



> Retouradres Postbus 20301 2500 EH Den Haag

Directie WODC

Koningskade 4
2596 AA Den Haag
Postbus 20301
2500 EH Den Haag
www.wodc.nl

Ministerie van Justitie en Veiligheid
Directoraat-Generaal Politie en Veiligheidsregio's
T.a.v. drs. A. van Dam MPA, directeur-generaal (waarnemend)

Ons kenmerk

3490

Bij beantwoording de datum en ons kenmerk vermelden. Wilt u slechts één zaak in uw brief behandelen.

Datum 9 januari 2026
Onderwerp Aanbiednota bij rapport 'Internationale verkenning bevoegdheden bewaken en beveiligen'

Dit rapport is het verslag van een internationaal verkennend onderzoek naar stelsels van bewaken en beveiligen in een aantal Europese landen: België, Denemarken, Duitsland (deelstaat, Nedersaksen), Frankrijk en Italië.¹

De directe aanleiding van het onderzoek is de voorgenomen herziening van het Nederlandse stelsel van bewaken en beveiligen van personen, zoals aangekondigd door de minister van JenV in 2023.² In het stelsel zal onder andere een nieuwe verantwoordelijkheidsverdeling voor het beveiligen van personen worden geregeld, een beschrijving van de benodigde informatievergaring en informatiedeling en de grondslagen om gegevens te verwerken.

Het doel van dit onderzoek is het verschaffen van kennis, inzichten en inspiratie ter voorbereiding van een wetsvoorstel dat bevoegdheden regelt waarmee de politie en de Koninklijke Marechaussee (KMar) informatie kunnen vergaren ten behoeve van het bewaken en beveiligen van personen en voor het maken van dreigingsinschattingen om op basis daarvan een beslissing te kunnen nemen. In het onderzoek ligt de focus op dreigingen die voortkomen uit terroristische of criminele motieven, omdat tijdens het onderzoek bleek dat deze dreigingen het meest bepalend zijn voor de werking van de verschillende systemen en daarmee de meest bruikbare informatie opleveren.

In deze nota beschrijft het WODC enkele hoofdpunten uit het onderzoek. Voor de volledige samenvatting verwijzen we naar het bijgevoegde rapport.

¹ In een eerste verkenning waren ook Spanje en het Verenigd Koninkrijk en Ierland opgenomen. Ondanks de inspanningen van de onderzoekers was de informatie onvoldoende voor de uiteindelijke vergelijking. Deze informatie is weergegeven in het rapport, maar komt in de samenvatting niet terug en ook niet in deze aanbiednota.

² TK 2022/23 29911 nr. 395.

Belangrijkste uitkomsten

Rolverdeling betrokken organisaties

In alle landen is de politie betrokken bij het stelsel van bewaken en beveiligen. Italië heeft een speciale organisatie (de UCIS) opgericht om het stelsel van bewaken en beveiligen te coördineren. Dat houdt in: het beoordelen van risicoanalyses, het evalueren van dreigingssituaties en het nemen van maatregelen. Op lokaal en regionaal niveau wordt de UCIS ondersteund door de politie en de prefecten (verantwoordelijk voor de openbare orde in een bepaald deelgebied). Een meer gecentraliseerde aanpak heeft in de praktijk geleid tot een betere informatiedeling en coördinatie van het stelsel. In België heeft het nationale crisiscentrum (NCCN) een rol in het stelsel, die vergelijkbaar is met de UCIS in Italië. In Frankrijk is er een organisatie (de UCLAT) in het leven geroepen om de samenwerking bij dreigingen vanuit terrorisme te coördineren, maar de minister van Binnenlandse Zaken bepaalt of maatregelen worden ingezet. In Duitsland is op federaal niveau het Bundeskriminalamt verantwoordelijk voor de beveiliging van een gelimiteerde en specifieke groep personen. De overige taken zijn belegd bij de deelstaten. Zo is het bewaken en beveiligen van personen in Nedersaksen geregeld binnen één gespecialiseerde eenheid van het Landeskriminalamt en is daarbij verantwoordelijk voor uitvoering en coördinatie. Denemarken is het enige land dat volledig centraal georganiseerd is. De Deense Politie Efterretningstjeneste (PET) is een veiligheids- en inlichtingendienst die kan vergeleken worden met een combinatie van de AIVD, DKDB en NCTV. De PET verzamelt inlichtingen, stelt analyses op, bepaalt welke maatregelen nodig zijn én voert de fysieke beveiliging vervolgens uit.

