

Vergaderjaar 2018–2019

28 684

Naar een veiliger samenleving

Nr. 576

BRIEF VAN DE MINISTER VAN JUSTITIE EN VEILIGHEID

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 10 september 2019

Op 13 maart jl. hebben mijn ambtgenoot van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) en ik in een plenair debat met Uw Kamer gesproken over het belangrijke onderwerp burgemeesters die met de dood worden bedreigd (Handelingen II 2018/19, nr. 62, item 9). Het goed kunnen functioneren van onze burgemeesters is van fundamenteel belang voor onze democratische rechtstaat. Burgemeesters zouden gemakkelijk moeten kunnen worden benaderd door burgers en open in de samenleving moeten kunnen staan. In het afgelopen jaar heeft een aantal bedreigingen van burgemeesters het beeld bepaald en de urgentie van een gedegen aanpak van dergelijke onacceptabele kwesties nog eens bevestigd. Wij vinden het zeer ernstig wanneer burgemeesters hun inzet voor de democratie, de samenleving en onze veiligheid, moeten bekopen met inperking van hun eigen veiligheid en vrijheid. Tijdens voornoemd debat is toegezegd om het beeld van bedreigingen tegen burgemeesters op basis van reeds uitgevoerde onderzoeken voor Uw Kamer inzichtelijk te maken.

In deze brief doe ik, mede namens de Minister van BZK, die toezegging aan Uw Kamer gestand. Tevens informeren wij u over nieuwe onderzoeken die op korte termijn in onze opdracht zullen worden uitgevoerd en over maatregelen die wij vanuit de rijksoverheid samen met onze ruim 25 partners vanuit het Netwerk Weerbaar Bestuur (gaan) nemen om burgemeesters verdergaand te ondersteunen bij hun persoonlijke veiligheid en die van hun omgeving.

Integraal beeld bedreigingen tegen burgemeesters

In de periode van najaar 2017 tot en met nu zijn in opdracht van onze beide ministeries twee onderzoeken uitgevoerd die een beeld geven van bedreigingen tegen burgemeesters. De Monitor Aggressie en Geweld 2018

werd op 24 juni 2018 aan uw Kamer aangeboden.¹ Het onderzoek van Pro Facto «Criminele beïnvloeding van het lokale openbaar bestuur» werd op 5 oktober 2017 aan Uw Kamer aangeboden.² Over de resultaten van expertsessies die naar aanleiding van laatstgenoemd onderzoek zijn gehouden werd Uw Kamer geïnformeerd bij brief van 16 november 2018.³ Hierna zullen wij uit de onderzoeken een aantal cijfers noemen om een u een meer eenduidig beeld te geven van bedreigingen tegen burgemeesters.

De Monitor Agressie en Geweld decentraal bestuur wordt sinds 2010 tweejaarlijks uitgevoerd. Het doel van het onderzoek is het in kaart brengen van de huidige stand van zaken omtrent agressie en geweld tegen politieke ambtsdragers en wordt door middel van enquêtes onder politieke ambtsdragers uitgevoerd.

Uit de monitor Agressie en Geweld 2018 blijkt dat het percentage van de burgemeesters dat te maken krijgt met agressie en geweld door burgers fluctueert rond de 50% in de laatste 8 jaar (zie de factsheet in de bijlage⁴). In 2012 was dit percentage het hoogst met 61% en in 2018 het laagst met 43%. Verbale agressie komt het vaakst voor (36% van ondervraagde burgemeesters), gevolgd door bedreiging en intimidatie (21%) en fysieke agressie (3%). Uitingen van agressie en geweld worden vooral face to face en via social media gedaan, gevolgd door uitingen via e-mail. Vier op de tien burgemeesters die te maken kregen met agressie en geweld ervaren effecten van het incident op bijvoorbeeld hun eigen gedrag, werkplezier en geestelijke gezondheid. De monitor geeft verder aan dat de verwachte invloed van geweld en agressie op beslissingen van collega's juist afneemt. De aangiftebereidheid van incidenten van agressie en geweld daalt onder burgemeesters. Dit hangt ook samen met het type incident. Bij fysieke agressie is er de grootste bereidheid om aangifte te doen.

