



Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding
en Veiligheid

Ministerie van Justitie en Veiligheid



Circulaire bewaken en beveiligen van personen, objecten en diensten 2026

Februari 2026

Beeld omslag: De Koninklijke Marechaussee en de politie werken samen om veiligheid te bieden aan personen, objecten of diensten.

Inhoudsopgave

1.	Inleiding	5
1.1	Doel van de circulaire	5
1.2	Relevante wet- en regelgeving	6
1.3	Betrokken organisaties in het taakveld bewaken en beveiligen	8
1.4	Landelijke governance	9
2.	Taakveld bewaken en beveiligen en afbakening stelsel beveiligen van personen	10
2.1	Taakveld bewaken en beveiligen	10
2.2	Algemene uitgangspunten taakveld bewaken en beveiligen	11
2.3	Het stelsel beveiligen van personen	12
2.3.1	Eenduidig gezag ten aanzien van personen	13
2.3.2	Limitatieve lijst	13
2.3.3	Triage en toetsingskader	14
2.3.4	Exclusiviteit persoonsgerichte maatregelen in het stelsel beveiligen van personen	16
2.3.5	Informatievoorziening aan burgemeester door de NCTV	16
2.4	Het lokaal domein	17
2.4.1	Waken over de veiligheid van personen in het lokaal domein	17
2.4.2	Bedreigingen tegen leden van de driehoek	17
2.5	Bewaken en beveiligen van objecten en diensten	18
2.6	Systeemverantwoordelijkheid	18
3.	Systematiek taakveld: van dreiging naar veiligheidsmaatregelen	19
3.1	Informatie over dreiging en risico	19
3.2	Informatieproducten (en informatiedeling)	19
3.3	Uitvoering	21
4.	Uitvoering en werkafspraken	22
4.1	Landelijk Coördinatie Centrum Bewaken en Beveiligen (LCC)	22
4.2	Werkwijze nationale evenementen	23
5.	Afspraken gerelateerd aan bewaken en beveiligen	24
5.1	Verantwoordelijkheid van de bedreigde persoon	24
5.2	Communicatie over bedreigingen en maatregelen	24
6.	Lerend en adaptief taakveld	25
6.1	Kwaliteitsmonitor en evaluatiefunctie	25
6.2	Toezicht Inspectie JenV	25
6.3	Tijdelijk adviesorgaan	25
6.4	Kenniscentrum bewaken en beveiligen	26



1. Inleiding

1.1 Doel van de circulaire

In deze circulaire met betrekking tot bewaken en beveiligen van personen, objecten en diensten 2026 (hierna: de circulaire) worden de beleidskaders en werkafspraken ten aanzien van het taakveld bewaken en beveiligen, op basis van de huidige wet- en regelgeving op dit terrein, weergegeven.

Het doel van deze taakuitvoering is het voorkomen van aanslagen op personen, objecten en diensten. Bij het waken over de veiligheid van personen staat het voorkomen van ernstige schending van de fysieke integriteit centraal.

Het taakveld bewaken en beveiligen omvat het stelsel beveiligen van personen, het lokaal domein en het bewaken en beveiligen van objecten en diensten. Dit taakveld werd voorheen aangeduid als het stelsel bewaken en beveiligen.

De circulaire is bedoeld om houvast te bieden aan organisaties en professionals die werkzaam zijn binnen dit taakveld. De circulaire is een cruciaal document voor alle organisaties die werken in het taakveld. Er is namelijk geen specifieke wettelijke regeling of ander document waarin het taakveld bewaken en beveiligen integraal wordt beschreven. Ook het stelsel beveiligen van personen wordt alleen in deze circulaire beschreven.

Het taakveld is gebaseerd op een beperkte hoeveelheid wet- en regelgeving en bestaat verder uit (werk)afspraken tussen de betrokken organisaties; de minister van Justitie en Veiligheid (gemandateerd aan de NCTV: hierna NCTV¹), het Openbaar Ministerie (hierna: OM), de politie, de Koninklijke Marechaussee (hierna: KMar) en de inlichtingen- en veiligheidsdiensten. De circulaire is het enige document waarin de toepassing van wetgeving, de instructies voor de taakuitvoering en de bijbehorende beleidskaders en werkafspraken worden beschreven die gelden vanaf de dag dat de circulaire van kracht is. Deze circulaire biedt geen uitputtend overzicht van alle (details in de) (werk)afspraken, dan wel de (overige) taken en bevoegdheden van de bij het taakveld betrokken organisaties. In de circulaire zijn (werk)afspraken beschreven die landelijk geïmplementeerd zijn.

Vanaf publicatie van deze circulaire vervangt deze circulaire de ‘circulaire met betrekking tot bewaking en beveiliging van personen, objecten en diensten 2023’ van 1 juli 2023 (kenmerk 18756).

De vorige circulaire diende om verschillende redenen aangepast te worden.

Sinds de vaststelling van de vorige circulaire heeft een groot versterkingstraject plaatsgevonden om het stelsel toekomstbestendig te maken en fundamenteel te vernieuwen tot het stelsel beveiligen van personen. De eerste versterkingstrajecten waren gestart in het kader van het brede offensief tegen ondermijnende criminaliteit (BOTOC) en waren verder onder meer gebaseerd op de aanbevelingen van de Commissie Bos (2021)². Mede naar aanleiding van het rapport van de Onderzoeksraad voor Veiligheid (OvV): *“Bewaken en Beveiligen. Lessen uit drie beveiligingssituaties”* (maart 2023)³ heeft het kabinet besloten tot een fundamentele vernieuwing van het stelsel. De OvV concludeerde dat het stelsel bewaken en beveiligen niet goed was voorbereid op een dreiging vanuit de zware, georganiseerde criminaliteit. Het kabinet constateerde dat de reeds ingezette verbeteringen binnen de bestaande (wettelijke) kaders niet afdoende waren en een fundamentele herziening van het stelsel noodzakelijk was. In de kabinetsreactie⁴ op het OvV-rapport is op hoofdlijnen de afbakening van het nieuwe stelsel geschetst. Dit is inmiddels nader uitgewerkt, zodat er duidelijkheid is over welke personen onder het nieuwe stelsel vallen en hoe dit aansluit op de verantwoordelijkheden van het lokale gezag (lokaal domein).

Inmiddels heeft de overdracht plaatsgevonden van in aanmerking komende te beveiligen personen van het OM naar de NCTV. Voor de overgang van het gezag in nieuwe casuïstiek is een triageproces ingericht (zie paragraaf 2.3.3).

De hierboven genoemde versterkingstrajecten zijn in voortgangsbrieven⁵ met de Tweede Kamer gedeeld en worden in deze circulaire geborgd.

¹ Wanneer het een taak van de minister van Justitie en Veiligheid betreft die niet gemandateerd is aan de NCTV wordt de aanduiding minister van Justitie en Veiligheid gebruikt (m.u.v. het wettelijk kader waarin de letterlijke wetteksten zijn gebruikt).

² Kamerstukken II 2021/22, 2021D40044.

³ Kamerstukken II 2022/23, 29911, nr. 390 en Kamerstukken II 2022/23, 29911, nr. 395.

⁴ Kamerstukken II 2022/23, 29911, nr. 395.

⁵ Kamerstukken II 2021/22, 29911, nr. 335; Kamerstukken II 2021/22, 29911, nr. 336; Kamerstukken II 2021/22, 29911, nr. 347; Kamerstukken II 2022/23, 29911, nr. 378; Kamerstukken II 2023/24 29911, nr. 426; Kamerstukken II 2024/25 29911, nr. 455 en Kamerstukken II 2024/25 29911 nr. 475.

1.2 Relevante wet- en regelgeving

Het taakveld bewaken en beveiligen volgt de inrichting van het Nederlandse staatsbestel en de bestaande politieke en justitiële structuren en is gebaseerd op wet- en regelgeving waar deze in zijn vastgelegd.

De overheid heeft in algemene zin een, uit artikel 2 Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM) voortvloeiende, zorgplicht om haar burgers te beschermen tegen (levens)gevaar, die onder meer is uitgewerkt in het kader van het taakveld bewaken en beveiligen.

Op basis van de Gemeentewet, artikel 172, is de burgemeester belast met de handhaving van de openbare orde. Hij bedient zich daarbij van de onder zijn gezag staande politie.

Het OM is belast met de strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde (artikel 124 van de Wet op de rechterlijke organisatie). De officier van justitie (hierna: OvJ) heeft het gezag over de politie en de KMar voor zover zij optreden in het kader van de strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde. Deze bevoegdheid van de OvJ wordt in het lokaal domein uitgeoefend door de hoofdofficier van justitie (hierna: HOvJ) van de arrondissementsparketten van het OM.⁶

In de Politiewet 2012 zijn de wettelijke taken van de politie en de KMar verankerd. In hoofdstuk 2 van de Politiewet 2012 is de algemene politietaken beschreven en worden de limitatief aan de KMar opgedragen taken beschreven.

Het bewaken en beveiligen van personen, objecten en diensten maakt onderdeel uit van de politietaken. De politie heeft als taak in ondergeschiktheid aan het gezag en in overeenstemming met de geldende rechtsregels te zorgen voor de daadwerkelijke handhaving van de rechtsorde en het verlenen van hulp aan hen die deze behoeven (artikel 3 van de Politiewet 2012). De handhaving van de rechtsorde bestaat uit de handhaving van de openbare orde en de strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde.

Op grond van artikel 4 van de Politiewet 2012 heeft de KMar de volgende taken in het kader van het bewaken en beveiligen van personen, objecten en diensten:

- Het waken over de veiligheid van de leden van het Koninklijk Huis, waaronder wordt verstaan het bewaken en beveiligen van de koninklijke paleizen en woonhuizen van leden van het Koninklijk Huis;
- Het bewaken en beveiligen van personen, objecten en diensten als onderdeel van de uitvoering van de politietaken ten behoeve van Nederlandse en andere strijdkrachten, alsmede internationale militaire hoofdkwartieren, en ten aanzien van tot die strijdkrachten en hoofdkwartieren behorende personen;
- Het bewaken en beveiligen van personen, objecten en diensten als onderdeel van de uitvoering van de politietaken op de luchthaven Schiphol en op de andere door de minister van Justitie en Veiligheid en de minister van Defensie aangewezen luchtvaartterreinen, alsmede de beveiliging van de

burgerluchtvaart;

- Het bewaken en beveiligen van personen, objecten en diensten als onderdeel van de uitvoering van de politietaken op plaatsen onder beheer van de minister van Defensie, op verboden plaatsen die krachtens de Wet bescherming staatsgeheimen ten behoeve van de landsverdediging zijn aangewezen en van de ambtswoning van de minister-president;
- Het bewaken en beveiligen van objecten en diensten als onderdeel van de in opdracht van Onze minister en Onze minister van Defensie ten behoeve van De Nederlandsche Bank N.V. te verrichten beveiligingswerkzaamheden; en
- De assistentieverlening aan de politie bij het bewaken en beveiligen van objecten en diensten en het waken over de veiligheid van door de minister van Justitie en Veiligheid aangewezen personen.

Naast deze taken in het kader van bewaken en beveiligen op grond van artikel 4 Politiewet 2012 kan de KMar eveneens personen, objecten en diensten in het lokaal domein bewaken en beveiligen in bijstand aan de politie op grond van artikel 57 van de Politiewet 2012.

Het bewaken en beveiligen van personen, objecten en diensten door de politie en KMar in het kader van de handhaving van de openbare orde of de strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde, geschiedt onder gezag van de burgemeester of de OvJ.

Indien de politie of de KMar optreedt ter strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde, dan wel taken verricht ten dienste van justitie, staan zij, tenzij in enige wet anders is bepaald, onder gezag van de OvJ (artikelen 12, eerste lid, en 14, tweede lid, van de Politiewet 2012). Artikel 1, tweede lid, van de Politiewet 2012 bepaalt dat 'in deze wet en de daarop berustende bepalingen wordt onder strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde mede verstaan: het waken voor de veiligheid van personen'. Het waken over de veiligheid van personen door de politie en de KMar geschiedt derhalve onder gezag van de OvJ, tenzij in enige wet anders is bepaald. Het bewaken en beveiligen van objecten en diensten door de politie en KMar in het kader van de strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde geschiedt eveneens onder gezag van de OvJ.

