

Vaste verbindingen

Een advies aan de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties over de verstrekking van gegevens op het terrein van veiligheid door landelijke diensten aan burgemeesters

Rapport van de Werkgroep gegevensverstrekking – burgemeesters

November 2005

Inhoud

pagina

1. Inleiding	3
2. De informatiebehoefte van de burgemeester	5
3. Het verstrekkingenkader	6
4. Slotbeschouwing	14
5. Aanbevelingen	15

Bijlagen:

1. Samenstelling werkgroep
2. Opdracht werkgroep

1. Inleiding

De burgemeester is verantwoordelijk voor de handhaving van de openbare orde en draagt meer in den brede (tezamen met wethouders) ook zorg voor een goede gang van zaken in zijn gemeente. Om invulling te kunnen geven aan deze verantwoordelijkheid is het noodzakelijk dat de burgemeester een sterke informatiepositie heeft, waar het gaat om de veiligheid in zijn gemeente en bedreigingen daarvan. De burgemeester is voor zijn informatiepositie mede afhankelijk van informatie die beschikbaar is bij landelijke diensten en organisaties, zoals de AIVD, het NCC, de NCTb, het KLPD en het Landelijk Parket van het OM, die onderscheiden taken en verantwoordelijkheden hebben en opereren onder politieke verantwoordelijkheid van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en/of de minister van Justitie.

In het recente verleden heeft zich op het terrein van de bestrijding van radicalisering en terrorisme een aantal situaties voorgedaan waarbij vragen zijn gerezen omtrent de gegevensuitwisseling tussen landelijke instanties en de burgemeester. Te denken is aan het AIVD-onderzoek naar de zogenoemde Hofstadgroep in Amsterdam, de aanhouding van enkele leden van die groep in Den Haag, de inval van een landelijk arrestatieteam in een woning in Utrecht en de besluitvorming rond een drietal radicale imams in Eindhoven. Naar aanleiding daarvan heeft de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties na overleg met het Korpsbeheerdersberaad een werkgroep ingesteld om hem te adviseren over de wijze waarop de gegevensverstrekking door landelijke diensten aan de burgemeesters kan worden verbeterd (voor de samenstelling en opdracht van de werkgroep, zie bijlagen 1 en 2).

Bij de vraag naar de verbetering van de gegevensverstrekking door landelijke diensten aan de burgemeesters, gaat het erom **welke** bij de centrale overheid aanwezige **informatie** wordt verstrekt en **op welke wijze** en **onder welke condities informatieverstrekking plaatsvindt**. Het gaat hierbij bovendien om het **tijdstip** waarop de burgemeester wordt geïnformeerd. De informatievoorziening richting burgemeester bij *daadwerkelijk optreden* door de centrale overheid verdient bijzondere aandacht evenals de rol die de regionale korpschefs kunnen vervullen bij de uitwisseling van informatie tussen de AIVD en burgemeesters, gelet op hun betrokkenheid bij activiteiten van de AIVD en hun kennis van de lokale situatie. In dit rapport gaat de werkgroep nader op deze punten in.

Het rapport is als volgt opgebouwd. Het begint met een nadere beschrijving van de informatiebehoefte van de burgemeester op een tweetal voor de onderhavige problematiek belangrijke terreinen, te weten radicalisering en terrorisme. Daarna wordt beschreven wat er in de informatie-uitwisseling op deze terreinen kan worden verbeterd. Daarbij wordt onder meer aandacht geschonken aan de grenzen die bij de informatieverstrekking in acht moeten worden genomen, de rol die de chefs van politiekorpsen bij de informatie-uitwisseling kunnen spelen en het belang van een goede eigen informatiepositie van de burgemeester.

De werkgroep heeft zich geconcentreerd op terreinen waar het belang van een goede informatiepositie van de burgemeester zich recent in het bijzonder heeft doen voelen, te weten het islamistisch terrorisme en radicalisering. Ook heeft de werkgroep zich met name gericht op de informatieverstrekking tussen AIVD en burgemeesters. Niettemin meent de werkgroep dat haar bevindingen en meer in het bijzonder de door haar geformuleerde uitgangspunten een algemene geldigheid hebben op het terrein van de informatieverstrekking tussen de centrale overheid en burgemeesters in relatie tot de handhaving van de openbare orde, rampenbestrijding en terreurbestrijding. Zo zijn de bedoelde uitgangspunten mutatis mutandis ook toepasbaar in de relatie tussen bijvoorbeeld de NCTb en burgemeesters, het KLPD en burgemeesters en het Landelijk Parket van het Openbaar Ministerie en de burgemeesters¹.

De werkgroep realiseert zich dat het bij de onderhavige problematiek niet alleen draait om formele verstrekkingenregimes, zoals vastgelegd in wet- en regelgeving, maar ook om culturele aspecten van de verschillende partijen, zoals de werkwijze en het onderlinge vertrouwen, die bepalend zijn voor de wijze waarop gegevens worden verstrekt. Zo wees in het geval van de AIVD de Commissie 'Havermans' op het belang van een verbeterde externe oriëntatie van de dienst, in het bijzonder waar het gaat om de verbetering van de samenwerking met ketenpartners door intensivering van de informatie-uitwisseling.²

Hoewel de werkgroep is verzocht te adviseren over de informatieverstrekking in de relatie landelijke diensten - burgemeesters, merkt de werkgroep op dat daarnaast ook de informatieverstrekking in de relatie burgemeesters (lokale besturen) - landelijke diensten (centrale overheid) van groot belang is.

¹ Voor de volledigheid wordt opgemerkt dat het KLPD en het Landelijk Parket niet rechtstreeks informatie verstrekken aan burgemeesters. Dit loopt via de lokale politie en het lokale OM. Omdat het in de context van dit rapport vrijwel altijd gaat om strafrechtelijke informatie betreft het merendeels informatieverstrekking via de lokale hoofdofficier. Zie ook noot 6.

