



The Hague Centre
for Strategic Studies

Ethische zorgplicht binnen het Stelsel Bewaken en Beveiligen

Gerben Bakker en Thijs van Aken

Juni 2025





Ethische zorgplicht binnen het Stelsel Bewaken en Beveiligen

Auteurs:

Gerben Bakker en Thijs van Aken

Met medewerking van:

Sofia Romansky

Met dank aan: diverse medewerkers van het Kenniscentrum Bewaken en Beveiligen en gespreksdeelnemers van verschillende partnerorganisaties.

Omslagafbeelding gemaakt met AI

Juni 2025

Dit onderzoek is verricht door HCSS in opdracht van het Kenniscentrum Bewaken en Beveiligen. Het vooronderzoek voor dit paper is afgerond in maart 2025. Gebeurtenissen of ontwikkelingen die plaatsvonden in de periode tussen afronding en publicatie zijn niet van invloed geweest op de bevindingen.

© *The Hague* Centre for Strategic Studies behoudt zich alle rechten voor. Geen enkel onderdeel van dit rapport mag gereproduceerd of gepubliceerd worden in welke vorm dan ook, in print, microfilm, fotografie, of op enig andere manier zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van HCSS. De rechten van alle foto's zijn voor behouden aan hun respectievelijke eigenaars.

Inhoudsopgave

Managementsamenvatting	1
1. Inleiding	5
2. De zorgplicht binnen het Stelsel Bewaken en Beveiligen	7
3. Wat kan ethiek betekenen voor de zorgplicht?	11
3.1. De meerwaarde van ethiek voor het stelsel	11
3.2. Naar een ethisch kader	14
3.3. Wisselende rollen, wisselende ethische perspectieven en prioriteiten	15
4. De belangrijkste morele dilemma's binnen het stelsel	20
4.1. Dilemma's op stelselniveau	20
4.2. Dilemma's op organisatieniveau	21
4.3. Dilemma's op het niveau van de individuele professional	24
5. Beoogde kernwaarden voor het stelsel	25
6. Hoe nu verder?	27
Verantwoording	28

Management-samenvatting

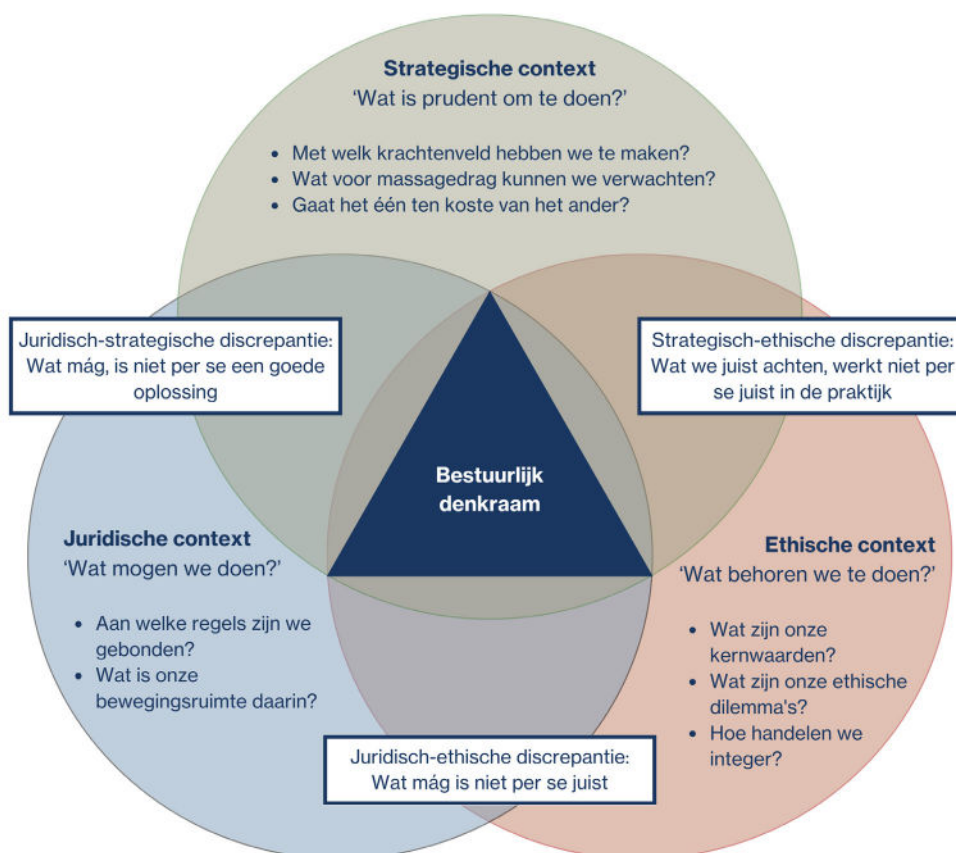
Dagelijks werken vele professionals binnen het Stelsel Bewaken en Beveiligen (SBB) intensief samen aan een veiligere samenleving. De geboden bescherming is essentieel en soms levensreddend. Daar staat tegenover dat verkeerde afwegingen de zwaarste consequenties hebben. Er rust daarom een forse verantwoordelijkheid op de schouders van alle betrokkenen. Menig vraagstuk binnen het stelsel raakt daarbij aan de zogenaamde *zorgplicht*. Kort gezegd gaat deze ethische zorgplicht over de vraag 'waar liggen de dwingende morele verantwoordelijkheden van het stelsel om veiligheidszorg te bieden, en waar eindigen deze?'

Het is goed voor te stellen dat hieromtrent veel dilemma's ontstaan: Is het gerechtvaardigd om mensen met een publiek profiel uitgebreider te beveiligen dan mensen zonder? Hoever moeten we meegaan in persoonlijke voorkeuren en leefstijlen van mensen uit het oogpunt van kwaliteit van leven? Om deze dilemma's het hoofd te bieden is een ethisch denkraam op het zorgplichtvraagstuk onontbeerlijk. Beleidsdocumenten en wet- en regelgeving geven weliswaar richting. Maar een ethische systematiek om te navigeren in de morele complexiteit ontbreekt tot op heden. Dit position paper doet een handreiking daartoe. Het hogere doel is om professionals te helpen navigeren op basis van collectief gedragen kernwaarden. Daarmee moet een ethische invulling van de zorgplicht duidelijker contouren krijgen.

Hoe komt zo'n handreiking tot stand? Een eerste belang is om het nut en de noodzaak van ethiek binnen de dagelijkse taakinvulling van het SBB te identificeren. Een tweede belang is om, vanuit het veld, te begrijpen welke dilemma's op hoofdlijnen spelen. In reflectie daarop zijn de meest cruciale kernwaarden aan te wijzen die houvast moeten bieden in het navigeren in deze vraagstukken.

Over nut en noodzaak van ethiek in het Stelsel Bewaken en Beveiligen. Ethiek helpt niet alleen bij het maken van verantwoorde keuzes waar juridische kaders tekortschieten, maar legitimeert ook beslissingen, versterkt het oordeelsvermogen van professionals en bevordert een cultuur waarin verantwoordelijkheid boven protocol gaat. Door ethische reflectie te integreren wordt zichtbaar waar belangen wringen en worden twistpunten bespreekbaar. Cruciaal is de zoektocht naar een gedeeld kader dat, gedragen door dialoog en participatie, vertrouwen schept in besluitvorming en samenwerking binnen een zeer pluriform krachtenveld. Door ethische vraagstukken systematisch te doorgronden, kan men voorkomen dat onverstandige keuzes pas worden herkend wanneer de gevolgen al zijn doorgewerkt in de operatie.

Ethiek binnen het bestuurlijk denkraam van beleid en besluitvorming



Het is van belang om te onderstrepen dat een ethisch denkraam niet slechts een leuke bijkomstigheid is maar pure noodzaak. Juridisch zijn er grenzen aan te geven met betrekking tot hoe ver de zorgplicht reikt, strategisch zijn er keuzes te maken op basis van beschikbaar geld en politieke belangen – maar verreweg de meeste dilemma's kunnen niet bevredigend op basis van juridische of bestuurlijke informatie worden beslecht. In bovenstaande figuur is te zien hoe de zorgplicht uiteindelijk een synthese moet betekenen van de juridische vraag ('wat mogen we doen?'), de strategische vraag ('wat is prudent om te doen?'), en de ethische vraag ('wat behoren we te doen?').

Ethische dilemma's binnen de zorgplicht. Onder de ethische vraag ('wat behoren we te doen in het kader van onze zorgplicht?') zijn tal van dilemma's te hangen die telkens ook weer op verschillende organisatieniveaus in het stelsel opspelen. In workshops en achtergrond-gesprekken met medewerkers van alle partnerorganisaties zijn relevante ethische dilemma's geïdentificeerd die spelen op verschillende niveaus binnen het stelsel. Deze zijn te vinden in het rapport. Op hoofdlijnen zijn ze als volgt te kenschetsen:

- Op *stelselniveau* zien we met name overkoepelende bestuurlijke dilemma's die raken aan beleidskeuzen, transparantie, samenwerking en communicatie.
- Bij de *partnerorganisaties* spelen sneller dilemma's omtrent de praktische invulling van de zorgplicht. Vaak raken ze aan vragen over middelen en mogelijkheden.
- Ook *individuele professionals* hebben in de dagelijkse uitvoering van de beveiligingstaak te maken met persoonlijke dilemma's. Deze raken vaak aan de discretionaire ruimte van de persoon.

Een belangrijke vraag luidt: 'Wie is er nu uiteindelijk verantwoordelijk om deze dilemma's op te pakken en antwoorden of oplossingen te vinden?' Dit is een lastige vraag omdat de verantwoordelijkheid voor ethische reflectie niet juridisch of beleidsmatig is belegd (en dat ook wellicht niet moet zijn vanuit het idee van ongedwongen ethische reflectie). Het ethisch functioneren van het SBB is afhankelijk van mensen of groepen die op basis van hun eigen kompas zien dat er een vraag ligt en zich voornemen om naar een antwoord te zoeken.

Dit vraagt om een ethische organisatievisie om deze aanjaagfunctie goed in te vullen. Ten minste moet het stelsel een balans vinden tussen een 'rules-based' en 'bottom-up' ethische organisatiecultuur. Waar de eerste waarden voorschrijft en *compliance* verwacht, stimuleert de tweede persoonlijke reflectie maar ook kans op onsamenhangendheid en eigenrichting. In onderstaande figuur staat de positie van het stelsel weergegeven tussen een 'bottom-up' en 'rules-based' ethische organisatiecultuur.

De ethische organisatiecultuur van het Stelsel Bewaken & Beveiligen



Voor het SBB adviseren we in het rapport om een middenpositie in te nemen (zie bovenstaande figuur). Dit betekent dat er in de organisatie een ruggengraat bestaat van gedeelde waarden waarop iedereen kan terugvallen. Maar vanwege de intrinsieke pluriformiteit van het stelsel lijkt het tevens wijs om geen universeel 'ethisch regime' uit te vaardigen maar veel discretionaire ruimte te laten bestaan. Het is dan wel noodzakelijk om in alle geledingen van het stelsel de zekerheid te hebben dat men dezelfde 'ethische taal' spreekt en dat de impuls om ethisch te reflecteren wordt gemaximaliseerd en getraind.

Ethische kernwaarden voor het SBB. Welke kernwaarden moeten uiteindelijk worden geëxpliciteerd om tot deze gezamenlijke taal te komen? Op basis van diep voerende gesprekken met betrokken functionarissen van de partnerorganisaties is een aantal kernwaarden bepaald. Op *stelselniveau* vormen de kernwaarden het fundament voor de collectieve uitvoering van de zorgplicht en de onderlinge samenwerking tussen partnerorganisaties. Op *organisatieniveau* geven de kernwaarden richting aan het beantwoorden van praktische uitvoeringsproblemen en veranderlijke contexten en dreigingen. De *professional* vindt in het ethisch kader een leidraad voor diens gedrag en invulling van de discretionaire ruimte. Het ethisch kader doet daarmee recht aan het verschil in geprioriteerde waarden dat ontstaat tussen

overkoepelend bestuurlijke besluitvorming en de discretionaire ruimte van de professional, die eigen ethische handvatten nodig hebben.

Kernwaarden op stelselniveau

Uitvoering zorgplicht

Gelijkheid	Het stelsel staat voor een gelijke behandeling van te beschermen personen en objecten. Dit betekent dat er in het proces van weging niet op voorhand gediscrimineerd wordt. In beginsel moet iedere Nederlander, zonder aanzien des persoons, aanspraak kunnen maken op hetzelfde recht op beveiliging. Nb. Dit betekent <i>niet</i> dat iedereen aanspraak kan maken op een gelijkwaardig beveiligingsniveau. Wel moeten er neutrale veiligheidsargumenten worden aangedragen om te kunnen differentiëren.
Proportionaliteit	Beveiligingsmaatregelen zijn proportioneel aan het dreigingsniveau. Dit vraagt om een zorgvuldige afweging tussen maximale veiligheid en de bewegingsvrijheid, privacy en autonomie van een persoon.
Legitimiteit	Het stelsel voert de zorgplicht uit in overeenstemming met geldende wettelijke regels en normen. Daarin is het stelsel zoveel mogelijk transparant richting de samenleving over haar handelen en beslissingen.

