

Vergaderjaar 2022–2023

28 684

Naar een veiliger samenleving

29 628

Politie

Nr. 721

BRIEF VAN DE MINISTER VAN JUSTITIE EN VEILIGHEID

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 23 december 2022

De Kamer heeft met de motie van het Id Klaver c.s. (Kamerstuk 28 684, nr. 708) het kabinet verzocht om alle instrumenten beschikbaar te stellen aan de politie en de veiligheidsinstanties om adequaat in te grijpen en de openbare orde te handhaven bij geweld, bedreiging en intimidatie. Deze motie is ingediend bij het debat over de maatschappelijke onrust rondom de stikstofcrisis op 30 juni 2022 (Handelingen II 2021/22, nr. 99, item 9).

In deze brief informeer ik u, mede namens de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, allereerst over de stand van zaken ten aanzien van de uitvoering van de motie van de leden Sneller en Van der Werf (Kamerstuk 36 062, nr. 9). Deze motie is eveneens ingediend tijdens voornoemd debat. Vervolgens wordt na een korte terugblik op de stikstofprotesten van deze zomer stilgestaan bij de instrumenten van de handhavende organisaties.

Motie Sneller/Van der Werf

Met deze motie is de regering verzocht te onderzoeken op welke wijze het ongewenst en onaangekondigd thuis bezoeken van politici vanwege hun politieke overtuigingen strenger kan worden aangepakt of verboden, bijvoorbeeld bij wet of met behulp van (andere) juridische en bestuurlijke instrumenten.

Bij indiening van de motie heb ik aangegeven het onderzoek breder te zullen uitvoeren, waarbij de aandacht niet alleen uitgaat naar politici, maar ook naar andere mensen die door dit soort bezoeken thuis getroffen kunnen worden (waarbij u kunt denken aan politieagenten en journalisten).

De Rijksuniversiteit Groningen is opdracht verstrekt om het in de motie gevraagde onderzoek uit te voeren. De onderzoekers verwachten de uitkomsten van het onderzoek aan het einde van het eerste kwartaal van

2023 te kunnen opleveren. Ik zal uw Kamer zo spoedig mogelijk na ontvangst daarvan informeren.

Terugblik stikstofprotesten

Na de aankondiging van de kabinetsplannen rondom stikstof op 10 juni 2022 hebben door heel Nederland acties plaatsgevonden. Voor een belangrijk deel waren deze acties vreedzaam. Er waren echter ook acties waarmee veel schade is aangericht en die voor gevaarlijke en bedreigende situaties hebben gezorgd. Er zijn politiemedewerkers aangevallen, snelwegen geblokkeerd met landbouwvoertuigen en andere strafbare feiten gepleegd.

Het demonstratierecht is een groot goed, maar vormt geen vrijbrief om de wet te overtreden. Wanneer personen gevaarlijke situaties veroorzaken of zich schuldig maken aan strafbare feiten wordt daar op gehandhaafd: ter plaatse of achteraf.

Binnen de lokale driehoek worden door de burgemeester, de officier van justitie en politie afspraken gemaakt over de wijze waarop wordt opgetreden.

Ten aanzien van de stikstofprotesten afgelopen zomer heeft ter ondersteuning van bevoegd gezag landelijk afstemming plaatsgevonden met vertegenwoordigers van lokaal bestuur, Openbaar Ministerie (OM) en politie over gezamenlijke uitgangspunten. In dat kader is besproken dat de overheid zichtbaar en merkbaar optreedt tegen blokkades en andere buitenwettelijke acties. In ieder geval worden blokkades op snelwegen niet geaccepteerd. Waar directe handhaving niet mogelijk is wordt ingezet op opsporing en vervolging na afloop van de acties, zodat personen die zich schuldig maken aan strafbare feiten daar niet mee weggomen.

Het is niet mogelijk om op basis van de politiestructuren precies vast te stellen hoe vaak handhavend is opgetreden tegen gedragingen die te relateren zijn aan de stikstofprotesten of waarbij gebruik is gemaakt van landbouwvoertuigen. Uit deze systemen kan wel worden opgemaakt dat politiemedewerkers in de betreffende periode in ieder geval 700 verkeersboetes uitschreven voor overtredingen die zijn te relateren aan de boerenprotesten. Daarnaast zijn ruim 100 mensen aangehouden. Een deel van deze aanhoudingen heeft op een later moment plaatsgevonden aan de hand van kentekengegevens of beeldmateriaal.

Inzet handhavingsinstrumenten bij demonstraties

Alvorens wordt ingegaan op de verschillende instrumenten wordt kort stilgestaan bij het juridisch kader voor demonstraties.