² Zie rapport van de commissie Bestuurlijke Evaluatie AIVD, De AIVD in verandering, november 2004 en de kabinetsreactie daarop.

2. De informatiebehoefte van de burgemeester

Zoals gezegd, doet het belang van een goede informatiepositie van de burgemeester zich recent in het bijzonder voelen bij een tweetal nieuwe typen dreigingen te weten het islamistisch terrorisme en radicalisering. Daarbij gaat het niet alleen om de aanpak van de hieraan verbonden openbare orde problemen. Voor de gemeenten is bij het tegengaan van deze dreigingen een brede taak weggelegd.

Een effectieve bestrijding van terrorisme en radicalisering vereist een tijdige signalering van potentiële kernen van radicalisering en een zowel preventieve als repressieve aanpak daarvan. Gemeenten kunnen en moeten hierbij een belangrijke rol spelen. Op basis van hun contacten met lokale gemeenschappen en informatie van de lokale politie en gemeentelijke instellingen zijn zij in staat een accuraat beeld te creëren van radicalisering binnen hun domein.³ Bovendien voeren gemeenten lokaal de regie waar het gaat om het treffen van integrale sociaal-maatschappelijke maatregelen die radicalisering tegengaan. Dit betreft onder meer het verbeteren van de positie van groepen die vatbaar zijn voor radicalisering, het versterken van hun binding aan de samenleving en het vergroten van de weerbaarheid tegen radicalisering. Naast deze proactieve en preventieve activiteiten spelen gemeenten een rol bij het beteugelen van radicaliseringprocessen door deze bestuurlijk tegen te gaan met de beschikbare instrumenten. Dit betreft dus de meer repressieve kant van de zaak.

Het feit dat gemeenten beschikken over de netwerken die nodig zijn om informatie te verkrijgen over radicalisering op lokaal niveau neemt niet weg dat er bij landelijke diensten en organisaties, meer in het bijzonder de AIVD, het KLPD en de NCTb kennis en informatie aanwezig is die voor de lokale overheid van belang kan zijn bij het tegengaan van radicalisering. Dit betreft niet alleen algemene informatie inzake trends, fenomenen, dreigingsbeelden, etc. die van nut kan zijn voor de beleidsontwikkeling en openbare orde handhaving op lokaal niveau. Het gaat hier evenzeer om specifieke informatie over personen en organisaties die een rol spelen bij radicalisering. Gemeenten kunnen deze informatie onder meer nodig hebben om te bepalen of zij met personen of organisaties kunnen samenwerken of dat zij deze juist bestuurlijk of anderszins dienen aan te pakken om hun activiteiten te verstoren. Het is dan ook van belang dat beide vormen van informatie de lokale overheid waar nodig bereiken.

³ Zie de nota Radicalisme en Radicalisering (Kamerstukken II 2004-2005, 29754 nr. 26) alsmede de brief van de ministers van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en Justitie aan de Tweede Kamer over de lokale en justitiële aanpak van radicalisme en radicalisering (Kamerstukken II 2004-2005, 29754 nr. 30).

Informatieverstrekking door de centrale overheid is ook van belang waar het gaat om personen, organisaties en netwerken die (mogelijk) betrokken zijn bij terrorisme. Weliswaar is terrorismebestrijding vooral een zaak van de landelijke overheid, maar op het moment dat er daadwerkelijk tegen deze personen of organisaties wordt opgetreden, kunnen er problemen ontstaan op het terrein van de openbare orde. Dit geldt overigens ook bij optreden tegen radicale personen en organisaties. Het is daarom zaak dat de landelijke diensten en organisaties, zoals het KLPD en het Landelijk Parket van het OM, de burgemeester via de lokale hoofdofficier tijdig, zo veel als mogelijk vooraf, over dergelijk optreden informeren. Gelet op zijn verantwoordelijkheid voor de openbare orde is het verder noodzakelijk dat de burgemeester op zijn minst een algemeen en indien mogelijk een meer specifiek beeld heeft van de in zijn gemeente verblijvende aan terrorisme gelieerde personen of organisaties (zie paragraaf 3). Ook kan een burgemeester meer specifieke informatie nodig hebben om bestuurlijke maatregelen te treffen tegen personen die (mogelijk) betrokken zijn bij terrorisme en die niet anders kunnen worden aangepakt (zie paragraaf 3). Hierbij kan bovendien gedacht worden aan het gebruik van bevoegdheden in het kader van de Wet Bibob.

3. Het verstrekkingenkader

Algemene uitgangspunten

In essentie gaat het er om dat een burgemeester er vanuit moet kunnen gaan dat centrale diensten en organisaties hem zoveel mogelijk actief en tijdig informeren over zaken die hij moet weten om zijn taken goed te kunnen uitvoeren en dat een dienst of organisatie die hem niet of slechts beperkt informatie verstrekt, dat op goede gronden doet. Dit laat de eigen verantwoordelijkheid van de burgemeester om zelf zorg te dragen voor een goede informatievoorziening overigens onverlet. Naar het oordeel van de werkgroep moet de hoofdregel dan ook zijn dat de centrale overheid en de daar onder ressorterende diensten en organisaties de hen ter beschikking staande informatie die burgemeesters nodig hebben om adequaat invulling te kunnen geven aan hun verantwoordelijkheden, actief en tijdig verstrekken. Anderzijds geldt ook het omgekeerde. De burgemeester heeft soortgelijke verplichtingen ten opzichte van de centrale overheid. Het betreft hier namelijk algemene eisen van zorgvuldigheid in de interbestuurlijke verhoudingen. Overheden dienen andere overheden actief en tijdig te informeren over zaken die hen aangaan. Dit is mede van belang met het oog op het vertrouwen van burgers in de overheid als geheel.

