

Vergaderjaar 2002–2003

28 374

Aanslag op de heer W. S. P. Fortuijn

Nr. 13

BRIEF VAN DE MINISTERS VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJKSRELATIES EN VAN JUSTITIE

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 17 december 2002

HOOFDSTUK 1: INLEIDING

De regering heeft met waardering kennisgenomen van het rapport van de Commissie Feitenonderzoek Veiligheid en Beveiliging Pim Fortuyn. De ingrijpende gebeurtenis van een gewelddadige dood van een politicus raakte de fundamenteën van onze democratische rechtsstaat. Het heeft de samenleving diep geschokt, te meer waar het een politicus betrof waarop velen hun hoop en verwachtingen hadden gesteld. Het rapport van de Commissie bevat terecht een omvangrijke beschrijving van de gebeurtenissen in de aanloop naar de gewelddadige dood op de heer Fortuyn en een gedegen analyse van de omstandigheden tegen de achtergrond waarvan deze gezien moeten worden. Daarbij wordt de besluitvorming rond de beveiliging van de heer Fortuyn beschreven en geanalyseerd in het kader van het toen geldend stelsel van regels en uitgangspunten.

De regering dankt de Commissie voor een gedegen en evenwichtig rapport dat beantwoordt aan de opdracht en hoopt en vertrouwt dat het rapport zal blijken te beantwoorden aan zijn maatschappelijke opdracht. De voorzitters van de Vaste Commissies voor Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en voor Justitie hebben ons gevraagd voor woensdag 18 december aanstaande een kabinetsreactie te doen toekomen, opdat uw Kamer nog voor het Kerstreces op hoofdlijnen een debat met de regering zou kunnen voeren. Het kabinetsstandpunt bieden wij u hierbij aan.

De regering deelt de analyse van het stelsel en onderschrijft de noodzaak tot wijziging van het stelsel en de toepassingspraktijk van de persoonsbeveiliging. Zoals de Commissie in haar rapport meldt was naar aanleiding van de gebeurtenissen in de Verenigde Staten op 11 september 2001 reeds een aanvang gemaakt met de evaluatie van het bestaande systeem. Bij de verdere werkzaamheden bij de herziening van het stelsel hanteert de regering de aanbeveling van de Commissie als uitgangspunt en

leidraad bij de wijziging. Zoals in deze brief wordt gemeld, is de voorbereiding van de herziening reeds zo ver voortgeschreden dat thans een deel daarvan op de kortst mogelijke termijn in werking kan worden gesteld door middel van een aanpassing van de Circulaire bewakings- en beveiligingsaangelegenheden 1999 en van de herinrichting van het stelsel van informatieverwerking, evaluatie en maatregelen. Daarbij wordt aangesloten op de wijzigingen die sedert 6 mei jl. gaandeweg in de toepassingspraktijk tot stand zijn gebracht.

De reeds voorgenomen herziening alsook de aanbevelingen van de commissie feitenonderzoek hebben in het bijzonder betrekking op:

- De samenhang tussen de onderscheiden verantwoordelijkheden, betrokken organisaties en maatregelen op het punt van bewaking en beveiliging;
- De aard en diepgang van de nodige analyse alsmede de organisatie, kwaliteit en omvang van de informatiehuishouding die daarvoor nodig is;
- De reikwijdte van het stelsel en de variatie en aard van de te treffen veiligheidsmaatregelen;
- De organisatie van de deskundigheid, verantwoordelijkheden en besluitvorming.

Op zichzelf meent het kabinet dat moet worden betreurd dat veranderingen en maatregelen zoals die ook in het rapport van de Commissie worden bepleit nodig zijn, omdat in ons land tot voor kort de overtuiging heerste dat een open en toegankelijke bestuursstijl niet alleen de voorkeur verdiende maar ook verantwoord was. Echter, zoals de Commissie aangeeft moet de aanslag geplaatst worden tegen de achtergrond van een meer algemene verandering in het maatschappelijk klimaat die het nodig maakt om deze wijziging te overwegen. Tegelijkertijd is het evident, zoals ook het rapport aangeeft, dat een adequate informatiehuishouding en organisatie juist ook een evenwichtiger reactie in individuele gevallen mogelijk maken, en daardoor op den duur kunnen bijdragen aan een deëscalatie in het klimaat.

Dat neemt niet weg dat in de aanbevelingen van de commissie een aantal fundamentele keuzes besloten liggen die verstrekkende gevolgen kunnen hebben met name op het punt van de bevoegdheid van overheidsinstanties om actief informatie over te beveiligen politici en burgers te verzamelen. Die fundamentele keuzes kunnen het best worden belicht aan de hand van de uitgangspunten en aanbevelingen van de commissie. Wel kan worden gesteld dat het realiseren van de aanbevelingen van de Commissie aanpassing van de wet- en regelgeving zal vergen (zie bijlage 1). Dit geldt in het bijzonder ook de maatregelen die nodig zijn om te komen tot een meer adequate informatiehuishouding en het opleggen van een beperkt aantal verplichtingen aan de regiokorpsen van politie alsmede het wijzigen van bevoegdheden van de Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst (AIVD) en de politie. Ook heeft het verwezenlijken van de aanbevelingen niet onaanzienlijke financiële lasten tot gevolg. Het kabinet zal in die budgettaire middelen voorzien.

Zoals bekend bevindt Nederland zich op dit moment opnieuw in verkiezingstijd. Dat vergt dat het handelen op basis van de inzichten van de Commissie, geen uitstel kan velen. Teneinde ook tijdens de lopende verkiezingscampagne die inzichten zo goed mogelijk te kunnen benutten, zullen een aantal daaraan verbonden organisatorische maatregelen, deels met een voorlopig karakter, onmiddellijk worden ingevoerd. Zo zal terstond worden overgegaan tot de aanstelling van een Nationaal Coördinator Bewaking en Beveiliging.

Het regeringsstandpunt is als volgt ingedeeld. In hoofdstuk 2 worden de evengenoemde maatregelen op korte termijn beschreven. De prealabele vragen over de beleidskeuzes endilemma's ten aanzien van de vormgeving van een nieuw systeem voor persoons- en objectbeveiliging worden in hoofdstuk 3 aan de orde gesteld. Dit hoofdstuk bevat rechtsstatelijke noties die betrekking hebben op de informatiebehoefte, -vergaring en -huishouding. In hoofdstuk 4 worden vervolgens de contouren van het nieuwe systeem zelf beschreven. De beoordeling van de feitenreconstructie, waaronder het antwoord op de vraag of een vorm van persoonsbeveiliging die naar aard en omvang hoofdzakelijk was afgestemd op de relatieve ernst van de betrokken incidenten en de context waarbinnen zij zich voordeden had moeten worden toegepast, volgt in hoofdstuk 5.

HOOFDSTUK 2: MAATREGELEN OP KORTST MOGELIJKE TERMIJN

De regering acht zoals verwoord in de inleiding een spoedige implementatie van een aantal door de Commissie geformuleerde aanbevelingen gewenst. Een aantal aanbevelingen van de commissie zal op de kortst mogelijke termijn worden ingevoerd: de aanstelling van een Nationaal Coördinator Bewaking en Beveiliging; de maatregelen inzake de veiligheid rondom de verkiezingen; en het project landelijke informatiecoördinatie door de Raad van Hoofdcommissarissen. Voorts zal worden ingegaan op het belang van de communicatie.

2.1 Nationaal Coördinator Bewaking en Beveiliging

De regering acht het in het licht van de aanbevelingen van de Commissie, die een landelijk beveiligingscoördinator voorstelt die verantwoordelijk zou moeten worden voor zowel de beleidsvoorbereiding als de uitvoering van objectbewaking en persoonsbeveiliging, de instelling van een project-directeur-generaal (project- DG) Beveiliging en Crisisbeheersing aangewezen. Deze project-DG zal tevens gaan functioneren als de Nationaal Coördinator Bewaking en Beveiliging. Voor de invulling van zijn voorlopige taakomschrijving hebben wij de aanbeveling van de Commissie als uitgangspunt genomen, opdat kan worden gekomen tot een meer gestroomlijnde aansturing van de onderscheiden verantwoordelijken die in het stelsel van persoonsbeveiliging als objectbewaking een rol spelen. Tevens wordt daarmee aangesloten bij de wens om te komen tot een meer transparante besluitvorming.