Samenwerking binnen het stelsel

Vertrouwen	De partnerorganisaties werken op basis van wederzijds vertrouwen. Dit betekent, in brede zin, dat de organisaties waar mogelijk eerlijk en transparant zijn naar elkaar, zaken onderling afstemmen, en duidelijk communiceren.
Verantwoordelijkheid	Partnerorganisaties nemen verantwoordelijkheid voor hun toegewezen taak binnen het stelsel. Daarin zijn zij open naar andere partners over hun keuzes en beweegredenen.
Participatie	Besluiten worden genomen op basis van inspraak. Naar alle partnerorganisaties wordt actief geluisterd. Binnen deze organisaties betrekken beleidsmakers de operatie bij de besluitvorming. Participatie werkt twee kanten op: als een besluit is genomen, voeren partnerorganisaties dit uit.

Kernwaarden op organisatieniveau

Flexibiliteit	Een dynamisch veiligheidsbeeld vraagt om flexibiliteit en aanpassingsvermogen bij nieuwe omstandigheden. Partnerorganisaties tonen zich veerkrachtig: tegenslagen worden hersteld en de continuïteit van de veiligheid gewaarborgd.
Creativiteit	De realiteit sluit niet altijd aan op de papieren werkelijkheid. Complexe beveiligingsopdrachten vragen om ruimte voor maatwerk, creatieve invullingen en onconventionele oplossingen.
Morele moed	Partnerorganisaties durven prioriteiten te stellen en daarover te besluiten. Zij kiezen voor een ethische uitvoering van de zorgplicht, ook als daar weerstand tegen is.

Kernwaarden op niveau professional

Neutraliteit	Functionarissen voeren hun opdracht objectief uit, zonder persoonlijke voorkeuren door te laten schemeren.
Zorgvuldigheid	Functionarissen nemen beslissingen op basis van expertise en feiten. Aandacht voor details en volledigheid is daarbij belangrijk.
Professionaliteit	Functionarissen gedragen zich integer ten opzichte van te beschermen personen en andere functionarissen. Zij gaan respectvol om met anderen en behouden een professionele afstand.

Samenvattend vormt dit position paper een opmaat voor een ethische systematiek voor de zorgplichtbepaling binnen het SBB. Het is een belangrijk eerste vertrekpunt maar er zal oefening en ervaring nodig zijn om ervoor te zorgen dat de systematiek ook 'school maakt' in het stelsel. Pas als het ethisch kader in de praktijk wordt gebracht zal het zijn meerwaarde kunnen gaan bewijzen.

1. Inleiding

Op het Stelsel Bewaken en Beveiligen (SBB)¹ rust de verantwoordelijkheid om mensenlevens en belangrijke objecten te beschermen die onder ernstige dreiging staan of waarvoor de Rijksoverheid als eerstverantwoordelijke standaard beveiligingsmaatregelen treft. Deze verantwoordelijkheid rust op de schouders van vele professionals, beleidsmakers en bestuurders in meerdere partnerorganisaties. De gezamenlijke dagelijkse inspanning is op zichzelf een grote morele prestatie te noemen. Maar de aard van het werk maakt dat er vele dilemma's opduiken en moeilijke beslissingen gemaakt moeten worden. Werken in dit veld is om meerdere redenen uitdagend:

1. **Hoog risico omgeving.** Omdat er dagelijks wordt gewerkt onder druk van hoge risico's, kunnen fouten en nalatigheden grote consequenties hebben. Zorgvuldigheid en professionele alertheid zijn van het grootste belang;
2. **Maatwerkvereisten.** Een bijkomende dimensie van de zorgplicht is de noodzaak om maatwerk te leveren. Iedere te beschermen persoon bevindt zich in een unieke situatie, met specifieke dreigingen en belangen. Dit vraagt om een aanpak die voortdurend evenwicht moet zoeken tussen het dienen van individuele omstandigheden en belangen enerzijds, en de handhaving van algemeen geldende principes van proportionaliteit en gelijkheid anderzijds;
3. **Complex samenwerkingsarrangement.** Ten slotte moeten we bedenken dat het leveren van deze bescherming moet gebeuren op basis van een zeer complex samenspel tussen stelselpartners.² Dit geldt zowel voor het decentrale domein als voor het Rijksdomein. Binnen het stelsel bewaken en beveiligen werken de Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid (NCTV), de Nederlandse Politie, de Koninklijke Marechaussee, het Openbaar Ministerie (OM), de inlichtingen- en veiligheidsdiensten en het lokaal bestuur intensief samen om deze bescherming zo effectief en veilig mogelijk te maken met de middelen die zij daarbij hebben.

Wie met risico's werkt, begrijpt dat je strikt genomen nooit volledige veiligheid kan garanderen. Tegelijk willen we mensen die op bescherming rekenen onder geen beding in de steek laten. Nalatigheid of onzorgvuldigheid kan een grote persoonlijke maar ook maatschappelijke impact hebben. Daarom is er onder partijen binnen het stelsel veel verantwoordelijkheidsbesef. Maar dat laat onverlet dat er wel vraagtekens zijn over hoeveel verantwoordelijkheid er ligt bij het SBB. Men kan zich afvragen: 'Welke maat willen we hanteren om te bepalen wat de grenzen van de overheidsverantwoordelijkheid zijn?' Er zijn verschillende antwoorden op die vraag. Dit paper gaat vooral in op de vraag hoe men een *ethisch antwoord* kan ontwikkelen.

¹ Het onderscheid tussen het centrale en decentrale domein (of Rijksdomein) rust op de invoering van het nieuwe Stelsel Bewaken en Beveiligen. De nieuwe organisatie van het stelsel zorgt beoogt de regie en transparantie van diverse overheidsverantwoordelijkheden op het gebied van bewaken en beveiligen strakker te regelen. De eerste start daarmee is gemaakt in 2003, de volledige transitie is voltooid in 2025. Het decentrale domein verwijst naar de verantwoordelijkheden voor bewaken en beveiligen die regionaal belegd zijn bij de burgemeester en de Nederlandse politie. Het centrale of Rijksdomein is verantwoordelijk voor dreigingen die het lokale niveau van dreiging overstijgen. Het gaat dan o.a. om ernstige doodsb bedreigingen, bedreigingen van hoog-risicopersonen of dreigingen met een mogelijke impact op de vitale infrastructuur of rechtsstaat.

² Deze situatie is relatief uniek in vergelijking met andere landen in Europa waar overheidsbeveiliging veelal bij één organisatie belegd is. Zie: NCTV, Circulaire met betrekking tot de bewaking en beveiliging van personen, objecten en diensten, 2023, pp. 6-7.

Grenzen van de zorgplicht? De discussie over de zorgplicht verwijst naar de vraag hoe ver de verantwoordelijkheid reikt van het SBB om voor bescherming te zorgen en onder welke voorwaarden. De wettelijke kaders geven weer wat er ten minste moet worden gedaan. Maar binnen deze juridische grenzen heldert het SBB nog niet voor zichzelf op wat een *redelijke, rechtvaardige en waardengedreven zorgplichtinspanning* zou moeten zijn. Een ethisch interpretatie van de zorgplicht is er vooralsnog niet. Ook al heeft elke professional weliswaar zijn of haar eigen waarden om op te koersen, er is geen gedeelde systematiek. Om een consistente navigatie van morele dilemma's mogelijk maken is deze systematiek wel nodig. Ook de Onderzoeksraad voor Veiligheid (OVV) stelt dat een consistente uitvoering van de zorgplicht noodzakelijk is om het vertrouwen te waarborgen.³

Voor wie is dit paper? Dit position paper levert een bijdrage aan de ethische positionering van het SBB tegenover de zorgplicht waarvoor het stelsel verantwoordelijk is. Het biedt richtlijnen voor bestuurders, professionals, beleidsmakers, onderzoekers en anderen die te maken hebben met beleid en procedures in het domein van bewaken en beveiligen. Het is bedoeld om degenen te ondersteunen die deze principes beheren en toepassen. Daarbij is het doel van dit paper om meer consistentie en systematiek aan te brengen in ethische analyses en zelfsturing, zowel voor individuen als organisaties die streven naar een ethisch verdedigbare invulling van de zorgplicht.

Hoe kwam dit paper tot stand? Allereerst door in samenwerking met het Kenniscentrum Bewaken en Beveiligen in kaart te brengen wat het zorgplichtvraagstuk behelst en in welke zin de ethiek daarin verduidelijking kan brengen. Op basis van een 'quickscan', dat wil zeggen, diverse achtergrondgesprekken met de verschillende partners in het stelsel, brachten we in kaart wat de belangrijkste dilemma's zijn en waar besluitvormers in de praktijk van de invulling van de zorgplicht tegen aan lopen. In een tweede ronde semi-gestructureerde gesprekken stelden we vast welke waarden zij daarbij zelf wensen te prioriteren. Het beeld dat in dit paper ontstaat moet niet worden gezien als een wetenschappelijk resultaat maar wel als een op intern onderzoek gefundeerde opmaat voor de ontwikkeling van een ethisch kader. Met dit paper in de hand beschikken besluitvormers over een basis referentiedocument waarop men kan terugvallen bij het wegen van de meest prangende morele vraagstukken.

Leeswijzer. In **hoofdstuk 2** wordt een beknopt beeld van de stand van zaken neergezet omtrent de reikwijdte van de zorgplicht. Vervolgens schetsen we in **hoofdstuk 3** kort wat de meerwaarde is van de ethiek voor de positionering van het SBB. We beargumenteren daarbij dat een ethisch kader kennis veronderstelt van de belangrijkste dilemma's die spelen. Deze dilemma's hebben we in gesprek met diverse partners van het SBB geïnventariseerd en presenteren we in **hoofdstuk 4**. We tonen daarbij dat dilemma's kunnen variëren per actor en organisatie. Om consistentie te bewerkstelligen pleiten we ervoor dat het SBB, ondanks de vele typen dilemma's toch met een overzichtelijke set van kernwaarden werkt. Ook deze beoogde waarden inventariseerden we en presenteren we in **hoofdstuk 5**. In de conclusie (**hoofdstuk 6**) stellen we vast dat dit paper kan dienen als ethisch steunpunt voor beleid en als praktisch raadpleegbaar richtsnoer voor de professional.

³ Onderzoeksraad voor Veiligheid, *Bewaken en beveiligen. Lessen uit drie beveiligingssituaties*, 2023.

2. De zorgplicht binnen het Stelsel Bewaken en Beveiligen

De fundamentele verantwoordelijkheid van de overheid om personen, objecten en diensten te beschermen tegen dreigingen heeft het karakter van een *plicht*. Dit betekent: de overheid draagt een dwingende verantwoordelijkheid om voor bescherming te zorgen waar bedreigde personen of objecten daar zelf onvoldoende voor toegerust zijn. De precieze grenzen van deze zorgplicht zijn in beginsel *meerduidig*. Dit komt ook omdat de zorgplicht vanuit verschillende punten benaderd kan worden. Binnen het SBB beweegt de weging van de zorgplicht voortdurend tussen *strategische, juridische en ethische dimensies*. Deze dimensies vinden hun oorsprong in de bedrijfsethiek, waarin organisaties handelen vanuit economisch-strategische, juridische en ethische overwegingen.⁴ Het is in de overlap tussen deze dimensies dat frictie ontstaat: een organisatie kan bijvoorbeeld economisch en juridisch juist handelen, maar daarbij ethische principes overschrijden.⁵ Door de economische dimensie te vertalen naar een politiek-strategische dimensie ontstaat een bestuurlijk denkraam toepasbaar op het SBB.⁶ Dit denkraam laat zien dat ethische overwegingen inherent zouden moeten zijn aan bestuurlijk handelen.