Onderstaand worden deze algemene uitgangspunten nader uitgewerkt en afgezet tegen de regelgeving inzake de bescherming van de persoonlijke levenssfeer en de belangen van de centrale diensten en organisaties om de eigen werkprocessen, zoals het inwinnen van inlichtingen en de opsporing en vervolging van strafbare feiten niet te verstoren.

Welke informatie krijgt de burgemeester

In het voorgaande werd bij de beschrijving van de informatiebehoefte van de burgemeester in verband met radicalisering en terrorisme onderscheid gemaakt tussen enerzijds algemene informatie betreffende trends en ontwikkelingen en anderzijds meer specifieke informatie betreffende concrete personen en organisaties. Dit onderscheid wordt ook in het navolgende gehanteerd.

Waar het gaat om algemene informatie is de werkgroep van oordeel dat deze informatie in beginsel aan de burgemeester wordt verstrekt. Waar het gaat om meer specifieke en persoons- en organisatiegerichte informatie ligt dit anders. Bij de verstrekking van deze informatie dient rekening te worden gehouden met de regelgeving inzake de bescherming van de persoonlijke levenssfeer. Bovendien kan het hier gaan om informatie die lopende inlichtingentrajecten of opsporingsonderzoeken kan verstoren en die bronnen of werkwijzen van de betrokken diensten kan compromitteren. Een en ander kan beperkingen opleggen aan de verstrekkingmogelijkheden.

Wat betreft de bestaande algemene en meer specifieke regelgeving inzake de bescherming van de persoonlijke levenssfeer stelt de werkgroep vast dat deze niet in de weg staan aan het door politie, justitie en AIVD verstrekken van persoons- en organisatiegegevens aan burgemeesters

mits deze gegevens kunnen of zullen worden gebruikt in het belang van de openbare orde of de nationale veiligheid. Naar het oordeel van de werkgroep dient het tegengaan van radicalisering, indien de begrippen in ruime zin worden gehanteerd, beide genoemde belangen. Vanuit de optiek van de bescherming van de persoonlijke levenssfeer ziet de werkgroep dan ook geen belemmering voor een goede informatieverstrekking.

De werkgroep is van oordeel dat zoveel mogelijk aan de gelegitimeerde informatiebehoefte van de burgemeester kan en moet worden tegemoet gekomen. Waar het gaat om persoons- en organisatiegerichte informatie waarbij het bekend worden ervan lopende inlichtingen- of opsporingsonderzoeken kan verstoren dan wel geheim te houden bronnen of werkwijzen kan onthullen, is de werkgroep van mening dat het mogelijk moet zijn informatie op zodanige wijze te presenteren dat enerzijds wordt voorzien in de informatiebehoefte van de burgemeester terwijl anderzijds geheim te houden aspecten daadwerkelijk geheim blijven. Hierbij speelt een rol dat geheime zaken veelal slechts tijdelijk geheim zijn; zo zal er indien tot daadwerkelijk optreden wordt overgegaan tegen personen of organisaties in de regel geen sprake meer zijn van het doorkruisen van lopende onderzoeken en is de informatie op basis waarvan het ingrijpen plaatsvond in beginsel openbaar. Alleen de wettelijke bronbeschermingsplicht is absoluut. De normaal geldende geheimhoudingsplicht voor wat betreft het actuele kennisniveau van de AIVD behoeft in dat geval dan ook niet in de weg te staan aan een adequate informatieverstrekking aan de burgemeester om vorm en inhoud te geven aan diens verantwoordelijkheid. Daarbij hangt veel af van de vorm waarin en het moment waarop de informatie wordt verstrekt (zie hierna).

Wat betreft het **tijdstip** waarop informatie wordt versterkt zou de inzet erop gericht moeten zijn dat als het enigszins kan de burgemeester op de hoogte wordt gebracht van de actie om zo een ernstige verstoring van de openbare orde in zijn gemeente te voorkomen. De werkgroep acht het soms onvermijdelijk dat in acute situaties waarin onverwijd optreden geboden is, de burgemeester feitelijk niet altijd vooraf kan worden geïnformeerd. Waar het gaat om niet-acute situaties waarin acties worden voorbereid, ligt het in de rede dat de burgemeester voorafgaand aan het optreden tenminste op hoofdlijnen wordt geïnformeerd. Dan kan de burgemeester zich daar op voorbereiden, bijvoorbeeld door in de gemeente aanwezig te zijn. Ook kan de burgemeester eventueel nog aandacht vragen voor bepaalde lokale zaken die een rol (kunnen) spelen. Het besluit om de burgemeester te informeren over lopende opsporingsonderzoeken wordt door de lokale hoofdofficier genomen.

Het bovenstaande brengt met zich dat de burgemeester er vanuit mag gaan dat hij in beginsel wordt geïnformeerd over alle bij de centrale overheid aanwezige algemene informatie betreffende radicalisering en terrorisme, waaronder algemene dreigingsbeelden. Specifieke informatie betreffende radicale of (mogelijk) bij terroristische activiteiten betrokken personen, organisaties of netwerken wordt verstrekt mits deze informatie wordt gebruikt in het belang van de openbare orde of de nationale veiligheid. Informatie die lopende onderzoeken kan verstoren of geheim te houden bronnen of werkwijzen kan onthullen, wordt niet verstrekt.

De werkgroep realiseert zich dat bronbescherming een essentiële voorwaarde is bij de gegevensverstrekking door de AIVD en dat verstrekking van informatie altijd zal geschieden zonder bronvermelding. Hierdoor kan in de praktijk veelal toch over beschikbare relevante gegevens mededeling worden gedaan.

