



# Veiligheid begint bij Voorkomen

*Voortbouwen aan een veiliger samenleving*

**Tweede voortgangsrapportage**  
*Oktober 2009*

Deze brochure is een uitgave van:

Ministerie van Justitie / Ministerie van Binnenlandse Zaken en  
Koninkrijksrelaties  
Projectdirectie Veiligheid begint bij Voorkomen

Postbus 20301 | 2500 EH Den Haag

© VbbV | Oktober 2009 | Publicatie-nr. B-5396

Vergaderjaar 2009–2010

**28 684**

**Naar een veiliger samenleving**

**Nr. 253**

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

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 30 oktober 2009

Met deze brief bieden wij U, mede namens de ministers voor Jeugd en Gezin en voor Wonen, Wijken en Integratie en de staatssecretaris van Justitie, alsmede de staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (VO, BVE), de tweede voortgangsrapportage aan van het project *Veiligheid begint bij Voorkomen*.<sup>1</sup>

Nederland is veiliger geworden. De structurele daling van de criminaliteit, die zich al sinds de start van het vorige veiligheidsprogramma in 2002 voordoet, heeft zich ook in 2008 voortgezet. Het aantal door burgers ondervonden delicten is verder afgenomen. Eind 2008 gaf één op de vier burgers aan de afgelopen twaalf maanden slachtoffer geweest te zijn van een misdrijf. In 2006 was dit nog 30%.

Deze tendens doet zich voor bij nagenoeg alle soorten criminaliteit, in het bijzonder bij de ondervonden vandalisme-, gewelds- en vermogensdelicten, waaronder de fietsdiefstal. De feitelijke afname van de criminaliteit weerspiegelt zich deels ook in een verbetering van het veiligheidsgevoel. Het percentage burgers dat zich wel eens onveilig voelt is in 2008 gelijk gebleven en ligt nog steeds 3%-punt lager dan in 2006.

De aanpak die het kabinet heeft gekozen om te komen tot een veiliger samenleving kenmerkt zich door resultaatgerichtheid, de combinatie van preventie en repressie, een persoonsgerichte aanpak en een intensieve samenwerking tussen alle betrokken partijen, waaronder departementen, politie, Openbaar Ministerie, opsporingsdiensten, lokaal bestuur en de private sector.

Een van de belangrijke doelstellingen daarbij – de totstandkoming van een landelijk dekkend netwerk van veiligheidshuizen – zal dit jaar gerealiseerd zijn.

Hiermee is voor de toekomst het fundament gelegd voor een samenwerkingsstructuur op lokaal niveau van alle bij de lokale veiligheid betrokken partijen, zoals politie, Openbaar Ministerie, gemeenten, jeugdzorg, reclas-

<sup>1</sup> Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

sering en Raad voor de Kinderbescherming. In dit samenwerkingsverband wordt de door het kabinet voorgestane persoonsgerichte aanpak vormgegeven. Alhoewel het nog te vroeg is om over de volle breedte resultaten te kunnen melden – sommige veiligheidshuizen zijn immers pas zeer onlangs met hun werkzaamheden gestart – laten de al langer functionerende veiligheidshuizen zien dat zij door hun werkzaamheden een bijdrage leveren aan het terugdringen van recidive. Zo heeft het veiligheidshuis in Tilburg onlangs laten zien dat met een gedegen persoonsgerichte aanpak de recidive onder jeugdigen met ongeveer 50% kon worden gereduceerd. Een ander voorbeeld is Midden-Limburg waar op basis van de politieregistratie is gebleken dat 35% van de veelplegers, waarvoor in het veiligheidshuis een gezamenlijk plan van aanpak is opgesteld, in 2008 geen strafbare feiten pleegde. Dergelijke, zij het nog prille, resultaten laten zien dat het kabinet op dit terrein op de goede weg is. In 2010 wordt een evaluatie uitgevoerd van het werk van de veiligheidshuizen. Het kabinet verwacht Uw Kamer eind 2010 over de resultaten daarvan te kunnen informeren.

De persoonsgerichte aanpak wordt tevens toegepast bij de strafoplegging, de tenuitvoerlegging en de reïntegratie bij zowel volwassen als jeugdige daders. Zo wordt vanaf 1 november 2009 het toezicht en de begeleiding door de reclassering afgestemd op de persoon van de dader en het recidiverisico. Het aantal trajecten met bijzondere voorwaarden is in 2009 met 25% toegenomen. Onlangs is door Rijk en gemeenten het Samenwerkingsmodel Nazorg getekend. Daarin zijn de taken, verantwoordelijkheden en gezamenlijke ambities nader uitgewerkt zodat de implementatie van de nazorg in de gemeenten met kracht kan worden voortgezet.

Op het terrein van de aanpak van geweld laat de Integrale Veiligheidsmonitor zien dat het aantal ondervonden geweldsdelicten in 2008 met maar liefst 14,5% is afgenomen ten opzichte van 2006. Ondanks deze daling hebben nog te veel burgers te maken met bedreiging of fysiek geweld. Bij ongeveer 39 000 geweldsdelicten is daarbij sprake van (overmatig) alcoholgebruik. Het kabinet zet dan ook in op gerichte registratie van alcoholgebruik bij geweldsdelicten. Op deze wijze kan hiermee in het kader van de straftoemeting rekening gehouden worden en kunnen gerichte interventies worden ingezet om het alcoholgebruik bij de geweldpleger terug te dringen. De overige maatregelen uit het programma «Geweld in het (semi-)publieke domein» – hiervoor wordt verwezen naar de voortgangsrapportage – zullen uiteraard verder worden uitgevoerd. Daarnaast pakt het kabinet alcoholmisbruik, met name van jongeren, aan. Het heeft hiertoe een wijziging van de Drank- en Horecawet aan Uw Kamer aangeboden. De wijziging bevat onder meer maatregelen om het alcoholgebruik onder met name jongeren terug te dringen en alcoholgerelateerde verstoring van de openbare orde zoveel mogelijk te voorkomen.

Ook het programma «aanpak huiselijk geweld» levert een bijdrage aan het terugdringen van het aantal geweldsdelicten. In dit kader mogen de eerste resultaten van de invoering van de Wet tijdelijk huisverbod, die op 1 januari 2009 inwerking is getreden, niet onvermeld blijven. Met deze wet kan aan personen van wie een (ernstige) dreiging van huiselijk geweld uitgaat een huisverbod opgelegd worden. Hiermee wordt de veiligheid van de slachtoffers vergroot. In de eerste zeven maanden van dit jaar zijn landelijk ruim 1000 huisverboden opgelegd. Daarnaast wordt gewerkt aan de invoering van een verplichte meldcode voor professionals.

Met de in 2008 gerealiseerde daling van het aantal vermogensdelicten en fietsdiefstallen is de doelstelling van het kabinet op dit terrein voor deze kabinetsperiode ruimschoots gehaald. De inspanningen blijven er uiter-

aard op gericht de vermogenscriminaliteit en het aantal fietsdiefstallen verder terug te dringen.

Op het terrein van de aanpak van criminaliteit tegen ondernemingen kan aan de hand van de Monitor Criminaliteit Bedrijfsleven (MCB) 2008 geconstateerd worden dat de criminaliteit in zijn algemeenheid is afgenomen. De totale schade als gevolg van criminaliteit tegen het bedrijfsleven is de afgelopen jaren gedaald.

Uit de MCB blijkt echter ook dat het aantal winkeldiefstallen in 2008 fors is gestegen. Het kabinet wil het aantal van 1,7 miljoen in 2008 terugdringen tot 1,1 miljoen in 2010. Uit een analyse van het beschikbare cijfermateriaal blijkt dat het aantal diefstallen zich concentreert bij een beperkte groep bedrijven, veelal grote winkelketens, die al in hoge mate (100 keer of meer) te maken hebben met dit fenomeen. Het eind 2008 met de detailhandel gesloten Convenant Aanpak Winkelcriminaliteit deel 3 dient een bijdrage te leveren aan de door het kabinet en detailhandel gewenste reductie. Onderdelen daarvan betreffen het stimuleren van winkelstraatmanagement en het beschikbaar stellen van een waarschuwingsregister voor het Midden- en Kleinbedrijf (MKB) om interne fraude te voorkomen. Verder is deze zomer met vertegenwoordigers van de hiervoor genoemde winkelketens, politie en Openbaar Ministerie afgesproken dat aanvullend op het convenant een tiental proeftuinen gestart zal worden met de gecombineerde inzet van verschillende preventieve maatregelen. Ook worden hierin de aanpak van bendes, de inzet van private beveiligers en vereenvoudiging van het aangifteproces betrokken. Op dit moment worden deze proeftuinen concreet uitgewerkt; de eerste zullen nog in 2009 starten.

Het aantal overvallen baart het kabinet zorgen. De politie heeft hiervoor speciale onderzoeksteams ingesteld. Dit heeft er in geresulteerd dat in de eerste vijf maanden van dit jaar het aantal opgeloste zaken met 51% is gestegen. Het aantal aangehouden verdachten steeg met 62%. Toch is het kabinet van oordeel dat het aantal overvallen nog te hoog is. Daarom wil het kabinet het aantal overvallen in 2010 met ten minste 20% terugdringen ten opzichte van 2008.

Het kabinet heeft hiertoe inmiddels een Taskforce overvallen ingesteld, die dit najaar met additionele voorstellen zal komen op het terrein van de strafrechtelijke, bestuurlijke en preventieve aanpak van overvallen. De bestrijding van de overlast en verloedering blijkt in de praktijk erg weerbarstig. Uit de Integrale Veiligheidsmonitor 2008 blijkt dat de gewenste daling op het terrein van verloedering voorzichtig is ingezet. Op het terrein van overlast is dat nog niet het geval. De overlast en fysieke verloedering in ons land moeten ten opzichte van 2006 nog met respectievelijk 17,5% en 15,5% verminderen. Het gaat echter om een weerbarstige problematiek, waarbij het de vraag is of deze doelstelling volledig kan worden gerealiseerd. Het kabinet geeft aan het terugdringen van de overlast en verloedering daarom onverminderd prioriteit. Een aantal bij Uw Kamer of de Eerste Kamer der Staten-Generaal aanhangige wetsvoorstellen, waaronder het Wetsvoorstel maatregelen bestrijding voetbalvandalisme en ernstige overlast, maken het mogelijk om in een vroegtijdig stadium te interveniëren. Daarnaast verwacht het kabinet dat met de verdere implementatie in 2010 van het bestuurlijk instrumentarium een bijdrage wordt geleverd aan het verder terugdringen van overlast en verloedering. In dit verband is ook de brief van 2 oktober jl. aan Uw Kamer van belang waarin wordt ingaan op de aanpak van de Antilliaans-Nederlandse probleemjongeren vanaf 2010. Om nog een extra impuls te geven aan het verder terugdringen van overlast en verloedering zijn onlangs met 40 gemeenten in het Manifest Bestrijding Overlast en Verloedering nadere afspraken gemaakt. Elk van deze gemeenten benoemt vijf specifieke maatregelen die zij in 2010 en 2011 inzetten om overlast en

verloedering te verminderen. Het kabinet stelt hiervoor in de jaren 2010 en 2011 in totaal € 153 miljoen via het Gemeentefonds beschikbaar. Ervaringen met effectief gebleken maatregelen worden gedeeld en actief beschikbaar gesteld aan andere gemeenten.

De aanpak van de georganiseerde criminaliteit, mensenhandel, fraude, inclusief de vastgoedfraude, en witwassen is geïntensiveerd. Dit geldt ook voor de aanpak van cybercrime. Deze intensivering draagt bij aan het tegengaan van de gelegenheidsstructuren waar deze criminaliteit gebruik van maakt. In de eerste plaats is fors geïnvesteerd in de justitiële en bestuurlijke infrastructuur voor de aanpak van deze vormen van criminaliteit. Concreet betekent dit investering in capaciteit en kennis, waaronder een verbetering van de informatie-uitwisseling en analysefunctie, om de informatiegestuurde opsporing verder te ontwikkelen. Voor de bestuurlijke aanpak van de georganiseerde criminaliteit wordt momenteel een landelijk dekkend netwerk van Regionale Informatie- en Expertisecentra ingericht. Deze centra helpen en adviseren het lokale bestuur bij het nemen van bestuurlijke maatregelen, zoals de inzet van de Wet BIBOB. Verder wordt in 16 zogenoemde proeftuinen, onder andere op de thema's georganiseerde hennepcultuur, kinderporno en witwassen, gewerkt aan barrières die kunnen bijdragen aan het aanpakken van gelegenheidsstructuren.

### **Tot slot**

Uit deze tweede voortgangsrapportage van het project Veiligheid begint bij Voorkomen blijkt dat de meeste maatregelen tot uitvoering zijn gekomen. Het kabinet is van oordeel dat het project daarmee nog steeds goed op koers ligt. De tot nu toe bereikte resultaten geven daar aanleiding toe. Prioritair wordt de komende periode door het kabinet ingezet op een aantal weerbarstige onderdelen, zoals overvallen en overlast en verloedering. Op die terreinen dienen nog de nodige inspanningen te worden verricht.

Het kabinet realiseert zich dat de eventuele effecten van de huidige economische crisis ongewis zijn. Het kabinet is er echter van overtuigd dat met de inzet van alle bij de bestrijding van criminaliteit en het tegengaan van overlast en verloedering betrokken partijen, het bereiken van de geformuleerde doelstellingen binnen de kabinetsperiode nog steeds binnen bereik ligt en zet zich daar ook onverminderd voor in.

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

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

**Veiligheid begint bij Voorkomen**

**Voortbouwen aan een veiliger  
samenleving**

**Tweede voortgangsrapportage**

**Oktober 2009**

<b>1.</b>	<b>INLEIDING .....</b>	<b>3</b>
<b>2.</b>	<b>REALISATIE DOELSTELLINGEN.....</b>	<b>4</b>
<b>2.1</b>	<b>METING INTEGRALE VEILIGHEIDS MONITOR 2008 .....</b>	<b>4</b>
<b>2.2</b>	<b>MONITOR CRIMINALITEIT BEDRIJFSLEVEN 2008 .....</b>	<b>5</b>
<b>2.3</b>	<b>STRAFRECHTELIJKE RECIDIVE.....</b>	<b>6</b>
<b>3.</b>	<b>DE SAMENHANG IN DE AANPAK.....</b>	<b>7</b>
<b>4.</b>	<b>VOORTGANG PER THEMA VEILIGHEID BEGINT BIJ VOORKOMEN.....</b>	<b>9</b>
<b>4.1</b>	<b>DE AANPAK VAN AGRESSIE EN GEWELD .....</b>	<b>9</b>
4.1.1	<i>Geweld in het publieke en semi-publieke domein.....</i>	<i>9</i>
4.1.2	<i>De aanpak van Huiselijk geweld.....</i>	<i>10</i>
4.1.3	<i>Eergereleerd geweld .....</i>	<i>13</i>
<b>4.2</b>	<b>DE AANPAK VAN DIEFSTAL .....</b>	<b>14</b>
4.2.1	<i>Vermogenscriminaliteit.....</i>	<i>14</i>
4.2.2	<i>Fietsdiefstal.....</i>	<i>14</i>
<b>4.3</b>	<b>DE AANPAK VAN CRIMINALITEIT TEGEN ONDERNEMINGEN .....</b>	<b>15</b>
<b>4.4</b>	<b>DE AANPAK VAN OVERLAST EN VERLOEDERING.....</b>	<b>18</b>
4.4.1	<i>Manifest Bestrijding overlast en verloedering.....</i>	<i>18</i>
4.4.2	<i>Voortgang maatregelen actieplan Overlast en Verloedering.....</i>	<i>19</i>
<b>4.5</b>	<b>PERSOONSGERICHTE AANPAK VAN RISICOJONGEREN EN RECIDIVISTEN.....</b>	<b>27</b>
4.5.1	<i>Stroomlijning van kabinetsmaatregelen om het gedrag te beïnvloeden.....</i>	<i>27</i>
4.5.2	<i>Persoonsgerichte aanpak jeugd.....</i>	<i>33</i>
4.5.3	<i>Terugdringen recidive veelplegers en passende nazorg .....</i>	<i>40</i>
4.5.4	<i>Veiligheidshuizen.....</i>	<i>43</i>
<b>4.6</b>	<b>BESTRIJDING VAN VORMEN VAN ERNSTIGE CRIMINALITEIT .....</b>	<b>45</b>
4.6.1	<i>Gezamenlijke kenmerken in de aanpak.....</i>	<i>45</i>
4.6.2	<i>Programma Versterking Aanpak Georganiseerde Misdaad (PVAGM).....</i>	<i>48</i>
4.6.3	<i>Aanpak financieel economische criminaliteit (Finec).....</i>	<i>55</i>
4.6.4	<i>Cybercrime .....</i>	<i>61</i>
4.6.5	<i>Aanpak Identiteitsfraude .....</i>	<i>66</i>
	<b>TOT SLOT .....</b>	<b>69</b>
	<b>BIJLAGE 1: KAMERSTUKNUMMERS PER THEMA VEILIGHEID BEGINT BIJ VOORKOMEN.....</b>	<b>70</b>
	<b>BIJLAGE 2: WODC MONITOR VEELPLEGERS 2003-2006.....</b>	<b>72</b>

## 1. INLEIDING

Deze voortgangsrapportage *Veiligheid begint bij Voorkomen 2009*<sup>1</sup> verschaft informatie over het realiseren van de kabinetsdoelstellingen op het gebied van veiligheid. Het beeld is over het algemeen positief. Nederland is veiliger geworden, zij het dat een aantal weerbarstige onderdelen van de criminaliteit nog verder met kracht moet worden bestreden. Dit blijkt zowel uit de resultaten van de Integrale Veiligheidsmonitor (IVM) en de Monitor Criminaliteit Bedrijfsleven (MCB) als uit de realisatie van de beleidsmaatregelen zelf.

In hoofdstuk 2 wordt ingegaan op de realisatie van de kwantitatieve doelstellingen van *Veiligheid begint bij Voorkomen*<sup>2</sup>.

Hoofdstuk 3 behandelt de samenhang in de aanpak van de verschillende thema's van het project.

Hoofdstuk 4 geeft de stand van zaken weer met betrekking tot de zes thema's van het project.

In het laatste hoofdstuk staan de (inhoudelijke) uitdagingen voor de resterende kabinetsperiode centraal.

Tijdens het AO van 23 februari 2009 heeft Uw Kamer gevraagd om inzicht te krijgen in de samenhang in de rapportagelijnen over het project *Veiligheid begint bij Voorkomen*. Het project bevat een groot aantal onderwerpen, waarover in zijn geheel via de voortgangsrapportages *Veiligheid begint bij Voorkomen* en afzonderlijk via afzonderlijke brieven aan Uw Kamer wordt gerapporteerd. Om de samenhang te bewaren staat in de brieven over deze onderwerpen aangegeven dat ze deel uitmaken van het project.

Bijlage 1 bevat een overzicht van de zes thema's van het project en de bijbehorende kamerstuknummers.

Bijlage 2 bevat de WODC monitor veelplegers 2003-2006. In hoofdstuk 4.5.3 over het 'Terugdringen recidive veelplegers en passende nazorg' wordt hiernaar verwezen.

---

<sup>1</sup> Zoals in de brief aan Uw Kamer van 6 november 2007 (TK 2007-2008, 28 684, nr. 119) is aangekondigd wordt jaarlijks gerapporteerd over de voortgang van het project *Veiligheid begint bij Voorkomen* en wel tijdig voor de behandeling van de begrotingen van zowel het Ministerie Justitie als het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

<sup>2</sup> Op verzoek van de Tweede Kamer AO VbbV (23 februari 2009 – TK 2008-2009, 28 684, nr. 203)

## 2. REALISATIE DOELSTELLINGEN

De doelstelling van het kabinet behelst een daling van de criminaliteit, overlast en verloedering met 25 procent in 2010 ten opzichte van 2002. Met het aantreden van het kabinet is deze doelstelling nader geoperationaliseerd en herijkt ten opzichte van 2006. De tot en met 2010 te bereiken reductiepercentages zijn als volgt:

- 20% minder geweldsdelicten;
- 6% minder vermogensdelicten;
- 17,5% minder overlast;
- 18,5% minder verloedering;
- 15% verbetering van het ophelderingspercentage;
- 10%-punt minder recidive (jeugd én volwassenen);
- 100.000 minder gestolen fietsen in 2010;
- 25% minder criminaliteit tegen ondernemingen (t.o.v. 2004).

Daarnaast streeft het kabinet naar een substantiële verbetering van de aanpak van ernstige vormen van criminaliteit.

### 2.1 Meting Integrale Veiligheids Monitor 2008

De realisatie van de meeste doelstellingen van het project *Veiligheid begint bij voorkomen* wordt gemonitord aan de hand van de Integrale Veiligheidsmonitor (IVM)<sup>3</sup> en de Monitor Criminaliteit bedrijfsleven (MCB). Beide enquêtes worden jaarlijks door het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) gepubliceerd.

<b>IVM</b>	<b>Overall doelstelling 2010 t.o.v. 2002</b>	<b>Gerealiseerd t/m 2006</b>	<b>Herijkte doelstelling 2010 t.o.v. 2006</b>	<b>Resultaat IVM 2008 t.o.v. 2006</b>	<b>Nog te realiseren<sup>4</sup></b>
<b>Geweld</b>	25%	6%	20%	14,5%	5,5%
<b>Vermogen</b>	25%	20%	6%	20%	--
<b>Overlast</b>	25%	9%	17,5%	0%	17,5%
<b>Verloedering</b>	25%	8%	18,5%	3%	15,5%
<b>Fietsdiefstal</b>	100.000 t.o.v. 2006		100.000	110.000	--

In bovenstaande tabel zijn de resultaten van de IVM 2008 weergegeven, inclusief de nog in deze kabinetsperiode te realiseren percentages.

<sup>3</sup> De Integrale Veiligheidsmonitor is een bevolkingsonderzoek waarin onder meer de leefbaarheid van de woonbuurt, beleving van buurtproblemen, onveiligheidsgevoelens, ervaringen met veel voorkomende criminaliteit en het oordeel van de burger over het optreden van de politie worden onderzocht. Brief 31 maart 2009 (TK 2008-2009, 26 684, nr. 209)

<sup>4</sup> Nog te realiseren = Herijkte doelstelling 2010 t.o.v. 2006 verminderd met Resultaat IVM 2008 t.o.v. 2006.

Het algemene beeld van de IVM 2008 is voor een belangrijk deel positief. Het aantal gewelds- en vermogensdelicten, dat sinds het ijkjaar 2006 afneemt, is met respectievelijk 14,5 % en 20% gedaald ten opzichte van dat jaar. Daarmee is de doelstelling op het gebied van de vermogenscriminaliteit al bereikt.

Ook op het terrein van de verloedering is de gewenste daling, zij het in geringe mate, ingezet. De door burgers beleefde fysieke verloedering is met 3% afgenomen ten opzichte van 2006. Het percentage van de bevolking dat (sociale) overlast als vaak voorkomend heeft ervaren is ten opzichte van het voorgaande jaar niet verbeterd, maar ook niet verslechterd.

Het aantal gestolen fietsen liep terug met 38.000 ten opzichte van 2007, waarmee ook deze kabinetsdoelstelling, een vermindering van het aantal gestolen fietsen met 100.000, is gehaald.

De ontwikkeling op het gebied van veiligheid is positief. Toch is er geen reden om achterover te kunnen leunen. De fysieke verloedering moet nog met 15,5% worden teruggedrongen. De door burgers ervaren sociale overlast moet nog met 17,5% worden verminderd. In hoofdstuk 4, paragraaf 4, wordt uitgebreid ingegaan op de extra maatregelen die daartoe zijn genomen.

De feitelijke afname van de criminaliteit weerspiegelt zich ook, zij het in mindere mate, in een verbetering van het veiligheidsgevoel. Het percentage burgers dat zich wel eens onveilig voelt is in 2008 gelijk gebleven ten opzichte van 2007 en is nog steeds 3%-punt lager dan in 2006.

Het vertrouwen in de politie krijgt een waardering van 6,4 op een schaal van 0 tot 10. Het oordeel van burgers over de beschikbaarheid van de politie is licht positiever geworden. De tevredenheid van burgers over het laatste politiecontact en over het functioneren van de politie is gelijk gebleven, terwijl die over het doen van aangifte is afgenomen. Hoewel vergroting van de aangiftebereidheid en de tevredenheid over het doen van aangifte geen expliciete doelstellingen van het project *Veiligheid begint bij Voorkomen* vormen, zijn verschillende initiatieven genomen om een hogere aangiftebereidheid te realiseren. Voorbeelden hiervan zijn het creëren van mogelijkheden tot anonimiteit in het strafproces voor slachtoffers en getuigen, extra aandacht voor de aangiftebereidheid van werknemers met een publieke taak en het project *Hate Crimes* voor homofobe of raciale geweldsdelicten. Ook kan de aangiftebereidheid juist toenemen naarmate er meer aandacht wordt besteed aan het desbetreffende onderwerp. Goede voorbeelden hiervan zijn de aanpak (inclusief voorlichtingscampagnes) van huiselijk geweld en fietsdiefstal.

## **2.2 Monitor Criminaliteit Bedrijfsleven 2008**

Ook voor wat betreft de criminaliteit tegen het bedrijfsleven kan, aan de hand van de monitor Criminaliteit Bedrijfsleven (MCB) 2008<sup>5</sup>, worden geconcludeerd dat de doelstellingen grotendeels gerealiseerd zijn.

---

<sup>5</sup> Brief van 19 juni 2009, TK 28 684, nr. 229

<b>MCB</b>	<b>2004</b>	<b>Doelstelling 2010 (-25%)</b>	<b>2007</b>	<b>2008</b>	<b>Nog te realiseren<sup>6</sup></b>
<b>Diefstal bij detailhandel</b>	1.500.000	1.125.000	974.000	1.727.000	- 602.000
<b>Geweld bij het bedrijfsleven (% bedrijven slachtoffer)</b>					
<b>- bouw</b>	2 %	1,5%	2%	2%	- 0,5%pnt
<b>- detailhandel</b>	7 %	5,25%	5%	6%	- 0,75%pnt
<b>- transport</b>	7 %	5,25%	5%	4%	--
<b>- zakelijke dienstverlening</b>	4 %	3,0%	3%	3%	--
<b>- horeca</b>	10 %	7,5%	9%	9%	- 1,5%pnt

Het percentage bedrijven dat in 2008 in aanraking kwam met geweldsdelicten is in de sectoren transport en zakelijke dienstverlening gedaald. Hiermee is de doelstelling op deze twee onderdelen gehaald. In de bouwsector en in de horeca veranderde het percentage bedrijven dat te maken kreeg met geweldsdelicten niet significant. Het percentage bedrijven in de detailhandel dat met geweld geconfronteerd werd, lag in 2008 wel hoger dan in 2007, maar nog altijd lager dan in 2004.

Een andere indicator, de diefstallen in de detailhandel, is in 2008 ten opzichte van 2007 sterk toegenomen. Uit de cijfers kan worden afgeleid dat 64% van de diefstallen plaatsvindt in zo'n 2% van de bedrijfsvestigingen. In hoofdstuk 4.3 wordt ingegaan op de maatregelen die inmiddels hiertegen zijn genomen.

### **2.3 Strafrechtelijke recidive**

Bij brief van 29 april 2008<sup>7</sup> heeft het kabinet de uitkomsten gepresenteerd van het recidivebericht van het Wetenschappelijk Onderzoeks- en Documentatiecentrum (WODC) over jeugdigen en ex-gedetineerden die in de periode 1997-2004 een strafzaak hadden of uitstroomden uit een justitiële inrichting.

Het WODC is gevraagd de 2-jaars recidive te onderzoeken van ex-gedetineerden en jeugdigen die in de periode 1997- 2006 een strafzaak hadden of uitstroomden uit een justitiële inrichting. Het recidivebericht zoals dat in 2008 aan Uw Kamer is gezonden wordt dus met 2 cohorten uitgebreid, te weten het cohort 2005 en 2006. Om dit onderzoek te kunnen uitvoeren zijn gegevens nodig over de strafrechtelijke recidive in 2007 en 2008. Dit nieuwe recidiveonderzoek wordt eind 2009 afgerond. Zodra deze recidivecijfers bekend zijn wordt Uw Kamer geïnformeerd.

<sup>6</sup> (Nog te realiseren = doelstelling 2010 verminderd met resultaat MCB 2008)

<sup>7</sup> TK 2008-2009, 26 684, nr. 135

### 3. DE SAMENHANG IN DE AANPAK

Deze paragraaf behandelt, zoals toegezegd aan Uw Kamer<sup>8</sup>, nader in gegaan op de samenhang in het project *Veiligheid begint bij Voorkomen*. De samenhang manifesteert zich met name in de aanpak van de verschillende thema's uit het project. Deze aanpak kenmerkt zich door:

1. resultaatgerichtheid;
2. een preventieve aanpak;
3. een persoonsgerichte aanpak;
4. een gebiedsgerichte aanpak;
5. een integrale aanpak;
6. intensivering van de samenwerking met partners in de veiligheidsketen;
7. ontwikkeling naar een informatiegestuurd veiligheidsbeleid.

#### *Resultaatgerichtheid*

Bij het bepalen van de maatregelen is scherp gekeken naar de te verwachten effectiviteit. Om de effectiviteit van beleidsmaatregelen te kunnen bepalen worden veel beleidsmaatregelen eerst via pilots in de praktijk uitgetest, bijvoorbeeld in de pilots met de jeugdcampussen. Pas na evaluatie wordt besloten over een eventuele landelijke uitrol. Ook is aangesloten bij het inzicht dat het meeste effect kan worden bereikt met specifieke maatregelen die gericht ingrijpen in bepaalde situaties. Veel voorkomende criminaliteit is immers vaak situationeel bepaald. Zo is veel geweld geconcentreerd in specifieke uitgaansgebieden op tijden waarop alcohol wordt gebruikt en pleegt een relatief kleine groep veelplegers disproportioneel veel diefstallen. Het kabinet bestrijdt dergelijke vormen van criminaliteit met specifieke maatregelen die gericht zijn op de situatie waarin zij voorkomen.

#### *Preventieve aanpak*

Veel criminaliteit komt voor omdat de situatie daartoe aanleiding geeft. Dat geldt onder andere voor snelheidsovertredingen, vormen van fraude en diefstal. Hiermee is het belang gegeven van situationele preventie: het opwerpen van drempels tegen de gelegenheid om makkelijk (en ongemerkt) criminaliteit te plegen. Gelegenheidsbeperkende preventieve maatregelen kunnen effectief zijn. Zo blijkt uit een evaluatie uit 2004 dat door de inzet van het Politiekeurmerk Veilig Wonen het inbraakrisico in de gecertificeerde woningen tot bijna 80% afnam ten opzichte van de woningen zonder keurmerk. Ook veel van de interne criminaliteit (door werknemers) in het bedrijfsleven blijkt situationeel bepaald. Het bedrijfsleven (VNO/NCW), Justitie, het Openbaar Ministerie en politie hebben daarom een convenant met preventieve maatregelen gesloten.

#### *Persoonsgerichte aanpak*

De persoonsgerichte aanpak is een andere belangrijke rode draad binnen het project *Veiligheid begint bij voorkomen*. Het kabinet gaat ervan uit dat de persoonsgerichte aanpak substantieel bijdraagt aan het verlagen van het criminaliteitsniveau. In geval van veelplegers en risicojeugd kan die gerichte, individuele, aandacht enerzijds preventief en bestuurlijk van aard zijn (via een hulpaanbod zoals verslavingszorg, het versterken

<sup>8</sup> Toezegging gedaan tijdens het AO Vbbv (TK 2008-2009, 28 684, nr. 203)

van de binding met school, maatregelen gericht op 'gedragsverandering' of 'resocialisatie') en anderzijds repressief van aard (detentie). Paragraaf 4.5 gaat uitgebreid in op de persoonsgerichte aanpak.

#### *Gebiedsgerichte aanpak*

In de aanpak van het kabinet is het creëren van een veilige leefomgeving een belangrijk aandachtspunt. Dit is ook een van de speerpunten in de wijkaanpak. In alle aandachtswijken vindt onder andere een gerichte aanpak plaats van probleemjongeren en van overlast en verloedering. Het kabinet ondersteunt de wijken actief bij het behalen van hun ambities met ondermeer extra wijkagenten, versterking van de doorzettingsmacht van het lokaal bestuur, de veiligheidshuizen, buurtbemiddeling, preventieve maatregelen in uitgaansgebieden en gebiedsverboden.

#### *Integrale aanpak*

De aanpak van de zes thema's uit het project *Veiligheid begint bij Voorkomen* vergt een combinatie van preventieve, strafrechtelijke en bestuurlijke maatregelen en dus een integrale aanpak door het lokale bestuur, Openbaar Ministerie, politie en andere partners (zoals hulpverlening, scholen, Centra voor Jeugd en Gezin en woningcorporaties). Ook worden de burgers, bijvoorbeeld via burgernet, actief betrokken bij de aanpak van criminaliteit, overlast en verloedering.

#### *Intensivering van de samenwerking*

De integrale benadering vereist dat politie, Openbaar Ministerie, opsporingsdiensten, het lokale bestuur, bedrijven, organisaties en ondernemers in private en publieke sectoren gestructureerd samenwerken. Alleen op deze manier kan de samenleving veiliger worden en kan maximaal resultaat behaald worden. Zo zijn in de Taskforces mensenhandel en hennepsteelt, alsmede in de stuurgroep Vastgoed alle relevante partijen betrokken en kan per probleem bepaald worden of er voor een strafrechtelijke of juist bestuurlijke aanpak moet worden gekozen. In de veiligheidshuizen zitten alle relevante partijen aan tafel om met datzelfde doel (casus)overleg te voeren.

#### *Ontwikkeling naar een informatiegestuurde aanpak*

Bij de geïntensiveerde samenwerking hoort dat de partijen steeds meer en meer gestructureerd informatie delen. Informatie die geanalyseerd kan worden en in een groter verband kan worden gebracht. Dit heeft onder meer als gevolg dat informatiesystemen en onderliggende werkprocessen op elkaar afgestemd moeten worden. Ook is een investering in de 'intelligence-functie' (zie paragraaf 4.6.2) van betrokken organisaties vereist. Pas dan kunnen structureel (criminaliteitsbeeld)analyses worden gemaakt die inzicht verschaffen in de omvang en ernst van veiligheidsproblemen. Op basis daarvan kunnen prioriteiten worden benoemd en beslissingen worden genomen over inzet van mensen en middelen. Ook het maken van bestuurlijke rapportages (zie paragraaf 4.6.1.4) past in deze ontwikkeling.

Parallel aan de ontwikkeling van de informatie-uitwisseling ten behoeve van de veiligheid dient zich ook de vraag aan in welke mate de privacybescherming van burgers dit toelaat. In opdracht van het kabinet heeft de Adviescommissie Veiligheid en persoonlijke levenssfeer onder voorzitterschap van mevrouw A.H. Brouwer-Korf onderzoek gedaan naar deze relatie. De adviescommissie heeft haar rapport op 22 januari 2009 uitgebracht. Dit najaar wordt de kabinetsreactie op dit rapport aan Uw Kamer toegezonden.

## **4. VOORTGANG PER THEMA VEILIGHEID BEGINT BIJ VOORKOMEN**

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de activiteiten en de resultaten ten aanzien van de zes thema's van het project *Veiligheid begint bij Voorkomen*.

### **4.1 De aanpak van agressie en geweld**

Het kabinet wil de geweldscriminaliteit in 2010 met 20% gereduceerd hebben ten opzichte van 2006. Uit de IVM 2008 blijkt dat 14,5% hiervan reeds is gerealiseerd, waardoor een doelstelling resteert van 5,5%.

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

Medio 2008 is het nieuwe Programma Geweld gestart. Dit programma<sup>9</sup> bevat maatregelen verdeeld over vier pijlers: scholen en buurten, risicofactoren, risicogroepen en de dadergerichte aanpak van geweldplegers.

De maatregelen gericht op scholen en buurten richten zich op het versterken van geweldloos conflictoplossend vermogen en versterking van weerbaarheid. Dit krijgt gestalte door de (door)ontwikkeling en inzet van gedragscode- en bemiddelingsprojecten in buurten en op scholen. Zo bieden inmiddels 146 gemeenten buurtbemiddeling aan en zullen eind 2009 ruim 50 scholen in het voortgezet onderwijs meedoen aan het project gedragscode. Het aantal bemiddelings- en gedragscodeprojecten zal in 2010 verder toenemen. Ook worden in 2010 de evaluaties van buurtbemiddeling, gedragscodes op school en leerlingbemiddeling opgeleverd.

In de tweede pijler zijn maatregelen getroffen tegen geweldpleging onder invloed van alcohol, wapenbezit en de confrontatie op jonge leeftijd met gewelddadig beeldmateriaal in films en games. Om de omvang van alcoholgerelateerd geweld vast te stellen zijn drie pilots uitgevoerd. Extrapolatie van deze pilots naar een landelijk niveau leidt tot de schatting dat jaarlijks circa 39.000 geweldsdelicten plaatsvinden onder invloed van alcohol. Het kabinet heeft daarop besloten tot de invoering van een landelijke politieregistratie van alcoholgebruik bij geweld. De technische, financiële en personele effecten van deze registratie worden dit jaar nog in kaart gebracht. Personen die onder invloed van alcohol geweld plegen kunnen bovendien een hogere strafeis tegemoet zien. De registratie biedt de basis om bij het bepalen van de strafmaat een gerichte interventie op te leggen die ook ingrijpt op het alcoholmisbruik. Bijvoorbeeld door de dader naast een straf verplicht op cursus te sturen.

De derde pijler betreft de risicogroepen. De gedragsinterventie voor volwassenen is in ontwikkeling en zal in 2010 gereed zijn. Voor de jeugd is niet alleen de leerstraf 'Middelen en delict' beschikbaar gekomen, maar ook de dit jaar ontwikkelde Halt-afdoening Alcohol. Om het wapenbezit tegen te gaan zal per 1 juli 2010 een wettelijk verbod<sup>10</sup> op alle stiletto's, vlinder- en valmessen in werking treden. Voorafgaand aan de inwerkingtreding vindt een landelijke campagne plaats om het publiek te informeren over het verbod en te wijzen op de mogelijkheid om deze messen bij de politie in te leveren. De ontwikkeling van de publiekscampagne is in 2009 van start gegaan. Voorts wordt in 2009 de lokale samenwerking bij de preventieve aanpak van wapens gestimuleerd, onder

<sup>9</sup> Dit nieuwe Actieplan Geweld bevat een intensivering van de maatregelen uit het Actieplan tegen Geweld (TK 2005-2006, 28 684, nr. 65)

<sup>10</sup> TK 2007-2008, 28 684, nr. 132

meer via het beschikbaar stellen van wapenkluizen aan de horeca. Bovenstaande maatregelen dragen ook bij aan het terugdringen van uitgaansgeweld zoals verwoord in de brief aan Uw Kamer van 19 augustus jl.<sup>11</sup>

Voor de bescherming van minderjarigen tegen de confrontatie met schadelijk beeldmateriaal in films en games is gestart met maatregelen zoals e-learning voor het verkopend personeel en intensivering van de handhaving. In het convenant dat de Minister van Justitie in februari 2009 met de audiovisuele branche heeft gesloten, is afgesproken dat de naleving van de leeftijdsgrenzen gestegen moet zijn van 14% in 2008 naar tenminste 70% in 2011, met uitzicht op volledige naleving binnen afzienbare termijn.

