

Vergaderjaar 2000–2001

**27 834**

## **Criminaliteitsbeheersing**

**Nr. 2**

**NOTA**

### **Investeren in een zichtbare overheid**

#### **Inhoudsopgave**

|   |           |
|---|-----------|
| <b>Samenvatting</b>                                       | <b>2</b>  |
| <b>Hoofdstuk 1 Het strafrechtelijke handhavingstekort</b> | <b>4</b>  |
| <b>Hoofdstuk 2 Investeren in kwaliteit</b>                | <b>15</b> |
| 2.1 Criminaliteitspreventie                               | 16        |
| 2.2 Kwaliteit en sturing van de opsporing                 | 20        |
| 2.2.a «Redelijke opsporingsinspanning»                    | 20        |
| 2.2.b Informatiehuishouding                               | 22        |
| 2.2.c «Cybercrime»  | 25        |
| 2.2.d Georganiseerde criminaliteit                        | 27        |
| 2.2.e Sturen op resultaat                                 | 29        |
| 2.3 Tijdigheid van de justitiële reactie                  | 32        |
| 2.4 Maatwerk in strafrechtelijke interventies             | 37        |
| <b>Hoofdstuk 3 Versterking van toezicht en opsporing</b>  | <b>45</b> |
| 3.1 Toezicht in het publieke domein                       | 45        |
| 3.2 Opsporing: slachtoffer-gerelateerde criminaliteit     | 49        |
| 3.3 Opsporing: criminele groepen en netwerken             | 51        |
| 3.4 Opsporing: de internationale dimensie                 | 53        |
| 3.5 Kwantitatieve effecten (Justitie)                     | 56        |
| <b>Hoofdstuk 4 Kosten</b>                                 | <b>58</b> |
| BIJLAGE: De geraamde kosten                               | 60        |

## SAMENVATTING

Criminaliteitsbeheersing is al geruime tijd een speerpunt van het kabinetsbeleid. De afgelopen vijftien jaar is veel geïnvesteerd in regelgeving en in reorganisatieprocessen en uitbreidingen bij de politie, het openbaar ministerie en de rechtsprekende macht; het cellentekort en in samenhang daarmee het aantal heenzendingen zijn sterk teruggedrongen, de tenuitvoerlegging van financiële sancties heeft een nagenoeg optimaal niveau bereikt. De onlangs verschenen Politiemonitor bevolking 2001 laat zien dat inbraak en fietsendiefstal licht dalen en dat de onveiligheidsgevoelens onder de bevolking licht afnemen.

Niettemin blijft de omvang van de criminaliteit in Nederland zorgen baren. Na een langdurige periode van sterke toename is vanaf 1985 een betrekkelijk stabiel maar hoog niveau bereikt. De ophelderingspercentages zijn daarbij achtergebleven. De geweldscriminaliteit is tot voor kort blijven toenemen. Een groot aantal zaken die aanknopingspunten bevatten voor een onderzoek, kan – mede door gebrek aan capaciteit bij de politie – niet worden aangepakt. De pakkans is laag. Het uiteindelijke aantal strafrechtelijke interventies is in vergelijking met de totale omvang van de criminaliteit, gering. De doorlooptijden voor strafzaken in de justitieketen zijn lang. Een groot deel van de criminaliteit komt voor rekening van een klein deel van de daders; de recidive na een strafrechtelijke sanctie is bij deze groep daders hoog. Criminaliteit en onveiligheid komen in enquêtes naar voren als de belangrijkste punten van zorg onder de Nederlandse bevolking. De uitgaven voor de strafrechtsketen zijn in de jaren tot 1986 achtergebleven bij de stijging van de criminaliteit. Maatschappelijke opvattingen en de noodzaak tot bezuinigen waren hier debet aan. Vanaf 1986 is een inhaalslag ingezet, maar gerelateerd aan de omvang van de criminaliteit zijn onze uitgaven voor criminaliteitsbeheersing nog altijd laag vergeleken met andere westerse landen. Ook blijken bedrijfsleven en particulieren verhoudingsgewijs weinig te investeren in preventie van criminaliteit.

Deze feiten en ontwikkelingen zijn reden om een balans op te maken. Criminaliteitsbeheersing is een taak van bestuur, samenleving, bedrijfsleven, burgers, politie en justitie. In de Memorie van Toelichting bij de Justitiebegroting 2001 is aangegeven dat er indicaties zijn dat «de totale inspanning die Nederland zich getroost om criminaliteit te beheersen niet in alle opzichten gelijke tred houdt met nieuwe ontwikkelingen in het patroon van criminaliteit in Nederland». Tevens werd een nota over criminaliteitsbeheersing aangekondigd. Via de (aangenomen) motie-Van de Camp heeft de Tweede Kamer bij gelegenheid van de behandeling van de Begroting de aankondiging van deze nota ondersteund (Kamerstukken II, 2000–2001, 27 400 VI, nr. 20).

Criminaliteitsbeheersing begint bij preventie. In ruime zin gaat het dan om opvoeding, scholing, werkgelegenheid, welzijn, binding aan de samenleving. In engere zin gaat het om specifieke op preventie van criminaliteit gerichte maatregelen. Succesvol gebleken preventieve maatregelen moeten ingebed en structureel gemaakt worden. De samenwerking van bestuur, politie en justitie met private en publieke partners moet versterkt worden, zowel op centraal als op regionaal niveau.

Tegen de achtergrond van de totale inspanningen concentreert deze nota zich op de strafrechtelijke handhaving – niet op zichzelf maar als onderdeel van een breder palet. Uit de analyse komt naar voren dat de overheidsprestatie nu vooral op een viertal punten moet worden verbeterd.

1. Het toezicht: Veelvuldige overtreding van regels en een tekort aan toezicht in het publieke domein vormen de voedingsbodem van een breed gevoeld handhavingstekort, waarop lichtere en zwaardere vormen van criminaliteit zich kunnen ontwikkelen. Samen met

preventie zal geïntensiveerd toezicht door politie en gemeenten de basis moeten vormen van het voorkómen en beheersen van criminaliteit.

2. De pakkans: Veel delicten leiden niet tot enige reactie van overheidswege. Een hoog percentage non-interventies schaadt het belang van slachtoffers bij adequate genoegdoening, de geloofwaardigheid van de overheid en de effectiviteit in die gevallen dat wél een sanctie wordt opgelegd. Dat percentage moet dus omlaag, onder meer door vergroting van de totale capaciteit van toezicht in het publieke domein en van opsporing van gepleegde misdrijven. De overheid moet weer zichtbaar aanwezig zijn in het publieke domein, zichtbaar reageren op criminaliteit; overtreders dienen het besef te hebben dat zij een gereede kans lopen gepakt te worden.
3. De tijdigheid: Zaken die aan Justitie worden aangeboden, kennen vaak een te lange doorlooptijd. Een (te) lange doorlooptijd doet tekort aan het gerechtvaardigde belang van slachtoffers van misdrijven en aan het recht van verdachten op berechting binnen redelijke termijn. Bovendien verliest de straf aan effectiviteit naarmate er meer tijd verstrijkt sedert het delict werd begaan. De snelheid van de reactie moet dus worden opgevoerd.
4. Maatwerk: Politie en Justitie krijgen veel daders van delicten binnen, maar een deel van hen komt na hun straf of behandeling met grote regelmaat weer terug. De effectiviteit van de reactie is bij die groep van daders kennelijk gering. Persoonlijke aanpak in de vorm van begeleiding en toezicht blijkt van groot belang voor de effectiviteit van sancties. Geïnvesteed moet dus worden in maatwerk en persoonlijke aanpak. Dat geldt in het bijzonder voor die jonge daders die aan het begin van een criminele carrière staan. Bij die groep moet ontwikkeling tot recidive zo veel mogelijk worden voorkómen.

Om de prestatie te verbeteren, zijn nieuwe investeringen wenselijk. Het uiteindelijke doel van die investeringen is het beter beheersen van criminaliteit. Minstens zo belangrijk is, de reactie van overheidswege op een zodanig niveau te brengen dat de samenleving haar vertrouwen daarin behoudt; en meer recht te doen aan de gerechtvaardigde belangen van slachtoffers bij een goed functionerende strafrechtspleging.

Versterken van toezicht en opsporing betekent: investeren in kwaliteit en in kwantiteit. Zo'n 80 000 aangiften van misdrijven en zo'n 200 criminele groeperingen en netwerken die nu (op jaarbasis) niet in onderzoek genomen kunnen worden, moeten in behandeling genomen worden; en buitenlandse verzoeken om rechtshulp of opsporing moeten beter dan nu gebeurt beantwoord worden.

De investeringen in kwaliteit richten zich vooral op preventie, informatiehuishouding, gebruik van nieuwe technologie, deskundigheid, personeelsbeleid.

Om de hogere prestatie te kunnen leveren, wordt voorts een uitbreiding van de capaciteit met ongeveer 8000 fte bepleit. Dit getal is gebaseerd op een (ruwe) berekening dat met de aanpak van de extra zaken in de sfeer van de opsporing zo'n 3000 fte's bij de politie gemoeid zijn. Voor versterking van het toezicht op de naleving van de «kleine norm» – met inzet van het instrument van de bestuurlijke boete – wordt gedacht aan de aanstelling van (voorshands) circa 1000 gemeentelijke toezichthouders. Daarnaast wordt een aantal van circa 4000 extra politiefunctionarissen wenselijk geacht voor versterking van het toezicht als onderdeel van de basispolitiezorg in meer algemene zin. Deze aantallen beogen niet aan te geven hoe de extra toe te kennen fte's gealloceerd moeten worden. De korpsen kunnen zelf het beste bepalen voor welke politieproducten de extra medewerkers moeten worden ingezet. Wel zullen met de korpsen afspraken gemaakt (moeten) worden over de te realiseren (extra) output.

De berekening leidt tot een uitbreiding van de regiokorpsen ten opzichte van de huidige sterkte met zo'n 6700 fte en een uitbreiding op landelijk niveau met ten hoogste 300 fte.

De verlenging van de arbeidstijd bij de politie van 36 naar 38 uur per week die onlangs in de nieuwe CAO is mogelijk gemaakt, levert, ervan uitgaande dat 80% van de medewerkers van die mogelijkheid gebruik maakt, een aantal van 2000 extra fte's op. De overige circa 5000 fte zou moeten worden gevonden in een uitbreiding van de politiesterkte. Die extra instroom (naast de reguliere vervanging) wordt, gezien de inmiddels gerealiseerde opleidingscapaciteit, haalbaar geacht. Om niet een gat te laten vallen in de (capaciteit van de) politie-opleiding, is het wenselijk dat zo veel mogelijk al in 2002 wordt begonnen met de werving van extra personeel.

Om de te lange doorlooptijden c.q. de (nu al bestaande) achterstanden in de justitiële keten aan te pakken, is een inhaalslag nodig, zowel in termen van kwaliteit (o.a. afstemming van werkprocessen) als in termen van kwantiteit (fte's bij OM en gerechten).

Een inhaalslag wordt ook noodzakelijk geacht om de effectiviteit van de interventies te verhogen: meer maatwerk in de bejegening van verdachten en veroordeelden, case screening, ontwikkelen van programma's, versterken van begeleiding en toezicht. Dit vergt capaciteit vooral bij de reclassering, zowel tijdens als na de executie van de straf.

De strafrechtelijke keten is een eenheid; meer toezicht en opsporing leiden automatisch tot meer zaken bij Justitie. De middelen binnen de keten moeten proportioneel worden verdeeld. Investerings in toezicht en opsporing moeten dus gepaard gaan met investeringen in de vervolgschakels in de strafrechtelijke keten (OM, gerechten, gevangeniswezen, reclassering, CJIB, kindbescherming; alsook in rechtshulp) om de te verwachten extra instroom van zaken te kunnen verwerken.

Doel van de impuls is het verhogen van de maatschappelijk relevante prestatie. Via de bestaande, reguliere planning- en controlcycli en met behulp van de VBTB-systematiek zal dit voor alle betrokken organisaties in het domein van politie en Justitie vertaald moeten worden in concrete, duidelijke en meetbare resultaatsafspraken. Toedeling van middelen zal moeten plaatsvinden op basis van concrete voorstellen voor te leveren inzet en producten, waarbij ook helder wordt gemaakt wat die bijdragen aan de gestelde doelen. Daarbij zal ook worden betrokken de mate waarin de tot dusver gestelde doelen zijn gerealiseerd. En er zal verantwoording moeten worden afgelegd over de mate waarin die doelen worden gerealiseerd. Naar de productiviteit van politie en justitie zal nationaal en internationaal benchmark-onderzoek worden uitgevoerd.

---

<sup>1</sup> Onder zware misdrijven worden in dit verband verstaan: moord, geweld, inbraak, autodiefstal. Ministerie van Justitie (DAJS): «Juridische infrastructuur in internationaal perspectief. Criminaliteitsbeheersing», februari 2000, p. 17–21, 29 (aangeboden aan de Tweede Kamer bij brief van de Minister van Justitie van 2 maart 2000, kenmerk 5014737/-500/RR).

<sup>2</sup> Waar in deze nota de politie genoemd wordt, is daar, gezien de omschrijving van de politietaken van de Koninklijke Marechaussee (KMar) in artikel 6 van de Politiewet 1993, in veel gevallen de KMar bij inbegrepen.

<sup>3</sup> Kees Aarts, Henk v.d. Kolk, Marlies Kamp: «Dutch Parliamentary Election Study», NIWI/Steinmets Archive, SKON, Enschede, may 1999, p. 600 en 601; «Juridische infrastructuur in internationaal perspectief. Criminaliteitsbeheersing», p. 11; Ministerie van Justitie (DAJS): «Justitie over morgen», januari 2001, p. 64; Sociaal en Cultureel Rapport 2000, p. 585–586.

## HOOFDSTUK 1: HET STRAFRECHTELIJKE HANDHAVINGSTEKORT

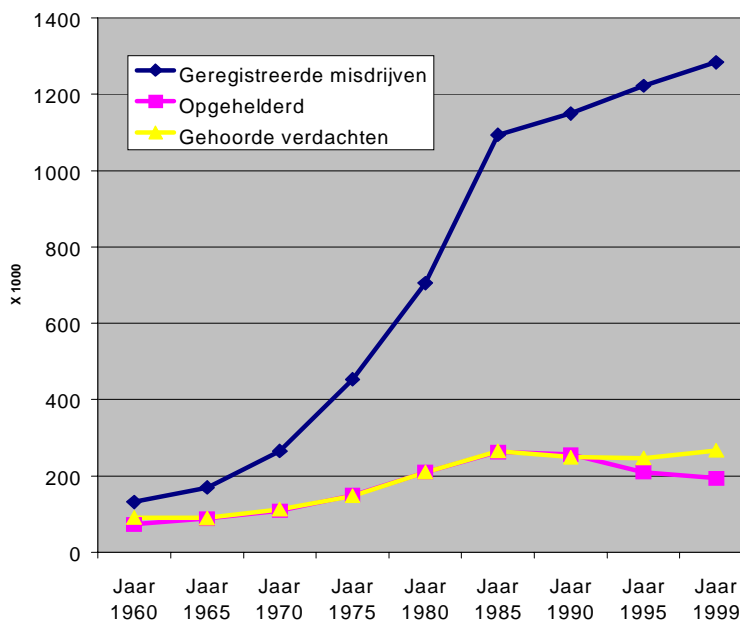
### Omvangrijke criminaliteit, achterblijvende investeringen

Het beeld van de criminaliteit in ons land is divers. Op een aantal fronten zijn goede ontwikkelingen te melden. Zo worden burgers in Nederland in vergelijking met het buitenland minder vaak slachtoffer van zware misdrijven.<sup>1</sup> De bevolking heeft veel vertrouwen in de integriteit van de functionarissen van politie<sup>2</sup> en Justitie<sup>3</sup>. Er is met succes hard gewerkt aan versterking van de feitelijke en juridische infrastructuur van de strafrechtelijke keten. De efficiency is vergroot, het cellentekort goeddeels opgeheven (behalve ten aanzien van enkele specifieke categorieën van gedetineerden). De geregistreerde misdaad stijgt sinds medio jaren '80 langzamer dan in de jaren daarvoor; inbraak en fietsendiefstal nemen volgens de meest recente Politiemonitor Bevolking (2001) iets af en datzelfde geldt

voor de gevoelens van onveiligheid. Maar er zijn ook minder gunstige cijfers. Nog steeds zegt ruim eenderde van de bevolking zich «wel eens» of «vaak» onveilig te voelen.<sup>1</sup> Blijkens enquêtes wordt de laatste jaren ongeveer een kwart van de bevolking slachtoffer van een misdrijf.<sup>2</sup> Volgens periodieke enquêtes onder de Nederlandse bevolking verdient de aanpak van criminaliteit hoge prioriteit.<sup>3</sup> De groei mag gestopt zijn, de criminaliteit als geheel blijft onverminderd hoog. Gewelddiscriminaliteit – bij uitstek delicten die maatschappelijke onrust veroorzaken – neemt niet af<sup>4</sup>; geweld door jeugdigen laat de afgelopen jaren zelfs een extreme stijging zien.<sup>5</sup> Het aantal minder zware misdrijven is in Nederland, vergeleken met andere geïndustrialiseerde westerse landen, erg hoog; ook als fietsendiefstal wordt weggelaten, neemt Nederland nog een koppositie in.<sup>6</sup> Enkele sterke kanten van onze economie zijn tevens even zovele zwakke plekken als het gaat om criminaliteit: een uitstekende infrastructuur, open grenzen, mainports, grote mobiliteit, ICT, internationalisering. Ook de hoge bevolkingsdichtheid, de verstedelijking en de welvaart zijn factoren die de omvang van de criminaliteit ongunstig beïnvloeden – en dat in de komende jaren zullen blijven doen.<sup>7</sup> Zo leidt een berekening, uitgevoerd door het Sociaal en Cultureel Planbureau, tot een stijging van criminaliteit in de periode 1999–2006 met 14%.<sup>8</sup>

De geregistreerde misdaad is sinds 1960 bijna vertienvoudigd. Het aantal opgeloste misdrijven daarentegen is weliswaar bijna verdrievoudigd, maar blijft daarmee ver achter bij de stijging in de geregistreerde misdaad; het absolute aantal daalt zelfs enigszins sinds 1990 (figuur 1).

**Figuur 1. Omvang geregistreerde misdaad, opgehelderde zaken en gehoorde verdachten.**



Bron: Criminaliteit en Rechtshandhaving 1999, p. 271; CBS (2001) Politiestatistiek.

Niet alleen het aantal opgehelderde misdrijven is ver achtergebleven bij de stijging van de criminaliteit, ook de investeringen in strafrechtelijke handhaving zijn daarbij achtergebleven. Het indexcijfer voor de geregistreerde misdaad, gebaseerd op aantallen processen-verbaal, stijgt van 100 in 1970 tot 459 in 1998. Het indexcijfer voor de voor inflatie gecorrigeerde investeringen in de strafrechtsketen stijgt echter van 100 in 1970 tot

<sup>1</sup> «Criminaliteit en Rechtshandhaving 1999», p. 168, 322.

<sup>2</sup> «Criminaliteit en Rechtshandhaving 1999», p. 152–153.

<sup>3</sup> «Criminaliteit en Rechtshandhaving 1999», p. 219.

<sup>4</sup> Politiemonitor Bevolking 2001.

<sup>5</sup> WODC: «Ontwikkeling van de jeugdcriminaliteit: periode 1980–1999». Den Haag, 2001.

<sup>6</sup> Onder minder zware criminaliteit wordt in dit verband verstaan: bedreiging, diefstal van persoonlijke goederen (zoals portemonnee of sportkleding), fietsendiefstal, vernieling aan auto's, vandalisme. «Juridische infrastructuur in internationaal perspectief. Criminaliteitsbeheersing», p. 17–21, 29.

<sup>7</sup> Vgl. «Juridische infrastructuur in internationaal perspectief. Criminaliteitsbeheersing», p. 31–35.

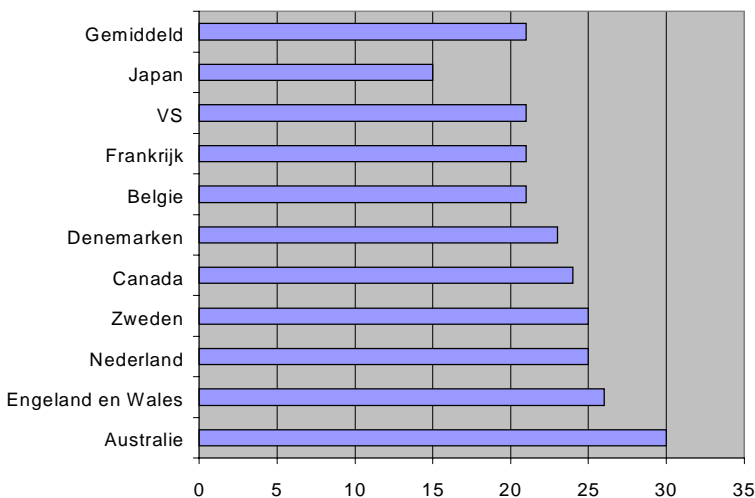
<sup>8</sup> A.G.J. van der Torre, F.P. van Tulder: «Een model voor de strafrechtelijke keten». SCP 2001, p. 118–119, 10–11.

slechts 286 in 1998. De achterstand is met name opgelopen tussen 1970 en 1985. Sinds 1985 is sprake van een inhaalslag. De celcapaciteit is met 260% toegenomen (van 33 naar 85 gedetineerden per 100 000 inwoners)<sup>1</sup>. Ook is de politie sinds 1985 uitgebreid van ongeveer 30 000 naar ongeveer 43 000 fte,<sup>2</sup> maar om uiteenlopende redenen heeft zich dat niet onmiddellijk vertaald in een navenante stijging van het aantal ophelderingen: de aard van zaken is zwaarder geworden, er worden zwaardere eisen gesteld op het gebied van de bewijsvoering, andere taken dan opsporing hebben ook hun deel van de capaciteitsuitbreiding geëist.

Begin vorig jaar is een internationaal vergelijkend («benchmark») onderzoek uitgevoerd naar een aantal statistische kenmerken van vergelijkbare westerse landen op het gebied van criminaliteit.<sup>3</sup> Ook is een nieuwe versie verschenen van de internationale slachtofferenquête (de ICVS).<sup>4</sup> De enquête is uitgevoerd in een aantal landen binnen en buiten de EU; de ICVS 2000 bevat geen gegevens over Duitsland, Griekenland, Italië en Spanje. Uiteraard moeten de cijfers uit zulke vergelijkingen met de nodige voorzichtigheid worden gehanteerd.<sup>5</sup> Maar het totale beeld dat daaruit naar voren komt, blijkt voor ons land toch veel minder gunstig dan wel gedacht werd.

Van de vergeleken landen kennen Nederland en Zweden – na Australië en Engeland – per 100 inwoners het hoogste aantal slachtoffers van misdrijven (zie figuur 2).

**Figuur 2. Omvang criminaliteit in 1999 volgens slachtoffer-enquête (aantal slachtoffers per 100 inwoners; ICVS 2000, p. 38).**



Ook onze financiële inspanningen ten behoeve van de strafrechtstaken zijn in vergelijking met andere landen laag. Als het gaat om publieke uitgaven voor rechtshandhaving per hoofd van de bevolking neemt Nederland met f 492 (1998) een middenpositie in.<sup>6</sup> Maar als het gaat om uitgaven per gepleegd misdrijf staat Nederland – in vergelijking met landen zoals Oostenrijk, de Verenigde Staten, Canada, het Verenigd Koninkrijk, Zweden en Frankrijk – met f 781 per gepleegd misdrijf onderaan (zie figuur 3). Hierbij is uitgegaan van de totale criminaliteit die burgers en organisaties ondervinden volgens de slachtofferenquêtes.

<sup>1</sup> «Juridische infrastructuur in internationaal perspectief. Criminaliteitsbeheersing». Update 2001 (verschijnt in het najaar van 2001).

<sup>2</sup> Ministerie van Justitie, Directie Algemene Justitiële Strategie: «Publieke en private veiligheidszorg. Nationale en internationale trends.» Oktober 2000, tabel 5 (blz. 14).

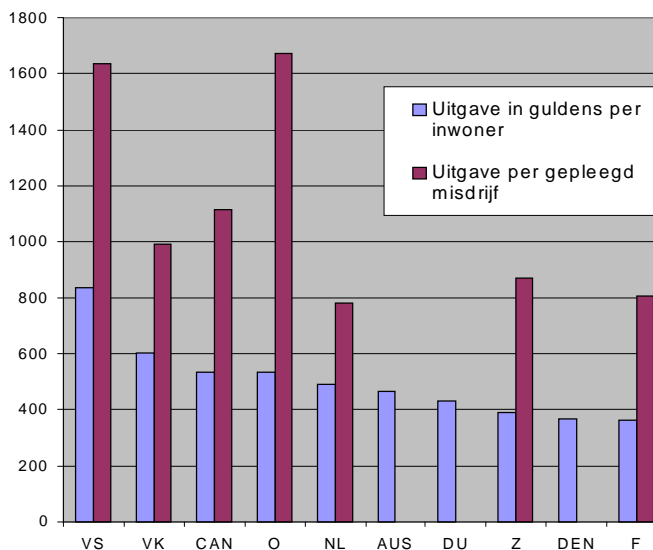
<sup>3</sup> Ministerie van Justitie, Directie Algemene Justitiële Strategie: «Juridische infrastructuur in internationaal perspectief. Criminaliteitsbeheersing.» Aangeboden aan de Tweede Kamer bij brief van de Minister van Justitie van 2 maart 2000, kenmerk 5014 737/500/RR.

<sup>4</sup> John van Kesteren, Pat Mayhew, Paul Nieuwbeerta: «Criminal Victimization in Seventeen Industrialised Countries. Key findings from the 2000 International Crime Victims Survey.» NSCR/WODC (nr. 187).

<sup>5</sup> Zie hierover de vragen gesteld door de leden Van Heemst en Van Oven, met de daarop door de regering gegeven antwoorden, Aangangsels van de Handelingen II, 2000–2001, 943.

<sup>6</sup> Inmiddels is dit bedrag voor Nederland opgelopen tot circa 700 (prijspeil 2000). Wat dit betekent voor de positie van Nederland in internationaal perspectief, komt aan de orde in de update van de benchmark-studie die dit najaar verschijnt.

**Figuur 3. Totale publieke middelen voor de rechtshandhaving 1998**



Bron: Juridische infrastructuur in internationaal perspectief, p. 38.<sup>1</sup>

Nederland heeft, vergeleken met een aantal andere geïndustrialiseerde Westerse landen, weinig politieambtenaren per 100 000 inwoners; zie tabel 1.

**Tabel 1: Omvang politie per 100 000 inwoners<sup>1</sup>**

|                  | Aantal per 100 000 inwoners | Jaar van meting |
|------------------|-----------------------------|-----------------|
| Italië           | 531                         | 1998            |
| Spanje           | 452                         | 2000            |
| Griekenland      | 422                         | 2000            |
| Frankrijk        | 410                         | 2000            |
| België           | 406                         | 2000            |
| Oostenrijk       | 360                         | 1999            |
| Ierland          | 348                         | 2000            |
| VS               | 344                         | 1998            |
| Engeland & Wales | 333                         | 2000            |
| Zweden           | 319                         | 1999            |
| Duitsland        | 305                         | 1999            |
| Nederland        | 270                         | 2001            |
| Denemarken       | 248                         | 1999            |
| Finland          | 202                         | 1999            |

<sup>1</sup> De aantallen zijn exclusief militaire politiediensten zoals de KMar.

Bron: Juridische infrastructuur in internationaal perspectief, actualisering 2001 (verschijnt najaar 2001).

<sup>1</sup> In deze berekeningen zijn diensten als het KLPD en de KMar niet meegenomen.

<sup>2</sup> «Integrale Veiligheidsrapportage 2000», p. 107 (aangeboden aan de Tweede Kamer bij brief van de Minister van BZK van 12 september 2000, Kamerstukken II, 2000–2001, 26 604, nr. 10).

<sup>3</sup> «Juridische infrastructuur in internationaal perspectief. Criminaliteitsbeheersing», p. 40; Ministerie van Justitie (Directie Algemene Justitiële Strategie): «Publieke en private veiligheidszorg. Nationale en internationale trends.» Oktober 2000.

<sup>4</sup> «Juridische infrastructuur in internationaal perspectief. Criminaliteitsbeheersing», p. 44 (tabel 55).

Hetzelfde geldt voor de omvang van de particuliere beveiliging in Nederland. Hoewel die sterk is toegenomen (van 80 fte per 100 000 inwoners in 1985 naar 165 fte per 100 000 inwoners in 1998)<sup>2</sup>, is Nederland Europees gezien nog altijd maar een middenmoter. Het EU-gemiddelde ligt op 160 fte per 100 000 inwoners; en dat cijfer ligt op zijn beurt weer ver beneden het cijfer van de VS, Australië en Canada, met resp. 582, 516 en 432 (in 1996).<sup>3</sup>

De Nederlandse investeringen in zittende magistratuur ten behoeve van strafrechtspraak zijn gering van omvang in vergelijking met de onderzochte landen in Europa en daarbuiten: Duitsland geeft daaraan twee, de VS zelfs drie maal zoveel uit als ons land, maar ook in het VK, Oostenrijk en Denemarken liggen de uitgaven aanmerkelijk (circa 30%) hoger dan bij ons.<sup>4</sup>

Cijfers alleen zeggen niet alles. Er zijn natuurlijk verschillen tussen de landen in de mate waarin het voorkomen van criminaliteit c.q. het tegengaan van oorzaken van criminaliteit in het overheidsbrede beleid structureel verankerd is (bijvoorbeeld armoedebestrijding, grote stedenbeleid, tegengaan van schoolverzuim of aandacht voor achterstandsgroepen in het onderwijs, anti-discriminatiebeleid). Maar in hoofdlijnen is toch de conclusie onontkoombaar dat Nederland internationaal gezien zeker niet gunstig scoort als het gaat om de ontwikkelingen in de criminaliteit en zelfs achter loopt als het gaat om investeringen in opsporing en strafrechtelijke handhaving.

**Conclusie 1: Er bestaat een kloof tussen de ontwikkelingen in het patroon van criminaliteit en de totale inspanning die ons land zich getroost om criminaliteit te beheersen.**

- *Nederland kent zowel absoluut als in vergelijking met het buitenland een hoog niveau van criminaliteit.*
- *In vergelijking met andere westerse geïndustrialiseerde landen heeft Nederland weinig politiemensen en zijn er weinig financiële middelen beschikbaar voor de zittende magistratuur.*
- *De stijging van de criminaliteit heeft zich het sterkst voorgedaan in de jaren '70 tot midden jaren '80. In diezelfde periode zijn de investeringen in criminaliteitsbeheersing achtergebleven.*
- *Sinds het midden van de jaren '80 is de groei van de criminaliteit afgevlakt en is een inhaalslag ingezet ten aanzien van de investeringen. Het eerder ontstane tekort is daarmee echter nog niet weggewerkt.*

**Tekorten in strafrechtelijke handhaving**

Het achterblijven van de investeringen leidt tot capaciteitstekorten in heel de strafrechtelijke keten. Onderstaande tabel geeft de doorlooptijden in strafzaken weer.

