

Vergaderjaar 2008–2009

29 924

Toezichtsverslagen AIVD en MIVD

Nr. 30

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJKSRELATIES

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 3 april 2009

Tijdens het algemeen overleg (AO) d.d. 16 april 2008 (29 924/30 070, nr. 24), heb ik met de vaste commissies voor BZK en Defensie gesproken over het rapport van de Commissie van Toezicht op de Inlichtingen en Veiligheidsdiensten (CTIVD) inzake het onderzoek naar de samenwerking tussen de AIVD en de regionale inlichtingendiensten (RID) respectievelijk de Koninklijke Marechaussee (KMar) alsmede mijn beleidsreactie daarop (Tweede kamer, vergaderjaar 2007–2008, 29 924, nr. 22).

Tijdens het AO is aan de orde geweest de vraag of de politieorganisatie, en meer specifiek de regionale inlichtingendienst als onderdeel van die politieorganisatie, ten behoeve van haar openbare ordetaak meer mogelijkheden moet krijgen om ingrijpende onderzoeksmethoden toe te passen.

Tevens kwam de vraag aan de orde of er ten behoeve van die onderzoeksmethoden een expliciete wettelijke basis dient te worden gecreëerd. In het verlengde hiervan is aan de orde geweest de vraag of de Handleiding Informatie-inwinning Openbare Orde 2000 nog toereikend is.

Toezegging

Naar aanleiding van vorenstaande vragen heb ik aan het einde van het AO toegezegd te komen met een brief met daarin opgenomen een standpuntbepaling betreffende de invulling van de taken van de regionale inlichtingendiensten en een eventuele wettelijke grondslag voor (aanvullende) bevoegdheden om informatie in te winnen.

Ik zal in deze brief eerst kort ingaan op de reikwijdte van de openbare orde taak van de politie en de rol welke RID hierbij vervult.

(1) Daarna zal ik ingaan op de vraag of de RID als onderdeel van de politie, ten behoeve van haar openbare orde taak meer mogelijkheden zou moeten krijgen om meer ingrijpende onderzoeksmethoden toe te kunnen

passen. (2) Tenslotte ga ik in op de in de praktijk toegepaste methoden van informatie-inwinning, zoals deze staan beschreven in de Handleiding informatie-inwinning openbare orde 2000 en op de vraag of deze Handleiding nog toereikend is. (3)

Ad. 1.

De burgemeester is verantwoordelijk voor de daadwerkelijke handhaving van de openbare orde en legt daarover verantwoording af aan de gemeenteraad. (artikel 172 Gemeentewet). Hij wordt bij de uitvoering daarvan ondersteund door de op dit terrein onder zijn gezag opererende politie (artikel 12 Politiewet 1993). Daarnaast heeft de politie als taak de daadwerkelijke handhaving van de rechtsorde op grond van artikel 2 Politiewet 1993.

Van belang is hierbij de gangbare opvattingen aangaande het leerstuk openbare orde vast te stellen: de openbare orde is een naar tijd en plaats veranderlijke, ordelijke of normale gang van zaken op de openbare weg en op andere publieke plaatsen en een zekere bescherming van persoon en goed.

Op grond van artikel 2 Politiewet 1993 vindt niet alleen daadwerkelijke handhaving van de openbare orde plaats. Ook vindt de politie in dit artikel haar bevoegdheid om informatie te verzamelen met een tweeledige doelstelling. Enerzijds wordt deze informatie gebruikt om de burgemeester te informeren over mogelijke (toekomstige) verstoringen van de openbare orde. Mede op basis van deze informatie is de burgemeester in staat zijn bevoegdheden op grond van de Gemeentewet uit te oefenen en de politie aanwijzingen te geven om bestuurlijke maatregelen te nemen of over te gaan tot daadwerkelijke handhaving van de openbare orde. Anderzijds is deze informatie van essentieel belang voor de dagelijkse taakuitvoering van de politie. Onder het algemene gezag van de burgemeester gebruikt de politie deze informatie voor eigen strategische planvorming en tactische sturing.

