

Vergaderjaar 2004–2005

30 041

Wijziging van de Politiewet 1993 in verband met de invoering van een nieuw stelsel voor bewaking en beveiliging van personen, objecten en diensten

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

ALGEMEEN DEEL

1. Inleiding

Het voorliggende wetsvoorstel is aangekondigd in de nota «*Nieuw stelsel bewaken en beveiligen*», die op 20 juni 2003 door de Ministers van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) en van Justitie aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal is aangeboden (Kamerstukken II 2002/03, 28 974, nrs. 1 en 2). Deze nota vormt de uitwerking van de aanbevelingen uit het eindrapport van de Commissie feitenonderzoek veiligheid en beveiliging Pim Fortuyn, en van het kabinetsstandpunt van 17 december 2002 inzake dat eindrapport (Kamerstukken II 2002/03, 28 374, nrs. 12 en 13). Met de aanvaarding van de motie-Verhagen c.s. heeft de Tweede Kamer uitgesproken dat zij de conclusies en aanbevelingen van de Commissie feitenonderzoek onderschrijft, en verzoekt zij de regering de aanbevelingen van de commissie over te nemen (Kamerstukken II 2002/03, 28 374, nr. 15).

Dit wetsvoorstel bevat de uit de nota van 20 juni 2003 voortvloeiende wijzigingen van de Politiewet 1993. Het eveneens in de nota aangekondigde voorstel van wet tot wijziging van de Wet op de inlichtingen en veiligheidsdiensten 2002 zal zo spoedig mogelijk bij de Tweede Kamer worden ingediend.

2. Het nieuwe stelsel van bewaken en beveiligen

Uitgangspunt: decentraal stelsel

Het uitgangspunt van het nieuwe stelsel van bewaken en beveiligen zoals beschreven in de nota van 20 juni 2003, is dat de burger in eerste instantie zelf verantwoordelijk is voor zijn eigen veiligheid en die van zijn goederen. Burgers mogen daarbij rekenen op hulp van de organisaties en netwerken waartoe zij behoren. Bedrijven, organisaties en instellingen dienen zelf beschermende maatregelen te treffen om te voorkomen dat als gevolg van hun werkzaamheden de veiligheid van werknemers en anderen in gevaar komt. Burgers en organisaties mogen echter van de overheid verwachten dat die hen door het treffen van veiligheidsmaatregelen te

hulp schiet op het moment dat de aantasting van hun veiligheid zulke gewelddadige vormen dreigt aan te nemen dat zij daar op eigen kracht geen weerstand meer tegen kunnen bieden. Indien er sprake is van een dergelijke bedreiging aan het adres van personen of organisaties, dan dient men de plaatselijke politie daarvan in kennis te stellen. Het lokale bevoegde gezag kan dan zo nodig veiligheidsmaatregelen treffen en/of een opsporingsonderzoek starten.

De bewakings- en beveiligingstaak is een onderdeel van de politietaak, bedoeld in artikel 2 van de Politiewet 1993, alsmede van de politietaak van de Koninklijke marechaussee (KMar), bedoeld in artikel 6, eerste lid, van de Politiewet 1993. Krachtens de Politiewet 1993 is de burgemeester het bevoegde gezag als het om de handhaving van de openbare orde gaat. Als het gaat om de strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde, is de officier van justitie het bevoegde gezag.

Voor de vraag of er sprake is van handhaving van de openbare orde onder gezag van de burgemeester of van strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde onder gezag van de officier van justitie is steeds bepalend het doel waarvoor de bewakings- en beveiligingsmaatregelen worden getroffen.

Persoonsbeveiliging wordt in de regel ingezet wanneer bij een gebeurtenis voor het leven van personen of hun fysieke integriteit of voor andere ernstige delicten valt te vrezen. De officier van justitie is dan de bevoegde autoriteit vanwege zijn taak om in concrete gevallen ernstige strafbare feiten te voorkomen of te beëindigen (strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde).

Bijzondere verantwoordelijkheid rijksoverheid

In aansluiting op het decentrale stelsel heeft de rijksoverheid een bijzondere verantwoordelijkheid voor een beperkte groep personen, objecten en diensten vanwege het nationale belang dat met hun veiligheid en hun ongestoord functioneren is gemoeid. Het kabinetsstandpunt van 17 december 2002 benoemde reeds een aantal categorieën van personen en objecten waarvan de bewaking of beveiliging tot de verantwoordelijkheid van de rijksoverheid behoort. Het gaat om:

- 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 de mogelijkheid bestaat dat de nationale of internationale democratische rechtsorde wordt geschaad en/of de veiligheid van de Staat in het geding komt;
- personen, werkzaam in de strafrechtspleging.

Tevens werd in het kabinetsstandpunt de mogelijkheid genoemd voor de rijksoverheid om categorieën van personen en objecten aan haar domein toe te voegen indien er sprake is van:

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

Aan de hand van bovengenoemde categorieën en criteria zal – zo vermeldt de kabinetsnota van 20 juni 2003 – onder verantwoordelijkheid van de Ministers van BZK en Justitie een limitatieve lijst worden opgesteld van personen, objecten en diensten waarvoor de rijksoverheid een bijzondere verantwoordelijkheid heeft en extra veiligheidsmaatregelen

kan treffen. In uitzonderlijke gevallen kan, aldus eerdergenoemde nota, worden besloten incidenteel personen, objecten of diensten toe te voegen aan de limitatieve lijst van het rijksof domein. Personen, objecten of diensten die niet op de lijst staan vermeld, vallen onder het decentrale stelsel van veiligheidszorg.

