

# Reflectie op Bewaken en Beveiligen

## VRAAGSTUKKEN EN ERVARINGEN IN DENEMARKEN, HET VERENIGD KONINKRIJK, ITALIË EN DUITSLAND

**Auteurs** Edwin Bakker, Marieke Vos

**Datum** 12 maart 2023



**POLITIEACADEMIE**



POLITIEACADEMIE

# Reflectie op Bewaken en Beveiligen

Vraagstukken en ervaringen in Denemarken, het Verenigd Koninkrijk, Italië en Duitsland

<b>Auteurs</b>	Edwin Bakker, Marieke Vos
<b>Afdeling</b>	Politieacademie, stelselpartners Bewaken en Beveiligen
<b>Versienummer</b>	3/23
<b>Datum</b>	12 maart 2023
<b>Kenmerk</b>	Onderzoeksrapport
<b>Status</b>	Definitief
<b>Rubricering</b>	Niet Vertrouwelijk

# Inhoudsopgave

<b>Inhoudsopgave .....</b>	<b>2</b>
<b>1 Inleiding.....</b>	<b>3</b>
1.1 Leren van ervaringen elders .....	3
1.2 Opzet.....	4
1.3 Bezoeken .....	5
1.4 Rapportage en analyse.....	6
<b>2 Vraagstukken en ervaringen in de onderzochte landen .....</b>	<b>8</b>
2.1 Dreigingsbeeld .....	8
2.2 Governance .....	9
2.3 Juridisch kader .....	14
2.4 Dreigingsinschatting.....	15
2.5 Verantwoordelijkheid .....	18
2.6 Maatregelen .....	20
2.7 Publiek-private samenwerking .....	23
2.8 Good practices .....	24
<b>3 Conclusie.....</b>	<b>27</b>
3.1 Leren van vraagstukken en ervaringen elders.....	27
3.2 Observaties en bespiegelingen.....	27
3.3 Nederland in internationaal perspectief.....	31
<b>4 Bijlagen.....</b>	<b>34</b>
4.1 Geraadpleegde bronnen .....	34
4.2 Bezoeken en bezochte instanties .....	36

# 1 Inleiding

## 1.1 Leren van ervaringen elders

Bedreigingen aan het adres van politici, ambtenaren, publieke figuren en bedreigingen in relationele kring zijn niet uniek voor Nederland; hetzelfde geldt voor aanslagen, liquidaties en andere vormen van geweld. Ook andere Europese landen kampen met deze fenomenen.

Een aantal Europese landen heeft decennia geleden al ervaring opgedaan met verschillende typen dreiging. Bijvoorbeeld de dreiging van de georganiseerde misdaad in Italië, of terroristisch geweld in het Verenigd Koninkrijk, Duitsland en Italië vanaf de jaren zestig. Deze en andere landen zijn de afgelopen jaren ook geconfronteerd geweest met veranderingen in de dreiging, onder meer een toename van anti-overheidsextremisme en verwarde en/of geradicaliseerde eenlingen en de noodzaak om veiligheid te bieden aan bedreigde personen, objecten of diensten.

Hoewel elke context uniek is, kan van de ervaringen in deze landen geleerd worden. Een onderzoek naar vraagstukken en ervaringen elders biedt ook een spiegel om te reflecteren op de dreiging en het bewaken en beveiligen van bedreigde personen en organisaties in eigen land.

Het idee van een dergelijk internationaal (vergelijkend) onderzoek werd onder meer geopperd door de 'Adviescommissie toekomstbestendig stelsel bewaken en beveiligen'. Deze commissie deed onderzoek naar de wijze waarop de overheid zorgt voor de bescherming en beveiliging van personen, objecten en diensten en hoe deze aanpak het hoofd kan blijven bieden aan de huidige en toekomstige dreigingen in een complexer geworden samenleving.<sup>1</sup> De commissie – beter bekend als de Commissie Bos – poogde een internationale vergelijking tussen stelsels uit te voeren, maar liep aan tegen het feit dat de relevante informatie niet of nauwelijks beschikbaar was, veelal vanwege het vertrouwelijke karakter daarvan. Mede daarom zou een betrouwbare studie van stelsels in vergelijkbare landen een aanzienlijk tijdsbeslag vergen, met de nodige investering in dienstreizen en individuele interviews. Dit was onhaalbaar binnen het gegeven tijdsbestek voor de commissie.<sup>2</sup>

De behoefte aan een internationaal vergelijkend onderzoek bleef ook onverminderd groot bij de minister van Justitie en Veiligheid en bij de partners van het stelsel bewaken en beveiligen (de Nationaal Coördinator Terrorismedebestrijding en Veiligheid (NCTV), de Nationale Politie, de Koninklijke Marechaussee en het Openbaar Ministerie (OM)). Het Kenniscentrum Bewaken en Beveiligen – een samenwerkingsverband tussen deze vier stelselpartners – stelde daarom een team van experts samen en vroeg de Politieacademie een dergelijk onderzoek te leiden. Het onderzoek werd aangekondigd in de Kamerbrief van 14 april 2022 over de voortgang van de versterking van het stelsel bewaken en beveiligen.<sup>3</sup> De minister van Justitie en

---

<sup>1</sup> Commissie Bos, p.15.

<sup>2</sup> Commissie Bos, p.18.

<sup>3</sup> Minister van Justitie en Veiligheid, 14 april 2022.

Veiligheid gaf hierin aan dat het goed is te leren van vraagstukken en opgedane ervaringen in andere landen en deze te benutten om het stelsel in Nederland toekomstbestendig te maken.

## 1.2 Opzet

Het onderzoek begon in eerste instantie als een quick scan van dreigingen en bewaking en beveiligingstaken in een aantal andere Europese landen. Net als in het geval van de Commissie Bos bleek al snel dat weinig openbare informatie over stelselrelevante zaken en ontwikkelingen beschikbaar was en dat bezoeken ter plekke noodzakelijk waren om deze informatie te vergaren. De onderzoeksthema's werden geselecteerd op basis van de evaluatie van het stelsel door de Commissie Bos en een brede uitvraag onder de experts van de vier stelselpartners die zowel de twee gezagspartijen als de twee primaire uitvoeringpartners van het stelsel vertegenwoordigen. Dit leverde de volgende hoofdthema's op:

- Dreigingsbeeld: Vanuit welke hoek en met wat voor type dreiging wordt men geconfronteerd?
- Governance: Wie heeft welke rol en taak op het gebied van bewaken en beveiligen en hoe is de uitvoering hiervan georganiseerd?
- Juridisch kader: Welke wetten en regels liggen aan het stelsel ten grondslag?
- Dreigingsinschatting: Welke methodologie wordt gehanteerd en hoe wordt informatie gebruikt in de uitvoering?
- Verantwoordelijkheid: Wat is de eigen verantwoordelijkheid, de werkgevers- en de overheidsverantwoordelijkheid wanneer personen (of organisaties) bedreigd worden?
- Maatregelen: Welk type maatregelen worden genomen en is er sprake van pakketten of van maatwerk?
- Publiek-private samenwerking: Worden private actoren betrokken bij bewaken en beveiligen?
- Good practices: Welke werkwijzen en ervaringen zijn goede voorbeelden waar we van kunnen leren of die we zelfs zouden willen overnemen?

Voor het onderzoek werden landen geselecteerd op basis van relevantie voor het Nederlandse stelsel en de mate van vergelijkbaarheid van de politieke, bestuurlijke en maatschappelijke context. Ook praktische zaken als toegankelijkheid tot instanties en openbaarheid van informatie en de tijdsduur van het onderzoek speelden een rol bij deze selectie. De keuze viel uiteindelijk op vier landen: Denemarken, het Verenigd Koninkrijk, Italië en Duitsland (deelstaat Nordrhein-Westfalen).

In deze vier landen werden experts geïnterviewd van organisaties die in hun land een centrale rol hebben op het gebied van bewaken en beveiligen. De bezochte organisaties zijn:

- Politiets Efterretningstjeneste (PET) in Denemarken
- Metropolitan Police Service (MET), de Protected Persons Service en het Threat to Life programma in het Verenigd Koninkrijk

- Ufficio Centrale Interforze per la Sicurezza Personale (UCIS), de Questura (politie) en de Prefettura (openbaar bestuur) van Rome in Italië
- Polizei Nordrhein-Westfalen, Personen- und Objektschutz, Ministerium des Innern des Landes en het Landes Kriminal Amt in Nordrhein-Westfalen in Duitsland.

Om contacten te leggen met deze organisaties werd gebruik gemaakt van de expertise en netwerken van de liaisons van de politie, defensie en het OM. Daarnaast werden, mede met behulp van deze liaisons, officiële stukken en rapportages opgehaald. In het geval van Italië werd voor dit rapport ook informatie gebruikt die opgehaald werd op het symposium “Il Metodo Italiano” dat plaatsvond op 5 oktober 2022 in Rotterdam en door het Directoraat-Generaal Ondermijning van het ministerie van Justitie en Veiligheid was georganiseerd.

Veel informatie over bewaken en beveiligen en over dreigingen is niet openbaar. Daarom vormden geheimhouding en vertrouwelijkheid een beperking voor het onderzoek. Daarnaast gaat het om dreigingen tegen concrete personen, bepaalde functionarissen en organisaties waarover om operationele, ethische, juridische, politieke en strategische redenen vooraf geen uitspraken kunnen worden gedaan. Deze belemmeringen zijn inherent aan het thema, maar konden deels worden overkomen door niet te focussen op individuele casussen en alleen naar good practices en in algemene termen naar bepaalde modus operandi te vragen.

Het was van groot belang het vertrouwen van de geïnterviewde personen te winnen, aangezien het onderzoek niet alleen gaat over de manier waarop zaken rond bepaalde thema's 'op papier' geregeld zijn, maar vooral ook over hoe een en ander in de praktijk werkt. Dankzij de contacten en reputatie van de liaisons en de brede samenstelling van het onderzoeksteam konden bepaalde specifieke vragen altijd door peers worden gesteld die elkaar herkenden als collega-experts die voor dezelfde moeilijke opgave staan. Hierdoor kon de benodigde, en soms gevoelige, informatie worden vergaard.

### 1.3 Bezoeken

Zoals hierboven al aangegeven, werden de interviews met de experts in Kopenhagen, Londen, Rome en Düsseldorf afgenomen door een multidisciplinaire onderzoeksgroep met vertegenwoordigers van de vier stelselpartners en de Politieacademie. Op deze wijze kon volop gebruik worden gemaakt van de ervaring met de verschillende aspecten van bewaken en beveiligen en kon worden aangehaakt bij de verschillende vragen van de stelselpartners. De Politieacademie leverde de rapporteurs en de wetenschappelijk ondersteuning.

Het bezoek aan de vier (hoofd)steden bestond uit een voorbereidingssessie met betrekking tot de interviews en in het geval van Italië ook een voorbespreking met de liaison van het OM.

Voor de semigestructureerde interviews werden een of twee dagen uitgetrokken, waarna de wetenschappelijk ondersteuner op de laatste dag van de werkbezoeken de ophaalsessie heeft begeleid. Daarbij werd gebruikgemaakt van de zogenoemde peer

review methode. In deze methode haalt de ondersteuner per vraag het antwoord op en stuurt de discussie op de hoofdthema's. Het is daarbij belangrijk dat de enorme 'bijvangst' niet te nadrukkelijk deel gaat uitmaken van de discussie en de rapportage. Anders dan de interviews - die vanwege het vertrouwelijke karakter niet werden opgenomen - zijn de ophaalsessies wel opgenomen.

De ophaalsessie heeft tot doel te komen tot een overzicht van wat besproken is; het delen van informatie en wat in de ogen van de interviewers het meest relevant is voor de rapportage; per hoofdthema van individuele beelden te komen tot gedeelde beelden en een finale oordeelsvorming per vraag of thema; te benoemen welke good practices zijn waargenomen en welke haalbaar en aan te bevelen zijn om voor Nederland verder te onderzoeken en het proces af te sluiten door te controleren of iedereen een zinvolle bijdrage heeft kunnen leveren en het bezoek aan het land in algemene termen te evalueren.

