

Vergaderjaar 2007–2008

28 684

Naar een veiliger samenleving

29 754

Terrorismebestrijding

Nr. 134

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJKSRELATIES

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 24 april 2008

Hierbij bied ik u aan de kabinetsreactie op de aanbevelingen uit het onderzoeks-rapport «*Bestuur, recht en veiligheid: bestuursrechtelijke bevoegdheden voor openbare ordehandhaving en terrorismebestrijding*».¹ Tevens doe ik u toekomen een exemplaar van dit onderzoeks-rapport en een afschrift van de aan mij gerichte aanbiedingsbrief van de voorzitter van de begeleidingscommissie voor het onderzoek, de heer R. J. G. Bandell, d.d. 6 november 2007.² In de voor u liggende brief – tot stand gekomen in samenspraak met mijn ambtgenoot van Justitie – licht ik een en ander toe.

I. ACHTERGRONDEN VAN HET ONDERZOEK

Het onderzoek is in mijn opdracht verricht door het COT Instituut voor Veiligheids- en Crisismanagement, de Erasmus Universiteit Rotterdam en de Universiteit Utrecht. Het onderzoek bestond uit twee delen. In de eerste plaats richtte het onderzoek zich op het in kaart brengen van bestaande bestuurlijke en bestuursrechtelijke bevoegdheden op het gebied van openbare orde en veiligheid en het eventueel formuleren van nieuwe bevoegdheden, uitgaande van een gebleken behoefte en urgentie. In de tweede plaats richtte het onderzoek zich op het bevorderen van de samenhang tussen de bestuurlijke en bestuursrechtelijke bevoegdheden op het gebied van openbare orde en veiligheid. De aanleiding voor het onderzoek was gelegen in het feit dat de afgelopen jaren de bevoegdheden van de burgemeester op het terrein van openbare orde en veiligheid aanmerkelijk zijn uitgebreid (bestuurlijke ophouding, camera-toezicht, preventief fouilleren). Verdere uitbreiding vindt plaats op het gebied van het tijdelijk huisverbod en de aanpak van notoire overlast/voetbal-vandalisme.³ Ook op het gebied van terrorismebestrijding zijn – overigens niet voor de burgemeester maar voor de minister – nieuwe bevoegdheden in aantocht (bestuurlijke maatregelen nationale veiligheid). Daarbij is ook steeds nadrukkelijker de vraag gesteld of de burgemeester niet steeds meer op

¹ Zie bijlage 1; ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

² Zie bijlagen 2 en 3; ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

³ Wetsvoorstel Tijdelijk huisverbod (kamerstukken 30 567) en het wetsvoorstel Maatregelen bestrijding voetbalvandalisme en ernstige overlast (wordt in het voorjaar 2008 ingediend bij de Tweede Kamer).

het exclusieve terrein van de officier van justitie komt c.q. waar de rol van het bestuur ophoudt en waar die van het OM begint.¹

II. VISIE OP OPENBARE ORDE(PORTEFEUILLE BURGEMEESTER)

De onderzoekers hebben, redenerend vanuit de «klassieke» rol van de burgemeester op het terrein van de handhaving van openbare orde en veiligheid, het bestaande (en volgens hen op enkele onderdelen uit te breiden) bevoegdhedenpakket beschreven. Het onderzoeksrapport wordt betrokken bij de uitwerking van het in het Bestuursakkoord met de VNG² aangekondigde visietraject inzake de openbare ordeportefeuille van de burgemeester. De komende maanden zal het Rijk, in samenwerking met de VNG, deze visie ontwikkelen. De visie op openbare orde zal rond de komende zomer zijn afgerond. Dan zal het eindproduct vanzelfsprekend ook aan uw Kamer worden gezonden. Overigens sluit ik daarbij een gefaseerde aanpak niet uit. Ook andere relevante vragen, bijvoorbeeld over de gewenste rol en positie van de burgemeester in relatie tot veiligheid, diens verantwoordelijkheden in de keten, de vraag of sprake is van verzwaring van het ambt e.d. zullen in beeld kunnen komen. Hoewel de opstelling van de visie op de openbare orde door Rijk en VNG geschiedt, wil ik daarbij ook andere partijen betrekken. Ik denk daarbij in het bijzonder aan het Nederlands Genootschap van Burgemeesters, de Raad van hoofdcommissarissen, het College van procureurs-generaal en de Raad voor de rechtspraak. Bij het visietraject zullen immers ook vraagstukken als bevoegdheden (ook in operationele zin), huidige en gewenste rol van de burgemeester, grenzen met het strafrecht e.d. aan de orde gaan komen. Aan hen heb ik dan ook gevraagd mij met het oog op de visie inzichten te verschaffen zodat deze door Rijk en VNG bij het visietraject kunnen worden betrokken.

