

Vergaderjaar 2002–2003

28 684

Naar een veiliger samenleving

Nr. 1

BRIEF VAN DE MINISTERS VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJKSRELATIES EN VAN JUSTITIE EN DE STAATSSECRETARIS VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJKSRELATIES

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

's-Gravenhage, 16 oktober 2002

Hierbij bieden wij u aan het veiligheidsprogramma «Naar een veiliger samenleving».¹ Met dit programma wordt uitvoering gegeven aan de aankondiging in het strategisch akkoord van een ambitieus programma van maatregelen gericht op het terugdringen van criminaliteit en overlast en de bevordering van de veiligheid in Nederland.

Het programma «Naar een veiliger samenleving» geeft aan welke concrete doelstellingen het kabinet voor 2006 nastreeft en hoe het kabinet die doelstellingen wil bereiken.

Met de toezending van het op 11 oktober vastgestelde veiligheidsprogramma aan uw Kamer komen wij tevens tegemoet aan het verzoek tot toezending van het programma aan de Vaste Commissie voor Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en voor Justitie d.d. 10 oktober jl.

«Naar een veiliger samenleving» is tot stand gekomen in overleg met vertegenwoordigers van de verschillende maatschappelijke geledingen van wie inspanningen worden verwacht bij de aanpak van criminaliteit en overlast.

Met deze partners in de veiligheidsketen bestaat op hoofdlijnen overeenstemming over de inzet en de aanpak die het kabinet voorstaat. Zij hebben een constructieve inbreng geleverd, die is betrokken bij de opstelling van dit veiligheidsprogramma.

¹ Het stuk, eerder gedrukt als kamerstuk, 28 600 VII/VI nr. 6 komt hierbij te vervallen.

Ook de verdere uitwerking en uitvoering van het veiligheidsprogramma krijgt in nauw overleg en samenwerking met de ketenpartners gestalte.

De Minister van Justitie,
J. P. H. Donner

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
J. W. Remkes

De Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
R. H. Hessing

NAAR EEN VEILIGER SAMENLEVING

Inhoudsopgave

Samenvatting	4
Paragraaf 1: Inleiding	10
Paragraaf 2: De handschoen opgepakt	11
2.1 Inleiding	11
2.2 Hoofdlijnen van het veiligheidsbeleid	11
2.3 Beleidsaccenten	14
2.4 Beoogde effecten van het beleid	16
2.5 Opzet van het veiligheidsprogramma	17
Paragraaf 3: Aanpak van criminaliteit	19
3.1 Inleiding	19
3.2 Stelselmatige daders	19
3.3 Risicjongere	19
3.4 Versterking van de algemene criminaliteitsbestrijding	22
3.5 Randvoorwaarden	31
3.6 Beoogde resultaten	31
Paragraaf 4: Zichtbaar handhaven	34
4.1 Inleiding	34
4.2 Maatregelen	34
4.3 Randvoorwaarden	37
4.4 Beoogde resultaten	39
Paragraaf 5: Bevorderen klimaat van veiligheid	40
5.1 Inleiding	40
5.2 Maatregelen	40
5.3 Beoogde resultaten	44
Paragraaf 6: Algemene randvoorwaarden	45
Paragraaf 7: Sturing, voortgang en evaluatie	50
7.1 Sturing en voortgang	50
7.2 Monitoring en evaluatie	52
Bijlage 1 Maatregelen met tijdpaden en actoren	55
Bijlage 2 Wetgevingskalender	59
Bijlage 3 Financiën	61

SAMENVATTING

Uitdaging en doelstelling

Nederland moet veiliger. De door veel mensen ervaren onveiligheid is ontoelaatbaar. De ergernis over berovingen, geweld, vernielingen en overlast is vaak zeer groot, evenals het materiële en immateriële leed. Dit was de duidelijke boodschap die tijdens de verkiezingen centraal heeft gestaan. Het kabinet ziet het als een centrale beleidsopdracht om werk te maken van deze indringende roep vanuit de samenleving. Daartoe heeft het kabinet, in lijn met de afspraken in het strategisch akkoord, dit programma van maatregelen vastgesteld. Het programma «Naar een veiliger samenleving» geeft aan welke concrete doelstellingen het kabinet voor 2006 nastreeft en hoe het kabinet die doelstellingen wil bereiken.

De bevordering van de veiligheid is een gezamenlijke inspanning van een ieder. Dit plan vraagt een grote inzet van alle instanties en diensten – zowel op rijks-, provinciaal als gemeentelijk niveau – die hierin een rol vervullen, maar evenzeer van de burger en het bedrijfsleven om vanuit hun verantwoordelijkheid een bijdrage te leveren aan de verbetering van de veiligheid in ons land. Het kabinet neemt nu het voortouw en kan op het realiseren daarvan worden aangesproken.

Doelstelling voor dit kabinet is dat de handhaving en criminaliteitsbestrijding door de overheid weer naar behoren wordt uitgevoerd. Het vastgestelde tekort in de rechtshandhaving moet daarom fors worden teruggedrongen. Voorts beoogt het kabinet met dit programma een forse reductie van de criminaliteit en de overlast in de openbare ruimte. Het beleid van het kabinet voorziet daartoe in een gerichte aanpak met een duidelijk accent op specifiek benoemde groepen en gebieden.

Analyse knelpunten

Om een doelmatig veiligheidsbeleid uit te zetten voor de toekomst is het belangrijk te weten wat op dit moment de belangrijkste knelpunten zijn in het Nederlandse veiligheidssysteem. Waar schort het aan?

Het kabinet is van oordeel dat de volgende knelpunten zijn aan te wijzen.

- In de eerste plaats is momenteel sprake van een onwenselijke versnippering van de (krachten van) betrokken instanties, mensen en middelen met als gevolg een te geringe effectiviteit in het optreden, met name in de gebieden en op de terreinen waar de problemen zich bij uitstek voordoen. De gepleegde inzet van de ene partner wordt (te) vaak als gevolg van tekorten in capaciteit of door kortsluiting met (optreden van) andere partners tenietgedaan.
- In de tweede plaats is sprake van duidelijke tekorten in de handhaving door de overheid. Zo blijven 80 000 zaken met opsporingsindicatie die de politie ter ore komen, op de plank liggen zonder dat deze een adequate justitiële reactie verkrijgen. Daarnaast is sprake van gebrek aan onder meer officieren, rechters en cellen waardoor de justitiële reactie niet of niet tijdig op de aanhouding van de dader volgt.
- In de derde plaats is sprake van een te weinig zichtbare aanwezigheid van de bij veiligheid direct betrokken overheden en andere betrokkenen – burgers, bedrijfsleven – in de publieke ruimte. Er is momenteel sprake van een op onderdelen te lang volgehouden gedoogcultuur en «tolerantie» ten opzichte van criminogeen en over lastgedrag in de (semi)-publieke ruimte. Hiermee is de burger rekening gaan houden. De eerste correctie op regelovertredend gedrag betreft vaak een straf-

rechtelijke. Het strafrecht is hierdoor vaak niet de laatste maar de eerste schakel in de handhaving.

De gevolgen hiervan zijn dat veiligheidsproblemen die het sterkst bijdragen aan het gevoel van onveiligheid bij de burger onvoldoende worden aangepakt. De pakkans is en blijft laag, waardoor met name de stelselmatige daders, de meer- en veelplegers die circa 60% van de totale criminaliteit voor hun rekening nemen, nauwelijks geremd worden. Deze verdachten staan – eenmaal gepakt en bestraft – weer snel op straat en dan begint het spel weer van voren af aan. De negatieve uitstraling hiervan op anderen, met name op jongeren in de gevarenzone en jeugdige criminelen is groot.

Veiligheidsstrategie

Politiek is keuzes maken. In de strategie van het kabinet is als hoofdprioriteit gekozen voor het veiliger maken van de publieke ruimte.

Concreet leidt dit tot een aantal speerpunten:

- Het aanpakken van de stelselmatige dader en van de jeugdcriminaliteit;
- Het versterken van de opsporing en de handhaving;
- Het versterken van het zichtbare toezicht en de controle in de publieke ruimte;
- Het intensiveren van gerichte preventieprojecten.

Prioriteiten in de strafrechtelijke aanpak

Dit betekent dat met voorrang zaken, die zich afspelen in de openbare ruimte, zoals openlijk geweld, straatroven, vernielingen, misdragingen in het openbaar vervoer, en overtredingen door jeugdigen gepleegd, door politie en justitie worden aangepakt.