De beveiliging van personen die vallen in het rijksof domein, geschiedt niet onder gezag van de officier van justitie, maar onder directe verantwoordelijkheid van de Minister van Justitie. Deze verantwoordelijkheid van de minister wordt tot uitdrukking gebracht in zijn aanwijzingsbevoegdheid jegens de korpschef van het Korps landelijke politiediensten (KLPD) met betrekking tot het waken voor de veiligheid van de leden van het koninklijk huis en andere door het bevoegd gezag aangewezen personen (artikel 38a, tweede lid, van de Politiewet 1993).

In de praktijk wordt ook de beveiliging van personen in het rijksof domein in het kader van de militaire politietaak van de KMar uitgevoerd onder verantwoordelijkheid van de Minister van Justitie.

De bewaking en beveiliging van objecten en diensten in het rijksof domein geschiedt onder gezag van de burgemeester of de officier van justitie. De beveiliging van de burgerluchtvaart, de bewaking en beveiliging van de koninklijke paleizen en woonhuizen, de bewaking en beveiliging van de ambtswoning van de minister-president en het verrichten van beveiligingswerkzaamheden ten behoeve van De Nederlandsche Bank N.V. geschieden door de KMar onder rechtstreekse verantwoordelijkheid van de Minister van Justitie.

Actuele ontwikkelingen

Recentelijk is er sprake van een toenemende stroom bewakings- en beveiligingsopdrachten naar aanleiding van potentiële en concrete dreigingen jegens personen, objecten en diensten. Deze ontwikkeling doet zich zowel voor in het rijksof domein als in het decentrale domein en kan mede worden toegeschreven aan een verdere verharding van het maatschappelijk klimaat waarbij de fysieke integriteit van publieke functionarissen, leden van de rechterlijke macht en opinieleiders steeds vaker in het geding is. Publieke personen die openlijk hun mening verkondigen, worden steeds vaker en ernstiger bedreigd. Dat deze bedreigingen zeer serieus moeten worden genomen, blijkt uit de recente moord op de heer Van Gogh. Dat betekent dat een groeiend beroep zal worden gedaan op de beschikbare capaciteit voor de verschillende vormen van objectbewaking en persoonsbeveiliging, zowel in het rijksof domein als in het decentrale domein. Deze ontwikkeling lijkt structureel van aard.

Voor de objectbewaking betekent dat een versterking van de capaciteit bij de – daarvoor verantwoordelijke – regiokorpsen. Voor wat de persoonsbeveiliging betreft zal de capaciteit van de Dienst koninklijke en diplomatieke beveiliging van het KLPD worden uitgebreid met 235 executieve fte's, zoals aangekondigd in de brief van de Ministers van Justitie en van BZK van 24 januari 2005 (Kamerstukken II 2004/05, 29 754, nr. 5). Deze uitbreiding dient mede ter ondersteuning van bijstandsaanvragen uit het decentrale domein. Ook de benodigde capaciteit voor de beoordeling van de dreigingsrisico's wordt daarop aangepast door middel van een uitbreiding van de operationele staf van de Nationaal coördinator terrorismebestrijding.

Daarenboven biedt het systeem van bewaking en beveiliging de mogelijkheid om in concrete gevallen personen toe te voegen aan het rijksof domein als de beveiligingsproblematiek het decentrale domein overstijgt. Voorop staat echter dat het decentrale domein hetzelfde beveiligingsniveau biedt als het rijksof domein. Het is niet de bedoeling dat er een kwalitatief verschil bestaat tussen het niveau van beveiliging in het rijksof domein en het niveau

van beveiliging in het decentrale domein. Er is daarom geen reden om het rijkso domein structureel uit te breiden. Wel is, zoals gezegd, voorzien in uitbreiding van de capaciteit van de Dienst koninklijke en diplomatieke beveiliging (DKDB), teneinde zo nodig bijstand te kunnen verlenen aan de regiokorpsen.

3. Uitwerking in het wetsvoorstel

Persoonsbeveiliging in het rijkso domein

De taken van het KLPD worden opgesomd in artikel 38, eerste lid, van de Politiewet 1993. Een van deze taken is: het waken voor de veiligheid van leden van het koninklijk huis en andere door het bevoegd gezag aangevozen personen. Het betreft hier de beveiliging van personen in het rijkso domein. Deze taak wordt uitgevoerd door de DKDB.

Anders dan in het decentrale domein, geschiedt de persoonsbeveiliging in het rijkso domein niet onder gezag van de officier van justitie, maar onder directe verantwoordelijkheid van de Minister van Justitie zelf. Krachtens artikel 38a, tweede lid, kan de minister aan de DKDB de nodige algemene en bijzondere aanwijzingen geven.

De huidige tekst van artikel 38, eerste lid, onder c, spreekt van «door het bevoegd gezag aangewezen personen». Deze zinsnede kan tot onduidelijkheden leiden. De term bevoegd gezag is in de Politiewet 1993 gewoonlijk immers gereserveerd voor de organen die krachtens de artikelen 12 en 13 zijn belast met het gezag over de politie, te weten de burgemeester en de officier van justitie. In artikel 38, eerste lid, onder c, wordt echter niet bedoeld op de burgemeester of de officier van justitie, maar op de Minister van Justitie, onder wiens rechtstreekse verantwoordelijkheid de desbetreffende taak van het KLPD wordt uitgevoerd. In het wetsvoorstel wordt deze onduidelijkheid weggenomen. Bepaald wordt dat de personen in het rijkso domein die beveiliging behoeven – met uitzondering van leden van het koninklijk huis – worden aangewezen door de Minister van Justitie. Dit is in feite een formalisering van de huidige procedure, waarin deze aanwijzing namens de Minister van Justitie geschiedt door de Nationaal coördinator bewaking en beveiliging, met instemming van de Evaluatiedriehoek (waarin ook de Minister van BZK vertegenwoordigd is). Deze procedure is beschreven in de nota van 20 juni 2003.