Het onderzoek «Criminele beïnvloeding van het lokale openbaar bestuur» betreft een fenomeenanalyse waarbij door middel van een enquêteonderzoek onder burgemeesters, wethouders, raadsleden, griffiers, gemeentesecretarissen en ambtenaren Openbare Orde en Veiligheid (OOV) mogelijke beïnvloeding van het lokale bestuur door criminelen in kaart is gebracht. Het onderzoek was geen monitorend onderzoek, dus er zijn geen cijfers bekend over of er sprake is van een stijging of daling de afgelopen jaren. In dit onderzoek is niet gekeken naar bedreigingen afkomstig van andere dadergroepen zoals (boze) burgers of personen met verward gedrag. Daarom gaat deze brief met name in op de bedreigingen met crimineel oogmerk.

Bij het in kaart brengen van de aard en omvang van mogelijke beïnvloeding van het lokaal openbaar bestuur door personen (of organisaties) met een crimineel oogmerk is een onderscheid gemaakt tussen drie vormen van beïnvloeding: bedreiging, omkoping en infiltratie. Burgemeesters hebben het vaakst aangegeven te zijn bedreigd met een crimineel oogmerk (24% van de ondervraagde burgemeesters). Dit betreft alle vormen van geweld of agressie waarmee criminelen proberen (besluitvormings)processen te beïnvloeden. De meeste bedreigingen (40%) hielden verband met drugshandel en 28% met witwassen van crimineel vermogen. Deze bedreigingen betreffen dus geen boze burgers, maar zijn daden van criminelen die de lokale democratische processen proberen te beïnvloeden. Er zijn gradaties in de aard van de bedreigingen,

¹ Kamerstuk 28 684, nr. 536 op 24 juni 2018.

² Kamerstukken 29 911, 28 684 en 28 844, nr. 172 op 5 oktober 2017.

³ Kamerstukken 29 911, 28 684 en 28 844, nr. 213 op 16 november 2018.

⁴ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl.

van daadwerkelijk (levens)bedreigend tot anonieme bedreigingen op social media waar de ene burgemeester zich wel bedreigd door zal voelen en de andere niet. Bij burgemeesters in grotere gemeenten vindt bedreiging met een crimineel oogmerk relatief vaker plaats. Uit het onderzoek kwam naar voren dat bedreigingen met fysiek geweld niet in de praktijk zijn gebracht.

Nieuwe onderzoeken

De cijfers over agressie en geweld bij politieke ambtsdragers over 2019 zullen naar verwachting in het voorjaar van 2020 worden gepubliceerd in de monitor Integriteit en Veiligheid.

Daarnaast start dit najaar in opdracht van het WODC een onderzoek om meer inzicht te krijgen in verschillende aspecten van bedreigingen tegen burgemeesters. De aard en omvang van bedreigingen zal worden gezien naar type dader (bijvoorbeeld boze burger, activistische of extremistische groepen, personen met verward gedrag of georganiseerde criminaliteit) en de aard van bedreiging. Daarbij zal ook worden gekeken naar het aantal aangiftes van bedreiging door burgemeesters en in hoeverre deze aangiftes leiden tot opsporing, vervolging en veroordeling van een verdachte. Tevens zal worden gezien of er een correlatie is tussen bedreigingen en de inzet van bevoegdheden door de burgemeester op het gebied van openbare orde (bestuurlijke aanpak).

Huidige en toekomstige ondersteuning vanuit het Rijk

Iedere bedreiging is er één te veel. Wij staan naast burgemeesters die te maken krijgen met bedreigingen en leveren gezamenlijk doch vanuit onze eigen verantwoordelijkheden ondersteuning aan burgemeesters bij (het voorkomen van) bedreigingen en het vergroten van het veiligheidsbewustzijn van burgemeesters.

Versterken weerbaarheid bestuur

Vanuit het Ministerie van BZK wordt, via het actiegerichte Netwerk Weerbaar Bestuur, gewerkt aan een versterkte preventieve inzet ten aanzien van de bescherming van de veiligheid en integriteit van politieke ambtsdragers en hun ondersteunende ambtenarenapparaat. Vanuit het Netwerk Weerbaar Bestuur worden diverse producten en diensten aangeboden, zoals een training Omgaan met intimidatie en bedreiging voor burgemeesters en wethouders, het Ondersteuningsteam Weerbaar Bestuur en de Woningscan met een veiligheidsgesprek.⁵