Daarbinnen kiest het kabinet voor een aanpak, die erop gericht is om de categorie die hier de meeste schade aanricht ook als eerste aan te pakken. De meeste overlast en schade wordt veroorzaakt door degenen, die stelselmatig en voortdurend strafbare feiten plegen en op deze wijze de samenleving schade aanbrengen en de rechtsorde ondermijnen. Het kabinet is van plan deze groep sneller te pakken en langduriger te detineren en voorzieningen te creëren die moeten leiden tot vermindering van recidive.

De tweede categorie, waarnaar de aandacht uitgaat is de jeugdige. De aanpak is er allereerst op gericht te voorkomen dat jeugdigen in een milieu komen waar het plegen van strafbare feiten onderdeel van de cultuur is geworden. Het onderwijs vervult hierbij een belangrijke rol. Schoolverzuim drastisch terugbrengen en veiligheid op scholen garanderen zijn daarvan twee voorbeelden. Het kabinet zal nog met een nadere uitwerking komen voor de maatregelen ter voorkoming van schooluitval, jeugdzorg en drugsverslaving. Als jeugdigen de fout ingaan, is lik op stuk belangrijk. Bij recidive stelt het kabinet een hardere repressieve aanpak voor. In paragraaf 3 van het veiligheidsprogramma wordt deze aanpak verder uitgewerkt.

Prioriteiten op het terrein van toezicht en preventie

Een tweede lijn in dit programma is de versterking van het toezicht en de controle op de diverse terreinen van onze samenleving. Uitgangspunt voor het kabinet is dat iedere burger de spelregels onderschrijft en bereid is deze na te komen. Het is in het bijzonder de gemeente die een eerste taak heeft om passende maatregelen te nemen. Speerpunten zijn het

scherper toezicht houden op straat, en het strikter handhaven van het vergunningenbeleid, mede gericht op integriteit, op het gebied van openbare orde en veiligheid, zoals horeca-inrichtingen, coffeeshops, prostitutiebedrijven, alsmede het handhaven van regels, voorschriften en vergunningvoorwaarden op dit terrein. In de paragrafen 4 en 5 van het Veiligheidsprogramma wordt dit verder uitgewerkt.

Maatregelen ter bevordering van de kwaliteit van de leefomgeving

Een derde lijn betreft de bevordering van een veilige leefomgeving. Scholen, gemeenten en hulpverleningsinstellingen spelen hierin een belangrijke rol. Maar de regering wil ook nadrukkelijk de eigen verantwoordelijkheid van iedere burger voor de naleving van wet- en regelgeving hierin onderstrepen. Dit onderwerp vormt een belangrijk thema in het maatschappelijk debat over normen en waarden. In overleg met maatschappelijke organisaties en bedrijfsleven zullen afspraken worden gemaakt om die verantwoordelijkheid van de burger te bevestigen.

Deze aanpak vergt herprioritering op de inzet van mensen en middelen. Dit betekent niet dat andere zaken geheel blijven liggen. Ook al staat de lokale veiligheid in dit programma centraal, de zware criminaliteit blijft evenzeer een punt van aandacht voor dit kabinet. De vorming van een nationale recherche is daarvan een voorbeeld. En ook op lokaal niveau zullen de betrokken partners, gegeven de beleidsaccenten die het kabinet legt, afwegingen moeten maken over de inzet van mensen en middelen op thema's die voor het lokale niveau van belang zijn.

Strategie: de inzet van middelen

Hiervoor zijn de speerpunten van de veiligheidsstrategie aangegeven. Vervolgens is de vraag met welke middelen het kabinet de doelstellingen wil realiseren. Het betekent voor dit kabinet dat de verhoogde productie op het terrein van preventie alsmede van toezicht, opsporing vervolging en afstraffing wordt bereikt met extra inzet, extra middelen en met efficiënter werken.

Het kabinet heeft in het Strategisch Akkoord € 800 miljoen (waarvan € 100 miljoen voor tegenvallers) voor het thema veiligheid gereserveerd, wat neerkomt op een reële groei van 13% tot 2006. Bij de Algemene Politieke Beschouwingen is daar naar aanleiding van de motie Zalm eenmalig € 130 miljoen bij gekomen waarvan € 20 miljoen structureel. Daardoor kunnen 4000 agenten meer worden opgeleid en 5000 meer plaatsen voor sanctie en bewaring worden gecreëerd. Op basis van de periode 1989–2001 is bekend dat geld alleen niet voldoende is. Er zal ook anders en ook productiever gewerkt moeten worden. Daardoor wordt extra ruimte gecreëerd om capaciteit in te zetten op de speerpunten van de veiligheidsstrategie.

Het kabinet is bereid om een aantal onorthodoxe maatregelen te nemen om haar doelstellingen te realiseren. Concreet gaat het onder meer om de volgende punten:

- Het creëren van urgentiegebieden waar de overheid ruimere bevoegdheden krijgt om de verloedering tegen te gaan en het gezag te herstellen;
- Het inrichten van nieuwe detentievormen voor onder meer hardnekkige veelplegers;
- De uitbreiding van de sancties voor jeugdigen;
- Het efficiënter maken van de gang van zaken bij de behandeling van strafzaken;

- De versterking en aanscherping van de mogelijkheden voor een efficiënte toezicht- en controle-uitoefening;
- De verruiming van de bevoegdheden van het OM om zelf en doelgerichter zaken af te kunnen doen;
- Minder administratief werk voor de politie, waardoor meer uren op straat met toezicht besteed kunnen worden en meer onderzoeken kunnen worden gestart;
- De modernisering van de bedrijfsvoering van de diensten op het gebied van onderlinge samenwerking planning, logistiek en automatisering.

De samenwerking met de partners

Het kabinet kan dit programma alleen in samenwerking met de regionale korpsen, de medeoverheden en andere betrokken partijen uitvoeren. Het kabinet start daarom op korte termijn overleg met de korpsbeheerders om afspraken te maken over concrete en consistente resultaatafspraken. De afspraken worden in termen van prestaties/effecten gedefinieerd. Concentratie van het werk op de kerntaken zal dan reeds hebben plaatsgevonden. De korpsen en gemeenten behouden dus vrijheid om op eigen wijze de gemaakte afspraken te realiseren. Met de andere ketenpartners – Openbaar Ministerie, rechtsprekende macht, reclassering, gevangeniswezen – zal overleg worden gevoerd en concrete afspraken worden gemaakt die ertoe leiden dat de gemaakte afspraken ook daadwerkelijk geëffectueerd kunnen worden. Het kan en mag immers niet zo zijn dat het werk van de ene schakel door een gebrek aan capaciteit of een tekortkoming in de aansluiting op een andere schakel verloren gaat. Een integrale aanpak staat voorop.

Beoogde resultaten

De ambities van het kabinetsbeleid zijn hoog. Het gaat om het bewerkstelligen van een trendbreuk. De huidige trend in criminaliteit en overlast moet worden omgebogen, en dan met name voor die categorieën misdrijven en overlast die de burger rechtstreeks raken. Het is de stellige overtuiging van dit kabinet dat van een geconcentreerde aanpak van deze categorieën een groter effect op de samenleving uit zal gaan. Zo zal de samenleving er ultimo 2006 daadwerkelijk veiliger op worden: niet alleen objectief blijkend uit cijfermatige gegevens, maar vooral ook subjectief, in de «gevoelstemperatuur» voor de burger. Dit betekent voor de goede orde zeker niet dat criminaliteit en overlast dan uitgebannen zijn. Het betekent wel dat ultimo 2006 naar huidige inzicht voor de burger de voorwaarden zijn geschapen om zich aanmerkelijk veiliger in de (semi)-openbare ruimte te kunnen bewegen. Een vermindering van criminaliteit en overlast in de publieke ruimte met – indicatief – circa 20% tot 25% vanaf 2006 moet aldus in het vizier komen.