De aanwijzing van personen (functionarissen) heeft een limitatief karakter, hetgeen natuurlijk niet wegneemt dat de samenstelling van de groep personen die beveiliging behoeven, in de loop van de tijd aan wijziging onderhevig is als gevolg van gewijzigde risicoinschattingen, nieuwe dreigingen e.d. Daarnaast kunnen in bijzondere gevallen incidenteel personen aan het rijkso domein worden toegevoegd.

Zo nodig kan de DKDB een beroep doen op bijstand van de regiokorpsen (aanhoudings- en ondersteuningseenheden) of van de Brigade Speciale Beveiligingsopdrachten (BSB) van de KMar. De aanvraagprocedure voor bijstand van de regiokorpsen loopt thans nog conform artikel 57, tweede lid, van de Politiewet 1993 via de lijn: officier van justitie – Minister van BZK – College van procureurs-generaal. De beveiliging van personen binnen het rijkso domein geschiedt echter niet onder gezag van de officier van justitie, maar onder directe verantwoordelijkheid van de Minister van Justitie. Voorgesteld wordt de aanvraagprocedure aan die specifieke verantwoordelijkheidsverdeling aan te passen. De nieuwe aanvraagprocedure voor bijstand van de regiokorpsen wordt beschreven in het voorgestelde artikel 57, derde lid, van de Politiewet 1993: indien het KLPD bijstand van de regiokorpsen nodig heeft voor de uitvoering van zijn persoonsbeveiligingstaak, dan verstrekt de Minister van Justitie (verantwoordelijk voor de uitvoering van die taak), in overeenstemming met de

Minister van BZK (beheerder van het KLPD), aan de betrokken korpsbeheerders de nodige opdrachten. Omdat bijstandsverlening door de regiokorpsen aan de DKDB in de praktijk veelal geschiedt vanuit de aanhoudings- en ondersteuningseenheden (de z.g. arrestatieteams), is het gewenst dat het College van procureurs-generaal in de gelegenheid wordt gesteld zijn standpunt daaromtrent kenbaar te maken; bijstand vanuit de arrestatieteams heeft immers gevolgen voor de inzetmogelijkheden van deze teams. In het wetsvoorstel is daartoe bepaald dat het College door de Minister van Justitie moet worden gehoord.

Bijstand van de KMar kan worden aangevraagd op grond van artikel 58 van de Politiewet 1993.

Krachtens het wetsvoorstel wordt voorts de bevoegdheid van de Minister van Justitie om aan de korpschef van een regiokorps en aan de commandant van de KMar de nodige algemene en bijzondere aanwijzingen te geven voorzover dat regiokorps, respectievelijk de KMar, bijstand verleent aan de DKDB, ondubbelzinnig in de wet vastgelegd.

Bewaking en beveiliging van objecten en diensten in het rijkso domein

Sommige objecten en diensten vervullen een zodanig belangrijke functie voor de samenleving als geheel, dat de verantwoordelijkheid voor de veiligheid daarvan primair op rijksniveau behoort te liggen. Dit wordt des te belangrijker, naarmate de (terroristische) dreiging tegen dergelijke objecten en diensten toeneemt.

In het voorgestelde artikel 15a van de Politiewet 1993 wordt een grondslag gecreëerd voor het aanwijzen van objecten en diensten waarvoor de rijksoverheid een bijzondere verantwoordelijkheid heeft. De aanwijzing geschiedt door de Ministers van BZK en Justitie gezamenlijk. Het gaat daarbij om objecten en diensten waarvan de ministers bewaking of beveiliging noodzakelijk achten in het belang van de veiligheid van de Staat of de betrekkingen van Nederland met andere mogendheden, dan wel met het oog op zwaarwegende belangen van de samenleving. Deze criteria zijn ontleend aan die van artikel 16, tweede lid, van de Politiewet 1993. Er moeten derhalve nationale belangen in het geding zijn.

De aanwijzing heeft een limitatief karakter: slechts de aangewezen objecten en diensten komen in aanmerking voor bewaking en beveiliging binnen het rijkso domein. Dit betekent echter niet dat de aanwijzing ook een statisch karakter heeft. Er kunnen zich omstandigheden voordoen (nieuwe dreigingen, gewijzigde functies van objecten e.d.) die noodzaken tot een tijdelijke of structurele aanwijzing van nieuwe objecten of diensten, dan wel tot het intrekken van een aanwijzing.

In het tweede lid wordt bepaald dat de burgemeester zorg dient te dragen voor de uitvoering van een besluit waarbij objecten of diensten worden aangewezen, voorzover dat geschiedt ter handhaving van de openbare orde (objectbewaking). De burgemeester bepaalt op welke wijze en met welke middelen de bewaking van deze objecten en diensten wordt uitgevoerd. Slechts een aanwijzing als bedoeld in artikel 16, tweede lid, kan de burgemeester in deze vrijheid beperken.

De officier van justitie is krachtens het derde lid belast met de uitvoering van een besluit als bedoeld in het eerste lid, voorzover dat geschiedt ter strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde (objectbeveiliging). Ook in dit geval blijft de officier van justitie verantwoordelijk voor de wijze waarop de beveiliging wordt uitgevoerd, onverminderd de aanwijzingsbevoegdheid van de Minister van Justitie op grond van artikel 127 van de Wet op de rechterlijke organisatie.

Bij de objectbewaking en -beveiliging in het rijkso domein is aldus het lokale bevoegde gezag verantwoordelijk voor de uitvoering van de veiligheidsmaatregelen. Uitvoering van de maatregelen geschiedt door de regio-politie. In voorkomende gevallen kan het lokale bevoegde gezag via de

gebruikelijke procedure bijstand vragen van andere regiokorpsen, het KLPD of de KMar, dan wel – indien ook de KMar niet in de behoefte aan bijstand kan voorzien – van andere onderdelen van de krijgsmacht.

