

Veiligheid begint bij Voorkomen
Voortbouwen aan een veiliger samenleving

Eerste voortgangsrapportage

oktober 2008

1.	INLEIDING	4
2.	OPZET EN AMBITIE PROJECT VEILIGHEID BEGINT BIJ VOORKOMEN	4
3.	REALISATIE DOELSTELLINGEN VEILIGHEID BEGINT BIJ VOORKOMEN.....	6
3.1	DE CRIMINALITEITSONTWIKKELING IN BREDER PERSPECTIEF	8
4.	VOORTGANG PER THEMA VEILIGHEID BEGINT BIJ VOORKOMEN.....	11
4.1	DE AANPAK VAN AGRESSIE EN GEWELD	11
4.1.1	<i>Geweld in het publieke en semi-publieke domein.....</i>	<i>11</i>
4.1.2	<i>Huiselijk geweld.....</i>	<i>12</i>
4.1.3	<i>Eergerelateerd geweld.....</i>	<i>13</i>
4.2	DE AANPAK VAN DIEFSTAL.....	14
4.2.1	<i>Vermogenscriminaliteit.....</i>	<i>14</i>
4.2.2	<i>Fietsdiefstal.....</i>	<i>14</i>
4.3	DE AANPAK VAN CRIMINALITEIT TEGEN ONDERNEMINGEN	15
4.4	DE AANPAK VAN OVERLAST EN VERLOEDERING	17
4.4.1	<i>Overlast door jongeren.....</i>	<i>18</i>
4.4.2	<i>Uitgaansoverlast.....</i>	<i>19</i>
4.4.3	<i>Overlast en verloedering in de fysieke woon- en leefomgeving</i>	<i>20</i>
4.4.4	<i>Verantwoording over de motie-Weekers.....</i>	<i>22</i>
4.5	PERSOONSGERICHTE AANPAK VAN RISICJONGEREN EN RECIDIVISTEN.....	25
4.5.1	<i>Jeugdcriminaliteit</i>	<i>25</i>
4.5.1.1	<i>Vroegtijdig ingrijpen.....</i>	<i>25</i>
4.5.1.2	<i>Persoonsgerichte aanpak jeugd.....</i>	<i>26</i>
4.5.1.3	<i>Snelle en consequente jeugdketen.....</i>	<i>27</i>
4.5.1.4	<i>Passende nazorg</i>	<i>27</i>
4.5.2	<i>Landelijke pilots campussen</i>	<i>28</i>
4.5.3	<i>Veiligheidshuizen</i>	<i>28</i>
4.5.4	<i>Veelplegers</i>	<i>30</i>
4.5.5	<i>Vermindering recidive en nazorg.....</i>	<i>30</i>
4.6	BESTRIJDING VAN VORMEN VAN ERNSTIGE CRIMINALITEIT	32
4.6.1	<i>Programma Versterking Aanpak Georganiseerde Misdad (PVAGM).....</i>	<i>34</i>
4.6.1.1	<i>Bestuurlijke en preventieve aanpak georganiseerde misdad.....</i>	<i>34</i>
4.6.1.2	<i>Versterking repressieve aanpak.....</i>	<i>36</i>
4.6.1.3	<i>Internationale samenwerking.....</i>	<i>36</i>
4.6.1.4	<i>Programmatische aanpak op specifieke thema's.....</i>	<i>37</i>
4.6.2	<i>Versterking aanpak financieel-economische criminaliteit (Finec).....</i>	<i>38</i>
4.6.2.1	<i>Fraudebestrijding</i>	<i>39</i>
4.6.2.2	<i>Aanpak witwassen.....</i>	<i>40</i>
4.6.2.3	<i>Versterken aanpak afnemen onverklaarbaar vermogen</i>	<i>41</i>
4.6.2.4	<i>Corruptiebestrijding</i>	<i>41</i>

4.6.3	<i>Intensivering bestrijding cybercriminaliteit.....</i>	42
4.6.3.1	<i>Onderzoek.....</i>	42
4.6.3.2	<i>Preventie.....</i>	42
4.6.3.3	<i>Organisatie, deskundigheid en capaciteit.....</i>	43
4.6.4	<i>Identiteitsfraude.....</i>	44

1. INLEIDING

Voor u ligt de eerste voortgangsrapportage *Veiligheid begint bij Voorkomen*. Zoals in de brief aan uw Kamer van 6 november 2007¹ is aangekondigd wordt jaarlijks gerapporteerd over de voortgang van het project *Veiligheid begint bij Voorkomen* en wel tijdig voor de behandeling van de begrotingen van zowel het Ministerie Justitie als het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

Deze eerste voortgangsrapportage verschaft informatie over het realiseren van de doelstelling en de subdoelstellingen van het project. Ook wordt ingegaan op de ontwikkeling van de criminaliteit in breder perspectief. Daarna volgt de actuele stand van zaken op de zes thema's van *Veiligheid begint bij Voorkomen*.

In deze rapportage wordt Uw Kamer eveneens geïnformeerd over de voortgang van de uitvoering van de motie-Weekers². In deze motie wordt gevraagd om een grotere inspanning bij de aanpak van de illegale cannabisteelt en verkoop van cannabis. Vanwege de samenhang is de verantwoording over de motie- Weekers ondergebracht in het hoofdstuk over de aanpak van overlast en verloedering (4.4.4).

2. OPZET EN AMBITIE PROJECT VEILIGHEID BEGINT BIJ VOORKOMEN

In het project *Veiligheid begint bij Voorkomen* komen de maatregelen bijeen die moeten bijdragen aan de reductie van criminaliteit, overlast en verloedering met 25 procent in 2010 ten opzichte van 2002. Het project *Veiligheid begint bij Voorkomen* richt zich op een zestal thema's. Deze thema's zijn:

1. de aanpak van agressie en geweld;
2. de aanpak van diefstal;
3. de aanpak van criminaliteit tegen ondernemingen;
4. de aanpak van overlast en verloedering;
5. de persoonsgerichte aanpak van risicojongeren en recidivisten;
6. de bestrijding van ernstige vormen van criminaliteit.

Het project *Veiligheid begint bij Voorkomen* kenmerkt zich door een integrale aanpak — een afgewogen mix van preventieve, strafrechtelijke en bestuurlijke maatregelen — en intensivering van de samenwerking met partners in de veiligheidsketen. Dit sluit goed aan op de recente aanbevelingen van het Sociaal Cultureel Planbureau (SCP). Het SCP heeft onderzoek uitgevoerd naar de beleidseffecten op het terrein van sociale veiligheid met het accent op het Veiligheidsprogramma 2002-2006. De aanbevelingen van het SCP ten aanzien van het huidige en toekomstige veiligheidsbeleid zijn gericht op:

- verhoging van de pakkans;
- verhoogde inzet op straffen mét behandeling;
- maatwerk bij sancties en nazorg;
- afzonderlijke aandacht voor verslaafden;

¹ TK 2007-2008 28 684, nr. 119

² TK 2005-2006, nr. 24077, nr. 188

- integrale benadering van risicojongeren;
- inzet op zowel menselijk toezicht als technische beveiliging.

In hoofdstuk vier is de voortgang op de maatregelen per thema van *Veiligheid begint bij Voorkomen* nader uitgewerkt. Bovenstaande aanbevelingen van het SCP zijn allemaal terug te vinden in de aanpak. De gezamenlijke aanpak wordt hieronder toegelicht.

Gecombineerde en gezamenlijke aanpak

Uitgangspunt voor het kabinet is dat de samenleving alleen veiliger kan worden als alle betrokken partijen effectief en efficiënt samenwerken. Met meerdere partijen heeft het kabinet afspraken gemaakt over de aanpak van de zes thema's. Over de inzet van het Openbaar Ministerie (OM) en de politie zijn afspraken gemaakt in respectievelijk de kaderbrief OM 2008 en de Landelijke prioriteiten Nederlandse politie 2008-2011³. Het kabinet heeft kort na het verschijnen van het beleidsprogramma een Bestuursakkoord afgesloten met de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG). Begin 2008 zijn de afspraken uit dit Bestuursakkoord op het terrein van veiligheid nader uitgewerkt. Het gaat om wederkerige afspraken op terreinen als het afstandscriterium coffeeshops, de aanpak van fietsdiefstal, de aanpak van huiselijk geweld en het versterken van het bestuurlijke instrumentarium. Om de voortgang in de gemeenten te monitoren is de 'benchmark veiligheid' ontwikkeld. Het streven is dat alle gemeenten daaraan deelnemen.

Binnen de strategische alliantie met gemeenten past ook het 'Actieplan Krachtwijken' van de Minister voor Wonen, Werken en Integratie (WWI). In de 40 aandachtswijken hebben de bewoners vaak te maken met criminaliteit, overlast en verloedering. Er is het kabinet veel aan gelegen het tij in deze wijken te keren. In de afgelopen maanden hebben het kabinet en de 18 betrokken gemeenten afspraken gemaakt over hun inzet in de wijken de komende jaren. Deze afspraken zijn vastgelegd in *charters*: wederzijdse afspraken op het terrein van wonen, werken, leren en opgroeien, integreren en veiligheid met betrekking tot de 40 krachtwijken. Alle charters zijn inmiddels getekend. In de charters zijn stevige afspraken opgenomen over de aanpak van criminaliteit, overlast en verloedering. De afspraken richten zich niet alleen op het beoogde maatschappelijke effect, maar ook op passende concrete maatregelen.

De maatregelen richten zich vooral op de volgende thema's:

- de aanpak van criminele en overlastgevende jongeren, jongerengroepen en gezinnen;
- het verbeteren van het veiligheidsgevoel van bewoners;
- het verbeteren van de fysieke woonomgeving van bewoners.

Gemeenten zetten verschillende instrumenten in om de doelen te realiseren. Vaak gaat het dan om de extra inzet van straatcoaches, toezichthouders en agenten, om de individuele en groepsgerichte aanpak van jongeren of om het afspreken van leefregels in de buurt. Het kabinet ondersteunt de gemeenten daarbij met de beleidsmaatregelen uit het project *Veiligheid begint bij Voorkomen*.

Uw Kamer wordt door de Minister voor WWI separaat geïnformeerd over de voortgang van de wijkenaanpak als geheel.

³ TK 2006-2007, 28 824, nr. 50

3. REALISATIE DOELSTELLINGEN VEILIGHEID BEGINT BIJ VOORKOMEN

Het beoogde (maatschappelijke) effect van het project *Veiligheid begint bij Voorkomen* is het verbeteren van de objectieve (en subjectieve) veiligheid. Dit is vertaald in de volgende doelstellingen voor 2010: een reductie van de criminaliteit met 25 procent ten opzichte van 2002 en eveneens 25 procent minder fysieke verloedering en ernstige sociale overlast. Op 29 april 2008 is Uw Kamer geïnformeerd over de consequenties van de overgang naar de Veiligheidsmonitor Rijk (VMR) voor de doelstellingen⁴. Vanwege de overstap naar de VMR zijn de reductiedoelstellingen voor gewelds- en vermogensdelicten evenals overlast en verloedering gerelateerd aan 2006, het nieuwe ijkjaar.

De doelstellingen⁵ van *Veiligheid begint bij Voorkomen* zijn nader geoperationaliseerd in:

- 20% minder geweldsdelicten;
- 6% minder vermogensdelicten;
- 17,5% minder overlast;
- 18,5% minder verloedering;
- 25% minder criminaliteit tegen ondernemingen (t.o.v. 2004);
- 15% meer opgehelderde delicten;
- 10%-punt minder recidive (jeugd én volwassenen);
- 100.000 minder gestolen fietsen in 2010 (t.o.v. 2006);
- een substantiële verbetering van de aanpak van ernstige vormen van criminaliteit.

Uit de Veiligheidsmonitor Rijk 2008 blijkt het volgende:

	Overall doelstelling t.o.v. 2002	Gerealiseerd t/m 2006	Doelstelling Beleids-programma	Herijkte Doelstelling t.o.v. 2006	Resultaat Veiligheids-monitor 2008	Nog te realiseren
Geweld	25%	6%	19%	20%	6%	14%
Vermogen	25%	20%	5%	6%	8%	0%
Overlast	25%	9%	16%	17,5%	0%	17,5%
Verloedering	25%	8%	17%	18,5%	0%	18,5%
Fietsen-diefstal	100.000 t.o.v. 2006			100.000	72.000	28.000

Hoewel een vermindering van de onveiligheidsgevoelens onder burgers niet expliciet als aparte doelstelling is geformuleerd, volgt het kabinet deze ontwikkeling nadrukkelijk wel. Uit de Veiligheidsmonitor 2008 blijkt dat de dalende trend op het terrein van het onveiligheidsgevoel doorzet. Het aandeel Nederlanders dat zich wel eens onveilig voelt is

⁴ TK 2007-2008, 28 684, nr. 134

⁵ In de begrotingen 2009 van Justitie en BZK zijn de doelstellingen van Veiligheid begint bij Voorkomen nogmaals toegelicht (TK 2008-2009, VI, nr. 2 en TK 2008-2009, VII, nr. 2).

verder afgenomen. Begin 2008 gaf twintig procent van de ondervraagden aan zich wel eens onveilig te voelen. In 2005 was dat nog 27 procent.

In 2008 gaf 25 procent van de Nederlanders aan slachtoffer te zijn geweest van veel voorkomende criminaliteit. Dit percentage is ten opzichte van 2007 niet wezenlijk veranderd, maar ligt wel lager dan in 2006.

Sinds 2006 is het aantal slachtoffers van gewelds- en vermogensdelicten (waaronder fietsdiefstal en inbraken) afgenomen. Het aantal gewelds- en vermogensdelicten daalde met respectievelijk zes en acht procent ten opzichte van 2006. Het aantal gestolen fietsen nam af met 72.000.

De dalende trend manifesteert zich echter nog niet over de gehele linie. De ervaren overlast en verloedering, die tot 2007 een dalende trend vertoonde, is in 2007 niet gewijzigd. In het *Actieplan Overlast en Verloedering*, dat bij brief van 10 maart jl. aan uw Kamer is aangeboden⁶, zijn maatregelen aangekondigd om de overlast en verloedering verder terug te dringen.

Het kabinet heeft zich voorgenomen in de periode 2002-2010 de 7-jaars recidive onder ex-gedetineerden en jeugdige daders met 10 procentpunt te verlagen. Dit komt tot uitdrukking in de verlaging van het 2-jaars recidivepercentage met 7,7 procentpunt (ex-gedetineerden) en 5,8 procentpunt (jeugdige daders). Uit de meest recente cijfers van het WODC blijkt dat de recidive onder ex-gedetineerden die in 2004 uitstroomden met 2 procentpunt is gedaald ten opzichte van 2002. Bij jeugdigen is evenwel sprake van een minder gunstige ontwikkeling; in die periode is sprake van een toename van 2,2 procentpunt. Voor de realisatie van de recidivedoelstelling betekent dit dat de resterende 2-jaars recidive reductie voor ex-gedetineerden uitkomt op 5,7 procentpunt en voor jeugdigen op 8,0 procentpunt.

Het ophelderingspercentage, zoals blijkt uit de CBS-cijfers, vertoonde jarenlang een stijgende lijn, van 15,6 procent in 2000, 21,1 procent in 2004 tot 22,9 procent in 2006. In 2007 was dit 22,7 %. De ambitie van dit kabinet is dat deze kabinetsperiode het ophelderingspercentage nog met 15 procent dient te stijgen ten opzichte van 2006 tot 26,3 procent. Met het oog hierop stellen de regionale politiekorpsen vanaf 2008 tot en met 2011 jaarlijks 125 forensisch assistenten aan.

Bedrijfsleven

Een andere belangrijk meetinstrument is de Monitor Criminaliteit Bedrijfsleven⁷. De reductie van criminaliteit tegen het bedrijfsleven wordt gemonitord aan de hand van twee indicatoren. Deze indicatoren (diefstal in de detailhandel en geweld tegen het bedrijfsleven als geheel) laten allebei een aanzienlijke daling zien ten opzichte van de nulmeting in 2004. Het aantal diefstallen in de detailhandel is met 526.000 gedaald: van 1.500.000 naar 974.000 (een significante daling met 35 procent).

⁶ TK 2007-2008, 28 684, nr. 130

⁷ Eind maart 2008 is de Monitor Criminaliteit Bedrijfsleven (MCB) 2007 aan de TK aangeboden. De MCB is een grootschalig landelijk onderzoek onder Nederlandse bedrijven naar slachtofferschap van criminaliteit. (TK 2007-2008, 28 684, nr. 150.)

	2004	2007	Resultaat
diefstal bij detailhandel	1.500.000	974.000	-/- 35 %
geweld bij het bedrijfsleven (% bedrijven slachtoffer):			
- bouw	2 %	2 %	0 %
- detailhandel	7 %	5 %	-/- 29 %,
- transport	7 %	5 %	-/- 29 %
- zakelijke dienstverlening	4 %	3 %	-/- 25 %
- horeca	10 %	9 %	-/- 10 %

Vergeleken met 2004 kregen veel sectoren van het bedrijfsleven aanmerkelijk minder te maken met geweld. In de detailhandel en de transportsector nam het aantal geweldsdelicten af met 29 procent, in de zakelijke dienstverlening met 25 procent en in de horeca met 10 procent. In de bouwsector bleef het percentage geweldsdelicten gelijk, maar daarbij dient opgemerkt te worden dat dit type delict in de bouw veel minder vaak voorkomt dan in andere sectoren. Het percentage bedrijven in de horeca dat een of meerdere keren te maken kreeg met geweld is relatief hoog (9 procent). Het kabinet overlegt thans met de Koninklijke Horeca Nederland over verbetering van de Kwaliteitsmeter Veilig Uitgaan, die onder andere voorziet in de aanpak van geweld.