Zoals blijkt uit de wetsgeschiedenis bij de Wet openbare manifestaties geldt de bescherming van het demonstratierecht alleen voor vreedzame demonstraties die gericht zijn op een gezamenlijke meningsuiting¹. Een actie die vooral gaat om het uitoefenen van dwang, valt dus niet onder die bescherming.

Dit is primair ter beoordeling aan de burgemeester als het bevoegd gezag.

Wanneer een protestactie onder de reikwijdte van het demonstratierecht valt, levert dat evenwel geen vrijbrief op voor het plegen van strafbare feiten.

¹ Kamerstuk 13 872, nr. 7, blz. 33; Kamerstuk 19 427, nr. 3, blz. 8.

Op grond van de Wet openbare manifestaties (Wom) is het mogelijk dat de burgemeester een demonstratie beperkt, of in het uiterste geval verbiedt.

Dit mag alleen als dit noodzakelijk is in het kader van drie doelcriteria: (1) ter bescherming van de gezondheid, (2) in het belang van het verkeer of (3) ter bestrijding of voorkoming van wanordelijkheden.

Bestaande instrumenten politie

De politie heeft tot taak in ondergeschiktheid aan het bevoegd gezag en in overeenstemming met de geldende rechtsregels te zorgen voor de daadwerkelijke handhaving van de rechtsorde.

De handhaving van de openbare orde vindt plaats onder het gezag van de burgemeester. Het gaat hierbij om het voorkomen of beëindigen van (dreigende) verstoringen van de openbare orde alsmede om de algemene bestuurlijke voorkoming van strafbare feiten die invloed hebben op de orde en rust in de gemeente. De politie is bevoegd om hierbij dwang toe te passen. Met toestemming van het bevoegd gezag, in dit geval de burgemeester, kan de mobiele eenheid worden ingezet.

Behoeft een eenheid bijstand van andere eenheden voor de handhaving van de openbare orde, kan daartoe een verzoek worden ingediend bij de korpschef.

Ook de Koninklijke marechaussee (KMar) kan bijstand verlenen aan de politie en in bijzondere gevallen kan bijstand worden verleend door andere delen van de krijgsmacht. Binnen de context van de stikstofprotesten kan bij dit laatste worden gedacht aan verzoeken met betrekking tot defensieonderdelen met zwaar materieel voor het weghalen van in beslag genomen landbouwvoertuigen.

Bij de strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde staat de politie onder het gezag van de officier van justitie. Daarbij gaat het onder andere om het horen van getuigen en slachtoffers, (recherche-)onderzoek, het aanhouden van verdachten en het in beslag nemen van voorwerpen zoals landbouwvoertuigen.

In lijn met de Eenduidige Landelijke Afspraken geven politie en het OM een hoge prioriteit aan zaken met agressie en geweld tegen personen met een publieke taak en er geldt voor deze zaken een verhoogde strafeis conform de Aanwijzing Kader voor Strafvordering van het Openbaar Ministerie en de toepasselijke richtlijnen.

Bevoegdheden politie gegevensvergaring openbare orde

Tijdens het debat over de maatschappelijke onrust rondom de stikstofcrisis in de Tweede Kamer op 30 juni jl. heb ik toegezegd te onderzoeken wat de mogelijkheden zijn voor de politie om ter handhaving van de openbare orde in besloten groepen op internet te kijken.²

Deze vraag heeft in de afgelopen periode onderdeel uitgemaakt van een bredere verkenning naar de mogelijkheden voor politie om informatie te vergaren ten behoeve van de openbare orde.

Verkenning gegevensvergaring openbare orde

Op basis van artikel 3 van de Politiewet 2012 mag de politie al (online) gegevens vergaren, mits er niet meer dan een geringe inbreuk wordt gemaakt op de persoonlijke levenssfeer van burgers.

² Handelingen II 2021/22, nr. 99, item 9.

De afgelopen periode heb ik benut om in kaart te brengen welke aanvullende behoefte er bij de politie aanwezig is als het gaat om online gegevensvergaring in het kader van de handhaving van de openbare orde. Hieruit is gebleken dat er bij de politie niet alleen behoefte bestaat aan toegang tot bepaalde besloten groepen, maar ook aan andere mogelijkheden waar het wettelijk kader nu niet in voorziet.

Zoals het in bepaalde gevallen mogen raadplegen en overnemen van gegevens uit publiek toegankelijke bronnen ten behoeve van de openbare orde, voor zover er een meer dan een geringe inbreuk op de persoonlijke levenssfeer wordt gemaakt. Uit deze verkenning is tevens gebleken dat voor de (online) openbare ordehandhaving er bij de politie een behoefte bestaat aan meer duidelijkheid over de juridische kaders in de virtuele wereld. Deze behoefte is overigens ook gebleken uit het rapport «Politiewerk op het web», dat in september jl. is verschenen.