**Tabel 2. Afdoeningen – in dagen – rechtbankstrafzaken door de rechter**

|                   | 1985 | 1990 | 1995 | 1996 | 1997 | 1998 | 1999 |
|-------------------|------|------|------|------|------|------|------|
| Meervoudige kamer | 211  | 232  | 225  | 223  | 227  | 230  | 235  |
| Politierechter    | 246  | 302  | 236  | 229  | 221  | 215  | 218  |
| Kinderrechter     | 205  | 236  | 220  | 215  | 205  | 211  | 210  |

Bron:  
Cijfers 1985 en 1990, 1996, 1997, 1998: CBS: «Rechtspraak in Nederland», p. 83.  
Cijfers 1995 en 1999: «Criminaliteit en rechtshandhaving 2000» (verschijnt binnenkort)

De tabel geeft weer de gemiddelde doorlooptijd in dagen van inschrijving bij het arrondissementsparket tot afdoening door de rechter, uitgesplitst naar type rechter. Voor een totaalbeeld moet er nog bij opgeteld worden de tijd tussen vonniswijzen en aanvang van de executie; die evenaart niet zelden de tijd tussen inschrijving bij het parket en afdoening door de rechter.<sup>1</sup> De doorlooptijden fluctueren, maar zijn allemaal lang. Bij geen enkel type rechter worden de zaken gemiddeld in minder dan 200 dagen afgedaan. Geringe capaciteit bij Openbaar Ministerie en zittende magistratuur is een van de redenen waarom de gemiddelde doorlooptijden niet blijvend korter kunnen worden. Naar mogelijke andere oorzaken zal nader onderzoek worden gedaan.

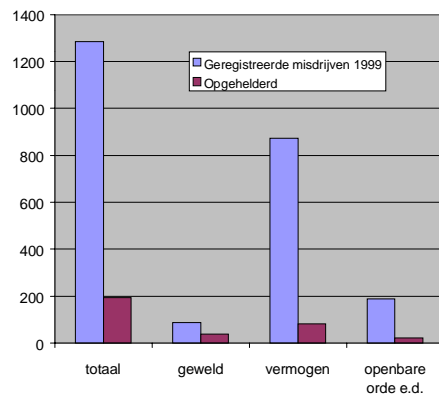
Het achterblijven van de investeringen leidt ook tot capaciteitstekorten bij de politie met als gevolg dat zij onvoldoende aandacht aan de opsporing kan besteden. Het ophelderingspercentage is, hoewel verschillend per delictstype, dan ook bepaald niet hoog (zie figuur 4).<sup>2</sup>

<sup>1</sup> Bron: Viermaandsrapportages CJIB.

<sup>2</sup> Een gedetailleerd beeld van de ophelderingspercentages naar type delict is gegeven in de brief van de Minister van Justitie van 17 mei 2001, Kamerstukken II, 2000–2001, 27 400 VI, nr. 63, p. 4.



**Figuur 4. Omvang misdaad en opheldering 1999**



Bron: CBS (2001) Politiestatistiek

Ophelderingspercentage

|                    |      |
|--------------------|------|
| Totaal             | 15,1 |
| Geweld             | 44,7 |
| Vermogen           | 9,3  |
| Openbare orde e.d. | 11,7 |

Belangrijker dan het ophelderingspercentage op zichzelf is de trend. Die daalt in ons land voortdurend, terwijl in het buitenland ook stijgende trends te zien zijn.

**Tabel 3. Trends in ophelderingspercentages**

| Geweld              | 1980 | 1990 | 1996 |
|---------------------|------|------|------|
| Frankrijk           | –    | 100  | 109  |
| Denemarken          | –    | 100  | 106  |
| Zweden              | 128  | 100  | 102  |
| Verenigde Staten    | 96   | 100  | 102  |
| Duitsland           | 104  | 100  | 99   |
| Verenigd Koninkrijk | 104  | 100  | 94   |
| <i>Nederland</i>    | 122  | 100  | 82   |

| Vermogen            | 1980 | 1990 | 1996 |
|---------------------|------|------|------|
| Duitsland           | 85   | 100  | 103  |
| Verenigde Staten    | 94   | 100  | 100  |
| Zweden              | 125  | 100  | 95   |
| Denemarken          | –    | 100  | 90   |
| Verenigd Koninkrijk | 127  | 100  | 80   |
| <i>Nederland</i>    | 119  | 100  | 75   |
| Frankrijk           | –    | 100  | 73   |

Bron: Juridische infrastructuur in internationaal perspectief, p. 40.

Er kleven natuurlijk beperkingen aan het begrip ophelderingspercentage als indicator voor de kwaliteit van het opsporingsonderzoek. Het ophelderen van meer zaken leidt niet tot een hoger ophelderingspercentage als tegelijk ook de criminaliteit sterk stijgt. In zijn brief van 17 mei 2001 heeft de minister van Justitie – naar aanleiding van de desbetreffende motie van het lid Kalsbeek c.s.<sup>1</sup> – uiteengezet welke waarde aan deze indicator gehecht moet worden en hoe dit begrip in het kader van het INP gehanteerd moet worden.<sup>2</sup>

<sup>1</sup> Kamerstukken II, 2000–2001, 27 400 VI, nr. 23.

<sup>2</sup> Kamerstukken II, 2000–2001, 27 400 VI, nr. 63.

De lage ophelderingspercentages hangen voor een deel samen met een gebrek aan voldoende personeel. Voor deze nota is onderzocht hoeveel opsporingswaardige zaken bij de politie jaarlijks niet worden onderzocht. Jaarlijks geven slachtoffers (burgers of bedrijven) circa 1,1 miljoen misdrijven bij de politie aan waarin nader onderzoek nodig is. Daarvan zijn er echter bij benadering zo'n 770 000 die geen aanknopingspunt bieden wat zo'n onderzoek zinvol maakt. De overige circa 330 000 aangiftes bevatten wel een of meer aanknopingspunten om verder onderzoek te doen. Er is bijvoorbeeld een vingerafdruk gevonden of er is een signalement van de dader bekend. Uit de genoemde inventarisatie is gebleken dat de politie van die circa 330 000 er jaarlijks zo'n 80 000 ter zijde moet leggen wegens gebrek aan menskracht. Wanneer zij voldoende menskracht zou hebben, zou alleen al door het onderzoeken van deze zaken het ophelderingspercentage met 25% kunnen stijgen. Uit de inventarisatie blijkt verder dat er jaarlijks ongeveer 200 mogelijke onderzoeken naar criminele groeperingen of netwerken blijven liggen wegens capaciteitsgebrek.

Door de toenemende internationalisering en door de komst van Europol en – in de nabije toekomst – Eurojust zal Nederland in steeds sterkere mate een aandeel moeten leveren in de internationale bestrijding van (vooral: georganiseerde) criminaliteit. Reeds nu kan aan veel verzoeken vanuit het buitenland om rechtshulp of opsporing niet naar tevredenheid worden voldaan. In de toekomst zullen bovendien steeds vaker prioriteiten van buitenaf worden opgelegd, met een verplichting (soms in juridische, soms alleen in morele zin) om daar een passend gevolg aan te verbinden.

De hoge mate van non-interventie en de traagheid van de interventies die wel plaatsvinden, zijn problematisch.

- Het slachtoffer staat in de kou als de overheid niet reageert op strafbare feiten.
- Het geeft een verkeerd signaal, als zou de overheid naleving van gedragsnormen niet zo belangrijk vinden.
- Het gevaar bestaat dat mensen het recht in eigen hand gaan nemen.
- Het effect van de interventies die wel plaatsvinden, wordt erdoor geschaad.<sup>1</sup> Op de dader kan onder dergelijke omstandigheden een interventie immers al snel willekeurig en daarmee oneerlijk overkomen.
- Het relatief lage niveau van interventies vergroot de aantrekkelijkheid van ons land voor internationaal opererende criminele organisaties en verlaagt de aantrekkelijkheid voor legale organisaties en ondernemingen.<sup>2</sup>
- Het late reageren doet, om dezelfde redenen, afbreuk aan de effectiviteit van de interventie.<sup>3</sup> Bij jeugdigen is de lange doorlooptijd in het bijzonder problematisch vanwege de nadruk op het pedagogische karakter van de interventie.
- De verdachte tenslotte heeft ook recht op berechting binnen redelijke termijn. De staten die lid zijn bij het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens zijn gehouden hun rechtssysteem zo in te richten, dat strafzaken binnen redelijke termijn kunnen worden afgedaan.

Uiteindelijk zullen het politie- en Justitie-apparaat worden afgerekend op de mate waarin zij er daadwerkelijk in slagen gepleegde misdrijven op te lossen en de daders hun gerechtvaardigde straffen op te leggen.

Naast de problematiek van de capaciteit heeft de laatste tijd ook de problematiek van de stelselmatige daders of de veelplegers meer aandacht gekregen. Onderzoek op basis van het Herkenningsdienst-systeem (HKS) naar de criminele carrières van de personen tegen wie in 1998 een proces-verbaal werd opgemaakt, wijst uit dat de helft van hen *first-offender* is, terwijl tegen 11% van het totaal aantal verdachten meer

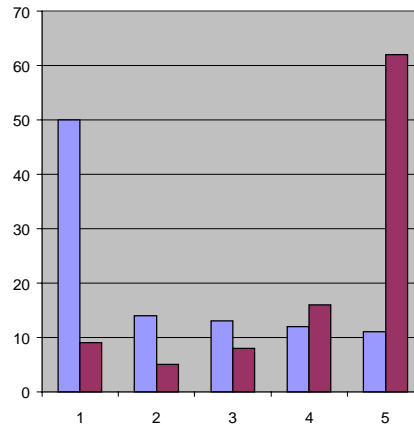
<sup>1</sup> M.W. Bol: «Gedragsbeïnvloeding door strafrechtelijk ingrijpen». WODC 1995, o.a. p. 104, 117, 130, 135.

<sup>2</sup> Vgl. «Juridische infrastructuur in internationaal perspectief. Criminaliteitsbeheersing», p. 7.

<sup>3</sup> M.W. Bol, a.w., p. 116–117.

dan tien processen-verbaal zijn opgemaakt. Deze groep is verantwoordelijk voor 62% van het totale aantal ooit tegen de verdachten uit 1998 opgemaakte pv's.

**Figuur 5. Criminele carrières van personen die in 1998 met de politie in aanraking kwamen.**



Bron: 170 000 verdachten, project ABRIO/ministerie van Justitie, 1998, p. 26.

| No. | Aantal verdachten in 1998 (%; linkerkolom) | Aantal p.v.'s in 1998 | Aandeel in totale misdaad gepleegd door deze groep (%; rechter kolom) |
|-----|--|-----------------------|---|
| 1   | 50   | 1                     | 9   |
| 2   | 14   | 2                     | 5   |
| 3   | 13   | 3- 4                  | 8   |
| 4   | 12   | 5-10                  | 16  |
| 5   | 11   | meer dan 10           | 62  |

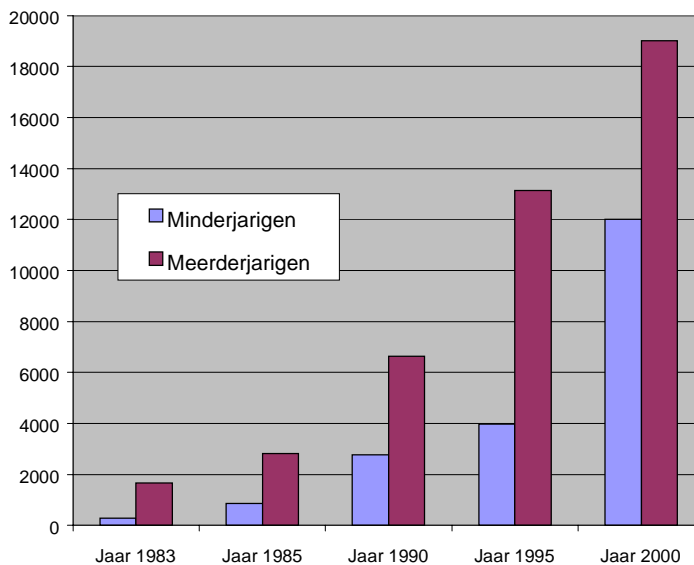
Uit een voorlopige analyse op de Onderzoek- en Beleidsdatabase voor de Justitiële Documentatie (OBJD) blijkt verder dat van de ruim 1 miljoen verdachten die na 1995 wegens een misdrijf of een overtreding in de Justitiële Documentatie voorkomen, 26% meer dan één maal staat geregistreerd. De top-5% verdachten neemt 26% van alle geregistreerde zaken in deze periode voor zijn rekening. De top-1% alleen al is verantwoordelijk voor bijna 12% van de zaken. Deze laatste groep omvat ongeveer 12 000 personen.<sup>1</sup> Een beperkte groep daders pleegt dus een groot deel van de misdrijven. Bij deze groep halen de sancties blijkbaar niet veel uit. Als het lukt de recidive bij deze categorie veelplegers terug te dringen, mag daarvan een belangrijk effect op de totale omvang van de criminaliteit worden verwacht. Persoonlijke aanpak en begeleiding hebben de meeste kans op succes<sup>2</sup>, met name als aangegrepen kan worden bij het begin van een criminele carrière. De beperkte capaciteit bij onder meer de reclasering belemmert echter de mogelijkheden om de criminele carrières van veelplegers om te buigen.

De reclasering heeft een steeds belangrijkere taak gekregen bij de tenuitvoerlegging van strafrechtelijke sancties. In de laatste tien jaar is het aantal taakstraffen voor meerderjarigen gestegen van 7 000 in 1991 naar 19 000 in 2000 en voor minderjarigen van 3 000 naar 12 000. Het plafond is zeker nog niet bereikt.

<sup>1</sup> De OBJD is een onderzoeksbestand dat onlangs door het WODC in gebruik is genomen. Het bevat informatie over alle strafzaken die bij het OM worden ingeschreven, inclusief gegevens over de ernstigere overtredingen. Op basis van het OBJD kunnen criminele carrières in beeld worden gebracht. De in de tekst genoemde gegevens zijn voorlopige, niet eerder gepubliceerde conclusies.

<sup>2</sup> M.W. Bol, a.w., p. 133-134, 137.

**Figuur 6. Taak- en leerstraffen**



Bron: Criminaliteit en Rechtshandhaving 1999, p. 306 en brief MvJ aan TK d.d. 7 mei 2001 inzake Prognose sanctiecapaciteit 2001 (Kamerstukken II, 2000–2001, 24 587, nr. 63).

Taakstraffen, penitentiaire programma's/elektronisch toezicht en andere activiteiten in verplicht kader vormen de laatste jaren een substantieel deel van het budget van de reclassering. Dit lijkt een logisch gevolg van de ontwikkelingen rond de executie van straffen in de laatste tien jaar. Maar andere taken zijn daardoor blijven liggen. Vooral de vroeghulp op het politiebureau en de nazorg aan ex-gedetineerden zijn sterk onder druk komen te staan. De effectiviteit van interventies is echter gebaat bij reclasseringsinzet voor verdachten en gestraften in elke fase van het strafproces, van de vroeghulp bij de inverzekeringstelling via voorlichting aan de rechterlijke macht, de berechting en de tenuitvoerlegging van de straf, tot en met de nazorg. Bij onvoldoende toerusting van de reclasseringsorganisatie dreigt verlies van effect. Het gevolg daarvan is onnodig veel recidive.

### **Conclusie 2: De strafrechtelijke criminaliteitsbeheersing toont een aantal tekorten.**

- *De capaciteit bij politie, Openbaar Ministerie, zittende magistratuur en reclassering is – met name tot medio jaren '80 – achtergebleven bij de ontwikkeling van de criminaliteit.*
- *De doorlooptijden van strafzaken zijn gemiddeld genomen te lang en tonen vooralsnog weinig tot geen verbetering.*
- *De pakkans is gemiddeld genomen laag en lijkt nog verder te dalen.*
- *Van de aangiften van misdrijven (met opsporingsindicatie) blijft circa een kwart liggen. Minstens de helft van de criminele groepen en netwerken die voor onderzoek in aanmerking komen, kan niet worden aangepakt. Verdragsverplichtingen in de sfeer van de internationale rechtshulp kunnen lang niet altijd dan wel niet altijd tijdig worden nagekomen.*
- *De ruimte voor interventies op maat is beperkt, hetgeen de effectiviteit van de interventies schaadt; een beperkte groep daders vertoont een hoge mate van recidive.*

## Op weg naar een antwoord

Stijging en daling van criminaliteit kent vele oorzaken. Een deel daarvan ligt buiten het bereik van politie en Justitie, en zelfs buiten het bereik van de overheid als geheel. Dat neemt niet weg dat de overheid alles moet doen wat zij binnen de grenzen van wet en recht kan om bestaande tekorten in de strafrechtelijke handhaving op te heffen. Strafrechtelijke handhaving is immers om zo te zeggen de harde kern – de «backbone» – van het integrale veiligheidsbeleid voor zover het criminaliteit betreft. Politie en Justitie hebben partners nodig om de criminaliteit te beheersen, maar die partners hebben omgekeerd ook politie en Justitie nodig.<sup>1</sup> Door capaciteitstekorten moeten politie en Justitie nu te vaak nee verkopen. Dat raakt rechtstreeks de legitimiteit zowel van het strafrechtelijke optreden als van het overheidsbeleid meer in het algemeen. Het raakt bovendien de geloofwaardigheid en betrouwbaarheid van Nederland als partner in de internationale rechtsgemeenschap.

De voornaamste tekorten van dit moment zijn hiervoor geschetst. Tezamen laten zij een kloof zien tussen de omvang van de criminaliteit (de vraag) en de capaciteit van de handhaving (het aanbod). Nieuwe impulsen zijn nodig om dit gat tussen vraag en aanbod te verkleinen.

## Wat tot dusver is verricht

In de afgelopen jaren is de strafrechtelijke keten al op belangrijke punten versterkt.

Zo zijn de bijzondere opsporingsbevoegdheden wettelijk geregeld, waarmee de *eerste schakel* in de strafrechtelijke keten werd versterkt. De Politiewet 1993 en de herziening van de Wet op de Rechterlijke Organisatie leveren een verbeterd wettelijk kader ter versterking van de recherchefunctie. De politie is vanaf 1998 uitgebreid met 3000 fte's; deze uitbreiding zal in 2002 zijn gerealiseerd.<sup>2</sup>

De reorganisatie van het Openbaar Ministerie overeenkomstig de nieuwe Wet op de Rechterlijke Organisatie heeft de *tweede schakel* versterkt: de vervolging. Meer eenheid in het Openbaar Ministerie betekent meer eenheid in het beleid en meer mogelijkheden voor slagvaardig optreden. Het aantal kale beleidssepots (dat wil zeggen: non-interventies bij het OM) is teruggebracht van circa 25% in begin jaren '80<sup>3</sup> tot 4,1% in 1999.<sup>4</sup> De uitgaven voor de vervolging van strafzaken zijn opgelopen van 169,2 mln in 1994 tot 291,6 mln in 1999.<sup>5</sup> Aan de versterking van de *derde schakel*, de berechting, is het nodige gedaan door herziening van de wetgeving op het gerechtelijk vooronderzoek en het onderzoek ter terechtzitting. Aan de verbetering van de infrastructuur voor de rechterlijke macht wordt nu gewerkt in het programma Versterking Rechterlijke Organisatie (PVRO). Dit programma bereidt de weg voor de Raad voor de Rechtspraak waarvan de start is beoogd op 1 januari 2002, mits het parlement instemt met het desbetreffende wetsvoorstel, dat, tezamen met het wetsvoorstel «Bestuur gerechten», thans door de Tweede Kamer wordt behandeld. De taken en bevoegdheden van de Raad voor de Rechtspraak liggen onder meer op het terrein van de bedrijfsvoering, op het budgettaire vlak en op het terrein van de verdere ontwikkeling van en het toezicht op de bedrijfsvoering bij de gerechten. De uitgaven voor de berechting van strafzaken zijn opgelopen van 454,9 mln in 1994 tot 661,4 mln in 1999.<sup>6</sup>

De problemen in de *vierde schakel* bij de executie van straffen worden in toenemende mate met succes aangepakt, al vragen hier de tekorten in de jeugdsector om extra aandacht.<sup>7</sup> In de executiefase van de strafrechtspleging is de laatste tien jaar op onderdelen adequaat geïnvesteerd. De celcapaciteit is fors uitgebreid; wat betreft het aantal gevangenen per 100 000 inwoners ligt ons land inmiddels rond het Europese gemiddelde.<sup>8</sup> De heenzendingen, zoals die tot ver in de jaren '90 veel voorkwamen, zijn geen beleidsmatig probleem meer.<sup>9</sup> Het Centraal Justitieel Incasso Bureau

<sup>1</sup> Zie o.a. de «Nota Veiligheidsbeleid 1995–1998. Veiligheid door samenwerking», Kamerstukken II, 24 225, nr. 1–2; en het «Integraal Veiligheidsprogramma»; Kamerstukken II, 1998–1999, 26 604 nr. 1.

<sup>2</sup> Regeerakkoord 1998; brief van de Minister van BZK aan de Tweede Kamer van 28 mei 2001 over feitelijke sterkte politie per 31 december 2000, Kamerstukken II, 2000–2001, <sup>4</sup> «Criminaliteit en Rechtshandhaving 2000», tabel 4.5.

<sup>5</sup> «Criminaliteit en Rechtshandhaving 1999», p.p. 179 (staat 7.3) en tabel 7.1 (erratum).

<sup>6</sup> «Criminaliteit en Rechtshandhaving 1999», p. 180 (staat 7.4) en tabel 7.1 (erratum). Bron 1999: Financiële Verantwoording MvJ 2000 (bewerking WODC/SIBa).

<sup>7</sup> Vgl. de brief van de Minister van Justitie van 7 mei 2001, Kamerstukken II, 2000–2001, 24 587 nr. 63 (prognose sanctiecapaciteit tot en met 2005).

<sup>8</sup> «Criminaliteit en Rechtshandhaving 1999», p. 339.

<sup>9</sup> «Sancties in perspectief», p. 8 (aangeboden aan de Tweede Kamer bij brief van de Minister van Justitie van 21 september 2000, Kamerstukken II, 2000–2001, 27 419 nr. 1); «Criminaliteit en Rechtshandhaving 1999», p. 124–125. Zie ook brief van de Minister van Justitie van 20 juli 2000 (intrekking van het wetsvoorstel partiële wijziging Wetboek van Strafvordering in verband met de mogelijkheid van bewaring in politiecellen; Kamerstukken II, 1999–2000, 23 718, nr. 5: «Er is thans geen sprake meer van een structureel doch voornamelijk incidenteel capaciteitsgebrek in de huizen van bewaring»). Zie nader par. 2.4.

(CJIB) stroomlijnt de executie van steeds meer straffen c.q. strafsoorten. Door de inspanningen van het CJIB is in de afgelopen jaren het percentage daadwerkelijk geïnde financiële sancties ter zake van verkeersovertredingen (tot 1989 boetes en transacties, sindsdien «Mulder-beschikkingen») gestegen van zo'n 50% (voordat het CJIB werd ingesteld) naar 97% (nu).<sup>1</sup> De penitentiaire capaciteit brengt ons overigens weer terug bij de eerste schakel in de keten: de opsporing. De beschikbaarheid van voldoende cellen om verdachten in verzekering te houden of preventief te hechten versterkt ook weer de opsporing.

### **Conclusie 3: Het handhavingstekort moet worden teruggedrongen.**

- *Nieuwe impulsen zijn nodig om de kloof tussen de vraag naar en het aanbod van strafrechtelijke handhaving te verkleinen alsook om de toenemende vraag vanuit het buitenland naar actief optreden van de politie en justitie hier te lande het hoofd te kunnen bieden.*
- *Nieuw beleid bouwt voort op tot dusver gevoerd beleid. Dat is vooral gericht op versterking van de afzonderlijke schakels in de strafrechtsketen en van de samenhang tussen die schakels.*

### **Nieuwe impulsen**

Deze nota signaleert een handhavingstekort dat vooral bestaat in gebrek aan toezicht, een (te) lage pakkans, een (te) trage afdoening en interventies die op onderdelen te weinig effectief zijn.

Het huidige aanbod aan strafzaken bij Openbaar Ministerie en rechtsprekende macht kan al niet tijdig worden verwerkt. Dat moet dus prioriteit krijgen. Om de interventies te versnellen c.q. de doorlooptijden te verkorten, moet een inhaalslag worden gemaakt. De samenwerking in de strafrechtelijke keten zal verder worden verbeterd om een kortere doorlooptijd te verwezenlijken. Daarnaast moeten, waar nodig, personeelstekorten bij parketten en gerechten worden opgelost. Vernieuwingen worden gevonden in beleid dat inzet op intensivering van de samenwerking in de strafrechtsketen en op afstemming van de werkprocessen van de verschillende organen die in de strafrechtsketen werkzaam zijn. Essentieel is dat de verwerkingscapaciteit van de schakels onderling wordt afgestemd.

Ook op het gebied van de sancties is een inhaalslag nodig. Sancties zullen nog meer op maat worden gesneden om het effect ervan te vergroten. Vernieuwingen worden gevonden in beleid waarin centraal staan: persoonlijke aanpak, begeleiding en nazorg. Persoonlijke interventieprogramma's vereisen meer persoonlijke aanpak en derhalve een aanzienlijke capaciteitsuitbreiding bij onder meer de reclassering. Nazorg wordt gekoppeld aan effectief toezicht op naleving van de voorwaarden waaronder personen voorwaardelijk zijn veroordeeld of in vrijheid gesteld. Individuele trajectbegeleiding voor de harde kern wordt landelijk ingevoerd. Deze ontwikkeling betreft zowel de minderjarigen als de jongvolwassenen.

Ten slotte moeten de non-interventies worden teruggedrongen en de pakkans vergroot. Dat vereist meer capaciteit (= kwaliteit en kwantiteit) voor zowel toezicht als opsporing. Kwalitatieve versterkingen zijn nodig – wat de opsporing betreft – in de sfeer van de informatiehuishouding in de hele strafrechtsketen, deskundigheid, flexibiliteit van de politie-inzet, en sturing op resultaat. Opsporing en toezicht zijn en blijven werk van mensen; nodig is daarom ook meer menskracht.

Als gevolg van de versterking van de opsporing zullen meer strafzaken worden aangeboden aan het OM, het NFI, de rechtsprekende macht, het

---

<sup>1</sup> J.E. Huisman-Troost: «Informatie-uitwisseling in de strafrechtsketen.» In JV 2000, nr. 4, p. 66.

gevangeniswezen, het CJIB en de reclassering; op de gefinancierde rechtshulp zal een navenant groter beroep worden gedaan. In het verlengde van de uitbreiding van de opsporing zal dus ook de capaciteit van die schakels moeten worden uitgebreid.

Versterking van de strafrechtelijke keten zelf is van groot belang, maar niet genoeg. Strafrechtelijke handhaving werkt naar haar aard alleen achteraf (reactief) en kan als zodanig gedrag slechts beperkt beïnvloeden. Om optimaal effect te sorteren, moet de strafrechtelijke reactie worden afgestemd op andere maatregelen, zoals beter en meer toezicht in het publieke domein, bestuurlijke preventie, preventieve maatregelen van bedrijfsleven en particulieren. Politie en Justitie zullen waar nodig en mogelijk anderen attenderen op hun mogelijke bijdragen en hun eigen reactie daar ook op afstemmen. Maar het is nog breder. Delinquent gedrag is in sterke mate verbonden met ongunstige leefomstandigheden, beperkte ontplooiingsmogelijkheden van individuen, negatieve groepsdruk, matige opvoedkundige kwaliteiten van ouders, enzovoort. Het beleid en het handelen van de overheid moeten er dan ook voortdurend op gericht zijn de condities voor een gunstige ontwikkeling van mensen naar vermogen te bevorderen.

#### **Conclusie 4: Het antwoord concentreert zich op vier speerpunten.**

- *Tijdigheid: De doorlooptijden in de justitieketen moeten worden verkort. Daartoe moet de samenwerking in de strafrechtsketen worden versterkt en personeelstekorten in de respectieve schakels daarvan opgeheven.*
- *Maatwerk: De effectiviteit van de strafrechtelijke interventies moet worden vergroot door sancties en toezicht meer op maat te snijden. Daarvoor moet met name de capaciteit van de reclassering worden uitgebreid.*
- *Pakkans: De overheid moet zichtbaar reageren op gepleegde misdrijven; de pakkans moet omhoog en de non-interventies omlaag. Daartoe moet worden geïnvesteerd in versterking van de kwaliteit en de kwantiteit van de opsporing – en in het verlengde daarvan in uitbreiding van de capaciteit van de volgende schakels in de strafrechtelijke keten.*
- *Toezicht: De overheid moet meer zichtbaar aanwezig zijn als toezichthouder in het publieke domein. Dat vereist investeringen in de capaciteit van de politie en andere toezichthouders.*

#### **Leeswijzer**

Hoofdstuk 2 beschrijft de inhaalslag die nodig is, nog afgezien van eventuele uitbreidingen van het totaal aan toezicht en opsporing; dit betreft voornamelijk kwalitatieve versterkingen in het domein van justitie en opsporing. Hoofdstuk 3 beschrijft de versterking die noodzakelijk wordt geacht in de sfeer van toezicht en opsporing – en in het verlengde daarvan: in de sfeer van de berechting, bestraffing en reclassering – wat de totale kwantiteit daarvan betreft. Hoofdstuk 4 geeft een raming van de kosten.

#### **HOOFDSTUK 2: INVESTEREN IN KWALITEIT**

Strafrechtelijke handhaving levert een onmisbare bijdrage aan de sociale cohesie in de samenleving. Die bijdrage – en daarmee de legitimiteit van strafrechtelijke handhaving – is gelegen in een viertal functies:

- Het strafrecht drukt op de meest pregnante wijze de maatschappelijke afkeuring van het criminele gedrag uit. Dit kan worden aangeduid als de expressieve functie van het strafrecht.

- Het strafrecht biedt ruimte aan gereguleerde genoegdoening voor slachtoffers van delicten en aan de maatschappelijke behoefte aan retributie.
- Ter beheersing van de criminaliteit bestaat er behoefte in het leven van burgers in te grijpen om ze tot ander gedrag te brengen. Het strafrecht legitimeert tot dit ingrijpen.
- De zichtbare werking en toepassing van het strafrecht moet mensen in het algemeen weerhouden van het plegen van misdrijven, terwijl gestraften in het bijzonder moeten worden weerhouden van het opnieuw plegen van misdrijven. Dit is de preventieve functie.

Het is echter ook bekend dat de preventieve werking van strafrechtelijk ingrijpen alléén beperkt is. Daarom moet het niet op zichzelf staan maar ingebed zijn in een groter geheel van maatregelen die moeten leiden tot het gewenste niveau van beheersing van criminaliteit. Het moet appelleren aan en aansluiten bij een breed palet van maatschappelijke inspanningen ter beheersing van de criminaliteit. Deze notie is in de nota «Samenleving en Criminaliteit»<sup>1</sup> (1985) naar voren gebracht en geldt nog onverkort.