Als het gaat om de financiering van (preventieve) beveiligingsmaatregelen van bestuurders is de gemeenteraad, als werkgever, het bevoegd orgaan om hierover te besluiten. Uw Kamer heeft terecht geconstateerd dat het onwenselijk is dat er in het openbaar over de beveiligingsmaatregelen wordt gesproken en deze soms ook onderdeel worden van een politiek debat. Hierover hebben de leden Laan-Geselschap en Van der Graaf een motie ingediend.⁶ In reactie op deze motie gaf de Minister van BZK destijds al aan dat zij de verantwoordelijkheid niet bij de gemeenteraad weg wil halen, maar wel voornemens is om te bekijken welke rol de commissaris van de Koning (cdK) kan spelen. Bijvoorbeeld bij het vergroten van het veiligheidsbewustzijn van burgemeesters. Dit heeft vorm gekregen door het voeren van gesprekken hierover en de overhandiging van een Veiligheidspakket aan elke nieuwe burgemeester door (de

⁵ Informatie over het Netwerk en producten vindt u op de website www.weerbaarbestuur.nl.

⁶ Kamerstuk 28 684, nr. 552 op 13 maart 2019.

kabinetten van) de cdK's. Dit pakket bevat actuele informatie vanuit het Netwerk Weerbaar Bestuur en contactpersonen voor maatwerk advies (zie bijgevoegde factsheet met informatie uit het Veiligheidspakket⁷).

De Minister van BZK verkent momenteel nauw samen met JenV, het Openbaar Ministerie (OM), Politie, het Nederlands Genootschap van Burgemeesters (NGB) en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) op welke wijze lokale bestuurders en hun organisaties kunnen worden ondersteund bij de brede implementatie van preventieve beveiligingsmaatregelen. Uw Kamer wordt nog over de uitkomsten daarvan geïnformeerd. Voor de overige onderzoeken en maatregelen, wordt u verwezen naar de Kamerbrief over Weerbaar Bestuur die de Minister van BZK binnenkort aan Uw Kamer stuurt.

Integrale aanpak ondermijning en opsporing en vervolging

Het Ministerie van JenV richt zich op een integrale bestrijding van ondermijnende criminaliteit, zowel preventief als repressief, op het bestuurlijk instrumentarium ten behoeve van de handhaving van de openbare orde, op het handhaven van de rechtsorde en is aanspreekbaar op de samenhang in de totale aanpak. Om de aanpak van ondermijning te versterken en te versnellen is de integrale aanpak van ondermijning met extra financiële ondersteuning van € 100 miljoen voorzien conform regeerakkoord. Daarvoor zijn, samen met belangrijke spelers, plannen gemaakt. De plannen voor de versterking van de aanpak zijn divers en afgestemd op de regionale behoeften. Verscheidene plannen bevat specifieke projecten op het terrein van weerbaarheid van het openbaar bestuur.

Zo geeft een aantal RIEC's⁸ presentaties en trainingen over bewustwording, integriteit en veiligheid aan onder andere burgemeesters, raadsleden en gemeenteambtenaren. Daarnaast bieden de RIEC's aan om quickscans bestuurlijke weerbaarheid bij gemeenten en provincies uit te voeren. Bij een aantal gemeenten en provincies zijn deze reeds uitgevoerd. In aanvulling hierop hebben de RIEC's Zeeland West-Brabant, Oost-Brabant en Den Haag een nieuwe methodiek ontwikkeld om de bestuurlijke- en ambtelijke weerbaarheid van een gemeente inzichtelijk te maken: de zogenaamde «Piramide naar fitte gemeenten». De piramide rust op 5 pilaren die (samen) de weerbaarheid van de gemeente vormen. In deze piramide worden vijf verschillende fasen onderscheiden die gemeenten doorlopen om bestuurlijk weerbaar te worden. In april 2019 vond een startbijeenkomst plaats waarbij is afgesproken om de piramide landelijk binnen de RIEC's uit te rollen. De piramide is een instrument waarmee gemeenten, met de hulp van accountmanagers van de RIEC's, stappen kunnen zetten om een weerbare gemeente te worden. Ook de lokale ondermijningsbeelden van de RIEC's leiden in het algemeen tot een verbetering van de weerbaarheid van het lokaal bestuur door inzicht te geven in ondermijning in een gemeente en handelingsperspectief te bieden.

Tevens is het Aanjaagteam Ondermijning («ATO») met het lokaal bestuur en in samenwerking met het Netwerk Weerbaar Bestuur aan de slag om de weerbaarheid van gemeenten te vergroten. Daartoe wil het ATO de regionale en lokale aandacht voor het thema ambtelijke weerbaarheid

⁷ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl.

