

Vergaderjaar 2010–2011

28 684

Naar een veiliger samenleving

Nr. 297

BRIEF VAN DE MINISTER VAN VEILIGHEID EN JUSTITIE

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 10 januari 2011

1. Inleiding

In Nederland worden op dit moment verschillende personen in het publieke leven beveiligd in verband met dreiging en risico. Agressie en geweld tegen politieke ambtsdragers komt veelvuldig voor. Dit blijkt uit het rapport *Bedreigd Bestuur*¹. Dit is een onacceptabele situatie, niet in de laatste plaats voor de betrokken politieke ambtsdragers en hun naasten. De situatie is ook onwenselijk gezien de voorbeeldfuncties die politieke ambtsdragers naar de gemeenschap en de eigen werknemers toe vervullen en de verantwoordelijkheden die zij dragen voor publieke taken.

Het kabinet wil dan ook onverminderd aandacht besteden aan het tegengaan van bedreigingen en wendt alle middelen – ondermeer via het strafrecht en het verhalen van schade via het civielrecht – aan teneinde op te treden tegen bedreigers om zo de dreiging weg te nemen. In juli van 2010 heeft de toenmalige Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties u per brief geïnformeerd over de resultaten van een onderzoek naar ongewenst gedrag jegens burgemeesters en wethouders en de maatregelen die ik naar aanleiding hiervan heb genomen². Met de brief van 25 november 2010 heeft de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties u geïnformeerd over de verdere voortgang van het programma *Veilige Publieke Taak*³.

Zolang er echter bedreigingen blijven bestaan, zullen ook beveiligingsmaatregelen moeten worden getroffen. Ten behoeve van het Algemeen Overleg op 25 januari 2011 heeft de vaste Commissie voor Binnenlandse Zaken van uw Kamer een reactie verzocht over de beveiliging van politieke ambtsdragers ook bij gemeenten en provincies⁴. Als verantwoordelijk bewindspersoon voor het Stelsel bewaken en beveiligen, informeer ik u hierbij mede namens de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, over de werking van dit Stelsel.

¹ Rapport *Bedreigd Bestuur* 2010; Agressie en geweld tegen politieke ambtsdragers bij gemeenten, provincies en waterschappen. 17 november 2010. Bijlage bij Kamerstuk II, vergaderjaar 2010–2011, 28 684 nr. 295.

² Onderzoek naar ongewenst gedrag jegens burgemeesters en wethouders, kamerstuk 29 754, nr. 192.

³ Voortgangsrapportage programma *Veilige Publieke Taak*, kamerstuk 28 684, nr. 295.

⁴ Brief van de TK Commissie BiZa, dd. 6 december 2010, kenmerk 2010Z18334/2010D49567.

De beveiligingsmaatregelen die op grond van het Stelsel bij dreiging en risico kunnen worden genomen vormen het sluitstuk van een heel palet aan overheidsmaatregelen. Voor een veilige uitoefening van een politiek ambt of een publieke taak zijn tevens de maatregelen van belang, waar de toenmalige Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties u eerder over heeft geïnformeerd, ter preventie, ter verhoging van de aangiftebereidheid, ter verbetering van de registratie en het inzicht in incidenten en een effectieve opsporing en vervolging.

2. Stelsel bewaken en beveiligen

De beveiliging van ondermeer politieke ambtsdragers valt binnen het kader voor de beveiliging van personen zoals dit is vastgesteld in het Stelsel bewaken en beveiligen. Dit Stelsel is na de aanslag op de heer Fortuyn op basis van de aanbevelingen van de Commissie feitenonderzoek inzake de veiligheid en beveiliging van de heer W.S.P. Fortuyn ingesteld. Het stelsel is beschreven in de brief van 20 juni 2003¹ aan uw Kamer. De nota is vervolgens op 3 september 2003 door de Kamer behandeld. Ook nadien is het nieuwe Stelsel verschillende malen besproken.