Handhaving moet zo veel mogelijk beginnen met preventie. In paragraaf 2.1 wordt daarom allereerst daar op ingegaan. De daarop volgende paragrafen beschrijven de (hoofdzakelijk kwalitatieve) inhaalslag die noodzakelijk wordt geacht in de sfeer van de opsporing (par. 2.2) en het vervolg daarvan: de justitiële reactie (par. 2.3: tijdigheid; par. 2.4: strafrechtelijke interventies).

## 2.1 Criminaliteitspreventie

Criminaliteitsbeheersing begint bij preventie. Preventie poogt aan te grijpen bij oorzaken van criminaliteit.

### Invloeden op criminaliteit

Vele maatschappelijke verschijnselen hebben invloed op aard en omvang van de criminaliteit: demografische ontwikkelingen, mate van individualisering, immigratie, economische omstandigheden en gelegenheidsfactoren, opvoeding, de mate van aanvaarding van normen, mate van zelfstandigheid van jongeren, media-invloed, sociale controle.

Tot de belangrijkste remmen op criminaliteit behoren de interne controle van mensen, gevormd door normbesef en geweten, informele sociale controle, bijvoorbeeld in de vorm van afkeurende reacties van anderen, en (semi-)formele controle, bijvoorbeeld door toezichhouders of politie. Daarnaast is de gelegenheidsstructuur van belang. Technische belemmeringen, bijvoorbeeld degelijk hang- en sluitwerk in woningen, hebben een remmende werking op criminaliteit.

Parallel aan deze factoren en tegelijk als laatste rem fungeert de afschrikking door het strafrechtelijke systeem: wie toch over de schreef gaat, loopt kans op een strafrechtelijke reactie.

Veel misdrijven veroorzaken geestelijk leed, lichamelijk letsel, financiële schade. Slachtoffer daarvan kan zijn een natuurlijk persoon, maar ook een instelling: een bedrijf, een school, een overheidsinstelling. Elk misdrijf dat voorkomen wordt, is «winst». Ook daarom moeten de preventieve mogelijkheden optimaal benut worden. Hierbij is de samenwerking van bestuur, politie en justitie met private en publieke partners essentieel.

<sup>1</sup> Kamerstukken II, 1984–1985, 18 995, nr. 1.



### Succesvolle preventie

Er zijn genoeg voorbeelden van succesvolle preventieve maatregelen in Nederland. Een gezamenlijke aanpak van winkeldiefstal in een winkelcentrum door ondernemers en politie kan het aantal winkeldiefstallen met tientallen procenten doen verminderen. Toepassing van het Keurmerk Veilig Wonen doet het inbraakrisico met zo'n 95% dalen. De inzet van toezichthouders en de toepassing van camera's leidt tot een daling van het aantal gepleegde delicten in een gebied. Overvalcoördinatie bij de politie en preventieve maatregelen door ondernemers kunnen in combinatie het aantal overvallen sterk doen dalen. Nederlandse bankbiljetten kennen een technologisch hoogwaardige beveiliging in vergelijking met bankbiljetten van andere landen en zijn daardoor minder onderhevig aan vervalsingspogingen dan bijvoorbeeld de Amerikaanse dollar. Onderzoek uit de Verenigde Staten laat zien dat opvoedingsondersteuning en intensieve begeleiding van risicjongeren op termijn een daling van de criminaliteit tot gevolg heeft.

Uitgangspunten bij het vorm geven aan criminaliteitspreventie zijn:

- aansluiting bij het passende bestuurlijke niveau (landelijk, regionaal, lokaal),
- afstemming van het bestuurlijke en justitiële beleid,
- kiezen voor de aanpak van concrete criminaliteitsproblemen,
- deze keuzes maken in overleg met de partners,
- samenhang aanbrengen met de strafrechtelijke keten,
- uitvoering van preventieve maatregelen samen met de partners,
- structurele inbedding van preventieve maatregelen,
- communiceren van beleid en uitvoering.

In overleg met de partners (gemeentelijke en provinciale overheden, betrokken vakdepartementen, relevante organisaties van burgers en bedrijfsleven en de wetenschap) wordt een agenda van urgente criminaliteitsproblemen, van mogelijke oorzaken en van preventieve oplossingsrichtingen opgesteld. Op deze agenda is plaats voor zowel gewelds- als vermogensdelicten.

Gewelddelicten hebben ingrijpende fysieke en psychische gevolgen. Gezien de onrust in de samenleving over geweld in al zijn verschijningsvormen zijn in ieder geval structurele preventieve activiteiten nodig tegen huiselijk geweld, seksueel geweld en geweld op straat. Waar mogelijk moeten gemeenschappelijke oorzaken van de verschillende vormen van geweld worden aangepakt.

### Geweld

Geweld in al zijn vormen is een hardnekkig probleem in de Nederlandse samenleving.

«You can't arrest your way out of the problem», ook preventie is nodig.

Bij de preventie van geweld op straat kunnen bijvoorbeeld gemeenten en horecabedrijven een bijdrage leveren. Gemeenten kunnen toezichthouders inschakelen. Horecabedrijven kunnen gedragsregels hanteren.

Voor de preventie van huiselijk geweld kunnen in het onderwijs weerbaarheidstrainingen gegeven worden.

Aan de preventie van seksueel geweld kunnen hulpverleningsinstellingen bijdragen door vroegtijdig signalen van slachtoffers te herkennen en actie te ondernemen.

Het plegen van een overval wordt minder aantrekkelijk wanneer bedrijven de buit in de kassa zo laag mogelijk houden.

Invoering van een chipkaart wordt beschouwd als een geschikt middel om geweld in het openbaar vervoer terug te dringen.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Brieven van de Minister van Verkeer en Waterstaat van 15 maart 2000, Kamerstukken II, 1999–2000, 26 800 XII, nr. 58; en 10 november 2000, Kamerstukken II, 2000–2001, 27 400 XII, nr. 9.

De totale criminaliteit (misdrijven) bestaat voor circa drie-kwart uit vermogensdelicten. Deze hebben ook financiële gevolgen voor overheid,

burgers en bedrijven. De preventieve aanpak van vermogensdelicten zal daarom ook expliciet onderwerp van overleg met de partners zijn.

#### Partners

Gemeenten zijn de regisseurs bij het vorm geven van het lokale veiligheidsbeleid. De provincie is belangrijk in haar sturende rol voor de hulpverleningsinstellingen, die bijvoorbeeld van belang zijn bij de aanpak van seksueel geweld. Verzekeraars kunnen korting op de premie geven als verzekerden preventieve maatregelen nemen. Zij kunnen ook van hun klanten verlangen dat zij bepaalde preventieve maatregelen nemen. Banken spelen een belangrijke rol bij de preventie van fraude, bijvoorbeeld het witwassen van crimineel geld. Scholen kunnen hun leerlingen een veilige omgeving bieden en aandacht besteden aan belangrijke normen en waarden. De detailhandel is een onmisbare partner bij de preventie van winkelcriminaliteit. Voor de horeca geldt hetzelfde bij de aanpak van geweld op straat.

Nieuwe preventieconcepten worden ontwikkeld, beproefd in projecten en geëvalueerd. Bij gebleken succes wordt de toepassing van deze concepten door middel van een stimuleringsregeling bevorderd. Meer dan in het verleden moet geïnvesteerd worden in een structurele inbedding van succesvolle preventieconcepten. Daarom wordt een *kenniscentrum* geformeerd dat vier taken krijgt.

- De eerste taak is om actief best practices uit te dragen naar de relevante organisaties; waar nu preventie nog te vaak blijft steken in projecten, dient het kenniscentrum de stap naar structurele inbedding te helpen maken. Betrokken partijen, waaronder de lokale en provinciale overheden, openbaar ministerie, hulpverlening, zullen bijvoorbeeld gestimuleerd worden om de preventieve aanpak van huiselijk geweld structureel vorm te geven. Datzelfde kan gebeuren ten aanzien van het integraal veiligheidsbeleid op lokaal niveau.

#### Organisaties

Er is veel informatie beschikbaar over criminaliteitspreventie. Bijvoorbeeld bij het Informatiepunt Lokale Veiligheid, het Steun- en Informatiepunt Drugs en Veiligheid, het Nationaal Centrum voor Preventie en bij de Databank Interventiestrategieën van het Openbaar Ministerie. In de Verenigde Staten is veel onderzoek gedaan naar criminaliteitspreventie. Dit heeft geleid tot het rapport «Preventing crime: what works, what doesn't, what's promising». Veel informatie is dus beschikbaar, maar in de praktijk wordt er nog veel te weinig mee gedaan. Het *kenniscentrum* moet zich juist daarop concentreren: ervoor zorgen dat de mogelijkheden voor preventie veel intensiever benut worden. Dat betekent dat het centrum de benodigde kennis beschikbaar moet hebben, maar ook dat het centrum contact zoekt met degenen die criminaliteitspreventie moeten uitvoeren en hen daarbij ondersteunen.

- Tweede taak van het kenniscentrum is het verstevigen van publiek-private samenwerking, de combinatie van krachten van de publieke en private sector, bij de aanpak van criminaliteit zowel op nationaal als op regionaal niveau. Problemen als winkeldiefstal, overvalcriminaliteit, fietsdiefstal en autocriminaliteit kunnen op die manier structureel worden aangepakt. Waar nodig en mogelijk zal de publiek-private samenwerking, zoals in het Nationaal Platform Criminaliteitsbeheersing, worden versterkt en zo nodig financieel worden gestimuleerd en gefaciliteerd. De totstandkoming van nieuwe regionale platforms criminaliteitsbeheersing zal door middel van een startsubsidie worden gestimuleerd. Voor kennis en best practices kunnen de regionale platforms terecht bij het kenniscentrum.

## Het Nationaal Platform Criminaliteitsbeheersing

Het Nationaal Platform Criminaliteitsbeheersing ([www.minjust.nl/borgan/npc](http://www.minjust.nl/borgan/npc)) is een publiek-private samenwerking die tot doel heeft om die vormen van criminaliteit aan te pakken waarvan het bedrijfsleven slachtoffer wordt. Het platform is in 1992 opgericht. De oprichting van het platform was een logisch gevolg van de sinds het midden van de jaren tachtig toenemende aandacht voor criminaliteitspreventie. In die tijd zocht de rijksoverheid haar partners bij de aanpak van de sterk groeiende criminaliteit in eerste instantie bij de individuele burger, hun organisaties en de lokale overheden. In het begin van de jaren negentig kwam het bedrijfsleven nadrukkelijker in beeld, zowel in de rol van slachtoffer van criminaliteit als in de rol van partner bij de aanpak van criminaliteit.

Op dit moment werken overheid en bedrijfsleven op de volgende terreinen samen: voertuigcriminaliteit, overvalcriminaliteit, Keurmerk Veilig Ondernemen, integriteit/ beroepsmoraal, financiële instellingen, informatietechnologie en criminaliteit, publiek-privaat evenwicht en aangiftebereidheid.

De minister van Justitie is voorzitter van het platform, de voorzitter van de VNO/NCW is vice-voorzitter. Alle relevante departementen zijn in het platform vertegenwoordigd, alsmede de politie, het openbaar ministerie en de gemeenten. Namens het bedrijfsleven maken organisaties van werkgevers en werknemers deel uit van het platform. Ook is een aantal branches vertegenwoordigd: verzekeringsmaatschappijen, banken, detailhandel, industrie, horeca, beveiligingsbranche.

Onder het NPC zijn thans zo'n tien regionale platforms actief. Het voornemen is in meer regio's zo'n platform te helpen oprichten.

- Voorlichtingscampagnes spelen een rol bij het vergroten van de bewustwording van het publiek van mogelijkheden om criminaliteit te voorkomen of de gevolgen daarvan te beperken. De campagne «Meld geweld» is daar een voorbeeld van. Samen met de partners zullen de thema's voor zo'n campagne gekozen worden. De uitvoering en begeleiding van de voorlichtingscampagne is de derde taak van het kenniscentrum (naast anderen die hier een taak hebben).
- De Europese Unie heeft in het voorjaar van 2001 besloten tot de oprichting van een Europees netwerk voor criminaliteitspreventie. Via dit netwerk worden best practices uitgewisseld en wordt informatie gevraagd en verstrekt over nieuwe ontwikkelingen in criminaliteit en de preventie van criminaliteit. Het verzorgen van het Nederlandse deel van het netwerk is de vierde taak van het op te richten kenniscentrum.

Nieuwe wetgeving wordt in het algemeen getoetst op de gevolgen voor de handhaving door politie, andere opsporingsdiensten en het openbaar ministerie. Beleid en regelgeving kunnen echter ook – onbedoeld – criminaliteit bevorderen. De ministers van Justitie en BZK willen de komende jaren ervaring opdoen met het meer systematisch beoordelen van beleidsvoornemens, regelgeving of maatschappelijke ontwikkelingen op criminogene effecten.

### Effecten van beleid

Beleid van de rijksoverheid heeft invloed op de omvang en aard van de criminaliteit. Een paar voorbeelden. Volkshuisvestingsbeleid dat de toepassing van het Keurmerk Veilig Wonen stimuleert, draagt bij aan het verminderen van woninginbraak. Het is wenselijk dat in de ruimtelijke ordening meer aandacht wordt geschonken aan het aspect sociale veiligheid bij de planning en inrichting van wegen, openbaar groen, tunnels en woonblokken. In zijn nieuwe vorm kan de Verklaring omtrent het gedrag bijdragen aan het in dienst nemen van integer personeel. Met het BIBOB-instrumentarium kan voorkomen worden dat crimi-

nele activiteiten worden gefaciliteerd. Het Ministerie van Verkeer en Waterstaat voert een actief beleid om agressie in het openbaar vervoer te voorkomen. Onderwijsbeleid dat eraan bijdraagt dat meer jongeren een diploma behalen in middelbaar onderwijs, vergroot de kans dat jongeren een baan kunnen vinden en verkleint daarmee de kans dat zij tot crimineel gedrag vervallen.

Nieuwe vormen van technologie, zoals biotechnologie, nanotechnologie, digitale technologie, neurale netwerken, artificiële intelligentie, genetica, kunnen leiden tot nieuwe vormen van criminaliteit. Tegelijk kunnen zij kansen bieden om criminaliteit op innovatieve wijze te voorkomen en te bestrijden. Het is van belang dat die bedreigingen en kansen, zowel op het vlak van de preventie als op het vlak van de opsporing, systematisch in kaart worden gebracht. De Minister van Justitie zal daartoe een commissie «Criminaliteit en technologie» instellen, die binnen een jaar advies moet uitbrengen.

#### **Conclusie 5: Criminaliteitsbeheersing begint bij preventie.**

- *De Ministeries van Justitie en BZK richten een kenniscentrum op met als taken: ontwikkelen en verspreiden van best practices; verstevigen van publiek-private samenwerking; uitvoeren en begeleiden van voorlichtingscampagnes; verzorgen van het Nederlandse deel van het Europees Netwerk Criminaliteitspreventie.*
- *De samenwerking met het bedrijfsleven in het Nationaal Platform Criminaliteitsbeheersing en op regionaal niveau wordt geïntensiveerd. De oprichting van meer regionale platforms wordt gestimuleerd.*
- *De Ministers van Justitie en BZK gaan ervaring opdoen met het meer systematisch beoordelen van beleidsvoornemens, regelgeving of maatschappelijke ontwikkelingen op criminogene effecten.*
- *De Minister van Justitie stelt een commissie in die technologische vernieuwingen onderzoekt op de bedreigingen en kansen die zij inhouden voor de beheersing van criminaliteit en daarover binnen een jaar rapporteert.*

## **2.2 Kwaliteit en sturing van de opsporing**

Hoofdstuk 1 concludeert dat de pakkans moet worden vergroot om zichtbaar te maken dat misdaad niet ongestraft blijft en om recht te doen aan de gerechtvaardigde belangen van slachtoffers. Dat vereist vergroting van de capaciteit van toezicht en opsporing. Die moet in de eerste plaats worden bereikt door kwalitatieve maatregelen: verbetering van het rendement van de opsporing via «informatie-gestuurde opsporing», vergroting van de deskundigheid en van de flexibiliteit van de politie-inzet. In het volgende hoofdstuk zal beschreven worden dat daarnaast ook een kwantitatieve uitbreiding van toezicht en opsporing noodzakelijk is.

### **2.2.a «Redelijke opsporingsinspanning»**

Voor de strafmaat maakt het dikwijls niet veel uit of een verdachte vijf of vijftien inbraken telaste worden gelegd (dan wel ad informandum gevoegd). In de achterliggende jaren werden daarom veel zaken niet aan de rechter voorgelegd en dus ook niet verder uitgerechercheerd. Voor feiten die niet telastegelegd zijn, kan het slachtoffer zich echter niet voegen als benadeelde partij.<sup>1</sup> Deze werkwijze, die berust op overwegingen van efficiency, doet dus tekort aan het belang van de slachtoffers in die zaken. Daarom zal in beginsel bij elke aangifte van een misdrijf een «redelijke» opsporingsinspanning moeten worden verricht.

<sup>1</sup> HR 20 juni 1989, NJ 1990, 93. Indien het slachtoffer zich in het voorbereidend onderzoek als benadeelde partij heeft gevoegd, dient de OvJ de zaak in beginsel te vervolgen en het desbetreffende feit ten laste te leggen. Indien de OvJ ondanks de voeging niet vervolgt of de zaak ad informandum voegt, moet hij het slachtoffer daarover berichten (Aanwijzing slachtofferzorg. Richtlijn van het College van procureurs-generaal van 29 juli 1999, Stcrt. 1999, 141).

Wat «redelijk» is, hangt af van de opsporingsindicatie en de ernst van het feit. Ten minste moet elke aangifte van een misdrijf worden geregistreerd. *Opsporingsindicatie:* Bij de politie bekend geworden misdrijven bieden soms concrete aanknopingspunten om naar een dader te zoeken. Het slachtoffer of een getuige van een misdrijf kennen bijvoorbeeld de dader, of zij kunnen een adequate beschrijving geven van de dader; iemand heeft een kenteken genoteerd van een auto waarmee de dader wegreed; op de plaats van het delict worden sporen gevonden in de vorm van vingerafdrukken, een DNA-spoor, voetsporen, braaksporen etcetera. Al deze aanknopingspunten wijzen meer of minder concreet in de richting van een bepaalde dader. Sommige van deze aanknopingspunten verkrijgt de politie uit de aangifte, andere moet zij op de plaats van het delict zoeken. Hoe sterker of concreter de aanknopingspunten, des te groter de opsporingsindicatie en des te groter de inspanning die «redelijkerwijs» mag worden geleverd.

*Ernst van het feit:* Naarmate het feit ernstiger is, rust op de politie een zwaardere plicht om opsporingsinspanningen te plegen, ongeacht of er veel of weinig concrete opsporingsindicaties aanwezig zijn.

*Registratie:* De minimale inspanning die de politie in elk geval moet verrichten, is het registreren van elk bekend geworden misdrijf in het belang van de opsporing in het algemeen. Langs die weg kunnen bijvoorbeeld patronen of verbanden zichtbaar worden, die een meer gerichte en effectieve inspanning mogelijk maken. Hoe meer bekend is over de aard en het vóórkomen van criminaliteit, hoe meer succes opsporingsmaatregelen kunnen hebben (zie verder ook hieronder bij informatie-gestuurde opsporing).

#### Registratie als bijdrage aan het oplossen van misdrijven

Een gewapende overval biedt in eerste instantie, ondanks de gepleegde opsporingsinspanningen, onvoldoende aanknopingspunten om de identiteit van de «roodharige» verdachte te achterhalen. De overval wordt dan ook als «onopgelost» in het Landelijke Overvallen Registratie Systeem (LORS) geregistreerd.

De haarkleur van de verdachte brengt de onopgeloste overval in verband met een inmiddels opgeloste overval elders in het land. Aan de hand van een fotoconfrontatie bevestigen getuigen het vermoeden dat beide overvallen door één en dezelfde persoon zijn gepleegd, waarop de verdachte kan worden aangehouden.

Niet alleen op het nationale maar ook op het internationale vlak zijn inspanningen vereist. Ons land heeft zich via rechtshulpverdragen daartoe verplicht. Daarnaast heeft ons land de morele verplichting om op te treden waar criminele activiteiten die in of vanuit Nederland worden ontplooid, het buitenland overlast bezorgen.

Uitgangspunt moet zijn dat de politie over genoeg capaciteit beschikt om aan elke aangifte van een misdrijf en aan elk verzoek vanuit het buitenland een *redelijke* opsporingsinspanning te verbinden. In hoofdstuk 3 zal worden aangegeven dat veel aangiften van misdrijven met aanknopingspunten voor opsporing (par. 3.2) en veel verzoeken uit het buitenland (par. 3.4) blijven liggen. Dat wil zeggen dat de politie niet over voldoende capaciteit beschikt om de hier bedoelde «redelijke opsporingsinspanning» te verrichten in deze zaken. In de genoemde paragrafen worden het probleem en de consequenties daarvan nader geschetst.

#### **Conclusie 6: Aan elke aangifte van een misdrijf dient een «redelijke» opsporingsinspanning te worden verbonden.**

- *Wat in een concreet geval een redelijke opsporingsinspanning is, hangt af van de sterkte van de opsporingsindicatie en de ernst van het delict.*

- *Ieder bekend geworden misdrijf moet ten minste worden geregistreerd.*
- *De capaciteit van de politie dient zodanig te zijn dat aan elke aangifte een «redelijke» inspanning gekoppeld kan worden en dat verzoeken vanuit het buitenland om opsporing gehonoreerd kunnen worden.*

## **2.2.b Informatiehuishouding**

Opsporen is voor het grootste deel: informatie verzamelen en bewerken. Dat is in de loop der jaren moeilijker geworden. De politie krijgt minder informatie uit haar omgeving. De criminaliteit is complexer en geavanceerder geworden. De eisen aan de bewijsvoering zijn in een aantal opzichten strenger geworden. Voortdurend moet worden bezien hoe de informatiepositie van opsporingsdiensten kan worden verbeterd. Hieraan wordt langs drie sporen gewerkt:

- door bestaande informatiebronnen beter te ontsluiten en te gebruiken en door, meer dan nu het geval is, bewust het opsporingsproces te sturen op basis van deze informatie;
- door blijvend te investeren in de organisatorische en technische randvoorwaarden; en
- door nadrukkelijk aandacht te geven aan het gevraagd en ongevraagd delen van informatie (de «cultuur-aspecten»).

Bestaande (publieke) informatiebronnen moeten goed worden benut. In de eerste plaats om een goed beeld te krijgen van de vormen van criminaliteit en de bewegingen en activiteiten van criminele groeperingen. Dat beeld biedt de basis waarop het bevoegd gezag (regionaal) opsporingsbeleid kan formuleren, doelen kan stellen en keuzes kan maken. Voorts is het in concrete opsporingsonderzoeken van belang om bij de aanvang zo veel mogelijk open bronnen te raadplegen en de informatie daaruit te analyseren. Door deze informatie op uniforme en gestandaardiseerde wijze te analyseren en vast te leggen in onderzoeksvoorstellen met heldere en realistische doelen, worden de onderzoeksvoorstellen vergelijkbaar. Tegen de achtergrond van het criminaliteitsbeeld en de door het gezag gemaakte keuzes, kunnen dan de juiste prioriteiten worden gesteld. In dat kader is het programmabureau ABRIO<sup>1</sup> opdracht gegeven nader onderzoek te doen naar de mogelijkheden van «Informatie Gestuurde Opsporing». Ervaringen in Engeland laten zien dat deze werkwijze tot een aanzienlijke verhoging van het ophelderingspercentage kan leiden. Uit deze ervaringen zal lering worden getrokken. Op voorhand is duidelijk dat dit hoge eisen stelt aan het analytisch vermogen binnen de korpsen. Investerings in de vorm van het vergroten van deskundigheid op dat vlak zijn dan ook in veel gevallen noodzakelijk.

Het verzamelen, verwerken en analyseren van informatie stelt steeds hogere eisen aan mens en techniek. Op zeer veel plaatsen in de strafrechtsketen is informatie voorhanden die niet altijd tijdig op de juiste plaats aanwezig is.<sup>2</sup> De oorzaken daarvoor moeten vooral worden gezocht in het feit dat er in de strafrechtsketen verschillende informatiesystemen zijn die niet altijd goed met elkaar communiceren, in het niet onderkennen van de waarde van bepaalde informatie voor anderen in de strafrechtsketen, in sommige gevallen het niet willen delen van informatie en het niet voldoende op gestandaardiseerde wijze uitvoeren van onderzoeken. Deze oorzaken zijn terug te voeren op organisatorische en technische randvoorwaarden en cultuuraspecten.

In verbetering van de organisatorische en technische randvoorwaarden is de afgelopen jaren al fors geïnvesteerd. Door het inrichten en versterken van organisatorische verbanden, zoals de instelling van de informatieplatforms Zwarte Criminaliteit, de regionale informatiedesken, de Boven-

<sup>1</sup> De afkorting staat voor: Aanpak Bedrijfsvoering Recherche Informatiehuishouding en Opleidingen.

<sup>2</sup> Vgl. de brief van de Minister van Justitie van 8 december 2000, Kamerstukken II, 2000–2001, 27 204 nr. 9 (maatregelen naar aanleiding van de «Dover-zaak»).

regionale RechercheTeams, het Landelijk RechercheTeam, de kernteams, zijn al belangrijke stappen in de goede richting gezet. Via het ABRIO-programma worden de werkprocessen van politie en openbaar ministerie aan de hand van het Referentiekader Werkprocessen Opsporing en Vervolg (RWOV) en daaruit voortkomende projecten, gestandaardiseerd, waardoor betere toegankelijkheid, uitwisselbaarheid en vergelijkbaarheid worden gewaarborgd.<sup>1</sup>

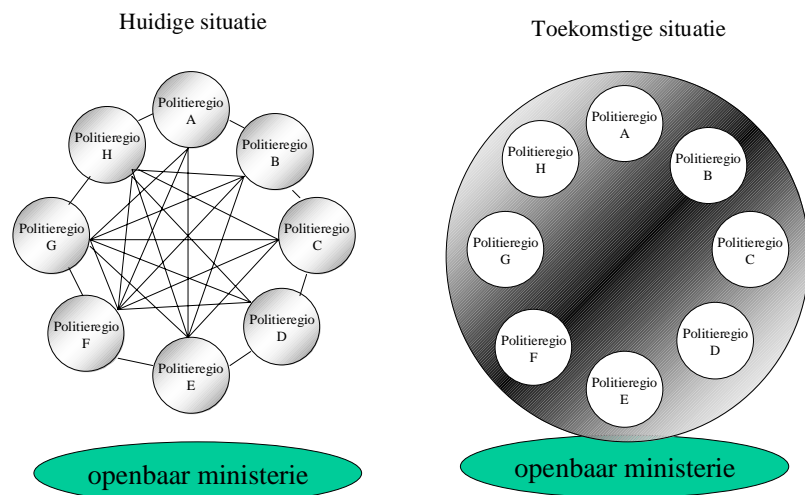
#### Het RWOV

Het RWOV is een generieke beschrijving van het gehele opsporings- en vervolgingsproces en de daarin voorkomende (kritische) producten. De in het RWOV benoemde (kritische) producten bieden het management aangrijpingspunten voor de sturing van het opsporings- en vervolgingsproces. Het RWOV biedt een gemeenschappelijk referentiekader op basis waarvan het opsporings- en vervolgingswerk transparanter wordt. Het RWOV bestaat uit een aantal processtappen die, waar nodig, nader worden geconcretiseerd met bepaalde projecten.

Onderwerpen die een centrale regie vragen, moeten ook centraal worden aangepakt. Dit geldt zeker voor ICT. Onder verantwoordelijkheid van de Regieraad ICT Politie werken de betrokken partijen aan een meer uniforme en doorzichtige opzet van de essentiële bedrijfsvoeringsprocessensystemen van de politie, de technische infrastructuur daaromheen en de informatie-uitwisseling tussen de partners in de strafrechtsketen. Het aantal systemen bij de politie zal worden beperkt en bij de nieuwbouw van systemen wordt rekening gehouden met de noodzakelijke (geautomatiseerde) informatie-uitwisseling tussen de ketenpartners (vooral politie en OM).<sup>2</sup> In het bijzonder de ontwikkeling van de Geïntegreerde Interactieve Databank voor Strategische bedrijfsinformatie (GIDS), de Verwijsindex Recherche Onderzoeken en Subjecten (VROS), het Landelijk uniform registratiesysteem voor rechtshulpverzoeken (LURIS) en het Geïntegreerd Processysteem Strafrecht (GPS), zal bijdragen aan verbetering van de informatie-uitwisseling, waarvan de noodzaak inmiddels breed wordt onderkend.<sup>3</sup>

#### Masterplan ICT Politie 2001–2005

De huidige en toekomstige situatie op het gebied van de ICT-ontwikkelingen wordt in onderstaand model sterk vereenvoudigd weergegeven:



<sup>1</sup> Vgl. de brief van de ministers van Justitie en BZK van 11 oktober 2000, Kamerstukken II, 2000–2001, 26 345 nr. 44, blz. 4–5 (aanbieding rapport «Op de keten beschouwd»).

<sup>2</sup> Zie de brief van de minister van BZK van 23 augustus 2000, Kamerstukken II, 1999–2000, 26 345 nr. 41 (aanbieding Masterplan Regieraad ICT Politie).

<sup>3</sup> Vgl. de brief van de Minister van Justitie van 8 december 2000, Kamerstukken II, 2000–2001, 27 204 nr. 9, blz. 4–5.

Mede doordat de politie thans nog voornamelijk een op activiteiten georiënteerde organisatie is, kan de huidige automatiseringsaanpak worden gekenmerkt als «eiland-automatisering». In deze situatie moet politieregio A bellen met de regio's G, F en E om informatie te krijgen.

Deze «eilandautomatisering» wordt thans verlaten. De nadruk komt te liggen op architectuur, samenhang, basisregistraties en afstemming in de ketens. Hierbij is niet de techniek of technologie leidend, maar de wijze waarop de bedrijfsprocessen van de politie het best met ICT kunnen worden ondersteund. In deze situatie wordt informatie uit politieregio A direct gekoppeld met relevante informatie uit alle andere regio's en is ook voorzien in interactie met het openbaar ministerie.

Het derde spoor betreft de «cultuur»-aspecten. Ook al wordt aan alle organisatorische en technische voorwaarden voldaan, het gebruik hiervan, het willen en kunnen delen van informatie en het sturen daarop, valt of staat met de wil van mensen. De (nieuwe) CIE-regeling bevat dan ook een bepaling die het mogelijk maakt dat (een beperkt aantal) ambtenaren van het ene korps in de registers van de andere CIE's kijken.