## 1.4 Rapportage en analyse

De rapportage en analyse werden verzorgd door de Politieacademie. De basisstructuur van het rapport volgt de hoofdthema's, te beginnen met het dreigingsbeeld en eindigend met de good practices. Vervolgens wordt op basis van de vier bezoeken en de interviews gereflecteerd op het Nederlandse stelsel bewaken en beveiligen. Ten slotte worden op basis van de vraagstukken en ervaringen in het buitenland een aantal bijzonder aspecten van het Nederlandse stelsel uitgelicht. De belangrijkste bevindingen en bespiegelingen worden per hoofdthema gepresenteerd. Hieraan voorafgaand wordt hieronder een korte beschouwing gegeven op de vergelijkbaarheid van het domein bewaken en beveiligen in de vier onderzochte landen.

In Nederland kennen we een stelsel bewaken en beveiligen dat regelt wanneer en hoe personen, objecten of diensten die met een dreiging worden geconfronteerd beveiligd worden door de overheid. In de vier onderzochte landen kent men ook veiligheidsmaatregelen om personen, gebouwen en organisaties te beschermen. Deze taken zijn echter niet in een afzonderlijk stelsel vastgelegd/omschreven, zoals in Nederland. Bij de andere vier landen maken het in kaart brengen van dreigingen en het treffen van passende veiligheidsmaatregelen onderdeel uit van een bredere taak en organisatie binnen de overheid/veiligheidsdiensten/justitiële apparaat. Beveiligingsmaatregelen vormen bijvoorbeeld het sluitstuk van een aanpak om georganiseerde misdaad te bestrijden – zoals in het geval van Italië – of het beschermen van de democratische rechtsorde – zoals in het geval van Denemarken. In het Verenigd Koninkrijk en Duitsland zijn veiligheidsmaatregelen taken die door meerdere actoren zonder een overkoepelend stelsel zijn georganiseerd. Deze verschillen leggen een beperking voor een vergelijking van de wijze waarop personen en objecten beveiligd worden in de verschillende landen.

Desondanks zijn er veel overeenkomsten tussen de landen wanneer gekeken wordt naar de uitvoeringspraktijk, de aansturing van de 'stelsels' en de maatschappelijke en

politiek-bestuurlijke context waarin wordt geopereerd. Een andere overeenkomst die de organisatie van bewaken en beveiligen in de verschillende landen gemeen hebben: tragische incidenten, aanslagen en maatschappelijke ophef hebben vaak aanleiding gegeven voor investeringen in uitvoeringsorganisaties, bijstellingen van beleid en nieuwe wet- en regelgeving. Voorbeelden hiervan zijn de bedreigingen aan het adres van de cartoonist Kurt Westergaard in Denemarken, de moord op de onderzoeksrechters Giovanni Falcone en Paolo Borsellino in Italië, de moord op de politici Joe Cox en David Amess in het Verenigd Koninkrijk, en aanslagen op Duitse volksvertegenwoordigers en op de Berlijnse Kerstmarkt.

In de beschrijving van en de reflectie op de situatie in de vier verschillende landen ten aanzien van de acht hoofdthema's, te beginnen met het dreigingsbeeld, komen de aspecten van bovengenoemde verschillen en overeenkomsten terug.



## 2 Vraagstukken en ervaringen in de onderzochte landen

### 2.1 Dreigingsbeeld



#### *Extremisme, terrorisme en anti-overheid sentiment*

In Denemarken is de bedreiging van de rechtstaat vanuit de georganiseerde criminaliteit momenteel beperkt. Het land heeft vooral te maken met rechts- en linksextremisme en kende lange tijd een substantiële jihadistische dreiging. Ook sterk anti-overheid sentiment onder een deel van de bevolking - bijvoorbeeld in 2020 gevoed door maatschappelijke reacties op de beperkingen van overheidsmaatregelen om de coronapandemie te beteugelen - is zichtbaar in de vorm van (online) dreigingen en intimidatie. Het bewaken en beveiligen van beroepsgroepen zoals togadragers is op dit moment geen thema in Denemarken, omdat er geen sprake is van dreiging vanuit georganiseerde criminaliteit.



#### *Focus op terroristische dreiging*

De dreiging waar men in het Verenigd Koninkrijk het meeste rekening mee houdt, is terrorisme – in het bijzonder jihadisme, rechts-extremisme en separatisme (aanhoudende spanningen in Noord-Ierland). Er is amper sprake van een dreiging door de georganiseerde misdaad tegen politici, het Koninklijk Huis of overheidsdienaren. Op lokaal niveau is wel sprake van dreiging door criminelen, evenals stalking en huiselijk geweld.



#### *Vooral dreiging door georganiseerde misdaad*

Op dit moment komt de dreiging in Italië voor 99 procent uit de hoek van de georganiseerde misdaad. Overigens werd het stelsel in Italië begin deze eeuw gewijzigd naar aanleiding van een aanslag op een overheidsadviseur door een terroristische organisatie gelinkt aan de Rode Brigades. Leden van de georganiseerde misdaad richten zich vooral op medewerkers van het Openbaar Ministerie en rechters, niet zozeer op politici. De laatste categorie is echter wel altijd traditioneel doelwit geweest van terroristen, al is de laatste dodelijke aanslag nu bijna twee decennia geleden.

Gelet op het feit dat Italië in de afgelopen decennia geconfronteerd werd met dodelijke aanslagen en veel bedreigingen, valt het op dat te beveiligen personen soms bijzonder actief zijn op sociale media, bijvoorbeeld door het plaatsen van foto's samen met hun

kinderen. Dit roept de vraag op of de dreiging en de modus operandi van de verantwoordelijke daders zich ook uitstrekt naar familie of dat dit in Italië mogelijk cultureel gezien anders ligt.



*Extremisme, anti-overheid sentiment en bijzondere aandacht voor Joodse instellingen*

Het dreigingsbeeld in Duitsland en de deelstaat Nordrhein-Westfalen is vergelijkbaar met dat van Denemarken. Ook hier is minder sprake van dreiging vanuit de georganiseerde criminaliteit vergeleken met Nederland. In Duitsland heeft men echter wel, net als in Nederland, extra aandacht voor het bewaken en beveiligen van Joodse instellingen. Daarnaast wordt er extra geprepareerd op het veilig laten plaatsvinden van kerstmarkten en kent men een lange geschiedenis van (rechts-) extremisme dat zich richt tegen bepaalde bevolkingsgroepen en geloofsgemeenschappen en heeft men te maken met anti-overheid sentiment onder een deel van de bevolking.

## 2.2 Governance



*Bewaken en beveiligen in het centrale domein is georganiseerd binnen één organisatie met adviseurs, dreigingsinschatters en persoonsbeveiligers in aparte afdelingen*

In Denemarken zijn bewakings- en beveiligingstaken onderdeel van de bescherming van de democratische rechtsorde. Het is een centraal domein waarvoor één organisatie verantwoordelijk is: de Politiets Efterretningstjeneste (PET), die zichzelf omschrijft als “Denmark’s national security and intelligence service”. De PET kan gezien worden als een organisatie die taken van de Nederlandse DKDB, de NCTV en de AIVD combineert. Deze organisatie heeft, onder directe aansturing van de minister van Justitie, gezag over zowel de vaststelling van het informatiebeeld, de advisering als de uitvoering van veiligheidsmaatregelen.

Het tegengaan van terroristische dreiging en bedreiging van de democratie is de kerntaak van PET. De PET bepaalt of er sprake is van een bedreiging van de democratie; wanneer dit het geval is, bepaalt de PET welke maatregelen moeten worden genomen en dragen ze zorg voor de uitvoering hiervan. De intelligence afdeling die de dreigingsinschatting verzorgt, maakt ook deel uit van deze organisatie. Daarnaast heeft de PET ook een eigen opsporingsteam, specifiek om dreigingen te kunnen duiden en zo mogelijk weg te nemen.

De verschillende verantwoordelijkheden zijn gecompartmenteerd georganiseerd en opereren als semionafhankelijke onderdelen die ervoor zorgen dat er informatiegestuurd tot besluitvorming en uitvoering van benodigde maatregelen wordt gekomen.

Een militaire politie, vergelijkbaar met de Koninklijke Marechaussee, kennen de Denen niet. Defensie kan in Denemarken wel bijstand verlenen op het moment dat de standaard capaciteit uitgeput is. Dit is vergelijkbaar met in Nederland.

De openbaar aanklager heeft in het Deense bewaken beveiligen domein geen directe rol ten aanzien van de beveiliging van personen, objecten of diensten. Informatie uit een strafrechtelijk onderzoek wordt echter wel gebruikt voor het duiden van een dreiging.

De categorieën personen die standaard in aanmerking kunnen komen voor persoonsbeveiliging door de PET zijn: de Koninklijke familie; Deense Ambassades en diplomaten in het buitenland (crisisgebieden); nationale bewindslieden en politici (in geval van geconstateerde dreiging) en een categorie 'overigen': individuele gevallen van dreiging die gericht zijn tegen de democratie (als bijvoorbeeld de bedreiging van striptekenaars die in het nieuws geweest zijn).

Dreigingscasuïstiek zoals huiselijk geweld, ex-partner stalking en eergerelateerd geweld valt in Denemarken niet in de categorie "bedreiging van de democratie" en derhalve niet onder de verantwoordelijkheid van de PET. Voor deze casuïstiek is de lokale politie verantwoordelijk. De lokale politie heeft zelf geen specialistische adviseurs op het gebied van bewaken en beveiligen, zoals wij die in Nederland decentraal wel kennen. De lokale politie kan de specialisten van PET wel bijstaan met uitvoeringstaken binnen het afgekondigde beveiligingsconcept alsook om advies vragen, indien nodig.



*Geen centraal domein, maar meerdere gespecialiseerde politieorganisaties. Het Threat to Life Team is vergelijkbaar met het decentrale domein in Nederland*

In het Nederlandse stelsel bewaken en beveiligen wordt onderscheid gemaakt tussen de stelsel-organisaties die het 'gezag' hebben (namelijk Nationaal Coördinator Terrorismedebestrijding en Veiligheid als gezag voor het Rijksdomein en het Openbaar Ministerie als decentraal gezag) en de organisaties die belast zijn met de 'uitvoering' van het Stelsel (namelijk politie en Koninklijke Marechaussee). Onder voorzitterschap van de Home Office vormt deze samen met MI5 en de Metropolitan Police een sturingstafel voor informatie-gestuurde besluitvorming tot beveiligingsmaatregelen op personen die van nationaal belang zijn. Hieruit volgt de opdracht voor de Metropolitan Police.


Net als in Denemarken wordt ook in het Verenigd Koninkrijk het onderscheid tussen gezag en uitvoering niet gemaakt. De beslissingsbevoegdheid ligt bij de lokale politie wanneer het om een 'threat to life' (TTL) gaat; zij zijn breed opgeleid in het herkennen van dreigingen en de bijbehorende aanpak om weerstand te kunnen bieden tegen de dreiging. Men werkt met heldere standaarden en procedures die elke politieagent kent. Er zijn geen speciale commissies of andere gremia die en het besluit wanneer en waarop te handelen kan op een laag niveau worden genomen. Er geldt echter wel: hoe hoger de dreigingsinschatting, hoe hoger deze in 'de lijn' wordt weggezet.

Vergeleken met Nederland neemt men in het Verenigd Koninkrijk minder typen

dreigingen en typen te beveiligen persoon (TBP) op in het Stelsel bewaken en beveiligen. Dit heeft wellicht te maken met de TTL-focus. Het moet echt om leven of dood gaan. Daarnaast richten de Britten zich primair op de veiligheid van personen en minder op het ongestoord kunnen functioneren buiten de uitvoering van de werkzaamheden of activiteiten die inherent zijn aan het beroep of ambt van iemand. Verder richt de politie zich vooral op het beperken van kwetsbaarheden en het wegnemen van risico's voor de persoon zelf.

