

**Het stelsel B&B geëvalueerd. Tien  
jaar na de moord.**



# **Het stelsel B&B geëvalueerd. Tien jaar na de moord.**

Auteur: P.M.J.M. Adriaens MCPm

Peter Adriaens was van 1991-1994 werkzaam bij de toenmalige gemeentepolitie Amsterdam. Hij volgde de politieopleiding aan de Sloterweg te Amsterdam. In 1994 stapte hij over naar de regiopolitie Limburg-Noord waar hij in verschillende functies werkzaam was, o.a. bij bureau Conflict- en Crisisbeheersing. Na het behalen van zijn diploma aan de Politieacademie in 2006 maakte hij in 2007 de overstap naar het Openbaar Ministerie als adviseur Bewaken en Beveiligen / Crisismanagement. Peter studeerde in zijn vrije tijd Rechtswetenschappen aan de Open Universiteit. In december 2011 studeerde hij af voor de Master of Crisis and Public Order Management bij de Politieacademie en het NIFV. Het onderzoek is geschreven in het kader van de afronding (masterthese) van de Masteropleiding Crisis and Public Ordermanagement.

Peter Adriaens is tevens werkzaam als gastdocent bij de Politieacademie, School voor Gevaar- en Crisisbeheersing, in de opleiding Algemeen Commandanten en hoofden Staf Grootchalig Bijzonder Politieoptreden en het Studiecentrum voor Bedrijf en Overheid op het gebied van Bewaken en Beveiligen en Crisisbeheersing.

**Het stelsel B&B geëvalueerd. Tien  
jaar na de moord.**

**P.M.J.M. Adriaens MCPm**

**ISBN 9789402101553**

## Inhoudsopgave

1	<i>Inleiding</i> .....	8
1.1	<i>Aanleiding</i> .....	8
1.2	<i>Probleemstelling</i> .....	12
1.3	<i>Onderzoeksvraag</i> .....	13
1.4	<i>Deelvragen</i> .....	13
1.5	<i>Opbouw onderzoek</i> .....	15
2	<i>Beleidskader Bewaken en Beveiligen</i> .....	17
2.1	<i>Definitie bedreiging</i> .....	17
2.2	<i>De werking van het oude stelsel B&amp;B</i> .....	18
2.3	<i>De werking van het huidige stelsel B&amp;B voor de burger</i> .....	19
3	<i>Theoretisch kader</i> .....	21
3.1	<i>Besluitvormingsmodellen</i> .....	21
3.2	<i>Routinematige beslissingen</i> .....	23
3.3	<i>Complexe beslissingen</i> .....	24
3.4	<i>Crisisbeslissingen</i> .....	25
4	<i>Slachtoffers en daders</i> .....	27
4.1	<i>Een beschrijving van de doelgroep</i> .....	27
4.2	<i>De bedreigden</i> .....	28

4.3	<i>Zorg en nazorg voor bedreigden.....</i>	28
4.4	<i>De bedreigers.....</i>	29
4.5	<i>Stelsel B&amp;B: het aantal zaken.....</i>	31
4.6	<i>Bedreigde personen: categorieën.....</i>	34
4.7	<i>Bedreigde personen werkzaam in publieke functie (landelijk 2010).....</i>	37
4.8	<i>Eergerelateerd / huiselijk geweld.....</i>	38
4.9	<i>Buiten de boot.....</i>	39
5	<i>Survey: de resultaten.....</i>	40
5.1	<i>Inleiding.....</i>	40
5.2	<i>Onderzoeksveld.....</i>	40
5.3	<i>De opzet van het onderzoek.....</i>	41
5.4	<i>Over de respondenten.....</i>	42
5.5	<i>Het oude en het huidige stelsel B&amp;B.....</i>	43
5.6	<i>De organisatie en inrichting van het stelsel B&amp;B op decentraal niveau.....</i>	46
5.7	<i>Een uniform begrippen- en beleidskader.....</i>	47
5.8	<i>Informatieverzameling- en veredeling..</i>	49
5.9	<i>Opleiding en professionalisering.....</i>	51