Het functioneel uitwisselen van informatie en het leiding geven op basis van deze informatie, moet de standaard zijn. Dit bepaalt de resultaten van de opsporing. Het gaat daarbij om uitwisseling tussen de verschillende opsporingsdiensten onderling, en met het OM, en met buitenlandse en internationale organisaties (bijvoorbeeld Europol). De leiding van de politiekorpsen zal hierop meer dan in het verleden worden aangesproken.

Het proces-verbaal is een belangrijk document in een deel van de strafrechtelijke procedure (voor de opsporingsdiensten, het openbaar ministerie en de rechtsprekende macht). Ook hier biedt de ICT kansen en mogelijkheden. Door het elektronisch verzenden van (delen van) het proces-verbaal kan veel efficiencywinst worden behaald. Nog afgezien van de logistieke winst krijgt de informatie-uitwisseling tussen politie en OM daarmee een krachtige impuls. Ter bevordering van de uniformiteit en als basis voor een elektronisch proces-verbaal biedt één landelijk modelstraf-dossier vele voordelen. De samenstellers van zo'n dossier hoeven dan niet langer in elke politieregio of elk arrondissement op een andere manier het dossier samen te stellen; en bovendien is ICT-matige ondersteuning van zo'n modeldossier eenvoudiger dan de ondersteuning van verschillende dossiers. Overigens kan dit niet zonder een tweede mogelijkheid die ICT biedt: de trefzekere controle van de identificerende persoonsgegevens in gemeenschappelijke informatiesystemen binnen en buiten de strafrechtsketen (Gemeentelijke Basisadministratie, Verwijs-index Personen Strafrechtshandhaving en de in ontwikkeling zijnde Personenserver bij de politie). Er is inmiddels een begin gemaakt met de ontwikkeling van een elektronisch pv; de reeds bestaande initiatieven op dit vlak binnen de korpsen zijn geïnventariseerd en worden op elkaar aangesloten. Het ministerie van Justitie zal een wetsvoorstel voorbereiden waarin de elektronische handtekening voor de opsporingsambtenaar (en daarmee de authenticiteit van niet op papier toegezonden processen-verbaal) en het elektronisch instellen van rechtsmiddelen worden geregeld.

#### **Conclusie 7: De informatiehuishouding van de opsporing heeft versterking.**

- *Informatiesystemen bij politie en OM dienen verder ontwikkeld en vernieuwd te worden conform het Masterplan van de Regieraad ICT Politie. Bij deze ontwikkelingen dient steeds de informatie-uitwisseling tussen de ketenpartners een centraal punt te zijn.*
- *Het besef dat informatie-uitwisseling een noodzakelijke voorwaarde is*



*voor effectieve en efficiënte opsporing en vervolging dient te worden vergroot en er dient dienovereenkomstig te worden gehandeld.*

- *De informatie moet van een dusdanig niveau zijn dat deze leidend kan zijn voor de opsporing en het maken van keuzes daarin.*
- *Met voortvarendheid moet worden gewerkt aan de totstandkoming van een elektronisch proces-verbaal op basis van één landelijk model-dossier en deugdelijk geverifieerde persoonsgegevens. De hiervoor vereiste informatie-structuur verdient prioriteit.*
- *De minister van Justitie maakt een wetsvoorstel voor elektronische ondertekening van processen-verbaal en het elektronisch instellen van rechtsmiddelen.*

### **2.2.c «Cybercrime»**

Een nieuwe ontwikkeling waar de kwaliteit van de opsporing krachtig versterking behoeft, is de informatie- en communicatietechniek (ICT). Politie en justitie moeten hier een inhaalslag maken, willen ze de aansluiting met de ontwikkeling niet missen.

ICT maakt het mogelijk dat mensen gelijktijdig gebruik maken van ICT in netwerken en on-line met elkaar verbonden zijn. Een voorbeeld is het Internet. Behalve positieve effecten, zoals de ontwikkeling van e-commerce, zijn er schaduwkanten. Ten eerste ontstaan er delicten die voorheen niet mogelijk waren: het aantasten van het goed functioneren van de informatiesystemen door het verspreiden van softwareprogramma's met een vernietigende werking (bijvoorbeeld virussen), het kraken van computersystemen of -bestanden (hacken), het uitvoeren van «denial-of-service attacks» (het sturen van een zo groot aantal verzoeken om een website te openen dat het netwerk verstopt raakt en bezwijkt). Ten tweede faciliteert ICT bestaande delicten, bijvoorbeeld het plegen van vermogensdelicten (zoals creditcardfraude) en uitingsdelicten (zoals kinderpornografie en discriminatie), vanwege de nagenoeg onbegrensde mogelijkheden die het biedt in termen van snelheid, massaliteit, vluchtigheid en anonimiteit (c.q. wisseling van identiteit). Die grotere anonimiteit kan er bovendien toe leiden dat de drempel voor het plegen van misdrijven wordt verlaagd voor een categorie van personen die zich tot dusver niet schuldig maakt aan strafbare feiten.<sup>1</sup> En ten slotte heeft ICT een sterk grensoverschrijdend karakter. Handelingen op Internet zijn niet aan tijd of plaats gebonden. Dat bemoeilijkt de opsporing in hoge mate. Het normatieve uitgangspunt van beleid en regelgeving is dat wat «off line» geldt, ook «on line» geldt.<sup>2</sup>

De technische ontwikkelingen leggen een grote verantwoordelijkheid bij burgers en bedrijven om preventieve maatregelen te nemen; de gelegenheid om (makkelijk) misbruik te kunnen maken van het netwerk moet waar het kan, beperkt worden. Voorbeelden hiervan zijn het installeren van een «firewall» en een virusscanner. In verschillende landen zijn verder Computer Emergency Response Teams (CERTs) opgericht, die actuele berichten over het uitbuiten van (natuurlijke) zwakten van het internet snel verspreiden, zodat systeembeheerders en internetgebruikers tijdig maatregelen kunnen nemen. De minister van GSI bereidt de oprichting van een overheidsCERT voor. Daarin wordt informatie gebundeld op het gebied van gevaarlijke software en serieuze gebreken in essentiële software die nodig is voor het gebruik van internet. Bundeling van informatie en rechtstreekse doorgeleiding naar de verantwoordelijke systeembeheerders maakt het mogelijk sneller te reageren en preventief op te treden tegen kwaadwilligen die delen van het internet tijdelijk buiten gebruik stellen. Het overheidsCERT zal ook de regelgeving voor informatiebeveiliging bij de overheid verder operationaliseren en het onderwerp hanteerbaar maken voor het management. De informatie van de overheidsCERT zal

<sup>1</sup> «Verkenning criminaliteit.» Rapport van de Verkenningcommissie Criminaliteit van de Adviesraad voor Wetenschap- en technologiebeleid (AWT). Verschijnt in juni 2001.

<sup>2</sup> Nota «Wetgeving voor de elektronische snelweg», Kamerstukken II, 1997–1998, 25 880 nr. 1, p. 1. In de notitie «Internationalisering en Recht in de informatiemaatschappij» (Kamerstukken II, 1999–2000, 25 880, nr. 10) is dit criterium aangescherpt in die zin, dat het beschermingsniveau dat het recht biedt on line en off line gelijkwaardig moet zijn.

ook voor burgers en voor niet-overheidsorganisaties beschikbaar zijn, onder meer via een website.

Op diverse terreinen werken overheid en private sector samen bij preventie en bestrijding van computercriminaliteit. Zo wordt bijvoorbeeld op de website van het Nationaal Informatiecentrum Informatiebeveiliging<sup>1</sup> voorlichting gegeven op het gebied van informatiebeveiliging om het bewustzijn en de weerbaarheid van bedrijven te vergroten. Het centrum is een initiatief van de Stuurgroep IT & Criminaliteit van het Nationaal Platform Criminaliteitsbeheersing. Een ander voorbeeld betreft de samenwerking tussen de overheid en Internet Service Providers bij rechtshandhaving op het internet. Justitie is in gesprek met de branchevereniging van de Nederlandse internetproviders (NLIP) over een convenant waarin deze afspraken worden vastgelegd. Ten slotte streeft justitie er in samenwerking met de private sector naar een kader te scheppen voor alternatieve elektronische geschillenbeslechting.<sup>2</sup>

Alle opsporingsprocessen ondergaan momenteel de invloed van ICT-ontwikkelingen. Er komen steeds meer digitale sporen. Derhalve komt er steeds meer werk voor digitaal opsporingsspecialisten. Digitale opsporing kan echter niet alleen op hen neerkomen. Opsporingsambtenaren moeten tijdens hun gewone werkzaamheden kansen voor digitale opsporing kunnen herkennen en digitale sporen kunnen veiligstellen. De kennis bij de basispolitiezorg en bij de recherche is echter nog onvoldoende om op eigen kracht digitale sporen te kunnen ontdekken, interpreteren en veilig stellen.

De belangrijkste actiepunten zijn het vergroten van de kennis van digitaal opsporen, het ontwikkelen van digitale opsporingsmiddelen en indien nodig het uitbreiden van de opsporingsbevoegdheden. Dit betekent niet dat elke opsporingsambtenaar in staat moet zijn tot een opsporingsonderzoek op het internet, maar wel dat elke opsporingsambtenaar zich bewust moet zijn van de mogelijke digitale misdrijven en kansen voor de opsporing.

De gesignaleerde toename van het aantal zaken (op nationaal niveau) en van de complexiteit ervan, leidt tot een groter beroep op capaciteit. In internationaal verband wordt momenteel onderhandeld over verdragen die nieuwe mogelijkheden zullen bieden bij de opsporing. Daarmee zullen echter tevens nieuwe verplichtingen worden gecreëerd om aan verzoeken vanuit het buitenland om assistentie bij de opsporing van deze feiten te voldoen. Dat zal capaciteit en deskundigheid vragen in de hele keten, maar vooral bij de politie.

Aanzienlijke uitbreiding van de bureaus digitale expertise (BDE) bij de politie is dus noodzakelijk. Deze uitbreiding is, gezien de concurrentie op de personeelsmarkt voor gekwalificeerd IT-personeel, echter niet te realiseren zonder aanpassingen in het personeelsbeleid, met name op het gebied van de salariering en werving.

### **Conclusie 8: De aanpak van «cybercrime» heeft een krachtige impuls.**

- *Initiatieven voor de beveiliging van internet voor de communicatie door en met de overheid, zoals de overheidsCERT i.o., worden waar mogelijk uitgebouwd zodat ze ten goede komen aan de hele samenleving.*
- *De kennis bij politie, OM en rechtsprekende macht, van digitale misdrijven en digitale opsporingsmogelijkheden moet worden vergroot.*
- *De bureaus digitale expertise (BDE) van de politie behoeven aanzienlijke uitbreiding. Dat vergt aangepast personeelsbeleid.*

<sup>1</sup> <http://www.informatiebeveiliging.nl>

<sup>2</sup> Dit standpunt is verwoord in de notitie «Internationalisering en Recht in de informatiemaatschappij» (Kamerstukken II, 1999–2000, 25 880, nr. 10).

## 2.2.d Georganiseerde criminaliteit

Met de term georganiseerde criminaliteit doelt deze paragraaf op misdrijven, gepleegd door «groepen die primair gericht zijn op illegaal gewin, systematisch misdrijven plegen, met ernstige gevolgen voor de samenleving, en in staat zijn deze misdaden op betrekkelijk effectieve wijze af te schermen, in het bijzonder door de bereidheid te tonen fysiek geweld te gebruiken of personen door middel van corruptie uit te schakelen».<sup>1</sup>

Tot dusver ondervinden individuele burgers in Nederland gelukkig weinig tot geen last van georganiseerde misdaad. In zoverre is hier sprake van een min of meer onzichtbare vorm van criminaliteit. Georganiseerde criminaliteit vormt echter wel een permanente dreiging voor de integriteit van de samenleving als zodanig, nationaal en internationaal. Politie en justitie moeten daarom voortdurend alert zijn op ontwikkelingen en investeren om die bij te houden en liefst vóór te zijn. In hoofdstuk 1 is al kort aangestipt dat de capaciteit van de politie op dit moment niet toereikend is om aan alle bekende criminele groeperingen de gewenste aandacht en aan alle buitenlandse verzoeken om opsporing of rechtshulp het gewenste gevolg te geven. Voordat wordt ingegaan op de gevolgen daarvan in termen van kwantiteit van het opsporingsapparaat (zie par. 3.3), moet worden gezien in hoeverre door betere benutting van de huidige mogelijkheden – dus op kwalitatief vlak – nog winst valt te boeken.

Daarbij komt allereerst preventie in beeld. Het wetsontwerp Bevordering Integriteitsbeoordelingen door het Openbaar Bestuur (BIBOB) beoogt het openbaar bestuur weerbaar te maken tegen het risico dat onbewust en ongewild criminele activiteiten of organisaties worden gefaciliteerd (door vergunning, aanbesteding, subsidie etc.). Een aantal beroepsgroepen heeft zelf interne richtlijnen (gedragsregels, lijst met indicatoren) geformuleerd, waarin omschreven staat in welke omstandigheden de dienstverleners argwaan moeten krijgen. Deze beheersing door preventie dient permanent verder ontwikkeld te worden.

### Wallenproject

De onderzoeksgroep-Fijnaut deed in opdracht van de parlementaire enquêtecommissie opsporingsmethoden onderzoek naar de georganiseerde criminaliteit in Nederland. De groep concludeerde dat er van verweving van de onder- en bovenwereld in Nederland geen sprake was. De onderzoekers maakten echter een kritische kanttekening: in de Amsterdamse binnenstad waren ontwikkelingen zichtbaar die ingrijpen noodzakelijk maakten. In Amsterdam is toen het Wallenproject begonnen.

De inzet was voornamelijk zicht te krijgen op de transacties in onroerende zaken in dat deel van de stad, met als doel eigendomsconcentraties te voorkomen. De wallenmanager zorgt dat hij weet wat er achter de panden schuil gaat. Hij weet wanneer er panden te koop worden aangeboden en heeft budget voor de aankoop van onroerende zaken. Van dat budget is ook geregeld gebruik gemaakt. Daarnaast kan hij beschikken over gegevens uit allerlei overheidsbronnen, zoals die van de Belastingdienst.

Op deze manier wordt voorkomen dat misdaadgeld de legale economie besmet en wordt (georganiseerde) criminaliteit op een niet repressieve wijze aangepakt. Het gedachtegoed van dit project is duidelijk herkenbaar in de Wet BIBOB.

<sup>1</sup> «Inzake opsporing», enquêtecommissie opsporingsmethoden, Kamerstukken II, 1995–1996, 24 072, nummers 10–11.

<sup>2</sup> «Inzake opsporing», enquêtecommissie opsporingsmethoden, Kamerstukken II, 1995–1996, 24 072, nummers 10–11.

<sup>3</sup> E.R. Kleemans, E.A.I.M. van den Berg, H.G. van de Bunt: «Georganiseerde criminaliteit in Nederland». WODC, 1998.

Het denken over georganiseerde criminaliteit is lange tijd gedomineerd geweest door het klassieke maffia-beeld van hiërarchisch gestructureerde, piramidale organisaties. De onderzoeksgroep-Fijnaut<sup>2</sup> en vervolgens de rapportage op basis van de WODC-monitor Georganiseerde Criminaliteit<sup>3</sup> hebben dit beeld sterk gerelativeerd. Nu is veel meer de netwerk-idee dominant: samenwerking in regelmatig veranderende verbanden. Bij

misdaad die in netwerken opereert, heeft het geen zin te proberen figuren «aan de top» uit te schakelen met behulp van infiltranten die diep in de organisatie doordringen. De aanpak richt zich niet meer alleen op de traditionele, breed opgezette opsporingsonderzoeken, maar ook op het uitdelen van «korte klappen». Dit betekent dat de politie ook meer op zichzelf staande strafbare feiten van deelnemers aan een crimineel netwerk moet opsporen. Beoogd wordt daarmee criminele activiteiten te verstoren en onrust in de criminele netwerken te laten ontstaan, waardoor criminelen zich meer dan zij willen, moeten blootgeven.

Voorts ligt sinds vele jaren het accent bij de bestrijding van georganiseerde criminaliteit op de drugsgerelateerde criminaliteit. De aanpak van georganiseerde criminaliteit moet daartoe echter niet worden beperkt. Ook andere vormen van misdaad zijn immers bijzonder lucratief. Bijvoorbeeld fraude, mensenhandel en mensensmokkel, kinderporno, wapenhandel, handel in (chemisch) afval, in medicijnen, bloed of organen, of in bedreigde uitheemse diersoorten. Bij de informatieverzameling en bij de toedeling van onderzoeken aan kernteams en het Landelijk rechteam (LRT) moet voor een substantieel deel rekening worden gehouden met onderzoek naar georganiseerde misdaad die niet drugsgerelateerd is. Justitie zal hiervoor een weegfactor definiëren. Daarin zal ook de internationale dimensie worden verdisconteerd.

De drijfveer voor de georganiseerde criminaliteit is financieel gewin. Besteding van misdaadgeld vormt een bedreiging voor de integriteit van de legale economie. Tegelijk biedt het een kans voor de opsporing. Wie het geld volgt, komt bij de dader. Om beide redenen moeten de financiële recherche en de forensische accountancy blijvend worden versterkt, deels binnen de politie, deels doordat de politie meer kennis inhuurt bij particuliere organisaties.

De noodzaak van versterking van expertise geldt niet alleen het financiële aspect. Opsporingsonderzoeken worden – mede door de internationalisering van de criminaliteit – steeds ingewikkelder. Daarom is steeds meer kwalitatief hoogwaardig personeel nodig. Dat moet dan ook op het passende niveau geworven worden.

Bijzondere opsporingsdiensten (BOD'en) kunnen bij onderzoeken naar georganiseerde misdaad een rol spelen vanwege de expertise die zij in huis hebben, bijvoorbeeld op financieel gebied of op het terrein van het milieu. BOD'en kunnen ook belangrijke kennis leveren over beroepsgroepen. Daarom zal van BOD'en<sup>1</sup> een steeds grotere bijdrage worden verwacht bij de bestrijding – samen met de politie – van de georganiseerde criminaliteit.

#### **De Unit Synthetische Drugs (USD)**

Een goed voorbeeld van een eenheid die multidisciplinair onderzoek doet, is de USD. Deze eenheid is in 1997 opgericht en houdt zich bezig met de bestrijding van de productie en verkoop van synthetische drugs in Nederland. De eenheid is een samenwerkingsverband tussen de ministeries van Justitie, BZK, Defensie, Economische Zaken, Financiën, en Verkeer en Waterstaat, die daartoe een convenant ondertekenden. In de USD werken rechercheurs van de politie, de FIOD, de Economische Controle Dienst (ECD), de Douane, de Koninklijke Marechaussee, de CRI, Europol en de Rijksverkeersinspectie (RVI) samen.

Het principe dat gehanteerd wordt is eenvoudig. Vanuit verschillende disciplines wordt er naar één onderwerp gekeken («multi agency approach with single focus»). De deelnemende ambtenaren zijn in één gebouw gehuisvest en er wordt nauw samengewerkt met het Openbaar Ministerie.

<sup>1</sup> Gedoeld wordt vooral op de vier BOD'en met algehele opsporingsbevoegdheid. Zie het kabinetsstandpunt «Bijzondere opsporingsdiensten» van 15 december 1999, Kamerstukken II, 1999–2000, 26 955 nr. 1.

Voor de komende jaren is een beleidsintensivering bij de bestrijding van de synthetische drugs afgesproken.<sup>1</sup> Die beleidsintensivering dient gestalte te krijgen langs de lijnen van de multidisciplinaire aanpak zoals die door de USD wordt toegepast. In dit verband zal er een beleidsprogramma worden ontwikkeld en zal de expertisefunctie van de USD verder worden geprofessionaliseerd, met een aanbod aan andere opsporingsdiensten voor ondersteuning voor hun aanpak van synthetische drugs.

De aansturing van de BOD'en wordt versterkt door de vorming van het «Functioneel OM». Dit is een nieuwe, aparte eenheid binnen het Openbaar Ministerie die thans wordt gevormd, waarbinnen expertise wordt gebundeld en vanwaaruit de opsporing door de BOD'en wordt gestuurd. Haar werkterrein bestrijkt zowel de georganiseerde criminaliteit als de andere aandachtsterreinen van de BOD'en.

### **Conclusie 9: Georganiseerde criminaliteit moet langs diverse wegen worden aangepakt.**

- *De bestuurlijke preventie van georganiseerde criminaliteit moet verder worden versterkt.*
- *Bij onderzoek naar georganiseerde criminaliteit moet ook de tactiek van de korte klappen worden gebruikt.*
- *Bijzondere expertise bij de politie wordt vergroot door maatregelen in de sfeer van werving (op het passende niveau) en opleiding, door personeelsuitbreiding en door het desnoods inhuren van expertise.*
- *Bij de bestrijding van georganiseerde criminaliteit is ook een belangrijke taak weggelegd voor de bijzondere opsporingsdiensten. Het «Functioneel OM» versterkt de aansturing van deze diensten.*

### **2.2.e Sturen op resultaat**

Opsporing is een taak van alle politieambtenaren, alsmede van de ambtenaren van de Koninklijke Marechaussee en de bijzondere opsporingsdiensten. De ambtenaren van de recherche – bijna 7400 fte<sup>2</sup> – zijn alleen met opsporing belast. Andere politieambtenaren hebben taken zowel bij opsporing als bij handhaving van de openbare orde (waaronder begrepen toezicht in het publieke domein) en hulpverlening.

In hoofdstuk 1 is aangegeven dat, mede gelet op de hogere eisen die de samenleving stelt, de maatschappelijk relevante prestatie op het vlak van de opsporing vatbaar is voor verbetering. In het onderhavige hoofdstuk is dit uitgewerkt naar de kant van de kwaliteit van de opsporing, in hoofdstuk 3 wordt het uitgewerkt naar de kant van de kwantiteit. Te allen tijde zal echter blijven gelden dat de capaciteit van de politie niet onuitputtelijk is en dat dus keuzes gemaakt moeten worden. Daartoe kent de wet<sup>3</sup> enkele sturingsinstrumenten, zowel op Rijks- als op regionaal niveau.<sup>4</sup>

#### **Sturing van de opsporing**

##### *Rijksniveau*

De Ministers van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en van Justitie stellen elke vier jaar een beleidsplan vast met daarin de landelijke beleidsthema's voor de politie. Het eerste is het Beleidsplan Nederlandse Politie (BNP) uit 1998.<sup>5</sup> Jaarlijks kunnen hierop bijstellingen plaatsvinden via de landelijke politiebrieven. De ministers van BZK en Justitie toetsen de beleidsplannen en jaarverslagen van de regiokorpsen op de thema's als genoemd in het BNP en de landelijke politiebrieven.

Aan de zijde van het Openbaar Ministerie stuurt het College van procureurs-generaal jaarlijks de prioriteitenbrief aan de hoofden van de arrondissementsparketten, met daarin onder meer eveneens een aanduiding van de prioriteiten voor het desbetreffende jaar.

<sup>1</sup> Brief van de Minister van Justitie van 9 mei 2001, Kamerstukken II, 2000–2001, 23 760, nr. 14 (aanbieding van de nota «Samenspannen tegen XTC»).

<sup>2</sup> Peildatum 31-12-1999.

<sup>3</sup> Politiewet 1993; Wetboek van Strafvordering.

<sup>4</sup> Zie de notitie «Bestel in balans», brief van de ministers van BZK en Justitie van 1 juli 1999, Kamerstukken II, 1998–1999, 26 661 nr. 1.

<sup>5</sup> Kamerstukken II, 1998–1999, 26 345 nr. 1.

#### Regionaal niveau

Het regionaal college, dat bestaat uit alle gezagsdragers (burgemeesters en Hoofdofficier van Justitie), stelt het beleidsplan van het korps vast. De burgemeesters kunnen zo invloed uitoefenen ten behoeve van de bestuurlijke politiezorg (handhaving van de openbare orde). De Hoofdofficier van Justitie is de meest aangewezen functionaris om erop toe te zien dat het regionale politiekorps voldoende aandacht besteedt aan opsporing, zowel wat betreft de formatie en inrichting van de recherche als wat betreft het algemene beleid. Daarnaast heeft het Openbaar Ministerie het gezag over de opsporing. Het heeft uit dien hoofde de taak de opsporing aan te sturen en (indien nodig) prioriteiten te stellen.

Opsporing en in het bijzonder recherche functioneert op twee niveaus:

- lokaal/regionaal: districtsrecherche, regionale recherchedienst of afdeling zware criminaliteit, bovenregionale researcheteams (BRT's), kernteams;
- landelijk: kernteams, het landelijk researcheteam (LRT), BOD'en, de KMar en in de toekomst de internationale «joint teams»<sup>1</sup>.

#### Twee niveaus van opsporing en recherche

Het *eerste* niveau is dat van de wijk, de buurt, het district, de regio (Regionale Recherche Dienst of afdeling Zware Criminaliteit). Hierbij hoort ook de samenwerking tussen twee of meer regio's. Die samenwerking kan een concreet opsporingsonderzoek betreffen (bijvoorbeeld een vermoeden van misdrijf in verband met de vermissing van een kind) of meer algemeen gericht zijn op de bestrijding van bepaalde vormen van criminaliteit waar meer dan één regio mee kampt. De gezamenlijke korpsen hebben voor een goede aanpak van een aantal vormen van regio-overstijgende middencriminaliteit (zoals woning-inbraken, overvallen, kinderporno, illegale wapenhandel en -bezit etc.) gekozen voor bovenregionale researcheteams (BRT's). Dit zijn tijdelijke en flexibele teams. Het ligt in de bedoeling om binnen een paar jaar één procent van de totale sterkte aan deze teams ter beschikking te stellen.<sup>2</sup> Ook kernteams hebben – deels – een taak op regionaal niveau.

Het *tweede* niveau is het landelijke. Het gaat dan om de bestrijding van zeer ernstige vormen van (georganiseerde) criminaliteit, dan wel om criminaliteit waarvoor zeer specifieke kennis nodig is, die binnen de regio niet aanwezig is. Op dit niveau zijn landelijk werkzaam de kernteams en het Landelijk Researcheteam (LRT). Deze hebben tot taak landelijk op te treden tegen zware en georganiseerde criminaliteit, in het bijzonder op de aan hen toegewezen aandachtsgebieden. Eén procent van de politiesterkte is via de kernteams permanent beschikbaar voor de bestrijding van deze vorm van criminaliteit. Tot het landelijke niveau behoren ook de Koninklijke Marechaussee en de bijzondere opsporingsdiensten (BOD'en). De taak van BOD'en is het opsporen van overtredingen van beleidsinstrumentele wetten. Een aantal van deze wetten heeft een belangrijke functie bij het bestrijden van georganiseerde misdaad. De Wet voorkoming misbruik chemicaliën bijvoorbeeld is een belangrijk hulpmiddel is bij de bestrijding van de handel in XTC. De douane en de Economische controle-dienst (FIOD/ECD) spelen een belangrijke rol bij de handhaving van die wet. Vanuit hun specifieke deskundigheid leveren de bijzondere opsporingsdiensten belangrijke bijdragen aan de opsporing van georganiseerde criminaliteit.

Op *beide* niveaus is adequate aandacht en capaciteit vereist voor verzoeken vanuit het buitenland tot het verlenen van rechtshulp of het participeren in onderzoeken. Die verzoeken kunnen variëren van het eenvoudig betekenen van een gerechtelijk stuk (zoals een dagvaarding of een oproep om te getuigen) tot het verrichten van grootscheepse huiszoekingen.

<sup>1</sup> Zie voor een uitleg over de joint teams par. 3.4.

<sup>2</sup> Zie de brief van de Ministers van BZK en Justitie van 9 oktober 2000, Kamerstukken II, 2000–2001, 26 345 nr. 43 (aanbieding van het rapport «Samenwerken – de bovenregionale organisatie van de politie»).

Op het eerste niveau wordt de keuze voor bepaalde onderzoeken binnen de regio bepaald door de regionale beleidsprioriteiten, die weer voor een groot deel zijn gebaseerd op de prioriteiten die landelijk zijn gesteld. De

uiteindelijke verantwoordelijkheid voor de opsporingsinspanning van de politie berust bij de hoofdofficier van justitie in het kader van de lokale en regionale driehoeken. Hetzelfde geldt voor bovenregionale samenwerkingsverbanden.

Op het landelijke niveau wijst het College van procureurs-generaal de onderzoeken toe. Het College draagt ook de verantwoordelijkheid voor de samenstelling en inzet van een internationaal «joint team».

#### Sturing van researcheteams

Samenwerkende regionale politiekorpsen leveren informatie aan het Informatieknooppunt (IKP). Op grond van deze informatie wordt in de Commissie bovenregionale opsporing (CBO) overlegd over de oprichting van een bovenregionaal opsporingsteam (BRT) voor een bepaald onderzoek; in deze CBO participeren hoofdofficiëren, korpsbeheerders en korpschefs gelijkelijk. Dan is een aantal regio's, met een aantal arrondissementsparketten, bij het onderzoek betrokken. De werkgroep-Brinkman constateerde in haar eindrapport<sup>1</sup> dat er eind 2000 nog geen bovenregionale researcheteams operationeel waren. Thans is een aantal BRT's in oprichting, onder andere voor overvalcriminaliteit. Het is wenselijk dat de vorming BRT's versneld wordt.

Betrekkelijk eenvoudig is de sturing van de kernteams en het Landelijk researcheteam. De verantwoordelijkheid voor de opsporingsonderzoeken van die teams ligt bij het kernkorps en het parket van dat korps. Het College van procureurs-generaal, daartoe geadviseerd door de Coördinatiecommissie zware en georganiseerde criminaliteit (CcZwaCri), wijst de aandachtsgebieden en de opsporingsonderzoeken toe, waardoor afstemming op landelijk niveau ontstaat. De toewijzing van opsporingsonderzoeken aan kernteams is afhankelijk van de relatie die het onderzoek heeft met het aandachtsgebied van het kernteam en van de ingewikkeldheid en zwaarte van het onderzoek.

Bij de sturing van internationale «joint teams» (zie par. 3.4) zullen afstemmingsproblemen ontstaan die vergelijkbaar zijn met die van de bovenregionale researcheteams. Beslissen welke onderzoeken worden opgenomen door welke combinatie van opsporingsinstanties uit welke verschillende landen, vergt uitstekende, actuele informatie en het snel operationeel kunnen maken van opsporingscapaciteit. Vervolgens moet binnen het Nederlandse bestel worden gezocht naar een plaats voor het gezag: landelijk of in de participerende regio's. De keuze wordt gemaakt onder gezag van het College van procureurs-generaal.

De in deze paragraaf bedoelde sturing betreft de inzet van de capaciteit en de keuze van de onderzoeken. De operationele aansturing van een opsporingsteam berust altijd bij één hoofdofficier.

Een van de producten waarop het presteren van de politie kan worden beoordeeld, is de veiligheid in Nederland. Uit onder meer het Interdepartementaal Beleidsonderzoek Politiezorg (1999) blijkt dat – door de bank genomen – korpsen die een relatief hoog niveau van output weten te realiseren, tevens een relatief hoog veiligheidsniveau weten te bewerkstelligen.