De inzet van het beleid is daarmee helder. Het kabinet realiseert zich echter terdege dat elk veiligheidsbeleid vooral op lokaal niveau concreet gestalte moet krijgen. Het is niet de landelijke overheid, het zijn in eerste instantie de betrokken veiligheidspartners op het lokale niveau die het moeten doen. Op tal van plaatsen worden daarvoor ook goede aanzetten gedaan. Het kabinet wil nadrukkelijk een beroep doen op de lokale veiligheidspartners om hun verantwoordelijkheid hierin te nemen. Wij zullen zoals hierboven aangegeven, met hen ter uitvoering van dit veiligheidsprogramma concrete en duidelijke afspraken maken over de in hun stad en regio te bereiken doelstellingen. Deze zullen medio 2003 met alle partners gemaakt zijn. Richtinggevend daarbij zijn de beleidsaccenten die dit kabinetsbeleid stelt, en op termijn het vizier op een wenselijke reductie van 20% tot 25% in de overlast en criminaliteit. De Rotterdamse

aanpak staat ons hierbij voor ogen. Vergelijkbare lokale initiatieven zullen worden aangemoedigd. Het kabinet van zijn kant zal de betrokken veiligheidspartners financieel en instrumenteel ondersteunen, zodat adequaat optreden in de publieke ruimte ook weer tot de mogelijkheden behoort. Het kabinet zal de lokale veiligheidspartners (blijvend) aanspreken op de gemaakte afspraken en de bereikte resultaten. Het kabinet kan en wil ook zelf op de gemaakte concrete afspraken, de financiële en instrumentele ondersteuning daarvan en de uiteindelijke resultaten van het beleid in landelijk perspectief worden aangesproken en afgerekend.

Om de ambities te verwezenlijken wil het kabinet de volgende middelen en randvoorwaarden realiseren:

- Voor de aanpak en langduriger detentie van de volwassen stelselmatige dader komt een afzonderlijke voorziening en wordt het systeem van strafrechtelijke opvang van verslaafden (SOV) voor verslaafde criminelen uitgebreid. Voor de gerichte aanpak van jeugdige criminelen wordt het casusoverleg tussen politie, openbaar ministerie en raad voor de kindbescherming landelijk ingevoerd waardoor in 2006 voor 30 000 jongeren casusbewaking beschikbaar is.
- Alle aangiften van misdrijven worden in behandeling genomen en verkrijgen een adequate opsporingsinspanning die afhankelijk is van de zwaarte van het delict en de opsporingsindicatie.
- De politie pakt extra misdrijven met opsporingsindicatie aan, oplopend tot 80 000 in 2006. Het aantal opgehelderde misdrijven dat de politie aan het OM aanlevert, stijgt met tenminste 40 000 in 2006. De justitiële keten zorgt voor een adequate en tijdige verwerking van alle door de politie aangedragen zaken. Het aantal verdachten en veroordeelden dat zonder actie wordt «heengezonden», wordt tot een minimum teruggebracht. De doorlooptijden worden teruggedrongen zodat het overgrote deel van de zaken binnen zes maanden zal worden afgedaan.
- De justitiële reactie wordt ingericht op doeltreffendheid van afdoening in het licht van de beveiliging van de maatschappij. De reductie van recidive en de (geslaagde) reïntegratie van daders in de samenleving zijn hiervoor graadmeters.
- Alle internationale rechtshulpverzoeken worden geregistreerd en verkrijgen een tijdige en adequate behandeling.
- Met gemeenten wordt afgesproken om in 2003 lokale veiligheidsanalyses gereed te hebben waarmee aansluiting op het regionaal beleidsplan politie kan worden gerealiseerd. De gegevens worden verzameld in de landelijke index voor veiligheid. Resultaten worden door het Rijk vanaf eind 2003 periodiek gemeten. Zonodig zullen aanvullende afspraken worden gemaakt.
- Met de politie worden naast de hiervoor genoemde extra op te pakken zaken, de volgende afspraken gemaakt: (1). de zichtbaarheid, bereikbaarheid en publieksgerichtheid van de politie moeten in 2006 substantieel zijn gestegen ten opzichte van 2002; (2). de politie gaat de regels consequenter handhaven en de burgers actief aanspreken op overtreding daarvan. Dit zal leiden tot een substantiële verhoging van het aantal uit staande houdingen voortkomende boetes en transacties. Met OM en ZM wordt afgesproken dat de zaken die voortkomen uit de verhoogde handhavingsinspanning van de politie en de gemeente ook adequaat zal worden verwerkt.
- Het Rijk maakt met de andere overheden afzonderlijke afspraken gericht op het bereiken van maatschappelijke effecten op het terrein van veiligheid op lokaal niveau.
- Het Rijk maakt in overleg en samenwerking met de private sector afspraken over preventieve en veiligheidsbevorderende maatregelen ten aanzien van goederen, gebouwen en terreinen.

Sturing van het veiligheidsprogramma

Een succesvolle uitvoering van het programma staat of valt met de bereidheid van alle betrokkenen om een optimale inzet vanuit de eigen verantwoordelijkheden te leveren.

Het kabinet legt het voortouw voor de implementatie van het Veiligheidsprogramma nadrukkelijk bij de ministers van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en van Justitie.

Indien blijkt dat korpsen en ketenpartners onvoldoende op koers liggen dan kunnen de ketenpartners daarop worden aangesproken. Om de naleving van gemaakte resultaatsafspraken te bevorderen, zullen de Ministers van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en van Justitie in toenevende mate gebruik maken van bestaande en nieuwe mogelijkheden om in stimulerende en corrigerende zin op te treden. De gezagsrol van de minister van Justitie bij de inzet en prioriteitstelling bij de strafrechtelijke handhaving krijgt hierbij gestalte via de gezagslijn van het openbaar ministerie en de betrokkenheid van de minister van Justitie bij het door de minister van BZK te voeren beheer van de politie. De minister van BZK zal gerichte invloed op de korpsbeheerders kunnen uitoefenen, mede ter ondersteuning van de afspraken die met de korpsbeheerders worden gemaakt. Op deze wijze kunnen de ministers worden aangesproken op het realiseren van de prestaties.

De beheersverantwoordelijkheid op regionaal niveau zal duidelijker bij de korpsbeheerder als eenhoofdig orgaan worden gelegd, waardoor de korpsbeheerder voor de volle omvang op het beheer van het korps en de afspraken die daarover zijn gemaakt kan worden aangesproken.

Voortgang

De uitvoering van dit beleidsprogramma vergt een jaarlijkse rapportage aan de Tweede Kamer, zodat het debat gevoerd kan worden over de aanpak en de voortgang van deze plannen. Ter beoordeling of de realisatie ervan blijft binnen de geschetste kaders zal een nulmeting van de kerndoelen worden uitgevoerd, zodat voor alle betrokkenen helder is vanuit welk vertrekpunt deze beoordeling plaatsvindt.

PARAGRAAF 1: INLEIDING

Het programma «Naar een veiliger samenleving» geeft een overzicht van maatregelen die de komende jaren worden genomen om een verhoogde inspanning te leveren bij de aanpak van criminaliteit en overlast. De inzet van het kabinet is gericht op het vergroten van de prestaties van de overheid bij het aanpakken van de veiligheid. Dit sluit aan bij de operatie Beter Bestuur voor Burger en Bedrijf. De overheid kan daarop worden aangesproken. Maar zij kan de veiligheidsvraagstukken niet aanpakken zonder hulp van anderen. Er is dan ook niet alleen verhoogde inspanning nodig van de overheid, maar ook van burgers en bedrijfsleven, die op hun bijdragen zullen worden aangesproken.

Het veiligheidsprogramma beoogt een integrale benadering van de veiligheid te schetsen. Niet voldoende kan worden benadrukt de wezenlijke samenhang in de sociale werkelijkheid die er is tussen gebieden als welzijn, onderwijs, jeugd-, gezondheids- en verslavingszorg. Deze problematiek zal in aanvulling op dit veiligheidsprogramma door de daarvoor primair verantwoordelijke bewindslieden nog nader worden uitgewerkt.

Het kabinet heeft een groot vertrouwen in de slagkracht van de ketenpartners. Met de afzonderlijke ketenpartners zullen op basis van het veiligheidsprogramma concrete en consistente afspraken worden gemaakt met een aanduiding van termijnen waarbinnen die afspraken dienen te zijn gerealiseerd. De ministers van BZK en van Justitie dragen op centraal niveau zorg voor de coördinatie en uitvoering van het veiligheidsprogramma. Zij kunnen, binnen de lijnen van hun onderscheiden verantwoordelijkheden, erop worden aangesproken dat het veiligheidsprogramma wordt uitgevoerd en – in het verlengde daarvan – op de mogelijkheden die zij hebben benut om het realiseren van de afgesproken resultaten door de verschillende ketenpartners te bevorderen. De ministers van BZK en van Justitie zullen de Tweede Kamer vanaf medio 2003 jaarlijks informeren over de stand van zaken in de uitvoering van het veiligheidsprogramma en de voortgang daarin. Met dit programma is een belangrijke eerste stap gezet om de veiligheid in ons land te vergroten, maar het gaat natuurlijk om de uitvoering van de verschillende aangekondigde maatregelen. Het Aanvalsplan Sociale Veiligheid in het Openbaar Vervoer (SVOV) en het actieprogramma Brandweer en Rampenbestrijding 2002–2006 («Bewust veiliger») komen gelijk met dit programma uit. Dit programma ziet op de sociale veiligheid en het SVOV sluit hierbij aan (zie paragraaf 4.2). Het actieprogramma «Bewust veiliger» beschrijft hoe op het terrein van de rampenbeheersing en de brandweer invulling wordt gegeven aan het Strategisch Akkoord. Het actieprogramma stelt de versterking van het veiligheidsbewustzijn, de rampenbestrijding, de brandweer, de kwaliteit en het toezicht centraal.