5.10	<i>Ruimte voor aanbevelingen</i> .....	52
6	<i>Bedreigingen: casus</i> .....	55
6.1	<i>Inleiding</i> .....	55
6.2	<i>Casus</i> .....	56
	<i>Casus 1: Een bedreiging in het crimineel milieu</i> .....	56
	<i>Casus 2: De bedreiging van twee wijkagenten</i> .....	57
	<i>Casus 3: Een bedreigde getuige?</i> .....	59
	<i>Casus 4: Een bedreiging gemeld door de CIE (00- informatie)</i> .....	62
	<i>Casus 5: Een bedreiging ontstaan vanuit eerderrelateerd geweld</i> .....	64
6.3	<i>Besluitvormingspatronen</i> .....	69
7	<i>Antwoord op de onderzoeksvraag</i> .....	78
7.1	<i>Inleiding</i> .....	78
7.2	<i>Conclusies en analyse</i> .....	78
7.3	<i>Aanbevelingen</i> .....	92
7.4	<i>Tot slot</i> .....	98
8	<i>Geciteerde werken</i> .....	99
	<i>Verklarende woordenlijst</i> .....	101
9	<i>Bijlage: Beleidskader proces Bewaken en Beveiligen</i> .....	104
9.1	<i>Rijksdomein en decentraal domein</i> .....	104

9.2	<i>Rijksdomein.....</i>	104
9.3	<i>Decentraal domein.....</i>	105
9.4	<i>De rol van het bevoegd gezag in het decentraal domein.....</i>	106
9.5	<i>De rol van de burgemeester in relatie tot het stelsel B&amp;B.....</i>	109
9.6	<i>De rol van de hoofdofficier van justitie in relatie tot het stelsel B&amp;B.....</i>	115
9.7	<i>De producten en instrumenten ten behoefte van de hoofdofficier van justitie.....</i>	117
9.8	<i>Matrix ernst en waarschijnlijkheid van de gebeurtenis.....</i>	118
9.9	<i>Werkwijze kennisnemen van dreiging door bevoegd gezag.....</i>	120
9.10	<i>Een beschrijving van de verantwoordelijkheid van de BB&amp;C'er.</i>	123
9.11	<i>De criteria om in aanmerking te komen voor het stelsel B&amp;B.....</i>	124
9.12	<i>Procesbeschrijving B&amp;B.....</i>	127
9.13	<i>Procesbeschrijving Bureau Regionale Informatie.....</i>	131
10	<i>Geciteerde werken.....</i>	132



# 1 Inleiding

## 1.1 Aanleiding

Om een indruk te krijgen van het ontstaan van het huidige stelsel Bewaken & Beveiligen (B&B) moeten we teruggaan naar 6 mei 2002. Op deze dag werd Pim Fortuyn vermoord door Volkert van der Graaf.

Vóór zijn dood had Pim Fortuyn aangegeven dat hij wegens zijn actie tegen de islam moest vrezen voor goed en leven. De vraag was of er een concrete reden voor zijn bewering was. Uit het onderzoeksrapport van de Commissie blijkt dat Fortuyn in de veronderstelling was dat de Rotterdamse politie uit eigener beweging naar hem toe zou komen om zijn veiligheidssituatie te bekijken. Dit was echter in het toenmalige stelsel niet geregeld. Zeker wanneer de bedreiging niet concreet was, dan was het uitgangspunt dat bedreigde zelf voor zijn beveiliging moest zorgen. De toenmalige Binnenlandse Veiligheids Dienst (BVD) had geen feitelijke aanwijzingen dat Pim Fortuyn door zijn actie tegen de islam moest vrezen voor goed en leven. Ook andere door de Commissie onderzochte bronnen uit die periode, bijvoorbeeld e-mails die waren binnengekomen bij o.a. Fortuyn thuis, hadden geen dreigend karakter. Wel kwamen er eind oktober 2001 drie e-mails met dreigende taal bij Leefbaar Nederland (LN) binnen. Echter deze e-mails werden door niemand serieus genomen. Fortuyn was mogelijk zelf niet eens op de hoogte van deze mails.