Op het gebied van de beveiliging van personen speelt het Openbaar Ministerie in het Verenigd Koninkrijk geen directe rol, met uitzondering van situaties waarin een strafrechtelijk onderzoek heeft plaatsgevonden waarbij het informatie uit een strafrechtelijk onderzoek gedeeld wordt voor het in kaart brengen van een dreiging. Binnen de Metropolitan Police Force zijn verschillende organisaties betrokken bij bewaken en beveiligen. Er zijn twee afdelingen die verantwoordelijk zijn voor een eigen specifieke clientèle:

- de Royalty & Specialist Protection beschermt leden van het Koninklijk Huis en individuen waarvoor beveiliging noodzakelijk is, bijvoorbeeld de medisch adviseur van de regering ten tijde van de coronapandemie.
- de Parliamentary & Diplomatic Protection beschermt politici (Kamerleden, de Eerste Minister, een aantal leden van het kabinet en voormalige premiers).

 *Bewaken en beveiligen is primair decentraal georganiseerd, maar in het centrale domein is er een belangrijke centrale organisatie: UCIS*

Net als in Denemarken en het Verenigd Koninkrijk wordt in Italië met betrekking tot bewaken en beveiligen geen onderscheid gemaakt tussen gezag en de uitvoering en heeft het Openbaar Ministerie geen verantwoordelijkheid bij de besluitvorming rond de veiligheidsmaatregelen van personen of objecten.

De verantwoordelijkheid ligt bij het Ministerie van Binnenlandse Zaken, waarbinnen het departement van Nationale Veiligheid verantwoordelijk is voor beveiligen.

De beveiligingstaken worden uitgevoerd door de volgende vier organisaties: de nationale politie (Polizia de Stato); de gevangenispolitie (Polizia Penitenziaria); de Italiaanse gendarmerie (Carabinieri); de Italiaanse douane en financiële politie (Guardia di Finanza).

Binnen het Italiaanse stelsel zijn de taken overzichtelijk afgebakend en zijn er geen zichtbare onderlinge spanningen of concurrentie tussen de vier uitvoerende organisaties. Ook werken zij soms samen binnen dezelfde beveiligingsopdracht.

De vier uitvoerende organisaties kennen specifieke taakaccenten, met elk voor een deel een eigen categorie TBP (zo beveiligt de Guardia di Finanza de minister van Financiën en wordt de Minister van Justitie beveiligd door de Polizia Penitenziaria).

Wanneer er sprake is van een dreigende situatie, verzamelt de prefect (vergelijkbaar met de Nederlandse Veiligheidsregio, de laag tussen de gemeente en centrale overheid) informatie en rapporteert deze aan UCIS. Met behulp van bestaande informatie en veredeling van informatie uit andere bronnen en lopend onderzoek

maakt UCIS een inschatting van de dreiging en een voorstel voor de aanpak. Na een akkoord of aanvulling van UCIS start de beveiliging. Prefettura zet de opdracht uit aan een van de vier uitvoerende organisaties.

Bewaken en beveiligen zijn van elkaar gescheiden. Voor de bewaking van gebouwen is het leger (Esercito Italiano) verantwoordelijk. In een stad als Rome is dit onderdeel van het Italiaanse stelsel bijzonder zichtbaar. De Esercito maakt zelf objectbeveiligingsplannen. Het Ministerie van Binnenlandse Zaken voorziet Defensie van een lijst met te bewaken gebouwen, dit zijn hoofdzakelijk ambassades en internationale organisaties.

Het Italiaans stelsel kenmerkt zich door uniformiteit en standaardisering. Dit blijkt uit de standaardpakketten voor beveiliging en de standaardopleidingen voor medewerkers in het stelsel. De meeste medewerkers beschikken over hetzelfde opleidingsniveau. Hierdoor kan de uitvoering van het overgrote deel van de taken door een grote groep medewerkers worden uitgevoerd. Dit maakt (capaciteits)planning relatief eenvoudig.

In Italië lijkt er minder sprake van schotten tussen experts, tussen organisaties en binnen organisaties of dit wordt niet als een probleem gezien. Van de vier uitvoeringsorganisaties is de beschikking over middelen (beveiligingsfunctionarissen, wapens, trainingsfaciliteiten et cetera) zowel operationeel als beheersmatig decentraal georganiseerd en daarmee geografisch gespreid over de regio's.



*Het centraal domein is de verantwoordelijkheid van het Bundes Kriminal Amt. Het decentraal domein wordt in de deelstaten zelfstandig uitgevoerd door de lokale politie. Hoewel deelstaten eigen ruimte hebben, wordt er centraal toch stevig gestuurd op de afhandeling volgens een strak (afgebakend) protocol*

De Bondsrepubliek Duitsland bestaat uit 16 deelstaten. In dit onderzoek is één van deze deelstaten bezocht: Nordrhein-Westfalen. Qua inwonertal (bijna 18 miljoen inwoners) is dit de grootste deelstaat van Duitsland. De deelstaten hebben een eigen regering. De overheidstaken zijn in Duitsland in principe een zaak van de deelstaat zelf.

In Duitsland wordt het onderscheid tussen gezag en uitvoering niet gemaakt. De politie vormt, onder nadrukkelijke directe aansturing van de ter plaatse bevoegd minister, zowel het gezag als de uitvoering. De politie bepaalt of sprake is van dreiging en zo ja, welke maatregelen moeten worden genomen. De minister neemt hiervoor de verantwoordelijkheid. Er zijn korte lijnen tussen politie en minister. Als persoonsbeveiliging of objectbeveiliging nodig is, draagt de politie ook zorg voor de uitvoering. Hierbij wordt onderscheid gemaakt tussen:

- de taken behorende bij bewaken en beveiligen die onder de federale verantwoordelijkheid en derhalve de bondsminister van Justitie en Veiligheid vallen. Deze taken worden uitgevoerd door de Bundes Kriminal Amt (BKA): namelijk het bewaken en beveiligen van federale gezagsdragers en objecten zoals federale ministeries en bijvoorbeeld de Duitse bank.

- de overige bewaken en beveiligen taken die per deelstaat, onder verantwoordelijkheid van de minister van Binnenlandse Zaken van de deelstaat in kwestie, belegd zijn bij de lokale politie. Dit onderscheid komt overeen met het Nederlandse onderscheid tussen het “centraal en decentraal domein”.

Het is van belang te benadrukken dat de bevindingen van dit onderzoek slechts betrekking hebben op de wijze waarop aan bewaken en beveiligen in Nordrhein-Westfalen vorm wordt gegeven. Voor de overige deelstaten geldt dat de taakverdeling centraal – decentraal hetzelfde zal zijn, maar de wijze waarop de politie bewaken en beveiligen organiseert kan echter per deelstaat verschillen. In acht nemend dat alle Duitse deelstaten bewaken en beveiligen uitvoeren aan de hand van het federaal uitgerolde Polizei Dienstvorschrift 129 (PDV 129). Dit voorschrift is zeer gedetailleerd; daarmee wordt waarschijnlijk voorzien in centrale sturing op een zo eenduidig mogelijke uitvoering.

Het Duitse Openbaar Ministerie heeft geen taak in bewaken beveiligen, slechts het leiden van de daarmee gepaard gaande opsporingsonderzoeken en het al-dan-niet instemmen met het gebruik van politie-informatie die gegenereerd is via strafrechtelijke onderzoeken. Een militaire politie, vergelijkbaar met de Koninklijke Marechaussee, wordt in Duitsland niet ingezet ten behoeve van bewaken beveiligen. Het Duitse strafprocesrecht gaat uit van een ‘legaliteitsbeginsel’: de verplichting om vervolging in te stellen wanneer er voldoende verdenking is van een strafbaar feit. In Nederland geldt een ‘opportunitiebeginsel’: het Openbaar Ministerie heeft bij het nemen van de vervolgbeslissing een grote beleidsvrijheid. In Nederland kan worden besloten bepaalde zaken niet op te pakken. Dat kan in Duitsland niet, daar moeten zaken bijna altijd onderzocht worden.

In Duitsland is er een hechte samenwerking tussen de domeinen Bewaken, Beveiligen en Opsporing. Zowel de Bundes Kriminal Amt (centraal) als de Landes Kriminal Amten (LKA) hebben daarbij een belangrijke rol, onder andere in de duiding en de inschatting van potentiële dreigingen. De samenwerking met het intelligence-domein is daarentegen minder stevig georganiseerd.

In Duitsland wordt gewerkt met verschillende categorieën bedreigden.

- Personen waar een dreiging op bestaat (bekend via opsporing, eventueel functie gerelateerd: bijvoorbeeld regering, waarbij de minister-president van de deelstaat niet protocollair beveiligd wordt, maar alleen als er concrete dreigingsinformatie is)
- Burgers die zich melden met een hulpvraag
- Getuigen die bedreigd worden (en die niet in het stelsel Getuigenbescherming zijn opgenomen)
- Slachtoffers die bescherming nodig hebben

## 2.3 Juridisch kader



### 'PET Act'

Het juridische kader voor de PET wordt in Denemarken gevormd door de zogenaamde 'PET Act' (2014). Deze wet beschrijft de preventieve taken en de onderzoeks- en bestrijdingstaken van de PET om dreigingen tegen de Deense staat af te weren. Daarnaast beschrijft de PET Act wanneer informatie voor deze taken verzameld, verwerkt en geopenbaard mag worden.



### *Gebaseerd op jurisprudentie/common law*

Het Verenigd Koninkrijk heeft een ander rechtssysteem dan Nederland. Binnen het Britse common law/gewoonterecht is jurisprudentie richtinggevend. Dat betekent dat wet- en regelgeving rond bewaken en beveiligen ontwikkeld is vanuit casuïstiek. Een uitspraak van een rechter over een bepaalde zaak is meer leidend voor het Britse 'stelsel' dan bepaalde wetten. Er is wel een fundamentele juridische basis voor bewaken en beveiligen op basis van Europese wetgeving: het 'right to life', zoals vastgelegd in de European Convention on Human Rights en de 'positive obligation' om daarbinnen de nodige inspanningen te verrichten. Tenslotte geldt in het algemeen dat het garanderen van de veiligheid van bedreigde personen prioriteit krijgt ten opzichte van het belang van een eventueel strafrechtelijk onderzoek.



### *Anti-Maffiawetgeving – Wet 121 uit 1981 en aanpassingen uit 2002 na een terroristische aanslag*

De juridische basis van het Italiaanse stelsel voor de beveiligen van personen wordt gevormd door Wet 121 uit 1981 met betrekking tot de publieke veiligheid. Deze wet, die in 2002 op een aantal punten gewijzigd is, beschrijft alle taken en middelen van de instanties die bij het Italiaanse stelsel zijn betrokken. Aanleiding voor de aanpassing was een dodelijke aanslag in maart 2002 op een overheidsadviseur door een terroristische groepering gelinkt aan de Rode Brigades. De aanpassing bestond uit een uitbreiding op het gebied van persoonsbescherming, waaronder de oprichting van het UCIS en de totstandkoming van het huidige Italiaanse systeem van persoonsbeschermingsmaatregelen. Om voortgezet crimineel handelen in gevangenschappen te voorkomen kan men diverse maatregelen nemen op basis van het 'artikel 41bis-regime'.



### *Polizei Dienstvorschrift 129: Federaal uitgerold over alle deelstaten*

In Duitsland is de juridische basis voor persoonsbescherming landelijk vastgelegd in PDV 129. Zowel de risicobeoordeling als de verschillende mogelijke maatregelen met betrekking tot persoons- en objectbeveiliging worden hierin uitvoerig beschreven. Alles is geprotocolleerd. Met betrekking tot bepaalde landelijke thema's wordt federaal beleid voorbereid, dat in de verschillende deelstaten beleidsconform wordt uitgevoerd. Als voorbeeld worden maatregelen voor het bewaken en beveiligen van Joodse instellingen genoemd. Hier gaat het federaal beleid voornamelijk over de 'wat-vraag' en minder over de 'hoe-vraag'. Daaromtrent is wel benoemd dat het federaal beleid daarin gedetailleerd kan zijn.

