



> Retouradres

Politieke leiding
t.a.v. minister van Justitie en Veiligheid
Postbus 20301
2500 EH Den Haag

www.rijksoverheid.nl/jenv

Onze referentie

-

Datum 29 april 2025
Betreft Adviesorgaan Bewaken en Beveiligen: de zorgplicht van de overheid ten aanzien van het stelsel bewaken en beveiligen

Geachte minister van Justitie en Veiligheid, dhr. van Weel,

Inleiding

Het Adviesorgaan Bewaken en Beveiligen, bestaande uit Prof. Dr. M.G.W den Boer, Mr. A.J.A.M. Nieuwenhuizen, Drs. J. Wienen en ondergetekende, heeft de opdracht om te adviseren over de kwaliteit van het functioneren en de doorontwikkeling van het stelsel bewaken en beveiligen (hierna: het stelsel). Met deze brief bieden wij u het eerste deeladvies aan.

Het centrale thema van dit deeladvies is het vraagstuk “de reikwijdte van de zorgplicht van de overheid ten aanzien van de bescherming van bedreigde personen”. Uit de geldende wetgeving vloeit uitsluitend basale ‘systeemverplichting’ voort, terwijl vanuit de operationele praktijk, politiek en samenleving hogere verwachtingen bestaan. Tegen deze achtergrond stelt het Adviesorgaan in deze brief de volgende overkoepelende vragen centraal: Hoe ver reikt de zorgplicht van de overheid ten aanzien van het stelsel, en is er een grens aan het stelsel?

Graag benadrukt het Adviesorgaan dat dit adviesstuk expliciet ziet op het stelsel bewaken en beveiligen en daarmee niet op de zorgplicht binnen de getuigenbescherming.

De grondslag van de zorgplicht

Voorafgaand aan het advies acht het Adviesorgaan het van belang om stil te staan bij het begrip zorgplicht op zichzelf en de (juridische) grondslag van de zorgplicht.

Zorgplicht algemeen

Zorgplicht wordt in de strikt juridische context gedefinieerd als *‘de plicht tot handelen of nalaten ten behoeve van één of meerdere belangen van een persoon of object’*.¹ Het betreft een ruim begrip, waarbij de verplichting om op enige wijze zorg te verlenen steeds moet worden geïnterpreteerd in de context van de specifieke omstandigheden van het geval.

De overheid draagt een zorgplicht op heel veel terreinen. Zo geldt voor de overheid in het kader van het recht op huisvesting de ‘zorgplicht’ om de beschikbaarheid van voldoende woonruimte te bevorderen, maar er is geen afdwingbaar recht en/of garantie op een woning voor iedere burger. Op dezelfde wijze verplicht de Wet Maatschappelijke Ondersteuning (WMO) gemeenten om passende ondersteuning te bieden aan inwoners die dit nodig hebben, maar wordt de invulling hiervan afgestemd op de specifieke situatie en beschikbare middelen.

¹ T.F.E. Tjong Tjin Tai, *Zorgplichten en zorgethiek* (diss. Amsterdam UvA), Deventer: Kluwer 2006.

In beide gevallen betreft het een verantwoordelijkheid voor de overheid om voorwaarden te scheppen, zonder dat sprake is van een onvoorwaardelijke aanspraak. Oftewel, de zorgplicht is ingericht als een inspanningsverplichting en niet als een absoluut recht.

Zorgplicht veiligheid van personen.

Ten aanzien van veiligheid van personen vloeit de zorgplicht van de overheid voort uit artikel 2 van het Europees Verdrag tot bescherming van de Rechten van de Mens² (EVRM), *'het recht van een ieder op leven wordt beschermd door de wet*. In de eerste plaats gaat het dan om overheidsbescherming van de burger tegen (dodelijk) geweld. Dit artikel heeft echter een bredere strekking dan alleen de specifieke bescherming van personen wanneer er sprake is van een acute en ernstige dreiging op een persoon.

De overheid wordt geacht een breder systeem in te richten waarvan regelgeving, preventie, opsporing, vervolging belangrijke onderdelen vormen en praktisch handelen (zoals cameratoezicht en extra verlichting) eveneens. De politie, de Koninklijke Marechaussee, het Openbaar Ministerie, de gemeenten en verscheidene andere organisaties zijn daarbij verantwoordelijk voor de uitvoering.

Stelsel als onderdeel van het brede veiligheidssysteem

Binnen dit bredere systeem van het bevorderen van de veiligheid in een land, is het stelsel bewaken en beveiligen een specifiek instrument dat wordt ingezet in die situaties waarbij de dreiging zo acuut en ernstig is, dat (persoons)beveiliging vanuit de overheid geboden is. Het Adviesorgaan concludeert dat met de inrichting van het brede systeem en met het stelsel als instrument daarbinnen, de overheid op zorgvuldige wijze invulling geeft aan haar zorgplicht.