⁸ De tien RIEC's (Regionaal Informatie en Expertise Centrum) en het LIEC (Landelijk Informatie en Expertise Centrum) ondersteunen overheidsdiensten, zoals gemeenten, OM, politie, en de belastingdienst, bij de aanpak van georganiseerde criminaliteit. Voor meer informatie, zie <https://www.riec.nl/>.

versterken, het bewustzijn vergroten bij organisaties die te maken hebben met ondermijningsproblematiek en de uitwisseling van kennis en ervaring bevorderen. Het voornemen is om de kennis en ontwikkelde tools op te nemen in een te ontwikkelen kennisbank ondermijning en integrale ondermijningsacademie.

Naast de financiële en operationele ondersteuning van lokaal bestuur is na een inventarisatie van in de praktijk ervaren knelpunten aangevangen met ondermijningswetgeving, bestaande uit diverse wetsvoorstellen die geheel of gedeeltelijk ten doel hebben om de aanpak van ondermijning te versterken.⁹ In dat kader heb ik op 9 juli jl. Uw Kamer geïnformeerd over het conceptwetsvoorstel versterking strafrechtelijke aanpak ondermijnende criminaliteit.¹⁰ Dit conceptwetsvoorstel ziet op meerdere onderwerpen waaronder het voorstel tot verhoging van de strafmaat voor bedreiging, van twee tot drie jaar gevangenisstraf, waarbij een extra strafverhoging wordt voorgesteld voor de bedreiging van burgemeesters en andere bestuurders, tot vier jaar gevangenisstraf. Het conceptwetsvoorstel is momenteel in consultatie tot 1 oktober 2019. Op 13 maart is u ook toegezegd nog nader geïnformeerd te zullen worden over de mogelijkheden van een zelfstandige strafbaarstelling van «ontwrichting van de democratie» of «sabotage van het openbaar bestuur».¹¹ De gevallen van ontwrichting of sabotage waar we het hier over hebben zijn echter eerder het gevolg van (een combinatie van) gedraging(en), die op dit moment al strafbaar zijn, dan een zelfstandige gedraging die nog niet onder de strafwet valt. Het strafbaar stellen hiervan als zelfstandig delict ligt daarom niet in de rede. Een dergelijk verzameldelict, dat uitgaat van het oogmerk van het beïnvloeden van het openbaar bestuur heeft bovendien als groot nadeel dat het in de praktijk zeer moeilijk te bewijzen zal zijn dat een delict gepleegd is met het oogmerk van de ontwrichting of sabotage van het openbaar bestuur. De toegevoegde waarde van de introductie van zo'n delict in de praktijk zou daarmee in het beste scenario minimaal zijn. Dit overwegende is er vanaf gezien om de introductie van een dergelijk delict op te nemen in het conceptwetsvoorstel versterking strafrechtelijke aanpak ondermijnende criminaliteit.

Bij de verhoging van de strafmaat voor bedreiging is het van belang dat aangifte wordt gedaan van bedreiging door burgemeesters om opsporing en vervolging in gang te kunnen zetten. Ik ben met het NGB in gesprek over mogelijke knelpunten bij aangifte van bedreiging om te bezien hoe de aangiftebereidheid onder burgemeesters kan worden verhoogd. Indien een dreiging dusdanig is dat een burgemeester of de werkgever daartegen geen weerstand kan bieden dan heeft de overheid de plicht om maatregelen te nemen. Decentraal worden er in dat geval op basis van dreiging en risico aanvullende maatregelen getroffen. De inzet van beveiligingsmaatregelen is er in zulke gevallen op gericht dat de burgemeester veilig en ongestoord kan functioneren.

⁹ Een factsheet voor professionals met de stand van zaken van de ondermijningswetgeving per 1 juli 2019 vindt u hier: <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/publicaties/2019/07/03/factsheet-stand-van-zaken-ondermijningswetgeving>.

¹⁰ Kamerstukken 24 077 en 29 911, nr. 427 op 9 juli 2019.

¹¹ Hierbij kan worden gedacht aan bedreiging, deelneming aan een criminele organisatie, of de misdrijven tegen het openbaar gezag. Of als de dreiging met daden kracht wordt bijgezet: brandstichting, openlijke geweldpleging of mishandeling.

Burgemeesters verdienen alle steun voor hun inzet voor de lokale democratie, veiligheid en samenleving. Dat vraagt om een gezamenlijke aanpak met hoge prioriteit. Daar maken de Minister van BZK en ik ons ook de komende periode sterk voor.

De Minister van Justitie en Veiligheid,
F.B.J. Grapperhaus