De taak van het inwinnen van openbare orde informatie wordt binnen de politie uitgeoefend onder meer door de wijkagenten, de recherche, de noodhulpmedewerkers en verschillende andere politieonderdelen. Al deze politiemensen werken immers voortdurend in de publieke ruimte en zij doen daar tijdens hun reguliere werk kennis op betreffende de openbare orde en mogelijke openbare orde verstoringen. Zoals dat bij de bestrijding van de criminaliteit ook het geval is, wordt informatie ten behoeve van de handhaving van de openbare orde soms ook heimelijk ingewonnen. Anders dan bij de bestrijding van de criminaliteit het geval is, is deze openbare orde informatie niet bedoeld voor de voorkoming van criminaliteit en de bewijsvoering in strafzaken, maar voor het voorkomen en bestrijden van verstoringen van de openbare orde. Het heimelijk inwinnen van informatie met gebruikmaking van afscherming is op basis van organisatorische keuzes uit het verleden binnen de politie belegd bij de RID. De RID beschikt over de vaardigheid en de professionaliteit die voor een verantwoorde uitvoering van heimelijke methoden noodzakelijk is. In de praktijk blijkt dat er in veel gevallen bovendien een directe relatie met de AIVD taak van de RID bestaat. Hierdoor is directe afstemming mogelijk en zijn partijen in staat vroegtijdig afstemming tussen beide belangen te realiseren. Hiermee is echter niet gezegd dat het verkrijgen van informatie ten behoeve van de openbare orde enkel en alleen een aangelegenheid van de RID zou zijn. Het verkrijgen van informatie op het terrein van de openbare orde is een aangelegenheid van de totale politie organisatie die bijeenkomt in de functie van de Regionale Informatie coördinatie. De RID vervult daarbij een beperkte maar belangrijke rol. Namelijk het aanleveren van heimelijk ingewonnen informatie.

Ad. 2.

Tijdens het AO van 16 april 2008 is de vraag aan de orde gekomen of er behoefte bestaat aan meer bevoegdheden op het terrein van het inwinnen van informatie onder het gezag van de burgemeester ten behoeve van diens openbare orde taak. Overleg met alle betrokken partijen heeft mij tot het inzicht gebracht dat dit niet noodzakelijk is. Ik constateer dat uitbreiding van de bevoegdheden ten behoeve van de handhaving van de openbare orde niet proportioneel zou zijn.

Indien zich een zodanige bedreiging van de openbare orde voordoet dat de inzet van ingrijpende bevoegdheden als bijvoorbeeld het af luisteren van telefoongesprekken noodzakelijk is, dan zal er mijns inziens in de regel ook altijd een dreiging zijn van strafbare feiten dan wel – afhankelijk van het feitencomplex – van een mogelijke dreiging van de nationale veiligheid. In een dergelijke situatie kan door de politie onder het gezag van het openbaar ministerie gebruik worden gemaakt van de bevoegdheden uit het Wetboek van Strafvordering of – indien de nationale veiligheid in het geding is – de (bijzondere) bevoegdheden op grond van de Wet op de inlichtingen- en veiligheidsdiensten 2002 door de politie onder het gezag van de AIVD (Wiv 2002). De uitoefening van deze bevoegdheden is onderworpen aan strenge regelgeving, waarbij ook sprake is van onafhankelijk toezicht.

Indien het feitencomplex duidt op een dreigende (ernstige) verstoring van de openbare orde maar eveneens op een dreiging voor de nationale veiligheid, prevaleert een aanpak binnen het kader van de WIV 2002. Hierbij geldt voor de AIVD de opdracht om binnen de wettelijke kaders en waar mogelijk, oog te hebben voor de belangen van het lokaal bestuur, op grond waarvan de AIVD het lokaal gezag actief informeert, zoals ook is vastgelegd in het rapport «vaste verbindingen» (commissie Holtslag). Zoals ik tijdens het AO van 16 april 2008 heb aangegeven, wordt hieraan door de AIVD gevolg gegeven.

Van belang is daarbij wel dat de verschillende betrokken instanties die betrokken zijn bij een dreigende, grootschalige openbare orde verstoring, nauw samenwerken. Indien er sprake is van een adequate informatie-uitwisseling waardoor de burgemeester als verantwoordelijke voor de openbare orde diens verantwoordelijkheid ook kan waarmaken, is er geen noodzaak om tot aanvullende bevoegdheden in de sfeer van de openbare ordetaak te komen. Ik heb de overtuiging dat deze samenwerking op dit moment sterk is verbeterd en nog verder zal verbeteren.

Het bovenstaande impliceert overigens ook dat een burgemeester niet aan de politie kan opdragen dat zij een fenomeen als radicalisering in zijn algemeenheid onderzoekt. De politie kan onderzoek doen als radicalisering leidt tot feitelijke gedragingen of situaties die voorspelbaar kunnen leiden tot verstoringen van de openbare orde. Dit kan het geval zijn als er sprake is van oplopende spanningen (c.q. polarisatie) tussen bevolkingsgroepen of van onrust- of protestuitingen die extreem van karakter zijn.