Hoewel de criminaliteit tegen het bedrijfsleven opnieuw is gedaald, was de afname in 2007 minder sterk dan in 2005 en 2006. Extra aandacht blijft dus geboden. Ook de noodzaak voor extra aandacht voor diefstal in de bouw, vernieling in de detailhandel en geweld in de horeca vindt zijn bevestiging in de resultaten van de MCB 2007.

3.1 De criminaliteitsontwikkeling in breder perspectief⁸

Langdurige daling criminaliteit

De doelstelling van het kabinet behelst een daling met 25 procent van de onveiligheid in 2010 ten opzichte van 2002. In de vorige paragraaf is ingegaan op de cijfers uit de VMR en de MCB. In deze paragraaf worden deze cijfers in een breder en meer trendmatig perspectief gezet.

Er is nu veel minder misdaad dan zes jaar geleden. Uit een reconstructie⁹ van de landelijke trend in de misdaad, gesteund door aanvullende gegevens uit de aparte meting in vijftig 'probleemwijken'¹⁰ kan met voldoende stelligheid worden afgeleid, dat de criminaliteit sinds 2002 *structureel* minder is geworden. Het criminaliteitsniveau, zoals gemeten door slachtofferenquêtes, ligt nu 20-25 procent lager dan begin deze eeuw, waarmee we zijn teruggekeerd naar het niveau zoals we dat in de loop van de jaren '70 kenden.

⁸ De analyse in deze paragraaf berust op meerdere bronnen, waarvan één der belangrijkste is het rapport van het CBS en het WODC *Criminaliteit en rechtshandhaving 2006*.

⁹ Hoe de criminaliteit zich in de tijd precies ontwikkelde, is niet exact aan te geven omdat de metingen tussentijds zijn gewijzigd (zie TK 2007-2008, 28 684, nr. 150). Dit was mede de aanleiding om de ambities van het VBBV-project te herformuleren met als ijkjaar 2006

¹⁰ Eindmeting Meetwijken Veiligheid als bijlage toegevoegd bij TK 2007-2008, 28684, nr. 150

Dit goede nieuws betreft niet alleen de lichtere vormen van criminaliteit, maar ook de zware. De reden waarom nu veel cellen leegstaan, komt voor een fors deel omdat er minder moord en doodslag plaatsvindt, minder overvallen worden gepleegd en minder wordt ingebroken. Zo is het aantal moorden en doodslagen teruggelopen van een niveau van ongeveer 250 naar 150 per jaar. Dit laat onverlet dat soms bij specifieke vormen van misdaad, zoals overvallen op winkels door roofbendes, (tijdelijk) toenames te zien zijn, die tot een directe reactie aanleiding geven. Ook hier geldt dat een continue alertheid nodig is om de criminaliteit laag te houden en waar mogelijk nog verder te reduceren.

Meer aandacht voor geweld

De dalende trend is zowel te zien bij de vermogenscriminaliteit, zoals diefstallen, als bij het geweld. Dit laatste blijkt niet direct en in dezelfde mate uit de cijfers van de politie (de geregistreerde criminaliteit), waar het CBS recent eerder een stagnatie dan een voortgezette daling van meldde. Dat de geregistreerde criminaliteit op het gebied van geweld niet daalt, wordt mede veroorzaakt door de grotere aandacht voor agressie in de samenleving: men ziet incidenten eerder als 'bedreiging', de politie maakt meer werk van aangiften van geweld in het algemeen, en doet meer aan 'huiselijk geweld'. Deze toegenomen aandacht voor agressie is mede een reden voor de beleidsinspanningen op het vlak van respect en geweld. Het lijkt wel nuttig hierbij aan te tekenen dat het bij agressie niet steeds gaat om feitelijke bedreiging en/of geweldpleging resulterend in lichamelijke letsels en materiële schade, maar vooral om daar min of meer los van staande emotionele componenten. Mogelijk is hierbij mede sprake van de veiligheidsparadox: hoe groter de (objectieve) veiligheid is, hoe sneller men aangegrepen wordt door (ook lichtere) inbreuken daarop.

Verklaringen: preventie, drugs, einde aan gedogen

Uiteraard zijn er veel factoren die hebben bijgedragen aan zowel de opkomst van de criminaliteit in de laatste decennia van de vorige eeuw als de recentere daling daarvan. Bij het vinden van verklaringen hiervoor, lijkt het zinvol te kijken naar de analoge trendontwikkeling die in veel andere Westerse landen te zien is. Daarmee zal vooral waarde gehecht moeten worden aan breder liggende, algemene verklaringen. Dit in aanmerking nemend, lijken er drie verklarende factoren in ieder geval van belang zijn. Ten eerste is een einde gekomen aan de ruime mate waarin criminaliteit gelegenheid werd geboden: de *preventie* door burgers, bestuur en ondernemingen is sterk opgekomen, gestimuleerd door het in de jaren '80 ingezette beleid¹¹. Ook het project *Veiligheid begint bij Voorkomen* staat in het teken van een verdere bevordering van de kansen die er liggen in de voorkoming van criminaliteit.

Ten tweede was de opmars van de criminaliteit voor een deel verbonden aan de *drugscultuur*. Naast de opgekomen illegale drugsmarkt met al zijn nevenverschijnselen, speelt hier in het bijzonder het in de jaren '70 en '80 opgekomen heroïnegebruik (verwervingscriminaliteit van 'veelplegers'). Deze groep delinquenten is de laatste jaren in hoog tempo aan het verdwijnen, hetgeen bevorderd wordt door gerichte maatregelen zoals bijv. SOV/ISD¹², langere insluiting en medische heroïneverstrekking. In het project *Veiligheid begint bij Voorkomen* wordt de aandacht op de grootste risicogroepen voor

¹¹ Zoals bijv. verwoord in de Nota Veiligheidsbeleid 1995-1998 (TK 1994-1995, 24 225, nrs. 1-2), Nota criminaliteitsbeheersing (TK 2000-2001, 27 834, nrs. 1-2), het Veiligheidsprogramma "Naar een veiliger samenleving" (TK, 2002-2003, 28 682, nrs. 1-2)

¹² Strafrechtelijke Opvang Verslaafden/Inrichting Stelselmatige Daders

stelselmatige betrokkenheid in de criminaliteit krachtig doorgezet in de zogenoemde persoonsgerichte aanpak gericht op vermindering van recidive.

Ten derde is er een *herwaardering* gekomen van de maatschappelijke rol van het strafrecht. In de jaren '70 lag de nadruk op de schadelijke werking die inzet van het strafrecht, in het bijzonder de gevangenisstraf, zou kunnen hebben. Dat leidde tot een vermindering van het strafrechtelijk interveniëren, onder andere tot uitdrukking komend in veel 'beleidssepots'. Ook in het ordeningsrecht was 'gedogen' eerder uitgangspunt dan uitzondering. Dit is inmiddels veranderd. Aan de wetshandhaving wordt een noodzakelijke en nuttige functie toegedacht, wat in het strafrecht heeft geleid tot veel méér straffen (en alleen selectief zwaardere straffen bij specifieke zeer ernstige delicten). Sepots zijn ingewisseld voor transacties, geldboetes en taakstraffen. Daarmee wordt veel meer dan voorheen op criminaliteit geïntervenieerd. Daarmee wordt veel meer dan voorheen de maatschappelijke afkeuring van delinquentie tot uitdrukking gebracht. Dit is niet alleen nuttig om criminaliteit te ontmoedigen maar is ook een steun voor degene die daar (potentieel) slachtoffer van is. Deze benadering wordt bevestigd en versterkt in het regeerakkoord, waarin wordt gesteld dat "*de handhaving van de rechtsorde en van gestelde regels ... een eerste voorwaarde voor maatschappelijke integratie en ontwikkeling is []*. *Gedogen is geen handhaving en bestaand gedoogbeleid wordt zoveel mogelijk geëlimineerd of teruggedrongen.*"

Vooruitzicht

Nederland is een stuk veiliger geworden. Het is echter niet mogelijk te voorspellen of de neerwaartse trend in de criminaliteit zich nog lang zal voortzetten. Hoewel het onmogelijk is te zeggen wanneer, is het onvermijdelijk dat het criminaliteitsniveau zich op een gegeven moment zal stabiliseren. Mogelijk zal de criminaliteit zelfs weer toenemen, eventueel in nieuwe modaliteiten, zoals in vormen van fraude en bedrog op internet. Dat is voor het kabinet ook de reden geweest om juist ook op die nieuwe terreinen in het kader van *Veiligheid begint bij Voorkomen* initiatieven te ontplooiën.

Er is dus geen reden om tevreden achterover te leunen. Het feit blijft dat er nog veel misdaad is en zijn de cijfers betreffende overlast en verloedering gestabiliseerd. Dit noopt tot een blijvende inspanning om de criminaliteit, overlast en verloedering nog verder terug te dringen.

Het kabinet is van oordeel dat het met *Veiligheid begint bij Voorkomen* ingezette beleid een stimulerende en steunende werking heeft: dit beleid grijpt immers aan op de factoren die (mede) ten grondslag liggen aan de daling in de criminaliteit.

In het volgende hoofdstuk informeren we Uw Kamer over de voortgang per thema van *Veiligheid begint bij Voorkomen*.

4. VOORTGANG PER THEMA VEILIGHEID BEGINT BIJ VOORKOMEN

Om de gestelde doelen te bereiken tussen nu en 2010 zijn de afgelopen periode, passend bij de fase van beleidsvorming en -vaststelling, op nagenoeg alle thema's van *Veiligheid begint bij Voorkomen* brieven en plannen van aanpak aan Uw Kamer aangeboden. Het gaat dan onder meer om het *Actieplan Overlast en Verloedering*, de beleidsprogramma's *Versterking Aanpak Georganiseerde Misdaad en Financieel-economische Criminaliteit* en onlangs nog de maatregelen om de recidive terug te dringen¹³.

Hieronder gaan wij in op de activiteiten die zijn ondernomen en de resultaten die al zijn geboekt op de zes thema's van het project Veiligheid begint bij Voorkomen. Voor het beschrijven van de voortgang wordt de indeling gehanteerd van de brief over Veiligheid begint bij Voorkomen van november 2007.

4.1 De aanpak van agressie en geweld

4.1.1 *Geweld in het publieke en semi-publieke domein*

Sinds 2002 is de criminaliteit afgenomen, maar deze daling heeft zich in beperkte mate gemanifesteerd voor de geweldscriminaliteit, hoewel met de uitvoering van het *Actieplan tegen Geweld* uit 2005¹⁴ op deelgebieden goede resultaten zijn geboekt. Geweld vormt een ernstige aantasting van een veilig klimaat in de publieke ruimte. Een groot deel van deze criminaliteit is toe te schrijven aan een relatief kleine groep personen. Het kabinet heeft er daarom voor gekozen om, naast de al ingezette preventieve maatregelen van het actieplan, in te zetten op een dadergerichte aanpak van zowel risicogroepen als geweldplegers.

Daarom is medio 2008 het *Programma Geweld* gestart. Dit programma richt zich, tijdens deze kabinetsperiode, op vier pijlers: recidiverende geweldsplegers, risicogroepen, sociale arena's en risicofactoren.

Ten aanzien van preventie van geweld is de afgelopen jaren al veel gebeurd. Het *Actieplan tegen geweld* bevatte maatregelen gericht op het tegengaan van geweld in wijken, het verkeer, het openbaar vervoer, bij het uitgaan, tijdens sport, op het werk, op school en tijdens vrijetijdsbesteding. Afgezien van de laatste categorie, waar geen zinvolle activiteiten mogelijk bleken, zijn de maatregelen in deze domeinen grotendeels uitgevoerd. Onder meer heeft dit geleid tot het opstellen en uitvoeren van het *Actieplan overlast en verloedering* en het *Programma veilige publieke taak*¹⁵. Maatregelen uit het *Aanvalsplan sociale veiligheid openbaar vervoer* zijn uitgevoerd en geëvalueerd en de mogelijkheden voor de aanpak van agressie in het verkeer zijn geanalyseerd. Best practices gericht tegen discriminatie in het uitgaansleven zijn ontwikkeld, het *Masterplan Arbitrage in de sport* is opgesteld, de methode 'Hooligans in Beeld' is landelijk ingevoerd. Voor het terugdringen van geweld op de werkvloer en op scholen

¹³ Actieplan overlast en verloedering (TK 2007-2008, 28 684, nr .130). PVAGM en Finec (TK 2007-2008, 29 911, nr. 10) , de brief over vermindering recidive (TK 2007-2008 TK 2007-2008, 24587, nr. 299

¹⁴ Actieplan tegen Geweld (TK 2005-2006, 28 684, nr .65)

¹⁵ Actieprogramma Veilige Publieke Taak (TK 2007-2008, 28 684, nr. 117)

zijn verschillende maatregelen in uitvoering. De komende jaren concentreren de maatregelen gericht op sociale arena's zich op het versterken van geweldloos conflictoplossend vermogen, versterking weerbaarheid en het doorbreken van een cultuur van afzijdigheid. Dit krijgt gestalte in projecten met gedragscodes en diverse soorten van bemiddeling in buurten en op scholen.

De afgelopen jaren is ook al veel gebeurd om risicofactoren voor agressief gedrag (alcohol, wapenbezit en schadelijke geweldsbeelden) in te perken. Tijdens de uitvoering van het *Actieplan tegen Geweld* zijn pilots uitgevoerd waarbij geregistreerd is op alcoholgebruik bij geweldsdelicten. De Tweede Kamer wordt op korte termijn separaat over de resultaten in het derde kwartaal van 2008 geïnformeerd.

Vanuit de persoonsgerichte aanpak in het *Programma Geweld* zal de komende jaren ingezet worden op effectieve justitiële interventies, die ingrijpen in het alcoholgebruik van zowel jongeren als volwassenen. Ten aanzien van de bescherming van jongeren tegen de confrontatie met schadelijk beeldmateriaal zijn nagenoeg alle maatregelen uit het *Actieplan tegen Geweld* uitgevoerd. Het *Programma Geweld* richt zich vooral op terreinen waar deze bescherming verbetering behoeft, zoals op internet en aan het einde van de distributieketen. Ten aanzien van de risicofactor wapenbezit is in 2007 een bewustwordingscampagne gehouden om jongeren te wijzen op de risico's van wapens. Ook zijn checklisten ontwikkeld voor een effectieve preventieve aanpak van wapenbezit op scholen en in de horeca. In het *Programma Geweld* wordt ingezet op versterking van de lokale samenwerking bij de aanpak van wapens.

De derde en vierde pijlers uit het *Programma Geweld* zijn gericht op de persoonsgerichte aanpak van respectievelijk risicogroepen en recidiverende geweldplegers. Om een daadwerkelijke daling van het aantal geweldsdelicten te realiseren, is een combinatie van preventieve en repressieve interventies noodzakelijk. Deze nieuwe aanpak krijgt de komende maanden vorm.

4.1.2 *Huiselijk geweld*

Op 1 september 2008 is het nieuwe *Plan van aanpak Huiselijk geweld 'De volgende fase'* voor de periode tot 2011 aan Uw Kamer aangeboden¹⁶. 'De volgende fase' bouwt voort op de resultaten van het vorige programma *Privé Geweld — Publieke Zaak*.¹⁷ Hoewel er al veel is bereikt, is ook steeds duidelijker geworden dat het bij geweld in de privé-sfeer nog steeds gaat om een van de omvangrijkste geweldsvormen in onze samenleving. Bij de vernieuwde landelijke aanpak van huiselijk geweld werken zes ministeries samen, alsmede het OM, de politie, de reclassering en de VNG, onder coördinatie van het ministerie van Justitie.

Het nieuwe plan telt 23 actiepunten om huiselijk geweld te bestrijden. Zo loopt op dit moment een landelijk onderzoek naar de omvang van huiselijk geweld, de kenmerken en de hulpbehoefte van slachtoffers én daders. Ook komt er een landelijke Modelaanpak voor huiselijk geweld.

De strafrechtelijke aanpak van huiselijk geweld wordt aangescherpt. Doel is het aantal aangiften te laten toenemen tot 45 procent van alle door de politie geregistreerde incidenten in 2011 (38 procent in 2006) en het percentage aanhoudingen te verhogen tot

¹⁶ Plan van aanpak 'Huiselijk Geweld : de volgende fase' (TK 2007-2008, 28 345, nr. 70)

¹⁷ Programma 'Privé Geweld – Publieke Zaak' (TK 2001-2002, 28 345, nr. 1)

70 procent in 2011 (64 procent in 2006). Deze intensivering vergroot de mogelijkheid om plegers van huiselijk geweld te vervolgen. Daarbij past de doelstelling dat de reclassering eind 2008 een sluitend reclasseringsaanbod zal hebben voor alle huiselijk geweldzaken in strafrechtelijk kader. Een en ander heeft als doel de recidive onder plegers van huiselijk geweld te verminderen tot 25 procent in 2011 (dit was ruim 30 procent 2006).

Op 1 augustus 2008 is de nieuwe OM-aanwijzing Huiselijk geweld van kracht geworden. Deze aanwijzing stelt regels over de opsporing en vervolging van huiselijk geweld. Daarbij worden randvoorwaarden geformuleerd voor onder andere de invulling van lokale samenwerking tussen politie, OM en reclassering.

