



# Stelsel Bewaken en Beveiligen in beweging

*Kansen en keuzes in een noodzakelijke transitie*

Prof. dr. M.G.W. den Boer en luitenant-kolonel drs. Wesley Knetsch EMSD\*

Elke dag moet in Nederland de veiligheid van ernstig bedreigde personen worden bewaakt. Na een aantal aanslagen in afgelopen jaren blijkt dat met name criminele netwerken niet schuwen voor de inzet van excessief geweld tegen de dragers van democratische instituties. De bescherming van bedreigde personen is een voorwaarde voor het functioneren van de democratische rechtsstaat en het offensief tegen de georganiseerde ondermijnende criminaliteit. Naar aanleiding van een serie aanbevelingen en evaluaties wordt een grootscheepse transitie in gang gezet voor het zogenaamde Stelsel Bewaken en Beveiligen. Hierbij moeten strategische keuzes worden gemaakt met betrekking tot de inzet van schaarse en specialistische middelen in de context van hoge operationele druk.

*Er is sprake van een enorme  
toename van inzet vanuit het  
Stelsel Bewaken en Beveiligen*

FOTO MCD, HILLE HILLINGA



**H**et Stelsel Bewaken en Beveiligen (SBB) ‘piept en kraakt’, stelde *De Telegraaf* in september 2021: steeds meer rechters, journalisten, advocaten, politici en andere publieke figuren ervaren dagelijks de ingrijpende gevolgen van een zware dreiging en de veiligheidsmaatregelen die nodig zijn om hier weerstand tegen te bieden.<sup>1</sup> Bedreigingen en intimidatie nemen hand over hand toe.<sup>2</sup> De dreiging is toegenomen, vooral vanuit de zware georganiseerde misdaad,

maar ook ondermijnende criminaliteit, terrorisme, statelijke actoren en geradicaliseerde eenlingen. Een indicator van de toegenomen dreiging is het recordaantal explosies dat in 2023 in Nederland werd geteld: er gingen minimaal 378 explosieven af.<sup>3</sup> Een uiteenlopende reeks incidenten vond plaats in verschillende gemeenten, en betrof onder meer de beschieting van woningen, de plaatsing van brandbommen en explosieven bij woningen en bedrijven, en de plaatsing van explosieven onder auto’s. De Explosieven Opruimingsdienst Defensie rukte in 2023 bijna 1200 keer uit om projectielen met ontploffingsgevaar te vernietigen, onder andere wegens zwaar vuurwerk en plofkraakmunitie.<sup>4</sup>

Na de moord op Pim Fortuyn in 2002 werd op advies van de Commissie Van der Haak<sup>5</sup> het SBB opgericht met als doel: ‘Het voorkomen van (terroristische) aanslagen op personen, objecten en diensten.’<sup>6</sup> De gewelddadige actie die was gericht op de Koninklijke Familie op 30 april 2009 vormde een van de dieptepunten in de ontwikkeling van het SBB.<sup>7</sup> Daarna volgde onder andere de aanbeveling om de structurele coördinatie te versterken. Doel was de samenhang en afstemming tussen partijen in het proces van bewaken en beveiligen te versterken, met name rond nationale evenementen als Koninginnedag (nu Koningsdag).<sup>8</sup> Ook werd destijds aanbevolen dreigings- en informatieproducten in het Rijksdomein en het decentrale domein eenduidig te maken, beter op elkaar aan te laten sluiten en in samenhang te beschouwen.<sup>9</sup>

Geleidelijk werd het SBB geconfronteerd met diverse ontwikkelingen die elkaar snel opvolgden. Denk hierbij aan de verharding van de georganiseerde criminaliteit en de verlaging van de drempel om bedreigingen te uiten, geweld toe te passen met wapens en explosieven, en mensen te liquideren.<sup>10</sup> Het gevolg hiervan is een enorme toename van inzet vanuit het stelsel. ‘Het aantal personen en objecten dat langdurig en intensief bewaakt en beveiligd wordt, is de afgelopen jaren toegenomen en zal naar verwachting niet verminderen.’<sup>11</sup>

Als vorm van civiel-militaire samenwerking met hoog-specialistische inzet staat het stelsel stevig

\* Monica den Boer is hoogleraar Militaire Politie Operaties aan de Faculteit Militaire Wetenschappen van de Nederlandse Defensie Academie. Wesley Knetsch is commandant van de Brigade Politie & Beveiliging Schiphol van de Koninklijke Marechaussee.

1 Ministerie van Justitie en Veiligheid, ‘Naar een nieuw stelsel: het stelsel beveiligen van personen’, 31 maart 2023. Zie: <https://www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2023/03/31/naar-een-nieuw-stelsel-het-stelsel-beveiligen-van-personen>.

2 B. Schuurman, J. Van Buuren, en E. Bakker, (2021), *Dreigingsontwikkelingen relevant voor het stelsel bewaken en beveiligen: een blik op verleden en mogelijke toekomst*, ISGA Rapport, Universiteit Leiden, 14 september 2021. Zie: [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).

3 Voor een overzicht van explosieven in verschillende gemeenten, zie: <https://www.nu.nl/binnenland/6296531/recordaantal-explosies-in-2023-zeker-378-incidenten-rotterdam-koploper.html>.

4 Ministerie van Defensie, ‘Explosieven Opruimingsdienst rukt in 2023 bijna 2.000 keer uit: van oorlogsbom tot plofkraakmunitie’, 28 december 2023. Zie: <https://www.defensie.nl/actueel/nieuws/2023/12/28/explosieven-opruimingsdienst-rukt-in-2023-bijna-2.000-keer-uit-van-oorlogsbom-tot-plofkraakmunitie>.

5 Instellingsbesluit van de Commissie Feitenonderzoek Beveiliging van de heer W.S.P. Fortuyn en brief Ministers van Binnenlandse Zaken & Koninkrijksrelaties en Justitie inzake de reactie op de gebeurtenissen van 6 mei 2002 (TK 2001–2002, 28 374, nr. 2). Commissie Van der Haak/ Commissie Feitenonderzoek Beveiliging van de heer W.S.P. Fortuyn (2002). Zie: [https://www.burojansen.nl/pdf/rapportfortuyn\\_12\\_02.pdf](https://www.burojansen.nl/pdf/rapportfortuyn_12_02.pdf).

6 R. de Wijk, *Het Stelsel Bewaken en Beveiligen na Pim Fortuyn*, The Hague Centre for Strategic Studies (HCSS), Den Haag, 3 mei 2012, 5. Zie: <https://hcss.nl/report/het-stelsel-bewaken-en-beveiligen-na-pim-fortuyn/>.

7 Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding, *Onderzoek functioneren Stelsel Bewaken en Beveiligen Koninginnedag 2009*, Den Haag, 2009. Zie: [www.nctb.nl](http://www.nctb.nl) of <https://www.politieacademie.nl/kennisonderzoek/kennis/mediatheek/PDF/75150.pdf>.

8 Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding, *Onderzoek functioneren Stelsel Bewaken en Beveiligen Koninginnedag 2009*.

9 De veiligheid van personen, objecten en diensten is in beginsel decentraal georganiseerd. Het lokaal bevoegd gezag is verantwoordelijk voor het nemen van aanvullende beveiligingsmaatregelen op basis van dreiging en risico. Het lokale gezag wordt gevormd door de burgemeester en de hoofdofficier van justitie (HOvJ). De burgemeester is verantwoordelijk voor de handhaving van de openbare orde en veiligheid. De HOvJ is verantwoordelijk voor de strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde, waaronder wordt verstaan het waken over de veiligheid van personen. Het Stelsel Bewaken en Beveiligen bestaat uit een centraal domein en een Rijksdomein.

10 J.G. Bos, M.A. Berndsen-Jansen, en J.J. van Eck, *Adviescommissie toekomstbestendig stelsel bewaken en beveiligen*, oktober 2021, 3. Zie: <https://open.overheid.nl/documenten/ronl-42b13af0-d72b-4eb8-9122-c5a99b119e0d/pdf>.

