



> Retouradres Postbus 16950 2500 BZ Den Haag

Ministerie van Justitie en Veiligheid
t.a.v. minister van Justitie en Veiligheid
Postbus 20301
2500 EH DEN HAAG

Onze referentie

-

Datum 18 februari 2026
Betreft Adviesorgaan Bewaken en Beveiligen: informatievergaring en
informatiedeling binnen het taakveld Bewaken en Beveiligen

Geachte minister van Justitie en Veiligheid, beste dhr. van Oosten,

Het Adviesorgaan Bewaken en Beveiligen, bestaande uit prof. dr. M.G.W. den Boer, mr. A.J.A.M. Nieuwenhuizen, drs. J. Wienen en ondergetekende, heeft de opdracht om u (on)gevraagd te adviseren over de kwaliteit van het functioneren en doorontwikkeling van het stelsel bewaken en beveiligen (hierna: 'stelsel'). Met deze brief biedt het Adviesorgaan u het tweede deeladvies aan. Onderhavig advies is gewijd aan het thema informatievergaring.

Inleiding

Voor het maken van goede dreigingsanalyses moeten de betrokken stelselpartners goed zicht hebben op de noodzakelijke informatie voor de dreigingsinschattingen, zodat adequate (veiligheids)maatregelen getroffen kunnen worden. Een goede informatiepositie binnen het stelsel is dan ook cruciaal. Zowel de Commissie Bos als de Onderzoeksraad voor de Veiligheid (OvV) hebben in hun rapporten aanbevelingen gedaan over informatieverzameling en informatiedeling binnen het stelsel.

Commissie Bos heeft aanbevolen juridisch te laten onderzoeken in hoeverre de bevoegdheden voor informatieverzameling binnen het stelsel (binnen de grenzen van de rechtsstaat) kunnen worden verruimd. De OvV heeft in het verlengde hiervan aanbevolen om het gezag te voorzien van bevoegdheden om informatie te kunnen (laten) inwinnen, specifiek ten behoeve van bewaken en beveiligen. Voorts heeft de OvV aanbevolen om het gezag over het stelsel Bewaken en Beveiligen op landelijk niveau als hoofdtaak te beleggen, zodat het stelsel toegang heeft tot de noodzakelijke informatie van opsporings-, inlichtingen- en veiligheidsdiensten.

Informatievergaring

Voor elke casus wordt een dreigingsinschatting gemaakt, zodat het dreigingsniveau kan worden vastgesteld. Op basis daarvan wordt door het gezag bepaald of er (aanvullende) beveiligingsmaatregelen nodig zijn om weerstand te bieden tegen een (mogelijke) dreiging.

Voor het maken van de dreigingsinschatting wordt informatie vergaard door de politie¹, Koninklijke Marechaussee (hierna: 'KMar')² en wordt daarvoor informatie verwerkt de inlichtingen- en veiligheidsdiensten (AIVD/MIVD)³. Binnen het stelsel Bewaken en Beveiligen hebben deze stelselpartners geen bijzondere bevoegdheden om informatie te vergaren, zoals zij dat hebben bij het uitvoeren van hun wettelijke taken, bijvoorbeeld gedurende een opsporings- of strafvorderlijk onderzoek. Hierdoor kan door de stelselpartners slechts beperkt informatie worden vergaard voor het maken van de dreigingsinschattingen.

Met name politie loopt binnen het stelsel Bewaken en Beveiligen snel tegen de beperking van haar bevoegdheden aan, waardoor zij niet proactief in staat is om een dreiging te signaleren en duiden. De politie kan – wanneer geen sprake is van een opsporings- of strafvorderlijk onderzoek – onder meer geen gericht en stelselmatig onderzoek doen in openbare bronnen of informatie vorderen van publieke en private partijen. Het gaat dan veelal om het vorderen van informatie over een voertuig van een lease- en/of verhuurbedrijf, telecommunicatiegegevens van telecombedrijven en camerabeelden van de openbare ruimte.

De politie dient in dergelijke gevallen terug te vallen op de bevoegdheden die ingezet kunnen worden voor de uitvoering van haar algemene politietaak (artikel 3 Politiewet 2012). Daarmee mag door de politie enkel een geringe inbreuk worden gemaakt op de persoonlijke levenssfeer van burgers, waardoor de mogelijkheden om proactief dreigingen te signaleren en te duiden beperkt zijn. Artikel 3 Politiewet 2012 biedt onvoldoende basis voor het vergaren van de benodigde informatie voor het maken van een adequate dreigingsinschatting voor het bewaken en beveiligen.