Op grond van artikel 42, eerste lid, onder c, van de Politiewet 2012 kan de minister van Justitie en Veiligheid personen aanwijzen die door een landelijke eenheid van de politie of door de KMar in assistentieverlening aan de politie worden beveiligd. Daarnaast is de landelijke eenheid van de politie belast met het waken over de veiligheid van de leden van het Koninklijk Huis. De ambtenaren van politie die deze taak uitvoeren, doen dit op grond van artikel 43, tweede lid, van de Politiewet 2012 onder verantwoordelijkheid van de minister van Justitie en Veiligheid.

Artikel 16, eerste lid, van de Politiewet 2012, bepaalt dat de minister van Justitie en Veiligheid objecten en diensten kan aanwijzen waarvan bewaking of beveiliging door de politie noodzakelijk is in het belang van de veiligheid van de Staat of de betrekkingen van Nederland met andere mogendheden, dan wel met het oog op zwaarwegende belangen van de samenleving. Voor de uitvoering

⁶ Indien bij of krachtens een wet een bevoegdheid wordt toegekend aan de OvJ, kan deze bevoegdheid worden uitgeoefend door (onder meer) een HOvJ. De HOvJ's van de arrondissementsparketten van het OM geven in de praktijk invulling aan de gezagsverantwoordelijkheid binnen het lokaal domein.

van een dergelijk besluit draagt de burgemeester zorg, voor zover dat geschiedt ter handhaving van de openbare orde, of de OvJ, voor zover dat geschiedt ter strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde. Het gezag over de politie bij de uitvoering van deze besluiten ligt daarmee lokaal.

De artikelen 16, eerste lid, en 42, eerste lid, onder c, gelezen in samenhang met artikel 43, tweede lid, van de Politiewet 2012 zijn de basis voor het bewaken en beveiligen van personen, objecten en diensten.

Daarnaast heeft de minister van Justitie en Veiligheid op grond van artikel 15, derde lid, van de Politiewet 2012 de bevoegdheid burgemeesters en, in geval van een ramp of crisis van meer dan plaatselijke betekenis, of van ernstige vrees voor het ontstaan daarvan, de voorzitter van een veiligheidsregio algemene en bijzondere aanwijzingen te geven met betrekking tot de handhaving van de openbare orde, voor zover dat noodzakelijk is in het belang van de veiligheid van de Staat of de betrekkingen van Nederland met andere mogendheden, dan wel met het oog op zwaarwegende belangen van de samenleving. Een dergelijke aanwijzing van de minister van Justitie en Veiligheid moet worden aangemerkt als een volledig bindende aanwijzing. De burgemeester is derhalve verplicht met inachtneming van de aanwijzing te handelen.

In hoofdstuk 5 van de Politiewet 2012 is bepaald dat de politie en de KMar bijstand kunnen leveren aan elkaar en dat in bijzondere gevallen ook militaire bijstand kan worden verleend door andere onderdelen van de krijgsmacht. Daarnaast kan een bijzondere bijstandseenheid bijstand verlenen aan de politie en de KMar.

In de Wet op de Inlichtingen- en Veiligheidsdiensten 2017 (hierna: Wiv 2017) is het geheel aan taken vastgelegd dat door de Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst (AIVD) en de Militaire Inlichtingen- en Veiligheidsdienst (MIVD) wordt verricht. De inlichtingen- en veiligheidsdiensten leveren gevraagd en ongevraagd informatie aan de NCTV. In voorkomende gevallen leveren de inlichtingen- en veiligheidsdiensten (rechtstreeks) informatie aan de HOvJ, voor het lokaal domein.

De taak van de AIVD in relatie tot het taakveld bewaken en beveiligen is vastgelegd in artikel 8, tweede lid, onderdeel e, gelezen in samenhang met artikel 9 van de Wiv 2017. Voor de MIVD is de taak in relatie tot het taakveld bewaken en beveiligen vastgelegd in artikel 10, tweede lid, onderdeel f, gelezen in samenhang met artikel 11 van de Wiv 2017.

De Wet politiegegevens en het Besluit politiegegevens bieden het normenkader voor de verwerking van politiegegevens met het oog op de uitvoering van de politietaken, alsmede de verstrekking voor andere doelen.

1.3 Betrokken organisaties in het taakveld bewaken en beveiligen

Gezagen

De gezagen binnen het taakveld bewaken en beveiligen zijn de NCTV, de HOvJ's en de burgemeesters. De gezagen zijn verantwoordelijk voor het opdragen van veiligheidsmaatregelen op basis van dreiging en risico, op basis van een advies door de politie en/of de KMar.

Uitvoeringsorganisaties

De politie en de KMar zijn de uitvoeringsorganisaties binnen het taakveld bewaken en beveiligen. De KMar voert beveiligingsopdrachten uit op basis van haar eigen politietaken of in bijstand of assistentieverlening aan de politie. De uitvoering is zo georganiseerd dat de politie en de KMar, vanuit synergie en gelijkwaardigheid, de beveiligingsopdrachten effectief en efficiënt kunnen uitvoeren en waar nodig andere (private) partijen kunnen betrekken. De uitvoeringsorganisaties adviseren met betrekking tot de benodigde veiligheidsmaatregelen en trekken in gezamenlijkheid op om de intake en uitvoering van nieuwe opdrachten van het gezag vorm te geven in een gezamenlijk coördinatiecentrum.

Ten behoeve van de taakuitvoering in het taakveld bewaken en beveiligen wordt ook informatie verzameld over dreiging en risico ten aanzien van personen, objecten en diensten. De inlichtingen- en veiligheidsdiensten en opsporings- en intelligenceorganisaties van de politie en KMar zijn verantwoordelijk voor het opstellen van de (dreigings)informatieproducten. In hoofdstuk 3 wordt nader ingegaan op deze producten en de rol van het gezag om de verkregen informatie te analyseren en te vertalen naar een adequaat niveau van weerstand.

Publiek-private samenwerking

Uitvoeringsorganisaties kunnen publiek-private samenwerkingen aangaan. Private partijen kunnen, vanwege hun specifieke expertise, ingezet worden op bepaalde taken binnen een beveiligingsconcept, gebaseerd op het benodigde weerstandsniveau. Deels kan dit structureel, deels biedt de inzet van deze private partijen de mogelijkheid fluctuaties in werklast op te vangen. Naast extra capaciteit, kan dit ook de kwaliteit van het beveiligingsconcept vergroten. Met het betrekken van de expertise en capaciteit vanuit de private sector, worden de mogelijkheden om een breed palet aan beveiligingsconcepten te ontwikkelen ook verruimd.

Bij de inzet van private organisaties, zijnde onderdeel van het beveiligingsconcept binnen het taakveld (niet zijnde private maatregelen in het kader van de werkgeversverantwoordelijkheid), gelden vier principiële uitgangspunten:

- Het geweldsmonopolie blijft bij de overheid;
- De uitvoering van hun taken valt onder regie van en is ondersteunend aan de uitvoeringsorganisaties, met instemming van het bevoegde gezag;
- De particuliere beveiliging voldoet aan certificerings- en opleidingseisen die door het bevoegde gezag worden gesteld;
- Gegevensverstrekking voldoet aan de wettelijke vereisten.

Andere organisaties

Ook werkgevers en overkoepelende instanties zijn relevante organisaties. Vaak zijn dit de beveiligingsambtenaren (BVA's) van departementen of vergelijkbare functionarissen van private organisaties. Zij beschikken vaak ook over relevante informatie aangaande dreiging en risico of geven uitvoering aan de werkgeversverantwoordelijkheid.

1.4 Landelijke governance

Er zijn veel verschillende organisaties betrokken die ieder hun eigen rollen, taken en verantwoordelijkheden hebben binnen het taakveld bewaken en beveiligen. Zij zijn daarbij van elkaar afhankelijk en gezamenlijk verantwoordelijk voor het resultaat. Effectieve samenwerking en afstemming tussen deze organisaties is dan ook noodzakelijk voor een goede werking van het taakveld bewaken en beveiligen. Om de samenhang binnen het taakveld en de samenwerking tussen organisaties te borgen, is de governance op landelijk niveau zo georganiseerd dat het voorziet in krachtige en integrale sturing op strategie, operatie, kwaliteit en innovatie.

Dg-overleg bewaken en beveiligen⁷

In het Dg-overleg zitten de verschillende directeuren-generaal van betrokken departementen en organisaties, namelijk de NCTV, Directoraat-generaal Politie en Veiligheidsregio's (DGPenV), Directoraat-generaal Rechtspleging en Rechtshandhaving (DGRR), Directoraat-generaal AIVD en Directoraat-generaal Beleid van Defensie. Indien er thema's besproken worden die het OM raken in de gezagsrol voor het lokaal domein of de opsporing sluit het OM aan. Indien er thema's besproken worden in relatie tot getuigenbescherming/kroongetuigen sluit het Directoraat-generaal onderzoek (DGO) aan. Het Dg-overleg besluit (formeel) over beleidsvraagstukken die geen onderdeel uitmaken van de operationele aansturing door het gezag (NCTV, HOVJ en burgemeesters), maar randvoorwaardelijk voor het functioneren van het taakveld bewaken en beveiligen zijn. Het Dg-overleg kan ook als escalatieniveau dienen voor zaken die het eigenaarschap of beheer van de betrokken organisaties betreft. Het Dg-overleg borgt daarmee de reguliere verantwoordelijkheidslijnen (beleidsmatig, beheersmatig en politiek-bestuurlijk) binnen de departementen. De NCTV is voorzitter van het Dg-overleg.

Vierhoek Bewaken en Beveiligen

De Vierhoek Bewaken en Beveiligen - bestaande uit de NCTV of zijn plaatsvervanger, een lid van het College van procureurs-generaal, een vertegenwoordiger van de korpsleiding van de politie en de commandant van de KMar of zijn aangewezen plaatsvervanger - is het overleg dat richting geeft aan de strategische doorontwikkeling van het taakveld bewaken en beveiligen. De NCTV is voorzitter van de Vierhoek. In de Vierhoek wordt niet overlegd over zaken die het eigenaarschap, het beheer, de inrichting of de verwerkingsverantwoordelijkheid van de betrokken organisaties betreft.

Uitvoeringsorgaan Bewaken en Beveiligen

De coördinatie en aansturing van het taakveld bewaken en beveiligen ligt bij het uitvoeringsorgaan waarin de organisaties op directeursniveau zijn vertegenwoordigd, onder voorzitterschap van

een directeur van de NCTV. Vanwege de verscheidenheid aan taken en vraagstukken, bestaat het uitvoeringsorgaan uit twee 'tafels': een Strategische tafel en een (operationele) Sturingstafel.

De Strategische tafel is een overleg op directorenniveau bestaande uit vertegenwoordigers van de NCTV, DGPenV, het OM, de politie, de KMar en/of Defensie, de AIVD en een vertegenwoordiger vanuit het lokaal gezag. Deze voert de door de Vierhoek en/of Dg-overleg vastgestelde, strategische agenda uit en borgt daarmee de reguliere verantwoordelijkheidslijnen (beleidsmatig, beheersmatig en politiek-bestuurlijk).

De Sturingstafel - bestaande uit de NCTV, het OM, de politie en de KMar - heeft als aandachtsgebied de overkoepelende sturing op actuele en toekomstige operationele vraagstukken en de kwaliteitsborging in de operatie. Daarbij maakt de sturingstafel gebruik van het dashboard bewaken en beveiligen, waarin alle voor de sturing benodigde informatie over de ingezette en beschikbare capaciteit geactualiseerd beschikbaar is.

Landelijk Tactisch Overleg

Het Landelijk Tactisch Overleg (LTO) ressorteert onder de Sturingstafel van het Uitvoeringsorgaan Bewaken en Beveiligen. In het LTO zijn de NCTV, OM, politie en KMar vertegenwoordigd. Het LTO focust op de operatie en is het landelijke overleg waar operationele vraagstukken en specifieke casuïstiek binnen het taakveld bij elkaar komen voor landelijke afstemming. Waar nodig zorgt het LTO dat besluiten worden voorbereid en voorgelegd aan de Sturingstafel - afgestemd en voorzien van advies. Wanneer vraagstukken geagendeerd worden voor de Sturingstafel dan wel geëscaleerd worden naar de Sturingstafel, gebeurt dit via het LTO en met medeweten van alle LTO-deelnemers.