Reactie op rapport «Politiewerk op het web»³.

De Vaste commissie Justitie en Veiligheid heeft mij verzocht te reageren op een rapport van Politie en Wetenschap, «Politiewerk op het web». Het rapport gaat over de wijze waarop politie gebruik maakt van onlinegegevens ten behoeve van intelligence (die ook bijdraagt aan de politietaak ter handhaving van de openbare orde) en opsporing.

Het juridisch kader voor online gegevensvergaring is gebaseerd op wetgeving voor politiewerk in de fysieke wereld die wordt «vertaald» naar de digitale wereld, aldus de onderzoekers. Dit is niet de ideale oplossing en de politiepraktijk heeft behoefte aan handvatten om deze vertaling in het dagelijks werk toe te passen.

De doorontwikkeling van communicatietechnologie heeft de wereld veranderd en het is belangrijk dat de politie daarop goed is toegerust. Deze communicatiemiddelen worden soms aangewend om strafbare feiten te plegen of (ernstige) verstoringen van de openbare orde aan te jagen. In dat geval wordt van de gezagsdragers en de politie zelf actief optreden, leidend tot concrete interventies, verwacht. Ik acht het essentieel dat ook in het huidige tijdsgewricht de politie over voldoende mogelijkheden beschikt om te kunnen handhaven bij openbare orderverstoringen, ook als die online zijn aangejaagd. Dit alles uiteraard binnen de grenzen van legitimiteit, waarborgen en (democratische) controle.

De bevindingen uit dit rapport ten aanzien van doorontwikkeling binnen de politieorganisatie en verduidelijking van de kaders sluiten, zoals gezegd, aan op de bevindingen in de hierboven genoemde verkenning.

Naar aanleiding van de verkenning en het rapport is de politie reeds gestart met het in kaart brengen van en acties te verbinden aan de aanbevelingen van het rapport «Politiewerk op het web». Onderdeel daarvan is het verhelderen van de huidige (juridische) kaders binnen de politieorganisatie.

Daarnaast betrek ik de bevindingen van het rapport bij de vervolgstappen die ik zal gaan zetten naar aanleiding van de eerdergenoemde verkenning.

De bevindingen uit het onderzoek die specifiek zijn gericht op het nieuwe Wetboek van Strafvordering zal ik waar nodig betrekken in de aanvullingswetgeving bij dit wetgevingsproject. De eerste vaststellingswet van het

³ Wouter Landman en Sanne Groothuis, «Politiewerk op het web, een verkennend onderzoek naar online gegevensvergaring door de politie», Politie & Wetenschap 2022.

nieuwe Wetboek van Strafvordering wordt naar verwachting immers al in het eerste kwartaal van 2023 bij uw Kamer ingediend. De overige genoemde behoeften, ook waar het gaat om toetreden tot besloten groepen, wil ik verder bezien.

Dit doe ik in het licht van hetgeen ik heb opgemerkt omtrent de doorontwikkeling van de communicatietechnologie en het als politie hierin voldoende toegerust kunnen zijn.

Tenslotte geeft het rapport aan dat de invulling van de gezagsrol van de burgemeester over gegevensvergaring door politie ter handhaving van de openbare orde aandacht behoeft. Als onderdeel van mijn vervolgstappen ga ik hierover met de burgemeesters verder in gesprek.

Vervolgstappen

Als vervolg op deze verkenning ga ik beoordelen welke varianten van (online) gegevensvergaring vragen om verduidelijking en/of wijziging van de wet en onder welke voorwaarden deze gegevensvergaring ter voorkoming van ernstige verstoringen van de openbare orde mag plaatsvinden. Daarnaast moet worden bezien welke waarborgen zouden passen bij verruiming van bevoegdheden tot gegevensvergaring. Het is van belang dat ik een zorgvuldige afweging maak tussen de potentiële inperking op de grondrechten van burgers, zoals het recht op bescherming van de persoonlijke levenssfeer en de vrijheid van meningsuiting, en de taak die politie heeft om de openbare orde te handhaven. Daarnaast zal ik met politie en het gezag in gesprek gaan over verantwoordelijkheid en de praktische invulling die een dergelijke verruiming met zich meebrengt.

Bestuurlijk instrumentarium

Handhaving is niet een zaak van de politie alleen.

Bij de handhaving van de openbare orde kan door burgemeesters gebruik worden gemaakt van bestuurlijke maatregelen zoals het instellen van een noodverordening, cameratoezicht of preventief fouilleren. De burgemeester bedient zich voor de uitvoering van deze maatregelen van de politie.