Het Adviesorgaan onderschrijft dan ook de constatering van Commissie Bos dat dit op twee niveaus belemmerend kan zijn, namelijk (1) wanneer vanuit het perspectief van de dreiger (persoon of groepering) informatie moet worden verzameld om de concrete dreiging en modus operandi te detecteren en (2) wanneer vanuit het perspectief van de bedreigde persoon informatie moet worden verzameld om (potentiële) dreigingen te detecteren en analyseren.⁴

Indien de politie voor het vergaren van informatie voor bewaken en beveiligen op grond van artikel 3 Politiewet 2012 toch overgaat tot de inzet van onderzoeksmethoden waarmee meer dan een geringe inbreuk wordt gemaakt op de persoonlijke levenssfeer van burgers, is dat onrechtmatig. Dit geldt eveneens voor het starten van een strafvorderlijk onderzoek terwijl geen sprake is van een concrete verdenking, zodat voor informatievergaring gebruik gemaakt kan worden van de bijzondere bevoegdheden. Zonder een dergelijk onderzoek kan

¹ Artikel 3, in samenhang gelezen met artikel 1, tweede lid, Politiewet 2012.

² De KMar doet het op grond van artikelen 4 en 6 Politiewet 2012, in samenhang gelezen met de Regeling WPG Defensie.

³ De AIVD doet dat op grond van artikel 8, tweede lid, onderdeel e, in samenhang gelezen met artikel 9 Wet op de Inlichtingen- en Veiligheidsdiensten (WIV). De MIVD doet dat op grond van artikel 10, tweede lid, onderdeel f, in samenhang gelezen met artikel 11 WIV.

⁴ Rapport Adviescommissie Bos, Toekomstbestendig stelsel bewaken en beveiligen, oktober 2021, p. 52.

informatievergaring immers opdrogen. Beide gevallen hebben een zeer nadelig effect op de legitimiteit van (bijzondere) onderzoeksbevoegdheden.

Daar komt bij dat het opstarten van een opsporingsonderzoek, dan wel strafvorderlijk onderzoek, ook gevolgen heeft voor de beschikbare capaciteit voor het uitvoeren van dergelijke onderzoeken. Indien zo'n onderzoek simpelweg wordt gestart voor het vergaren van informatie, kan dit ervoor zorgen dat er geen capaciteit beschikbaar is voor andere onderzoeken.

Los van het bovenstaande is het van belang om op te merken dat de Wet gegevensvergaring openbare orde in september 2025 in consultatie is gegaan. Het beoogde doel van dit voorstel is verbetering van de informatiepositie van de politie in geval van een (dreigende) verstoring van de openbare orde. Bij inwerkingtreding van het wetsvoorstel zullen burgemeesters twee extra bevoegdheden krijgen op grond waarvan – na een daartoe verleende machtiging van de rechter-commissaris – aan de politie en KMar het bevel kan worden gegeven om online relevante gegevens over een ernstige verstoring van de openbare orde te vergaren. Daarvoor mag gezocht worden naar persoonsgegevens uit publiek toegankelijke bronnen, en mogen personen via deze bronnen gevolgd worden van wie aannemelijk is dat zij een substantiële rol hebben in een ernstige verstoring. Inwerkingtreding van dit wetsvoorstel zal volgens het Adviesorgaan een bijdrage leveren aan het wegnemen van een beperking voor de politie om in openbare bronnen gericht en stelselmatig onderzoek te kunnen doen.

Gelet op de beperkte mogelijkheden van de politie om informatie te vergaren voor bewaken en beveiligen wanneer geen sprake is van een opsporings- of strafvorderlijk onderzoek, dienen aanvullende (bijzondere) bevoegdheden te worden gecreëerd. Dat heeft ook als voordeel dat informatiebronnen voor het bewaken en beveiligen niet hoeven op te drogen wanneer een opsporingsonderzoek wordt stopgezet of niet wordt aangevangen. Alsdan hoeft de inzet van aanvullende bevoegdheden ook niet te concurreren met de prioritering van de opsporingscapaciteit. Het Adviesorgaan beveelt derhalve aan om voor informatievergaring voor het stelsel Bewaken en Beveiligen bijvoorbeeld soortgelijke bevoegdheden te creëren zoals opgenomen in Titel IVa WvSv (meer specifiek: de bevoegdheden zoals opgenomen in de eerste, vierde, vijfde, zevende, achtste afdeling). Het gaat dan om het creëren van bevoegdheden voor stelselmatige observatie, het stelselmatig inwinnen van informatie, het betreden van besloten ruimten, de – kort gezegd – telefoon- en computertap en het vorderen van identificerende gegevens en camerabeelden. Het Adviesorgaan vindt dat dergelijke bevoegdheden aangewend zouden mogen worden wanneer sprake is van een voorstelbaar en niet op voorhand onuitvoerbaar, ernstige (dan wel levensbedreigende) indicatie richting een persoon, object of dienst.

