

Vergaderjaar 2024–2025

29 911

Bestrijding georganiseerde criminaliteit

Nr. 475

BRIEF VAN DE MINISTER VAN JUSTITIE EN VEILIGHEID

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 11 juli 2025

In de brief van 20 december 2024 (Kamerstuk 29 911, nr. 455) heb ik uw Kamer geïnformeerd over de voortgang van de versterking van het stelsel bewaken en beveiligen en de vernieuwing naar het stelsel beveiligen van personen. In deze brief breng ik u op de hoogte van de stappen die sindsdien zijn gezet en ga ik dieper in op een aantal onderwerpen die ik uw Kamer heb toegezegd.

Centrale boodschap

Groeimodel stelsel

In de brief van december 2024 is de ambitie geformuleerd om in de eerste helft van 2025 de beleidsmatige kaders voor het nieuwe stelsel grotendeels te hebben staan, zodat de tweede helft van 2025 in het teken kan staan van gefaseerde implementatie. In deze ambitie zijn inmiddels grote stappen gezet. Onderdeel daarvan is de aanpassing door alle betrokken partijen – Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid (NCTV), Openbaar Ministerie (OM), politie, Koninklijke Marechaussee (KMar), de inlichtingen- en veiligheidsdiensten en gemeenten – van hun werkprocessen en onderlinge werkafspraken daarover. Met deze geactualiseerde werkafspraken zal reeds binnen het huidige stelsel op een aantal belangrijke onderdelen – daar waar dit kan – worden gewerkt volgens de principes van het nieuwe stelsel beveiligen van personen op grond van de huidige wetgeving. De afronding van de implementatie zal zijn beslag krijgen met het wijzigen van de noodzakelijke wetgeving waarna het nieuwe stelsel formeel is opgericht.

Lang en intensief versterkingstraject

Daarmee komen we in een nieuwe fase van de stelselontwikkeling. De eerste versterkingstrajecten waren gestart in het kader van het brede offensief tegen ondermijnende criminaliteit en waren verder onder meer gebaseerd op de aanbevelingen van de Commissie Bos (2021). Dit waren

verbeteringen binnen de bestaande kaders. Mede naar aanleiding van het rapport van de Onderzoeksraad voor Veiligheid (OvV), heeft het toenmalige kabinet besloten tot een fundamentele vernieuwing van het stelsel (2023). De afgelopen vijf jaar is fors geïnvesteerd in (de capaciteit en middelen voor) het stelsel. In totaal heeft het kabinet vanaf 2020 tot nu 285 miljoen euro structureel beschikbaar gesteld voor de versterking van bewaken en beveiligen, aanvullend op hetgeen al aanwezig was. Daarnaast vinden grote organisatorische en beleidsmatige veranderingen plaats.

Dit majeure verandertraject heeft de afgelopen jaren een forse inspanning gevraagd van alle betrokkenen. Het heeft allemaal moeten plaatsvinden naast de operationele druk van de dagelijkse praktijk. In de successievelijke voortgangsbrieven die vanaf 2022 tot heden elk half jaar naar uw Kamer zijn verstuurd, is de ontwikkeling naar het nieuwe stelsel goed te volgen. Met name de uitvoeringsorganisaties politie en KMar – die naast de toename van het primaire beveiligingswerk, te maken hebben gehad met grootschalige inzet op vele andere veiligheidsdomeinen – hebben een grootse prestatie moeten leveren. Met als recent piekmoment in deze drukte, de organisatie en uitvoering van de NAVO-top op 24 en 25 juni 2025.

Daarom wil ik mijn dankwoord uitspreken aan alle functionarissen in het stelsel, niet alleen van de politie en KMar, maar alle betrokkenen – voor en achter de schermen – die dagelijks werken aan de veiligheid van de te beveiligen personen, objecten en diensten. Want het waken over deze veiligheid is de missie waar het dag in dag uit om draait. Ik spreek de hoop en verwachting uit dat met het neerzetten van de fundamenten van het nieuwe stelsel en de veranderde werkprocessen- en afspraken, het werk efficiënter en effectiever kan worden vormgegeven, zodat de operationele druk op dit domein in zekere mate kan worden verlicht.