De periode tot 2011 zal voorts in het teken staan van de invoering van het huisverbod. Het Wetsvoorstel tijdelijk huisverbod¹⁸ is 7 oktober 2008 in de Eerste Kamer aangenomen, waarna de wet per 1 januari 2009 in werking zal treden. Verder zal in de periode tot 2011 het actieplan *Kinderen veilig thuis*¹⁹ worden uitgevoerd. In dit plan van de minister van Jeugd & Gezin wordt de nadruk gelegd op:

- voorkomen dat ouders hun kinderen mishandelen;
- signaleren van kindermishandeling;
- stoppen van de mishandeling;
- beperken van de schadelijke gevolgen van de mishandeling.

Ook bij deze aanpak zal meer aandacht voor de strafrechtelijke vervolging komen, via een aparte aanwijzing voor de opsporing en vervolging van kindermishandeling.

De maatregelen in het kader van opvang en hulpverlening aan slachtoffers van huiselijk geweld zijn al eerder gepresenteerd in het kader van de beleidsbrief '*Beschermd en weerbaar, intensivering van de opvang en hulp bij geweld in afhankelijkheidsrelaties*' van de staatssecretaris van VWS²⁰.

4.1.3 *Eergerelateerd geweld*

Op 27 juni 2008 is de vierde voortgangsrapportage van het Programma Eergerelateerd Geweld aan Uw Kamer aangeboden²¹. In deze vierde voortgangsrapportage zijn de resultaten gemeld waaraan in de afgelopen rapportageperiode is gewerkt. Zo is bij de politie eergerelateerd geweld een vast onderdeel van de opleiding aan de politieacademie geworden, komt er opvang voor mannen en zijn de eerste stappen gezet naar internationale samenwerking. De aanpak van eergerelateerd geweld wordt zo steeds beter zichtbaar.

De afgelopen rapportageperiode laat de ontwikkeling van de programmatische werkwijze zien. Vanuit de eerste fase, waarin het programma is opgestart, waarin draagvlak is verkregen bij diverse beroepsgroepen en waarin tal van maatregelen zijn ontworpen en ontwikkeld, ligt de nadruk in de huidige fase op verdere ontwikkeling van

¹⁸ Wet tijdelijk huisverbod (EK 2007-2008, 30 657, nr. A)

¹⁹ Actieplan 'Kinderen veilig thuis' (TK 2007-2008, 28 345, nr. 62)

²⁰ Beleidsbrief 'Beschermd en weerbaar' (TK 2007-2008, 28 345 en 22 894, nr. 51)

²¹ Vierde voortgangsrapportage programma Eergerelateerd Geweld (TK 2007 – 2008, 30 388, nr. 30).

maatregelen én op de implementatie van maatregelen die tot stand zijn gebracht. In 2009 richt de aanpak zich op verdere implementatie en borging, waarna in 2010 borging, afronding en evaluatie centraal staan. Dat betekent dat in de huidige fase daarnaast andere organisaties dan die van het Programma de aanpak dragen. Voor het Programma betekent dit dat de nadruk op procesregie ligt. Het Programma richt zich daarbij op die maatregelen die op landelijk niveau genomen moeten worden en waarvoor het initiatief bij de rijksoverheid ligt.

4.2 De aanpak van diefstal

4.2.1 Vermogenscriminaliteit

Specifieke aandacht gaat uit naar de aanpak van inbraken in woningen en bedrijven. Met het oog hierop stellen de regionale politiekorpsen vanaf 2008 tot en met 2011 jaarlijks 125 forensisch assistenten aan. Deze 500 forensisch assistenten gaan sporenonderzoek doen op alle standaard plaatsen delict. De inzet van extra forensisch assistenten moet het ophelderingspercentage verbeteren met 15 procent in 2010 ten opzichte van 2007. Per 1 mei 2008 hadden de regiokorpsen al 112 forensisch assistenten aangesteld. Hiermee is de doelstelling voor 2008 (125 fte) vrijwel bereikt.

4.2.2 Fietsdiefstal

Het kabinet wil dat het aantal fietsdiefstallen in 2010 met 100.000 is teruggedrongen ten opzichte van 2006. In dat jaar werden ruim 750.000 fietsen gestolen. Slechts in 120.000 gevallen werd aangifte gedaan bij de politie.

Begin 2008 is het landelijke fietsenregister in gebruik genomen en ondergebracht bij de Rijksdienst voor het Wegverkeer. In dit register staan alle nieuw-verkochte fietsen sinds januari 2006. Alle politiekorpsen hebben een automatische koppeling met het register, zodat de aangifte van een gestolen fiets vanzelf in het register komt te staan. Iedereen die een tweedehands fiets koopt, kan in het register nagaan of deze fiets gestolen is. Ook kunnen teruggevonden fietsen nu eenvoudiger worden terugbezorgd bij de eigenaar. Om het makkelijk te maken om framenummer en merk of chipnummer te noteren en te bewaren, kan iedereen op www.fietsdiefstal.nl zijn persoonlijke fietspaspoort invullen. Op die manier zijn die gegevens altijd bij de hand om aangifte te doen na diefstal. Aangifte doen kan ook eenvoudig via internet.

In maart 2008 is, mede door de VNG, het Centrum Fietsdiefstal opgericht om gemeenten en partners te helpen bij het bestrijden van fietsdiefstal. Het centrum heeft als doel om de gezamenlijke kennis en expertise te borgen, te delen en actief uit te dragen. Zo kan het Centrum Fietsdiefstal informatie leveren over algemene procedures, werkwijzen, maar ook best practices aanreiken.

Op 10 juli 2008 is het *Plan van Aanpak Fietsdiefstal 2008-2010* aan Uw Kamer gezonden.²² Dit plan bevat een serie maatregelen om fietsdiefstal verder terug te dringen. Het draagvlak voor het plan is groot: op 4 juni 2008 ondertekenden alle twaalf betrokken partijen (politie, VNG/gemeenten, Rijksdienst voor het Wegverkeer, Openbaar Ministerie, RAI-vereniging, ANWB, Stichting ART, BOVAG, Stichting Aanpak Voertuigcriminaliteit, Verzekeringsmaatschappijen, Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid en de Fietzersbond) een convenant waarin zij hun medewerking aan het Plan van Aanpak toezegden. Op diezelfde datum gaf de minister van BZK het startschot voor de landelijke voorlichtingscampagne tegen fietsdiefstal.

In het *Plan van Aanpak Fietsdiefstal* staat ook dat alle nieuwe fietsen over twee jaar een uniek framenummer moeten hebben. Op 9 juli 2008 is de Tweede Kamer hierover geïnformeerd door de minister van BZK en de staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat²³. Het invoeren van verplichte framenummers bij nieuwe fietsen is een belangrijk middel om fietsdiefstal tegen te gaan. Een framenummer, in combinatie met de anti-diefstalchip, vergemakkelijkt de identificatie van (gestolen) fietsen. Deze identificatie is essentieel voor een effectieve opsporing en het terugdringen van de handel in gestolen fietsen.

4.3 De aanpak van criminaliteit tegen ondernemingen

Voor de aanpak van criminaliteit in het bedrijfsleven is ingezet op het zorgvuldig afronden van alle projecten van de actieplannen Veilig Ondernemen deel I, deel II en het daadkrachtig oppakken van deel III²⁴. In dit laatste actieplan wordt gestart met een project gericht op de sector bouw, komt er een nieuw convenant winkelcriminaliteit met onder andere aandacht voor vernielingen en voor het tegengaan van overvallen op ondernemingen. Ook wordt er een project gestart om vernieling in de horeca tegen te gaan. Daarnaast is er extra aandacht voor projecten gericht op het tegengaan van acquisitiefraude (waaronder advertentiefraude) en andere vormen van financieel-economische criminaliteit. Het Ministerie van Economische Zaken heeft € 24 mln. vrijgemaakt voor verbetering van de veiligheid van kleine bedrijven. Hierover bent u bij brief van 5 juni 2008 geïnformeerd²⁵.

Alle acties uit de Plannen van Aanpak uit de AVO's I en II zijn afgerond dan wel worden op dit moment uitgevoerd. De maatregelen uit AVO III zijn gestart.

Winkeliers zijn vaker slachtoffer van criminaliteit dan ondernemers in enige andere sector. Ook blijft het niveau van winkelcriminaliteit in Nederland hoog. De hieruit voortvloeiende schade en het bijkomende menselijk leed zijn groot. Vooral het absolute aantal diefstallen, al dan niet door mobiele bendes, blijft zorgen baren, evenals de recente toename (na een langdurige periode van daling) van het aantal overvallen. Deze stijging van de overvallen op winkels wordt ook geconstateerd door het Platform

²² TK 2007-2008, 28 684, nr. 162

²³ TK 2007-2008, 28 684, nr. 163

²⁴ TK 28684, nr. 24; TK 28684, nr. 53; TK 28684, nr. 116

²⁵ TK 28684, nr. 151

Detailhandel Nederland. De aangiftebereidheid vanuit de detailhandel en de opvolging van gedane aangiftes vergt daarbij voortdurende aandacht. Daarom hebben de rijksoverheid en de detailhandel gezamenlijk een Convenant Aanpak Winkelcriminaliteit deel 3 voorbereid, waarvan ondertekening binnenkort is voorzien. Met dit nieuwe convenant wordt beoogd om het slachtofferschap van winkelcriminaliteit terug te dringen met minimaal 30 procent in 2010 gemeten ten opzichte van 2004. Hiermee wordt de doelstelling van het Convenant Aanpak Winkelcriminaliteit deel 2 met 50 procent verzwaard.

Om tot voornoemde reductie te komen zijn zeven projecten aangewezen, te weten de aanpak van overvallen en ramkraken, winkeldiefstal, vernieling in/om de winkel en heling, de ontwikkeling van een waarschuwingsregister en van een databank winkelcriminaliteit, en het stimuleren van winkelstraatmanagement. Aan elk project wordt een projectleider toegewezen van een van de betrokken partijen. Ten behoeve van de financiering van de ontwikkeling van een waarschuwingsregister en een databank winkelcriminaliteit investeert het Platform Detailhandel Nederland € 1,2 mln. en draagt Justitie € 1 mln. bij.

Bouwend Nederland stelt, samen met andere partijen binnen een AVO III project, een handreiking op die de veiligheid in de bouw verder zal vergroten. Deze handreiking bevat onder meer de aanpak van criminaliteit op bouwplaatsen.

Het Hoofdbedrijfschap Detailhandel heeft in samenwerking met onder andere de Centrale Vereniging van de Ambulante handel binnen een AVO III project een handleiding uitgebracht met maatregelen tegen criminaliteit op de markt, Veilig op de markt. Hierin worden maatregelen tegen diefstal, interne criminaliteit, overvallen en vals geld beschreven.

Samen met de Koninklijke Horeca Nederland worden dit jaar nog maatregelen in beeld gebracht die nodig zijn om de vernieling in en rond de horeca te reduceren.

Keurmerk Veilig Ondernemen

Uit onderzoek in opdracht van het Ministerie van EZ²⁶ is gebleken dat publiek-private samenwerking als het Keurmerk Veilig Ondernemen (KVO) gezien wordt als het meest succesvolle instrument ter bestrijding van criminaliteit tegen ondernemingen. De doelstelling voor 2008 is om 75 KVO-bedrijventerreinen en 50 KVO-winkelcentra te realiseren. Gezien het grote aantal aanvragen is door het Ministerie van BZK 350.000 euro beschikbaar gesteld om de begeleiding van 25 extra KVO-bedrijventerreinen in 2008 mogelijk te maken. Voor de periode 2009-2010 zal dit Ministerie de procesbegeleiding van KVO trajecten continueren en intensiveren met 2 miljoen euro per jaar. De borging (hercertificering) zal daarbij centraal staan. Momenteel investeert het Ministerie van BZK één miljoen euro per jaar in de procesbegeleiding van 100 nieuwe KVO-trajecten. Met deze intensivering naar twee miljoen euro per jaar is naast een continuering van 100 nieuwe KVO's per jaar ook een hercertificering van respectievelijk 160 (2009) en 200 (in 2010) KVO's voorzien. De borging van het keurmerk krijgt hiermee een belangrijke impuls.

²⁶ Deloitte, nov. 2007

4.4 De aanpak van overlast en verloedering

Het *Actieplan Overlast en verloedering* is door het kabinet op 10 maart 2008 aan de Tweede Kamer aangeboden.²⁷ Het Actieplan levert een bijdrage aan het kabinetsdoel om in 2010 de criminaliteit en overlast met 25 procent te verminderen ten opzichte van 2002. Overlast en verloedering zijn de afgelopen jaren al met 8 procent gedaald en mensen voelen zich ook veiliger dan in 2002.

De overige 17 procent zal grotendeels via het *Actieplan Overlast en verloedering* gerealiseerd moeten worden. Preventie, bestuurlijke en strafrechtelijke handhaving en nazorg zijn hierbij sleutelwoorden. De thema's zijn:

- overlast door jongeren;
- uitgaansoverlast (in relatie tot alcohol- en drugsgebruik);
- overlast in de woon- en leefomgeving;
- verloedering van fysieke woon- en leefomgeving.

De aanpak van deze thema's wordt langs drie sporen ingezet:

- I. *Versterking instrumentarium*: ondersteuning van de lokale partijen met (wettelijke) instrumenten en een betere verspreiding van de aanwezige kennis op dit punt.
- II. *Versterking van de lokale samenwerking*: verbreding en optimalisering van de samenwerking en stimulering van gemeenten om regie te voeren, gericht op een evenwichtige sluitende ketenaanpak met de nadruk op preventieve maatregelen.
- III. *Versterking inzet/optreden/zelfoplossend vermogen van burgers*: maatregelen die verband houden met het bevorderen van onderling respect tussen bewoners in een buurt.

Op 20 mei 2008 is het Actieplan met de Tweede Kamer besproken. Op dit moment is de uitvoering van het actieplan volop gaande. Hieronder wordt over een aantal specifieke thema's uit het Actieplan gerapporteerd, onder andere over de voortgang van de invoering van de bestuurlijke boete en de bestuurlijke strafbeschikking, de wijziging van de Drank- en Horecawet, de aanpak van de coffeeshopproblematiek en de inzet van de 500 extra wijkagenten.

Het kabinet ondersteunt gemeenten en lokale organisaties bij het tegengaan van overlast en verloedering. Vooral het effectief aanpakken van overlast door jongeren, uitgaansoverlast, en overlast en verloedering van de woon- en leefomgeving vraagt om aanvullende maatregelen. Daartoe wordt onder andere het bestuurlijk instrumentarium uitgebreid. Zo is het kabinet voornemens om de regierol van gemeenten ten aanzien van (integrale) veiligheid wettelijk te verankeren. Deze zomer is een wetsvoorstel aan de Raad van State verzonden. De Raad heeft inmiddels een advies gegeven, welke noopt tot heroverweging van (de inhoud van) het wetsvoorstel. Op dit moment beraadt het kabinet zich op dit advies.

Ook komen er diverse handreikingen, formats en andere instrumenten om gemeenten te ondersteunen bij de uitvoering. Het Ministerie van BZK ontwikkelt daartoe een

²⁷ TK 2007-2008, 28684, nr.130

ondersteuningsprogramma voor gemeenten op basis van bij de gemeenten gepeilde behoefte aan ondersteuning.

4.4.1 *Overlast door jongeren*

De aanpak van overlast door jongeren is onderdeel van het kabinetsbeleid, waarbij de positie van Marokkaans-Nederlandse en Antilliaanse jongeren speciale aandacht heeft. Het kabinet staat een voortvarende en gezamenlijke aanpak voor die op lokaal niveau vorm en inhoud krijgt. Het zijn immers de lokale partners die het beste zicht hebben op de problematiek op lokaal niveau en op de gewenste aanpak. Het lokale gezag beschikt over instrumenten om de problematiek aan te pakken en om het lokale gezag meer bevoegdheden te geven heeft het kabinet een aantal wetsvoorstellen gedaan. Voorts voert het kabinet naar aanleiding van recente gebeurtenissen overleg met burgemeesters die te maken hebben met overlast door Marokkaans-Nederlandse jongeren. Het gaat er hierbij ook om of het huidige instrumentarium en het gebruik daarvan voldoende zijn en of aanvulling daarop nodig is om de problematiek adequaat aan te pakken. Ook zullen goede voorbeelden van effectieve aanpak van overlast en criminaliteit aan de orde komen.

Er wordt gewerkt aan een voorstel om burgemeesters doorzettingsmacht te geven richting jeugdinstituten en multiprobleemgezinnen. Het gaat hier om de mogelijkheid om besluitvorming te forceren indien er meerdere instellingen betrokken zijn bij een individu of gezin. Ook wordt gekeken naar de mogelijkheid van gedwongen herhuisvesting. Daarnaast moeten gemeenten en de betrokken instanties beter gaan samenwerken, zoals dat bijvoorbeeld gebeurt bij de Veiligheidshuizen.

Wetsvoorstel maatregelen bestrijding voetbalvandalisme en ernstige overlast

Met dit wetsvoorstel krijgen burgemeesters de mogelijkheid mensen die voortdurend overlast veroorzaken een gebiedsverbod, een groepsverbod en/of meldingsplicht op te leggen. Met deze maatregelen kunnen ernstige overlastgevers binnenkort sneller en effectiever aangepakt worden.