Dit laat onverlet dat het openbaar bestuur in het algemeen en de burgemeester in het bijzonder, vanuit zijn bestuurlijke verantwoordelijkheid, natuurlijk een taak heeft in het onderzoeken van de maatschappelijke (plaatselijke) ontwikkelingen en het bevorderen van de sociale samenhang. Dit staat echter los van de bevoegdheid en taken van de burgemeester op het vlak van de openbare orde.

Mijn conclusie op dit punt is dan ook dat nieuwe bevoegdheden thans niet aan de orde zijn. De huidige praktijk, waarin de politie in het belang van

de openbare orde de bevoegdheden met betrekking tot observatie, het runnen van informanten en het bevragen van gegevens toepast, beschouw ik als voldoende. Wel is gebleken dat een nadere beschrijving en regeling van de bestaande bevoegdheden wel gewenst is. Twee punten verdienen daarbij de aandacht:

- De toepassing van observatie vraagt om een nadere beschrijving teneinde duidelijkheid te scheppen over de vraag wanneer een bepaalde wijze van observeren als stelselmatig kan worden beschouwd (en dus niet op grond van artikel 2 Politiewet 1993 kan plaatsvinden);
- De mogelijkheden voor het opvragen van gegevens bij externe partijen, zoals telecom gegevens (*o.a. historische gegevens*) bij telecom-aanbieders, zijn niet afdoende geregeld, terwijl de behoefte nadrukkelijk wel bestaat.

Ik zal ten aanzien van beide punten voorstellen laten ontwikkelen.

Ad. 3.

De CTIVD concludeert dat de toepassing van bevoegdheden voor heimelijke inwinning van informatie ten behoeve van de openbare orde in de praktijk grote diversiteit bij de verschillende korpsen laat zien. De CTIVD wijdt dit onder andere aan het gebrek aan heldere regelgeving met als risico oneigenlijke toepassing, toepassing in strijd met het EVRM en ongewenste vermenging met andere taken. De CTIVD pleit er voor de regelgeving op dit vlak te verbeteren.

Ten aanzien van de reguliere politietaken acht ik het huidig stelsel afdoende. Deze bevoegdheden worden toegepast in reguliere situaties en gangbare verstoringen van de openbare orde. Ten aanzien van de toepassingen van de bevoegdheden van het heimelijk inwinnen van informatie ten behoeve voor de handhaving van de openbare orde, meen ik echter, in navolging van de CTIVD, dat nieuwe regelgeving noodzakelijk is. Deze bevoegdheden zijn naar mijn mening slechts aan de orde als er sprake lijkt te zijn van een «voorspelbare» dreiging van een «ernstige» verstoring van de openbare orde en de burgemeester behoefte heeft om informatie te ontvangen die anders dan met gebruikmaking van genoemde methoden niet kan worden verkregen. Ik beoog hiermee een aantal zaken te verbeteren:

- Scheppen van een heldere beschrijving van de reikwijdte van het begrip openbare orde zoals bedoeld onder 1.
- Versterking van de positie van de burgemeester op het gebied van de handhaving van de openbare orde.
- Het duidelijk beschrijven van alle toepasbare bevoegdheden en de begrenzing daarvan ten aanzien van de stelselmatigheid van observatie.
- Het vaststellen van de onderlinge verhouding tussen de verschillende domeinen (WIV-Strafvordering-Openbare orde), indien dit aan de orde is en beperking van het grijze gebied tussen de verschillende domeinen.
- Toetsingskader voor de inzet van bedoelde bevoegdheden vooraf en normering van proportionaliteit en subsidiariteit.
- Toezicht op de inzet en de uitvoering van de genoemde bevoegdheden.
- Beperking van het grijze gebied tussen de verschillende domeinen.
- Versterking van de samenwerking tussen AIVD en Politie.
- Afspraken over de opschaling openbare orde informatie op nationaal niveau.

Ik ben van plan deze aangepaste regelgeving te verwezenlijken in het Besluit Beheer Regionale Politiekorpsen. Tevens ben ik ook van plan om de Handleiding openbare orde 2000 voor de politie te herschrijven zodat deze beter bij de huidige situatie aansluit.

De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
G. ter Horst