Stand van zaken

In de vorige Kamerbrieven is steeds de voortgang van de versterking en vernieuwing geschetst. Op dit moment is de stand van zaken op de fundamenten van het nieuwe stelsel samengevat als volgt:

De te beveiligen persoon centraal

- In het primaire werkproces is de zorg en ondersteuning voor de te beveiligen persoon ingericht;
- De kennis en expertise van (voormalig) te beveiligen personen worden structureel ingezet bij de verdere ontwikkeling van het stelsel.

Eenduidig en eenhoofdig gezag

- Met het Openbaar Ministerie zijn afspraken gemaakt over de gefaseerd overdracht van te beveiligen personen. Dit is thans grotendeels afgerond. Tevens wordt er een werkproces ingericht voor de opname van nieuwe casussen (het «triageproces»). De Hoofdofficier van Justitie blijft lokaal het gezag voor te beveiligen personen die niet worden aangewezen door de Minister;
- Met de burgemeesters – vertegenwoordigd in het Landelijk Overleg Politie en Veiligheid (LOVP) – zijn bestuurlijke afspraken gemaakt over de lokale inzet van maatregelen, capaciteit en wijze van afstemming;
- Het streven is om in tweede helft van 2025 de noodzakelijke wetswijzigingen in consultatie te brengen, waaronder het expliciteren van de rol van de Minister (namens deze de NCTV) als eenhoofdig gezag in het nieuwe stelsel beveiligen van personen.

De vernieuwde dreigingsanalysefunctie

- Alle informatieorganisaties hebben monodisciplinair verbeteringen doorgevoerd;
- Er is een nieuwe analysemethodiek ontwikkeld op basis waarvan geïntegreerde dreigingsbeelden zullen worden opgesteld;
- Er wordt een pilot van de nieuw opgerichte Dreigingsanalysefunctie uitgevoerd. In dit onderdeel wordt vanuit een integraal perspectief een geïntegreerd dreigingsbeeld gemaakt op basis van de dreigingsinformatieproducten aangeleverd door de politie, KMar en de inlichtingen- en veiligheidsdiensten. Deze pilot loopt parallel aan de bestaande werkwijze; dit als extra zekerheid om de continuïteit van het stelsel te allen tijden te kunnen borgen.

Robuuste en slagkrachtige uitvoering

- Er is fors geïnvesteerd in het vergroten van de beveiligingscapaciteiten bij de politie en KMar. Daartoe zijn ook nieuwe organisatieonderdelen voor persoonsbeveiliging en -begeleiding opgezet;
- Er is geïnvesteerd in het verbreden van het palet aan beveiligingsconcepten, hetgeen de flexibiliteit van de inzet vergroot;
- Het Landelijk Coördinatiecentrum (LCC), een netwerkentiteit van de KMar, politie, NCTV en OM, voert regie en coördinatie op de uitvoering van de beveiligingsopdrachten.

Heldere wettelijke kaders en beleidskaders

- Het streven is om in de tweede helft van 2025 de noodzakelijke wetswijzigingen in consultatie te brengen;
- Er zijn uitgangspunten opgesteld over de invulling van de zorgplicht (zie hierna in deze brief);

Onafhankelijk toezicht en een onafhankelijke adviesfunctie

- De Inspectie Justitie en Veiligheid is geëquipeerd (in capaciteit en middelen) om toezicht te kunnen houden op onderdelen van het stelsel. Na de noodzakelijke wetswijzigingen kan de Inspectie haar toezicht op het nieuwe stelsel verbreden.
- Het tijdelijke Adviesorgaan Bewaken en Beveiligen is volledig in werking en heeft een eerste adviesbrief opgeleverd (zie bijlage).

Afbakening tussen het stelsel en getuigenbescherming.

- Uw Kamer wordt binnenkort in een separate brief geïnformeerd over de verbetering van de kroongetuigenregeling. Daarbij wordt ook ingegaan op de verhouding tussen het stelsel getuigenbescherming en het stelsel bewaken en beveiligen (straks stelsel beveiligen van personen).