De officier van justitie kan — vooruitlopend op het oordeel van de rechter — een gedragsaanwijzing opleggen. Meer concreet gaat het hierbij om een gebiedsverbod, een contactverbod, een meldingsplicht of een aanwijzing zich te doen te begeleiden. De gedragsaanwijzing van de officier van justitie kan maximaal 90 dagen bedragen. Met betrekking tot het wetsvoorstel maatregelen bestrijding voetbalvandalisme en ernstige overlast zal begin november 2008 de nota naar aanleiding van het verslag door de Ministers van BZK en Justitie aan uw Kamer worden toegezonden. Afhankelijk van de behandeling van dit wetsvoorstel in de Tweede en Eerste Kamer, kunnen deze maatregelen op korte termijn worden ingezet.

Bestuurlijke boete en strafbeschikking overlast in de openbare ruimte

De wet bestuurlijke boete in de openbare ruimte is op 18 december 2007 door de Eerste Kamer aangenomen en gepubliceerd in het Staatsblad. Het besluit bestuurlijke boete is in consultatie geweest en op 15 augustus 2008 naar de Eerste en Tweede Kamer verstuurd in het kader van de voorhangprocedure. Daarna volgt advies Raad van State. Inwerkingtreding is voorzien per 1 januari 2009.

In het kader van de bestrijding van overlastgevende gedragingen krijgen de vier grote steden (G4) per 1 januari 2009 de mogelijkheid te starten met het opleggen van strafbeschikkingen. Daarnaast kunnen alle gemeenten die daarvoor in aanmerking (willen) komen een vergoeding krijgen voor elke transactie, straf- of Mulderbeschikking die binnen het feitenbereik van de daarmee samenhangende vergoedingsregeling valt. Vanaf 2010 krijgen vervolgens alle gemeenten de mogelijkheid om met de strafbeschikking aan de slag te gaan. Nadere informatie staat op de website www.bestuurlijkestrafbeschikking.nl.

In het najaar van 2008 organiseert het Servicecentrum Handhaving namens de ministeries van Justitie en van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties vier regionale voorlichtingsbijeenkomsten over beide instrumenten. Nadere informatie staat op de website www.servicecentrumhandhaving.nl.

4.4.2 *Uitgaansoverlast*

Wijziging Drank- en Horecawet

Om ervoor te zorgen dat alcohol minder makkelijk verkrijgbaar is voor jongeren, is er strenger toezicht nodig op het verbod op verkoop aan minderjarigen. Het toezicht op de Drank- en Horecawet (waaronder de leeftijdsgrenzen) wordt in 2010 overgeheveld naar gemeenten. Dit gebeurt door een wetwijziging, waarvoor een voorstel in het voorjaar van 2009 naar de Tweede Kamer gaat. Vooruitlopend hierop zijn vijftien (regio's van) gemeenten aan het proefdraaien met dit toezicht. Daarbij vindt intensieve controle op de leeftijdsgrenzen plaats.

BOA-insigne

Het BOA-insigne is ingevoerd. Met het BOA-insigne kunnen Buitengewoon Opsporingsambtenaren duidelijker optreden als gezagsdrager.

Coffeeshops

Ten aanzien van de coffeeshops zijn in het Coalitieakkoord en het daaruit voortvloeiende Beleidsprogramma de volgende afspraken gemaakt:

- afstandscriterium scholen: uiterlijk in 2011 moeten alle gemeenten een minimale afstand tussen scholen en coffeeshops als criterium vaststellen en toepassen.
- handhaving AHOJ-G-criteria²⁸: bij overtredingen dienen coffeeshops zonder pardon gesloten te worden.
- grensstreekproblematiek: coffeeshops in de grensstreek worden tegengegaan.

Op deze onderdelen hebben zich sinds de laatste rapportage de volgende ontwikkelingen voorgedaan:

Afstandscriterium scholen

Op dit moment beschikken 85 van de 106 gemeenten met één of meer coffeeshops over een afstandscriterium (veelal 250 meter). Dit is een vooruitgang van 3 procentpunt ten opzichte van 2007. De VNG en de ministers van Justitie en van BZK hebben ten behoeve van de uitwerking van het bestuursakkoord tussen Rijk en gemeenten overeenstemming

²⁸ De coffeeshops moeten zich houden aan de zogenoemde AHOJ-G criteria: geen Affichering (reclame), geen Harddrugs verkopen, geen Overlast veroorzaken, geen toegang tot coffeeshops voor Jeugdigen (onder 18 jaar), en geen verkoop van Grote hoeveelheden (meer dan 5 gram) per transactie. De maximale handelsvoorraad is 500 gram, maar gemeenten kunnen een lager maximum vaststellen.

bereikt over de invulling van de afspraak in het Beleidsprogramma. Afgesproken is dat alle gemeenten in 2011 een afstandscriterium van minimaal 250 meter met betrekking tot scholen hanteren dan wel andere drempelverhogende maatregelen treffen. In een jaarlijkse rapportage van de VNG wordt vermeld hoeveel gemeenten deze grens van 250 meter hanteren en hoeveel gemeenten niet, waarbij aangegeven is waarom dit niet haalbaar is of welke andere maatregelen genomen zijn.

Handhaving AHOJ-G-criteria

Om te bepalen of aanscherping van het huidige beleid, binnen de kaders van het bestuursrecht, nodig is, dient beter zicht verkregen te worden op de feitelijke praktijk van de handhaving van de AHOJ-G-criteria. Met het oog hierop wordt in het najaar van 2008 aanvullend coffeeshoponderzoek afgerond. Naar aanleiding van dit onderzoek wordt daarna met gemeenten en OM bezien of, en zo ja op welke wijze de aanscherping verder vormgegeven kan worden. Inzet daarbij is om vanaf 2009 te kunnen monitoren wat het effect is van deze beleidsdoelstelling.

Afstand tot de grens

Bekend is dat de gemeenten Maastricht en Terneuzen de enige grensgemeenten in Nederland zijn die plannen hebben om coffeeshops uit het centrum van de stad naar meer perifere locaties te verplaatsen. Terneuzen heeft aan zijn voornemen om coffeeshops uit te plaatsen nog geen concreet gevolg gegeven. Maastricht heeft het voornemen om, in samenspraak met omliggende gemeenten, in 2009 te starten met de verplaatsing van 7 coffeeshops uit de binnenstad naar meer perifere locaties. Het kabinet onderhoudt contact met beide genoemde gemeenten, alsmede de Belgische autoriteiten over de eventuele overlast die mogelijke verplaatsing met zich zou kunnen brengen.

4.4.3 Overlast en verloedering in de fysieke woon- en leefomgeving

Onrechtmatige bewoning aangepakt

De mogelijkheden om onrechtmatige bewoning en huisjesmelkerij aan te pakken worden verruimd. Hiertoe wordt in de Huisvestingswet een bestuurlijke boete geïntroduceerd. Een wetsvoorstel hiertoe is in augustus dit jaar bij de Tweede Kamer ingediend.

Tegengaan verloedering particuliere woningen

Om te voorkomen dat in wijken na enige tijd opnieuw verval optreedt in de kwaliteit van woningen in bezit van meerdere kleine Verenigingen van Eigenaren, zal mogelijk worden gemaakt dat de gemeente in de Vereniging voorstellen kan doen ter verbetering van het onderhoud en / of het activeren van de vereniging. Indien het uitblijven van een onderhoudsplan ten koste gaat van de leefbaarheid zal de gemeente de Vereniging ook tot een onderhoudsplan moeten kunnen verplichten. Een wetsvoorstel hiertoe zal nog dit jaar worden ingediend.

500 extra wijkagenten

Een van de maatregelen waarmee het kabinet de overlast en verloedering in de fysieke woonomgeving wil tegengaan is de inzet van 500 extra wijkagenten. Deze 500 wijkagenten worden verdeeld over de korpsen, door middel van het reguliere budgetverdeelsysteem. De nulsituatie is inzichtelijk gemaakt: op 31 december 2007

waren er 2.635 wijkagenten. Een eerste inzicht in de toename van het aantal wijkagenten is in mei 2009 bekend. In 2009 zullen er 125 wijkagenten bijkomen. Op 31 december 2011 wordt bepaald of de toename van 500 wijkagenten gerealiseerd is. Over de toename van het aantal wijkagenten wordt de Tweede Kamer²⁹ jaarlijks geïnformeerd via het Jaarverslag Nederlandse Politie. Bij de jaarlijkse monitoring zal de minister van BZK als richtgetal een gemiddelde toename van de gehele politie van 125 wijkagenten per jaar hanteren. Tussentijds zullen de korpsen in het jaarverslag rapporteren over de feitelijke bezetting en numerieke groei.

Burgernet

Via Burgernet wil het kabinet burgers betrekken bij de versterking van de veiligheid van hun leefomgeving. De start van de pilots burgernet (vijf regiokorpsen en in totaal negen gemeenten) is vertraagd in verband met het niet tijdig gereed zijn van het burgernetstelsel. Dit heeft gevolgen voor de planning. De Tweede Kamer is hierover geïnformeerd³⁰. Met de leverancier zijn nadere afspraken gemaakt over de oplevering. De pilots zullen naar verwachting van start gaan op 1 november 2008 en op 1 mei 2009 eindigen. Naar verwachting is de evaluatie van de pilots medio 2009 afgerond, waarna in de tweede helft van 2009 besluitvorming over landelijke uitrol plaatsvindt. De landelijke uitrol bestrijkt ongeveer anderhalf jaar en is begin 2011 gereed. De Tweede Kamer zal binnenkort over de nieuwe planning worden geïnformeerd.

Illegaliteit

In de brief van 20 juni 2008³¹ bent u geïnformeerd over het WODC-onderzoek waarin oorzaken, gevolgen en achtergronden van illegaliteit in beeld worden gebracht. Het WODC is verzocht om in het onderzoek zowel aandacht te besteden aan overlast voor de samenleving door illegaal verblijvenden als aan maatschappelijk onaanvaardbare situaties, zoals uitbuiting van illegalen. Het onderzoek richt zich ook op de minderjarigen die zich illegaal in gemeenten ophouden. In dat kader zal zorgvuldig worden gekeken naar de problemen van minderjarigen die onder het beleid voor Alleenstaande Minderjarige Vreemdelingen vallen.

²⁹ In antwoord op de schriftelijke vragen van de Tweede Kamer voor het Wetgevingsoverleg op 11 juni 2008 heeft de minister van BZK dit aangegeven.

³⁰ Bij brief van 18 juni 2008 (TK 2007-2008, 45177)

³¹ TK 2007-2008, 19637, nr. 1207

4.4.4 Verantwoording over de motie-Weekers

In de motie-Weekers³² is gevraagd om een grotere inspanning bij de aanpak van de illegale cannabisteelt en verkoop van cannabis. In het navolgende wordt Uw Kamer geïnformeerd over de voortgang van de uitvoering van deze motie.

Doelstelling

Het intensief en effectief tegengaan van illegale cannabisteelt en de illegale verkoop van cannabis is te realiseren door:

- beter inzicht in het verschijnsel illegale cannabisteelt, gebaseerd op gedegen onderzoek en registratie;
- meer gemeenten en regio's gaan aan de slag met de integrale aanpak van de cannabisteelt;
- een kwalitatieve verdiepingsslag bij de integrale aanpak van de illegale cannabisteelt;
- meer opsporingsonderzoeken naar criminele netwerken die actief zijn in de cannabisbranche en 'slimmer' werken, onder meer door het toepassen van gecombineerde interventiestrategieën en methoden van integrale handhaving;
- meer specifieke aandacht voor facilitatoren van de teelt, growshops.

Beleidsimpuls

Bij de integrale aanpak van de cannabisteelt werken veel gemeenten al intensief samen met partijen als politie, OM, woningbouwcorporaties en energiebedrijven; politie en justitie richten zich meer op de betrokkenheid van criminele organisaties.

Met de zogeheten Cannabisbrief en de notitie 'Integrale aanpak hennepsteelt'³³ is de aanpak van de cannabisproblematiek de laatste jaren geïntensiveerd.

Met de notitie 'Integrale aanpak hennepsteelt' beoogt het kabinet om de problematiek door een *kwalitatieve verdiepingsslag* 'slimmer'- en daarmee 'effectiever'- aan te pakken. Enerzijds wordt gestreefd naar meer kennis en expertise over de aard en omvang van de problematiek, de mogelijk in te zetten instrumenten en hun effectiviteit; anderzijds worden de opgedane ervaringen en 'best practices' breed verspreid en toegankelijk gemaakt. Als *kwantitatieve doelstelling* geldt dat méér gemeenten en regio's aan de slag gaan met de aanpak van de hennepsteelt en uitbreiding van de aanwezige expertise.

Via twee sporen worden deze beleidsimpuls nader uitgewerkt:

Spoor 1 Bestrijding van de overlast die aan de hennepsteeltproblematiek is gerelateerd

De notitie 'Integrale aanpak hennepsteelt' biedt een kader voor een krachtige, integrale aanpak van de hennepsteelt, met inzet van bestuurlijke, strafrechtelijke en civiele maatregelen in samenhang. Deze aanpak richt zich allereerst op het tegengaan van de directe overlast van de teelt, zoals burgers die ervaren. Verder worden de illegale en ongewenste praktijken die met de hennepsteelt gepaard gaan, zoals diefstal van elektriciteit, belastingontduiking, uitkeringsfraude, de aantasting van woonruimte en brandgevaar, krachtig bestreden.

³² TK 2005-2006, nr. 24077, nr. 188

³³ TK 2003-2004, 24077, nr. 125 en TK 2005-2006, 24077, nr. 184

De aanpak vergt gecoördineerde samenwerking tussen gemeente, politie en OM, alsmede met organisaties als woningbouwcorporaties, de sociale dienst, de belastingdienst, verzekeringsmaatschappijen en energiebedrijven.

Om deze integrale aanpak nadrukkelijk onder de aandacht te brengen bij de betrokken instanties, zijn veel initiatieven genomen. Zo is op de werkconferentie drugsbeleid 'Lokale en centrale partners versterkt'³⁴ de notitie 'Integrale aanpak hennepsteelt' gepresenteerd. Er is een voorbeeldconvenant opgesteld³⁵, dat gemeenten helpt bij het opstarten van een integrale aanpak. De Ministeries van BZK en Justitie hebben samen met de VNG en het CCV³⁶ de landelijke werkconferentie 'Samen tegen hennep' georganiseerd.

Het College van Procureurs-generaal heeft de notitie 'Integrale aanpak hennepsteelt' onder de aandacht van het OM gebracht. Gewezen is op het feit dat politie en - OM méér capaciteit kunnen aanwenden voor specifiek onderzoek naar de achterliggende criminele organisaties die betrokken zijn bij de hennepsteelt. Ook is aandacht gevraagd voor de integrale doorlichting van growshops, zoals uitgevoerd in Rotterdam. Sinds medio 2006 voeren de Ministeries van BZK en Justitie structureel overleg met betrokken koepelorganisaties³⁷.

Het voorbeeldconvenant is beschikbaar via de website www.hetccv.nl. Ook beschikt het CCV over lokale draaiboeken, waarin de werkafspraken uit het convenant verder worden uitgewerkt. Gemeenten kunnen deze bij het CCV opvragen. De website bevat ook voorbeelden van voorlichtingsmateriaal voor burgers.

TNO heeft in 2007 onderzoek gedaan naar alternatieven voor de kostbare ontmanteling van cannabisplantages, zoals chemische, organische en bio-herbiciden (schimmels, virussen, bacteriën, insecten). Hoewel de meeste middelen de planten doden, zijn er ook negatieve neveneffecten, waardoor ze niet toepasbaar blijken in de praktijk.

Uit onderzoek (o.a. het rapport 'Harde aanpak, hete zomers'³⁸) blijkt dat het nog ontbreekt aan eenduidige en structurele registratie van gegevens. Dit knelpunt wordt nu uitgewerkt in het kader van de aanpak van de georganiseerde misdaad. Het onderzoek 'Harde aanpak, hete zomer' laat zien dat de integrale aanpak aanslaat. In alle 25 politieregio's bestaan inmiddels op districts- of gemeenteniveau convenanten over de aanpak van hennepkwekerijen. Ontmantelingen verlopen gestructureerd en steeds meer routinematig. Kwekerijen die een direct gevaar opleveren worden meteen ontmanteld. Overige ontmantelingen vinden ad hoc plaats, bijvoorbeeld op 'rooidagen', waarbij meerdere kwekerijen op één dag worden aangepakt. Volgens dit rapport zijn er zowel in 2005 als in 2006 ongeveer 6000 ontmantelingen uitgevoerd. In beide jaren werden circa

³⁴ 10 juli 2006

³⁵ Door BZK en Justitie i.s.m. VNG, Het Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid (CCV), Aedes, EnergieNed, het Verbond van verzekeraars en het Nationaal Netwerk Drugsexpertise van de politie

³⁶ Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid

³⁷ Aedes, EnergieNed, het Nederlands Verbond van Verzekeraars, het Nationaal Netwerk Drugsexpertise (NND) van de politie, de VNG, het UWV, de Belastingdienst en het CCV.

³⁸ TK 2007-2008, nr. 24077, nr. 201

2,7 miljoen planten (inclusief stekken) in beslag genomen. Uit de politiecijfers³⁹ blijkt dat deze stabilisering zich ook in 2007 heeft voortgezet.

