

Vergaderjaar 2009–2010

29 754

Terrorismebestrijding

Nr. 191

BRIEF VAN DE MINISTER VAN JUSTITIE, MINISTER VAN BINNEN- LANDSE ZAKEN EN KONINKRIJKSRELATIES

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 1 juli 2010

Hierbij bied ik u de publicatie «Individuele bedreigers van publieke personen in Nederland» aan.¹ De publicatie bevat een drietal onderzoeken die op initiatief van de NCTb zijn uitgevoerd naar het fenomeen van bedreigingen door solistisch opererende dreigers aan het adres van personen die een publieke functie bekleden. De drie onderzoeken zijn: «de aanpak van verwarde bedreigers in Nederland», door het COT Instituut voor Veiligheids- en Crisismanagement, «bedreigers van politici: risico's en interventiemogelijkheden», door het Verwey-Jonker Instituut, en «mensen met een psychische stoornis die publieke personen bedreigen: een aanpak gericht op zorg», door Zorg Consult Nederland.

De onderzoeken bieden inzicht in de aard en omvang van bedreigingen tegen landelijk bekende gezagsdragers. De aanbevelingen bevatten aanknopingspunten voor een verfijning van de aanpak die gericht is op het beperken van de risico's die uitgaan van deze dreiging.

Inleiding

Sinds 2003 zijn de procedures voor de bewaking en beveiliging van personen, objecten en diensten geregeld in het zogeheten stelsel bewaken en beveiligen.

In het stelsel werken verschillende organisaties zoals het Openbaar Ministerie, inlichtingen- en veiligheidsdiensten, politiekorpsen en het lokale bestuur samen om aanslagen op personen, objecten en diensten te voorkomen.

De essentie van bewaken en beveiligen is dat personen, objecten en diensten zo veilig én zo ongestoord mogelijk kunnen functioneren, ongeacht dreiging en risico. Aangezien beveiligingsmaatregelen altijd beperkingen opleggen is proportionaliteit van maatregelen een centraal uitgangspunt bij het vaststellen van beveiligingsmaatregelen. De dreiging en/of het risico zijn hierbij leidend. Op basis van een zo volledig mogelijk

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt van de Tweede Kamer der Staten-Generaal.

inzicht in dreiging en risico, wordt, indien nodig, een maatwerkpakket van beveiligingsmaatregelen samengesteld. Deze beveiligingsmaatregelen hebben altijd een impact op de te beveiligen persoon zoals onderzoek van het Academisch Medisch Centrum Amsterdam uit 2008¹ laat zien. Dit onderstreept het belang om de dreiging en het risico goed te kunnen duiden, om zo de impact van de maatregelen te minimaliseren.

Het is ook van belang om de dreiging zoveel mogelijk weg te nemen. Wanneer de dreiging en het risico te beheersen zijn, zijn er immers geen of minder ingrijpende beveiligingsmaatregelen nodig. Het kabinet heeft dan ook onverminderde aandacht voor het tegengaan van bedreigingen. In de afgelopen jaren zijn verschillende bedreigers door het Openbaar Ministerie succesvol vervolgd. Strafrechtelijk optreden is niet altijd de beste wijze om de dreiging duurzaam weg te nemen. In de afgelopen jaren zijn er gevallen geweest waarin strafrechtelijk optreden een escalerend effect op de bedreiger tot gevolg had. Daarnaast zijn sommige bedreigingen niet strafbaar, maar kunnen ze wel een ernstig gevoel van onveiligheid veroorzaken en ontwrichtend werken. Het is van belang om in die gevallen te zoeken naar andere manieren om de dreiging duurzaam weg te nemen. In een aantal individuele gevallen is resultaat geboekt door een persoonsgerichte aanpak in te zetten bij bedreigers waarvan het vermoeden bestond dat zij lijden aan enige vorm van psychische stoornis. Door nauwe samenwerking tussen verschillende betrokken instanties zowel op lokaal als nationaal niveau is door maatwerk de dreiging duurzaam weggenomen. De samenwerking kwam evenwel steeds op ad hoc-basis tot stand. Er is nog geen structureel kader voor samenwerking en informatie-uitwisseling dat bijdraagt aan het verlenen van zorg voor bedreigers van landelijk opererende personen die een publieke functie vervullen.