Nog af te ronden punten

Er is nog een aantal af te ronden punten dat met onverminderde urgentie en inspanning zal worden opgepakt. Allereerst de doorgroei tot het stelsel dat we voor ogen hebben. Een stelsel dat voldoende capaciteit en wendbare werkprocessen kent zodat nieuwe dreigingen snel geïdentificeerd kunnen worden en de weerstand daartegen ingevuld. Daartoe is het nodig dat de ingezette verbeteringen met voortvarendheid verder worden geïmplementeerd, geëvalueerd en doorontwikkeld. Een tweede punt is aanpassing van de benodigde wet- en regelgeving. Tenslotte moeten een beleidslijn worden vastgesteld over de invulling van de zorgplicht van de overheid ten aanzien van het waken over de veiligheid van personen. Op deze laatste twee punten ga ik hierna nader op in.

Wettelijke veranderingen

Zoals ik in het Commissiedebat van 6 februari 2025¹ (Kamerstuk 29 911, nr. 466) aan uw Kamer heb toegezegd, is mijn streven om – als sluitstuk van de transitie en start van het nieuwe stelsel – een wetsvoorstel in de tweede helft van dit jaar in consultatie te brengen. In dit wetsvoorstel zal ik – conform het kabinetsstandpunt – die voorzieningen treffen die noodzakelijk zijn ter uitvoering van het kabinetsstandpunt en de invoering van het nieuwe stelsel beveiligen van personen. Het gaat daarbij – vooralsnog – om de volgende onderwerpen die naar mijn oordeel een (nadere) wettelijke regeling vergen:

- Duiding van de bestaande bevoegdheid van de Minister als «gezag» in het stelsel;
- Bepaling van de reikwijdte van het gezag van de Minister over de politie ten behoeve van het stelsel beveiligen van personen;
- De facultatieve verstrekingsgrondslag voor politiegegevens aan de Minister wordt een verplichte verstrekingsgrondslag.
- Het tijdelijke Adviesorgaan Bewaken en Beveiligen structureel borgen door het inrichten van een Adviescollege.

Invulling zorgplicht overheid ten aanzien van veiligheid

In de vorige voortgangsbrief heb ik aangekondigd dat er een beleidslijn moet worden bepaald over de wijze waarop de zorgplicht ten aanzien van waken over de veiligheid van personen wordt ingevuld door de overheid. In het Commissiedebat van 6 februari 2025 is daar naar aanleiding van een vraag van uw Kamer kort op ingegaan. In deze brief ga ik in op dit vraagstuk, betrek ik de adviezen en analyses hieromtrent en geef ik u mijn uitgangspunten bij de beleidslijn die ik inzet.

Inleidende overwegingen

De overheid heeft een zorgplicht om haar burgers te beschermen. In Europese verdragen is de minimumgrens van de zorgplicht beschreven. Ten aanzien van veiligheid wordt de zorgplicht van de overheid primair ontleend aan artikel 2 van het Europees Verdrag van de Rechten van de Mens (EVRM): «*Het recht van een ieder op leven wordt beschermd door de wet.*» Volgens het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) heeft de Staat hiermee de positieve verplichting tot het realiseren van een effectief wettelijk en bestuurlijk (handhavings)kader ter bescherming van het recht op leven. Overheden behoren maatregelen te treffen binnen het kader van hun bevoegdheden, die redelijkerwijs verwacht mogen worden ter vermijding van de verwezenlijking van het gevaar.

De overheid heeft daartoe een uitgebreid systeem ontwikkeld, met een breed palet aan bevoegdheden en instrumenten, om invulling te geven aan haar generieke zorgplicht om het recht op leven te beschermen. Bijvoorbeeld strafrechtelijke handhaving als een verdachte bekend is of bestuursrechtelijke instrumenten als gebieds- en contactverboden. Voor bepaalde onderwerpen en/of type dreigingen zijn specifieke «systemen» of instrumenten, zoals het stelsel bewaken en beveiligen (straks stelsel beveiligen van personen) en de getuigenbescherming. Daarmee is een brede toolbox aanwezig om invulling te geven aan de overheidstaak van het waken over de veiligheid van personen.