Met het Beleidsplan Nederlandse Politie 1999–2002 (BNP) is een begin gemaakt om de politie meer dan voorheen aan te spreken op te bereiken resultaten. In de jaarlijkse Landelijke Politiebrief bijvoorbeeld wordt aangegeven over welke inspanningen en resultaten de regio's dienen te rapporteren in hun beleidsplannen en jaarverslagen. De inhoud van deze documenten, bijvoorbeeld ten aanzien van landelijke beleidsthema's zoals zware georganiseerde criminaliteit en de beheersmatige randvoorwaarde organisatie en kwaliteit van de researchefunctie, is vervolgens onderwerp van gesprek tussen de korpsleiding en de ministers van BZK en Justitie. De gegevens in deze documenten worden meer en meer op onderling vergelijkbare wijze aangeleverd. Ook biedt het format van de aangelever-

<sup>1</sup> Aangeboden aan de Tweede Kamer bij brief van de Ministers van BZK en Justitie van 9 oktober 2000, Kamerstukken II, 2000–2001, 26 345 nr. 43.

de gegevens voldoende aanknopingspunten om ontwikkelingen in de tijd binnen het korps te volgen.

Stap voor stap wordt verder gewerkt naar een meer resultaatgerichte sturing van de politie. Vanuit de gedachte dat een hogere output tot meer veiligheid leidt, is binnen het bekostigingsstelsel voor de Nederlandse politie dat per 2001 in werking is getreden, voorzien in een component prestatiebeloning. Daarbij wordt aan korpsen die een relatief hoog prestatieniveau laten zien of hun presteren aanmerkelijk weten te verbeteren, een extra budget in het vooruitzicht gesteld. Binnenkort kan een advies van het Korpsbeheerdersberaad tegemoet worden gezien, waarin voorstellen worden gedaan over de contouren en de uitwerking van prestatievergelijking en -beloning, zodat een en ander bij voorkeur nog dit jaar geëffectueerd kan worden. Een deel van het beschikbare budget wordt dan toegedeeld op basis van output van korpsen en de behaalde effecten in termen van veiligheid.

Ook de Politiemonitor Bevolking, die sinds 1993 om het andere jaar wordt uitgevoerd, biedt vele aanknopingspunten om korpsen onderling te vergelijken en ontwikkelingen binnen korpsen zichtbaar te maken.

Deze nota bepleit meer capaciteit voor opsporing. Die inzet moet leiden tot een hoger prestatieniveau. Bijvoorbeeld: meer gehoorde verdachten, meer opgehelderde delicten, meer dadergroepen in onderzoek, meer processen-verbaal ingezonden naar het openbaar ministerie, meer in behandeling genomen c.q. beantwoorde rechtshulpverzoeken. Deze en andere prestatie-indicatoren zijn benoemd in het Informatiemodel Nederlandse Politie (INP). Waar extra middelen worden toegekend, zal dat gepaard gaan met afspraken en verantwoording op de onderscheiden niveaus: via de Beleids- en Beheerscyclus, via de regionale korpsplannen, via de gezagslijn naar het OM, en via afspraken, convenanten en «*service level agreements*» met de relevante omgeving. Onder meer zal ook een effectieve inzet voor internationale inspanningen en voor de executie van geldboeten en vrijheidsstraffen moeten worden gegarandeerd. Bij sturen op prestaties past – mede tegen de achtergrond van de motie van de leden Niederer en Van Heemst<sup>1</sup> – dat ook gekeken wordt naar de ontwikkeling van de productiviteit. Dit thema zal worden betrokken in nationaal (tussen korpsen) en internationaal vergelijkend «benchmark»-onderzoek.

#### **Conclusie 10: In de opsporing moet meer op resultaat worden gestuurd.**

- *In de Beleids- en beheerscyclus politie maken de Ministers van BZK en van Justitie afspraken met de korpsen over resultaten in de opsporing.*
- *De Hoofdofficier van Justitie is – binnen het kader van het driehoeks-overleg – verantwoordelijk voor de prioriteitstelling in de opsporing op het regionale niveau.*
- *Onder aansturing van de CBO moet de vorming van Bovenregionale rechteamts (BRT's) worden versneld.*
- *Het College van procureurs-generaal wijst op landelijk niveau de onderzoeken toe.*
- *De productiviteit van politie en justitie wordt betrokken in benchmark-onderzoek op nationaal en internationaal niveau.*

#### **2.3: Tijdigheid van de justitiële reactie**

In hoofdstuk 1 werd aangegeven dat de tijdigheid van de justitiële reactie een van de speerpunten van deze nota is. De gronden daarvoor zijn gelegen in het belang van het slachtoffer, in de effectiviteit van de sanctie, in het recht van de justitiabelen op berechting binnen redelijke termijn, en in de eigen bedrijfsvoering van de justitiële diensten: werkvoorraden zijn in principe acceptabel, maar (te) grote achterstanden ontwrichten de

---

<sup>1</sup> Kamerstukken II, 2000–2001, 27 400 VII, nr. 28.



bedrijfsvoering. Tevens werd in algemene termen aangegeven dat hier een probleem zit: de doorlooptijden zijn al geruime tijd te hoog.

#### De strafrechtsketen

Sterk vereenvoudigd weergegeven, gaat het om het volgende.

Een strafbaar feit moet allereerst worden opgespoord: bij het feit moet een verdachte worden gevonden, er moet bewijsmateriaal worden verzameld. Dit is het werk van de opsporingsdiensten. Zij maken proces-verbaal. Dat wordt ingezonden naar het openbaar ministerie (OM). Een deel van de zaken voorziet het OM zelf van een sanctie via een transactie. Een ander deel wordt voor de rechter gebracht. Dat kan in ons stelsel alleen het OM. De rechter (ZM: zittende magistratuur) spreekt een vonnis uit, bijvoorbeeld een bepaalde gevangenisstraf of een bepaalde geldboete. Dat vonnis moet worden tenuitvoergelegd: de veroordeelde moet daadwerkelijk in de gevangenis belanden voor de tijd die de rechter heeft bepaald, de geldboete moet worden geïnd.

In eigentijdse termen: De «strafrechtelijke keten» kent vier fasen: opsporing, vervolging, berechting (maar niet alle zaken worden door de rechter berecht) en executie.

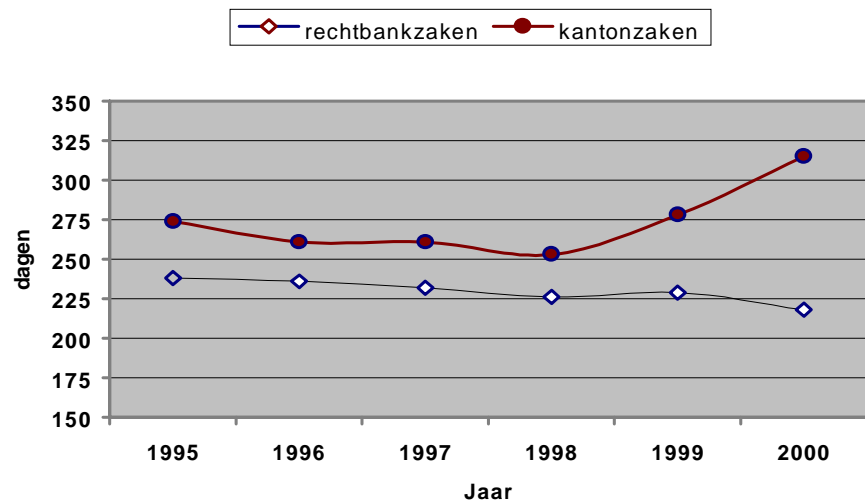
De essentie van de keten is overdracht van informatie: de politie draagt informatie (in de vorm van een of meer processen-verbaal) over aan het OM, het OM aan de rechter (via het dossier en de dagvaarding), de rechter oordeelt op grond van alle hem voorgelegde informatie; het vonnis (c.q. de informatie daarin) is de basis voor de tenuitvoerlegging. Informatie wordt dus telkens overgedragen van de ene schakel in de keten naar de volgende. Daar wordt zij verder bewerkt. Die bewerking wordt onderbroken door wachttijd: de tijd dat een dossier of document ergens ligt te wachten om (verder) behandeld te worden. Het is bekend dat meer dan 90% van de doorlooptijd in strafzaken bestaat uit wachttijd. Slechts een deel daarvan vloeit voort uit wettelijk voorgeschreven termijnen.

De cruciale momenten worden in onderstaand schema (nog steeds: sterk vereenvoudigd) weergegeven:

- (1) opsporing: politie en andere opsporingsdiensten delict ter kennis politie à aanvang onderzoek à inzenden pv
- (2) vervolging: OM  
ontvangst pv à afhandeling door OM (schikkingsvoorstel, dagvaarding)
- (3) berechting: ZM  
ontvangst dossier à begin onderzoek ter terechtzitting à onherroepelijk vonnis
- (4) tenuitvoerlegging: CJIB, politie, DJI, Reclassering  
ontvangst schikkingsvoorstel of executabel vonnis à begin van tenuitvoerlegging.

Om te beoordelen of de tijdigheid van de justitiële reactie aan de maat is, moet worden onderscheiden naar categorieën van zaken. Immers, een transactie die door het CJIB wordt verwerkt, kan door de bank genomen sneller worden afgewikkeld dan een zaak die voor de meervoudige kamer moet dienen, een Kanton- of Politierechterzaak sneller dan een mega-zaak. In hoofdstuk 1 is al een beeld hiervan gegeven. Daaruit is al geconcludeerd dat de doorlooptijden te lang zijn. In onderstaande figuur wordt nog eens een beeld gegeven van de tijd die verstrijkt tussen eerste verhoor en afdoening.

**Figuur 7. Gemiddelde doorlooptijd tussen eerste verhoor en afdoening**



Toelichting: als de datum van het eerste verhoor niet is geregistreerd is deze vervangen door de pleegdatum (geldt in ieder geval voor kantonzaken). Als datum voor afdoening geldt: bij dagvaarden de datum van het eindvonnis; bij betaalde transacties de datum van de laatste geaccordeerde beoordeling; bij sepot, overdracht en voegen de datum van de laatste geaccordeerde beoordeling. (Daarna komt dus nog de tenuitvoerlegging van het vonnis.)

Als globaal doel ligt een reductie – binnen vijf jaar – van de gemiddelde doorlooptijden van circa 250 dagen (acht maanden) naar ten hoogste 175 dagen (zes maanden) in de rede. De aanpak van de doorlooptijden verloopt langs verschillende wegen.

Wat de rechtsprekende macht betreft, kan gewezen worden op de contourennota en het plan van aanpak versterking rechterlijke organisatie.<sup>1</sup> Een van de doelen van de modernisering van de rechterlijke organisatie is de verbetering van de bedrijfsvoering. Daarvan mag effect worden verwacht ook op het punt van het bekorten van de doorlooptijden, maar hoe groot dat effect zal zijn, is nu nog niet te bepalen. Daarnaast kan een strakkere regie over de ontwikkeling van de strafzaak, bij voorkeur al in een zo vroeg mogelijk stadium, leiden tot een betere beheersing van de doorlooptijden. Het negatieve effect dat megazaken hebben op de doorlooptijden, kan worden verminderd door aparte voorzieningen te treffen voor die categorie van zaken. De problematiek van de achterstanden is ten slotte deels ook een zaak van capaciteit bij de rechtsprekende macht. In de brief van de minister van Justitie van 26 maart 2001<sup>2</sup> is aangegeven dat er de komende tien jaar 600 extra rechters nodig zijn onder meer om de bestaande werkvoorraden (in alle sectoren van de rechtbanken) weg te werken.

Naar aanleiding van de motie Kalsbeek/Halsema<sup>3</sup> is al een plan van aanpak opgesteld om de doorlooptijden in jeugdstrafzaken te verkorten tot ten hoogste zes maanden. Dit voorziet onder andere in normdoorlooptijden (streefcijfers) en verbetering van werkprocessen, die in 2003 gerealiseerd moeten zijn.<sup>4</sup> Ook wordt een vergelijking gemaakt met de aanpak in het Verenigd Koninkrijk, waar tussen 1996 en 2001 de gemiddelde doorlooptijd van jeugdstrafzaken is gereduceerd met een derde.<sup>5</sup>

Betere afstemming van werkprocessen moet ook buiten het jeugdstrafrecht leiden tot verkorting van de doorlooptijden.

<sup>1</sup> Kamerstukken II, 1998–1999, 26 352 nrs. 1–2 en 12.

<sup>2</sup> Kamerstukken II, 2000–2001, 26 352 nr. 43.

<sup>3</sup> Kamerstukken II, 2000–2001, 27 400 VI nr. 37.

<sup>4</sup> Zie de brief van de staatssecretaris van Justitie van 23 april 2001, Kamerstukken II, 2000–2001, 27 400 VI, nr. 60.

<sup>5</sup> «Criminal Justice: The Way Ahead.» Home Office, februari 2001, p. 60.

## Handhaving, een taak van vele partners

Tot het domein van Justitie behoren het Openbaar Ministerie, de zittende magistratuur, de Raad voor de Kinderbescherming, Haltbureaus, bureaus slachtofferhulp, het schadefonds geweldsmisdrijven, penitentiaire inrichtingen (DJI), het Centraal Justitieel Incassobureau (CJIB), de reclassering en (nu nog) de (gezins)voogdij-instellingen. Daarnaast hebben de politie en andere opsporingsdiensten een belangrijke rol in de strafrechtsketen. Verder zijn er verbindingen met partners buiten de strafrechtsketen: in de eerste plaats het lokaal bestuur, en vervolgens de Immigratie- en Naturalisatie Dienst, de Riaggs, maatschappelijk werk, (andere) zorginstellingen, bedrijven, scholen, arbeidsbureaus, sociale dienst, maatschappelijke verenigingen zoals sportclubs.

Alle genoemde actoren binnen het domein van politie en justitie krijgen op enig moment te maken met een doelgroep van justitiabelen of met een individuele justitiabele. De doelstellingen en de werkprocessen van deze actoren moeten op elkaar worden afgestemd wil Justitie haar ambitie om snel en doelgericht op geconstateerde misdaad te reageren, waarmaken. Dat vereist dat er overeenstemming bestaat over de te bereiken doelen en over de inzet van ieders capaciteit. Daarover moeten afspraken worden gemaakt tussen alle betrokkenen.

Onder de werktitel «Meerjarenprogramma Versterking Regionale Samenwerking» ontwikkelt de minister van Justitie een programma dat als doel heeft het realiseren van grotere samenhang tussen de justitiële diensten en organisaties op regionaal niveau. Dit programma kent twee sporen. Het eerste betreft het scheppen van de randvoorwaarden op arrondissementsniveau. Binnen de strafrechtsketen ligt het voor de hand dat de hoofdofficier van justitie een voortrekkersrol heeft bij het realiseren van de vereiste afstemming met de partners. De minister van Justitie stelt bijzondere bijdragen ter beschikking om de totstandkoming van bindende bestuurlijke afspraken tussen de betrokken justitiële organisaties te stimuleren. Het tweede spoor betreft de sturing en financiering van de justitiële organisaties vanuit het ministerie. Die moet zo zijn ingericht dat zij samenwerking niet belemmert maar juist bevordert. Er zal minder op productie en meer op (maatschappelijk relevante) prestatie moeten worden gestuurd. Daarbij zal de snelheid van werken voor alle organisaties nadrukkelijk een rol spelen; ook zal nadrukkelijker dan tot dusver gestuurd worden op afstemming in de keten.

Onderdeel van het Programma is een onderzoek naar de trajecten die de verdachten en afgestraften in de strafrechtelijke keten doorlopen en een beschrijving van de werkprocessen van de verschillende organisaties. Daarmee is al een begin gemaakt in het arrondissement Rotterdam. In opdracht van het parket wordt een onderzoek voorbereid naar de belangrijkste werkprocessen bij Openbaar Ministerie, reclassering, Raad voor de Kinderbescherming en jeugdreclassering en zittende magistratuur. Ook dit moet leiden tot betere afstemming.

Behalve op strategisch niveau is samenwerking op uitvoeringsniveau nodig. Zulke samenwerkingsvormen bestaan bijvoorbeeld in de vorm van de parketsecretaris op het politiebureau (hopper), frontoffice of justitie in de buurt (JIB). Zij zijn van groot belang om te bewerkstelligen dat de functionarissen van de verschillende organisaties bij elkaars werk betrokken raken en zich mede verantwoordelijk gaan voelen voor elkaars problemen. De voorbereiding van een strafzitting bijvoorbeeld moet niet meer het probleem van de officier van justitie of zijn parketsecretaris alleen zijn, maar van een heel team, van politie tot en met reclassering en – waar nodig – gevangeniswezen. Net als bij het strategisch overleg is ook bij samenwerking op uitvoeringsniveau een extra inspanning nodig. Die betreft zowel de tijd en moeite die nodig is voor onderlinge afstemming, als het aanpassen en verdiepen van de eigen werkwijze zodat deze

aansluit bij de werkprocessen van andere justitiële actoren. Het aantal front-offices en JIB's wordt nog steeds uitgebreid. Dat proces moet doorgaan; de aanwezigheid van Justitie in de lokale samenleving wordt zo verder versterkt.

#### Front-office Eindhoven; een voorbeeld

Eindhoven verkeert in de bijzondere omstandigheid dat het als grote gemeente geen vestiging van een arrondissementsparket heeft. Er is echter wel een front-office gevestigd. Hier werken Openbaar Ministerie, Bureau Schadebemiddeling, politie, Raad voor de Kinderbescherming, Bureau Slachtofferhulp, reclassering en het Bureau voor Rechtshulp nauw met elkaar samen. Doelstelling van het frontoffice is het vergroten van de efficiëntie en effectiviteit van de (strafrechtelijke) interventie door korte lijnen tussen het Openbaar Ministerie en de lokale partners. De kracht van het project ligt vooral in het feit dat het Openbaar Ministerie en zijn partners elkaar beter begrijpen en beter weten te vinden. Mede door het werken in Front Office verband is het contact tussen de functionarissen van de verschillende partnerorganisaties intensiever en directer van karakter geworden en is daarmee meer inzicht ontstaan in en begrip voor elkaars werkzaamheden en professionele beweegredenen. Meer kennis van taken en doelstellingen van de verschillende bij het Front Office betrokken organisaties draagt bij aan een betere beeldvorming over wederzijdse mogelijkheden en beperkingen en daarmee aan een beter begrip van elkaars werkwijze en taakuitoefening. Het Front Office trekt meer zaken aan maar slaagt er wel in de afdoening van in het bijzonder jeugdzaken aanzienlijk te versnellen.  
(Uit: Front Office. De pioniersfase voorbij. Verslag van een evaluatie-onderzoek).

Ook maatregelen in de sfeer van de informatiehuishouding moeten bijdragen aan het versnellen van de afdoening van zaken.<sup>1</sup> Gegevens uit COMPAS (het administratiesysteem van het OM) worden opgenomen in GIDS (het systeem van de politie), terwijl – omgekeerd – de arrondissementsparketten toegang krijgen tot GIDS. De opvolger van COMPAS, het GPS, wordt bevragebaar voor geautoriseerde personen bij de politie.<sup>2</sup>

De capaciteit van de rechtsprekende macht staat onder druk en zal ook altijd onder druk staan. Zaken worden complexer, de «Straatsburgse» jurisprudentie leidt tot het horen van meer getuigen op de zitting, er dienen zich meer megazaken aan, het slachtoffer eist een grotere plaats, het aantal ontnemingszaken neemt toe. Om de ZM te ontlasten, is in de loop der jaren steeds gezocht naar verruiming van de mogelijkheden om zaken buiten de rechter om af te doen (maar uiteraard altijd wel met een mogelijkheid om desgewenst de rechter te adjiëren). Inschakeling van de rechter is in ieder geval noodzakelijk als er vrijheidsontnemende straffen moeten worden opgelegd (art. 113, derde lid, Grondwet). Buiten die gevallen is er in beginsel ruimte voor andersoortige afdoeningen. De transactie is daarvan het meest sprekende voorbeeld. Nog verder «naar voren» ligt de Halt-afdoening, waarbij de zaak op politieniveau wordt afgehandeld.<sup>3</sup> Het is de bedoeling meer van die ruimte gebruik te maken. Aan de transactie kunnen uiteenlopende voorwaarden worden verbonden. Deze voorwaarden kunnen worden uitgebreid; zo is kort geleden de taakstraf als voorwaarde bij een transactie wettelijk mogelijk gemaakt. De vraag is of niet een verdere verbreding van de buitengerechtelijke afdoening mogelijk is, waarin bijvoorbeeld de ontzegging van de rijbevoegdheid een plaats zou kunnen vinden. De minister van Justitie onderzoekt of een aanpassing van het wettelijk kader voor buitengerechtelijke afdoeningen wenselijk is en zo ja, hoe dat kader eruit zou moeten zien, en zal daar het komend najaar over rapporteren.

Wat in deze paragraaf gezegd is over de strafrechtsketen geldt mutatis mutandis ook voor de internationale rechtshulpketen. Dezelfde actoren

<sup>1</sup> Daarover o.a. de brief van de ministers van Justitie en BZK van 11 oktober 2000, Kamerstukken II, 2000–2001, 26 345 nr. 44.

<sup>2</sup> Brief van de minister van Justitie van 8 december 2000, Kamerstukken II, 2000–2001, 27 204 nr. 9.

<sup>3</sup> Artikel 77e Wetboek van Strafrecht.

spelen hierin een rol. Het beslag op capaciteit uit hoofde van de eigen, «nationale» strafzaken concurreert met het beslag uit hoofde van internationale rechtshulpverzoeken en onderzoeken; het gaat immers om dezelfde capaciteit. Ook buitenlandse verzoeken moeten tijdig worden verwerkt. Dit verhoogt slechts de druk op de capaciteit.

**Conclusie 11: De tijdigheid van de justitiële reactie moet verbeterd worden.**

- *De gemiddelde doorlooptijd van een strafzaak bij kantongerecht en rechtbank moet binnen vijf jaar dalen van (thans) acht naar ten hoogste zes maanden.*
- *De werkprocessen van de actoren binnen de strafrechtsketen moeten beter op elkaar afgestemd worden.*
- *Organisaties binnen de strafrechtelijke keten moeten afspraken maken over hun gezamenlijke doelen, inspanningen (waaronder de inzet van capaciteit) en resultaten.*
- *De aanwezigheid van Justitie in de lokale samenleving moet verder worden versterkt, bijvoorbeeld via JIB's of Front Offices.*
- *De hoofdofficier van justitie speelt een voortrekkersrol bij de afstemming tussen de partners in het justitiële domein op het lokale en regionale niveau.*
- *De minister van Justitie onderzoekt of de buitengerechtelijke afdoeningen nader gereguleerd moeten worden en rapporteert daarover komend najaar.*
- *De minister van Justitie stelt middelen ter beschikking om nieuwe vormen van samenwerking in de justitieketen te stimuleren.*
- *Waar nodig wordt de capaciteit van de schakels in de keten uitgebreid teneinde de wachttijden te verminderen en de werkvoorraden omlaag te brengen tot een acceptabel niveau.*

## **2.4 Maatwerk in strafrechtelijke interventies**

### *Kader*

Bestrijding en beheersing van criminaliteit is een kerntaak van de overheid. Straffen moet passend en op maat gebeuren, soms ook: met mate. Beide uitgangspunten leiden tot het volgende kader waarbinnen Justitie werkt aan vergroting van de effectiviteit van strafrechtelijke interventies.

Interventie naar aanleiding van het criminele gedrag van burgers betekent ingrijpen in het leven van mensen, gedragsbeïnvloeding. Justitie moet toezien op de legitimiteit van deze gedragsbeïnvloeding. Het strafrecht blijft de grondslag: geen criminaliteit, geen interventie. De straf dient ter bescherming van de samenleving en is gericht op het voorkomen van recidive. Zij moet tevens gericht zijn op de reïntegratie van de dader in de samenleving en geeft waar enigszins mogelijk genoegdoening aan het slachtoffer. Dit laatste kan worden bevorderd door «herstelbemiddeling» tussen dader en slachtoffer, waarbij de dader zijn of haar morele schuld kan erkennen en het slachtoffer zijn of haar gevoelens van verdriet en leed kenbaar kan maken (schuld- en leedverwerking).

De centrale rol bij het opleggen van straffen komt toe aan de strafrechter. Deze beschikt over een groot scala aan interventiemogelijkheden en bepaalt in zijn vonnis de aard, modaliteit en maat van de opgelegde sanctie. Het vonnis is de (bindende) grondslag voor de tenuitvoerlegging. Een straf van vrijheidsontneming kan uitsluitend door de rechterlijke macht worden opgelegd (art. 113, derde lid, Grondwet). Andere sancties kunnen ook door anderen worden opgelegd; hier zijn met name het Openbaar Ministerie en het bestuur in beeld. Voor zover dat het geval is, geschiedt dat altijd «in de schaduw van» de rechterlijke straftoemeting en is bovendien altijd een beroep op de rechter mogelijk.

Uit hoofdstuk 1 van de nota (figuur 5) blijkt dat een naar verhouding groot aantal delicten door een relatief beperkt aantal daders wordt gepleegd. Daarmee berokkenen zij de samenleving als geheel en de betrokken slachtoffers in het bijzonder grote schade.<sup>1</sup> Succesvolle interventies bij deze daders hebben het grootste effect op het totale criminaliteitsniveau. Het terugdringen van recidive wordt dan ook het speerpunt van het beleid met betrekking tot strafrechtelijke interventies voor de komende jaren. Daarnaast is de jeugd een belangrijke doelgroep. De kwaliteit van de justitiële reactie is, uit oogpunt van voorkoming van recidive, afhankelijk van zowel de beschikbaarheid van toereikende sanctiecapaciteit als de effectiviteit van de interventie.

#### *Tekort aan sanctiecapaciteit voor jeugdigen*

In het gevangeniswezen bestaat op dit moment evenwicht in vraag en aanbod naar celcapaciteit.<sup>2</sup> Dit geldt echter niet voor de jeugdsector. Volgens de actuele prognoses groeit de behoefte, zowel bij de taakstraffen voor minderjarigen als in de justitiële jeugdinrichtingen, de komende jaren sterk, met gemiddeld zo'n 10% per jaar, en sterker dan eerder werd voorzien.<sup>3</sup> De aanpak van de jeugdcriminaliteit is sinds het midden van de jaren negentig straffer geworden. Terwijl het aantal minderjarigen in de leeftijd van 12 tot 17 jaar in ons land tussen 1994 en 1998 nagenoeg gelijk bleef, is het aantal door de politie gehoorde minderjarige verdachten in diezelfde periode met 20% toegenomen.<sup>4</sup>

Het aantal bij het OM ingeschreven rechtbankstrafzaken met minderjarige verdachten steeg in die periode van bijna 22 000 tot bijna 25 000.<sup>5</sup> Sinds de inwerkingtreding van het nieuwe jeugdstrafrecht in 1995 legt de rechter steeds vaker een strafrechtelijke maatregel of jeugddetentie op, ook in gevallen waarin voorheen werd volstaan met een civielrechtelijke ondertoezichtstelling (OTS). Daarmee is het aantal jongeren per 100 000 minderjarigen dat in de justitiële jeugdinrichtingen verblijft, sterk gestegen.<sup>6</sup> Daarenboven stijgt de gemiddelde verblijfsduur in de opvanginrichtingen van 70 dagen in 1995 tot naar schatting 85 dagen in 2005.<sup>7</sup> Dit complex van factoren zorgt voor een kloof tussen de behoefte en de beschikbare – en eerder geplande – sanctiecapaciteit. Het tekort aan jeugdcellen loopt op van bijna 300 in 2003 tot meer dan 600 in 2005. Reeds voordat deze nieuwe vooruitzichten bekend werden, bestond er zorg over de soms schrijnende tekorten en wachtlijsten in de jeugdsector.<sup>8</sup> Tot dusver is hierin financieel niet goed voorzien. Bij brief aan de Tweede Kamer van 7 mei 2001<sup>9</sup> heeft de minister van Justitie een schets gegeven van de problematiek.

<sup>1</sup> De materiële schade aan de samenleving (individueel en instellingen) wordt geschat op 11 mld gulden. Daar komen nog bovenop de immateriële schade (niet becijferd) en de kosten voor de strafrechtelijke handhaving (in 1998: 9,6 mld). «Criminaliteit en Rechtshandhaving 1999», p. 174.

<sup>2</sup> Zie de brief van de Minister van Justitie van 7 mei 2001, Kamerstukken II, 2000–2001, 24 587 nr. 63 (aanbieding «Prognose van de sanctiecapaciteit 2000–2005»). De vreemdelingenbewaring wordt in deze nota buiten beschouwing gelaten.

<sup>3</sup> «Prognose van de sanctiecapaciteit 2000–2005», p. 19–20, 30.

<sup>4</sup> «Criminaliteit en Rechtshandhaving 1999», p. 72.

<sup>5</sup> «Criminaliteit en Rechtshandhaving 2000», tabel 6.15.

<sup>6</sup> «Criminaliteit en Rechtshandhaving 1999», p. 139/140.

<sup>7</sup> «Prognose van de sanctiecapaciteit 2000–2005», p. 25.

<sup>8</sup> Kamerstukken II, 2000–2001, 24 587, nr. 57 (verslag van een Algemeen Overleg over justitiële inrichtingen, gevoerd op 27 november 2000).

<sup>9</sup> Kamerstukken II, 2000–2001, 24 587, nr. 63.

<sup>10</sup> WODC-rapport «Ontwikkeling van jeugdcriminaliteit; periode 1980–1999.»

#### **Jeugdcriminaliteit**

In tegenstelling tot de ontwikkeling die zich voordoet bij de volwassenen, neemt de jeugdcriminaliteit niet af. Voor zover het de geweldsdelicten betreft neemt die zelfs nog steeds toe. Al jaren schommelt het aantal jeugdigen met politiecontacten tussen 45 000 en 50 000. Het aantal geweldsdelicten echter is sinds eind '80 met 10% toegenomen (1998: 19% van de jeugdstrafzaken heeft een element van geweld). Begin jaren '80 bedroeg het aantal jongeren dat wegens geweld tegen personen door de politie werd gehoord 5 à 6 % van het totaal aantal door de politie verhoorde jeugdige verdachten; in 1999 maakte deze categorie misdrijven bijna 20% daarvan uit.<sup>10</sup>

In toenemende mate blijken ook meisjes zich schuldig te maken aan dit soort delicten. In 1980 werden 2146 jongens en 140 meisjes wegens een geweldsfeit gehoord door de politie; dat is een verhouding van 15 op 1. Tien jaar later is die verhouding 11 op 1; en in 1999 inmiddels 5 op 1.

Er lijkt bovendien sprake van het toetreden van nieuwe allochtone groepen (cijfers hierover zijn nog niet voorhanden) en toename van het aantal jonge zedendelinquenten. In 1990 betrof 0,8% van het totale aantal door jeugdigen gepleegde misdrijven een sexueel misdrijf; in 1999 is dat percentage opgelopen tot 2% (meer dan verdubbeld dus). Het groepsgewijze optreden van jeugdigen kent verschillende gradaties: van hinderlijke ordeverstoring tot echte criminaliteit.<sup>1</sup> Onduidelijk is vooralsnog of er ten aanzien van deze ontwikkelingen sprake is van trends die zich ook in de toekomst zullen voortzetten.