Op een aantal scholen krijgen jongeren die vanwege hun agressieve gedrag een grote kans lopen gewelddadig te worden, de gelegenheid om de Agressie Regulatie Training (ART) te volgen. Daartoe zijn in de eerste helft van 2009 in Amsterdam en Haarlem docenten van de deelnemende scholen opgeleid tot ART-trainer. Hierdoor kunnen deze scholen zelf de ART verzorgen. Op basis van de proces- en effectevaluatie van de pilots in Amsterdam, Haarlem en Rotterdam wordt besloten over de landelijke uitrol van dit initiatief.

Naast preventieve maatregelen, zijn voor het terugdringen van geweld ook repressieve maatregelen nodig. In het project Dadergerichte Aanpak Geweldplegers (DAG) wordt dit jaar in lokale pilots samen met ketenpartners een persoonsgerichte modelaanpak ontwikkeld met als doel herhalingscriminaliteit van geweldplegers terug te dringen. Kernelementen van deze aanpak zijn: verhoging pakkans, versterking informatiepositie over geweldplegers door inzet van een gebiedsscan, individueel maatwerk, effectieve sanctionering, beter toezicht en aandacht voor gedragsinterventies. In deze aanpak vindt ook bundeling plaats van lokale best practices. Vanaf 2010 wordt deze modelaanpak breder verspreid via de Veiligheidshuizen.

Voor de aanpak van geweld tegen werkers met een publieke taak verwijzen wij naar de voortgangsrapportage op dit onderwerp<sup>12</sup>.

#### *4.1.2 De aanpak van Huiselijk geweld*

Ook het programma Huiselijk geweld draagt bij aan een vermindering van het aantal geweldsdelicten. Doel van het programma is om het aantal aangiften en aanhoudingen huiselijk geweld te laten toenemen. Dit vergroot de mogelijkheid vergroot om plegers van huiselijk geweld te vervolgen. Daarbij past ook de doelstelling dat de reclassering in 2009 een sluitend reclasseringsaanbod kan aanbieden bij alle huiselijk geweldzaken in strafrechtelijk kader. Het streven is de recidive onder plegers van huiselijk geweld te verminderen tot 25% in 2011 (ruim 30% in 2006).

Op 1 september 2008 is het nieuwe Plan van aanpak Huiselijk geweld 'De volgende fase' voor de periode tot 2011 aan Uw Kamer aangeboden<sup>13</sup>. Dit Plan van aanpak telt 23 actiepunten om huiselijk geweld te bestrijden; de uitvoering van deze actiepunten is in volle gang. Een kort overzicht van de belangrijkste punten:

---

<sup>11</sup> TK 2008-2009, 28684, nr. 237

<sup>12</sup> De brief d.d. 18 december 2008 van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties over de voortgangsrapportage Veilige Publieke Taak juni-november 2008 (TK 2008-2009, 28684, nr. 191)

### *Publiekscampagne en voorlichting*

In augustus 2008 is de tweede publiekscampagne over huiselijk geweld gehouden. Het thema van deze campagne was, net als in 2007: 'Nu is het genoeg'. De campagne bestond uit het uitzenden van één TV- en drie radiospots en het verspreiden van posters en flyers binnen het allochtonennetwerk, onder huisartsen, consultatiebureaus, verloskundigenpraktijken en kinderdagverblijven gestuurd. Ook is een algemeen artikel aangeboden aan huis-aan-huiskranten (landelijk) en er is een toiletreclame (damestoiletten) gevoerd in horecagelegenheden en bioscopen. De website [www.steunpunthuiselijkgeweld.nl](http://www.steunpunthuiselijkgeweld.nl) en het landelijke telefoonnummer 0900-1262626 blijven gedurende 5 jaar beschikbaar. Op de website is het forum - evenals vorig jaar - erg succesvol.

### *Wet tijdelijk huisverbod*

Per 1 januari 2009 is de Wet tijdelijk huisverbod in werking<sup>14</sup> getreden. Dit wetsvoorstel maakt het mogelijk een huisverbod op te leggen aan degene van wie een (ernstige) dreiging van huiselijk geweld uitgaat. Hierdoor wordt de veiligheid van de slachtoffers van huiselijk geweld vergroot. Alle partijen - gemeenten, politie, hulpverlening, rechterlijke macht - zijn voorbereid op de invoering van de wet. De wet is sinds de inwerkingtreding veelvuldig toegepast. In de eerste zeven maanden zijn landelijk ruim 1000 huisverboden opgelegd. Ongeveer een kwart daarvan wordt verlengd. Circa zeven procent van het aantal huisverboden wordt overtreden. Via de website [www.huisverbod.nl](http://www.huisverbod.nl) en rondetafelbijeenkomsten wordt informatie en kennis verspreid. De eerste ervaringen met het huisverbod zijn positief. Vooral de samenwerking tussen de diverse ketenpartners wordt als zeer positief ervaren.

### *Onderzoek en evaluatie*

Na de zomer van 2009 is de procesevaluatie van de Wet tijdelijk huisverbod gestart. Deze wordt gevolgd door een effectevaluatie in 2011.

Het landelijk onderzoek naar de aard en omvang van huiselijk geweld verkeert in de eindfase. Dit onderzoek biedt naast een omvangsschatting van het probleem huiselijk geweld, inzicht in de achtergrond en kenmerken van daders en slachtoffers. Naar verwachting is in de eerste helft van 2010 de rapportage gereed.

Ook zijn voorbereidingen getroffen voor een onderzoek dat een indicatie moet opleveren van de kosten van ziekteverzuim ten gevolge van huiselijk geweld. Ook deze rapportage zal begin 2010 zijn afgerond.

In het voorjaar van 2009 is tevens een onderzoek naar intergenerationele overdracht van huiselijk geweld van start gegaan. Het onderzoek brengt onder meer in kaart welke ondersteuning, hulpverlening en zorg voor kinderen en hun opvoeders, die betrokken waren bij geweld in gezinnen, nodig is om de overdracht van huiselijk geweld te voorkomen. Een ander voorbeeld van lopend onderzoek is de inventarisatie van de vele ontwikkelingen die (landelijk) gaande zijn en hun onderlinge samenhang. Het eindresultaat wordt verwacht in de eerste helft van 2010.

Er zijn ook onderzoeken afgerond. Zo is nagegaan hoe het staat met het uitvoeren van zogenaamde 'kindsporen'; dat zijn samenwerkingsverbanden rondom kinderen die

---

<sup>13</sup> Plan van aanpak 'Huiselijk Geweld : de volgende fase' (TK 2007-2008, 28 345, nr. 70)

<sup>14</sup> Staatsblad 2008, nr. 421.

getuige zijn van huiselijk geweld. De betreffende rapportage is in januari 2009 naar Uw Kamer gezonden<sup>15</sup>.

#### *Landelijke modelaanpak huiselijk geweld*

Er is besloten om de totstandkoming van de 'Landelijke modelaanpak huiselijk geweld' in twee fasen op te knippen: de eerste fase betreft een theoretische beschrijving van het model: hoe ziet een ideale aanpak huiselijk geweld / kindermishandeling, zowel wat betreft inhoud, als proces eruit. Deze fase is afgerond en het procesmodel is aan alle gemeenten ter beschikking gesteld. Fase 2 behelst de verdiepingsslag: het maken van een landelijk beeld van wat er al is en wat er nog ontbreekt. Fase 2 is nu in gang gezet.

#### *OM-Aanwijzing kindermishandeling*

Op 1 augustus 2009 is de nieuwe OM-Aanwijzing kindermishandeling van kracht geworden. De Aanwijzing opsporing en vervolging inzake kindermishandeling geeft instructies aan de politie en het Openbaar Ministerie voor de opsporing en vervolging van kindermishandeling, die tevens betrekking heeft op vrouwelijke genitale verminking. De instructies hebben betrekking op de gedragslijn in gevallen waarin kinderen zijn of worden mishandeld, verwaarloosd of geconfronteerd met geweld tegen henzelf en/of anderen in hun omgeving.

#### *Hulp en opvang*

Over de voortgang van de maatregelen in het kader van hulp en opvang aan slachtoffers van geweld in afhankelijkheidsrelaties is gerapporteerd in de voortgangsrapportage 'Beschermd en Weerbaar'<sup>16</sup>, die op 29 mei 2009 door de Staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, mede namens de Ministers van Justitie en voor Jeugd en Gezin aan Uw Kamer is aangeboden.

#### *Informatieknooppunt Huiselijk geweld*

Het doel van het Informatieknooppunt Huiselijk geweld (IHG) was enerzijds het digitaal faciliteren van het uitwisselen van casusinformatie tussen samenwerkingspartners op lokaal/regionaal niveau, anderzijds het verbeteren en uniformeren van de registratie van huiselijk geweld. Na een pilot met een eerste versie van het IHG is er een behoefteonderzoek uitgevoerd onder gemeenten. Daaruit kwam naar voren dat de benodigde doorontwikkeling van het IHG vanuit zowel technisch als financieel oogpunt niet goed mogelijk is. Daarom is besloten de doorontwikkeling niet door te zetten. Nu wordt bekeken of aansluiting kan worden gezocht bij lopende initiatieven op ICT-gebied bij politie en Justitie, gemeenten en regio's en zorg en opvang. In de volgende voortgangsrapportage *Veiligheid begint bij Voorkomen* zal hier op worden ingegaan.

#### *Landelijke meldcode*

In november 2008 is Uw Kamer geïnformeerd over verplichtstelling van een meldcode huiselijk geweld en kindermishandeling<sup>17</sup>. Naast de wettelijke verplichting tot het werken met een meldcode, worden alle betrokken branches en sectoren actief gestimuleerd om te werken met een meldcode. Binnen het implementatietraject is ook gestart met het geschikt maken van de digitale wegwijzer huiselijk geweld en beroepsgeheim voor gebruik bij kindermishandeling. Ook wordt de brochure 'Horen, Zien en Zwijgplicht' op dit moment aangepast aan de huidige ontwikkelingen.

<sup>15</sup> Aanpak huiselijk geweld, Tweede Kamer, vergaderjaar 2008-2009, 28 345, nr. 75

<sup>16</sup> TK 2008-2009 28345, nr. 90

<sup>17</sup> TK 2008-2009, 28345, nr. 72

### 4.1.3 Eergerelateerd geweld

Ook het programma Eergerelateerd geweld, dat zich richt op het voorkomen en bestrijden hiervan, draagt bij aan de beoogde daling van het aantal slachtoffers van geweld.

Op 2 juli 2009 is de vijfde voortgangsrapportage van het Programma Eergerelateerd Geweld aan Uw Kamer aangeboden<sup>18</sup>. Daarin wordt geconstateerd dat slachtoffers en daders van eergerelateerd geweld steeds beter in het vizier komen bij politie, hulpverleners en andere instanties. Dat blijkt ook uit de toenemende mate waarin deze partijen een beroep doen op ondersteuning door het Landelijk Expertisecentrum Eergerelateerd Geweld (LEC EEG). Ook groeit de behoefte bij de professionals aan kennis over en training op dit gebied. Deskundigheidsbevordering, zoals inmiddels ingebed in het onderwijsprogramma van politie, Openbaar Ministerie en zittende magistratuur, blijft dan ook een speerpunt binnen het programma. Ook het implementatietraject van de meldcode huiselijk geweld en kindermishandeling, waarin aandacht wordt besteed aan eergerelateerd geweld, draagt hier aan bij.

Nu de instrumenten en informatie over eergerelateerd geweld in toenemende mate beschikbaar zijn of binnen de programmaperiode beschikbaar komen vraagt de invoering een beweging vanuit het landelijke programma naar het lokale niveau. In een drietal gemeenten wordt gewerkt aan de invoering van een samenhangende aanpak van eergerelateerd geweld. Dit krijgt vorm binnen de bestaande lokale netwerken en structuren, zoals op het terrein van huiselijk geweld. Voor een effectieve aanpak acht het kabinet geen nieuwe infrastructuur nodig.

Begin 2010 zullen verschillende instrumenten en methodieken - die onder meer in de bestuurlijke pilot in Rotterdam zijn ontwikkeld - beschikbaar komen in een werkboek. Hiermee worden de gemeenten en andere betrokken partijen bij de invoering van een integrale aanpak van eergerelateerd geweld ondersteund.

Voor de zomer 2009 is binnen de lopende pilot Eergerelateerd Geweld in Rotterdam de deelpilot huwelijksdwang gestart. Daarin wordt ondermeer onderzocht hoe gewerkt kan worden met een verklaring die een potentieel slachtoffer voorafgaand aan het vertrek naar het buitenland bij een (professionele) vertrouwenspersoon in bewaring kan geven. Bij een eventuele achterlating kan die verklaring gebruikt worden als melding van achterlating wegens huwelijksdwang. Voor de zomer 2009 is tevens een landelijke voorlichtingscampagne gestart rond huwelijksdwang en achterlating, gericht op jongeren. Potentiële slachtoffers zijn via deze actie geïnformeerd over wat zij konden doen, voordat zij op vakantie gingen en in het geval zij in het buitenland achtergelaten zouden worden. Professionals in Nederland die werken met jongeren en medewerkers op de Nederlandse posten in het buitenland zijn over de actie en hun rol daarin geïnformeerd. Zoals toegezegd door de Staatssecretaris van Justitie in het vragenuur over achterlating en huwelijksdwang op 22 september 2009, wordt Uw Kamer voorafgaand aan het geplande Algemeen Overleg over Eergerelateerd Geweld nader geïnformeerd over de resultaten van deze campagne en eventuele vervolgmaatregelen.

---

<sup>18</sup> Vijfde voortgangsrapportage programma Eergerelateerd Geweld (TK 2008 – 2009, 30 388, nr. 34)

## **4.2 De aanpak van diefstal**

Ten opzicht van het jaar 2006 is het aantal vermogensdelicten in 2008 met 20% afgenomen. Daarmee is de doelstelling die het huidige kabinet zich heeft gesteld voor 2010 reeds gehaald. De inspanningen blijven uiteraard gericht op een verdere terugdringing van de vermogenscriminaliteit.

### *4.2.1 Vermogenscriminaliteit*

Doelstelling van het kabinet is een verbetering van het ophelderingspercentage<sup>19</sup> met 15 procent in 2010 ten opzichte van 2006. Het ophelderingspercentage over 2006 bedroeg 22,9 procent. De ambitie van dit kabinet is het ophelderingspercentage nog deze kabinetsperiode te laten toenemen tot 26,3 procent in 2010.

Om deze doelstelling te halen stellen de regionale politiekorpsen van 2008 tot en met 2011 jaarlijks 125 forensisch assistenten aan. Deze 500 forensisch assistenten gaan sporenonderzoek doen op alle standaard plaats delict. Daarbij gaat specifieke aandacht uit naar de aanpak van inbraken in woningen en bedrijven. Per mei 2009 zijn er in totaal 194,5 forensisch assistenten aangenomen. Eind dit jaar zullen dat er conform planning 250 zijn.

Het Korpsbeheerdersberaad heeft besloten van deze 500 forensisch assistenten 8 fte aan het Korps Landelijke Politie Diensten toe te wijzen en 42 fte aan de Forensische Service Centra. Eind 2010 wordt een tussenevaluatie gehouden om de effecten van de tot dan toe ingestroomde forensische assistenten te bepalen.

Bij het gereedkomen van deze tweede voortgangsrapportage *Veiligheid begint bij Voorkomen* waren de CBS-cijfers over de geregistreerde criminaliteit in 2008 nog niet beschikbaar, waardoor ook het ophelderingspercentage 2008 nog niet kan worden bepaald.

### *4.2.2 Fietsdiefstal*

Doelstelling van het kabinet is het terugdringen van het aantal fietsdiefstallen in 2010 met 100.000 ten opzichte van 2006. In dat jaar werden ruim 750.000 fietsen gestolen. Uit de IVM 2008 blijkt dat het aantal fietsdiefstallen in de periode 2007-2008 reeds met 110.000 is afgenomen. Deze kabinetsdoelstelling is dus gerealiseerd.

Om het aantal gestolen fietsen te verminderen zijn diverse acties ondernomen.

Zo is het landelijk fietsenregister in gebruik genomen, is het Centrum Fietsendiefstal opgericht en zijn in het op 10 juli 2008 aan Uw Kamer gezonden plan van Aanpak Fietsendiefstal 2008-2010 samen met betrokken partijen een reeks maatregelen aangekondigd die fietsdiefstal verder moeten tegengaan. Deze partijen zijn politie, VNG/gemeenten, Rijksdienst voor het Wegverkeer, Openbaar Ministerie, RAI-vereniging, ANWB, Stichting ART, BOVAG, Stichting Aanpak Voertuigcriminaliteit,

---

<sup>19</sup> Definitie ophelderingspercentage CBS: totaal aantal opgehelderde misdrijven gedeeld door het totaal aantal geregistreerde misdrijven (geweld, vermogen en openbare orde)

Verzekeringsmaatschappijen, Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid en de Fietsersbond.

Waar fietsdiefstal vooral een zaak van de politie was is nu gekozen voor een actieve rol van de gemeenten als regisseurs van veiligheid. De inzet van gemeenten richt zich daarbij behalve op het voorzien in goede stallingmogelijkheden, op opsporing van gestolen fietsen door BOA's en op het verwijderen van wrakken en weesfietsen. Deze laatste activiteiten dragen tevens bij aan het tegengaan van overlast en verloedering. Ook de branche wordt nu sterker betrokken bij de aanpak. Fietshandelaren nemen bij het inruilen van fietsen geen gestolen exemplaren meer in.

De inspanningen om het aantal gestolen fietsen verder terug te dringen worden onverminderd voortgezet.

### **4.3 De aanpak van criminaliteit tegen ondernemingen**

Uit de MCB 2008 blijkt dat veel sectoren, in vergelijking met 2004, substantieel minder te maken kregen met geweld. Diefstal in de detailhandel is wel gestegen.

#### *Actieplan veilig Ondernemen*

Bij de start van dit kabinet is ingezet op het zorgvuldig afronden van alle projecten van de actieplannen Veilig Ondernemen deel I en II en het daadkrachtig oppakken van deel III<sup>20</sup>. De acties uit de plannen I en II zijn inmiddels afgerond. De uitvoering van de maatregelen uit het derde actieplan bevindt zich in een vergevorderd stadium. Zo is het WODC gevraagd onderzoek te doen naar de aard en omvang van de acquisitiefraude. Dit onderzoek wordt dit jaar opgeleverd. Ook wordt gewerkt aan de oprichting van een loket waar slachtoffers van acquisitiefraude terecht kunnen. Het Hoofdbedrijfschap Detailhandel heeft in samenwerking met onder andere de Centrale Vereniging van de Ambulante handel de handleiding 'Veilig op de Markt' uitgebracht met maatregelen tegen diefstal, interne criminaliteit, overvallen en vals geld. Om te komen tot beter beveiligde bouwplaatsen en daarmee tot minder diefstal is een convenant over het terugdringen van de criminaliteit op de bouwplaatsen opgesteld. Dit convenant wordt in januari 2010 ondertekend.

Voor kleine bedrijven is het vaak lastiger om zich goed te beveiligen dan voor grote bedrijven. Vanaf 1 september 2009 kunnen bedrijven met maximaal 10 fte gebruik maken van de beveiligingsscan van het Ministerie van Economische Zaken. Met deze scan krijgen kleine bedrijven onafhankelijk advies op maat, toegespitst op hun branche en zaak. Via de subsidie Veiligheid Kleine Bedrijven kan de ondernemer de helft van de kosten (tot 10.000 euro) voor het veiliger maken van zijn zaak vergoed krijgen.

#### *Ladingdiefstal*

De MCB 2008 raamt het aantal diefstallen in de gehele transportsector op 11.500. Dit is een afname van 59% ten opzichte van 2004 (toen 28.000). Ook de gemiddelde frequentie van diefstallen is volgens deze raming afgenomen; 4,2 keer per getroffen vestiging in 2008 ten opzichte van 6,6 keer in 2004. In de eerste helft van 2009 tekende zich echter een stijging af in het aantal aangiften van ladingdiefstal. Het projectteam, dat zich bij de bovenregionale recherche Zuid-Nederland richt op de ladingdiefstallen, zet dan

<sup>20</sup> TK 2008-2009, 28 684, nr. 24; TK 2008 – 2009, 28 684, nr. 53; TK 2008-2009, 28 684, nr. 116

ook zijn werk in de jaren 2010 en 2011 in ieder geval voort. Met de brief van 2 september 2009<sup>21</sup> is Uw Kamer nader geïnformeerd over de aanpak van ladingdiefstal. In vervolg hierop zal Uw Kamer worden bericht of er alsnog andere mogelijkheden zijn om gevolg te geven aan de motie voor een landelijk team en een landelijk officier voor ladingdiefstal. In december 2009 wordt met dertien betrokken partijen een tweede convenant transportcriminaliteit afgesloten. Dit convenant moet bijdragen aan de afname van het aantal ladingdiefstallen en bevat een combinatie van preventieve en repressieve maatregelen, alsmede maatregelen op het gebied van internationale samenwerking.

### *Winkelcriminaliteit*

Winkeliers zijn vaker slachtoffer van criminaliteit dan ondernemers in enige andere sector. Ook is het niveau van winkelcriminaliteit in het afgelopen jaar fors gestegen, in tegenstelling tot de jaren daarvoor. De hieruit voortvloeiende schade is groot. Vooral het absolute aantal diefstallen, baart zorgen. Het aantal diefstallen in de detailhandel is in 2008 aanmerkelijk gestegen. In 2008 is een stijging tot 1.727.000 geconstateerd, waar het aantal in 2004 nog op 1.500.000 werd geschat. Uit de cijfers kan worden afgeleid dat 64% van de diefstallen plaatsvindt in zo'n 2% van de bedrijfsvestigingen. Een nadere analyse wijst uit dat een groot deel van de winkeliers (77% ofwel 127.000 detailhandelszaken) niet (72%) of slechts één keer (5%) te maken heeft gehad met diefstal. De toename in het aantal diefstallen concentreert zich bij een beperkte groep bedrijven die reeds in hoge mate (100 keer of meer) te maken hebben met diefstallen. Het gaat hierbij om ongeveer 3.500 vestigingen, met name grote winkelketens zoals supermarkten, drogisterijen, kledingzaken en bouwmarkten.

Om het aantal winkeldiefstallen terug te dringen hebben het kabinet en de detailhandel gezamenlijk een Convenant Aanpak Winkelcriminaliteit deel 3 gesloten. Met dit nieuwe convenant moet het slachtofferschap van winkelcriminaliteit worden teruggedrongen met minimaal 30 procent in 2010 ten opzichte van 2004. Om tot de gewenste reductie te komen zijn zeven projecten aangewezen, te weten de aanpak van overvallen, winkeldiefstal, vernieling in/om de winkel en heling, de ontwikkeling van een waarschuwingsregister (om daarmee interne fraude aan te pakken) en van een databank winkelcriminaliteit en het stimuleren van winkelstraatmanagement. Aan elk project is een projectleider toegewezen van een van de betrokken partijen.

In Amsterdam, Utrecht en een aantal andere gemeenten en politieregio's is een pilot gestart om de winkelcriminaliteit terug te dringen door middel van de zogenaamde overlastdonatie. Hierbij brengen de winkeliers een op heterdaad aangehouden verdachte een bedrag van 151 euro in rekening, als tegemoetkoming in de kosten van de winkelier. Het WODC werkt aan een evaluatie om te bezien of deze manier van misdadbestrijding effectief is en landelijk kan worden toegepast.

Verder is deze zomer met vertegenwoordigers van de eerder dit stuk genoemde winkelketens, politie en Openbaar Ministerie afgesproken dat aanvullend op het convenant een tiental proeftuinen gestart zal worden met de gecombineerde inzet van verschillende preventieve maatregelen. Ook worden hierin de aanpak van bendes, de inzet van private beveiligers en vereenvoudiging van het aangifteproces betrokken. Op dit moment worden deze proeftuinen concreet uitgewerkt; de eerste zullen nog in 2009 starten.

---

<sup>21</sup> TK 2008-2009, 29 911, nr. 31

### *Overvallen*

Het aantal overvallen neemt, na een langdurige periode van daling, sinds 2007 weer toe. Om het tij te keren wil het kabinet het aantal overvallen in 2010 met tenminste 20% terugdringen ten opzichte van 2008<sup>22</sup>.

Voor de bestrijding van de overvalcriminaliteit heeft de politie speciale onderzoeksteams geformeerd. In de eerste vijf maanden van 2009 steeg het aantal opgeloste zaken met 51% en het aantal aangehouden verdachten met 62%. De extra aandacht voor overvallen vertaalt zich ook in de cijfers van het Openbaar Ministerie. Daar werden meer verdachten aangeleverd. In de eerste helft van dit jaar was dat aantal 7,5 procent hoger dan in dezelfde periode vorig jaar.

De bestrijding van de overvalcriminaliteit vraagt zowel een strafrechtelijke als een bestuurlijke en preventieve aanpak. In oktober van dit jaar is de Taskforce Overvallen onder voorzitterschap van burgemeester A. Aboutaleb ingesteld. De Taskforce heeft op 16 oktober jl. voor het eerst vergaderd en zal dit najaar met maatregelen komen om de overvalcriminaliteit harder aan te pakken. De uitvoering hiervan wordt halfjaarlijks door de Taskforce gemonitord.

### *Keurmerk Veilig Ondernemen*

De publiek-private samenwerking van Keurmerk Veilig Ondernemen (KVO) is al enige jaren zeer succesvol. De afgelopen tijd is door de betrokkenen, naast het begeleiden van winkelgebieden en bedrijventerreinen naar een eerste certificaat, veel geïnvesteerd in borging (hercertificering). Bij de borging staat het continu samenwerken van de lokale partijen centraal. De eerste resultaten laten een positief beeld zien. Binnen KVO-gebieden wordt een groot aantal veiligheidsmaatregelen ingezet, waarbij fysieke en sociale maatregelen worden gecombineerd. Doelstelling voor 2009 is om 75 KVO-bedrijventerreinen en 50 KVO-winkelcentra te (her)certificeren. De subsidie voor het KVO wordt in 2010 gecontinueerd.

---

<sup>22</sup> TK 2008-2009, 28 684, nr. 210

#### **4.4 De aanpak van overlast en verloedering**

De aanpak van overlast en verloedering heeft bij rijk en gemeenten een hoge prioriteit. De maatregelen uit het Actieplan Overlast en verloedering<sup>23</sup> moeten een belangrijke bijdrage leveren aan het kabinetsdoel om in 2010 te komen tot 25 procent minder te hebben. Uit de IVM 2008 blijkt dat op het terrein van de verloedering de gewenste daling is ingezet. Het percentage van de bevolking dat (sociale) overlast als vaak voorkomend ervaart is blijkens de IVM 2008 echter gelijk gebleven. Het gaat hier om een weerbarstige problematiek, waarbij het de vraag is of de doelstelling volledig kan worden gerealiseerd. Het kabinet geeft aan het terugdringen van de overlast en verloedering daarom onverminderd prioriteit. In onderstaande paragrafen wordt hier nader op ingegaan.

##### *4.4.1 Manifest Bestrijding overlast en verloedering*

Om een extra impuls te geven aan het terugdringen van overlast en verloedering hebben de Ministers van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en voor Wonen, Wijken en Integratie en 40 gemeenten op 7 september 2009 het Manifest Bestrijding Overlast en Verloedering getekend. Hiertoe wordt in 2010 en 2011 in totaal ruim € 150 miljoen beschikbaar gesteld via het Gemeentefonds. Elk van deze gemeenten zet in 2010 en 2011 vijf specifieke maatregelen in om overlast en verloedering te verminderen. Effectieve maatregelen worden onderling gedeeld actief beschikbaar gesteld aan andere gemeenten. De inzet is dat het Manifest uitstraling heeft naar de overige gemeenten.

Ook worden gemeenten op allerlei verschillende manieren geïnformeerd over de mogelijkheden om overlast en verloedering terug te dringen. Voorbeelden daarvan zijn de regionale bijeenkomsten, voorlichtingsbijeenkomsten over op handen zijnde wetgeving, websites, handreikingen en goede praktijkvoorbeelden. Ook vindt met de G4- en G27-gemeenten overleg plaats.

##### *SCP Rapport Overlast en Verloedering ontsleuteld*

Het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP) is gevraagd om onderzoek te doen naar de effectiviteit van de maatregelen uit het Actieplan Overlast en verloedering. Het SCP heeft op 7 september jl. het rapport "Overlast en verloedering ontsleuteld" uitgebracht. Dit rapport is diezelfde dag aan Uw Kamer aangeboden<sup>24</sup>.

De inhoudelijke reactie is separaat aan deze voortgangsrapportage aan Uw Kamer gezonden. Hieruit blijkt dat de in het Actieplan opgenomen maatregelen een positief effect hebben op de vermindering van de overlast en verloedering. De bevindingen van het SCP zullen worden gebruikt om hieraan een extra impuls te geven. In samenwerking met het Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid (CCV) worden de bevindingen onder de aandacht van gemeenten en andere relevante partijen gebracht, zodat zij hiervan gebruik kunnen maken bij de aanpak van de overlast en verloedering.

<sup>23</sup> Actieplan is op 10 maart 2008 aan de Tweede Kamer aangeboden (TK 2007-2008, 28 684, nr.130)

<sup>24</sup> TK 2008-2009, 28 684, 239

#### 4.4.2 Voortgang maatregelen actieplan Overlast en Verloedering

De top drie prioriteiten van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) op het gebied van veiligheid vallen samen met de hoofdthema's van het Actieplan Overlast en verloedering.

Het gaat dan om overlast door jongeren, alcohol- en drugsproblematiek jongeren en overlast in de woon- en leefomgeving.

##### 4.4.2.1 Overlast door jongeren

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en de Minister van Justitie hebben gezamenlijk met de korpsbeheerders en het College van procureurs-generaal voor de periode 2008-2011 nieuwe landelijke prioriteiten voor de politie opgesteld. Een van deze prioriteiten richt zich op de versterking van de aanpak van jeugdcriminaliteit en risicojeugd.

In 2008 is er vanuit de politie en het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties een traject gestart (*'Masterplan Jeugdgroepen'*) om de aanpak van jeugdige probleemgroepen op straat landelijk te stroomlijnen. Dit proces vindt plaats via verbetering van de "shortlistmethodiek van Beke en Ferweda" op basis waarvan jeugdgroepen geclassificeerd kunnen worden als hinderlijke jeugdgroep, overlastgevende groep of criminele jeugdgroep. Tevens wordt inzicht gekregen in groepskenmerken zoals locaties, samenstelling (herkomst, leeftijd, omvang), dagelijkse bezigheden (spijbelen/arbeidsmarktparticipatie), riskante gewoonten (drank, drugs, justitiecontacten) en recent delictgedrag. Op basis hiervan kunnen de lokale driehoeken prioriteiten stellen en kunnen gemeenten beter invulling geven aan een geschikte (persoonsgerichte) aanpak, zowel gericht op repressie als op preventie. De gemeenten hebben immers de regierol ten aanzien van de aanpak van risicojeugd, waaronder 12-minners. Doorontwikkeling van de 'shortlistmethodiek' moet leiden tot een identieke wijze van registratie in alle politieregio's. Hierdoor kunnen gegevens worden gestapeld, wat uiteindelijk leidt tot een landelijk beeld van alle jeugdgroepen in Nederland. Dit traject is eind 2009 afgerond. Uw Kamer wordt over de uitkomsten geïnformeerd.

In de Justitiebegroting 2008 is een onderzoek aangekondigd naar de criminaliteit en overlast door jeugdgroepen. Dit onderzoek heeft in overleg met het WODC een andere invulling gekregen. Om antwoord te krijgen op de vraag naar de aard en omvang van jeugdgroepen in Nederland, wordt aangesloten bij het hierboven genoemde Masterplan. Daarnaast organiseert het WODC dit jaar nog een expertmeeting over de rol van zwakbegaafde jongeren in jeugdgroepen. Bovendien vergelijkt het WODC, na afronding van het Masterplan, de Nederlandse situatie ten aanzien van jeugdgroepen met het buitenland (Europa).

De problemen van en met Marokkaans-Nederlandse jongeren vragen om een stevige aanpak, waarbij rijk, gemeenten, politie en andere partners intensief samenwerken. Het kabinet heeft in de brief aan Uw Kamer van 30 januari 2009 'Grenzen stellen en Perspectief bieden'<sup>25</sup> aangegeven hoe de problemen worden aangepakt. Rijk en gemeenten zetten gezamenlijk in op het terugdringen van de oververtegenwoordiging van deze jongeren in onder meer overlast en criminaliteit. Hiervoor is een

<sup>25</sup> Brief van 30 januari 2009 (TK 2008-2009, 31 268, nr.13)

samenwerkingsverband ingesteld van 22 gemeenten, de VNG en de Ministeries van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Justitie, voor Wonen, Wijken en Integratie en voor Jeugd en Gezin.

De aanpak van het kabinet bestaat uit zowel preventieve als repressieve maatregelen, waaronder de uitbreiding van het instrumentarium van gemeenten om overlast aan te pakken, de inzet van straatcoaches en gezinsmanagers. Tevens is er een praktijkteam opgericht dat kan worden ingezet bij acute problemen in gemeenten die met overlast door Marokkaans-Nederlandse jongeren te maken hebben. In dit verband is ook de brief van 2 oktober jl. aan Uw Kamer van belang waarin het kabinet ingaat op de aanpak van de Antilliaans Nederlandse probleemjongeren vanaf 2010.

Vanaf eind 2009 zal het landelijk beleid op het terrein van jeugd en veiligheid ook via de 'webportal jeugd en veiligheid'<sup>26</sup> worden ontsloten ten behoeve van de lokale overheden. Het gaat hierbij onder meer om de aanpak jeugdgroepen, alcohol en drugs, veilige school, veilig uitgaan en jeugdcriminaliteit. Tevens bevat de 'webportal' een overzicht van effectief beleid en lokale projecten.

In het Actieplan Overlast en Verloedering is een voorstel aangekondigd om overlastmeldingen zuiverder en centraal te registreren. Met de VNG is geconcludeerd dat er, gezien de lange ontwikkeltijd en kosten, geen behoefte is aan de ontwikkeling van een centraal of landelijk overlastregistratiesysteem. Wel is er behoefte aan het in kaart brengen van goed werkende lokale overlastregistratiesystemen en deze bekend te stellen onder gemeenten. Deze verkenning wordt op dit moment uitgevoerd. De onderzoeksresultaten zullen beschikbaar worden gesteld op de website van het CCV.

#### *4.4.2.2 Uitgaansoverlast in relatie tot alcohol- en drugsgebruik*

In de brief aan Kamer van 19 augustus 2009 is een overzicht gegeven van de aanpak van geweld in het uitgaansleven (zie ook paragraaf 4.1.1)<sup>27</sup>. Deze maatregelen omvatten, behalve de in paragraaf 4.1.1 genoemde maatregelen, onder meer de verscherping van het toezicht op de leeftijdsgrenzen voor alcoholgebruik en de inzet van horecapreventieteams waarbij gemeenten, politie en horeca nauw samenwerken en snel kunnen optreden tegen (dreigend) geweld. Het Trimbos Instituut en het CCV implementeren dit najaar de agressiepreventietraining Bar Veilig. Deze cursus leert horecaondernemers en hun personeel hoe ze beginnende agressie kunnen herkennen en hoe hiermee moet worden omgegaan. Ook bevordert de training de samenwerking tussen horeca en gemeente. Bar Veilig is gebaseerd op een bewezen effectieve (buitenlandse) aanpak en getest in elf horecaondernemingen in drie gemeenten. Voorts verdient in dit verband vermelding dat een aantal gemeenten het zogenaamde weekendarrangement inzet waarbij meerderjarige personen gedurende het onderzoek het gehele weekend en maandag in verzekering worden gesteld.

Alcoholgebruik is samen met drugsgebruik dé aanjager van overlast, verloedering en geweld en leidt vooral bij jongeren tot gezondheidsschade. Het kabinet pakt het alcoholmisbruik, met name onder jongeren, aan. Het wetsvoorstel voor wijziging van de Drank- en Horecawet is in juli 2009 aan Uw Kamer gestuurd<sup>28</sup>. De wijziging bevat

<sup>26</sup> Webportal komt tot stand door initiatief van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties in samenwerking met het Ministerie van Justitie en de VNG.

<sup>27</sup> TK 2008-2009, 28 684, nr. 237

<sup>28</sup> TK 2006-2007, 32 022, nr. 1

maatregelen om het alcoholgebruik onder met name jongeren terug te dringen en alcoholgerelateerde verstoring van de openbare orde zoveel mogelijk te voorkomen. Na de wijziging van de Drank- en Horecawet gaat het toezicht op deze wet over naar de gemeenten. De pilots bij 15 (regio's van) gemeenten worden eind 2009 geëvalueerd. In het wetsvoorstel krijgen gemeenten tevens meer bevoegdheden om op lokaal niveau het alcoholbeleid vorm te geven, zoals de mogelijkheid om prijsacties en sluitingstijden in relatie tot leeftijd te reguleren. Ook krijgen gemeenten de mogelijkheid om te experimenteren met het verhogen van de leeftijdsgrens naar 18 jaar.

Om het alcoholgebruik door jongeren aan te pakken wordt ook aandacht besteed aan de hokken en keten. Nog dit najaar verschijnen twee handreikingen op het gebied van hokken en keten: één voor ouders met een landelijke gedragscode rond huisregels voor veilig alcoholgebruik in buurt- en huiskamerketen en één voor gemeenten met praktijkvoorbeelden, een juridisch kader en handvatten voor lokaal keetbeleid.