De Nationaal Coördinator Bewaking en Beveiliging zal een integraal bewakings- en beveiligingsbeleid entameren, hij zal verantwoordelijk zijn voor de landelijke implementatie en invoering daarvan alsmede voor het beheer van het integrale beleid. Daartoe laat hij inventarisaties van risicogroepen en analyses van risiconiveaus maken en begeleidt hij de activiteiten van de regio's in dit kader.

Ook draagt hij er zorg voor dat de diensten hem van de noodzakelijke informatie en analyses voorzien ten behoeve van het uitvoeren van risico- en dreigingsevaluaties, en stelt hij beveiligings- en bewakingsadviezen en -opdrachten vast. Dit laatste geschiedt in de nieuwe Grote Evaluatie Driehoek (GED), ergo in overeenstemming met de andere leden van de GED, de DG Openbare Orde en Veiligheid van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en de DG Rechtshandhaving van het ministerie van Justitie. In gevallen met een spoedeisend karakter neemt de Nationaal Coördinator Bewaking en Beveiliging reeds voorafgaand aan de besluitvorming in de GED passende maatregelen.

Vervolgens verzekert de Nationaal Coördinator Bewaking en Beveiliging dat de vastgestelde bewakings- en beveiligingsopdrachten door de betrokken uitvoeringsdiensten wordt uitgevoerd. Dit alles houdt in dat de Nationaal Coördinator Bewaking en Beveiliging verantwoordelijk is voor de uitvoering van de taken die tot op heden werden uitgevoerd door de Technische Evaluatiecommissie (TEC) en de Technische Uitvoeringscommissie (TUC). De TEC en de TUC zullen dan ook overeenkomstig de aanbeveling van de Commissie verdwijnen.

De Nationaal Coördinator Bewaking en Beveiliging adviseert tenslotte ook de decentrale autoriteiten en regionale politiekorpsen over de uitvoering van te treffen voorzieningen en te nemen maatregelen en informeert de betrokken (bedreigde) personen.

Uiteraard zorgt hij bij de uitvoering van zijn taak voor nauwe afstemming met en tussen de AIVD, de MIVD, het KLPD en de ministeries van Algemene Zaken, van Buitenlandse Zaken en van Defensie zeker en geeft in voorkomend geval opdrachten. De project-DG legt in zijn hoedanigheid als Nationaal Coördinator Bewaking en Beveiliging verantwoording af aan beide ondergetekenden. Over de definitieve positionering, taken en bevoegdheden van de Nationaal Coördinator Bewaking en Beveiliging zal te gelegener tijd worden besloten.

De project-DG neemt voorts de uitvoering van de overige taken van het Nationaal Coördinatiecentrum als Departementaal Coördinatiecentrum van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en zoals neergelegd in en voortvloeiend uit het Nationaal Handboek Crisisbesluitvorming over. In die hoedanigheid legt hij uitsluitend verantwoording af aan de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Aan de project-DG Beveiliging en Crisisbeheersing wordt een team toegevoegd dat in ieder geval zal bestaan uit de staande organisatie van respectievelijk het Nationaal Coördinatiecentrum van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en het segment van het Bureau Operationele Zaken van het ministerie van Justitie dat zich bezig houdt met (uitvoering van het) bewakings- en beveiligingsbeleid.

2.2. Beveiliging verkiezingscampagne

Zoals is aangegeven is de voorbereiding van de herziening van het bewakings- en beveiligingsbeleid reeds zo ver voortgeschreden dat een deel daarvan op de kortst mogelijke termijn in werking kan worden gesteld, waarbij wordt aangesloten op de gaandeweg sedert 6 mei jl. tot stand gebrachte toepassingspraktijk. Op 22 januari 2003 vinden de verkiezingen plaats voor de leden van de Tweede Kamer der Staten-Generaal. Uw Kamer is in onze brief van 29 november 2002 geïnformeerd over de maatregelen die wij ten aanzien van het bevorderen van een ordelijk verloop van de verkiezingscampagne hebben genomen.

Op rijksniveau zal de op de verkiezingscampagne betrekking hebbende informatie stelselmatig worden verzameld en geëvalueerd binnen de kaders van het thans geldend stelsel van wet- en regelgeving. De bestuurlijke en justitiële autoriteiten (lokale driehoek) zien toe op veiligheidsaspecten aangaande de campagneactiviteiten in hun ambtsgebied en hen is gevraagd daarnaar stelselmatig onderzoek uit te voeren. De informatie hierover wordt, afhankelijk van de aard daarvan, aangeboden aan het KLPD of de AIVD. Aan de lijsttrekkers van alle politieke partijen die aan de verkiezingen voor de Tweede Kamer deelnemen, alsmede aan de huidige bewindspersonen, voorzitters van de fracties en de voorzitters van beide Kamers is een aangescherpte invulling van het gebruikelijke systeem van bewaking en beveiliging aangeboden. Er wordt een systeem van geëvalu-

eerde momenten toegepast, zodat evengenoemde categorie van ambtsdragers bij publieke optredens daar waar nodig beveiligings- of bewakingsmaatregelen ontvangen. Hierbij wordt ook gebruik gemaakt van zogeheten risicoprofielen. Op basis van deze profielen kan een inschatting gemaakt van eventuele veiligheidsrisico's die betrokkene ondergaat.

Naast de lijststrekkers zal ten aanzien van de overige kandidaat-Kamerleden nagegaan worden of er redenen zijn activiteiten in het kader van de informatiecoördinatie nadrukkelijk op hen te richten.

2.3. Project landelijke informatiehuishouding

De Commissie hecht in haar rapport terecht een groot belang aan een adequate informatiehuishouding en -uitwisseling tussen alle betrokken overheden en diensten. Informatiehuishouding is in onze ogen niets anders dan het zo doelmatig en doelgericht mogelijk inrichten van de informatiestromen tussen informatieverzamelaars, informatieverwerkers en de besluitvormende partijen.

Ten aanzien van de politie-informatie kunnen wij aangeven dat de Raad van Hoofdcommissarissen naar aanleiding van de gebeurtenissen in de Verenigde Staten van 11 september 2001 een project ter verbetering van de landelijke informatiecoördinatie is begonnen. Er is sprake van een incrementeel model. Op 3 juli jl. is besloten tot het inrichten van één landelijk en 25 regionale informatieknooppunten ten behoeve van de politieke informatievoorziening. Alle relevante informatie komt hier samen. Het uitgangspunt is dat er maar één kanaal bestaat tussen de politieregio's en het nationale niveau, de Nationale Coördinator Bewaking en Beveiliging, tenzij op basis van wettelijke bepalingen aangewezen is dat de regio's de informatie rechtstreeks aan de AIVD behoren te verstrekken. Deze landelijke informatiecoördinatie is permanent en werkt zoveel mogelijk op basis van vaste afspraken, routines en standaarden. De structurele inbedding zal moeten zijn voltooid in het voorjaar van 2004.

Daarnaast heeft een goede evaluatie van de informatie baat bij een zo gestandaardiseerd mogelijke aanlevering. In ieder geval dient door de diensten op nationaal niveau aan te leveren informatie zo veel mogelijk op schrift te worden aangeleverd. Er wordt een aantal definities van (niveaus van) dreiging ontwikkeld, vastgelegd en gebruikt. Om redenen van urgentie en tijdsdruk kan het voorkomen dat informatie niet schriftelijk kan worden ingebracht doch mondeling gedeeld wordt. In een dergelijke situatie is van belang dat de verslaglegging, ook achteraf, daarvan nauwkeurig geschiedt.

2.4 Communicatie

Gebleken is dat de communicatie met de betrokken uitvoeringsdiensten en tussen de uitvoeringsdiensten onderling over de instelling en beëindiging van de bewakings- en beveiligingsmaatregelen voor verbetering vatbaar is. Hetzelfde geldt voor de communicatie met de beveiligingsambtenaren van ministeries en van de Eerste en Tweede kamer der Staten-Generaal wat betreft de voorlichting over de te nemen maatregelen. Dit laatste is cruciaal om de (te beveiligen) betrokkene te informeren over de achtergronden van de maatregelen en over de wijze van uitvoering ervan. Inmiddels zijn reeds wijzigingen doorgevoerd die verbeteringen van de communicatie bewerkstelligen, zoals intensivering van de contacten met de uitvoeringsdiensten en ontwikkeling van een eenduidig begrippenkader.