## 2.4 Dreigingsinschatting



*Vergelijkbaar met Nederland. Meerdere dreigingscategorieën. Scheiding opmaak dreigingsinschatting en maatregelenadvies*

In Denemarken wordt, net als in Nederland, gewerkt op basis van risicobeperking in plaats van risico-uitsluiting. De Denen kennen meerdere dreigingsniveaus die min of meer vergelijkbaar zijn met die in Nederland. Zoals eerder aangegeven, heeft de PET een eigen intelligence afdeling die de dreigingsinschatting verzorgt. Tevens heeft het een eigen opsporingsteam specifiek voor het domein bewaken en beveiligen. De dreigingsinschatting en het maatregelenadvies worden binnen de PET opgemaakt door verschillende afdelingen en verschillende specialisten. De dreigingsinschatting is in Denemarken een intelligence product dat gebaseerd is op feitelijke informatie.



*Verschillende methodes, deels vergelijkbaar met Nederland. Vaste periodes voor updates. Geen fenomeenanalyses. Voorstelbaarheid wordt amper meegenomen*

De afdelingen Parliamentary & Diplomatic Protection en Royalty & Specialist Protection van de Metropolitan Police Force in het Verenigd Koninkrijk hebben een eigen dreigingsanalyseteam en eigen werkmethodes met standaarden, checklists en protocollen. De dreigingsanalyse van deze afdelingen wordt aangevuld met informatie van derden binnen en buiten de politie, inclusief de veiligheidsdiensten. Fenomeenanalyses of scenario's met betrekking tot de ontwikkeling van een dreiging worden niet gebruikt. Men is vooral gericht op het hier-en-nu. Anders dan in Nederland wordt vrijwel uitsluitend gewerkt met concrete aanwijzingen en wordt de voorstelbaarheid van een dreiging, amper meegenomen. Deze werkwijze maakt de ingeschatte dreiging concreter.

In het decentrale domein wordt het in het informatiesysteem van het Threat To Life programma (TTL) bijgehouden via een TTL-tracking document. Dergelijke zaken



worden in beginsel via een politie-inspecteur weggezet in de lijn. De politieagent(e) heeft de verantwoordelijkheid om aan de hand van de geboden informatie te beoordelen of er sprake is van een reële dreiging of, bijvoorbeeld slechts een (verbale) gemoedsopwelling.

Politieagenten zijn opgeleid om een TTL in de basis te kunnen beoordelen. Hun uiteindelijke oordeel wordt vervolgens opnieuw beoordeeld door een collega die gespecialiseerd is in het opstellen van dreigingsinschattingen van het intelligence bureau van de MET. Afhankelijk van de hoogte van het vastgestelde dreigingsniveau wordt de casus hoger of lager in de politielijn weggezet voor zowel 1) de vaststelling van de dreiging als 2) de veiligheidsmaatregelen die getroffen dienen te worden. De informatie wordt opnieuw beoordeeld in verschillende frequenties: na 8 uur, na 24/28 uur en om de 7 dagen, tot maximaal 28 dagen.

Voor het bepalen van de mate van dreiging wordt gekeken naar de volgende drie aspecten: fysiek risico; impact op de gemeenschap; het totaalrisico (laag, medium, of hoog).

Het intelligence bureau van de MET kijkt de score en stelt vast of sprake is van nieuwe relevante informatie. Eigenaarschap van de casus wordt als een belangrijk onderdeel gezien. Degene die de casus krijgt toegewezen, is eindverantwoordelijk voor het beleid en de maatregelen met betrekking tot een te beveiligen persoon.

De verschillende politieonderdelen gebruiken verschillende en (daardoor) net iets andere scoringslijsten. Het parlement werkt met een systeem dat speciaal ontwikkeld is rond de dreiging van parlementariërs. Vergelijkbaar met Team Dreigingsmanagement (TDM) van de Landelijke Eenheid van de Nederlandse politie heeft het Verenigd Koninkrijk ook een systematiek en monitoringssysteem van potentieel gewelddadige eenlingen.



*Vergelijkbaar met Nederland, vier categorieën*

In Italië zijn de beveiligingsmaatregelen voor personen informatiegestuurd, met uitzondering van een lijst met zestien categorie 1-functies waar standaardmaatregelen gekoppeld zijn aan de functie (ongeacht het dreigingsniveau). Dit zijn, onder andere, de president van de republiek, voorzitter van de ministerraad, een aantal ministers, de president en procureur-generaal van het Hof van Cassatie.

De dreigingsinschatting kent vier categorieën: exceptioneel risico (de categorie 1 personen en in Italië aanwezige buitenlandse hoogwaardigheidsbekleders), zeer hoog risico, hoog risico en medium risico.

De dreigingsinschatting van andere te beveiligen personen wordt bepaald met behulp van tien factoren waaronder de functie die de TBP nu bekleedt en de vroegere functies of activiteiten en de geloofwaardigheid van de dreiging gelet op de potentie van de criminele organisatie.

Voor de vier uitvoerende partijen is bewaken en beveiligen een opdracht. Bij deze uitvoerende opdracht is het door anderen vastgestelde informatie-/dreigingsbeeld leidend. De verschillende politiediensten (en het leger, in het geval van het bewaken

van objecten en gebouwen) voeren zelf geen analyses uit binnen de uitvoerende beveiligingstaken. De prefect doet een eerste inschatting en een suggestie voor maatregelen die moeten worden genomen; vervolgens wordt dit beoordeeld en getoetst door het UCIS op basis van diverse andere inlichtingenbronnen, inclusief die van de veiligheidsdiensten. Daarna voert het UCIS elke drie maanden een nieuwe dreigingsinschatting uit.



*Drie dreigingscategorieën. 1e beoordeling doet Politieblauw. 2e beoordeling Opsporing. In geval van dreiging dan vervolgcheck door Personenschutz*

In Duitsland wordt de eerste risicobeoordeling gedaan door de politiemedewerker die in een casus de aangifte opneemt. Politie-medewerkers zijn in de breedte opgeleid om deze risicobeoordeling te kunnen verrichten. Bij het waarnemen van mogelijk risico, wordt de aangifte voorgelegd aan de Opsporing, waar vervolgens een tweede risicobeoordeling plaatsvindt.

In Duitsland wordt gewerkt met drie dreigingscategorieën:

1. Erg groot risico
2. Groot risico
3. Weinig risico

Bij het beoordelen van de casus worden de volgende aspecten bekeken:

- Aanleiding beoordeling
- Feitelijke gegevens die zijn opgenomen in de aangifte
- Omstandigheden die risicoverhogend en -verlagend zijn

Het resultaat wordt gekoppeld aan de categorieën 1, 2, 3 of 0. Als de casus na beoordeling door Opsporing uitkomt in de categorieën 1 of 2 wordt de casus overgenomen door Personenschutz. Daar wordt de casus opnieuw beoordeeld door een coördinerende afdeling op deelstaatniveau; vervolgens maken zij een Dreigingsinschatting op en leveren een Maatregelenadvies aan. De verschillende producten worden opgemaakt door dezelfde medewerker. Het inschatten van de dreiging lijkt niet tot stand te komen aan de hand van tabellen, zoals in Nederland gebruikelijk is. Er wordt echter wel gewerkt op basis van het uitgebreide dienstvoorschrift PDV 129 waarin ook richtlijnen zijn opgenomen die worden gebruikt bij de beoordeling.

De politie-informatie is leidend, waarbij de belangrijkste input komt uit de opsporingsonderzoeken. Bij het beoordelen van de risico's wordt gekeken naar feitelijke informatie en niet naar de voorstelbaarheid. Naast de feitelijke informatie wordt in de weging politie-ervaring echter wel meegewogen. Bij zaken als eerwraak wordt een specialist (wetenschapper) ingeschakeld en diens bevindingen worden meegewogen. Iedere zes maanden vindt standaard een nieuwe risicobeoordeling plaats.

## 2.5 Verantwoordelijkheid



### *Loketfunctie voor werkgevers*

In Denemarken lijkt het niet noodzakelijk om een onderscheid te maken in de verantwoordelijkheid van de bedreigde persoon, de werkgever en/of de overheid. De getrapte verantwoordelijkheid zoals deze in Nederland bestaat, kent men in Denemarken niet. Desgevraagd benadrukken de Denen dat de eigen verantwoordelijkheid van personen uiteraard zeer belangrijk is. Ter aanvulling stellen ze dat de overheid verplicht is te doen wat noodzakelijk is om de veiligheid te waarborgen en dat zij de jurisprudentie van het Europese Hof en de 'positive obligation', de inspanningsverplichting van het EHRM, volgen en daar naar handelen. De werkgever heeft geen directe rol in het nemen van veiligheidsmaatregelen, ook niet indien de dreiging werkgerelateerd is. De PET heeft echter wel een loketfunctie ingericht voor werkgevers om deze te adviseren met betrekking tot bijvoorbeeld technische en fysieke beschermingsmaatregelen voor hun werknemers. In de situatie waarbij een bedreigde persoon niet wil meewerken aan de geadviseerde veiligheidsmaatregelen wordt gevraagd een afstandsverklaring te tekenen. In dergelijke gevallen wordt alles minutieus vastgelegd met het oog op verantwoording.



### *Speciale rol voor het parlement*

In het Verenigd Koninkrijk is geen rol voor werkgevers weggelegd. Wel is er een verantwoordelijkheid voor het parlement en the Speaker of the House en the whip als 'werkgever' van parlementariërs. Het gaat hier echter alleen om de beveiliging van Kamerleden in het parlement die vooral betrekking heeft op fysieke veiligheid binnen de gebouwen. Elk Kamerlid krijgt een 'situation and awareness training' en het parlement is als pseudowerkgever ook gesprekspartner van de politie op het thema veiligheid. Geschillen of verschillen van inzicht over de noodzaak van maatregelen worden in een goed gesprek aan tafel van de betreffende Kamervoorzitter beslecht. Indien er sprake is van een 'threat to life' wordt met elke bedreigd persoon een veiligheidsbriefing gehouden. Hierin wordt aangegeven wat het dreigingsniveau is en wordt de bedreigd persoon tevens op de eigen verantwoordelijkheid gewezen; dit alles wordt nauwkeurig vastgelegd. Er wordt veel belang gehecht aan verslaglegging van de genomen handelingen opdat aangetoond kan worden dat de overheid zijn verantwoordelijkheid neemt en alles doet wat redelijkerwijs verwacht kan worden. Personen die door de politie worden bewaakt en beveiligd dienen mee te werken aan de uitvoering van de maatregelen. Bedreigde personen die weigeren mee te werken aan de geadviseerde veiligheidsmaatregelen dienen een afstandsverklaring tekenen waarmee ze formeel afstand doen van de hulp.

## Een overheidstaak en meewerkende TBP

Ook Italië kent geen werkgeversverantwoordelijkheid. De eigen verantwoordelijkheid van personen die opgenomen worden in het 'stelsel' bestaat uit de verplichting mee te werken aan de geadviseerde veiligheidsmaatregelen. Daarnaast kunnen te beveiligen personen gevraagd worden enkele beveiligingsmaatregelen te nemen rond de eigen woning. Voor een bepaalde categorie personen bestaat de eigen verantwoordelijkheid uit het accepteren van de - helaas met de functie gepaard gaande - dreiging: dit houdt in dat zij doordeweeks in een beveiligde compound verblijven.