Het doel van het Stelsel bewaken en beveiligen is het voorkomen van aanslagen op personen, objecten en diensten. In het stelsel werken het Openbaar Ministerie, inlichtingen- en veiligheidsdiensten, politiekorpsen en bestuurlijke organisaties samen om zorg te dragen dat personen, objecten en diensten, ondanks dreiging en risico, zo veilig en zo ongestoord mogelijk kunnen functioneren. In het Stelsel is geregeld hoe op basis van dreigings- en risico-informatie tot beveiligingsmaatregelen wordt besloten. De verantwoordelijkheid voor het uitvoeren van beveiligingsmaatregelen is ook in het Stelsel geregeld.

Bij bewaken en beveiligen zijn verschillende partijen betrokken, zowel op lokaal als op landelijk niveau, elk met hun eigen verantwoordelijkheden en bevoegdheden. Het is een gelaagd stelsel van verantwoordelijkheden dat de inrichting van het Nederlandse staatsbestel en de bestaande politieke en justitiële structuren volgt. De verantwoordelijkheden in het Stelsel zijn vastgelegd in de Politiewet en andere wetgeving.

3. Uitgangspunten

De essentie van het Stelsel bewaken en beveiligen is dat personen, objecten en diensten veilig en zo ongestoord mogelijk kunnen functioneren, ondanks dreiging en risico. Drie uitgangspunten liggen ten grondslag aan de wijze waarop het Stelsel wordt uitgevoerd.

Ten eerste is het primair de verantwoordelijkheid van de burger zelf en, indien van toepassing, zijn werkgever om de juiste beveiligingsmaatregelen te treffen. De overheid kan, indien daartoe aanleiding is, aanvullende maatregelen treffen.

Het tweede uitgangspunt is dat het waken over de veiligheid voornamelijk decentraal is belegd. Dat betekent dat in beginsel de veiligheidszorg voor alle personen, objecten en diensten onder verantwoordelijkheid van het decentrale gezag plaatsvindt. Het decentrale gezag wordt gevormd door de burgemeester en de (hoofd-)officier van justitie (HOvJ). Als uitzondering hierop is er sprake van een bijzondere verantwoordelijkheid van het centrale gezag (de rijksoverheid) voor bepaalde (groepen) personen, objecten en diensten die een nationaal belang vertegenwoordigen. Deze zijn opgenomen op de zogenoemde limitatieve lijst. Dit betekent dat de

¹ Kamerstukken II, 2002–2003, 28 974, nrs. 1 en 2.

verantwoordelijkheid voor besluiten over en het nemen van beveiligingsmaatregelen voor deze groep personen bij de rijksoverheid ligt.

Voor politieke ambt dragers bij de gemeenten en de provinciën geldt dat de verantwoordelijkheid voor het besluiten over en het nemen van beveiligingsmaatregelen bij het lokaal bevoegd gezag van hun woonplaats ligt. Voor politieke ambts dragers op nationaal niveau, bewindspersonen en leden van de Staten-Generaal, geldt dat de verantwoordelijkheid ligt bij de Minister van Veiligheid en Justitie. Deze verantwoordelijkheid heeft hij gemandateerd aan de Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding (NCTb).

Als laatste geldt het uitgangspunt van proportionaliteit van de maatregelen.

De inschatting van de dreiging en/of het risico is leidend voor het vaststellen van de benodigde beveiligingsmaatregelen. Op deze wijze wordt voorkomen dat er te weinig, verkeerde of onnodige beveiligingsmaatregelen worden getroffen. Beveiligingsmaatregelen hebben altijd een impact op de te beveiligen persoon, het object of de dienst en de omgeving. Beveiliging is erop gericht om met zo min mogelijk impact zoveel mogelijk weerstand te creëren tegen de dreiging of het risico.

4. Werking van het Stelsel

Uitgangspunt van het stelsel bewaken en beveiligen is dat beveiligingsmaatregelen worden genomen op basis van dreiging en risico. Een aangifte door een bedreigde persoon of een melding van een opsporings- en/of inlichtingendienst is het startpunt om te bezien of bewakings- en beveiligingsmaatregelen moeten worden getroffen. Om zicht te krijgen op de dreiging en het risico leveren politie en inlichtingen- en veiligheidsdiensten informatie via vastgestelde producten aan. Globaal: een dreigingsinschatting is gebaseerd op feiten en omstandigheden waarbij gekeken wordt naar de ernst van de dreiging en de waarschijnlijkheid dat de dreiging zich manifesteert. Oftewel hoe ernstig is de gebeurtenis als die plaatsvindt en hoe groot wordt de kans ingeschat dat deze gebeurtenis daadwerkelijk zal gaan plaatsvinden.