Verruiming aanwijzingsbevoegdheid Minister van BZK

Krachtens het huidige artikel 16, tweede lid, van de Politiewet 1993 is de Minister van BZK bevoegd de burgemeesters de nodige aanwijzingen te geven met betrekking tot het door hen ter handhaving van de openbare orde te voeren beleid, indien door een (dreigende) ordeverstoring de veiligheid van de Staat in gevaar komt, dan wel de betrekkingen van Nederland met andere mogendheden of zwaarwegende belangen van de samenleving kunnen worden geschaad. De aanwijzingsbevoegdheid is uitdrukkelijk beperkt tot het door de burgemeester te voeren beleid. Blijkens de wetsgeschiedenis kunnen de aanwijzingen van de minister geen betrekking hebben op de wijze waarop de burgemeester de openbare orde moet handhaven. Zij hebben betrekking op de doelstellingen en/of de prioriteitsstelling met betrekking tot de handhaving van de openbare orde, en laten de burgemeester de vrijheid te bepalen op welke wijze en met welke middelen op grondslag van een aanwijzing in concreto moet worden gehandeld.

Een aanwijzing van de minister moet worden aangemerkt als een volledig bindende aanwijzing. De burgemeester is derhalve verplicht met inachtneming van de aanwijzing te handelen.

De beperking van de aanwijzingsbevoegdheid tot het door de burgemeester te voeren beleid biedt de Minister van BZK onvoldoende grondslag om zijn verantwoordelijkheid voor de veiligheid van objecten en diensten te kunnen waarmaken. De minister dient ook de bevoegdheid te hebben de burgemeesters aanwijzingen te geven met betrekking tot de wijze waarop en de middelen waarmee zij de openbare orde moeten handhaven. Het voorgestelde nieuwe artikel 16, tweede lid, strekt ertoe deze bevoegdheid in de wet vast te leggen. De minister zal dan in staat zijn de aanwijzingsbevoegdheid, indien nodig, daadwerkelijk én effectief in te zetten.

Uiteraard blijft wel gehandhaafd dat de minister deze bevoegdheid uitsluitend kan gebruiken indien er nationale belangen in het geding zijn. In het wetsvoorstel is ook de directe relatie met een concrete ordeverstoring of ernstige vrees voor het ontstaan daarvan vervallen. In het nieuwe stelsel kan immers ook tot het treffen van veiligheidsmaatregelen worden overgegaan op grond van een dreigings- of risicoanalyse, en kunnen bij de besluitvorming ook diplomatieke, politieke en andere belangen worden meegewogen.

Indien op decentraal niveau niet genoeg capaciteit of middelen beschikbaar zijn voor het uitvoeren van een aanwijzing van de minister, kan deze op grond van artikel 55 van de Politiewet 1993 zelf voorzien in de benodigde bijstand door andere politiekorpsen. Op grond van de artikelen 58 en 59 kan zo nodig worden voorzien in bijstand door de KMar, respectievelijk andere onderdelen van de krijgsmacht.

In het nieuwe artikel 16, tweede lid, is de medeverantwoordelijkheid van de Minister van BZK voor de ordehandhaving, voorzover dat noodzakelijk is in het belang van de veiligheid van de Staat of de betrekkingen van Nederland met andere mogendheden, dan wel met het oog op zwaarwegende belangen van de samenleving, tot uitdrukking gebracht. Uit de aard van de in artikel 16, tweede lid, aan de minister verleende bevoegdheid vloeit voort dat deze met terughoudendheid wordt gebruikt, terwijl in geval van een dergelijk gebruik de aanwijzing niet verder zal ingrijpen in de bevoegdheid van de burgemeester dan nodig is om genoemde belangen veilig te stellen. Over het algemeen zal een aanwijzing van de

Minister van BZK de burgemeester enige vrijheid laten in de keuze van de middelen ter uitvoering daarvan. Er kunnen zich evenwel omstandigheden voordoen die dwingen tot een aanwijzing gericht op de wijze waarop of de middelen waarmee in concreet geval door de burgemeester moet worden opgetreden.

Overigens behoren problemen uiteraard zoveel mogelijk in goed overleg met de betrokken gezagsdragers te worden opgelost. De aanwijzingsbevoegdheid is een ultimatum remedium waarvan – zoals gezegd – met gepaste terughoudendheid gebruik dient te worden gemaakt.

Zelfstandige bewakings- en beveiligingstaken KMar

Artikel 6 van de Politiewet 1993 regelt de politietaken van de KMar. Het voorliggende wetsvoorstel bevat een aantal verduidelijkingen in dit artikel die betrekking hebben op de zelfstandige bewakings- en beveiligingstaken van de KMar.

Verantwoordelijkheid Minister van Justitie

Binnen het kader van haar civiele politietaken is de KMar krachtens het huidige artikel 6 ondermeer belast met het waken voor de veiligheid van de leden van het koninklijk huis en de uitvoering van de politietaak op het terrein van de ambtswoning van de minister-president. Voor wat betreft de beveiligingstaak ten aanzien van het koninklijk huis is de KMar in het bijzonder belast met de objectbeveiliging. De DKDB is in het bijzonder belast met de persoonsbeveiliging. Uiteraard werken beide diensten nauw samen.

Naast de objectbeveiliging ten aanzien van het koninklijk huis draagt de KMar ook zorg voor de beveiliging van de ambtswoning van de minister-president. Deze beveiligingstaak is een onderdeel van wat in het huidige artikel 6 wordt omschreven als: de uitvoering van de politietaak op het terrein van de ambtswoning van Onze Minister-President (eerste lid, onder e).