PARAGRAAF 2: DE HANDSCHOEN OPGEPAKT

2.1 Inleiding

De Nederlandse samenleving moet veiliger. Dit is de boodschap van de burger die vanuit de verkiezingen doorklinkt. Er is een algemene onvrede met betrekking tot de veiligheid. De Nederlandse bevolking geeft criminaliteitsbestrijding een hoge prioriteit, zo bleek onlangs nog uit het rapport van het Sociaal en Cultureel Planbureau van september 2002. Een grote meerderheid van de bevolking (85%) ervaart criminaliteit als een groot maatschappelijk probleem. Zeven op de tien Nederlanders vindt dat de overheid te weinig doet aan de bestrijding ervan. Een ruime meerderheid van de bevolking (63%) noemt misdaadbestrijding bij de eerste vijf uit een reeks van zestien beleidsprioriteiten. Driekwart van de burgers wenst een krachtiger bestrijding van de criminaliteit en handhaving van de openbare orde.

Het kabinet wil deze handschoenen nadrukkelijk oppakken. Het bevorderen van een veiliger samenleving is één van de centrale doelstellingen in het kabinetsbeleid voor de komende vier jaar. Een krachtiger bestrijding van criminaliteit en overlast in de (semi)-openbare ruimte is waar dit kabinet de komende jaren staat. De maatschappelijke schade voor burger en bedrijfsleven is momenteel onaanvaardbaar hoog. De inzet is het bereiken van een zo groot mogelijk rendement voor de veiligheid, gegeven de beperkt aanwezige en beschikbare middelen. Dit is een moeilijke maar noodzakelijke opgave.

Het kabinet kiest daartoe voor een benadering waarbij allereerst de aandacht zal worden gericht op de aanpak van de «notoire» bronnen (harde kern) van overlast en criminaliteit. Het probleem moet bij de wortel worden aangepakt. Het gaat dan met name om de specifieke groepen die in de publieke ruimte veel overlast en criminaliteit veroorzaken: de groep van stelselmatige daders en de risicojongeren. De gedachtegang van het kabinet is om met het aanpakken van deze specifieke doelgroepen meer criminaliteit van de straat te halen, waardoor de onveiligheid, de (drugs-) overlast en de verloedering in het publieke domein zal afnemen. Via een meer zichtbare bestuurlijke handhaving en intensivering van toezicht kan vervolgens worden toegewerkt naar een herwinning van de publieke ruimte waar dit nodig is. Aanvullende maatregelen van andere overheden, burger en bedrijfsleven zijn dan gericht op het tegengaan van de overlast en achteruitgang van de leefomgeving en het bevorderen van een algemeen klimaat van veiligheid.

2.2 Hoofdpijnen van het veiligheidsbeleid

De ambities van het kabinetsbeleid zijn hoog. Het gaat om het bewerkstelligen van een trendbreuk. De huidige trend in criminaliteit en overlast moet worden omgebogen, en dan met name voor die categorieën misdrijven en overlast die de burger rechtstreeks raken. Het is de stellige overtuiging van dit kabinet dat van een geconcentreerde aanpak van deze categorieën een groter effect op de samenleving uit zal gaan. Zo zal de samenleving er ultimo 2006 daadwerkelijk veiliger op worden: niet alleen objectief blijkt uit cijfermatige gegevens, maar vooral ook subjectief, in de «gevoelstemperatuur» voor de burger. Dit betekent voor de goede orde zeker niet dat criminaliteit en overlast dan uitgebannen zijn. Het betekent wel dat ultimo 2006 naar huidige inzicht voor de burger de voorwaarden zijn geschapen om zich aanmerkelijk veiliger in de (semi)-openbare ruimte te kunnen bewegen. Een vermindering van criminaliteit en overlast in de publieke ruimte met – indicatief – circa 20% tot 25% vanaf 2006 moet aldus in het vizier komen.

De inzet van het beleid is daarmee helder. Het kabinet realiseert zich echter terdege dat elk veiligheidsbeleid vooral op lokaal niveau concreet gestalte moet krijgen. Het is niet de landelijke overheid, het zijn in eerste instanties de betrokken veiligheidspartners op het lokale niveau die het moeten doen. Op tal van plaatsen worden daarvoor ook goede aanzetten gedaan. Het kabinet wil nadrukkelijk een beroep doen op de lokale veiligheidspartners om hun verantwoordelijkheid hierin te nemen. Wij zullen met hen ter uitvoering van dit veiligheidsprogramma concrete en duidelijke afspraken maken over de in hun stad en regio te bereiken doelstellingen. Deze zullen medio 2003 met alle partners gemaakt zijn. Richtinggevend daarbij zijn de beleidsaccenten die dit kabinetsbeleid stelt, en op termijn het vizier op een wenselijke reductie van 20% tot 25% in de overlast en criminaliteit. De Rotterdamse aanpak staat ons hierbij voor ogen. Vergelijkbare lokale initiatieven zullen worden aangemoedigd. Het kabinet van zijn kant zal de betrokken veiligheidspartners financieel en instrumenteel ondersteunen, zodat adequaat optreden in de publieke ruimte ook weer tot de mogelijkheden behoort. Het kabinet zal de lokale veiligheidspartners (blijvend) aanspreken op de gemaakte afspraken en de bereikte resultaten. Het kabinet kan en wil ook zelf op de gemaakte concrete afspraken, de financiële en instrumentele ondersteuning daarvan en de uiteindelijke resultaten van het beleid in landelijk perspectief worden aangesproken en afgerekend.

Om dit laatste daadwerkelijk mogelijk te maken is een goed inzicht in de huidige stand van zaken met betrekking tot de veiligheid absoluut noodzakelijk. Het kabinet zal daartoe voor het eind van dit jaar (2002) een nulmeting uitvoeren op basis van beschikbare gegevens, zodat goed zichtbaar wordt wat de huidige stand van zaken in de veiligheid is. In de loop van het traject kunnen dan de effecten van de verschillende maatregelen en van het ingezette kabinetsbeleid als geheel op de veiligheid en voor de burger daarmee helder worden neergezet. Het kabinet heeft hierbij een dynamisch en samenhangend proces van beleidsinzet en beleidsmonitoring voor ogen, waarbij tussentijdse bijsturing zeker niet wordt uitgesloten. Nog in 2004 zal worden aangevangen met de evaluatie zodat begin 2005 kan worden beoordeeld of aanpassing of aanscherping van het beleid moet plaatsvinden.

Gegeven deze inzet constateren wij drie belangrijke categorieën van oorzaken voor de huidige problemen in de veiligheid waarop wij ons beleid – mede ook op aangeven van betrokken deskundigen en partners in de veiligheid – baseren. Het betreft:

- 1 De huidige versnippering van de (krachten van) betrokken instanties, mensen en middelen met als gevolg een te geringe effectiviteit in het optreden, met name in de gebieden en de terreinen waar de problemen zich bij uitstek voordoen. De gepleegde inzet van de ene partner wordt (te) vaak als gevolg van tekorten in capaciteit of door kortsluiting met (optreden van) andere partners tenietgedaan. Een effectieve bestrijding van de criminaliteit vraagt om een concentratie en bundeling van krachten van alle partners – landelijk en lokaal – met een goede, doelgerichte en uitgekiende mix van repressieve en preventieve maatregelen, en een sluitende aanpak ten aanzien van de belangrijkste veroorzakers van die criminaliteit en overlast. Het kabinet zal daartoe inzetten op maatregelen met een doelgerichte aanpak, als het aanwijzen van urgentiegebieden, uitbreiding van bevoegdheden en versterking van betrokken instanties, en het creëren van aparte voorzieningen en een sluitende aanpak voor de belangrijkste groepen, de stelselmatige dader en de risicojongeren. In de volgende subparagraaf (2.3) zal op beide dadergroepen nader worden ingegaan.
- 2 Een tweede groep van problemen wordt veroorzaakt door wat men zou kunnen noemen, de duidelijke tekorten in de handhaving door de

overheid. Zo blijven 80 000 zaken met opsporingsindicatie die de politie ter ore komen, op de plank liggen zonder dat deze een adequate justitiële reactie verkrijgen. Daarnaast is sprake van gebrek aan onder meer officieren, rechters en cellen waardoor de justitiële reactie niet of niet tijdig op de aanhouding van de dader volgt.