De dreigingsinschatting die een indicatie geeft over de ernst van de gebeurtenis en de waarschijnlijkheid dat het plaats vindt wordt geëvalueerd en gewogen door het lokaal bevoegd gezag (en voor het rijkso domein de Coördinator Bewaking en Beveiliging (CBB) van de Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding). Bij de waardering van de dreiging worden verschillende aspecten betrokken, bijvoorbeeld open bronnen en informatie verkregen via andere kanalen.

Op basis van een zo compleet mogelijk beeld wordt het niveau van de dreiging vastgesteld door het lokaal bevoegd gezag (en CBB voor het rijkso domein). Afhankelijk van het doel van het treffen van veiligheidsmaatregelen ligt de verantwoordelijkheid ten aanzien van een dreigingsmelding bij de burgemeester of de hoofdofficier van justitie. Adviezen over te treffen maatregelen worden via de portefeuillehouder Conflict en Crisisbeheersing van het regionale politiekorps voorgelegd aan het lokaal bevoegd gezag¹.

4.1. Gezagsverhoudingen tussen burgemeester en (hoofd)officier van Justitie

Bij een dreiging tegen een persoon ligt de verantwoordelijkheid voor de beslissing over beveiligingsmaatregelen in het domein van de strafrechtelijke handhaving (hoofdofficier van justitie)². Op advies van de portefeuille-

¹ Aanwijzing OM beveiliging van personen, objecten en diensten.

² Politiewet 1993, artikel 1, lid 2.

lehouder Conflict en Crisisbeheersing van het regionale politiekorps bepaalt de hoofdofficier van justitie of en zo ja, welke (spoed)maatregelen genomen moeten worden. De hoofdofficier van justitie draagt er zorg voor dat betrokkene over de dreigingsinschatting en de (spoed)maatregelen wordt geïnformeerd.

Ligt het te verwachten effect en de aard van de gebeurtenis op het terrein van de openbare orde dan zal het primaat liggen bij de burgemeester. In dat geval worden extra veiligheidsmaatregelen ingezet onder verantwoordelijkheid van de burgemeester¹.

In de praktijk liggen openbare orde- en strafrechtelijke handhavingstaken dicht bij elkaar. Bij ordeverstoringen worden vaak ook strafbare feiten gepleegd, terwijl sommige strafbare feiten op hun beurt weer een verstoring van de openbare orde kunnen inhouden. De ernst van de dreiging en in het bijzonder het effect en de aard van de verwachte gebeurtenis dienen bepalend te zijn voor de vraag bij wie het voortouw ligt binnen het lokale gezag. De inzet van (extra) veiligheidsmaatregelen dient om die reden onderwerp van gesprek te zijn in de lokale driehoek.

4.2. Uitzondering burgemeester

Als een burgemeester zelf onderwerp is van dreiging, vindt de besluitvorming over de te treffen maatregelen plaats door de NCTb. Hiermee wordt voorkomen dat de burgemeester betrokken raakt bij de besluitvorming over zijn of haar eigen maatregelen. Dit betekent niet dat de betrokkene daarmee wordt toegevoegd aan het rijksof domein. De verantwoordelijkheid voor het monitoren en analyseren van dreiging en risico blijft dus decentraal. In de praktijk zal de portefeuillehouder CCB leidend zijn en voorstellen doen over het maatregelenpakket. De NCTb/CBB beoordeelt en beslist uiteindelijk over de te nemen maatregelen. Hiermee wordt tevens bereikt, dat bij vergelijkbare dreiging vergelijkbare maatregelen worden genomen.