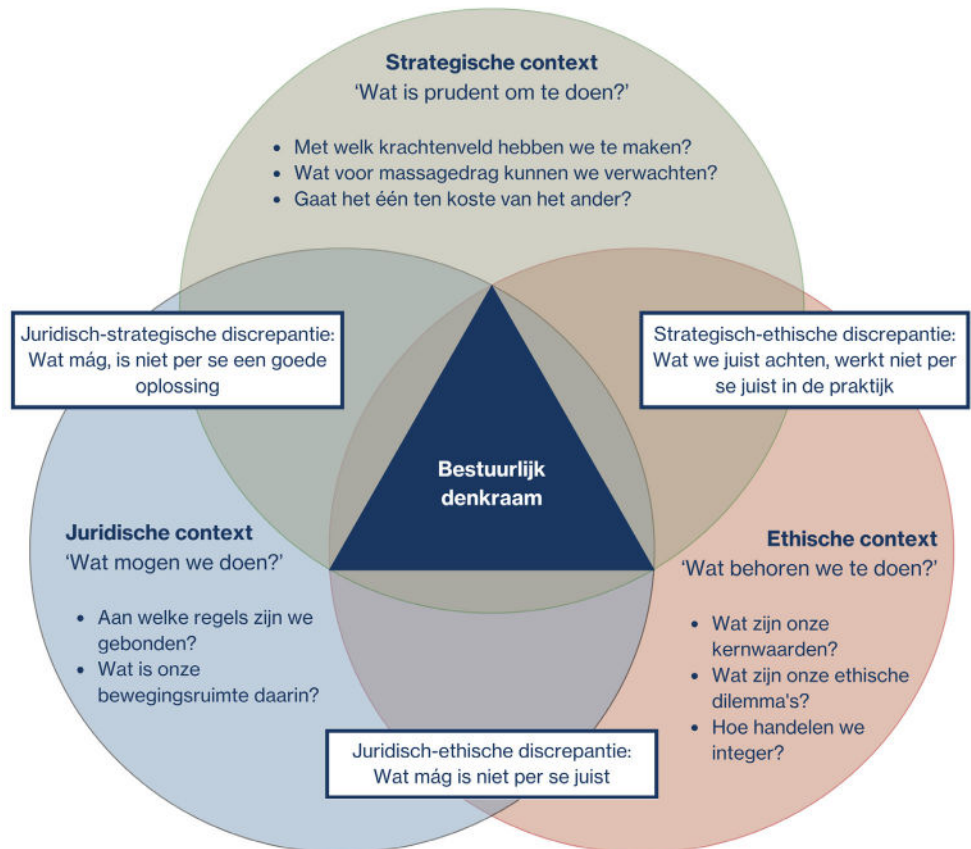
In onderstaande figuur worden de strategische, juridische en ethische dimensies weergegeven. We zien dat er onder elke dimensie andere vragen liggen en principes centraal staan. In de praktijk bestaat er sterke overlap tussen de dimensies. We lichten ze hieronder toe.

⁴ Timothy L. Fort, *How Relationality Shapes Business and Its Ethics*, *Journal of Business Ethics*, 16, 1997.

⁵ Mark S. Schwartz & Archie B. Carroll, *Corporate Social Responsibility: A Three-Domain Approach*, *Business Ethics Quarterly*, 14(4), 2003.

⁶ Christine Ladwig & George Siedel, *Strategy, Law, and Ethics for Business Decisions*, 2020, pp. 8-16.

Figuur 1. Ethiek binnen het bestuurlijk denkraam



Strategische zorgplicht. Politiek gezien draait de zorgplicht om wat *prudent* is om te doen. Prudent besturen is in zekere zin ook ethisch besturen omdat dit vraagt om verstandige afwegingen. Toch ligt de focus hier wat minder sterk op het volgen van waarden en meer op wat de effecten en belangen zijn. Welke keuzes zijn bijvoorbeeld haalbaar? Hoe pakken beslissingen uit binnen het krachtenveld van de publieke opinie, maatschappelijke verwachtingen en beschikbare middelen? Wat betekent de inzet van capaciteit en middelen in het SBB voor taken op andere veiligheidsdossiers? Daarom spreken we ook wel over 'strategisch' beleid omdat de strategisch bestuurder keuzes maakt door in een krachtenveld te navigeren en belangen veelal pragmatisch af te wegen. Bijvoorbeeld, ethisch gezien kan het wenselijk zijn om voor elke persoon met een gelijke dreiging gelijkwaardige beveiliging te regelen. Maar soms is er een breder belang gediend of is de maatschappelijke verwachting aanzienlijk. Naast ethische richtlijnen moet er rekening worden gehouden met hoe keuzes 'landen.' Denk aan politici, bestuurders, leden van het Koninklijk Huis, rechters, officieren van justitie en journalisten die ook een symbolische betekenis dragen voor de rechtsstaat.

Juridische zorgplicht. Juridisch bezien is de vraag 'wat mogen we doen?' Voor de zorgplicht betekent dat: Wat is de juridische minimale cq. maximale inspanningsverplichting om voor beveiliging zorg te dragen?; Juridische kaders zijn belangrijk om de maximale en minimale reikwijdte van de zorgplicht te markeren. Dit werkt in het belang van onderling begrip van de taakstelling. Maar het dient ook ter toetsing van de uitvoerende taken. Partijen die fouten maken, nalatigheid of onzorgvuldigheid laten zien, kunnen op grond van de wet ter verantwoording worden geroepen. Een zuiver ethische handelingsgrondslag bezit deze macht niet.

Zijn de juridische kaders voldoende duidelijk? De Onderzoeksraad voor Veiligheid (OVV) constateerde in 2023 'dat de zorgplicht van de overheid niet is begrensd en geen heldere basis heeft in een wettelijk kader voor B&B.' Dit betekent echter niet dat er geen juridische ankerpunten zijn. De juridische zorgplicht van de overheid wordt bijvoorbeeld gebaseerd op artikel 2 van het EVRM, in verwijzing naar het basale recht op leven.⁷ Op basis van mensenrechtelijke kaders is de staat echter niet verplicht om *absolute* veiligheid te garanderen voor elk persoon. Het gaat er om redelijke en doeltreffende maatregelen in te richten binnen de juridische en operationele mogelijkheden die daarvoor beschikbaar zijn. Wat dit in de praktijk precies betekent is niet altijd uitgekristalliseerd en afhankelijk van jurisprudentie. Het Europese Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) oordeelde dat de zorgplicht zich uitstrekt tot situaties waarin de staat had moeten weten dat mensen ernstig gevaar liepen en waarin nalatigheid tot een vermijdbaar incident leidde.⁸ Er ligt juridisch daarom veel nadruk op voorzienbaarheid, zorgvuldigheid en proportionaliteit. Dit geeft echter al aan dat er binnen de juridische kaders snel ethische afwegingen gemaakt moeten worden. Ook de OVV stelt dat vast.⁹

Meer gericht op het stelsel wordt de zorgplicht verder uitgewerkt (hoewel niet specifiek gedefinieerd) in de Circulaire Bewaken en Beveiligen 2023.¹⁰ Daarin wordt uitgegaan van een gelaagde verantwoordelijkheidsverdeling: individuen en organisaties dragen eerst zelf zorg voor hun veiligheid; de overheid biedt aanvullende beveiligingsmaatregelen wanneer de dreiging deze eigen capaciteiten overstijgt. In de praktijk betekent dit dat de overheid zich met het SBB verplicht zorgvuldige dreigingsinschatting te maken op basis van dreigingsinformatie. De zorgplicht is niet onbeperkt: ze eindigt wanneer de dreiging vermindert tot een acceptabel niveau of wanneer een persoon zelf voldoende in staat is zich te beveiligen. Hoewel wettelijke kaders in combinatie met jurisprudentie de statelijke inspanningsverplichting afbakenen, blijft er binnen deze kaders veel ruimte voor interpretatie.

Ethische zorgplicht. Ten slotte is er de elementaire ethische vraag: *wat behoren we te doen?* Hier gaat het niet slechts om regels en haalbaarheid, maar om de fundamentele plicht om te handelen volgens waarden die 'we' belangrijk vinden (– waarbij het 'we' nog niet vanzelfsprekend is bepaald). De waarden die met de zorgplicht verbonden zijn, zullen per individu en per organisatie namelijk sterk kunnen verschillen. Een van de uitdagingen van de ethiek is daarom om gemeenschappelijke uitgangspunten te vinden voor het handelen in lijn met de zorgplicht, zonder daarmee de ruimte drastisch in te perken om zelfstandige ethische afwegingen te maken. De consistentie tussen de gevolgde kernwaarden en het gedrag dat we conform deze waarden laten zien, noemen we integriteit.¹¹ Veel vraagstukken die te maken hebben met de zorgplicht kunnen pas door een ethische bril op een zinvolle manier bekeken worden omdat ze afhangen van welke waarden we willen volgen en hoe consistent we daarmee omgaan. Bijvoorbeeld, geven we een journalist dezelfde mate van persoonsbeveiliging als de president van een voornaam land, als de risico's voor het leven van de te beschermen persoon ongeveer gelijkwaardig zijn? Politiek ambtsdragers moeten vanuit strategisch belang misschien recht hebben op meer, maar hoe ethisch is dat? Dat hangt af van de criteria van gelijkheid en

⁷ We vinden de zorgplicht daarnaast in artikel 7:658 van het Burgerlijk Wetboek, met betrekking tot werkgevers-aansprakelijkheid.

⁸ Het EHRM heeft in verschillende arresten de verplichtingen van staten onder artikel 2 (EVRM) verduidelijkt. Een arrest is Önerildiz tegen Turkije (2004), waarin het Hof oordeelde dat de staat verplicht is om passende maatregelen te nemen ter bescherming van het recht op leven, vooral in situaties met bekende risico's.

⁹ Onderzoeksraad voor veiligheid, *Bewaken en beveiligen. Lessen uit drie beveiligingssituaties*, 2023, pp. 15-16.

¹⁰ NCTV, *Circulaire met betrekking tot de bewaking en beveiliging van personen, objecten en diensten*, 2023.

¹¹ Er zijn weliswaar vele interpretaties van het begrip integriteit, maar het zoeken naar consistentie tussen waarden of principes en het eigen handelen is in de meeste definities een terugkerend en bepalend aspect. Zie: Gerben Bakker, *Ethiek en veiligheid*, 2015.

rechtvaardigheid en hoe we daaraan inhoud geven in politiek dringende situaties. We zien, in de dagelijkse praktijk van het stelsel vloeien de verschillende dimensies van de zorgplicht samen, botsen ze en dwingen ze tot keuzes op basis van een solide ethische stellingname.

Een ethische zorgplicht hoeft anders dan een juridische zorgplicht geen wettelijke verankering te hebben. Tegelijk kan deze verplichting verder gaan dan de juridische zorgplicht, omdat ze gebaseerd is op wat we als moreel juist zien, en niet 'slechts' op wat we als legaal of binnen de grenzen van de wet beschouwen. Een ethische zorgplicht kijkt in essentie verder naar de minimale voorwaarden waaraan moet worden voldaan. Het gaat niet alleen om welke verantwoordelijkheden moeten worden opgepakt, maar ook *hóe* dat gebeurt tegen de achtergrond van de dilemma's die in het werk ontstaan. Bijvoorbeeld, beveiliging kan als vrijheidsbeperkend worden ervaren. Het is daarom van belang bescherming te bieden met oog voor de kwaliteit van leven. Maar welke mate van autonomie van een te beschermen persoon is aanvaardbaar in het leveren van veiligheidszorg die ook echt veilig blijft? Een dergelijke vraag is niet eenduidig te beantwoorden en vraagt om professioneel oordeelsvermogen maar ook om leidende ethische principes die daarin kunnen helpen. Het is belangrijk om vooraf over de stellingname ten aanzien van zo'n vraag na te denken. Maar dat kan het best gebeuren op grond van een systeem van ethische uitgangspunten.

De ethische zorgplicht uit zich niet in organisatorische regels en procedures, maar in het handelen van functionarissen binnen het stelsel.¹² Waar voor een juridisch kader de wettelijke voorwaarden en regels juist zeer strak bepaald moeten zijn, moet een ethisch kader eerder 'richtsnoeren' bieden waarin de leidende waarden en principes duidelijk zijn maar waarin ook de flexibiliteit kan bestaan om zelf als professional te beoordelen hoe die richtlijnen per situatie uitgelegd moeten worden. Zijn die waarden en principes voor het SBB eenmaal opgehelderd, dan staat de zorgplicht in ethische zin gelijk aan *de verantwoordelijkheid om bij gebrek aan volledige informatie toekomstige veiligheidsrisico's op een ethische wijze te vertalen naar overheidshandelen*.

Wat is de zorgplicht? In Nederland is niet exact gecodificeerd hoe er voldaan moet worden aan de zorgplicht. Desondanks wijst de zorgplicht binnen het SBB op de verantwoordelijkheid van partijen om passende maatregelen te nemen ter bescherming van personen, objecten en diensten. Deze plicht houdt in dat op basis van risicoanalyses, proportionele en toereikende beveiligingsmaatregelen worden genomen tegen ernstige bedreigingen op personen, objecten of diensten. In ethische zin betekent de zorgplicht dat een verantwoordelijke partij een bepaalde inspanning levert om deze verantwoordelijkheid in te vullen conform de morele waarden die moeten worden gediend. De ethiek helpt in die zin om nauwkeuriger en gefundeerder te kunnen vaststellen wat er binnen de wettelijke kaders van de zorgplicht voor keuzes gemaakt kunnen worden.