Overleg Strategische Adviseurs

Het Overleg Strategische Adviseurs ressorteert onder de Strategische tafel van het uitvoeringsorgaan Bewaken en Beveiligen en heeft als primaire taak het overleg inhoudelijk voor te bereiden en daarvoor de samenhang dan wel voortgang te bewaken van de afgesproken acties.

Bestuurssecretariaat

Ter ondersteuning van de vierhoek en het uitvoeringsorgaan is bij de NCTV een bestuurssecretariaat ingericht. Dit bestuurssecretariaat bereidt de overlegsgremia inhoudelijk voor en voert het secretariaat.

Kennis, wetenschap en innovatie

Binnen het taakveld bewaken en beveiligen zijn er verschillende kennis- en adviesfuncties ingericht. Deze zijn beschreven in hoofdstuk 6.

⁷ Tijdens de transitie van het stelsel was het Dg-overleg tijdelijk de 'stuurgroep transitie'.

2. Taakveld bewaken en beveiligen en afbakening stelsel beveiligen van personen

2.1 Taakveld bewaken en beveiligen

Het taakveld bewaken en beveiligen van personen, objecten en diensten omvat:

- het stelsel beveiligen van personen (paragraaf 2.3);
- het lokaal domein (paragraaf 2.4);
- het bewaken en beveiligen van objecten en diensten (paragraaf 2.5).

Het taakveld heeft dezelfde reikwijdte als voorheen het stelsel bewaken en beveiligen.

Stelsel beveiligen van personen

Het stelsel beveiligen van personen omvat de personen op de limitatieve lijst⁸ (zie paragraaf 2.3.2) maar de lijst is niet alleen leidend voor opname in het stelsel beveiligen van personen. Voor opname in het stelsel beveiligen van personen, buiten de limitatieve lijst, is namelijk de ernst van de dreiging gericht op het leven van een persoon bepalend.

Het doel van het stelsel beveiligen van personen is om weerstand te bieden tegen ernstige dreiging gericht op de fysieke integriteit van personen. De dreiging tegen de persoon moet in beginsel herleidbaar zijn tot één van de vier dreigingsfenomenen die de democratische rechtsstaat en samenleving raken. Dit zijn (1) georganiseerde, ondermijnende criminaliteit, (2) terrorisme en extremisme, (3) statelijke actoren en (4) gefixeerde eenlingen. In het stelsel beveiligen van personen is er daarmee sprake van een – verruimde – aanwijzing door de NCTV van personen in het stelsel.

Opname in het stelsel (naast de limitatieve lijst) wordt geëffectueerd via het zogenaamde triageproces. Het triageproces moet ertoe leiden dat personen tegen wie een ernstige dreiging bestaat die past binnen de criteria van het daarvoor ontwikkelde toetsingskader door de NCTV worden aangewezen, waarmee het gezag van de HOvJ van rechtswege overgaat naar de NCTV (zie paragraaf 2.3.3).

Dat betekent dat in die gevallen waarin naar het oordeel van de HOvJ van het betrokken arrondissementsparket sprake is van een zodanige dreiging tegen een persoon, deze door de NCTV aangewezen dient te worden, de betrokken HOvJ deze persoon via het triageproces zal aandragen bij de NCTV.

Lokaal domein

Er kunnen buiten het stelsel beveiligen van personen in het lokaal domein veiligheidsmaatregelen (met uitzondering van persoonsgerichte maatregelen) worden getroffen ten aanzien van personen. Dat gebeurt dan onder gezag van de HOvJ.

Bewaken en beveiligen van objecten en diensten

Daarnaast kunnen in het taakveld maatregelen worden getroffen met het oog op het bewaken en beveiligen van objecten en diensten. Voor de objecten en diensten die op grond van artikel 4 Politiewet 2012 door de KMar bewaakt en beveiligd worden, gebeurt dat onder gezag van de NCTV. Voor alle andere objecten, ook de objecten die door de minister zijn aangewezen op grond van artikel 16, eerste lid, van de Politiewet 2012, geldt dat dit gebeurt onder het gezag van de burgemeester of van de HOvJ.

2.2 Algemene uitgangspunten taakveld bewaken en beveiligen

De hieronder beschreven uitgangspunten zijn bepalend voor het taakveld.

Gelaagde verantwoordelijkheidsverdeling

Personen in Nederland zijn in eerste instantie zelf verantwoordelijk voor hun veiligheid. Ze mogen daarbij rekenen op hulp van de organisaties waar zij deel van uitmaken of werkzaam voor zijn.

⁸ De limitatieve lijst is ten opzichte van de circulaire 2023 onveranderd.

Werkgevers zijn wettelijk verplicht maatregelen te treffen om te voorkomen dat de veiligheid van medewerkers in gevaar komt als gevolg van hun werkzaamheden. De overheid kan aanvullende veiligheidsmaatregelen nemen als een persoon of de organisatie waar hij deel van uitmaakt of waarvoor hij werkt, redelijkerwijs op eigen kracht geen, of onvoldoende, weerstand kan bieden tegen de dreiging en het risico. De kostenverdeling volgt de verantwoordelijkheidsverdeling.

Zorgplicht

De overheid heeft een zorgplicht om haar burgers te beschermen.⁹ In Europese verdragen is de minimumgrens van deze zorgplicht beschreven. Ten aanzien van veiligheid wordt de zorgplicht van de overheid primair ontleend aan artikel 2 van het 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 bevoegdheid, die redelijkerwijs verwacht mogen worden ter vermindering van de verwezenlijking van het gevaar.

Hiervoor is een uitgebreid systeem ontwikkeld, met een breed palet aan bevoegdheden en instrumenten om invulling te geven aan de generieke zorgplicht om het recht op leven te beschermen. Voor bepaalde onderwerpen en/of type dreigingen zijn specifieke systemen of instrumenten.

Absolute veiligheid kan niet worden gegarandeerd

Bij het nemen van veiligheidsmaatregelen is altijd sprake van risicobeheersing, niet van risico-uitsluiting. De mate van veiligheid die kan worden geboden, is een uitkomst van een zorgvuldige afweging door deskundigen, op dreiging, risico en het niveau van maatregelen. Desondanks zal er altijd een restrisico zijn, aangezien incidenten niet zijn uit te sluiten; een garantie op veiligheid bestaat niet.

Veiligheid staat centraal met oog voor de te beveiligen persoon

Bij het beslissen over veiligheidsmaatregelen staat de veiligheid van de persoon, het object of de dienst centraal.

Veiligheidsmaatregelen kunnen variëren van lichte maatregelen zoals extra toezicht, tot zware maatregelen zoals persoonsbeveiliging en objectbeveiliging. Veiligheidsmaatregelen zijn erop gericht om met zo min mogelijk impact zoveel mogelijk weerstand te creëren tegen de dreiging en het risico.

Veiligheidsmaatregelen hebben altijd impact op de te beveiligen persoon, het object, de dienst en de omgeving. De overheid heeft een bijzondere verantwoordelijkheid richting de te beveiligen persoon. Er is daarbij sprake van een wederzijdse afhankelijkheid. Dit vraagt aandacht voor de communicatie tussen de overheid en de te beveiligen persoon en wederzijdse transparantie over de situatie en beslissingen waar dit mogelijk is.

Bij het bepalen van het pakket aan veiligheidsmaatregelen is het benodigde weerstandsniveau tegen de dreiging leidend. Welke veiligheidsmaatregelen passend en mogelijk zijn, vergt een

zorgvuldige afweging waarbij veiligheid en maatwerk leidend zijn. Het is niet realistisch en uitvoerbaar om voor alle te beveiligen personen alle aspecten in het dagelijks leven te voorzien van maatregelen in de periode dat deze nodig zijn. 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. Daartoe is de overheid ook niet gehouden. Het pakket dat de overheid aanbiedt betreft derhalve een (maatwerk)aanbod en is niet onderhandelbaar. Volledig ongestoord functioneren gedurende de periode dat veiligheidsmaatregelen noodzakelijk zijn, is onmogelijk; veiligheidsmaatregelen gaan altijd gepaard met nadelige neveneffecten en beperken altijd de bewegingsvrijheid in meer of mindere mate. Er wordt steeds zorgvuldig afgewogen hoe op een proportionele manier onderscheid gemaakt kan worden. Dit betekent dat voor de ene persoon meer – of een ander type – activiteiten mogelijk worden gemaakt, dan voor een ander persoon. Ook vindt de afweging plaats of beveiliging alleen geldt tijdens (bepaalde) werkactiviteiten of dat ook privéactiviteiten mogelijk gemaakt moeten worden.

Proportionaliteit van de maatregelen

De inschatting van de dreiging, het risico en de analyse daarvan is leidend voor het vaststellen van het benodigde weerstandsniveau. Op deze wijze wordt ervoor gezorgd dat adequate veiligheidsmaatregelen kunnen worden getroffen en deze, wanneer mogelijk, weer worden afgebouwd. De geconstateerde (concrete/potentiële) dreiging en de getroffen veiligheidsmaatregelen dienen periodiek te worden getoetst om te beoordelen of voorzetting van de veiligheidsmaatregelen nog opportuun is. Uitgangspunt is dat, zodra het weerstandsniveau het toelaat, de afbouw van veiligheidsmaatregelen wordt uitgevoerd en zo spoedig mogelijk teruggegaan wordt naar een normale situatie zonder overheidsbemoeienis.

Medewerking van de te beveiligen persoon is essentieel

Om het benodigde weerstandsniveau te bereiken, is medewerking van de te beveiligen persoon essentieel. De gedragingen van de te beveiligen persoon (en diens gezinsleden) dragen in grote mate bij aan diens veiligheid. Wanneer een persoon niet of onvoldoende meewerkt aan zijn/haar eigen beveiliging, kan een situatie ontstaan dat de overheid niet, of niet goed, haar aanvullende verantwoordelijkheid kan nemen. Dit kan leiden tot ineffectief optreden en veiligheidsrisico's voor de te beveiligen persoon, de omgeving en medewerkers die belast zijn met de uitvoering van de veiligheidsmaatregelen. Doorslaggevende criteria voor de uitvoering van veiligheidsmaatregelen zijn de operationele uitvoerbaarheid en de vraag of die uitvoering verantwoord is vanuit het oogpunt van de veiligheid van de medewerkers die belast zijn met de uitvoering van de specifieke maatregel.

Bewaken en beveiligen als lerend taakveld

Het taakveld bewaken en beveiligen dient als een lerend systeem te functioneren om blijvend te kunnen meebewegen met ontwikkelingen binnen de samenleving en adequaat te kunnen reageren op dreigingen en risico's. Het goed functioneren van het systeem vraagt derhalve om continue kwaliteitsontwikkeling, kennisborging en monitoring daarop. Het beschermen van personen betreft mensenwerk. Daarom is de focus op continue verbetering cruciaal en moet een lerende cultuur in alle lagen van de betrokken organisaties ingebed zijn, waarin professionals elkaar

⁹ Kamerstukken II 2024/25, 29911, nr. 475.

(multidisciplinair) motiveren en aansporen om processen te verbeteren. De ervaringen en inzichten van te beveiligen personen worden actief betrokken bij de doorontwikkeling van het systeem. In hoofdstuk 6 zal verder worden ingegaan op het taakveld als lerend systeem.

2.3 Het stelsel beveiligen van personen

Het doel van het stelsel beveiligen van personen is om weerstand te bieden tegen een ernstige dreiging gericht op de fysieke integriteit van personen. Het stelsel geeft uitvoering aan de taak van de overheid om te zorgen voor de veiligheid van haar burgers, wanneer er sprake is van ernstige dreiging die tegen het leven gericht is. Het gaat hier – behoudens uitzonderingen waarin de dreiging (nog) niet herleidbaar is en/of waarin acute noodmaatregelen noodzakelijk zijn – om personen die bedreigd worden door in ieder geval één van de vier dreigingsfenomenen die de democratische rechtsstaat en samenleving raken. Dit zijn (1) georganiseerde, ondermijnende criminaliteit, (2) terrorisme en extremisme, (3) statelijke actoren en (4) gefixeerde eenlingen.