Juridisch kader

Geen van de landen heeft specifieke wetgeving, gericht op het stelsel van bewaken en beveiligen en gegevensdeling binnen dat stelsel. De regelgeving daaromtrent is ondergebracht in verschillende materiewetten, waarin de taken en bevoegdheden van de verschillende organisaties in het stelsel zijn vastgelegd: politie en inlichtingendiensten en de speciaal in het leven geroepen organisaties zoals in Italië.

Met uitzondering van Denemarken beschikken de organisaties die het dreigingsniveau en de te treffen beschermingsmaatregelen vaststellen niet over dwangbevoegdheden om informatie te verzamelen en lijken evenmin toegang te hebben tot vertrouwelijke informatie. Zij beschikken enkel over de uitkomst van de gemaakte analyse van de dreiging. Op deze wijze wordt volgens de onderzoekers bedoeld of onbedoeld invulling gegeven aan het beginsel van dataminimalisatie uit de AVG en de richtlijn gegevensbescherming bij rechtshandhaving.

Dreigingsanalyses

In alle landen wordt gewerkt met verschillende dreigingsniveaus. Wat betreft terroristische dreigingen werken zowel Italië, België als Frankrijk met een specifieke organisatie die het uitvoeren van de dreigingsanalyse coördineert. Bij deze organisatie komt de informatie die is verzameld door verschillende betrokken partijen samen. In Denemarken is het systeem gecentraliseerd: het vergaren van informatie, het maken van de dreigingsanalyse en de beoordeling

Directie WODC

Koningskade 4
2596 AA Den Haag
Postbus 20301
2500 EH Den Haag
www.wodc.nl

Ons kenmerk

3490

Bij beantwoording de datum en ons kenmerk vermelden. Wilt u slechts één zaak in uw brief behandelen.

daarvan ten behoeve van de uitvoering van beschermingsmaatregelen is bij de inlichtingendienst belegd. Qua uitvoering van de dreigingsanalyse valt op dat in Italië de politie bij terrorisme ook het voortouw heeft om de dreigingsanalyse voor een bepaalde bedreigde persoon op te stellen, terwijl in België, Frankrijk en Denemarken de inlichtingendiensten en/of de coördinerende organisaties hierover gaan. In het geval van georganiseerde misdaad geldt in België en Italië dat er coördinatie wordt gevoerd door dezelfde organisatie als bij terroristische dreigingen. In Frankrijk ontbreekt deze coördinatie op het gebied van georganiseerde misdaad, en wordt de dreigingsanalyse door de politie uitgevoerd. Denemarken kijkt in het kader van georganiseerde misdaad het meeste af qua werkwijze, omdat de inlichtingendienst wat betreft georganiseerd misdaad ook de dreigingsanalyse uitvoert, en niet de politie.

Directie WODC

Koningskade 4
2596 AA Den Haag
Postbus 20301
2500 EH Den Haag
www.wodc.nl

Ons kenmerk

3490

Bij beantwoording de datum en ons kenmerk vermelden. Wilt u slechts één zaak in uw brief behandelen.

Toezicht

In de onderzochte landen vindt toezicht plaats in verschillende vormen. Frankrijk heeft een adviesorgaan ingesteld als onafhankelijk toezichthouder. Dat kan vooraf, niet-bindend advies uitbrengen over de bevoegdheden van inlichtingendiensten en achteraf toezicht uitoefenen. Denemarken kent een parlementaire commissie die toezicht houdt op de Deense inlichtingendiensten (de PET en de militaire inlichtingendienst). De commissie adviseert de regering mondeling of schriftelijk over de behandelde aangelegenheden. In België zijn twee vaste comités verantwoordelijk voor het toezicht op de deelnemende partijen van het stelsel van bewaken en beveiligen, ook wat betreft de bescherming van persoonsgegevens. In Duitsland is externe controle geregeld via parlementair toezicht. Alleen Italië kent geen officiële toezichthouder in de vorm van een commissie of autoriteit. De minister van Binnenlandse Zaken draagt de eindverantwoordelijkheid voor het stelsel.

Toepassing in de Nederlandse situatie

De stelsels van bewaken en beveiligen in de onderzochte landen functioneren binnen de eigen maatschappelijke en juridische context. Daarom is het niet mogelijk om die stelsels, of zelfs maar specifieke onderdelen daarvan, één op één toe te passen in de Nederlandse situatie. Daarom hebben de onderzoekers een referentiemodel voor een stelsel van bewaken en beveiligen ontwikkeld op basis van de bevindingen van het onderzoek. Het bestaat uit de volgende ijkpunten.