Het direct weer vrijlaten van daders tast de geloofwaardigheid van de overheid aan en ondermijnt het vertrouwen van de burger. Het kabinet is dan ook voornemens deze en soortgelijke tekorten effectief aan te pakken zodat ultimo 2006 de handhaving weer goed en adequaat moet kunnen functioneren. In paragraaf 3 zullen de verschillende maatregelen die hierop betrekking hebben worden gepresenteerd.

- 3 Een derde categorie van problemen wordt veroorzaakt door een te weinig zichtbare aanwezigheid van de bij veiligheid direct betrokken overheden en andere betrokkenen – burgers, bedrijfsleven – in de publieke ruimte. Er is momenteel sprake van een op onderdelen te lang volgehouden gedoogcultuur en tolerantie bij criminogeen en overlastgedrag in de (semi)-publieke ruimte. Dit ondanks het feit dat vele organisaties en partners in de veiligheid – politie en justitie, bestuurlijke overheden, burgers, maatschappelijke organisaties en bedrijfsleven – ook momenteel reeds aanzienlijke inspanningen verrichten om de veiligheid in de samenleving op een adequaat niveau te brengen.

In de ogen van het kabinet ontkomen wij er echter niet aan om een stevig beroep te doen op deze instanties om hun verantwoordelijkheid op zich te nemen. Met de inspanningen van lokale partners en met een pakket aan maatregelen onder meer gepresenteerd in paragraaf 4 (zichtbaar handhaven), dat hen daarbij financieel en instrumenteel kan ondersteunen, moet snel en adequaat optreden in de publieke ruimte mogelijk worden.

Gedogen en verkeerd begrepen tolerantie moeten worden teruggedrongen en de sociale structuur versterkt. In aanvulling daarop zal het kabinet in paragraaf 5 maatregelen presenteren die betrekking hebben op de aansluiting van overige overheidsbeleid met de handhaving en het voorkomen van criminogeen en overlastgedrag in de samenleving.

In nauwe samenwerking met de verschillende organisaties en partners in de publieke en private sfeer, wil het kabinet bij de aanpak van de problemen langs de volgende lijnen werken. Allereerst wordt ingezet op een intensivering van de aanpak met de huidige mensen en middelen. In het besef dat veel organisaties en partners in de veiligheid reeds aanzienlijke inspanningen verrichten, ontkomen wij er toch niet aan om een beroep te doen op al die organisaties om meer te doen, om meer werk te verzetten. Om daarmee een beter resultaat te bereiken: meer verdachten te kunnen oppakken, meer straffen ten uitvoer te leggen, meer toezicht en controle op straat te brengen. Ten tweede willen wij nadrukkelijk inzetten op modernisering en het efficiënter maken van het bedrijf van de rechtshandhaving. Dit betekent de kerntaken weer centraal stellen, verantwoordelijkheden duidelijker neerleggen waar zij thuis horen, en in het algemeen het doelgerichter en doeltreffender maken van de overheidsreactie en het sanctiebeleid. Ten derde wordt de inzet van nieuwe en soms onorthodoxe maatregelen die discussie zullen oproepen, niet geschroomd. Deze discussie zullen wij niet uit weg gaan. De urgentie van de problematiek vraagt om het treffen van dit soort maatregelen om een afdoende antwoord te kunnen geven. Bijvoorbeeld met betrekking tot het gevangenisregime, aansturing van de politie en de Koninklijke marechaussee, bevoegdheden tot afdoening van het Openbaar Ministerie. Of bijvoorbeeld met betrekking tot de wetgeving op het terrein van de legitimatieplicht voor burgers, de gerechtelijke afdoening en de aanpak van de bovengenoemde urgentiegebieden.

Ten vierde zullen wij de noodzakelijke extra financiële middelen ter beschikking stellen in aanvulling op en ter versterking van voorgaande lijnen van intensivering, modernisering en onorthodoxe aanpak, oplopend tot een bedrag van structureel € 800 miljoen (inclusief € 100 miljoen voor tegenvallers) vanaf 2006. Naar aanleiding van de motie-Zalm c.s. bij de recente Algemene politieke beschouwingen daar voor 2003 eenmalig € 130 miljoen bij gekomen waarvan € 20 miljoen structureel. Het kabinet realiseert zich echter dat gezien de omvang van de problemen in de veiligheid ook deze substantiële middelen niet voldoende zullen zijn om alle problemen op te lossen. Gegeven de beperkte financiële mogelijkheden zijn dus keuzes langs bovengenoemde lijnen noodzakelijk. Het kabinet is echter van mening dat met de verdeling van de gelden zoals in bijgaande financiële paragraaf weergegeven, in ieder geval een zo groot mogelijk rendement voor de veiligheid kan worden verwezenlijkt, gegeven de beperkt aanwezige en beschikbare middelen. Het betreft in alle gevallen diepte-investeringen die ook op de langere termijn vele vruchten zullen dragen.

2.3 Beleidsaccenten

Het kabinet wil bij de aanpak van criminaliteit en overlast het accent leggen op twee doelgroepen: de stelselmatige daders en de risicojongeren, dat wil zeggen de jeugdigen die dreigen af te glijden in een criminele carrière.

De stelselmatige dader

De stelselmatige dader wordt ook wel veelpleger, meerpleger, draaideur-crimineel of persistente crimineel genoemd. Welk begrip ook wordt gebezigd, kenmerkend voor deze groep criminelen is dat het om personen gaat die veelvuldig strafbare feiten plegen, die volharden in hun crimineel gedrag, en die stelselmatig daarvoor met de politie in aanraking komen.

Uit onderzoek van het Korps Landelijke Politiediensten (KLPD)¹ is gebleken dat in het bijzonder de veelplegers onder hen² jaar na jaar landelijk ongeveer 12% van alle verdachten uitmaken. Deze groep, circa 18 000 tot 19 000 personen in omvang, neemt telkens ongeveer 20% van alle geregistreerde en opgehelderde criminaliteit voor zijn rekening.³ Een andere groep verdachten, de meerplegers⁴ (circa 60 000 personen: zo'n 38% van de totale populatie) neemt daarbij 40% van de jaarlijks geregistreerde en opgehelderde criminaliteit voor zijn rekening. De meerplegers en veelplegers tezamen zijn dus jaar in jaar uit verantwoordelijk voor zo'n 60% van de totale door de politie geregistreerde criminaliteit.

Uitgesplitst naar aard van de gepleegde criminaliteit (delictcategorie) blijkt dat bij de geweldsdelicten sprake is van een soortgelijk beeld (aandeel veelplegers in de opgehelderde criminaliteit is bijvoorbeeld ca. 18%). Bij de categorie «vermogensdelicten» is zelfs sprake van een nog grotere oververtegenwoordiging. Dit geldt eveneens voor vermogensdelicten waarbij sprake is van geweld (waaronder diefstal met geweld, straatroof, overvallen e.d.). Zo zijn in het jaar 2000 de veelplegers verantwoordelijk voor 29% van de vermogensdelicten met geweld. De oververtegenwoordiging van veelplegers wordt vooral veroorzaakt door een (sterke) voorkeur van de veelpleger voor vermogensdelicten al dan niet gecombineerd met het gebruik van geweld. Drugs- en/of alcoholgebruikers zijn daarbij zwaar oververtegenwoordigd: ruim driekwart van de verdachten in deze categorie is veelpleger. De meerplegers zijn ook verantwoordelijk voor de meerderheid van de zogenoemd combinatiedelicten. Het aandeel in de vermogensdelicten met geweld bedraagt 61%. Wat de geografische spreiding betreft, valt op dat met het toenemen van de gemeentegrootte het

¹ Zie «Veelplegers in Nederland», M. Grapendaal en W. van Tilburg, KLPD 2002.

² Een veelpleger wordt gedefinieerd als een persoon die in het gehele criminele verleden meer dan 10 processen-verbaal wegens een misdrijf tegen zich zag opgemaakt.