De wijze van informatieverstrekking

De wijze waarop de burgemeester vanuit de centrale overheid wordt geïnformeerd hangt sterk af van de specifieke omstandigheden. Daarbij spelen het doel van de informatieverstrekking en de aard van de in het geding zijnde informatie een grote rol.

Van de centrale overheid mag worden verwacht dat zij stimulerend, faciliterend en informerend optreedt met betrekking tot het door gemeenten ontwikkelen van beleid en het treffen van algemene maatregelen die radicalisering tegengaan. In deze beleidsmatige sfeer kan elke vorm van informatieverstrekking worden toegepast. Gedacht kan worden aan het verspreiden van informerende nota's, zoals het AIVD rapport 'Van dawa tot jihad'⁴, algemene dreigingsbeelden, maar ook aan informatieoverdracht door lezingen, voorlichtingsbijeenkomsten en expertmeetings.

Waar het gaat om door gemeenten te treffen specifieke maatregelen met betrekking tot personen en organisaties is het met het oog op een zo zorgvuldige besluitvorming gewenst dat de informatieverstrekking schriftelijk plaatsvindt. De op de verschillende centrale organisaties van toepassing zijnde regelgeving laat in dit soort gevallen veelal ook geen andere vorm van informatieverstrekking toe.

De informatieverstrekking vindt zodanig plaats dat daaraan geen gegevens kunnen worden ontleend die lopende inlichtingen- of opsporingsonderzoeken kunnen schaden of geheim te houden bronnen of werkwijzen van de betrokken centrale diensten kunnen onthullen. Dit betekent dat in een dergelijk stadium informatie over personen en organisaties in een aantal gevallen slechts in algemene termen wordt verstrekt, dat wil zeggen zonder daarbij namen, adressen, concrete aantallen en activiteiten te noemen. Indien wordt overgegaan tot een interventie (zoals een aanhouding of huiszoeking) kunnen concretere gegevens worden verstrekt (zie hierna).

De condities waaronder informatieverstrekking plaatsvindt

Er kunnen zich situaties voordoen waarin het wenselijk kan zijn de burgemeester te informeren over risico's voor de veiligheid in zijn gemeente waarbij ook geheim te houden informatie moet worden verstrekt. Ook kan het voorkomen dat de burgemeester voordat hij op basis van aan hem verstrekte openbare informatie maatregelen treft tegen een specifieke persoon of organisatie waaraan rechtsgevolgen verbonden zijn, zich wil vergewissen van de

⁴ Kamerstukken II 2004-2005, 29754, nr. 4

achterliggende geheime informatie. Wat betreft van de AIVD afkomstige informatie is deze mogelijkheid expliciet in de wet geregeld. De burgemeester is wel gehouden geheime informatie zolang die naar het oordeel van de verstrekker geheim is ook als zodanig te behandelen en daarop geen actie te ondernemen zonder overleg met de verstrekker. Waar het gaat om niet-geheime informatie vindt de verstrekking aan de burgemeester plaats zonder dat daaraan voorwaarden zijn verbonden.

Daadwerkelijk optreden door de centrale overheid

In het recente verleden is gebleken dat het moment waarop de centrale overheid vanuit de fase van onderzoek of het voorbereiden van maatregelen overgaat naar de fase van daadwerkelijk optreden tegen radicale of bij terrorisme betrokken personen of organisaties, voor de burgemeester van groot belang is. Op dit overgangsmoment kunnen potentiële bedreigingen van de openbare orde, waarvan de burgemeester in algemene zin reeds op de hoogte moet zijn, werkelijkheid worden en omslaan in daadwerkelijke aantastingen daarvan. Alle onderdelen van de centrale overheid, ook die welke op dit punt geen reguliere contacten met gemeenten onderhouden, dienen hierop alert te zijn en de burgemeester actief te informeren.

Uiteraard betekent dit niet dat in beginsel ieder optreden van de centrale overheid tegen radicale of aan terrorisme gelieerde personen of organisaties aan de burgemeester moet worden gemeld. Het gaat hier uitsluitend om optreden waaraan voorzienbare risico's zijn verbonden voor de openbare orde. Of die er zijn hangt af van de concrete omstandigheden, zoals de in het geding zijnde personen of organisaties en de aard en ingrijpendheid van het overheidsoptreden. Het maakt bijvoorbeeld veel verschil indien het om een observatie gaat of om een arrestatie. Afhankelijk van deze vragen kan een fasering aangebracht worden in de tijdstippen en de inhoud van de informatie die wordt verstrekt. Uitgangspunt is – in lijn met het voorgaande – dat de verantwoordelijke bestuurders hun verantwoordelijkheid kunnen nemen. In geval van twijfel dient hierover tijdig met de burgemeester overleg plaats te vinden.

Naast alertheid op de noodzaak van informatieverstrekking is ook tijdigheid en volledigheid van de informatieverstrekking van belang. De burgemeester moet adequate voorbereidingen kunnen treffen om verstoringen van de openbare orde tegen te gaan. Dit betekent dat hij duidelijk moet weten tegen welke personen of organisaties er wordt opgetreden, wat dat optreden inhoudt en wanneer het precies gebeurt. De kring van verspreiding van dergelijke vertrouwelijke informatie dient zeer beperkt te blijven en de eventuele beschermende maatregelen voor de openbare orde dienen voor derden niet-waarneembaar te zijn.

Bij dit alles mag niet uit het oog worden verloren dat er zich, in het bijzonder in relatie tot terrorisme, situaties kunnen voordoen die noodzaken tot onverwijld ingrijpen door de centrale overheid. Daarbij zal het niet altijd mogelijk zijn vooraf overleg te hebben met de burgemeester. In dergelijke acute situaties wordt de burgemeester zo spoedig mogelijk, wat onder omstandigheden ook achteraf kan zijn, geïnformeerd.