Uw Kamer is geïnformeerd over de resultaten van de verkenning naar de mogelijkheden voor de inzet van blaastesten in de openbare ruimte<sup>29</sup>. In aanvulling op de maatregelen die het kabinet heeft getroffen op alcoholmisbruik wil het kabinet een wettelijke grondslag treffen om alcoholmisbruik in de openbare ruimte effectief aan te pakken met behulp van blaastesten. Het voornemen is de gemeenten in de Gemeentewet de bevoegdheid te geven risicogebieden aan te wijzen waarbinnen, gedurende bepaalde tijden, het gebruik van alcohol boven een bepaald alcoholpromillage strafbaar is gesteld. Het gaat dan om gebieden waar al langer sprake is van ernstige overlast als gevolg van alcoholgebruik. Een dergelijke maatregel dient van toepassing te zijn op een ieder die zich bevindt in het risicogebied.

### *Drugsbeleid*

Het kabinet is van oordeel dat kleinschalige coffeeshops voor zowel controlerende instanties en handhavingdiensten, als voor gebruikers voordelen heeft. Kleinschaligheid leidt tot een betere beheersbaarheid van overlast- en criminaliteitsrisico's. Te verwachten is bovendien dat door een dergelijke ontwikkeling ook, en met name, de coffeeshopproblematiek in de grensstreek zal verminderen. Een aantal Limburgse gemeenten start een pilot die tot doel heeft een besloten coffeeshopsysteem te realiseren, waarbij de drempel om cannabis te kunnen kopen substantieel hoger wordt (invoering van een pasjessysteem, maximaal 3 gram per klant voor alle coffeeshops, betaling via bankpas). Het staat andere gemeenten vrij pilots te houden, onder de strikte voorwaarden dat deze gericht zijn op het realiseren van kleinschaligheid en regulering van de verkoop van cannabis. Voor deze pilots heeft het kabinet voor de jaren 2010 en 2011 maximaal €6 miljoen gereserveerd.

Door het huidige kabinet is beleid ingezet om beter zicht te krijgen op de naleving van AHOJG-criteria<sup>30</sup> voor coffeeshops en de aan de coffeeshop gerelateerde problematiek in de grensstreek aan te pakken<sup>31</sup>. Ook zijn met de VNG en gemeenten afspraken gemaakt over de invulling van het afstandscriterium tussen coffeeshops en scholen, waaraan inmiddels 85% van de gemeenten voldoet<sup>32</sup>. Het herijkte drugsbeleid is uitvoerig beschreven in de Hoofdlijnenbrief Drugs, die de Ministers van Volksgezondheid, Welzijn

<sup>29</sup> Toezegging tijdens het Algemeen Overleg op 22 mei 2008 met de Tweede Kamer over de hoofdlijnenbrief alcoholbeleid van 20 november 2007 (TK, 2007-2008, 27 565, nr. 35).

<sup>30</sup> Geen Affichering, geen Harddrugs, geen Overlast, geen verkoop/aanwezigheid Jeugdigen en geen verkoop Grote hoeveelheden

<sup>31</sup> De Tweede Kamer is hierover op 12 mei jl. per brief geïnformeerd (TK 2008-2009, 24 077, nr. 232).

<sup>32</sup> Zie hiervoor de Eindrapportage; Monitoring van het bestuursakkoord, zoals uitgevoerd door de VNG: [http://www.vng.nl/Documenten/Extranet/Bestuur/2009\\_VNG\\_Monitoring\\_bestuursakkoord.pdf](http://www.vng.nl/Documenten/Extranet/Bestuur/2009_VNG_Monitoring_bestuursakkoord.pdf), pp 45-47.

en Sport, Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Justitie en voor Jeugd en Gezin op 11 september 2009 aan Uw Kamer hebben gezonden.

#### *4.4.2.3 Overlast in de woon- en leefomgeving*

In het actieplan Overlast en Verloedering is opgenomen dat de burgemeester mogelijk een bevoegdheid krijgt om probleemgezinnen die tevens overlast veroorzaken uit huis te plaatsen. Er is besloten om vooralsnog niet over te gaan tot uitbreiding van wetgeving, omdat blijkt dat er op het gebied van de aanpak van woonoverlast gemeenten langs andere wegen resultaat kunnen en weten te boeken. Dit blijkt onder andere uit een onderzoek naar de effectiviteit van de wetten Victor en Victoria<sup>33</sup>. Dit onderzoek toont aan dat gemeenten veel meer gebruik kunnen maken van bestaande wettelijke mogelijkheden om woonoverlast aan te pakken. Om de gemeenten hierin bij te staan wordt eind 2009 een handreiking aan gemeenten gezonden.

#### *500 extra wijkagenten*

Met de toename van 500 extra wijkagenten in de periode 2008 tot en met 2011 wordt een belangrijke impuls gegeven aan de veiligheid en de aanpak van overlast en verloedering in wijken. Het streefcijfer is hierbij 125 extra per jaar. In 2008 zijn er landelijk 118 wijkagenten bijgekomen. De extra wijkagenten worden ingezet in de wijken met de grootste problemen.

#### *Wijkaanpak*

Het kabinet heeft als doelstelling om de 40 aandachtswijken, waar de problemen het grootst zijn, om te vormen tot vitale woon-, werk-, en leefomgevingen. Dit gebeurt onder meer door te zorgen voor minder criminaliteit en meer veiligheid. In alle wijken is veel aandacht voor de aanpak van probleemjongeren en van overlast en verloedering. De wijkenaanpak is sinds ruim een jaar in de uitvoeringsfase. Actualisatie van de Leefbaarometer in april 2009 leert dat de leefbaarheid in de 40 aandachtswijken in de afgelopen periode sneller is verbeterd dan in andere wijken. Uw Kamer is met de Voortgangsrapportage Wijkenaanpak 2009 van de Minister voor WWI geïnformeerd over de (beleids)ontwikkelingen rond de wijkenaanpak en de tot nu toe bereikte resultaten.

#### *Burgernet*

Via Burgernet wil het kabinet burgers betrekken bij de verbetering van de veiligheid in hun leefomgeving. In de periode eind 2008 tot medio 2009 is Burgernet beproefd in negen gemeenten in vijf politieregio's. Uit de evaluatie blijkt dat deze proef succesvol is verlopen. Dankzij de inzet van zo'n 25.000 deelnemers zijn verdachten op heterdaad aangehouden en is nuttige informatie verstrekt aan de politie. Het kabinet beslist voor het einde van dit jaar over de landelijke invoering van Burgernet en integratie van het SMS-alert-systeem. De landelijke uitrol bestrijkt ongeveer anderhalf jaar en is in 2011 gereed.

#### *Illegaliteit – programma uitzetten/vastzetten van criminele illegalen*

Het wegnemen van de overlast door criminele of overlastgevende illegalen is kabinetsprioriteit<sup>34</sup>. De inspanningen zijn gericht op uitzetting. Mocht dit (nog) niet mogelijk zijn worden criminele illegalen, in het kader van het strafrecht, vastgezet.

<sup>33</sup> Dit onderzoek is op 14 april 2009 aan de Tweede Kamer gezonden (TK 2008-2009, 28 684, nr. 211). De antwoorden op de kamervragen daarover zijn op 14 juli 2009 aan de Tweede Kamer gezonden (TK 2008-2009, 28 684, nr. 299).

<sup>34</sup> Brief van de Staatssecretaris van Justitie van 20 juni 2008 (TK 2008-2009, 19 637, nr. 1207)

Hiertoe is gestart met de maatregelen uit het programma "Uitzetten/Vastzetten van criminele illegalen". In de Rapportage Vreemdelingenketen van 16 september jl.<sup>35</sup>, is over de resultaten van dit programma gerapporteerd.

#### 4.4.2.4 *Verloedering van de fysieke woon- en leefomgeving*

Eind 2008 heeft een expertmeeting Graffiti en Vandalisme plaatsgevonden, waaraan vertegenwoordigers van politie, gemeenten, het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Justitie, het KLPD, TNO, de NS en het Verbond van Verzekeraars deelnamen. Hieruit kwam naar voren dat de betrokken partijen geen meerwaarde zagen in het ontwikkelen van een landelijk graffitiregistratiesysteem. Een dergelijk systeem zou onvoldoende bijdragen aan het voorkomen van graffiti en de ontwikkeling hiervan zou lange tijd en hoge kosten vergen.

De partijen zagen meer in de volgende producten:

1. een overzicht van in de praktijk positief ervaren aanpakken graffiti en vandalisme
2. een overzicht van door de wetenschap gevalideerde effectieve aanpakken;
3. daderprofiel van vandalen en graffiti-spuuters om gericht preventieve en repressieve activiteiten te kunnen uitvoeren;
4. de instelling van een werkgroep en een netwerk graffiti- en vandalismebestrijding.

De producten 1 t/m 3 worden dit najaar beschikbaar gesteld in een digitale toolkit op de website van het CCV, [www.hetccv.nl](http://www.hetccv.nl). De toolkit is een methodiek waarmee gemeenten en andere publieke en private partijen die met de aanpak van graffiti te maken hebben, toegang hebben tot kennis en praktijkervaringen over de (aanpak van) graffiti. Voor het onderwerp vandalisme wordt een apart webdossier ontwikkeld.

De werkgroep graffiti- en vandalismebestrijding (product 4) is in juni 2009 gestart. De werkgroep bestaat uit experts uit het veld die dagelijks bezig zijn met de aanpak van graffiti en of vandalisme (gemeenten, politie, Justitie, het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, het KLPD, diverse vervoersbedrijven en het CCV). De werkgroep heeft tot doel het ondersteunen van de aanpak van vandalisme en graffiti op lokaal en (politie)regionaal niveau. De werkgroep laat onder meer onderzoek verrichten naar de vraag welke vormen van graffiti (en op welke locaties) door burgers als overlastgevend wordt ervaren en welke niet. Het onderzoek moet leiden tot zo concreet mogelijke aanbevelingen over welke vormen van graffiti in welke omstandigheden met meer en minder prioriteit verwijderd zouden moeten worden. Het onderzoek is eind 2009 gereed.

In het kader van de aanpak van de verloedering van de fysieke woon- of leefomgeving is ook van belang dat de experimentenwet bedrijven investeringszones (BIZ) per 1 mei 2009 in werking is getreden. Deze wet maakt het voor ondernemers mogelijk om gezamenlijk te investeren in de leefbaarheid, veiligheid en ruimtelijke kwaliteit van hun bedrijfsomgeving waarbij alle ondernemers meebetalen. Inmiddels zijn er verspreid over het land circa 50 BIZ-initiatieven.

---

<sup>35</sup> TK 2008-2009, 19 637, nr. 1300

#### 4.4.2.5 *Stand van zaken wetsvoorstellen bevoegdheden burgemeester*

Op het gebied van de bestrijding van overlast en andere overlastgerelateerde vraagstukken (aanpak door jeugdinstellingen, multiprobleemgezinnen, gedwongen opvoedingsondersteuning) is het afgelopen jaar een aantal wetsvoorstellen aan Uw Kamer aangeboden. Tevens is op 9 april 2009<sup>36</sup> de notitie Burgemeester en Veiligheid aan Uw Kamer gezonden. Op 2 en 30 september jl. is hierover met Uw Kamer gesproken.

##### *Wetsvoorstel maatregelen bestrijding voetbalvandalisme en ernstige overlast*

Het wetsvoorstel maatregelen bestrijding voetbalvandalisme en ernstige overlast maakt het mogelijk om in een vroegtijdig stadium te interveniëren. Op grond hiervan kan de burgemeester, bij vrees voor verstoring van de openbare orde, maatregelen opleggen aan een persoon die herhaaldelijk (individueel of in groepsverband) de openbare orde heeft verstoord of bij die verstoring een leidende rol heeft gehad. De maatregelen die de burgemeester kan nemen zijn een langdurig gebiedsverbod, een meldingsplicht of een groepsverbod. Ook kan de burgemeester een maatregel uitvaardigen naar de ouders van kinderen onder de twaalf jaar als deze herhaaldelijk in groepsverband de openbare orde verstoren. In geval van een eerder gepleegd strafbaar feit kan de officier van Justitie - vooruitlopend op het oordeel van de rechter - een gedragsaanwijzing opleggen. Het kan hierbij gaan om een gebiedsverbod, een meldingsplicht, een contactverbod en een aanwijzing zich te doen begeleiden. Het wetsvoorstel is door Uw Kamer aanvaard en ligt nu ter behandeling in de Eerste Kamer.

##### *Wetsvoorstel invoering centra voor jeugd en gezin en gemeentelijke regie jeugdketen*

In het Actieplan Overlast en Verloedering is een voorstel aangekondigd inzake doorzettingmacht van de burgemeester richting instellingen en richting multiprobleem huishoudens. De Minister voor Jeugd en Gezin heeft onlangs het wetsvoorstel wijziging wet op de jeugdzorg in verband met het opnemen van een gemeentelijke verantwoordelijkheid voor de jeugdketen aan Uw Kamer aangeboden<sup>37</sup>. Het wetsvoorstel maakt gemeenten verantwoordelijk voor sluitende samenwerkingsafspraken tussen de diverse instanties betrokken bij jeugd. De burgemeester kan, in het geval van stagnatie in de zorg voor een jeugdige door niet goed samenwerkende instellingen, één instelling aanwijzen die de coördinatie van zorg op zich moet nemen. Deze instelling is er daarmee verantwoordelijk voor dat het desbetreffende gezin adequate zorg krijgt. Deze doorzettingmacht is gericht op zorg voor jeugdigen tot en met 23 jaar. Uit onderzoek onder de G31 blijkt dat de gemeenten op dit moment geen behoefte hebben aan een verdere uitbreiding van de doorzettingmacht.

##### *Het wetsvoorstel Herziening kinderbeschermingsmaatregelen*

Het kabinet wil de mogelijkheid bieden dat de rechter al bij relatief lichte probleemsituaties een ondertoezichtstelling kan opleggen, waardoor het mogelijk wordt ondersteuning bij de opvoeding eerder dwingend op te leggen. Het betreffende wetsvoorstel herziening kinderbeschermingsmaatregelen is op 18 juli 2009<sup>38</sup> aan Uw Kamer aangeboden. Daarin is tevens het kabinetsvoornemen opgenomen om de burgemeester via de Raad voor de Kinderbescherming toegang te geven tot de kinderrechter om een ondertoezichtstelling te verzoeken in situaties waarin dat voor de

---

<sup>36</sup> TK 2008-2009, 28 684, nr. 212

<sup>37</sup> TK 2008-2009, 91 977 nr. 1

<sup>38</sup> TK 2008-2009, 32 015, nr. 1

ontwikkeling van het kind noodzakelijk is en ondersteuning niet op vrijwillige basis wordt aanvaard.

#### *Bestuurlijke boete en strafbeschikking overlast in de openbare ruimte*

De Wet bestuurlijke boete overlast in de openbare ruimte en de Wet OM afdoening (onderdeel bestuurlijke strafbeschikking) bieden gemeenten mogelijkheden om de handhaving van overlast in de openbare ruimte meer in eigen hand te nemen binnen respectievelijk een bestuursrechtelijk dan wel strafrechtelijk kader. Beide wetten zijn aanvaard en met de implementatie is gestart. Tot dusver heeft, voor zover thans bekend, nog geen gemeente gekozen voor het instrument bestuurlijke boete. De G4-gemeenten zijn vanaf begin 2009 gestart met de bestuurlijke strafbeschikking overlast. Per 1 januari 2009 geldt ook de verruimde vergoedingsregeling voor onder meer door gemeentelijke buitengewoon opsporingsambtenaren uitgeschreven processen-verbaal voor overlastfeiten. Vanaf 1 januari 2010 kunnen de andere gemeenten die dat willen fasegewijs de bestuurlijke strafbeschikking overlast invoeren.

#### *4.4.2.6 Aanpak notoire overlastgevers*

Het blijkt in de praktijk voor gemeenten lastig om grip te krijgen op individuen en gezinnen die hardnekkig overlast geven, de zogenaamde notoire overlastgevers. Tijdens het algemeen overleg over het Actieplan Overlast & Verloedering op 20 mei 2008<sup>39</sup> heeft de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties toegezegd om in overleg met de Minister van Justitie te bezien op welke wijze vorm kan worden gegeven aan het stapelen van boetes om deze groep aan te pakken. Naar aanleiding hiervan informeren wij Uw Kamer als volgt. Momenteel is al mogelijk om voor stelselmatige veroorzakers van overlast processen-verbaal voor overtredingen (van bijvoorbeeld een lokale verordening) te stapelen. Dit houdt in dat een bon voor een strafrechtelijk gehandhaafd overlastfeit, dat wordt gepleegd door een 'notoire overlastgever' niet bij het Centraal Justitieel Incassobureau (CJIB) terecht komt, maar (rechtstreeks) naar het Openbaar Ministerie wordt gestuurd. De officier van Justitie kan in de dagvaarding de verschillende overtredingen (en eventuele misdrijven) gebundeld aan de rechter voorleggen. Hiermee kan tot een grotere totaalboete en daarmee tot drang en hulpverlening worden gekomen. Dit kan bijvoorbeeld zijn het leiden naar schuldhelpverlening of het voorwaardelijk opschorten van de executie van eerdere feiten. Bestuurlijke boetes voor overlastfeiten kunnen niet op deze manier gestapeld worden. Voor de bestuurlijke boete geldt namelijk dat het een bij algemene maatregel van bestuur vastgelegd boetebedrag betreft. Binnen het bestuursrecht bestaat er niet een met het Openbaar Ministerie vergelijkbare instantie die meerdere overtredingen in samenhang aan de rechter kan voorleggen.

Het stapelen van overtredingen is een persoonsgerichte aanpak waarbij tussen de handhavingpartners op lokaal niveau (Openbaar Ministerie, politie, gemeenten, reclassering) expliciete afspraken moeten worden gemaakt over bekende overlastgevers. Deze afstemming kan bijvoorbeeld worden uitgevoerd binnen het samenwerkingsverband van het Veiligheidshuis. Hier zal ook gezamenlijk moeten worden besloten welke aanpak voor deze persoon het meest geschikt is. Niet altijd is dat het stapelen van boetes. Zo kan ook bestuursrechtelijk worden opgetreden. Voor aangewezen gebieden (bijvoorbeeld 'hot spots' als horecagebieden) kan in de APV worden bepaald dat bij meervoudige overtredingen van (bepaalde) feiten de burgemeester een verblijfsverbod kan opleggen.

---

<sup>39</sup> Toezegging aan PvdA TK-lid Kuiken

Dit is al in enkele gemeenten een nuttig instrument gebleken. Het signaleren dat bepaalde mensen veelvuldig geverbaliseerd worden voor overlastfeiten (en de opgelegde geldboetes niet voldoen) kan in de toekomst mogelijk ook geautomatiseerd gebeuren door het CJIB.

## **4.5 Persoonsgerichte aanpak van risicojongeren en recidivisten**

Dit hoofdstuk bestaat uit vier delen. Het eerste deel biedt een overzicht van de maatregelen die het kabinet treft om het gedrag te beïnvloeden. Daarmee doet het kabinet de toezegging aan de Uw Kamer<sup>40</sup> gestand een samenhangend overzicht te geven van alle kabinetsmaatregelen om het gedrag te beïnvloeden. Het tweede deel van dit hoofdstuk gaat in op de persoonsgerichte aanpak van risicojongeren. Het derde deel gaat in op de persoonsgerichte aanpak van recidivisten en het geven van passende nazorg. In het vierde deel wordt ingegaan op de realisatie van het landelijk dekkend netwerk van veiligheidshuizen.

### *4.5.1 Stroomlijning van kabinetsmaatregelen om het gedrag te beïnvloeden*

In dit eerste deel wordt uiteengezet hoe alle mogelijkheden en initiatieven om het gedrag van individuen ten goede te beïnvloeden in samenhang tot elkaar gezien moeten worden. Persoonsgericht ingrijpen is nodig, omdat een criminele daad vaak geen incident is, maar eerder een levenspatroon. Jarenlang komt een vaste groep mensen steeds opnieuw in aanraking met Justitie. Recidive wordt alleen bestreden als zij hun levenspatroon doorbreken. Dat betekent een noodzakelijk ingrijpen in individueel gedrag. Het kabinet heeft daartoe een scala aan maatregelen getroffen. Deze zijn op hoofdlijnen in te delen in zes categorieën:

1. Verbreding van de doelgroep voor de persoonsgerichte aanpak;
2. Verbetering samenwerking van de strafrechtelijke partners met gemeenten en anderen;
3. Vroegtijdig ingrijpen;
4. Verbeteringen in het strafproces;
5. Uitbreiding van het strafrechtelijk instrumentarium;
6. Inhoudelijke verbetering van strafrechtelijke sancties gericht op gedragsverandering.

#### *4.5.1.1 Verbreding van de doelgroep voor de persoonsgerichte aanpak*

De persoonsgerichte aanpak is in de eerdere kabinetten Balkenende gestart met een specifieke doelgroep, de overlastgevende veelplegers. In de verplegeraanpak is het beleid er op gericht om zeer actieve veelplegers voor langere tijd uit de roulatie te nemen. De benadering gaat echter veel verder dan alleen berechten, opsluiten en weer vrij laten. Om te voorkomen dat de veelpleger na vrijlating weer terugvalt in de oude gewoonte spelen ook preventie, behandeling en nazorg een belangrijke rol. Het betekent ook dat politie, (jeugd)hulpverlening, zorginstellingen, Justitie en gemeenten nauw samen moeten werken. Uit de WODC veelplegermonitor 2003-2006 van april 2009, (zie bijlage 2) blijkt dat het aantal geregistreerde zeer actieve veelplegers landelijk is gedaald ten opzichte van 2003. In paragraaf 4.5.3. wordt hierop nader ingegaan.

Het succes van de verplegeraanpak is de opmaat geweest voor de prioriteit die het huidige kabinet geeft aan de persoonsgerichte aanpak. Tijdens deze kabinetsperiode wordt de doelgroep voor de persoonsgerichte aanpak stapsgewijs verder verbreed. Het

<sup>40</sup> Toezegging aan CU TK-lid Anker gedaan tijdens het Algemeen Overleg op 18 maart 2008 met de vaste Kamercommissies voor Justitie en Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

kabinet heeft daarbij substantieel aanvullende middelen ingezet voor de persoonsgerichte aanpak van verslaafde justitiabelen en stelt zich tijdens deze kabinetsperiode tot doel een verdubbeling van het aantal verslaafden dat onder justitiële titel naar zorg wordt toegeleid (van 3.000 in 2006 naar 6.000 in 2011). Ook de persoonsgerichte aanpak van verslaafde justitiabelen is succesvol. In 2008 werd het streefcijfer van 3500 toeleidingen naar zorg ruimschoots gehaald (ruim 3.700). Ook ten aanzien van de doelstelling voor 2009 (4000 toeleidingen naar zorg) loopt het project op schema. Tot en met eind juni zijn 2.095 verslaafden in justitieel kader naar zorg geleid.

Naast verslaafde justitiabelen heeft het kabinet, zoals reeds is aangegeven, specifieke persoonsgerichte maatregelen ontwikkeld en activiteiten gericht op 12-minners en hun ouders, (huiselijk) geweldplegers en overlast in de openbare ruimte. De kabinetsbrief over de aanpak van Marokkaans-Nederlandse probleemjongeren 'Grenzen stellen en perspectief bieden'<sup>41</sup> geeft het kader om de persoonsgerichte benadering ook bij deze jongeren toe te passen om hun oververtegenwoordiging bij overlast en criminaliteit te verminderen.

#### *Doelgroepen beter in beeld: ontwikkeling instrumentarium*

De politie beschikt over een schat aan informatie. Niet alleen in de verschillende (digitale) informatiesystemen, maar ook in de hoofden van de mensen (straat informatie). Door een instrument te ontwikkelen waarmee genoemde informatiebronnen kunnen worden gecombineerd, kan effectiever gebruik gemaakt worden van de beschikbare informatie en wordt de informatiepositie van de politie versterkt. Daartoe is de zogenaamde gebiedsscan ontwikkeld. Met dit instrument wordt (digitale) informatie en straat informatie gecombineerd, op basis waarvan dadergroepen (en individuen daarbinnen), risicogroepen (ook hier op individueel niveau) en hotspots worden gedestilleerd. Het instrument geeft beter zicht op de aard van groepen, zoals hinderlijke jeugdgroepen, overlastgevend jeugdgroepen, criminele jeugdgroepen, gewoonte geweldplegers, criminele, verslaafde en psychisch gestoorde geweldplegers. Landelijke implementatie van dit instrument bij de politie heeft een zinvolle verdere en vroegtijdige verbreding van de doelgroep voor de persoonsgerichte aanpak tot resultaat.

#### *4.5.1.2 Verbetering samenwerking*

De samenwerking tussen instanties is van cruciaal belang. Alleen als verschillende maatschappelijke partners elkaars inspanningen voor, tijdens en na de straf versterken, liggen er kansen om de criminaliteit en overlast daadwerkelijk terug te brengen. Dit geldt voor actoren binnen de strafrechtsketen, maar ook daarbuiten. De persoonsgerichte aanpak vraagt om samenwerking waarbij organisaties over hun eigen grenzen heen durven te kijken. De organisatiedoelen zijn misschien verschillend, maar de doelgroep en ieders maatschappelijk doel is gelijk. Per persoon moeten de partijen gezamenlijk de benodigde aanpak vaststellen én handhaven. Dat dit mogelijk is, blijkt uit de manier waarop de veelplegeraanpak uitvoering krijgt. De gezamenlijke aanpak van criminele of overlastgevend personen vraagt om versterking.

#### *Casusoverleg in Veiligheidshuizen*

De samenwerking in veiligheidshuizen is een belangrijk voorbeeld van de gezamenlijke inzet van verschillende instanties om maatschappelijke problemen daadwerkelijk het

---

<sup>41</sup> TK 2008-2009, 31 268, nr. 13

hoofd te bieden. In het casusoverleg tussen de partijen worden preventie en repressie op elkaar afgestemd. Ook voor de nazorg van ex-gedetineerde burgers bieden de veiligheidshuizen een goede infrastructuur. Voordeel hiervan is dat nazorgkennis en -activiteiten van gemeenten kunnen worden gebundeld. Zo kunnen op reïntegratie gerichte activiteiten van meerdere kleinere gemeenten resulteren in een efficiëntere werkwijze.

#### *Samenwerking met zorginstellingen*

Nauwere samenwerking tussen Justitie en instellingen voor geestelijke gezondheidszorg krijgt onder meer vorm tijdens straffen met bijzondere voorwaarden. Daar wordt zorg ingezet om tijdens de strafrechtelijke titel het delictgedrag aan te pakken waaraan een psychische stoornis, een verslaving of een verstandelijke handicap ten grondslag ligt. Een voorbeeld hiervan is de betere samenwerking is het forensisch psychiatrisch toezicht op TBS-gestelden. Op het terrein van jeugd biedt vooral de gedragsmaatregel mogelijkheden om zorg in de tenuitvoerlegging van de strafrechtelijke maatregel te brengen (zie hierover verder in paragraaf 4.5.2.2).

Een ander voorbeeld van die verbeterde samenwerking tussen zorginstellingen en de justitiële partners doet zich voor in Tilburg. De Gemeente Tilburg heeft een Zorghuis opgericht. Aangezien er een grote overlap bestaat tussen de partners en de doelgroepen van het Zorghuis en het Veiligheidshuis, zijn het Zorghuis en het Veiligheidshuis in hetzelfde gebouw gehuisvest. Doel is om te komen tot een samenhangende aanpak voor zorgcliënten (en hun gezinnen) met meervoudige en complexe problematiek.

#### *4.5.1.3 Preventief en bestuurlijk ingrijpen*

Een derde categorie van maatregelen om het gedrag te beïnvloeden richt zich op vroegtijdig ingrijpen: op de periode voordat iemand met de strafrechter in aanraking komt. Het kabinet onderscheidt meerdere vormen van vroegtijdig ingrijpen.

In de eerste plaats krijgt vroegtijdig ingrijpen vorm door het stimuleren van het probleemoplossend vermogen van de samenleving. Concreet voorbeeld van deze meest vroegtijdige maatregelen om het gedrag te beïnvloeden vormt de brede preventie van geweldsdelicten in de vorm van bemiddelingsprojecten en gedragscodes in buurten en op scholen en. In paragraaf 4.1.1. is hier uitvoeriger op ingegaan.

#### *Campussen*

Ook de landelijke pilots met campussen vallen onder de preventieve maatregelen. Met de campussen wordt beoogd om jongeren met weinig perspectief weer naar werk of scholing terug te geleiden. De eerste tussenrapportage is door Minister voor Jeugd en Gezin op 7 oktober 2008 aan Uw Kamer gezonden<sup>42</sup>. Een tweede tussenrapportage is voorzien voor dit najaar. Medio 2010 volgt de eindrapportage op basis waarvan definitieve besluitvorming over de campussen zal worden genomen.

#### *Doorontwikkeling Halt*

De Halt-afdoening is bij uitstek een maatregel die wordt ingezet om te voorkomen dat jongeren met het strafrecht in aanraking komen. Door de toenmalige Minister van Justitie is bij de aanbidding van het rapport 'Halt: het Alternatief? De effecten van Halt

---

<sup>42</sup> TK, 2008-2009, 31 001, nr. 54). De inhoud van deze brief is besproken tijdens een Algemeen Overleg op 30 oktober 2008 (TK, 2008-2009, 31 001, nr. 57).

beschreven` een heroverweging van de Halt-afdoening aangekondigd<sup>43</sup>. Dit proces van heroverweging heeft zich gericht op de vraag hoe een effectiever en meer gedifferentieerde inzet van de Halt-afdoening kan worden bereikt. In juli 2009 hebben de Minister van Justitie en Halt Nederland overeenstemming bereikt over de nadere invulling van deze doorontwikkeling. Deze bevat een verdere theoretische onderbouwing van de Halt-afdoening, een aanscherping van de doelgroep van Halt, een methodische beschrijving van de verschillende modules van Halt en nadere uitwerking van de doorverwijzingsroute. Voor de uitvoering van Halt betekent dit dat Halt-bureau's een landelijk uniformer en methodisch verbeterd aanbod zullen doen en zich daarbij nadrukkelijk richten op de voor de interventie meest ontvankelijk gebleken doelgroep (first-offenders zonder achterliggende problematiek). In de doorontwikkelde Halt-afdoening ligt de nadruk op gesprekken met de jongere en ouder(s), het aanbieden van excuses en het treffen van een schaderegeling, aangevuld met leeropdrachten en eventueel een korte werkstraf. De ouders worden nadrukkelijk bij de afdoening betrokken en zijn bij het startgesprek en eventuele vervolggesprekken aanwezig. Halt Nederland heeft een implementatieplan ontwikkeld, dat ziet op landelijke invoering van de vernieuwde Halt-afdoening per januari 2010. De effectiviteit van de vernieuwde Halt-afdoening zal na een periode van minimaal twee jaar volledige uitvoering, worden onderzocht.

Ook het "Besluit aanwijzing Halt-feiten" wordt aangepast. Het betreft de aanpassing van zowel de onder- als bovengrens van deze lijst en toevoeging van een aantal delicten aan de lijst met "Halt-waardige" feiten (lichte vormen van schoolverzuim, brandstichting, misbruik maken van alarmnummers en alcoholgerelateerde feiten). Het traject voor wijziging van het "Besluit aanwijzing Halt-feiten" zal naar verwachting in het voorjaar van 2010 zijn afgerond.

#### *Strafrechtelijke of bestuursrechtelijke gedragsaanwijzingen*

Het kabinet zet in op het vroegtijdig ingrijpen door strafrechtelijke of bestuursrechtelijke gedragsaanwijzingen. In de paragrafen 4.1.2 en 4.4.2.5 zijn de verschillende strafrechtelijke en bestuursrechtelijke gedragsaanwijzingen al uitgewerkt. Daarom worden ze hier alleen benoemd:

- de gedragsaanwijzing door de officier van Justitie op basis van het Wetsvoorstel maatregelen bestrijding voetbalvandalisme en ernstige overlast;
- de Bestuurlijke transactie en boete op basis van de Wet bestuurlijke boete overlast in de openbare ruimte en de Wet OM afdoening (onderdeel bestuurlijke strafbeschikking);
- de toegang van de Burgemeester tot de kinderrechter op basis van het wetsvoorstel Herziening kindbeschermingsmaatregelen;
- de inzet van het huisverbod op basis van de Wet tijdelijk huisverbod.

#### *4.5.1.4 Verbeteringen in het strafproces*

Naast het uitbreiden van de mogelijkheden om in te grijpen voordat iemand met Justitie in aanmerking komt, zijn voor gedragsbeïnvloeding ook verbeteringen tijdens het strafproces noodzakelijk, bijvoorbeeld het bespoedigen van de rechtsgang. Effectief persoonsgericht sanctioneren vraagt om 'lik op stuk'-beslissingen van de rechter, die snel volgen op het begane delict. Het kabinet heeft daarom prioriteit gegeven aan de

---

<sup>43</sup> TK 2005-2006, 28741, nr. 15.

invoering van snelrecht en supersnelrecht. Bij alle rechtbanken wordt de mogelijkheid gecreëerd om zaken die zich daartoe kwalificeren binnen de bewaringstermijn van veertien dagen op zitting te brengen (snelrecht). In geval van (te verwachten) grootschalige openbare ordeverstoringen of in het kader van evenementen, voetbalwedstrijden of gerichte (alcohol)controles, kan eveneens bij alle rechtbanken de zaak binnen de termijn voor in verzekeringstelling (drie dagen) op zitting worden gebracht (supersnelrecht).

Naast het bespoedigen van de rechtsgang, is het voor gerichte gedragsbeïnvloeding nodig dat officier van Justitie een scherper individueel beeld van de verdachte heeft. Dit vraagt om goede en volledige dossiers voor officier van Justitie en rechter. Concreet krijgt dit vorm door afspraken die in veiligheidshuizen gemaakt worden over dossieropbouw en verbetering van het reclasseringsadvies. De start voor adequate persoonsgerichte aanpak is dat de reclassering voorafgaand aan de zitting een advies uitbrengt over de straf die past bij het delict en de criminogene factoren van de dader. In het reclasseringsadvies zijn de eventueel op te leggen bijzondere gedragsvoorwaarde(n) opgenomen. Uitgangspunt is dat de adviezen van de reclassering gebaseerd zijn op wetenschappelijk gevalideerde diagnostiek. Vanaf het einde van 2009 zullen de reclasseringsadviezen aan rechter en officier van Justitie uit een standaard format bestaan, te weten een reclasseringsadvies (beknopt) op basis van het diagnose-instrument QuickScan<sup>44</sup> of een reclasseringsadvies op basis van het diagnose-instrument RISC. Indien de reclassering een bijzondere voorwaarde geschikt acht, neemt zij de inhoud van de bijzondere voorwaarden op in het advies.

Ook over aanlevertermijnen hebben het Openbaar Ministerie, de Zittende Magistratuur en de reclassering afspraken gemaakt die vanaf eind 2009 landelijk ondersteund worden met ICT. Dit past binnen de betere ketenafspraken gericht op versnelling van de doorlooptijden. Het geldt voor alle fasen van de voorwaardelijke straf, dus zowel voorafgaand aan de terechtzitting, ten behoeve van snelle start van de voorwaardelijke straf en het toezicht op de naleving van de bijzondere voorwaarden, als bij overtreding van de voorwaarden in de proeftijd. De reclassering en het Openbaar Ministerie maken heldere afspraken over terugmelding aan het Openbaar Ministerie bij overtreding van de voorwaarden. Het Openbaar Ministerie besluit welke reactie er moet volgen op overtreding. Indien het Openbaar Ministerie van mening is dat tenuitvoerlegging van de voorwaardelijk opgelegde straf nodig is, zal zij daartoe de noodzakelijke stappen ondernemen. Het Openbaar Ministerie kan ook (gedeeltelijke) wijziging van de voorwaarden vorderen. Soortgelijke activiteiten worden ondernomen in het programma Aanpak jeugdcriminaliteit. Hierop wordt in onderdeel 4.5.2.3. nader ingegaan.

Sinds 2008 werken vier arrondissementen aan de praktische versterking van het ketenproces rond voorwaardelijke trajecten. In Zwolle, Groningen, Maastricht en Amsterdam werken de reclassering, het Openbaar Ministerie en de politie nauw samen om het gedrag van recidivisten aan te pakken door een straf met bijzondere voorwaarden. Vanaf het najaar van 2009 starten het Openbaar Ministerie en de reclassering met de landelijke uitrol van het programma Justitiële Voorwaarden. In 2010 wordt ketenbreed gewerkt aan de invoering van het wetsvoorstel rond wijziging van de voorwaardelijke veroordeling, dat momenteel voor advies bij de Raad van State ligt.

---

<sup>44</sup> In situaties waarin onvoldoende tijd is om een QuickScan uit te voeren, zal voorlopig een beknopt advies zonder diagnostiek worden uitgebracht of adviseert de reclassering mondeling. Dat is nu bijvoorbeeld aan de orde bij vroeghulpbezoek door de reclassering op de dag van de voorgeleiding RC. De inzet is echter om toe te groeien naar de situatie waarin beknopte adviezen altijd gebaseerd zijn op de QuickScan.

#### 4.5.1.5 *Verbreiding keuzepalet strafrechter en verbeterde invulling sancties*

Gedragverandering van delinquenten vraagt om straffen "op maat". De rechter kan kiezen uit een palet aan verschillende sancties om delict, straf en kenmerken van de dader op elkaar aan te laten sluiten. Soms is een ISD-maatregel het meest passend en effectief, in andere gevallen een boete of gevangenisstraf met invrijheidstelling onder voorwaarden. Soms biedt een taakstraf een adequate reactie op het begane delict. Het sanctiepalet waaruit de rechter kan kiezen wordt in deze kabinetsperiode verbreed. Dit gebeurt door uitbreiding van de wettelijke mogelijkheden, zoals de invoering van het wijkverbod als zelfstandige strafrechtelijke maatregel, de gedragsbeïnvloedende maatregel voor jeugdigen en de versterking van voorwaardelijke straffen door de voorziene opname van een specifieke lijst met bijzondere voorwaarden in de wet. Om de mogelijkheden van de voorwaardelijke veroordeling maximaal te kunnen benutten wordt de regeling van de voorwaardelijke veroordeling gewijzigd. De inhoud van de bijzondere voorwaarde kan bijvoorbeeld zijn het deelnemen aan een gedragsinterventie, een contact- of locatieverbod of de verplichting om zich onder behandeling te stellen of op te laten nemen (forensische zorg).