Spoor 2 Aanpak criminele organisaties cannabisbranche⁴⁰

Bij de integrale aanpak van de cannabisteelt werken veel gemeenten al intensief samen met politie, OM, woningbouwcorporaties en energiebedrijven; politie en justitie richten hun aandacht op de betrokkenheid van criminele organisaties. Onder regie van het OM is begin 2006 een pilot 'Hennepteelt en georganiseerde criminaliteit' uitgevoerd in een aantal zuidelijke politieregio's. Doel was beter zicht te krijgen op de rol van criminele organisaties bij de hennepeteelt, onder meer door expertmeetings en analyse van diverse cannabisgerelateerde (politie)onderzoeken. Het WODC-rapport 'Wereld achter de wietteelt' gaat in op de vraag of er sprake is van aansturing en financiering van de bedrijfsmatige wietteelt, wat daarvan de context is en welke lacunes worden ervaren in de bestaande aanpak. Pilot en onderzoek moeten uiteindelijk leiden tot een effectieve interventiestrategie, waarmee criminele organisaties krachtiger kunnen worden aangepakt.

Op 17 januari 2007 organiseerden de Ministeries van BZK en Justitie een expertmeeting 'Aanpak growshops'. Zowel de bestuursrechtelijke als de strafrechtelijke mogelijkheden om growshops aan te pakken kwamen hierbij aan bod. In de programmatische aanpak georganiseerde hennepeteelt komt expliciet aandacht voor de bestrijding van growshops en andere gelegenheidsstructuren. Daarnaast is in november 2007 de motie-Van Haersma Buma c.s. aangenomen, die vraagt om een verbod van growshops⁴¹. Op dit moment werkt het Ministerie van Justitie aan een wetwijziging daartoe.

Op 1 november 2007 trad het gewijzigde artikel 13b Opiumwet, dat de burgemeester een ruimere bevoegdheid geeft om panden te sluiten waarin drugs worden verhandeld, in werking. Om deze voorziening voor de praktijk goed toepasbaar te maken, hebben de Ministeries van BZK en Justitie, samen met het CCV en een aantal steden, een voorbeeld-handhavingsarrangement en -stappenplan opgesteld. Deze bieden gemeenten de benodigde ondersteuning bij optreden op basis van artikel 13b Opiumwet.

Met ingang van 1 januari 2007 is de OM-richtlijn over het afficheringsverbod van coffeeshops nader toegespitst op affichering via internet. Handhaving van het afficheringsverbod is primair een aangelegenheid van lokale parketten, omdat de affichering in de meeste gevallen te maken heeft met coffeeshops. In het driehoeksoverleg kan het OM specifiek vragen aandacht te besteden aan het adverteren op internet, bij de aanvraag van nieuwe vergunningen of de herziening van bestaande. Het beleid ten aanzien van affichering door coffeeshops op het internet wordt in de lokale driehoek besproken en vastgesteld. Daarmee wordt het afficheringsverbod bestuurlijk gefundeerd in het vergunningenbeleid, wat ook bestuursrechtelijke handhaving mogelijk maakt. Het expliciet tonen van of verwijzen naar prijslijsten voor softdrugs en het tonen van een opsomming en/of beschrijving van producten en/of afbeeldingen - ook via internet - is strafbaar ingevolge artikel 3b Opiumwet. Dit biedt de

³⁹ Rapport 'Drugsinbeslagnemingen en drugsprizen - Nederland 2007' van het KLPD

⁴⁰ Zie ook de programmatische aanpak van de georganiseerde hennepeteelt (paragraaf 4.6.1.4)

⁴¹ TK 2007-2008, 31200-VI, nr. 52

grond om proces-verbaal op te maken en tot vervolging over te gaan. Hierdoor wordt het mogelijk om het via internet 'lokken' van (buitenlandse) klanten voor Nederlandse coffeeshops aan te pakken.

Het CCV heeft een praktische handreiking voor gemeenten en andere lokale partijen ontwikkeld met uitleg over de mogelijkheden voor integrale bestuurlijke handhaving. Deze 'Wegwijzer' biedt tal van praktische aanknopingspunten voor het lokale bestuur om op te treden tegen diverse criminele praktijken (zoals hennepsteelt, drugshandel, coffee- en growshops). Verder bevat ze op de praktijk gerichte casusbeschrijvingen, die een goed handvat bieden voor het ontwikkelen van een lokale aanpak. Een uitgebreid zoekstelsel maakt het mogelijk informatie te vinden op verschillende niveaus. De Wegwijzer staat op de website www.bestuurlijkhandhaven.nl. Eind 2008 volgt daar een overzicht van maatregelen die het lokale bestuur kan inzetten bij het voorkomen en bestrijden van hennepsteelt.

Afspraken met de Belgische ministers van Justitie en Binnenlandse Zaken moeten leiden tot een verdere (gemeenschappelijke) vaststelling van prioriteiten op basis van de beschikbare criminaliteitsgegevens. Bestaande samenwerkingsverbanden worden nader afgestemd en geïntensiveerd. Het Euregionaal 'Veiligheidsplan' sluit aan bij de al lopende activiteiten van het Bureau Euregionale Samenwerking (BES) van de parketten Maastricht en Roermond en zijn Belgische en Duitse counterparts. Op een strategische conferentie⁴² met vertegenwoordigers van politie, OM en bestuur uit Nederland, België en Duitsland is 'drugs' tot één van de prioriteiten benoemd. De bevoegde autoriteiten van de drie landen werken de daar gemaakte operationele afspraken nader uit. Deze afspraken passen ook in het kader van de bestuurlijke aanpak van de georganiseerde misdaad, zoals hierna beschreven in paragraaf 4.6.1.1

4.5 Persoonsgerichte aanpak van risicojongeren en recidivisten

4.5.1 Jeugdcriminaliteit

Het doel is om de recidive onder jongeren te laten dalen met 10 procentpunt. Hiervoor is het programma Aanpak jeugdcriminaliteit ingericht. Dit programma omvat verschillende maatregelen om dit doel te bereiken. De maatregelen zijn ondergebracht in vier projecten: vroegtijdig ingrijpen, persoonsgerichte aanpak, snelle en consequente jeugdketen en passende nazorg.

4.5.1.1 Vroegtijdig ingrijpen

Vroegtijdig signaleren van probleemgedrag en een daarop volgende snelle en gerichte interventie is van groot belang. Uit divers wetenschappelijk onderzoek blijkt dat de kans op gedragsverandering het grootst is indien vroegtijdig wordt ingegrepen.

Daarom wordt allereerst ingezet op de registratie van de zogenaamde 12-min verdachten om beter inzicht te krijgen in de omvang van de groep, sneller gerichte begeleiding te kunnen realiseren en een dossier per jongere te kunnen opbouwen. Uit onderzoek is gebleken dat de registratie beter kan. De registratie moet in 2009 op orde worden

⁴² Oktober 2006

gebracht. De Nederlandse politie is gevraagd een voorstel tot verbetering te doen, zowel voor de korte als voor de lange termijn.

Ook komt er een signaleringsinstrument voor 12-minners, met als doel risicovol gedrag bij 12-minners te signaleren. Als er sprake is van een risico, vindt doorverwijzing plaats naar Bureau Jeugdzorg. Het al bestaande instrument op dit terrein (ProKid) is onlangs geëvalueerd door de Radboud Universiteit te Nijmegen. Op basis van deze evaluatie is besloten het instrument op een aantal punten aan te passen. Het instrument zal vervolgens in een aantal politieregio's worden beproefd.

Bij brief van 12 september jl⁴³. is Uw Kamer geïnformeerd over het bestaande instrumentarium ten behoeve van de aanpak van 12-minners met (ernstig) probleemgedrag alsmede de maatregelen die het kabinet wil nemen.

Tot slot wordt in samenwerking met ketenpartners gewerkt aan een plan van aanpak voor het verhogen van de pakkans bij jongeren tot 18 jaar. Dit plan is voor het eind van dit jaar gereed. Jongeren krijgen een duidelijk signaal dat de maatschappij niet accepteert dat zij normoverschrijdend gedrag vertonen.

4.5.1.2 Persoonsgerichte aanpak jeugd

De basis voor een persoonsgerichte aanpak is een gerichte diagnose. De afgelopen jaren is geconstateerd dat er nog geen sprake is van een gerichte en tussen de betrokken ketenpartners afgestemde diagnose in de jeugdstrafrechtketen. Inmiddels is een landelijk kader voor het instrumentarium voor screening, risicosignalering en risicotaxatie ontwikkeld, in overleg met ketenpartners en wetenschappers. De bestaande instrumenten zijn al aan het vastgestelde landelijke kader getoetst en worden verbeterd. In 2008 komen de verbeterde instrumenten beschikbaar, waarna ze in 2009 in pilots worden uitgetest.

Met het oog op verbetering van de persoonsgerichte aanpak worden effectieve gedragsinterventies ontwikkeld, die ter beoordeling worden voorgelegd aan de Erkenningcommissie Gedragsinterventies Justitie. Inmiddels zijn dertien gedragsinterventies voor minderjarigen (voorlopig) erkend.

De persoonsgerichte aanpak heeft ook een nieuwe impuls gekregen door de inwerkingtreding (op 1 februari 2008) van het wetvoorstel gedragsbeïnvloeding jeugdigen. De wet biedt de rechter de mogelijkheid om alle jeugdsancties met elkaar te combineren en heeft een nieuwe maatregel toegevoegd, namelijk de gedragsbeïnvloedende maatregel. Hiermee kunnen meer op maat toegespitste sancties aan een jeugdige worden opgelegd en worden de mogelijkheden tot gedwongen nazorg sterk uitgebreid. Om de invoering van de gedragsbeïnvloedende maatregel te bevorderen en zorg te dragen voor een zorgvuldige inbedding is in samenwerking met de ketenpartners een plan van aanpak opgesteld. De implementatie van de gedragsmaatregel is in volle gang. Knelpunten worden opgespoord en aangepakt. Inmiddels zijn de eerste gedragsmaatregelen opgelegd.

⁴³ TK 2007-2008, 28 684, nr. 167

4.5.1.3 *Snelle en consequente jeugdketen*

Jongeren zonder startkwalificatie gaan ruim vijf keer zo vaak het criminele pad op als jongeren die wel een startkwalificatie hebben.

De tenuitvoerlegging van sancties en maatregelen in de jeugdketen vindt nog niet snel genoeg plaats. Om hierin verandering te brengen, is een aantal acties in gang gezet. De landelijke analyse van de huidige doorlooptijden en de knelpunten die zich daarbij voordoen is in september 2008 van start gegaan en zal begin 2009 zijn afgerond. In een plan van aanpak geven we vervolgens aan hoe de doorlooptijden minimaal conform de Kalsbeeknorm zullen worden gerealiseerd.

In september 2008 start Justitie samen met het lokale bestuur een pilot in Amsterdam-West met als doel om innovatieve werkwijzen te ontwikkelen om sneller en effectiever in te grijpen als jongeren tussen de 12 en 18 jaar crimineel gedrag vertonen. Justitie levert hieraan een bijdrage. Ook in Den Haag wordt vanuit het programma Aanpak jeugdcriminaliteit gewerkt aan een pilot met als doel: een snelle en consequente aanpak van criminele jongeren en het realiseren van adequate nazorg.

Om de lacunes en gebrekkige mogelijkheden in de informatie-uitwisseling van de jeugdstrafrechtketen te verbeteren is een Stuurgroep Informatiemanagement Jeugdstrafrecht opgericht waarin alle ketenpartners vertegenwoordigd zijn. In 2008 is o.a. gewerkt aan het realiseren van de aansluiting van onder andere Bureau Jeugdzorg/jeugdreclassering en HALT op de infrastructuur van de reguliere jeugdstrafrechtketen en het verbeteren van de digitalisering van het berichtenverkeer.

4.5.1.4 *Passende nazorg*

Het bieden van goede begeleiding bij terugkeer in de maatschappij na afloop van een strafrechtelijke interventie is bepalend voor het welslagen van de interventie. Het sluitstuk van een sanctie/maatregel is de terugkeer in de maatschappij. Met het bieden van goede nazorg wordt aan een belangrijke randvoorwaarde voldaan voor het verminderen van recidive. Het kabinet wil dat vanaf april 2009 alle jongeren die een justitiële jeugdinrichting (JJI) verlaten na een strafrechtelijk verblijf, een passende vorm van nazorg aangeboden krijgen.

Met de invoering van het netwerk- en trajectberaad (gefaseerde uitrol september 2008 — april 2009) is voorzien in een intensivering van de ketensamenwerking rondom gedetineerde jeugdigen en een betere regie op de totale keten. Dit maakt een effectieve aanpak mogelijk: elke jongere die instroomt in een JJI (op strafrechtelijke titel of in voorlopige hechtenis) wordt besproken en krijgt een trajectplan, gericht op het totale traject dat de jongere doorloopt (zowel het verblijf in de JJI als de terugkeer in de maatschappij). Vanuit de fase waarin de jeugdige zich nog in de JJI bevindt, wordt al aansluiting gezocht met de lokale partijen in de regio waar de jeugdige vandaan komt. Daarbij is ook de gemeente van herkomst betrokken, zodat al tijdens de detentie de nodige stappen kunnen worden genomen voor hulpverlenings- en zorgtrajecten en andere voorzieningen, waaronder onderwijs, die de jongere na uitstroom nodig heeft. De regie op het totale ketenproces ligt bij de Raad voor de Kinderbescherming, in haar rol van casusregisseur. Vanaf 1 april 2009 krijgt elke jongere die (op strafrechtelijke titel

of in voorlopige hechtenis) instroomt in een JJI, passende nazorg aangeboden.

Momenteel is een wetsvoorstel tot aanpassing van de Beginselenwet justitiële jeugdinrichtingen (Bjj) in consultatie bij de adviesorganen. Hierin wordt onder meer voorzien in een formeel wettelijk kader voor verplichte nazorg na de tenuitvoerlegging van een jeugddetentie of de maatregel van plaatsing in een jeugdinrichting (Pij-maatregel). Vooruitlopend op de nieuwe situatie van verplichte nazorg, zoeken we in het project 'Vrijwillige nazorg 18+ PIJ-jongeren' in vrijwillig kader naar de juiste praktische samenwerkingsvorm tussen de reclassering en de JJI's. Uitgangspunt is de continuïteit van de methodiek voor de jongere. Gezocht wordt naar aansluiting bij de wijze waarop het forensisch psychiatrisch toezicht bij TBS is geregeld.

In mei 2008 heeft een ketenbrede werkgroep een advies uitgebracht inzake de informatieoverdracht aan gemeenten met betrekking tot nazorg jeugdigen. De informatieoverdracht zoals in dit rapport geschetst worden momenteel in drie varianten uitgetest in pilots. Ter verdere uitwerking van de gemaakte afspraken in het Bestuursakkoord, streeft het kabinet naar één aanspreekpunt voor nazorg jeugd bij elke gemeente.

4.5.2 *Landelijke pilots campussen*

Het kabinet wil jongeren zonder zicht op opleiding of arbeid die dreigen af te glijden naar maatschappelijk ongewenst gedrag, terugleiden naar maatschappelijke participatie met een nieuw instrument: de campussen. Negen pilotprojecten zijn in het land gestart, die inzicht moeten geven in de meest effectieve aanpak voor deze groep jongeren⁴⁴. Recentelijk bent u geïnformeerd over de voortgang van de pilots, alsmede over de uitkomsten van het CBS rapport waarin in kaart is gebracht in hoeverre jongeren in Nederland nu al geactiveerd worden om te leren en/of te werken en voor welke jongeren dit onvoldoende het geval blijkt te zijn⁴⁵.

4.5.3 *Veiligheidshuizen*

In de Veiligheidshuizen werken gemeenten, jeugd- en zorginstellingen, politie en Justitie samen in de aanpak van criminaliteit en overlast. Preventie, repressie en nazorg worden hierin effectief op elkaar afgestemd. In de loop van 2009 zal een landelijk dekkend systeem van Veiligheidshuizen gerealiseerd zijn door de realisatie van rond de 40 Veiligheidshuizen.

Per 1 september 2008 zijn er 25 Veiligheidshuizen operationeel⁴⁶. Planvorming vindt nu plaats in Alkmaar, Almelo, Arnhem, Haarlem, Leiden, Rotterdam, Zaanstad. De opening van deze Veiligheidshuizen is voorzien in 2009.

⁴⁴ In november 2007 bent u geïnformeerd over de start van deze pilots TK 2007-2008, 31 001, nr. 35

⁴⁵ Brief aan Uw Kamer van 7 oktober 2008 (TK 2008-2009, 31001, nr. 54)

⁴⁶ Amersfoort, Amsterdam (vijf ketenunits), Bergen op Zoom, Breda, Den Bosch, Den Helder, Dordrecht (eerste fase gestart, officiële opening begin 2009), Eindhoven, Enschede, Groningen, Heerlen, Helmond, Kerkrade, Leeuwarden,⁴⁶ Maastricht, Oss, Roermond/Weert, Sittard-Geleen, Tilburg, Utrecht, Venlo. Nog dit jaar gaan de volgende Veiligheidshuizen van start: Almere, Apeldoorn/Zutphen, Den Haag, Ede, Emmen (regionaal Veiligheidshuis Drente), Hengelo (zet in op eerste fase in 2008), Nijmegen, Schiedam, Zwolle/Deventer.

De landelijke uitrol van de Veiligheidshuizen is een zaak van OM en gemeenten. Samen met de betrokken G31 gemeenten ontwikkelt het OM plannen voor de daadwerkelijke uitbreiding van het aantal Veiligheidshuizen. De financiële middelen die het Ministerie van Justitie beschikbaar heeft gesteld, worden via het OM verdeeld. Dit betreft voorlopig een bijdrage van 200.000 euro per Veiligheidshuis.