De korpschefs en artikel 60 van de Wiv 2002

In artikel 36 en artikel 39 eerste lid van de Wet op de inlichtingen- en veiligheidsdiensten 2002 (Wiv 2002) is de informatieverstrekking van de AIVD aan de burgemeester geregeld, in het geval de handhaving van de openbare orde in de gemeenten in het geding is. De werkgroep neemt met instemming kennis van de wijze waarop de AIVD thans zijn jaarplan 2006 opstelt. Door middel van gesprekken met burgemeesters van enkele grote steden worden burgemeesters in de gelegenheid gesteld ook aan de 'voorkant' van het proces betrokken te raken.

Los van de genoemde bepalingen is artikel 60 van de Wiv 2002 van belang. Dit artikel bepaalt dat de regionale korpschef werkzaamheden verricht ten behoeve van de AIVD. De feitelijke uitvoering van deze werkzaamheden vindt plaats door de regionale inlichtingendienst (RID), die de AIVD onder meer ter zijde staat bij onderzoeken naar radicalisering en terrorisme.⁵ Deze onderzoeken kunnen informatie opleveren die ook voor een burgemeester van belang kan zijn. De korpschef kan de burgemeester in het licht van het gesloten verstrekkingenregime hierover echter niet zonder meer informeren. De korpschef kan aan de burgemeester gegevens verstrekken indien hij daartoe is gemandateerd door of namens de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, onder wiens politieke eindverantwoordelijkheid de korpschef opereert in het kader van artikel 60 Wiv 2002. Indien de korpschef het wenselijk en nodig acht om de burgemeester te informeren over zaken die buiten dit mandaat vallen, vindt overleg plaats tussen de korpschef en de AIVD. De werkgroep merkt op dat de ervaring leert dat in voorkomende gevallen doorgaans een modus zal worden gevonden waarin de korpschef AIVD-informatie kan verstrekken aan een burgemeester. Over de wijze waarop informatie wordt verstrekt kan zo nodig afspraken worden gemaakt; de Wiv 2002 biedt hiervoor ruimte.

De mogelijkheden die hier liggen dienen naar het oordeel van de werkgroep verder geoperationaliseerd te worden. Er is in de Wet op de Inlichtingen- en Veiligheidsdiensten bewust gekozen voor de in de korpsen geïntegreerde positionering van de RID-en om de uitwisseling van informatie zo natuurlijk mogelijk te laten verlopen. De korpschef zelf vervult hierin als zogeheten artikel 60-functionaris een eerste en cruciale rol. Daarom is de werkgroep van mening dat verstrekken van AIVD-informatie altijd dient te geschieden met medeweten (en zo mogelijk in aanwezigheid) van de korpschef. Enerzijds kan deze de AIVD wijzen op de informatiebehoeften van de burgemeester en de specifieke mogelijkheden van de AIVD om

⁵ De RID verricht werkzaamheden ten behoeve van de AIVD onder het gezag van de Minister van BZK. Eventueel aanwezige kennis in dat kader over mogelijke verstoringen van de openbare orde worden middels een ambtsbericht van het hoofd van de AIVD ter kennis van de burgemeester gebracht. Daarnaast houdt de RID zich bezig met het inwinnen van inlichtingen op het gebied van openbare orde onder het gezag van de burgemeester. Bij deze laatste inlichtingenactiviteiten - die niet ten behoeve van de AIVD plaatsvinden - valt te denken aan werkzaamheden met het oog op voetbalvandalisme, hardnekkige problemen met jongerengroepen, en kortstondige activiteiten met het oog op voorzienbare grootschalige ordeproblemen.

daarin te voorzien. Anderzijds kan hij de burgemeester attenderen op informatie die van belang is voor de AIVD. De korpschef kan immers het beste een afweging maken, hij is immers het beste op de hoogte van de lokale situatie. In de voorgestelde werkwijze hebben burgemeester en korpschef de gelegenheid een samenhangend informatiebeeld te vormen. Over de rol van korpschefs dienen naar het oordeel van de werkgroep dan ook nadere afspraken te worden gemaakt. Daarbij dient in overweging genomen te worden dat voor een goede uitoefening van de rol van korpschef zoals hier uiteengezet, het noodzakelijk kan zijn om naast de korpschef zelf, één of enkele personen in zijn naaste omgeving eveneens als artikel 60 functionaris te benoemen (i.c. de plv. Korpschef, de recherchechef en de chef RID). Zo wordt voorkomen dat knelpunten ontstaan bij afwezigheid van de korpschef.⁶

Informatievergaring onder verantwoordelijkheid van de burgemeester

Zoals reeds eerder is opgemerkt zijn gemeenten bij uitstek in staat informatie te vergaren over radicalisering binnen hun domein. De regionale politiekorpsen kunnen hierbij een belangrijke rol spelen. Daarbij gaat het niet alleen om de algemene *oog en oor* functie van de politie maar ook om de mogelijkheden van het korps (veelal de regionale inlichtingendiensten) om onder verantwoordelijkheid van de burgemeester informatie in te winnen bij een dreiging tot verstoring van de openbare orde. De laatstbedoelde activiteiten dienen plaats te vinden binnen de door de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties in de 'Handleiding informatie-inwinning openbare orde' aangegeven grenzen. De Werkgroep acht het van belang dat deze handleiding wordt geëvalueerd en zondig wordt geactualiseerd, met name ook met het oog op het tegengaan van radicalisering⁷. Voorts verwacht de werkgroep dat de visie die de landelijke stuurgroep Verbetering Keten en Kwaliteit AIVD- politie- RID eerdaags zal presenteren een positieve bijdrage levert aan het verbeteren van de mogelijkheden die de regiokorpsen op het vlak van anti-radicalisering hebben.