Ik verwijs in dit kader naar de brief over bevoegdheden van burgemeesters binnen de lokale aanpak zoals toegezegd tijdens het commissiedebat Terrorisme en Extremisme op 24 november 2022 (Kamerstuk 29 754, nr. 666).

U zult deze brief op korte termijn ontvangen.

Ten aanzien van online bevoegdheden van het lokaal bestuur worden enkele relevante trajecten genoemd:

- De gemeenten Utrecht, Amsterdam en Almelo hebben het initiatief genomen om op basis van de APV bestuurlijke maatregelen in het digitale domein toe te passen. Het gaat hier om het opleggen van een last onder dwangsom aan personen die content op het internet plaatsen dat een acute bedreiging voor de openbare orde vormt. Het gaat hier onder meer om aanzetten tot geweld en rellen.
- Het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en het Ministerie van Justitie en Veiligheid laten op dit moment een onder-

zoek uitvoeren naar het juridisch kader voor gemeenten wat betreft gegevensvergaring in het kader van de openbare orde.⁴

- Mede op basis van het juridisch kader wordt een handreiking voor gemeenten opgesteld. In de handreiking staat beschreven welke bevoegdheden gemeenten in het kader van de openbare orde kunnen inzetten voor het bekijken van content op sociale media.
- Daarnaast werkt het kabinet aan andere instrumenten die lokale bestuurders kunnen helpen om online aangejaagde openbare orde verstoringen aan te pakken, zoals een barrièremodel, een afwegingskader en een website/handboek met het instrumentarium. Hiertoe behoort ook een onderzoek naar de mogelijkheid van een voorziening voor burgemeesters voor het melden en zo mogelijk laten verwijderen van online content, wanneer dit een acute bedreiging vormt voor de openbare orde.

Het doel hiervan is het voorkomen dat online opruiing leidt tot geweld en rellen in de fysieke wereld. Het onderzoek loopt nog en wordt naar verwachting in het voorjaar van 2023 afgerond. Hiermee doe ik mijn toezegging gestand die ik heb gedaan in het commissiedebat van 14 september 2022 (Kamerstuk 26 643, nr. 918) over online veiligheid en cybersecurity.

De Veiligheidsagenda 2023–2026 en het interbestuurlijk programma maatschappelijke onrust

Het omgaan met maatschappelijke onrust is een van de thema's waarover in de Veiligheidsagenda 2023–2026 afspraken zijn opgenomen. Voor een beschrijving van deze afspraken verwijs ik u naar mijn brief van 4 november jl.⁵

De Veiligheidsagenda zelf is gevoegd bij het motie van het lid Klaver c.s.: instrumenten politie en veiligheidsinstanties bij stikstofprotesten dat op 15 december jl. (Kamerstuk 29 628, nr. 1139) naar de Kamer is gezonden⁶.

BZK, SZW, JenV, de Vereniging Nederlandse Gemeenten, het Nederlands Genootschap van Burgemeesters en politie werken samen binnen het Interbestuurlijk programma maatschappelijke onrust (MO). Er is in dat kader een ondersteuningsloket maatschappelijke onrust voor het lokaal bestuur.

Daarnaast worden handreikingen centraal ontsloten. Een voorbeeld hiervan is de handreiking openbare manifestaties⁷.

Tot slot

Tijdens het debat op 30 juni jl. over de boerenprotesten heb ik reeds aangegeven dat ik groot respect heb voor de burgemeesters, OM, politie en de bijstand leverende organisaties die deze zomer hard gewerkt hebben om onveilige situaties te beëindigen en op te treden waar grenzen werden overschreden.

In deze brief heb ik een toelichting gegeven op bestaande instrumenten. Daarnaast ben ik ingegaan op de uitkomsten van de verkenning naar de bevoegdheden van de politie gegevensvergaring openbare orde en het vervolg. Ook heb ik gewezen op de nieuwe landelijke beleidsdoelstellingen ten aanzien van maatschappelijke onrust in de Veiligheidsagenda 2023–2026.

⁴ Kamerstukken II 2021/22, 32 761, nr. 224.

⁵ Kamerstuk 28 684, nr. 717.

⁶ Kamerstuk 29 628.

⁷ Zie handreiking-openbare-manifestaties.pdf (vng.nl).

Uiteraard loop ik met deze brief niet vooruit op de uitkomsten van het onderzoek naar de motie van de leden Sneller en Van der Werf. Die uitkomsten kunnen aanleiding geven tot heroverweging van het beschikbare instrumentarium in dat kader.

Daarnaast blijf ik in gesprek met burgemeesters, het OM en de politie over wat meer nodig is.

De Minister van Justitie en Veiligheid,
D. Yeşilgöz-Zegerius