Beide bovengenoemde beveiligingstaken voert de KMar uit onder rechtstreekse verantwoordelijkheid van de Minister van Justitie. Anders dan met betrekking tot bijvoorbeeld de (persoons)beveiligingstaak van de DKDB, kan deze verantwoordelijkheid van de Minister van Justitie niet direct uit de wet worden afgeleid. Het huidige artikel 6 regelt niet de – feitelijk wel bestaande – bevoegdheid van de Minister van Justitie om voor de uitvoering van deze taak aanwijzingen te geven aan de KMar. In het voorgestelde nieuwe derde lid wordt deze aanwijzingsbevoegdheid expliciet vastgelegd, in samenhang met de thans al wel wettelijk vastgelegde aanwijzingsbevoegdheid voor de taken van de KMar op het terrein van de beveiliging van de burgerluchtvaart.

Tot slot wordt ook de rechtstreekse verantwoordelijkheid van de Minister van Justitie voor de uitvoering van de beveiligingswerkzaamheden voor De Nederlandsche Bank N.V. geformaliseerd.

Persoonsbeveiliging uit hoofde van de militaire politietaak

Op het terrein van de persoonsbeveiliging heeft de KMar een zelfstandige taak uit hoofde van haar militaire politietaak, bedoeld in artikel 6, eerste lid, onder b. De beveiliging van personen, behorend tot Nederlandse en andere strijdkrachten en internationale militaire hoofdkwartieren, die vallen in het rijksof domein en als zodanig door de Minister van Justitie zijn aangewezen, wordt uitgevoerd door de BSB onder rechtstreekse verantwoordelijkheid van de Minister van Justitie. Ook in dit geval kan de verantwoordelijkheid van de Minister van Justitie niet direct uit de wet worden afgeleid. Het voorgestelde artikel 6, derde lid, onderdeel b, brengt hierin verandering.

Overigens kan de beveiligingstaak van de BSB zich krachtens artikel 6, tweede lid, ook uitstrekken tot de echtgenoten en kinderen van de personen die behoren tot de andere strijdkrachten of internationale militaire hoofdkwartieren.

Het voorgaande laat onverlet dat de Minister van Defensie in voorkomende gevallen de KMar opdracht kan geven tot beveiliging van militairen of militaire objecten die niet vallen binnen het rijksdomein.

Beveiliging burgerluchtvaart

Uit het huidige artikel 6, derde lid, blijkt dat de wetgever heeft beoogd de KMar te belasten met taken welke voortvloeien uit de verantwoordelijkheid van de Minister van Justitie voor de beveiliging van de burgerluchtvaart. Deze verantwoordelijkheid komt tot uitdrukking in de bevoegdheid de commandant van de KMar algemene en bijzondere aanwijzingen te geven ten behoeve van de strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde en de beveiliging van de burgerluchtvaart. Het derde lid verwijst naar onderdeel c van het eerste lid, waarin de taken van de KMar worden opgesomd. In het huidige onderdeel c is de beveiliging van de burgerluchtvaart echter niet met zoveel woorden als taak van de KMar benoemd. De tekst van het huidige artikel 6, eerste lid, onder c, zou derhalve de indruk kunnen wekken dat de uitvoering van de taak van de KMar met betrekking tot de beveiliging van de burgerluchtvaart beperkt is tot het grondgebied van de luchthaven Schiphol en andere aangewezen luchtvaartterreinen. Taken ten behoeve van de beveiliging van de burgerluchtvaart zijn echter niet altijd beperkt tot het luchtvaartterrein, maar kunnen zich bijvoorbeeld ook uitstrekken aan boord van een luchtvaartuig. Om deze reden stellen wij voor onderdeel c aan te vullen en de taak ten behoeve van de beveiliging van de burgerluchtvaart alsnog met zoveel woorden in de wet te benoemen.

De noodzaak tot verduidelijking van artikel 6 in bovengenoemde zin is onlangs nog gebleken in het kader van de wens een proef te starten met de inzet van air marshals aan boord van Nederlandse luchtvaartuigen. In 2003 heeft de Minister van Justitie, na overleg met de commandant van de KMar, in het kader van de intensivering van maatregelen ter beveiliging van de burgerluchtvaart besloten tot een proefprogramma over te gaan met als doel te onderzoeken of de inzet van air marshals in geval van verhoogde dreiging een geëigend instrument is om terroristische daden te bestrijden. Na afloop van het proefprogramma zal over de structurele inzet van air marshals een besluit genomen worden. Voor de inzet van militairen van de KMar als air marshal is voor de duur van de proef aansluiting gezocht bij het huidige artikel 6, eerste lid, onderdeel c, in samenhang met het derde lid van dit artikel. Echter, omdat in artikel 6 de beveiliging van de burgerluchtvaart tegen aanslagen niet met zoveel woorden als taak van de KMar is benoemd, gaat de feitelijke inzet van de air marshals tijdens de proefperiode gepaard met een bijstandsverzoek. In antwoord op kamervragen van de leden Eijssink, Van Heemst en Albayrak, heeft de Minister van Justitie, mede namens de Minister van Defensie, reeds aangekondigd voornemens te zijn de taak van de KMar ten aanzien van de beveiliging van de burgerluchtvaart tegen aanslagen nadrukkelijker te benoemen in de Politiewet 1993 (Aanhangsel Handelingen II 2003/04, nr. 1261). Met de voorgestelde verduidelijking van artikel 6, eerste lid, onderdeel c, wordt derhalve ook uitvoering gegeven aan dit voornemen zodat buiten kijf zal staan dat inzet van de KMar aan boord van Nederlandse luchtvaartuigen, ook wanneer zij zich niet op het luchthaventerrein bevinden, kan geschieden op grond van artikel 6, eerste lid, onderdeel c, van de Politiewet 1993.