11 Tweede Kamer der Staten-Generaal, ‘Bestrijding georganiseerde criminaliteit’, 30 juni 2020:.



Bewaken en Beveiligen	2020	2021	2022	2023	2024 e.v.
<i>Versterking uitvoering</i>	3,9 mln	30,7 mln	44 mln	47,9 mln	48,2 mln
<i>Versterking stelsels</i>	1,5 mln	1,5 mln	1,8 mln	1,8 mln	1,8 mln
<i>Versterking weerbaarheid</i>	2,1 mln	3,5 mln	1 mln	1 mln	1 mln
<i>Extra kosten intensivering</i>	24,2 mln				
<b>Getuigenbescherming</b>	1 mln	3,9 mln	4 mln	4 mln	4 mln

Figuur 1 Begroting Stelsel Bewaken en Beveiligen

in de belangstelling. De analyse in dit artikel toont aan dat de leidende actoren in het stelsel allemaal hun verantwoordelijkheid pakken, maar dat met regelmaat een strategische discussie plaatsvindt over de inzet van capaciteit, iets wat wij juist beschouwen als een tactisch-operationeel vraagstuk.

Dit artikel zet de belangrijkste ontwikkelingen, bevindingen en aanbevelingen op een rij. Nadat het SBB in vogelvlucht wordt beschreven, legt het artikel de focus op onderscheidende bouwstenen in de aanstaande transitie van het stelsel.<sup>12</sup> Die transitie beoogt een geïntegreerde, toekomstbestendige en mogelijk ook grensoverschrijdende aanpak, die de robuustheid (of duurzaamheid) van het stelsel de komende jaren kan garanderen. Voor het SBB worden door het ministerie van Justitie en Veiligheid (J&V) structureel meer middelen ter beschikking gesteld. In 2023 is dit 14 miljoen euro, en het bedrag groeit naar 112 miljoen euro structureel.<sup>13</sup>

Een eerste bouwsteen van de transitie van het SBB betreft de implementatie van dringende aanbevelingen van de Commissie Bos, met name op het gebied van informatiebeheer. Een tweede bouwsteen gaat over wetgeving: het Rondetafelgesprek in de Tweede Kamer en het Amendement Knops zouden leiden tot een wijziging van de Politiewet. De derde bouwsteen is de doorontwikkeling van het SBB: de Onderzoeksraad voor Veiligheid maakte een analyse van drie dreigingssituaties en kwam tot stevige aanbevelingen. Ook het onderzoek van de Inspectie Justitie en Veiligheid bevatte aanbevelingen aangaande de training en opleiding van medewerkers bewaken en beveiligen. Een vierde

bouwsteen betreft een internationale vergelijking, waaruit vergelijkend inzicht is verkregen en lessen kunnen worden geleerd.

Het hoofdargument van ons artikel is dat strategische keuzes moeten worden gemaakt met betrekking tot inzet van schaarse en specialistische middelen in de context van hoge operationele druk. In principe is het SBB er voor iedereen: dit is de norm van gelijkwaardigheid (*equity of justice*). Deze norm werpt lastige vragen op, omdat de vraag de beschikbare capaciteit overstijgt. Daarom moeten keuzes gemaakt worden op basis van scenario's, namelijk wederzijdse inzet door Nationale Politie en Koninklijke Marechaussee, specialistische inzet op basis van de vraag vanuit de doelgroep, of gedeelde (grensoverschrijdende) inzet waarbij modules zoals technologische middelen of *human resources* worden gedeeld.

Het kabinet trok in 2020 30 miljoen extra uit voor het SBB, in 2021 40 miljoen en vanaf 2023 jaarlijks 55 miljoen euro extra. In 2022 schreef de toen nieuwe minister van J&V aan de Kamer dat vanaf 2025 structureel 100 miljoen extra beschikbaar komt om het SBB te versterken, specifiek om de toename van het aantal Te Beschermen Personen (TBP) op te vangen.<sup>14</sup>

- 12 Brief Minister van J&V over de Vernieuwde circulaire stelsel bewaken en beveiligen, 29 juni 2023, Kenmerk 47 26482. Voor de recentere circulaire, zie: <https://www.nctv.nl/documenten/circulaires/2023/07/11/circulaire-bewaken-en-beveiligen-2023>.
- 13 Tweede Kamer der Staten-Generaal, *Voorjaarsnota 2023*, 75. Zie: <https://open.overheid.nl/documenten/ronl-a46db680cc67398e673053092b9b68b317128abc/pdf>.
- 14 Tweede Kamer Der Staten-Generaal, 'Kamerbrief voortgang versterking stelsel bewaken en beveiligen', 3 november 2022, 8-9.

## Stelsel Bewaken en Beveiligen in vogelvlucht

Recent hebben polarisatie en met name de verharding van de georganiseerde misdaad ertoe bijgedragen dat een sterk groeiend aantal bedreigde personen in aanmerking komt of wenst te komen van het SBB. De Nederlandse overheid draagt de verantwoordelijkheid voor de bescherming van personen, objecten en diensten tegen (terroristische) aanslagen: de zogenaamde 'zorgplicht'.<sup>15</sup>

Ter illustratie een reden waarom het stelsel voortdurend in beweging is geweest: 'Het percentage politieke ambtsdragers bij decentrale overheden dat vanuit hun functie te maken had met agressie of geweld, is gestegen van 23 procent in 2014 naar 49 procent in 2022. Ook ernstige incidenten nemen in aantal toe. Daarnaast vindt agressie vaker plaats via sociale media.'<sup>16</sup>

En daarnaast: 'In 2022 ontving het Team Bedreigde Politici van de politie-eenheid Den Haag 1.125 meldingen van bedreiging. Dat is bijna twee keer zoveel als het jaar daarvoor (588 meldingen). Het aantal bedreigingen dat als strafbaar werd beoordeeld, steeg nog sterker:

van 373 in 2021 naar 889 in 2022. De toename hangt vooral samen met veel nieuwe meldingen van bedreiging door één Tweede Kamerlid.'<sup>17</sup>

Het geheel aan actoren, regels en afspraken vormt samen het Stelsel Bewaken en Beveiligen, en maakt onderdeel uit van de nationale veiligheid.<sup>18</sup> Binnen het stelsel zijn diverse actoren actief, waaronder de Nationale Politie (NP), de KMar, het Openbaar Ministerie (OM), de Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid (NCTV), en daarnaast ook de lokale besturen en de Inlichtingen- en Veiligheidsdiensten AIVD en MIVD.

Andere actoren zijn de beveiligingsambtenaren (BVA's) van de departementen en de Staten-Generaal, en de ministeries van Buitenlandse Zaken, Defensie, Justitie & Veiligheid en Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK). Het stelsel kan dus worden gezien als een complex samenspel tussen diverse actoren.

In 2015 richtte de KMar de eenheid Hoog Risico Beveiliging (HRB) op naar aanleiding van onder meer de aanslagen in Brussel en Parijs.<sup>19</sup> In 2023 was een totaalbestand van ongeveer 1200 medewerkers van de KMar actief in het Bewaken en Beveiligen-domein. De rol van de KMar wordt op basis van de Politiewet 2012 als volgt beschreven: 'De KMar beschikt (...) over de onderdelen Hoog Risicobeveiliging (HRB), de Brigade Speciale Beveiligingsopdrachten (BSB) en de Brigade Objectbeveiliging (BOB). Daarnaast levert de KMar assistentie of bijstand aan de Politie bij de uitvoering van haar taken, als hierom wordt verzocht. Dat kan ook op het gebied van bewaken en beveiligen zijn. Ten behoeve van de eigen beveiligingstaken heeft de KMar een eigen informatieorganisatie, die vrijwel hetzelfde is georganiseerd als de politieorganisatie. Dreigingsinschattingen en maatregelenadviezen worden op dit moment gemaakt ter ondersteuning van KMar-taak in het kader van de bewaken en beveiligen van burgerluchtvaart-terreinen, de Koninklijke woon- en werkverblijven en de persoonsbeveiliging door de BSB in het buitenland. Voor de assistentie- of bijstandstaak wordt gewerkt met de dreigingsinschattingen van de Politie.'<sup>20</sup>

15 Voor een toelichting tegen de achtergrond van de Grondwet, het EVRM en relevante jurisprudentie, zie Onderzoeksraad voor Veiligheid (OVV), *Bewaken en beveiligen. Lessen uit drie beveiligingssituaties*, Den Haag, 2023, 28. Zie: [www.onderzoeksraad.nl](http://www.onderzoeksraad.nl).

16 Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, *Monitor Integriteit en Veiligheid 2022*, 2022, 3. I&O Research, Amsterdam. Zie: <https://open.overheid.nl/documenten/ronl-90215dba1d2cbd7fac64bdd0bccd712f9e9e520/pdf>.