HOOFDSTUK 3: VAN BEDREIGING NAAR «PROTECTIVE INTELLIGENCE»

De Commissie acht het inrichten en onderhouden van een adequate informatievoorziening een noodzakelijke voorwaarde voor een doelmatig bewakings- en beveiligingsstelsel. Naar de mening van de Commissie kan niet worden volstaan met te reageren op concrete dreigingen, maar zal een bredere analyse van mogelijke dreigingen en risico's nodig zijn. In dat verband stelt de Commissie dat een systeem van «protective intelligence» overwogen zou moeten worden. Het gaat hierbij in de woorden van de Commissie om activiteiten «die zijn afgestemd op het identificeren van mensen en groepen die een dreiging kunnen zijn/worden voor personen die vanwege hun publieke functie en de daarmee gepaard gaande veiligheidsrisico's reeds onder een bepaald beveiligingsregime vallen» (p. 99).

Zoals hierna wordt aangegeven, zal de overheid risico-analyses van bepaalde categorieën van personen opstellen, alsmede, voor beeldbepalende functionarissen vallend onder het rijkso domein, persoonsgebonden risicoprofielen. De overheid zou hiervoor gebruik moeten gaan maken van alle binnen de overheid beschikbare bronnen en informatiesystemen met betrekking tot de persoon waar het om gaat. Het gaat hierbij uiteraard allereerst om open bronnen (mediaberichten enz.), maar ook om zogenoemde gesloten bronnen, zoals de justitiële systemen en fiscale bronnen. Een van de prangende vragen die hierbij beantwoord zal moeten worden is hoe een en ander zich verhoudt tot de Wet Bescherming Persoonsgegevens, Wet Politierregisters en de Europese regelgeving op dit terrein. Langs deze weg van pro-actieve informatie-inwinning zal informatie immers voor andere doelen worden gebruikt, dan waarvoor de informatie bedoeld was. In het Databeschermingsverdrag van de Raad van Europa (1981) en de EU-richtlijn bescherming persoonsgegevens is vastgelegd dat gegevensuitwisseling tussen overheidsdiensten alleen kan plaatsvinden voor welomschreven en gerechtvaardigde doelen. Doorbreking van de doelbinding is mogelijk indien er een noodzaak is in het belang van de veiligheid van de staat, de bescherming van betrokkene, de rechten of vrijheden van personen en het voorkomen en opsporen van strafbare feiten.

Een afgewogen stelsel van gegevensuitwisseling is niet alleen nodig in verband met internationale verplichtingen, maar ook in het belang van een goed functioneren van en het vertrouwen in de overheid. Immers, het zou verlamdend werken en de overheidsdiensten zouden belemmerd worden in de uitvoering van hun taak wanneer zij (en de burgers met wie zij te maken hebben) er niet op kunnen vertrouwen dat hun gegevens niet breed binnen de overheid worden verspreid.

Verder zal duidelijk moeten zijn dat te beveiligen personen die zich niet aan dit regime van actieve screening van alle bij de overheid beschikbare bronnen willen onderwerpen, feitelijk niet onder het op risico's gebaseerde, anticiperende stelsel kunnen vallen. Uiteraard zullen zij wel onder het systeem van bewaking en beveiliging vallen indien er sprake is van een dreiging. Nadrukkelijk merkt de regering op dat de afweging over het accepteren van de door de overheid aangeboden beveiligingsmaatregelen, los van de vraag of medewerking is verleend aan de bovengenoemde actieve screening, ten finale aan de te beveiligen persoon is. Uitzondering hierop zijn de functionarissen die behoren tot het domein van de rijksoverheid.

Omdat de Commissie in dit verband opmerkt dat «de overheid somtijds wel gebonden is om tot het uiterste te gaan bij het dragen van haar (deel

van de) verantwoordelijkheid voor persoonbeveiliging», lijkt de Commissie ook het gebruik van bijzondere inlichtingenmiddelen (afluisteren; infiltratie enz.) niet te willen afwijzen. De vraag doet zich voor of dit gewenst is.

Het moge duidelijk zijn dat het pro-actief zoeken van informatie in het kader van mogelijke risico's voor de veiligheid in sterke mate een aantasting kan betekenen van zowel de persoonlijke levenssfeer van betrokkene als van de relevante kringen waarin hij verkeert of heeft verkeerd. Zeker waar er geen vermoedens zijn van strafbare feiten vraagt het om zeer zorgvuldige afwegingen of het wenselijk is zo ver te gaan. Deze vraag is des te meer van belang, omdat die informatie verkregen zal moeten worden van derden, zonder dat deze derden zich daarvan bewust zijn. De regering hecht er aan reeds nu op te merken dat de grootst mogelijke terughoudendheid geboden is bij de inzet van bijzondere inlichtingenmiddelen om mogelijke risico's voor de fysieke veiligheid van functionarissen die in aanmerking komen voor persoonsbeveiliging nader te onderzoeken. Het is immers van eminent belang dat het inzetten van bijzondere inlichtingenmiddelen, en daarmee het schenden van andermans privacy, ten minste gebonden zal zijn aan afwegingen van proportionaliteit en subsidiariteit. De vraag is gerechtvaardigd of de proportionaliteit van de inzet van zulke middelen in de fase waarop de commissie doelt, wel voldoende gegeven is.

De informatie die op dit moment nodig is voor risicoprofielen en/of risicoanalyses is niet (volledig) door de genoemde diensten binnen de bestaande wettelijke kaders te verkrijgen is. De AIVD dient zich ingevolge de wet te beperken tot personen en organisaties die aanleiding geven tot het ernstig vermoeden dat zij een gevaar vormen voor het voortbestaan van de democratische rechtsorde, de veiligheid of andere gewichtige belangen van de staat. De KLPD/UTBT dient zich te beperken tot informatie-inwinning met het oog op de bestrijding aan terrorisme gerelateerde activiteiten en de informatie-inwinning door de reguliere politie in dit kader zal met name zal gaan om informatie die gericht is op de openbare orde en/of die strafrechtelijk van belang is.

Bovenstaande ziet nog op het verkrijgen van informatie in het kader van risicoanalyses en risicoprofielen, en betreft informatie over de persoon die mogelijk een risico loopt.

Daarnaast oppert de Commissie de mogelijkheid om een systeem van «protective intelligence» in te voeren voor functionarissen die binnen het domein van de rijksoverheid vallen. Dit betreft in de definitie van de Commissie informatie over personen die mogelijk een risico vormen.

Het is goed om te bedenken dat het aantal terreinen waar dit type van onderzoek geboden is, zeer groot kan zijn. Het betreft immers elke groepering en iedere persoon die mogelijk een risico kan gaan vormen. Er is geen concreet vermoeden vereist in de optiek van de Commissie dat deze persoon of groepering al daadwerkelijk een risico vormt. Het is zeer de vraag of wij in onze samenleving toe willen naar een dergelijke uitbreiding van bevoegdheden voor politie en/of AIVD.

Daarbij komt dat, zoals de Commissie in haar samenvatting aangeeft (pagina 24), uit Amerikaans onderzoek blijkt dat het overgrote deel (69) van de 74 (dodelijke en bijna-dodelijke) aanslagen die tussen 1949 en 1996 werden gepleegd op presidenten en andere vooraanstaande politici, hoge functionarissen en rechters e.a., werd begaan door op zichzelf staande individuen; geen van de 43 moordenaars had van te voren op welke manier dan ook een signaal afgegeven omtrent hetgeen hij/zij van plan was; de daders kwamen met andere woorden haast allemaal uit het niets.

Het kabinet meent dat de doelmatigheid van het gebruik van het door de Commissie bedoelde zwaar instrumentarium derhalve niet op voorhand vaststaat.

Mocht de regering er na ampele overweging voor kiezen een systeem van «protective intelligence» in te voeren, dan dient geregeld te worden dat de aldus verkregen informatie die zou leiden tot de veronderstelling dat sprake is van een voorstelbare dreiging, gedeeld wordt met de AIVD – voor zover de informatie wordt verkregen door anderen dan de AIVD- dan wel met het OM in geval er sprake is van een strafbaar feit. Op basis van een afzonderlijk besluit van de minister van BZK als verantwoordelijk bewindspersoon voor de AIVD, waarvan de mogelijkheid moet worden vastgelegd in de Wet op de Inlichtingen- en Veiligheidsdiensten 2002, zou alsdan besloten kunnen worden tot nader onderzoek door de AIVD met de eventuele inzet van de benodigde bijzondere inlichtingenmiddelen, een en ander naast en te onderscheiden van de thans op basis van de Wiv 2002 geregelde werkwijze. De Commissie van Toezicht, zoals neergelegd in de nieuwe Wiv 2002, zou hierbij de gebruikelijke rol kunnen vervullen.