Te beveiligen personen in het stelsel beveiligen van personen

De personen in het stelsel beveiligen van personen zijn onder te verdelen in drie groepen.

1) Personen op de limitatieve lijst of die volgen uit de wet

- De NCTV is van meet af aan gezag en daarmee verantwoordelijk voor de maatregelen met het oog op de beveiliging van een persoon, wanneer dat uit de wet volgt (leden van het Koninklijk Huis) of wanneer de persoon (een functie vervult die) is opgenomen op de limitatieve lijst.

2) Personen die worden aangewezen na triage

- Daarnaast is er de groep personen die door de NCTV wordt aangewezen, nadat de betrokken HOvJ de persoon heeft aangedragen voor opname in het stelsel beveiligen van personen via het triageproces.
- In het geval van een triageprocedure is de NCTV niet eerder het gezag dan na de aanwijzing zoals bedoeld in artikel 42 Politiewet 2012. Als gezag bepaalt de NCTV de maatregelen die de politie of de KMar in assistentieverlening aan de politie uitvoeren ter bescherming van de aangewezen persoon. Dat kunnen in het stelsel ook persoonsgerichte maatregelen zijn maar dat is afhankelijk van (onder andere) de ernst en de waarschijnlijkheid van de dreiging en het benodigde weerstandsniveau.

3) Personen die worden aangewezen (buiten triage) vanwege noodzaak persoonsgerichte maatregelen

- Er kunnen uitzonderlijke gevallen zijn waarin naar het oordeel van de HOvJ tijdelijk (vanwege een bepaald hoog risicoment), of vanwege directe noodzaak daartoe, persoonsgerichte maatregelen moeten worden getroffen. In die uitzonderlijke gevallen vindt onmiddellijke aanwijzing van de desbetreffende persoon plaats door de NCTV, na hierom door (of namens) de HOvJ telefonisch te zijn verzocht. Bij dit verzoek wordt de op dat moment beschikbare en relevante informatie gedeeld. De inzet van de persoonsgerichte maatregelen vindt vervolgens plaats

onder gezag van de NCTV, buiten het triageproces om. Hierover zijn werkafspraken gemaakt.

Indien een casus voldoet aan de criteria van aard en ernst van de dreiging voor opname in het stelsel wordt de casus door de HOvJ zo snel mogelijk voorgedragen voor triage.

Te beveiligen persoon en kerngezin

Binnen het stelsel beveiligen van personen is het van belang dat niet alleen de te beveiligen persoon, maar indien noodzakelijk ook diens directe gezinsleden tijdig en adequaat beschermd worden tegen eventuele dreigingen. Door tegelijkertijd, met de aanwijzing door de NCTV van de te beveiligen persoon, ook de leden van het bijbehorende kerngezin aan te wijzen, wordt voorkomen dat ten aanzien van het kerngezin meerdere gezagen verantwoordelijk zijn voor maatregelen die veelal op dezelfde locatie geëffectueerd moeten worden.

Onder het begrip 'kerngezin' wordt verstaan: de gezinsleden die op dezelfde locatie samenwonen met de te beveiligen persoon. Het kerngezin omvat de volgende personen:

- **Levensgezel:** Dit betreft de echtgenoot, partner of andere persoon/huisgenoot met wie de te beveiligen persoon een samenlevingsverband (huwelijk, relatie of samenwonend) heeft en die op hetzelfde adres als de te beveiligen persoon woont.
- **Inwonende kinderen:** Hieronder vallen alle kinderen (inclusief stief- en adoptiekinderen) van de te beveiligen persoon en/of van de levensgezel van de te beveiligen persoon, ongeacht hun leeftijd, zolang zij op hetzelfde adres wonen als de te beveiligen persoon.
- **Inwonende familieleden:** Andere familieleden van de te beveiligen persoon die op hetzelfde adres wonen als de te beveiligen persoon.

Deze definitie richt zich specifiek op inwonende gezinsleden die door hun fysieke nabijheid aan dezelfde dreiging (zouden kunnen) blootstaan als de te beveiligen persoon, ook als er geen sprake is van ernstige, directe dreiging op deze inwonende gezinsleden. De verantwoordelijkheid voor de veiligheid voor deze kerngezinsleden gaat automatisch over met het gezag wanneer de te beveiligen persoon door de NCTV wordt aangewezen, omdat de gezinsleden dan ook door de NCTV worden aangewezen. Dit geldt eveneens bij een eventuele terugkeer van het gezag naar de HOvJ. Dit houdt in dat zodra de te beveiligen persoon wordt aangewezen, de NCTV ook vanaf dat moment verantwoordelijkheid draagt voor de veiligheid van het kerngezin en alle veiligheidsmaatregelen die daarvoor worden getroffen.

Naast de gezinsleden die benoemd zijn bij de definitie van het kerngezin kan per casus worden besproken of ook andere gezins- of familieleden, zoals niet-inwonende gezinsleden, aangewezen dienen te worden.

De maatregelen ten aanzien van de te beveiligen persoon dienen in balans te zijn met de maatregelen die worden getroffen bij de objecten (woning en werkplek) waar de betreffende te beveiligen persoon (en diens kerngezin) zich regelmatig bevindt. In uitzondering op de regel (dat de NCTV geen gezag heeft over maatregelen ten aanzien van objecten buiten de wettelijke categorie uit artikel 4

Politiewet 2012) is de NCTV in het stelsel beveiligen van personen het gezag over maatregelen aan veelbezochte locaties van een te beveiligen persoon, zoals de woning en de werkplek van de te beveiligen persoon uitsluitend met het oog op het waken over de veiligheid van deze persoon.

Als een persoon is opgenomen in het stelsel na triage, blijft deze in beginsel in het stelsel totdat alle maatregelen die vanuit centraal niveau zijn getroffen, zijn afgebouwd en de casus kan worden terugverwezen naar de reguliere basispolitiezorg van het basisteam.

2.3.1 Eenduidig gezag ten aanzien van personen

In het stelsel beveiligen van personen is er een eenduidig gezag over de politie en de KMar en de maatregelen die getroffen dienen te worden. Dit betekent dat de verantwoordelijkheid voor de beveiliging van ernstig bedreigde personen die binnen het stelsel beveiligen van personen vallen, onder één gezag is georganiseerd, te weten bij de NCTV. De HOvJ heeft geen gezagsrol bij het beveiligen van ernstige bedreigde personen in het stelsel beveiligen van personen. Hiermee is het gezag belegd bij een bestuursorgaan dat niet primair belast is met de opsporing en vervolging van strafbare feiten. Dit is een belangrijke waarborg in de nevenschiktheid tussen de belangen van bewaken en beveiligen enerzijds en opsporing en vervolging anderzijds.

2.3.2 Limitatieve lijst

Zoals eerder aangegeven maken de personen op de zogenoemde limitatieve lijst deel uit van het stelsel beveiligen van personen.¹⁰ Op deze limitatieve lijst staan de volgende personen/groepen:

- Personen ten aanzien van wie door de aard en/of herkomst van de dreiging en de functie van de persoon in beginsel de kans aanwezig is dat de nationale of internationale democratische rechtsorde wordt geschaad en/of de veiligheid van de Staat in het geding is;
- Bepaalde buitenlandse personen in Nederland;
- Enkele functionarissen in dienst van de Rijksoverheid of werkzaam in de (straf)rechtspleging.

De limitatieve lijst is onderverdeeld in twee categorieën. In Categorie I staan de personen waarvoor de Rijksoverheid als eerstverantwoordelijke standaard veiligheidsmaatregelen treft, dus ook in de gevallen waarin geen sprake is van dreiging en risico. In Categorie II staan de personen waarvoor de Rijksoverheid als eerstverantwoordelijke veiligheidsmaatregelen treft op basis van dreiging en risico.

2.3.3 Triage en toetsingskader

Tussen het lokale gezag en het gezag in het stelsel beveiligen van personen, is het aandraagen en opnemen geregeld van personen die aan de criteria voor opname in het stelsel voldoen. Dit gaat via een – verruimde – aanwijzing van personen in het stelsel door de NCTV, ook wel het zogenaamde triageproces.

Door de aanwijzing van een persoon is de NCTV van rechtswege het gezag over de politie en de KMar voor zover die deze taak in assistentieverlening aan de politie uitvoert.

Uitgangspunt in het triageproces is dat het merendeel van de door het OM aangedragen casuïstiek direct wordt opgenomen in het stelsel beveiligen van personen ('directe opname'). Dat is in de gevallen dat de casus naar het oordeel van de HOvJ voldoet aan de criteria die zijn vastgesteld in het toetsingskader. De overige door het OM aangedragen casuïstiek die (nog) niet (volledig) voldoet aan de criteria voor directe opname, kan worden besproken aan de triagetafel ('indirecte lijn'). Beide processen tezamen vormen het triageproces.

Anders dan bij de personen die al aangewezen zijn door de plaatsing op de limitatieve lijst, geldt voor de gevallen waarin door de HOvJ een persoon wordt aangedragen voor opname in het stelsel, dat de betrokken HOvJ het gezag is en blijft totdat de persoon wordt aangewezen en daarmee wordt opgenomen in het stelsel. De HOvJ is derhalve ook gedurende het triageproces het verantwoordelijke gezag en bepaalt de (spoed)maatregelen die door de politie of de KMar getroffen dienen te worden.

Triageproces – directe opname en triagetafel

Het triageproces omvat het proces vanaf het aandraagen van casuïstiek door het OM en eindigt bij de beoordeling van een casus door de NCTV.

De beoordeling of een casus stelselwaardig is, wordt toegelicht op een intakeformulier – getekend door de HOvJ – dat wordt verstuurd naar de NCTV. Op het intakeformulier staat aangegeven of een casus wordt voorgedragen voor directe opname of ter bespreking aan de triagetafel.

Directe opname

De HOvJ toetst de casus aan de criteria uit het toetsingskader. Alleen als de casus voldoet aan de criteria 'ernstige dreiging op het leven gericht' in combinatie met één van de vier dreigingsfenomenen' kan de casus worden aangedragen voor directe opname.

Triagetafel

Indien een casus niet voldoet aan de criteria (ernstige dreiging in combinatie met één van de dreigingsfenomenen) maar de dreiging toch aanleiding geeft voor eventuele opname in het stelsel, kan de casus op basis van professioneel inzicht van politie en/of KMar en het OM worden aangedragen ter bespreking aan de triagetafel.

Het uitgangspunt van de triagetafel is om te bepalen onder welk gezag maatregelen genomen dienen te worden. Het uiteindelijke oordeel over het opnemen van een casus in het stelsel – door aanwijzing van een persoon – kan enkel door de NCTV worden gegeven. Agendering van casuïstiek in het triageproces, en dus ook aan de triagetafel, geschiedt uitsluitend door de partij die het gezag heeft. Het OM voert het secretariaat van het triageproces en zit de triagetafel voor.

¹⁰ Op de limitatieve lijst staan ook objecten en diensten. Die maken geen onderdeel uit van het stelsel beveiligen van personen. Zie 2.5 voor de maatregelen ten aanzien van objecten en diensten.

Proces na directe opname of opname na bespreking aan de triagetafel

De NCTV formaliseert de aanwijzing van een te beveiligen persoon tot opname in het stelsel, door in het oordeelsformulier aan te geven dat de NCTV akkoord is met de opname van de te beveiligen persoon in het stelsel beveiligen van personen. Het oordeel aangaande opname in het stelsel zal ordentelijk worden vastgelegd en beargumenteerd met afwegingen, waaronder op basis van welke informatie het besluit is genomen. Met het versturen van het oordeelsformulier wordt het OM geïnformeerd over het oordeel en daarmee de aanwijzing van de NCTV. De HOvJ zal na ontvangst van het oordeelsformulier het overdrachtdossier verzenden aan de NCTV.

Na deze aanwijzing is de NCTV het bevoegd gezag. In het triageproces is de werkafpraak gemaakt dat de NCTV in de praktijk pas na het ontvangen van het volledige overdrachtdossier over de informatie beschikt om, waar nodig, aanvullende maatregelen te nemen.