17 Openbaar Ministerie, 'Niet eerder zoveel meldingen van bedreiging politici', 22 mei 2023. Zie: <https://www.om.nl/actueel/nieuws/2023/05/22/niet-eerder-zoveel-meldingen-van-bedreiging-politici>; 'Wat Kaag als politica is overkomen, straalt op andere vrouwen af', NRC, 13 juli 2023. Zie: <https://www.nrc.nl/nieuws/2023/07/13/wat-kaag-als-politica-is-overkomen-straalt-op-andere-vrouwen-af-a4169719>.

18 Zie onder andere Factsheet Stelsel Bewaken en Beveiligen van het Netwerk Weerbaar Bestuur: <https://www.weerbaarbestuur.nl/sites/default/files/inline-files/Factsheet%20Beveiliging.pdf>. Voor de Circulaire met betrekking tot de bewaking en beveiliging van personen, objecten en diensten 2019: <https://wetten.overheid.nl/BWBR0042437/2019-07-01>. Deze was gebaseerd op een eerdere circulaire uit 2015 en is vervallen op 30 juni 2023.

19 A. de Boer, 'In de frontlinie', *KMar Magazine 2* (2015) (6). Zie: [https://magazines.defensie.nl/kmarmagazine/2015/06/01\\_hoog\\_risico\\_beveiliging\\_6-2015](https://magazines.defensie.nl/kmarmagazine/2015/06/01_hoog_risico_beveiliging_6-2015).

20 Commissie Bos, *Adviescommissie toekomstbestendig stelsel bewaken en beveiligen*, 27.



Een beveiligingsmedewerker van de marechaussee

FOTO MCD, CINTHIA NIJSEN

De hoofdtak Bewaken en Beveiligen door de KMar werd in het *Position Paper* ter gelegenheid van het Rondetafelgesprek Bewaken en Beveiligen van de Tweede Kamer als volgt verwoord: 'Op het gebied van de hoofdtak Bewaken en Beveiligen zijn ruim 1200 operationele medewerkers actief, die dagelijks zorgdragen voor beveiligingstaken variërend van objectbeveiliging, cameratoezicht, de beveiliging van strategisch waardetransporten en persoonsbegeleiding en -beveiliging. Conform art. 4 van de Politiewet 2012 draagt de KMar zorg voor de beveiliging van Koninklijke woon- en werkverblijven, de Nederlandsche Bank, de grote luchthavens en luchthaventerreinen, bepaalde vluchten, diplomatieke posten en personen in (hoog) risicogebieden en militaire objecten en personen. Door de uitvoering van deze taken in binnen- en buitenland levert de KMar continu een bijdrage aan de veiligheid van de staat. Dit alles gebeurt onder landelijke gecentraliseerde aansturing van het Landelijk Tactisch Commando. Deze centrale aansturing maakt dat de juiste

kwaliteit op de juiste plaats kan worden ingezet en er snel kan worden geschakeld. Een andere wettelijke taak (onder art. 57 van de Politiewet 2012) biedt de mogelijkheid beveiligingstaken uit te voeren in bijstand aan de Nationale Politie (NP). In tijden van toegenomen druk op het stelsel en wanneer de eigen middelen en capaciteiten van de NP niet meer toereikend bleken, heeft de KMar zo reeds vele malen de druk op het stelsel doen verlichten. Door de blijvende en toenemende druk op het stelsel van de afgelopen jaren, heeft deze bijstand een quasi-permanent karakter gekregen. Hierdoor is de KMar binnen het stelsel een alsmaar grotere rol gaan vervullen.'<sup>21</sup> Zie Figuur 2 voor de niveaus waarop de KMar is vertegenwoordigd binnen het SBB.<sup>22</sup>

21 Tweede Kamer der Staten-Generaal, 'Het stelsel bewaken en beveiligen en de evaluatie daarvan', Rondetafelgesprek, 9 juni 2023. Zie: [https://www.tweedekamer.nl/debat\\_en\\_vergadering/commissievergaderingen/details?id=2022A04221](https://www.tweedekamer.nl/debat_en_vergadering/commissievergaderingen/details?id=2022A04221).

22 Dit was de situatie in 2022-2023. Vanuit de NP zijn functionarissen van vergelijkbare niveaus vertegenwoordigd in deze overlegfora.

Functie bij de KMar	Plek in het SBB	Niveau
CKMar	De vierhoek	Hoog strategisch niveau
DDOPS	De strategische tafel	Strategisch niveau
C-LTC	De sturingstafel	Tactisch niveau
H-FOPS	Het landelijk tactisch overleg	Tactisch/operationeel niveau

Figuur 2 Niveaus van de KMar in het SBB

De Nationale Politie speelt een grote (uitvoerende) rol in het Stelsel Bewaken en Beveiligen. Terwijl de KMar al reeds jaren een kolom B&B had kondigde de Nationale Politie op 11 mei 2022 aan dat Bewaken en Beveiligen voortaan als een hoofdtaak moest worden beschouwd, naast noodhulp en opsporing: 'Het gaat dan om de aangiftebalie van de reguliere Politiezorg, bureau Conflict- en Crisisbeheersing (CCB), de regionale informatieorganisaties (DRIO's in het decentraal domein) en de landelijke informatie-organisatie (DLIO in het Rijksdomein) en de uitvoeringseenheden zoals lokale eenheden en de Dienst Koninklijke en Diplomatieke Beveiliging (DKDB).'<sup>23</sup>

Bij de Landelijke Eenheid van de Nationale Politie gaat een onderdeel zich uitsluitend richten op bewaken en beveiligen. Het hoogste segment (DKDB, Persoonsbeveiliging en Iris-team) zou worden uitgebreid, een nieuw organisatieonderdeel zou de Bewakingseenheid van de politie vervangen, een opsporingseenheid

moest worden opgericht voor opsporings-handelingen die voortkomen uit dreigingen, de nationale intelligence-tafel zou worden versterkt en uitgebreid, en de coördinatie van het SBB zou worden versterkt bij uitvoering van maatregelen en keuzes bij schaarste. De Nationale Politie vroeg 100 miljoen uit de voorjaarsnota 2023 om deze plannen inclusief opleidingen te kunnen realiseren.<sup>24</sup>

Zoals in december 2022 aangekondigd richtte de Koninklijke Marechaussee in 2023 een contingent Persoonsbeveiliging Binnenland op onder de HRB.<sup>25</sup> Deze eenheid zou personen als ministers, officieren van justitie, advocaten en rechters gaan beveiligen in Nederland. Net als bij de DKDB wordt de TBP beveiligd in het buitenland, behalve in de hoogrisicogebieden, waar de Brigade Speciale Beveiligingsopdrachten (BSB) actief is.<sup>26</sup> Hiermee komt meer capaciteit beschikbaar voor persoonsbegeleiding en persoonsbeveiliging in Nederland. De eenheid is gepositioneerd onder de Commandant van het Landelijk Tactisch Commando van de KMar (C-LTC) en bestaat uit ongeveer 250 medewerkers, waarvan een deel van het personeel afkomstig van de andere operationele commando's van Defensie. Ten behoeve van de vulling van de opleidingen tot persoonsbeveiliging (PB) is met ingang van de derde lichterijng deels personeel van andere operationele commando's definitief overgenomen via het Bureau Bijzondere Instroom (BBI) van de KMar.

In het stelsel kunnen actoren elkaars rivalen worden, vooral in het leveren van de meest professionele, tijdige en betrouwbare diensten. Het uitgangspunt in het SBB is echter dat actoren elkaar onderling aanvullen, ofwel onderlinge complementariteit betrachten.