Het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) geeft ook geen hele brede interpretatie van de zorgplicht van de overheid bij de bescherming van individuele personen. Van die plicht is volgens het Hof pas sprake als de autoriteiten wisten of redelijkerwijs hadden moeten weten van een daadwerkelijk en onmiddellijk gevaar voor het leven. Deze zorgplicht ziet dus vooral op gevallen waarin sprake is van *acuut* levensgevaar.³

In een dergelijke situatie dient de overheid - binnen de grenzen van haar bevoegdheden - maatregelen te treffen die *redelijkerwijs* van haar mogen worden verwacht. De concrete invulling hiervan wordt overgelaten aan de nationale autoriteiten. De positieve verplichting mag echter niet resulteren in een onmogelijke of disproportionele last.⁴ Het gaat daarbij altijd om een *inspanningsverplichting en niet om een resultaatsverplichting*. Het stelsel bewaken en beveiligen is in Nederland als systeem ingericht om bescherming te bieden tegen ernstige dreiging op het leven gericht. Daarmee reikt deze inrichting van het stelsel in Nederland verder dan hetgeen volgt uit de jurisprudentie van het EHRM, waarin *acuut* levensgevaar als uitgangspunt voor de zorgplicht wordt gehanteerd. Bovendien gaat het Nederlandse systeem ook qua aard en omvang van de

² Artikel 2, eerste lid EVRM: 'Het recht van een ieder op leven wordt beschermd door de wet. Niemand mag opzettelijk van het leven worden beroofd, behoudens door de tenuitvoerlegging van een gerechtelijk vonnis wegens een misdrijf waarvoor de wet in de doodstraf voorziet.'

³ EHRM 28 oktober 1998, appl. no. 23452/94, NJ 2000/134 (Osman/VK), EHRM 13 november 2012, appl. no. 7678/09, EHRC 2013/33 (Van Colle/VK).

⁴ Osman/VK, par. 115-116, EHRM 17 januari 2012, appl.no. 46846/08 (Choreftakis en Choreftaki/Griekenland), par. 46, EHRM 30 maart 2021, appl.no. 37801/16, NJ 2021/394 (Ribcheva/Bulgarije), par. 165.

Datum

29 april 2025

Onze referentie

-

maatregelen ver. In ons land levert de overheid in beginsel ook inspanningen om het dagelijkse leven (werk én privé) van te beveiligen personen zo goed mogelijk doorgang te laten vinden. Het stelsel staat daarnaast open voor alle burgers, waar dit in andere landen (zie paragraaf hierna) beperkt is tot een bepaalde groep functionarissen die een sleutelrol in de democratische rechtstaat spelen/dragen.

Deze 'nationale plus' sluit aan bij de beoordelingsruimte die het EHRM aan staten laat bij de toepassing van het EVRM. Tegelijkertijd constateert het Adviesorgaan dat deze nationale plus aan herziening toe is. Door de toegenomen dreiging en de hoge verwachtingen vanuit politiek en samenleving heeft het stelsel een te 'gul en gulzig' karakter gekregen. De capaciteit, middelen en inspanningen die de overheid in het stelsel investeert gaat inmiddels ten koste van andere essentiële onderdelen én de uitoefening van de zorgplicht van het bredere veiligheidsdomein.

De afbakening van de zorgplicht in andere landen

Het Adviesorgaan heeft bij zijn gedachtevorming ook gekeken naar omringende landen. Vanuit het Kenniscentrum Bewaken en Beveiligen is een internationaal (vergelijkend) onderzoek uitgevoerd naar de situatie in Denemarken, Duitsland, Verenigd Koninkrijk, Italië⁵ en, recent, Noord-Ierland.⁶ Het Adviesorgaan stelt op basis van dit onderzoek vast dat in de onderzochte landen geen rechten worden ontleend aan een beveiligingssituatie omdat voor zowel de overheid als de te beveiligen persoon helder is waar de grens ligt. Veiligheid staat voorop: de overheid doet een aanbod op basis van het principe *'take it or leave it'*. Slechts een beperkte groep functionarissen wordt op werkvlak gefaciliteerd, en in de privésfeer is die ondersteuning vrijwel geheel afwezig. Dit wordt in de onderzochte landen ook als normaal beschouwd. Beveiliging wordt gezien als een hulpaanbod vanuit de overheid, en men begrijpt dat het stelsel bedoeld is om bijzondere belangen te beschermen. Met andere woorden, het internationaal vergelijkend onderzoek laat zien dat de wijze waarop andere landen invulling geven aan de zorgplicht over het algemeen terughoudender of soberder is dan de benadering in Nederland.

