

Vergaderjaar 2008–2009

32 054

Koninginnedag 2009

Nr. 1

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

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 4 september 2009

1. Inleiding

Op 30 april jl. werd Nederland tijdens de viering van Koninginnedag te Apeldoorn geconfronteerd met een aanslag op de koninklijke familie. Een man in een zwarte Suzuki Swift reed, op het moment dat de koninklijke bus het Kruispunt Loolaan-Jachtlaan inreed, in op het publiek dat zich had verzameld om de koninklijke stoet te zien. Vervolgens kwam zijn auto tot stilstand tegen het hekwerk rondom het monument De Naald. Terwijl hij zwaargewond in zijn auto zat heeft de dader, Karst T., aan een tweetal opsporingsambtenaren aangegeven dat hij van plan was met deze gewelddadige actie de koninklijke familie te raken die op het moment van de aanslag in een cabriobus langs het monument reed. De aanslag kostte aan acht mensen het leven, inclusief dat van de dader. Negen andere personen raakten ernstig gewond.

Deze aanslag heeft diepe sporen nagelaten en mede namens het kabinet betuigen wij nogmaals ons medeleven aan de slachtoffers en aan de nabestaanden van de overledenen.

2. Onderzoeken naar de aanslag

In onze brief van 18 mei jl. hebben wij aangegeven dat er drie separate onderzoeken zijn gestart naar de aanslag op Koninginnedag 2009.¹ Het eerste onderzoek betreft het strafrechtelijk onderzoek onder leiding van het Openbaar Ministerie (Landelijk Parket) en uitgevoerd door de dienst Nationale Recherche (dNR) van het Korps Landelijke Politiediensten (KLPD). Dit onderzoek is met name gericht op de reconstructie van de daad, de voorbereiding en het motief van de dader. Dit onderzoek is later uitgebreid met een postuum onderzoek naar de geestelijke gesteldheid van de dader, dat is uitgevoerd door het Nederlands Instituut voor Forensische Psychiatrie en Psychologie (NIFP, voorheen Pieter Baan Centrum).² Het tweede onderzoek betreft een feitenonderzoek in opdracht van de burgemeester en het College van burgemeester en wethouders (college

¹ Tweede Kamer, Vergaderjaar 2008–2009, Brief Onderzoek naar het functioneren van het stelsel bewaken en beveiligen in het kader van Koninginnedag 2009, kamerstuk 31 700 VI, nr. 126.

² Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

van B&W) van de gemeente Apeldoorn en is uitgevoerd door de Inspectie Openbare Orde en Veiligheid (IOOV). Dit feitenonderzoek is gericht op de wijze waarop de onder het lokaal bevoegde gezag opererende diensten zorg hebben gedragen voor de handhaving van de openbare orde en veiligheid, zowel in de voorbereiding als tijdens de viering van Koninginnedag 2009 en de afhandeling van het incident.¹

Het derde onderzoek is in opdracht van ons als verantwoordelijke bewindspersonen voor de inrichting en het functioneren van het stelsel bewaken en beveiligen, uitgevoerd door de Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding (NCTb) die door ons is gemandateerd voor de uitvoering van het stelsel. Deze opdracht betrof de evaluatie van het functioneren van het stelsel bewaken en beveiligen ten behoeve van de beveiliging van de koninklijke familie voorafgaand aan en tijdens Koninginnedag 2009¹.

Hierbij treft u, namens het kabinet, onze reactie aan op de drie genoemde onderzoeken. Met deze reactie voldoen wij aan het verzoek van uw Kamer.² Daartoe volgt hieronder eerst een korte weergave van doel en reikwijdte van de onderzoeken. Vervolgens wordt een algemeen beeld van de onderzoeksresultaten beschreven. Daarna volgt onze reactie op de onderzoeken van de Nationale Recherche, de IOOV en de NCTb.

3. Doel en reikwijdte van de onderzoeken

De drie onderzoeken zijn tegelijkertijd uitgevoerd, waarbij elke organisatie zich heeft gericht op haar eigen opdracht en werkerrein. Bij het uitvoeren van deze onderzoeken is door elk onderzoeksteam zelfstandig bronnenonderzoek gedaan. Daar waar het interviews betrof is de informatie vanwege efficiëntie gedeeld. In de conceptfase van de drie onderzoeken zijn de voorlopige bevindingen met elkaar vergeleken teneinde een zo volledig mogelijk beeld te creëren.