23 Commissie Bos, *Adviescommissie toekomstbestendig stelsel bewaken en beveiligen*, 27, noot 10.

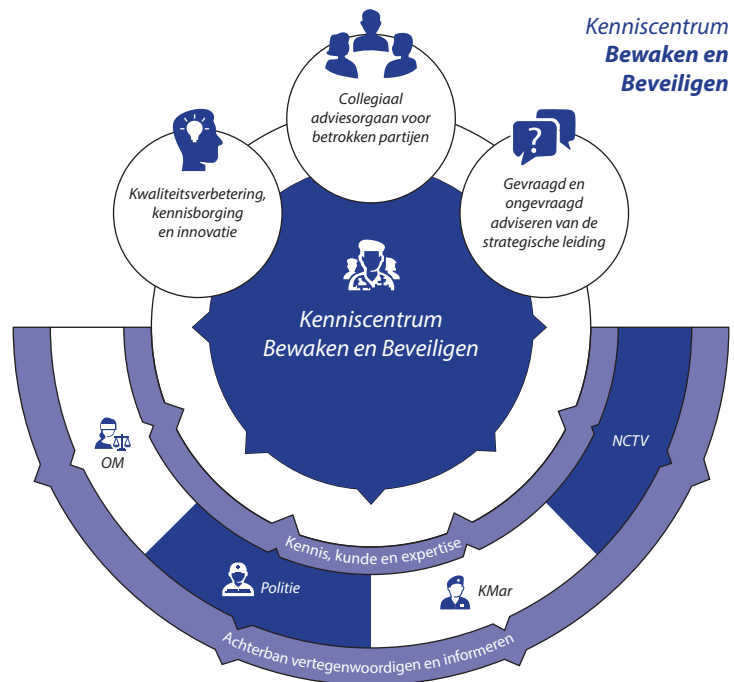
24 Politie, 'Bewaken en beveiligen wordt hoofdtaak', 11 mei 2022. Zie: <https://www.politie.nl/nieuws/2022/mei/11/00-bewaken-en-beveiligen-wordt-hoofdtaak.html>. Zie ook Position Paper Nationale Politie ter gelegenheid van het Rondetafelgesprek Bewaken en Beveiligen in de Tweede Kamer, 2022D23275, zie: [https://www.tweedekamer.nl/debat\\_en\\_vergadering/commissievergaderingen/details?id=2022A04221](https://www.tweedekamer.nl/debat_en_vergadering/commissievergaderingen/details?id=2022A04221).

25 H. de Boer, 'Nieuwe eenheid Persoonsbeveiliging Binnenland', *KMar Magazine* 9 (2022) (11). Zie: [https://magazines.defensie.nl/kmarmagazine/2022/11/01\\_tbp\\_11-2022](https://magazines.defensie.nl/kmarmagazine/2022/11/01_tbp_11-2022). De transitie werd door de KMar dus al eerder ingezet door B&B als kerntaak te benoemen. Het concrete gevolg daarvan was de oprichting van de BE-pelotons, HRB en de uitbreiding hiervan met Persoonsbegeleiding en Persoonsbeveiliging. Voorheen werden de taken van de KMar omschreven aan de hand van Artikel 4 Politiewet, maar deze werden omgezet naar GPT, IMPT en B&B.

26 J. Timmer, J. van Horn, 'Bijzondere eenheden Koninklijke Marechaussee', in: M.G.W. den Boer et al (red.), *Marechaussee. Studies over de werkwijze en organisatie van de Koninklijke Marechaussee* (Wolters Kluwer, Deventer, 2022).



Inmiddels is gewerkt aan multidisciplinaire samenwerking tussen Nationale Politie en KMar. De gezamenlijke doorontwikkeling van beveiligingsconcepten vindt plaats in het Multidisciplinair Platform Bewaken en Beveiligen.<sup>27</sup> De Commissie Bos, die hieronder ter sprake komt, raadde aan dit platform te verbreden naar een Kenniscentrum Bewaken en Beveiligen (KBB), waaraan in samenwerking met een wetenschappelijk netwerk inhoudelijke opdrachten kunnen worden voorgelegd en waar (inter-) nationale kennisuitwisseling en evaluaties worden uitgevoerd om het lerend vermogen van het stelsel te borgen. ‘Het kenniscentrum (...) fungeert als expertiseplatform voor het gehele stelsel en is de link naar een wetenschappelijk netwerk. De wetenschappelijke wereld kan bijdragen aan kennisvergaring, kennisborging, kwaliteitsverbetering en innovatie. Daarnaast kan het een bijdrage leveren aan het evalueren van (delen van) het stelsel.’<sup>28</sup>



OM = Openbaar Ministerie KMar = Koninklijke Marechaussee NCTV = Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid

Figuur 3 Kenniscentrum Bewaken en Beveiligen<sup>29</sup>

Inmiddels is een Landelijk Coördinatiecentrum Bewaken en Beveiligen (LCC) opgezet en op één fysieke locatie zijn Nationale Politie, Koninklijke Marechaussee, NCTV en OM gehuisvest om (zo veel mogelijk) integraal sturing te geven aan de voorbereiding en uitvoering van persoonsbeveiligings- en persoonsbegeleidingsopdrachten. Daarmee kan flexibeler gestalte gegeven worden aan verscheidene inzetconcepten in de beveiliging en de begeleiding. Daarnaast is een scheiding aangebracht tussen het centrale en het decentrale domein en is een ‘significant aantal casussen’ overgenomen door de NCTV.<sup>30</sup> Ook staan een aantal bruikbare inzichten uit internationaal-vergelijkend onderzoek op een rij. Meerdere Europese landen hebben al geruime tijd een ‘surveillance & protection’-functie.

## Bouwsteen 1: Aanbevelingen Commissie Bos

Naar aanleiding van schokkende gebeurtenissen, waaronder de moord op misdaadjournalist Peter R. de Vries, stelde voormalig minister van Justitie en Veiligheid Grapperhaus begin 2021 de *Adviescommissie toekomstbestendig stelsel bewaken en beveiligen* in. Deze ‘Commissie Bos’<sup>31</sup> – genoemd

naar de voorzitter – werd gevraagd het Stelsel Bewaken en Beveiligen te beoordelen en voorstellen te doen voor de wijze waarop het stelsel toekomstbestendig gemaakt kan worden, zodat blijvend het hoofd geboden kon worden aan huidige en toekomstige dreigingen. De Commissie bestond uit voorzitter J.G. Bos en de leden M.A. Berndsen-Jansen en J.J. van Eck. De exacte opdrachtformulering luidde: ‘Het beoordelen van het stelsel en voorstellen doen

27 Commissie Bos, *Adviescommissie toekomstbestendig stelsel bewaken en beveiligen*.  
 28 Position Paper prof. dr. Edwin Bakker tijdens Rondetafelgesprek in de Tweede Kamer. Zie: [https://www.tweedekamer.nl/debat\\_en\\_vergadering/commissievergaderingen/details?id=2022A04221](https://www.tweedekamer.nl/debat_en_vergadering/commissievergaderingen/details?id=2022A04221).  
 29 Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid, Afbelding Kenniscentrum Bewaken en Beveiligen. Zie: <https://www.nctv.nl/onderwerpen/bewaken-en-beveiligen/kenniscentrum-bewaken-en-beveiligen>.  
 30 Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid, ‘Stelsel bewaken en beveiligen: Plan van aanpak transitie en voortgang lopende versterkingen’, 26 oktober 2023. Zie: <https://www.nctv.nl/onderwerpen/bewaken-en-beveiligen/nieuws/2023/10/26/stelsel-bewaken-en-beveiligen-plan-van-aanpak-transitie-en-voortgang-lopende-versterkingen>; zie ook Kamerbrief Minister van Justitie en Veiligheid van 27 oktober 2023.  
 31 Officieel de Adviescommissie Bewaken en Beveiligen. Het rapport uit oktober 2021 is te vinden op: <https://open.overheid.nl/documenten/ronl-42b13af0-d72b-4eb8-9122-c5a99b119e0d/pdf>.





Het Stelsel Bewaken en Beveiligen kan worden gezien als een complex samenspel tussen diverse actoren

FOTO NCTV

om het toekomstbestendig te maken. Daarbij heeft de minister geen inhoudelijke restricties gesteld en is de commissie vrij in de concrete invulling van de opdracht. De commissie richt zich op een toekomstbestendig stelsel door te kijken naar de inrichting van het stelsel als lerend geheel, dat bestand is tegen de uitdagingen in de nabije toekomst, waarbij flexibel kan worden gereageerd op nieuwe ontwikkelingen. Daarom wordt in dit advies het fundament van een toekomstbestendig stelsel beschreven, met daarbij het uitgangspunt dat het stelsel een continu lerende organisatie wordt, waarbij evaluatie leidt tot bijsturing van beleid en uitvoering.<sup>32</sup>

Tegen de achtergrond van de toegenomen dreigingen, de complexiteit van het SBB en de toenemende druk op het SBB bekeek de Commissie Bos het functioneren van het SBB. Het betrof onder meer het voortzettingsvermogen van het

SBB in het licht van de intensiteit van bewaken en beveiligen. De Commissie reflecteerde op de volgende onderwerpen:

- de ontwikkelingen in de dreiging en de (verwachte) uitdagingen waar een toekomstbestendig stelsel op voorbereid moet zijn;
- de uitgangspunten, regelgeving en aannames die ten grondslag liggen aan het stelsel;
- de wijze waarop het stelsel is ingericht en wordt aangestuurd;
- de kwaliteit van de taakuitvoering binnen (processtappen van) het stelsel;
- de informatiepositie op basis waarvan dreigingsinschattingen worden gemaakt om tot de juiste beveiligingsmaatregelen te komen;
- de wijze waarop de beveiligingsmaatregelen in de praktijk worden uitgevoerd;
- de wijze waarop het perspectief van een te beveiligen persoon in een toekomstbestendig stelsel kan worden verwerkt.