¹² Carl Rhodes, *The Ethics of Organizational Ethics*, *Organization Studies*, 44(3), p. 500.

3. Wat kan ethiek betekenen voor de zorgplicht?

Als het gaat om de invulling van de zorgplicht in de praktijk, dan is er met name in de ethische dimensie op dit moment een behoefte aan meer systematiek. Er is binnen het stelsel tot op heden geen gemeenschappelijk ethisch document of kader waarin functionarissen support kunnen vinden voor hun afwegingen. De juridische kaders zijn grotendeels bepaald, de strategische dimensie wordt bepaald door afwegingen op bestuurlijk niveau waar budgetten en strategische prioriteiten worden vastgesteld. Hoe nu verder? Wat is de toegevoegde waarde van een ethisch kader? Hoe kan het SBB werk maken van een ethisch kader dat deze systematiek zou kunnen aanbrengen?

Wat is ethiek? Ethiek is het systematisch nadenken over goed en kwaad en de morele principes die ons handelen sturen. Het helpt bij het afwegen van waarden en belangen, vooral wanneer keuzes complex of omstreken zijn. In de veiligheidscontext betekent ethiek het kritisch onderzoeken van de morele dilemma's die ontstaan bij het bieden van bescherming en veiligheidszorg. En op grond van welke waarden en principes we navigeren in deze dilemma's en richting geven aan onze handelingen en besluiten.

3.1. De meerwaarde van ethiek voor het stelsel

In het werken met onzekere risico's met zware implicaties krijgt ethische reflectie extra urgentie.¹³ Ethiek biedt een vorm van houvast om moeilijke besluiten te nemen; gemeenschappelijke kernwaarden kunnen functionarissen richting geven in het nemen van besluiten die in lijn zijn met de principes en het doel van het SBB.¹⁴ Welke rollen speelt ethiek mogelijk voor het SBB?

De integratie van ethiek in beleid en besluitvorming. Bij moeilijke dilemma's kan ethiek helpen als wegwijzer voor handelen en besluiten omtrent veiligheidszorg.¹⁵ De Onderzoeksraad voor Veiligheid (OVV) benadrukt dat, 'hoewel niemand absolute veiligheid kan garanderen, de beveiliging van personen gericht moet zijn op het beperken van risico's binnen de kaders van proportionaliteit en rechtvaardigheid.' Maar hoe bepalen we wat rechtvaardig is en wat

¹³ Peter Burgess, *An Ethics of Security*, in *Transformations of Security Studies*, onder redactie van Gabi Schlag, Christopher Daase en Julian Junk, 2016, pp. 95-97.

¹⁴ Silvija Vig, *Developing ethical organisation: values, implementation and governance*, 6th International Scientific Conference on Economic and Social Development, 2014, p. 682.

¹⁵ Gerben Bakker, *Ethiek en veiligheid*, 2015.

komt eerst: de waarde van proportionaliteit of die van rechtvaardigheid?¹⁶ Een ethisch kader kan de richtsnoeren aanreiken om deze afwegingen te maken. Waar juridische en politieke kaders vaak een strikte, op regels of haalbaarheid gebaseerde aanpak voorschrijven, helpt ethiek om te herkennen waar keuzes wringen, belangen botsen en principes onder spanning staan. De vraag wie bescherming krijgt, in welke mate en met welke middelen, is nooit uitsluitend een kwestie van dreigingsanalyse, maar raakt ook aan hoe gelijkheid, proportionaliteit en verantwoordelijkheid in situaties worden gewogen. Door ethische vraagstukken systematisch te benoemen en te integreren in de besluitvorming, kan worden voorkomen dat morele afwegingen impliciet blijven en pas worden onderkend wanneer ze leiden tot conflicten of tekortkomingen in het systeem. Ethiek maakt zichtbaar waar zulke afwegingen tekortschieten of een onbedoeld onrechtvaardig effect hebben.

Legitimeren en verantwoorden van keuzes. Een ethische grondslag verschaft legitimatie: Een begrijpelijk moreel kader maakt het mogelijk om uit te leggen op grond waarvan keuzes worden gemaakt. Ethische legitimatie is in die zin ook cruciaal voor politieke legitimatie. Zonder een ethisch kader riskeert het stelsel inconsistentie in beslissingen, verlies van vertrouwen en het negeren van essentiële waarden zoals gelijkheid en menselijke waardigheid. Bij negatieve uitkomsten kan ethiek, in aanvulling op andere dimensies, helpen verantwoorden waarom keuzes gemaakt zijn zoals ze zijn. Bijvoorbeeld, waarom er gekozen is om budget toe te wijzen aan het ene doel in plaats van het andere doel, ondanks dat dit heeft geresulteerd in een negatieve uitkomst.

Aanjagen van het moreel oordeelsvermogen van professionals. Een belangrijk punt is dat ethiek niet mag worden verward met *compliance*. Compliance gaat over het naleven van de juridische werkelijkheid van regels en wettelijke verplichtingen, waarbij de focus ligt op schuld, aansprakelijkheid en afdwingbare kaders. Ethiek richt zich op de morele principes die aan deze regels ten grondslag liggen en vraagt niet alleen wat mag, maar vooral wat behoort te worden gedaan. Een beslissing die juridisch verdedigbaar is, kan nog steeds ethisch problematisch zijn als zij fundamentele waarden zoals rechtvaardigheid, proportionaliteit of menselijke waardigheid schendt. Binnen het SBB betekent dit dat functionarissen zich niet zouden kunnen verschuilen achter protocollen of minimale nalevingseisen, maar steeds moeten reflecteren op de verantwoordelijkheid die met hun werk gepaard gaat. De erkenning dat eigen verantwoordelijkheid prevaleert boven het volgen van regels wordt in vele organisaties die werken met mens en veiligheid onderschreven. De American Medical Association's Council stelt dat 'ethische verantwoordelijkheden meestal boven juridische plichten geplaatst moeten worden'.¹⁷ Coleman, in *Military Ethics* (2013), is hierin nog steller: 'in elke situatie waarin regelgeving en ethiek verschillende standaarden stellen, zou een professional de hogere, ethische standaard moeten volgen'.¹⁸ In de ethische organisatievorm worden professionals daarom idealiter aangemoedigd om zelf tot morele reflectie over te gaan, zij het binnen de juridische werkkaders die de zorgplicht formuleert.

Het versterken van een ethische werkcultuur. De implicaties van 'eigen verantwoordelijkheid boven regels' zijn niet gering. De ethiek gaat ervan uit dat de betere morele omgeving alleen kan ontstaan op het moment dat mensen de ruimte hebben om te beredeneren waarom ze regels volgen en waarom ze er soms van af zouden moeten wijken. In de ethiek wordt dit ook

¹⁶ Kent Roach, *Must We Trade Rights for Security? The Choice between Smart, Harsh or Proportionate Security Strategies in Canada and Britain*, *Cardozo Law Review*, 27(5), 2006, p. 2153.

¹⁷ American Medical Association, *Preface and Preamble to the opinions of the AMA's Council on Ethical and Judicial Affairs*, 2016.

¹⁸ Stephen Coleman, *Military Ethics; An Introduction with Case Studies*, 2012. Zie ook: Peter Olsthoorn en Michelle Schut, *The ethics of border guarding: a first exploration and a research agenda for the future*, 2018.

wel 'moreel oordeelsvermogen' genoemd. Met name de plichtsethische organisatie-ethiek gaat uit van het willen scheppen van een cultuur waarin het persoonlijk oordeelsvermogen maximaal kan worden aangesproken en bevorderd. Op die manier voorkom je een cultuur waarin mensen gedachteloos en routineus worden in hun taken. Wanneer mensen worden uitgedaagd actief te bespiegelen, ontstaat ook het meeste draagvlak voor waarden.¹⁹ Ook voorkom je een afrekencultuur omdat mensen zich sterker focussen op het begrijpen van gemaakte afwegingen door anderen, en minder op het nauwlettend in de gaten houden van de protocollen.²⁰ Ethiek kan zo dus helpen om de juiste denkinstrumenten aan te reiken zodat professionals zich die onafhankelijkheid van denken eigen kunnen maken. Er moet overigens wel een balans bestaan tussen organisatorische regels en ethische discretionaire ruimte ten aanzien van de zorgplicht (zie ook 3.3). Ethische discretionaire ruimte betekent niet: 'alles is aanvaardbaar zolang mensen er zelf maar over hebben nagedacht.' De gedeelde basis van waarden is noodzakelijk om eigenrichting te voorkomen en consistente veiligheidszorg te kunnen bieden.

Dit brengt ons op het laatste en tevens belangrijkste punt met het oog op het doel van dit paper:

Harmonisatie van waarden. Ethiek helpt bij het balanceren van zeer diverse en conflicterende morele uitgangspunten. Juist in de complexe context van de zorgplicht SBB is harmonisatie cruciaal. Door de vele soorten betrokken organisaties, burgers en professionals komen vele soms tegenstrijdige belangen en overtuigingen samen. Om toch een werkbaar beeld over te houden van de ethische zorgplicht, is het formuleren van gezamenlijk gedragen uitgangspunten noodzakelijk. De meerwaarde schuilt al in het proces van het beraad zelf dat dialoog op gang helpt en daarmee draagvlak versterkt. Maar het doel is ook om helderheid te scheppen naar de samenwerkende partijen en de zorgontvangers over de verwachtingen en grenzen van de zorgplicht. Op basis van die duidelijkheid kan men dan effectief, legitiem en voorspelbaar handelen. Dit versterkt weer het vertrouwen in besluiten en acties, omdat men zich kan identificeren met de uitgangspunten waarop beslissingen worden gebaseerd. Dit vertrouwen vergroot de bereidheid tot samenwerking en acceptatie van soms moeilijke beslissingen. Dit is van groot belang omdat betrokken partijen – van burgers tot beveiligers, hulpdiensten en beleidsmakers – binnen de grenzen van het juridische een gemeenschappelijk ethisch beeld willen ontwikkelen van wat moreel acceptabel en proportioneel optreden inhoudt. Bovendien faciliteert een ethisch raamwerk transparante communicatie tussen partners binnen het stelsel, wat bijdraagt aan het vertrouwen van zowel te beschermen personen als het bredere publiek.

Teruggrijpend op het idee van een ethische werkcultuur, is het van belang dat het pakket van waarden tot stand komt op basis van participatie zodat het ook gedragen wordt en niet wordt opgevat als een nieuwe set regels en richtlijnen van hogerhand. Tevens is het van belang om een uitgangspunt te hebben over hoe het persoonlijke morele oordeel ten aanzien van de zorgplicht zich verhoudt tot het uitdragen van de gemeenschappelijke inkadering van de ethische zorgplicht. Hoeveel ruimte mag er zijn om in strijd te handelen met richtlijnen als daarvoor iemand dwingende redenen voor zijn?

¹⁹ Amy Edmondson, *The fearless organization: Creating psychological safety in the workplace for learning, innovation, and growth*. John Wiley & Sons, 2018.

²⁰ Sidney Dekker. *Just culture: Balancing safety and accountability*, 2016.

3.2. Naar een ethisch kader

Een ethisch kader is om bovengenoemde redenen nodig en zelfs onmisbaar te noemen. Een systematische aanpak is vereist waarin drie kernstappen centraal staan:

1. Herkennen van de belangrijkste morele spanningen binnen het veld;
2. Identificeren van kernwaarden die kunnen helpen om deze spanningen gemeenschappelijk te navigeren, en;
3. De beleidsmatige vaststelling van een ethisch kaderdocument dat bestuurlijk, operationeel en beleidsmatig ondersteuning kan bieden om ethisch te werken.

Eerst moeten de ethische dilemma's en spanningen waarmee professionals in het veld worden geconfronteerd expliciet worden gemaakt, zodat duidelijk wordt waar botsingen tussen verplichtingen en waarden ontstaan. Vervolgens is het noodzakelijk om kernprincipes te formuleren die als leidraad dienen bij besluitvorming, zodat afwegingen consistent en rechtvaardig kunnen worden gemaakt binnen het stelsel. Tot slot moet een praktisch hanteerbaar kaderstuk worden ontwikkeld dat functionarissen helpt om ethische vragen op een methodische manier te analyseren en te integreren in hun handelen. Door deze stappen zorgvuldig te doorlopen, ontstaat een solide fundament voor ethisch verantwoorde besluitvorming en manieren van werken.