³ De verhouding is in de loop der jaren redelijk stabiel: uit cijfermateriaal van de KLPD blijkt dat voor het jaar 2001 de categorie veelpleger (11% van de gehele verdachtenpopulatie) verantwoordelijk is voor 19% van de in 2001 geregistreerde antecedenten. Deskundigen uit de politiewereld wijzen erop dat het aandeel van veel- en meerplegers in de niet-geregistreerde en niet-opgehelderde criminaliteit nog hoger ligt.

⁴ De meerpleger wordt gedefinieerd als degene die 2 tot en met 10 processen-verbaal wegens een misdrijf tegen zich zag opgemaakt.

aandeel veelplegers eveneens stijgt en dat hun relatieve aandeel in de geregistreerde criminaliteit nog sneller toeneemt. De vier grote steden springen eruit: zij kennen 30% meer veelplegers dan het landelijk gemiddelde; deze groep is verantwoordelijk voor 30% van de geregistreerde en opgehelderde criminaliteit. De stelselmatige dader – veelpleger en meerpleger – is daarmee verantwoordelijk voor juist die vormen van criminaliteit en overlast waar de burger de laatste jaren in toenemende mate mee wordt geconfronteerd. Met het aanpakken van de meer- en de veelpleger richt de aandacht zich tevens op een aanzienlijk deel (60%) van de geregistreerde criminaliteit. Het kabinet kiest dan ook bewust voor het aanpakken van deze categorie criminelen: de maatschappelijke problematiek is dermate groot en urgent dat een doelgerichte aanpak noodzakelijk is.

De risicjongere

De tweede groep daders waarop het kabinet het accent wil leggen betreft de jeugd die dreigt af te glijden in een criminele carrière. Het gaat hier dan vooral om de risicjongeren die met politie en justitie in contact komen. De jeugdcriminaliteit lijkt zich de laatste jaren te stabiliseren, zij het op een hoger niveau dan in de voorgaande jaren.¹ Wel lijkt sprake van een verharding en verruwing. Waar vroeger het zwaartepunt lag bij 16-jarigen en ouder, komen nu steeds meer serieuze delicten voor bij 14- en 15-jarigen. Bovendien komt het vaker voor dat zeer jonge kinderen (8–12 jaar) al met de politie in aanraking komen.²

Het aantal jeugdigen van allochtone afkomst is hierbij relatief hoog. Het percentage jeugdige verdachten (12 tot en met 24 jaar) van allochtone herkomst is veel groter dan het percentage verdachten onder autochtonen. Van de jeugdige Antillianen en Arubanen behoort 10,6% tot de categorie verdachten, onder Marokkanen is dat 8,3%, (ex)-Joegoslaven 7,7% en onder Somaliërs 7,7%. Bij de jeugdige autochtonen ligt dat percentage op 1,8%. Daarbij past bovendien de kanttekening dat de registratie in de politie- en justitiële gegevensbestanden van herkomst op basis van geboorteland juist bij jeugdige verdachten ertoe leidt dat veel allochtonen niet als zodanig herkenbaar zijn: allochtonen van de tweede generatie worden tot de groep van autochtonen gerekend. De oververtegenwoordiging van jeugdige allochtonen wordt daardoor waarschijnlijk onderschat en deze onderschatting wordt, als gevolg van het groeiend aandeel van de tweede generatie, waarschijnlijk groter in de loop van de tijd.³

Voor jeugdigen is het vanuit pedagogisch oogpunt van belang dat vroegtijdig wordt ingegrepen, op het moment dat zij daar nog bevattelijk voor zijn. Het gaat hierbij dan om de brede doelgroep jeugd, zowel allochtoon als autochtoon, en het betreft jeugdigen die net beginnen met het plegen van strafbare feiten zoals vernielingen, diefstal van fietsen, brommers en GSM's, intimidatie, overlast et cetera. Maar ook jeugdigen die op het eerste gezicht bij hun eerste strafbare feit zijn betrapt, maar waarbij achteraf blijkt dat zij al eerder (niet ontdekte) delicten hebben gepleegd. Daarnaast kan het jeugdigen betreffen die vanuit een hulpvraag gedreven worden tot het plegen van strafbare feiten. In al deze gevallen betreft het jongeren waarvan de kans groot is dat ze aan het begin staan van een criminele carrière als niet wordt ingegrepen. Vaak spijbelen van school (en mede daardoor laag opgeleid) vormt een belangrijke risicofactor. Een cumulatie van risicofactoren waaronder moeizame of slechte gezinsomstandigheden en een achterlopende of eenzijdige emotionele ontwikkeling, vergroot de kans dat de jongere in problemen komt of, eenmaal in de problemen, verder afglijdt. Zo kunnen zij verworpen tot de veelplegers van de toekomst.

¹ Het aantal door de politie gehoorde minderjarige verdachten schommelt de laatste jaren rond de 47 000 (2000: 47 160; 2001: 47 100; bron: CBS-politiestatistiek).

² Vasthoudend en Effectief: versterking van de aanpak van jeugdcriminaliteit, Den Haag maart 2002, TK 2001–2002, 28 292, nrs. 1–2.

³ Integratiemonitor pp. 110–111.

Dit geeft het belang aan van een sluitende aanpak van de jeugd die de fout in gaat. In die sluitende aanpak is belangrijk dat zowel de hiervoor genoemde groepen jeugdigen een plek krijgen als de jeugdige veelplegers en de harde kern jongeren. Gelet op het feit dat het hier gaat om jeugdigen speelt ook in de aanpak van jeugdcriminaliteit het pedagogische element, anders dan bij volwassenen, een belangrijke rol; zij lijken in ieder geval meer beïnvloedbaar. Dat betekent dat de aanpak niet louter repressief kan zijn, maar dat er een gewogen mix van preventieve, correctieve en repressieve maatregelen moet worden getroffen. In het actieplan voor de jeugdcriminaliteit ter uitwerking van dit veiligheidsprogramma zal daarom een op maat toegesneden aanpak voorop staan, gelet op de verschillende «typen» jeugdigen. Dit actieplan – waarin tevens uitwerking wordt gegeven aan de motie Van Nieuwenhoven naar aanleiding van de Algemene politieke beschouwingen (Kamerstukken II, 2002–2003, 28 600, nr. 9) – sluit tevens aan bij het streven naar een grotere samenhang in het jeugdbeleid. Samen met de ministeries van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, van Justitie, van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen en van Sociale Zaken en Werkgelegenheid werkt het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport aan de beleidsconvergentie jeugd. De grotere samenhang in het jeugdbeleid moet onder meer tot uiting komen in minder beleidsinhoudelijke versnippering, bundeling van financiële regelingen en vereenvoudiging van regelgeving.

2.4 Beoogde effecten van het beleid

In het kabinetsbeleid staat voorop dat de samenleving er structureel veiliger op moet worden. Voor de burger zullen bovengenoemde keuzen dan duidelijk merkbare effecten moeten hebben. Het effect van de collectieve aanpak van alleen al de veelplegers onder de stelselmatige daders is een aanzienlijke reductie van de criminaliteit die de burger direct raakt: inbraken, berovingen, geweld, overvallen op winkels en bedrijven, diefstal etc. De cijfers die in dit verband genoemd worden zijn een reductie van 15 tot 20% op de langere termijn. Een ander voor de burger merkbaar concreet effect is dat de plaatsen waar (aan drugs- en/of alcohol-verslaafde) stelselmatige daders zich met name ophouden zoals stations, uitgaansgebieden, achterstandswijken, winkelcentra et cetera, veiliger worden. Van de inzet op de jeugd mag de burger bovendien een reductie van overlast op straat en kleine criminaliteit verwachten, en – niet in het minst – een positief effect op de langere termijn: een indamming van een nieuwe «aanwas» aan stelselmatige daders.

Een succesvolle aanpak betekent ook dat de strafrechtketen op langere termijn wordt ontlast. Op den duur komt hierdoor meer capaciteit beschikbaar voor de bestrijding van andere vormen van criminaliteit. Op dit moment zijn echter nog onvoldoende mogelijkheden aanwezig om de stelselmatige daders van de straat te houden en te voorkomen dat jeugdigen verder afglijden. Het herhaaldelijk oppakken van dezelfde mensen brengt tegelijkertijd een overbelasting van het systeem mee. Jaarlijks gaat een fors deel van de politieke en justitiële capaciteit verloren aan alleen al het – noodzakelijk maar in zekere zin soms zinloos – oppakken en weer vrijlaten van stelselmatige daders. Het kabinet wil hier dus ook nadrukkelijk een ommekeer in brengen.