In Italië wordt de te beveiligen persoon wel geacht altijd mee te werken. Dit gaat over het algemeen goed, zeker bij overheidsdienaren. Deze inschikkelijkheid is cultureel-historisch ingebed. De acceptatie van maatregelen is hoog; hetzelfde geldt voor mentale weerbaarheid - men is hierop voorbereid omdat de gangbare mening is dat het (helaas) bij het ambt en bij het dreigingsbeeld hoort. Van sommige werkzaamheden is namelijk bekend dat deze gepaard kan gaan met een dreiging. In sommige gevallen (waaronder journalisten en schrijvers) en met name onder een jongere generatie te beveiligen personen, is de houding soms minder inschikkelijk en is de TBP soms minder coöperatief. Ook hier wordt gebruik gemaakt van afstandsverklaringen indien iemand weigert mee te werken.

 Ook in geval van het onvoldoende verlenen van medewerking aan de maatregelen, zoekt de overheid naar maatregelen die tóch genomen kunnen worden

In Duitsland worden de dreiging en de daarmee gepaard gaande risico's nogmaals door de behandelend politiemedewerker besproken met de TBP in het 'Sicherheitsgesprach' als deze afziet van de geboden maatregelen. Bij volharding van weigering tot medewerking aan veiligheidsmaatregelen wordt dit vastgelegd in een formulier. Zelfs als mensen afstand doen van hulp van de overheid is de Duitse politie verplicht de veiligheid van de persoon in kwestie te blijven controleren. Indien mogelijk, worden alsnog afgezwakte veiligheidsmaatregelen genomen, bijvoorbeeld ten aanzien van het object waar de bedreigd persoon woonachtig is. Kortom, in Duitsland wordt iedereen beschermd, ongeacht medewerking. Deze insteek lijkt gekoppeld te kunnen worden aan het legaliteitsbeginsel.

De lastige vragen "Hoever reikt de zorgplicht?", "Wat is eigen verantwoordelijkheid van een bedreigd persoon?", "Wat is werkgevers verantwoordelijkheid en wat is de verantwoordelijkheid van de Staat?" zijn dilemma's die in Nordrhein-Westfalen niet lijken te spelen. Net als in de andere bezochte landen geeft men aan dat gedaan wordt wat nodig is, rekening houdend met jurisprudentie. De term 'ongestoord functioneren' wordt in Duitsland niet gebruikt. Daarnaast bestaat er geen werkgeversverantwoordelijkheid en kan de politie sowieso geen gesprek voeren met een werkgever, omdat dat conflicteert met de privacyregels. Beveiliging moet de TBP zelf bespreken met zijn of haar werkgever.

## 2.6 Maatregelen



### *Vaste pakketten en een éénpersoonsconcept*

Het benodigde weerstandsniveau en de bijbehorende maatregelen die de PET in Denemarken treft voor de categorieën personen die door de PET beveiligd worden, zijn net als in Nederland gekoppeld aan dreigingsniveaus. Veel maatregelen komen overeen met die in Nederland.

De Denen maken gebruik van een aantal vaste, opeenvolgende pakketten, van “little risk” tot “very high risk” waarbij per stijging een aantal maatregelen worden toegevoegd. Voor iedereen, ook de bedreigde personen, is bekend wat het vastgestelde dreigingsniveau is. Hoewel men met vaste pakketten werkt, is er ook ruimte voor maatwerk. Dit moet echter wel passen bij het ingeschatte dreigingsniveau. De Denen hebben een aantal jaar geleden een specifieke maatregel ingevoerd die Nederland niet kent: de ‘éénpersoons set-up’. Deze maatregel wordt alleen toegepast in het geval van “little risk”. In dat geval zijn op voorhand geen aanwijzingen voor een concrete fysieke dreiging. De beveiligingsfunctionaris die hiervoor ingezet wordt werkt niet als persoonsbeveiliging, maar als ‘security coach’ en heeft een directe en korte lijn met de TBP om snel en samen met de persoon in kwestie keuzes te maken om de veiligheid te bevorderen. Niet alleen de adviezen, maar ook de waarnemingen van de security coach tijdens de werkdag van de TBP zijn van grote waarde en vormen belangrijke input voor het actueel houden van het dreigingsbeeld. Dit concept kan in Denemarken uitsluitend worden toegepast als er niet alleen slechts sprake is van een lichte dreiging, maar ook een back office aanwezig is dat ondersteuning kan bieden. Bij het op- en afschalen van maatregelen wordt in Denemarken altijd gemeld dat de maatregelen tijdelijk en voor een bepaalde tijdspanne zijn, bijvoorbeeld voor twee of vier weken met een einddatum. Het voortzetten of afschalen van maatregelen wordt in het kader van verwachtingsmanagement ook vooraf duidelijk met de TBP besproken en goed gedocumenteerd.

Bij demonstraties of evenementen die een relatie hebben met het functioneren van de democratie (bijvoorbeeld partijbijeenkomsten rond de verkiezingen) maakt de PET een concrete dreigingsinschatting voor het evenement in kwestie of ze verstrekken een fenomeenanalyse (denk bijvoorbeeld aan het fenomeen aanslagen met voertuigen op kerstmarkten) aan de lokale politie met een bijbehorend maatregelenadvies. De lokale politie volgt deze adviezen van de PET vrijwel altijd op. Soms kiest de lokale politie er voor meer maatregelen te nemen.

In Denemarken lijken de beschikbare en de benodigde capaciteit in balans. Keuzes maken in capaciteitstoedeling is in Denemarken niet aan de orde. Desalniettemin wordt in elke casus bekeken op wat voor manier beveiliging zo effectief mogelijk kan worden ingezet.



### *Per politieorganisaties standaardpakketten en ruimte voor maatwerk*

Het Verenigd Koninkrijk heeft een helder systeem waarin gewerkt wordt met standaardpakketten, tegelijkertijd wordt per geval bekeken of maatwerk nodig is. Dit geldt voor Royalty & Specialist Protection en de beveiliging van Kamerleden. Het pakket hangt af van de mate van dreiging op basis van de dreigingsinschatting.

De te nemen maatregelen komen soms voort vanuit de dreigingsinschatting, in andere gevallen is de functie bepalend – denk aan het Koninklijk Huis en (voormalige) Eerste Ministers. Het systeem van maatregelen van de Royalty & Specialist Protection kent drie niveaus: maatregelen te nemen wanneer een TBP in het buitenland reist; advies, en; beveiliging door middel van gepantserde auto's en bewapende politieagenten. Deze laatste maatregel kent twee categorieën – in essentie meer of minder auto's en politieagenten en de beveiliging van de woning en andere locaties.

Onder de standaardmaatregelen van het Threat To Life programma vallen: huisbezoek aan zowel de bedreigde en – indien bekend - de dader en; een officiële brief aan de bedreigde persoon en de dader waaruit blijkt dat de casus wordt opgepakt en waarin de bedreigde wordt gewezen op de eigen verantwoordelijkheid.

Als een TBP voldoet aan de voorwaarden voor bescherming door de Personal Protection Unit zijn er mogelijkheden om iemand af te schermen of zelfs een nieuwe identiteit te geven. In die gevallen wordt door de overheid alleen voorzien in de basisvoorzieningen. Het idee van 'ongestoord functioneren' is niet aan de orde. Het is kort gezegd kiezen of delen. Je wordt beschermd – en accepteert de beperkende maatregelen of niet. De TBP wordt duidelijk gemaakt dat de maatregelen niet risico-uitsluitend zijn.

De maatregelen voor beveiliging zelf bestaan net als bij de Royalty & Specialist Protection vooral uit het beschikbaar stellen van (gepantserde) auto's en (al dan niet bewapende) agenten, en de beveiliging van de woning en andere locaties. De beveiliging van familieleden valt niet binnen het pakket, zij kunnen echter wel 'meeliften' op de beveiliging van de woning van de TBP.

Op het gebied van TTL is de periode waarin een TPB moet worden beveiligd kort. Afschalen van de beveiliging wordt bepaald door concrete situaties of gebeurtenissen waaruit blijkt dat de dreiging veranderd is. De TPB wordt hierin meegenomen. In sommige gevallen bedraagt de periode van beveiliging slechts twee tot drie weken. Er wordt periodiek gekeken of verlenging nodig is, maar op gegeven moment wordt er actie ondernomen om de casus te beëindigen. Deze methode is gebaseerd op waarneembare feiten en interventies, en niet op voorstelbaarheid, waardoor er ook daadwerkelijk kan en moet worden gestopt met maatregelen. Om voor bewaken en beveiligen in aanmerking te blijven moet de dreiging nog steeds 'present' en 'continuing' zijn op basis van feitelijke informatie. Wordt aan een van beide voorwaarden niet meer voldaan dan is er ook geen sprake van een Threat To Life. De overwegingen worden goed gedocumenteerd zodat de overheid kan laten zien dat ze bij het afschalen of staken van de beveiligingsmaatregelen aan kunnen tonen dat er voldoende invulling is gegeven aan de zorgplicht.

In het Verenigd Koninkrijk geldt voor één specifieke beroepsgroep in één specifieke

regio een bijzondere aanpak: in Noord-Ierland worden alle rechters beschermd. Voor de beveiliging van rechters wordt in Noord-Ierland gewerkt met categorielijsten en limitatieve lijsten van te bewaken personen.

Vergeleken met het Verenigd Koninkrijk is de reikwijdte van het Nederlands stelsel van bewaken en beveiligen opvallend breed met langlopende casuïstiek en is het afschalen van maatregelen lastiger. Daarnaast zijn er in Nederland meer typen TBP en worden meer diensten geleverd in het kader van de doelstelling dat de TBP ongestoord moet kunnen blijven functioneren.

 *Maatregelen zijn onderdeel van holistische aanpak van de georganiseerde misdaad, de basis wordt gevormd door standaardpakketten en er is bijzondere aandacht voor het voorkomen van voortzetting van criminele activiteiten in gevangenissen*

In Italië is bewaken en beveiligen onderdeel van een holistische aanpak van de georganiseerde misdaad. Er is niet alleen sprake van beveiliging van personen en gebouwen, maar daarnaast wordt de georganiseerde misdaad op een preventieve en repressieve manier aangepakt.

De georganiseerde misdaad wordt door de Italiaanse overheid voortdurend opgejaagd waarbij het afpakken van geld en macht een belangrijk doel is. Met deze brede aanpak en het jarenlange anti-maffiabeleid wordt gepoogd het onderliggende probleem van dreigingen en aanslagen aan te pakken. Dit beleid kan rekenen op brede maatschappelijke en politieke steun.

Ter beveiliging van personen heeft Italië een standaardpakket met concrete maatregelen voor elk van de vier risiconiveaus. Wanneer sprake is van een exceptioneel risico wordt maatDe TBPlieverd. Het gaat hier om maatregelen die automatisch van kracht zijn bij een limitatieve lijst van Categorie 1 personen, andere bedreigde functionarissen en bezoekende buitenlandse hoogwaardigheidsbekleders. De verantwoordelijkheid voor beveiliging bij geweld in relationele sfeer, stalking en eerwraak ligt bij de prefect van een regio. In principe worden maatregelen decentraal genomen. Sommige maatregelen zijn beperkt tot de eigen regio wanneer de dreiging uitsluitend als lokaal wordt verondersteld. De regionale inbedding betekent ook dat een TBP in de eigen regio een ander dreigingsrisico kan hebben dan in een andere regio. Een deel van de bedreigde overheidsfunctionarissen woont tijdens de werkzaamheden deels op een beveiligde compound, soms ver weg van hun familie. In Italië wordt dit als 'normaal' verondersteld. Men voelt zich vereerd het land en de rechtstaat te dienen en dit is 'part of the job'. Het concept ongestoord functioneren kent men in Italië in dit kader niet.

Een bijzondere set maatregelen betreft het bestrijden van de voortzetting van criminele activiteiten in de gevangenis als onderdeel van de brede en langdurige aanpak van de georganiseerde misdaad. Italië kent geen Extra Beveiligde Inrichting zoals in Nederland, maar een gedifferentieerd systeem van gevangenissen. Dit geeft de Italiaanse overheid spreidings- en regime-mogelijkheden.

