijft psychosociaal onderzoek van groot belang. Wat drijft potentiële daders en kunnen zij in een vroeg stadium toch worden geïdentificeerd en gelokaliseerd?

Het valt helaas niet uit te sluiten dat er meer aanslagen in Nederland zullen plaatsvinden. Maar zeker is dat veiligheid in Nederland na de moord op Fortuyn is geïnstitutionaliseerd en geprofessionaliseerd op een wijze waardoor een traditionele kerntaak van de overheid effectiever en doeltreffender kan worden uitgevoerd.

Gebruikte afkortingen

AIVD	Algemene Inlichtingen en Veiligheidsdienst
ATb	Alerteringsysteem Terrorismebestrijding
AZ	Ministerie van Algemene Zaken
BBE	Bijzondere Bijstandseenheid
BoBB	Beleidsoverleg Bewaken en Beveiligen
BVD	Binnenlandse Veiligheidsdienst
BZK	Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
CBB	(Nationaal) Coördinator Bewaken en Beveiliging
DCC	Departementaal Coördinatiecentrum
DKDB	Dienst Koninklijke een Diplomatieke Beveiliging
DTN	Dreigingsbeeld Terrorisme Nederland
GED	Grote Evaluatiedriehoek
KLPD	Korps Landelijkere Politie Diensten
MBT	Ministerieel Beleidsteam
MIVD	Militaire Inlichtingen- en Veiligheidsdienst
NCC	Nationaal Coördinatiecentrum
NCTb	Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding
NCTV	Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid
NRI	Nationale Recherche Informatiedienst
RAC	Rijks Alarm Centrale
TEC	Technische Evaluatiecommissie
TUC	Technische Uitvoeringscommissie
VenJ	Ministerie van Veiligheid en Justitie

The Hague Centre
for Strategic Studies

Lange Voorhout 16
2514 EE Den Haag
Nederland

info@hcss.nl
www.hcss.nl