Herkennen van de morele spanningen. Een ethisch kader binnen het SBB begint bij het zorgvuldig herkennen van de morele spanningen waarmee professionals in het veld worden geconfronteerd. In de praktijk betekent dit dat beveiligingsfunctionarissen, beleidsmakers en bestuurders voortdurend afwegingen moeten maken tussen uiteenlopende belangen en verplichtingen. De dreigingsinschatting en de beveiligingsmaatregelen die daarop volgen, zijn nooit louter technische of juridische kwesties, maar raken ook aan fundamentele vragen over rechtvaardigheid, verantwoordelijkheid en proportionaliteit. Door systematisch stil te staan bij de dilemma's die in de praktijk ontstaan, kunnen deze niet alleen expliciet worden benoemd, maar ook beter worden begrepen en gewogen. Dit voorkomt dat morele spanningen impliciet blijven en pas zichtbaar worden wanneer ze tot frictie of onvrede leiden, bijvoorbeeld in discussies over wie bescherming krijgt en wie niet, of hoe ver de overheid mag gaan in het opleggen van beveiligingsmaatregelen.

Identificeren van de kernwaarden. Om deze afwegingen op een geharmoniseerde manier richting te geven, moet het ethisch kader zijn ingebed in een aantal kernprincipes die als leidraad dienen voor de besluitvorming op alle niveaus binnen het stelsel. Deze principes moeten voldoende helder en robuust zijn om houvast te bieden, maar tegelijkertijd flexibel genoeg om toegepast te worden op uiteenlopende situaties. In de praktijk betekent dit dat een kader wordt geformuleerd waarin onderliggende waarden en beginselen op een samenhangende manier worden verankerd, zodat ze zowel voor operationele beveiligingsfunctionarissen als voor beleidsmakers en bestuurders een gedeelde basis vormen. Het voorkomt willekeur en ad-hocbeslissingen en draagt bij aan een transparante en rechtvaardige verdeling van middelen en maatregelen. Daarnaast helpt het bij de interne reflectie: functionarissen binnen het stelsel kunnen zichzelf en elkaar bevragen op de manier waarop beslissingen tot stand komen en hoe deze zich verhouden tot de bredere opdracht van het stelsel in een democratische rechtsstaat.

Kaderdocument. Een ethisch kader is pas effectief als het ook de vorm krijgt van een toegankelijk handvat waarop functionarissen kunnen terugvallen bij behoefte aan een

ethisch richtsnoer. Dit betekent dat er een toegankelijk maar wetenschappelijk gefundeerd kaderdocument is waarin geprioriteerde kernwaarden van het stelsel worden aangegeven. Een dergelijk document helpt functionarissen om ethische dilemma's niet te reduceren tot een individuele intuïtieve afweging, maar tot een weloverwogen proces waarin recht wordt gedaan aan de verantwoordelijkheden en beperkingen die inherent zijn aan de taak van bewaken en beveiligen.

3.3. Wisselende rollen, wisselende ethische perspectieven en prioriteiten

Het feit dat binnen het SBB een groot aantal organisaties en professionele rollen samenwerkt, maakt het uitdagender om tot een eensluidende ethische systematiek te komen. Elke organisatie, of het nu de NCTV, het Openbaar Ministerie, de politie, de Koninklijke Marechaussee betreft, heeft eigen verantwoordelijkheden, werkculturen en professionele normen. Dit leidt ertoe dat ethische kwesties binnen verschillende domeinen anders worden ervaren en gewogen, wat het risico op inconsistent beleid vergroot. Het is daarom noodzakelijk om rekenschap te geven van verscheidenheid aan perspectieven, zonder daarbij te vervallen in té abstracte richtlijnen die in de praktijk voor niemand werkelijkheidswaarde hebben.

Verskillende perspectieven op organisatietype. Het SBB functioneert als een netwerk van eerdergenoemde samenwerkende partners. Waar de verschillende partnerorganisaties verschillende taken en verantwoordelijkheden hebben, leidt dat ook tot ethische dilemma's die van organisatie tot organisatie kunnen variëren.

NCTV. Bijvoorbeeld, de Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid (NCTV) is primair belast met de strategische coördinatie en beleidsvorming. Daarmee zit de NCTV dicht op de huid van de politiek, wat specifieke morele dilemma's met zich meebrengt. Bijvoorbeeld over de balans tussen nationale veiligheid en transparantie, of het moreel verantwoord navigeren in een politiek belangenveld. Omdat het gezag over het Rijksdomein ook bij de NCTV ligt, zijn hier ook dilemma's aan de orde die te maken hebben met het wege van de dreiging: wordt de dreigingsanalyse gelijkwaardig toegepast? Zijn de beoogde maatregelen proportioneel? In het Rijksdomein is het de NCTV die deze afwegingen over de toewijzing en inzet van middelen maakt. In aanvulling daarop zijn er plichten die te maken hebben met zorgvuldigheid van aansturing en delegatie van taken, zoals het organiseren van een voldoende adequate informatiedeling, en het voorkomen van misbruik van de gemandateerde positie. Ook dilemma's die te maken hebben met communicatie liggen in de eerste plaats bij het gezag. Er kan bijvoorbeeld frictie ontstaan tussen het vertrouwelijke karakter van operaties en de maatschappelijke vraag om transparantie over het handelen.²¹ Uitdagingen liggen ook sterker in de sfeer van het maken van rechtvaardig beleid, afgezet tegen het belang om kostenoverschrijding te voorkomen.

OM. Het Openbaar Ministerie (OM) draagt het gezag in het decentrale domein. Hierin fungeert het als beoordelend orgaan en draagt het de verantwoordelijkheid voor de toewijzing van beveiligingsmaatregelen. Het OM moet juridische afwegingen maken over de rechtmatigheid, proportionaliteit en noodzakelijkheid van beveiligingsmaatregelen.

²¹ Mariana Valverde, 'Governing Security, Governing Through Security', in: *The Security of Freedom: Essays on Canada's Anti-Terrorism Bill*, onder redactie van Ronald Daniels, Patrick Macklem, en Kent Roach (University of Toronto Press, 2002), 83–92.

Het OM weegt de ernst om op basis daarvan te bepalen welke middelen worden ingezet en voor wie. Dit brengt ethische dilemma's met zich mee over zorgvuldigheid en gelijkheid. Verkeerde, lichtvaardig genomen beslissingen hebben mogelijk desastreuze effecten. Het OM moet er bijvoorbeeld voor waken dat diegenen die beveiliging het meest nodig hebben maar weinig in het oog springen, toch buiten de boot vallen.²²

De Koninklijke Marechaussee en de politie zijn verantwoordelijk voor de uitvoering en hebben daarom veel meer dagelijks contact met te beschermen personen. Vanwege het eerstelijns contact hebben zij vaak een zeer belangrijke vertrouwens- en informatiepositie. Bovendien staan zij vaker voor dilemma's die te maken hebben met de discretionaire ruimte die ontstaat in het mensenwerk dat zij leveren. Zij staan voor dilemma's die betrekking hebben op de proportionaliteit van toegepaste maatregelen en het respecteren van de autonomie van te beschermen personen. In hun dagelijkse werkzaamheden moeten zij beslissen in hoeverre zij inbreuk maken op de persoonlijke levenssfeer van de persoon om hun veiligheid te waarborgen. Dit vereist een delicate balans tussen het handhaven van de openbare orde en het minimaliseren van de impact op het persoonlijke leven van individuen.

Verskillende perspectieven op actorniveaus. Op het niveau van het stelsel draait ethiek vooral om hoe het systeem als geheel op een verantwoorde manier functioneert en hoe het kan garanderen dat bescherming proportioneel en rechtmatig wordt geboden, zonder dat politieke, maatschappelijke of bestuurlijke belangen deze balans verstoren. Vanuit het perspectief van de partnerorganisatie, zoals de politie, het Openbaar Ministerie of de NCTV, spelen daarentegen interne verantwoordelijkheden een grotere rol: hoe verhoudt de eigen taakopvatting zich tot de bredere opdracht van het stelsel? Welke professionele standaarden en institutionele waarden wegen zwaarder binnen de besluitvorming? Dit kan ertoe leiden dat ethische dilemma's anders worden gewogen, afhankelijk van de rol van een organisatie in de beveiligingsketen. Voor de professional die in het veld werkt, wordt ethiek nog directer gekoppeld aan concrete handelingen en de dilemma's van het dagelijks werk. Een beveiligder die een persoon beschermt, moet de spanning hanteren tussen objectieve dreigingsanalyses en de wens van het individu om zo min mogelijk beperkingen te ervaren. Het gezag moet binnen het juridische kader beslissen of en in welke mate beveiliging gerechtvaardigd is, waarbij beperkte middelen en maatschappelijke verwachtingen een rol spelen. Ook burgers die indirect worden geraakt door beveiligingsmaatregelen – zoals inwoners van een wijk waar intensieve politiebewaking wordt ingezet – kunnen ethische vragen stellen over de impact ervan op hun privacy en bewegingsvrijheid.

Omdat elk van deze niveaus een andere invalshoek biedt op ethische dilemma's, is het essentieel dat het ethische kader binnen het stelsel niet uitsluitend wordt ontwikkeld vanuit één perspectief. Dit voorkomt dat ethische vraagstukken eenzijdig worden benaderd. Een ander aspect dat vaak over het hoofd wordt gezien, is de menselijke factor binnen het stelsel. Beveiligingsfunctionarissen, beleidsmakers en uitvoerende partners werken binnen een systeem dat van hen vraagt om complexe ethische dilemma's snel te doorgronden en in praktijk te brengen. Training, reflectie en een ondersteunend netwerk van morele kaders kunnen deze individuen helpen om hun verantwoordelijkheden niet alleen efficiënt, maar ook rechtvaardig uit te voeren.

²² Luis Carlos Arbeláez Villegas, 'The contradictory relationship between security and human rights', *Revista Criminalidad* 65, nr. 2 (2022): 154.

Figuur 2. Meerdere actorniveaus leiden tot meerdere ethische perspectieven



Waar ligt de uiteindelijke morele verantwoordelijkheid? Binnen het Rijksdomein van het Stelsel Bewaken en Beveiligen is de formele juridische en bestuurlijke verantwoordelijkheid belegd: de minister van Justitie en Veiligheid draagt het uiteindelijke gezag in het Rijksdomein, met de NCTV als verantwoordelijke partij voor coördinatie en besluitvorming. Dit betekent dat de minister, via de NCTV, eindverantwoordelijk is voor het beleid, de prioritering en de toewijzing van middelen binnen het Rijksdomein. Echter, de vraag naar *morele* verantwoordelijkheid bij – bijvoorbeeld – een liquidatie die mogelijk voorkomen had kunnen worden, is minder eenduidig. Morele verantwoordelijkheid refereert hier naar de plicht om ethisch te handelen en te reflecteren, los van juridische en bestuurlijke verantwoordelijkheden. Daarmee raakt het aan de bredere vraag of het systeem als geheel en op meerdere niveaus heeft gefaald en niet aan de vraag wie daar formeel de verantwoordelijkheid voor draagt.

Zo roept een mogelijke liquidatie van een te beschermen persoon onmiddellijk ethische vragen op over de keten van besluitvorming: zijn er signalen verwaarloosd? Waren de maatregelen adequaat? Is er sprake geweest van onvoldoende middelen of informatiedeling? Omdat het stelsel werkt op basis van dreigingsinschattingen en beperkte capaciteit, kan nooit maximale bescherming worden gegarandeerd. Als een incident zich voordoet, is dit meestal een opeenstapeling van fouten van strategisch tot operationeel niveau. Een incident wijst in dat geval op morele tekortkomingen van het systeem als geheel. De uiteindelijke morele verantwoordelijkheid voor ethisch handelen binnen het stelsel ligt dan ook bij het stelsel als geheel, dat in gezamenlijkheid uitvoering moet geven aan een ethische invulling van de zorgplicht.

Toch kan deze morele verantwoordelijkheid in de praktijk versnipperd raken, doordat verschillende actoren verwijzen naar hun eigen taakgebieden. Dit kan leiden tot een situatie waarin niemand expliciet verantwoording neemt of waar verantwoordelijkheid wordt afgewenteld op bureaucratische processen die verder niet worden onderzocht. Zonder een gezamenlijk ethisch verankerd mechanisme voor reflectie en verantwoording wordt dit risico alleen nog maar groter. Dit benadrukt de noodzaak van transparante toetsingskaders, waarin achteraf kan worden vastgesteld waar de morele breuklijn ligt en wie daarop had moeten ingrijpen, zodat het systeem kan leren van fouten en herhaling kan worden voorkomen.