Hoewel dit strikt genomen niet tot de opdracht van de werkgroep behoort, observeert deze wel dat het van belang is dat de eigen mogelijkheden van de burgemeester om informatie te vergaren geoptimaliseerd dienen te worden, omdat het daadwerkelijk tegengaan van radicalisering voor een belangrijk deel op lokaal niveau zal moeten plaatsvinden. Te denken hierbij valt aan het beter benutten van in het korps aanwezige informatie door deze samen te brengen en te analyseren. De burgemeester behoort voor de informatie die hij daarvoor nodig heeft niet primair afhankelijk te zijn van de inspanningen van centrale organisaties. Dit temeer omdat men van de mogelijkheden van de nationale diensten om lokale ontwikkelingen in beeld te krijgen en te houden, geen overspannen verwachtingen moet hebben. De werkgroep wijst er

⁶ Overigens geldt wat betreft de verstrekking van strafrechtelijke informatie van het KLPD en het Landelijk Parket een vergelijkbare situatie. Ook deze diensten beschikken niet over een eigen rechtstreekse lijn met de burgemeester. KLPD en Landelijk Parket overleggen met de lokale politie en de lokale hoofdofficier over de te verstrekken informatie. De lokale hoofdofficier bepaalt uiteindelijk welke strafvorderlijke informatie naar de burgemeester gaat. Hij doet dit niet zonder de instemming van de hoofdofficier van het Landelijk Parket vanwege het opsporingsbelang.

⁷ De Handleiding informatie-inwinning openbare orde wordt thans herzien.

in dit verband op dat de AIVD zich op dit moment, op goede gronden, beperkt tot onderzoek van landelijke ontwikkelingen en tendensen alsmede enkele meer bijzondere (lokale) radicaliseringshaarden. Naar verwachting kunnen de inspanningen van de NCTb op dit vlak een bijdrage leveren.

Bij dit alles dient wel nadrukkelijk in het oog te worden gehouden dat uitbreiding van de mogelijkheden van de burgemeester om via het korps informatie te vergaren een zaak is waarmee niet lichtvaardig kan en mag worden omgegaan. Veel factoren spelen hierbij een rol, die alle nauwkeurig in beschouwing moeten worden genomen. De werkgroep wijst hierbij in het bijzonder op het belang van een goede afbakening van de taken die de regionale inlichtingendiensten enerzijds voor de burgemeester en anderzijds ten behoeve van de AIVD uitvoeren en het uit elkaar houden van de daarbij behorende informatiestromen.

Het belang van een goede organisatie en praktijk van het gegevensverkeer

Het bovengeschetste verstrekkingenkader maakt een adequate gegevensverstrekking door de centrale overheid aan de burgemeesters mogelijk, maar is daarvoor op zich geen garantie. Een goede informatievoorziening staat of valt uiteindelijk met de organisatie en praktijk van het gegevensverkeer. In het vorengaande stipte de werkgroep dit punt reeds aan bij de bespreking van de rol die de korpschef kan spelen bij een goede informatie-uitwisseling tussen de burgemeesters en de AIVD.

De werkgroep merkt in dit verband op dat op het terrein van het tegengaan van radicalisering en de bestrijding van terrorisme volop ontwikkelingen zichtbaar zijn. Er worden tal van wettelijke maatregelen en beleidsinitiatieven getroffen. Er zijn nieuwe taken en verantwoordelijkheden gecreëerd en er zijn op onderdelen taken en verantwoordelijkheden opnieuw verdeeld. Hieruit vloeien nieuwe informatiebehoefte voort. Tevens zijn de bestaande informatiebehoefte aanmerkelijk gegroeid. Gewezen kan worden op de instelling van de NCTb, de Nationale Recherche en het Landelijk Parket van het OM. Nieuwe informatiekanalen zijn ontstaan en bestaande informatiestromen moeten worden bijgestuurd. Bij dit alles is het duidelijk dat niet alle noodzakelijke voorzieningen tegelijkertijd kunnen worden gerealiseerd. Daarvoor is meer capaciteit nodig. Die komt ter beschikking, maar een geleidelijke opbouw en fasering is onvermijdelijk.

De genoemde factoren maken het noodzakelijk tijd en aandacht te besteden aan de organisatie en de praktijk van het gegevensverkeer. Naar het oordeel van de werkgroep is hier verbetering mogelijk. Zo is de 'Samenwerkingsregeling terrorismebestrijding' niet toegesneden op de actuele situatie waarin het KLPD en het Landelijk Parket van het OM een belangrijke rol spelen. De werkgroep meent daarom dat het aanbeveling verdient de belangrijkste actoren bij het tegengaan van radicalisering en terrorisme alsmede de tussen hen bestaande informatiestromen systematisch in kaart te brengen en daarbij te bezien of er vanuit de hier bedoelde optiek verbeteringen nodig zijn. Waar nodig dienen actoren specifieke arrangementen te treffen die duidelijk maken wat zij over en weer van elkaar mogen verwachten.

4. Slotbeschouwing

Om invulling te kunnen geven aan zijn verantwoordelijkheden, waaronder de handhaving van de openbare orde, is het noodzakelijk dat de burgemeester een sterke informatiepositie heeft waar het gaat om de veiligheid in zijn gemeente en bedreigingen daarvan. Voor zijn informatiepositie is de burgemeester mede afhankelijk van informatie bij landelijke diensten en organisaties. Deze instanties dienen de hen ter beschikking staande informatie die burgemeesters nodig hebben om adequaat invulling te kunnen geven aan hun verantwoordelijkheden, zoveel mogelijk actief en tijdig te verstrekken. Dit laat onverlet de regelgeving inzake de bescherming van de persoonlijke levenssfeer en het belang van de centrale instanties om de eigen werkprocessen niet te verstoren. Uitgangspunt moet zijn dat een burgemeester er vanuit moet kunnen gaan dat de centrale overheid hem zo veel mogelijk actief en tijdig informeert over zaken die hij moet weten om zijn taken goed te kunnen uitvoeren en dat een centrale dienst of organisatie die hem niet of slechts beperkt informatie verstrekt, dat op goede gronden doet. Anderzijds geldt ook het omgekeerde. De burgemeester heeft soortgelijke verplichtingen ten opzichte van de centrale overheid. Het betreft hier algemene eisen van zorgvuldigheid in de interbestuurlijke verhoudingen. Overheden dienen andere overheden actief en tijdig te informeren over zaken die hen aangaan.