Om meer systematisch en volgens de laatste inzichten deze bedreigingen het hoofd te bieden heeft de Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding (NCTb), na consultatie van het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, in 2007 onderzoek gestart naar de aard en de omvang van bedreigingen aan het adres van landelijke bekende gezagsdragers en de effectiviteit van het optreden om de dreiging weg te nemen. Bij de onderzoeken zijn vertegenwoordigers uit de politie en de inlichtingen- en veiligheidsdiensten, evenals het Openbaar Ministerie (OM) en vertegenwoordigers uit de geestelijke gezondheidszorg (GGZ) als respondent betrokken.

Hoewel geen onderwerp van de bovengenoemde onderzoeken is uit de gebeurtenissen op Koningsdag 2009 gebleken dat er extra aandacht dient te worden besteed aan de categorie «ongekende dreigers». Dreigers die (nog) niet met het schrijven van bijvoorbeeld dreigbrieven bij de overheid bekend zijn geworden. Bij het bepalen van de beleidsmatige conclusies is daarom mede gezien of er aanknopingspunten zijn voor de aanpak van ongekende dreigers.

Conclusies en aanbevelingen

Verwey-Jonker Instituut: bedreigers van politici, risico's en interventiemogelijkheden

In de periode van medio 2005 tot najaar 2008 bleken er in totaal 847 aangiftes te zijn gedaan van bedreigingen bij het team bedreigde politici van de regiopolitie Haaglanden. Een selectie hiervan is door het Verwey Jonker Instituut, met kennis uit de (inter)nationale literatuur, onderzocht. Het gaat om 351 dossiers van zaken, die voldoende informatie bevatten. Het betrof 167 verdachten, die bedreigingen uitten tegen 106 politici.

¹ Nijdam, M.J. c.s., Psychosociale effecten van dreiging en beveiliging, AMC de Meren, oktober 2008, in opdracht van de NCTb

De volgende categorieën bedreigers komen het meest voor (respectievelijk het aantal verdachten en het aantal geuite bedreigingen): de straattaalddreiger (103, 122), de verwarde bedreiger (13, 125), de verward-gefrustreerde (16, 26) en de gefrustreerde bedreiger (15, 18).

De categorie straattaalddreiger is verantwoordelijk voor veel bedreigingen in de onderzochte periode. Het betreft in veel gevallen jongens met een gemiddelde leeftijd van 16 jaar, die eenmalig of slechts enkele keren een bedreiging uiten. Het identificeren en opsporen van deze categorie is een effectieve interventie. Na bezocht te zijn door de politie stopt de verdachte vaak met bedreigen. De overige drie categorieën bedreigers bestaan in de regel uit volwassen mannen, die een duidelijke grief hebben en die veelal lijken te lijden aan een psychische ziekte of gebukt gaan onder sociaal-maatschappelijke problemen. Verwey-Jonker beveelt aan om onderzoek te doen naar de mogelijkheden om deze bedreigers zorg te verlenen. Het verlenen van zorg zou het risico op herhaling of escalatie kunnen verkleinen.

Zorg Consult Nederland: mensen met een psychische stoornis die publieke personen bedreigen: een aanpak gericht op zorg

Bureau Zorg Consult Nederland is gevraagd om onderzoek te doen naar de mogelijkheden om zorg te verlenen aan de categorie verwarde bedreigers. Zorg Consult heeft daarvoor een klein aantal dossiers uit het onderzoek van Verwey-Jonker nader bestudeerd en besproken met deskundigen uit de forensische psychiatrie, GGz, OM, KLPD en inlichtingen- en veiligheidsdiensten.

Volgens Zorg Consult zou een goede behandeling in de zorg effectief kunnen zijn voor zowel de verwarde bedreiger als de verward-gefrustreerde bedreiger. Om dat te realiseren is het van belang dat de landelijk beschikbare informatie over bedreigers op regionaal niveau onder de aandacht worden gebracht. Op dit moment gebeurt dat nog niet structureel. Omdat het vooralsnog om maximaal enkele tientallen personen per jaar gaat, verspreid over Nederland, lijkt een dergelijke individuele aanpak binnen de bestaande capaciteit van de GGz mogelijk. Een aanpak per casus is ook wenselijk, omdat een goede diagnose alleen op individuele basis door deskundigen gesteld kan worden. Hetzelfde geldt voor het opstellen van een individueel behandelplan.

Zorgprogramma's en behandelprotocollen voor deze personen hoeven niet te worden ontwikkeld. Ze zijn voldoende voorhanden in bijvoorbeeld de (ambulante) forensische GGz. Ook is op regionaal niveau de infrastructuur aanwezig om samenwerking mogelijk te maken en deze personen onder behandeling te kunnen brengen. Het bestaande wettelijke kader en beleidsinstrumentarium is volgens de onderzoekers afdoende om in de zorgbehoefte te voorzien. Ten slotte is op samenwerking gerichte communicatie van groot belang. Samenwerking, hoewel op veel plaatsen in het land inmiddels goed gestructureerd, is in concrete casus van bedreigers niet altijd vanzelfsprekend.