Indien een door de HOvJ aangedragen casus in de directe of indirecte lijn niet door de NCTV wordt opgenomen en de HOvJ desondanks van oordeel blijft dat de casus thuishoort bij de NCTV, geldt de volgende (operationele) escalatie: de landelijk Coördinerend HOvJ zoekt afstemming met de directeur van de NCTV. De laatste escalatiestap is de portefeuillehoudend procureur-generaal in afstemming met de NCTV.

Toetsingskader voor triage

Het triageproces start met het oordeel van de HOvJ dat een casus stelselwaardig is. Die beoordeling wordt gedaan aan de hand van de criteria die zijn vastgelegd in het toetsingskader voor triage.

Dat toetsingskader bevat drie kernelementen:

- A. Ernstige dreiging
- B. Dreiging afkomstig uit één van de dreigingsfenomenen
- C. Professioneel inzicht

Ad. A. Ernstige dreiging

Een persoon komt in aanmerking voor directe opname in het stelsel indien er sprake is van een ernstige dreiging gericht op zijn fysieke integriteit. Ernstige dreiging is geoperationaliseerd als er naar het oordeel van de HOvJ sprake is van:

- het (mede)plegen van geweldsdelicten met een strafmaximum van 6 jaar of meer;
- het plegen van het misdrijf tegen het leven gericht als bedoeld in artikel 285 van het Wetboek van Strafrecht, waarbij tevens sprake is van antecedenten met betrekking tot ernstige vormen van geweldpleging, deelname aan een gewelddadige groepering of de aanwezigheid van een psychische stoornis bij de dreigende actor.

In alle gevallen dient de ernstige dreiging vallend binnen één van bovengenoemde twee artikelen direct of indirect tegen het leven gericht te zijn. Dit betekent dat voor directe voordracht de dreiger of de dreigende actor bekend moet zijn om vast te kunnen stellen of de dreiging valt onder artikel 285 van het Wetboek van Strafrecht en of er tevens sprake is van de genoemde factoren. Bij de

operationalisering van de ernst van de dreiging worden de criteria toegepast die in het lokaal domein bewaken en beveiligen worden gehanteerd om de ernst van de dreiging vast te stellen.

Ad. B. Dreiging afkomstig uit één van de dreigingsfenomenen

De dreiging moet afkomstig zijn uit één van de vier vastgestelde dreigingsfenomenen. Deze worden voor de toepassing in het triageproces als volgt gedefinieerd:

1. Georganiseerde ondermijnende criminaliteit

Bij georganiseerde, ondermijnende criminaliteit gaat het om misdrijven die worden gepleegd in georganiseerd verband, waarbij financieel of materieel gewin het hoofddoel is. Deze misdrijven gaan vaak gepaard met intimidatie, bedreiging en/of geweld. De ondermijnende werking van deze vorm van criminaliteit ligt in de verwevenheid van de onder- en bovenwereld, met als effect dat het functioneren van de democratische rechtsorde en het vertrouwen daarin wordt aangetast.

De dreigende actor in dit fenomeen is een crimineel samenwerkingsverband (CSV), en/of een individu dat aangestuurd wordt en/of onderdeel uitmaakt van een CSV. Om te bepalen of een dreigende actor tot een CSV behoort, kunnen (indien aanwezig) uitspraken van eerdere rechtelijke procedures worden gebruikt, waarin bijvoorbeeld de mate van geweldsbereidheid van het CSV of de impact op de rechtsorde is vastgesteld. Indien deze niet voorhanden zijn, zal op basis van bij de (opsporings) diensten en/of OM beschikbare informatie aannemelijk worden gemaakt dat de dreigende actor een concrete dreiging vormt.

2. Terrorisme en extremisme

Terrorisme is het uit ideologische motieven (voorbereiden van het) plegen van op mensenlevens gericht geweld, of het veroorzaken van maatschappij-ontwrichtende schade, met als doel (een deel van) de bevolking ernstige vrees aan te jagen, maatschappelijke veranderingen te bewerkstelligen en/of politieke besluitvorming te beïnvloeden.

Extremisme is het uit ideologische motieven bereid zijn om niet-gewelddadige en/of gewelddadige activiteiten te verrichten die de democratische rechtsorde ondermijnen. De dreigende actor betreft een terroristische of extremistische groepering, en/of individuen die door deze groeperingen worden geïnspireerd dan wel aangestuurd.

3. Statelijke dreiging

Onder statelijke dreiging valt elke activiteit die erop is gericht al dan niet met geweld het leven van een individueel persoon of groep personen te beïnvloeden en/of verstoren, en die (buiten de eigen landsgrenzen) wordt ondernomen door een buitenlandse overheid of proxy namens een buitenlandse overheid. Statelijke dreiging gaat over activiteiten van of namens buitenlandse overheden, gericht op personen of organisaties die zij als dreiging of tegenstander zien. Deze activiteiten variëren (niet uitsluitend) van spionage, omkoping, intimidatie, bedreiging, mishandeling, ontvoering tot moord. De dreigende actor betreft een statelijke actor. Hieronder kunnen buitenlandse overheden of overheidsorganisaties vallen, waaronder ook buitenlandse inlichtingendiensten, en hun proxy's. Proxy's kunnen bestaan uit bedrijven, groeperingen of individuen die

door een buitenlandse overheid worden ingezet om haar doelen te bereiken.

4. Gefixeerde eenling

Een gefixeerde eenling is een individu dat een buitensporige fixatie heeft op een persoon of onderwerp, vermoedelijk psychische problemen heeft, en vanuit een persoonlijk motief dusdanig problematisch gedrag vertoont in de vorm van communicaties en/of toenaderingen richting een persoon of personen, dat dit kan uitmonden in een gewelddadige daad, in voorkomend geval met als gevolg maatschappelijke ontwrichting of (zeer grote) onrust.

Ad. C. Professioneel inzicht

Als een casus niet voldoet aan de bovengenoemde afgebakende criteria voor directe opname in het stelsel beveiligen van personen (ernstige dreiging in combinatie met één van de dreigingsfenomenen), maar de dreiging toch aanleiding geeft voor eventuele opname in het stelsel, kan de casus worden aangedragen ter bespreking aan de triagetafel. Dit is alleen mogelijk wanneer op basis van het professioneel inzicht van de politie en/of de KMar én na beoordeling van de beschikbare informatie door de HOvJ, er voldoende reden is om de casus ter bespreking voor te leggen.

Deze flexibiliteit is belangrijk om in te kunnen spelen op dreigings-situaties die niet altijd binnen de strikt afgebakende criteria voor directe opname in het stelsel (ernstige dreiging in combinatie met één van de vier dreigingsfenomenen) passen. Zelfs als een casus niet direct of evident onder ernstige dreiging valt en/of niet afkomstig is van een van de fenomenen, kan deze op basis van professioneel inzicht van de politie, de KMar en/of het OM toch worden aangedragen voor de triagetafel, indien de beschikbare informatie hiertoe aanleiding geeft.

Toepassing van het toetsingskader

Het toetsingskader wordt in het triageproces toegepast met de invulling van het zogenaamde intakeformulier. Dit formulier operationaliseert de vastgestelde criteria door middel van specifieke vragen over de context van de dreiging en de kenmerken van de bedreigde persoon in relatie tot de dreiging, die voor de beslissing over de opname in het stelsel op het moment van invullen beschikbaar is.

2.3.4 Exclusiviteit persoonsgerichte maatregelen in het stelsel beveiligen van personen

Persoonsgerichte maatregelen, oftewel persoonsbegeleiding of persoonsbeveiliging, kunnen alleen worden ingezet in het stelsel beveiligen van personen. Dit betekent dat de HOvJ geen gebruik meer maakt van zijn formeel bestaande wettelijke bevoegdheid om ter bescherming van een bedreigde persoon, zogenaamde persoonsgerichte maatregelen op te dragen. Deze maatregelen worden alleen uitgevoerd onder gezag van de NCTV door de Landelijke Eenheid Expertise en Operaties van de politie. In assistentie aan de politie kunnen deze maatregelen ook worden uitgevoerd door eenheden van de KMar. Deze afspraak wordt eveneens vastgelegd in een daartoe strekkende instructie aan de HOvJ's.

Er zijn uitzonderlijke gevallen waarin naar het oordeel van de HOvJ

tijdelijk (vanwege een bepaald hoogrisicomoment), of vanwege directe noodzaak daartoe, persoonsgerichte maatregelen moeten worden getroffen. In die uitzonderlijke gevallen (beschreven in de 'Afspraken Exclusiviteit van persoonsgerichte maatregelen') vindt onmiddellijke aanwijzing van de desbetreffende persoon plaats door de NCTV, na hierom door (of namens) de HOvJ telefonisch te zijn verzocht. Bij dit verzoek wordt de op dat moment beschikbare en relevante informatie gedeeld. De inzet van de persoonsgerichte maatregelen vindt vervolgens plaats onder gezag van de NCTV, zonder voorafgaand triageproces.

2.3.5 Informatievoorziening aan burgemeester door de NCTV

De burgemeesters dienen, door de NCTV, tijdig geïnformeerd te worden wanneer een door de NCTV aangewezen persoon in hun gemeente woont of werkt. Deze passage beschrijft de wijze van informatieverstrekking vanuit de NCTV naar burgemeesters wanneer een te beveiligen persoon wordt opgenomen in het stelsel of een te beveiligen persoon in het stelsel woonachtig is in een bepaalde gemeente.

In de praktijk zijn er grofweg drie scenario's te onderscheiden bij informatieverstrekking: (1) wanneer een nieuwe te beveiligen persoon in het stelsel wordt opgenomen of (2) bij een planbare veiligheidssituatie rondom één of meerdere te beveiligen personen die zich op één of meerdere locaties in de gemeente bevinden (bijvoorbeeld bij een evenement) of (3) indien er een acuut veiligheidsrisico is voor een te beveiligen persoon.

In het geval van de burgemeester gaat het om de situaties waarbij er voorstelbare risico's zijn ten aanzien van de openbare orde en veiligheid, zoals risico's voor omwonenden of als er zichtbare maatregelen worden genomen in de openbare ruimte. Zulke maatregelen kunnen leiden tot vragen over de veiligheid vanuit de omwonenden of er kunnen politiek-bestuurlijke bijzonderheden spelen in de casus. Afstemming is dan nodig over de gevolgen van maatregelen voor (onder andere) politie-inzet. In het geval van de gemeente gaat het bijvoorbeeld om situaties waarbij het nodig is bepaalde maatregelen te treffen, waarvoor afstemming nodig is of wanneer er maatregelen genomen moeten worden waarvoor samenwerking met of instemming van de gemeente nodig is, zoals bij het plaatsen van een bewakingscontainer.

De NCTV bepaalt, met inachtneming van de geldende grondslagen, welke informatie de NCTV met de burgemeester deelt.

Daarnaast hebben de politie en de KMar op grond van artikel 16 Wet Politiegegevens een zelfstandige verantwoordelijkheid om het lokaal gezag te informeren.

Driehoeksoverleggen en vierhoeksoverleggen

In het driehoeksoverleg overleggen de burgemeester en de officier van justitie regelmatig samen met de politie over de taakuitvoering van de politie en over het beleid ten aanzien van de taakuitvoering (artikel 13, eerste lid, Politiewet 2012). Wanneer het door de burgemeester, de officier van justitie, de NCTV of de politie nodig wordt geacht kan de NCTV hierbij aansluiten, wanneer er sprake is van een stelselcasus in de betreffende gemeente. Dit wordt een vierhoeksoverleg genoemd. De KMar kan eveneens deelnemen aan

een vierhoeksoverleg wanneer zij betrokken is bij de taakuitvoering.

2.4 Het lokaal domein

Het taakveld bewaken en beveiligen van personen, objecten en diensten omvat het stelsel beveiligen van personen, het lokaal domein en het bewaken en beveiligen van objecten en diensten.

In het lokaal domein neemt het lokale gezag zelf besluiten over aanvullende veiligheidsmaatregelen om een dreiging in de richting van personen, objecten of diensten af te wenden dan wel ernstige schending van de fysieke integriteit te voorkomen. Zoals beschreven in de algemene uitgangspunten voor het taakveld (paragraaf 2.2) is er sprake van een gelaagde verantwoordelijkheidsverdeling.