III. ENKELE BEVINDINGEN UIT HET ONDERZOEKSRAPPORT/ BEOORDELING

1. Beperkte behoefte en noodzaak aan nieuwe bevoegdheden/ beperkte uitbreiding

Volgens de onderzoekers blijkt er in de praktijk weinig behoefte te bestaan aan nieuwe bestuursrechtelijke bevoegdheden op het terrein van orde handhaving en terrorisme-bestrijding. De op handen zijnde wetgeving inzake het tijdelijk huisverbod, de aanpak van notoire overlast/voetbalvandalisme en de bestuurlijke maatregelen nationale veiligheid worden positief beoordeeld. Met deze voorstellen is het palet aan bevoegdheden volgens de onderzoekers compleet. Zij achten het dan ook niet noodzakelijk om de bestaande bevoegdheden in sterke mate uit te breiden. Op drie terreinen stellen de onderzoekers, ook gegeven de door hen vastgestelde behoefte daartoe vanuit de praktijk, uitbreiding van de OOV-bevoegdheden voor. In het rapport wordt gepleit voor introductie van een «lichte vorm» van bestuurlijke ophouding van groepen, een preventieve fouilleerbevoegdheid op drugsbezit en een bevoegdheid tot uithuisplaatsing van asociale gezinnen vanwege verstoring van de openbare orde. Het kabinet volgt het oordeel van de onderzoekers en meent dat met de naderende wetgeving het palet aan bevoegdheden rondom veiligheid nagenoeg compleet is. Voor de voorstellen inzake de genoemde uitbreiding van OOV-bevoegdheden zij verwezen naar de kabinetsreactie.

2. Veiligheidsontwikkelingen/beelden uit interviews

De focus van het onderzoek lag op de bestuurlijke maatregelen op het terrein van veiligheid. De onderzoekers hebben dit vraagstuk in breed perspectief geplaatst en trends geschetst. Deze zijn ook teruggekomen in

¹ Brief van het Nederlands Genootschap van Burgemeesters d.d. 12 juni 2006 aan de Tweede Kamer naar aanleiding van de motie-Van Schijndel. Deze brief vormde eveneens aanleiding voor het onderzoek (zie verslag AO Politie 15 juni 2006, kamerstukken 29 628, nr. 39, p. 8–9).

² «Samen aan de slag», Bestuursakkoord Rijk-VNG, d.d. 4 juni 2007.

de interviews. De beelden uit deze interviews, vooral die met de burgemeesters, zijn volgens de onderzoekers de volgende:

- Er is spanning tussen publieke druk om lokale veiligheidsproblemen op korte termijn op te lossen en de behoefte aan structurele oplossingen op lange termijn;
- Behoefte aan snelle oplossingen vertaalt zich doorgaans in repressie, terwijl dit niet altijd tot oplossingen op langere termijn leidt;
- Voor een lange termijnoplossing bestaat niet altijd ruimte zodat burgemeesters zich soms gedwongen voelen tot het laten horen van «spierballentaal» op momenten dat zij dit niet nodig vinden;
- Het wordt steeds lastiger om het veiligheidsbeleid voor de langere termijn uit te leggen en daarvoor steun te verwerven als zich tijdens de uitvoering incidenten voordoen die voor onrust zorgen in de samenleving;
- Op landelijk niveau wordt vrij snel als oplossing voor acute veiligheidsproblemen ingezet op nieuwe bevoegdheden maar het belangrijkste punt is niet het gevoelde tekort aan bevoegdheden;
- Het tekort zit vooral in de mogelijkheden om bevoegdheden snel en gericht toe te passen en in de informatiebehoefte die de inzet van bevoegdheden bepaalt.

Het kabinet acht deze analyse waardevol en een belangrijk signaal, niet alleen waar het de vraag van extra bevoegdheden betreft, maar ook wat betreft de positie die de burgemeester inneemt of zou moeten innemen. Deze paragraaf geeft daarom stof tot verdere gedachtevorming, ook in de visie op de openbare orde.