Voorwaardelijke sanctiemodaliteiten bieden, door het opleggen van bijzondere voorwaarden, bij uitstek het justitiële kader waarbinnen de persoonsgerichte aanpak effectief kan zijn. Wanneer de rechter in zijn vonnis de bijzondere voorwaarden specificiert, geeft dat richting en houvast zowel voor de veroordeelde, als voor de reclassering die op de naleving daarvan toezicht houdt. De reclassering is het toezicht op de bijzondere voorwaarden ingrijpend aan het verbeteren. Invoering hiervan vindt eind 2009 plaats. Het verbeterde toezicht bestaat uit drie varianten van toezicht die zijn afgestemd op het risicoprofiel van de dader en het delict en gekoppeld zijn aan de bijzondere voorwaarden. Het recidiverisico en de kans op maatschappelijke schade bij recidive zijn leidend bij het bepalen van de zwaarte van de toezichtvariant. Voor jeugdigen is het sinds de inwerkingtreding van de Wet gedragsbeïnvloeding jeugdigen mogelijk om alle straffen en maatregelen met elkaar te combineren. Hierdoor is de jeugdrechter in staat optimaal maatwerk te bieden. Dat daaraan ook invulling wordt gegeven blijkt ook uit het rapport 'Afdoening van zeer ernstige delicten gepleegd door jeugdigen'<sup>45</sup>.

#### 4.5.1.6 *Verbetering inhoudelijke invulling straffen*

Naast verbreding van het keuzepalet van de rechter verbetert Justitie de inhoudelijke invulling van straffen, om in te grijpen in het delictgedrag.

Bij jeugdigen die in aanraking komen met Justitie, in het gevangeniswezen en tijdens voorwaardelijke straffen wordt in toenemende mate gewerkt met erkende gedragsinterventies. Per juni 2009 zijn voor jeugdigen zes gedragsinterventies erkend en negen voorlopig erkend. Voor volwassenen zijn er vijf erkend en twee voorlopig erkend.

De inhoudelijke verbetering van strafrechtelijke sancties gericht op gedragsverandering krijgt ook vorm door gerichte inkoop van forensische zorg. Een voorbeeld waarbij de inkoop door Justitie al leidt tot betere aansluiting tussen straf en zorg betreft de specifieke ambulante zorg die Justitie heeft ingekocht voor verslaafde justitiabelen met psychiatrische problematiek én een verstandelijke beperking. Justitie komt veel in

<sup>45</sup> Afdoening van zeer ernstige delicten gepleegd door jeugdigen, vervolgonderzoek naar aanleiding van de Motie Griffith (VVD), DSP-groep, december 2008. Aan de Tweede Kamer aangeboden bij brief van 16 maart 2009, TK 2008-2009, 28 741, nr. 16.

aanraking met daders bij wie die combinatie van problematiek ten grondslag ligt aan hun delictgedrag. Tot voor kort was voor hen geen passend zorgaanbod beschikbaar. Voorts wordt de invulling van straffen ook sterker gericht op blijvende gedragsverandering door het verbeteren van het toezicht op naleving van voorwaardelijke straffen.

#### 4.5.2 *Persoonsgerichte aanpak jeugd*

Een belangrijke doelgroep voor dit kabinet zijn de risicojongeren. Hiertoe is het programma Aanpak jeugdcriminaliteit ingericht. Dit programma omvat maatregelen die zijn ondergebracht in vier projecten: vroegtijdig ingrijpen, persoonsgerichte aanpak, snelle en consequente jeugdketen en passende nazorg.

##### 4.5.2.1 *Vroegtijdig ingrijpen bij 12-minners*

###### *Aanpak 12-minners*

Bij brief van 12 september 2008<sup>46</sup> is Uw Kamer geïnformeerd over het bestaande instrumentarium ten behoeve van de aanpak van 12-minners met (ernstig) probleemgedrag alsmede de maatregelen die het kabinet wil nemen. De uitwerking van deze maatregelen is door het kabinet in overleg met gemeenten, de MO-groep, politie, de Raad voor de Kinderbescherming, het Openbaar Ministerie en HALT Nederland ter hand genomen. Dit heeft tot de volgende ontwikkelingen geleid.

###### *Signalering 12-minners*

Een van de problemen die als oorzaak wordt beschouwd voor jeugdcriminaliteit en toename van de recidive is het onvoldoende vroegtijdig signaleren en interveniëren. Hierbij is de samenwerking tussen Centra voor Jeugd en Gezin en Veiligheidshuizen van belang. Daarbij heeft de politie de afgelopen periode haar bijdrage aan het vroegtijdig signaleren van en adviseren over risicojeugd, waaronder 12-minners, geïntensiveerd. Voor 12-minners is er een signaleringsinstrument, ProKid, met als doel risicovol gedrag bij 12-minners te signaleren. Als er sprake is van een risico, vindt doorverwijzing plaats naar Bureau Jeugdzorg. Dit instrument is door de politie Gelderland-Midden ontwikkeld en in gebruik genomen. Vanaf het najaar 2009 wordt ProKid gedurende minimaal 9 maanden getest in 4 politie regio's<sup>47</sup>, alvorens te besluiten tot landelijke uitrol. Voor een effectieve interventie is eerst een goede registratie nodig van de strafbare feiten die door 12-minners worden gepleegd. Uit onderzoek (2008) bleek dat deze registratie moest worden verbeterd. Besloten<sup>48</sup> is dat de registratie van 12-min verdachten zal plaatsvinden via de Basisvoorziening Handhaving welke per 1 januari 2010 operationeel is. Tot die tijd vindt de registratieplaats in de huidige regionale politiestructuren.

Uit nationale en internationale literatuurstudies en expertmeetings is gebleken dat de gepercipieerde pakkans een preventieve werking heeft op (jeugd)criminaliteit. Hieruit zijn diverse maatregelen – waarvan wordt aangegeven dat zij een positief effect hebben op een verlaging van de ervaren pakkans – gehaald, die worden uitgevoerd in een drietal pilotregio's. Voorbeelden van de maatregelen zijn: verhogen van het aantal betrapingen op heterdaad door de inzet van burgerparticipatie en verbeterde meldkamerprocedures en het werken met de shortlistmethodiek voor het in kaart brengen van jeugdgroepen

<sup>46</sup> TK 2007-2008, 28 684, nr. 167

<sup>47</sup> Politie regio's Amsterdam-Amstelland, Hollands-Midden, Gelderland-Midden en Brabant Zuid-Oost

<sup>48</sup> Binnen de Strategische Beleidsgroep Jeugd van de Raad van hoofdcommissarissen

om die vervolgens aan te pakken. Aan de hand van de pilots zal onderzocht worden wat het effect is van de ingezette maatregelen op de (gepercipieerde) pakkans. De pilots lopen van september 2009 tot in de zomer van 2010.

#### *Registratie 12-minners*

Om te kunnen signaleren is het van groot belang dan 12-minners die misdrijven plegen goed worden geregistreerd. Daardoor wordt de aard en de omvang van de 12-min problematiek inzichtelijk, kan sneller worden doorverwezen naar hulpverlening en kan een dossier opgebouwd worden voor het geval de 12-minner de strafrechtelijk vervolgbare leeftijd van 12 jaar bereikt. Inmiddels wordt duidelijk hoe korpsen registreren en welke verbeteringen kunnen worden doorgevoerd. Momenteel vindt een nulmeting en analyse plaats in vier politieregio's.

#### *Inzicht in aard en omvang*

Om een zo adequaat mogelijk beeld van de 12-min problematiek te krijgen is een onderzoek door het WODC gestart. Door middel van zelfrapportage door jeugdigen ontstaat inzicht in een deel van de criminaliteit dat niet bekend is (geworden) bij de politie. Het onderzoeksrapport komt medio 2010 beschikbaar.

#### *Direct handelen zodra kinderen overlast veroorzaken*

Op lokaal niveau lopen er diverse initiatieven om overlast door 12-minners aan te pakken. Straatcoaches en jongerenwerkers zorgen er samen met de politie voor dat kinderen en hun ouders worden aangesproken indien er sprake is van onacceptabel gedrag. In de gemeente Rotterdam start een pilot om een integrale 12-min aanpak te testen. In Amsterdam West wordt getest op welke wijze doorverwijzing van 12-minners in het veiligheidshuis plaats kan krijgen. Informatie over deze veelbelovende initiatieven wordt in december van dit jaar op een nieuw te lanceren website breed toegankelijk gemaakt.

In het Wetsvoorstel maatregelen bestrijding voetbalvandalisme en ernstige overlast wordt met artikel 172b Gemeentewet de burgemeester de bevoegdheid gegeven aan ouders van kinderen die herhaaldelijk groepsgewijs de openbare orde verstoren op te dragen het kind binnen te houden of van bepaalde plaatsen weg te houden. Het kabinet zal de focus leggen op een goede implementatie hiervan. Van een afzonderlijk wetsvoorstel waarover in de brief van 12 september 2008 werd gesproken, wordt dan ook afgezien.

#### *Sluitende en stevige aanpak*

Als jonge kinderen wegens crimineel gedrag met de politie in aanraking komen is dit een sterk signaal dat zorg noodzakelijk kan zijn. Om er voor te zorgen dat deze kinderen en hun ouders enerzijds worden aangesproken en anderzijds kunnen rekenen op de kortste weg naar passende zorg, wordt er met de politie, de MO-groep en de Bureaus Jeugdzorg een nieuw werkproces voorbereid. Deze verbeterde samenwerking wordt in 2010 geëffectueerd. Vooruitlopend hierop start in Den Haag eind 2009 een pilot waarin het werkproces in de praktijk wordt getest. De STOP-reactie komt met het nieuwe werkproces per 1 januari 2010 te vervallen.

### *Financieel sanctioneren*

Een vorm van aanspreken is ook het financieel sanctioneren van onwillende ouders. In de brief van 12 september 2008<sup>49</sup> heeft het kabinet aangekondigd te zullen verkennen of het mogelijk is om een boete op te leggen aan onwillende ouders én de uitbetaling van de kinderbijslag op te schorten in geval zij zich zelfs binnen een dwangkader onttrekken aan de noodzakelijke hulpverlening. Tijdens de Algemene Politieke Beschouwingen in 2008 heeft de Minister van Justitie toegezegd het sanctioneren van ouders van kinderen die crimineel gedrag vertonen nader te bezien. Het onderwerp kwam bij de Algemene Politieke Beschouwingen van 2009 ook aan de orde. Met het onderstaande wordt deze toezegging nagekomen.

Bij gevallen waarin een minderjarige een strafbaar feit pleegt en de opvoedingssituatie waarschijnlijk te wensen overlaat, kan de ouder niet direct strafrechtelijk worden aangesproken omdat de deze zelf geen concrete strafrechtelijke norm overschrijdt. In die gevallen waarbij ouders zelf aanwijsbaar nalatig zijn heeft dit kabinet maatregelen genomen waardoor ouders door middel van financiële instrumenten gestimuleerd worden hun ouderlijke rol te nemen. In het eerder genoemde wetsvoorstel ter bestrijding van voetbalvandalisme en ernstige overlast wordt - zoals hiervoor is vermeld - voorgesteld dat ouders, via een bevel van de burgemeester, worden verplicht te voorkomen dat hun kind zich zonder toezicht na een bepaald tijdstip op een bepaalde plaats bevindt. Opzettelijke overtreding van dit bevel is ingevolge artikel 184 van het Wetboek van Strafrecht strafbaar, waarbij een gevangenisstraf of boete kan worden opgelegd.

Voorts kan de kinderrechter, wanneer sprake is van een ondertoezichtstelling, een dwangsom of lijfswang opleggen indien de ouders zich onttrekken aan de schriftelijke aanwijzingen van de gezinsvoogd betreffende de verzorging en opvoeding van het kind. In aanvulling hierop is een voorstel in voorbereiding om de kinderbijslag op te schorten na machtiging van de kinderrechter daartoe. De Sociale Verzekeringsbank is gevraagd een Uitvoeringstoets toe te passen op dit voorstel. Het voornemen is dit voorstel bij Nota van wijziging op het Wetsvoorstel herziening kinderbeschermingsmaatregelen in te dienen, dat op 18 juli jl.<sup>50</sup> aan Uw Kamer is toegezonden. Met deze beide maatregelen is voldoende voorzien in de financiële sanctionering.

#### *4.5.2.2 Persoonsgerichte aanpak in de jeugd(strafrechts)keten*

##### *Landelijk diagnose instrumentarium*

De basis voor een persoonsgerichte aanpak is een gerichte en tussen ketenpartners afgestemde diagnose in de jeugd(strafrecht)keten. In overleg met ketenpartners en wetenschappers is een landelijk instrumentarium voor screening, risicosignalering en risicotaxatie ontwikkeld en begin 2009 opgeleverd. Hiermee hebben de ketenpartners de beschikking over een wetenschappelijk getoetst instrumentarium dat inzicht geeft in het recidiverisico van de jongere, belangrijke risicofactoren, de ontvankelijkheid van de jongere voor interventies en eventuele zorgpunten bij de jongeren. Jongeren kunnen hierdoor sneller en beter worden geholpen. In september 2009 zijn de pilots in Rotterdam en de Utrechtse Heuvelrug van start gegaan. De pilots lopen tot maart 2010 en worden gevolgd door evaluatieonderzoek, wat input moet opleveren voor de landelijke uitrol.

---

<sup>49</sup> TK 2007-2008, 28 684, nr. 167

<sup>50</sup> TK 2008-2009, 32 015 nr. 2

### *Gedraginterventies*

Er wordt toegewerkt naar een gericht aanbod aan gedragsinterventies dat is afgestemd op de problematiek van jeugdige delinquenten. Om de recidive van jeugdige delinquenten te kunnen verminderen moeten alle gedragsinterventies uit dit aanbod worden erkend door de Erkenningscommissie Gedragsinterventies Justitie. De Justitiële Jeugdinrichtingen zijn in 2008 gestart met de landelijke implementatie van erkende gedragsinterventies. De Raad voor de Kinderbescherming is hiermee begin 2009 begonnen.

### *Gedragsbeïnvloedende maatregel*

Zoals aan Uw Kamer is toegezegd<sup>51</sup> wordt in deze rapportage *Veiligheid begint bij Voorkomen* ook ingegaan op de ervaringen en resultaten met de gedragsbeïnvloedende maatregel. De persoonsgerichte aanpak jeugd heeft ook een nieuwe impuls gekregen door de inwerkingtreding (op 1 februari 2008) van het Wetvoorstel gedragsbeïnvloeding jeugdigen. De wet biedt de rechter de mogelijkheid om alle jeugdsancties met elkaar te combineren en heeft een nieuwe maatregel toegevoegd, namelijk de gedragsbeïnvloedende maatregel. Hiermee kan een meer op maat toegespitst programma aan een jeugdige worden opgelegd en worden de mogelijkheden tot gedwongen nazorg sterk uitgebreid.

Er is een groot aantal acties uitgevoerd om de implementatie van de gedragsmaatregel te bevorderen. Vanaf 1 januari 2009 wordt onder meer een viertal (voorlopig) erkende gedragsinterventies ingekocht. Er is veel aandacht besteed aan het verspreiden van kennis over de mogelijkheden die de gedragsbeïnvloedende maatregel biedt. De eerste 25 vonnissen met een gedragsmaatregel zijn geanalyseerd en met de justitiële ketenpartners besproken.

Het aantal opgelegde maatregelen is lager dan verwacht. In totaal is er sinds de inwerkingtreding van de wet aan 71 jongeren een gedragsmaatregel opgelegd (15 vonnissen in 2008; 56 vonnissen in 2009 op peildatum 1 september 2009). Om beter inzicht te krijgen in de omvang van de potentiële doelgroep voor de gedragsmaatregel is een impactanalyse uitgevoerd. Op basis van literatuur en gesprekken met inhoudelijke experts van alle betrokken ketenpartners is een rekenmodel opgesteld waarmee de omvang van de doelgroep op basis van scenario's kan worden doorgerekend. De conclusie van de analyse is dat de potentiële doelgroep kleiner wordt geschat dan de oorspronkelijke prognoses aangaven. In het meest optimistische scenario wordt het maximale aantal vonnissen met een gedragsmaatregel, na volledige implementatie, op jaarbasis geschat op ongeveer 250.

Uit de impactanalyse blijkt dat de inhoudelijke experts, onder meer de kinderrechters die zijn geconsulteerd, de gedragsmaatregel als een belangrijke aanvulling van het sanctiepallet zien. De gedragsmaatregel richt zich op jongeren die ernstige of een veelheid van delicten plegen en bij wie sprake is van meervoudige gedragsproblemen. Voor deze jongeren biedt de gedragsmaatregel in bepaalde situaties meer mogelijkheden dan bijvoorbeeld een voorwaardelijke PIJ of voorwaardelijke jeugddetentie met bijzondere voorwaarden. De gedragsmaatregel zal vooral worden ingezet als er behoefte

---

<sup>51</sup> Toezegging van de Staatssecretaris van Justitie gedaan tijdens het Algemeen Overleg in oktober 2008 over de Campussen.

is aan een duidelijk kader, een samenhangend pakket van gedragsinterventies dat door de kinderrechter wordt opgelegd en een forse stok achter de deur.

Niet alle onderzoeken, die gestart worden om te bezien of een gedragsmaatregel moet worden geadviseerd, leiden daadwerkelijk tot een gedragsmaatregel. Binnen een persoonsgerichte aanpak krijgen de jongeren een straf opgelegd die het beste bij hen past en waarmee tevens recht gedaan wordt aan de eisen van proportionaliteit. Het gedragsdeskundig onderzoek van de Raad voor de Kinderbescherming en/of via bemiddeling van het Nederlands Instituut voor Forensische Psychiatrie en Psychologie, aangevuld met een haalbaarheidsonderzoek van het Bureau Jeugdzorg leidt in alle gevallen tot een strafadvies waarin een concreet en afgewogen programma van interventies is opgenomen. In het vonnis kan de rechter dit programma dan overnemen. De Raad voor de Kinderbescherming zal in 2010 naar verwachting over 650 jeugdigen een dergelijk advies uitbrengen. Ook het NIFP zal een substantiële bijdrage leveren aan een passend strafadvies voor de deze doelgroep.

Uit de impactanalyse en uit de bezoeken aan de arrondissementen, rond de zomer van 2009, blijkt dat er grote vorderingen zijn gemaakt, maar dat de implementatie nog niet in alle arrondissementen is afgerond. Op basis van de gesignaleerde knelpunten is een nieuw actieplan opgesteld. Er zal veel aandacht besteed worden aan de uitwisseling van praktijkervaringen en best practices. In 2010 zullen de Raad voor de Kinderbescherming en de Bureaus Jeugdzorg, evenals in 2008 en 2009, aanvullend worden gefinancierd voor gedragsdeskundige onderzoeken en haalbaarheidsonderzoeken in de adviesfase en intensieve begeleiding gedurende de uitvoeringsfase. Begin 2010 zal er onderzoek gedaan worden naar de redenen waarom een onderzoek naar een gedragsmaatregel niet leidt tot een strafadvies gedragsmaatregel of waarom een strafadvies niet leidt tot het opleggen van een gedragsmaatregel. Ook zal bekeken worden wat de resultaten van de eerste 25 opgelegde gedragsmaatregelen zijn. Verder zal in de loop van 2010 nagegaan worden of de aannamen van de inhoudelijke experts over de omvang van de doelgroep van de gedragsbeïnvloedende maatregel aansluiten bij de praktijk en of de gesignaleerde knelpunten deels of geheel zijn weggenomen. Ook wordt in 2010 het inkoopproces van de gedragsinterventies geëvalueerd.

In de brief van 1 juli 2009 aan Uw Kamer bent U reeds kort geïnformeerd over de voortgang. De Wet gedragsbeïnvloeding jeugdigen wordt drie jaar na inwerkingtreding geëvalueerd.

#### *Leeftijdsgrenzen strafrecht*

Tijdens het AO over het Jaarplan Rechtspraak 2009 en de brief van de Staatssecretaris van Justitie inzake 'Kennis rechters van tenuitvoerlegging' op 13 mei 2009 is de Kamer toegezegd te reageren op het voorstel van professor Dorelijers inzake de verhoging van de leeftijdsgrens van het jeugdstrafrecht. Prof. Dorelijers heeft in zijn oratie op 8 mei 2009 gepleit voor een apart adolescentenstrafrecht voor jongeren van 15 tot en met 23 jaar. Reden daardoor is dat wetenschappelijk onderzoek laat zien dat de neurobiologische- en psychosociale ontwikkeling pas na het 23<sup>e</sup> levensjaar is voltooid, waardoor het risicogedrag en de emotieregulatie van jongeren verschilt van volwassenen. Hierdoor zou het onrechtvaardig zijn om jongeren vanaf 18 jaar te berechten volgens hetzelfde strafrecht als volwassenen.

In de brief van 13 januari 2009 ter beantwoording van de kamervragen van de leden Heerts en Bouchibti inzake een artikel 'Jeugdcriminaliteit wordt schromelijk overdreven'<sup>52</sup> is door de Minister van Justitie aangegeven dat het niet nodig wordt geacht om een apart adolescentenstrafrecht in te stellen voor daders tot en met 23 jaar. Het huidige stelsel biedt de rechter voldoende mogelijkheden om maatwerk te bieden. De rechter kan 18- tot 21-jarigen berechten volgens het jeugdstrafrecht, indien hij daartoe grond vindt in de persoonlijkheid van de dader of de omstandigheden waaronder het feit is begaan (art. 77c Sr). De rechter kan per geval bepalen welke straf of maatregel hij als passend beoordeelt in het licht van de ernst van het feit, het strafrechtelijke verleden en de persoon van de dader. Daarmee kan ook rekening worden gehouden met een verminderde ontwikkeling in psychosociaal – en/of neurobiologisch opzicht. In de praktijk blijken rechters weinig gebruik te maken van deze mogelijkheid<sup>53</sup>. Bovendien wordt, in het kader van de persoonsgerichte aanpak, tijdens de tenuitvoerlegging van de (vrijheidsbenemende) sanctie rekening gehouden met de ontwikkelingsfase waarin jongvolwassenen zich bevinden. Thans worden speciale afdelingen voor kwetsbare gedetineerden (waaronder ook jongvolwassenen) ingericht. In de Justitiële Jeugdinstellingen zal, na het opheffen van het onderscheid tussen opvang- en behandelinstellingen, worden gedifferentieerd naar ontwikkelingsfase.<sup>54</sup>

#### 4.5.2.3 *Snelle en consequente jeugdketen*

##### *Doorlooptijden*

In juni 2009 is het onderzoek naar de huidige doorlooptijden van sancties en maatregelen in de jeugdketen afgerond. In het onderzoeksrapport zijn de volgende aanbevelingen gedaan:

- Verbetering van de procesinrichting in de jeugdketen;
- Verbreding van bestaande good practices;
- Het formuleren van een ideaaltypisch proces;
- Herijken van het stelsel van Kalsbeeknormen zodat het stelsel aansluit bij aanstaande aanpassingen in het proces van de jeugdstrafrechtketen en het stelsel dekkend wordt gemaakt voor de hele keten, inclusief hoger beroep en de executie van de jeugdstraffen.

Dit jaar nog wordt gestart met de uitvoering van deze maatregelen om doorlooptijden te realiseren die minimaal conform de Kalsbeeknorm zijn.

##### *Pilot Amsterdam-West*

In april 2009 is Justitie samen met het lokale bestuur een pilot gestart in Amsterdam-West. Doel van de pilot is innovatieve werkwijzen te ontwikkelen om sneller en effectiever in te grijpen bij jongeren van 12 tot en met 15 jaar uit Amsterdam-West, die voor een misdrijf zijn opgepakt. Daarnaast is er aandacht voor 12-minners. Alle 12-minners die een delict hebben gepleegd worden besproken en geregistreerd binnen de ketenunit. De pilots lopen tot januari 2011.

##### *Reactie op niet naleving van voorwaarden*

Het is van belang dat er een passende en snelle reactie komt na een niet-naleving van de voorwaarden door de jeugdige. De huidige knelpunten zijn met de ketenpartners

<sup>52</sup> Aanhangsel van de Handelingen (TK 2008-2009, nr. 1211, p. 2539-2541)

<sup>53</sup> In 2002-2007 werd jaarlijks minder dan 0,1% van het totale aantal zaken tegen meerderjarigen afgedaan volgens het jeugdstrafrecht (Bron: OMDATA)

<sup>54</sup> TK 2006- 2007, 24 587 en 28 741, nr. 232, p. 7

besproken. Najaar 2009 worden de verbeterpunten beproefd in het arrondissement Breda, waarna landelijke uitrol mogelijk is.

#### *Informatie voorziening*

Om de lacunes en gebrekkige mogelijkheden in de informatie-uitwisseling in de jeugdstrafrechtketen te verbeteren is in 2008 gestart met een traject om ketenpartners beter in staat te stellen op een beveiligde manier digitaal met elkaar informatie uit te wisselen. Een aantal producten is inmiddels gerealiseerd, waaronder de lancering van de website [www.Privacywegwijzer.nl](http://www.Privacywegwijzer.nl), inclusief communicatie ten behoeve van de bekendheid hiervan, de start van een pilot in Limburg waarbij Bureau Jeugdzorg/jeugdreclassering toegang krijgt tot JD-online plus een inkijkfunctie op VIP en een besluit en start pilots rondom een ICT systeem voor Nazorg in samenwerking met de ketenpartners, waaronder gemeenten.

#### *4.5.2.4 Passende nazorg jeugdketen*

##### *Wettelijk verplichte nazorg voor jeugdigen die justitiële jeugdinrichtingen verlaten*

Het wetsvoorstel herziening Beginselenwet justitiële jeugdinrichtingen (Bjj) is aan Uw Kamer<sup>55</sup> toegezonden. In dit wetsvoorstel is de verplichte nazorg na jeugddetentie en PIJ-maatregel opgenomen. Inwerkingtreding is voorzien medio 2010.

##### *Netwerk- en trajectberaden*

Het verblijf van een jeugdige in een Justitiële jeugdinrichting (JJI) staat niet op zichzelf, maar is onderdeel van een langer traject. Vanaf september 2008 zijn de netwerk- en trajectberaden landelijk uitgerold. Dit is een vaste overlegstructuur waarin ketenpartners gezamenlijk zorgen voor een sluitende begeleiding van alle jeugdigen die een JJI in- en uitstromen. Via deze systematiek wordt zeker gesteld dat alle jeugdigen die op strafrechtelijke titel instromen in een JJI, passende nazorg krijgen bij uitstroom. Ook de gemeente van herkomst wordt hierbij betrokken, zodat al tijdens de detentiefase duidelijk wordt wat nodig is qua hulpverlenings- en zorgtrajecten en andere voorzieningen voor de jongere. Waar mogelijk wordt bij de structuur van de Veiligheidshuizen aangehaakt. In samenwerking met de VNG is in juli 2009 de Handreiking Nazorg Jeugd beschikbaar gekomen en verspreid onder alle gemeenten.

In de eerste fase van de uitrol van de netwerk-trajectberaden (september 2008 – april 2009) was de primaire doelgroep de grote groep jeugdigen die kort verblijven in de JJI, te weten de preventief gehechten, met een snelle schorsing (binnen enkele weken). Een eerste meting heeft uitgewezen dat 96% van deze jongeren die maart 2009 zijn ingestroomd in een JJI, begeleiding heeft gekregen bij uitstroom.

Een aangepast Uitvoeringskader Netwerk- en Trajectberaad is opgesteld met onderscheid naar specifieke doelgroepen (zoals o.a. jeugdigen met langdurige jeugddetentie, pij-ers en jeugdigen met een vervangende jeugddetentie). Dit uitvoeringskader wordt najaar 2009 vastgesteld en helpt de praktijk bij de informatie-uitwisseling tussen ketenpartners over de jeugdigen en het bepalen van de vervolgacties.

##### *Nazorg pij-ers*

Met betrekking tot nazorg specifiek ten behoeve van pij-ers heeft een werkgroep zich in de loop van 2009 gebogen over de juiste praktische samenwerkingsvorm tussen de

---

<sup>55</sup> TK 2008-2009, 31 915, nr. 2

(jeugd)reclassering en de JJI's. Doel is om aansluiting te zoeken bij de wijze waarop het forensisch psychiatrisch toezicht bij TBS wordt vormgegeven. Het advies en de hierin aanbevolen werkwijze is opgenomen in het Uitvoeringskader Netwerk- en Trajectberaad. Tevens is, vooruitlopend op de wettelijk verplichte nazorg, het project Vrijwillige Nazorg aan 18+ pij-ers verlengd totdat de wetswijziging van kracht wordt (naar verwachting 2010).

#### 4.5.3 *Terugdringen recidive veelplegers en passende nazorg*

Om de vereiste daling van de recidive te realiseren zet het kabinet in op een persoonsgerichte aanpak van veelplegers. In april 2009 is de WODC veelplegermonitor 2003-2006 verschenen (zie bijlage 2). Daaruit blijkt dat het aantal geregistreerde zeer actieve veelplegers landelijk met 4,7% is gedaald ten opzichte van 2003. Het aandeel van de zeer actieve veelplegers in het totale aantal jaarlijkse antecedenten daalde van 10% naar 6,9%. Dat is een daling van 31%.

##### *Jeugdige veelplegers*

Het aantal geregistreerde jeugdige veelplegers is tussen 2003 en 2006 wel toegenomen, en wel met 51%. Hun aandeel in de totale jeugdige verdachtenpopulatie is in beperkte mate toegenomen van 4,0 naar 4,9%. Er is een verschuiving van vermogensdelicten naar geweld en openbare orde en vernieling. Deze stijging is volgens het WODC vermoedelijk vooral het gevolg van registratie-effecten, omdat jeugd en vormen van criminaliteit, waarin veel jeugdigen een rol spelen (openbare orde/vernieelingen en geweld), meer aandacht hebben gekregen van politie en justitie. Veel justitiële maatregelen ter vermindering van jeugdcriminaliteit zijn in uitvoering zoals de veiligheidshuizen, de gedragsbeïnvloedende maatregel en de nazorg via de trajectbenadering; een aantal maatregelen is nog in ontwikkeling zoals het landelijk instrumentarium voor signalering en risicotaxatie en de landelijke handleiding leerplicht van het Openbaar Ministerie.

##### 4.5.3.1 *Verbetering toepassing ISD maatregel voor veelplegers*

Met de ISD-maatregel<sup>56</sup> kan de rechter een veelpleger voor meerdere vergrijpen tegelijk veroordelen en een zwaardere staf opleggen (maximaal 2 jaar). Met het oog op een nog meer effectieve tenuitvoerlegging van de ISD-maatregel zijn de volgende verbetermaatregelen uitgevoerd.

##### *Diagnostiek*

Sinds het najaar 2008 is binnen de ISD meer inzet mogelijk van psychiaters van het NIFP en inrichtingspsychologen voor diagnostiek en consulten. Dit draagt bij aan meer tijdige en gerichte doorgeleidingen naar de zorgvoorzieningen.

##### *Personeel*

Het personeel binnen de ISD-inrichting wordt opgeleid voor bejegening van de ISD-doelgroep met een complexe problematiek. Er worden in 2009 Zorg Behandel Inrichtingswerkers (ZBIW'ers) ingezet in plaats van Penitentiaire Inrichtingswerkers.

---

<sup>56</sup> Inrichting Stelselmatige Daders

Sinds januari 2009 wordt extra personeel ingezet voor persoonlijke begeleiding en mentoraat. Daarvoor is meer tijd beschikbaar gekomen door de invoering van een avondprogramma binnen de ISD-inrichtingen op drie dagen in de week.

#### *Geleidelijke overgang van intra- naar extramurale fase*

Om terugval in de laatste, extramurale fase van de ISD te voorkomen, maken alle ISD-inrichtingen een half-open fase mogelijk. Bij 6 inrichtingen is dit gerealiseerd. In de half-open fase kunnen geleidelijk meer verantwoordelijkheden aan de ISD'ers worden toegekend.

#### *Doorstroom naar zorgvoorzieningen*

Voor de doelgroep met een complexe meervoudige problematiek bestaan lange wachttijden voor plaatsing in een voorziening voor sterk gestoorde, licht verstandelijk gehandicapten (SGLVG). Daarom wordt voor 2010 en 2011 specifiek voor deze doelgroep extra zorgcapaciteit ingekocht. In 2009 is tevens meer capaciteit ingekocht bij de verslavingszorg en de beschermende woonvormen (RIBW). De samenwerking met zorgpartners wordt versterkt.

Uit een procesevaluatie van de ISD-maatregel blijkt dat gemeenten steeds meer verantwoordelijkheid nemen voor de nazorg van veelplegers. De lokale ketenoverleggen, ook in de voorfase van de ISD, dragen hieraan bij.

#### *Uitbreiding doelgroep*

Sinds 1 juli 2009 kan de ISD-maatregel ook voor illegale vreemdelingen (die aan de ISD-criteria voldoen) worden gevorderd. De maatregel ziet voor deze doelgroep niet op reïntegratie in Nederland maar, waar mogelijk, op terugkeer naar het land van herkomst en wordt daarom in zijn geheel intramuraal ten uitvoer gelegd. Criminaliteit en overlast door deze doelgroep wordt hiermee verder teruggedrongen.

#### *4.5.3.2 Passende Nazorg*

De ambitie van dit kabinet is dat de nazorg sluitend wordt. Dat houdt concreet in dat, ultimo 2010, 80 procent van de (ex)gedetineerden bij het verlaten van detentie beschikt over de noodzakelijke basisvoorzieningen, namelijk een identiteitsbewijs, huisvesting, inkomen, een plan voor schuldhulpverlening en de noodzakelijke (geestelijke) gezondheidszorg.

#### *Programma sluitende aanpak nazorg*

Goede begeleiding bij terugkeer in de maatschappij na afloop van een strafrechtelijke interventie is bepalend voor het welslagen van de interventie. Met het bieden van goede nazorg wordt aan een belangrijke randvoorwaarde voldaan voor het verminderen van recidive.

Daartoe is juli 2009 het Samenwerkingsmodel Nazorg<sup>57</sup> ondertekend door de Staatssecretaris van Justitie en de voorzitter van de VNG. In het Samenwerkingsmodel zijn de gezamenlijke ambities en de wederzijdse taken en verantwoordelijkheden van Justitie en gemeenten op de primaire leefgebieden wonen, inkomen/werk, scholing, identiteitsbewijs, schulden en zorg vastgelegd. Het Samenwerkingsmodel biedt een

---

<sup>57</sup> Dit samenwerkingsmodel is te vinden op de website [www.veiligheidbegintbijvoorkomen.nl](http://www.veiligheidbegintbijvoorkomen.nl)

landelijk normatief kader dat desgewenst op lokaal niveau kan worden ingericht. Ook is er overeenstemming over de financiering van de aanvullende inzet van gemeenten.

Streven is dat het Samenwerkingsmodel Nazorg ultimo 2010 in alle Penitentiaire inrichtingen en gemeenten geïmplementeerd is. De nazorgcoördinatie krijgt zoveel mogelijk vorm in de veiligheidshuizen. Er is ook een Handreiking nazorg opgesteld ter ondersteuning van het vormgeven van nazorg. Deze handreiking bevat de uitgangspunten, praktische tips en goede voorbeelden.

In het Samenwerkingsmodel nazorg zijn ook heldere afspraken gemaakt over de informatie-uitwisseling. Belangrijke wijziging is dat gemeenten vanaf 2010 binnen enkele dagen worden geïnformeerd dat een inwoner van die gemeente is gedetineerd en dat gemeenten de gelegenheid krijgen om aan de MMD'er<sup>58</sup> relevante informatie te verstrekken op de leefgebieden identiteitsbewijs, huisvesting, werk/inkomen, schulden en zorg die bij de gemeente al bekend is. Ook kan de gemeente dan gericht vragen neerleggen bij de MMD'ers. Om deze werkwijze te kunnen realiseren wordt het Digitaal Platform Aansluiting Nazorg (DPAN) eind 2009 aangepast. Daardoor kan de informatie van de MMD'er worden aangevuld door andere onderdelen binnen het Gevangeniswezen, zoals het Psycho Medisch Overleg. Dit leidt ertoe dat de informatie over de gedetineerde sneller bij elkaar komt en betrouwbaarder is, waardoor een gericht nazorgtraject al tijdens detentie kan starten. Het aantal gemeenten dat op DPAN aangesloten is neemt gestaag toe. Er zijn inmiddels bijna 300 gemeenten, waaronder de G31, aangesloten.

Om het aantal screenings en informatieoverdrachten te verhogen en de betrouwbaarheid van de informatie van MMD-ers te vergroten wordt binnen het Gevangeniswezen gestuurd op de kwaliteit en kwantiteit van de screenings. Dit heeft ertoe geleid dat de MMD'er in 2009 in 90% van de gevallen binnen 10 werkdagen de informatie over aanwezigheid van woning, werk, schulden, zorg en identiteitsbewijs aan de gemeente van terugkeer overdraagt.

#### *Pilot arbeidstoeleiding*

De samenwerking tussen de Penitentiaire inrichting, de gemeente, UWV WERKbedrijf en het Regionaal Opleidingscentrum (ROC) in de pilot arbeidstoeleiding verloopt gunstig. MMD'ers werken nauw samen met werkcoaches van het UWV WERKbedrijf om met de gedetineerden een traject van arbeidsbemiddeling te starten. Als er training in dat kader nodig is, bij voorbeeld een sollicitatietraining, wordt dat door het ROC verzorgd. De gemeenten is betrokken om te zorgen voor de nodige randvoorwaarden, zoals passende huisvesting. De tussenresultaten laten zien dat er meerdere gedetineerden zijn bemiddeld naar betaald werk. De pilot wordt op dit moment uitgebreid naar vijf andere locaties, waaronder Krimpen a/d IJssel en Almere.

De resultaten van de justitiële en gemeentelijke nazorg worden gemonitord. De eerste meting wordt najaar 2009 uitgevoerd door het WODC.

#### *Wet voorwaardelijke invrijheidstelling*

Vanaf 1 juli 2008 is de Wet voorwaardelijke invrijheidstelling van kracht. Op 29 augustus 2008 is de eerste persoon voorwaardelijk vrij gekomen. In de periode van 1 juli 2008 tot 1 juni 2009 is over in totaal 289 veroordeelden advies uitgebracht. Tot medio april 2009

---

<sup>58</sup> Medewerker Maatschappelijke Dienstverlening

zijn er 50 veroordeelden onder voorwaarden vrijgekomen. Begin 2009 is uit een berekening naar voren gekomen dat het aantal personen dat in aanmerking komt voor de voorwaardelijke invrijheidstelling zal oplopen tot ongeveer 1500 per jaar.

#### 4.5.4 *Veiligheidshuizen*

De persoonsgerichte aanpak komt voor een belangrijk deel samen in de veiligheidshuizen waar gemeenten, jeugd- en zorginstellingen, (jeugd)reclassering, de Raad voor de Kinderbescherming en de politie met het Openbaar Ministerie samenwerken in de aanpak van criminaliteit en overlast.