5. Glijdende schaal van beveiligingsmaatregelen

Beveiliging begint vaak met standaardvoorzieningen aan de woning en de werkplek. Bij een oplopende dreiging worden de voorzieningen aan de woning verzaamd en kan er sprake zijn van vormen van rijdend of statisch toezicht door het regionale politiekorps ten aanzien van de woning. Bij de zwaardere categorieën dreigingen kan er eveneens sprake zijn van persoonsbeveiliging door de Dienst Koninklijke en Diplomatieke Beveiliging (DKDB) van het Korps Landelijke Politiediensten (KLPD).

Voorop staat dat de bedreigde persoon zo veel mogelijk in staat wordt gesteld te kunnen blijven functioneren. In geval de beroepswerkzaamheden of de eigen woonsituatie beperkingen stellen aan de mogelijkheden van een adequate beveiliging, kan betrokkene van overheidswege geadviseerd worden zijn werkzaamheden voor korte tijd te onderbreken of voor korte tijd elders in een safe house te verblijven. In die situatie zullen de eisen van beveiliging en de beperkingen die de gedwongen verblijfplaats stelt, voorgaan op andere overwegingen.

6. Financiering kosten in het stelsel bewaken en beveiligen

De financiering van beveiligingsmaatregelen volgt de verantwoordelijkheidsverdeling in het Stelsel voor de uitvoering van maatregelen. Dit geldt zowel in die gevallen waar de besluitvorming over maatregelen op decentraal niveau ligt als op rijksniveau:

¹ Gemeentewet, artikel 172.

1. Eigen verantwoordelijkheid, zoals de zorg voor bijvoorbeeld goed hang- en sluitwerk aan de woning;
2. Werkgeversverantwoordelijkheid (gemeente, provincie, departementen, Staten-Generaal), voor bijvoorbeeld beveiligde (ambts)woning, vervoer en werkplek;
3. Aanvullende overheidsverantwoordelijkheid, voor bijvoorbeeld rijdend toezicht door de politie, maatregelen in de openbare ruimte en persoonsbeveiliging.

Met betrekking tot de tweede categorie geldt: de kosten van beveiligingsmaatregelen die voor lokale politieke ambtsdragers moeten worden getroffen (bijvoorbeeld de beveiliging van een woonhuis), worden decentraal gedragen. Dit betekent dat onder meer dat de gemeenteraad in haar begroting ruimte dient te reserveren voor de bekostiging van de benodigde beveiligingsmaatregelen. Dat kan onder het hoofdstuk bedrijfsvoeringskosten.

Voor de derde categorie kosten geldt dat het politiekosten zijn. De taak om te bewaken en te beveiligen is een reguliere politietaak¹. Een korps wordt in principe geacht de eerste drie maanden zelfstandig zorg te dragen voor de inzet van objectbewaking. Wanneer een korps hiervoor onvoldoende capaciteit kan vrijmaken, zijn er mogelijkheden via de reguliere bijstand-procedure. Wanneer er minimaal een jaar structureel capaciteit ingezet wordt, die boven de norm voor de eigen inzet (1%) gaat, kan overleg plaats vinden met het Ministerie van Veiligheid en Justitie om tot een oplossing te komen.

Bij het beveiligen van alle personen in Nederland staat het veilig en ongestoord functioneren voorop. Dit geldt zeker ook voor de personen die van belang zijn voor de (lokale) democratie. Ik vertrouw erop dat de systematiek van het Stelsel voldoet en deze de verantwoordelijken in staat stelt beveiligingsmaatregelen te treffen die noodzakelijk en proportioneel zijn vanwege dreiging en risico. Door de verantwoordelijkheden rondom het treffen van beveiligingsmaatregelen te regelen in het Stelsel wordt beoogd te voorkomen dat de beslissing over het treffen van beveiligingsmaatregelen een politieke kwestie wordt. Het is een beslissing die wordt genomen namens het bevoegd gezag door deskundigen. Deze deskundigen besluiten tevens over de soort en aard van de maatregelen en over aspecten die hiermee samenhangen. Ook bepalen de deskundigen welke uitvoeringsorganisatie de maatregelen uitvoert. Verder is het van belang de kosten van beveiliging niet openbaar te maken omdat deze inzicht kunnen bieden in de aard van de getroffen beveiligingsmaatregelen.

De minister van Veiligheid en Justitie,
I. W. Opstelten

¹ Politiewet 1993, artikel 2.