Zoals in de inleiding reeds is opgemerkt draait het bij de onderhavige problematiek niet alleen om formele verstrekkingenregimes, zoals vastgelegd in wet- en regelgeving. Ook is van belang dat er het vertrouwen bestaat tussen actoren, dat zij over en weer elkaar zo veel mogelijk informeren, zulks met in achtneming van ieders verantwoordelijkheden. Daarbij gaat het er niet alleen om dat actoren elkaar zo veel mogelijk (actief) informeren over zaken die voor de ander van belang (kunnen) zijn met het oog op diens taken en verantwoordelijkheden, maar ook dat, indien een actor niet of slechts beperkt informatie verstrekt, deze dat op goede gronden doet. Het is in de ogen van de werkgroep van belang dat actoren zich bewust zijn van de verantwoordelijkheid van de ander en daarop zoveel mogelijk anticiperen door in beginsel alle informatie die van belang is voor de andere actor zo veel mogelijk actief te verstrekken. Een wijziging van de thans bestaande bestuurscultuur zal moeten bijdragen aan een verbetering in de samenwerking tussen betrokkenen.

De werkgroep doet hierna enkele aanbevelingen, maar benadrukt op deze plaats dat de hoofdzaak is de bestuurlijke wil tot samenwerking en het verder doen groeien van onderling vertrouwen. Op onderdelen kan (herziening van) regelgeving gewenst zijn, maar dat is niet de oplossing van het probleem dat de aanleiding vormde voor de instelling van de werkgroep. De werkgroep heeft daarom overwogen dat een beoordeling op een later moment van de vorderingen met de uitvoering van de aanbevelingen gewenst is. Het vooruitzicht dat een dergelijke beoordeling zal plaatsvinden, kan een positief effect hebben op de praktijk. De werkgroep geeft daarom in overweging de werkgroep niet te ontbinden maar op te dragen eind 2006 aan u opnieuw te rapporteren over de vorderingen in de uitvoering van de aanbevelingen en over eventuele knelpunten.

5. Aanbevelingen

Op basis van de bevindingen in dit rapport komt de werkgroep tot een aantal aanbevelingen waarmee de gegevensverstrekking aan burgemeesters kan worden verbeterd.

De werkgroep beveelt de Ministers van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en Justitie aan om gezamenlijk:

- Ontwerp waar nodig specifieke arrangementen voor de uitwisseling van gegevens betreffende radicalisering en terrorisme tussen een aantal spelers (bijvoorbeeld AIVD en gemeenten, OM, NCTb, het NCC en gemeenten) of voor een aantal werkprocessen (zoals reeds is gebeurd voor alerteren, bewaken en beveiligen, verstoren. etc.) of voor bepaalde informatiekkanalen. Deze arrangementen dienen periodiek geactualiseerd te worden.
- Bij het ontwerpen van deze arrangementen dient ermee rekening te worden gehouden dat de ontvangers van informatie – de burgemeesters – zo nodig in de gelegenheid kunnen worden gesteld om bij de verstrekker van informatie nader aan te geven welke informatie nodig is.
- De Ministers worden aanbevolen om in onderwijsprogramma's voor relevante (politie)ambtenaren, ambtenaren van het Openbaar Ministerie, Justitie en de AIVD nadrukkelijk aandacht te besteden aan het alert zijn voor feiten en gebeurtenissen die van belang kunnen zijn voor de burgemeesters en het openbaar bestuur in het algemeen.

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties wordt aanbevolen om:

- Samen met de Raad van Hoofdcommissarissen te onderzoeken of bestaande informatie binnen de korpsen beter benut en geëxploiteerd kan worden om de burgemeester een goed beeld te schetsen van radicaliseringstendensen. Daarbij kan worden overwogen of de reeds bestaande mogelijkheden hiervoor toereikend zijn.
- De werkgroep de opdracht te geven om eind 2006 opnieuw te rapporteren over de vorderingen in de uitvoering van de aanbevelingen en over eventuele knelpunten.

De Minister van Justitie wordt aanbevolen om:

- De samenwerkingsregeling terrorismebestrijding te actualiseren.

Tot slot beveelt de werkgroep de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) aan om:

- Samen met landelijke diensten als de NCTb in de scholing van lokale bestuurders aandacht te besteden aan nieuwe veiligheidsvraagstukken als terrorisme en radicalisme en de activiteiten die landelijke diensten op dit vlak verrichten.