Begrenzing aan (de invulling van de zorgplicht vanuit) het stelsel

Het Adviesorgaan concludeert dus 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. Daarom, en om de duurzaamheid van het systeem te waarborgen, acht het Adviesorgaan het noodzakelijk om binnen de bestaande beleidskaders een begrenzing aan te brengen aan het stelsel. Het Adviesorgaan adviseert daarbij de volgende uitgangspunten te hanteren:

1. Absolute veiligheid kan niet worden gegarandeerd

De basis van alles is het uitgangspunt dat absolute veiligheid niet kan worden gegarandeerd. Bij het nemen van beveiligingsmaatregelen is altijd sprake van risicobeheersing en risico-acceptatie, niet van risico-uitsluiting. Het gaat immers altijd om een inspanningsverplichting en niet om een resultaatsverplichting.

2. Beveiliging is een (maatwerk)aanbod, zonder onderhandelingsruimte

De keuze van de te treffen maatregelen is geen absoluut recht dat onderhandelbaar is, maar dient te worden beschouwd als een (maatwerk)aanbod

⁵ Rapport 'Reflectie op bewaken en beveiligen: vraagstukken en ervaringen in Denemarken, het Verenigd Koninkrijk, Italië en Duitsland (maart 2023).

⁶ Het internationaal vergelijkende onderzoek is niet openbaar, maar is beschikbaar gesteld aan de leden van het Adviesorgaan Bewaken en Beveiligen.

in de vorm van een pakket maatregelen. Dit aanbod wordt geformuleerd op basis van een zorgvuldige, professionele afweging, waarbij veiligheid en maatwerk leidend zijn. Van betrokkenen mag worden verwacht dat zij meewerken aan de veiligheidsmaatregelen en geen handelingen verrichten die hun eigen veiligheid in gevaar kunnen brengen. Indien een te beveiligen persoon structureel weigert mee te werken, adviseert het Adviesorgaan dat dit (al dan niet eenzijdig) schriftelijk moet worden vastgelegd. Bij niet medewerking heeft de overheid namelijk niet meer de mogelijkheid om vanuit een integraal beeld de juiste maatregelen in te zetten.⁷ De overheid zal in dat geval mogelijk het aanbod moeten beperken of zelfs moeten intrekken.

3. Breng differentiatie en begrenzing aan in het (maatwerk)aanbod per doelgroep
Hoewel bieden van veiligheid de absolute kern is van deze zorgplicht en het stelsel in principe beschikbaar moet zijn voor iedere burger stelt het Adviesorgaan dat het gerechtvaardigd is om onderscheid te maken tussen groepen, zoals overigens in de praktijk ook gebeurt. Voor verschillende categorieën zouden verschillende pakketten maatregelen beschikbaar gesteld kunnen worden, waarbij veiligheid altijd voorop blijft staan. Bij de ene groep zal bijvoorbeeld een pakket worden aangeboden zonder beveiliging op het werk en bij privé-activiteiten, bij anderen juist wel.

Indien het wegvallen van iemands functie aanzienlijke impact heeft voor de democratische rechtstaat, samenleving of economie – bijvoorbeeld doordat een proces geen doorgang kan vinden, de integriteit van een institutie wordt geraakt of sprake is van brede maatschappelijk of symbolische impact – acht het Adviesorgaan een breder pakket dan alleen het bieden van fysieke veiligheid gerechtvaardigd. In dergelijke gevallen is het noodzakelijk – in beperkte of volledige mate – om te faciliteren in voorzetting van (werk)activiteiten zodat de betreffende functie alsnog kan worden vervuld. Hierbij moet de geldende factor zijn dat werk vóór privé gaat. Dit aanbod is – zoals hierboven toegelicht – niet-onderhandelbaar. Het aanbod vanuit de overheid zal daarbij altijd gekoppeld zijn aan beschikbare capaciteit en middelen.

4. Verantwoordelijkheid van de te beveiligen persoon en zijn werkgever.
Hiervoor was al enkele keren gememoreerd dat de te beveiligen persoon zelf ook verantwoordelijkheid draagt. Hij/zij moet het risico niet opzoeken, informatie doorgeven en meewerken met hetgeen voor de beveiliging noodzakelijk is. Ook de werkgever heeft echter een verantwoordelijkheid, voortvloeiend uit de Arbowet, om zorg te dragen voor een veilige werkomgeving.⁸ De overheid kan hierover in het kader van het maatregelenpakket voor de veiligheid wel een advies uitbrengen, waarbij rekening kan worden gehouden met redelijkheid en draagkracht, maar hoeft de verantwoordelijkheid niet over te nemen.