Uniform registratiesysteem

Onderzoek naar de verschillende systemen en de behoefte aan een uniform Doelgroepensysteem wijst uit dat er meer behoefte is aan een verbinding van de verschillende informatiebronnen op doelgroepen dan aan één uniform registratiesysteem. Momenteel vindt verdiepingsonderzoek plaats bij de Veiligheidshuizen in Utrecht, Leeuwarden en Limburg. Hierbij wordt tevens de relatie bekeken met het Justitieel Casus Overleg supportsysteem, dat landelijk wordt uitgerold. Het verdiepingsonderzoek bekijkt ook hoe het is gesteld met de beveiliging van informatie.

Kennisnetwerk

Ter ondersteuning van Veiligheidshuizen komen er een landelijke website, een handreiking en een kenniskring. Bij de ontwikkeling hiervan werkt het Ministerie van Justitie samen met het Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid (CCV), de VNG, het Ministerie van BZK en het OM. Aan de orde komen onder meer het proces van totstandkoming van een Veiligheidshuis, de samenwerking tussen de partners en de vraag hoe zich dit vertaalt in de werkprocessen van de betrokken organisaties. Ook inhoudelijke ontwikkelingen, het uitwisselen van ervaringen en het meten van effecten komen uitgebreid aan bod.

De Kenniskring wordt georganiseerd naar behoefte, vooral voor de Veiligheidshuizen. De Veiligheidshuizen geven aan dat hieraan veel behoefte bestaat en dat zij zich hier voor willen inzetten. De website/handreiking zal in oktober gereed zijn. In november 2008 wordt een landelijke studiedag georganiseerd, waarop de website/handreiking gepresenteerd zal worden en de aftrap wordt gegeven voor de Kenniskring.

Verbinding Centra voor Jeugd en Gezin, onderwijs en Veiligheidshuizen

Er wordt een gezamenlijke visie op de aansluiting tussen de Zorg- en adviesteams op scholen, de Centra voor Jeugd en Gezin en Veiligheidshuizen ontwikkeld. De implementatietrajecten van deze drie voorzieningen worden zoveel mogelijk op elkaar afgestemd. Ook vindt er uitwisseling plaats van ervaringen.

4.5.4 *Veelplegers*

Ten aanzien van het verbeterplan tenuitvoerlegging ISD⁴⁷ kan het volgende worden gemeld.

Diagnostiek

In de pilots Indicatiestelling Forensische zorg wordt onderzocht of en zo ja hoe, verdiepingsdiagnostiek kan worden uitgevoerd. Met het Nederlands Instituut voor Forensische Psychologie en Psychiatrie zijn afspraken in de maak over het 'standaard' aanbieden van een trajectconsult (waarmee wordt vastgesteld of er sprake is van psychiatrische stoornissen en de mate van detentie(on-)geschiktheid wordt bepaald) en de extra capaciteit van gedragsdeskundigen.

Toerusten van personeel

De complexiteit van de doelgroep vereist personeel dat beter is toegerust om de ISD 'ers te begeleiden/coachen en te motiveren om hun gedragspatroon te doorbreken. Daartoe stelt de Dienst Justitiële Inrichtingen een functiebeschrijving en opleidingsplan op. Ook wordt bezien op welke wijze in het dagprogramma meer ruimte kan worden gecreëerd om deze persoonlijke begeleiding vorm te geven.

Samenwerking met en doorstroom naar zorginstellingen

De complexiteit aan problemen bij de doelgroep ISD vraagt om een meer toegesneden aanbod van de zorginstellingen. Om daar beter inzicht in te krijgen, registreren de zorgaanbieders op dit moment welke zorg op dit moment wordt geleverd en onder welke strafrechtelijke titel. Met die kennis kan het Ministerie van Justitie met ingang van 2009 meer vraaggericht zorg inkopen. Verder onderzoekt het WODC op dit moment de beschikbaarheid van effectieve, geïntegreerde programma's (zorg en gedragsverandering) voor de groep ISD'ers waarvoor de reguliere gedragsinterventies te hoog gegrepen zijn.

Geleidelijker overgang van intra- naar extramurale fase

Om terugval uit de extramurale fase te voorkomen (en dus hernieuwde intramurale instroom) wordt in elke ISD-inrichting een geleidelijke overgang mogelijk gemaakt. In de meeste inrichtingen krijgt dit al de nodige aandacht. Nu wordt deze procedure expliciet gemaakt en vastgelegd in de productbeschrijving.

4.5.5 *Vermindering recidive en nazorg*

Om de vereiste daling van de recidive te realiseren zet het kabinet in op een persoonsgerichte aanpak, waarbij de dader, het delict en het risico dat de dader vormt voor de samenleving belangrijke indicatoren zijn. Bij brief van 29 augustus jl.⁴⁸ is Uw Kamer daarover geïnformeerd.

⁴⁷ Inrichting voor stelselmatige daders

⁴⁸ TK 2007-2008, 24587, nr. 299

Centraal element vormt de versterking van het ketenproces bij bijzondere voorwaarden. Sinds het voorjaar van 2008 zijn vier arrondissementen deze ketenbrede verbeteringen aan het testen. Daarbij verscherpen zij het beeld voor welk type dader deze strafrechtelijke reactie adequaat is. Het project in Amsterdam richt zich op de jongvolwassenen, het project in Groningen richt zich op de huiselijk geweldplegers, het project in Maastricht richt zich op de verslaafde veelplegers en het project in Zwolle richt zich op recidiverende geweldplegers.

Voor hen die een gevangenisstraf ondergaan is van essentieel belang dat de periode van detentie optimaal wordt benut om de kans op recidive te verkleinen. Het gaat daarbij in eerste instantie om het op orde brengen of houden van de basisvoorzieningen, zoals huisvesting, werk en inkomen, zorg en identiteitsbewijs. Dit zijn immers belangrijke risicofactoren voor recidive. Hiertoe wordt vanuit de penitentiaire inrichting stelselmatig informatie over de detentieperiode, huisvesting, inkomen, zorg en identiteitsbewijs overgedragen aan gemeenten. Op basis hiervan kunnen de maatregelen worden getroffen om de terugkeer van ex-gedetineerden zo soepel mogelijk te laten verlopen. Het gaat dan om het regelen van een geldig identiteitsbewijs, het mogelijk maken van een afbetalingsregeling of opstarten van schuldhulpverlening en het opstarten van een traject voor arbeids- en /of onderwijstoeleiding. In de uitwerking van het Bestuursakkoord wordt er momenteel een samenwerkingsmodel nazorg justitie/gemeenten opgesteld waarin deze samenwerking wordt vastgelegd. Om deze continue aanpak verder vorm te geven, worden in de toekomst gedetineerden die korter dan vier maanden in detentie zitten en gedetineerden in de laatste vier maanden van detentie in de regio van terugkeer geplaatst.

Naast dit 'basispakket' komen langverblijvenden (veroordeelde gedetineerden met een straf of strafrestant van vier maanden of meer vanaf datum veroordeling in eerste aanleg) in aanmerking voor een reïntegratietraject. Dit jaar is het programma Terugdringen Recidive (TR) in het gevangeniswezen volledige geïmplementeerd. Bij langverblijvenden wordt door de Reclassering een RISc (risicotaxatie-instrument) afgenomen. Op basis van de uitkomsten van de RISc wordt een reïntegratietraject opgesteld. Het deelnemen aan gedragsinterventies is een onderdeel van een reïntegratietraject. Op dit moment zijn twee gedragsinterventies voor volwassenen volledig en twee voorlopig erkend⁴⁹. Voor gedetineerden die extra zorg nodig hebben, leiden de veranderingen op het gebied van de forensische zorg tot een optimale aansluiting op de benodigde zorg na afloop van de strafrechtelijke titel. Om te kunnen voldoen aan de zorgbehoeften van gedetineerden worden de komende jaren 700 extra zorgplaatsen in het gevangeniswezen en de GGz gerealiseerd. Tevens wordt ingezet op een toename van het aantal toeleidingen naar verslavingszorg onder justitiële titel. In 2008 gaat het in totaal om 3500 verslaafde justitiabelen die in voorwaardelijk kader gebruik maken van forensische verslavingszorg.

De invoering van de voorwaardelijke invrijheidstelling per 1 juli 2008 vergroot de mogelijkheden om de overgang van een langere gevangenisstraf naar vrijheid geleidelijk te laten verlopen, door het opleggen van bijzondere voorwaarden. Naar verwachting

⁴⁹ De interventie Arbeidsvaardigheden (ArVa, voorheen Arbeid en de Training voor Cognitieve Vaardigheden (CoVa) zijn erkend. De interventies ART Wiltshire-Nederland en Leefstijltraining voor verslaafde justitiabelen zijn door de Erkeningscommissie Gedragsinterventies voorlopig erkend.

zullen nog dit jaar al 30 personen op grond van deze wet voorwaardelijk in vrijheid worden gesteld, van wie iets meer dan de helft met bijzondere voorwaarden.

4.6 Bestrijding van vormen van ernstige criminaliteit

De komende jaren worden extra inspanningen verricht om de financieel-economische criminaliteit, de cybercriminaliteit en georganiseerde misdaad krachtiger en effectiever te bestrijden. Gemeenschappelijk kenmerk bij de aanpak ervan is dat strafrechtelijk optreden door politie en OM een onmisbaar element is en blijft en dat deze nog zal worden versterkt, maar dat daarnaast steviger wordt ingezet op een combinatie van preventieve en bestuurlijke maatregelen en op intensivering van internationale samenwerking.

“Voorkómen” staat centraal in alle drie de versterkingsprogramma’s. Strafrechtelijk optreden blijft onmisbaar als sluitstuk, maar essentieel in alle drie versterkingsprogramma’s is de focus die wordt gelegd op het aanpakken van factoren en gelegenheidsstructuren die (bedoeld of onbedoeld) het ontplooiën van criminele activiteiten kunnen bevorderen. Veel van de concrete maatregelen die in gang zijn gezet zijn nadrukkelijk gebaseerd op dat uitgangspunt. Ook zal dit daar waar nodig ondersteund gaan worden met publieksvoorlichting.

Uw Kamer is over de hoofdlijnen van de voorgenomen aanpak geïnformeerd in de brief van 13 december 2007⁵⁰ over de beleidsprogramma’s ‘Versterking Aanpak Georganiseerde Misdad’ en ‘Financieel-economische Criminaliteit’. Verder is op 15 februari 2008 een “actieprogramma bestuurlijke aanpak van de georganiseerde misdaad” naar uw Kamer gestuurd⁵¹. Met de brief van 14 april jl.⁵² is uw Kamer tot slot geïnformeerd over de maatregelen op het gebied van rechtshandhaving op internet.

De sturing op de voortgang van de diverse programma’s vindt plaats in een landelijke stuurgroep onder voorzitterschap van Justitie, waarin verder de departementen van BZK, van Financiën en van EZ, maar ook het OM, de rechtspraak, de politie, het lokale bestuur en het bedrijfsleven vertegenwoordigd zijn.

De versterkingsprogramma’s moeten in onderlinge samenhang worden gezien. Zo is de aangekondigde versterking van het financieel onderzoeken en het afnemen van crimineel vermogen niet alleen van belang voor de bestrijding van fraude en financieel-economische criminaliteit, maar ook voor de bestrijding van georganiseerde misdaad in den brede. De intensivering van de aanpak van witwassen zal ook in belangrijke mate bijdragen aan de aanpak van misbruik en criminaliteit in de vastgoedsector. Ook de maatregelen ter versterking van de rechtshandhaving op internet leveren een bijdrage aan het terugdringen van diverse vormen van criminaliteit, waaronder fraude op internet.

⁵⁰ TK, 2007-2008, 29911, nr. 10

⁵¹ TK, 2007-2008, 29911/28684, nr. 11

⁵² TK, 2007-2008, 28 684, nr. 133

De implementatie van de versterkingsprogramma's en de uitwerking van de maatregelen door en met de diverse uitvoerende partijen (o.a. politie, OM, gemeenten, FIOD-ECD) is dit jaar gestart. Om de partijen een gezamenlijk beeld te geven van de brede aanpak in de versterkingsprogramma's, is op 21 april 2008 de conferentie 'Samen strijden tegen ernstige vormen van criminaliteit' georganiseerd. Politie en OM hebben vervolgens in een gezamenlijke conferentie op 3 en 4 juni jl. gesproken over de operationele uitwerking van de versterkingsprogramma's, onder meer in de vorm van het inrichten van concrete 'proeftuinen' voor de bestrijding van diverse vormen van criminaliteit en de invulling van het HRM-programma. Hiermee komt tot uitdrukking dat zij in dit proces zoveel mogelijk gezamenlijk optrekken.

Toerusting organisatie

Parallel aan de tenuitvoerlegging van de beleidsmaatregelen worden de uitvoerende organisaties zelf ook versterkt en worden nieuwe innovatieve werkwijzen ontwikkeld. Naast een uitbreiding van capaciteit en expertise bij deelnemende partijen worden 'best practices' via proeftuinen ontwikkeld. Medio 2008 is de capaciteit van het OM versterkt met ruim 50 formatieplaatsen. Het gaat hierbij onder andere om de aanstelling van 'informatie-officieren' en criminologen bij de regioparketten, versterking van het Functioneel Parket en het BOOM. Naast officieren is ook extra ondersteunend personeel aangetrokken. In de tweede helft van 2008 zullen de parketten in de bovenregionale samenwerkingsgebieden verder worden versterkt voor de uitvoering van de geselecteerde proeftuinen. Voor de verschillende programma's worden gerichte opleidingstrajecten gestart voor medewerkers van OM en politie. De politie heeft ervoor gekozen om in sommige gevallen tijdelijke capaciteit (financiële experts) in te huren. In 2008 wordt de analysecapaciteit bij de korpsen en de bovenregionale recherche structureel met circa 30 fte versterkt, als eerste stap in de beoogde totale capaciteitsuitbreiding. De uitvoerende organisaties hebben nadere plannen uitgewerkt en de interne organisatie ingericht. Dit geschiedt mede op basis van de extra middelen die naar aanleiding van het Coalitieakkoord en de motie van het lid Van Geel c.s.⁵³ ter beschikking zijn gesteld. De uitvoeringsorganisaties werken intensief samen op terreinen als cultuur, communicatie en opleidingen.

Programmatische aanpak

Bij ernstige criminaliteit, waarop de drie versterkingsprogramma's betrekking hebben, gaat het vaak om complexe criminaliteitsvormen die alleen effectief bestreden kunnen worden door een gecombineerde inzet van preventief, bestuurlijk en repressief optreden door alle betrokken partijen: openbaar bestuur, politie, OM en private partijen. Daartoe wordt een programmatische aanpak ontwikkeld. Dit gebeurt naar het voorbeeld van het onderzoek in een grote mensenhandelzaak die landelijke bekendheid heeft gekregen onder de naam Sneep. Bij een dergelijke programmatische aanpak vervult het barrièremodel een cruciale rol. Dit model is gebaseerd op het uitgangspunt dat een aantal hindernissen moet worden genomen, alvorens criminele activiteiten kunnen worden gestart en de daaruit voortkomende winsten kunnen worden geïncasseerd. Op deze punten zijn criminelen en hun organisaties het meest zichtbaar en kwetsbaar en kunnen ze dan ook indachtig de filosofie van de versterkingsprogramma's het beste worden aangepakt. Partijen werken daarbij intensief samen en delen zoveel mogelijk

⁵³ TK, 2007-2008, 31 200, nr. 16

informatie voor een structurele aanpak van de problematiek en het wegnemen van gelegenheidsstructuren.

Deze aanpak is vrij nieuw en wordt in de vorm van proeftuinen per thema op verschillende manieren in de praktijk gebracht en verder ontwikkeld. Op basis van de daarbij opgedane kennis kunnen nieuwe beleidsmaatregelen worden genomen om drempels ook daadwerkelijk op te werpen. Wat geleerd is, wordt onder de aandacht gebracht van parketten, politieregio's en (lokale) besturen. Juist om te waarborgen dat de "lessons learnt" in de toekomst breder kunnen worden toegepast, zullen alle proeftuinen worden gemonitord en geëvalueerd.

Daarbij zijn externe wetenschappelijke onderzoekers betrokken. Bij de keuze van de proeftuinen nemen criteria als de mate van innovatieve aanpak, dupliciteitsvrijheid en kansrijkheid, maar ook de spreiding over verschillende regio's een belangrijke plaats in.

Er is een zevental thema's benoemd waarop de versterkingen in de vorm van een programmatische aanpak zich in dit verband zullen richten. Het gaat om de thema's mensenhandel/mensensmokkel, georganiseerde hennepcultuur, kinderporno, heling op internet, onverklaarbaar vermogen/witwassen, vastgoed, en ICT als doelwit van cybercrime. Hiertoe worden 'proeftuinen' ingericht, die gekoppeld zijn aan concrete opsporingsonderzoeken. In 2008 starten twee proeftuinen op de thema's mensenhandel (Groningen/Friesland en Utrecht) en georganiseerde hennepcultuur (samenwerkingsverband Zuid 6 van de zuidelijke politiekorpsen en Haaglanden). Ook voor kinderporno is op korte termijn een proeftuin voorzien. Het aantal proeftuinen zal oplopen tot maximaal 28 (4 per thema) in de jaren daarna.