Bovenop de bescherming van het recht op leven is het niet realistisch en uitvoerbaar om voor alle bedreigde en beveiligde personen alle aspecten van het dagelijks leven mogelijk te blijven maken in de periode dat er

¹ Criminaliteitsbestrijding, ondermijning en georganiseerde criminaliteit

beveiligingsmaatregelen nodig zijn. Daartoe is de overheid ook niet gehouden. Dit vraagt om een zorgvuldige afweging hoe op een rechtvaardige manier onderscheid kan worden gemaakt dat voor de ene persoon meer – of andere type – activiteiten mogelijk worden gemaakt, dan voor de ander. Ook vindt elke keer de afweging plaats of beveiliging alleen geldt tijdens (bepaalde) werkactiviteiten of dat ook privéactiviteiten mogelijk gemaakt moeten worden. En op grond van welke criteria.

Een ander belangrijk punt in dit kader is de vraag hoe om te gaan met personen die niet of onvoldoende meewerken aan gemaakte afspraken over hun beveiliging of die zichzelf bewust in een positie brengen die leidt tot het ontstaan van een dreiging. Weer een ander vraagstuk is hoe om te gaan met personen die zich begeven in een criminele omgeving en die daardoor een risico kunnen vormen voor de integriteit van het systeem, bijvoorbeeld doordat zij hierdoor inzicht krijgen in de vertrouwelijke werkwijze van de overheid. Dit vergt steeds individuele en situationele afwegingen, waarin de zorgplicht van de overheid om bescherming te bieden aan haar burgers kan botsen met het belang dat de integriteit van het systeem kan worden geraakt, met als gevolg dat andere (beveiligde) personen gevaar kunnen lopen.

Het gaat hier om complexe vraagstukken die meerdere dimensies kennen. Het oneindig blijven uitbreiden van de (beveiligings)capaciteit is niet reëel, omdat dit uiteindelijk ten koste gaat van andere essentiële onderdelen van het bredere veiligheidsdomein. De afgelopen jaren is al fors geïnvesteerd in de capaciteit. Het is een gegeven dat bovenop de bescherming van het recht op leven, het niet realistisch en uitvoerbaar is om voor alle te beveiligen personen in gelijke mate hun werk- en privéleven ongestoord doorgang te laten vinden. Dit vraagt om het maken van scherpe keuzes. Om die keuzes niet arbitrair te laten zijn, is het van belang om hierover vooraf zo helder en transparant mogelijke kaders te stellen, waarbij veiligheid altijd voorop blijft staan. Zo weten alle betrokkenen – zowel de overheid, een eventuele werkgever als de te beveiligen persoon – wat zij van elkaar mogen verwachten.

Adviesaanvraag, wetenschappelijke analyses en technische briefing

Om tot zorgvuldige uitgangspunten te komen, heb ik gebruik gemaakt van verschillende bronnen. Allereerst heb ik het onafhankelijke Adviesorgaan Bewaken en Beveiligen² gevraagd te reflecteren op dit vraagstuk. Het opgestelde advies heeft waardevolle inzichten geboden en een belangrijke bijdrage geleverd aan het maken van afgewogen beleidskeuzes. Hiervoor wil ik mijn dank uitspreken aan het Adviesorgaan. De adviesbrief van het Adviesorgaan is als bijlage bij deze Kamerbrief opgenomen. Daarnaast zijn wetenschappelijke reflecties, juridische analyses en onderzoeksrapporten (zoals het vergelijkend onderzoek naar stelsels in andere landen) in beschouwing genomen. Ten slotte heb ik de inzichten en ervaringen van stelselfunctionarissen betrokken bij de totstandkoming van de hierna geschetste beleidslijn. Ik ga eerst in op een aantal hoofdconclusies van het Adviesorgaan.

² Stort. 2024, nr. 39455, Besluit van de Minister Justitie en Veiligheid van 25 oktober 2024, nr. 5849256, houdende instelling van het adviesorgaan Stelsel bewaken en beveiligen.

1. De overheid voldoet in ruime mate aan haar (internationaal) wettelijke verplichtingen om de zorgplicht in te vullen.

Het Adviesorgaan concludeert dat in Nederland een breed systeem van regelgeving, preventie, opsporing en vervolging is ingericht, waarmee het recht op leven van een persoon wordt beschermd. Binnen dit brede systeem is het huidige stelsel bewaken en beveiligen (en straks het nieuwe stelsel beveiligen van personen) één specifiek instrument dat wordt ingezet in bepaalde gevallen. Daarmee geeft de overheid volgens het Adviesorgaan op zorgvuldige wijze invulling aan haar zorgplicht. Op een aantal systeemeisen wordt in Nederland zelfs verder gegaan dan hetgeen waartoe de overheid minimaal is gehouden.