3.1 Landelijk Parket en dienst Nationale Recherche (dNR)

De Nationale Recherche van het KLPD heeft onder leiding van het Landelijk Parket in het strafrechtelijk onderzoek een antwoord gezocht op de volgende hoofdvraag: «Wat gebeurde er feitelijk, in termen van de handelingen van de betrokken personen, voorafgaand aan, tijdens en na afloop van het incident op 30 april 2009, op het kruispunt Loolaan-Jachtlaan te Apeldoorn?». Naast het voorkomen van vervolgaanslagen was het vergaren van bewijs over het incident zelf een prioriteit binnen het strafrechtelijk onderzoek. Parallel hieraan werd gezamenlijk met de regiopolitie hulp aan slachtoffers en nabestaanden verleend.

In het rapport *Onderzoeksrapportage Koninginnedag 2009. Bevindingen van het rechercheonderzoek* rapporteert de dNR over de resultaten van de reconstructie van het incident, alsmede over het strafrechtelijk onderzoek naar de (actie van de) dader en zijn motief.

In het rechercheonderzoek lag de nadruk op het uitsluiten van vele denkbare scenario's over de toedracht van het incident. Door het overlijden van dader is volledige zekerheid over de toedracht niet te geven. Het NIFP heeft onderzoek gedaan naar de geestesgesteldheid van de dader. Dit betrof uiteraard geen regulier onderzoek, aangezien betrokkene is overleden.

3.2 Inspectie Openbare Orde en Veiligheid (IOOV)

Doel van het IOOV-onderzoek was om, vanuit een beschrijving van feiten en bevindingen, een beeld te geven van de handhaving van de openbare orde en veiligheid en het optreden van de betrokken overheidsdiensten voorafgaand en gedurende de viering van Koninginnedag 2009. De kern-

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

² Brief van de TK Commissie Justitie, dd. 19 juni 2009, kenmerk 2009Z11609/2009D31097.

vragen van het onderzoek waren: «Wat zijn de feiten ten aanzien van de beslissingen die door betrokken organisaties zijn genomen en de context waarbinnen deze zijn genomen in de voorbereiding op Koninginnedag 2009 en wat zijn de feiten wat betreft de uitvoering van deze beslissingen voor zover relevant in het licht van de aanslag?»

3.3 Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding

Het evaluatieonderzoek van de NCTb richtte zich op de vraag hoe het stelsel bewaken en beveiligen feitelijk heeft gefunctioneerd bij de beveiliging van de koninklijke familie in de aanloop naar en tijdens Koninginnedag 2009. Hierbij is vooral aandacht besteed aan de verantwoordelijkheden op zowel rijks- als decentraal niveau omdat bij een evenement als Koninginnedag de verantwoordelijkheden van verschillende gezagsdragers (zoals de burgemeester, de hoofdofficier van justitie en de Ministers van Justitie en van BZK) bij elkaar komen. Het onderzoek is nadrukkelijk geen algehele evaluatie van het stelsel en is niet gericht op de door de gemeente Apeldoorn getroffen maatregelen en het functioneren van de hulpverleningsdiensten. Het onderzoek van de NCTb mondt uit in conclusies en aanbevelingen ter verbetering van de uitvoering van het stelsel.