Kortom, voor de verdere uitwerking van bovengenoemd stelsel is wetgeving nodig, maar bovenal ook nadere afweging hoe deze lijn zich verhoudt tot de bestaande rechtsbeginselen en de internationale verdragen. Met de Commissie deelt de regering de conclusie dat gewijzigde maatschappelijke omstandigheden nopen tot een herziening van het stelsel van bewaking en persoonsbeveiliging. Dat betekent echter niet dat andere belangen en waarden vervolgens zonder meer ondergeschikt gemaakt moeten worden aan die keuze. Want de keuzen die in deze gemaakt worden zijn mede bepalend voor het maatschappelijk klimaat. Deze keuzen kunnen niet uitsluitend gezien worden vanuit het streven naar een voortgaande verbetering van het stelsel van veiligheid en bewaking. Uiteindelijk gaat het om de vraag in wat voor soort samenleving we willen leven.

HOOFDSTUK 4: EEN NIEUW SYSTEEM VAN PERSOONS- EN OBJECTBEVEILIGING BESCHOUWD

De Commissie concludeert dat een hervorming van het bestaande stelsel van persoonsbeveiliging onontkoombaar lijkt. Op de grondslag van haar onderzoek heeft de Commissie een aantal aanbevelingen voor deze hervorming ontwikkeld en geeft aan dat: «Wat zij nastreeft is dat op de grondslag van deze uitgangspunten het bestaande stelsel – om het met die woorden te zeggen – wordt geïntegreerd, geprofessionaliseerd en gemoderniseerd» (p.367). De regering onderschrijft de noodzaak om te komen tot die integratie, professionalisering en modernisering van het stelsel van bewaking en beveiliging en maakt de aanbevelingen van de Commissie in essentie tot de hare.

In haar aanbevelingen richt de Commissie zich in het bijzonder op de persoonsbeveiliging. De regering is van opvatting dat de aanbevelingen van de Commissie in meer brede zin beschouwd moeten worden in die zin dat gekomen wordt tot een herziening van niet alleen de persoons-, maar ook objectbeveiliging en bewaking. Evenzeer richt de Commissie zich in haar aanbevelingen in het bijzonder tot het nationale niveau. De regering meent bij het schetsen van de contouren van het nieuwe systeem, meer dan door de Commissie kon gebeuren, nadrukkelijk de verantwoordelijkheden van de decentrale overheden te moeten duiden.

4.1 Dilemma's gehuld

Het nieuw op te zetten systeem zoals dat in het vervolg van deze brief geschetst wordt, kent een aantal belangrijke voordelen. Het is beter afgestemd op de ontwikkelingen in de huidige samenleving en de meer diverse vormen van aantasting van (fysieke) integriteit die zich in de huidige maatschappij voordoen. Het kent echter ook een aantal keerzijden.

De meest in het oog springende is de verdergaande inbreuk op de privacy van betrokkenen. Zij zijn immers degenen die informatie met een soms erg persoonlijk karakter dienen te delen met de politie of andere overheidsinstanties, opdat die afdoende in staat zijn om hun veiligheids-situatie te beoordelen. In hoofdstuk drie van deze brief is bij dit dilemma reeds stilgestaan.

Evenmin dient uit het oog te worden verloren dat toewijzing van een vorm van (persoons)bewaking of -beveiliging ook een grote inbreuk kan maken op iemands privé-leven en de persoonlijke levenssfeer van zijn familie. Invoering van het nieuw op te zetten systeem vergt derhalve van te beveiligen personen dat zij deze inbreuken dulden. In de uitwerking van het nieuwe systeem zullen op dit punt dan ook elementaire keuzes moeten worden gemaakt.

Zoals eerder in deze brief aangegeven voert de regering per onmiddellijk enkele verbeteringen met een al dan niet voorlopig karakter door, maar de doorlooptijd voor de uitvoering van het totaal van de aanbevelingen wordt vooral bepaald door die noodzakelijke wijziging van wetten, regelingen en het op peil brengen van mensen en middelen.

4.2 De contouren

De contouren van het nieuwe systeem worden hieronder geschetst.

4.2.1 Verantwoordelijkheden en domein

Zoals ook de Commissie aangeeft, ligt de verantwoordelijkheid voor veiligheid allereerst bij de betrokken burger zelf. De eigen verantwoordelijkheid van burgers houdt in dat zij zelf doen wat ze in redelijkheid kunnen. Mocht er sprake zijn van (be)dreigingen aan hun adres dan mag verwacht worden dat zij de politie hiervan in kennisstellen. Zonder het doen van een melding kan de overheid geen aanvang maken met de invulling van haar verantwoordelijkheid. Het invoeren van de overheid om de veiligheid te waarborgen gaat gepaard met het eigenaardige bewegen van bedrijven of instellingen kan worden gevraagd, dienen zij ook een verantwoordelijkheid te dragen voor de veiligheid van bij voorbeeld hun werknemers, woordvoerders, bezoekers of vertegenwoordigers.

In het overheidsdomein is het decentraal gezag als eerste verantwoordelijk voor bewaking en beveiliging. Dit is de basis voor de inrichting van het Nederlands politiebestedel. Voor een beperkte groep van personen en objecten geldt als sluitstuk op het decentrale model een verantwoordelijkheid van de rijksoverheid.

De decentrale verantwoordelijkheid strekt zich uit over het gehele systeem van bewaking en beveiliging. Het gaat dan om informatievergaring, besluitvorming en uitvoering. In geval het decentraal gezag zich onvoldoende geëquipeerd acht om een juiste afweging te maken betreffende een dreiging, wordt in het nieuwe systeem voorzien in een mogelijkheid om advies te vragen aan de rijksoverheid in de functie van de NCB.

Op basis van de Politiewet 1993 zal de taak en organisatie van de regiokorpsen met betrekking tot bewaking en beveiliging geëxpliciteerd worden. De regering zal hiertoe voorstellen doen.

De categorieën van personen en objecten waarvan de bewaking of beveiliging tot de verantwoordelijkheid van de rijksoverheid valt, bestaat thans uit:

- bepaalde buitenlandse personen, objecten en internationale instellingen in Nederland;
- Nederlandse personen ten aanzien van wie en objecten ten aanzien waarvan door de aard en/of herkomst van de dreiging en de functie van de persoon of het object 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;
- personen, werkzaam in de strafrechtspleging.

In het nieuw op te zetten systeem wordt de mogelijkheid geschapen voor de rijksoverheid om categorieën van personen en objecten aan haar domein toe te voegen indien wordt voldaan aan één van de navolgende criteria:

- er is sprake van een persoon die op andere wijze een bijzondere democratische plicht of functie heeft die hij ongestoord moet kunnen uitvoeren of vervullen;
- er is sprake van een situatie waarin een ongewenste gebeurtenis disproportionele schade toe zou brengen aan het vertrouwen in de continuïteit en integriteit van de openbare sector.

De Commissie geeft in overweging het domein van bewaken of beveiligen met (bepaalde) ambtenaren van departementen of rijksdiensten en medewerkers van vitale bedrijven uit te breiden. Met de door de regering voorgestelde optionele uitbreidingsmogelijkheid kan aan die overweging in voorkomende gevallen tegemoet gekomen worden.

De Commissie geeft tevens in overweging het domein uit te breiden met de categorie «Nederlanders en buitenlanders (in Nederland) die de regionale korpsen, om welke reden dan ook, niet afdoende kunnen beveiligen. In het nieuw op te zetten systeem dat de regering voor ogen staat zijn de decentrale overheden in beginsel in staat dezelfde maatregelen te treffen als op landelijk niveau mogelijk is. Daar waar die decentrale overheid niet in staat zou zijn om de vereiste maatregelen uit te doen voeren, kan zij via de gebruikelijke bijstandregelingen om bijstand verzoeken. Het door de Commissie geduide mogelijk verschil tussen decentrale en nationale mogelijkheden doet zich naar mening van de regering in de praktijk dan ook niet voor.