- **De toegang tot het stelsel is adequaat**

Bedreigde personen moeten de weg naar het stelsel weten te vinden terwijl de toegangsdrempel tot het stelsel vanuit efficiëntie-oogpunt niet te laag mag zijn. Als inspiratie kan de werkwijze van België dienen. Als iemand aangifte doet wordt deze doorgezet naar het NCCN dat beoordeelt de aangifte aan de hand van een dreigingsanalyse en maakt een inschatting van de te nemen beveiligingsmaatregelen. Het NCCN kan ook op basis van andere signalen het beveiligingsproces in gang zetten.

- **De coördinatie tussen partijen is adequaat, de rolverdeling helder**

Voor een adequate en efficiënte coördinatie is het van belang dat het aantal betrokken organisaties beperkt is. Tegelijkertijd kan belangrijke informatie en expertise bij veel verschillende organisaties berusten die relevant kunnen zijn

voor de bewaken en beveiligingstaken. In België, Italië en in Duitsland (Nedersaksen) is één orgaan aangewezen dat coördineert.

- **De juridische basis voor het verzamelen en delen van informatie is helder**

Bij informatieverzameling gaat het om voldoende relevante informatie en tevens geen onevenredige inbreuken maken op de persoonlijke levenssfeer. In Denemarken heeft de PET de bevoegdheid om zelf alle informatie te verzamelen. Daarnaast mag de PET informatie opvragen van bijvoorbeeld de lokale politie. Dit proces is met waarborgen omgeven.

- **De juridische basis voor de inzet van dwangbevoegdheden is helder**

Dwangbevoegdheden kunnen nodig zijn om belangrijke informatie te verzamelen, waarbij moet worden voldaan aan eisen van noodzakelijkheid en proportionaliteit. In Frankrijk zijn de dwangbevoegdheden die mogen worden ingezet in de inlichtingenwet geregeld en is bepaald aan welke vereisten geautomatiseerde verwerkingen moeten voldoen en hoe informatie via andere organisaties kan worden verzameld.

- **De dreigingsanalyse is adequaat/bruikbaar**

De te nemen maatregelen moeten in verhouding staan tot het reële dreigingsniveau. Om die reden is een adequate dreigingsanalyse van belang. In Denemarken is die taak toegewezen aan één organisatie die op basis van actuele en brede informatie een analyse uitvoert. Dat leidt tot de hoogste mate van accuraatheid. In België is er een organisatie in het leven geroepen die specifiek gaat over het coördineren van de dreigingsanalyse en het maken van de dreigingsinschatting (OACD). Op die manier komt de informatie van de verschillende betrokken partijen met elk hun eigen expertise (georganiseerde misdaad en terrorisme) op één plek bij elkaar.

- **De evaluatie van maatregelen is effectief**

Periodieke evaluaties van de genomen maatregelen zijn van belang om het maatregelenpakket van een bedreigd persoon aan te laten sluiten bij zijn/haar gewijzigde werkelijkheid. Voorkomen moet worden dat er te veel of te weinig wordt geëvalueerd. In België en Italië vindt evaluatie van de maatregelen in ieder geval plaats wanneer er nieuwe informatie beschikbaar is die van belang is voor de beveiligingssituatie van een persoon, bijvoorbeeld wanneer iemand wordt gearresteerd. Daarnaast wordt op regelmatige basis de casus van een bedreigde persoon besproken in een overleg.

- **Het toezicht is eenduidig en doeltreffend**

Effectief toezicht is cruciaal voor het goed kunnen functioneren van het stelsel. Het dilemma daarbij is dat goed toezicht openheid vergt, maar het is mogelijk dat de aard van bepaalde informatie zich slecht tot dit principe verhoudt. Frankrijk en België hebben dat duidelijk geregeld. In Frankrijk is er een toezichthouder aangewezen die toezicht houdt op het stelsel als geheel. Er is daarnaast een onafhankelijke commissie ingesteld die adviseert over privacyvraagstukken bij de inzet van instrumenten door inlichtingendiensten. Deze commissie kan

Directie WODC

Koningskade 4
2596 AA Den Haag
Postbus 20301
2500 EH Den Haag
www.wodc.nl

Ons kenmerk

3490

Bij beantwoording de datum en ons kenmerk vermelden. Wilt u slechts één zaak in uw brief behandelen.

voorafgaand, niet-bindend advies uitbrengen. Ook kan de commissie achteraf toezicht uitoefenen.