4.6.1 Programma Versterking Aanpak Georganiseerde Misdaad (PVAGM)

De bestrijding van georganiseerde misdaad wordt geïntensiveerd door gerichte versterkingen van organisatie, capaciteit en deskundigheid bij OM en politie. Ook worden diverse maatregelen getroffen om de internationale samenwerking te versterken. De meeste aandacht zal de komende jaren uitgaan naar het aanpakken van gelegenheidsstructuren die georganiseerde misdaad -bewust of onbewust- faciliteren. Daarbij zal in het bijzonder ook aandacht worden gegeven aan maatregelen om verwevenheid tussen onderwereld en bovenwereld tegen te gaan, onder andere door kwetsbare beroepsgroepen of dienstverleners weerbaarder te maken tegen misbruik door criminelen. Zo werken de Ministeries van Justitie, Financiën en BZK op dit moment gezamenlijk diverse concrete maatregelen uit ten behoeve van een krachtiger aanpak van misbruik en criminaliteit in de vastgoedsector (zie ook par. 4.6.1.4).

4.6.1.1 Bestuurlijke en preventieve aanpak georganiseerde misdaad

Op 15 februari 2008 is het "actieprogramma bestuurlijke aanpak" naar uw Kamer gestuurd. Dat richt zich onder andere op het verhogen van de bewustwording voor risico's van innesteling van georganiseerde misdaad op lokaal niveau, op het vergroten van de slagkracht en het versterken van de informatiepositie van het lokale bestuur. Daartoe wordt onder andere een landelijk dekkend netwerk van tien Regionale Informatie- en Expertisecentra (RIEC's) ingericht. Een centrum (Maastricht) is al gerealiseerd. Door de centra moeten gemeenten effectiever samenwerken met onder

meer politie en justitie , belastingdienst, fiscale en sociale opsporingsdiensten. Het is de bedoeling dat naast fraude en misbruik van de vastgoedsector ook zaken als mensenhandel en hennepeteelt worden bestreden. Ook het nationale kennis- en expertisecentrum kan dit jaar nog van start. Binnenkort wordt Uw Kamer hierover nader geïnformeerd.

Het Bestuurlijk Akkoord - met als doel het verbeteren of vereenvoudigen van de informatie-uitwisseling tussen bestuurlijke overheden en handhavingdiensten - is ondertekend door de betrokken bewindslieden, de voorzitter van het College van procureurs-generaal en de voorzitter van de VNG.

Op 13 en 14 maart 2008 vond het EU-seminar bestuurlijke aanpak georganiseerde misdaad plaats. Van de 27 Europese landen waren er 20 present. Op basis van de uitkomsten van het seminar wordt een advies aan de JBZ-Raad opgesteld. De hoofdlijnen hiervan zijn begin mei in de relevante Europese Raadswerkgroepen besproken en op draagvlak getoetst. Vervolgens zullen ze in overleg met een kopgroep van Europese landen verder worden ingekleurd. Er is overleg met het Franse voorzitterschap over de wijze waarop het Nederlandse initiatief tijdens hun voorzitterschap op een goede manier kan worden gepresenteerd.

Ook wordt de werking en toepassing van de *Wet Bibob*⁵⁴ verbeterd, op basis van de uitkomsten van de in juli 2007 verschenen evaluatie⁵⁵. Voorzien is onder meer in uitbreiding van de personele capaciteit van het landelijk bureau Bibob om de doorlooptijden te verkorten en het aantal te behandelen aanvragen te verhogen. Ook vindt nog in 2008 besluitvorming plaats over de wenselijkheid van uitbreiding van de werkingssfeer van de wet Bibob tot andere branches en over de mogelijkheid om te komen tot 'verkorte adviezen' van het landelijk bureau Bibob aan gemeenten, dit mede naar aanleiding van signalen van lokale overheden. Omdat informatie uit witwasonderzoeken betrokken kan worden bij het opstellen van een Bibob-advies, komen de verbeteringen van het Bibob-instrumentarium ook ten goede aan de witwasbestrijding en daaraan gerelateerde vastgoedcriminaliteit.

Het Ministerie van Justitie zet het preventief doorlichten van branches en sectoren die kwetsbaar lijken voor beïnvloeding of misbruik door criminaliteit voort. Deze zomer is de doorlichting van de kunsthandel met een beleidsreactie aan uw Kamer⁵⁶ aangeboden, in het najaar volgt het rapport over de doorlichting van de taxibranche. De ontwikkeling van een nieuw instrument voor misdaadrisicoanalyse is gestart. Doel van dit instrument is om in een vroeg stadium zicht te krijgen op mogelijke kwetsbaarheden of criminaliteitsbevorderende factoren. Met het oog op het kunnen volgen van geldstromen wordt voor de notaris een wettelijke informatieplicht jegens de Belastingdienst en in voorkomende gevallen jegens het OM gecreëerd met betrekking tot geldstromen die via zijn derdenrekening verlopen. De consultatieronde voor dit wetsvoorstel is net afgerond. Na de verwerking van de commentaren zal het wetsvoorstel naar de Raad van State worden gestuurd.

⁵⁴ Wet Bevordering Integriteit Beoordelingen door het Openbaar Bestuur

⁵⁵ Brief van de ministers van Justitie en BZK aan de Tweede Kamer van 16 juli 2007, TK, 2007-2008, 31109, nr. 1.

⁵⁶ TK 2007-2008, 31255, nr. 10.

4.6.1.2 *Versterking repressieve aanpak*

Dit onderdeel van het versterkingsprogramma betreft onder meer de versterking van de informatie-analysefunctie. OM en politie zijn gestart met het verbeteren van hun zogenaamde “intelligencefunctie”, conform de aangekondigde plannen. Het Nationaal Intelligence Model is ontwikkeld en vastgesteld. Daarnaast wordt in het najaar van 2008 een nieuw Nationaal Dreigingsbeeld Zware of Georganiseerde Criminaliteit opgeleverd, op basis waarvan aanpassing of aanvulling zal plaatsvinden van de in 2004 vastgestelde speerpunten ten behoeve van de aanpak van georganiseerde misdaad voor de volgende vier jaar. Nog in 2008 wordt er geïnvesteerd in het ontwikkelen van opleidingen en wordt er ter vergroting van de kennis op het gebied van “intelligence” een lectoraat “Intelligence” ingericht bij de Politieacademie. Tevens zijn de voorzieningen getroffen om in 2009 de informatie-analysecapaciteit bij de politie fors uit te breiden. Ook bij het OM wordt uitwerking gegeven aan de benodigde personele versterking door werving van informatieofficieren en criminologen. De zogenaamde ‘doorontwikkeling’ van de Nationale Recherche ligt op schema en wordt wat de personele reorganisatie betreft in 2009 afgerond. Tot slot dragen de hierna (par. 4.6.2) beschreven maatregelen ter versterking van het financieel rechercheren en de bestrijding van witwassen in belangrijke mate bij aan een effectieve strafrechtelijke aanpak van georganiseerde misdaad.

4.6.1.3 *Internationale samenwerking*

Versterking van de internationale samenwerking krijgt vorm via concrete maatregelen en in de vorm van concrete projecten. Zo is op initiatief van Nederland een pilot gestart voor versterking van de operationele samenwerking met Europol in de Noordwestelijke Regio van de EU op het terrein van mensenhandel, één van de EU-prioriteiten gebaseerd op het door Europol opgestelde ‘Organised Crime Threat Assessment’. Ook is een onderzoek in voorbereiding naar mogelijke verbeteringen bij de afhandeling van rechtshulpverzoeken op (een of meer) OCTA-prioriteiten aan/uit een of meer landen van de Noordwestelijke Regio van de Unie. De voorbereidingen voor het in gebruik stellen van de nationale adapter voor het Europol Informatie Systeem (EIS) zijn nagenoeg afgerond en de minister van BZK zal deze op korte termijn in gebruik stellen. Met deze adapter kan het KLPD meer en eenvoudiger informatie leveren aan het Europol Informatie Systeem. Met betrekking tot de preventieve en bestuurlijk aanpak in EU-kader zij verwezen naar paragraaf 4.6.1.1.

Daarnaast zijn er maatregelen getroffen ter verbetering van de strafrechtelijke samenwerking met derde landen, dat wil zeggen landen buiten de EU en de Raad van Europa. Zo is een inventarisatie uitgevoerd welke behoeften derde landen hebben op het terrein van internationale strafrechtelijke samenwerking met Nederland en in hoeverre die overeenstemmen met de wensen die in de opsporingspraktijk bestaan ten aanzien van specifieke derde landen. Op basis van deze inventarisaties zal de Minister van Justitie nu een (intern) werkprogramma maken voor het maken van nadere afspraken met prioriteitslanden. Deze afspraken kunnen bilaterale verdragen behelzen, maar vaker ook Memoranda of Understanding (werkafspraken) ter vergemakkelijking van operationele contacten. Bij dit alles zal Nederland zijn verdragsverplichtingen, voortvloeiend uit bijvoorbeeld het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens, niet uit het oog verliezen.

In december 2007 heeft een expertmeeting plaatsgevonden over de verruiming van de toegang van andere landen tot de Nederlandse politieke gegevens die zijn opgeslagen in de diverse Interpoldatabanken. Op basis van de uitkomsten van deze expertmeeting is de Nederlandse informatie in de databanken gestolen en verloren reisdocumenten, gestolen voertuigen en gestolen kunstwerken volledig opengesteld voor alle landen aangesloten bij Interpol. Binnenkort zal de Minister van Justitie een beslissing nemen met betrekking tot de verdere openstelling van Nederlandse informatie in de databank gezochte en vermiste personen.

Om drugstransporten op zee vanuit West-Afrika richting Europa te onderscheppen, is in september 2007 het Maritime Analysis and Operations Centre-Narcotics (MAOC-N) opgericht, waarbij een zevental EU-landen operationeel met elkaar samenwerkt. Sinds 1 juli 2008 heeft het KLPD een verbindingsofficier bij het centrum in Lissabon gestationeerd.

Ook de versterking van de operationele rol van Eurojust bij de bestrijding van georganiseerde criminaliteit en terrorisme in de EU, waarover de JBZ-Raad op 25 juli jl., met Nederland als een van de initiatiefnemers, een politiek akkoord heeft bereikt, draagt bij aan een versterking van de internationale samenwerking op dit terrein.

Tevens is de samenwerking met bronlanden en transitlanden van georganiseerde criminaliteit versterkt. Bijvoorbeeld op het terrein van de bestrijding van mensenhandel zijn projecten opgezet of in bespreking met Roemenië, Bulgarije en Nigeria.

4.6.1.4 *Programmatische aanpak op specifieke thema's*

Op 27 februari 2008 is de *Task Force mensenhandel* ingesteld door de Minister en de Staatssecretaris van Justitie. De Task Force richt zich onder andere op het versterken van het toezicht in de legale en de illegale prostitutiesector, de dadergerichte aanpak en het barrièremodel.

Op 10 juli 2008 is de *Task Force georganiseerde hennepcultuur* ingesteld door de Ministers van Justitie en van BZK. In het najaar van 2008 zal een plan van aanpak worden vastgesteld, conform de doelstellingen zoals die in het beleidsprogramma PVAGM zijn opgenomen.

Het project Emergo, het gezamenlijke proefproject van de departementen van Justitie en van BZK met de gemeente Amsterdam, het OM, de politie en de belastingdienst, dat tot doel heeft de criminele gelegenheidsstructuren in postcodegebied 1012 aan te pakken, is gestart. Er is een juridisch kader voor gegevensuitwisseling ontwikkeld. Twee teams, ondersteund door wetenschappelijke onderzoekers en IT-deskundigen, werken thans aan het analyseren van informatie op drie thema's, met als doel kennisvergaring en doelgerichte interventies door de betrokken handhavingsorganisaties.

De aanpak van *misbruik van vastgoed* verloopt conform de aangekondigde maatregelen en planning; de actie vastgoed van de Belastingdienst is eind 2007 al gestart, de programmatische aanpak van vastgoedfraude wordt thans vormgegeven in samenwerking met het OM. De beleidsmatige onderwerpen en maatregelen zijn

opgepakt door de gezamenlijke werkgroep vastgoed van de Ministeries van Justitie en van Financiën. Op dit moment worden onder regie van deze werkgroep diverse maatregelen uitgewerkt ter voorkoming en bestrijding van criminaliteit in de vastgoedsector. Uw Kamer zal hierover op korte termijn in een separate brief worden geïnformeerd. Daarin zal ook aandacht wordt besteed aan het voorstel van het lid van uw Kamer, de heer Heerts,⁵⁷ om een 'piepsysteem' voor het Kadaster in te voeren, alsmede aan de uitkomsten van een recent uitgevoerd onderzoek van het WODC naar illegale praktijken in de vastgoedsector, met inbegrip van de rol van taxateurs⁵⁸.

Met betrekking tot de aanpak van *criminele misstanden in prostitutiebranche* wijs ik U op alle activiteiten die in het kader van bestrijding van mensenhandel plaatsvinden. Daarnaast is op 8 januari jl. de herhaling van de campagne 'Schijn bedriegt' van start gegaan. Die campagne moet klanten van prostituees er op wijzen dat zij signalen van mensenhandel kunnen opvangen en die anoniem kunnen melden bij Meld Misdaad Anoniem. Daarnaast werkt het kabinet aan een wetsvoorstel inzake de regulering van de prostitutie. Doel van de Wet regulering prostitutie is de prostitutiesector aan een strikter en meer uniform vergunningenbeleid te onderwerpen. Hierbij is nadrukkelijk aandacht voor de positie van de prostituee en de samenhang met de mogelijke strafbaarstelling van de klant van niet-gereguleerde prostitutie. Op dit moment vindt uitwerking plaats van de hoofdlijnen die al met Uw Kamer zijn gedeeld⁵⁹ en onderwerp van een algemeen overleg zijn geweest. Deze uitwerking geschiedt in interdepartementale afstemming, waarbij ook de VNG nadrukkelijk betrokken is. Naar verwachting wordt een conceptwetsvoorstel nog in het vierde kwartaal van 2008 in consultatie gebracht. Parlementaire behandeling van het wetsvoorstel wordt voorzien in 2009, inwerkingtreding van de wet in 2010.

4.6.2 *Versterking aanpak financieel-economische criminaliteit (Finec)*

Zoals hiervoor al is gememoreerd, hebben het OM en de politie in 2008 een aanvang gemaakt met de implementatie van die onderdelen van het versterkingsprogramma waarvoor zij verantwoordelijk zijn. Belangrijke pijlers van het intensiveringsprogramma FINEC voor het OM zijn het afnemen van de financiële macht en middelen van criminelen, onder andere door het volgen van geldstromen bij de opsporing. De ambitie voor 2011 is dat het OM kwantitatief en kwalitatief in staat is om zijn rol te vervullen als sluitstuk van het preventieve beleid aangaande horizontale en verticale fraude. Ook is het OM dan in staat om aan de voorkant sturing te geven op informatievergaring en de te genereren zaken .

Het intensiveringsprogramma FINEC kent een viertal resultaatgebieden, te weten:

- stroomlijning van de aanpak van horizontale fraude, waarbij de fraude in het particuliere geld- en goederenverkeer plaatsvindt;

⁵⁷ TK, 2007-2008, Handelingen, 23-1719 en 24-1808 van 14 en 15 november 2007

⁵⁸ Dit onderzoek is een vervolg op het op 6 maart 2007 aan uw Kamer aangeboden onderzoek 'Malafide praktijken in de vastgoedsector' (TK 29 911 en 29 537, nr. 6)

⁵⁹ TK, 2007-2008, 25437, nr. 56.

- stroomlijning van de aanpak van verticale fraude, waarbij de overheid de benadeelde partij is;
- versterking van de financiële opsporing door de politie;
- vervolging door het OM en
- versterking van 'afnemen en 'ontnemen' met als doelstelling in 2011 een ontnomen bedrag van € 24 mln.

Het programma Finec bij de politie heeft een tweeledig doel:

- een kwalitatief betere wijze van financieel rechercheren;
- een verhoging van de productie van activiteiten op het gebied van financieel-economische opsporing.

De succesfactoren zijn gedefinieerd op basis waarvan het Finecprogramma binnen de politie is ingericht. Er zijn afspraken met de Politieacademie gemaakt over het incorporeren van Finec-aspecten in bestaande opleidingen, het ontwikkelen en verzorgen van Finec-specifieke opleidingen, het uitvoeren van slachtofferonderzoek in relatie tot Finec, en het inrichten van een lectoraat financieel- economische opsporing. Er zijn kortlopende doeltoewijzingen verstrekt aan bovenregionale rechte teams om de productie van fraudezaken te vergroten. Er is structurele personele capaciteit toegewezen op Finecgebied aan de Nationale Recherche. En tot slot is er overleg gestart met OM, FIOD-ECD, private partners, zoals de Nederlandse Vereniging van Banken, het notariaat en het meldpunt M om de ketensamenwerking tussen deze partners verder te optimaliseren.

De komende maanden wordt geïnvesteerd in het selecteren van pilotkorpsen op basis van een nulmeting naar de status van financieel-economisch rechercheren binnen de Nederlandse politie, het selecteren en opstarten van proeftuinen, het op basis van clusterplannen opstellen van de begroting en bestedingsplan 2009, inclusief de personele component. Het uiteindelijke doel is dat de investeringen in dit programma een blijvend rendement gaan opleveren.

Hieronder volgt een korte weergave van de stand van zaken met betrekking tot de verschillende onderdelen van het Finec-programma.