2.4.1 Waken over de veiligheid van personen in het lokaal domein

Indien een persoon niet wordt opgenomen in het stelsel omdat niet aan de criteria wordt voldaan, maar er gelet op de dreiging wel veiligheidsmaatregelen nodig zijn, dan worden deze getroffen onder verantwoordelijkheid van de HOvJ. De HOvJ beoordeelt, op advies van de politie, in hoeverre de persoon en/of zijn werkgever in staat is weerstand te bieden aan de dreiging. Ook in het lokaal domein staat het voorkomen van ernstige schending van de fysieke integriteit van de bedreigde persoon centraal.

Proces lokaal domein

Wanneer bij de politie of de KMar een melding van een dreiging binnenkomt of aangifte van een dreiging wordt gedaan, wordt deze dreiging ter kennis gebracht van de afdeling Regionale Conflict en Crisisbeheersing (RCCB) van de politie. Bij de RCCB vindt een eerste weging plaats of de dreiging op persoon, object, of dienst voldoet aan de criteria van ernstige dreiging en in aanmerking komt voor het taakveld bewaken en beveiligen. Is dit niet het geval, dan valt deze casus onder de reguliere basispolitiezorg. Indien de casus voldoet aan de criteria van ernstige dreiging wordt de casus gemeld aan de adviseur bewaken, beveiligen en crisisbeheersing (adviseur BB&C) van het OM en vindt er overleg plaats. In de instructie bewaken en beveiligen zijn door het OM kaders opgesteld met betrekking tot welke casuïstiek altijd voorgelegd dient te worden aan de adviseur BB&C.

In onvoorziene zaken of spoedzaken worden onder verantwoordelijkheid van de portefeuillehouder RCCB van de betreffende politie-eenheid op voorhand veiligheidsmaatregelen (met uitzondering van persoonsgerichte maatregelen) genomen in afwachting van afstemming met de HOvJ. Dit gaat om maatregelen in situaties waarin per direct moet worden gehandeld. Deze spoedmaatregelen hebben als hoofddoel om een veilige situatie te creëren in een periode van mogelijk hoge dreiging en onvolledige informatie. Daarnaast hebben de spoedmaatregelen ook tot doel de periode te overbruggen tot er meer duiding aan de dreiging gegeven kan worden. Deze voorlopige maatregelen worden zo spoedig mogelijk afgestemd met de adviseur BB&C van het OM, zodat deze vastgesteld kunnen worden.

De adviseur BB&C overlegt met de HOvJ over de noodzaak tot het

treffen van aanvullende veiligheidsmaatregelen in het lokaal domein, het aandragen voor opname in het stelsel beveiligen van personen, of besluit dat geen aanvullende maatregelen – bovenop de basispolitiezorg – nodig zijn. Bij de beoordeling dat opname in het stelsel beveiligen van personen passend is, geeft de adviseur BB&C de politie de opdracht tot het opstellen van een intakeformulier ten behoeve het triageproces. Indien er veiligheidsmaatregelen in het lokaal domein nodig zijn, kan door de adviseur BB&C opdracht gegeven worden tot het opstellen van een (dreigings) informatieproduct.

Na ontvangst van het (dreigings)informatieproduct kan de opdracht worden gegeven tot het opmaken van een maatregeladvies, of wordt de casus alsnog terugverwezen naar de basispolitiezorg. De HOvJ neemt vervolgens een besluit over het maatregelenadvies van de politie.

Bovenstaande afspraken tussen OM en politie zijn nader uitgewerkt in een beleidskader.

2.4.2 Bedreigingen tegen leden van de driehoek

In het bijzondere geval dat een burgemeester of een politiechef ernstig bedreigd wordt, beoordeelt de verantwoordelijke HOvJ of opname in het stelsel beveiligen van personen passend is. Hierbij is het toetsingskader voor triage van toepassing.

De HOvJ van het arrondissement van de woonplaats van de te beveiligen persoon stelt de procedure in werking. Deze verloopt volgens het reguliere proces van beoordelen van de casus en eventueel aandragen bij de NCTV en het treffen van maatregelen. De dreiging wordt lokaal door de politie ingeschat en vormt de basis van een maatregelenadvies voor de verantwoordelijke HOvJ. Als de bedreigde politiechef in zijn eigen eenheid woonachtig is, wordt het (dreigings)informatieproduct en het maatregelenadvies door respectievelijk de informatieorganisatie en de portefeuillehouder RCCB van een andere eenheid opgemaakt (indien deze niet opgenomen wordt in het stelsel).

Indien een HOvJ wordt bedreigd dan is de HOvJ van diens woonplaats verantwoordelijk voor beoordelen van de casus, eventueel aandragen bij de NCTV en het treffen van maatregelen. Indien de bedreigde HOvJ in hetzelfde arrondissement woont en werkt, krijgt een andere HOvJ de verantwoordelijkheid voor het beoordelen van de casus, eventueel aandragen voor opname in het stelsel en over het treffen van maatregelen. Het College van procureurs-generaal wordt altijd geïnformeerd over de dreiging en de eventuele maatregelen die worden getroffen voor personen die werkzaam zijn bij het OM.

2.5 Bewaken en beveiligen van objecten en diensten

Bewaken en beveiligen van objecten en diensten onder lokaal gezag

De burgemeester is op grond van zijn verantwoordelijkheid voor de openbare orde verantwoordelijk voor de bewaking en beveiliging

van objecten en diensten. Indien er sprake is van strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde, zoals in geval van een concrete dreiging waarbij veiligheidsmaatregelen worden genomen ter voorkoming van strafbare feiten, dan valt de bewaking en beveiliging van objecten en diensten onder verantwoordelijkheid van de HOvJ.

Ook de uitvoering van bewakings- en beveiligingsmaatregelen van (aangewezen) objecten en diensten op de limitatieve lijst geschiedt onder gezag van de burgemeester, voor zover het de handhaving van de openbare orde betreft, of de HOvJ, voor zover het de strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde betreft. De NCTV stelt daarbij (periodiek) het dreigingsniveau vast ten behoeve van het monitoren en eventueel het op- en afschalen van maatregelen. De NCTV geeft op basis van het dreigingsbeeld een advies aan het betreffende lokale gezag voor het treffen van veiligheidsmaatregelen ten aanzien van objecten en diensten. Het lokale gezag is verantwoordelijk voor het al dan niet opvolgen van deze adviezen.

De maatregelen ten aanzien van de beveiliging van personen dienen in balans te zijn met de maatregelen die worden getroffen bij de objecten (woonhuis, werkplek) waar de betreffende persoon zich regelmatig bevindt. In uitzondering op de regel is de NCTV het gezag over maatregelen aan objecten zoals veelbezochte locaties van de te beveiligen personen in het stelsel, de woning en de werkplek van de te beveiligen persoon uitsluitend met het oog op het waken over de veiligheid van deze persoon.

Bewaken en beveiligen van objecten en diensten onder gezag van de NCTV

Bij de objecten en diensten zijn er ook specifieke objecten en diensten die door de KMar onder direct gezag van de NCTV bewaakt en beveiligd worden op grond van artikel 4, eerste lid sub a, e en h in combinatie met artikel 4, derde lid Politiewet 2012. Het gaat daarbij om de koninklijke paleizen, het terrein van de ambtswoning van de minister-president en beveiligingswerkzaamheden ten behoeve De Nederlandsche Bank N.V. De NCTV is in deze gevallen altijd het gezag en bepaalt de maatregelen die getroffen worden.

2.6 Systeemverantwoordelijkheid

De NCTV heeft naast zijn rol als gezag in het stelsel beveiligen van personen, ook de verantwoordelijkheid voor het goed functioneren van het nieuwe taakveld (systeemverantwoordelijkheid) en daarmee ook voor de ordening in het lokaal domein. De NCTV is beleidsmatig verantwoordelijk voor het inrichten, onderhouden en functioneren van het taakveld bewaken en beveiligen, waaronder het zorgdragen voor een goede verdeling van de taken en rollen en het stellen van kaders waarbinnen dat gebeurt met het oog op de kwaliteit van de taakuitvoering.

Deze verantwoordelijkheid ligt in het verlengde van de algemene verantwoordelijkheid voor de taakuitvoering in het gehele taakveld; zowel voor het stelsel beveiligen van personen als het lokaal domein. Beide zijn beschreven in deze circulaire.

Omdat de reikwijdte van het stelsel beveiligen van personen niet samenvalt met deze verantwoordelijkheid van de NCTV, wordt die

verantwoordelijkheid de systeemverantwoordelijkheid genoemd. De systeemverantwoordelijkheid van de NCTV is een bredere verantwoordelijkheid dan die volgt uit de rol van gezag in het stelsel. Hierbij gaat het om opstellen van beleidskaders, inrichten en faciliteren van de governance, monitoren van de kwaliteit en ervoor zorgen dat het systeem tussentijds bijgestuurd wordt indien dat nodig is. De NCTV draagt beleidsverantwoordelijkheid voor het taakveld en draagt zorg voor de systeemverantwoordelijkheid.

De minister van JenV is politiek verantwoordelijk voor het taakveld bewaken en beveiligen. Daarnaast heeft de minister van JenV ook een verantwoordelijkheid als eigenaar of beheerder van betrokken organisaties in het taakveld.

3. Systematiek taakveld: van dreiging naar veiligheidsmaatregelen

In dit hoofdstuk wordt de werkwijze toegelicht om binnen het taakveld bewaken en beveiligen van informatie over een dreiging of risico tot veiligheidsmaatregelen te komen. Ook zijn in dit hoofdstuk de bijbehorende (dreigings)informatieproducten benoemd. De beschreven systematiek en producten zijn grotendeels gelijk binnen het taakveld.

Het werkproces is op hoofdlijnen geüniformeerd binnen de diverse organisaties.

Bij het doorlopen van het werkproces worden de processtappen en de gemotiveerde besluitvorming vastgelegd. Zodoende zijn besluiten navolgbaar en wordt het mogelijk om de inzet van maatregelen te monitoren en evalueren.

3.1 Informatie over dreiging en risico

Dreigingsniveaus

Voor het vaststellen van het dreigingsniveau wordt een dreigingsinschatting opgesteld. Hiervoor wordt een inschatting gemaakt van de 'ernst' van de dreiging en de 'waarschijnlijkheid' dat de dreiging gaat worden uitgevoerd. Daarbij wordt gebruik gemaakt van speciaal ontwikkelde tabellen met een dubbele kwalificering. Daardoor ontstaat een differentiatie in dreigingsniveaus en is maatwerk mogelijk. Op basis van de inschatting wordt gefundeerd overwogen ten aanzien van welke personen, objecten en diensten veiligheidsmaatregelen nodig zijn.

De inschatting ten behoeve van het gezag wordt, in de vorm van een dreigingsinschatting, dreigingsmelding of een dreigings- of risicoanalyse – afhankelijk van de aard – gevraagd en ongevraagd vervaardigd door politie, KMar of de inlichtingen- en veiligheidsdiensten. Voor sommige objecten voorziet de intelligenceorganisatie van de KMar in eigen dreigingsinschattingen (krachtens artikel 4, eerste lid, onder a, b, c, e en h, Politiewet 2012). Andere partijen, zoals werkgevers of BVA's van departementen, kunnen eveneens informatie leveren aan deze organisaties ten behoeve van het informatiebeeld van de voor hen relevante personen, objecten en diensten.

3.2 Informatieproducten (en informatiedeling)

Op basis van onderstaande (dreigings)informatieproducten bepaalt het gezag of aanvullende veiligheidsmaatregelen nodig zijn om weerstand te bieden tegen een dreiging, en zo ja, welke veiligheidsmaatregelen dat zijn. Het uniforme gebruik van deze producten zorgt voor eenduidigheid in gehanteerde begrippen. Deze (dreigings)informatieproducten worden opgesteld door de intelligenceorganisatie van respectievelijk de politie, de KMar en de inlichtingen- en veiligheidsdiensten.

Bij het delen van informatie geldt dat het belang van bewaken en beveiligen nevensgeschikt is aan dat van opsporing en vervolging. De NCTV, het OM, de politie, KMar, de inlichtingen- en veiligheidsdiensten en andere relevante organisaties delen conform het eigen wettelijke kader de bij hen beschikbare, relevante informatie intern, met elkaar en met de gezagen.