4. Algemeen beeld van de onderzoeksresultaten

Het kabinet stelt vast dat de drie onderzoeken een zorgvuldige weergave van de feiten bevatten. In de feitelijke bevindingen komen de onderzoeken overeen. Op hoofdlijnen komt uit de drie rapporten het volgende naar voren:

- De bevindingen op basis van het onderzoek dat is uitgevoerd door de dienst Nationale Recherche, onder leiding van het Landelijk Parket, zijn onder meer:
 - dat er aanknopingspunten zijn die doen vermoeden dat Karst T. een aanslag wilde plegen gericht op leden van het koninklijk huis; of deze ook daadwerkelijk was gericht tegen het leven van leden van de koninklijke familie kan echter niet onomstotelijk worden vastgesteld;
 - dat Karst T. zeer waarschijnlijk met zijn auto de bus van de koninklijke familie wilde raken;
 - dat het een eenmansactie betrof waarvoor slechts enkele voorbereidingen zijn getroffen;
 - dat het aannemelijk is dat Karst T. niet heeft geweten dat er mensen op de kruising stonden op het moment dat hij vanaf de Bosweg vertrok. Niet is vastgesteld of hij, tijdens zijn rit over de Jachtlaan, het publiek op de kruising heeft gezien;
 - dat Karst T. geen actie heeft ondernomen om een aanrijding met het publiek op de kruising te voorkomen;
 - dat het onwaarschijnlijk is dat Karst T. vanuit een bepaalde ideologie of levensbeschouwing tot zijn daad is gekomen.
- Het NIFP concludeert dat bij Karst T., in zijn voorgeschiedenis noch ten tijde van het incident, een psychiatrische stoornis of een persoonlijkheidsstoornis kan worden vastgesteld. Wel voldeed hij aan enkele kenmerken die plegers van suïcidale delicten op basis van wetenschappelijk onderzoek gemeen hebben. Uit de aanwezigheid van deze kenmerken bij Karst T. kan echter geen verklaring voor zijn handelen gevonden worden.
- De bevindingen van de onderzoeken die door NCTb en IOOV zijn verricht zijn onder meer dat de uitvoerende diensten op rijks- en decentraal niveau intensief hebben samengewerkt. Politie- en inlichtingendiensten hebben voorafgaand aan Koninginnedag de nodige inspanningen verricht ter verkrijging van (dreigings)informatie, vooral op lokaal niveau. Voorafgaand aan Koninginnedag bleek uit de

dreigingsappreciatie op nationaal niveau (NCTb/CBB) dat er sprake was van een laag risico.¹ Er was geen informatie over een concrete dreiging. Ook op lokaal niveau is geen dreigingsinformatie naar boven gekomen.

- Bij het inwinnen van (dreigings-)informatie is ook gekeken naar eenlingen die mogelijk een bedreiging voor leden van het koninklijk huis zouden kunnen zijn. Karst T. is daarbij niet naar boven gekomen. Achteraf kan worden geconstateerd dat dat terecht is: er was geen informatie waaruit had kunnen blijken dat Karst T. wel een potentieel gevaar was.
- Bij het bepalen van de beveiligingsmaatregelen is geen rekening gehouden met het scenario «aanslag met auto».
- De organisaties die een rol hebben bij het uitvoeren van het stelsel bewaken en beveiligen hebben hun rol vervuld en goed samengewerkt. Het maatregelenpakket ten behoeve van de beveiliging van Koninginnedag 2009 was omvangrijk en grondig voorbereid. De voorbereide maatregelen zijn vrijwel geheel zoals beoogd uitgevoerd. Desondanks is met dit pakket van beveiligingsmaatregelen een aanslag als deze niet voorkomen.
- De verantwoordelijkheden en bevoegdheden in het stelsel zijn afdoende geregeld om adequate besluitvorming mogelijk te maken. Het stelsel is echter niet op alle onderdelen voldoende uitgewerkt. Wanneer rijks- en decentrale verantwoordelijkheden rond bewaken en beveiligen samenkomen, zoals bij Koninginnedag, geeft de NCTb tot dusverre alleen advies aan het lokaal bevoegd gezag in geval van verhoogde dreiging of risico. Hierdoor ontbreekt een structurele regie ten behoeve van samenhang en afstemming tussen partijen in het proces van bewaken en beveiligen rond nationale evenementen als Koninginnedag. Dit kan de samenhang tussen maatregelen in het beveiligingsplan en daarmee het veiligheidsniveau nadelig beïnvloeden.
- Daarnaast zijn verbeteringen mogelijk in de uitvoering van het stelsel en in het proces van het bepalen van het dreigingsniveau, in de afwegingen die worden gemaakt tussen beveiliging en andere belangen, en in de wijze waarop de beveiligingsfunctie van diverse maatregelen (zoals beveiligingsringen) expliciet worden gemaakt.