##### *Landelijke dekking*

Eind 2009 is een landelijk dekkend netwerk van Veiligheidshuizen gerealiseerd. Per 1 november 2009 zijn er 37 Veiligheidshuizen operationeel<sup>59</sup>. Met de ingeplande openingen van de veiligheidshuizen in, Zaanstad, Arnhem, Haarlem, Schiedam, Leiden, Zwolle/Deventer, Hilversum en Tiel zal eind 2009 een landelijk dekkend netwerk van 45 Veiligheidshuizen gerealiseerd zijn.

##### *Kennisnetwerk*

Sinds maart 2009 is de landelijke website [www.veiligheidshuizen.nl](http://www.veiligheidshuizen.nl) operationeel. Deze website bevat naast een algemeen deel, een besloten deel voor de Veiligheidshuizen. Op dit besloten deel delen Veiligheidshuizen kennis en ervaringen door het beschikbaar stellen van verschillende documenten zoals samenwerkingsconvenanten, privacyprotocollen, proces- en projectbeschrijvingen. Ook biedt het besloten deel de mogelijkheid van een forum, waarin deelnemende partijen elkaar kunnen bevragen en discussies kunnen voeren. De website wordt regelmatig gebruikt.

Tijdens twee landelijke bijeenkomsten van coördinatoren Veiligheidshuizen zijn ervaringen uitgewisseld op het gebied van financiën, registratiesystemen, monitoring en onderzoeken. De bijeenkomsten hebben een functie in het opbouwen en versterken van de netwerken tussen de coördinatoren.

##### *Informatie-uitwisseling*

Alle Veiligheidshuizen geven aan dat ze voor alle casusoverleggen privacyconvenanten hebben opgesteld. Uit een analyse die begin 2009 is uitgevoerd naar de informatieoverdracht binnen Veiligheidshuizen, kwam naar voren dat er behoefte is aan één geautomatiseerd systeem ten behoeve van de casusoverleggen. Er zijn nu verschillende systemen in gebruik, die niet altijd onderling uitwisselbaar zijn en die zeer verschillen in prestaties. Ook de voortgang van de in het casusoverleg gemaakte afspraken wordt op diverse manieren gemonitord.

Om de registratie te verbeteren is een project gestart om te komen tot een Generiek Casusondersteunend Systeem (GCOS). Dit systeem heeft tot doel om de Veiligheidshuizen te ondersteunen in het registreren van gezamenlijke informatie in het Veiligheidshuis, sturing op de casusoverleggen en het genereren van de benodigde managementinformatie. Er zal worden aangesloten op bestaande systemen. In drie pilots (Tilburg, Utrecht en Almelo/Enschede) wordt een start gemaakt met het ontwikkelen van een generiek systeem. Samen met andere Veiligheidshuizen zal dit in de loop van 2010

---

<sup>59</sup> Alkmaar, Almelo, Almere, Amersfoort, Amsterdam (5 ketenunits), Bergen op Zoom, Breda, Den Haag, Den Helder, Drenthe (Assen, Emmen, Hogeveen), Dordrecht, Ede, Eindhoven, Enschede, Gouda, Groningen, Heerlen, Helmond, Hengelo, 's Hertogenbosch, Kerkrade, Leeuwarden, Maas en Leijgraaf (Oss e.o.), Maastricht, Noord-Oost Gelderland (Apeldoorn, Doetinchem, Harderwijk, Zutphen), Nijmegen, Roermond, Rotterdam, Sittard-Geleen, Tilburg, Utrecht, Venlo en Vlissingen.

verder ontwikkeld worden. Gekozen is om een systeem te ontwikkelen dat aanvullend is op bestaande systemen, dat aansluit op de behoeften van de Veiligheidshuizen en leidt tot meer eenduidigheid in de wijze waarop de Veiligheidshuizen registreren.

#### *Afstemming Veiligheidshuizen, Zorg- en Adviesteams (ZAT) en Centra voor Jeugd en Gezin (CJG)*

Door de Ministeries van Justitie, Jeugd & Gezin en Onderwijs en Cultuur en Wetenschap wordt aan de afstemming tussen veiligheidshuizen, ZAT's en de CJG's, praktische ondersteuning gegeven. Zo zullen op basis van voorbeelden uit de praktijk, onder andere zoals gepresenteerd tijdens een landelijke conferentie van Jeugd & Gezin op 7 oktober jl., cruciale kwaliteitscriteria voor een effectieve afstemming tussen genoemde partijen worden vastgesteld. Ook wordt hiertoe door het Nederlands Jeugdinstituut en het CCV<sup>60</sup> een handreiking ontwikkeld.

#### *Monitoring*

Uit de Uw Kamer toegezonden evaluatie Justitie in de buurt<sup>61</sup> kwam naar voren dat veel Veiligheidshuizen moeite hebben met het formuleren en meten van doelen en resultaten. In een deelproject wordt, samen met de Veiligheidshuizen, gewerkt aan het opzetten van een praktisch monitorsysteem. Hierdoor worden de Veiligheidshuizen ondersteund in het meetbaar maken van de resultaten. In 2010 ontstaat hierdoor meer zicht op hoe de Veiligheidshuizen functioneren en welke resultaten er behaald worden.

#### *Eerste resultaten*

Een aantal Veiligheidshuizen is al bezig met het inzichtelijk maken van de resultaten. Uit de cijfers die op dit moment bekend zijn blijkt dat bij de veelplegers die vanuit het Veiligheidshuis een maatwerktraject hebben gekregen minder vaak recidiveren en minder delicten plegen. In Midden-Limburg bleek dat 35% van de veelplegers die in het Veiligheidshuis behandeld zijn in 2008 geen strafbare feiten pleegden (op basis van de politieregistratie). Daarnaast bleken de veelplegers 31% minder delicten te plegen ten opzichte van 2006 en 2007. Bij jeugdige veelplegers is het delictgedrag met 32% afgenomen. In Midden-Limburg namen overlast en diefstal af met respectievelijk 7% en 16%. Ook in Maastricht bleek dat de geprioriteerde doelgroepen die een persoonsgerichte aanpak vanuit het Veiligheidshuis krijgen minder vaak in aanraking met de politie komen. Van de geprioriteerden is 56% niet met de politie in aanraking gekomen sinds ze zijn gestart met de persoonsgerichte aanpak. In Tilburg is gebleken dat er in de periode 2000-2008 een daling was van 51% van het aantal jongeren tot 18 jaar dat opnieuw een delict pleegt nadat bij het Veiligheidshuis een gezamenlijk Plan van Aanpak was gemaakt. Sinds 2006 daalt het aantal Tilburgse jeugdverdachten en het aantal jeugdige first offenders. Het totaal aantal veelplegers in Tilburg daalde van 390 in 2006 naar 314 in 2009. In Tilburg zijn de doorlooptijden in de afhandeling van zaken door de samenwerking in het Veiligheidshuis sterk bekort. Ook de eerste resultaten van het Veiligheidshuis in Enschede zijn positief. De sluitende veelplegeraanpak vanuit dit Veiligheidshuis heeft tot doel te komen tot een substantiële afname van het aantal veelvoorkomende vermogensdelicten. Wetenschappelijke monitoring laat zien dat in Enschede over de periode 2005-2007 het aantal gepleegde misdrijven door de aldaar gevolgde veelplegers met 49% is gedaald. In Friesland zit inmiddels 40% van de veelplegers in detentie of in een hulpverleningstraject. Eind 2010 zal Uw Kamer op basis van de evaluatie meer informatie ontvangen over de resultaten van de Veiligheidshuizen.

<sup>60</sup> Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid

<sup>61</sup> TK 2008-2009, 28 684, nr. 213.

## **4.6 Bestrijding van vormen van ernstige criminaliteit**

Veel vormen van criminaliteit in Nederland zijn de afgelopen jaren behoorlijk teruggedrongen. Bepaalde vormen van ernstige criminaliteit blijken echter in de praktijk weerbarstig. Daarbij gaat het om georganiseerde misdaad, financieel-economische criminaliteit en cybercrime. Het vergt een extra inspanning om die vormen van criminaliteit krachtig aan te pakken. Derhalve zijn drie versterkingsprogramma's ingesteld op het gebied van de versterking van de bestrijding van de georganiseerde misdaad, de financieel-economische criminaliteit en de cybercriminaliteit<sup>62</sup>. Deze vormen van criminaliteit vinden vooral daar plaats waar de gelegenheid of omstandigheden het meest gunstig zijn voor daders. Nederland kent, in vergelijking met andere landen, een ruime gelegenheidsstructuur<sup>63</sup>. De maatregelen van dit kabinet zijn daarom, naast het aanpakken en ontmantelen van criminele samenwerkingsverbanden, ook gericht op het verkleinen van die gelegenheidsstructuur met het doel om criminele handelingen te bemoeilijken of te voorkomen<sup>64</sup>. De uitvoering van drie versterkingsprogramma's is in volle gang. Deze programma's hebben een aantal gemeenschappelijke kenmerken, die hierna worden toegelicht.

### **4.6.1 Gezamenlijke kenmerken in de aanpak**

#### *4.6.1.1 Versterking capaciteit en kwaliteit van opsporingsinstanties*

Het versterken van de politie, de FIOD-ECD, het Openbaar Ministerie en de Zittende Magistratuur is een onmisbaar element in de aanpak van georganiseerde criminaliteit, financieel-economische criminaliteit en cybercrime. Het gaat hier om de gerichte uitbreiding van specialistische capaciteit (fte's), om de verbetering van kennis en expertise en om de ontwikkeling van technische innovaties.

Per augustus 2009 is het Openbaar Ministerie voor de verschillende programma's met 130 fte uitgebreid. Dan gaat het om informatie-officieren, criminologen, fraude-officieren, cybercrime-officieren, mensenhandel-officieren, advocaten-generaal, daaraan toegevoegde beleidsmedewerkers, secretarissen en overige ondersteuning. Ook is de Rijksrecherche met 13 fte uitgebreid ter versterking van de aanpak van corruptie. Alle regioparketten van het Openbaar Ministerie hebben één fte officier van Justitie gekregen om in meer zware of ingewikkelde zaken met dubbele bezetting te kunnen opereren. Ook hebben vijf parketten een extra officier van Justitie gekregen ten behoeve van een pool waarop bij dit soort zaken een beroep kan worden gedaan door de parketten.

De politie is deze periode met in totaal 41 fte's uitgebreid aan extra informatieanalisten en financieel specialisten. Het doel is om in 2012 tot een uitbreiding met 177 fte te komen.

Zowel het Openbaar Ministerie als de politie hebben nieuwe opleidingen ontwikkeld en bestaande geactualiseerd. Ook is geïnvesteerd in ICT.

---

<sup>62</sup> Deze versterking vindt plaats in het kader van de beleidsprogramma's 'Versterking Aanpak Georganiseerde Misdaad' en 'Financieel-economische Criminaliteit', het 'actieprogramma bestuurlijke aanpak van de georganiseerde misdaad' en de maatregelen op het gebied van rechtshandhaving op internet, waarover de Tweede Kamer in de vorige *Voortgangsrapportage Veiligheid begint bij Voorkomen* is geïnformeerd.

<sup>63</sup> De meest belangrijke kenmerken die deze gelegenheidsstructuur bepalen zijn: bevolkingsdichtheid, urbanisatiegraad, (internationaal) goederen- en dienstenverkeer, bezit van luxe consumptiegoederen, levensstijl, technologische ontwikkelingen, en informatietechnologie.

<sup>64</sup> In de literatuur wordt deze situationele aanpak ook beschreven als: tegenhouden, logistieke preventieve aanpak, bestuurlijke preventie, opwerpen van bestuurlijke blokkades, barrières en drempels.

#### 4.6.1.2 *Werken volgens de programmatische aanpak*

In alle drie de versterkingsprogramma's is het voorkomen van de genoemde vormen criminaliteit een belangrijk onderdeel. Dat komt onder meer tot uitdrukking in de programmatische aanpak, die zich richt op het tegengaan van factoren die (bedoeld of onbedoeld) criminele activiteiten kunnen bevorderen. Daarbij worden deze criminele activiteiten zowel langs preventieve, toezichthoudende, fiscale, bestuurlijke én strafrechtelijke weg aangepakt. Gekeken wordt naar de gehele 'criminele' keten en met name naar die schakels waar de meest effectieve barrières kunnen worden opgeworpen.

#### 4.6.1.3 *Proeftuinen*

De programmatische aanpak wordt onder andere in de vorm van proeftuinen op verschillende manieren in de praktijk gebracht en verder ontwikkeld. De proeftuinen zijn gekoppeld aan concrete opsporingsonderzoeken. Op dit moment zijn het Openbaar Ministerie en de politie 16 proeftuinen gestart op de thema's georganiseerde hennepcultuur (5), mensenhandel/mensensmokkel (6), kinderporno (1), fraude/heling op internet (1), onverklaarbaar vermogen/witwassen (1), vastgoed (1), en ICT als doelwit van cybercrime (1).

Binnen de proeftuinen werken de betrokken partners aan het ontwikkelen van een behoorlijke verscheidenheid aan barrières die kunnen worden opgeworpen. Door deze te beproeven en uiteindelijk waar mogelijk aan elkaar te koppelen, kunnen robuuste werkzame barrièremodellen worden neergezet. Doel van de proeftuinen is op basis van de opgedane ervaringen te komen tot 'best practices' die breder kunnen worden toegepast. Om te waarborgen dat de opgedane kennis en ervaring in de toekomst breed kan worden ingezet, monitort en evalueert het WODC de proeftuinen. De lessen en ervaringen die worden opgedaan in de proeftuinen, worden beschikbaar gesteld aan de andere korpsen en parketten en onder de aandacht gebracht van (lokale) besturen. Hoewel nog geen enkele proeftuin zich in het stadium bevindt dat er daadwerkelijk conclusies getrokken kunnen worden, zijn de vooruitzichten veelbelovend.

#### 4.6.1.4 *Bestuurlijke rapportages*

De onderzoeken die in de proeftuinen lopen, worden alle voorzien van een bestuurlijke rapportage. In de bestuurlijke rapportages doen de politie, het Openbaar Ministerie en de opsporingsdiensten aanbevelingen aan bestuurlijke of private partners over belemmeringen van meer structurele aard die zij tijdens strafrechtelijke onderzoeken hebben geconstateerd. Naar verwachting kan met goede bestuurlijke rapportages veel winst worden behaald.

#### 4.6.1.5 *Taskforces*

Aan ieder thema wordt in principe een 'taskforce' gekoppeld die voor een sterke impuls van de aanpak op dit specifieke thema moet zorgen. Er zijn op dit moment drie taskforces ingesteld: de Taskforce mensenhandel, de Taskforce Aanpak georganiseerde hennepcultuur en de Taskforce Aanpak misbruik vastgoed. De Taskforce Kinderporno wordt in november 2009 door de Minister van Justitie geïnstalleerd. De Taskforce Overige internetgerelateerde criminaliteit zal onder meer gericht zijn op hightech cybercrime en online fraude. Ook deze taskforce zal waarschijnlijk nog in 2009 van start gaan.

Aan de taskforces kunnen behalve het Openbaar Ministerie, de politie en andere ketenpartners ook marktpartijen, zoals internetproviders en verzekeraars, deelnemen. Uit de proeftuinen kunnen knelpunten in de uitvoering en de wetgeving naar voren komen. De aan de taskforce deelnemende partijen hebben als taak te zorgen voor het opheffen van de geconstateerde knelpunten en het toepassen van de inzichten die zijn opgedaan over de mogelijkheden om barrières op te werpen.

#### *4.6.1.6 Verbeterde informatie-uitwisseling en analysefunctie*

Het programma Intelligence vormt een van de rode draden door de versterkingsprogramma's. Om de informatiegestuurde opsporing tot ontwikkeling te brengen werken het Openbaar Ministerie en de politie intensief samen. Zij maken gezamenlijk informatieproducten voor zowel het nationaal niveau als het regionaal niveau. Voorbeelden van informatieproducten zijn criminaliteitsbeeldanalyses, periodieke overzichten van zaken, jaarrapportages over afgeronde onderzoeken en bestuurlijke rapportages. De politie en het Openbaar Ministerie sturen vervolgens op het gebruik van de ontwikkelde informatieproducten in het proces van opsporing en vervolging van strafbare feiten en in de programmatische aanpak.

Door preventieve, toezichthoudende, fiscale, bestuurlijke en strafrechtelijke disciplines samen te laten werken, komt een intensievere vorm van informatie-uitwisseling tot stand. Het wegnemen van bestaande belemmeringen is een belangrijk aandachtspunt. In dit verband zij verwezen naar de brief aan Uw Kamer van 11 maart 2009<sup>65</sup>, waarin een uitvoerig overzicht is opgenomen van de bestaande wettelijke mogelijkheden en de reeds in gang gezette en nog voorgenomen maatregelen ter verbetering van de informatie-uitwisseling.

#### *4.6.1.7 Versterking afnemen crimineel vermogen*

Naast de klassieke dadergerichte en stofgerichte aanpak zijn de versterkingsprogramma's mede gericht op het afnemen van crimineel vermogen. Om succesvol te zijn moet bij ieder strafrechtelijk onderzoek naar winstgedreven criminaliteit in een vroegtijdig stadium aandacht worden besteed aan de financiële aspecten van de zaak. Daarnaast dient de inzet, ook in internationaal verband, van politie en Bijzondere Opsporingsdiensten er op gericht te zijn te voorkomen dat crimineel vermogen weggesluisd wordt.

#### *4.6.1.8 Versterking internationale component*

De drie versterkingsprogramma's bevatten alle grensoverschrijdende aspecten. Het verbeteren van de internationale samenwerking is derhalve een belangrijk gemeenschappelijk kenmerk. In paragraaf 4.6.3 wordt hier uitgebreid op ingegaan.

#### *4.6.1.9 Nadruk op onderlinge samenhang intensiveringprogramma's*

Tussen de programma's wordt nauw samengewerkt op verschillende activiteiten. De versterking van de aanpak van de financieel-economische criminaliteit komt immers rechtstreeks ten goede aan de aanpak van georganiseerde criminaliteit. Ook speelt bij

---

<sup>65</sup> TK 2008-2009, 29 911, nr. 23

financieel-economische criminaliteit vaak het misbruik van internet een grote rol. Al eerder is gerefereerd aan de intelligence-functie. De noodzakelijke samenhang leidt ook tot een verbeterde samenwerking tussen de verschillende betrokken partijen.

De voortgang op en de onderlinge samenhang tussen de beleidsprogramma's wordt bewaakt door een landelijke stuurgroep onder voorzitterschap van het Ministerie van Justitie.

#### **4.6.2 Programma Versterking Aanpak Georganiseerde Misdad (PVAGM)**

Doelstelling van Programma Versterking Aanpak Georganiseerde Misdad (PVAGM) is het terugdringen van illegale markten die samenhangen met de georganiseerde misdaad, het opwerpen van drempels voor de georganiseerde misdaad, het afbreken van gelegenheidsstructuren en het tegengaan van vermenging van de onder- en bovenwereld. Om deze doelstellingen te realiseren zijn de volgende resultaatgebieden benoemd: de bestuurlijke en preventieve aanpak (1), de strafrechtelijke aanpak (2) en de internationale samenwerking (3).

##### *4.6.2.1 Bestuurlijke en preventieve aanpak georganiseerde misdaad*

Bij de bestuurlijke aanpak van georganiseerde misdaad richt het bestuur zich op het tegengaan van cruciale ondersteunende activiteiten van de georganiseerde misdaad. .

##### *Inrichting Regionale Informatie- en Expertise Centra*

De bestuurlijke aanpak van de georganiseerde criminaliteit krijgt een impuls door de inrichting van een landelijk dekkend netwerk van 11 Regionale Informatie- en Expertise Centra (RIEC's). Eind 2009 zijn alle RIEC's naar verwachting operationeel. De RIEC's hebben als taak de gemeenten in de regio te ondersteunen, waarbij wordt samengewerkt met het Openbaar Ministerie, de politie, de Belastingdienst, de fiscale en sociale opsporingsdiensten en private partijen, zoals woningbouwcorporaties, makelaars, projectontwikkelaars, notarissen, advocaten, accountants en fiscaal juristen. De RIEC's richten zich ten behoeve van het lokaal bestuur op de thema's vastgoed, mensenhandel, georganiseerde hennepcultuur, witwassen en andere vormen van financieel-economische criminaliteit. De RIEC zal ook de opvolging van de geleverde bestuurlijke rapportages monitoren en eventueel namens het bestuur als adresant van de bestuurlijke rapportages fungeren.

##### *Verbetering werking en toepassing Wet BIBOB<sup>66</sup>*

De werking en toepassing van de Wet BIBOB wordt verbeterd op basis van de uitkomsten van de in juli 2007 verschenen evaluatie<sup>67</sup>. In 2008 is het onderzoek naar de uitbreiding van de Wet BIBOB gereed gekomen. Uw Kamer is hierover per brief geïnformeerd<sup>68</sup>. In het voorjaar 2010 wordt het voorstel tot wijziging van de wet BIBOB aan Uw Kamer aangeboden. Met de wijziging van de Wet BIBOB wordt het aantal sectoren waarop de wet van toepassing is, uitgebreid. Tevens wordt een aantal wijzigingen doorgevoerd om

---

<sup>66</sup> De werking en toepassing van de Wet BIBOB (Bevordering Integriteit Beoordelingen door het Openbaar Bestuur) wordt verbeterd, op basis van de uitkomsten van de in juli 2007 verschenen evaluatie Brief van de Ministers van Justitie en Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties aan de Tweede Kamer van 16 juli 2007 (TK, 2007-2008, 31 109, nr. 1).

<sup>67</sup> Brief van de Ministers van Justitie en Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties aan de Tweede Kamer van 16 juli 2007 (TK 2007-2008, 31 109, nr. 1).

<sup>68</sup> TK 2008-2009, 31 109 nr. 4

de toepassing van de wet te verbeteren. Omdat informatie uit witwasonderzoeken dan ook betrokken kan worden bij het opstellen van een BIBOB-advies, komen de verbeteringen van het BIBOB-instrumentarium ook ten goede aan de witwasbestrijding en daaraan gerelateerde vastgoedcriminaliteit.

#### *Preventieve doorlichtingen*

Het preventief doorlichten van branches en sectoren draagt eveneens bij aan het voorkomen van georganiseerde criminaliteit. In de zomer van 2008 is de preventieve doorlichting van de kunsthandel met een beleidsreactie aan Uw Kamer<sup>69</sup> aangeboden. Mede naar aanleiding van aanbevelingen uit deze doorlichting is het Unescoverdrag inzake de onrechtmatige invoer, uitvoer of eigendomsoverdracht van cultuurobjecten geratificeerd. In maart 2009 volgde het rapport over de preventieve doorlichting van de taxibranche<sup>70</sup>. De aanbevelingen daarvan worden nu uitgewerkt. Op dit moment loopt een preventieve doorlichting van een specifieke gemeente. De uitkomsten hiervan zullen worden gebruikt om een instrument te ontwikkelen waarmee gemeenten in de toekomst op relatief eenvoudige wijze zelfstandig de risico's voor het doordringen van georganiseerde criminaliteit in het eigen gebied kunnen inschatten en aanpakken. Naar verwachting is deze doorlichting in 2010 gereed.

#### *4.6.2.2 De strafrechtelijke aanpak*

De versterking van de informatie- en analysefunctie van het Openbaar Ministerie en de politie, waaronder de implementatie van het Nationaal Intelligence Model (hierna: NIM) heeft tot doel om te komen tot een meer informatiegestuurde opsporing. Dit betekent dat op basis van betrouwbare en actuele informatie en analyses, keuzes worden gemaakt over de inzet van mensen, middelen en wijze van aanpak.

Om het bovenstaande te bewerkstelligen investeren het Openbaar Ministerie en de politie allereerst in uitbreiding van de formatie voor informatieanalyse. De formatie bij de politie is naar de stand van 1 juli 2009 uitgebreid met 29 fte en zal dit jaar nog oplopen tot 31,6. De doelstelling is om in 2012 in totaal 77 (fte) NIM-analisten te hebben aangesteld binnen de informatieorganisatie van de politie. Het Openbaar Ministerie heeft in dit kader op alle 11 regioparketten, het Landelijk Parket en het Functioneel Parket informatie-officieren aangesteld. De aanstelling van criminologen loopt eveneens voorspoedig.

Op de tweede plaats krijgt 'intelligence' een nadrukkelijker rol in de opleidingen binnen de politie en het Openbaar Ministerie. Zo is op de Politieacademie per 1 juni 2009 een lectoraat Intelligence ingericht, dat zich richt op de strategische vragen die voortvloeien uit de introductie van 'intelligence-sturing' in Nederland en op het vermeerderen van de praktische politiekundige kennis.

Op de derde plaats hangt het ontwikkelen van de informatieanalyse samen met de informatieproducten die het Openbaar Ministerie en de politie op nationaal en regionaal niveau maken, zoals de criminaliteitsbeeldanalyses (zoals het Nationaal Dreigingsbeeld Zware of Georganiseerde Criminaliteit uit 2008<sup>71</sup>) en de bestuurlijke rapportages. Deze dragen bij aan een verbetering van de informatie-inwinning op het gebied van

<sup>69</sup> TK 2007-2008, 31 255, nr. 10

<sup>70</sup> TK 2008-2009, 29 911, nr. 25.

<sup>71</sup> Op basis van het nationaal dreigingsbeeld zijn voor de periode 2008-2012 de volgende speerpunten benoemd: witwassen (onder andere via investeringen in vastgoed); mensenhandel en -smokkel; terrorisme en andere extreme vormen van ideologisch gemotiveerde misdaad; grootschalige hennepcultuur; handel in cocaïne en heroïne; productie van en handel in ecstasy en amfetamine.

georganiseerde misdaad, het in beeld krijgen van factoren die de georganiseerde misdaad faciliteren en het treffen van maatregelen om deze factoren aan te pakken.

Doel is om binnen de proeftuinen zoveel mogelijk informatiegestuurd te werken.

#### 4.6.2.3 *Internationale samenwerking*

De uitvoering van de aangekondigde maatregelen op het gebied van internationale samenwerking is in volle gang. Deze verloopt langs drie lijnen, waarvan hieronder enkele voorbeelden genoemd worden.

##### *Versterking operationele samenwerking in EU-verband*

In het in 2008 door Europol uitgebrachte Organised Crime Threat Assessment (OCTA) zijn de prioriteiten in de aanpak van de georganiseerde misdaad vastgesteld. Deze zijn ook als prioriteit benoemd in het eerder genoemde Nationaal Dreigingsbeeld van Nederland. In de grensoverschrijdende aanpak van deze prioriteiten wordt steeds meer gebruik gemaakt van de beschikbare EU-instrumenten zoals Europol, Eurojust en gemeenschappelijke onderzoeksteams (Joint Investigation Teams). In 2008 zijn twee JIT's gestart met Duitsland en België gericht op mensenhandel en harddrugs. In 2009 zijn tot nu toe vier JIT's gestart, één met Frankrijk (witwassen), één met het Verenigd Koninkrijk (moord) en twee met België (synthetische drugs en grootschalige vermogenscriminaliteit). Het aantal uitgewisselde berichten tussen Nederland en Europol is in 2008 toegenomen. Ook heeft Nederland in 2008 van alle lidstaten de meeste verzoeken bij Eurojust ingediend om een zaak te openen, te weten 104 zaken tegen 70 in 2007.

De samenwerkingsovereenkomst tussen Europol en Eurojust is herzien ter versterking van de internationale samenwerking. Dit met het oog op een betere onderlinge uitwisseling van informatie die nodig is voor het vervullen van hun respectievelijke taken. De herziene overeenkomst treedt in werking op het moment dat het Europol Raadsbesluit op 1 januari 2010 in werking treedt. In 2008 heeft Eurojust deelgenomen aan de activiteiten voor zes aanvullende analysebestanden van Europol en werd Europol in 2008 bij 30 zaken van Eurojust ingeschakeld.

Er wordt geïnvesteerd in het beter functioneren van de rechtshulporganisatie in Nederland. Daarbij gaat het onder meer om de verdere professionalisering van de Internationale Rechtshulp Centra (IRC's) en het stroomlijnen en verbetering van de werkprocessen.

Ter bestrijding van mensenhandel zijn voorts verschillende activiteiten uitgevoerd of nog in uitvoering in Bulgarije en Roemenië. In Bulgarije zijn de activiteiten voornamelijk gericht op de opbouw van kennis en expertise. Aan het Roemeense agentschap voor de bestrijding van mensenhandel is assistentie verleend.

Op initiatief van Nederland loopt momenteel een project met landen van de noordwestelijke regio<sup>72</sup> ter versterking van de operationele samenwerking met Europol op het terrein van mensenhandel. Dit heeft ertoe geleid dat de aanlevering van informatie door Nederland aan Europol en de samenwerking tussen Europol en de Nederlandse opsporingsdiensten is verbeterd.

---

<sup>72</sup> Te weten België, Duitsland, Frankrijk, Ierland, Luxemburg en het Verenigd Koninkrijk.

#### *Versterking samenwerking met derde landen*

Behalve samenwerking in EU-verband vindt ook de samenwerking met voor de georganiseerde criminaliteit belangrijke bron- en transitlanden plaats.

Met Nigeria is een overeenkomst gesloten voor niet-operationele samenwerking bij de aanpak van mensenhandel, die onder meer ziet op de uitwisseling van expertise over de algemene aanpak van mensenhandel en het opzetten van een meldpunt daarvoor.

Daarnaast heeft de Nederlandse ambassade in Abuja een project opgezet om samen met de International Organisation for Migration (IOM) de opvang van slachtoffers in Nigeria te verbeteren. Nederland heeft daarnaast een Memorandum of Understanding gesloten met de Nederlandse Antillen en Aruba gericht op de versterking van de aanpak van mensenhandel. Het onderwerp is een vast agendapunt geworden op het Koninkrijks Procureurs-Generaaloverleg en het ministerieel justitieel (tripartiete) overleg.

De internationale uitwisseling van politiegegevens via Interpol is vergemakkelijkt door verruiming van de toegang van andere landen tot de Nederlandse politieke gegevens. Het betreft informatie met betrekking tot gestolen voertuigen en kunstwerken, gezochte en vermiste personen en gestolen of verloren identiteitsbewijzen. Hiertoe wordt ook de instructie van het Openbaar Ministerie aangepast.

Bij het Maritime Analysis and Operations Centre-Narcotics (MAOC-N), een samenwerkingsverband tussen het Verenigd Koninkrijk, Ierland, Frankrijk, Spanje, Portugal, Italië, Nederland en Europol om drugstransporten op zee vanuit West-Afrika richting Europa te onderscheppen, is een Nederlandse verbindingsofficier gestationeerd. De samenwerking is volledig operationeel. Zo heeft MAOC(N) de confiscatie van 27.088 ton cocaïne gecoördineerd.<sup>73</sup> Recentelijk heeft naar aanleiding van een aandachtsmelding van de Nederlandse verbindingsofficier bij MAOC-N de Nederlandse politie een verdacht zeiljacht in Nederland kunnen aanhouden vanwege de smokkel van hasj van Marokko naar Europa, waarbij 3400 kg hasj in beslag is genomen.

#### *4.6.2.4 Aanpak Mensenhandel*

De aanpak van mensenhandel richt zich onder andere op het versterken van de dadergerichte aanpak en het barrièremodel en het toezicht op de legale en de illegale prostitutiesector.

#### *Taskforce mensenhandel en proeftuinen*

De op 27 februari 2008 ingestelde Taskforce mensenhandel richt zich onder andere op het versterken van het toezicht in de legale en de illegale prostitutiesector, de dadergerichte aanpak en het barrièremodel. Onder regie van de Taskforce is in 2009 een visiedocument tot stand gekomen over de taakverdeling tussen gemeente en politie op het gebied van het toezicht op de prostitutiesector. Komend jaar zal de Taskforce het visiedocument toezicht verder onder de aandacht brengen van gemeenten en bestuurders en werken aan commitment voor deze aanpak. Tevens laat de Taskforce een 'toolkit' ontwikkelen waarmee iedere dienst of instantie die met signalen van mensenhandel in aanraking komt, kan nagaan op welke wijze signalen van mensenhandel geregistreerd mogen worden en wanneer en onder welke voorwaarden signalen kunnen worden uitgewisseld met andere diensten. Een informatiekaart voor (potentiële) slachtoffers, met informatie over arbeidsgelateerde uitbuiting, is opgesteld, vertaald en beschikbaar gezet aan relevantie instanties en organisaties.

---

<sup>73</sup> N.B. Dit zijn cijfers uit het jaarverslag van MAOC-N over de periode 1 juni 2007 - 1 juni 2008.

Op het thema Mensenhandel draaien zes proeftuinen, die werken aan barrières om mensenhandel tegen te gaan. Speciale aandacht gaat in een aantal proeftuinen uit naar de financiële component. Nadrukkelijk wordt ingezoomd op het door mensenhandel verkregen vermogen en vastgoed. Er wordt ingezet op het in kaart brengen van de geldstromen en het ontnemen daarvan.

#### *Wetsvoorstel regulering prostitutie en tegengaan misstanden seksbranche*

De voorbereiding van het wetsvoorstel regulering prostitutie en tegengaan misstanden seksbranche voorziet in een brede regulering van diverse vormen van seksuele dienstverlening en bevat hiertoe een verplicht vergunningstelsel voor de exploitatie van seksbedrijven, een registratieplicht voor prostituees en een strafbaarstelling van klanten die gebruik maken van illegale prostitutie. Naar verwachting wordt het wetsvoorstel dit najaar bij Uw Kamer ingediend.

#### *Regeling Uitstapprogramma's Prostituees (RUPS)*

Bij de bespreking van de Voorjaarsnota 2008 met Uw Kamer is een door het lid Anker (CU) ingediend amendement aangenomen<sup>74</sup>. De Regeling Uitstapprogramma's Prostituees (RUPS)<sup>75</sup> is een uitwerking van dit amendement en biedt gemeentelijke overheden en maatschappelijke organisaties de mogelijkheid uitstapprogramma's voor prostituees te ontwikkelen, te faciliteren en uit te voeren. Uitstapprogramma's zijn programma's waarbij prostituees worden begeleid naar werk of dagbesteding buiten de prostitutie. De programma's hebben nadrukkelijk als doel om een definitieve breuk met het beroep van prostituee te ondersteunen. Inmiddels zijn er in verschillende regio's uitstapprogramma's opgestart. Uit de voor deze regeling toegewezen middelen is reeds voor 11 miljoen euro verplichtingen aangegaan. Daarnaast verkeren er verschillende aanvragen in de ontwikkelfase. Overigens staat de regeling conform een door Uw Kamer aangenomen amendement nog open voor overige aanvragen<sup>76</sup>.

#### *4.6.2.5 Aanpak georganiseerde hennepteelt*

De op 10 juli 2008 ingestelde Taskforce Aanpak georganiseerde hennepteelt richt zich, onder voorzitterschap van het Openbaar Ministerie, op een zichtbare reductie van de grootschalige hennepteelt en het doorbreken van het normaliseringsproces rondom de hennepteelt. Om in 2011 vast te kunnen stellen of de getroffen maatregelen tot een zichtbare reductie van de grootschalige hennepteelt hebben geleid, is een nulmeting uitgevoerd. Daartoe is het aantal criminele samenwerkingsverbanden (CBA's) dat zich bezig houdt met de grootschalige hennepteelt in kaart gebracht. Inmiddels zijn het Openbaar Ministerie en de politie vijf proeftuinen op het onderwerp georganiseerde hennepteelt gestart. In de proeftuinen wordt een breed scala aan barrières beproefd. Deze zijn zowel gericht op de facilitators aan de voorkant van het proces zoals verhuurders van panden waarin hennepteelt plaats vindt, als op het witwassen van de criminele winsten via onder meer vastgoed.

Om de aanpak van hennepteelt verder te intensiveren heeft de Raad van Hoofdd commissarissen het Programmabureau georganiseerde hennepteelt ingericht, waarin ook het Openbaar Ministerie participeert. Vanuit dit programmabureau wordt een groot aantal operationele activiteiten ondernomen die zijn gericht op het ondersteunen

<sup>74</sup> Waarbij eenmalig € 15 miljoen extra aan de Justitiebegroting voor 2008 is toegevoegd (TK 2007-2008, 31 474 VI, nr.6)

<sup>75</sup> TK 2007-2008, 31 700 VI, nr. 89

<sup>76</sup> TK 2007-2008, 31 700 VI, nr. 58

van opsporingsonderzoeken en op het doorbreken van het beeld dat het kweken van hennep 'onschuldig' en 'normaal' is. Onderdeel van die aanpak is ook het aanspreken van private partijen op hun verantwoordelijkheid en het waar mogelijk betrekken van deze partners bij het opwerpen van drempels tegen georganiseerde hennepcultuur.

Ook heeft de politie geïnvesteerd in een aantal technische innovaties, zoals een 'Cannasniffer' (herkent de geur van hennep), een 'Cannachopper' (minihelikopter met detectieapparatuur) en 'Contrainers' (mobiele nagebouwde hennepkwekerij voor scholingsdoeleinden).

Om de strafrechtelijke aanpak van grow shops als schakel in de georganiseerde hennepcultuur te vergemakkelijken, wordt momenteel de laatste hand gelegd aan een voorstel tot wijziging van de Opiumwet, dat dit najaar ter formele consultatie zal worden aangeboden.

De rol van de georganiseerde misdaad bij de hennepcultuur heeft ook aandacht gekregen in het advies van de Adviescommissie Drugsbeleid<sup>77</sup>. In de eerder genoemde Hoofdlijnenbrief Drugs van 11 september jl.<sup>78</sup> en het daarop volgende actieplan wordt verhelderd hoe de bestrijding van de georganiseerde hennepcultuur past binnen het drugsbeleid in den brede.

#### 4.6.2.6 *Aanpak Misbruik Vastgoed*

De Ministers van Justitie, van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en Financiën hebben Uw Kamer in de brief van 3 november 2008<sup>79</sup> een brede en samenhangende strategie beschreven die het misbruik van vastgoed fundamenteel aanpakt. Om deze aanpak een krachtige impuls te geven is in maart 2009 de Nationale Regiegroep Aanpak Misbruik Vastgoed ingesteld<sup>80</sup>. De regiegroep ziet toe op de tijdige en samenhangende uitvoering van het op basis van de brief van 3 november 2008 opgestelde actieprogramma aanpak misbruik vastgoed. Dit actieprogramma werpt, aan de hand van vier actielijnen met verschillende maatregelen, drempels op om misbruik van de vastgoedsector aan te pakken.