Ik onderschrijf deze conclusie dat de overheid voldoet aan alle internationale systeemverplichtingen. Met de versterking en vernieuwing van het stelsel zijn daarnaast stappen gezet om «het systeem» op een hoger niveau te brengen. Het nieuwe stelsel is – mede door het gezag, de informatiepositie en door de coördinatie van de uitvoering te centraliseren – navolgbaar, uniform en flexibel ingericht. Hiermee kan proactief worden ingespeeld op de veranderingen in de dreiging en ontwikkelingen in de samenleving. Door het actief aanbieden van (psychosociale) ondersteuning wordt daarnaast de weerbaarheid van te beveiligen personen verhoogd.

Daarnaast verwijs ik ook naar de verbetering van de kroongetuigenregeling en de beschermingsmaatregelen die in dat kader getroffen kunnen worden. Hierover zal ik uw Kamer separaat informeren.

2. In Nederland worden veel meer aanvullende inspanningen verricht dan wettelijk vereist en daarmee wordt de zorgplicht – zeker in vergelijking met andere landen – ruimhartiger ingevuld.

Het Adviesorgaan concludeert verder dat het Nederlandse systeem ook qua aard en omvang van de maatregelen verder gaat dan wordt vereist. In ons land levert de overheid in beginsel ook inspanningen om het dagelijkse leven (werk én privé) van te beveiligen personen zo goed als mogelijk doorgang te laten vinden. Het stelsel staat daarnaast open voor alle burgers, waar dit in andere landen veelal beperkt is tot een bepaalde groep functionarissen die een sleutelrol in de democratische rechtstaat spelen en een bepaald nationaal kernbelang vertegenwoordigen.

Ook uit internationaal vergelijkend onderzoek³ blijkt dat Nederland ruimhartig is in haar invulling van de zorgplicht. In andere landen staat primair en vrijwel uitsluitend het voorkomen van ernstige schending van fysieke integriteit centraal. Het onbeperkt kunnen functioneren (werk of privé) is secundair of helemaal niet aan de orde. Ten aanzien van de beveiliging worden in andere landen doorgaans standaardpakketten geleverd, waarmee uitsluitend in het in meer of mindere mate continueren van werk wordt voorzien. Privéactiviteiten worden nergens gefaciliteerd, hooguit voor een zeer beperkte groep functionarissen op een limitatieve lijst.

Ook deze feitelijke conclusie herken en onderschrijf ik. Daarbij wil ik opmerken dat het ruimhartig leveren van aanvullende inspanningen in het verleden in lijn was met de tijdsgeest en de verwachtingen en beelden

³ Reflectie op Bewaken en Beveiligen: vraagstukken en ervaringen in Denemarken, het Verenigd Koninkrijk, Italië en Duitsland (maart 2023), Kamerstuk 29 911, nr. 395

vanuit zowel de politiek als de samenleving. Nederland wordt pas sinds een aantal jaren geconfronteerd met een enorme stijging van dreigingen en het aantal te beveiligde personen. In een land als Italië, waar de strijd tegen de georganiseerde criminaliteit al decennialang een structureel karakter heeft, zijn andere verwachtingen en opvattingen ontstaan. Inmiddels is de situatie ook in Nederland veranderd, hetgeen heeft geleid tot de actuele discussie over de reikwijdte van de zorgplicht zoals die binnen het stelsel bewaken en beveiligen wordt gehanteerd.

3. Het stelsel wordt onhoudbaar als deze aanvullende inspanningen geleverd moeten blijven worden. Begrenzing van het stelsel en gedifferentieerde inzet is noodzakelijk om het stelsel houdbaar te houden.

In het verlengde van het voorgaande, constateert het Adviesorgaan dat de ruimhartige invulling van de zorgplicht zoals we die op dit moment kennen, met name het leveren van de aanvullende inspanningen («nationale plus»), aan een herziening toe is. Door de toegenomen dreiging en de hoge verwachtingen vanuit politiek en samenleving wordt het stelsel overvraagd. Het Adviesorgaan concludeert dat in Nederland op ruime wijze invulling wordt gegeven aan de zorgplicht en dat de voortdurende groei van het stelsel ten koste gaat van andere veiligheidstaken in het brede systeem.