Met het oog op de bepaling van een adequaat weerstandsniveau kan het gezag in contact treden met de politie, de KMar en de inlichtingen- en veiligheidsdiensten ten behoeve van verduidelijking van de verstrekte (dreigings)informatieproducten. Het gezag kan indien nodig, verzoeken medewerking te verlenen aan het verstrekken en (gedeeltelijk) verwerken van informatie conform wettelijke kaders. Tevens heeft de NCTV (als

systeemverantwoordelijke) een beleidsverantwoordelijkheid dat de uitwisseling van relevante informatie – die bij de diensten, bij de politie en de KMar aanwezig is – tot stand komt en optimaal verloopt, waardoor de relevante informatie ook bij de uitvoering van de maatregelen betrokken kan worden.

Melding van de dreiging

Dit betreft een melding van een concrete of voorstelbare dreiging tegen een persoon, object of dienst zonder waardering van de ernst en waarschijnlijkheid. Een melding van een dreiging kan op verschillende manieren bekend worden zoals bijvoorbeeld via een melding of aangifte, vanuit de opsporing, via intelligence of een melding van de inlichtingen- en veiligheidsdiensten en tot slot uit informatie van ketenpartners. Informatie omtrent dreigingen wordt gevraagd en ongevraagd (zo nodig spoedshalve) verstrekt aan het gezag door de politie, KMar en inlichtingen- en veiligheidsdiensten. In de doorverstreking van melding wordt aandacht besteed aan zowel de bedreigde, als de dreiger (indien bekend).

Informatierapport dreiging (IRD)

Dit product is bedoeld om bij concrete en voorstelbare dreigingen zoveel als mogelijk beschikbare informatie bijeen te brengen en zo een eerste indruk te geven van de situatie. Op basis van het IRD kan het gezag besluiten dat een dreigingsinschatting (DI) moet worden opgemaakt en kan het gezag besluiten, indien nodig, de eerste (spoed)maatregelen te treffen. Een IRD wordt in beginsel uitsluitend in opdracht van het gezag opgesteld.

Signaalrapportage

Een signaalrapport is een informatierapport waarmee een signaal ter alertering wordt afgegeven op een specifiek onderwerp, indien dit een relatie heeft met het taakveld bewaken en beveiligen. Dit rapport wordt eigenstandig opgesteld vanuit de intelligenceorganisatie van de politie. Dat doen zij indien er een specifieke trend, methodiek of andere van belang zijnde ontwikkeling vanuit een dreigingsfenomeen bekend wordt en als deze van invloed kan zijn op de dreiging, op meerdere te beveiligen personen en/of de uitvoering van maatregelen, zoals persoonsbeveiliging.

Met een signaalrapport kunnen het gezag en organisaties binnen het taakveld bewaken en beveiligen geïnformeerd worden, waarbij een aantal scenario's kan worden geschetst.

Dreigingsinschatting (DI)

Een dreigingsinschatting is een product waarin de ernst en waarschijnlijkheid van de concrete, dan wel voorstelbare dreiging tegen een persoon, object of dienst wordt ingeschat. De inschatting is gebaseerd op feiten of omstandigheden met betrekking tot een dreiging en de ernst en waarschijnlijkheid van het manifesteren van de dreiging. Waar mogelijk worden signalen en contextinformatie vanuit betrokkenen (bijvoorbeeld de bedreigde persoon of hun naasten) daarin meegewogen. Dreigingsinschattingen worden voor het taakveld bewaken en beveiligen opgesteld. Zij worden gevraagd en ongevraagd verstrekt aan het gezag door opsporings-, inlichtingen- en veiligheidsdiensten.

Dreigingsanalyse (DA)

Een dreigingsanalyse is een uitgebreide analyse van concrete (voorspelbare) en potentiële (voorstelbare) dreiging tegen één of meer bepaalde personen, objecten of diensten. De analyse is

gebaseerd op feiten en omstandigheden met betrekking tot de dreiging en de ernst en waarschijnlijkheid van het manifesteren van de dreiging. Dreigingsanalyses voor het stelsel beveiligen van personen worden op verzoek van het gezag opgesteld door de intelligenceorganisatie van de politie, de intelligenceorganisatie van de KMar en de inlichtingen- en veiligheidsdiensten. Voor het lokaal domein kan een HOVJ de intelligenceorganisatie van de politie, de intelligenceorganisatie van de KMar en de inlichtingen- en veiligheidsdiensten verzoeken een dreigingsanalyse op te stellen.

Risicoanalyse (RA)

Een risicoanalyse is een uitgebreide analyse waarin het belang, de concrete en voorstelbare dreiging en de weerstand in onderlinge samenhang worden beoordeeld en inzicht wordt gegeven in de risico's die een persoon, object of dienst loopt. In een risicoanalyse wordt aangegeven wat het belang van de persoon, object of dienst is en wordt de concrete en voorstelbare dreiging tegen de persoon, het object of de dienst beschreven. Daarna wordt in de vorm van scenario's beschreven in hoeverre de bestaande weerstand voldoende is om de geschetste dreiging te weerstaan. Het risico is vervolgens de mate waarin de weerstand tekortschiet tegen een bepaalde dreiging. De AIVD ontvangt hiervoor informatie van de andere diensten (bijvoorbeeld politie en MIVD).

Weerstandsanalyse (WA)

Een weerstandsanalyse (WA) is een uitgebreide analyse van de weerstand rondom een bepaald persoon, object of dienst. Een WA is standaard onderdeel van een reguliere risicoanalyse (RA), maar kan ook als zelfstandig product worden opgesteld. In een weerstandsanalyse wordt aan de hand van vooraf bepaalde scenario's bezien in hoeverre de fysieke (veiligheids)maatregelen die op dat moment getroffen zijn, weerstand bieden tegen voorstelbare dreigingen in deze scenario's. Weerstandsanalyses kunnen zowel voor het stelsel als voor het lokaal domein worden opgesteld en worden respectievelijk door de NCTV of de HOVJ verzocht. De AIVD stelt deze weerstandsanalyses op.

3.3 Uitvoering

Op basis van de genoemde systematiek en betreffende (dreigings) informatieproducten voor dreiging en risico, worden de verkregen informatie en analyses op hun onderlinge samenhang beoordeeld door het gezag. De informatie kan voorts worden aangevuld met informatie verkregen uit andere bronnen. Op basis van een zo compleet mogelijk beeld wordt het niveau van de dreiging vastgesteld door het gezag. Om weerstand te bieden tegen dreiging en risico's, kunnen maatregelen worden genomen. Is er sprake van een onaanvaardbaar risico, dan zullen veiligheidsmaatregelen moeten worden genomen die erop gericht zijn het risico tot een geaccepteerd niveau terug te dringen.

Zowel in het lokaal domein als het stelsel beveiligen van personen worden zogenoemde 'verhoogd risicomomenten' aangemeld bij het gezag. Een 'verhoogd risicomoment' is een moment waarbij een persoon in het kader van het uitoefenen van zijn functie optreedt in een voor breed publiek toegankelijke plaats waarbij een risico kan worden verondersteld. Deze wordt aangemeld bij de NCTV wanneer

het een persoon in het stelsel beveiligen van personen betreft, en bij de portefeuillehouder Regionale Conflict en Crisisbeheersing (RCCB) van de regionale eenheid wanneer het een persoon in het lokaal domein betreft. De NCTV (voor het stelsel beveiligen van personen) en portefeuillehouder RCCB (voor het lokaal domein) stellen vast of op het verhoogd risicomoment (extra) veiligheidsmaatregelen worden geadviseerd.

De veiligheidsmaatregelen zijn, met uitzondering van Categorie I van de limitatieve lijst, op basis van dreiging en risico getroffen en zijn in beginsel van tijdelijke aard. De geconstateerde concrete en/of potentiële dreiging en risico en de naar aanleiding daarvan getroffen veiligheidsmaatregelen, dienen periodiek te worden getoetst om te bepalen of voortzetting van de veiligheidsmaatregelen nog opportuun is. Indien mogelijk expliciteren gezag en uitvoering gezamenlijk in een zo vroeg mogelijk stadium op welk moment en/of op basis van welk type informatie de inschatting van de dreiging en het risico geëvalueerd kan worden om te bezien of de veiligheidsmaatregelen nog proportioneel en actueel zijn.

4. Uitvoering en werkafspraken

4.1 Landelijk Coördinatie Centrum Bewaken en Beveiligen (LCC)

Het Landelijk Coördinatie Centrum Bewaken en Beveiligen (LCC) is verantwoordelijk voor de regie, afstemming en coördinatie tussen de politie en KMar betreffende de voorbereiding en de uitvoering van maatregelen in het kader van het beveiligen van personen die zijn aangewezen door NCTV en dus zijn opgenomen in het stelsel beveiligen van personen. Voor de KMar betreft dit alleen de taakuitvoering in assistentieverlening aan de politie met betrekking tot door de minister aangewezen personen.¹¹ Het LCC kan daarnaast incidenteel op verzoek van de HOvJ of van met de uitvoering belaste eenheden van politie en/of KMar, een coördinerende functie vervullen bij specifieke casuïstiek die (nog) niet is opgenomen in het stelsel beveiligen van personen.

Het LCC is een functionele samenwerking tussen de politie en de KMar waarin functionarissen van politie en KMar vanuit hun eigen verantwoordelijkheid werken aan de gezamenlijke taak. Het LCC coördineert vanuit een totaalbeeld de operatie, vanuit één fysieke locatie, met gebruikmaking van uniforme werkprocessen en te differentiëren inzetconcepten. Leidend daarbij is het centrale inzicht in beschikbare capaciteit en de coördinatie op de uitvoering. Zodoende wordt het tevens meer mogelijk om beveiligingsconcepten op maat te maken voor de specifieke situatie van een te beveiligen persoon. Hiermee wordt maximale flexibiliteit in de uitvoering geleverd.

Ten aanzien van de advisering van maatregelen zijn zowel in de 'koude' als 'warme' fase adviseurs B&B werkzaam, afkomstig van de KMar en de politie. Zij zijn het eerste aanspreekpunt (SPOC) voor het gezag. Voor wat deze adviesfunctie van de politie betreft is een landelijk adviesteam ingericht.

Deze adviseurs zijn verantwoordelijk voor het (laten) opstellen van een maatregelenadvies op verzoek van de NCTV, dat een beschrijving geeft van de bewakings- en beveiligingsmaatregelen, die noodzakelijk zijn om weerstand te kunnen bieden tegen de dreiging. Daarbij geven zij een advies over de toewijzing van schaarse middelen in het taakveld die voor de uitvoering van het beveiligen van personen noodzakelijk zijn en waarover tussen de gezagen – vanwege de beperkte beschikbaarheid – afstemming dient plaats te vinden. De te treffen veiligheidsmaatregelen worden vastgesteld door het gezag. De uitvoering vindt plaats onder

verantwoordelijkheid van het gezag.

De operationele leiding van het LCC bestaat uit functionarissen van de politie en de KMar. Vanuit het LCC vindt nauwe afstemming plaats met de NCTV in de hoedanigheid van gezag. Indien het LCC op verzoek een coördinerende functie vervult in het lokaal domein betreft dit gezag de HOvJ of de burgemeester.

De verwerking van gegevens in het LCC en de verstrekking van gegevens vanuit het LCC vindt plaats onder de verantwoordelijkheid van de korpschef.

4.2 Werkwijze nationale evenementen

Er is een gezamenlijke 'werkwijze nationale evenementen', opgesteld door politie en NCTV. Een nationaal evenement is een evenement dat bezocht wordt door personen die zijn opgenomen in het stelsel beveiligen van personen, én waarbij het nationaal belang centraal staat, én het karakter van het evenement een specifieke of verhoogde druk op de bewaking en beveiliging geeft. Het aanmerken van een evenement als nationaal evenement geschiedt door de minister van Justitie en Veiligheid op advies van de NCTV. In algemene zin wordt hier terughoudend mee omgegaan.