Met het bestaande juridische kader van het ‘artikel 41bis-regime’ werpt men barrières op om te voorkomen dat de zwaarste criminelen vanuit de gevangenis hun organisatie blijven leiden. Binnen de kaders van de rechten van gedetineerden onder het Europees recht (EHRM), houdt men streng controle op de contacten die de gevangene met personen buiten de gevangenis heeft. Zo mag er gebeld worden met familie, maar vindt dat onder gecontroleerde omstandigheden plaats en moet die familie naar een politiebureau komen. Ook kan de Polizia Penitenziaria worden ingezet. Deze gevangenispolitie kent een eigen opsporingstaak.



*Federaal (centraal) voorschrift is leidend voor alle deelstaten. Meerdere categorieën bedreigden waar pakketten aan worden gekoppeld. Toch wordt iedere casus als maatwerk bekeken*

Werken met standaardpakketten is de basis in Duitsland, vastgelegd in Polizei Dienstvorschrift 129. Aan categorieën bedreigden, zoals bijvoorbeeld getuigen die bedreigd worden (en die niet in het Stelsel Getuigenbescherming zijn opgenomen), worden standaardpakketten gekoppeld. PDV129 beschrijft daarnaast gedetailleerd welke maatregelen bij welke categorie dreiging horen.

Hoewel men met standaardpakketten werkt wordt iedere casus echter wel nadrukkelijk behandeld als maatwerk, waarbij gespecialiseerde afdelingen voorschrijven wat de maatregelen zijn en het uitvoerende politie onderdeel kan bepalen hoe dit wordt uitgevoerd.

## 2.7 Publiek-private samenwerking



*Amper sprake van publiek-private samenwerking*

Van publiek-private samenwerking is in Denemarken op het terrein van bewaken en beveiligen amper sprake. Een uitzondering is de controle van passagiers en hun meegevoerde goederen op luchthavens.



*Wel PPS op het gebied van veiligheid in het algemeen, maar niet in het domein van bewaken en beveiligen*

Ook in het Verenigd Koninkrijk is men terughoudend in de samenwerking met private partijen en is deze beperkt. Dit is opmerkelijk, omdat op andere terreinen de private partijen meer worden ingezet dan in Nederland zoals bijvoorbeeld voor transport van arrestanten en in het gevangeniswezen. Opvallend is dat cameratoezicht niet is genoemd als voorbeeld van intensieve publiek-private samenwerking. Dat betekent overigens niet dat met regelmaat camerabeelden van private partijen worden gebruikt.



Daarnaast zijn er voorbeelden van (zeer vermogende) te beveiligen personen die zelf maatregelen nemen (Russische oligarchen). De Personal Protection Unit (PPU) maakt af en toe gebruik van de inzet van private partijen bij de uitvoering van hun beschermingsmaatregelen.

### *Bewaken en beveiligen is taak voor de overheid*

In Italië is bewaken en beveiligen vrijwel uitsluitend een overheidstaak. Er zijn weinig voorbeelden van actieve samenwerking met private bedrijven en geen voorbeelden van 'privatisering' of uitbesteding van bepaalde overheidstaken.

### *De privacyregels beperken samenwerkingsmogelijkheden*

Publiek-private samenwerking vindt in Nordrhein-Westfalen niet plaats. Men geeft als reden aan dat de overheid onvoldoende de kwaliteit van beveiliging kan garanderen als bepaalde taken door particuliere bedrijven worden uitgevoerd. Daarnaast wegen privacyregels zwaar in Duitsland en legt dit beperkingen op voor publiek-private samenwerking.

## 2.8 Good practices

Hieronder volgt een uiteenzetting van aspecten van bewaken en beveiligen in andere landen die ter plekke gezien worden als succesvol of efficiënt. Dat wil niet zeggen dat deze zogenoemde 'good practices' gezien moeten worden als praktijken die overgenomen zouden kunnen of moeten worden in het Nederlandse stelsel bewaken en beveiligen. Per land presenteren we de ervaringen en observaties die interessant en mogelijk relevant zouden kunnen zijn voor Nederland.

### *Eenvoudige governance, security loket, helder maatregelenpakketten, security coach*

In Denemarken is de organisatie van bewaken en beveiligen op nationaal niveau eenvoudig, geconcentreerd binnen één organisatie. Door het zowel organiseren van dreigingsinschattingen, het adviseren van veiligheidsmaatregelen en de verantwoordelijkheid voor het uitvoeren van de maatregelen kan de PET efficiënt werken vanuit één visie. Doordat bewaken en beveiligen is ondergebracht in één organisatie is tevens eenduidigheid in de inschattingen, het maatregelenpakket en de uitvoering. Dit schept ook duidelijkheid voor derden. Partijen zoals de lokale politie weten waar ze aan toe zijn, wie ze kunnen benaderen en wie voor wat de regie heeft.

Die helderheid geldt ook voor de maatregelenpakketten. Deze zijn overzichtelijk weergegeven in tabellen, met een classificering die door het hele land op dezelfde manier wordt gebruikt, waardoor men in het gehele domein als het ware dezelfde taal spreekt. Als ze aan de lokale politie melden dat een evenement geclassificeerd is als B2 is voor de lokale politie direct duidelijk welk weerstandsniveau nodig is en welke maatregelen daar bij passen.

Ook de TBP weet waar hij of zij aan toe is. De PET werkt altijd met maatregelen die voor een bepaalde tijd gelden en die met de TBP zijn besproken. Bij verlenging volgt weer een nieuw gesprek over het maatregelenpakket en de duur daarvan.

De “éénpersoons set-up” waarbij een TBP met een laag risico een security coach krijgt, is een interessante Deense innovatie. Deze coach maakt samen met de TBP keuzes om de veiligheid te bevorderen en kan helpen om een nieuw te bewaken en beveiligen persoon meer bewust te maken van zijn of haar bijdrage aan de eigen weerbaarheid en veiligheid.




*Primaire focus op veiligheid, helder wat de TBP moet doen en kan verwachten, grenzen aan de zorgplicht, helderheid rond afschalen*

Voor de TBP in het Verenigd Koninkrijk is het helder wat hij/zij moet doen en kan verwachten. De TBP weet dat hij of zij mee moet werken, want als je dat niet doet, trekt de overheid de handen van je af. Dat gebeurt met behulp van eenduidige taal; bovendien moet de (potentiële) TBP een afstandsverklaring tekenen als hij/zij af ziet van beveiliging. Ook wordt de TBP duidelijk geïnformeerd over het beperkende karakter van de beveiligingsmaatregelen en die bovendien niet risico-uitsluitend zijn. Opvallend is de concrete grens aan zorgplicht van de overheid: deze is primair gericht op de veiligheid van de TBP en minder op het ongestoorde functioneren, voor wat betreft de activiteiten van een TBP buiten de feitelijke uitvoering van diens werk of ambt. Een TBP kan niet eisen dat hij of zij het leven kan leven zoals voorafgaand aan de dreiging. Daarbij is ook geen sprake van financiële compensatie van het materiële verlies door de dreiging en/of de beveiligingsmaatregelen.

In Nederland kennen we te beveiligen personen die een werkgerelateerde dreiging ervaren en daardoor in het stelsel opgenomen zijn. In het Verenigd Koninkrijk is dat een uitzondering.

In Noord-Ierland is de situatie aanzienlijk anders. Op grond van het regionale dreigingsbeeld worden daar alle rechters beveiligd.

De lijsten van maatregelen en de procedures rond bewaken en beveiligen zijn overal in het Verenigd Koninkrijk helder en eenduidig. Dat geldt ook voor de voorwaarden voor afschalen en de duur van de beveiliging in het decentrale domein (Threat To Life programma). Die beveiligingsperiode is vaak korter waarbij op een gegeven moment actie wordt ondernomen om de casus te beëindigen. De beveiligingsmaatregelen worden opgeheven als er geen aantoonbaar bewijs is dat de dreiging op het leven nog steeds ‘present’ en ‘continuïng’ is.

 *Brede aanpak van georganiseerde misdaad, focus op veiligheid, helder wat de TBP kan verwachten en wat er van de TBP verwacht wordt, heldere governance en heldere gestandaardiseerde maatregelen*

Bewaken en beveiligen is in Italië onderdeel van een brede aanpak van de georganiseerde misdaad. Bovendien is het een 'strijd van de lange adem' waarbij men in de loop der jaren veel ervaring heeft opgedaan. In Italië blijven beveiligingsexperts en bestrijders van de georganiseerde criminaliteit lang werkzaam binnen het veiligheidsdomein en is er continuïteit van beleid. De maatschappelijke en politieke steun voor de aanpak van georganiseerde misdaad is groot.

Bewaken en beveiligen is primair gericht op de veiligheid van de TBP. De TBP werkt in de regel volop mee en dient ook een overeenkomst te tekenen. Er is geen sprake van de noodzaak om ongestoord te kunnen blijven functioneren. Wat betreft overheidsfunctionarissen die bedreigd worden, kan hun weerbaarheid en de bereidheid de maatregelen te ondergaan in het kader van hun belangrijke werk voor de rechtsstaat als een good practice worden gezien.

Dat geldt ook voor de eenduidigheid van het Italiaanse stelsel. De governance van het stelsel is eenvoudig en helder. Er is een goede afbakening van taken en verantwoordelijkheden tussen het 'decentrale domein' – de prefect – en het 'rijksdomein' – UCIS. Ook de uitvoerende politieorganisaties kennen duidelijke rollen. Er is veel standaardisering in de uitvoering van maatregelen en in de opleidingen van beveiligers. Er wordt gewerkt met drie standaardpakketten aan beveiligingsmaatregelen, voor drie type dreigingen en leveren maatwerk voor de exceptionele categorie. Dit heeft als voordeel dat de te beveiligen persoon weet waar hij of zij vanuit aan toe is.



*Eenvoudige governance, protocol eenduidig en strakke sturing op de uitvoering*

In Duitsland voert de politie alle beveiligingstaken uit onder directe verantwoordelijkheid van de minister. De lijnen zijn daarbij kort en overzichtelijk. De 16 deelstaten zijn decentrale domeinen met een zelfstandige bevoegdheid. Centraal wordt de aanpak echter wel strak ingekaderd door een gedetailleerd protocol, het Polizei Dienstvorschrift 129. In Duitsland betekent dit dat dit daadwerkelijk zo wordt uitgevoerd.

Ten slotte kwam een 'not-so-good practice' in alle landen impliciet of expliciet op tafel: bemoeienis bij de concrete uitvoering door politieke instanties. Deze politieke beïnvloeding wordt als potentieel probleem gezien omdat het kan leiden tot suboptimale inzet van mensen en middelen en tot verschillen in beveiliging tussen te beveiligen personen. Uiteraard is het in alle landen een heikel issue.

## 3 Conclusie

### 3.1 Leren van vraagstukken en ervaringen elders

In de brief aan de Kamer van 14 april 2022 gaf de minister van Justitie en Veiligheid aan dat het goed is te leren van vraagstukken en opgedane ervaringen in andere landen en deze te benutten om het stelsel in Nederland toekomstbestendig te maken. De studie naar bewaken en beveiligen in Denemarken, het Verenigd Koninkrijk, Italië en Duitsland heeft laten zien dat er grote verschillen en overeenkomsten zijn. We constateren dat veel landen tegen dezelfde problemen en beperkingen aanlopen, maar ook dat er verschillende oplossingen of aanpassingen mogelijk zijn voor het Nederlandse stelsel. Elke nationale context is anders en dat maakt dat bepaalde good practices niet zomaar één op één overgenomen kunnen worden. We kunnen er wel van leren en het kan ons helpen om op een andere manier naar het Nederlandse stelsel te kijken.