Onder meer vanwege het reële gevaar dat jeugdigen, indien ze niet tijdig tot de orde worden geroepen, afglijden naar een criminele loopbaan, dient jeugdcriminaliteit uiteraard zo veel mogelijk te worden voorkómen. Waar echter preventie tekort schiet en er sprake is van (beginnende) jeugdcriminaliteit, moet vroegtijdig, snel en consequent worden opgetreden. Deze uitgangspunten, die de commissie-Van Montfrans<sup>2</sup> essentieel achtte voor een effectieve reactie op strafbaar gedrag, zijn nog steeds actueel.

De uitwerking van het Van Montfrans-beleid lijkt nu echter na zeven jaar haar grens te hebben bereikt. De aard en omvang van de jeugdcriminaliteit hebben zich niet voldoende in de gewenste richting ontwikkeld, de aard van de problematiek en daarmee de gedachten over de meest gerede aanpak zijn aan verandering onderhevig. Steeds duidelijker is dat de noodzakelijke integrale aanpak een nieuwe uitdaging betekent voor de samenwerking tussen de partners op dit terrein.

De groeiende nadruk die Justitie legt op vroegtijdig ingrijpen in risicovolle situaties, heeft geleid tot de noodzaak nieuwe partners in de samenwerking te betrekken: politie, jongeren, lokale overheden, minderhedenorganisaties, onderwijs, jeugdhulpverlening, jeugd-GGZ. Het lijkt met het oog op een verdergaande effectieve aanpak van jeugdcriminaliteit gewenst deze nieuwe relaties beter in beeld te brengen en structureel vorm te geven. Een nieuwe positionering van Justitie met betrekking tot samenwerking met de andere belangrijke partijen in het jeugdveld is daarom gewenst. Een schakeling van het jeugdstrafrecht met de jeugdzorg vindt plaats in de Bureaus jeugdzorg, die nu worden ingericht in het kader van Regie in de jeugdzorg c.q. de implementatie van de Wet op de jeugdzorg.<sup>3</sup>

Daartoe zal Justitie voor maart 2002 een «toekomstverkenning Jeugdcriminaliteit» ontwikkelen, die tot doel heeft een nieuw en inspirerend document te zijn dat richting geeft aan het brede Justitiebeleid met betrekking tot jeugdcriminaliteit.

De aanpak van jeugdcriminaliteit moet worden verbreed. Daar waar sprake is van effectieve interventies, zoals onder meer in gang gezet vanuit het CRIEM-beleid, dienen de lopende initiatieven onverkort te worden doorgezet. Zo is een apart traject gestart rond de doorlooptijden. Daarnaast is het echter gewenst andere instituties en organisaties dan politie en Justitie meer dan thans het geval is te betrekken bij de problematiek van de jeugdcriminaliteit. Het doel van de verkenning is de sociale infrastructuur rond de jeugd te verbeteren vanuit een oogpunt van terugdringen van de jeugdcriminaliteit.

### *Effectiviteit van sancties: van indicatiestelling via vrijheidsstraf tot nazorg*

Sancties zijn effectief naar de mate waarin ze bijdragen aan het voorkómen van recidive en aan de maatschappelijke reïntegratie van de betrokkene. Vroeghulp op het politiebureau tijdens de inverzekeringstelling is van groot belang voor een goede indicatiestelling en screening voor het vervolg-traject van de justitiabele, en dus voor een effectieve strafrechtelijke interventie: detentie, alternatief voor detentie, detentiefasering, of voor verslaafden een traject van drang. Tot dusver vindt deze vroeghulp slechts systematisch plaats bij een deel van de (volwassen) cliënten. In het licht van de grote vraag naar haar producten heeft de reclassering de afgelopen jaren noodgedwongen prioriteiten moeten stellen in de doelgroepen waarvoor zij zich inzet. Ze heeft zich vooral gericht op de zogenoemde kansrijke justitiabelen, personen bij wie de kans op maatschappelijke reïntegratie relatief gunstig is. Voor andere

<sup>1</sup> B.M.W.A. Beke, A.Ph. van Wijk, H.B. Ferwerda: «Jeugdcriminaliteit in groepsverband ontrafeld. Tussen rondhangen en bendevoering». Den Haag, 2000.

<sup>2</sup> Aangeboden aan de Tweede Kamer bij brief van de Staatssecretaris van Justitie van 28 april 1994, Kamerstukken II, 1993–1994, 21 980 nr. 28.

<sup>3</sup> Zie brief van de staatssecretarissen van VWS en Justitie van 9 april 2001, Kamerstukken II, 2000–2001, 27 410, nr. 11 (aanbieding implementatieprogramma Wet op de jeugdzorg).

groepen, zoals overlastgevers, verslaafden, psychisch gestoorden, is het begeleidingsaanbod beperkter. Toch vraagt de bescherming van de samenleving juist om een strakke regie en toezicht op deze groepen. Een betere indicatiestelling leidt tot een effectievere bestraffing. In de jaren zeventig en tachtig werd, ook internationaal, nogal eens gedacht dat straffen zinloos is als het gaat om het verminderen van recidive. Internationale ervaringen laten echter zien dat er wel degelijk effectieve programma's bestaan voor gedetineerden en reclasseringscliënten. Interventies kunnen steeds meer worden toegespitst op de specifieke categorieën delinquenten. De recidive-monitor van het WODC zal de komende jaren in toenemende mate zijn vruchten afwerpen. Er worden zowel vergelijkingen over verschillende jaren gemaakt als vaste groepen van (ex-)delinquenten door de tijd gevolgd, zoals jeugdigen en TBS'ers. Op dit moment blijkt zo'n 40% van de gedetineerden binnen vier jaar terug te keren in de justitiële inrichtingen. Justitie streeft er naar dit aantal te laten dalen. Hiertoe worden in 2001 de ex-gedeteneerden uit 1995 vergeleken met de ex-gedeteneerden uit 1996, over een periode van vier jaar, en met de ex-gedeteneerden uit 1997, over een periode van drie jaar. Doel hiervan is inzicht te krijgen in de ontwikkelingen van de recidive na detentie. Als de recidive daalt terwijl buiten het domein van justitie gelegen factoren gelijk blijven, heeft justitie een betere prestatie geleverd. Op den duur zullen deze scores ook onderdeel uitmaken van de beleidsverantwoording.

Detentie alleen heeft als zodanig doorgaans weinig effect (anders dan dat betrokkene gedurende zijn detentie geen strafbare feiten buiten de muren van de inrichting kan plegen). Algemeen aanvaard is het inzicht dat een ketenbenadering het meest effectief is: daadwerkelijke benutting van de tijd binnen detentie voor programma's en behandeling, een gefaseerde reïntegratie in de vrije samenleving, en intensieve nazorg met begeleiding en toezicht bij ex-gedeteneerden.

Ervaringen in Angelsaksische landen wijzen uit dat gerichte programma's bij met name gewelds- en zedendelinquenten kunnen resulteren in een afname van recidive met 10 tot 15% over meerdere jaren. Deze programma's kunnen zowel in detentie als in het kader van nazorg onder toezicht van de reclassering worden toegepast. Bij een goede bepaling van de doelgroep en een nauwe aansluiting tussen intra- en extramurale fase kan de recidivevermindering bij de betrokken doelgroep na een jaar of vier oplopen tot boven de 20%. Tegenover de aanvankelijke kosten van deze nieuwe programma's staat derhalve een aanzienlijke vermindering van de kosten en schade van criminaliteit voor de samenleving.

Meer inzicht in de gebleken effectiviteit van strafmodaliteiten en interventie-programma's zal ook bijdragen aan een betere afweging van de rechter bij de strafoplegging. De minister van Justitie zal – gevolg gevend aan een daartoe strekkende motie van het lid Nicolai c.s.<sup>1</sup> – voor de zomer van 2001 de Kamer informeren over de stand van zaken ten aanzien van de criminele recidive en de maatregelen (in de sfeer van programma's, nazorg, toezicht) om deze te doen verminderen.

#### **Effectieve vermindering van recidive in Engeland**

Het Home Office heeft zich in 2000 ten doel gesteld om binnen vijf jaar het aantal recidivisten met 5% omlaag te brengen. Om dat te bereiken, moeten gevangeniswezen en reclassering gebruik maken van die interventies waarvan is gebleken dat ze effectief kunnen zijn. Onderdeel van de actie is de ontwikkeling van een indicatiestelling-instrument van risico-taxatie, het Offender Assessment System. Het instrument zal worden gezien op toepasbaarheid in Nederland.

<sup>1</sup> Kamerstukken II, 2000–2001, 27 400 VI, nr. 29.



Met cognitief-gedragstherapeutische programma's binnen detentie dan wel in het kader van nazorg blijkt in Engeland 10 tot 15% reductie van recidive te worden bereikt. Worden de programma's begonnen binnen detentie en voortgezet in de nazorg, dan kan de effectiviteit zelfs oplopen tot 20% indien de programma's specifiek gericht worden op de hoogactieve subgroepen. De meeste opbrengst valt te behalen met een gefaseerde aanpak van detentie naar begeleiding in de vrije samenleving (Vennard, J., C. Hedderman, *Effective interventions with offenders*. In: Goldblatt, P., e.a.: *Reducing offending; an assessment of research evidence on ways of dealing with offending behaviour*. London, Home Office Research Study 187, 1998).

De psychische problematiek van gedetineerden is in de loop der jaren steeds zwaarder geworden. De Dienst Justitiële Inrichtingen deed herhaald onderzoek naar het voorkomen van psychische stoornissen onder gedetineerden.<sup>1</sup> In 1999 bleek een groter deel van de groep gestoorde gedetineerden gecompliceerdere en zwaardere stoornissen te hebben dan in 1994. Een deel van deze gedetineerden blijkt niet voldoende te hebben aan de Bijzondere Zorg Afdeling binnen de inrichting en gevangnissen in de regio. Daarenboven is volgens GGZ-Nederland de categorie verslaafde gedetineerden zwaarder geworden wat betreft het drugsgebruik (meer en gevarieerdere middelen), de toegenomen meervoudige problematiek van wonen, scholing en psychische stoornissen (de dubbele diagnose), en de multiculturaliteit. Gevangeniswezen en reclassering hebben ook ten aanzien van deze groepen een gezamenlijke missie.

Verder hebben rechters, door het complexer worden van de problematiek van de TBS'ers, behoefte aan uitgebreidere rapportages. Die rapportages moeten nader ingaan op het milieu van de onderzochte persoon, door middel van een integrale benadering en met multidisciplinaire inbreng. Hiertoe worden adviezen uitgebracht door de voor de directe begeleiding verantwoordelijke instanties zoals de reclassering en de geestelijke gezondheidszorg. De Forensisch Psychiatrische Dienst toetst de adviezen kritisch in de zin of TBS echt noodzakelijk is c.q. of er geen alternatieven mogelijk zijn. Een juiste plaatsing en doorstroming leidt tot aanzienlijke effectiviteitswinst. Een investering in dit instrument van betere rapportages zal op den duur ook kostenbesparend werken doordat dan minder van de – veel duurere – klinische rapportages aan de rechter (die nu de regel vormen) nodig zullen zijn.

#### **Treating the higher risk offenders; Canadees onderzoek naar behandeling van recidivisten**

Opname in een intensief programma is effectief voor het verminderen van recidive bij personen met een hoog risico, de veelplegers. Deelnemers aan zo'n programma bleken na verloop van tijd 30% te recidiveren, tegen ruim 50% bij ex-gedetineerden die niet hadden deelgenomen aan enig programma. Veruit de beste resultaten werden behaald met de veelplegers, terwijl dat veel minder gold voor degenen met een lage recidive-kans. Zonder enig programma of behandeling lijken repressieve middelen bij deze veelplegers op enige termijn niet te leiden tot gedragsverandering.

Deze bevindingen zijn consistent met andere onderzoeken en onderstrepen het belang van het opnemen in behandelprogramma's van diegenen bij wie dat zeer waarschijnlijk effect zal sorteren.

Bron: Bonta, J., Wallace-Capretta, S., & Rooney, J. (2000). A Quasi-Experimental Evaluation of an Intensive Rehabilitation Supervision Program. *Criminal Justice and Behavior*, 27, 312–329.

Vindplaats: [www.sgc.gc.ca/epub](http://www.sgc.gc.ca/epub) (Website van the Department of the Solicitor General Canada).

<sup>1</sup> Ministerie van Justitie, DJI: «Psychisch gestoorde in detentie», mei 2000.

Justitie heeft een handleiding ontwikkeld voor effectieve strafrechtelijke interventies. Deze programma's bestaan uit behandelprogramma's voor verschillende categorieën van gedetineerden en de intensivering van de nazorg van ex-gedetineerden. Vanaf 2001 zullen in ons land enkele speciale programma's worden opgezet, aanvankelijk in de vorm van pilots. Een Canadees programma (Reasoning and Rehabilitation) behaalt veelbelovende resultaten en zal in enkele justitiële inrichtingen worden beproefd. Andere pilots zijn een nieuwe leerstraf voor zedendelinquenten en de bredere toepassing van het bij de raad voor de kindbescherming ontwikkelde screenings-instrument BARO voor jeugdigen.

#### **BARO («BASISRaadsOnderzoek»)**

BARO is een instrument voor de eerste screening in strafzaken door de Raad voor de Kinderbescherming van in verzekering gestelde jeugdigen. Het is een standaardisatie en protocollering van het basisonderzoek door de Raad en is bedoeld om de leefsituatie van de jongere in kaart te brengen. Tevens kan de Raad op basis van de informatie zelf besluiten tot nader onderzoek of eventueel deskundigen inschakelen voor diepergaande diagnostiek. Het instrument wordt inmiddels bij een aantal vestigingen van de Raad toegepast.

In het najaar van 2001 organiseert Justitie een internationale conferentie over effectieve sancties en de bestaande erkenningsregelingen en accreditatiecommissies in Canada en het Verenigd Koninkrijk en de eerste ervaringen in eigen land.

De gefaseerde aanpak van indicatiestelling via een op de doelgroep toegesneden detentietraject naar nazorg, is ook kenmerkend voor de Strafrechtelijke Opvang Verslaafden.

#### **Strafrechtelijke Opvang Verslaafden (SOV)**

De SOV is een nieuwe strafrechtelijke interventie. Zij komt voort uit de nota «Het Nederlandse drugbeleid. Continuïteit en verandering» (1995)<sup>1</sup> en heeft per 1 april 2001 kracht van wet gekregen. Vanaf dat moment stromen de eerste tot de maatregel veroordeelde verslaafden in in de speciale SOV-inrichtingen of vleugels van detentie-inrichtingen, te beginnen in Hoogvliet (Rotterdam) en P.I. Overamstel (Amsterdam). Het experiment is in een aantal grote(re) steden in ons land opgezet voor een periode van maximaal zes jaar. Bij het initiatief interacteren drie actuele maatschappelijke onderstromen: de noodzaak tot effectieve sancties, waar nodig punitiever dan voorheen; het lokale veiligheidsbeleid; en de hernieuwde nadruk op maatschappelijke reïntegratie van de gedetineerden.

De maatregel berust op de gedachte dat van alle delicten die er in ons land worden gepleegd, een onevenredig groot aandeel op het conto is te schrijven van een hoog-actieve subgroep van daders. Deze veelplegers, relatief klein in aantal, bezorgen de samenleving forse overlast. De verslaafde veelplegers hebben hierin een buitenproportioneel groot aandeel: een kwart tot een derde van de geregistreerde criminaliteit in de grotere steden.<sup>2</sup> Er is justitie veel aan gelegen om effectieve interventies te ontwikkelen juist voor deze categorie. De SOV richt zich op de hardnekkig crimineel recidiverende harddrugverslaafden, bij wie tot dusver eerdere interventies van justitie en verslavingszorg niet effectief waren.

<sup>1</sup> Kamerstukken II, 1994–1995, 24 077 nrs. 2–3.

<sup>2</sup> K. Swierstra: «Strafrechtelijke opvang verslaafden. Het aftoppen van criminele carrières.» In JV 6/99, p. 68, 73–75.

<sup>3</sup> «Criminaliteit en Rechtshandhaving 1999», p. 123 resp. 140 (als de jongere zelf of een van zijn biologische ouders in het buitenland is geboren, wordt de jongere als allochtoon geregistreerd).

Etnische afkomst gaat een steeds grotere rol spelen in de strafrechtspleging. Ongeveer de helft van de volwassen gedetineerden is in het buitenland geboren; het aandeel van allochtonen in de strafrechtelijke plaatsingen in justitiële jeugdinrichtingen is al opgelopen tot ongeveer twee derde van het totaal aantal jeugdige gedetineerden.<sup>3</sup> Het leveren van maatwerk houdt ook in dat (binnen de grenzen van het gelijkheids-

beginsel)<sup>1</sup> bij de oplegging en de tenuitvoerlegging van straffen en maatregelen rekening wordt gehouden met culturele en etnische achtergrond. Zo'n vorm van maatwerk is de Individuele TrajectBegeleiding (ITB): een intensieve op maat toegesneden begeleidingsvorm. In het voorjaar van 2000 is deze landelijk structureel beschikbaar gekomen als onderdeel van de jeugdreclassering voor minderjarigen. In 2002 start de SRN met de landelijke en structurele invoering van ITB voor jongvolwassenen. ITB is te onderscheiden in ITB harde kern, bedoeld voor jongeren die al verscheidene keren voor ernstige strafbare feiten met politie en justitie in aanraking zijn gekomen, en ITB CRIEM, bedoeld voor allochtone jongeren die nog maar net over de schreef zijn gegaan.

Aangenomen mag worden dat de kans dat een straf of interventie effect sorteert, groter is naarmate de interventie meer aansluit bij de beleving van de betrokkene. Bij de al gerealiseerde en nog te verwachten toename van het aantal allochtonen in ons land neemt dit toe aan belang. Veel is hierover nog niet bekend. Wel weten we onder meer dat de justitiële interventie aan effectiviteit kan winnen door bijvoorbeeld ouders of familie meer te betrekken bij het hele proces.<sup>2</sup> Zowel op het vlak van repressie als op het preventieve vlak liggen de aanbevelingen uit de nota «Criminaliteit in relatie tot integratie van etnische minderheden» (CRIEM).<sup>3</sup> In dat kader heeft Justitie vooral geïnvesteerd in de landelijke en structurele implementatie van ITB. De Minister voor Grote Steden- en Integratiebeleid heeft op 18 mei jl. de Bijdrageregeling Antillianengemeenten gepubliceerd. Hierin is geregeld dat de zogenoemde Antillianengemeenten (Amsterdam, Den Haag, Den Helder, Dordrecht, Groningen, Nijmegen en Rotterdam) in totaal f 24 mln, gespreid over vier jaar, ontvangen om de problematiek van de kansarme Antilliaanse jongeren aan te pakken. Dit staat mede in het teken van het voorkómen van criminaliteit bij deze specifieke doelgroep. In de jaren 2002–2004 stelt de minister van GSI nog eens f 26 mln beschikbaar voor de opvang van Antilliaanse jongeren in gemeenten met een grote toestroom vanuit deze groep. De gemeenten wordt gevraagd plannen in te dienen die speciaal zijn gericht op de opvang en de toeleiding van Antillianen naar reguliere inburgerings- en arbeidstrajecten. Ongeveer gelijktijdig met de onderhavige nota zal de Minister voor GSI in een brief aan de Tweede Kamer het vervolg van het CRIEM-beleid 2001–2004 uiteenzetten; preventie van marginalisering van jongeren uit etnische minderheidsgroepen staat daarbij centraal. Justitie geeft in samenspraak met de overige betrokken departementen invulling aan de aanbevelingen uit het rapport van de Commissie Marokkaanse Jeugd «Samen vol vertrouwen de toekomst tegemoet» van mei 1998. De ministers van Justitie, BZK en GSI hebben op 15 september 2000 de «Adviescommissie Antilliaans Medeburgerschap in Nederland» geïnstalleerd; haar advies wordt voor 1 november a.s. verwacht.

#### *Invrijheidstelling onder voorwaarden*

De vervroegde invrijheidstelling bij de onvoorwaardelijke vrijheidsstraf zal worden omgevormd tot een invrijheidstelling onder voorwaarden.<sup>4</sup> Niet-naleving door de veroordeelde van de gestelde voorwaarden zal tot herroeping van de vervroegde invrijheidstelling kunnen leiden. Verwacht mag worden dat dat de effectiviteit van de interventie ten goede komt. Deze beleidswijziging zal de komende jaren aanmerkelijke inspanningen vragen van de reclassering op het punt van toezicht en begeleiding, en tevens van gevangeniswezen, politie, openbaar ministerie en zittende magistratuur. De minister van Justitie heeft een werkgroep ingesteld die in de loop van 2002 voorstellen zal doen voor de wettelijke vormgeving. De werking van de voorwaardelijke invrijheidstelling kan worden verhoogd door deze in bepaalde gevallen te schragen met Elektronisch Toezicht (ET).<sup>5</sup> Opgenomen binnen een dergelijk kader maakt ET een

<sup>1</sup> «Criminaliteit in relatie tot integratie van etnische minderheden», Kamerstukken II, 1997–1998, 25 726, nr. 1, p. 23 (par. 4.4: «Ruimte voor maatwerk»).

<sup>2</sup> Ministerie van Justitie, Directie Preventie, Jeugd en Sanctiebeleid (DPJS): «Allochtonen en strafbeleving. Een onderzoek naar de strafbeleving van Antilliaanse, Surinaamse, Marokkaanse en Turkse jongens» (auteurs: E.M. Klooster, A.J.E. van Hoek, C.A. van 't Hoff; Van Dijk, Van Soomeren en Partners bv), 1999.

<sup>3</sup> Kamerstukken II, 1997–1998, 25 726, nr. 1.

<sup>4</sup> Zie de nota «Sancties in perspectief», p. 54–58.

<sup>5</sup> Vgl. «Sancties in perspectief», p. 17–18, 58–61.

effectieve regulering van gedrag mogelijk naar de uren van verblijf binnenshuis respectievelijk op de arbeidsplaats, voor de periode van de voorwaardelijke invrijheidstelling. Als zodanig kan het bijdragen aan de maatschappelijke reïntegratie van de ex-gedetineerde. Deze functie heeft ET nu al bij de detentiefasering in de vorm van penitentiaire programma's.

Zowel bij invrijheidstelling onder voorwaarden als bij voorwaardelijke veroordeling, dient het niet-naleven van de gestelde voorwaarde te worden gevolgd door een reactie. Onderkend is dat het OM thans te weinig capaciteit heeft om deze specifieke taak uit te voeren. Elk arrondissementsparket krijgt daarom extra capaciteit om effectief uitvoering te geven aan meldingen van niet-naleving van de voorwaarden.

#### *Nazorg voor en toezicht op ex-gedetineerden door de reclassering*

De reïntegratie van ex-gedetineerden vraagt een forse inspanning op het vlak van begeleiding en nazorg. Vele diensten en instellingen hebben daarbij een rol. Tezamen met de reclassering, verantwoordelijk voor het feitelijke toezicht en de begeleiding, zijn de wijkteams of gebiedsgebonden politiefunctarissen de ogen en oren van het netwerk. Woningbouwverenigingen kunnen woonruimte leveren, scholen en andere onderwijsinstellingen voorzien in opleidingen, de sociale dienst in financiële middelen, arbeidsbureaus in werk, maatschappelijk werk in sociale begeleiding etc.

#### **Stichting Exodus – reïntegratie van ex-gedetineerden**

Exodus biedt nazorg aan ex-gedetineerden door middel van een woon- en werkprogramma dat terugval wil voorkomen en maatschappelijke reïntegratie wil bevorderen. Betrokkene krijgt een kamer voor een jaar, leert zelfstandig wonen, wordt getraind en begeleid in het zinvol omgaan met medebewoners en krijgt werk. Leerdoelen en afspraken worden in een contract vastgelegd. Daarnaast richt Exodus zich op het vernieuwen en aangaan van relaties met anderen en op zingeving. Alleen gemotiveerde ex-gedetineerden komen na een uitgebreide intake in aanmerking voor een Exodus-opvang. Er zijn momenteel Exodus-huizen in Den Haag, Amsterdam, Utrecht en Alkmaar.

Er is behoefte aan een intensivering van het toezicht op en de begeleiding van ex-gedetineerden, bij uitstek van belang bij de veelplegers. Zowel uit de reclasseringspraktijk als uit een veelheid aan onderzoek is bekend dat de periode na de beëindiging van de detentie kritisch is met het oog op de recidive. Hiertoe zal het toezicht door de reclassering worden geïntensiveerd bij zeden- en geweldsdelinquenten, onder meer rond het seksueel misbruik van kinderen.<sup>1</sup> De toezicht-arrangementen zullen aantoonbaar effectief moeten zijn, op basis van een goede diagnose en de toepassing van risicotaxatie-instrumenten. Het intensieve toezicht zal zo veel mogelijk worden uitgeoefend door een vaste persoonlijke trajectcoördinator (case-manager).

Speciaal bij TBS-gestelden is er het kader van de voorwaardelijke beëindiging van de verpleging – het wetsvoorstel om de toezichttermijn van de voorwaardelijke beëindiging te verlengen van drie naar zes jaar is in voorbereiding – en de TBS met voorwaarden. De intensivering van het toezicht en een langere proeftijd zullen een bijdrage leveren aan het streven de intramurale behandelduur binnen de TBS en de GGZ te verkorten. Justitie werkt hieraan samen met VWS.

Voorts dringt zich de laatste tijd de vraag op in hoeverre vergelijkbare toezicht-arrangementen zouden moeten worden getroffen rond jeugdigen na ommekomst van een plaatsing in een inrichting voor jeugdigen («pijmaatregel»). Niet zelden gaat het om jongeren met ernstige gedragsproblemen. De maatregel duurt minimaal twee en maximaal zes jaar; er

<sup>1</sup> Brief van de minister van Justitie van 21 december 1999, Kamerstukken II, 1999–2000, 24 802/24 807 nr. 12. Brief van de minister van Justitie van 2 mei 2000 (beleidsvoornemens ten aanzien van pedosexuele delinquenten), Kamerstukken II, 1999–2000, 26 800 VI nr. 70: verlenging van de termijn van drie naar zes jaar, onderzoeken van technische mogelijkheden, invulling van toezichtfunctie door de reclassering.

blijkt echter ook daarna nog behoefte te bestaan aan nadere begeleiding. In 2001 eindigt de maatregel voor de eerste groep jeugdigen die de maximale duur van de plaatsing in een inrichting voor jeugdigen hebben gekregen. De wet wordt nu geëvalueerd; de uitkomst wordt medio 2001 verwacht. Onder meer wordt geïnventariseerd om welke gevallen het gaat. De evaluatie zal moeten uitwijzen of de wetgeving aangepast moet worden. Evenals bij de TBS'ers zou een vorm van intensieve begeleiding neerkomen op een aanzienlijke uitbreiding van de justitiële bemoeienis.

Deze nieuwe opdrachten aan de reclassering betekenen een fors capaciteitsbeslag. Er is een flinke extra impuls nodig om de kloof tussen vraag en aanbod te verkleinen. Bij de eerder genoemde brief over het verminderen van recidive zal de Kamer ook over de versterking van reïntegratie en nazorg worden geïnformeerd. De strafrechtelijke keten, die bij de vroeghulp op het politiebureau begint, sluit zich hier. Bij TBS-gestelden wordt gedacht aan intensief reclasseringstoezicht in combinatie met een langere proeftijd.

### **Conclusie 12: Om de recidive terug te dringen, moet de effectiviteit van de interventies omhoog.**

- *Het meest effectief is een gefaseerde tenuitvoerlegging van de straf, van indicatiestelling via vrijheidsstraf tot en met begeleiding, nazorg en toezicht.*
- *Justitie heeft een handleiding ontwikkeld voor effectieve strafrechtelijke interventies. Vanaf 2001 worden enkele speciale programma's opgezet, aanvankelijk in de vorm van pilots.*
- *De SOV-maatregel voorziet in de aanpak van hardnekkig recidiverende harddrugsverslaafden.*
- *Het toezicht zal worden geïntensiveerd, onder meer met betrekking tot veroordeelden wegens seksueel misbruik van kinderen.*
- *De reclassering moet worden uitgebreid zodat deze ook invulling kan geven aan de intensievere begeleiding van en toezicht op de veelplegers.*
- *Justitie moet investeren in rapportages aan de rechter in het kader van psychiatrische voorlichting over de TBS-maatregel, ook uit oogpunt van verkorting van de uiteindelijke behandelduur.*
- *Een werkgroep adviseert komend jaar over de omvorming van de vervroegde invrijheidstelling bij de onvoorwaardelijke vrijheidsstraf tot een invrijheidstelling onder voorwaarden.*
- *Elk arrondissementsparket krijgt capaciteit om uitvoering te geven aan meldingen van niet-naleving van de voorwaarden.*

## **HOOFDSTUK 3: VERSTERKING VAN TOEZICHT EN OPSPORING**

In dit hoofdstuk wordt een onderscheid gemaakt naar drie terreinen: toezicht in het publieke domein (par. 3.1), slachtoffer-gerelateerde criminaliteit (par. 3.2) en georganiseerde criminaliteit (par. 3.3). Dit onderscheid heeft te maken met verschillen in de rol en functie van het strafrecht, in de wijze van aanpak en in de sturingsrelaties (dit laatste overigens binnen de bestaande wettelijke en financieringskaders). Bijzondere aandacht behoeft de internationale dimensie van de opsporing (par. 3.4). En ten slotte heeft meer opsporing gevolgen voor het aanbod van werk in de rest van de keten (par. 3.5).

### **3.1 Toezicht in het publieke domein**

#### *Rol en plaats van het strafrecht*

Het toezicht in het publieke domein kent grofweg twee doelen.

Een eerste doel is de handhaving van wat wel genoemd wordt de «kleine norm»: gedragsvoorschriften met een betrekkelijk geringe morele lading, die relatief vaak worden overtreden. Te denken valt aan graffiti, illegaal storten van (klein) afval, parkeerovertradingen, fietsen in een voetgangersgebied, openbare dronkenschap. Het gaat om «kleine ergernissen»<sup>1</sup> («overtredingen» in wetstechnische zin), die onder meer door hun aantal tot onbehagen en verontrusting leiden.

Het tweede doel is het handhaven van orde en veiligheid in specifieke gebieden en/of op specifieke tijden, bijvoorbeeld in uitgaansgebieden op zaterdagavonden. Dat toezicht beoogt de preventie van ernstiger delicten, zoals geweld of vernieling («misdrijven» volgens het Wetboek van Strafrecht).