5. Kabinetsreactie op de bevindingen

Naar aanleiding van de onderzoeksresultaten, die zijn gebaseerd op de gebeurtenissen rond Koninginnedag 2009, geven wij hieronder aan welke (beleids)consequenties het kabinet hieruit trekt voor de toekomst.

5.1 *Reactie op het rapport van de dienst Nationale Recherche*

Het kabinet heeft kennisgenomen van de bevindingen uit het strafrechtelijk onderzoek die zijn verwoord in de onderzoeksrapportage van de dienst Nationale Recherche van het Korps Landelijke Politiediensten, het ambtsbericht hierover van het Landelijk Parket en de bevindingen van het NIFP-onderzoek. Gelet op de zeer bijzondere omstandigheden van dit geval, de grote maatschappelijke impact en het feit dat de dader overleden is en er geen enkel zicht is op mogelijke andere verdachten, ziet het kabinet aanleiding de onderzoeksrapportage van de dienst Nationale Recherche en het ambtsbericht van de hoofdofficier van justitie van het Landelijk Parket in dit geval aan uw Kamer te doen toekomen.

5.2 *Reactie op het rapport van de IOOV*

In het rapport van de IOOV zijn geen conclusies en aanbevelingen opgenomen. Wel heeft de IOOV enkele punten genoemd die de Inspectie zijn

¹ Een dreigingsappreciatie is de evaluatie en de weging van de NCTb/CBB van alle beschikbare dreigingsinformatie plus openbare bronnen, die uitmonden in een dreigingsniveau dat de basis vormt voor beveiligingsmaatregelen.

opgevallen. In deze paragraaf reageren wij op die punten die raken aan taken en verantwoordelijkheden op rijksniveau en die gericht zijn op de openbare orde en veiligheid.

a. Verbindingen

In het IOOV-rapport wordt aangegeven dat een aantal hulpverleners tijdens de afhandeling van het incident in Apeldoorn gedurende een half uur problemen had met de communicatie (zowel via C2000 als GSM). Deze bevindingen worden bevestigd door de gelogde verkeersgegevens van C2000. Bij een C2000 opstelpunt was er tijdelijk sprake van congestie. Deze bevindingen sluiten aan bij de eerdere bevindingen van de IOOV bij het incident met het vliegtuig van Turkish Airlines van 25 februari 2009 (de Poldercrash).

Er zijn indicaties dat de procedures voor en het gebruik van C2000 tijdens een calamiteit niet voldoende helder zijn uitgewerkt. De Minister van BZK heeft het Veiligheidsberaad inmiddels verzocht om met alle C2000-gebruikers (zoals het Korpsbeheerdersberaad) na te gaan of deze procedures voldoende helder zijn uitgewerkt en bij alle hulpverleners bekend en geoefend zijn. In samenhang met het bovenstaande zal de Minister van BZK – indien daar na nadere analyse van de gebeurtenissen aanleiding toe is – nagaan in hoeverre het mogelijk is om de capaciteit van het C2000-netwerk binnen de beschikbare frequentieruimte te optimaliseren. In relatie tot de Poldercrash wordt bovenstaande problematiek thans door de Onderzoeksraad voor de Veiligheid onderzocht. De Minister van BZK zal de Tweede Kamer aan de hand van de uitkomsten uit bovengenoemde onderzoeken informeren over de stand van zaken en de nader te nemen maatregelen.