Op 6 mei 2002 werd Pim Fortuyn in het mediapark te Hilversum geïnterviewd door Ruud de Wild van Bart News Network (BNN) op radio 3. Het interview was onderdeel van een reeks interviews met lijsttrekkers. Opvallend is dat binnen de omroeporganisaties het punt van beveiliging voor de interviews van lijsttrekkers nadrukkelijk aan de orde was, doch dat de overheid hier kennelijk zelf niet in betrokken was. De beveiliging van

lijsttrekkers was op 6 mei 2002 duidelijk een serieus punt op de agenda geweest. Men was voornemens een particuliere beveiliging in te huren welke de aankomst, de aanwezigheid en het vertrek van de lijsttrekkers zou begeleiden. Uit het onderzoek van de Commissie blijkt dat vanwege de hoge kosten die ermee gemoeid waren, er uiteindelijk van af werd gezien. De politie was door de radio-omroepen niet op de hoogte gebracht van het optreden van Pim Fortuyn.

Pim Fortuyn arriveerde op 6 mei 2002 omstreeks 15.45 uur bij het mediapark te Hilversum. Na het interview, liep hij omstreeks 18.00 uur, samen met een gezelschap richting zijn auto. Zijn chauffeur hield het portier open en Pim Fortuyn liep naar zijn auto. Toen verscheen vanuit het niets Volkert van der Graaf welke met enkele schoten een einde maakte aan het leven van Fortuyn.

In de media maar ook binnen de politiek ontstond direct een discussie over de veiligheid van Fortuyn. Had Pim Fortuyn geen beveiliging moeten krijgen? Ook kwam er tussen BNN en de NOS een discussie op gang over onveiligheid die gevoeld werd bij de medewerkers van 3FM. Er werd een onderzoek ingesteld naar de feiten en verantwoordelijkheden rondom de veiligheid van Pim Fortuyn. Bij brief van 14 mei 2002 hebben de minister van Binnenlandse Zaken (BZK) en de minister van Justitie de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal ingelicht over de instelling en opdracht van de Commissie. De opdracht van de Commissie was vierledig:

*1 "integraal inzicht te verschaffen omtrent de feitelijke gang van zaken met betrekking tot de veiligheid van de heer W.S.P. Fortuyn voorafgaande aan de aanslag van 6 mei";*

*2 "inzicht (te verschaffen) in de activiteiten van overheidsinstanties die in dat verband op het gebied van de veiligheid verantwoordelijkheid dragen";*

*3 bij haar onderzoek de vraag betrekken "of, en de wijze*

*waarop, verzoeken om beveiliging zijn ingediend en behandeld alsmede de wijze waarop overheidsinstanties zijn omgegaan met dreigings- en veiligheidsanalyses”;*

*4 “zo spoedig mogelijk aan ons (de ministers, cie) schriftelijk verslag uitbrengen over haar bevindingen en de daaraan te verbinden conclusies én aanbevelingen”.*

De Commissie is met de opdracht van de ministers aan de slag gegaan. Na hun onderzoek kwamen zij tot aanbevelingen gegroepeerd rond drie thema's. Ten eerste: de verantwoordelijkheid van persoonsbeveiliging in een samenleving als de onze. Ten tweede: de organisatie van de overheid in de sfeer van de persoonsbeveiliging. En ten derde: de inhoudelijke grondslag voor persoonsbeveiliging.

**1. De verantwoordelijkheid van persoonsbeveiliging in een samenleving als de onze.**

- Burgers zijn in eerste instantie zelf verantwoordelijk voor de veiligheid van hun persoon.
- Zij dienen dan ook naar vermogen maatregelen te nemen om zich te beveiligen tegen daadwerkelijke of mogelijke aantasting daarvan.
- Zij moeten hierbij niet alleen kunnen rekenen op hulp van de organisaties waar ze werkzaam zijn maar moeten ook gebruik kunnen maken van de voorzieningen die hen door de overheid wordt geboden.
- Politie, justitie en openbaar bestuur moeten zich zodanig organiseren dat zij die hulp, bijstand kwantitatief en kwalitatief op een passende manier kan leveren.

- Burgers moeten zodanig met de overheid samenwerken dat zij haar deel van de verantwoordelijkheid op een doeltreffende manier kan dragen.
- Om dit te bereiken moet persoonsbeveiliging via de Politiewet op een duidelijke manier gesitueerd worden in de taak en organisatie van politie, AIVD en KMAR.