4.2.2 De organisatie

In overeenstemming met de aanbeveling van de Commissie wordt de organisatie van de (voorbereiding op de) besluitvorming op nationaal niveau, alsmede de aansturing van de uitvoering van genomen besluiten geconcentreerd en geprofessionaliseerd. Een Nationaal Coördinator Bewaking en Beveiliging (NCB) wordt benoemd. Eerder in deze brief hebben wij aangegeven hoe deze NCB, vooruitlopend op de definitieve positionering, binnen de departementale organisatie wordt ingebed en welke zijn taken en bevoegdheden zijn. Met het oog op de definitieve bepaling van zijn taken en bevoegdheden in lijn met de aanbevelingen van de Commissie bezien wij de daartoe noodzakelijke wijzigingen van de thans vigerende regelgeving.

De Commissie beveelt aan de NCB onder verantwoordelijkheid van de minister van Justitie te brengen. Daarbij heeft de Commissie als overweging dat «de beveiligingscoördinator in concrete gevallen als het moet overal in het land direct via (de hiërarchische lijn van) het Openbaar ministerie maatregelen kan (laten) treffen die nodig zijn om die beveiliging optimaal te laten verlopen». De regering is van mening dat zulks een nadere afweging vraagt. Het OM is primair verantwoordelijk voor de strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde. Aspecten van bewaking en beveiliging spelen zich echter ook af op het terrein van de openbare orde.

Binnen de regionale politiekorpsen wordt een eenheid belast met bewakings- en beveiligingsaangelegenheden die expertise opbouwt en als vast aanspreekpunt voor betrokkenen, het decentraal gezag en de rijksoverheid functioneert.

4.2.3 Het bepalen van de noodzakelijke maatregelen

Het startpunt van het nieuw op te zetten systeem zijn de risico's. Op basis van een risicoanalyse en risicoprofiel en geëvalueerde momenten kunnen de lichtere maatregelen (zoals enigerlei vorm van persoonsbegeleiding) ingesteld worden. De zware maatregelen als persoonsbeveiliging zijn als sluitstuk op het nieuwe systeem voorbehouden in geval van een dreiging.

Er wordt periodiek een inventarisatie opgesteld van (groepen van) personen en objecten die risico lopen en die onder de verantwoordelijkheid van de decentrale dan wel rijksoverheid vallen. Wat betreft het rijksof domein wordt de inventarisatie door de NCB opgesteld en voor de (groepen van) personen en objecten die onder decentrale verantwoordelijkheid vallen door het decentrale gezag. Er wordt door de NCB voorzien in een centrale afstemming van deze decentrale inventarisaties om in staat te zijn landelijke trends te kunnen onderkennen.

Op basis van de inventarisaties worden per groep de risico's in kaart gebracht. Op rijksniveau geschiedt het opstellen van analyses door de NCB. De regiokorpsen zullen tot taak krijgen om deze risicoanalyses op te stellen van de onder haar verantwoordelijkheid vallende groepen.

Daarnaast worden voor bepaalde beeldbepalende functionarissen vallend onder het rijksof domein persoonsgebonden risicoprofielen opgesteld, aan de hand waarvan op basis van informatie betreffende de persoonlijke omstandigheden en zijn functie een inschatting kan worden gemaakt betreffende de risico's. In tegenstelling tot de risico-analyse die op een groep van personen is gericht, doelt het risicoprofiel dus op de omstandigheden van één specifiek persoon. Wat betreft de afweging of in concrete gevallen er sprake is van een dreiging wordt het bestaande scala aan te hanteren dreigingniveaus uitgebreid zodat beter recht gedaan kan worden aan de daadwerkelijke situatie. Naar gelang de mate van dreiging kunnen dus de te nemen maatregelen in zwaarte variëren. Hoe zwaarder het veiligheidsrisico hoe zwaarder het in te zetten instrument.

4.2.4 De uitvoering

Alle mogelijke maatregelen en voorzieningen, dus ook persoons- en objectbeveiliging, kunnen door zowel de decentrale overheid als door de rijksoverheid worden getroffen, ieder binnen het kader van de eigen verantwoordelijkheid. Er wordt zorg gedragen voor een eenduidige uitvoering van maatregelen op zowel lokaal, regionaal als nationaal niveau.

Om de uitbreiding van deze voorzieningen maatregelen mogelijk te maken, zal de regering extra middelen ter beschikking stellen van de betrokken decentrale overheden.

4.2.5 De publicatie

In het kader van een betere informatievoorziening aan betrokkenen wordt het nieuwe beleid ten aanzien van bewaking en beveiliging in een nieuwe circulaire gepubliceerd. Voor diegenen die vallen onder het rijksoverheidsdomein wordt aldus ook duidelijk dat zij onder de verantwoordelijkheid vallen van de rijksoverheid; voor de overigen is hiermee duidelijk dat zij zich dienen te wenden tot het decentraal gezag. Overigens dient hierbij een afweging gemaakt te worden: voorstelbaar is dat bepaalde onderdelen van het beleid niet bekend gemaakt dienen te worden juist met het oog op de veiligheid.

HOOFDSTUK 5: BEOORDELING FEITENRELAAS

Het rapport van de Commissie is voor de regering primair aanleiding voor de vraag in hoeverre het stelsel van beveiliging en bewaking doelmatiger gemaakt kan worden. Vandaar dat in het voorgaande eerst op die vraag is ingegaan. De Commissie verbindt in haar rapport aan het feitenrelaas niet alleen aanbevelingen voor de toekomst maar tevens conclusies met betrekking tot de gang van zaken rond de beveiliging van de heer Fortuyn in het verleden. Het gegeven, dat de regering, zoals hiervoor aangegeven, de aanbevelingen in belangrijke mate tot leidraad van de voorgestelde aanpassing maakt, impliceert evenwel niet dat zij zich ook in alle opzichten in de conclusies van de Commissie kan vinden. In het bijzonder moet de vraag onder ogen worden gezien of de verantwoordelijke instanties ook zonder de thans voorgestelde wijzigingen maatregelen hadden kunnen en moeten nemen. Zo die conclusie immers juist zou zijn, zou een wijziging van het stelsel minder in de rede liggen.

5.1 Conclusie van de Commissie ten aanzien van de beveiliging van de heer Fortuyn

De Commissie heeft aan de hand van alle beschikbare primaire bronnen zo precies mogelijk de veiligheidssituatie van de heer Fortuyn in beeld gebracht. Zij heeft daarbij een onderscheid gemaakt in gevallen waarin daadwerkelijk sprake was van aantasting van zijn fysieke veiligheid en gevallen waarin sprake van mogelijke aantasting van zijn fysieke veiligheid. Voorts heeft de Commissie gezien welke van die gevallen bij de overheid -in de ruime zin des woords – bekend waren en of de gevallen zich vóór, dan wel na 20 augustus 2001 hebben voorgedaan. De Commissie is 25 incidenten op het spoor gekomen. Het ging daarbij in 8 gevallen om een daadwerkelijke (fysieke) aantasting, zoals een olopje en het hinderlijk volgen. De overige gevallen betrof niet-fysieke bedreigingen, bijvoorbeeld verwoord in brieven en e-mails. De commissie constateert daarbij dat de overheid in brede zin kennis had van 14 van de 25 gevallen.

Van belang is dat de Commissie vaststelt dat het niet zo was dat Fortuyn de laatste maanden werd overspoeld met dreigpost en dat deze dreigpost, hoe laakbaar ook, bleef steken in het niveau «dreigen om te dreigen». Naarmate de campagne vorderde en met name na de gemeenteraadsverkiezingen van 6 maart 2002 nam de haat- of dreigpost in aanmerkelijke mate af. Ook de daadwerkelijke incidenten betroffen voor het merendeel ongevaarlijke feitelijkheden; het leven van Fortuyn heeft nooit op het spel gestaan. Voorts bespreekt de Commissie de Mepia-berichten (zie hier-

onder) die betrekking hadden op afpersing, diefstal en bedreiging in de periode 1993–2000 in verband met zijn privéleven in een risicovolle omgeving. Het tweede bericht handelt over personen in zijn directe politieke omgeving.