4.6.2.1 *Fraudebestrijding*

Het Steunpunt Acquisitiefraude ontvangt dit jaar en volgend jaar een bedrag ter grootte van € 250.000 van het Ministerie van Justitie ten behoeve van onder meer de versterking van de publiek-private samenwerking op dit terrein. Er zal in 2009 een onderzoek worden afgerond naar de aard, omvang en schade van acquisitiefraude. Tussen het OM en het Verbond van Verzekeraars zal nog in 2008 een handhavingsarrangement worden gesloten met het oog op de versterking van de publieke en private samenwerking bij de aanpak van fraude. De intentie is verder dat er zo spoedig mogelijk een door alle betrokken partijen ondertekend Convenant komt over een pilot informatie-uitwisseling bij brandverzekeringsfraude in de politieregio's Noord- en Zuid-Limburg. Er is inmiddels, in lijn met de strekking van de motie van de leden De Wit en Azough⁶⁰, een onderzoek gestart naar de wenselijkheid van het opzetten van een meldpunt of hulpdienst voor slachtoffers van fraude. In het voorjaar van 2009 zullen er op dit punt

⁶⁰ TK, 2007-2008, 31 200, VI, nr. 48.

concrete aanbevelingen aan het Nationaal Platform Criminaliteitsbeheersing (NPC) worden gedaan. Tevens zal een onderzoek uitgevoerd worden naar de wijze waarop een publieke bewustwordingscampagne over fraude en oplichting het beste vorm gegeven zou kunnen worden. De uitkomsten van dit onderzoek zullen eveneens in het voorjaar van 2009 aan het NPC worden voorgelegd. Tot slot wordt momenteel een proeftuin ingericht over het thema heling en internet.

4.6.2.2 *Aanpak witwassen*

Voor de FIOD-ECD is vanaf 2008 jaarlijks € 3 mln. beschikbaar voor een uitbreiding van 37 fte ten behoeve van de bestrijding van witwassen. Hiervan worden 6 fte ingezet op de versterking van informatiefunctie op het gebied van witwassen en de overige worden ondergebracht in 2 specialistische teams opsporing witwastaken (een gevestigd in Haarlem en de ander in Amsterdam). Om de twee specialistische witwasteams zo spoedig mogelijk operationeel te krijgen, heeft de FIOD-ECD ervoor gekozen de toegekende formatie zoveel mogelijk in te vullen door de verplaatsing van ervaren medewerkers naar de beide teams en voor de opengevallen plaatsen nieuwe medewerkers te werven. Van de 6 fte ter versterking van de informatiefunctie zijn er 5 al ingevuld en zal de laatste in het najaar volgen. De beide opsporingsteams zijn weliswaar nog niet geheel bezet, maar wel al operationeel. De selectie- en benoemingsprocedures zijn afgerond en de volledige sterkte wordt ultimo 2008 bereikt. Deze extra capaciteit zal met name worden ingezet bij bestrijding van witwassen als zelfstandig fenomeen, in relatie met de financieel-economische sector en het thema vastgoed. In het bijzonder zal er aandacht zijn voor zgn. facilitators, zoals notarissen, advocaten en accountants. Daarnaast zal de FIOD-ECD capaciteit inzetten voor de benutting van financiële signalen, met name MOT-informatie.

De Ministeries van Justitie en van Financiën zijn in samenspraak met het OM, FIU-Nederland en meldingsplichtige instellingen bezig met de nadere invulling van de algemene en individuele terugkoppeling over het gebruik van gemelde transacties met het zo optimaal mogelijk benutten van de wettelijke mogelijkheden. Doel van de verbeterde terugkoppeling is de verbetering van meldgedrag van de instellingen en meer inzicht in de effectiviteit van het meldsysteem.

In het programma FINEC is ook aandacht voor verbetering van informatie-uitwisseling. Zo zal de informatie uit opsporingsonderzoeken naar witwassen door politie en FIOD-ECD na analyse systematisch worden gebruikt voor terugkoppeling naar onder meer financiële instellingen en bestuursorganen (bestuurlijke rapportages). De bestuursorganen zullen op basis van dergelijke bestuurlijke rapportages passende maatregelen kunnen nemen.

Voor de maatregelen op het gebied van vastgoedfraude, die raakvlakken hebben met de aanpak van financieel-economische criminaliteit, zij korthedshalve verwezen naar de passage hierover in punt 4.6.1.4 van deze brief.

Tot slot, het Algemene Rekenkamer rapport 'Witwassen en Terrorismedinanciering' en de hierover door Uw Kamer gestelde vragen⁶¹, bieden goede aanknopingspunten voor de

⁶¹ TK, 2007-2008, 31477, nrs. 1-2.

Ministeries van Financiën en van Justitie om gezamenlijk verder vorm te geven aan het domein witwassen binnen het kader van het Finecprogramma. Korthedshalve zij hier verwezen naar de antwoorden op de vragen, die Uw Kamer zijn toegezonden bij brief van 5 september 2008⁶².

4.6.2.3 *Versterken aanpak afnemen onverklaarbaar vermogen*

In het kader van de Implementatie van het EU-Kaderbesluit inzake wederzijdse erkenning van beslissingen tot confiscatie⁶³ is een ministeriële regeling in voorbereiding. Op 15 juli 2008 is het conceptwetsvoorstel ter verbetering van de uitvoering van de ontnemingmaatregel ter consultatie toegezonden aan de vaste adviesorganen. De versterking van de internationale aspecten bij ontneming krijgt vorm via het project 'Uitbouwen BOOM tot EU 'contact point' voor internationale ontnemingszaken. Dit najaar zal een expertmeeting met deelname van alle betrokken partijen worden gehouden die tot doel heeft in kaart te brengen in hoeverre het 'afnemen' in de brede zin des woords de komende jaren nog verder kan worden gestimuleerd. Er zullen naar verwachting in de loop van 2009 ook zgn. proeftuinen (zie hiervoor onder punt 4.6) kunnen worden ingericht op het thema witwassen/onverklaarbaar vermogen. Tot slot wordt het ressortparket in Leeuwarden thans uitgebreid met formatie ten behoeve van de behandeling van (extra) ontnemingszaken.

4.6.2.4 *Corruptiebestrijding*

In het meerjarenbeleidsplan 2008-2012 heeft de Rijksrecherche een zestal speerpunten benoemd waaraan zij de komende jaren zal gaan werken. Deze speerpunten worden uitgewerkt in concrete activiteiten in de jaarlijks terugkerende jaarplannen. Uit het Jaarplan 2008 van de Rijksrecherche blijkt dat zij zich bij de intensivering van de aanpak van corruptie richt op 3 pijlers:

De eerste pijler betreft verbetering van de informatiepositie over ambtelijke corruptie. Op 1 juli 2008 is de Rijksrecherche gestart met een strategische analyse van omkoping van ambtenaren bij het openbaar bestuur.

De tweede pijler ziet op een uitbreiding van de (opsporings-)capaciteit ten behoeve van de aanpak van ambtelijke corruptie met 17 fte, waaronder 6 fte tactisch rechercheurs, 2 recherchemedewerkers, 2 informatierechercheurs, 2 financieel rechercheurs, 4 analisten en een adviseur. In het Jaarplan 2008 heeft de Rijksrecherche aangegeven 10 procent meer zaken te kunnen genereren op het gebied van bestrijding van ambtelijke corruptie. Samen met het OM zal worden bezien of er ten minste één zaak richting de omkoper (in plaats van de omgekochte) gestart kan worden.

Het vergroten van kennis en kunde met betrekking tot het signaleren en de aanpak van (ambtelijke) corruptie door middel van het ontwikkelen en geven van cursussen en trainingen vormt de derde pijler. In 2008 wordt een informatie- en kennis structuur ingericht binnen de Rijksrecherche. Dit zal mede vorm worden gegeven op basis van de uitkomsten uit de strategische analyse. Er worden met minstens drie externe partners, waaronder in ieder geval de FIOD-ECD, convenanten afgesloten. In deze convenanten worden in ieder geval afspraken opgenomen over het uitwisselen van 'best practices' op

⁶² TK, 2007-2008, 31477, nr. 5

⁶³ Zie ook het wetsvoorstel ter implementatie van dit Kaderbesluit (TK 20070-2008, 31555, nrs. 1-3)

het gebied van ambtelijke corruptie. Dit jaar wordt ook begonnen met het opleiden van de tactische rechercheurs op het gebied van financieel, digitaal en internet onderzoeken.

Tot slot, in november 2007 is Nederland voor de derde maal door GRECO (Raad van Europa) geëvalueerd. Tijdens de evaluatie is gekeken naar de strafbaarstelling van omkoping. De eindconclusie van het rapport luidt dat Nederland voldoet aan de vereisten die voortvloeien uit het Verdrag inzake de strafrechtelijke bestrijding van corruptie en het aanvullend protocol. Wel signaleren de evaluatoren enkele punten waarop in hun ogen verbetering van het instrumentarium mogelijk is. Een en ander is tot uitdrukking gebracht in een zestal aanbevelingen. Nederland moet in het door GRECO gehanteerde stramien in het najaar van 2009 rapporteren over wat het heeft gedaan met de aanbevelingen van GRECO.

4.6.3 *Intensivering bestrijding cybercriminaliteit*

In de hierboven al aangehaalde brief over de rechtshandhaving op internet is het kader geschetst voor de rechtshandhaving bij cybercrime en internetmisbruik in het bijzonder. Het programma *Intensivering bestrijding cybercriminaliteit* zal niet alleen veel aandacht schenken aan voorlichting en preventie. Ook zal het de randvoorwaarden voor de inhaalslag die nodig is voor de opsporing en vervolging moeten organiseren, teneinde klaar te zijn om de strafrechtelijke kant van de bestrijding van cybercrime in de toekomst adequaat te kunnen invullen.

4.6.3.1 *Onderzoek*

De afgelopen periode is een aantal onderzoeken afgerond die van belang zijn voor de bestrijding van cybercrime. Meegezonden met de brief over de rechtshandhaving is het WODC-onderzoek onder de titel High-tech crime, soorten criminaliteit en hun daders: een literatuurinventarisatie.⁶⁴ Voor de inhoud hiervan verwijs ik u naar de brief. Daarnaast is onlangs aan Uw Kamer gezonden het onderzoek *Filteren van kinderporno op internet : een verkenning van technieken en reguleringen in binnen- en buitenland*. Voor de inhoud daarvan verwijs ik u naar de aanbiedingsbrief bij dit rapport aan uw Kamer⁶⁵. In het kader van 'Notice-and-Take'-Down (NTD) zijn verder relevant de juridische analyse van artikel 54a van het Wetboek van Strafrecht⁶⁶ en de binnenkort te verschijnen NTD-gedragcode die gevolgd zal worden door het bedrijfsleven en die is opgesteld na onderzoek in het kader van het NICC programma.

4.6.3.2 *Preventie*

In het kader van preventie heeft het Ministerie van Justitie in de afgelopen periode (samen met de Ministeries van EZ, van BZK en andere departementen, handhavingsinstanties, meldpunten en vertegenwoordigers van bedrijfsleven en

⁶⁴ R.C. van der Hulst en R.J.M. Neve. WODCO&B nr 264, Ministerie van Justitie / WODC, Den Haag, 2008.

⁶⁵ Brief van 15 september 2008 (TK 2007-2008, 28684, nr. 166).

⁶⁶ M.H.M. Schellekens, B.J. Koops en W.G. Teepe. "Wat niet weg is, is gezien. Een analyse van art. 54a Sr. In het licht van een Notice – and – Take- Down – regime. Universiteit van Tilburg, Oktober 2007.

consumenten) gewerkt aan de inrichting van de brede cybercrime-veiligheidsketen aan de hand van thema's en maatregelen, die in de diverse plannen en overleggrema eind 2008 vastgesteld zullen worden. Ze krijgen hun beslag in de nog uit te werken preventieagenda voor de komende jaren. Zo wordt gewerkt aan intensivering van de voorlichting via een postbus 51 campagne *Voorkom Slachtofferschap Cybercrime* (mede n.a.v. het overleg met de Tweede Kamer over de Nota *Rechtshandhaving en Internet*) en aan een WODC-onderzoek (n.a.v. de motie Cörüz⁶⁷) dat de start kan zijn van een structurele, meerjarige aanpak van voorlichting.

4.6.3.3 *Organisatie, deskundigheid en capaciteit*

Zowel bij politie als bij het OM is specifiek voor de bestrijding van cybercrime een projectstructuur ingericht. Het Programma Cybercrime bij de politie is ingericht op basis van drie clusters.

Het eerste cluster gaat over innovatie. Er is een 'call for proposals' uitgegaan naar de korpsen om innovatieve voorstellen voor de aanpak van cybercrime aan te reiken. Het programma heeft met gebruikmaking van de ervaringen van het nationale programma 'InAxis' een sponsorregeling ontwikkeld met toetsingscriteria voor het beoordelen van experimentele voorstellen van korpsen. Voor de zomer is de projectorganisatie voor de proeftuin heling en internet ("kiezen of helen") gestart. Het eerste resultaat moet een technische voorziening zijn tussen de politie en een relevante marktpartij (Marktplaats). Het cluster methoden en technieken heeft de hoogste prioriteit de afgelopen periode gelegd bij harmonisering van de verschillende technologische toepassingen van politiekorpsen om opsporing op internet te kunnen verrichten. Er wordt gewerkt aan één toepassing voor alle korpsen om veilig opsporingshandelingen te kunnen verrichten op internet.

Het cluster organisatie, onderzoek en opleidingen is de afgelopen periode een drietal praktijkgerichte onderzoeken gestart waarvan de resultaten eind 2008 dan wel begin 2009 zullen worden gepresenteerd. In de omgevingsanalyse worden de actoren die een rol (kunnen) vervullen in de aanpak van cybercrime in kaart gebracht en voorstellen ontwikkeld voor een effectieve gezamenlijke aanpak. Daarnaast wordt een onderzoek uitgevoerd naar de stand van zaken bij de Nederlandse politie op gebied van organisatie en aanpak van cybercrime. Begin volgend jaar komt een techniek op het gebied van 'videofingerprinting' beschikbaar, waarmee de effectiviteit en efficiency om beeldmateriaal te analyseren (zoals kinderporno) in de toekomst ingrijpend wordt vergroot.

De opzet van de proeftuin voor de aanpak van kinderporno in een van de korpsen is in vergaande voorbereiding. Deze proeftuin zal in de komende maanden operationeel worden.

Verder staan twee criminogene analyses in de steigers. In een kwantitatief onderzoek wordt dit najaar de impact van digitalisering van onze samenleving in beeld gebracht. Dit onderzoek zal naar verwachting bijdragen aan een gedeelde "sense of urgency" bij alle betrokken partijen in de aanpak van cybercrime. Een dieper gaande kwalitatieve analyse van het fenomeen cybercrime kan medio 2009 worden verwacht. De uitkomsten van deze onderzoeken worden gebruikt voor de verdere inrichting van het programma Cybercrime in de komende jaren en voor gerichte praktische aanbevelingen aangaande organisatie en opleiding. De huidige activiteiten in dit cluster staan nu nog in hoofdzaak

⁶⁷ TK 2007-2008, 28684, nr. 126

in het teken van het verrichten van onderzoek. Op termijn zullen de resultaten van de activiteiten uit de twee andere clusters door dit cluster worden geïmplementeerd.

4.6.4 *Identiteitsfraude*

Programma Identiteitsmanagement

Bij veel vormen van ernstige criminaliteit (financieel-economische criminaliteit, cybercriminaliteit en georganiseerde misdaad) wordt identiteitsfraude als instrument gebruikt. Het interdepartementale (i.e. BZK en Justitie) programma Identiteitsmanagement is in 2008 gestart, teneinde een samenhangend pakket maatregelen te ontwikkelen om identiteitsfraude zoveel mogelijk te voorkomen en bestrijden. Dit programma is gericht op het verbeteren van de vaststelling, vastlegging en controle van identiteiten en op voorlichting aan burgers en bedrijfsleven.

Met dit *programma Identiteitsmanagement* worden de volgende resultaten beoogd:

- in 2009 tot stand brengen van een meldpunt voor misbruik van identiteiten dan wel identiteitsfraude, met als doel het in kaart brengen van de aard en omvang van identiteitsfraude, de adequate afhandeling van meldingen en het optreden als helpdesk en (algemene) informatieverstrekker;
- samen met de uitvoerende en controlerende instanties in 2009 maatregelen doorvoeren om de aanpak van misbruik van reisdocumenten en andere identiteitsdocumenten te versterken;
- vóór eind 2008 een visie ontwikkelen op de samenhang en toepassing van biometrie en een visiedocument opstellen voor het inrichten van de zogeheten 'Document Verifying Authority';
- het (in relatie tot fraude) nader onderzoeken van de digitale identiteitsketen in 2009;
- onderzoeken (via wetenschappelijk onderzoek en een praktijkanalyse met experts) in hoeverre het noodzakelijk en/of wenselijk is om identiteitsfraude (zelfstandig) strafbaar te stellen.

Programma Progris

Uiterlijk in 2010 moet een nieuwe systematiek zijn ingevoerd om de identiteit van verdachten en veroordeelden vast te stellen.

Het kabinet beoogt daartoe het thans bij Uw Kamer ter behandeling voorliggende wetsvoorstel dat de identiteitsvaststelling in de strafrechtketen in alle opzichten regelt in 2009 in werking te laten treden .

Intussen vorderen de voorbereidingen voor de invoering van de nieuwe systematiek conform de eerder afgegeven planning. Vanaf begin 2009 wordt de eerste fase van de nieuwe systematiek geleidelijk ingevoerd (identificatie en verificatie met behulp van een identiteitsdocument). Vanaf begin 2010 volgt de tweede fase (identificatie en verificatie met gebruikmaking van foto's en vingerafdrukken). De gefaseerde inwerkingtreding van het wetsvoorstel is logischerwijze gekoppeld aan de uitrol van de tweede fase.