Bijlage 1. De leden van de werkgroep gegevensverstrekking

De heer J.W. Holtslag, secretaris-generaal Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (voorzitter)

De heer S.J. Van Hulst, Hoofd Algemene- Inlichtingen en Veiligheidsdienst

De heer H.W.M. Schoof, directeur-generaal Veiligheid, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

Mevrouw P.C. Krikke, burgemeester gemeente Arnhem / korpsbeheerder Gelderland-Midden

De heer R.C. Robbertsen, burgemeester gemeente Ede

De heer J. Wallage, burgemeester gemeente Groningen / korpsbeheerder Groningen

De heer P.J. Van Zunderd, korpschef Korps Landelijke Politiediensten / portefeuillehouder Terrorisme Raad van Hoofdcommissarissen

De heer C.J. Heijnsman, korpschef Utrecht / portefeuillehouder Inlichtingen (Intelligence) Raad van Hoofdcommissarissen

De heer D. van Lingen, hoofd Bureau Operationele Zaken, Ministerie van Justitie

De heer H.J. Moraal, hoofdofficier van Justitie arrondissementsparket Den Haag

Mevrouw L.M.C. Ongering, plv. Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding

De heer M.D. van de Velde, Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst (secretaris)

Bijlage 2. Taakomschrijving, samenstelling van en (termijn van) advisering door de werkgroep 'verstrekking gegevens door relevante diensten, waaronder de AIVD, aan burgemeesters'

Inleiding

In het KBB van 26 februari jl. heeft de minister van BZK voorgesteld een werkgroep in te stellen die zich, in aansluiting op hetgeen is opgemerkt in de kabinetsreactie op het rapport van de commissie Havermans, zal buigen over overdracht van AIVD-kennis aan het lokaal bestuur. De werkgroep zal in dat verband de (on)mogelijkheden, knelpunten etc. van de informatie-uitwisseling tussen de AIVD en - in het bijzonder - de burgemeesters, (ook in hoedanigheid van korpsbeheerder) in kaart brengen en aanbevelingen ('*spel- en gedragsregels*') opstellen. Ook zal de werkgroep de uitwisseling van informatie door andere relevante diensten als OM en politie richting de burgemeesters meenemen.

In bijgevoegde bijlage is de *aanleiding, de huidige situatie en achtergrond*, en de relatie met het rapport van de commissie *Havermans en de kabinetsreactie* geschetst.

Taakomschrijving

De werkgroep wordt verzocht de minister van BZK te informeren en te adviseren over verbetering van het gegevensverkeer (in kwantitatieve en kwalitatieve zin) tussen de AIVD (en andere diensten⁸ en de burgemeesters. In het bijzonder gaat het daarbij om:

1. De uitvoering van de aanbevelingen van de commissie Havermans over de bewerking, verwerking en exploitatie van informatie en relatiebeheer, zoals nader gespecificeerd in de kabinetsreactie op het rapport van die commissie.
Het gaat daarbij niet uitsluitend om informatie van de AIVD, maar ook om informatie van andere relevante diensten als OM en politie.
2. De informatieverstrekking aan burgemeesters dient in beginsel te passen binnen de wettelijke kaders. Aanpassing van de relevante wetgeving moet echter niet worden uitgesloten indien zwaarwegende belangen daartoe noodzakelijk zijn en geen afbreuk wordt gedaan aan de goede taakuitoefening van de AIVD.
3. Binnen die kaders zal informatieverstrekking door de AIVD, meer dan thans het geval is, plaats moeten vinden met het oog op de goede taakvervulling van de burgemeester;
4. Wederzijdse verwachtingen met betrekking tot informatieverstrekking dienen vooraf zo helder mogelijk te worden gemaakt en als zodanig kenbaar te zijn;
5. Voor zover beperkingen noodzakelijk zijn, dient helder te zijn wanneer deze niet meer gelden zodat alsnog verstrekking kan plaatsvinden.
6. Het onderscheid tussen verschillende vormen van informatieverstrekking, te weten informatieverstrekking in het belang van de nationale veiligheid, ten behoeve van bewaking en beveiliging en ter uitvoering van de openbare orde taak.

⁸ In deze taakomschrijving kan (voor zover niet reeds uitdrukkelijk is aangegeven) in plaats van AIVD, ook andere relevante diensten worden gelezen.

Daartoe doet de werkgroep onderzoek naar:

a. de verstrekking van informatie zoals die thans plaatsvindt binnen het wettelijk regiem inzake het verstrekken van (persoons-)gegevens (voorwaarden verstrekking en de inhoudelijke afwegingen die daarbij worden gemaakt in het kader van (1) artikel 36 t/m 42 van de Wet op de Inlichtingen- en Veiligheidsdiensten (Wiv) 2002, (2) de Wet bescherming persoonsgegevens en (3) de Wet politieregisters);

b. de behoefte van burgemeesters aan informatie in het licht van hun bestuurlijk-juridische en politieke verantwoordelijkheden. In hoeverre noodzaakt de verantwoordelijkheid van de burgemeester voor handhaving van de openbare orde tot tijdige verstrekking van gegevens over bijvoorbeeld dreigingen of optreden tegen terrorisme. Aan andere relevante verantwoordelijkheden, bijvoorbeeld die van korpsbeheerder, zal, voor zover nodig, niet worden voorbijgegaan.

c. de wijze waarop en de mate waarin de onderlinge verhouding tussen AIVD (en andere relevante diensten) en de burgemeesters en andere betrokkenen (bijvoorbeeld de leden van de lokale driehoek) in het licht van de daarvoor geldende bepalingen met betrekking tot het gegevensverkeer kan worden vastgelegd. Uitgangspunt zal daarbij moeten zijn dat het een leidraad betreft en derhalve een indicatief karakter zal hebben.

Samenstelling van de werkgroep

De werkgroep bestaat uit:

De SG van BZK (*voorzitter*);

Het HAIVD en één medewerker van de AIVD (tevens *secretaris*);

De DGV;

Twee burgemeesters, van wie één de functie van korpsbeheerder bezit;

De voorzitter van de Raad van hoofdcommissarissen;

De Korpschef van het Klpd, portefeuillehouder terrorismebestrijding;

Eén vertegenwoordiger van het ministerie van Justitie;

Eén vertegenwoordiger van het OM;

De NCTb.

De leden wijzen uit hun kring één medewerker aan om voorbereidende en ondersteunende werkzaamheden te verrichten voor de werkgroep.

Advisering

De werkgroep wordt verzocht vóór 1 juni advies aan de minister van BZK uit te brengen.