##### *Actielijn 1: de aanscherping van de integriteit binnen de beroepsgroepen van juridische en financiële dienstverleners;*

De aanscherping van de integriteit binnen de juridische en financiële dienstverleners is een noodzakelijke schakel in het opwerpen van drempels in de aanpak van misbruik vastgoed. Ten behoeve van de verbetering van de integriteit van het notariaat wordt dit jaar nog een wetsvoorstel aan Uw Kamer gezonden met voorstellen om zowel het toezicht op het notariaat als de positie van de tuchtrechter te versterken. Dit wetsvoorstel breidt de bevoegdheden van het Bureau Financieel Toezicht (BFT) uit en omvat de nieuwe taak van het BFT om ook toezicht te houden op de integriteit van de notaris. Het wetsvoorstel is toegezonden aan de Raad van State voor advies. Daarnaast is een wetsvoorstel in voorbereiding dat een wettelijke plicht voor de notaris introduceert om de fiscus en het Openbaar Ministerie desgevraagd te informeren over de transacties die via zijn 'derdenrekeningen' lopen. Dit betreft een inperking van de geheimhoudingsplicht. Dit wetsvoorstel zal Uw Kamer naar verwachting komend voorjaar bereiken. Ook de Koninklijke Notariële Beroepsorganisatie (KNB) zet zich actief in om de

<sup>77</sup> TK 2008-2009, 24 077, nr. 237

<sup>78</sup> TK 2008-2009, 24 077, nr. 239

<sup>79</sup> TK 2008-2009, 29 911, nr. 16

<sup>80</sup> Naast het voorzitterschap van de Ministeries van Justitie en Financiën, nemen aan deze regiegroep de Ministeries van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en voor Wonen, Wijken en Integratie deel, alsmede vertegenwoordigers van het Openbaar Ministerie en politie en de toezichthouders AFM, DNB en BFT.

integriteit van de beroepsgroep te bevorderen. Zo geeft de KNB permanent opleidingen om het bewustzijn van het notariaat op mogelijke onregelmatigheden bij vastgoedtransacties te verhogen.

Ook de Nederlandse Orde van Advocaten treft maatregelen om de integriteit van de advocatuur te versterken en het bewustzijn over integriteit in de beroepsgroep te bevorderen. Zo heeft de verscherping van de financiële integriteit bij de advocatuur geleid tot een nieuwe verordening die eind 2009 in werking treedt. Ook heeft de Orde van Advocaten teams ingesteld die onder verantwoordelijkheid van de Deken toezicht op derdenrekeningen uitvoeren.

Met de makelaars en taxateurs wordt overlegd over maatregelen die genomen kunnen worden binnen de branches om de bescherming van deze - voor misbruik kwetsbare - beroepsgroepen te verbeteren en malafide taxaties tegen te gaan.

Over de eerder aangekondigde oprichting en uitwerking van het initiatief om te komen tot een Nederlands Woning Waarde Instituut (NWWI) zijn de verschillende brancheverenigingen nog in overleg. Zoals aan Uw Kamer is toegezegd volgen de Ministers van Justitie, Financiën, Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu en voor Wonen, Wijken en Integratie de voortgang hiervan nauwlettend. Zij zullen tevens bezien of en wanneer andere maatregelen noodzakelijk zijn. In de volgende voortgangsrapportage zult U hier nader over worden gerapporteerd.

*Actielijn 2: de bevordering van de transparantie van vastgoedtransacties;*

Meer transparantie met betrekking tot vastgoedtransactie leidt tot een eenvoudiger opsporing van malversaties. Met de komst van de basisregistratie waarde onroerende zaken (BR WOZ) op 1 januari 2009 is de mogelijkheid om de WOZ-waarde op te vragen door bestuursorganen, waaronder notarissen in de uitoefening van een publieke taak, verruimd.

*Actielijn 3: de aanscherping van het externe toezicht op de sector;*

Naast het bevorderen van de integriteit en transparantie in de vastgoedsector, vergroot het kabinet het externe toezicht op deze sector om signalen van misbruik sneller aan het licht te laten komen. Zoals reeds vermeld is wetgeving in voorbereiding die de werkingssfeer van de Wet BIBOB verruimt naar de vastgoedsector (inclusief grondtransacties), voor zover het een bestuursorgaan betreft die optreedt als private partij. Deze wetswijziging wordt in het voorjaar 2010 aan Uw Kamer worden gezonden. De aangekondigde evaluatierapporten naar de effectiviteit van het BFT<sup>81</sup> en over het huidige handavingsinstrumentarium van het BFT, zijn afgerond. Begin volgend jaar zal een beleidsreactie met aanbevelingen op deze rapporten aan Uw Kamer worden toegezonden.

*Actielijn 4: een gecombineerde fiscale, bestuurlijke en strafrechtelijke aanpak van het misbruik.*

Een effectieve bestrijding van misbruik van de vastgoedsector vraagt om een integrale aanpak. In juni 2009 is hiertoe de Taskforce vastgoed van start gegaan die onder voorzitterschap van het Openbaar Ministerie de programmatische aanpak van misbruik en crimineel gebruik rond vastgoed aanstuurt. Voorts is het Vastgoed Intelligence Centre opgericht. Dit is een samenwerkingsverband tussen het Openbaar Ministerie, de Belastingdienst, de FIOD-ECD, FIU-Nederland en de politie, dat tot doel heeft informatie

---

<sup>81</sup> commissie onder voorzitterschap van prof. dr. J. G. Kuijl RA van de Rijksuniversiteit Leiden

uit diverse bronnen bijeen te brengen en te analyseren opdat misbruik en criminaliteit rond vastgoed beter bestreden kunnen worden. Aanpak misbruik vastgoed is tevens één van de (landelijke) prioriteiten van de Regionale Informatie en Expertise Centra.

#### 4.6.2.7 *Emergo*

Het doel van het project Emergo is het in kaart brengen en bestrijden van criminele machtsconcentraties en de achterliggende gelegenheidsstructuren in het wallengebied van Amsterdam. In het project Emergo zijn dit jaar drie deelprojecten gestart. Het eerste deelproject is toegespitst op criminaliteit die zich voordoet in een bepaalde straat of buurt. Door informatie van verschillende overheidsdiensten te analyseren wordt zicht verkregen op bijvoorbeeld ongebruikelijke onroerend goed-transacties of verhullende eigendomsconstructies. Het tweede deelproject is gericht op criminele inmenging in kwetsbare bedrijfstakken. Het derde deelproject richt zich op personen die werkzaam zijn in een branche die kwetsbaar is voor verschillende vormen van (georganiseerde) criminaliteit. Het WODC zal in 2011 een evaluatie van het project uitvoeren.

### 4.6.3 ***Aanpak financieel economische criminaliteit (Finec)***

Het programma Versterking aanpak financieel-economische criminaliteit (Finec) richt zich op het terugdringen van financieel-economische criminaliteit, het weerbaar maken van burgers en bedrijven en het versterken van de mogelijkheden tot ontneming van crimineel vermogen. Deze doelstelling wordt uitgewerkt langs de volgende actielijnen:

1. preventieve aanpak;
2. strafrechtelijke aanpak;
3. versterking afnemen crimineel vermogen;
4. innovatieve aanpak, o.a. in proeftuinen en
5. corruptiebestrijding.

Evenals bij de andere twee versterkingsprogramma's is de centrale gedachte achter het Finec-programma dat de versterking en borging van capaciteit en expertise enerzijds<sup>82</sup>, en de programmatische werkwijze anderzijds tot betere resultaten zullen leiden in de aanpak van financieel-economische criminaliteit.

Bij de implementatie van het programma zijn naast de Ministeries van Justitie en Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, politie en Openbaar Ministerie ook bijzondere opsporingsdiensten en enkele sectoren van het bedrijfsleven (verzekeraars, banken) betrokken. Het Finec-programma komt eveneens herkenbaar terug in de proeftuinen gericht op vastgoed, onverklaarbaar vermogen en heling via internet, alsmede in enkele pilotregio's van de politie. Bij de uitwerking van de actielijnen is de internationale dimensie van de Finec-aanpak inbegrepen.

#### 4.6.3.1 *Preventieve aanpak financieel-economische criminaliteit*

##### *Helpesk financieel-economische criminaliteit*

In het kader van het Actieplan Veilig Ondernemen en in lijn met de motie van de leden De Wit en Azough<sup>83</sup>, is een plan gemaakt voor het opzetten van een helpdesk voor

<sup>82</sup> Over de capacitaire versterking van handhavingdiensten voor het Finec-programma is de Tweede Kamer geïnformeerd bij brief van 17 juni 2009 (TK 2008-2009, 29 911, nr. 28).

<sup>83</sup> TK 2007-2008, 31 200, VI nr. 48

slachtoffers van financieel-economische criminaliteit en mensen met vragen op dit gebied. Het gaat daarbij om de opbouw van één centrale helpdesk waar burgers en bedrijven terecht kunnen voor advies en antwoorden op vragen op het gebied van financieel-economische criminaliteit. Vervolgens kan worden doorverwezen naar een netwerk van organisaties in de tweede lijn, zowel publiek als privaat, die op het vlak van fraude en oplichting werkzaam en deskundig zijn. In december 2009 wordt binnen het Nationaal Platform Criminaliteitsbeheersing besloten over een Blauwdruk voor het opzetten van een dergelijke Helpdesk.

#### *4.6.3.2 Strafrechtelijke aanpak van financieel-economische criminaliteit*

##### *1. Generieke versterking politie en Openbaar Ministerie*

De inzet van de intensiveringprogramma's Finec van politie en Openbaar Ministerie is thans vooral kwalitatief van aard. Voor een belangrijk deel hebben de eerste resultaten betrekking op organisatieverandering, verhoging van de professionaliteit op specifieke terreinen, de introductie van nieuwe werkwijzen, een omslag in het denken over programmatisch werken en een betere samenwerking met de (opsporings)partners.

##### *Politie*

In een vijftal pilotkorpsen en de Nationale Recherche heeft een formatie-uitbreiding plaatsgevonden van 19,5 fte (1 juli 2009). De doelstelling is dat eind 2009 een uitbreiding van 53,5 fte is gerealiseerd. Eind 2011 moet deze vergroting van het deskundigenvolume bestaan uit 100 fte. Er zijn opleidingen Financieel-economische criminaliteit ontwikkeld en bestaande politieopleidingen zijn (en worden) Finec-proof gemaakt. Dit betekent dat er tijdens de opleidingen voldoende aandacht wordt besteed aan de bestrijding van financieel-economische criminaliteit. Per 1 juli 2009 is aan de Politieacademie het lectoraat Finec gestart. De taken van het lectoraat bestaan uit onderzoek en onderwijs en het adviseren van stakeholders over belangrijke ontwikkelingen op het gebied van financieel-economische criminaliteit.

##### *Pilotkorpsen, nationale recherche en bovenregionale recherche*

Er zijn vijf pilotkorpsen gestart: Hollands Midden, Flevoland, Kennemerland, IJsselland en Gelderland-Midden. In 2010 moet blijken of de aanpak van de pilotkorpsen succesvol is en of de incidentele capaciteitsuitbreiding omgezet kan worden in structurele capaciteit. De effecten van deze pilotaanpak (inrichting, hantering (nieuwe) werkwijzen en scholing) zullen vanaf 2010 zichtbaar worden. De Nationale Recherche heeft een Finec-team ingericht dat zich in samenwerking met ketenpartners richt op de top van criminelen die een centrale rol spelen bij het witwassen. In vier teams bovenregionale recherche (BR-teams) zijn in de periode september 2008 tot mei 2009 resultaten geboekt in het kader van de kortdurende doeltoewijzingen. Deze kortlopende aanpak heeft in de BR-teams als resultaat gehad dat er niet alleen meer (fraude-)zaken zijn uitgevoerd, maar dat ook de kennis op het gebied van financieel-economische criminaliteit en de aandacht voor financiële aspecten in de opsporing is versterkt. In 2010 start een aantal BR-teams als pilot. In de tweede helft van 2009 vindt een structurele uitbreiding van de zeven BR-teams plaats met in totaal 14 fte (2 per BR).

### *Openbaar Ministerie*

De personele versterking van het Openbaar Ministerie voor het Finec-programma bedraagt 53,5 fte<sup>84</sup>. Dit betreft extra fraude-officieren bij de parketten, versterking van de Fraudemeldpunten, het BOOM, het Functioneel Parket en het Landelijk Parket. Op het gebied van opleidingen is een juridisch-inhoudelijke opleiding Financieel-economische criminaliteit ontwikkeld alsmede een fraudeleergang. Eveneens is een OM-brede cursus 'ontnemen' ontwikkeld en opgenomen in het reguliere opleidingsprogramma.

## *2. Strafrechtelijke aanpak fraude*

### *Dreigingsbeeld Fraude*

De betrokken diensten werken samen aan het verbeteren van de onderlinge informatie-uitwisseling en het opstellen van gezamenlijke dreigingsanalyses. Voor de ontwikkeling van het landelijk fraudebeeld is in februari 2009 een plan van aanpak 'Dreigingsbeeld Financieel-Economische Criminaliteit' opgesteld. Het dreigingsbeeld zal goede aanknopingspunten bieden voor de opsporing en vervolging.

### *Handhavingsarrangementen met opsporingsdiensten en toezichthouders*

Het Openbaar Ministerie heeft handhavingsarrangementen gesloten met de vier bijzondere opsporingsdiensten. Met de FIOD/ECD zijn in een handhavingsarrangement als prioritaire thema's opgenomen fiscale en douanefraude, vastgoed, arbeidsmarkt, integriteit financiële markten en bedrijfsleven, witwassen, faillissementsfraude en terrorismefinanciering. Als uitvloeisel hiervan is met de FIOD/ECD afgesproken dat zij dit jaar 580 processen-verbaal inleveren. Met de SIOD is afgesproken dat zij 60 tot 80 opsporingsonderzoeken uitvoert gericht op uitzendbureaus, land- en tuinbouw, horeca, bouw en uitbuiting.

Het Openbaar Ministerie heeft met de volgende maatschappelijke toezichthouders van marktpartijen handhavingsarrangementen afgesloten, te weten:

- Nederlandse Zorgautoriteit (fraude in de zorgsector);
- Inspectie Gezondheidszorg (fraude met namaakmedicijnen);
- Consumentenautoriteit (oplichting, oneerlijke handelspraktijken), AFM/DNB/Ministerie van Financiën/FIOD (afspraken over bestuurlijke en strafrechtelijke handhaving).

In voorbereiding zijn handhavingsarrangementen met de Kansspelautoriteit, Telecomsector en de online-handelsplaatsen.

### *Faillissementsfraude*

Het aantal faillissementen is in de eerste helft van 2009 verdubbeld ten opzichte van het voorgaande jaar. Eerder WODC-onderzoek laat zien dat in een kwart van de faillissementen sprake is van fraude. Vaak gaat het daarbij om een combinatie van horizontale (benadeling van crediteuren) en verticale (fiscale) fraude. Op dit moment brengt het Openbaar Ministerie samen met het Ministerie van Justitie de aard en omvang van de deelaspecten van faillissementsfraude in kaart.

Op het gebied van de bestrijding van faillissementfraude voorziet het Finec-programma in diverse maatregelen om de curator beter in positie te brengen om binnen de faillissementsonderzoeken ook fraudeonderzoek te doen. Een belangrijke maatregel heeft betrekking op het herzien van de Garantstellingsregeling curatoren (GSR). Voorts worden

---

<sup>84</sup> Peildatum 1 augustus 2009

de mogelijkheden verruimd om bij veroordeling voor een financieel-economisch misdrijf de schuldige voor bepaalde duur het recht te ontzeggen een bepaald beroep uit te oefenen, daaronder begrepen het optreden als bestuurder van een rechtspersoon. Een wetsvoorstel dat daartoe strekt <sup>85</sup> is op dit moment aanhangig bij de Eerste Kamer.

#### *Hypotheekfraude/vastgoed*

In september 2009 is, in samenwerking met de Ministeries van Justitie en voor Wonen, Wijken en Integratie, door de gemeente Rotterdam een pilot "de fraude Voorbij" gestart. De pilot is een onderdeel van de "Aanpak Malafide Eigenaren en Hypotheekfraude Rotterdam 2009" en is erop gericht bijzondere prijschommelingen zichtbaar te maken ("piepsysteem Kadaster"). Een dergelijk signaal kan mogelijk duiden op hypotheekfraude of witwassen met behulp van vastgoed.

Op het gebied van vastgoed heeft het Financieel Expertise Centrum (FEC) zogenaamde 'red-flags' opgesteld die mogelijk wijzen op onregelmatigheden bij vastgoedtransacties. Deze 'red-flags' worden inmiddels door de aangesloten organisaties geïmplementeerd.

#### *Acquisitiefraude*

Het Openbaar Ministerie ontwikkelt criteria voor de inzet van het strafrecht en maakt afspraken met de opsporingsdiensten over de opsporing van zaken met betrekking tot acquisitiefraude.

Het Openbaar Ministerie, het MKB-NL, VNO-NCW, het Ministerie van Justitie en het steunpunt acquisitiefraude werken samen aan de programmatische aanpak van acquisitiefraude. De nadruk ligt daarbij op preventie middels voorlichting aan potentiële slachtoffers; het tegenhouden van fraudeurs en het treffen van blokkerende maatregelen

#### *Creditcardfraude - skimmen*<sup>86</sup>

Het Openbaar Ministerie heeft, naar aanleiding van een sterke toename van het aantal gevallen, skimming tot actiepunt verklaard. Het Ministerie van Justitie heeft periodiek overleg met de Nederlandse Vereniging van Banken, Curran, Ecquens en politie en het Openbaar Ministerie om kennis en ervaring uit te wisselen. Dit met het oog op het voorkomen en bestrijden van skimmen en om een gezamenlijke programmatische aanpak van skimmen te ontwikkelen. Daarnaast is overleg gaande tussen Openbaar Ministerie, politie en de Ministeries van Justitie en Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties over het opzetten van een proeftuin 'Skimming' onder het versterkingsprogramma Cybercrime.

### *3. Strafrechtelijke aanpak witwassen*

#### *Dreigingsbeeld*

Het Financieel Expertisecentrum (FEC) is een operationeel samenwerkingsverband van toezichthouders, opsporings- en inlichtingendiensten en het Openbaar Ministerie die een taak hebben bij de handhaving van de integriteit van de financiële sector. Het FEC werkt thans aan het opstellen van een Dreigingsbeeld witwassen.

#### *Definitieve plaatsing FIU-Nederland*<sup>87</sup> bij KLPD

Bij de behandeling van het wetsvoorstel Wijziging van de Wet identificatie bij dienstverlening en de Wet melding ongebruikelijke transacties op 21 mei 2008 en het

<sup>85</sup> TK 2007-2008, 31 386, nr. 4

<sup>86</sup> Skimming is het kopiëren van pasgegevens door het plaatsen van een extra kaartleesapparaatje op de pasinvoer van een geld- of betaalautomaat.

<sup>87</sup> Financial Intelligence Unit

Algemeen Overleg van 23 februari 2009 is toegezegd Uw Kamer nader te informeren over de evaluatie van de projectorganisatie FIU-Nederland en de definitieve plaatsing van FIU-Nederland.

Op basis van de resultaten uit het evaluatieonderzoek zijn de drie betrokken ministeries voornemens de samenvoeging van MOT en BLOM niet terug te draaien en FIU definitief bij het KLPD te plaatsen. Hiermee komt de MOT-informatie in het hart van de kennisgestuurde opsporing terecht. Ten behoeve van een betere aansturing van de FIU-Nederland op prestaties wordt door alle partijen gezamenlijk een governance-model ontwikkeld.

#### *Ontwikkeling ICT-systeem voor meldingen van ongebruikelijke transacties.*

Bij de behandeling van het wetsvoorstel Wijziging van de Wet identificatie bij dienstverlening en de Wet melding ongebruikelijke transacties op 21 mei 2008 is toegezegd Uw Kamer nader te informeren over de ontwikkeling van een nieuw ICT-systeem door FIU-Nederland. Destijds is gemeld dat het nieuwe ICT-systeem begin 2009 in gebruik zou worden genomen. Dit is niet gerealiseerd. In de tweede helft van 2008 bleek dat de ingezette koers (nieuwbouw) niet tot het gewenste resultaat zou leiden. De mogelijkheid bestaat om gebruik te maken van een door de VN (UNODC)<sup>88</sup> ontwikkelde applicatie. Op dit moment wordt bekeken of deze applicatie op korte termijn bij FIU Nederland ingevoerd kan worden.

#### *Resultaten FIOD-ECD*

In 2008 heeft de FIOD-ECD in totaal 127 witwasonderzoeken afgerond. Dit is een stijging ten opzichte van de 92 zaken in 2007. De onderzoeken, veelal op basis van FIU-informatie, hebben zich voornamelijk gericht op de gronddelicten vastgoed en drugs/hennepsteelt. Een groot deel van de capaciteit is besteed aan twee zeer grote (witwas)onderzoeken.

#### *Versterking intelligence-functie*

De versterkte informatiefunctie van de FIOD-ECD heeft sinds 2008 met name de focus gericht op onderzoek naar de witwasmethode Trade Based Money Laundering (TBML). TBML vormt een methode om door middel van over- of onderfacturering crimineel verkregen gelden te verplaatsen. Ook wordt de betrokkenheid van facilitators, onder andere bij vastgoedtransacties, onderzocht en vindt onderzoek plaats naar het vervoer van contant geld via de luchtvracht. Met dit laatste onderzoek wordt gekeken naar het fysieke transport van grote hoeveelheden contant geld via de luchtvracht. Hierbij wordt zowel gezocht naar een verklaring waarom grote bedragen aan contant geld op deze wijze worden vervoerd, als naar mogelijke aanwijzingen voor witwassen.

#### *Terugkoppeling informatie uit meldingen ongebruikelijke transacties*

De informatie uit opsporingsonderzoeken naar witwassen door politie en FIOD-ECD zal na analyse systematisch worden gebruikt voor terugkoppeling naar onder meer financiële instellingen en bestuursorganen (bestuurlijke rapportages). De bestuursorganen zullen op basis van dergelijke bestuurlijke rapportages passende maatregelen kunnen nemen.

#### *Organiseren seminar Trade Based Money Laundering (TBML).*

In 2010 organiseert Nederland het internationale seminar TBML. Dit seminar wordt

---

<sup>88</sup> Verenigde Naties (United Nations Office On Drugs and Crime)

inhoudelijk voorbereid door het organiseren van bijeenkomsten met nationale experts. Het seminar dient input te genereren voor een rapport met daarin best practices en relevante nationale wetgeving van de betrokken landen op gebied van witwassen<sup>89</sup>.

#### 4.6.3.3 *Versterking aanpak afnemen onverklaarbaar vermogen*

De jaren 2003, 2004 en 2005 laten een redelijk stabiel beeld van de opbrengsten van ontneming zien (jaarlijks rond de € 10 à 11 mln.). In het jaar 2006 is sprake van een toename tot € 17 mln. Over 2007 is een opbrengst van meer dan € 23,5 mln. gerealiseerd. In 2008 is een vergelijkbaar bedrag van € 23,4 mln. gerealiseerd. Met de versterkingsprogramma's worden de inspanningen vergroot om criminele winsten te ontnemen. De programma's zijn er op gericht om bij ieder strafrechtelijk onderzoek naar winstgedreven criminaliteit in een vroeg stadium aandacht te besteden aan de financiële aspecten van de zaak, mede om te voorkomen dat crimineel vermogen weggesluisd wordt. Het BOOM<sup>90</sup>, dat zich richt op conservatoir beslag en innovatief beslagbeheer, is hiertoe versterkt met officieren van justitie, projectmanagers en ICT'ers. Het BOOM participeert in de belangrijkste onderzoeken en proeftuinen waar crimineel vermogen een rol speelt. Verder vervult het BOOM een coördinerende rol in nationale en internationale interventiestrategieën. Het BOOM ontwikkelt zich daartoe tot een internationaal contact point<sup>91</sup> en is bezig met de inrichting van een kennis- en expertisecentrum.

Op 28 mei 2009 is het wetsvoorstel ter verbetering van de toepassing van de maatregel ter ontneming van wederrechtelijk verkregen voordeel bij de Raad van State ingediend. De Raad heeft op 20 juli 2009 haar advies uitgebracht. Het nader rapport wordt momenteel voorbereid.

De inspanningen om criminele winsten te ontnemen beperken zich niet tot Nederland. Verregaande samenwerking op Europees niveau draagt bij aan een effectieve confiscatie van de opbrengsten van misdrijven. Zo is in het kader van de implementatie van het EU-Kaderbesluit inzake wederzijdse erkenning van beslissingen tot confiscatie<sup>92</sup> een ministeriële regeling per 1 mei 2009 in werking getreden.

#### 4.6.3.4 *Innovatieve aanpak*

Politie, Openbaar Ministerie, opsporingsdiensten, gemeenten, bedrijven en toezichthouders spelen allemaal een rol in het voorkomen, tegenhouden en terugdringen van financieel-economische criminaliteit. Daarbij worden alle mogelijke middelen ingezet en wordt ingespeeld op nieuwe ontwikkelingen en nieuwe instrumenten. Dat gebeurt zowel in algemene als in specifieke trajecten. Een voorbeeld daarvan is de ontwikkeling van concepten en hulpmiddelen als interventiestrategieën, bestuurlijke rapportages, barrièremodel. Het gaat daarbij ook om de versterking en borging van de capaciteit en expertise bij politie en het Openbaar Ministerie. Voorbeelden van specifieke trajecten zijn de inzet van de speurhond Kassa bij de politie Amsterdam-Amstelland en het samenwerkingsverband tussen toezichthouders en opsporingdiensten op gebied Integriteit Financiële Markten.

<sup>89</sup> Duitsland, België, Luxemburg, Frankrijk, Spanje en het Verenigd Koninkrijk

<sup>90</sup> Bureau Ontneming Openbaar Ministerie

<sup>91</sup> De aanwijzing van het BOOM tot contact point is op 13 november 2008 door de Europese Commissie vastgesteld.

<sup>92</sup> Zie ook het wetsvoorstel ter implementatie van dit Kaderbesluit (TK, 2007-2008, 31 555, nrs. 1-3)

### *Proeftuinen*

Een aantal proeftuinen van politie en het Openbaar Ministerie (zie paragraaf 4.6.1.) richt zich (mede) op de aanpak van financieel-economische criminaliteit. Bij deze proeftuinen wordt bevorderd dat financiële geldstromen worden geanalyseerd, het witwasartikel wordt benut en dat de focus wordt gelegd op het afnemen van crimineel geld. Het betreft proeftuinen op gebied van hypotheekfraude en vastgoed alsmede op het gebied van witwassen en onverklaarbaar vermogen. Daarnaast zijn er proeftuinen met Finec als onderdeel, te weten de proeftuinen Hennep, witwassen en onverklaarbaar vermogen en de proeftuin mensenhandel.

#### *4.6.3.5 Corruptiebestrijding*

In 2008 heeft de Rijksrecherche met het meerjarenbeleidsplan 2008-2012 de nieuwe koers uitgezet. Zo wordt de informatiepositie over ambtelijke corruptie verbeterd. In 2008 is de Rijksrecherche gestart met een strategische analyse van omkoping van ambtenaren bij het openbaar bestuur. De uitkomsten van deze strategische analyse zullen onder meer worden gebruikt voor de nieuw op te richten kennis- en informatiestructuur. Ook is de (opsporings-)capaciteit van de Rijksrecherche op 1 augustus 2009 met 13 fte uitgebreid. Met deze versterking is de Rijksrecherche in staat om meer corruptieonderzoeken uit te voeren.

De kennis van het signaleren en de aanpak van (ambtelijke) corruptie wordt vergroot met behulp van cursussen en trainingen. Tenslotte sloten de Rijksrecherche en de Belastingdienst in 2008 een convenant om sneller gegevens uit te wisselen en is de samenwerking met het KLPD geïntensiveerd.

#### **4.6.4 Cybercrime**

De ontwikkelingen in de informatietechnologie leiden tot een voortdurend veranderende gelegenheidsstructuur voor het plegen van delicten. Hoewel een precies beeld van de aard, verschijningsvorm en omvang van cybercrime nog ontbreekt, is er een algemene trend waarneembaar dat het aantal cybermisdrijven toeneemt, internationaliseert en er in toenemende mate sprake is van de betrokkenheid van criminele organisaties. Daarom wordt deze kabinetsperiode de aanpak van cybercrime versterkt. Het kabinet heeft gekozen voor een vijftal hoofdlijnen van beleid. Deze zijn vastgelegd in de brief over rechtshandhaving bij cybercrime en internetmisbruik<sup>93</sup>.

##### *4.6.4.1 De publieke-private samenwerking bij de preventie*

In de afgelopen periode is de samenwerking tussen de publieke en private partijen versterkt, bijvoorbeeld als het gaat om het bevorderen van bewust internetgebruik. De motie Cörüz<sup>94</sup>, die de regering heeft verzocht om een inventarisatie te maken van bestaande voorlichtingscampagnes in het kader van het voorkomen van cybercrime, is uitgevoerd door middel van een WODC-onderzoek. De beleidsreactie naar dit aanleiding van dit onderzoek wordt dit najaar aan Uw Kamer gestuurd.

Mede naar aanleiding van het notaoverleg met Uw Kamer over eerdergenoemde brief rechtshandhaving bij cybercrime en internetmisbruik, is tussen 27 juli en 1 september 2009., via Postbus 51 een tv- en radiocampagne 'Veilig internetten' gevoerd. De website

<sup>93</sup> TK 2007-2008, 28 684, nr. 133

<sup>94</sup> TK 2007-2008, 28 684, nr. 126

van de campagne: 'www.veiliginternetten.nl', de website van het programma Digivaardig & Digibewust: 'www.mijndigitalewereld.nl' en de website: www.waarschuwingsdienst.nl van Govcert blijven het hele jaar operationeel. Aan deze campagne hebben veel overheids- en private partijen meegewerkt, waaronder de Ministeries van Justitie, Economische Zaken, Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, de politie, het meldpunt cybercrime en het meldpunt ID-fraude, de Opta, het CBP, Google, You Tube, UPC, KPN, en xs4all. Zowel de TV-spot als het hyvesfilmpje 'Stanislav' hadden een hoge impact en waardering. 'Stanislav' is in één week 7,4 miljoen keer doorgestuurd door hyvesgebruikers en meer dan 3 miljoen keer bekeken. De campagne wordt dit najaar geëvalueerd.

#### 4.6.4.2 *Meer en andere inzet van politie en justitie*

Het Openbaar Ministerie en de politie trekken gezamenlijk op bij de verbetering van de aanpak van cybercrime.

##### *De aanpak bij het Openbaar Ministerie*

Bij het Openbaar Ministerie zijn vier resultaatgebieden benoemd:

##### *1. Uitbreiding capaciteit*

Inzet van het Openbaar Ministerie is dat 80% van de zaken cybercrime in 2011 op reguliere basis door het Openbaar Ministerie kan worden afgehandeld. De overige 20% van het aantal zaaksbehandelingen bestaat uit gecompliceerde cybercrimezaken en wordt gedaan door deskundigen binnen het Openbaar Ministerie, die gekwalificeerd zijn om dergelijke zaken te behandelen. Daartoe zal in 2011 binnen elk regioparket één officier van justitie cybercrime zijn aangesteld en binnen elk lokaal parket een halve fte cybercrime-officier. De uitbreiding vindt gefaseerd over 2009 en 2010 plaats. Bij de uitbreiding van capaciteit worden ook de onderdelen Landelijk Parket, Functioneel Parket, en het BOOM versterkt. Tevens is sinds begin 2009 een cybercrime Advocaat-Generaal actief. Ook zijn middelen ter beschikking gesteld voor ondersteuning door parketsecretarissen en beleidsmedewerkers.

##### *2. Verbreden van kennis (opleidingen)*

Er is in 2009 een totaalprogramma cybercrime-opleidingen beschikbaar gekomen binnen het Openbaar Ministerie. Dit programma omvat onder meer masterclasses waar wordt ingespeeld op actuele ontwikkelingen. De oude SSR-opleidingen op het gebied van cybercrime zijn inmiddels herzien. De eerste pilot van de nieuwe leergang 'interceptie en cybercrime' is dit najaar van start gegaan. Daarnaast wordt aansluiting gezocht bij het opleidingsprogramma van de politie.

##### *Kennis- expertisecentrum cybercrime*

In de tweede helft van 2009 wordt op het Landelijk Parket een kennis- en expertisecentrum cybercrime ingericht. In dit centrum wordt samengewerkt met de politie. Bij het Landelijk Parket zetelt de landelijk coördinerend officier. Het centrum gaat zowel vraag- als aanbodgericht werken en is via één loket zowel door het Openbaar Ministerie als de politie te benaderen. Beoogde bezetting van het centrum is 2 fte secretaris/beleidsmedewerker (waarvan één vanuit politie gedetacheerd) plus een 0,5 fte officier en de landelijk coördinerend officier cybercrime.

### *3. Inrichten proeftuinen*

Voor de proeftuinen cybercrime wordt verwezen naar 4.6.1

### *4. Inzet van innovatieve vormen van ICT*

Het vierde resultaatgebied tracht innovatieve toepassing van ICT te bevorderen daar waar dit een bijdrage kan leveren aan een effectievere opsporing en vervolging. Zo is een 'infographic' ontwikkeld. Dit is een interactief hulpmiddel waarmee de basisprincipes van de werking van internet, het besmet raken van computers en de werking van botnets worden toegelicht. Het hulpmiddel kan worden gebruikt bij opleidingen en in de zittingzaal. Tevens wordt geïnvesteerd in de ontwikkeling van audiovisuele presentaties in de zittingzaal van complexe strafzaken en zullen de cybercrime-officieren en ondersteuning ten behoeve van de kennisuitwisseling binnen het Openbaar Ministerie als eerste deelnemen aan een pilotproject 'virtuele samenwerkingsruimte' . Ondersteuning wordt geboden aan proeftuinen als daar innovatieve methoden worden toegepast, zoals de doorontwikkeling van de 'digitale wasstraat' en de informatiegestuurde aanpak van botnets.

#### *De aanpak bij de politie*

Het Programma Aanpak Cybercrime (PAC) bij de politie heeft op dit moment een groot aantal actielijnen en richt zich o.a. op zes actuele thema's: kinderporno, internetgerelateerde fraude, ICT gerichte criminaliteit, het proces intake, methoden en technieken en opleidingen. Op deze actielijnen en thema's zijn inmiddels proeftuinen, projecten en pilots gestart. Het PAC stimuleert en ondersteunt korpsen die willen bijdragen aan de aanpak van vormen van criminaliteit waarbij de digitalisering een belangrijke rol speelt.

Gezien de vele raakvlakken bestaat er samenwerking met de andere intensiveringsprogramma's. De samenwerking met het programma Financieel-economische criminaliteit concentreert zich op het thema fraude, terwijl het programma Intelligence in alle proeftuinen en een aantal projecten participeert. De samenwerking met het programma aanpak georganiseerde hennepeteelt wordt voorbereid. Op dit moment wordt gewerkt aan de verdere ontwikkeling van de samenwerking tussen politie en de andere spelers op het gebied van bestrijding van cybercrime (bijvoorbeeld samenwerkingsafspraken, convenanten) en voor het verbeteren van de positionering van de politie in de digitale netwerksamenleving.

#### *Intake*

De vier korpsen in Noord-West Nederland zijn gestart met een project om de intake en eerste opvolging van cybercrime een kwaliteitsimpuls te geven; een team bezoekt alle bureaus waar de betrokkenen 'on the job' adviezen krijgen. Het project zal anderhalf jaar duren; de resultaten worden aangeboden aan alle korpsen.

Het korps Flevoland ontwikkelt in samenwerking met de Kamer van Koophandel en bedrijfsleven een digitaal bedrijvenloket voor cybercrime. Het betreft het organiseren van een één-loketfunctie voor het doen van aangifte van cybercrime door het bedrijfsleven van Flevoland. Het project duurt anderhalf jaar en de resultaten worden eveneens aangeboden aan de andere korpsen. Het korps Brabant-Noord ontwikkelt in samenwerking met het korps Limburg-Noord een e-learning module voor intakemedewerkers. Dit initiatief is onlangs gestart en zal eind 2009 worden afgerond, waarna landelijke uitrol is voorzien.

### *Opleidingen*

In september jl. is de 5-daagse training 'digitalisering en de opsporingspraktijk' voor tactische rechercheurs gestart. Doel is om 2.000 tactisch rechercheurs op te leiden binnen de looptijd van het intensiveringsprogramma. Aanvullend daarop is een voorstel uitgewerkt voor een training, met een lagere opleidingsbelasting (minder contact-uren, meer e-learning) en lagere kosten voor de korpsen. Deze opleidingsvorm is in oktober gestart. Ook is de mate van integratie van digitalisering in het politieonderwijs geëvalueerd. Dit heeft geleid tot de identificatie van verbeterpunten die in samenwerking met de Politieacademie worden opgepakt. Samen met het Openbaar Ministerie wordt gewerkt aan een opleiding gericht op leidinggevenden van onderzoeken bij de politie samen met officieren van justitie.

### *Fraude en heling*

Het project Kiezen of Helen (Noord en Oost Gelderland) is gericht op het tegengaan van heling via handelssites zoals [www.marktplaats.nl](http://www.marktplaats.nl). Het project, met als vertrekpunt 'tegenhouden', kent een groot aantal invalshoeken en is gericht op juridische aspecten, burgerparticipatie en preventie, alsmede op de programmatische aanpak in de vorm van publiek-private samenwerking. Internetgerelateerde fraude krijgt aandacht in een proeftuin van het Openbaar Ministerie, de Bovenregionale Recherche Noord-West en het korps Kennemerland. Deze proeftuin is inmiddels van start. Korps Flevoland is gestart met een project waarin de expertise op het gebied van financieel rechercheren en digitaal rechercheren aan elkaar worden gekoppeld.

### *Methoden en Technieken*

Met investeringen in methoden en technieken beoogt het PAC efficiencywinst te boeken en standaardisatie en éénduidige werkmethoden te bereiken.

Het project 'Infrastructuur Opsporing Internet' heeft betrekking op het kunnen uitvoeren van opsporingsonderzoek op internet, zonder daarbij als politie herkenbaar te zijn. Er zijn op dit moment drie toepassingen in gebruik: bij Gelderland-Zuid, Rotterdam-Rijnmond en bij het KLPD. De oplossing van het korps Gelderland-Zuid is momenteel bij een groot aantal korpsen in gebruik. Het doel is om te komen tot één basisvoorziening en tegelijkertijd de functionaliteit uit te breiden.