De Commissie heeft vervolgens «de conclusie getrokken dat – alles in overwegende nemende: zowel de incidenten zelf als de context waarin zij zich voordeden – Fortuyn, zijn politieke formaties en de overheid in de loop van februari-april 2002 in overleg hadden moeten treden om een vorm van persoonsbeveiliging te realiseren die naar aard en omvang voornamelijk was afgestemd op de relatieve ernst van de incidenten die zich vóór en ná 20 augustus 2001 in de sfeer van zijn veiligheid op zekere schaal hadden voorgedaan.» (p. 361)

Deze slotconclusie roept bij de Commissie de vraag op waarom dan de heer Fortuyn niet vanaf februari-april 2002 de een of andere vorm van persoonbeveiliging heeft gekregen. De commissie ziet daarbij twee hoofdoorzaken: de weinig coöperatieve instelling van Fortuyn zelf op dit punt en de gebrekkige organisatie van de overheid inzake de beveiliging van personen.

De regering wil nader ingaan op deze conclusie en de navolgende opmerkingen naar voren brengen.

5.2 Informatiepositie van de onderscheiden diensten

5.2.1 Informatieuitwisseling tussen regio's en landelijke diensten

De Commissie legt de oorzaak van de onvolledige informatiepositie van de regiokorpsen ten dele bij de niet coöperatieve instelling van de heer Fortuyn zelf. Als de regiokorpsen al informatie beschikbaar hadden, is deze informatie niet ter kennis gebracht van het KLPD en de AIVD. Indien de regiokorpsen op eigen initiatief de hen bekende informatie hadden doorgegeven, hadden het KLPD en de AIVD deze informatie kunnen analyseren en vervolgens de vraag kunnen beantwoorden of die analyse ter hand zou moeten worden gesteld aan de TEC en de GED. De regering erkent nadrukkelijk dat de uitwisseling van relevante informatie tussen de politiekorpsen en met het centrale niveau te wensen heeft overgelaten. De regering is zoals reeds eerder gesteld het met de Commissie eens dat hierin verbetering moet komen.

5.2.2 Met betrekking tot de BVD/AIVD

De Commissie komt in haar rapport tot de vaststelling dat de BVD (thans: AIVD) tot twee keer toe – op 20 maart 2002 en 22 april 2002 – op de verzoeken van de TEC geen echte dreigingsanalyse met betrekking tot de heer Fortuyn heeft opgesteld. Ook overigens maakt de Commissie een aantal kritische opmerkingen over de BVD. De Commissie schetst een passief beeld van de BVD met betrekking tot het verzamelen van dreigingsinformatie en het analyseren daarvan.

De regering hecht eraan hierbij het volgende aan te tekenen. De BVD heeft over een reeks van jaren op een groot aantal terreinen informatie verzameld, bewerkt en geanalyseerd. De dienst doet dat met behulp van professionele medewerkers afkomstig uit een groot aantal disciplines en maakt op geavanceerde wijze gebruik van open bronnen en de inzet van bijzondere inlichtingenmiddelen, zoals het tappen van telefoons en het inzetten van informanten. Met de inzet van hoogwaardige technische middelen wordt de informatievergaring ondersteund. Daarnaast vervullen de regionale inlichtingendiensten (RID's) van de politiekorpsen een

belangrijke bron van informatie. De sterke internationale samenwerking tenslotte completeert het brede spectrum van mogelijkheden voor de informatieverwerving.

In een continu proces van het verzamelen, bewerken en analyseren worden de diverse bronnen met elkaar vergeleken en wordt de informatie verrijkt. Zodra dat relevant en rechtmatig is, zal de BVD de informatie of analyse delen met anderen die vervolgens zo nodig passende maatregelen kunnen nemen. Dit ook internationaal sterk gewaardeerde werkproces heeft de afgelopen jaren geresulteerd in belangrijke resultaten. Deze resultaten zijn vanzelfsprekend slechts ten dele zichtbaar voor de buitenwereld. In de uitvoerige openbare jaarverslagen, de geheime jaarverslagen en andere rapportages aan de Commissie voor de Inlichtingen- en Veiligheidsdiensten van de Tweede Kamer, alsmede de vele ambtsberichten aan het Openbaar Ministerie zijn deze resultaten verrat.

In de aanloop naar de verkiezingen voor de Tweede Kamer der Staten-Generaal van 15 mei jl. waren voor de BVD de terreinen van ultra-links, extreem-rechts en radicale allochtonen van belang.

De BVD is, gelet op het hierboven beschreven continue proces, in staat op korte termijn aan te geven of in de actuele situatie sprake is van een concrete dreiging. Hiervan was ook sprake in de gevallen waarbij in korte tijd een vraag van de TEC met betrekking tot een mogelijke dreiging naar de heer Fortuyn door de BVD is beantwoord. De melding «geen dreiging» is gedaan op grond van een goede informatiepositie en relevant onderzoek op evengenoemde terreinen en is niet synoniem met «niet onderzocht» of «geen informatie voorhanden». Dit houdt in dat is vast gesteld dat er geen aanwijzingen zijn voor een concrete dreiging op de bestreken terreinen.

De bijdrage van de BVD aan de TEC wordt bepaald door de wijze waarop de BVD zijn wettelijke inlichtingentaak vervult, hetgeen een dreigingsgeïntendeerde taakopdracht impliceert.

Het is daarom van belang het juridisch kader waarbinnen de dienst werkzaam is, in ogenschouw te nemen. De betrokkenheid van de BVD bij de bewaking en de beveiliging van personen vloeit voort uit de inlichtingentaak van de BVD en is daarvan een afgeleide. Op grond van de inlichtingentaak is de BVD gehouden onderzoek te doen naar personen en organisaties die door de doelen die zij nastreven, dan wel door hun activiteiten aanleiding geven tot het ernstige vermoeden dat zij een gevaar vormen voor het voortbestaan van de democratische rechtsorde, dan wel voor de veiligheid of voor andere gewichtige belangen van de staat. Deze taak dient gelet op de daarmee gepaard gaande inbreuken op grondrechten restrictief te worden uitgevoerd met toepassing van het proportionaliteits- en subsidiariteitsbeginsel. De inlichtingentaak van de BVD is derhalve nadrukkelijk slechts dreigingsgericht. Bovendien rechtvaardigt niet iedere dreiging de inzet van de BVD. De dreigingen moeten een heimelijk en systematisch karakter hebben, de democratische rechtsorde bedreigen en niet of niet afdoende door andere overheidsinstanties kunnen worden onderzocht. Het opsporen en vervolgen van strafbare feiten is een taak van politie en justitie. De openbare orde behoort evenmin tot het onderzoeksdomein van de BVD.

De door de BVD aan de TEC en de GED te leveren dreigingsinformatie of dreigingsanalyses kunnen daarom per definitie niet alomvattend zijn. Zij kunnen slechts betrekking hebben op de dreiging die uitgaat van die personen en organisaties die subject van onderzoek van de BVD kunnen zijn. De BVD mag bovendien uitsluitend die informatie aan de TEC en de

GED geven, die samenhangt met en direct gerelateerd is aan de taak van de TEC en de GED.

Tenslotte wil de regering ingaan op de zgn. MEPIA-meldingen. De Commissie dicht grote betekenis toe aan deze meldingen en meent dat het belang ervan meervoudig is. Allereerst meent de commissie dat bij deze meldingen sprake is van (mogelijke) aantasting van de fysieke integriteit, kort gezegd een mogelijke dreiging. Daarnaast benoemt de Commissie de zorg met betrekking tot de morele integriteit die uit de meldingen zou blijken. De conclusie van de Commissie met betrekking tot de fysieke integriteit wordt door de regering niet gedeeld. Ondergetekenden hebben persoonlijk kennis genomen van de betrokken MEPIA-meldingen en kunnen vaststellen dat aan deze meldingen geen informatie over dreigingen tegen Fortuyn had kunnen worden ontleend. Er viel wat dit betreft dan ook geen informatie in te brengen in de TEC en de GED. Met betrekking tot de aantasting van de morele integriteit gaat het te ver het in de MEPIA-melding genoemde gedrag zodanig te kwalificeren, dat bij het openbaar worden hiervan een vreedzaam verloop van de verkiezingen en de integriteit van het openbaar bestuur in het algemeen in het gevaar zouden komen. Dit temeer omdat over het persoonlijk leven van de heer Fortuyn, ook op grond van zijn eigen uitingen, reeds veel via de media publiekelijk bekend was geworden. Overigens zij hierbij vermeld dat noch het korps Rotterdam Rijnmond van waaruit de melding afkomstig was, noch de Landelijk Officier van Justitie in de melding aanleiding heeft gezien onderzoek te entameren.