Mogelijke benutting uitkomsten onderzoek

De onderzoekers concluderen dat in de onderzochte landen verschillende keuzes zijn gemaakt bij het inrichten van het stelsel van bewaken en beveiligen. Dat levert kansen op voor Nederland om inspiratie op te doen, waarbij de onderzoekers in het bijzonder wijzen op de manier waarop de coördinerende rol binnen de verschillende stelsels is ingericht, de wijze waarop casusoverleggen worden gehouden en de wijze waarop dwangbevoegdheden bij wet zijn geregeld.

Belang voor de maatschappij

Nederland is in de afgelopen jaren opgeschud door verschillende zware geweldsincidenten gericht tegen personen. De slachtoffers, broer van kroongetuige Nabil B. in het Marengoproces, advocaat Derk Wiersum en journalist Peter R. de Vries waren in beeld bij het stelsel van bewaken en beveiligen vanwege een dreiging vanuit de zware georganiseerde criminaliteit. Deze aanslagen hebben grote invloed op de democratische rechtsstaat en (het gevoel van) veiligheid en vrijheid. Met het stelsel van bewaken en beveiligen geeft de overheid uitvoering aan haar zorgplicht om burgers tegen (levens)gevaar te beschermen. Het stelsel staat onder druk. Door een stijgende hoeveelheid dreigingen wordt er steeds meer van gevraagd. Naar aanleiding van genoemde geweldsincidenten zijn verschillende onderzoeken gedaan naar de werking van het stelsel die aanleiding gaven tot herziening op onderdelen in 2023. Daarbij werd verdere herziening aangekondigd gericht op de verantwoordelijkheidsverdeling voor de beveiliging van personen, de benodigde informatievergaring en informatiedeling. Het nu uitgevoerde onderzoek kan bijdragen aan deze verdere herziening ten behoeve van een beter functionerend stelsel ter bewaking en beveiliging van personen in Nederland.

Methoden

Het onderzoek combineert een juridische analyse (documentstudie) met praktijkinzichten (in alle landen zijn interviews afgenomen met ervaringsdeskundigen). Zo kunnen de onderzoeksuitkomsten zoveel mogelijk bijdragen aan de behoefte aan inspiratie voor de voorgenomen verdere vernieuwing van het stelsel van bewaken en beveiligen.

Openbaarmaking

Het WODC publiceert de onderzoeksrapporten uiterlijk zes weken nadat zij door de directeur WODC zijn geaccepteerd. Zoals al is aangegeven aan mevrouw Clara Stokhof (DGPenV-PPBI), zal het WODC het rapport in dit geval waarschijnlijk op 18 februari a.s. openbaar maken. Indien later blijkt dat een ander moment van openbaarmaking vanwege zwaarwegende overwegingen opportuun blijkt, dan kan daartoe een gemotiveerd verzoek bij het WODC worden ingediend.

Onderzoekers en begeleidingscommissie

Het onderzoek is uitgevoerd door: Thijs Drouen, Anna Keuning, Lieve Smeets (Hooghiemstra & Partners), Heinrich Winter, Christian Boxum, Stan Roggeveen (Pro Facto).

Directie WODC

Koningskade 4
2596 AA Den Haag
Postbus 20301
2500 EH Den Haag
www.wodc.nl

Ons kenmerk

3490

Bij beantwoording de datum en ons kenmerk vermelden. Wilt u slechts één zaak in uw brief behandelen.

Voor het onderzoek is een begeleidingscommissie gevormd. Deze bestond uit: prof. dr. mr. G.K. Sluiter (Voorzitter, UvA), dr. I.W.J. van der Vegt (UU), dr. E. de Busser (UvA), drs. P.S.M. Rademakers, opgevolgd door mw. C.E. Stokhof (DGPenV) en mw. mr. W.M. de Jongste (WODC/EWB).

Bestaat er behoefte aan verdere toelichting op het rapport, de conclusies of de mogelijkheden voor de benutting, dan kan contact worden opgenomen met de projectbegeleider van het WODC van dit onderzoek. Te bereiken via informatiedesk@wodc.nl.

Prof. dr. I. Giesen
Directeur WODC

Directie WODC

Koningskade 4
2596 AA Den Haag
Postbus 20301
2500 EH Den Haag
www.wodc.nl

Ons kenmerk

3490

Bij beantwoording de datum en ons kenmerk vermelden. Wilt u slechts één zaak in uw brief behandelen.