Om de duurzaamheid van het hele systeem te waarborgen, acht het Adviesorgaan het noodzakelijk om binnen de bestaande beleidskaders een begrenzing aan te brengen in de wijze waarop de zorgplicht van de overheid wordt ingevuld. Daartoe formuleert het Adviesorgaan een aantal uitgangspunten (zie ook de adviesbrief in de bijlage).

Ik onderschrijf deze analyse van het Adviesorgaan; eerder heb ik immers aangegeven dat er fundamentele keuzes gemaakt moeten worden. De aanbevelingen die het Adviesorgaan doet, neem ik derhalve grotendeels over, uiteraard binnen de kaders van de verdragsrechtelijke verplichtingen en jurisprudentie.

Een aantal punten geef ik echter voorlopig een andere invulling, omdat ik die nu nog «te streng» vind. Ik ben het ermee eens dat het stelsel een stuk zakelijker moet en kan om het houdbaar te houden, maar met de ingezette versterkingen in het stelsel kan er meer mogelijk gemaakt worden. Zo is met de komst van het Landelijk Coördinatiecentrum, dat inzicht heeft in capaciteit en de uitvoering coördineert, beter mogelijk om beveiligingsconcepten op maat te kunnen aanpassen aan de specifieke situatie van een te beveiligen persoon. Hiermee wordt maximale flexibiliteit in de uitvoering geleverd. Mocht de vraag naar beveiliging het aanbod structureel overstijgen, dan zal het nodig zijn om alsnog een extra stap naar verzakelijking te zetten.

Wat is nu de beleidslijn en wat betekent dit in de praktijk?

Op basis van het voorgaande kom ik alles overwegende tot de volgende uitgangspunten bij het invullen van de generieke zorgplicht van de overheid op dit domein:

- De overheid heeft een breed systeem ingericht om het recht op leven te beschermen. Het (huidige en straks nieuwe) stelsel is één van de instrumenten binnen dat systeem. Maar ook buiten het stelsel in het lokale domein (onder gezag van de HOvJ) en in het kader van getuigenbescherming heeft de overheid de taak om te waken over de veiligheid van personen. Daartoe is een palet aan instrumenten beschikbaar. Daar waar specifieke bijzonderheden zijn, bijvoorbeeld in

het kader van getuigenbescherming, wordt in separate Kamerbrieven hierop ingegaan.