De hoofdboodschap van de Commissie Bos was dat het SBB onvoldoende proactief, flexibel en innovatief reageerde op de immer toenemende

32 Commissie Bos, *Adviescommissie toekomstbestendig stelsel bewaken en beveiligen*, noot 11.

complexiteit en volume van de dreigingen. Tevens maakte de commissie zich zorgen over het gebrek aan uniformiteit, consistentie en efficiëntie in de mate van opereren.

Belangrijke aanbevelingen van de Commissie Bos strekken er onder meer toe dat het SBB beter voorbereid moet zijn op digitale bedreigingen als opmaat voor fysieke bedreigingen en ook rekening moet houden met bedreigingen door statelijke actoren. Daarom moeten dreigingsanalyses completer worden gemaakt en moeten de capaciteiten van het stelsel worden uitgebreid, onder andere met analisten en uitvoerders.

De Commissie Bos stelde ook vast dat zowel de taak van de doorontwikkeling van het stelsel als de dagelijkse operationele sturing de facto intern NCTV waren belegd, en ook bij één functionaris, de Coördinator Bewaken en Beveiligen (CBB). Tegelijkertijd concludeerde de Commissie dat, gezien de huidige en te verwachten toekomstige drukte en de dagelijkse operationele uitvoering in combinatie met de politieke, parlementaire en beleidsmatige taken die hieruit voortvloeien, de twee taken niet langer bij één functionaris belegd konden worden.

De Commissie adviseerde deze beide taken intern in de organisatie van de NCTV te scheiden. De Directeur Bewaken en Beveiligen binnen de NCTV is daarmee verantwoordelijk voor het Stelsel Bewaken en Beveiligen en de CBB voor de operationele taken van de NCTV in het Rijksdomein.

Na publicatie van het rapport in 2021 van de Commissie Bos besloot toenmalig minister Grapperhaus onverwijld gevolg te geven aan twee van de aanbevelingen. Ten eerste werd de voorgestelde Landelijke Vierhoek bewaken en beveiligen ingericht. In deze Vierhoek, die onder leiding staat van de NCTV, zijn het Openbaar Ministerie, de Nationale Politie en de Koninklijke Marechaussee op het hoogste niveau vertegenwoordigd. De Landelijke Vierhoek is verantwoordelijk voor het functioneren en de versterkingen van het stelsel. Ten tweede werd door de minister direct een tijdelijke taskforce ingericht,

Het SBB reageerde onvoldoende proactief, flexibel en innovatief op toegenomen complexiteit en volume van dreigingen

waarin onder leiding van de NCTV alle bij het stelsel betrokken actoren samenwerken aan het uitwerken van de aanbevelingen en conclusies in het rapport van de Commissie Bos.

## Bouwsteen 2: Amendement Knops en wijziging Politiewet

Op 9 juni 2022 vond in de Tweede Kamer een rondetafelgesprek plaats over het SBB. In het voorjaar van 2021 had Knops als CDA-Kamerlid een amendement ingediend om Bewaken en Beveiligen een zelfstandige taak van de KMar te maken, wat als volgt werd beargumenteerd: 'Met de voorgestelde wijziging in artikel 4, eerste lid, onder d, alsmede met de wijziging in artikel 16, eerste lid, wordt beoogd, vooruitlopend op andere ontwikkelingen in het stelsel bewaken en beveiligen, de Politiewet 2012 aan te passen aan de feitelijke situatie van de afgelopen jaren. De KMar leverde de afgelopen jaren al veelvuldig en langdurig bijstand aan de politie als het gaat om persoonsbeveiliging in het Rijksdomein. Het ligt in de rede om juist gezien de omvang en het belang van deze inzet, deze taak ook eveneens bij de Koninklijke Marechaussee te beleggen, in de vorm van een assistentieverleningstaak aan de politie. Hiermee blijft de persoonsbeveiliging in het Rijksdomein primair een taak van de politie en blijft de politie hiermee het primaire aanspreekpunt voor het gezag. Het gezag in het

## Het is de vraag of het gezag inderdaad taken rechtstreeks kan overdragen aan de KMar

Rijksdomein is de minister van Justitie en Veiligheid. Door deze beoogde wijziging kunnen de politie en de KMar deze taakuitvoering in samenwerking doen. Het zal tevens zorgdragen voor een verlichting van de druk op de politie.<sup>33</sup> En zo geschiedde. Het nieuwe artikel 4, eerste lid onder d van de Politiewet 2012 luidt nu als volgt: ‘de verlening van bijstand alsmede de samenwerking met de politie krachtens deze wet, daaronder begrepen de assistentieverlening aan de politie ter bestrijding van grensoverschrijdende criminaliteit en het bewaken en beveiligen van objecten, diensten en het waken over de veiligheid van aangewezen personen als bedoeld in artikel 42, eerste lid, onder c.’ De wetwijziging legt een *algemene taak in assistentie* voor het bewaken en beveiligen bij de marechaussee neer. De wet is medeondertekend door de minister van Defensie.

Deze wijziging van de Politiewet werd nader geanalyseerd door Fink.<sup>34</sup> De eerste wijziging betrof het takenpakket van de KMar, zoals hierboven beschreven. De tweede wijziging betrof een aanpassing in de wijze waarop bijstand van andere onderdelen van de krijgsmacht kan worden aangevraagd ter ondersteuning van de KMar: voor de invoering hiervan wordt een nader tijdstip bepaald. De verankering betekent dat de krijgsmacht op het gebied van nationale inzet via de nieuwe taken van de Koninklijke Marechaussee een grotere rol toebedeeld heeft gekregen.<sup>35</sup> ‘Het wetsvoorstel tot herziening van de Politiewet uit 2021, dat op 19 april jl. door uw Kamer is goedgekeurd, maakt dat de beveiliging van objecten, diensten en personen in assistentie aan de NP nu een wettelijke taak van de KMar wordt. Hiermee kan het gezag deze taken voortaan, binnen de bestaande gezagsverhoudingen, aan de KMar opdragen, waarbij deze zonder tussenkomst van de NP rechtstreeks door de KMar zullen kunnen worden uitgevoerd.’<sup>36</sup>

Na dit alles moet meer duidelijkheid worden gecreëerd over de exacte betekenis van het begrip ‘assistentie’, met name ten aanzien van de gelijkwaardigheid tussen Nationale Politie en Koninklijke Marechaussee. Tevens is het de vraag of het gezag inderdaad taken rechtstreeks aan de KMar kan overdragen nu er een LCC is, waarin politie en KMar samen opgaan. Daarnaast werd door de OVV (zie onder) aanbevolen een wettelijke basis voor het SBB in te richten.

### Bouwsteen 3: Aanbevelingen OVV en Inspectie J&V

De Onderzoeksraad voor de Veiligheid (OVV) werd op 24 augustus 2021 door voormalig minister Grapperhaus verzocht na te gaan welke lessen getrokken konden worden uit de beveiligingssituaties van de broer, de toenmalig advocaat en de vertrouwenspersoon van de kroongetuige in het Marengoproces.<sup>37</sup> Het rapport werd op 1 maart 2023 gepresenteerd.<sup>38</sup>

Behalve de constatering dat in de drie beveiligingssituaties werd gehandeld op basis van

33 Kamerstuk, Amendement van het lid Knops, 22 april 2022. Zie: <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-35759-7.html>.

34 M.D. Fink, (2022), ‘Wijzigingen Politiewet 2012 van belang voor de krijgsmacht’, *Militair Rechtelijk Tijdschrift*, 22 december 2022. Zie: [https://puc.overheid.nl/mrt/doc/PUC\\_729175\\_11/1/](https://puc.overheid.nl/mrt/doc/PUC_729175_11/1/).