Balans tussen individuele en organisatorische waarden. Wanneer het stelsel als geheel de morele verantwoordelijkheid draagt voor de ethische zorgplicht, welke ruimte laat dat voor individuele morele waarden? Volgens sommigen begint ethisch handelen – ook binnen een organisatie – bij deze individuele waarden. Het individu staat in dit perspectief boven de organisatie, vormt diens eigen ethisch kader en is leidend in het maken van ethische afwegingen.²³ De meest extreme vorm van dit 'bottom-up' ethisch denken is te vinden in wat Frederic Laloux 'Teal' organisaties noemt.²⁴ Een goed voorbeeld hiervan is Buurtzorg Nederland waar thuiszorgteams autonoom opereren, grote discretionaire ruimte hebben en de organisatie zich ontwikkelt zonder hiërarchische structuren. De ethiek van het individu is hier leidend. Daartegenover staan organisaties die ethische waarden van hogerhand opleggen en streven naar eenheid.²⁵ Een dergelijke 'rules-based' ethische organisatiecultuur is bijvoorbeeld te vinden bij grensagentschap Frontex waar de nadruk ligt op het naleven van (ethische) gedragsregels die voortkomen uit wettelijke verplichtingen en fundamentele Europese rechten.²⁶ Hierbij gaat het niet zozeer om het stimuleren van ethisch handelen, maar het voorkomen van onethisch gedrag. Individuele ethische waarden zijn daarbij ondergeschikt aan de strategische en juridische opdracht van de organisatie.

Ook de strategische en juridische context waarin het SBB opereert lijkt op het eerste gezicht te vragen om een 'rules-based' ethische organisatiecultuur. Doordat veiligheid en mensenlevens op het spel staan, biedt de zorgplicht weinig speelruimte voor individuele afwegingen die de uitvoering ervan ondermijnen. Zo is het inherent aan de zorgplicht dat functionarissen personen beschermen, ongeacht hun persoonlijke morele of politieke overtuigingen. Daarnaast kan een individuele interpretatie van kernwaarden een ethische invulling van de zorgplicht juist in de weg zitten, bijvoorbeeld wanneer dit leidt tot ongelijke behandeling van individuen in het stelsel. Een nadruk op de *naleving* van opgelegde ethische organisatienormen creëert daarentegen een risico op absolutisme. Ethische kernwaarden vormen in deze benadering geen leidraad voor ethische besluitvorming in de discretionaire ruimte, maar voorschriften waaraan moet worden voldaan.²⁷ Dit staat de ontwikkeling van moreel oordeelsvermogen bij functionarissen in de weg en kan leiden tot een rigide toepassing van ethische regels die niet per definitie aansluit bij de specifieke (ethische) context van de beveiligingsopdracht.²⁸

Het SBB moet een balans vinden tussen het bevorderen van gezamenlijke ethische kernwaarden die bijdragen aan de uitvoering van de zorgplicht en het bieden van flexibiliteit in het oordeelsvermogen in de discretionaire ruimte van functionarissen. Alleen wanneer functionarissen eigenaarschap ervaren over de ethische invulling van de zorgplicht, zal het mogelijk zijn ethisch denken en handelen binnen het stelsel te bevorderen. Daarbij is het van belang dat alle partnerorganisaties betrokken zijn bij de totstandkoming van deze gezamenlijke kernwaarden, zodat zij representatief zijn voor het gehele stelsel.²⁹ In onderstaande figuur staat de positie van het stelsel weergegeven tussen een 'bottom-up' en 'rules-based' ethische organisatiecultuur.

²³ Amanda Sinclair, *Approaches to Organisational Culture and Ethics*, 1993, pp. 68-70.

²⁴ Ryszard Borowiecki, e.a., *Development of Teal Organisations in Economy 4.0: An Empirical Research*, *European Research Studies Journal*, 24(1), 2021, pp. 118-119.

²⁵ Amanda Sinclair, *Approaches to Organisational Culture and Ethics*, 1993, pp. 66-68.

²⁶ Peter Olsthoorn & Michelle Schut, *The ethics of border guarding: a first exploration and a research agenda for the future*, *Ethics and Education*, 13(2), pp. 160-162.

²⁷ Een 'rules-based' ethische organisatiecultuur staat daarmee tegenover de eerder besproken 'plichtethische' organisatie-ethiek waar de nadruk juist ligt op het maximaal aanspreken van persoonlijk oordeelsvermogen.

²⁸ Surendra Arjoon, *Striking a Balance Between Rules and Principles-based Approaches for Effective Governance: A Risks-based Approach*, *Journal of Business Ethics*, 68, 2006, pp. 72-73.

²⁹ Ronald P. Hill & Justine M. Rapp, *Codes of Ethical Conduct: A Bottom-Up Approach*, *Journal of Business Ethics*, 123(4), 2014.

Figuur 3. De ethische organisatiecultuur van het Stelsel Bewaken & Beveiligen


Werken in 'warme' en 'koude' situaties. Een bijkomende uitdaging is het onderscheid tussen reguliere en crisissituaties. In 'koude' situaties is er ruimte voor grondige afwegingen en overleg, waarbij ethische principes zorgvuldig kunnen worden gewogen. Dit komt ten goede aan transparantie en democratische legitimiteit, maar tijd is geen privilege dat altijd beschikbaar is. In crisissituaties staan snelheid en daadkracht voorop, waardoor de nadruk verschuift naar direct ingrijpen op basis van beperkte informatie en onder hoge druk. Dit creëert een spanningsveld tussen het behoud van waarden van kritische afweging, zoals verantwoording, proportionaliteit en zorgvuldigheid, en de noodzaak tot slagvaardig handelen. In de praktijk kan dit ertoe leiden dat procedures worden ingekort, dat individuele beslissers meer autonomie krijgen en dat er sneller wordt gegrepen naar zwaarwegender maatregelen. De ethische uitdaging ligt hierin dat tijdelijke crisismaatregelen niet moeten uitgroeien tot een nieuwe norm, waarbij ingrepen die in een noodsituatie verdedigbaar waren, later nog steeds als standaard worden gehanteerd. Ook bestaat het risico dat het stelsel in een continue status van crisis opereert, waarbij zorgvuldigheid en lange termijn afwegingen op de achtergrond raken. Het ethisch kader moet daarnaast ruimte bieden om te kunnen differentiëren tussen situaties van hoge en lagere snelheid van schakelen. Het ethisch kader binnen het Stelsel Bewaken en Beveiligen moet daarom niet alleen richting geven aan besluitvorming onder normale omstandigheden, maar ook handvatten bieden voor moreel verantwoorde keuzes tijdens crisissituaties.

4. De belangrijkste morele dilemma's binnen het stelsel

Juist omdat er met de zorgplicht zoveel op het spel staat, wordt deze plicht omgeven door vele zwaarwegende dilemma's. Dilemma's zijn op te vatten als T-splitsingen – er moet een keuze gemaakt worden, maar voor beide opties is wat te zeggen. Elke keuze kan bovendien vaak negatieve consequenties met zich meebrengen. Onderstaande dilemma's zijn geïnventariseerd op basis van workshops en achtergrondgesprekken met betrokken medewerkers met ethisch relevante taken en mandaten van alle verschillende partnerorganisaties.

4.1. Dilemma's op stelselniveau

Omdat het SBB voor sommige taken en situaties als coördinerend geheel verantwoordelijk is, is er soms sprake van overkoepelende dilemma's die voorafgaan aan de uitvoering binnen partnerorganisaties.

'Inspanningsverplichting van werkgevers en individuen zelf, versus die van de overheid.' Dit dilemma speelt zich in eerste instantie af op het niveau van het SBB, omdat hier de fundamentele afbakening van de zorgplicht van de overheid plaatsvindt. Met name in situaties waarin er geen sprake is van direct fysiek geweld, maar wel van een aanhoudende dreiging, is de vraag waar de verantwoordelijkheid van de overheid begint en waar deze ophoudt. Het SBB hanteert een getrappt model van verantwoordelijkheid, waarin eerst het individu, dan de werkgever en pas in laatste instantie de overheid verantwoordelijk is voor beveiliging. Het probleem is echter dat hier geen duidelijke juridische kaders voor bestaan, waardoor het in de praktijk een grijs gebied blijft. Er zijn bovendien argumenten aan te reiken voor een steviger eigen verantwoordelijkheid van bedreigde personen en de organisaties waartoe zij behoren (werkgever). Heeft een werkgever bijvoorbeeld een morele plicht om beveiliging te organiseren voor werknemers die door hun werk actief in gevaar gebracht worden, zoals journalisten of advocaten? En als de werkgever betere middelen heeft, moet de overheid dan wel inspringen? Daarnaast, moet een individu dat financieel zelf in staat is maatregelen te treffen ook zelf opdraaien voor zijn of haar beveiliging? Of heeft de overheid, ongeacht het vermogen van de persoon in kwestie, een morele verplichting om schaarse beveiligingscapaciteit gelijkwaardig te verdelen? Dit raakt aan de kern van rechtvaardig verdeelde verantwoordelijkheid binnen het stelsel: is het ethisch te verantwoorden dat beperkte middelen worden ingezet voor iemand die privé beveiliging kan betalen, terwijl anderen met een even groot of groter risico afhankelijk zijn van publieke bescherming? Het ontbreken van een eenduidig kader hierover zorgt voor spanningen binnen het stelsel, omdat beveiligingsbeslissingen afhankelijk kunnen worden van individuele interpretaties.

'Strategisch geprioriteerde bescherming versus absoluut gelijkwaardige bescherming.' Het SBB moet dreigingsinschattingen objectief en op basis van inlichtingen uitvoeren, maar

politieke druk en publieke opinie kunnen de prioriteitsstelling beïnvloeden. Het SBB is in essentie ontworpen om beveiligingsmaatregelen te baseren op objectieve dreigingsinschattingen en niet op politieke of maatschappelijke druk. Hoewel bij de uiteindelijke toewijzing van een maatregelenpakket ook ander belangen meewegen, ontstaat het risico dat het stelsel zijn kernfunctie – het rationeel en proportioneel verdelen van beveiligingsmiddelen op basis van dreigingsanalyses – niet langer onpartijdig kan uitvoeren wanneer politieke prioriteiten of publieke opinie de besluitvorming beïnvloeden. Dit raakt direct aan de vraag hoe het stelsel als geheel zijn geloofwaardigheid en legitimiteit behoudt, los van de belangen en dynamieken van individuele partnerorganisaties.

De druk om beveiliging toe te wijzen op basis van politieke overwegingen kan het systeem als geheel uit balans brengen. Als bepaalde personen of groepen disproportioneel veel bescherming krijgen vanwege hun politieke of publieke status – terwijl anderen met een vergelijkbaar of zelfs hoger dreigingsniveau minder of geen bescherming krijgen – wordt de rechtvaardigheid en transparantie van het stelsel ondermijnd. Dit heeft directe gevolgen voor het vertrouwen in de overheid en in de effectiviteit van de beveiligingsinfrastructuur. Bovendien zet het partnerorganisaties zoals politie, OM, NCTV en KMar onder druk om besluiten te rechtvaardigen die niet primair voortkomen uit dreigingsinformatie, maar uit politieke overwegingen. Hierdoor ontstaat een spanningsveld waarin beveiligingsfunctionarissen niet alleen verantwoordelijk zijn voor operationele beslissingen, maar ook voor het managen van politieke verwachtingen. Als deze politieke invloed niet effectief wordt ingeperkt of als objectieve dreigingsanalyses worden overschaduwd door bestuurlijke prioriteiten, wordt het moeilijk voor individuele organisaties om binnen hun eigen mandaat nog ethisch consistente en rechtvaardige beslissingen te nemen.

‘Geheimhouding versus transparantie omtrent toekenning, verantwoording en besluitvorming (gefaalde) veiligheidszorg.’ Geheimhouding is een essentieel onderdeel van het werk binnen het stelsel, omdat het beschermen van dreigingsinformatie en operationele methoden cruciaal is om risico's te beheersen en kwaadwillenden geen strategisch voordeel te geven. Tegelijkertijd vereist het democratische karakter van de rechtsstaat een zekere mate van transparantie, zodat er publieke en politieke controle mogelijk is op hoe beveiligingsbeslissingen worden genomen, vooral als er iets misgaat. Dit spanningsveld wordt versterkt doordat transparantie vaak een politiek-bestuurlijke keuze is, terwijl geheimhouding een operationele noodzaak kan zijn. Hierdoor ontstaat het risico dat het stelsel enerzijds wordt beschuldigd van een gebrek aan verantwoording en anderzijds te veel informatie deelt waardoor de effectiviteit van beveiliging onder druk komt te staan. Ook op het niveau van partnerorganisaties vertaalt deze spanning zich naar wisselende opvattingen wat aangeeft dat ethische richtlijnen worden gemist. Bovendien leidt de onduidelijkheid over de mate van toelaatbare transparantie binnen het stelsel tot interne frictie en in sommige gevallen tot een gevoel van moedeloosheid onder professionals, met name wanneer keuzes achteraf moeilijk te verdedigen zijn tegenover de maatschappij.