Tegen de achtergrond van het hierboven beschreven juridisch kader mag het overigens helder zijn dat melding van de veronderstelde aantasting van de morele integriteit aan de TEC en de GED niet aan de orde kon zijn, omdat dit onderwerp toentertijd niet in de toepassingspraktijk van de circulaire Bewaking en Beveiligingsaangelegenheden 1999 behoorde.

Concluderend kan worden gesteld dat de door de BVD aan de TEC en de GED geleverde informatie niet meer terreinen kon beslaan dan de BVD vanuit zijn wettelijke taak kan onderzoeken. Als voorts de melding van de BVD aan de TEC «geen dreiging» wordt geplaatst in het bredere kader van de activiteiten die de BVD in de maanden voorafgaand aan de verkiezingen heeft verricht, is het niet goed denkbaar dat er een mogelijkheid was dat de TEC hierdoor «op het verkeerde been» zou kunnen worden gezet. De melding «geen dreiging» die tot twee maal binnen het bestek van enkele uren volgde op een vraag van de TEC over de veiligheid van Fortuyn kon zoals eerder gesteld worden gebaseerd op een continue proces van informatievergaring, verwerking en -analyse met betrekking tot de voor het verkiezingsproces relevante onderzoeksterreinen. In het verlengde hiervan kon, anders dan de commissie lijkt te veronderstellen, ook de toenmalig minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties op de kwaliteit van het hierboven beschreven proces vertrouwen, ook al was dat niet gedocumenteerd en geprotocolleerd.

De regering meent dan ook dat de BVD binnen het kader van zijn wettelijke taak en binnen het bestaande systeem van bewaking en beveiliging van personen datgene heeft gedaan wat van de BVD in relatie tot de veiligheid van de heer Fortuyn mocht worden verwacht. De schets van een passief beeld van de BVD herkent de regering niet.

Dat de BVD in de TEC en de GED explicieter en uitvoeriger had moeten zijn in de informatieverstrekking en analyse, kan de dienst terecht worden tegengeworpen. Ook de kritiek dat de BVD niet beschikt over een protocol met betrekking tot dreigingsanalyses in het kader van persoonsbeveiliging en het niet steeds schriftelijk vastleggen van de uitkomsten van de

analyses treft doel. Op deze onderwerpen zal dan ook een verbeteringsproces worden gestart.

5.2.3 Met betrekking tot de informatie van de TEC en GED

De Commissie oordeelt dat de TEC en de GED niet afdoende konden functioneren door de gebreken in de informatiehuishouding. De Commissie constateert dat de TEC en de GED inspanningen hadden moeten verrichten om de informatiepositie te verbeteren. De regering waardeert de informatiepositie van de toenmalige BVD anders dan de Commissie (zie hierboven paragraaf 5.2.2). Dat werpt een ander licht op de mededelingen van de dienst in de TEC en de GED, waarop de TEC en de GED hun oordelen moesten baseren.

De informatievoorziening tussen het centrale niveau enerzijds (de AIVD, het KLPD/UBTB, de TEC en de GED) en de regiokorpsen van politie anderzijds behoeft, ook na de maatregelen die naar aanleiding van de gebeurtenissen in de Verenigde Staten op 11 september 2001 zijn genomen, nog verdere optimalisatie. Dit bezwaar aan het functioneren van de TEC en de GED wordt ook erkend. Onder meer beoogt het in paragraaf 2.3. beschreven project landelijke informatiehuishouding hiervoor een oplossing te bieden.

De Commissie besteedt op pagina 345 van haar rapport bijzondere aandacht aan de vergadering van de GED van 15 april 2002. In die vergadering werd opgemerkt dat een alerte reactie was geboden wanneer er in de verkiezingscampagne «sprake lijkt te gaan zijn van dreigingen tegen kandidaten». Met andere woorden, dan zou het criterium «(be)dreiging» op z'n minst zeer extensief worden geïnterpreteerd zoniet worden losgelaten» («lijkt te gaan zijn»). Volgens de Commissie ligt dat ook in lijn van de manier waarop in de Circulaire over «(be)dreiging» van «bijzondere personen» wordt gesproken. Hierin wordt aangegeven dat ook rekening moet worden gehouden met de gevolgen van incidenten voor hun «functioneren in de Nederlandse democratische verhoudingen».

De passage die de Commissie aanhaalt heeft betrekking op een algemene oproep aan de aanwezigen tot alertheid in verband met de naderende verkiezingen. De GED heeft tijdens de bespreking niet besloten de werkwijze en systematiek van bewaking en beveiliging een andere invulling te geven met betrekking tot de verkiezingen in mei 2002. Direct na 6 mei jl. is de maatschappelijke onrust en onvoorspelbaarheid van het gedrag van het publiek als gevolg van de aanslag op de heer Fortuyn aanleiding geweest om de veiligheid van landelijke politici en anderen die werden geïdentificeerd met de aanslag, permanent te monitoren en te bespreken.

Het is onzes inziens ook aangewezen om bij het oordeel over het functioneren van de TEC en de GED de constatering van de Commissie «dat de aantastingen van Fortuyns fysieke integriteit over het algemeen op zichzelf niet zo ernstig waren» te betrekken. Het ging na 20 augustus 2001 om «ongevaarlijke incidenten; zijn leven heeft nooit op het spel gestaan.» (p.344). De Commissie is in haar onderzoek geen enkele aanwijzing tegengekomen dat sprake is geweest van escalatie met betrekking tot één van de dreigementen die in brieven of e-mails zijn geuit. De Commissie is in haar onderzoek geen aanwijzingen tegengekomen die erop wees dat iemand van plan was respectievelijk voorbereidingen trof om de heer Fortuyn te vermoorden (p.338).

5.2.4 Met betrekking tot de regionale politiekorpsen

De regering onderschrijft – los van de in paragraaf 5.2.1. geduide gebrek-

kige informatie-uitwisseling – het oordeel van de Commissie dat de betrokken korpsen voortvarend hebben gereageerd ten aanzien van de gebeurtenissen die verband hielden met de heer Fortuyn. De wijze waarop de korpsen Rotterdam-Rijnmond, Gooi- en Vechtstreek, Haaglanden en IJsselland de betreffende incidenten hebben afgehandeld is derhalve als adequaat te typeren.

5.3 Het al dan niet treffen van maatregelen

Sedert eind maart 2002 behoorde de heer Fortuyn tot het domein van de rijksoverheid. Daarmee kreeg de heer Fortuyn wat betreft zijn veiligheid dezelfde behandeling als bewindspersonen en fractievoorzitters. De Commissie stelt zich in haar rapport op het standpunt dat «alles in overwegende nemende: zowel de incidenten zelf als de context waarin zij zich voordeden – Fortuyn, zijn politieke formaties en de overheid in de loop van februari-april 2002 in overleg hadden moeten treden om een vorm van persoonsbeveiliging te realiseren die naar aard en omvang voornamelijk was afgestemd op de relatieve ernst van de incidenten die zich vóór en ná 20 augustus 2001 in de sfeer van zijn veiligheid op zekere schaal hadden voorgedaan.» (p.361). De regering neemt de conclusie van de Commissie dat tot enigerlei vorm van persoonsbeveiliging had moeten worden besloten zeer serieus en belicht daarom de redenering van de Commissie in deze nauwkeurig.

De Commissie baseert zich in haar redenering op een interpretatie van de reikwijdte en criteria van de Circulaire bewakings- en beveiligingsaangelegenheden 1999. Zo zegt de Commissie: «ook binnen het bestaande stelsel van persoonsbeveiliging vormt een concrete bedreiging wel de belangrijkste reden om iemand te beveiligen maar niet de enige reden. Ook andere belangen zoals morele integriteit, die mogelijk indirect iemands fysieke veiligheid kunnen aantasten, behoren bij de toewijzing van beveiliging een rol te spelen.» (p.15 van de samenvatting).

Dit punt van morele integriteit baseert de Commissie op de zgn. Mepia-gegevens: «Fortuyn was blijkens deze gegevens bestuurlijk-politiek gesproken ongetwijfeld een kwetsbaar iemand en dat hij als (toekomstig) bestuurder liep hij het risico te worden gehanteerd en/of fysiek te worden aangepakt en dat de integriteit van het openbaar bestuur hier dus duidelijk in het geding was.» (p. 223) Het ging de commissie feitenonderzoek bij de Mepia-meldingen niet om concrete dreigingen, maar om de daaruit te destilleren veiligheidsrisico's.