35 Voor een grondige analyse van de implicatie voor de krijgsmacht, zie Fink, ‘Wijzigingen Politiewet 2012’.

36 Tweede Kamer der Staten-Generaal, ‘Het stelsel bewaken en beveiligen en de evaluatie daarvan’, Rondetafelgesprek.

37 Ministerie van Justitie en Veiligheid, ‘Kamerbrief over feitenonderzoek naar de aanslag op Peter R. de Vries’, 24 augustus 2021. Zie: <https://open.overheid.nl/documenten/ronl-6d0bd12d-0bd5-4a11-b0e6-a8eeefac2992/pdf>. Zie ook Rijksoverheid, ‘Verzoek aan OVV onderzoek beveiligingssituaties’, 24 augustus 2021. Zie: <https://www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2021/08/24/verzoek-aan-ovv-onderzoek-beveiligingssituaties>.

38 OVV, *Bewaken en beveiligen*.



aannames, werd tevens vastgesteld dat informatie-uitwisseling ofwel het principe van informatiegestuurd werken in deze situaties ‘kwetsbaar’ was omdat men niet altijd over de (gewenste/vereiste) informatie kon beschikken en er sprake was van informatiesilo’s: ‘In alle drie de beveiligingssituaties bleek het principe van informatiegestuurd werken kwetsbaar. Dat kwam doordat de met de uitvoering van B&B belaste medewerkers van het OM en de politie regelmatig niet konden beschikken over elders binnen het OM en de politie beschikbare informatie (met name vanuit opsporing en vervolging) over de dreiging vanuit het CSV. Daardoor kon B&B de ernst en de waarschijnlijkheid van de dreiging moeilijk inschatten en wist het niet goed welke beveiligingsmaatregelen nodig waren en of getroffen maatregelen passend waren. Dit had te maken met het

bestaan van gescheiden werelden (‘silo’s’) binnen het OM en de politie, waartussen uitwisseling van informatie niet of moeizaam tot stand kwam. Deze factor speelde in alle drie de beveiligingssituaties een rol.’

Het OVV-rapport stelde tevens dat de systematiek weinig ruimte bood voor zachte informatie en proactief denken, en dat de beveiligingssituaties een versnipperde regie kenden. Het SBB zou onvoldoende voorbereid zijn op de dreiging van de georganiseerde misdaad. De aanbeveling van de OVV was dat een wettelijke basis zou worden geschapen voor het SBB, met inhoudelijke en procedurele kaders, alsmede de vastlegging van rechten en plichten van te beveiligen personen, hun werkgevers en de overheid, en met een mogelijkheid van beroep door betrokken partijen op een onafhankelijke instantie. De

*Oefening persoonsbeveiliging. De Inspectie Justitie en Veiligheid bemerkte enkele tekortkomingen, waaronder een gebrek aan afstemming tussen de marechaussee en de politie over de opleiding tot persoonsbeveiliging*





OVV vond ook dat het gezag voor het SBB op landelijk niveau moest worden belegd als hoofdtak, met betrekking tot de dreiging vanuit de zware, georganiseerde criminaliteit tegen personen. Tot slot vond de OVV dat een gelijkwaardige informatiedeling, afstemming en afweging van belangen tussen bewaken en beveiligen en opsporen en vervolgen tot stand zou komen: beveiligingsmaatregelen moeten worden gebaseerd op een integrale afweging van de risico's.<sup>39</sup>

Met betrekking tot het trainen, opleiden, en professionaliseren bemerkte de Inspectie Justitie en Veiligheid enkele tekortkomingen, waaronder: 'Concluderend stelt de Inspectie dat onvoldoende afstemming plaatsvindt tussen de KMar en de PA over de opleidingen tot persoonsbeveiligers. Dit terwijl studenten na afronding van deze opleidingen mogelijk in hetzelfde werkveld terecht komen en in praktijk moeten samenwerken en afstemmen. Onvoldoende kennis en afstemming kan in dit risicovolle vakgebied leiden tot ernstige gevolgen.' In een noot wordt het volgende gemeld: 'In wederhoor op de conceptbrief geeft de PA aan dat de samenwerking tussen het korps en de KMar inmiddels is opgestart. De PA heeft de wens en ambitie om met de KMar samen te werken en af te stemmen over de taakstelling, kwalificatievereisten en daaraan verbonden opleiding.'<sup>40</sup>

Onlangs publiceerde de OVV een reactie op de opvolging van haar adviezen.<sup>41</sup> Voor het stelsel beveiligen van personen komt er een wettelijk kader waarin onder meer de nieuwe verantwoordelijkheidsverdeling wordt geregeld en de benodigde informatiedeling – met de daartoe benodigde wettelijke grondslagen – wordt beschreven. Er worden ook kaders ontwikkeld over wat verwacht mag worden van een te beveiligen persoon, van een werkgever en van de overheid als iemand dusdanig ernstig bedreigd wordt vanuit de eerdergenoemde dreigingsfenomenen dat mogelijk persoonsbeveiligingsmaatregelen nodig zijn. Daarbij wordt onderzocht of en hoe dat de basis kan bieden voor een nadere invulling van de rechten en plichten voor de te beveiligen personen.

Vooruitlopend op het wettelijke kader is per 1 juli 2023 de vernieuwde circulaire met betrekking tot de bewaking en beveiliging van personen, objecten en diensten 2023 in werking getreden. De aanbeveling om een onafhankelijke beroepsinstantie binnen het SBB in te richten heeft de minister van J&V naast zich neer gelegd. Wel wordt een onafhankelijk adviesorgaan ingericht – waarin onder meer wetenschappers, voormalige te beveiligen personen en oud-functionarissen zitting nemen – dat adviseert over de kwaliteit van het functioneren en over de doorontwikkeling van het stelsel.

## Bouwsteen 4: Internationaal vergelijkend perspectief op B&B

Uit een internationaal vergelijkend onderzoek dat werd uitgevoerd door Bakker en Vos<sup>42</sup> werd duidelijk dat ook landen om ons heen te maken hebben met uiteenlopende dreigingsperspectieven. Sommige landen, zoals Denemarken en het Verenigd Koninkrijk, beschouwen terrorisme als voornaamste dreiging, terwijl in Italië met name de georganiseerde misdaad wordt beschouwd als voornaamste dreigingsbron: vooral rechters en officieren van justitie vormen regelmatig het doelwit.<sup>43</sup> Dit was zeker het geval in het verleden, zoals bij de grootschalige aanslagen op rechters Falcone en Borsellino in 1992 door de maffia op Sicilië.<sup>44</sup>

39 Voor de volledige lijst van aanbevelingen, zie OVV, *Bewaken en beveiligen*, 17-19, voetnoot 35.

40 Brief 10 mei 2023 aan de Minister van Justitie en Veiligheid. Zie: <https://www.inspectie-jenv.nl/Publicaties/brieven/2023/05/10/brief-conclusie-en-aanbevelingen-onderzoek-opleiding-persoonsbeveiligers>.

41 OVV, 'Opvolging aanbevelingen *Bewaken en beveiligen*. *Lessen uit drie beveiligings-situaties*', 5 maart 2024. Zie: <https://onderzoeksraad.nl/wp-content/uploads/2024/03/Reactie-Onderzoeksraad-voor-Veiligheid-op-opvolging-aanbevelingen-%E2%80%98Bewaken-en-beveiligen.-Lessen-uit-drie-beveiligingssituaties-1.pdf>.

42 E. Bakker M. Vos, *Reflectie op Bewaken en Beveiligen: vraagstukken en ervaringen in Denemarken, het Verenigd Koninkrijk, Italië en Duitsland* (Apeldoorn, Politieacademie, 2023). Zie: <https://www.politieacademie.nl/kennisenonderzoek/kennis/mediatheek/PDF/103079.PDF>. Zie ook Schuurman, Van Buuren en Bakker, *Dreigingsontwikkelingen relevant voor het stelsel bewaken en beveiligen*, 25.

43 Bakker en Vos, *Reflectie op Bewaken en Beveiligen*, 8, voetnoot 42.

44 Voor een terugblik, zie 'Terugblik moord onderzoeksrechters Falcone en Borsellino (1992)', NOS, 16 januari 2023. Zie: <https://nos.nl/video/2460052-terugblik-moord-onderzoeksrechters-falcone-en-borsellino-1992>.