4.2. Dilemma's op organisatieniveau

Andere dilemma's die in de gesprekken aan bod zijn gekomen zijn eerder te categoriseren onder organisatieniveau omdat ze verwijzen naar de discretionaire ruimte die organisaties hebben in het maken van keuzes bij het toekennen van bescherming en de invulling van de zorgplicht. De dilemma's spelen weliswaar op organisatieniveau, maar vormen geen weergave van allerlei particuliere dilemma's die de marechaussee of politie intern ervaren.

De organisaties werd juist gevraagd om de dilemma's op een algemene manier te beschrijven, rakend aan de zorgplicht die voor het hele stelsel geldt.

'Opleggen van dwang versus respect voor de weigering van bescherming door te beschermen personen.' Terwijl het stelsel de verantwoordelijkheid heeft om bedreigde personen te beschermen, hebben deze personen ook recht op autonomie en persoonlijke vrijheid. Het dwingend opleggen van maatregelen kan in beginsel botsen met de persoonlijke wensen van een te beschermen persoon. Dit leidt tot spanning tussen de plicht tot bescherming van de lichamelijke integriteit en het respect voor vrijheid en persoonlijke levenssfeer. Voor een deel speelt dit dilemma in de uitvoerende sfeer. Bepalend is immers ook de manier waarop de bescherming wordt geboden en al dan niet in balans is met de persoonlijke vrijheid. Tegelijk raakt de vraag in hoeverre beveiliging bij weerstand verplicht kan worden opgelegd aan de kern van het stelsel. Uitvoerders lijkt te zoeken naar duidelijker richtsnoeren op beleidsmatig niveau. Er kunnen daarnaast veiligheidsbelangen spelen die niet op uitvoerend niveau afgewogen zouden moeten worden: als een bedreigde politicus, journalist of bestuurder besluit beveiliging te weigeren en vervolgens wordt aangevallen, kan dit maatschappelijke impact hebben en het vertrouwen in het hele stelsel ondermijnen. Dit laat overigens onverlet dat het dilemma zich op uitvoerend niveau wel vertakt naar meerdere praktische en operationele dilemma's: Wat zou een beveiligingsteam behoren te doen bij actieve weerstand? Welke waarborgen kunnen uitvoerders inbouwen zodat maatregelen proportioneel blijven en niet onnodig verstoren?

'Prudent en terughoudend, versus maximalistisch omgaan met capaciteit.' Dit dilemma verwijst naar de spanning tussen rationeel capaciteits- en kostenbeleid enerzijds, en het willen voldoen aan de zero risk-vereiste die (mogelijk) van organisaties in de uitvoering gevraagd kan worden. Het stelsel is belast met het verdelen van beperkte middelen over een breed scala aan dreigingen en te beschermen personen, maar kan nooit onbeperkt capaciteit beschikbaar stellen. De vraag is dus welke norm leidend moet zijn: wordt bescherming bepaald op basis van een evenwichtige afweging van dreiging, kosten en beschikbare capaciteit, of heeft de overheid een morele plicht om te streven naar maximale veiligheid, ongeacht de praktische beperkingen? Een tweede dimensie betreft de mate waarin het 'ongestoord functioneren' van te beschermen personen kan worden gefaciliteerd. Welke (privé) activiteiten kunnen door beveiliging doorgang vinden en voor wie? Dit spanningsveld wordt versterkt wanneer er in de basis bij organisaties vaak al onvoldoende capaciteit is om aan de vraag te kunnen voldoen. Omdat er altijd meer dreigingen en veiligheidsvragen zijn dan beschikbare middelen, ontstaat er een permanente druk om de inzet van capaciteit zo efficiënt mogelijk te maken. Dit leidt tot de ontwikkeling van nieuwe beveiligingsconcepten, waarbij de focus verschuift van een inhoudelijke dreigingsanalyse naar een pragmatische verdeling van schaarse middelen. Dit kan onbedoeld een race to the bottom veroorzaken, waarin partners binnen het stelsel zoeken naar goedkopere en minder arbeidsintensieve beveiligingsopties, in plaats van zich te laten leiden door de werkelijke dreiging en de fundamentele waarden die aan beveiliging ten grondslag liggen.

'Standaardisatie van werkwijzen versus maatwerk.' Dit dilemma wijst op de spanning tussen efficiëntie, gelijke behandeling en voorspelbaarheid enerzijds, en het bieden van maatwerk anderzijds, dat recht doet aan de omstandigheden en beveiliging mensgericht maakt. Standaardisatie heeft als voordeel dat het stelsel als geheel consistent functioneert, waardoor besluiten beter uitlegbaar en controleerbaar zijn. Maatwerk daarentegen kan de voorkeur hebben omdat elk geval uniek is en een eigen context heeft. De vraag is in hoeverre organisaties in de veiligheidszorg flexibiliteit kunnen inbouwen zonder dat dit leidt tot inefficiëntie, ondercapaciteit of ongelijke behandeling. Dit speelt bijvoorbeeld wanneer een te beschermen

persoon met een sterk verhoogd risicoprofiel beveiligingsmaatregelen wil aanpassen omdat deze te beperkend zijn voor zijn of haar levensstijl. Hoeveel ruimte moet er dan zijn om af te wijken van de standaard, zonder dat dit het risico op een aanval verhoogt? Het Openbaar Ministerie (OM) wijst in achtergrondgesprekken bovendien op de juridische consequenties van maatwerk. Als een bepaald te beschermen persoon een ander beveiligingsregime krijgt dan een vergelijkbaar individu in een vergelijkbare situatie, kan dit vragen oproepen over de rechtvaardigheid van de besluitvorming. Dit raakt aan fundamentele rechtsstatelijke waarden, zoals gelijke behandeling en non-discriminatie, en kan leiden tot juridische procedures. Helder ethische richtlijnen moeten vooraf helpen bepalen hoe deze balans gelegd wordt zonder ad hoc beslissingen te hoeven nemen.

'Privacybescherming versus Veiligheid.' De betrokken instanties in het stelsel verzamelen en verwerken grote hoeveelheden data over te beschermen personen, dreigingsactoren en situaties die relevant zijn voor beveiligingsoperaties. Dit brengt een heel cluster van dilemma's met zich mee die te maken hebben met gegevensopslag en -verwerking, het delen van bijzondere (persoons-)gegevens tussen organisaties, en (on-)geoorloofde gegevensverzameling in de openbare ruimte.

Informatie, in ethische zin, is 'gevoelig' wanneer de verspreiding, opslag of verwerking ervan een risico vormt voor de waardigheid, zelfbeschikking of integriteit van betrokken personen. Het gaat dus om meer dan alleen om de vraag of informatie mag worden verwerkt conform wetgeving. Bij allerlei acties die te maken hebben met gegevensverzameling en -verwerking zouden voortdurend afwegingen van proportionaliteit, transparantie en noodzakelijkheid moeten worden gemaakt, in aanvulling op de wettelijke afweging. Niet alleen de aard van de informatie, maar ook de context en het mogelijke gebruik ervan bepaalt of iets ethisch gevoelig is. Men kan denken aan bewegingspatronen, sociale netwerken en privérelaties, medische of psychologische feiten of financiële gegevens die te beschermen personen om uiteenlopende redenen privé willen houden.

Voor alle organisaties binnen het stelsel geldt echter dat informatieverwerking ook cruciaal is om bescherming te bieden. De NCTV en het OM gebruiken persoonsgegevens en dreigingsbeelden om de mate van beveiliging te bepalen. Maar ook gedurende operaties worden weer allerlei gegevens verzameld en dossiers aangelegd. Wat gebeurt daarmee? Wie binnen en buiten het SBB mag deze gegevens inzien en waarom? Beveiligingsprofessionals hebben toegang nodig, maar te brede toegang vergroot het risico op onrechtmatig gebruik. Onder de zorgplicht vallen ook dilemma's die te maken hebben met verantwoordelijkheid voor gegevensbescherming en -verwijdering. Hoe lang mag of moet informatie over te beschermen personen, beveiligingsmaatregelen of dreigingen worden bewaard? Langdurige opslag kan nuttig zijn voor patroonherkenning, maar verhoogt ook het risico op datalekken en misbruik.

Tot slot heeft het SBB ook een verantwoordelijkheid als het gaat om het inzetten van surveillance in de publieke ruimte. Technologie speelt hierin ook een rol omdat er steeds meer mogelijk is op het terrein van gezichtsherkenning en patroonherkenning. Ook daar zijn regels voor. Maar de ethische blik zou ook hier moeten letten op wat wenselijke normen zijn. Burgers die verder niks met operaties te maken hebben, kunnen zonder medeweten worden geregistreerd. Dit leidt tot maatschappelijke discussies over hoe ver overheidsinstanties mogen gaan in het beschermen van individuen ten koste van collectieve vrijheden.

4.3. Dilemma's op het niveau van de individuele professional

Ook individuele functionarissen kunnen voor persoonlijke dilemma's komen te staan in de dagelijkse uitvoering van hun beveiligingstaak. De objectieve uitvoering van de zorgplicht vraagt om aandacht voor deze individuele dilemma's. De voorbeelden die naar voren kwamen in de gesprekken met partnerorganisaties dienen ter illustratie.

'Persoonlijke overtuiging versus professionele taak.' De persoonlijke overtuigingen van functionarissen binnen het stelsel kunnen botsen met organisatorische waarden en uit te voeren taken. Hoewel de zorgplicht vraagt om een objectieve uitvoering van de beveiligingstaak, neemt dit niet weg dat individuele functionarissen mogelijk frictie ervaren tussen hun eigen moreel kompas en de te beschermen persoon. Een beveiligers met een migratieachtergrond kan bijvoorbeeld aanlopen tegen de politieke standpunten of uitspraken van een het individu die hij of zij beschermt. En ook in de beveiliging van en het contact met criminelen ervaren functionarissen spanningen. Omgekeerd kan een te beschermen persoon mogelijk alleen beveiliging door mannen of bepaalde bevolkingsgroepen accepteren. Dergelijke frictie ontstaat niet enkel op operationeel niveau, maar ook in de verdeling van schaarse capaciteiten. Zo kan het wringen om prioriteit te geven aan de beveiliging van objecten van buitenlandse actoren die op persoonlijk niveau ver van de ambtenaar af staan. De spanning tussen het eigen moreel kompas en de objectieve uitvoering van de zorgplicht roept dan ook de vraag op of het stelsel ruimte kan en zou moeten geven aan persoonlijke overtuigen. Hoewel de praktijk soms enige flexibiliteit toelaat, vormt een gebrek aan capaciteit een praktisch obstakel. De kernvraag blijft echter op welk moment de professionele verantwoordelijkheid en objectieve uitvoering van de zorgplicht ondergeschikt raken aan de persoonlijke integriteit van de functionaris.

'Persoonlijke relaties versus professionele taak.' Inherent aan het beveiligingswerk is een zeker mate van verbinding tussen de te beschermen persoon en beveiligers. Door de langdurige en intieme inzet van beveiligers zou er ruimte kunnen ontstaan voor vriendschappen, liefdesrelaties of juist vijandigheden. Deze persoonlijke relaties tussen het individu en beveiligers kunnen de objectieve uitvoering van de beveiligingstaak beïnvloeden. Dankbaarheid van de te beschermen persoon kan bijvoorbeeld leiden tot een voorkeursbehandeling door beveiligers. Aan de andere kant kan een beveiligers gefrustreerd raken door het risicorekende gedrag van een persoon en daardoor motivatie voor de beveiligingstaak verliezen. Ook de OvV concludeerde in haar onderzoek dat onderlinge verhoudingen tussen functionarissen in het stelsel en te beveiligen personen de werking van het stelsel kunnen verstoren.³⁰ Zeker wanneer de opsporingstaken van het OM en de politie overlappen met beveiligingsopdrachten kan dit leiden tot onderlinge spanningen. Partnerorganisaties in het stelsel geven aan dat het vooral de verantwoordelijkheid van leidinggevend is om dit in de gaten te houden en hierover het gesprek te voeren. Daarbij rijst de vraag in welke mate de ontwikkeling van persoonlijke relaties en de gevolgen daarvan passen in een ethische uitvoering van de zorgplicht.

³⁰ Onderzoeksraad voor Veiligheid, 'Bewaken en beveiligen: Lessen uit drie beveiligingssituaties', 2023.

5. Beoogde kernwaarden voor het stelsel

Een ethische invulling van de zorgplicht is gebaseerd op de kernwaarden die centraal staan in het Stelsel Bewaken en Beveiligen. Deze kernwaarden dienen als leidraad voor professionals wanneer zij in hun werk worden geconfronteerd met ethische dilemma's.