## *2. De organisatie van de overheid in de sfeer van de persoonsbeveiliging.*

- Er moet worden overgegaan tot een zo duidelijk mogelijk markering van die (categorieën van) personen waarvoor de rijksoverheid een bijzondere verantwoordelijkheid draagt. Al die overige (categorieën van) personen moeten zich blijven wenden tot het bevoegde gezag ter plaatse: de burgemeester en de hoofdofficier van justitie.

## *3. De inhoudelijke grondslag voor persoonsbeveiliging.*

- Er is dringend behoefte aan professionalisering van de analyse en de evaluatie van bedreigingen bij de regionale politiekorpsen en nationale politie- en inlichtingendiensten.
- Deze ontwikkeling dient door een landelijk beveiligingscoördinator op gang te worden gebracht en te worden gevolgd.
- Er dienen standaarden voor dreigingsanalyse te worden opgesteld en er moet gerichte scholing voor analisten worden geïnitieerd.

- In concrete gevallen dient de professionaliteit van de analyse te worden gewaarborgd.

Onderzoek naar relevante literatuur levert op dat er weinig geschreven is over het huidige stelsel B&B. Vermeldenswaard is Bovenkerk met zijn boek “Bedreigingen in Nederland” (Bovenkerk, 2005). De beperking in dit boek zit wat mij betreft in het feit dat Bovenkerk slechts spreekt over prominente personen terwijl het huidige stelsel B&B niet alleen prominente personen betreft maar alle burgers.

### *1.2 Probleemstelling*

De Commissie kwam tot de volgende vaststellingen.

- Het oude stelsel B&B was onvoldoende toegankelijk voor de gewone burger.
- Op decentraal niveau was er weinig tot niets georganiseerd voor de gewone burger.
- Daarnaast was dringend behoefte aan professionalisering van de analyse en de evaluatie van bedreigingen bij de regionale politiekorpsen en de nationale politie- en inlichtendiensten. Niet alleen het opstellen van standaarden voor dreigingsanalyses en het initiëren van gerichte scholing voor dreigingsinschatters was van belang.
- Het oude stelsel B&B was niet openbaar en dus niet te raadplegen waardoor er geen uniformiteit in begrippen- en beleidskaders kon ontstaan.
- Het was onduidelijkheid wie in het oude stelsel B&B kon worden opgenomen. Waren dit alleen prominente personen of kon de gewone burger ook in het stelsel B&B worden opgenomen?
- Het besluitvormingsproces hieromtrent was onvoldoende inzichtelijk.

### 1.3 *Onderzoeksvraag*

Tot welke (beleids)effecten heeft de invoering van het huidige stelsel B&B geleid in het licht van de conclusies en aanbevelingen van de Commissie?

### 1.4 *Deelvragen*

Om de onderzoeksvraag te kunnen beantwoorden worden de volgende deelvragen gesteld:

1. *Hoe is het huidige stelsel B&B georganiseerd?*  
Ten tijde van het oude stelsel B&B was er op lokaal en regionaal niveau niets geregeld met betrekking tot bewaken en beveiligen.
2. *Wordt er binnen politie en OM gewerkt met een uniform begrippen- en beleidskader?*  
Op landelijk niveau zijn regelingen met betrekking tot bewaken en beveiligen opgesteld om zoveel mogelijk te kunnen komen tot een uniform begrippen- en beleidskader. Hoe werkt dit in de praktijk en wat is er van terecht gekomen op lokaal en regionaal niveau. Is er sprake van uniformiteit?
3. *Is er sprake van een uniforme werkwijze op het gebied van informatieverzameling- en veredeling?* De informatieverzameling- en veredeling liet voor de invoering van het huidige stelsel B&B te wensen over. Informatie werd niet goed gedeeld tussen de verschillende opsporings- en inlichtingendiensten. Als voorbeeld uit de huidige B&B praktijk kan de informatie afkomstig van de Criminele Inlichtingen Eenheid (CIE), en de daaruit voortvloeiende tegenstrijdige belangen worden genoemd.
4. *In hoeverre verschaft het stelsel B&B helderheid richting burgers over de verantwoordelijkheden op decentraal niveau?* De burger was niet bekend met het toenmalige stelsel van persoonsbeveiliging. Is dat met de invoering van het huidige stelsel B&B verbeterd?