3. Verhouding bestuursrecht – strafrecht op het terrein van openbare orde en veiligheid/randvoorwaarden

De onderzoekers hebben in hoofdstuk 4 aandacht besteed aan de functie, kenmerken en onderlinge verhouding van bestuursrecht en strafrecht. Het onderzoeksrapport gaat verder (hoofdstuk 5, paragraaf 5.4.4) in op de randvoorwaarden die bij de toepassing van bevoegdheden op het gebied van ordehandhaving en terrorismebestrijding in acht moeten worden genomen. Het kabinet kan zich in grote lijnen vinden in de analyse, maar heeft kanttekeningen bij de daaraan verbonden aanbeveling 24 (zie de kabinetsreactie). Voor zover dat noodzakelijk is voor de uitwerking van de visie op de rol van de burgemeester zal de afbakening tussen zijn rol en die van het OM nader aandacht krijgen.

4. Theorie en praktijk bij ordehandhaving en terrorismebestrijding

Het onderzoeksrapport bevat in de hoofdstukken 6 en 7 een overzicht van de bestaande (bestuurlijke) bevoegdheden op het gebied van veiligheid in theorie en praktijk. Het rapport beschrijft, mede aan de hand van praktijkvoorbeelden, «per bevoegdheid» de mogelijkheden en onmogelijkheden. Het kabinet acht dit gedeelte van het rapport bijzonder bruikbaar voor de praktijk van ordehandhaving en terrorismebestrijding, maar ook voor de verdere professionalisering van het burgemeestersambt. Naast publicatie van het onderzoeksmateriaal wordt daarom ook het vervaardigen van een aparte handreiking overwogen.

IV. AANBEVELINGEN/KABINETSREACTIE

Het rapport bevat 26 aanbevelingen, gerubriceerd naar verschillende terreinen, namelijk openbare ordehandhaving (aanbevelingen 1 t/m 11), terrorismebestrijding (aanbevelingen 12 t/m 14), nieuwe bevoegdheden (aanbevelingen 15 t/m 20) en context, randvoorwaarden en organisatie

(aanbevelingen 21 t/m 26). Het kabinet heeft de aanbevelingen beoordeeld en deze neergelegd in bijgevoegde kabinets-reactie.

V. CONSULTATIE

Omdat het onderzoeksrapport elementen bevat die inspiratie geven voor het visietraject wordt, vanzelfsprekend, ook het rapport aan de genoemde instanties, de VNG daarbij inbegrepen, toegezonden. Aan de betrokken partijen heb ik gevraagd mij, met het oog op dat visietraject, in kennis te stellen van hun beoordeling van een aantal conclusies en aanbevelingen. In het bijzonder heb ik hen verzocht te reageren op vijf aspecten:

1. Het beeld uit de interviews in het veld en de daarbij gedane bevinding dat het probleem niet zozeer zit in bevoegdheden als wel in de mogelijkheden bevoegdheden snel en gericht toe te passen en in de informatiebehoefte;
2. De door de onderzoekers geformuleerde randvoorwaarden voor de toepassing van bevoegdheden;
3. De rol van de burgemeester en van het OM als het gaat om openbare orde en veiligheid en, in dat kader, de verhouding tussen het bestuursrecht en het strafrecht;
4. De conclusie dat er geen behoefte is aan een forse uitbreiding van bestuurlijke bevoegdheden, maar dat gedacht kan worden over een aanpassing ter zake van een lichte vorm van bestuurlijke ophouding en de bevoegdheid tot preventief fouilleren op drugs;
5. De vormgeving van de voorgestelde bevoegdheid tot uithuisplaatsing van asociale gezinnen, als onderdeel binnen een nog te creëren voorstel voor een bestuurlijke doorzettingsmacht naar instellingen en probleemgezinnen.

Deze consultatie ziet op de vraagstukken in het COT-rapport voor zover van belang voor de visie op de openbare ordeportefeuille van de burgemeester. Zoals gezegd zal dit traject rond de zomer zijn afgerond. Tegelijkertijd zal een kabinetsnotitie van mijn ambtgenoot van Justitie verschijnen. Deze notitie heeft betrekking op de keuze van sanctiestelsels in het kader van beleidsinstrumentele wetgeving van bijvoorbeeld milieu, verkeer en economie.

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