Er zijn zeer veel waarden te bedenken die relevant kunnen zijn of als kernwaarde kunnen dienen voor veiligheidswerk in brede zin en institutioneel bewakings- en beveiligingswerk in het bijzonder. Bij een te grote selectie van kernwaarden voor een organisatie ontstaat echter een risico van 'overkill': er zijn dan te veel waarden waardoor het 'gidsende effect' van de ethische basis verdwijnt. Het hebben van te veel waarden schept bovendien onduidelijkheid. Het wordt onaantrekkelijker om een ethisch kader als verbindend en praktisch toepasbaar instrument te gebruiken. Waar organisaties een ethisch fundament willen scheppen wordt daarom vooral gekeken naar een beperkte selectie die kan rekenen op draagvlak en die begrijpelijk en communiceerbaar is. Dit is ook gangbaar voor vergelijkbare ethische kaders in de veiligheidssector, zoals het Menlo Report³¹, The Voluntary Principles Initiative³² of het Impact Assessment Mensenrechten en Algoritmes (IAMA) in Nederland.³³

Juist binnen het SBB is er echter de uitdaging om binnen een stelsel van vele partijen tot geharmoniseerde kernwaarden te komen. Te veel versnipperde waarden is onwenselijk, maar het is ook wenselijk dat bepaalde kernwaarden op stelselniveau irrelevant blijken voor mensen die dagelijks in contact staan met te beschermen personen. Men moet rekening geven van het verschil in geprioriteerde waarden dat ontstaat tussen overkoepelend bestuurlijke besluitvorming en de discretionaire ruimte van de professional, die ook ethische handvatten nodig heeft, maar voor de invulling van dezelfde zorgplicht. In de gesprekken hebben we daarom gestuurd op de belangrijkste kernwaarden die naar voren komen op respectievelijk *stelselniveau*, *organisatieniveau* en *niveau professional*. Tegelijk hebben we van de gespreksdeelnemers verlangd om de waarden niet vanuit het persoonlijke of particuliere belang te bedenken maar vanuit een algemeen representatieve positie binnen het stelsel of de organisatie waarvoor zij werkzaam zijn.

³¹ Department of Homeland Security, *The Menlo report – Ethical Principles Guiding Information and Communication Technology Research*, 2012.

³² The Voluntary Principles Initiative, *Voluntary Principles on Security and Human Rights*, 2011.

³³ Rijksoverheid, *Impact Assessment Mensenrechten en Algoritmes*, 2021.

Op basis van de gespreksrondes zijn de volgende twaalf kernwaarden geïdentificeerd en gedefinieerd:

Ethisch niveau	Kernwaarde	Uitleg
Stelselniveau <i>Op het hoogste niveau moeten de leidende waarden en principes fundamenteel zijn voor de uitvoering van de zorgplicht als collectieve verantwoordelijkheid.</i>	Uitvoering zorgplicht	
	Gelijkheid	Het stelsel staat voor een gelijke behandeling van te beschermen personen en objecten. Dit betekent dat er in het proces van weging niet op voorhand gediscrimineerd wordt. In beginsel moet iedere Nederlander, zonder aanzien des persoons, aanspraak kunnen maken op hetzelfde recht op beveiliging. Nb. Dit betekent <i>niet</i> dat iedereen aanspraak kan maken op een gelijkwaardig beveiligingsniveau. Wel moeten er neutrale veiligheidsargumenten worden aangebracht om te kunnen differentiëren.
	Proportionaliteit	Beveiligingsmaatregelen zijn proportioneel aan het dreigingsniveau. Dit vraagt om een zorgvuldige afweging tussen maximale veiligheid en de bewegingsvrijheid, privacy en autonomie van een persoon.
	Legitimiteit	Het stelsel voert de zorgplicht uit in overeenstemming met geldende wettelijke regels en normen. Daarin is het stelsel zoveel mogelijk transparant richting de samenleving over haar handelen en beslissingen.
	Samenwerking binnen het stelsel	
	Vertrouwen	De partnerorganisaties werken op basis van wederzijds vertrouwen. Dit betekent, in brede zin, dat de organisaties waar mogelijk eerlijk en transparant zijn naar elkaar, zaken onderling afstemmen, en duidelijk communiceren.
Organisatieniveau <i>Op organisatieniveau moeten waarden en principes een kompas bieden voor het omgaan met praktische uitvoeringsproblemen en veranderlijke contexten en dreigingen. Hier spelen waarden zoals flexibiliteit, creativiteit en morele moed een rol.</i>	Verantwoordelijkheid	Partnerorganisaties nemen verantwoordelijkheid voor hun toegewezen taak binnen het stelsel. Daarin zijn zij open naar andere partners over hun keuzes en beweegredenen.
	Participatie	Besluiten worden genomen op basis van inspraak. Naar alle partnerorganisaties wordt actief geluisterd. Binnen deze organisaties betrekken beleidsmakers de operatie bij de besluitvorming. Participatie werkt twee kanten op: als een besluit is genomen, voeren partnerorganisaties dit uit.
	Flexibiliteit	Een dynamisch veiligheidsbeeld vraagt om flexibiliteit en aanpassingsvermogen bij nieuwe omstandigheden. Partnerorganisaties tonen zich veerkrachtig: tegenslagen worden hersteld en de continuïteit van de zorgplicht gewaarborgd.
Professional <i>De professional op de werkvloer is de laatste schakel in het ethische stelsel. Waarden dienen hier als leidraad voor het gedrag van de individuele functionaris en zijn/haar discretionaire ruimte.</i>	Creativiteit	De realiteit sluit niet altijd aan op de papieren werkelijkheid. Complexe beveiligingsopdrachten vragen om ruimte voor maatwerk, creatieve invullingen en onconventionele oplossingen.
	Morele moed	Partnerorganisaties durven prioriteiten te stellen en daarover te besluiten. Zij kiezen voor een ethische uitvoering van de veiligheid, ook als daar weerstand tegen is.
	Neutraliteit	Functionarissen voeren hun opdracht objectief uit, zonder persoonlijke voorkeuren door te laten schemeren.
	Zorgvuldigheid	Functionarissen nemen beslissingen op basis van expertise en feiten. Aandacht voor details en volledigheid is daarbij belangrijk.
	Professionaliteit	Functionarissen gedragen zich integer ten opzichte van te beschermen personen en andere functionarissen. Zij gaan respectvol om met anderen en behouden een professionele afstand.

Op *stelselniveau* vormen bovenstaande beoogde kernwaarden een richtsnoer voor samenwerken onder gezamenlijke verantwoordelijkheid en voor overkoepelende besluitvorming. Op *organisatieniveau* bieden de kernwaarden een kompas voor het omgaan met dilemma's omtrent maatwerk en oplossingsgerichtheid in veranderlijke contexten en dreigingen. Voor de *professional* geven de kernwaarden richting aan hun gedrag en de invulling van hun discretionaire ruimte. Spanningen tussen de verschillende niveaus en kernwaarden zijn niet uitgesloten. Zo kan een creatieve invulling van de zorgplicht botsen met de legitimiteit daarvan. Professionals binnen het stelsel staan dan ook voor een continue uitdaging ethische kernwaarden tegenover elkaar af te wegen.

6. Hoe nu verder?

Het Stelsel Bewaken en Beveiligen draagt de verantwoordelijkheid om personen, objecten en diensten te beschermen tegen dreigingen van aanslagen en misdrijven. In de uitvoering van deze zorgplicht heeft het stelsel dagelijks te maken met politiek-strategische, juridische en ethische vraagstukken. Waar het bestuurlijke niveau en juridische kaders invulling geven aan de eerste twee, ontbreekt het aan een gemeenschappelijk ethisch kader dat richting geeft aan een ethische invulling van de zorgplicht. Dit position paper vormt een opmaat naar de ontwikkeling van een ethisch wegingskader dat functionarissen kunnen gebruiken in de dagelijkse weging van ethische dilemma's waarmee zij worden geconfronteerd.

In workshops en achtergrondgesprekken met betrokken medewerkers van alle verschillende partnerorganisaties zijn twee stappen doorlopen in de ontwikkeling van dit gezamenlijk ethisch wegingskader. Ten eerste zijn de belangrijkste ethische dilemma's geïdentificeerd die spelen binnen het stelsel. Op stelselniveau raken overkoepelende dilemma's aan de fundamentele invulling van de zorgplicht. Wat is een rechtvaardige invulling van de zorgplicht die recht doet aan de opdracht vanuit de samenleving? Bij de partnerorganisaties spelen dilemma's die naar voren komen in de praktische invulling van de zorgplicht en de discretionaire ruimte die zij daarin hebben. Hoe kunnen zij in de context van uitvoeringsproblemen en veranderlijke dreigingsbeelden op ethische wijze invulling geven aan de zorgplicht? En ook individuele professionals hebben in de dagelijkse uitvoering van de beveiligingstaak te maken met persoonlijke dilemma's. Hoe moet er in de beveiligingsopdracht bijvoorbeeld om worden gegaan met de eigen persoonlijke overtuigingen en gevoelens?

Om richting te geven aan het beantwoorden van zulke dilemma's zijn twaalf kernwaarden geïdentificeerd die volgens de betrokken medewerkers van alle partnerorganisaties centraal zouden moeten staan in het stelsel. Op stelselniveau vormen deze kernwaarden het fundament voor de collectieve uitvoering van de zorgplicht. **Gelijkheid, proportionaliteit** en **legitimitéit** geven op dit niveau vorm aan de invulling van de zorgplicht. De kernwaarden **vertrouwen**, **verantwoordelijkheid** en **participatie** vormen de basis van de onderlinge samenwerking tussen de partnerorganisaties. Op organisatieniveau geven waarden als **flexibiliteit**, **creativiteit** en **morele moed** richting aan het beantwoorden van praktische uitvoeringsproblemen en veranderlijke contexten en dreigingen. De kernwaarden **neutraliteit**, **zorgvuldigheid**, en **professionaliteit** dienen als leidraad voor het gedrag van de individuele professional en de invulling van diens discretionaire ruimte.

De volgende stap is om op basis van dit paper te bepalen hoe geïdentificeerde ethische dilemma's en kernwaarden professionals kunnen helpen. Men kan denken aan een ethische 'quick reference card' voor een extra steun in de rug bij de confrontatie met ingewikkelde morele vraagstukken. Voorts is het van belang om deze ethische basis voor het SBB ook te zien als een uitnodiging om met de verkenning van ethische dilemma's te oefenen en de waarden te toetsen aan wisselende situaties. Pas als het ethisch kader in de praktijk wordt gebracht zal het zijn meerwaarde kunnen gaan bewijzen.

Verantwoording

Dit onderzoek naar de ethische zorgplicht binnen het stelsel bewaken en beveiligen is uitgevoerd aan de hand van een gestructureerd en iteratief proces. Als onderdeel van dit proces zijn de inzichten van betrokken medewerkers van alle verschillende partnerorganisaties in het Stelsel Bewaken en Beveiligen ingebracht. Belangrijke onderdelen van het proces waren de volgende:

Definitiefase. Het onderzoek is aangevangen met deskresearch naar de werking van het stelsel en de rol van ethiek in veiligheid en de behoeften van de opdrachtgever voortkomend uit de praktijk. Deze fase richtte zich op het in kaart brengen van relevante ethische dilemma's die voortkomen uit de strategische en juridische invulling van de zorgplicht. De bevindingen uit deze fase dienden als basis voor het vormgeven van de gesprekken met functionarissen uit het stelsel.

Moreel beraad ethische dilemma's. In een eerste moreel beraad met tien functionarissen van alle partnerorganisaties uit het stelsel zijn de belangrijkste ethische dilemma's voor het stelsel in kaart gebracht. Een moreel beraad is een gestructureerd en begeleid gesprek waarin deelnemers ethische vraagstukken bespreken met het doel deze te verhelderen, perspectieven van verschillende betrokkenen te begrijpen, en gezamenlijk af te wegen wat een passende handelwijze is in een bepaalde situatie. De uitkomsten van dit moreel beraad resulteerde in een clustering van ethische dilemma's aan de hand waarvan mogelijke kernwaarden in kaart zijn gebracht.

Moreel beraad kernwaarden. In een tweede moreel beraad met zeven functionarissen van partnerorganisaties uit het stelsel is onderzocht welke kernwaarden zij associeerden met de zorgplicht van het stelsel. Op basis hiervan zijn per niveau in het stelsel de belangrijkste kernwaarden geïdentificeerd die sturing geven aan een ethische invulling van de zorgplicht.



The Hague Centre
for Strategic Studies

HCSS

Lange Voorhout 1
2514 EA The Hague

Follow us on social media:

@hcssnl

The Hague Centre for Strategic Studies

Email: info@hcss.nl
Website: www.hcss.nl