b. Registreren van patiënten, slachtoffersysteem en (nationale) gewondenkaart

In het Multidisciplinaire Draaiboek Koninginnedag Apeldoorn 2009, dat is opgesteld door de gemeente, brandweer, regiopolitie en Geneeskundige Hulpverlening bij Ongevallen en Rampen (GHOR), was opgenomen dat de gemeente zorg draagt voor het instellen van een Centraal Registratie- en Inlichtingen Bureau (CRIB) voor het registreren van slachtoffers. In de voorbereiding van het evenement is een Gemeentelijk Actiecentrum in reserve opgericht, waaraan twee CRIB-medewerkers deelnamen. De GHOR heeft met ziekenhuizen afspraken gemaakt over gegevens-uitwisseling van slachtoffers. Toch verliep de uitwisseling van slachtofferinformatie na de aanslag niet soepel. Dit werd onder andere veroorzaakt doordat niet werd gewerkt met de (nationale) gewondenkaart en sommige ziekenhuizen niet onmiddellijk gegevens wilden doorgeven aan de autoriteiten. Als dit wel was gebeurd, dan was de volledige slachtofferlijst van niet-dodelijke slachtoffers waarschijnlijk eerder compleet geweest. Hoewel iedere ambulance in principe over de (nationale) gewondenkaart beschikt, werkten de ambulancebemanningen in plaats daarvan met het standaard ambulanceritformulier.

Uit het rapport blijkt dat niet alle ziekenhuizen direct behulpzaam waren bij het vervaardigen van een volledige slachtofferlijst. Met ziekenhuizen in de eigen regio heeft de GHOR hierover afspraken gemaakt in conventanten. Ziekenhuizen buiten de regio zijn echter terughoudender geweest met het verstrekken van gegevens.

Het kabinet zal bij het Veiligheidsberaad, de Vereniging voor Nederlandse Gemeenten (VNG), Ambulancezorg Nederland en de Nederlandse Vereniging van Ziekenhuizen aandacht vragen voor deze problematiek en aandringen op heldere afspraken tussen betrokken partijen. Deze afspraken moeten worden opgenomen in een landelijk geldend protocol.

c. Redzaamheid

In het rapport van de IOOV wordt melding gemaakt van het feit dat de

eerste ambulance bij aankomst constateerde dat er sprake was van meerdere slachtoffers en dat deze ambulance vervolgens is overgegaan tot toepassing van het «Landelijk Protocol Ambulancezorg». Zij gaven daarbij niet alleen instructies aan speciaal voor deze dag ingezette hulpverleners, maar ook aan toevallig aanwezige professionals en andere behulpzame aanwezigen. De getoonde redzaamheid door mensen die op dat moment niet in functie waren, maar slechts aanwezig waren op wat een feestelijke dag had moeten zijn, acht het kabinet bewonderenswaardig en een teken van daadkracht en medemenselijkheid. Het kabinet heeft waardering voor het adequate optreden van de eerste ambulance en alle andere hulpverleners ter plaatse, die goed gebruik hebben gemaakt van het hulpaanbod van de niet in functie zijnde professionals en andere behulpzame aanwezigen. Redzaamheid van toevallig aanwezigen is een kracht waarmee hulpverleners en overheden rekening kunnen houden. Indien men adequaat van dit hulpaanbod gebruik wil maken moet men hiervoor open staan en de redzame aanwezigen goed inzetten (zoals in casu is gebeurd).¹

5.3 Reactie op het rapport van de NCTb

De in deze paragraaf beschreven reacties gaan vooral in op conclusies en aanbevelingen uit dit rapport.

a. Samenhang en afstemming bij nationale evenementen

In de voorbereiding op evenementen zoals Koninginnedag dienen de beveiligingsmaatregelen die op nationaal niveau en op lokaal niveau noodzakelijk worden geacht, effectief op elkaar aan te sluiten. Daarnaast dient structurele afstemming plaats te vinden tussen de partijen die een verantwoordelijkheid hebben voor de beveiligingsaspecten in het kader van het stelsel op rijksdomein en die voor het organiseren van de feestelijkheden voor het betreffende evenement op decentraal niveau. Wij onderschrijven de conclusie van het onderzoek dat dit kan worden bereikt door, binnen de bestaande gezagsverhoudingen en bevoegdheden, de toepassing van de adviestaak van de NCTb in het stelsel bewaken en beveiligen aan te scherpen. Deze aanscherping houdt in dat bij evenementen die worden bezocht door personen vermeld op de limitatieve lijst én waarbij het nationale belang centraal staat én het karakter van het evenement een specifieke of verhoogde druk op de bewaking en beveiliging kan geven², de NCTb altijd advies dient te geven over de samenhang en de afstemming tussen de betrokken partijen in het proces van bewaken en beveiligen, ongeacht het gepercipieerde dreigings- of risiconiveau. Daartoe zal de NCTb deel uitmaken van de overleggen ter voorbereiding van deze evenementen en ter plaatse adviseren. Een en ander is te realiseren binnen de bestaande gezagsverhoudingen. Op deze wijze kan de NCTb tevens zijn eigen verantwoordelijkheid (voor de beveiliging van personen vermeld op de limitatieve lijst) beter waar maken.