In deze slotparagraaf gebruiken we deze buitenlandse ervaringen om op het eigen stelsel te reflecteren aan de hand van vraagstukken en dilemma's. Deze bespiegelingen leveren denkrichtingen op die kunnen helpen bij de doorontwikkeling van het stelsel bewaken en beveiligen. We ronden af met een aantal aspecten van het Nederlandse stelsel die in internationaal perspectief als uniek en positief beschouwd kunnen worden en de constatering dat het Nederlandse stelsel vergeleken met die in andere landen een jong stelsel is.

### 3.2 Observaties en bespiegelingen

'Bewaken en beveiligen' is een domein dat op het eerste gezicht een set operationele taken omschrijft, maar waar diverse vraagstukken en dilemma's achter schuilen. Dilemma's en vraagstukken voor politici, beleidsmakers, uitvoerders, te beveiligen personen en ook maatschappelijke issues. Het internationale onderzoek levert een aantal inzichten op die relevant zijn voor de verdere ontwikkeling van het stelsel in Nederland. Het gaat soms om vragen die geen eenduidig antwoord kennen.

Hieronder volgen een aantal observaties en bespiegelingen gebaseerd op de meest pregnante vraagstukken en dilemma's die we in Denemarken, het Verenigd Koninkrijk, Italië en Duitsland hebben opgehaald en die relevant zijn voor Nederland. Dat doen we per onderzoeksthema. Daarnaast heeft een aantal observaties en reflecties betrekking op de maatschappelijke context.

- *Dreigingsbeeld: aanslagen en incidenten zijn van grote invloed op de vorm en ontwikkeling van stelsels. Dit vormt zowel een kans als een risico*

Net als Nederland worden de andere vier landen geconfronteerd met dreigingen en geweld tegen politici, overheidsdienaren, diplomaten en publieke figuren en hebben de landen te maken met gevallen van ernstige bedreigingen en gewelddadigheden in

de relationele sfeer. In alle vier landen is de uitingsvorm en mate van de verschillende dreigingen echter verschillend. Wat de landen gemeen hebben is dat de ‘stelsels’ deels gevormd zijn door bepaalde aanslagen en incidenten. Vaak leidden deze tot noodzakelijke, nieuwe en extra investeringen in mensen en middelen of nieuwe wetgeving, maar het kan ook leiden tot een te nauwe focus op bepaalde dreigingen of modus operandi. Denk aan de bewaking van kerstmarkten in Duitsland en elders. Incident-gedreven beleid kan leiden tot minder aandacht voor dreigingen - vaak in het decentrale domein - die minder ophef veroorzaken, maar wel dagelijks slachtoffers maken en evenzeer op inzet van mensen en middelen moeten kunnen rekenen. Vergeleken met andere landen is de focus in Nederland nu bijzonder sterk gericht op een zeer extreme vorm van dreiging door de georganiseerde misdaad die in andere landen niet of minder speelt. Dit roept de vraag op in welke mate deze extreme dreiging de basis moet vormen voor het denken over de verdere ontwikkeling van het stelsel. Het nadeel van een incident-gedreven opbouw van een stelsel is dat het risico bestaat van een overreactie op een specifieke dreiging die al weer veranderd of zelfs passé is wanneer de bouw of doorontwikkeling daarvan is afgerond.

- *Governance: Specialistisch domein of onderdeel van groter verhaal?*

Bewaken en beveiligen als activiteit is in essentie een reactief middel. Een middel dat wordt ingezet als andere middelen om een bepaalde dreiging aan te pakken niet meer helpen. In andere landen is bewaken en beveiligen nadrukkelijk een middel dat een onderdeel is van een groter beleidsterrein en een groter ‘verhaal’. Zo is het in Italië onderdeel van een holistische aanpak van de georganiseerde misdaad en is het in Denemarken onderdeel van de bescherming van de democratische rechtsorde. In Nederland is ‘bewaken en beveiligen’ de focus van een eigen stelsel en is, in ieder geval voor het publiek, niet direct duidelijk waar dit stelsel zich precies op richt en wat het onderliggende probleem is. Dit heeft deels te maken met de breedte van het stelsel. De ervaringen in landen als Denemarken en Italië roepen de vraag op of er niet meer publieke steun voor het stelsel gegenereerd kan worden door nadrukkelijk te laten zien hoe het onderdeel is van een brede aanpak van georganiseerde misdaad, van ondermijning en van andere bedreigingen van de democratische rechtsorde, waarvoor langere tijd voldoende mensen en middelen beschikbaar worden gesteld.

- *Governance: integrale aansturing en breedte van het stelsel*

In Denemarken en Italië is sprake van een integrale of zelfs centrale aansturing op het gebied van het bewaken en beveiligen van personen. In Duitsland is dat deels het geval. Vergeleken met deze landen zou het Nederlandse stelsel bewaken en beveiligen omschreven kunnen worden als een gecoördineerd netwerk van vier stelselpartners (en daarnaast nog meerdere ketenpartners) met verschillende rollen en verantwoordelijkheden. In Nederland is dit stelsel bovendien verantwoordelijk voor veel verschillende type dreigingen op zowel centraal als decentraal niveau; van stalking en verwarde eenlingen, tot terrorisme en excessief geweld door criminele organisaties. Dit vraagt om veel coördinatie en afstemming op heel veel terreinen en daarmee ook extra capaciteit. Andere landen kennen op dit vlak minder zorgen en dat roept de vraag op of in Nederland de focus op typen dreigingen niet te breed is voor

een stelsel zonder centrale aansturing of dat die aansturing centraler of meer integraal zou moeten zijn. Duidelijke kaders in de circulaire of in wetgeving ten aanzien van de focus van het stelsel zouden helpend kunnen zijn.

- *Juridisch kader: Specifieke wetten en voorschriften*

Bewaken en beveiligen is in de vier onderzochte landen onderdeel van een bredere aanpak van bedreigingen en de relevante partijen opereren op basis van een specifieke wet of dienstvoorschrift (Denemarken, Italië en Duitsland) of op basis van jurisprudentie in het geval van het Verenigd Koninkrijk. In het geval van Italië biedt een wet uit 1981 al decennia juridische houvast en werd het belang daarvan door betrokken partijen onderstreept. Tegen deze achtergrond rijst de vraag of het stelsel bewaken en beveiligen niet gebaat zou zijn bij een vergelijkbare specifieke wet naast of ter vervanging van de bestaande circulaire.

- *Dreigingsinschatting: Het belang van goede informatiedeling en de input van opsporings- en inlichtingen- en veiligheidsdiensten*

Goede informatie en informatiedeling is essentieel voor het maken van accurate dreigingsinschattingen en analyses. De manier waarop dit georganiseerd is verschilt per land. In de meeste landen gaat het om samenwerking tussen verschillende organisaties of onderdelen van de politie. In twee landen wordt de input van inlichtingen- en veiligheidsdiensten nadrukkelijk meegenomen bij het opstellen van dreigingsinschattingen en het adviseren van maatregelen. In Denemarken is dit georganiseerd binnen de PET. Met name de ervaringen in Italië lijken relevant voor Nederland omdat het stelsel daar, net als in Nederland, meerdere uitvoerende organisaties kent en een centraal domein en decentraal domein kent. De Ufficio Centrale Interforze per la Sicurezza Personale verrijkt de inschatting niet alleen met informatie van inlichtingen- en veiligheidsdiensten, maar draagt tevens bij aan uniformiteit van de wijze van inschattingen en daarmee verbonden maatregelenadviezen.

- *Dreigingsinschatting: het lastige vraagstuk van het afschalen van maatregelen en de voorstelbaarheid van dreigingen*

Tijdelijkheid van maatregelen voor de veiligheid van personen en diensten is een belangrijk doel op zich. Dit omdat de maatregelen voor een TBP of een organisatie zeer ingrijpend zijn en de middelen nu eenmaal schaars zijn. Het afschalen van maatregelen is daarmee een belangrijk, maar ook heikel onderdeel van bewaken en beveiligen. Elk land werkt informatiegestuurd bij zowel het op- als afschalen van maatregelen. In de meeste landen en met name het Verenigd Koninkrijk zijn hiervoor duidelijke protocollen. Daar worden maatregelen alleen gecontinueerd als er aantoonbaar sprake is van een 'present and ongoing threat'. Er wordt gewerkt met bepaalde termijnen en ook de plicht om op gegeven moment tot een handeling over te gaan of maatregelen te stoppen. Er wordt daarbij veel belang gehecht aan goede verslaglegging omdat de overheid moet kunnen aantonen dat het alles heeft gedaan wat redelijkerwijs verwacht kan worden.

Men werkt in het Verenigd Koninkrijk vrijwel uitsluitend met concrete aanwijzingen en

niet met voorstelbaarheid van dreigingen. Ook in de andere landen lijkt het concept voorstelbaarheid veel minder te worden gebruikt dan in Nederland. Hoewel voorstelbaarheid van belangrijke toegevoegde waarde kan zijn bij dreigingsanalyses werpt het enorme hindernissen op voor het afschalen van maatregelen. Want hoe neem je niet op feiten gebaseerde aannamen mee in je dreigingsinschatting en de daaraan gekoppelde maatregelen? Ervaringen elders roepen de vraag op of, en zo ja, op welke manier en in welke mate voorstelbaarheid helpend is in het domein bewaken en beveiligen.

- *Verantwoordelijkheid: afbakening van de zorgplicht*

Alle bezochte landen werken binnen de kaders van het 'right to life', zoals vastgelegd in de European Convention on Human Rights en de 'positive obligation' om daarin de nodige inspanningen te verrichten. In vergelijking met de onderzochte landen lijkt aan de zorgplicht voor bedreigde personen in Nederland echter een bredere invulling te worden gegeven. Dit hangt deels samen met het Nederlandse uitgangspunt om ervoor te zorgen dat personen, objecten en diensten, ondanks dreiging en risico, zo veilig en zo ongestoord mogelijk kunnen functioneren. In andere landen gaat het primair en vrijwel uitsluitend om het voorkomen van ernstige schending van de fysieke integriteit. Om dat te bereiken zijn maatregelen nodig die ongestoord functioneren altijd zullen beperken. Dit levert een spanning op als dit onbeperkt functioneren ook tot doel wordt verheven. Het roept ook de vraag op hoe ver je daarin kunt gaan en waar de grens ligt, ook wat capaciteit betreft. In de bezochte landen is de afbakening van de zorgplicht geen issue en is het niet alleen voor de overheid, maar ook voor de TBP helder waar de grens ligt.

- *Verantwoordelijkheid: afspraken tussen overheid en TBP*

In de onderzochte landen is via wetgeving, jurisprudentie of circulaire vastgelegd wat van de overheid verwacht mag worden als het gaat om het bewaken en beveiligen van personen, diensten of organisaties. De communicatie hierover met de TBP is een belangrijk onderdeel in alle landen. De helderheid en aandacht hiervoor verschilt per land en soms ook per domein. Protocolen zijn hierbij behulpzaam evenals een duidelijke afbakening van de zorgplicht. Daarnaast wordt gewerkt met afstandsverklaringen indien personen niet wensen mee te werken. In Nederland kennen we wel een brief over voorwaarden, maar is er geen zakelijk contract tussen de overheid en een TBP. De grenzen van de eigen verantwoordelijkheid en de werkgeversverantwoordelijkheid zijn niet helder en de zorgplicht kan zeer ruim opgevat worden waardoor soms onduidelijk is wat van de overheid en van de te beveiligen persoon verwacht mag worden. De verwachtingen van de TBP zijn soms erg hoog en lijken hoger dan in andere landen waar meer duidelijkheid hierover bestaat en, zeker vergeleken met Italië, waar de TBP begrijpt dat bewaken en beveiligen veel beperkingen met zich meebrengt.