Het toezicht op de naleving van de «kleine norm» is vooral een verantwoordelijkheid van het lokaal bestuur.<sup>2</sup> Momenteel worden deze normen vooral strafrechtelijk gehandhaafd. Maar de inzet van schaarse strafrechtelijke middelen ligt voor deze categorie normen niet zonder meer voor de hand; mede daarom is aangekondigd dat onderzocht zal worden in hoeverre bepaalde delicten bestuursrechtelijk gehandhaafd kunnen worden (zie onder). Naarmate partners van politie en justitie passende preventieve maatregelen nemen, zullen politie en justitie daaraan in beginsel een passend strafrechtelijk vervolg moeten geven.

#### **Bureau Verkeershandhaving Openbaar Ministerie**

Het bureau Verkeershandhaving Openbaar Ministerie (BVOM) geeft via speciale regionale plannen verkeershandhaving een extra handavingsimpuls aan de verkeersveiligheid. De benodigde personele en andere middelen komen boven op de basispolitiezorg. Zo kan aandacht voor de verkeershandhaving binnen de politiekorpsen worden verzekerd. Verkeershandhaving is niet alleen een zaak van justitie en politie. Het BVOM stimuleert samenwerking tussen de partners op het gebied van verkeersveiligheid. Zo zijn de wegbeheerder, waterschappen, provincie en gemeente nauw betrokken bij de projecten om zo de handavingsinzet en mogelijke aanpassingen in de infrastructuur op elkaar af te stemmen. Uit onderzoek van de Stichting Wetenschappelijk Onderzoek Verkeersveiligheid (SWOV) blijkt namelijk dat niet alleen handhaving, maar ook infrastructurele maatregelen een groot effect hebben op het aantal verkeersovertradingen. Om met de regionale plannen verkeershandhaving inderdaad te bereiken dat het aantal verkeersdoden en -gewonden daalt, is een infrastructuur die de verkeersveiligheid bevordert een noodzakelijke randvoorwaarde en is verkeershandhaving een aanvullend instrument.

#### *Te weinig toezicht*

Het toezicht in het publieke domein ligt goeddeels bij de politie. Zij heeft echter meer taken dan alleen het toezien op de naleving van deze «kleine normen». Vaak zijn dat taken die onmiddellijk aandacht vragen: optreden bij grootschalige evenementen of reageren op meldingen of aangiften. De politie moet prioriteiten stellen en het is begrijpelijk dat toezicht op de naleving van de «kleine norm» niet de hoogste prioriteit heeft. Maar door niet toe te zien op de naleving, wordt het signaal afgegeven dat het niet zoveel uitmaakt of de burger zich aan de regels houdt of niet. Dat is ongewenst. Als regels worden gesteld, brengt dat in beginsel de plicht tot handhaven mee. Het afzien daarvan tast de geloofwaardigheid van de overheid aan en het gezag van de handhavende instanties. Bovendien kunnen kleine ergernissen, zeker bij veelvuldig vóórkomen, uitgroeien tot gewelddadige conflicten. Uit de hand lopende ruzies naar aanleiding van verkeersovertradingen zijn bekende voorbeelden. Consequente handhaving van de «kleine norm» in het publieke domein heeft dus ook een preventieve functie ten aanzien van zwaardere normschendingen.

<sup>1</sup> «Integraal Veiligheidsprogramma» (IVP), Kamerstukken II, 1998–1999, 26 604, nr. 1, blz. 3, 33–34.

<sup>2</sup> IVP, blz. 34.

Specifieke cijfers over overtredingen in het publieke domein zijn er niet. Over de gevoelens van onveiligheid in het publieke domein is wel iets te zeggen. Van de mensen die 's avonds in de eigen buurt alleen lopen, zegt 18% zich onveilig te voelen.<sup>1</sup> In grote steden hoger liggen de onveiligheidspercentages hoger dan in de rest van Nederland. Blijkens het Gemeentelijk Bevolkingsonderzoek Leefbaarheid en Veiligheid 1999–2000 geeft gemiddeld 23,5% van de inwoners aan zich in de eigen wijk (wel eens) onveilig te voelen; en gemiddeld 36,1% geeft aan zich over het algemeen onveilig te voelen in de stad. Ook al is dit percentage in de loop der jaren licht gedaald<sup>2</sup> en steekt dit niet ongunstig af bij percentages in andere landen<sup>3</sup>, het blijft moeilijk te accepteren dat zo veel mensen zich 's avonds onveilig voelen.

De particuliere beveiliging in Nederland groeit snel in omvang.<sup>4</sup> Dit kan worden opgevat als een teken dat er duidelijk behoefte is aan meer toezicht. Maar in het publieke domein hebben particuliere beveiligers slechts een beperkte rol. Het kan bovendien niet zo zijn dat zij die zich om wat voor reden dan ook niet van particuliere beveiliging kunnen voorzien, van de noodzakelijke bescherming van lijf en goed verstoken zijn. En ten slotte dient het democratisch gecontroleerde overheidstoezicht te allen tijde voldoende overwicht te houden. De overheidsinspanning op dit punt moet dus minstens gelijke tred houden met de ontwikkelingen en de behoefte in de samenleving.

Om al deze redenen lijkt voor de komende jaren een verdere versterking van het overheidstoezicht in het publieke domein wenselijk.

#### *Wijze van aanpak*

Toezicht houdt in het zichtbaar aanwezig zijn («rondlopen en rondrijden»), het signaleren van bepaald gedrag («oog- en oorfunctie») het verlenen van service (wegwijzen en verlenen van eerste hulp), het aanspreken van mensen op hun gedrag.<sup>5</sup> Indien nodig en mogelijk, kan daaraan worden toegevoegd het toedelen van sancties. Dit alles is werk van mensen. Voor een versterking van het toezicht zijn dus meer toezichthoudende functionarissen nodig. Dat laat onverlet dat het toezicht kan worden aangevuld met technische hulpmiddelen, zoals camera's. Daarmee zijn in een aantal gemeenten goede ervaringen opgedaan. Cameratoezicht is een effectief hulpmiddel voor een meer gerichte en daarmee efficiëntere inzet van de politie in situaties die daar om vragen, maar kan fysieke inzet van mensen niet vervangen.

De gewenste uitbreiding van het aantal toezichthoudende functionarissen moet niet alleen tot een uitbreiding van het aantal politie-ambtenaren leiden, maar moet ook worden gezocht in het aantal toezichthouders dat in dienst is van de gemeente. Zij kunnen meer in het bijzonder een rol spelen bij het toezicht op de naleving van de «kleine norm», terwijl politie-ambtenaren meer in het bijzonder kunnen worden ingezet op die plaatsen en tijden waarop zich ernstigere verstoringen voordoen, zoals rond horeca-sluitingstijden. De effectiviteit van het toezicht kan – en moet – immers worden vergroot door het gericht in te zetten. Dit is ook een integraal onderdeel van de basispolitiezorg. Politieambtenaren zijn bovendien beter dan toezichthouders toegerust om desnoods met krachtige hand op te treden.

De gemeentelijke toezichthouders hebben geen strafvorderlijke bevoegdheden maar functioneren als «oog en oor» voor de politie. Raken zij verzeild in een situatie waarin verdergaande bevoegdheden nodig zijn, dan moeten zij terug kunnen vallen op de politie. Goede afspraken zijn nodig om deze «rugdekking» door de politie inhoud te geven.

<sup>1</sup> J. van Kesteren, P. Mayhew, P. Nieuwbeerta: «Criminal Victimization in Seventeen Industrialised Countries». WODC (nr. 187), 2000, p. 81.

<sup>2</sup> P. Mayhew en J.M. van Dijk: «Criminal Victimization in Eleven Industrialised Countries». WODC (nr. 162), 1997, p. 51; Integrale Veiligheidsrapportage 2000, p. 91; Politiemonitor Bevolking 2001.

<sup>3</sup> J. van Kesteren, P. Mayhew, P. Nieuwbeerta: «Criminal Victimization in Seventeen Industrialised Countries». WODC (nr.187), 2000, p. 81.

<sup>4</sup> Integrale Veiligheidsrapportage 2000, p. 107.

<sup>5</sup> Brief van de Ministers van BZK en Justitie van 10 november 2000, Kamerstukken II, 2000–2001, 26 345 (BNP) en 26 604 (IVP), nr. 46, blz. 3.

Wel kunnen de bestuurlijke functionarissen optreden in de sfeer van bestuurlijke boetes, waar die wettelijk mogelijk zijn. In het Integraal Veiligheidsprogramma is aangekondigd dat de mogelijkheden van bestuurlijke handhaving door gemeenten verruimd zullen worden.<sup>1</sup> In het kabinetsstandpunt Handhaven op Niveau is een inventarisatie aangekondigd van APV-normen die voor handhaving met een bestuurlijke boete in aanmerking komen.<sup>2</sup> Het Openbaar Ministerie en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten voeren deze inventarisatie gezamenlijk uit; deze zal naar verwachting najaar 2001 gereed zijn. Het kabinet zal daarover in het kader van het IVP een standpunt innemen; daarna zal de wetgeving gewijzigd moeten worden om de bestuurlijke boete voor de onderscheiden overtredingen mogelijk te maken. Uitgangspunt daarbij is dat feiten exclusief aan *ofwel* het bestuurlijke *ofwel* het strafrechtelijke domein worden toegedeeld. En dat de handhavers wat hun wettelijke bevoegdheden betreft eveneens exclusief aan één domein worden gekoppeld: de gemeentelijke functionarissen hanteren alleen de bestuurlijke boete, de politie alleen de strafrechtelijke reactie (proces-verbaal, transactie).

#### *Kwantitatieve versterking en sturingsrelaties*

De gewenste kwantitatieve versterking van het toezicht laat zich moeilijk met harde cijfers onderbouwen. Zo kan bijvoorbeeld moeilijk worden gesteld dat een bepaalde daling van het aantal overtredingen in het publieke domein is te bereiken door het aantal toezichthoudende functionarissen met een zeker percentage te vergroten. Daarom wordt een andere benadering gevolgd.

Een uitbreiding met circa 2000 fte vloeit voort uit de verlenging van de werktijd van 36 naar 38 uur die is afgesproken in de recente CAO voor de politie, ervan uitgaande dat 80% van de politiemedewerkers zal kiezen voor arbeidstijdverlenging. De opleidingscapaciteit is inmiddels vergroot en maakt het nu mogelijk jaarlijks maximaal 1250 politiefunctionarissen extra (bovenop de vervangingsvraag) op te leiden. Over vier jaar gecumuleerd – de tijdshorizon van deze nota – zou dat betekenen dat vanaf 2002 ten hoogste 5000 mensen opgeleid kunnen worden voor de politie. In de volgende paragrafen wordt becijferd dat circa 3000 fte extra nodig lijken om de opsporingsprestatie op het gewenste niveau te brengen. Dat betekent dat ongeveer 4000 fte bij de politie beschikbaar zouden kunnen komen voor de versterking van het toezicht. Daarnaast zal de versterking van het toezicht, zoals gezegd, voor een deel ook moeten bestaan uit extra toezichthouders bij de gemeenten. Vooralsnog wordt gedacht aan circa 1000 functionarissen voor de gemeenten. Een definitieve beslissing daarover zal mede afhangen van de eerder genoemde inventarisatie van APV-normen die voor handhaving met een bestuurlijke boete in aanmerking komen. In totaal komt daarmee de beoogde versterking van het toezicht op ongeveer 5000 fte.

In hoofdstuk 1 is aangegeven wat de relatieve omvang van de politie is in een aantal westerse geïndustrialiseerde landen. Het Europees gemiddelde blijkt te liggen rond de 350 politiefunctionarissen per 100 000 inwoners. Dat is natuurlijk op zichzelf geen norm. Met de in deze nota bepleite uitbreiding met 7000 fte zou de Nederlandse politiesterkte uitkomen op 312 functionarissen per 100 000 inwoners.

Ook de resultaten (output) waartoe het (extra) toezicht moet leiden, zijn lastig «hard» te maken. Weliswaar mag verwacht worden dat meer toezicht in het publieke domein leidt tot enige daling van het aantal overtredingen en tot een vergroting van het gevoel van veiligheid bij de burgers, maar het is niet goed mogelijk dit in concrete streefcijfers uit te drukken. Relevante indicatoren zijn wel de zichtbaarheid en aanspreekbaarheid van de politie, de tevredenheid van burgers naar aanleiding van

<sup>1</sup> Kamerstukken II, 1998–1999, 26 604 nr. 1, p. 4.

<sup>2</sup> Brief van de Minister van Justitie van 18 april 2000, Kamerstukken II, 1999–2000, 26 800 VI, nr. 67 (aanbieding van het kabinetsstandpunt inzake «Handhaven op niveau»); brief van de Minister van BZK van 12 september 2000, Kamerstukken II, 2000–2001, 26 604 nr. 10 (aanbieding Integrale Veiligheidsrapportage 2000), p. 3.



contacten die zij met de politie hebben gehad en over de snelheid van handelen van de politie, de aanrijtijden, cijfers over de veiligheid op straat, maar ook het aantal processen-verbaal ter zake van verkeersovertradingen die zijn gebaseerd op staandhoudingen. In overleg met de korpsbeheerders en gemeenten zullen afspraken worden gemaakt over wat met deze intensivering moet worden bereikt.

**Conclusie 13: Het toezicht in het publieke domein moet worden versterkt.**

- *Toezicht in het publieke domein is gericht op het terugdringen van «kleine ergernissen», op handhaving van de openbare orde en op het voorkómen dat (kleine) conflicten escaleren.*
- *Het lokale bestuur is primair verantwoordelijk voor het toezicht ten aanzien van de «kleine norm». Justitie volgt met haar inspanning het bestuurlijke beleid.*
- *Aan handhaving van de «kleine norm» wordt de bevoegdheid verbonden om bestuurlijke boetes op te leggen. Deze wordt strikt gescheiden van de strafrechtelijke reactie.*
- *Er is onvoldoende capaciteit om toezicht te houden in het publieke domein. Wenselijk is een uitbreiding in de orde van grootte van 5000 fte, te verdelen over (indicatief) 4000 bij de politie en 1000 bij gemeenten.*

**3.2 Opsporing: slachtoffer-gerelateerde criminaliteit**

*Rol en plaats van het strafrecht*

De slachtoffer-gerelateerde criminaliteit bestrijkt een heel scala van gedragingen, variërend van moord, doodslag en verkrachting tot kleine beschadigingen of diefstallen, lichte mishandelingen en dergelijke. Het feit dat er een slachtoffer is, brengt mee dat de beheersing van deze vorm(en) van misdaad aan een andere dynamiek onderhevig is dan de overtreding van de kleine norm in de openbare ruimte of de georganiseerde misdaad. Het slachtoffer verdient aandacht vanaf het moment dat hij of zij zich tot de politie wendt. Die aandacht moet zich vertalen in een goede opvang en bejegening, maar ook in adequate inspanningen ten aanzien van de opsporing.

De dynamiek tussen strafrechtelijke en andere handhavingsmechanismen is hier het sterkst. Soms zal het strafrecht een dienende of duwende functie vervullen. Bijvoorbeeld: Bedrijven moeten de nodige maatregelen nemen tegen winkeldiefstallen. Van burgers mag worden verwacht dat zij hun woning in redelijke mate beveiligen tegen inbraak. Wie zo – binnen de grenzen van zijn mogelijkheden – passende preventieve maatregelen treft, moet ook ervaren dat politie en justitie hem daarbij ondersteunen. In par. 2.2.a is aangegeven dat de politie aan elke aangifte een «redelijke» opsporingsinspanning dient te verbinden. Op dit moment blijkt dat echter niet in alle gevallen te kunnen.

*Pakkans*

Voor deze nota is een inventarisatie uitgevoerd om na te gaan hoeveel zaken met opsporingsindicatie door de politie niet (kunnen) worden onderzocht en wat de gemiddelde zwaarte is van die niet opgepakte zaken. De recherche-officieren van justitie is gevraagd om samen met de politie hier naar te kijken. Soms kon men hierover «harde cijfers» geven, bijvoorbeeld als de politie werkt met een uitgewerkte *casescreeningsmethode*, vaker gaf men een taxatie op basis van ervaringsdeskundigheid. De cijfers moeten daarom met enige voorzichtigheid worden benaderd. De inventarisatie laat zien dat bij zo'n 70% van de aangiftes van misdrijven ook met een redelijke inzet van middelen geen resultaat geboekt kan

worden omdat de noodzakelijke aanknopingspunten daartoe ontbreken; die zaken worden dus buiten beschouwing gelaten. In 30% van de aangiftes zijn er wel voldoende aanknopingspunten om een succesvolle opsporing van de dader mogelijk te maken (zaken met «opsporingsindicatie»). Uit de inventarisatie komt naar voren dat structureel gemiddeld een kwart van deze zaken met opsporingsindicatie *niet* in onderzoek wordt genomen. Dat betekent dus dat zo'n 7,5% van alle aangiftes niet tot enige actie leiden, hoewel daar voldoende aanknopingspunten voor zijn. In absolute aantallen gaat het om een *orde van grootte* van 80 000 zaken op jaarbasis (7,5% van 1 100 000 aangiftes). Hierbij past nog de kanttekening dat bij verbetering van de kwaliteit van de opsporing het aantal zaken met een opsporingsindicatie alleen maar zal toenemen. De zwaarte van deze zaken verschilt, maar niet gezegd kan worden dat het om futiliteiten gaat.

#### **Aangiften die wegens capaciteitsgebrek niet in onderzoek werden genomen**

De inventarisatie die voor deze nota is uitgevoerd bij de regiokorpsen, leverde onder meer de volgende gevallen op van aangiften die wegens gebrek aan capaciteit niet in onderzoek konden worden genomen:

- Mishandeling van een klant in een dancing door personeel, waardoor hersenschudding en neusfractuur ontstaan.
- Beschadiging van een auto en bedreiging bij verkeersruzie.
- Winkeloverval door drie gewapende mannen. Op basis van signalement en modus operandi wordt relatie gelegd met twee eerdere overvallen.
- Mishandeling van een vrouw op straat door ex-vriend, waarna vier hechtingen moeten worden aangebracht.
- Inbraak bij juwelier, vingerafdrukken aangetroffen.
- Mishandeling van een beveiligingsbeambte door drie jongeren.
- Diefstal van een fotocamera door huishoudster.
- Jongen slaat zonder aanleiding meisje van de fiets, waardoor licht letsel en geringe schade aan fiets ontstaat.
- Man maakt bij bezoek aan zijn ex-vriendin ruzie over het kind. Huisvriend krijgt daarbij klappen.
- Verslaafde man bezoekt andere verslaafde man en steelt cocaïne onder bedreiging met een vuurwapen. Beiden schoppen en slaan elkaar.
- Vrouw fraudeert met werkgeversverklaring bij aanvraag van een hypotheek.
- Man geschopt en geslagen door drie mannen na eerdere woordenwisseling met één van hen. Man bloedt en wordt per ambulance naar het ziekenhuis gebracht. Tip binnen over mogelijke identiteit van de hoofddader.

#### *Kwantitatieve versterking en sturingsrelaties*

Op jaarbasis zullen dus zo'n 80 000 aangiften van misdrijven méér in onderzoek genomen moeten worden. Waar een aanmerkelijk hogere prestatie verwacht wordt, ligt het in de rede daarvoor ook extra middelen c.q. fte's toe te kennen. In de praktijk blijkt dat een rechercheur per jaar gemiddeld ongeveer 40 zaken kan onderzoeken. Met het onderzoeken van 80 000 misdrijven per jaar is dus een opsporingscapaciteit in de orde van grootte van 2 000 plaatsen bij de regiopolitie gemoeid. Deze ruwe berekening beoogt alleen aan te geven wat er nodig is; zij beoogt niet vast te leggen hoe er toegedeeld en gestuurd moet worden. De toedeling en sturing zal moeten verlopen via de normale lijnen van financiering en planning & control. Bij de toedeling van extra capaciteit zullen in het kader van de Beleids- en beheerscyclus met de regiokorpsen afspraken worden gemaakt over de te behalen resultaten. In de reguliere driehoeksoverleggen zal het Openbaar Ministerie op regionaal en lokaal niveau er nader op toezien dat aan dit streven op een passende manier invulling wordt gegeven.

Het is duidelijk dat de versterking van de opsporing niet ten koste moet gaan van het gebiedsgebonden werk en het toezicht op straat. Mede daarom wordt hier gepleit voor extra fte's en is in de vorige paragraaf ook een uitbreiding van het toezicht bepleit. Ook de activiteiten van de politie ten behoeve van de executie van geldboeten en vrijheidsstraffen behoeven aandacht; afspraken tussen OM en politie moeten die aandacht waarborgen.

De beoogde extra inzet op aangiften van misdrijven leidt naar schatting tot circa 50 000 extra strafzaken die aan het OM worden aangeboden. Die zaken zullen een relatief licht karakter dragen (zie nader par. 3.5).

#### **Conclusie 14: De opsporing van de slachtoffer-gerelateerde criminaliteit moet worden versterkt.**

- *Zo'n 80 000 aangiften van misdrijven die nu (op jaarbasis) blijven liggen, vergen een opsporingsinspanning.*
- *De Ministers van BZK en van Justitie maken hiertoe in het kader van de B&B-cyclus afspraken met de korpsen in termen van resultaatsverplichtingen.*
- *Het Openbaar Ministerie bepaalt in het kader van het driehoeksoverleg de prioriteit bij de aanpak van deze zaken.*
- *Om de hogere prestatie te kunnen realiseren, moet aan de politie circa 2000 fte extra beschikbaar worden gesteld.*

### **3.3 Opsporing: criminele groepen en netwerken**

#### *Rol en plaats van het strafrecht*

De bestrijding van de meer georganiseerde vormen van criminaliteit was lange tijd vooral een zaak van repressie. Het is duidelijk dat hier altijd een belangrijke rol voor het strafrecht weggelegd zal zijn. Niettemin is er op de raakvlakken tussen georganiseerde criminaliteit en de reguliere samenleving ruimte voor verdergaande beheersing door preventieve inspanningen. De overheid kan met preventieve, bestuurlijke maatregelen de mogelijkheden beperken die de legale omgeving biedt voor georganiseerde criminaliteit. Het wetsvoorstel BIBOB en de gedragscodes binnen het bedrijfsleven werden al genoemd in par. 2.2.d. De rol van het strafrecht is op dit terrein echter meer dan alleen maar die van ultimum remedium; het is volledig nevensgeschikt aan andere mogelijkheden van preventie en handhaving.

#### **Internationale dimensie**

Een bijzondere plaats komt hier bovendien toe aan internationale samenwerking, zowel bij de preventie als bij de repressie. Deze komt steeds beter van de grond. Voorbeelden zijn: de oprichting van de Multidisciplinaire Werkgroep tegen (grensoverschrijdende) georganiseerde criminaliteit, de Werkgroep Georganiseerde Criminaliteit en Openbare Aanbestedingen, het Forum voor de preventie van georganiseerde criminaliteit (EU) en de Werkgroep tegen (grensoverschrijdend) misbruik van rechtspersonen (OESO). In grensoverschrijdende samenwerking, kennisoverdracht en uitwisseling van informatie zal intussen verder moeten worden geïnvesteerd.

#### *Capaciteitstekort*

Tegelijk met de inventarisatie naar aangiften die blijven liggen (zie par. 3.2), is bij de regiokorpsen een inventarisatie uitgevoerd naar het aantal criminele groepen en/of netwerken dat de politie wegens gebrek aan capaciteit niet in onderzoek kan nemen. Het ging in die inventarisatie om

méér dan alleen die groepen die beantwoorden aan de beperkte definitie van «georganiseerde criminaliteit» zoals die in par. 2.2.d is gehanteerd. Getracht is een globaal beeld te krijgen van het aantal groeperingen of netwerken dat men in de diverse regio's in beeld heeft, waarbij er voldoende aanwijzingen zijn om een gericht onderzoek in te stellen, maar waarbij zo'n onderzoek toch achterwege blijft omdat de capaciteit ervoor ontbreekt. De uitkomsten van de inventarisatie laten zien dat er veel blijft liggen: gemiddeld meer dan de helft. In absolute aantallen betekent dat zo'n 200 groeperingen (orde van grootte). De schattingen variëren overigens aanzienlijk, mede omdat er definitieverschillen bestaan over wat als «misdadgroep» moet worden aangemerkt. Om die reden is «meer dan de helft» gekozen als een voorzichtige samenvatting c.q. een orde van grootte.

#### **Criminele groeperingen**

Een regionale Criminele Inlichtingeneenheid (RCIE) heeft informatie dat er circa 24 misdaadgroepen actief zijn. Naar zeven daarvan wordt onderzoek gedaan. Bij die andere groeperingen dient nader onderzoek plaats te vinden en zal de informatie moeten worden uitgediept. Door gebrek aan onderzoekscapaciteit komt de politie daar niet aan toe. Los daarvan beschikt de RCIE over veel informatie over gepleegde strafbare feiten. Vanwege onvoldoende recherchecapaciteit kunnen die onderzoeken niet adequaat worden opgepakt.

Ander voorbeeld: Een verzoek van een buitenlandse autoriteit om mee te werken aan gecontroleerde aflevering in Nederland van hoeveelheden drugs tot boven de 100 kilo moet worden afgewezen wegens de onmogelijkheid om op korte termijn voldoende capaciteit vrij te maken. De buitenlandse autoriteit besluit daarom direct tot inbeslagneming over te gaan.

#### *Kwantitatieve versterking en sturingsrelaties*

Op jaarbasis zullen dus zo'n 200 criminele groepen en/of netwerken méér in onderzoek genomen moeten worden. Waar een aanmerkelijk hogere prestatie verwacht wordt, ligt het in de rede daarvoor ook extra middelen c.q. fte's toe te kennen. Met het onderzoek naar misdaadgroepen zijn nu zo'n 1000 rechercheurs bezig. Om de prestatie te kunnen verdubbelen, lijkt ook een verdubbeling van de inzet nodig. Om tweemaal zoveel groepen gericht te kunnen onderzoeken, is dus een uitbreiding van het aantal opsporingsfunctionarissen met circa 1000 fte nodig (en naar verwachting ook toereikend). Gelet op de aard van het werkterrein zal dat grotendeels gaan om relatief hoog opgeleid, gekwalificeerd personeel. Van deze 1000 fte zal het grootste deel (ten minste 700) moeten worden ingezet in de regionale korpsen. Dat zal moeten leiden tot een per korps nader te bepalen aantal (extra) onderzoeken en strafzaken. Criminele groeperingen beperken echter hun activiteiten niet tot het lokale of regionale niveau. Voor een deel zal de aanpak dus bovenregionaal dan wel landelijk (bijvoorbeeld de mainports haven Rotterdam en luchthaven Schiphol) moeten zijn; het is daarom wenselijk een klein deel van de 1000 (ten hoogste 300 fte) op dat niveau in te zetten. Het LRT en de kernteams zullen elk ten minste één extra groot onderzoek per jaar moeten verrichten. Daarnaast behoeft de aandacht voor de internationale dimensie van de opsporing dringend versterking (zie de volgende paragraaf) en ook dat vergt – behalve een grotere regionale inzet – capaciteit op landelijk niveau. Anders dan bij de kleine norm en de midden-criminaliteit, ligt bij de aanpak van de georganiseerde misdaad een meer landelijke sturing in de rede. Deze berekening beoogt overigens alleen aan te geven wat er nodig is; zij beoogt niet vast te leggen hoe er toegedeeld en gestuurd moet worden.

De toedeling en sturing zal moeten verlopen via de normale lijnen van financiering en planning & control.

De beoogde extra inzet op criminele groepen en netwerken leidt naar schatting tot circa 1000 extra strafzaken van uiteenlopend gewicht, die aan het OM worden aangeboden (zie par. 3.5).

**Conclusie 15: De aanpak van criminele groepen en netwerken moet worden versterkt.**

- *Zo'n 200 criminele groepen en netwerken die nu niet in onderzoek genomen kunnen worden, moeten worden aangepakt.*
- *De Ministers van BZK en Justitie maken daartoe in het kader van de B&B-cyclus afspraken met de korpsen in termen van resultaatsverplichtingen.*
- *Het Openbaar Ministerie bepaalt in het kader van het driehoeksoverleg de prioriteit bij de aanpak van deze zaken.*
- *Om de hogere prestatie te kunnen realiseren, moet aan de politie circa 1000 fte extra beschikbaar worden gesteld.*
- *Het grootste deel van deze 1000 fte – ten minste 700 – beoogt de versterking van de inzet op regionaal en bovenregionaal niveau, het kleinste deel – ten hoogste 300 fte- de inzet op landelijk niveau.*

**3.4 Opsporing: de internationale dimensie**

Europeanisering en globalisering zijn twee van de belangrijkste actuele trends die het werk en het werkkterrein van politie en justitie in de komende jaren diepgaand zullen beïnvloeden.<sup>1</sup> In deze paragraaf gaat het vooral om de gevolgen van de internationalisering voor de taakuitvoering van deze diensten. De Nederlandse politie en justitie werken op verschillende manieren met buitenlandse diensten samen.

In de eerste plaats bij de uitvoering van rechtshulpverzoeken, dat wil zeggen verzoek tot assistentie bij buitenlandse opsporing en vervolging. Deze zijn afkomstig van buitenlandse diensten. In toenemende mate zullen zij ook komen van internationale organisaties zoals Europol, het Europees Justitieel Netwerk en (Pro-)Eurojust.

**Europol**

Europol is de Europese Politiedienst die de rechtshandhavende instellingen van de leden van de Europese Unie ondersteunt bij de voorkoming en bestrijding van grensoverschrijdende criminaliteit. Kerntaken zijn:

- uitwisseling van inlichtingen en informatie,
- het verrichten van analyses van internationale misdaad,
- ondersteunen met deskundigheid van gezamenlijke onderzoeksteams van landen van de Europese Unie, en
- aan Europese landen verzoeken specifieke onderzoeken te verrichten.

Europol richt zich op de bestrijding van handel in verdovende middelen, illegale handel in nucleaire en radio-actieve stoffen, illegale immigratie, mensenhandel, handel in gestolen voertuigen, bepaalde terroristische misdrijven, valsemunterij en de aan deze vormen van criminaliteit verbonden witwas-activiteiten.

Europol is op 1 juli 1999 in zijn huidige vorm gestart. Het informatiesysteem van Europol is nog in ontwikkeling. Verwacht wordt dat Europol zich in de toekomst op de voorkoming en bestrijding van alle vormen van grensoverschrijdende georganiseerde criminaliteit zal kunnen richten. Daartoe zal de Europol-overeenkomst gewijzigd moeten worden.

<sup>1</sup> Ministerie van Justitie (DAJS): «Justitie over morgen. Een strategische verkenning», januari 2001, blz. 61–67.

## **Eurojust**

Tijdens de EU-top in Tampere in oktober 1999 besloten de Europese regeringsleiders tot de oprichting van Eurojust, dat tot taak moet krijgen de coördinatie van en de samenwerking bij de opsporing en vervolging van vooral de zware, grensoverschrijdende georganiseerde misdaad te verbeteren. Eind 2001 zou het daarvoor benodigde rechtsinstrument gereed moeten zijn; de onderhandelingen daarover zijn thans in volle gang. Vooruitlopend daarop is per 1 maart 2001 een 'voorlopige eenheid Eurojust' van start gegaan, bestaande uit magistraten van de vijftien lidstaten.