- Het bieden van veiligheid is de primaire taak van de overheid. Alle andere inspanningen (het mogelijk maken van werk- en/of privéactiviteiten) zijn aanvullend hierop, waarbij geldt: werk- gaat voor privéactiviteit. Daarnaast geldt het uitgangspunt dat absolute veiligheid nooit kan worden gegarandeerd. Bij het nemen van beveiligingsmaatregelen is altijd sprake van risicobeheersing en risico-acceptatie, niet van risico-uitsluiting. Ten slotte geldt dat er sprake is van een gelaagde verantwoordelijkheidsverdeling. Personen hebben eerst een eigen verantwoordelijkheid voor hun veiligheid. Daarbij mogen zij – waar van toepassing – rekenen op de organisaties waar ze deel van uitmaken of voor werkzaam zijn. De overheid treft, waar nodig, aanvullende beveiligingsmaatregelen om weerstand te kunnen bieden aan de dreiging. Dit geldt zowel op dit moment als in de toekomst in het nieuwe stelsel en in het lokaal domein.
- Op basis van een geïntegreerd dreigingsbeeld en een zorgvuldige en uniforme (belangen)afweging, komt de overheid tot een samenhangend pakket aan beveiligingsmaatregelen. Er worden in zwaarte opbouwende maatregelen toegepast, waarbij een aantal variabelen wordt gehanteerd. Aan de één zal bijvoorbeeld een pakket worden aangeboden zonder beveiliging op het werk en bij privéactiviteiten, bij de ander juist wel. Per casus wordt – binnen deze beleidskaders – een maatwerkbenadering toegepast. Het pakket dat de overheid aanbiedt, is een (maatwerk)aanbod en niet onderhandelbaar.
- Daarbij acht ik het van groot belang dat het stelsel beschikbaar is voor iedere burger. Ik weeg variabelen als de aard en duur van de dreiging mee in het aan te bieden pakket ten aanzien van privéactiviteiten. Als de duur van de dreiging beperkt is omdat het aannemelijk is dat de oorzaak van de dreiging op relatief korte termijn kan worden weggenomen, acht ik dat tijdelijk een grotere beperking in het dagelijkse leven acceptabel is. Daartegenover staat dat bij een langdurige dreiging zonder zicht op afname, er een onleefbare en ongezonde situatie ontstaat als alleen heel beperkt in het privéleven gefaciliteerd wordt.
- Het pakket aan maatregelen wordt periodiek herzien. Er kunnen na afloop van een herziening van het pakket geen rechten worden ontleend aan het feit dat men eerder een ander pakket had. Een nieuwe beoordeling kan echter wel tot een nieuw tijdelijk aanbod leiden.
- Van de werkgever wordt verwacht dat deze zijn zorgplicht jegens de medewerker invult. Op grond van de Arbowet is de werkgever immers verantwoordelijk voor de veiligheid van de werkomgeving van de werknemer. Van de werkgever wordt in dit kader – naar redelijkheid en draagkracht – gevraagd om de (wettelijke) zorgplicht en verantwoordelijkheid als volgt in te vullen:
 - o Alertheid: de werkgever moet zich bewust zijn van de dreigingen die een werknemer kan krijgen als gevolg van uitoefening van de functie.
 - o Weerbaarheid: de werkgever moet investeren in het verhogen van de weerbaarheid van de werknemer, bijvoorbeeld door het bieden van trainingen en sociaalpsychologische en/of maatschappelijke ondersteuning.
 - o Preventie: de werkgever richt de (randvoorwaarden voor de uitoefening van de) functie zodanig in, dat is voorzien in het beperken van mogelijke dreigingen.
 - o Beveiligingsmaatregelen: de werkgever treft maatregelen om de veiligheid op woonhuis en werkplek, alsmede het vervoer te borgen (camera's, toezicht, poortjes en beveiliging, chauffeur et cetera).
 - o Aanvullende maatregelen en meedenken met de overheid: als een persoon in het stelsel komt, dan dient de werkgever mee te denken

- met de overheid en daarnaast invulling te geven aan de adviezen of aanwijzingen die hij van de overheid krijgt.
- Er wordt anders omgegaan met personen die een risico vormen voor de integriteit van het systeem als deze personen door beveiliging inzicht kunnen krijgen in de (vertrouwelijke) werkwijze van het stelsel. Ook de omstandigheid dat veiligheidsrisico's ontstaan doordat een persoon zich in de periode dat sprake is van beveiligingsmaatregelen (bewust) begeeft in een criminele omgeving, kan aanleiding zijn voor aan andere invulling van de zorgplicht. Veiligheidsmaatregelen worden in dat geval geboden (en daarmee wordt invulling gegeven aan de zorgplicht van de overheid), maar de beperkingen in het dagelijkse leven moet men daarbij accepteren. Van de te beveiligen persoon wordt – vanaf het moment dat maatregelen gericht op het waken over diens veiligheid zijn getroffen – verwacht dat deze geen (illegale) handelingen verricht waarmee de dreiging actief wordt opgezocht. De persoon onttrekt zich bijvoorbeeld – waar mogelijk – aan de (criminele) context en omgeving van waaruit de dreiging is ontstaan. Ook geeft deze volledige openheid van zaken en verstrekt informatie die relevant is voor het bepalen van de aard van de dreiging, de hieruit voortvloeiende risico's en/of de (on)mogelijkheden van te treffen maatregelen.
 - De volledige medewerking van de te beveiligen persoon is nodig om het beveiligingsconcept te laten werken en het benodigde weerstandsniveau tegen de dreiging te bereiken. De handelingen van de te beveiligen persoon dragen in grote mate bij aan diens veiligheid en de veiligheid van de beveiligingsfunctionarissen. Wanneer personen niet of onvoldoende meewerken aan hun eigen beveiliging, kan dit kan leiden tot ineffectief optreden en tot veiligheidsrisico's voor de persoon zelf, de omgeving en beveiligingsfunctionarissen. De vertrouwelijkheid van het beveiligingsconcept en de levens van beveiligers en omgeving zijn daarnaast in (potentieel) gevaar bij niet-naleving. Als een persoon geen of onvoldoende medewerking aan beveiliging biedt, dan kan de overheid derhalve maar op een beperkte manier invulling geven aan haar zorgplicht. De (meest) minimale invulling beperkt zich dan tot het blijvend informeren van de persoon over de dreiging en te adviseren over mogelijke handelingsperspectieven om de eigen verantwoordelijkheid in te vullen. Doel is uiteindelijk de persoon alsnog te overtuigen medewerking te verlenen. De overheid zal niet gedwongen maatregelen opleggen.