Het kabinet heeft ter voorbereiding van dit programma de keuze voor de aanpak van stelselmatige daders en risicjongeren eveneens voorgelegd aan vertegenwoordigers en deskundigen uit het veld (politie, justitie, bestuur, wetenschap en bedrijfsleven). In deze constructieve bijeenkomsten is een grote mate van consensus gebleken over het belang van de inzet op criminaliteitsbestrijding van met name deze twee groepen ook bij het «herwinnen» van de publieke ruimte. Van deze aanpak wordt een

breder uitstraling verwacht. Het recente optreden van overheden in Rotterdam (bij het Rotterdamse veiligheidsplan) en Amsterdam (bij het optreden tegen criminele illegalen) geeft aan dat deze benadering ook daadwerkelijk steun ondervindt. Het kabinet voelt zich hierdoor gesterkt in zijn benadering.

Ophelderingspercentage

Het beleid van het kabinet is niet gericht op het verhogen van het ophelderingspercentage als doel op zich. De ambitie is het verbeteren van de praktische werkelijkheid. Het gaat er dus vooral om dat er minder misdrijven gepleegd worden maar ook dat vervolgens op aangiftes van misdrijven adequaat gereageerd wordt, en daar waar mogelijk gepleegde misdrijven met opsporingsindicaties uiteraard worden opgehelderd. Als (enkele) maatstaf om deze doelen te beoordelen is het ophelderingspercentage te weinig doorslaggevend. Het percentage zegt te weinig over de aard en ernst van de criminaliteit die wordt opgehelderd en de veiligheid van de burger (moord en fietsendiefstal staan bijvoorbeeld op één lijn). Differentiatie naar delictsoort is op zijn minst geboden. Het percentage zegt ook alleen iets over het aantal ophelderingen in relatie tot het aantal geregistreerde misdrijven (en wordt hierdoor beïnvloed).¹ Feit blijft echter dat een algemeen ophelderingspercentage van rond de 15% zorgwekkend laag is te noemen (waarbij het overigens verheugend is te constateren dat het cijfer in 2001 licht is gestegen van 14,6% in 2000 tot 15,4% in 2001). Het kabinet is derhalve van mening dat een (verdere) verhoging van het ophelderingspercentage noodzakelijk is zonder hiervoor een concreet cijfer te kunnen en willen noemen. Met de inzet van dit veiligheidsprogramma wil het kabinet hieraan tegemoet komen. Meer in het bijzonder wil het kabinet een verhoging van het ophelderingspercentage voor de delicten die de burger rechtstreeks raken: geweldsmisdrijven (CBS: circa 44% en stabiel), vermogensmisdrijven (CBS: circa 9%) en vernieling en schendingen van de openbare orde (CBS: circa 13,0%). Met een geconcentreerde inzet op de stelselmatige daders en de risicojongeren, verantwoordelijk voor een groot deel van juist deze typen criminaliteit, komt het kabinet aan deze doelstelling ruimschoots tegemoet. In het verlengde daarvan zal tevens een stijging van het algemene ophelderingspercentage kunnen worden gerealiseerd.

2.5 Opzet van het veiligheidsprogramma

In de nu volgende paragrafen van dit programma wordt een overzicht gegeven van de maatregelen die het kabinet in samenwerking met anderen, waaronder overheden, burgers en bedrijfsleven in gang wil zetten om de komende jaren een verhoogde inspanning te leveren bij de aanpak van criminaliteit en overlast. In de formulering in het veiligheidsprogramma worden waar mogelijk de beoogde prestaties zo concreet en kwantitatief mogelijk aangegeven. Op onderdelen heeft het kabinet een zeker abstractieniveau moeten aanhouden, omdat de verdere precisering en concretisering van de maatregelen in het veiligheidsprogramma nog per sector zal plaatsvinden. Op korte termijn zullen daartoe beleidsvoorstellen met concrete en waar mogelijk kwantificeerbare doelstellingen ter uitvoering van de verschillende maatregelen worden ontwikkeld. Concrete afspraken met betrokken overheden en derden worden eveneens op korte termijn gemaakt.

De implementatie en uitvoering van de maatregelen gebeuren door de direct betrokken partners op het lokale niveau. Op uitvoeringsniveau zullen de maatregelen daarbij het meest concreet worden. Op dat niveau moet immers worden bepaald welke inzet in de praktijk nodig is om gelet op de lokale situatie, resultaten te boeken. De uitvoering van deze afspraken (de wijze waarop de beoogde resultaten worden bereikt)

¹ Zo kan een versterkte aanpak tot ogenschijnlijk tegenstrijdige gegevens leiden: aan de ene kant tot objectief minder misdrijven in de samenleving vb blijktend uit slachtofferenquêtes aan de andere kant tot een toename in het aantal geregistreerde misdrijven, waardoor – zelfs bij een toename in het absolute aantal opgehelderde misdrijven – sprake kan zijn van een gelijkblijvend of zelfs dalend ophelderingspercentage.

behoort tot de verantwoordelijkheid en competentie van de betrokken actoren. Per ketenpartner worden daartoe afspraken gemaakt over de te leveren en te behalen resultaten waarop zij zullen worden aangesproken. Daarbij is voor de goede orde van belang te constateren dat er wel resultaten verwacht mogen worden, maar dat er geen overspannen verwachtingen kunnen bestaan van de resultaten op de korte termijn: de voor de verschillende maatregelen noodzakelijke wetgevingsprocessen alsmede de financiële middelen die de ketenpartners moeten faciliteren, komen pas op de langere termijn beschikbaar en zullen daarna hun effect hebben.

Bovendien is de huidige druk op onderdelen van de keten reeds groot te noemen.

De minister van Justitie zal met het Openbaar Ministerie concrete afspraken maken over de te behalen resultaten. Deze afspraken zijn voor de hoofdofficieren van justitie bepalend, waar het gaat om hun rol in de regionale beleids- en besluitvorming met betrekking tot de politie(zorg). Voor de politie biedt dit programma de basis voor het sluiten van een landelijk convenant en van een convenant per korps. Deze afspraken zullen hun weerslag moeten krijgen in de regionale beleidsplannen, die worden vastgesteld door het regionale college, waarvan de hoofdofficier van Justitie deel uitmaakt. De korpsbeheerder legt over de (voortgang in) resultaatsafspraken verantwoording af aan het regionale college in het kader van de regionale beleidscyclus, maar ook aan de ministers van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en van Justitie met wie de korpsbeheerder, tezamen met de hoofdofficier van Justitie, de resultaatsafspraken heeft gemaakt.¹ De korpsbeheerders en de hoofd-officieren van justitie zijn ervoor verantwoordelijk dat de afgesproken resultaten worden verwezenlijkt. Op centraal niveau kunnen de ministers van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en van Justitie, binnen de lijnen van hun onderscheiden verantwoordelijkheden, erop worden aangesproken dat het veiligheidsprogramma wordt uitgevoerd en – in het verlengde daarvan – op de mogelijkheden die zij hebben benut om het realiseren van de afgesproken resultaten door bijvoorbeeld de politie en het Openbaar Ministerie te bevorderen. Aangezien de Koninklijke marechaussee ook politietaken vervult, is dit beleidskader tevens richtinggevend voor de taakuitvoering van de Koninklijke marechaussee.

Het kabinet onderkent dat de gemaakte beleidsaccenten mogelijk kunnen betekenen dat andere aspecten van toezicht en handhaving minder aandacht krijgen. Op het lokale niveau zal gekozen moeten worden of en zo ja welke, posterioriteiten moeten worden gesteld. Dat zal ook bij majeure financiële investeringen en capaciteitsuitbreidingen, altijd het geval blijven. Het kabinet is van mening dat deze keuzes in de regionale beleidsplannen afhankelijk van de veiligheidsanalyses in de betrokken gemeenten en regio's verder moeten worden ingevuld.

Met het hier gepresenteerde pakket aan maatregelen en de extra financiële impuls wordt uiteraard geen garantie gegeven van veiligheid: zo'n garantie kan niemand geven. Het kabinet is er echter wel van overtuigd dat met deze extra middelen in combinatie met de voorziene doelgerichte aanpak de problemen beter kunnen worden aangepakt zodat voor de burger een veiliger samenleving in zicht komt.