- *Maatregelen: Standaardisering of maatwerk*

In de praktijk is bewaken en beveiligen in de meeste onderzochte landen – zeker op centraal niveau – bijzonder helder en eenduidig georganiseerd. De standaardisering

in een aantal landen (maatregelenpakketten en procedures) kent veel voordelen. Vergeleken met bijvoorbeeld Italië en Denemarken zijn er in Nederland, soms, om goede redenen, schotten tussen organisaties en binnen organisaties. Ook kent Nederland een aantal ingewikkelde constructies tussen het rijkso domein en het decentrale domein en veel maatwerk die het stelsel minder helder en eenduidig maken dan in andere landen. De Nederlandse context is uiteraard anders, mede gelet op de exceptioneel hoge dreiging vanuit de hoek van criminele organisaties. Dat vraagt om aandacht voor bepaalde zaken - zoals afscherming, voorverkenningen, en soms om maatwerk te leveren. De vraag is echter wanneer de noodzaak en het voordeel van maatwerk en specialismen ophouden en waar de voordelen van eenvoud en eenduidigheid beginnen. In andere landen ligt de nadruk meer op helderheid en standaardisering

- *Maatschappelijke context: Enige ophef maar geen brede publieke en politieke verontwaardiging en pijlen niet gericht op de daders*

We zien dat in alle landen het domein bewaken en beveiligen sterk beïnvloed is door concrete aanslagen en incidenten. In Italië waren dat enkele zeer brute aanslagen in een lange reeks waarna de maat vol was. Na de moorden op de onderzoeksrechters Falcone en Borsellino ging de bevolking de straat op om aan te geven dat het genoeg was en het verschijnsel maffia en de associatie van personen daarmee openlijke te verwerpen.

Sindsdien is er brede maatschappelijke en politieke steun voor een intensieve en langdurige strijd tegen de georganiseerde misdaad. In Nederland hebben de moord op de broer van een kroongetuige, een advocaat, een misdaadjournalist weliswaar geleid tot ophef, maar niet tot een vergelijkbare aanhoudende publieke en politieke verontwaardiging en roep om de georganiseerde misdaad harder aan te pakken. Bovendien is het opvallend dat bij een incident de ophef vaak groter is over 'waarom de overheid gefaald heeft in de beveiliging' dan over de daders en het achterliggende probleem.

### 3.3 Nederland in internationaal perspectief

We eindigen met enkele observaties en bespiegelingen op basis van de vraagstukken en ervaringen in het buitenland die van een andere aard zijn: aspecten van het stelsel die in internationaal perspectief opvallend en bijzonder zijn.

- *Aandacht voor kwaliteit en innovatie*

De aandacht voor en investeringen in infrastructuur, het materiaal en de opleidingen van de uitvoerende organisaties in Nederland steken gunstig af bij die in de meeste andere landen. Door de partners van het stelsel bewaken en beveiligen wordt gewerkt met hoogwaardige middelen door hoogopgeleide en gespecialiseerde medewerkers. Daarnaast staat innovatie in Nederland hoog op de beleidsagenda. Bij de stelselpartners lopen diverse projecten om het stelsel ook op technisch en



organisatorisch gebied naar een nog hoger niveau te tillen waarbij nauw samengewerkt wordt met kennisinstututen en private bedrijven.

- **Psychologische hulp aan TBP**

In de onderzochte landen is de aandacht voor psychologische steun aan te bewaken personen kleiner dan in Nederland. Dit heeft mede te maken met het feit dat in andere landen de zorgplicht primair gericht is op de fysieke veiligheid van een TBP en 'ongestoord functioneren' geen specifiek onderdeel van de bewaken en beveiligen taak is. Wel wordt in andere landen aandacht besteed aan enige nazorg wanneer de bewaking en beveiliging van personen wordt beëindigd – vaak vanwege het beëindigen van een formele functie, zoals dat van minister. Gelet op de bijzonder ernstige dreiging in Nederland door de georganiseerde criminaliteit tegen met name togadragers, (familieleden van) kroongetuigen, en politici is psychologische hulp beslist geen luxe. De ervaringen die Nederland daarmee heeft opgedaan worden in met name Denemarken met veel interesse bekeken. De Deense ervaring met het werken met security coaches lijkt in dit kader een ervaring waar Nederland van zou kunnen leren.

- *Werkgevers en publiek-private samenwerking*

In Nederland neemt de overheid beveiligingsmaatregelen pas nadat een persoon of diens werkgever niet in staat blijkt te zijn de noodzakelijke maatregelen voor persoons- of objectbeveiliging te treffen of hierin te voorzien. De mate waarin Nederland naar de werkgever kijkt (indien een dreiging werkgerelateerd is) is in internationaal perspectief opvallend te noemen. Zeker bij een relatief lage dreigingsinschatting kan de bijdrage van een werkgever helpen de weerbaarheid van (potentiële) bedreigde personen te verhogen. Daarnaast verlichten preventieve maatregelen door werkgevers de al enorme druk op het stelsel. De openheid van de Nederlands overheid voor publiek-private samenwerking op het domein van bewaken en beveiligen valt in vergelijking met andere landen ook op. Mogelijk hangt dit tevens samen met het streven naar innovatie waarbij samenwerking met derden onontbeerlijk is. De druk op het stelsel en capaciteitsproblemen spelen mogelijk ook een rol. In andere landen is dat laatste probleem minder groot.

- *Jong stelsel onder druk*

Een laatste observatie is dat het Nederlandse stelsel een jong stelsel is dat mede is ontstaan naar aanleiding van de moord op Pim Fortuyn in 2002 en sindsdien diverse veranderingen heeft ondergaan en waarvan de meest recente circulaire - die de verantwoordelijkheidsverdeling en de werking van het stelsel bewaken en beveiligen beschrijven - uit 2015 en 2019 stammen. In de andere landen is bewaken en beveiligen onderdeel van structuren en beleid die in sommige gevallen al enkele decennia oud zijn. Zo is bewaken en beveiligen in Italië gebaseerd op een (aangepaste) wet uit 1981 en structuren die al jaren ervaring hebben met de aanpak van georganiseerde misdaad en andere dreigingen. In Nederland is het stelsel niet alleen qua organisatie, maar qua omvang in de afgelopen jaren gegroeid als gevolg van meerdere nieuwe dreigingen zoals jihadisme, criminele motorclubs, anti-

overheidsextremisme, en het ongeëvenaard excessief geweld door criminele organisaties in de vorm van liquidaties van en dreiging tegen exponenten van de Nederlandse democratische rechtsorde. Met name door de brute moorden uit de hoek van de georganiseerde misdaad staat het stelsel de afgelopen jaren onder zeer hoge druk, zowel in praktisch en organisatorisch opzicht als in politiek en maatschappelijk opzicht.

## 4 Bijlagen

### 4.1 Geraadpleegde bronnen

Adviescommissie toekomstbestendig stelsel bewaken en beveiligen ('Commissie Bos'). Rapport adviescommissie toekomstbestendig stelsel bewaken en beveiligen, 27-10-2021. <https://open.overheid.nl/documenten/ronl-42b13af0-d72b-4eb8-9122-c5a99b119e0d/pdf>

Association of Chief Police Officers. National Threats to Life Guidance 2013. [https://greatermanchesterscb.proceduresonline.com/pdfs/ttl\\_guidance.pdf](https://greatermanchesterscb.proceduresonline.com/pdfs/ttl_guidance.pdf).

Circulaire bewaking en beveiliging van personen, objecten en diensten 2015. <https://wetten.overheid.nl/BWBR0036811/2015-07-10>.

Circulaire bewaking en beveiliging van personen, objecten en diensten 2019. <https://wetten.overheid.nl/BWBR0042437/2019-07-01>.

EU-Observer. Remembering Falcone: How Italy almost became a narco-state, <https://euobserver.com/rule-of-law/155016>.

Home Office. Threat to life policy. 12-01-2017. [https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/873377/Threat-to-life\\_policy-v6.pdf](https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/873377/Threat-to-life_policy-v6.pdf).

Lambo, Martin. Italië als inspiratiebron bij aanpak ondermijning. JenV Magazine 20. 20-12-2022. <https://magazines.rijksoverheid.nl/jenv/jenvmagazine/2022/20/hoofdartikel---italiaanse-aanpak>.

Metropolitan Police. Parliamentary & Diplomatic Protection. 26-01-2017. <https://web.archive.org/web/20170126165745/http://content.met.police.uk/Site/diplomaticprotectiongroup>.

Minister van Justitie en Veiligheid. Kamerbrief 'Voortgang versterking stelsel bewaken en beveiligen'. 14-04-2022. <https://open.overheid.nl/documenten/ronl-9717c75c5e664508d2835a4a3be95b22c46b6008/pdf>.

National Crime Agency, Protected persons. <https://www.nationalcrimeagency.gov.uk/what-we-do/how-we-work/providing-specialist-capabilities-for-law-enforcement/protected-persons>.

NCTV, 'Bewaken en beveiligen'. <https://www.nctv.nl/onderwerpen/bewaken-en->

beveiligen.

Nieuwenhuis, Maartje. Italiaanse maffia-aanpak als leerschool. *Opportuun* Nr. 4, vrijdag 29 juli 2022.

<https://magazines.openbaarministerie.nl/opportuun/2022/04/italiaanse-maffia-aanpak-als-leerschool>.

Politiets Efterretningstjeneste (PET), 'Our tasks'. <https://pet.dk/en/our-tasks>.

Politiets Efterretningstjeneste (PET), 'Threats to Denmark'. <https://pet.dk/en/threats-to-denmark>.

Schuurman, Bart; van Buuren, Jelle; Bakker, Edwin, 'Dreigingsontwikkelingen relevant voor het stelsel bewaken en beveiligen: een blik op verleden en mogelijke toekomst'. Universiteit Leiden. 14-09-2021.

[https://www.universiteitleiden.nl/binaries/content/assets/governance-and-global-affairs/isga/rapportdreigingsontwikkelingsbb\\_14sep21.pdf](https://www.universiteitleiden.nl/binaries/content/assets/governance-and-global-affairs/isga/rapportdreigingsontwikkelingsbb_14sep21.pdf).

Ufficio central interforze per la Sicurezza personale (UCOS), <https://www.interno.gov.it/it/ministero/dipartimenti/dipartimento-pubblica-sicurezza/ufficio-centrale-interforze-sicurezza-personale-ucis>

Westminster Security, Royalty and Specialist Protection.

<https://www.westminstersecurity.co.uk/close-protection/royalty-and-specialist-protection/>

Van der Veen, Erik. Meekijken met. *Blauw*, 2016, nr. 3 pp. 24-27.

<https://www.politieacademie.nl/thema/politieleiderschap/Advanced%20Programmes/Documents/Peer%20review-blauw.pdf>.

Zanoni, M. Gespreksnotitie NCTV - Rondetafelgesprek 9 juni 2022 Het stelsel bewaken en beveiligen en de evaluatie daarvan. 06-09-2022.

<https://www.nctv.nl/documenten/kamerstukken/2022/06/09/position-paper-marco-zannoni---het-stelsel-bewaken-en-beveiligen-en-de-evaluatie-daarvan>.

## 4.2 Bezoeken en bezochte instanties



Denemarken, Kopenhagen: 10 en 11 oktober 2022

- Politiets Efterretningstjeneste (PET)



Verenigd Koninkrijk, Londen: 19 en 20 oktober 2022

- Metropolitan Police Service: Royalty & Specialist Protection en Parliamentary & Diplomatic Protection
- Protected Persons Service
- Threat to Life programma



Italië, Rome: 27 en 28 oktober 2022

- Ufficio Centrale interforze per la Sicurezza Personale (UCIS)
- Questura (politie)
- Prefettura (openbaar bestuur) van Rome



Duitsland, Düsseldorf: 11 en 12 januari 2023

- Polizei Nordrhein-Westfalen: Personen- und Objektschutz
- Ministerium des Innern des Landes
- Landes Kriminal Amt

**Bezoekadres**

Arnhemseweg 348  
7334 AC Apeldoorn

---

**Postadres**

Postbus 834  
7301 BB Apeldoorn

---

**Telefoon**

088 66 22 000

---

**[politieacademie.nl](http://politieacademie.nl)**

---

Sociale media