Ten slotte

Met bovenstaande punten wordt voor alle betrokkenen inzicht gegeven in de wijze waarop invulling wordt gegeven aan de zorgplicht van de overheid. In generieke zin en specifiek met het stelsel en het waken over veiligheid in het lokale domein. De wederzijdse verwachtingen zijn daarmee aan de voorkant helder. Dit kader kan vervolgens door betrokken organisaties vertaald worden in een concreet handelingskader.

Met uw Kamer ga ik graag in gesprek over deze beleidslijn die wordt ingezet.

De te beveiligen persoon centraal

In de kern heeft het hele versterkingstraject één hoofddoel, namelijk het bieden van zo goed mogelijke bescherming aan personen die ernstig bedreigd worden. Het uitgangspunt «de te beveiligen persoon centraal» is de afgelopen jaren steeds de leidraad geweest bij alle ontwikkelingen die hebben plaatsgevonden. Alles overziend kan geconcludeerd worden dat hier grote stappen in zijn gezet:

- Het systeem is zo ingericht, dat alle burgers de bescherming krijgen die nodig is om aan de zorgplicht te voldoen én meer te doen dan in het kader van de zorgplicht noodzakelijk is;
- Met de centralisering (en doorontwikkeling) van het gezag, de informatiepositie en de coördinatie van de uitvoering worden bijna alle aanbevelingen (als groeimodel) geïmplementeerd die de Commissie Bos en de OvV hebben gedaan en daarmee worden de grootste knelpunten die zijn geconstateerd gerepareerd;
- Met het formuleren van heldere beleids- en uitvoeringskaders – zoals de Circulaire Bewaken en Beveiligen en de in deze brief geformuleerde beleidslijn invulling zorgplicht – wordt voor alle betrokkenen op voorhand helder wat er verwacht kan worden;
- De zorg en ondersteuning voor de te beveiligen persoon (en diens gezin) en de hulpmiddelen om de weerbaarheid te verhogen zijn verankerd in het primaire proces. Internationaal vergelijkend onderzoek toont aan de Nederland hier uniek in is en zelfs een voorbeeld is voor andere landen⁴;
- De kennis en ervaring van te beveiligen personen worden actief ingezet bij processen in het stelsel. Zo is er een groep voormalig te beveiligen personen bereid om als ervaringsdeskundige een luisterend oor te bieden aan andere te beveiligen personen die daar behoefte aan hebben.

De praktijk zal moeten uitwijzen of de beoogde effecten ook door de te beveiligen persoon worden ervaren. Vanuit mijn systeemverantwoordelijkheid zal ik dit nauwgezet monitoren en evalueren. Daarbij verwacht ik ook door de toezichthouder en het onafhankelijke Adviesorgaan Bewaken en Beveiligen hierover geadviseerd te worden.

Afsluitend

De komende periode wordt het groeimodel verder geïmplementeerd, geëvalueerd en verbeterd. De aangekondigde wetswijziging is hier een belangrijke volgende stap. Conform toezegging zal ik uw Kamer periodiek blijven rapporteren over de voortgang. De volgende voortgangsbrief is voorzien in het voorjaar 2026, of uiteraard zoveel eerder als de actualiteit daarom vraagt.

De Minister van Justitie en Veiligheid,
D.M. van Weel

⁴ Reflectie op Bewaken en Beveiligen: vraagstukken en ervaringen in Denemarken, het Verenigd Koninkrijk, Italië en Duitsland (maart 2023), Kamerstuk 29 911, nr. 395, p. 32.