COT: de aanpak van verwarde bedreigers in Nederland

Het COT heeft de onderzoeken van het Verwey-Jonker Instituut en Zorg Consult Nederland in een internationaal wetenschappelijk perspectief geplaatst en komt met adviezen voor een beleidsmatige vertaling.

Geconcludeerd wordt dat intensivering van de aanpak van verwarde en verward-gefrustreerde bedreigers noodzakelijk is. Als samengestelde

groep zijn deze bedreigers oververtegenwoordigd in de registraties van bedreigingen.

Inzichten uit andere landen (Verenigd Koninkrijk, Verenigde Staten en Zweden) geven aanleiding om samenwerkingsverbanden te verkennen van organisaties in het veiligheidsdomein en instanties binnen de geestelijke gezondheidszorg. Op basis van inzichten uit internationaal wetenschappelijk onderzoek en ervaringen van andere diensten zoals de Secret Service van de VS en de United States Capitol Police is in het Verenigd Koninkrijk in 2006 het Fixated Persons Threat Assessment Centre (FTAC) opgericht, dat zorgt voor een betere inschatting van de risico's die uitgaan van bedreigers. Tevens zorgt FTAC voor toeleiding van bedreigers naar zorg en houdt FTAC contacten met bedreigers en behandelaars om de dreiging en het risico ook gedurende langere tijd te kunnen blijven volgen.

Beleidsmatige conclusies

Ik onderschrijf het belang van extra aandacht voor solistische dreigers die bedreigingen uiten aan het adres van gezagsdragers. De onderzoeken schetsen een beeld waaruit blijkt dat verdere verbetering van de huidige praktijk mogelijk is. Ik acht dit wenselijk. Niettemin ben ik me ook bewust van het belang van de privacy van burgers en het medisch beroepsgeheim en stel daarom een evenwichtige aanpak voor die bestaat uit de volgende onderdelen: onderzoek, toeleiding tot zorg en dreigingsmanagement, bewustwording en informatie-uitwisseling.

Onderzoek

De uitkomsten van bovengenoemde onderzoeken, die zich hebben toegespitst op bekende bedreigers, geven aanleiding tot verbreding van de kennisverzameling. Een eenzijdige focus op uitsluitend bekende bedreigers is niet voldoende. Daarom zal de NCTb, in nauwe afstemming met stelselpartners, een onderzoeksagenda over ongekende dreigers opstellen. Dit moet leiden tot wetenschappelijk onderzoek dat meer inzicht geeft in de wijze waarop ongekende dreigers komen tot het plegen van aanslagen. Daarnaast moet dit onderzoek inzicht geven in de mogelijkheden om de ongekende dreigers vroegtijdig te kunnen signaleren.

Toeleiding tot zorg en dreigingsmanagement

De onderzoeken wijzen uit dat er behoefte is aan landelijke coördinatie met betrekking tot zorg- en dreigingsmanagementtrajecten. Ik heb het voornemen nog dit jaar een pilot te starten waarin de Zweedse en Britse aanpak wordt vertaald naar de Nederlandse situatie. Deze pilot zal zich dienen te richten op bedreigers van landelijk bekende personen die een publieke functie bekleden. Daarbij gaat het om functionarissen die zijn opgenomen op de limitatieve lijst van het stelsel bewaken en beveiligen.

Voor de duur van de pilot wordt bij het KLPD een klein en slagvaardig team opgericht dat bestaat uit medewerkers van politie- en Inlichtingen & Veiligheidsdiensten en psychologen. Het doel van de pilot is om structurele samenwerking op gang te brengen rond het bij elkaar brengen van alle bedreigingen en inmiddels aanwezige informatie bij Inlichtingen & Veiligheids- en politiediensten over de geïdentificeerde bedreigers. Het op deze wijze bij elkaar brengen van dreigingsgerelateerde informatie draagt er tevens toe bij dat dreiging beter kan worden geduid. Na signalering en identificatie dient het team de dreiging in te schatten en, in geval van verwarde bedreigers waar dreiging en risico vanuit gaan, zorg te dragen voor toeleiding naar zorg en monitoring van de situatie rond betrokkene.

De pilot wordt na twee jaar geëvalueerd met als voornemen deze werkwijze, indien succesvol, structureel vorm te geven.