In de huidige wet wordt nog gesproken van beveiliging van de burgerluchtvaart tegen terroristische aanslagen. In het wetsvoorstel wordt nog

slechts gesproken van beveiliging van de burgerluchtvaart. Deze terminologie sluit aan bij de formulering van artikel 37ab van de Luchtvaartwet.

4. Schematisch overzicht

Schematisch kan de verdeling van verantwoordelijkheden en bevoegdheden krachtens de Politiewet 1993 – met de wijzigingen die worden voorgesteld in dit wetsvoorstel – als volgt worden weergegeven:

Persoonsbeveiliging

- a. *De leden van het koninklijk huis en de andere personen die krachtens artikel 38, eerste lid, onder c, vallen binnen het rijksofbeeld:*
 - *gezag (aanwijzingsbevoegdheid jegens de DKDB):* de Minister van Justitie;
 - *uitvoering:* de DKDB.
- b. *Personen als bedoeld in artikel 6, eerste lid, onder b, en tweede lid, voorzover zij vallen binnen het rijksofbeeld:*
 - *gezag (aanwijzingsbevoegdheid jegens de KMar):* de Minister van Justitie;
 - *uitvoering:* de BSB (KMar).
- c. *Personen die niet vallen binnen het rijksofbeeld:*
 - *gezag:* de officier van justitie;
 - *uitvoering:* de regionale politiekorpsen (voorzover het betreft militairen: de KMar).

Bewaking en beveiliging van objecten en diensten

- a. *Bewaking en beveiliging van de koninklijke paleizen en woonhuizen, de ambtswoning van de minister-president en de burgerluchtvaart, alsmede het verrichten van beveiligingswerkzaamheden ten behoeve van DNB:*
 - *gezag (aanwijzingsbevoegdheid jegens de KMar):* de Minister van Justitie;
 - *uitvoering:* de KMar.
- b. *Bewaking en beveiliging van de objecten en diensten die krachtens artikel 15a, eerste lid, vallen binnen het rijksofbeeld:*
 - *gezag:* de burgemeester (voorzover het betreft de handhaving van de openbare orde) dan wel de officier van justitie (voorzover het betreft de strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde);
 - *uitvoering:* de regionale politiekorpsen (voorzover het betreft militaire objecten: de KMar).
- c. *Bewaking en beveiliging van objecten en diensten die niet vallen binnen het rijksofbeeld:*
 - *gezag:* de burgemeester (voorzover het betreft de handhaving van de openbare orde) dan wel de officier van justitie (voorzover het betreft de strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde);
 - *uitvoering:* de regionale politiekorpsen (voorzover het betreft militaire objecten: de KMar).

5. Uitgebrachte adviezen¹

De politieberaden en het College van procureurs-generaal

De politieberaden (het Korpsbeheerdersberaad en de Raad van Hoofdcommissarissen) hebben op 10 juni 2004 advies uitgebracht over het concept-wetsvoorstel. Hun bezwaren richten zich niet zozeer op het wetsvoorstel zelf, maar op de mogelijke gevolgen van het nieuwe stelsel van bewaken en beveiligen voor het decentrale domein, welke gevolgen,

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

aldus de politieberaden, onderbelicht blijven. In het bijzonder vragen zij aandacht voor de bijstandstaak die bij de arrestatieteams is neergelegd. Ook het College van procureurs-generaal heeft over het wetsvoorstel geadviseerd (advies van 17 mei 2004). Het College deelt de conclusie van het OM-Politieberaad dat in het wetsvoorstel de posities van zowel de Minister van Justitie als de officier van justitie, als het gaat om bewaken en beveiligen, helder zijn en geheel in lijn met hetgeen is besproken ten tijde van de totstandkoming van het nieuwe stelsel bewaken en beveiligen. Het College heeft evenwel twee aandachtspunten.

In de eerste plaats is het College van mening dat er altijd een toets moet plaatsvinden door het OM indien de DKDB bijstand nodig heeft van arrestatieteams. Immers het verlenen van bijstand door het personeel van een arrestatieteam heeft consequenties voor de capaciteit van het arrestatieteam ten behoeve van zijn reguliere taak. Het College adviseert dan ook in artikel 57, derde lid, op te nemen dat het College wordt gehoord alvorens de Minister van Justitie, in overeenstemming met de Minister van BZK, een besluit neemt over bijstand.

In de tweede plaats wijst het College erop dat de Raad van Hoofddcommissarissen van mening is dat de capaciteit voor persoonsbeveiliging, ook in het decentrale domein, vanuit een oogpunt van doelmatigheid en doeltreffendheid centraal – bij de DKDB – moet worden georganiseerd. Het College meent dat daarmee een spanningsveld kan ontstaan tussen de verantwoordelijkheid van de Minister van Justitie op centraal niveau en de verantwoordelijkheid van de officier van justitie op decentraal niveau, omdat beiden ten behoeve van beveiligingstaken putten uit hetzelfde contingent.

Door capaciteitsproblemen bij de DKDB wordt tot nu toe met enige regelmaat een beroep gedaan op de capaciteit van onder andere de arrestatieteams. De arrestatieteams hebben echter op hun beurt ook te kampen met een capaciteitsprobleem, dat al langer bestaat. De Minister van BZK heeft dan ook al eerder een ernstig beroep gedaan op de beraden om de AT-sterkte op het gewenste en afgesproken niveau te brengen, waarbij hij de bereidheid heeft uitgesproken om samen aan een oplossing voor dit probleem te werken.

De DKDB ontvangt extra fte's met het oog op de versterking van haar capaciteit. Binnen het KLPD heeft het project «beheersing sterkte DKDB» absolute prioriteit. Het doel is om van 145 medewerkers in het operationele proces te groeien naar uiteindelijk 237 medewerkers medio 2005. Daartoe worden ook andere dan de gebruikelijke doelgroepen benaderd, hetgeen mogelijk wordt gemaakt door de invoering van functie-differentiatie. Aangezien de marktsituatie niet kan worden gestuurd, is enig voorbehoud hierbij echter wel op zijn plaats.