Eurojust kan een belangrijke rol gaan vervullen bij het verder verbeteren van de strafrechtelijke samenwerking ter bestrijding van de georganiseerde criminaliteit binnen de EU. Nederland is voorstander van een nauwe samenwerking tussen Europol en Eurojust. Ook zou Eurojust een forum moeten bieden waar magistraten uit de lidstaten praktische knelpunten kunnen bespreken en waar concrete afspraken gemaakt kunnen worden over samenwerking bij of coördinatie van vervolging van zware vormen van criminaliteit die meerdere lidstaten raakt, uiteraard met inachtneming van ieders eigen verantwoordelijkheid daarbij. De daadwerkelijke opsporing en vervolging blijft in handen van de nationale autoriteiten van de lidstaten.

## **Europees Justitieel Netwerk (EJN)**

In 1998 is binnen de EU een netwerk opgericht van nationale contactpunten, met als taak de justitiële samenwerking tussen de bevoegde autoriteiten in de lidstaten te bevorderen, coördineren en faciliteren. Deze contactpunten werken inmiddels veelvuldig samen en zijn in staat gebleken soms al lang bestaande knelpunten bij het verlenen van internationale rechtshulp op te lossen. Vooral in de relatie tussen landen waar vanwege de taalbarrière de directe communicatie tussen justitiële autoriteiten moeizaam verloopt, vervullen de nationale contactpunten van het netwerk een nuttige rol.

De contactpunten gezamenlijk komen minimaal tweemaal per jaar bijeen. Samen met het secretariaat ontwikkelen zij instrumenten die de rechtshulpverlening moeten vereenvoudigen. Zo heeft het EJN een site geopend die toegang geeft tot alle relevante verdragen en andere informatie. Tevens zijn er CD-ROM's ontwikkeld met informatie over wetgeving en opsporings- en vervolgingspraktijken in de lidstaten. Omdat de informatie vaak vertrouwelijk is, wordt in 2001 nog gestart met de implementatie van een gesloten intranetsysteem (VPN) tussen de contactpunten. Dit kan worden beschouwd als een eerste stap naar het creëren van de noodzakelijke randvoorwaarden voor elektronisch rechtshulpverkeer. Verder worden modelformulieren voor rechtshulpverzoeken ontwikkeld en wordt een elektronische geografische atlas opgesteld, die het mogelijk maakt voor elke plaats binnen de EU na te gaan welk OM aldaar bevoegd is.

De laatste jaren zijn hier de nodige verbeteringen aangebracht met de instelling van het Landelijk Parket als centraal aanspreekpunt voor het buitenland, de instelling van «internationale coördinatie centra» (ICC's) door het gehele land, en de bouw van een landelijk registratiesysteem voor rechtshulpverzoeken (LURIS). De ICC's zijn samenwerkingsverbanden van politie en OM en hebben als taak de registratie, coördinatie en kwaliteitsbewaking van de uitvoering van rechtshulpverzoeken. Tegelijk met het verschijnen van deze nota zal een doorlichting van de ICC's gereed zijn. Maar nu al kan worden vastgesteld dat de omvang van de ICC's te klein is om hun taken adequaat uit te voeren. Naar schatting zal de capaciteit van de ICC's moeten worden uitgebreid met 20 tot 30 fte (OM en politie). Verder zullen de ICC's en het systeem LURIS inzicht bieden in de totale omvang van rechtshulpverzoeken en het beslag dat die leggen op de capaciteit van politie, OM en ZM, maar dat beeld zal naar verwachting pas eind 2002 beschikbaar komen. Op basis van de huidige ervaringen lijkt echter een uitbreiding van de inzet van politie en OM met 50 tot 80 fte noodzakelijk om de uitvoering van rechtshulpverzoeken op het vereiste peil te brengen.

Een tweede vorm van samenwerking betreft het volgen van aanwijzingen of tips uit het buitenland die moeten leiden tot opsporing en vervolging in Nederland. Ook deze zullen in de toekomst in toenemende mate komen van Europol, Olaf, (Pro-)Eurojust. Dit soort verzoeken heeft een grotere impact op de capaciteit dan de rechtshulpverzoeken, omdat de hele zaak hier te lande afgewikkeld zal moeten worden, tot en met de berechting en de tenuitvoerlegging van straffen. In de praktijk blijkt dat de politie hier niet altijd gehoor aan kan geven, waardoor informatie uit het buitenland onbenut blijft. De voornaamste oorzaak hiervoor is een gebrek aan personele capaciteit.

In de derde plaats krijgt Nederland te maken met gemeenschappelijke onderzoeksteams («joint teams»). Het gaat hier om politieteams die kunnen bestaan uit politiefunctionarissen van twee of meer lidstaten van de Europese Unie, die gezamenlijk een onderzoek verrichten. Nederlandse politiefunctionarissen kunnen voor een bepaalde periode naar het buitenland gezonden worden, maar buitenlandse politiefunctionarissen kunnen ook in Nederland gestationeerd worden, afhankelijk van waar het zwaartepunt van een onderzoek ligt. In de laatste situatie zal Nederland voorzieningen moeten treffen voor het verblijf van de buitenlandse teamleden.

#### **Gemeenschappelijke onderzoeksteams («Joint teams»)**

In artikel 13 van de *Overeenkomst inzake de wederzijdse rechtshulp in strafzaken tussen de lidstaten van de Europese Unie* (12 juli 2000) is de mogelijkheid opgenomen dat de lidstaten van de Europese Unie gezamenlijke opsporingsteams kunnen samenstellen, voor een bepaald onderzoek en voor een beperkte duur. Een dergelijk team wordt gevestigd in het land waar het zwaartepunt van het onderzoek ligt. Het kan in de toekomst voorkomen dat Nederlandse politiefunctionarissen voor een bepaalde periode in een ander EU-land wonen en werken ten behoeve van een opsporingsonderzoek. Andersom kunnen politiefunctionarissen uit andere EU-landen in Nederland worden gestationeerd ten behoeve van een onderzoek dat ze in samenwerking met de Nederlandse politie uitvoeren. Het artikel biedt verder de mogelijkheid dat de functionarissen in het ontvangende land opsporingsbevoegdheid krijgen. Het gaat hier bijvoorbeeld om het aanwezig zijn tijdens verhoren van verdachten of het uitluisteren van telefoontaps. Wat de politiefunctionarissen wel of niet mogen, wordt bilateraal tussen de deelnemende landen afgesproken. De leiding over zo'n team is in handen van een vertegenwoordiger van de lidstaat waar opgetreden wordt.

Ten slotte is in het artikel de mogelijkheid opgenomen dat leden van Europol in de toekomst ter ondersteuning deel kunnen uitmaken van deze teams.

De overeenkomst moet nog door het Nederlandse parlement worden geratificeerd.

Onder de internationale dimensie van opsporing kan ten slotte ook nog worden gerekend de opsporing van illegale goederen- en personenstromen op Schiphol en in de Rotterdamse haven. Dit zijn mainports van wereldformaat waar behalve legale ook zeer veel illegale goederen en personen ons land binnenkomen en verlaten. Een bijzondere opsporingsspanning is daar dan ook meer dan gerechtvaardigd. Behalve aan de politie komt hier een bijzondere taak toe aan de Koninklijke Marechaussee en de Douane. Overigens hebben de aandachtsgebieden van alle kernteams een internationale dimensie.

Het is duidelijk dat internationale samenwerking een groot beslag legt op de capaciteit van de Nederlandse politie, Marechaussee, Douane en Openbaar Ministerie. De in deze nota bepleite capaciteitsuitbreiding bij de politie met 3000 fte ten behoeve van opsporing dient er mede toe een goede uitvoering van de internationale taken te waarborgen. Die uitbreiding moet gepaard gaan met een garantie dat de korpsen en teams die

extra capaciteit ook daadwerkelijk benutten voor de internationale dimensie van de opsporing.

**Conclusie 16: De internationale dimensie van de opsporing moet worden versterkt.**

- *Een groot aantal verzoeken om rechtshulp of opsporing dat nu niet in behandeling kan worden genomen, moet verwerkt worden.*
- *De Ministers van BZK en van Justitie maken hiertoe in het kader van de B&B-cyclus afspraken met de korpsen in termen van resultaatsverplichtingen.*
- *Het Openbaar Ministerie bepaalt in het kader van het driehoeksoverleg de prioriteit bij de aanpak van deze zaken.*
- *De inzet van de capaciteit voor de internationale samenwerking wordt op landelijk niveau bepaald.*
- *Om de hogere prestatie te kunnen realiseren, moet aan de politie extra capaciteit beschikbaar worden gesteld als in de beide voorgaande paragrafen vermeld.*

**3.5 Kwantitatieve effecten (Justitie)**

Opsporing van strafbare feiten leidt tot processen-verbaal. Die worden aan het OM aangeboden en moeten door het OM, de strafsector van de ZM, het CJIB en de reclassering worden verwerkt. Strafrechtelijke handhaving, zoals die in par. 2.3 is beschreven, is een eenheid. Uitbreiding van het potentieel aan toezicht en opsporing met circa 8000 fte (waarvan circa 7000 bij de politie), zoals in dit hoofdstuk bepleit, leidt tot meer processen-verbaal en dus onvermijdelijk tot een grotere instroom in de justitiële keten. Wordt daarmee geen rekening gehouden, dan leidt dat tot oplopende wachttijden en achterstanden bij het OM en de ZM, met alle kwalijke gevolgen vandien. De eenheid van de keten brengt mee dat middelen en investeringen proportioneel moeten worden verdeeld over alle schakels in de keten.

In hoofdstuk 1 is aangegeven dat er jaarlijks ruim 1 miljoen misdrijven bij de politie worden aangegeven (naast de circa 100 000 die de politie zelf op het spoor komt). Op basis van slachtofferenquêtes moet echter aangenomen worden dat er jaarlijks meer dan 4 miljoen misdrijven gepleegd worden.<sup>1</sup> Drie kwart daarvan wordt dus niet aangegeven. Ook als ervan uitgegaan wordt dat de in deze nota beschreven maatregelen leiden tot een verlaging van de totale criminaliteit, is duidelijk dat die zich niet onmiddellijk zal vertalen in minder zaken bij Justitie. Integendeel, er moet in elk geval voorlopig van worden uitgegaan – gezien het enorme reservoir – dat meer capaciteit in opsporing leidt tot meer zaken bij Justitie. Alleen van toezicht op hot times en hot spots (bijvoorbeeld uitgaansgelegenheden) mag worden verwacht dat dit leidt tot minder delicten. Vandaar dat in deze nota ook wordt gepleit voor gerichtere inzet van capaciteit op «hot times» en «hot spots».

Om de te verwachten grotere instroom bij justitie aan te kunnen, zal – als gezegd – de capaciteit van de schakels navenant moeten worden vergroot. De omvang daarvan valt niet exact te bepalen omdat die afhankelijk is van een aantal niet volledig bekende factoren, waaronder met name de zwaarte van die extra zaken. Ruwweg kan daarover het volgende worden opgemerkt.

Ook al is het opleggen van sancties niet het eerste doel van versterking van het toezicht, die versterking zal naar verwachting toch wel gepaard gaan met meer sancties. Stel dat elk van de 5000 functionarissen per werkdag gemiddeld 1 proces-verbaal of rapport opmaakt. Dat betekent op jaarbasis 1 miljoen sancties. In par. 3.1 wordt (indicatief) een verdeling

<sup>1</sup> «Criminaliteit en Rechtshandhaving 1999», p. 26, 58.



van circa 80% van de fte's naar de politie en circa 20% naar het bestuur (gemeenten) voorgesteld. De politie schrijft processen-verbaal. Daarvan zal circa 75% als transactie kunnen worden afgedaan. De overige 25% wordt vooral aan de kantonrechter voorgelegd (APV-overtredingen), en (voor een deel) ook aan de politierechter. Van degenen die een bestuurlijke sanctie opgelegd krijgen, zal een deel in beroep gaan bij de rechtbank (sector bestuursrecht). Geraamde totale kosten (indicatief): circa f 200 mln.

De extra inzet op de (kansrijke) aangiften van misdrijven moet ertoe leiden dat op jaarbasis zo'n 80 000 aangiften (meer dan nu) in onderzoek worden genomen. De ervaring leert dat van de kansrijke zaken zo'n 60% ook inderdaad tot opheldering leidt. Het onderzoek van 80 000 extra zaken zal dus naar schatting leiden tot circa 50 000 meer opgehelderde misdrijven op jaarbasis, die op hun beurt – alweer: op grond van ervaringsgegevens – zullen leiden tot zo'n 42 000 extra zaken die ter vervolging aan het OM worden aangeboden. Het «soortelijk gewicht» van die zaken zal wat geringer zijn dan het huidige gemiddelde; aangenomen mag immers worden dat de aandacht nu vooral uitgaat naar de zwaardere zaken ten koste van de minder zware.

Hierbij moeten nog worden opgeteld de extra zaken die kunnen worden opgelost dank zij verbeterde opsporingsmethoden, zoals de informatie-gestuurde opsporing. Het is onmogelijk hiervan een reële raming te geven. Maar als de verbetering van de kwaliteit van de informatie-verwerking bij de opsporing in 31% in plaats van 30% van de gevallen tot zaken met een opsporingsindicatie leidt, stijgt het aantal kansrijke zaken al met zo'n 11 000 tot 91 000.

De ervaring leert verder dat een onderzoek naar één misdaadgroep gemiddeld zo'n vijf strafzaken bij het OM oplevert. Waar de te verwachten zwaarte van deze zaken nogal verschilt, kan de extra inzet op misdaad-groepen (par. 3.3) dus oplopen tot zo'n 1000 strafzaken, die naar verwachting voor het merendeel (zo'n driekwart) bij de meervoudige kamer van de Rechtbank terecht zullen komen.

Het totale pakket dat aan Justitie (extra) wordt aangeboden, omvat dus circa 43 000 zaken. Dat is ongeveer 1/6 van de huidige instroom. De totale uitgaven van Justitie voor de strafrechtsketen bedragen f 4,9 mld.. Ervan uitgaande dat nu in ieder geval de zwaarste zaken worden aangepakt, betreft de investering dus relatief wat lichtere zaken. Zo veel mogelijk zal ook via «lik op stuk» worden afgedaan. De benodigde investering wordt daarom op minder dan 1/6 van 4,9 mld. gesteld; zij ligt in een orde van grootte van f 550 mln.

Boetes en transacties leveren ook ontvangsten op. Deze worden – bij de geschatte aantallen zaken en de te verwachten gemiddelde bedragen – geraamd op circa f 50 mln. (eveneens: indicatief). Voor zover het strafrechtelijke boetes en transacties betreft (het merendeel), slaat dit op de Justitiebegroting neer; de bestuurlijke boetes daarentegen slaan neer op de begroting van het bestuursorgaan dat de boete oplegt.

De kostendragers in het justitiële domein van de strafrechtelijke handhaving zijn: het openbaar ministerie, de gerechten, het NFI, het gevangeniswezen (DJI), het CJIB, de SRN, de raden voor de kindbescherming, de gefinancierde rechtshulp. Van de totale kosten ten behoeve van de strafrechtsketen betreft circa 11% het OM, circa 12% de ZM, en circa 48% DJI. Als de voorstellen uit deze nota worden gerealiseerd, zal de jaarlijkse prognose sanctiecapaciteit daarop aangepast moeten worden; in de versie van 2001<sup>1</sup> is nog geen rekening gehouden met de uitbreiding van het toezicht en de opsporing als bedoeld in hoofdstuk 3.

<sup>1</sup> Aangeboden aan de Tweede Kamer bij brief van de minister van Justitie van 7 mei 2001, Kamerstukken II, 2000–2001, 24 587 nr. 63.

Bij de voorziene uitbreidingen moet rekening worden gehouden met de beperkte groeicapaciteit van de diverse organisaties. Voor de ZM is die

bijvoorbeeld niet meer dan 5 tot 7% per jaar. Maar ook het gevangeniswezen heeft op dit moment moeite om aan voldoende personeel te komen. De werving zal dus nog bijzondere inspanningen eisen. Dat geldt ook voor de werving van voldoende politiepersoneel en toezichthouders.

**Conclusie 17: De uitbreiding van toezicht en opsporing moet leiden tot uitbreiding van de justitiële schakels in de keten.**

- *Meer toezicht en opsporing leidt tot meer processen-verbaal, dus een grotere instroom in de justitiële keten.*
- *Geraamd wordt dat de intensivering van het toezicht in het publieke domein leidt tot circa 1 mln meer sancties (strafrechtelijk en bestuursrechtelijk), en dat de intensivering van de opsporing leidt tot circa 43 000 meer strafzaken.*
- *De verwerking van deze zaken vereist investeringen in de uitvoeringsorganisaties in het justitiële domein: OM, ZM, CJIB, DJI, NFI, reclasering, kinderbescherming, gefinancierde rechtshulp.*
- *De werving van het benodigde extra personeel zal bijzondere inspanningen eisen.*

## **HOOFDSTUK 4: KOSTEN**

### **Intensiveringen**

In hoofdstuk 2 is een aantal kwalitatieve versterkingen beschreven die noodzakelijk zijn om tot een betere maatschappelijke prestatie ten aanzien van de criminaliteitsbeheersing te komen. Die versterkingen betreffen:

- criminaliteitspreventie (par. 2.1),
- de kwaliteit en sturing van de opsporing (par. 2.2),
- de tijdigheid van de strafrechtelijke interventie (par. 2.3),
- de effectiviteit van de strafrechtelijke interventie (par. 2.4).

In hoofdstuk 3 is vervolgens een kwantitatieve impuls bepleit. Deze impuls betreft:

- het toezicht in het publieke domein (par. 3.1),
- slachtoffer-gerelateerde misdaad (par. 3.2),
- onderzoek van criminele groepen en netwerken (par. 3.3),
- de internationale dimensie van de opsporing (par. 3.4) en
- de effecten op het justitie-apparaat van een versterking van toezicht en opsporing (par. 3.5).

De beschreven impulsen belopen bij elkaar een totaal van circa 1,85 miljard gulden aan structurele uitgaven (oplopend tot 2005); daartegenover staat naar verwachting circa 50 miljoen aan structurele ontvangsten (oplopend tot 2005). Daarenboven is nodig een (goeddeels eenmalige) investering in opleiding van het nieuw aan te trekken personeel van 550 tot 580 miljoen. Voor informatietechnologie bij de politie is al een extra investering van 500 miljoen voorzien.

Van het totale bedrag van 1,85 miljard ligt een bedrag van circa 900 miljoen in het domein van Justitie. De overige investeringen liggen in het domein van BZK en belopen ook circa 900 miljoen structureel en circa 500 miljoen incidenteel (voor opleidingen). De 50 miljoen aan ontvangsten slaan grotendeels bij Justitie neer.

Een deel van het beschreven beleid wordt al ontwikkeld en gerealiseerd. In de begrotingen voor 2001 en 2002 wordt een begin gemaakt met een aantal investeringen in politiecapaciteit en in de strafrechtsketen. Dit betreft een deel van de investeringen die zijn verbonden aan de in hoofdstuk 2 beschreven maatregelen en de uitbreiding van de politiecapaciteit als gevolg van de verlenging van de werktijd van 36 naar 38 uur. Deze

investering benadert in totaal een vijfde van het totale bedrag van 1,85 miljard. Daarmee neemt dit kabinet al een deel van een op een termijn van vijf jaar gerichte aanpak voor zijn rekening. Het vervolg zal aan de orde moeten komen bij de kabinetsformatie van 2002. De uitbreidingen die in hoofdstuk 3 worden bepleit en de daaraan gekoppelde bedragen moeten worden beschouwd als indicatief.

#### *Verantwoording*

Deze nota bepleit een forse versterking van de inspanningen ter beheersing van criminaliteit, en in het bijzonder van de strafrechtelijke inspanningen. Die extra inspanningen zijn gerechtvaardigd. Tezamen genomen moeten zij de overheidsprestatie op een hoger plan brengen. De samenleving vraagt daar om en heeft daar recht op.

De samenleving vraagt tegelijk ook om verantwoording van gelden die worden uitgegeven aan criminaliteitsbeheersing. De extra middelen die bepleit worden, hebben een expliciet doel: het op een hoger plan brengen van de criminaliteitsbeheersing. Zichtbaar zal dus moeten zijn dat extra toegekende middelen inderdaad tot dat doel leiden.

Dat betekent een paar dingen. Overeenkomstig de principes van VBTB zullen investeringen moeten worden voorzien van concrete doelen in termen van meetbare prestaties en producten. Gebruik moet worden gemaakt van heldere en eenduidige indicatoren om prestaties te meten. Rapportages moeten inzicht verschaffen of die doelen ook bereikt zijn, en zo nee, waarom niet. Alle organen in de strafrechtssketen zullen hun prestaties moeten tonen. Wie onvoldoende presteert, zal daarop moeten worden aangesproken.

Om dit te bereiken, zal gebruik worden gemaakt van de sturingsmogelijkheden die het huidige bestel biedt.

Voor de centrale, financierende overheid zijn dat de bestaande Beleids- en beheerscyclus voor de politiekorpsen en de diverse planning- en controlcycli van de justitiediensten. Aan de toekenning van middelen en fte's zullen in overleg met betrokkenen streefnormen en doelen worden gekoppeld, die concreet worden gedefinieerd. Via de reguliere rapportages zal worden gevolgd in hoeverre die normen en doelen worden bereikt.

Hoe de extra middelen precies worden ingezet, is een zaak van het politie-management en het bestuur van het politiekorps. Uitgaande van de waargenomen tekorten in de opsporing zal een maatgericht antwoord geformuleerd moeten worden in termen van organisatie en capaciteitstoedeling. Dat zal zichtbaar moeten worden in de regionale documenten, bij de bepaling waarvan de Hoofdofficier van Justitie ook een stem heeft. Hij zal zich vanuit zijn gezagsrol in het bijzonder richten op een aanwending van de extra middelen die tegemoet komt aan de noden in de opsporing. Het College van procureurs-generaal speelt, in samenhang met de betrokkenheid van de hoofdofficieren, een dergelijke rol bij de inzet van middelen voor de bovenregionale opsporing.

Daarnaast is het van belang dat ook op het lokale niveau inzicht wordt gegeven in de prestaties van politie en justitie. Een manier om dat te bereiken is het inrichten van websites, waarop de prestaties van de actoren op dat niveau te vinden zijn. Daarmee krijgt de lokale samenleving een praktisch handvat om op een directe manier in dialoog te gaan met die actoren over de maatschappelijk gewenste c.q. noodzakelijke producten en prestaties.

De genoemde bedragen zijn indicatief.

| Voorgestelde maatregel   | Concretisering   |
|--|--|
| <i>2.1 Criminaliteitspreventie. Totale raming: 20 miljoen (Ju., BZK)</i>   |  |
| <ul style="list-style-type: none"> <li>• Samenwerking met het bedrijfsleven in het Nationaal Platform Criminaliteitsbeheersing en op regionaal niveau. De financiële armlslag van het NPC voor de start van projecten wordt vergroot.</li> <li>• Startsubsidies voor nieuwe regionale platforms; projectbudgetten voor de bestaande regionale platforms.</li> </ul> <p>Oprichten kenniscentrum dat actief de toepassing van preventieve maatregelen bevordert.</p> <p>Instellen commissie die rapporteert over de kansen en bedreigingen voor criminaliteitsbeheersing uit hoofde van technische vernieuwingen.</p>  | <p>In elke politieregio komt een regionaal platform criminaliteitsbeheersing. Deze doen ca. 5 projecten per jaar.</p> <p>Verantwoording d.m.v. jaarplannen, jaarverslag en financiële verantwoording; landelijke projecten: projectplannen en financieel en inhoudelijk verslag.</p> <p>Jaarlijks op maximaal vijf onderwerpen intensieve activering van partners; Inhoudelijke ondersteuning regionale criminaliteitsplatforms; 1 à 2 voorlichtingscampagnes per jaar.</p> <p>Verantwoording d.m.v. actieplan met doelen en prestatie-indicatoren en jaarlijks financiële en inhoudelijke verslaglegging.</p> <p>rapport binnen een jaar na instelling van de commissie</p>   |
| <i>2.2 Kwaliteit en sturing van de opsporing. Totale raming: 85 miljoen (Ju., BZK)</i>   |  |
| <p>Realiseren één informatiesysteem voor opsporing in Nederland.</p> <p>Verbeteren interfaces tussen politie- en OM-systemen</p> <p>Invoering digitaal dossier</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Vergroten kennis bij de politie in brede zin van digitale misdrijven en digitale opsporingsmogelijkheden.</li> </ul> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Uitbreiding opsporingscapaciteit t.b.v. aanpak cybercrime met ca. 300 fte.</li> <li>• Gericht personeelsbeleid om uitstroom digitale experts terug te dringen.</li> </ul> <p>Vergroten kennis over ICT bij OM en rechtsprekende macht.</p> | <p>Dit wordt ontwikkeld onder Regieraad ICT Politie.</p> <p>Implementeren van afgesproken standaarden; ontwikkelen van nieuwe standaarden</p> <p>Afstemming van systemen en werkprocessen</p> <p>Vorming van een landelijke vakgroep Digitale recherche bij het ICR bestaande uit minimaal 10 vakdocenten. Het onderwijs kent vier niveaus: (1) algemene bewustwording, (2) basiscursus voor taakaccenthouders in de regio's, (3) voortgezette opleiding voor digitaal rechercheurs, (4) opleiding voor R&amp;D specialisten.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• In het kader van de Internetsurveillance wordt gericht aandacht besteed aan 4 tot 5 (thans: 1 tot 2) vormen van strafbaar gedrag op het Internet.</li> <li>• Digitale experts moeten gedurende drie tot vijf jaar, afhankelijk van niveau en functie, voor de politie worden behouden.</li> </ul> <p>Basiscursus digitale recherche voor alle leden van OM en rechter-commissariaat. Voortgezette opleiding voor specialisten binnen OM en rechter-commissariaat.</p> <p>De opleidingen worden gegeven door de SSR, in samenwerking met de ICR.</p> |
| <i>2.3 Tijdigheid van de justitiële reactie. Totale raming: 60 miljoen (Ju.)</i>   |  |
| <p>Subsidiereregeling ter ondersteuning van het arrondissementaal overleg.</p> <p>Versterken aanwezigheid Justitie in de lokale samenleving</p> <p>Nieuwbouw COMPAS</p> <p>Capaciteitsuitbreiding voor versterking van samenwerking en terugdringen van doorlooptijden</p>   | <p>Implementatie en bewaking via P&amp;C.</p> <p>Verdubbeling aantal JiB's, Front Offices</p> <p>Vervanging COMPAS door GPS</p> <p>Reductie gemiddelde doorlooptijden met 25% binnen 5 jaar (vervolgving, berechting, executie).</p>   |

| Voorgestelde maatregel   | Concretisering  |
|--|---|
| <i>2.4 Strafrechtelijke interventies. Totale raming: 60 miljoen (Ju.)</i>  |   |
| Uitbreiding van de reclassering t.b.v. begeleiding van en toezicht (reïntegratie en nazorg).   | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Verhogen norm naar één penitentiair reclasseringswerker op 32 gedetineerden</li> <li>• Intensiveren resocialisatieprogramma's tijdens detentie</li> <li>• Nazorg en begeleiding na detentie</li> <li>• Invoering herstelbemiddeling</li> </ul>   |
| Psychiatrische zorg voor gedetineerden en TBS-rapportages aan de rechter.  | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Verhoging van de huidige norm van 1 FPD'er op 192 gedetineerden naar 1 op 150 (18,5 fte)</li> <li>• Ondersteuning FPD bij rapportage aan RM (10,2 fte)</li> </ul>  |
| Elk arrondissementsparket krijgt extra capaciteit (1 fte) voor het effectief uitvoering geven aan meldingen van niet-naleving van de voorwaarden.  | Implementatie en bewaking via P&C.  |
| Algemeen (Ju.) t.b.v. 2.2 – 2.4:   | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Versterken rol CJIB als informatiemakelaar.</li> </ul>   |
| <ul style="list-style-type: none"> <li>• Verbeteren management- en beleidsinformatie</li> <li>• Implementatie en evaluatie</li> <li>• Verbeteren beheer strafsystemen</li> <li>• Monitoring en onderzoek</li> </ul>  | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Ontsluiten en analyseren van informatie, trends etc.</li> <li>• Versterken P&amp;C. Stimuleringsprojecten.</li> <li>• Versterken rol FDRO; infrastructuur; beheer standaard gegevens.</li> <li>• WODC strafrechtsmonitor</li> <li>• monitor rechercheprocessen</li> <li>• monitor georganiseerde criminaliteit</li> </ul>  |
| <i>3.1 – 3.4 Uitbreiding van toezicht en opsporing. Totale raming: 880 miljoen (BZK)</i>   |   |
| <ul style="list-style-type: none"> <li>• Uitbreiding toezicht in publieke domein met 5000 fte, waarvan (indicatief) 4000 bij politie en 1000 bij gemeenten.</li> <li>• Uitbreiding regionale politiekorpsen met (ten minste) 2700 fte voor de opsporing op lokaal c.q. (boven-)regionaal niveau; idem op landelijk niveau, o.m. LRT en kernteams Kennemerland en Rotterdam-Rijnmond, met (ten hoogste) 300 fte.</li> <li>• De extra opsporingscapaciteit moet mede worden ingezet voor de internationale dimensie van de opsporing.</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• De Minister van BZK stelt output-indicatoren vast voor het toezicht.</li> <li>• De politie neemt jaarlijks circa 80 000 meer aangiften van misdrijven in onderzoek.</li> <li>• Extra onderzoek van circa 200 criminele groeperingen. LRT en kernteams voeren bovendien elk ten minste 1 extra groot onderzoek uit.</li> <li>• Dit leidt tot een extra behandeling van een nader te bepalen aantal rechtshulpverzoeken en buitenlandse verzoeken om opsporing.</li> </ul> |
| <i>3.5 Kwantitatieve effecten (Justitie). Totale raming: 750 miljoen +/- 50 miljoen ontvangsten (Ju.)</i>  |   |
| <ul style="list-style-type: none"> <li>• De uitbreiding van de toezicht leidt tot 1 miljoen extra processen-verbaal en bestuurlijke boetes.</li> <li>• De politie stuurt 50 000 extra processen-verbaal van opgeloste zaken (slachtoffergerelateerde criminaliteit: aangiften van misdrijven) in bij het OM.</li> <li>• Het onderzoek naar 200 criminele groeperingen leidt tot 1000 extra zaken bij het OM.</li> <li>• Extra transacties en geldboetes leiden tot ca. 50 mln aan ontvangsten.</li> </ul>                                      | <ul style="list-style-type: none"> <li>• OM</li> <li>• ZM (straf, bestuur)</li> <li>• NFI</li> <li>• DJI</li> <li>• CJIB</li> <li>• reclassering (SRN)</li> <li>• kindbescherming</li> <li>• gefinancierde rechtsbijstand</li> <li>• Schadefonds geweldsmisdrijven</li> </ul>   |