De verantwoordelijkheid voor de inzet van de te creëren bevoegdheden dient te worden belegd bij de entiteit die formeel het gezag is voor het bewaken en beveiligen van de betreffende persoon, object of dienst. De minister van Justitie

en Veiligheid is verantwoordelijk voor personen, objecten en diensten die zijn opgenomen in het stelsel Bewaken en Beveiligen. De NCTV is door de MJenV aangewezen om namens hem deze rol uit te voeren. De NCTV zou zodoende in staat moeten zijn om – namens de MJenV – als gezaghebbende entiteit opdracht te geven aan de stelselpartners om voor een dreigingsinschatting bepaalde informatie te vergaren (al dan niet door middel van inzet van de aanvullende bevoegdheden). Het daadwerkelijk gebruiken van de bevoegdheden om de benodigde informatie te vergaren dient naar het oordeel van het Adviesorgaan te blijven bij de stelselpartners.

De gedane aanbeveling kan analoog aan het WvSv worden uitgevoerd, bijvoorbeeld door in een nieuwe wet specifieke bepalingen (namelijk de eerste, vierde, vijfde, zevende, achtste en negende afdeling van Titel IVa) uit het WvSv overeenkomstig van toepassing te verklaren voor de bevoegde entiteiten die wettelijk zijn belast met het bewaken en beveiligen.

Met inzet van de aanbevolen bevoegdheden zal een meer dan een geringe inbreuk kunnen worden gemaakt op de persoonlijke levenssfeer van burgers. Het Adviesorgaan beveelt daarom aan om – net zoals in bij de inzet van strafvorderlijke bevoegdheden – het toezicht op inzet van zulke bevoegdheden te beleggen bij de rechter-commissaris (hierna: R-C). In de opsporing zijn er bijzondere bevoegdheden die uitgeoefend kunnen worden zonder tussenkomst van een R-C. Maar ter informatievergaring voor het bewaken en beveiligen adviseert het Adviesorgaan toegekende bijzondere bevoegdheden, tot een onafhankelijke rechterlijke toets middels een schriftelijke machtiging van de R-C. Dat zorgt voor een preventieve rechterlijke toets, waardoor bij elke casus wordt getoetst of de inzet van deze bevoegdheden nodig is. De R-C zal tevens beoordelen of de inzet voldoet aan de vereisten van proportionaliteit, subsidiariteit en doelmatigheid. In aanvulling hierop beveelt het Adviesorgaan aan de notificatieplicht – zoals van toepassing in het WvSv – overeenkomstig van toepassing te laten zijn in de gevallen dat er een conclusie kan worden verbonden aan de resultaten van de inzet van de eerdergenoemde bevoegdheden.

Tot slot is het creëren van dergelijke bevoegdheden niet alleen noodzakelijk zijn voor het bewaken en beveiligen van personen, objecten en diensten die zijn opgenomen in het stelsel. Het verdient eveneens de aanbeveling om dergelijke bevoegdheden in te kunnen zetten voor personen, objecten en diensten die vallen onder het lokaal domein (en daarmee onder het gezag van het Openbaar Ministerie).

Informatiedeling

Het OvV constateerde in zijn rapport dat er een dilemma bestond tussen het delen en afschermen van informatie. Het Adviesorgaan heeft de indruk dat dit inmiddels beter gaat. Er is door de stelselpartners de afgelopen jaren hard gewerkt aan het vergroten van het onderlinge vertrouwen, waardoor minder blokkades aanwezig lijken te zijn voor informatiedeling.

Ten aanzien van informatiedeling doet het Adviesorgaan de aanbeveling dat regelmatig wordt getoetst of de informatiedeling tussen stelselpartners adequaat is. Waarbij ook aandacht dient te worden besteed aan de kwaliteit van de gedeelde informatie. Indien blijkt dat er knelpunten worden ervaren door de uitvoeringsinstanties, is het aan de MJenV – en daarmee ook de NCTV – om dit te onderzoeken en in gezamenlijkheid met de stelselpartners op te lossen.

Tot slot verdient het de aanbeveling dat de werkwijze binnen de Nationale Politie op het gebied van informatievergaring en -deling tussen de onderscheiden onderdelen voldoende wordt geharmoniseerd.

Afsluiting

Het Adviesorgaan blijft de voortgang en transitie naar het nieuwe stelsel met grote aandacht volgen. In de komende adviezen zal het Adviesorgaan zich in ieder geval richten op het op- en afschalen van beveiligingsmaatregelen en – daarmee samenhangend – het capaciteitsvraagstuk binnen het stelsel.

Hoogachtend,

Drs. H.J.J. Lenferink
Voorzitter Adviesorgaan Bewaken en Beveiligen