b. Landelijk afgestemde dreigingsscenario's

Bij nationale evenementen dienen de dreigings- en informatieproducten die worden vervaardigd in het rijksdomein en het decentrale domein eenduidig te zijn, op elkaar aan te sluiten en in samenhang te worden beschouwd, vóórdat het dreigingsniveau wordt vastgesteld. De bestaande aanwijzingen en instructies in de uitvoering van het stelsel verdienen nadere aanscherping. Tot op heden is daarin het accent primair gelegd op de meest waarschijnlijke risico's. De NCTb zal met alle betrokken partijen tot vaststelling van landelijk afgestemde dreigingsscenario's komen en deze periodiek actualiseren. Deze dreigingsscenario's moeten bijdragen aan een meer systematische afweging bij het vertalen van voorstelbare dreigingen in adequate beveiligingsmaatregelen. Zo mogelijk zal worden

¹ De minister van BZK heeft op 4 juni 2009 de Tweede Kamer geïnformeerd over het belang van (zelf)redzaamheid en de initiatieven die ondernomen worden om dit te bevorderen, Kamerstuk 2008–2009 30 821, nr. 9, Tweede Kamer.

² Dit zijn evenementen als Prinsjesdag, Dodenherdenking, Koninginnedag, Veteranendag en parlementsverkiezingen.

aangesloten bij de methodiek die wordt gehanteerd in de nationale risico-beoordeling.

c. Beveiliging in ringen

Bij beveiliging van nationale evenementen dient in de toekomst de systematiek van beveiligingsringen structureel te worden gehanteerd. Daarbij dient telkens aan de hand van dreiging en risico te worden bepaald hoe de invulling van de beveiligingsringen er uit ziet. De opzet en realisatie van beveiligingsringen, waaronder bijvoorbeeld een afzetting met hekken, dient in de toekomst uitsluitend te vallen onder de verantwoordelijkheid van de politie.

d. Versterking besluitvorming

Het stelsel bewaken en beveiligen kan niet alle veiligheidsrisico's uitsluiten. Wij zijn het erover eens dat dit anders zou leiden tot draconische beveiligingsmaatregelen die voorbij gaan aan de essentie van bewaken en beveiligen: namelijk, gegeven het inzicht in dreigingen en/of risico's, het veilig en zo ongestoord mogelijk kunnen functioneren van de te beveiligen personen. Bij het voorbereiden van de uitvoering van de beveiliging kan echter blijken dat alternatieven voor de voorgenomen beveiligingsmaatregelen noodzakelijk of gewenst zijn. De uitvoeringsorganisaties bepalen de maatregelen en stellen de eventuele alternatieven voor. Deze alternatieven zullen worden opgenomen in de plannen die ter goedkeuring aan bevoegd gezag, i.c. de lokale driehoek voor het decentraal domein en de NCTb voor het rijk domein, worden voorgelegd.

Slot

De aanslag op 30 april 2009 heeft in Nederland zijn sporen nagelaten. Koninginnedag is traditiegetrouw een ongedwongen feestdag voor de Nederlandse bevolking en voor de leden van de koninklijke familie. Het kabinet wil dat het open en feestelijke karakter van dit soort evenementen niet wezenlijk verandert. We beseffen daarbij dat nooit alle risico's zijn uit te sluiten. Maar het aspect beveiliging zal in de voorbereidingen van het evenement een meer prominente rol krijgen, zonder overigens daarbij het feestelijke karakter al te zeer in te perken. Wij blijven ons inspannen voor evenwicht tussen feestelijkheid en veiligheid.

De minister van Justitie,
E. M. H. Hirsch Ballin

De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
G. ter Horst