Bewustwording

De sleutel tot effectieve zorgverlening aan die bedreigers die zorg behoeven ligt bij de samenwerking op regionaal niveau. De betrokken partijen, waaronder OM, politie, en GGz dienen zich beter bewust te worden van de urgentie van deze problematiek en de mogelijkheden en bevoegdheden die er zijn. Hiertoe zullen de komende jaren onder coördinatie van de NCTb initiatieven worden ontwikkeld die ertoe leiden dat de partijen op lokaal niveau meer oog krijgen voor de verwarde bedreiger en hun eigen rol in het verlenen van zorg.

Bij de categorie straattaaldreigers lijkt de bewustwording van het feit dat bedreigen strafbaar is, bij te dragen aan het voorkomen van herhaling. Ik ben daarom voornemens een communicatiestrategie te ontwikkelen die erop gericht is informatie te verstrekken aan deze categorie bedreigers over de strafbaarheid van bedreigingen. Bij het ontwikkelen van die communicatiestrategie zal gebruik worden gemaakt van de ervaringen die zijn opgedaan met handavingscommunicatie.

Informatie-uitwisseling

Een belangrijk onderdeel van de aanpak betreft de informatie-uitwisseling. Informatie-uitwisseling op landelijk niveau tussen ontvangers van bedreigingen enerzijds, en inlichtingen- en veiligheidsdiensten en politiediensten anderzijds. Op lokaal niveau, dient tot structurele informatie-uitwisseling over casussen van solistische bedreigers tussen politie, justitie en GGz te worden gekomen.

Respect voor de privacy van burgers en het medisch beroepsgeheim staan voorop bij het streven te komen tot een betere informatie-uitwisseling. Daarnaast bemoeilijkt de noodzaak van vertrouwelijkheid en het gesloten verstrekkingstelsel de uitwisseling van politie- en inlichtingeninformatie. Eventuele knelpunten worden in kaart gebracht en waar mogelijk zal binnen het wettelijk kader tot oplossingen worden gekomen.

Koninginnedag

De kennis die is opgedaan uit de onderzoeken wordt vooruitlopend op de realisatie van de genoemde beleidsvoornemens, waar mogelijk reeds toegepast. Zo ook bij de voorbereidingen voor Koninginnedag 2010. Het tragische incident op Koninginnedag 2009 heeft de noodzaak van extra aandacht voor het risico dat uitgaat van solistische dreigers bij nationale evenement duidelijk gemaakt. In de aanloop naar Koninginnedag 2010 zijn enkele tientallen individuen geïdentificeerd die in het verleden ongewenste uitingen aan het adres van het Koninklijk Huis hebben gericht. Per individu hebben gedragsdeskundigen van de politie bepaald of deze het veilige en ongestoorde verloop van Koninginnedag 2010 in gevaar zouden kunnen brengen. Voor ruim tien individuen waar een hoog risico van uitging, is getracht dit risico te verlagen. Dit is deels gebeurd door het verlenen van zorg. In andere gevallen is bezien of deze solistische dreigers op Koninginnedag 2010 in Zeeland aanwezig zouden zijn. De inspanningen waren erop gericht om bedreigers die zich toch in buurt van de viering zouden ophouden, tijdig te signaleren en aan te spreken. Een soortgelijke werkwijze is ook voor toekomstige evenementen van nationaal belang voorzien, vooruitlopend op de bovengenoemde maatregelen.

Tot slot

Bij de totstandkoming van de hier genoemde maatregelen zijn veel landelijk en regionaal opererende instanties betrokken. De NCTb zal de hierboven toegelichte aanpak coördineren in nauw overleg met de meest betrokken ministeries, de AIVD, de MIVD, het KLPD, het OM en de GGz.

De (inter)nationale literatuurstudie van het Verwey-Jonker Instituut leert dat meer dan 60% van de aanslagplegers in het buitenland eenlingen met een psychische stoornis zijn. Dit leidt tot de conclusie dat het merendeel van de aanslagplegers lijdt aan psychische problemen en/of een psychiatrische ziekte. Het kabinet is zich er evenwel bewust van dat de meeste psychische zieken in Nederland geen dreigers of aanslagplegers zijn. Met het bovenstaande is dan ook gekozen voor een evenwichtige aanpak gericht op maatwerk. Deze aanpak moet een bijdrage leveren aan het verbeteren van de toegang tot zorg voor die personen die zorg behoeven en daarmee het beheersbaar maken van de dreiging en het risico die uitgaan van solistische dreigers.

De minister van Justitie,
Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
E. M. H. Hirsch Ballin