In Denemarken worden bewakings- en beveiligingstaken beschouwd als onderdeel van de bescherming van de democratische rechtsorde en als een centraal domein. Dit valt onder de PET (*Politiets Efterregningstjeneste*), die als het ware taken en verantwoordelijkheden combineert van een binnenlandse inlichtingen- en veiligheidsdienst zoals de AIVD, een diplomatieke beveiliging zoals de DKDB en een coördinerende instantie zoals de NCTV.<sup>45</sup> Denemarken kent geen militaire politiedienst of gendarmerie, maar in geval van tekortkomende standaardcapaciteit kan defensie inspringen.<sup>46</sup> In landen als Italië draait het stelsel meer om de beheersing van de georganiseerde misdaad. Het Italiaanse stelsel kent meerdere uitvoerende partners, en is daarom gebaat bij een centrale instantie. Dit *Ufficio Centrale Interforze per la Sicurezza Personale* verkrijgt de inschatting van een dreiging met informatie van de inlichtingen- en veiligheidsdiensten, en draagt bij aan de uniformiteit van de inschattingen en de maatregelen en adviezen.<sup>47</sup>

In het algemeen kan worden gesteld dat het Nederlandse SBB zowel overeenkomsten als verschillen vertoont met het buitenland. Onderzoekers stellen dat veel landen tegen dezelfde problemen en beperkingen aanlopen, maar dat er tegelijkertijd verschillende werkwijzen en mogelijke oplossingen worden aangedragen voor bepaalde vraagstukken.

De overeenkomsten zijn verder dat in alle onderzochte landen incidenten en aanslagen invloed hebben gehad op de vormgeving en doorontwikkeling van het stelsel. Tevens ligt in de meeste landen een helder juridisch kader ten grondslag aan de maatregelen en werken zij ook alle informatie-gestuurd.

In vergelijking met stelsels in andere landen is het Nederlandse stelsel relatief jong. Ondanks de complexe coördinatie steekt Nederland internationaal gezien positief af door de aandacht voor kwaliteit en innovatie, de psychologische hulp die aan TBP's wordt geboden (dus niet alleen fysiek) en de open houding met betrekking tot publiek-private samenwerking (bijvoorbeeld als het gaat om preventieve maatregelen).

## Andere landen besteden meer aandacht aan een vorm van nazorg wanneer bewaking en beveiliging van personen wordt beëindigd

In andere landen wordt wel meer aandacht besteed aan een vorm van nazorg wanneer bewaking en beveiliging van personen wordt beëindigd. Mogelijk is dit te verklaren door verminderde beschikbare capaciteit in Nederland.<sup>48</sup>

### Reactie minister van J&V op bevindingen en aanbevelingen

Na een eerdere reactie van toenmalig minister van J&V Yeşilgöz-Zegerius op 31 maart 2023 en een debat met de Tweede Kamer over de aanbevelingen van de OVV ontving de Tweede Kamer een nieuwe brief op 29 juni 2023 over de Vernieuwde Circulaire Stelsel Bewaken en Beveiligen.<sup>49</sup> Deze circulaire bood een beschrijving van de huidige wet- en regelgeving en werkafspraken met betrekking tot het SBB en biedt inzicht in de algemene uitgangspunten, de (wettelijke) grondslagen, de wijze van inrichting en werkwijze van het stelsel, wat houvast zou moeten bieden aan de betrokken professionals en personen die met het stelsel in aanraking komen.<sup>50</sup> De belangrijkste wijzigingen betreffen de meer expliciete beschrijving van de relatie

45 Nationaal Coördinator Terrorisbestrijding en Veiligheid, 'Bewaken en beveiligen'. Zie <https://www.nctv.nl/onderwerpen/bewaken-en-beveiligen>.

46 Bakker en Vos, *Reflectie op Bewaken en Beveiligen*, 10.

47 Ibidem, 29.

48 Webpagina Politieacademie, zie: <https://www.politieacademie.nl/Pages/Reflectie-Bewaken-en-beveiligen.aspx>.

49 Ministerie van Justitie en Veiligheid, 'Kamerbrief Vernieuwde circulaire stelsel bewaken en beveiligen', 29 juni 2023, Kenmerk 4 7 26482.

50 Deze vernieuwde circulaire verving de circulaire van 1 juli 2019 met een einddatum van 30 juni 2023.

tussen de overheid en de te beveiligen persoon, de inrichting en uitvoering van het stelsel, en de actualisering en uitbreiding van de informatie-producten.

Door de minister werd een *Task Force* ingesteld, met een stevige lijst aan 'to do's' om een verbetering van het SBB in gang te zetten. Behalve de inrichting van het LCC richt deze *Task Force* zich op de:

- concretisering van de reikwijdte c.q. begrenzing van de zorgplicht van de overheid in de circulaire;
- vaststelling van standaard (vaste) beveiligingspakketten voor categorieën te beveiligen personen (nieuwe inzetconcepten);
- inrichting van een uitvoeringsorgaan bewaken en beveiligen waarin alle gezagsdragers en uitvoeringsdiensten in het stelsel zitting nemen;
- inrichting bij de NCTV van een gekwalificeerd bestuurssecretariaat dat de landelijke Vierhoek en het uitvoeringsorgaan bewaken en beveiligen inhoudelijk voorbereidt en ondersteunt;
- uitbouw van het multidisciplinaire platform tot expertisecentrum voor het hele stelsel in de vorm van het gezamenlijke Kenniscentrum Bewaken en Beveiligen;
- inrichting van een dashboard bewaken en beveiligen, waarin onder andere een landelijk dreigingsbeeld, een landelijk overzicht van de casuïstiek, en een overzicht van ingezette en beschikbare capaciteit en een innovatie- en ontwikkelingsagenda zijn opgenomen;
- bestendiging van de opschalingsstructuur voor grote, complexe, regio-overstijgende zaken;
- de verbetering en versterking in de informatie-processen binnen de politie;
- versterking van de weerbaarheid van functionarissen die te maken kunnen krijgen met bedreigingen;

- maatregelen ten aanzien van de te beveiligen personen waarbij zij betrokken kunnen zijn bij de uitvoering van het beveiligingsconcept.

Tevens gaf de minister aan dat met grote urgentie onderzoek moest worden uitgevoerd naar de noodzaak voor een betere informatiepositie en informatiebeheer binnen het SBB. Het stelsel moet qua informatiepositie meer 'aan de voorkant' van het proces komen. Ook de mogelijke samenwerking met en inschakeling van de particuliere sector wordt onderzocht. Inmiddels zijn de eerste stappen genomen met betrekking tot aansturing en coördinatie van het SBB. De *governance* houdt in dat de minister van J&V zowel stelselverantwoordelijke is als het gezag voor het Rijksdomein. Deze taken zijn gemandateerd aan de NCTV in het Organisatiebesluit Justitie en Veiligheid.<sup>51</sup>

De NCTV oefent daarmee namens de minister van J&V het gezag uit op het Rijksdomein van het stelsel en is daarnaast verantwoordelijk voor het onderhouden en ontwikkelen van het stelsel als geheel. Dit betekent dat, naast organisatie van de bewaking en beveiliging door het decentrale gezag, de Rijksoverheid verantwoordelijk is wanneer sprake is van een dreiging tegen personen, objecten of diensten die genoemd worden op de zogenaamde limitatieve lijst vanwege het nationale belang van hun veiligheid en ongestoord functioneren. Hierbij kan worden gedacht aan leden van het Koninklijk Huis. Tevens wordt inmiddels gewerkt aan de verbetering van de multidisciplinaire afstemming, op basis van complementariteit. Dit krijgt momenteel al strategisch vorm in de eerder genoemde vierhoek.<sup>52</sup>

## Kansen en keuzes: de toekomst van het SBB

Zaken binnen het Stelsel Bewaken en Beveiligen zijn door de jaren heen 'complexer, langduriger en extremer' geworden,<sup>53</sup> wat heeft geleid tot een toenemende druk op het SBB. Dit vraagt om een doorontwikkeling en daarom gaat het stelsel

51 'Organisatiebesluit Ministerie van Justitie en Veiligheid', zie: <https://wetten.overheid.nl/BWBR0040293/2020-01-01>.

52 Brief van de Minister van J&V, 12 november 2021, Tweede Kamer, vergaderjaar 2021–2022, 29 911, nr. 336 4.

53 Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid, 'Transitie stelsel Bewaken en Beveiligen'. Zie: <https://www.nctv.nl/onderwerpen/bewaken-en-beveiligen/transitie-stelsel-bewaken-en-beveiligen>.