De pilot 'Caseagent' maakt het mogelijk dat de tactisch rechercheurs zelf onderzoek doen naar data die door forensisch digitale rechercheurs uit meerdere gegevensbronnen zijn samengebracht en voor tactisch onderzoek geschikt zijn gemaakt. Hierdoor is de benodigde informatie voor het verhoor van de verdachten sneller voorhanden.

De hoeveelheid in beslag genomen CD's en DVD's, en daarmee de hoeveelheid te onderzoeken data, neemt nog steeds toe. Handmatig onderzoek van deze grote hoeveelheid is niet mogelijk. Door het beschikbaar stellen van apparatuur door het PAC wordt er binnen de Nederlandse politie nu op een gestandaardiseerde manier onderzoek verricht op dit soort informatiedragers.

### *De Aanpak van Kinderporno*

Over de voortgang van de aanpak van kinderporno, dat grotendeels valt onder cybercrime, is Uw Kamer bij brief van 4 juni 2009<sup>95</sup> geïnformeerd. In de verschillende overleggen<sup>96</sup> die dit jaar met Uw Kamer zijn gevoerd is samen met Uw Kamer geconcludeerd dat er sinds twee jaar duidelijk vooruitgang is te zien ten aanzien van de urgentie in de aansturing en de aanpak bij politie en Openbaar Ministerie. Binnen

<sup>95</sup> TK 2008-2009, 31700 VI, nr. 130

<sup>96</sup> Plenair debat op 12 februari 2009, Wetgevingsoverleg op 8 juni 2009 en Algemeen Overleg op 9 september 2009.

verschillende korpsen wordt met nieuwe werkwijzen de aanpak versterkt. Daarbij verleggen politie en het Openbaar Ministerie meer dan tot nu toe hun aandacht naar degenen die kinderporno vervaardigen en naar de kinderen die slachtoffer zijn. De verbeteringen bestaan onder andere uit een proef met 'videofingerprinting' waarbij het beschikbare beeldmateriaal digitaal kan worden geanalyseerd. Hierdoor wordt het voor de medewerkers zo belastende 'bekijken' verminderd. Bij het Openbaar Ministerie zijn een landelijk kinderporno-officier en een specialistisch secretaris aangesteld. Zij zijn op landelijk niveau actief betrokken bij de aanpak van kinderporno. Om plankzaken weg te werken en de werkvoorraad te verminderen is de - vooralsnog tijdelijke - samenwerking met de Boven Regionale Recherche teams van groot belang. Bij het korps Rotterdam-Rijnmond wordt een proeftuin gehouden met nieuwe initiatieven voor de aanpak van kinderporno. Uw Kamer is toegezegd twee keer per jaar over de voortgang te worden geapporteerd. Eind november 2009 is het volgende voortgangsbericht gepland.

#### 4.6.4.3 *Internationale samenwerking versterken*

Cybercrime is bijna per definitie grensoverschrijdend en kan alleen in samenwerking met andere landen en instituties worden aangepakt. Dit sluit aan bij de mededeling van de Europese Commissie van 22 mei 2007 over cybercrime. Deze is nader uitgewerkt in verschillende JBZ-raadsconclusies. Ook hebben enkele door de Commissie georganiseerde expertmeetings plaatsgevonden. In de raadsconclusies van november 2008 terzake wordt opgeroepen tot het opstellen van een concreet actieprogramma. Om de aanpak van cybercrime internationaal van de grond te krijgen heeft Nederland een (non paper) position paper opgesteld en bij de MDG ingebracht. Tijdens de MDG vergadering op 1 september jl. was er veel bijval en steun voor dit position paper. De volgende concrete punten zijn ingebracht om opgenomen te worden in het Stockholmprogramma:

- Nederland heeft sterk bijgedragen aan het tot stand brengen van de cybercrimeverdragen van de Raad van Europa (RvE) en het aanvullend verdrag over de aanpak van seksuele exploitatie en misbruik van kinderen (verdrag van Lanzarote). Het cybercrimeverdrag is door Nederland geratificeerd en het ratificatieproces voor het verdrag van Lanzarote is in een vergevorderd stadium. Andere Unielanden die de verdragen nog niet geratificeerd hebben worden daartoe opgeroepen. De uitgangspunten uit de verdragen moeten consequent door lidstaten en de Unie worden ingebracht in gesprekken met landen buiten de Unie. In aanvulling op het bestaande kader kan de EU met aanvullende regels komen. Een voorbeeld daarvan is de regeling rond grensoverschrijdende opsporing, bijvoorbeeld bij het doen van netwerkzoekingen aan computers.
- Naast regelgeving is concrete samenwerking tussen lidstaten van belang. Het kan daarbij gaan om informatiedeling over aard en omvang van cybercrime, kennis over daders en gezamenlijke opsporing via of met Europol en Eurojust. Deze samenwerking kan gestalte krijgen in internationale conferenties en het opzetten van gezamenlijke teams, waaronder Joint Investigation Teams. Nederland heeft de Commissie aangeboden hierbij behulpzaam te zijn. Onlangs heeft de Commissie gevraagd om de Nederlandse ervaringen met samenwerking met internet-serviceproviders als een good practice in te brengen op een expertbijeenkomst.
- De internationale samenwerking tussen rechtshandhavingdiensten (overheid) en het particulier bedrijfsleven, vooral de Internet Service Providers en de financiële instellingen wordt versterkt. Concrete initiatieven zijn het filteren en blokkeren van afbeeldingen van seksueel misbruik van kinderen op het internet en van het

opwerpen van financiële barrières bij het verhandelen van illegale goederen en producten op internet. Dit vereist afstemming van lopende initiatieven in EU lidstaten en bundeling en borging daarvan. Nederland zelf kent goede samenwerkingsverbanden met de Verenigde Staten, het Verenigd Koninkrijk en Europol. Ook zijn er resultaten op basis van goede contacten met Rusland en met de Oekraïne.

#### 4.6.4.4 *Juridische instrumenten actualiseren*

Voor de actualisatie van het juridische instrumentarium verwijzen wij naar de brief aan Uw Kamer van 26 juni 2009<sup>97</sup>.

#### 4.6.4.5 *Toezeggingen en moties in het kader van de bestrijding van cybercrime*

Tijdens het notaoverleg van 19 mei 2008 zijn door de Minister van Justitie twee toezeggingen gedaan. De eerste toezegging betreft de actie om de aanbevelingen van het NHTCC en NPAC inzake beleid Cybercrime, nog eens te houden tegen het huidige beleid. Het ging daarbij met name om de vraag of er voldoende samenwerking is tussen politie, Justitie, het Ministerie van Economische Zaken en het bedrijfsleven. Geconcludeerd kan worden dat deze samenwerking mede door de initiatieven die zijn ontwikkeld in het kader van de Nationale Infrastructuur voor de bestrijding van cybercrime (NICC) en de verbetertrajecten bij politie en Openbaar Ministerie voldoende aan bod komen. Daarnaast is door de vorming van het team High Tech Crime bij het KLPD inhoud gegeven aan de aanbevelingen die indertijd zijn gedaan om te komen tot een hoogwaardige opsporingsinstantie die mede met haar partners in het bedrijfsleven en in het buitenland in staat is om onderzoek te doen naar zware vormen van cybercrime.

De tweede toezegging betreft het kwantitatief en kwalitatief vergroten van de online surveillance op internet door de politie. Dit maakt deel uit van het programma versterking cybercrime van de politie en wordt momenteel doorontwikkeld. In het project 'Internetsurveillance' (KLPD) wordt gewerkt aan methoden, technieken, kennis en vaardigheden om naar analogie van surveillance in de openbare ruimte eveneens te surveilleren in de virtuele ruimte. Het KLPD heeft een quick scan uitgevoerd bij alle korpsen. Aan de hand daarvan zijn zes thema's gekozen die in zes participerende korpsen worden uitgewerkt en aangeboden aan alle korpsen.

### **4.6.5 *Aanpak Identiteitsfraude***

Identiteitsfraude is een instrument bij ernstige vormen van criminaliteit en kan tot aanzienlijke financiële en maatschappelijke schade leiden, niet in de laatste plaats voor slachtoffers die grote moeite hebben om de gevolgen van de fraude ongedaan te maken. Het aantal gevallen van daadwerkelijke identiteitsfraude en de geleden schade is in beperkte mate bekend.

#### *Programma Versterking Identiteitsketen Publieke Sector (Vips)*

In 2008 is door het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en Justitie het programma *Versterking Identiteitsketen Publieke Sector* (Programma VIPS,

---

<sup>97</sup> TK 2008-2009, 28 684, nr. 232.

voorheen: Programma Identiteitsmanagement) gestart. Het programma heeft als doel een samenhangend pakket van maatregelen te ontwikkelen om identiteitsfraude zoveel mogelijk te voorkomen en te bestrijden en de samenwerking van overheidsorganisaties in de identiteitsketen te versterken.

Sinds de start van het programma VIPS zijn de volgende activiteiten ontwikkeld.

De *Stuurgroep VIPS* is gestart waarin de relevante 'ketenpartners' regelmatig bijeenkomen. In de Stuurgroep zijn vertegenwoordigd de Ministeries van Justitie en Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, de politie, het Openbaar Ministerie, de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND), de Nederlandse Vereniging voor Burgerzaken (NVVB), het ministerie van Verkeer en Waterstaat en de Koninklijke Marechaussee. Er is een meldpunt ID-fraude als pilot gestart. Hier kunnen slachtoffers van identiteitsfraude terecht voor hulp en informatie. In 2010 zal hier een definitieve voorziening voor komen. In de loop van het laatste kwartaal van 2009 wordt Uw Kamer daarover separaat geïnformeerd. In de pilotfase (van 1 december 2008 tot en met 31 augustus 2009) zijn 128 meldingen van een vermoeden van id-fraude binnengekomen. In 96 van de gevallen was voldoende informatie beschikbaar om onderzoek te kunnen doen. 64 onderzoeken zijn inmiddels afgerond.

In 2009 is verder gegaan met de proef "Vermissing Document" in Amsterdam. De proef is erop gericht bij vermissing van reisdocumenten en rijbewijzen de procedure te vereenvoudigen en de politie te ontlasten. In gevallen waarin vermoedens bestaan van misbruik van documenten wordt de burger door de gemeente verwezen naar de politie, die onderzoek doet naar mogelijke fraude. Momenteel wordt gekeken naar nieuwe proeven in andere regio's om misbruik met reisdocumenten en rijbewijzen tegen te gaan. Tevens zijn enkele nadere analyses uitgevoerd. Nog dit najaar wordt Uw Kamer hierover geïnformeerd.

In 2009 is een verkennende visie afgerond over de toepassing van biometrie. De uitkomst van deze visie vormt de input voor de uitwerking van een projectplan. De daarin op te nemen vervolgv activiteiten zullen in 2009-2010 worden opgepakt.

Conform de aankondiging in de eerste voortgangsrapportage *Veiligheid begint bij Voorkomen* en de toezegging van de Minister van Justitie<sup>98</sup> is in 2009 nader onderzoek gestart naar de eventuele noodzakelijkheid en/of wenselijkheid om identiteitsfraude zelfstandig strafbaar te stellen. Dit proces is nog niet afgerond. In de volgende voortgangsrapportage *Veiligheid begint bij Voorkomen* wordt Uw Kamer over de uitkomsten van het onderzoek geïnformeerd.

Naast bovenstaande activiteiten wordt ook een aantal nieuwe activiteiten opgepakt, waaronder een verdere analyse en onderzoek naar de werking van de publieke identiteitsketen en naar digitale identiteiten, evenals de ontwikkeling van een toetsingskader. Daarnaast wordt een geval van ID-fraude uit het meldpunt ID-fraude via de methode van 'casusadoptie' nader uitgewerkt. Ketenpartners zullen expliciet worden gevraagd eigen prioriteiten aan te melden en activiteiten te ontplooiën binnen de context van het programma VIPS.

*Programma Informatievoorziening Strafrechtsketen (Progis).*

Op 6 juli 2009 is het wetsvoorstel Identiteitsvaststelling verdachten, veroordeelden en getuigen door de Eerste Kamer aanvaard. Hiermee worden de mogelijkheden tot het

---

<sup>98</sup> Toezegging gedaan tijdens plenair debat over Wet identiteitsstelling verdachten, veroordeelden en getuigen op 25 november 2008.

gebruik van vingerafdrukken en foto's verruimd om de identiteit van verdachten en veroordeelden vast te stellen. Ook wordt de identificatieplicht uitgebreid en komt er een zogeheten strafrechtsketennummer (SKN) als persoonsnummer voor de gehele strafrechtsketen. Door de gekozen ketenaanpak worden niet alleen administratieve fouten, identiteitsfraude en persoonsverwisselingen tegengegaan, ook wordt de kwaliteit van de gegevens in de strafrechtsketen sterk verbeterd.

De nieuwe werkwijze wordt vanaf dit najaar gefaseerd ingevoerd in de gehele strafrechtsketen, ondermeer bij politie, het Openbaar Ministerie, de Rechterlijke Macht en de reclassering. Naar verwachting zal de nieuwe werkwijze in 2011 bij alle betrokken partijen zijn ingevoerd<sup>99</sup>.

#### *Havank*

In 2009 wordt naar verwachting het vingerafdrukkenstelsel Havank bij de politie opgeleverd. Het nieuwe systeem is technisch superieur aan het oude systeem en maakt het bijvoorbeeld mogelijk om sneller naar vingerafdrukken en geautomatiseerd naar handpalmsporen te zoeken. Ook kan de nieuwe machine worden aangesloten op livescanapparatuur, waardoor het op termijn mogelijk wordt direct de identiteit van een verdachte te verifiëren bij bijvoorbeeld grote evenementen en voetbalwedstrijden. In 2010 zullen enkele experimenten met deze livescanapparatuur plaatsvinden om de mogelijkheden van deze apparatuur in de praktijk te testen.

---

<sup>99</sup> Brief Minister van Justitie aan de Eerste Kamer d.d. 22 juni 2009, EK 2008-2009, 31 436, nr. G, p. 4-5.

## TOT SLOT

Nederland is veiliger geworden. Het kabinet ligt op koers met het merendeel van haar doelstellingen uit het project *Veiligheid begint bij Voorkomen*. Op sommige doelstellingen zoals overlast en overvallen zijn extra inspanningen nodig. Het kabinet gaat ervan uit dat de doelstelling van 25% meer veiligheid in 2010 ten opzicht van 2002 gehaald wordt.

Bovenstaand resultaat betekent niet dat er achterover geleund kan worden. Nieuwe ontwikkelingen op het gebied van criminaliteit vragen om een voortdurende alertheid. Iedere keer wordt de maatschappij voor nieuwe opgaven gesteld in de vorm van bijvoorbeeld ramkraken, mobiele bendes die slechts korte tijd actief zijn binnen een bepaald gebied, en diefstal van iPods en mobiele telefoons. Verder vormt de opmars van het elektronische betaalverkeer en online bestellen een nieuw en dagelijks groeiend werkterrein voor criminelen. Ook gebeurtenissen als in Hoek van Holland vergen reflectie over de juiste preventieve maatregelen en een effectieve aanpak van de daders.

Extra aandacht vraagt de economische recessie. Hoewel het verband tussen factoren als welvaart en werkloosheid enerzijds en de ontwikkeling van de criminaliteit anderzijds relatief complex is, is het verstandig met eventuele negatieve gevolgen van een economische teruggang rekening te houden.

Gezien bovenstaande onzekerheden en de te verwachten forse maatschappelijke dynamiek, is het zaak om vast te houden aan het ingezette beleid en tevens de ontwikkelingen nauwgezet in de gaten te houden. Zo kan toereikend worden gereageerd op de eventuele toename van (nieuwe) vormen van criminaliteit of van criminaliteit in den brede.

## Bijlage 1: Kamerstuknummers per thema Veiligheid begint bij Voorkomen

Thema	Nr.	Voorbeelden
<b>VbbV algemeen</b>		
Voortgangsrapportages	28 684	Eerste voortgangsrapportage VbbV, 28684, nr. 135
Monitoring	28 684	Brief over de Integrale Veiligheidsmonitor, 28684, nr. 209
<b>Aanpak Geweld</b>		
Geweld in het (semi-) publieke domein	28 684	Brief over het toegenomen uitgaansgeweld in Amsterdam, 28684, nr. 237
Huiselijk geweld	28 345	Plan van aanpak huiselijk geweld, 28345, nr. 70
Eergerelateerd geweld	30 388	Vijfde voortgangsrapportage eergerelateerd geweld, 30388, nr. 34
<b>Vermogenscriminaliteit</b>		
Fietsdiefstal	28 684	Plan van aanpak Fietsdiefstal, 28 684, nr. 162
Ophelderingspercentage	28 684	Eerste voortgangsrapportage VbbV, 28 684, nr. 135
<b>Aanpak criminaliteit tegen ondernemingen</b>		
AVO III	28 684	Actieplan Veilig Ondernemen III, 28 684, nr. 116
Overvallen	28 684	Brief over overvalcriminaliteit, 28 684, nr. 210
Ladingdiefstal	29 911	Brief over resultaten evaluatie tijdelijk projectteam ladingdiefstal
<b>Aanpak Overlast en Verloedering</b>		
Actieplan	28 684	Actieplan overlast en Verloedering, 28 684, nr. 130
<b>Persoonsgerichte aanpak jongeren en recidivisten</b>		
Aanpak jeugdcriminaliteit	28 684	Brief over jeugdcriminaliteit, 28 684, nr. 235
Veelplegers	24 587	Brief over de aanpak om tot een vermindering van 10%punt recidive te komen, 24 587, nr. 299
Veiligheidshuizen	28 684	Eerste voortgangsrapportage VbbV, 28 684, nr. 135

Campussen	31 001	Brief ter aanbieding van de voortgangsrapportage om te komen tot het instrument campussen, 31001, nr. 54
<b>Aanpak zware en georganiseerde misdaad</b>		
PVAGM	29 911	Brief over de beleidsprogramma's 'Versterking aanpak georganiseerde Misdaad en Financieel-economische criminaliteit', 29911, nr. 10
Bestuurlijke aanpak	28 684	Plan van aanpak bestuurlijke aanpak georganiseerde misdaad, 28 684, nr. 11
Finec	29 911	Brief over de beleidsprogramma's 'Versterking aanpak georganiseerde Misdaad en Financieel-economische criminaliteit', 29911, nr. 10
Cybercrime	28 684	Brief rechtshandhaving bij cybercrime en internetmisbruik, 28 684, nr. 133
Identiteitsfraude	28 684	Eerste voortgangsrapportage VbbV, 28684, nr. 135

**Bijlage 2: WODC Monitor Veelplegers 2003-2006**



## Monitor veelplegers 2003-2006

Cijfermatige ontwikkelingen

april 2009

*N. Tollenaar, J. van Dijk, J.W. Alblas*

Eind 2002 is het veiligheidsprogramma van het kabinet Balkenende I van start gegaan. In dit programma was de aanpak van veelplegers één van de speerpunten. Om de omvang van deze groep te volgen heeft het WODC, op verzoek van de directies Sanctie- & Preventiebeleid en Justitieel Jeugdbeleid van het Ministerie van Justitie de Monitor Veelplegers ontwikkeld. Deze monitor brengt de aantallen veelplegers in Nederland in kaart en volgt hierin de ontwikkelingen in de tijd. Daarnaast worden de achtergrondkenmerken en de strafrechtelijke recidive van deze groepen bijgehouden. Deze factsheet behandelt de bevindingen ten aanzien van de jeugdige en zeer actieve volwassen veelplegers uit de periode 2003 tot en met 2006. De hoofdvraag die beantwoord wordt is of er zich verschuivingen hebben voorgedaan in de aantallen veelplegers, hun delictgedrag, hun achtergrondkenmerken, de recidive en hun insluitingpercentage.

### Box 1 Samenvatting van de resultaten

#### *Aantallen veelplegers*

- Het aantal geregistreerde zeer actieve veelplegers (ZAVP) is landelijk met 4,7 procent gedaald in 2006 ten opzichte van 2003. Hun aandeel in het totale aantal jaarlijkse antecedenten is gedaald van 10 naar 6,9 procent.
- De toename van het aantal geregistreerde jeugdige veelplegers (JVP) heeft zich verder doorgezet naar 51 procent in 2006 ten opzichte van 2003. Hun aandeel in de totale jeugdige verdachtenpopulatie is echter weinig toegenomen, namelijk van 4,1 naar 4,9 procent.

#### *Soorten delicten*

- Zowel ZAVP's als JVP's worden in toenemende mate aangehouden voor andere delicten dan vermogensdelicten. Vooral vernieling en openbare ordedelicten nemen toe, net als geweldsdelicten.

#### *Etniciteit veelplegers*

- Na een initiële stijging zijn de aantallen ZAVP per 1.000 van de verschillende herkomstgroepen voor alle groepen in 2006 gedaald ten opzichte van 2003. De enige uitzondering hierop is het aantal Turkse ZAVP. De sterkste afname vindt plaats onder ZAVP's van Surinaamse afkomst.
- De toename van het aantal JVP's verschilt sterk per herkomstgroep. De JVP's van Marokkaanse achtergrond blijven verreweg relatief het vaakst voor te komen. De sterkste relatieve stijging is waar te nemen onder de Turkse JVP's.

#### *Recidive*

- Sinds de daling van 2004 op 2003 is er geen verdere daling in de recidive waar te nemen bij de ZAVP t/m 2006.
- Er is geen noemenswaardige vermindering in de recidive van de JVP's in de periode 2003-2006.

#### *Insluiting*

- Zowel ZAVP's als JVP's worden gemiddeld gesproken minder vaak en korter ingesloten. Deze trend is vooral bij de JVP's sterk te zien.

#### **Methode**

- De methodiek van de Monitor Veelplegers is als volgt. Op basis van politiegegevens wordt jaarlijks nagegaan welke personen voldoen aan de definities van de doelgroepen van het justitiële veelplegersbeleid. Dit zijn de 'zeer actieve volwassen veelpleger' (ZAVP) en de

'jeugdige veelpleger' (JVP). Zij zijn als volgt gedefinieerd:

- Zeer actieve veelpleger (ZAVP): iemand van 18 jaar of ouder die over een periode van vijf jaren - waarvan het peiljaar het laatste jaar vormt - meer dan 10 processen-verbaal tegen zich zag opgemaakt, waarvan ten

minste een in het peiljaar. Het peiljaar is het jaar waarin hij of zij als ZAVP is aangemerkt.

- Jeugdige veelpleger (JVP): een jongere in de leeftijd van 12 tot en met 17 jaar die in het gehele criminele verleden meer dan vijfprocessen-verbaal tegen zich zag opgemaakt, waarvan ten minste één in het peiljaar. Het peiljaar is het jaar waarin hij of zij als JVP kwalificeert.

Via het koppelen van informatie van instanties als de politie, het OM, en de DJI, worden de personen uit de verschillende jaarcohorten door de tijd gevolgd.

De overkoepelende doelstelling van het veelplegersbeleid is dat de criminaliteit door veelplegers afneemt. Dit betekent dat er op termijn relatief minder veelplegers zouden moeten zijn, deze groep verhoudingsgewijs voor een kleiner deel van de geregistreerde criminaliteit verantwoordelijk is en dat zij ook minder recidiveren. We gaan na of dit zo is, eerst voor de ZAVP's, dan voor de JVP's.

### 1 Volwassen zeer actieve veelplegers

Deze sectie beschrijft over de periode 2003-2006 achtereenvolgens de aantallen ZAVP's, hun aandeel in de totale verdachtenpopulatie in Nederland, de typen delicten die zij pleegden,

hun etniciteit, de omvang van hun recidive en de mate van insluiting van de groep.

*Aantal en aandeel zeer actieve veelplegers gedaald*  
Het aantal geregistreerde ZAVP in Nederland is, ten opzichte van 2003, in 2006 voor het eerst gedaald. De afname bedraagt 4,7% (zie tabel 1). De totale populatie van volwassen daders blijkt in dezelfde periode met 0,4% te zijn gegroeid. Het *aandeel* ZAVP's is dus gedaald. Tabel 2 maakt dit duidelijk. Hun aandeel in het totale aantal personen daalde sinds 2003 van 3,1% naar 2,7%. Het aandeel in het totale aantal jaarlijkse antecedenten daalde 10 naar 6,9 procent. Dit is een relatieve daling van bijna een derde. Kortom, de mate van oververtegenwoordiging van de ZAVP in de verdachtenpopulatie en de geregistreerde criminaliteit is vrij sterk gedaald<sup>1</sup>. Dit beantwoordt dus aan de operationele doelstelling van het veelplegerbeleid.

<sup>1</sup> Ook al geeft het landelijke beeld een daling aan, lokaal kunnen de aantallen juist stijgen. Tabel B1 in de bijlage laat het aantal ZAVP per 1.000 inwoners van de 25 grootste gemeenten zien. De grootste stijging in het relatieve aantal vond plaats in Amersfoort (een toename van 41%) terwijl de grootste daling plaatsvond in Zaanstad (een afname van 51%).

**Tabel 1 Aantal geregistreerde zeer actieve veelplegers, verdachten en inwoners in de peiljaren 2003-2006**

	2003	2004	2005	2006	Toename (abs.)	Toename (%)
N						
Volwassenen in Nederland	12.654.365	12.707.935	12.752.453	12.793.540	139.175	1,1%
Volwassen verdachten	188.885	201.798	206.546	208.458	19.573	0,4%
ZAVP	5.891	6.066	5.891	5.617	-274	-4,7%

Noot: aantallen zijn per 31-12 van het betreffende jaar.

Bron: HKS; Statline/CBS

**Tabel 2 Procentueel aandeel zeer actieve veelplegers in volwassen verdachtenpopulatie en het totale aantal jaarlijkse antecedenten, 2003-2006**

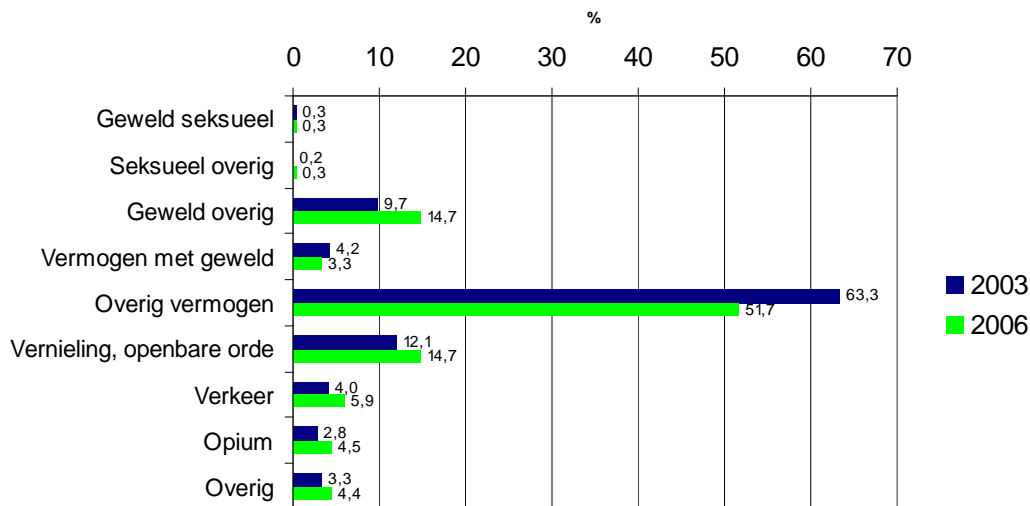
	2003	2004	2005	2006	Toename (abs. %)	Toename (rel. %)
Aandeel ZAVP in verdachtenpopulatie	3,1%	3,0%	2,9%	2,7%	-0,4%	-13,6%
Aandeel ZAVP in jaarlijkse antecedenten	10,0%	9,1%	7,4%	6,9%	-3,1%	-30,7%

Bron: HKS

*ZAVP minder vaak om vermogensdelicten gepakt*  
ZAVP's worden vaker als verdachte van niet-vermogensdelicten opgepakt. Dit is op te maken uit figuur 1, waarin de door ZAVP's gepleegde delicten in het eerste en het laatste peiljaar met elkaar worden vergeleken. Er is vooral een stijging waarneembaar in het aandeel 'geweld overig'- en 'vernietiging en openbare orde'-

delicten. Relatief gezien is er een grote stijging waarneembaar onder de verkeers- en opiumwetdelicten. Dezelfde trends zijn overigens terug te vinden in het totaalbeeld van de geregistreerde criminaliteit (zie Eggen & Goudriaan in Eggen & Kalidien, 2008, p108 of Van Mantgem, Moerenhout & Bol, 2008, p 31).

**Figuur 1 Verdeling van Delictsoort ZAVP (%) van delicten in peiljaren 2003 en 2006**



Bron: HKS

Deze trend kan wellicht verklaard worden doordat de groep overlastgevende *verslaafde* veelplegers als eerste ingesloten is.

*Herkomstbeeld ZAVP's betrekkelijk stabiel*

Figuur 2 geeft de herkomst<sup>2</sup> aan van de ZAVP's. De Antilliaanse<sup>3</sup> en Marokkaanse volwassen bevolking bevat relatief het grootste aantal

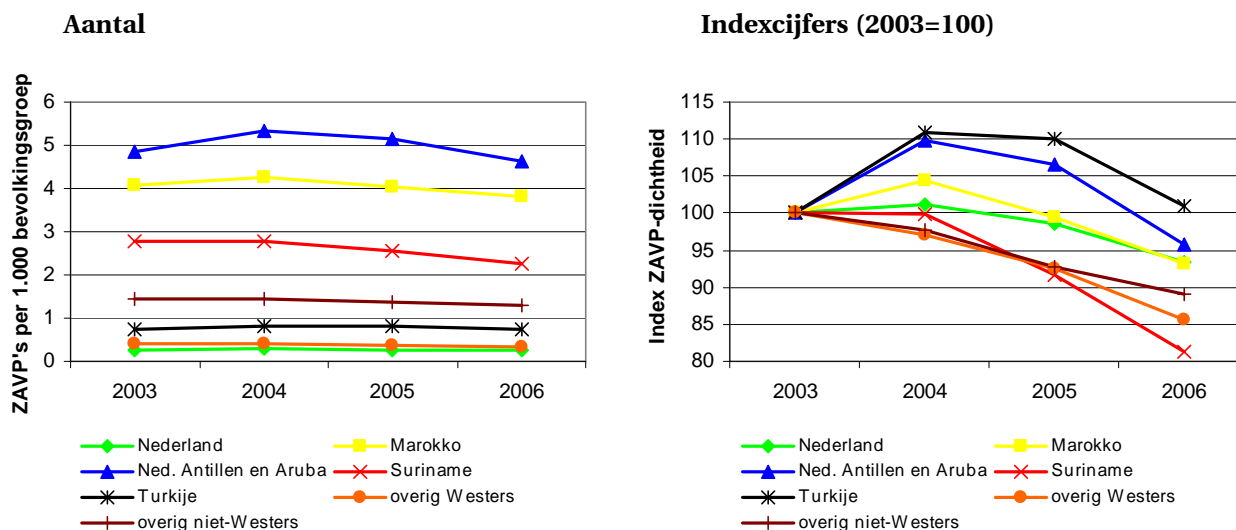
<sup>2</sup> De herkomst wordt bepaald door het geboorteland van de persoon zelf en van zijn of haar ouders. Autochtonen zijn mensen van wie beide ouders in Nederland zijn geboren, ongeacht het geboorteland van de persoon zelf. Allochtonen groepen zijn mensen van wie ten minste één van de ouders niet in Nederland is geboren, waarbij het geboorteland van de moeder prevaleert indien zij niet in Nederland is geboren.

<sup>3</sup> Personen met de herkomst Nederlandse Antillen of Aruba worden vanaf hier als Antilliaans aangeduid.

ZAVP's, ook al is dit sinds 2004 weer aan het dalen. Dit is te zien in het linkergedeelte van de figuur 2. De relatief grootste daling is te zien bij Surinaamse volwassenen. Het aantal ZAVP's per 1.000 volwassen Surinamers is met bijna twintig procent gedaald, zoals blijkt uit het rechterdeel van figuur 2. Deze figuur laat de relatieve ontwikkeling van het aantal ZAVP per 1.000 volwassen inwoners zien over de periode 2003-2006. Uit de figuur blijkt ook dat er na een sterke stijging het aantal ZAVP in de Turkse, Marokkaanse, Antilliaanse bevolking uiteindelijk weer is gedaald. Alleen bij de ZAVP van Turkse afkomst ligt de relatieve deelname nog iets boven het startniveau in 2003.

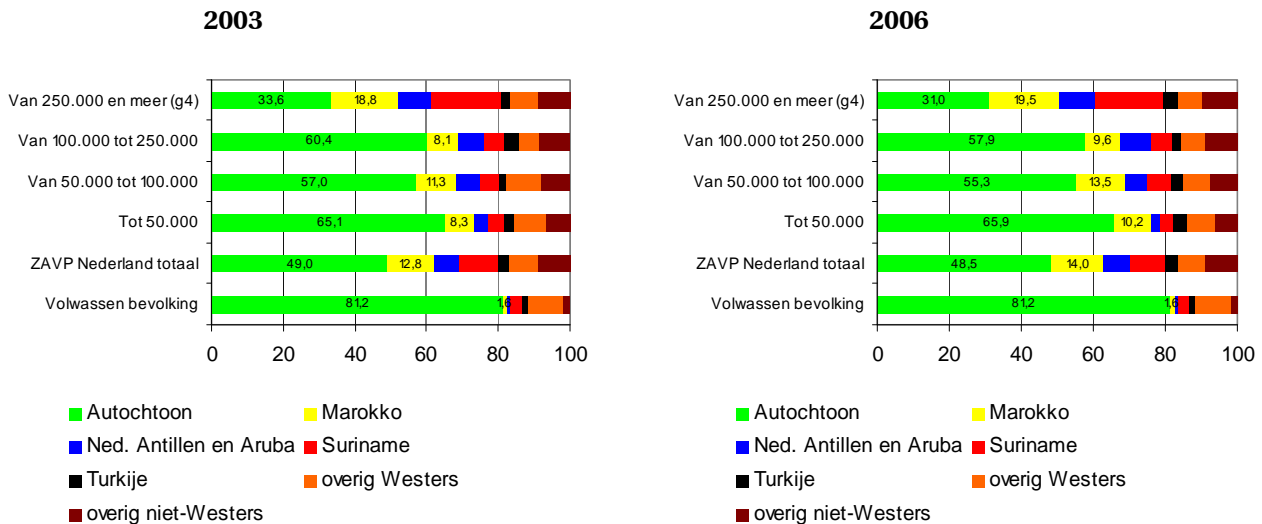
In hoeverre is de relatieve oververtegenwoordiging van allochtone groepen een probleem van de grote steden? Om hierover

**Figuur 2 Aantal ZAVP per 1.000 volwassenen van bevolkingsgroep, 2003-2006**



Bron: HKS; Statline/CBS

**Figuur 3 Procentuele verdeling etniciteit ZAVP naar gemeentegrootte in twee peiljaren**



Bron: HKS

een uitspraak te doen beroepen we ons op de figuren 3a en 3b. Uit de figuren valt op te maken dat de ZAVP's in de G4 in meerderheid van allochtone afkomst zijn. De grootste groepen zijn van Marokkaanse en Surinaamse afkomst, zij maken elke ongeveer 19 procent uit van de groep ZAVP's in de vier grootste gemeenten.

De opbouw van de ZAVP-groep wat herkomst betreft, verandert nauwelijks tussen het eerste (2003) en het laatste (2006) peiljaar. Het gaat om verschillen tot maximaal 2,5 procent. Wel is er een consistente stijging van het aandeel allochtonen, behalve in de gemeenten tot 50.000 inwoners.

De hier weergegeven verdeling naar herkomstgroep en gemeente geeft geen indicatie voor de mate van oververtegenwoordiging. Een gedeelte van het percentage van een herkomstgroep wordt verklaard door het percentage inwoners van de betreffende herkomstgroep.

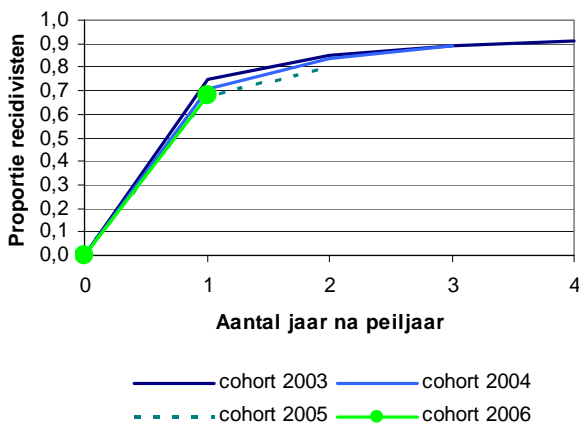
*Omvang recidive stabiel, maar minder ernstig*

In eerdere rapportage bleek de strafrechtelijke recidive<sup>4</sup> onder de ZAVP's te zijn gedaald (Tollenaar, Huijbregts Meijer & van Dijk, 2008). Sinds 2004 is er van een daling in het aantal recidivezaken geen sprake meer. Wel blijkt dat er qua maximale strafdreiging gemiddeld lichtere delicten zijn gepleegd<sup>5</sup>. In figuur 4 staan vier aspecten afgebeeld van de recidive van de ZAVP's uit de periode 2003-2006. Een beschrijving van de betekenis van deze maten staat in box 2. Of het nu gaat om de prevalentie

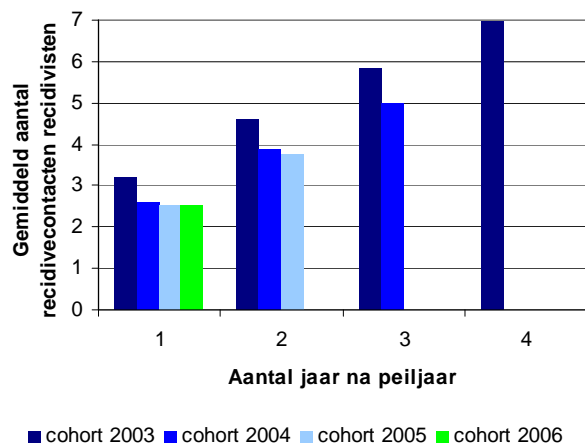
<sup>4</sup> Recidive wordt hier gedefinieerd als de strafzaken die werden ingeschreven in de jaren na het peiljaar. Het gaat om zaken met een *geldige* afdoening of die nog zijn afgedaan. Voor de lijst met geldige afdoeningen zie Wartna, Blom en Tollenaar (2008, p11).