De werkwijze omvat onder andere:

- Een geïntegreerd dreigingsbeeld op basis van de landelijke en lokale dreigingsinschattingen;
- Een transparante en toetsbare risicoafweging aan de hand van een landelijke lijst dreigingsscenario's;
- Een integraal bewakings- en beveiligingsplan met de maatregelen inclusief de beveiligingsringen. Dit plan bevat het basispakket aan maatregelen en de eventuele extra gewenste maatregelen die voortvloeien uit de uitgewerkte scenario's.

Veiligheidsmaatregelen ten aanzien van de locatie, objecten en de openbare orde worden genomen onder bevoegdheid van het betrokken gezag. Met de burgemeester en de HOvJ participeert de NCTV in het gezagsoverleg met betrekking tot het nationale evenement over de te nemen veiligheidsmaatregelen. De NCTV is het gezag met betrekking tot de fysieke veiligheid van de aanwezige personen in het stelsel beveiligen van personen, en daarmee opdrachtgever van de politie of de KMar die uitvoering geeft aan de

¹¹ Het LCC voert deze rol niet uit ten aanzien van de maatregelen ten aanzien van objecten en diensten.

persoonsbeveiliging en -begeleiding. De NCTV geeft bij nationale evenementen altijd advies over de samenhang en de afstemming tussen de betrokken partijen in het bewaking- en beveiligingsproces, ongeacht het dreigingsniveau, en maakt deel uit van de daartoe relevante overleggen ter voorbereiding van deze evenementen.

5. Afspraken gerelateerd aan bewaken en beveiligen

5.1 Verantwoordelijkheid van de bedreigde persoon

Om het benodigde weerstandsniveau te bereiken is medewerking van de te beveiligen persoon essentieel. De gedragingen van de te beveiligen persoon dragen in grote mate bij aan diens veiligheid.

Wanneer de te beveiligen personen niet of onvoldoende meewerken aan hun eigen beveiliging, kan de overheid niet, of niet goed, voldoen aan haar aanvullende verantwoordelijkheid. Dit kan leiden tot ineffectief optreden en tot veiligheidsrisico's voor de persoon zelf, de omgeving en beveiligingsfunctionarissen. Doorslaggevende criteria voor de uitvoering van veiligheidsmaatregelen zijn de operationele uitvoerbaarheid, en de vraag of die uitvoering verantwoord is vanuit het oogpunt van de veiligheid van de medewerkers die belast zijn met de uitvoering van de specifieke maatregel.

Aandacht voor de te beveiligen persoon is onverminderd het uitgangspunt binnen het taakveld bewaken en beveiligen. Dreiging en veiligheidsmaatregelen kunnen een grote impact hebben op de te beveiligen persoon, maar mogelijk ook op diens gezin, familie en naasten. Om de impact van dreiging en maatregelen op het (kern) gezin te beperken, zijn in het primaire werkproces een aantal stappen ingericht en initiatieven ontwikkeld om de personen te ondersteunen en hun weerbaarheid te verhogen.

Een onderdeel is het inrichten van een expertisefunctie weerbaar bewaken en beveiligen, waarmee er naast het operationele beveiligingsproces ook meer gerichte aandacht komt voor het welzijn van de te beveiligen persoon. Experts dragen zorg voor de coördinatie van psychosociale ondersteuning en voeren weerbaarheidsgesprekken, waarin de betrokken persoon (en diens gezinsleden) een palet aan ondersteuningsmogelijkheden krijgt aangeboden, passend bij de behoefte en leefsituatie. De gesprekken voorzien niet in psychologische behandeling, maar hebben een signalerende functie. Indien de expert daar aanleiding voor ziet, kan altijd worden doorverwezen naar professionele zorg door een zorginstelling.

5.2 Communicatie over bedreigingen en maatregelen

Het algemene uitgangspunt is dat er over veiligheidsmaatregelen niet wordt gecommuniceerd. Belangen rondom inlichtingen, opsporing of vervolging kunnen daartoe in de weg staan. Met betrekking tot veiligheidsmaatregelen is het van belang dat de te beveiligen persoon en de beheerders van te beveiligen objecten en diensten worden geïnformeerd over de aard van de dreiging en de getroffen maatregelen. Zij worden periodiek geïnformeerd over het verloop van de dreiging en de getroffen maatregelen door een vertegenwoordiger van de uitvoerende organisatie en het gezag. Het kan zijn dat gebeurtenissen of ontwikkelingen aanleiding geven om een te beveiligen persoon tussentijds te informeren.

Eerst wordt binnen het taakveld bewaken en beveiligen zorgvuldig gekeken naar de dreiging en hoe deze gewaardeerd moet worden. Dit gebeurt voordat het gecommuniceerd wordt naar de te beveiligen persoon, of beheerder van object of dienst om onduidelijkheid en onrust zoveel als mogelijk te voorkomen. Het gezag spant zich vervolgens in om de te beveiligen persoon, of beheerder van object of dienst passend te informeren zodat zij ook hun eigen verantwoordelijkheid goed kunnen invullen. Dit vraagt aandacht voor de communicatie en, waar mogelijk, transparantie over de situatie en beslissingen. Het is niet mogelijk om de betreffende persoon, of de beheerder van object of dienst te allen tijde te informeren over iedere (be)dreiging of verdachte situatie. Belangen rondom inlichtingen, opsporing of vervolging kunnen hierbij in de weg staan.

Ook wordt onder de aandacht van de beveiligde persoon en de beheerders van objecten/diensten gebracht, dat er tegen derden geen uitlatingen mogen worden gedaan over de dreigingsinformatie en genomen maatregelen. Daartoe kan een geheimhoudingsverklaring ter ondertekening worden voorgelegd. Deze terughoudendheid is cruciaal voor zowel de veiligheid van de persoon als van de beveiligers. Indien in het openbaar toch uitspraken worden gedaan over genomen veiligheidsmaatregelen, kan door de NCTV of het lokaal gezag worden besloten terughoudender te zijn met het verstrekken van informatie aan de beveiligde persoon en de beheerders van beveiligde objecten/diensten. Tevens kunnen elementen in het beveiligingsconcept worden aangepast.

6. Lerend en adaptief taakveld

6.1 Kwaliteitsmonitor en evaluatiefunctie

Een lerend en adaptief taakveld bewaken en beveiligen is cruciaal om te kunnen inspelen op opkomende veranderingen en op basis hiervan tijdig verbeteringen te kunnen doorvoeren. De minister van Justitie en Veiligheid heeft niet alleen een gezagsrol maar is vanuit zijn systeemverantwoordelijkheid tevens verantwoordelijk voor het beheer en het adequaat functioneren van het taakveld als systeem (strategie, kwaliteit en financiën). Deze rol wordt namens de minister uitgevoerd door de NCTV. Vanuit deze rol monitort en evalueert de NCTV samen met een kwaliteitsplatform en de ketenpartners in het taakveld brede kwaliteitsnormen, gezamenlijke processen en producten zodat inzichtelijk wordt waar verbetering mogelijk is. Dit inzicht stelt de ketenpartners in staat om als taakveld continu te leren.

Hiertoe zijn, specifiek voor het stelsel beveiligen van personen, een kwaliteitsmonitor en evaluatiefunctie ontwikkeld.

De kwaliteitsmonitor en evaluatiefunctie zijn hulpmiddelen die gezamenlijk moeten leiden tot een actueel beeld van de kwaliteit van functioneren van het stelsel beveiligen van personen; in algemene zin, maar ook per onderwerp. Op basis daarvan wordt (tijdig) duidelijk of en op welke manier verbeteringen kunnen worden doorgevoerd. De kwaliteitsmonitor en evaluatiefunctie zijn gericht op het functioneren van het taakveld als geheel waarbij de focus ligt op de koppelvlakken tussen organisaties. De monitor fungeert taakveldbreed, aanvullend op de leerprocessen en -instrumenten die (reeds) bij de organisaties vanuit hun eigen verantwoordelijkheid voor kwaliteit en de kwaliteitszorg worden toegepast. De kwaliteitsmonitor geeft middels het meten van indicatoren op structurele basis inzicht in de kwaliteit van het functioneren van het taakveld. Met de evaluatiefunctie kan worden ingezoomd en kunnen rode draden uit (interne) casusevaluaties worden gehaald. Net als nu al het geval is, worden hierbij de ervaringen van te beveiligen personen en die van professionals binnen het stelsel meegenomen.

6.2 Toezicht Inspectie JenV

De Inspectie Justitie en Veiligheid is geëquipeerd (in bevoegdheden, capaciteiten en middelen) om toezicht te kunnen houden op de wijze waarop de NCTV de wettelijke taken van de minister van JenV (in mandaat) in het stelsel beveiligen van personen uitvoert. Het betreft geen casusonderzoek. Dit volgt uit het Organisatie- en Mandaatsbesluit van het ministerie van JenV.

Daarnaast houdt de Inspectie op grond van artikel 65 Politiewet 2012 zicht op de wijze waarop de politie uitvoering geeft aan de opdrachten van het gezag in het taakveld bewaken en beveiligen. De Inspectie kan geen toezicht houden op de taakuitvoering door de KMar in het taakveld, aangezien daarvoor een wettelijke grondslag ontbreekt. De Inspectie heeft ook geen bevoegdheid ten aanzien van het OM. Toezicht op de taakuitvoering van het OM is voorbehouden aan de procureur-generaal bij de Hoge Raad.

De Inspectie kan ook geen toezicht houden op de rechtmatigheid van de uitvoering van hetgeen bij of krachtens de Wiv en de Wet veiligheidsonderzoeken (Wvo) is gesteld voor de inlichtingen- en veiligheidsdiensten. Dit is voorbehouden aan de Commissie van Toezicht op de Inlichtingen- en Veiligheidsdiensten (CTIVD).

6.3 Tijdelijk adviesorgaan

Per 1 oktober 2024 is een tijdelijk, onafhankelijk Adviesorgaan ingesteld voor het taakveld bewaken en beveiligen. Tot de wettelijke instelling van een structureel Adviescollege adviseert het adviesorgaan de minister van Justitie en Veiligheid over de kwaliteit van het functioneren en doorontwikkeling van het taakveld, en het stelsel beveiligen van personen als onderdeel daarvan in het bijzonder. De taak van het adviesorgaan is binnen het bestaande beleidskader te adviseren over de uitvoering en uitwerking van het taakveld bewaken en beveiligen. Met 'uitvoering van beleid' wordt niet alleen de transitie naar het nieuwe stelsel beveiligen van personen bedoeld, maar ook het effect van het functioneren van alle organisaties binnen het gehele taakveld bewaken en beveiligen. Verder is het aan het adviesorgaan om onafhankelijk de thema's en onderzoeksonderwerpen te formuleren waarover zij wil adviseren.

6.4 Kenniscentrum bewaken en beveiligen

Binnen het stelsel is een kennisfunctie ingericht met daaraan verbonden een wetenschappelijke ring. Het Kenniscentrum bewaken en beveiligen is een samenwerkingsverband, dat gericht werkt aan versterking van het taakveld bewaken en beveiligen. Het wordt gevormd door een kernteam van functionarissen vanuit het OM, de politie, KMar en NCTV, en valt onder het Uitvoeringsorgaan Bewaken en Beveiligen onder systeemverantwoordelijkheid van de NCTV.

Vanuit overkoepeld perspectief wordt blijvend gewerkt aan kwaliteitsverbetering, kennisborging en innovatie in het taakveld, door onder meer monitoring en evaluatie, zodat het taakveld structureel versterkt wordt en toekomstbestendig blijft. Dit doet het Kenniscentrum door kennis, kunde en expertise van ketenpartners te bundelen. Om het Kenniscentrum heen zit een wetenschappelijke ring die aan de hand van onderzoek het werkveld voorziet van kennis die gebruikt kan worden in de dagelijkse praktijk. Daarnaast initieert het Kenniscentrum onderzoeks- en innovatieprojecten. Het Kenniscentrum werkt nauw samen met de afdeling Stelsel van de NCTV, die zich bezighoudt met systeemverantwoordelijkheid, en is verbonden met het kwaliteitsplatform.

Uitgave

Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding
en Veiligheid (NCTV)

Postbus 20301, 2500 EH Den Haag

Turfmarkt 147, 2511 DP Den Haag

070 751 5050

Meer informatie

www.nctv.nl

Februari 2026