*De EOD oefent met in voertuigen  
verstopte explosieven. Geweld neemt  
steeds heftigere vormen aan en de  
druk op het SBB wordt groter*

FOTO MCD, SJOERD HILCKMANN



op de schop. Een deel van deze grootschalige stelselontwikkeling is inmiddels in gang gezet. Het ministerie van J&V voelde zich tot deze transitie genoodzaakt wegens een reeks aanslagen vanuit criminele samenwerkingsverbanden (CSV's) en de ernstige dreiging die hier nog steeds vanuit gaat.

Voor wat betreft de rol van Defensie stelde de voormalig minister van J&V dat Defensie al substantiële bijstand levert aan het stelsel in de vorm van bijvoorbeeld technische ondersteuning: 'Verkend zal worden op welke wijze de samenwerking met Defensie kan worden versterkt. Dit is in aanvulling op de wettelijke taken van de KMar op het gebied van object- en persoonsbeveiliging en de mogelijkheid om beveiligingsopdrachten in bijstand of assistentie aan de politie uit voeren.'<sup>54</sup>

De stappen naar verbetering zijn veelbelovend en veelomvattend. Strategisch gezien is het van belang dat het SBB maatschappelijk en politiek draagvlak geniet. Tevens moet het SBB laten zien dat het met de tijd mee beweegt. Technologische innovatie, professionalisering, internationale samenwerking en gedeeltelijke privatisering zijn kansrijk om het verschil met het verleden te kunnen maken. Om het stelsel in beweging te krijgen en te houden zal voortdurend in de spiegel gekeken moeten worden: door politici, maar zeker ook door de professionals zelf.

Ondanks een lange reeks van verbeteringen van het SBB moeten nadere strategische keuzes worden gemaakt voor de toekomst. Daarvoor is het nodig dat de dagelijkse operationele uitvoering niet wordt verstoord of ondermijnd door tactisch-operationele vraagstukken over de verdeling en inzet van capaciteit. In plaats van de inzet van capaciteit (mensen, middelen, hoe lang, hoe veel, waar en wanneer en met welk tactisch-operationeel oogmerk) zou de discussie beslecht moeten worden door keuzes te maken over *capability*, ofwel het strategisch vermogen van het veiligheidsapparaat om mensen en

gebouwen te kunnen beveiligen en bewaken. Dit vereist een langetermijnvisie op de professionele en technologische doorontwikkeling van het stelsel, waarin op basis van een aantal uitgangspunten keuzes kunnen worden gemaakt.

Deze uitgangspunten behelzen:

1. *Complementariteit*: vul elkaar aan waar nodig, spreek elkaars taal en acteer op basis van gedeelde risicoanalyses en intelligence, wees flexibel inzetbaar en interoperabel. Nationale Politie en Koninklijke Marechaussee acteren beide zowel in het centrale als in het decentrale domein, zoals nu al het geval is. Elkaars cultuur begrijpen en accepteren vormt een belangrijke voorwaarde voor duurzame complementariteit.
2. *Specialistische inzet en maatwerk*: voer datgene uit waarvoor men is getraind en opgeleid, zoals het kunnen acteren in het hogere geweldsspectrum. Deze keuze kan bijvoorbeeld betekenen dat een duidelijke organisatorische knip wordt gezet tussen objectbeveiliging en persoonsgerichte maatregelen, of tussen personen wiens leven op het spel staat en personen wiens veiligheid wordt bedreigd. Het gevolg kan zijn dat betrokkene voor de duur van de dreiging van het decentrale naar het centrale domein verhuist. Een dergelijk uitgangspunt vereist een flexibele inzet tussen de twee domeinen en een hoog anticipatie- en schakelvermogen op basis van betrouwbare en gedeelde intelligence.
3. *Grensoverschrijdende inzet van bewaken en beveiligen* vindt al jaren veelvuldig plaats, maar er kan nog verder worden gezocht naar de potentie van 'pooling & sharing'. Voor grensoverschrijdende inzet wordt in voorkomend geval toestemming gevraagd via de kanalen van Buitenlandse Zaken aan de desbetreffende 'host nation'. Zo waren er tijdens de Nuclear Security Summit diverse buitenlandse persoonsbeveiligingsteams in Nederland aanwezig. Dit geldt ook omgekeerd voor de inzet van DKDB en BSB in het buitenland. Grensoverschrijdend vertrouwen kan worden bevorderd door de ontwikkeling van gezamenlijke kennis, doctrine, training, opleiding, oefening en technologie. Dit

54 Ibidem, noot 50.

uitgangspunt is al bewaarheid, maar kan daarnaast nuttig en zelfs noodzakelijk blijken bij ernstige grensoverschrijdende dreigingen door de georganiseerde misdaad of terroristische organisaties, of in het kader van internationale topbijeenkomsten zoals de NAVO-top in Den Haag in 2025. Als lidstaten binnen de EU capaciteit of vermogen tekort komen wegens een verhoogde vraag is het denkbaar dat ze hun middelen *sharen* en *poolen* op basis van een gezamenlijke aanbesteding: deze gedachte is gebaseerd op het Gent-initiatief en geopperd in een AIV-rapport over Europese defensiesamenwerking.<sup>55</sup> Passende juridische kaders voor grensoverschrijdende samenwerking zijn onder andere de instrumenten die zijn geaccordeerd in het kader van politiesamenwerking binnen de Europese Unie, maar ook het recente Benelux-akkoord<sup>56</sup> dat operationeel optreden over de grens mogelijk maakt.

Om degelijke strategische keuzes te kunnen maken voor de toekomst is het van belang dat professionals die op hoger niveau acteren worden vrijgespeeld voor een strategische rol, en dit niet uitoefenen als nevenfunctie.

De strategische vierhoek zou zich (nationaal) meer kunnen of zelfs moeten inzetten om de stip aan de horizon te creëren en na te denken over het SBB van de toekomst, en daarnaast de verbinding aan te gaan met partnerlanden met vergelijkbare stelsels of vergelijkbare (veiligheids-)situaties.

Aan de strategische tafel kan voornamelijk hoogwaardig advies worden gevraagd omtrent innovatie, opleiding, uitwisselbaarheid van concepten en dergelijke. Innovatie en vernieuwende inzetconcepten zijn essentieel voor de strategische doorontwikkeling van het SBB. Met betrekking tot de toekomst is ook de in te richten adviesfunctie bij de NCTV van belang, waarin 'bestuurlijke en politieke (ex)zwaargewichten' zitting zullen nemen.

Tevens moet een duidelijke keuze gemaakt worden om van reactief denken richting proactief handelen te bewegen: van voorstelbaar

## Professionals die op hoger niveau acteren moeten worden vrijgespeeld voor een strategische rol, en niet als nevenfunctie

naar voorspelbaar. Zeker met het oog op de steeds meer toenemende vraag inzet vanuit het Stelsel Bewaken en Beveiligen. De vraag blijft toenemen, het geweld neemt steeds heftigere vormen aan en de druk op het stelsel wordt groter.

Om toekomstige ongelukken of schandalen te voorkomen moet daadwerkelijk worden aangetoond dat de aansturing van het stelsel eenduidiger wordt en dat het proces beter wordt gestandaardiseerd. Pas over een aantal jaren blijkt of het aangepaste stelsel inderdaad beter in staat is de kerntaak te garanderen: het beschermen, beveiligen en bewaken van bedreigde personen. ■

55 Adviesraad Internationale Vraagstukken (AIV), *Europese defensiesamenwerking. Soevereiniteit en Handlingsvermogen*, Den Haag 27 januari 2012, 6. Zie: <https://www.adviesraadinternationalevraagstukken.nl/documenten/publicaties/2012/01/27/europese-defensiesamenwerking>.

56 Wet van 22 december 2021, houdende goedkeuring en uitvoering van het op 23 juli 2018 te Brussel tot stand gekomen Verdrag tussen het Koninkrijk België, het Groothertogdom Luxemburg en het Koninkrijk der Nederlanden inzake politiesamenwerking (Trb. 2018, 160). Zie: [https://www.eerstekamer.nl/behandeling/20220125/publicatie\\_wet\\_4/document3/f=/vlpvei6eq9y7.pdf](https://www.eerstekamer.nl/behandeling/20220125/publicatie_wet_4/document3/f=/vlpvei6eq9y7.pdf).