<sup>5</sup> De maximale strafdreiging is een juridisch bepaalde, grove indicatie van de ernst van een delict. Eenvoudige mishandeling heeft bijvoorbeeld een strafdreiging van 2 jaar, terwijl diefstal een strafdreiging van 4 jaar heeft .

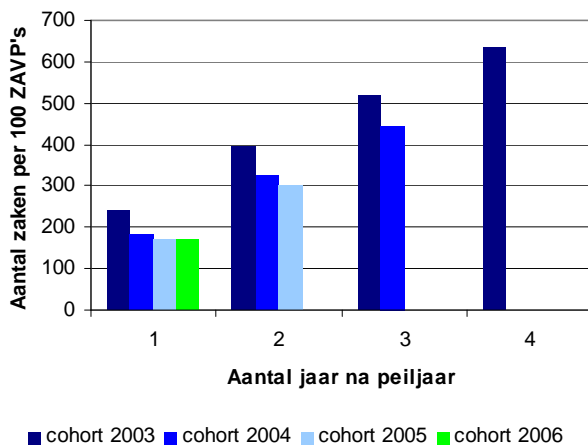
**Figuur 4a Recidiveprevalentie ZAVP's**



**Figuur 4b Gemiddeld aantal recidivecontacten ZAVP's**



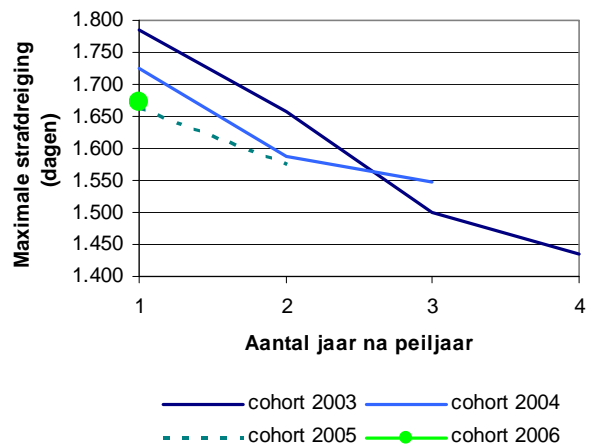
**Figuur 4c Recidiveomvang ZAVP's**



Bron: OBDJ/recidivemonitor

van recidive (figuur 4a), de frequentie van degenen die recidiveerden (figuur 4b) of de omvang (zie figuur 4c), alleen in 2004 vond een noemenswaardige daling plaats, daarna bleef de recidive ongeveer constant. Wel lijkt er sprake te zijn van een daling van de ernst van de

**Figuur 4d Gemiddelde strafdreiging nieuwe strafzaken ZAVP's**



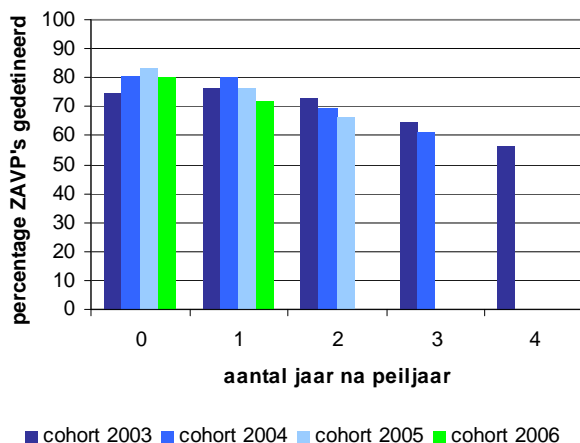
recidivezaken (zie figuur 4d), ook al worden ZAVP's vaker opgepakt voor geweldsdelicten. Sinds 2003 is de gemiddelde strafdreiging duidelijk gedaald. In 2006 lijkt deze daling te zijn gestopt.

**Box 2 Maten van recidive**

Om een genuanceerd beeld te kunnen krijgen van de veranderingen die plaatsvinden in de recidive van de veelplegers, is het van belang om verschillende aspecten van recidive in kaart te brengen. In deze factsheet worden vier maten gebruikt. Het gaat telkens om strafzaken die na het peiljaar worden ingeschreven naar aanleiding van een misdrijf, die met een geldige afdoening worden afgedaan of nog niet afgedaan zijn.

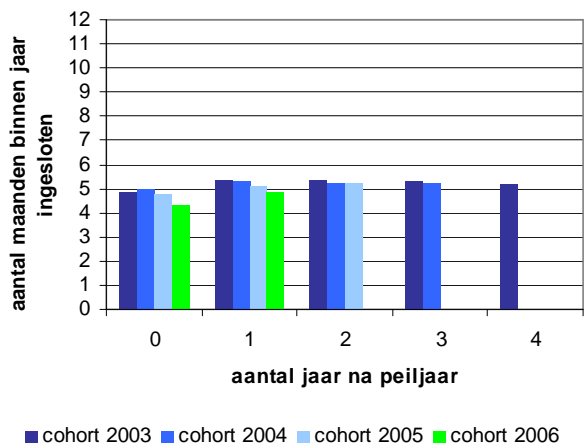
- 1 Recidiveprevalentie: het percentage veelplegers dat opnieuw in contact komt met justitie. Deze maat laat zien welk percentage er weer opnieuw geregistreerd crimineel actief is.
- 2 Recidivefrequentie: het gemiddelde aantal recidivezaken per recidivist. Deze maat geeft aan wat de snelheid is waarmee de recidivisten onder de veelplegers recidiveren.
- 3 Recidiveomvang: het aantal nieuwe strafzaken per 100 veelplegers. Deze maat laat zien of de totale omvang van de geregistreerde criminaliteit verandert over de tijd, onafhankelijk van de grootte van de groep. Hierin tellen ook de veelplegers mee die geen nieuwe contacten hebben.
- 4 Gemiddelde maximale strafdreiging: het gemiddelde strafmaximum van het zwaarste delict in de recidivezaken, uitgedrukt in dagen. Deze maat laat zien er ontwikkelingen zijn in de 'ernst' van de strafzaken die veelplegers krijgen. Het is echter slechts een ruwe indicatie, die is gedictieerd door het strafrechtstelsel en niet door de 'werkelijke' ernst.

**Figuur 5a Percentage gedetineerden onder ZAVP's**



Bron: Tulp-GW

**Figuur 5b Gemiddeld aantal maanden van het jaar dat gedetineerde ZAVP's zijn ingesloten**



*Insluiting ZAVP: minder vaak, maar even lang*  
 ZAVP's worden in de jaren na hun peiljaar steeds minder ingesloten. In het geval dat zij worden ingesloten, is dat gemiddeld gesproken voor een kleiner gedeelte van het jaar. Deze resultaten zijn te vinden in respectievelijk figuur 5a en figuur 5b. Figuur 5a laat zien welk percentage ZAVP's in een bepaald jaar minstens 1 dag ingesloten zijn geweest, terwijl figuur 5b de cumulatieve duur in maanden geeft die personen werkelijk binnen de gevangensmuren verbleven. Deze duur is een optelsom van alle verblijven tussen 1 januari en 31 december van het betreffende jaar. De cumulatieve verblijfsduren kunnen meerdere korte detenties binnen een jaar zijn of juist bestaan uit 1 lange detentie of maatregel of een combinatie van die twee.

Uit figuur 5a blijkt dat er in het uitgangsjaar steeds meer ZAVP's ingesloten werden (peiljaar 0), maar dat er in de jaren daarna neemt het percentage ingesloten ZAVP's af.

Figuur 5b laat zien dat de ZAVP's gemiddeld gesproken even lang worden ingesloten, ook al wordt een deel van de ZAVP's sinds oktober 2004 tot een ISD-maatregel<sup>6</sup> veroordeeld. Kennelijk worden er na het aanvankelijke peiljaar minder vaak vrijheidsstraffen opgelegd. Wellicht heeft dit te maken met de verminderde recidive zowel in aantal als in ernst. Algemeen worden er tegenwoordig minder vrijheidsstraffen opgelegd. Het aandeel onvoorwaardelijke vrijheidsstraffen is sinds 2003 met 3,5 procent gedaald (Eggen e.a. 2008, p 483).

<sup>6</sup> De ontwikkeling van het aantal ISD-maatregelen dat is opgelegd en het aandeel daarvan dat aan ZAVP's is opgelegd is te zien in tabel B2 in de bijlage.

We kunnen dus niet bepalen waaraan we dit effect kunnen toeschrijven.

## 2 Overzicht jeugdige veelplegers

Deze sectie bespreekt enkele statistieken ten aanzien van de jeugdige veelplegers (JVP's) in Nederland. Nagegaan wordt welke ontwikkelingen zich tussen 2003 en 2006 hebben voorgedaan in de aantallen JVP's, hun aandeel in de totale populatie van jeugdige daders, de delictsoorten, hun etniciteit, de strafrechtelijke recidive en de mate van insluiting.

### *Aandeel JVP's blijft stijgen*

Het aantal JVP's is sinds 2003 met meer dan 50% toegenomen, van 1.068 naar 1.617 personen. Dit is te zien in tabel 3. In verhouding maken de JVP's nu een groter deel uit van de jeugdige verdachtenpopulatie dan in 2003 (zie tabel 4), dit ondanks het feit dat de totale verdachtenpopulatie zelf ook een forse stijging kent<sup>7</sup> (met 27,4%). Ook het aandeel van de JVP's in het jaarlijkse aantal antecedenten is gestegen van jeugdigen. Wat hier een rol zou kunnen hebben gespeeld is een toenemende aandacht voor criminaliteit die typisch door jeugdigen wordt gepleegd, zoals openbare orde-delicten en gewelddelicten. Dit is waarneembaar in de verhouding tussen aangiftes en opheldering van geweldsmisdrijven; het ophelderingspercentage blijkt te zijn gestegen van 52,8 naar 59,8 procent (zie tabel 4.2 in Eggen e.a., 2008, p 386).

<sup>7</sup> Lokaal kunnen de trends in aantallen JVP's sterk uiteenlopen. Voor een overzicht van het aantal JVP per 1.000 jeugdige inwoners, zie tabel B3 in de bijlage.

**Tabel 3 Aantal jeugdige veelplegers, verdachten en inwoners in de peiljaren 2003-2006**

	2003	2004	2005	2006	Toename (abs.)	Toename (%)
N						
Jeugdige inwoners	1.194.681	1.199.916	1.201.799	1.204.964	10.283	0,9%
Jeugdige verdachten	26.150	29.284	32.157	33.319	7.169	27,4%
JVP	1.068	1.213	1.429	1.617	549	51,4%

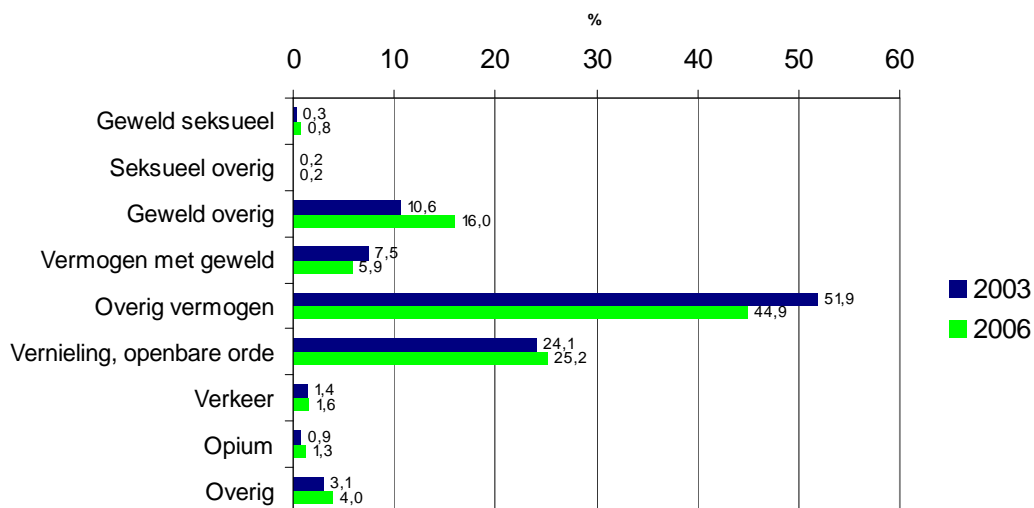
Bron: HKS; Statline/CBS

**Tabel 4 Procentueel aandeel jeugdige veelplegers in de jeugdige verdachtenpopulatie en het jaarlijkse aantal jeugdantecedenten, 2003-2006**

	2003	2004	2005	2006	Toename (abs. %)	Toename (rel. %)
Aandeel JVP in verdachtenpopulatie	4,1%	4,1%	4,4%	4,9%	0,8%	18,8%
Aandeel JVP in jaarlijks aantal antecedenten	9,4%	9,0%	9,6%	10,7%	1,4%	14,5%

Bron: HKS

**Figuur 6 Verdeling van Delictsoort JVP (%) van delicten in peiljaren 2003 en 2006**



Bron: HKS; Statline/CBS

*Delictcategorieën JVP's verschuiven*

In figuur 1 zien we dat het aandeel 'geweld overig'- en het aandeel 'vernietiging en openbare orde'-delicten relatief gezien het meeste zijn gestegen. Net als bij de ZAVP's worden JVP's in hun peiljaar steeds vaker als verdachte van niet-vermogensdelicten opgepakt. Het aandeel 'vermogen met geweld' is tussen 2003 en 2006 ook teruggelopen.

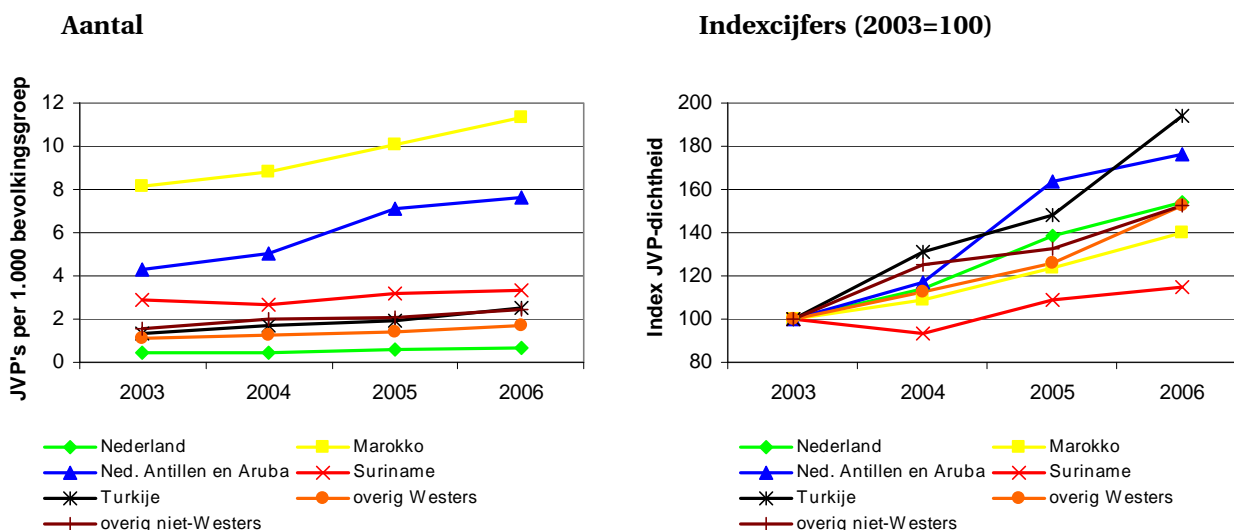
De gevonden trend sluit aan bij de algemene trend dat er in verhouding steeds meer jeugdige verdachten worden opgepakt wegens 'vernietiging openbare orde' of 'geweld' (zie Eggen & Goudriaan in Eggen & Kalidien, 2008, p135).

*Herkomst JVP's: grootste groei onder Turkse ouders*

Onder de jeugdigen van Marokkaans, Antilliaanse of Arubaanse afkomst blijken zich in 2006 nog steeds het hoogste aantal JVP's te

bevinden in vergelijking tot de andere herkomstgroepen. Dit is op te maken uit figuur 7a. Deze figuur toont het aantal JVP's per 1.000 12- tot 17-jarigen van de betreffende herkomstgroep. In 2006 blijken 11 op de duizend jeugdigen van Marokkaanse afkomst een JVP te zijn. Dit is een negentien maal zo groot als het aandeel JVP's onder autochtone jeugdigen. Wanneer we echter kijken naar welke groepen relatief de grootste groei hebben doorgemaakt in de periode 2003-2006 (zie hiervoor figuur 7b), dan blijkt dat het aantal Turkse JVP's per 1.000 Turkse jeugdigen bijna is verdubbeld. De groep met de op 1 na grootste groei is die van Antilliaanse/Arubaanse herkomst, met bijna 80 procent toename. Onder de jeugd van Surinaamse herkomst vindt de kleinste stijging plaats in 2006 ten opzichte van 2003, met ruim veertien procent.

**Figuur 7 Aantal JVP per 1.000 jeugdigen van bevolkingsgroep**

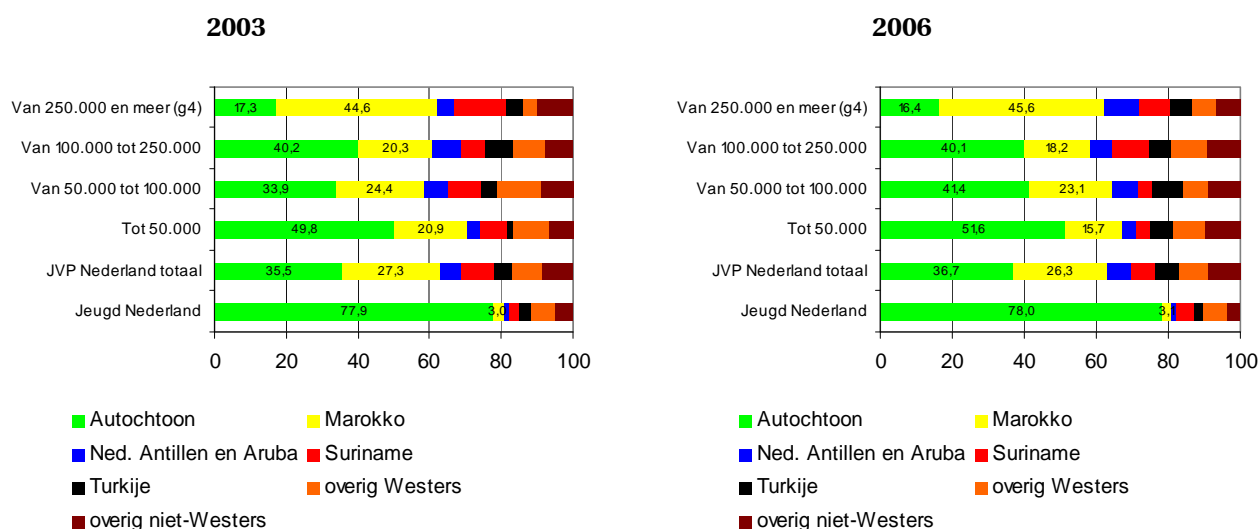


Bron: HKS; Statline/CBS

De verschillen zijn zonder aanvullende gegevens niet eenvoudig te duiden. De stijging in de aantallen per herkomstgroepen kan te maken hebben met toenames in de werkelijke onderliggende criminaliteit. Maar er kunnen ook andere mogelijke factoren worden aangevoerd. Enkele voorbeelden hiervan zijn: verhoogde opsporingsaandacht voor allochtone criminelen, verhoogde opsporingsaandacht voor delictsoorten die specifiek zijn voor allochtone criminelen en het samenvallen van hoge percentages allochtone inwoners in grote gemeenten waar sowieso al meer criminaliteit is. De beschrijving van de etnische opbouw van de JVP-groep naar gemeentegrootte volgt hieronder.

In de G4-gemeenten bestaat de groep JVP's voor slechts 17 procent uit autochtonen. Dit geldt zowel voor 2003 als voor 2006. Voor de overige gemeenten varieert dit percentage van 36 tot 52 procent. Er is er een stijging waarneembaar in het aandeel autochtone JVP's in de gemeenten met minder dan 100.000 inwoners. In gemeenten met meer dan 50.000 inwoners maken autochtonen de minderheid uit van de daar woonachtige groepen van jeugdige veelplegers. Deze procentuele verdeling laat niet de mate van oververtegenwoordiging zien. Voor een gedeelte wordt het percentage van een herkomstgroep verklaard door het percentage inwoners van de betreffende herkomstgroep.

**Figuur 8 Procentuele verdeling etniciteit JVP 2003 naar gemeentegrootte**



Bron: HKS

*Recidive JVP's: iets minder vaak en minder zwaar*  
De strafrechtelijke recidive<sup>8</sup> van JVP's is sinds cohort 2003 niet noemenswaardig afgenomen of gestegen. Wel lijken hun recidivedelicten gemiddeld lichter te zijn geworden<sup>9</sup>. Figuur 9 toont vier aspecten van de recidive van de JVP over de periode 2003-2006. De betekenis van deze vier maten staat uitgelegd in box 2. Of het nu gaat om het voorkomen van een nieuwe strafzaak (zie figuur 9a), de recidivefrequentie of recidiveomvang (resp. figuur 9b en 9c), alleen in 2004 vindt er daling in de recidive plaats. Daarna is de recidive constant. De Er is wel sprake van een daling van de gemiddelde ernst van de recidivezaken (zie

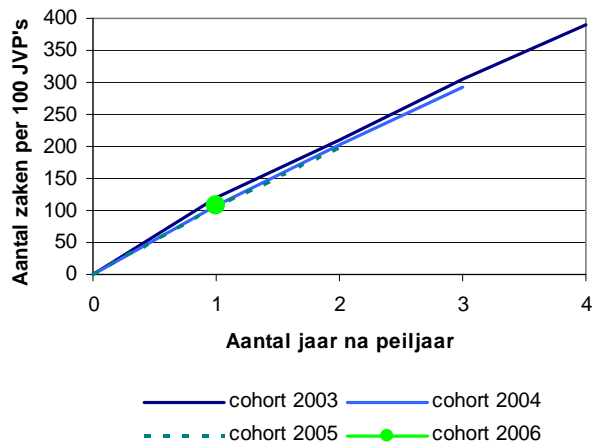
figuur 9d) Deze lijkt in 2005 te zijn gestabiliseerd.

*Insluiting JVP's: minder vaak en korter*  
Net als de ZAVP's worden JVP's naar aanleiding van hun recidivedelicten steeds minder vaak opgesloten, terwijl diegenen die ingesloten werden steeds korter verblijven in Justitiële Jeugdinrichtingen (JJI) of penitentiaire inrichtingen verblijven. Dit is te zien in respectievelijk figuur 10a en 10b. De afname van het aantal en de duur van vervolgdententies, sluit aan bij het gegeven dat de gemiddelde strafdreiging van de recidivedelicten is gedaald. Hier lijkt dan ook een effect zichtbaar van het steeds lichter worden van de delicten waarvoor JVP's worden opgepakt. De verschillen tussen de cohorten tijdens het peiljaar zijn nog klein, maar worden meer geprononceerd naarmate de tijd vordert.

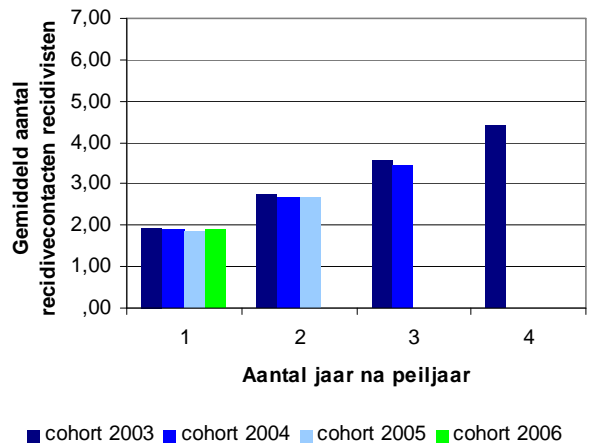
<sup>8</sup> Zie noot 4.

<sup>9</sup> De maat die hier gebruikt is als indicator voor ernst, de maximale strafdreiging, is een juridisch bepaalde grove indicatie van de ernst van een delict. Eenvoudige mishandeling heeft een bijvoorbeeld een strafdreiging van 2 jaar, terwijl diefstal een strafdreiging van 4 jaar heeft.

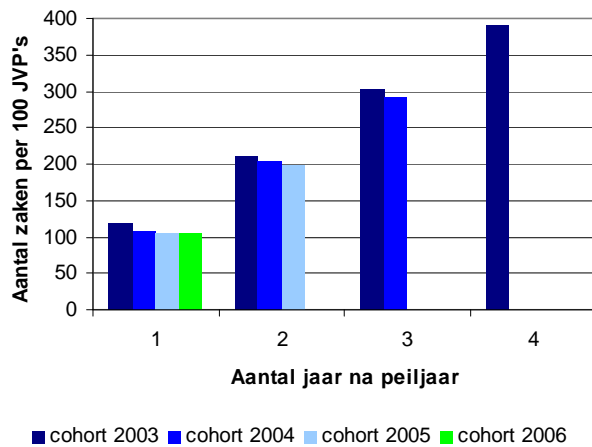
**Figuur 9a Recidiveprevalentie JVP's**



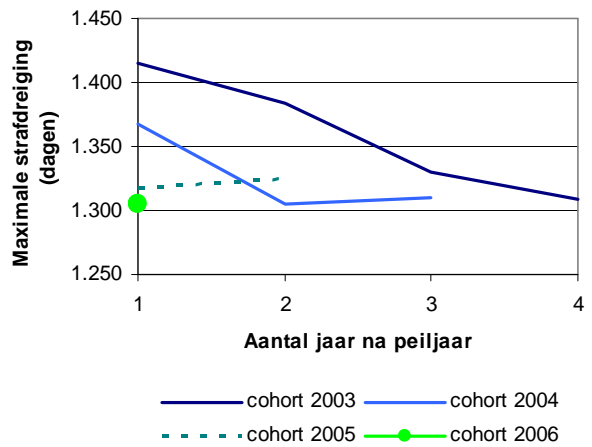
**Figuur 9b Gemiddeld aantal recidivecontacten JVP's**



**Figuur 9c Recidiveomvang JVP's**

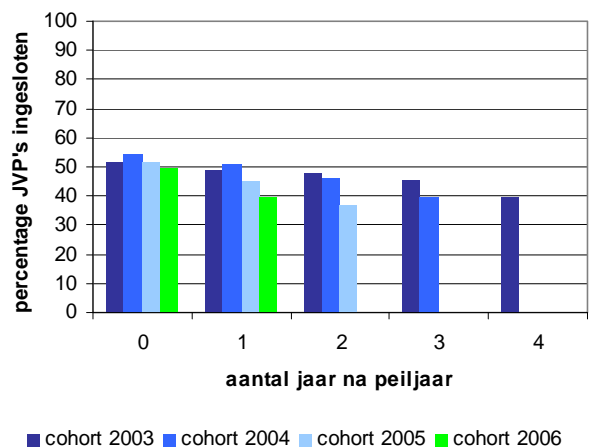


**Figuur 9d Gemiddelde strafdreiging nieuwe strafzaken JVP's**

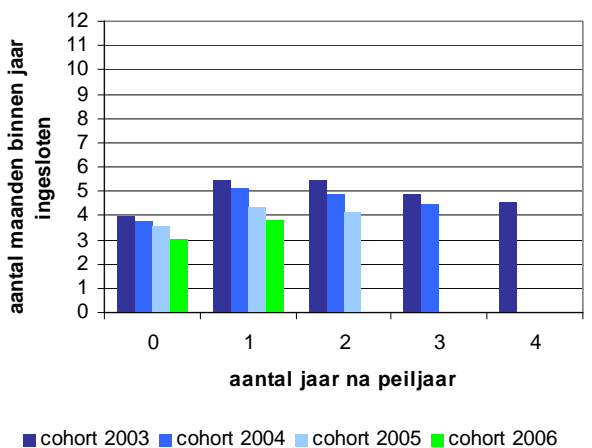


Bron: OBDJ/Recidivemonitor

**Figuur 10a Percentage ingesloten onder JVP's**



**Figuur 10b Gemiddeld aantal maanden van het jaar dat (jeugd)gedetineerde JVP's zijn ingesloten**



Bron: TULP-GW; TULP-JI

## Conclusie

Uit deze meting van de monitor veelplegers blijkt het volgende:

- Het landelijke aantal geregistreerde ZAVP is voor het eerst ten opzichte van 2003 gedaald met 4,7 procent. Hun aandeel in de totale daderpopulatie is gedaald van 3,1 naar 2,7 procent en hun aandeel in de totale aantal jaarlijkse antecedenten is afgenomen van 10 naar 6,9 procent.
- De toename van het aantal geregistreerde JVP duurt voort. De groep is tussen 2003 en 2006 met 51 procent gegroeid. Hun aandeel in de totale jeugdige verdachtenpopulatie is echter weinig gegroeid, namelijk van 4,1 naar 4,9 procent. Hun aandeel in het totale aantal jaarlijkse antecedenten is gestegen van 9,7 naar 10,7
- Zowel ZAVP als JVP worden steeds vaker opgepakt voor vernieling, verstoring van de openbare orde en geweld. Tegelijkertijd daalt het aandeel vermogen zonder geweld in hun delicten.
- Van alle herkomstgroepen is het aantal ZAVP's per 1.000 van de betreffende herkomstgroepen voor alle groepen in 2006 gedaald ten opzichte van 2003. De enige uitzondering hierop is het aantal Turkse ZAVP's, dat juist gestegen is. De ZAVP's van Surinaamse afkomst laten de sterkste afname zien.
- De algemene stijging van het aantal JVP's is loopt per herkomstgroep sterk uiteen. JVP's van Marokkaanse herkomst blijven relatief het vaakste voorkomen. De sterkste relatieve stijging is waar te nemen bij de Turkse JVP's.
- In de G4-gemeenten is het percentage ZAVP's van autochtone afkomst circa één derde. In de overige gemeenten omvat dit aandeel ongeveer twee derde van de totale groep. Er is een lichte daling in het percentage autochtonen tussen het eerste en het laatste peiljaar.
- In de G4-gemeenten is het percentage JVP's van autochtone afkomst 84 procent. In de overige gemeenten is dit aandeel tussen de

vijftig en zestig procent. In de gemeenten tot 100.000 inwoners is het aandeel allochtonen tussen het eerste en laatste peiljaar licht gedaald.

- Voor het derde jaar op rij is er geen verdere daling in de recidive waar te nemen bij de ZAVP tot en met 2006. Wel daalt de gemiddelde ernst van de strafzaken, gemeten door de gemiddelde maximale strafdreiging van de delicten in de strafzaken, ondanks de stijging in het aantal geweldsdelicten. De recidive van de JVP's in de periode 2003-2006 daalt ook nauwelijks. Ook bij hen daalt de gemiddelde ernst van de recidivestrafzaken daalt echter wel.
- Zowel ZAVP's als JVP's worden gemiddeld gesproken minder vaak Bij JVP's is deze trend sterker. JVP's worden ook gemiddeld gesproken korter ingesloten.

Overkoepelend ontstaat het beeld dat men enerzijds steeds lichtere delicten vervolgt anderzijds meer geweld. Hierdoor groeit het aantal JVP's en komt er een andere groep ZAVP's in beeld.

Aan de interpretatie van registratiegegevens zijn beperkingen verbonden (zie voor voorbeelden Tollenaar, N., G.L.A.M. Huijbregts, R.F. Meijer en J. van Dijk en Tollenaar, 2008). Daarom is het belangrijk om de bronnen naast elkaar te zetten en ook binnen de bronnen op vanuit verschillende invalshoeken naar de gegevens te kijken. Op het gebied van de ZAVP blijkt succes te zijn geboekt in het halen van de operationele beleidsdoelstellingen: het aantal ZAVP's is teruggedrongen en hun aandeel in de geregistreerde criminaliteit op landelijk niveau is gedaald.

Bij de JVP's echter, lijken de cijfers in grote mate last te hebben van registratie-effecten omdat de toename plotseling en groot is en zich uitstrekt over de gehele jeugdige daderpopulatie. Hierdoor zijn de trends moeilijk interpreteerbaar. Bij de JVP's zal het wellicht pas mogelijk blijken de trends te interpreteren wanneer het jeugdcriminaliteitsbeleid lokaal en landelijk minder veranderlijk is.

## Literatuur

- Mantgem, L. van, Moerenhout, L. & Bol, D. (2008). *Landelijke criminaliteitskaart 2007: een analyse van misdrijven en verdachten op basis van gegevens uit het HKS*. Zoetermeer: KLPD – Diens Ipol.
- Eggen, A.Th. & Goudriaan, H. (2008). Criminaliteit en opsporing. In A.Th. Eggen & S.N. Kalidien (red.), *Criminaliteit en rechtshandhaving. Ontwikkelingen en samenhangen* (pp. 105-147). Den Haag: Boom Juridische uitgevers. Onderzoek en beleid, nr. 271.
- Tollenaar, N. (2008). De monitor veelplegers: jeugdige en zeer actieve volwassen veelplegers gevolgd in Nederland. *Cahier Politiestudies*, 8 (3), 103-121.
- Tollenaar, N., Huijbregts, G.L.A.M., Meijer, R.F. & Dijk, J. van (2008). *Monitor veelplegers 2008: Samenvatting van de resultaten*. Den Haag: WODC. Fact sheet 2008-01.
- Wartna, B.S.J., Blom, M. & Tollenaar, N. (2008). *De WODC-Recidivemonitor*. Den Haag: WODC

## Tabellenbijlage

### Tabel B1 Veelplegersdichtheid ZAVP 25 grootste gemeenten en Nederland 2003-2006

	Aantal ZAVP per 1.000 volwassen bevolking*				% verandering 2003-2006
	2003	2004	2005	2006	
Almere	0,26	0,27	0,36	0,28	7,80
Amersfoort	0,42	0,49	0,5	0,59	41,28
Amsterdam	0,95	0,87	0,81	0,81	-15,02
Apeldoorn	1,00	0,93	0,74	0,75	-24,62
Arnhem	1,02	1,00	0,94	0,82	-19,62
Breda	0,49	0,53	0,54	0,44	-8,78
Dordrecht	0,95	0,96	0,98	1,01	6,87
Ede	0,53	0,57	0,36	0,46	-14,23
Eindhoven	0,64	0,66	0,51	0,47	-26,81
Emmen	0,26	0,19	0,35	0,26	-0,99
Enschede	0,61	0,68	0,66	0,58	-6,37
Groningen (gemeente)	1,03	0,97	1,07	1,02	-1,58
Haarlem	0,65	0,56	0,51	0,39	-39,99
Haarlemmermeer	0,09	0,1	0,1	0,06	-38,25
Leiden	0,94	0,96	1,03	0,8	-14,95
Maastricht	0,64	0,45	0,48	0,4	-37,41
Nijmegen	0,78	0,84	0,85	0,86	10,84
Rotterdam	1,16	1,26	<b>1,34</b>	<b>1,17</b>	0,24
's-Gravenhage (gemeente)	1,3	1,28	1,26	1,11	-14,54
's-Hertogenbosch	0,56	0,41	0,52	0,44	-22,02
Tilburg	0,58	0,51	0,59	0,59	2,27
Utrecht (gemeente)	<b>1,4</b>	<b>1,37</b>	1,28	1,03	-26,23
Zaanstad	0,31	0,34	0,18	0,15	-50,61
Zoetermeer	0,24	0,27	0,2	0,27	13,62
Zwolle	0,49	0,55	0,51	0,49	1,24
Overige gemeenten	0,19	0,2	0,22	0,2	9,13
Landelijk	0,47	0,48	0,46	0,44	-5,69

Noot: De gemeentelijke indeling van 2008 is gebruikt.

\* De vetgedrukte cijfers zijn de maxima binnen het jaar, de schuingedrukte zijn de minimale per jaar.

Bron: HKS; Statline/CBS

**Tabel B2 Opgelegde ISD 2004-2008: totaal en opgelegd aan ZAVP uit 2003-2006**

	2004	2005	2006	2007	2008*	Totaal 2004-2008*
Aantal ISD opgelegd opgelegd aan ZAVP uit 2003-2006	16	341	411	338	139	1.245
% opgelegd aan ZAVP uit 2003-2006	15	332	392	322	116	1.177
	93,8	97,4	95,4	95,3	83,5	94,5

Bron: OBJD; OBJD/recidivemonitor

\* 2008 is t/m 8-7-2008 gemeten.

**Tabel B3 Veelplegersdichtheid JVP 25 grootste gemeenten en Nederland 2003-2006**

	Aantal JVP per 1.000 jeugdige bevolking*				% verandering 2003-2006
	2003	2004	2005	2006	
Almere	1,39	1,73	1,76	1,85	33,33
Amersfoort	1,17	0,93	1,11	1,28	8,86
Amsterdam	1,54	1,82	2,33	2,38	54,48
Apeldoorn	1,21	0,96	0,78	1,47	20,95
Arnhem	1,26	1,39	2,16	2,39	89,26
Breda	1,42	0,97	1,39	1,7	19,87
Dordrecht	3,51	3,41	2,17	2,17	-38,22
Ede	1,58	1,92	1,71	0,79	-49,72
Eindhoven	0,48	0,79	0,79	0,37	-34,94
Emmen	0,38	0,38	0,52	0,78	106,45
Enschede	0,88	0,78	0,29	0,48	-45,43
Groningen (gemeente)	1,28	1,51	2,11	1,98	55,37
Haarlem	0,66	0,54	0,32	0,65	-1,36
Haarlemmermeer	0,63	0,51	0,4	0,87	37,11
Leiden	1,82	1,41	1,43	2,01	10,32
Maastricht	0,94	0,55	0,42	0,57	-39,55
Nijmegen	1,68	2,61	2,82	3,66	117,65
Rotterdam	2,3	2,92	3,54	4,67	103,08
's-Gravenhage (gemeente)	1,94	2,04	2,13	3,17	63,05
's-Hertogenbosch	1,11	0,55	1,43	1,1	-0,62
Tilburg	2,31	1,95	2,18	3	29,70
Utrecht (gemeente)	<b>3,57</b>	<b>4,17</b>	<b>4,66</b>	<b>5</b>	40,13
Zaanstad	0,1	0	0,2	0,7	572,47
Zoetermeer	0,48	0,68	1,46	2,07	328,22
Zwolle	1,13	1,5	1,26	1,12	-0,60
Overige gemeenten	0,53	0,63	0,81	0,85	60,07
Landelijk	0,89	1,01	1,19	1,34	50,11

Noot: De gemeentelijke indeling van 2008 is gebruikt.

\* De vetgedrukte cijfers zijn de maxima binnen het jaar, de schuingedrukte zijn de minima per jaar.

Bron: HKS; Statline/CBS.