Gelet op het feit dat de bijstand van de arrestatieteams aan de DKDB alleen in uitzonderlijke gevallen dient plaats te vinden en gelet op de prioritering die gesteld is aan het project «beheersing sterkte DKDB», is de verwachting dat de bijstandsbehoefte van de DKDB binnen afzienbare tijd zal afnemen.

Wij delen de mening van het College dat het wenselijk is het College te horen alvorens wordt besloten tot bijstandsverlening aan de DKDB. Het concept-wetsvoorstel is daartoe aangepast.

Voor het overige wachten wij de voorstellen van de in het advies van de politieberaden genoemde werkgroep inzake de uitwerking van het decentrale domein af. Op basis van die voorstellen zullen wij met de beraden en het OM in overleg treden. Het door het College genoemde spanningsveld tussen de verantwoordelijkheden van de Minister van Justitie op centraal niveau en de officier van justitie op decentraal niveau zal daarbij een belangrijk punt van aandacht zijn.

De VNG heeft op 23 juni 2004 advies uitgebracht over het concept-wetsvoorstel. Haar bezwaren richten zich met name op de uitbreiding van de aanwijzingsbevoegdheid van de Minister van BZK jegens de burgemeesters met betrekking tot de handhaving van de openbare orde. De VNG vindt deze uitbreiding niet noodzakelijk, omdat op lokaal niveau het beste zicht bestaat op de wijze waarop en de middelen waarmee de openbare orde gehandhaafd dient te worden. Bovendien is de VNG van mening dat de voorgestelde wijziging te zeer ingrijpt in de wettelijke bevoegdheid van de burgemeester met betrekking tot de handhaving van de openbare orde. Staatsrechtelijk gezien wordt – aldus de VNG – een onzuivere en onjuiste situatie gecreëerd, omdat de minister met betrekking tot de gevolgen van een aanwijzing geen verantwoordelijkheid kent op lokaal niveau, terwijl de burgemeester verantwoordelijk wordt gemaakt voor de aanwijzing van de minister en de gevolgen ervan en hierover verantwoording dient af te leggen aan de gemeenteraad. Voorts merkt de VNG op dat een aanwijzing aan een burgemeester voorbijgaat aan de mogelijkheden die een burgemeester heeft met betrekking tot de capaciteitsinzet van de politie, waartoe hij immers afhankelijk is van de korpsbeheerder en het regionale college.

De voorgestelde verruiming van de aanwijzingsbevoegdheid van de Minister van BZK heeft niet tot doel het lokale bestuur buiten spel zetten bij de handhaving van de openbare orde. De burgemeester blijft primair verantwoordelijk. Wanneer de nationale veiligheid in het geding is, moet de Minister van BZK evenwel de bevoegdheid hebben om te kunnen afdwingen dat de door hem noodzakelijk geachte maatregelen ook op lokaal niveau getroffen worden. Uiteraard zal hij in beginsel eerst met de burgemeester in overleg treden. Slechts als dit geen oplossing biedt of als er, bijvoorbeeld bij een concrete dreiging van een terroristische aanslag op korte termijn, geen tijd is voor overleg, kan de minister aan de burgemeester een aanwijzing geven, die niet verder zal gaan dan in de gegeven omstandigheden noodzakelijk is. De minister zal pas bijzondere aanwijzingen geven als met een algemene aanwijzing niet kan worden volstaan. Met klem weerspreken wij dat er door een algemene of bijzondere aanwijzing een staatsrechtelijk onzuivere situatie ontstaat. De Minister van BZK is ten volle verantwoordelijk voor een gegeven aanwijzing, en kan daarvoor te allen tijde door de Tweede Kamer ter verantwoording worden geroepen, evenals voor het achterwege laten van een aanwijzing. De burgemeester is jegens de gemeenteraad verantwoordelijk voor de wijze waarop hij aan een gegeven aanwijzing uitvoering heeft gegeven, met inachtneming van de beperkingen die de aanwijzing aan zijn handelingsvrijheid heeft opgelegd. Anders dan de VNG stelt, wordt de burgemeester dus geenszins verantwoordelijk gemaakt voor de aanwijzing zelf en de gevolgen die daar rechtstreeks uit voortvloeien.

De capaciteitsinzet van de politie ten gevolge van een aanwijzing van de Minister van BZK behoeft naar ons oordeel geen probleem te zijn. Ook de korpsbeheerder dient bij zijn prioriteitstelling uiteraard groot belang te hechten aan een gegeven aanwijzing, terwijl de burgemeester via de gebruikelijke procedure bijstand van andere politiekorpsen dan wel van de KMar of van andere krijgsmachtonderdelen kan vragen. Indien voorzienbaar is dat bijstand nodig zal zijn, kan de minister bij het geven van een aanwijzing daarin zo nodig zelfstandig voorzien op grond van artikel 55 van de Politiewet 1993.

Voorts ontbreekt naar de mening van de VNG een bevoegdheid van de burgemeester om de betrokken ministers te verzoeken objecten of diensten aan te wijzen die bewaking of beveiliging door de politie behoeven. De VNG beveelt aan hiervoor een formele procedure in het wetsvoorstel op te nemen.

De aanwijzing van objecten of diensten die bewaking of beveiliging behoeven, kan slechts plaatsvinden indien die bewaking of beveiliging noodzakelijk is in het belang van de veiligheid van de Staat of de betrekkingen van Nederland met andere mogendheden, dan wel met het oog op zwaarwegende belangen van de samenleving. Het moet derhalve gaan om nationale belangen. Een formele bevoegdheid van de burgemeester om de minister te verzoeken objecten of diensten aan te wijzen, ligt daarom niet in de rede.