Daarnaast hecht de Commissie veel waarde aan de context. Zij zegt hierover: «In het geval van persoonsbeveiliging moet evenwel niet alleen acht worden geslagen op de intrinsieke ernst van deze feitelijkheden maar moet hun ernst ook worden gewogen in relatie tot de context waarin zij zich voordeden». In het geval van zo iemand leveren feitelijkheden als waar het hier om gaat niet alleen gemakkelijk grote schade op voor zijn persoonlijke reputatie en zijn politieke succes maar vormen die ook een groot gevaar voor een vreedzaam verloop van de verkiezingsstrijd in de democratische rechtsstaat die Nederland is en een even groot risico voor de naam en faam van Nederland in het buitenland.»(p. 344)

De regering heeft de reikwijdte van de circulaire echter op een andere wijze uitgelegd dan de Commissie doet. Voor de regering was vóór 6 mei een cruciale overweging dat sprake moest zijn van een concrete dreiging om tot persoonsbeveiliging over te gaan. De twee typen overwegingen die de Commissie noemt, de morele integriteit en de context-benadering, waren tot 6 mei dan ook voor de GED en TEC geen relevante beoordelingscriteria. In juni 2002 is een tijdelijk alerteringsstelsel inge-

voerd dat erin voorziet bepaalde beeldbepalende personen uit de landelijke politiek te verzoeken opgave te doen van de risicovolle publieke optredens (zogenoemde geëvalueerde momenten). Ter ondersteuning van deze systematiek is besloten risicoprofielen van deze personen op te stellen. Dit meer actieve alerteringssysteem laat in tact dat tot op heden beveiligingsmaatregelen werden geadviseerd indien sprake was van een door de GED vastgestelde dreiging.

De Commissie lijkt zich dit ook te realiseren waar zij schrijft dat «in het bestaande stelsel van persoonsbeveiliging de opvatting primeert dat alléén bij een concrete dreiging eventueel sprake kan zijn van persoonsbeveiliging.» (p.169). Dit verklaart volgens de Commissie ook dat er gemakkelijk een misverstand kon ontstaan tussen de overheid en Fortuyn zelf omtrent zijn veiligheid en beveiliging: «waar de overheid – uitgaande van haar concept van concrete dreiging – voor beveiliging geen reden zag, sprak die voor Fortuyn en anderen – in termen van risico's gedacht – haast voor zichzelf.»(p. 169) De GED en de TEC waren zich weliswaar bewust dat er in de verkiezingstijd alert gereageerd zou moeten worden als zich dreigingen zouden voordoen in het kader van de verkiezingen, maar er werd nog uitgegaan van het beleid dat uitsluitend concrete dreigingen aanleiding zouden kunnen zijn voor een vorm van persoonsbeveiliging.

De vraag dringt zich op of dit aangepaste beleid in termen van risico-benadering, indien dit reeds bij de vorige verkiezingscampagne van toepassing zou zijn geweest, in het geval van Fortuyn tot enigerlei vorm van persoonsbeveiliging zou hebben geleid. Het antwoord op deze vraag luidt dat met de inzichten en kennis van nu – en daarbij dus expliciet in aanmerking nemend dat de Commissie een meer volledig overzicht van het aantal incidenten heeft gepresenteerd en de context van een relatief turbulente verkiezingscampagne, het denkbaar zou zijn geweest een vorm van persoonsbeveiliging aan te bieden. Deze vorm van persoonsbeveiliging zou dan inderdaad naar aard en omvang afgestemd zijn geweest op de, in de woorden van de Commissie, «relatieve ernst van de incidenten die zich vóór en na 20 augustus 2001 in de sfeer van zijn veiligheid op zekere schaal hadden voorgedaan». Daarbij zij aangetekend dat op dat moment geen glijdende schaal van maatregelen bestond (alleen volledige bewaking of niet), hetgeen de besluitvorming daarover mede zou hebben beïnvloed.

Uiteraard zou een dergelijk aanbod alleen betekenis hebben kunnen krijgen indien het ook zou zijn aanvaard en tot werkbare afspraken zou hebben geleid met de heer Fortuyn en zijn politieke groepering. Geconstateerd moet worden dat toen zich daartoe de gelegenheid voordeed in het gesprek tussen de heer Fortuyn en districtschef de heer De Jong van het regiokorps Rotterdam-Rijnmond op 15 april 2002, zodanige afspraken niet tot stand zijn gekomen. Het is ook van belang vast te stellen dat de risico-benadering toen nog geen onderdeel uitmaakte van het beleid. Daarom is de regering tevens van mening dat de betrokken functionarissen hebben gehandeld overeenkomstig de vigerende wet- en regelgeving, de toen aanwezige inzichten en de opzet van het stelsel zoals dat op die basis voor 6 mei 2002 was ingericht. Hierbij benadrukt de regering dat ook de Commissie «geenszins van mening is dat bij toepassing van een dergelijk vorm van persoonsbeveiliging de moordaanslag op Fortuyn had kunnen worden voorkomen» (p.361). In de samenvatting formuleert de Commissie het nog iets sterker: «wie dus denkt dat de persoonsbeveiliging tot doel zou hebben gehad om de moord op Fortuyn te voorkomen koestert een illusie». De regering begrijpt dat de Commissie in haar samenvatting stelt dat «een dergelijke vorm van persoonsbeveiliging alleen maar kansen kan verminderen dat een moordaanslag wordt doorgezet of doeltreffend wordt uitgevoerd» (p.24 van de samenvatting).

Met kennis en inzicht achteraf had veel voorkomen kunnen worden. De gebeurtenissen van 6 mei 2002 blijven beklemmend. Het beleid gericht op de toekomst, moet beoordeeld worden naar de inzichten en kennis van nu. Het beleid uit het verleden moet beoordeeld worden met de kennis en inzichten van toen.

De regering legt vooral de nadruk bij het beleid naar de toekomst.

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
J. W. Remkes

De Minister van Justitie,
J. P. H. Donner

In het onderstaande volgt een eerste overzicht van wet- en regelgeving waarin wijziging gebracht dient te worden al naar gelang de keuzes die gemaakt worden. Gezien de complexiteit en het indringende karakter van een aantal overwogen maatregelen heeft dit overzicht nog geen definitief karakter.

Op basis van de Politiewet 1993 zullen de taak en organisatie van de regiokorpsen met betrekking tot bewaking en beveiliging worden geëxpliciteerd in het Besluit beheer regionale politiekorpsen. Daartoe zullen de regiokorpsen verplicht worden een eenheid in te stellen en te belasten met bewakings- en beveiligingsaangelegenheden.

In het Besluit beheer regionale politiekorpsen zal voorts worden vastgelegd tot welke werkzaamheden de taak van deze eenheden zich uitstrekt. Daarbij valt bijvoorbeeld te denken aan het opstellen van risicoprofielen, alsmede aan werkzaamheden met het oog op de samenwerking met de Nationaal Coördinator Bewaking en Beveiliging.

Nader bezien zal worden of het Project landelijke informatiehuishouding een plaats dient te krijgen in de Politiewet 1993 of lagere regelgeving. Daarbij zal de positie van het KLPD, mede in relatie tot de regio's, worden betrokken.

Indien zal worden besloten tot versterking van de informatiepositie van de Nationaal Coördinator Bewaking en Beveiliging, waarbij gedacht kan worden aan toegang tot gesloten bronnen, betekent dit dat onder meer de Wet politieregisters en de Wet op de Inlichtingen- en Veiligheidsdiensten wijziging behoeven.

Mocht worden besloten tot een uitbreiding van bevoegdheden van de AIVD, mogelijk in het kader van protective intelligence, dan zal tevens bezien dienen te worden in hoeverre wijziging van overige wet- en regelgeving noodzakelijk, wenselijk en mogelijk is, mede in het licht van de Wet bescherming persoonsgegevens en de Europese regelgeving.

De Circulaire bewakings- en beveiligingsaangelegenheden 1999 zal in overeenstemming worden gebracht met de beleidsvoornemens ten aanzien van de reikwijdte van de te beschermen personen.