5. Periodieke herziening van het (maatwerk)aanbod
De dreigingsinformatie is leidend bij het bepalen van (de omvang van) de bescherming. Het moet van doorslaggevend belang zijn of de dreiging voldoende concreet en specifiek is. Het primaire uitgangspunt is immers dat de zorgplicht ziet op al die gevallen waarin sprake is van een ernstige dreiging die op het leven gericht is. Dit betekent dat het geboden aanbod periodiek moet worden herzien. Met het oog op realistisch verwachtingsmanagement adviseert het Adviesorgaan

⁷ Zie hierover ook de circulaire met betrekking tot de bewaking en beveiliging van personen, objecten en diensten 2022 (p. 7).

⁸ Arbeidsomstandighedenwet (Arbowet), artikel 3.

Datum

29 april 2025

Onze referentie

-

om altijd expliciet te vermelden dat het aanbod tijdelijk is en dat daarmee de maatregelen gelden voor een afgebakende periode. Er kunnen na afloop van deze periode geen rechten worden ontleend aan het feit dat men eerder in het stelsel was opgenomen. Een nieuwe beoordeling kan echter wel tot een nieuw tijdelijk aanbod leiden. Dit vraagt in de praktijk om een periodieke monitoring van het dreigingsbeeld rondom een persoon.

Criminele omgeving

Het Adviesorgaan constateert overigens dat in toenemende mate rekening moet worden gehouden dat een deel van de dreigingen jegens personen voortkomt uit de omstandigheid dat zij zich begeven in een criminele omgeving en/of dat zij zichzelf schuldig maken aan strafbaar handelen. De principiële vraag kan worden gesteld of de schaarse capaciteit van het stelsel ingezet moet worden voor de bescherming van personen die deel uitmaken van een criminele omgeving en daardoor zelf de risico's opzoeken. Het Adviesorgaan is daarbij wel van mening dat de overheid ook ten aanzien van deze personen nog steeds een generieke zorgplicht heeft, maar dat de invulling daarvan wel veel beperkter kan zijn dan voor andere groepen. Die invulling hoeft ook niet persé alleen binnen het stelsel te worden gezocht.

Het Adviesorgaan is zich bewust van het feit dat het complex is om vast te stellen wanneer iemand 'crimineel' is. In Nederland gaan we immers uit van de iemands onschuld tot het tegendeel is bewezen (onschuldpresumptie). Maar vanuit de opsporingsorganisaties en informatie- en veiligheidsdiensten kunnen wel hele duidelijke signalen naar boven komen dat een persoon zich aantoonbaar in een criminele omgeving begeeft. Aan deze personen zou een basisaanbod kunnen worden gedaan, bijvoorbeeld bestaande uit: huisbeveiliging, *safehouse*, verplaatsing naar het buitenland etc. Het adviesorgaan adviseert om voor deze specifieke groep *geen* gebruik te maken van schaarse persoonsbeveiligingscapaciteit in het aanbod. Voorts acht het Adviesorgaan het van belang dat aan dit basisaanbod specifieke randvoorwaarden worden gesteld waar de betreffende persoon zich aan dient te houden. Denk hierbij aan de randvoorwaarde dat de persoon zich dient te onttrekken van zijn/haar contacten met de criminele omgeving. Wanneer deze persoon zich niet aan de gestelde randvoorwaarden houdt vervalt het aanbod.

Afsluiting

Met deze eerste adviesbrief concludeert het Adviesorgaan dat het antwoord op de overkoepelende vraag 'is er een grens aan het stelsel' onmiskenbaar met "ja" beantwoord moet worden. De capaciteit, middelen en inspanningen die de overheid in het stelsel investeert gaat inmiddels ten koste van andere essentiële onderdelen van het bredere veiligheidsdomein. Het Adviesorgaan adviseert om de volgende uitgangspunten te hanteren bij de begrenzing aan (de invulling van de zorgplicht vanuit) het stelsel:

- Presenteer de (persoons)beveiliging als een (maatwerk)aanbod zonder onderhandelingsruimte;
- Differentieer en begrensv in het (maatwerk)aanbod;
- Neem mee dat de te beveiligen persoon een eigen verantwoordelijkheid heeft en dat zijn/haar werkgever zorg dient te dragen voor veilige werkomstandigheden;
- Hanteer een periodieke herziening van het (maatwerk)aanbod.

Datum

29 april 2025

Onze referentie

-

Tot slot, het Adviesorgaan blijft de voortgang en implementatie van het nieuwe stelsel met grote aandacht volgen. In de komende adviezen zal het Adviesorgaan zich in ieder geval richten op de informatiedeling- en verwerking binnen het stelsel en de samenwerking tussen de uitvoeringsorganisaties.

Hoogachtend,

Dhr. H.J.J. Lenferink

Voorzitter Adviesorgaan Bewaken en Beveiligen