Ten slotte merkt de VNG op dat naar haar mening de in de memorie van toelichting gebruikte term «lokaal bevoegd gezag» onzuiver is en niet aansluit bij de reguliere definiëring van het begrip. Het begrip «lokaal bevoegd gezag» wordt in de toelichting gebruikt als overkoepelende term voor de burgemeester en de officier van justitie. Dit neemt uiteraard niet weg dat de politie onder gezag van de burgemeester staat voorzover zij optreedt ter handhaving van de openbare orde, en onder gezag van de officier van justitie staat voorzover zij optreedt ter strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde.

ARTIKELSGEWIJZE TOELICHTING

Artikel I

A, G en H

Het nieuwe artikel 1, tweede lid, maakt duidelijk dat persoonsbeveiliging een onderdeel is van de strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde. Dit betekent onder andere dat persoonsbeveiliging – met uitzondering van de persoonsbeveiliging in het rijksof domein – wordt uitgevoerd onder gezag van de officier van justitie.

Deze nieuwe bepaling maakt de toevoeging van persoonsbeveiliging in artikel 38a, vierde lid (het huidige derde lid), en in artikel 53a, vierde lid, overbodig.

B

De bewaking en beveiliging van de ambtswoning van de minister-president is geen nieuwe taak voor de KMar. Deze taak is een onderdeel van de taak, genoemd in artikel 6, eerste lid, onder e (de uitvoering van de politietaak op het terrein van de ambtswoning van de minister-president). Explicitering van deze taak in het derde lid heeft slechts tot doel te verduidelijken dat deze taak wordt uitgeoefend onder directe verantwoordelijkheid van de Minister van Justitie. Voor het overige gelden voor de uitvoering van de politietaak op het terrein van de ambtswoning van de minister-president de normale gezagsverhoudingen (burgemeester of officier van justitie).

Ten overvloede wordt opgemerkt dat aanwijzingsbevoegdheden ten aanzien van de uitvoering van andere taken ten dienste van de justitie door de KMar niet zijn opgenomen in de Politiewet 1993, maar in bijzondere wetten. Zo beschikt de Minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie, op grond van artikel 48 van de Vreemdelingenwet 2000, over de bevoegdheid om de KMar aanwijzingen te geven ten aanzien van de uitvoering van de bij of krachtens de Vreemdelingenwet 2000 aan de KMar opgedragen taken (artikel 6, eerste lid, onderdeel f, van de Politiewet 1993). Artikel 15, eerste lid, van de Politiewet 1993 houdt met deze afwijkende aanwijzingsbevoegdheden rekening («tenzij in enige wet anders is bepaald»).

In artikel 15a, eerste lid, worden de begrippen bewaking en beveiliging in één adem genoemd. Het valt immers niet altijd bij voorbaat te zeggen of veiligheidsmaatregelen geschieden in het kader van bewaking dan wel beveiliging. Relevant is of de maatregelen worden getroffen ter handhaving van de openbare orde dan wel ter strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde, omdat dit doorslaggevend is voor de gezagsvraag. Dit hangt, zoals gezegd, af van het doel waarvoor de maatregelen worden getroffen. Uiteraard is bij de bewaking en beveiliging van civiele objecten door de politie van belang door wie het gezag wordt uitgeoefend. Dit blijkt ook uit het tweede en derde lid, waarin de uitvoering van een besluit van de minister wordt opgedragen aan de burgemeester als het om de handhaving van de openbare orde gaat, en aan de officier van justitie als het om de strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde gaat.

De aanwijzing van te bewaken of te beveiligen objecten en diensten in het rijksofgebied geschiedt door de Ministers van BZK en van Justitie gezamenlijk. In de praktijk zal deze bevoegdheid door beide ministers worden gemandateerd aan de Nationaal coördinator bewaking en beveiliging, die namens hen een besluit neemt met instemming van de Evaluatiedriehoek.

D

Doel en strekking van deze wijziging is in het algemene deel reeds voldoende toegelicht. Op grond van artikel 55 van de Politiewet 1993 kan de Minister van BZK, als hij gebruik maakt van zijn aanwijzingsbevoegdheid jegens de burgemeester, zelf voorzien in eventuele bijstand aan het desbetreffende regionale politiekorps door andere regionale politiekorpsen of het KLPD.

I

Indien het KLPD bijstand behoeft van regionale politiekorpsen voor de strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde, is de normale procedure dat het bevoegd gezag (de officier van justitie) hiertoe een aanvraag doet bij de beheerder van het KLPD (de Minister van BZK). Indien de beheerder (de Minister van BZK) de bijstand nodig acht, richt hij een verzoek daartoe aan het College van procureurs-generaal, dat vervolgens de betrokken korpsbeheerders de nodige opdrachten kan verstrekken. In het onderhavige wetsvoorstel wordt de rol van openbaar ministerie in deze procedure, voor wat betreft de persoonsbeveiliging door de DKDB, overgenomen door de Minister van Justitie. Aangezien het niet voor de hand ligt dat de Minister van Justitie als bevoegd gezag over de DKDB een aanvraag doet bij de Minister van BZK als korpsbeheerder, die dan op zijn beurt weer een verzoek doet bij diezelfde Minister van Justitie, is ervoor gekozen dat de bijstand wordt verleend door de Minister van Justitie in overeenstemming met de Minister van BZK, gehoord het College van procureurs-generaal. Hiermee is de formele betrokkenheid van zowel het bevoegd gezag als de beheerder van het KLPD gewaarborgd.

Het spreekt voor zich dat deze bijstandsprocedure op geen enkele wijze afbreuk doet aan het gezag van de Minister van Justitie over de taakuitvoering door de DKDB.

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

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

De Minister van Defensie,
H. G. J. Kamp