¹ De Minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie stelt de landelijke prioriteiten voor het vreemdelingenbeleid vast. De vertaling van deze landelijke prioriteiten naar het regionale niveau vindt plaats in af te sluiten convenanten tussen de minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie, de minister van Justitie en de minister van BZK enerzijds en elk afzonderlijk politiekorps anderzijds. Deze prioriteiten worden meegenomen in het regionale meerjaren beleidsplan en in jaarlijks af te sluiten samenwerkingsovereenkomsten.

PARAGRAAF 3: AANPAK VAN CRIMINALITEIT

3.1 Inleiding

Bij de bestrijding van de criminaliteit en het tegengaan van de overlast wil het kabinet het accent leggen op de aanpak van de «notoire» bronnen (harde kern) van overlast en criminaliteit: de stelselmatige dader en de risicjongere die dreigt af te glijden in een criminele carrière. De gedachtegang van het kabinet is, dat met het aanpakken van deze twee groepen meer criminaliteit van de straat zal worden gehaald, waardoor – in combinatie met gericht toezicht (paragraaf 4) en maatregelen ter verbetering van het veiligheidsklimaat (paragraaf 5) – de onveiligheid in het publieke domein zal afnemen en het achteruitgaan van de leef-omgeving kan worden tegengegaan.

Het kabinet realiseert zich dat deze aanpak in hoofdzaak gestalte dient te krijgen op het lokale niveau. Gegeven de verschillen in lokale situaties, dienen de ketenpartners op het lokale niveau de afweging en prioriteitstelling over de inzet te maken en concrete maatregelen verder vorm en inhoud te geven. Het kabinet wil hierbij faciliterend optreden en – in het kader van de uit te voeren taken – concrete afspraken maken over de te verrichten prestaties en te behalen resultaten. In dit verband is ook een relativerende opmerking op haar plaats. Met het veiligheidsprogramma streeft het kabinet een hoog ambitieniveau na. Het kabinet beseft evenwel dat de beschikbaarheid van financiële middelen en de beperkte uitvoeringscapaciteit beperkingen oplegt aan dat hoge ambitieniveau en de te behalen resultaten. Ook zullen verschillende maatregelen die wetgeving behoeven pas op termijn beschikbaar kunnen komen. Hierdoor is niet alles op de korte termijn te verwezenlijken. Het kabinet is echter van mening dat de gekozen inzet en beleidsaccenten een zo hoog mogelijk rendement voor de veiligheid van de burger kunnen waarborgen.

In het vervolg van deze paragraaf zal eerst worden ingegaan op de maatregelen van het kabinet ten aanzien van de twee doelgroepen, de stelselmatige dader en de risicjongere (3.2, 3.3). Vervolgens zullen de maatregelen worden gepresenteerd die meer in het algemeen dienen ter versterking van de criminaliteitsbestrijding (3.4), als ook de randvoorwaarden voor deze versterking (3.5). Tenslotte wordt ingegaan op de resultaten die het kabinet op het terrein van de criminaliteitsbestrijding beoogt (3.6).

3.2 Stelselmatige daders

Onder de groep van stelselmatige daders zijn verschillende subgroepen te onderscheiden: de daders met een verslaafde of psychiatrische achtergrond of een combinatie daarvan, de criminele illegaal, en de overigen. Kenmerkend is dat zij door hun gedrag steeds met politie en Justitie in aanraking komen, herhaaldelijk worden opgepakt, en al dan niet na een korte detentieperiode, weer vrijkomen. Dit draaideurkarakter dwingt tot een aanpak die zich in eerste instantie richt op het doorbreken van deze cyclus en op het tegengaan van recidive. De beveiliging van de samenleving vraagt erom dat de interventies ten aanzien van de betrokken personen effectiever worden, dat zij langduriger in detentie of onder toezicht (kunnen) worden gehouden en dat de capaciteit van het justitiële vervoltraject (beter) aansluit bij het aanbod vanuit de opsporing.

Langduriger detentie of toezicht

Een belangrijk knelpunt bij de aanpak van veelplegers is dat de straftoemeting zoals die thans plaatsvindt op basis van de afzonderlijke gepleegde delicten, momenteel (vaak) niet toereikend is om het stelsel-

matig gedrag van de dader effectief aan te pakken. De strafrechtelijke opvang verslaafden (SOV) die naast maatschappijbeveiliging een speciaal preventieve doelstelling kent, heeft daartoe een aanvullende functie ten aanzien van een specifieke categorie delinquenten: verslaafde stelselmatige daders. Om aan de groeiende behoefte op dit terrein tegemoet te komen zal de SOV worden uitgebreid.

Het is echter ook noodzakelijk dat een meer algemene mogelijkheid in het leven wordt geroepen die tot doel heeft ook anderen dan verslaafde daders (zowel jeugdigen als volwassenen) gedurende langere tijd te kunnen vasthouden en/of onder toezicht te kunnen plaatsen. De maatschappij kan daardoor gedurende langere tijd tegen stelselmatige daders worden beveiligd. Daarbij valt te denken aan een vrijheidsbenemende of beperkende straf voor de duur van een tot twee jaar.

Bij de omschrijving van de algemene groep van stelselmatige daders kan aansluiting worden gezocht bij enige van de criteria die gelden voor de daders die voor de SOV in aanmerking komen. Verzekerd dient te worden dat deze stelselmatige daders steeds in voorlopige hechtenis kunnen worden genomen. Bij de tenuitvoerlegging van deze langere vrijheidsbeneming kan voorts rekening worden gehouden met de specifieke kenmerken van bijzondere subgroepen van stelselmatige daders.

Ter verwezenlijking hiervan is het kabinet voornemens over te gaan tot de inrichting van een algemene voorziening voor stelselmatige daders. In aanvulling op de bestaande detentiecapaciteit en – de nog te presenteren – maatregelen ter intensivering van toezicht en introductie van meer doelgerichte afdoeningsmodaliteiten, wordt met deze voorziening een voldoende sluitend systeem voor detentie en toezicht voor de groep van stelselmatige daders gecreëerd. Parallel aan het noodzakelijke wetgevingstraject zal nader worden bekeken wat de wenselijke omvang van deze voorziening dient te zijn in het licht van de omvang van de doelgroep (de zwaarste groep onder de stelselmatige daders, de veelplegers, betreft zo'n 18 000 tot 19 000 personen) en de materiële en financiële consequenties van de voorziening. Het is daarbij naar huidig inzicht de verwachting dat het zal gaan om een omvang die enkele malen groter zal zijn dan de huidige SOV-voorziening (capaciteit voor ca. 300 personen).

Terugdringen recidive; intensiveren reïntegratie en toezicht ex-gedetineerden

Een doeltreffende justitiële reactie moet tevens bijdragen aan het voorkomen van recidive en een betere reïntegratie in de samenleving. De vermindering van de recidive, – in het bijzonder door veelplegers en plegers van gewelds- en zedendelicten –, wordt ingezet door het voortvarend ter hand nemen van het programma «Terugdringing van recidive». Kernelementen hiervan zijn: a) een stelselmatige, vroegtijdige screening en indicatiestelling volgens een gemeenschappelijke systematiek, b) uitbreiding en doorlichting van het programma aanbod aan de hand van criteria voor effectieve interventies, uitmondend in een accreditatiesysteem, c) verbeteren van de taakverdeling en samenwerking tussen reclassering en gevangeniswezen.

Ook de mogelijkheden voor deelname van gedetineerden aan een penitentiaal programma (PP) worden verruimd. Het PP kan naar huidige regeling aanvangen na 1 jaar detentie. Er is momenteel een wetsvoorstel bij de Tweede Kamer aanhangig gemaakt (Kamerstukken II, 2001–2002, 28 420) waarin het PP na 6 maanden detentie mogelijk wordt gemaakt. Reclasseringscapaciteit bij taakstraffen zal eveneens doelgericht worden ingezet. Taakstraffen worden nu altijd generiek gekoppeld aan een begeleidingstraject uitgevoerd door de reclassering. Naar schatting 40% van de taakgestraften zou echter de taakstraf ook kunnen vervullen zonder extra begeleiding. Hierdoor komen begeleidingskosten vrij, waardoor

meer taakstraffen kunnen worden gerealiseerd. Bij de tenuitvoerlegging van taakstraffen zullen daarnaast de mogelijkheden voor publiek-private samenwerking worden gezocht. Dit betreft onder andere de vraag of taakstraffen – mede met het oog op reïntegratie – kunnen worden uitbesteed aan de markt. Op dit moment is nog niet te overzien wat hiervan de opbrengsten zijn. Taakstraffen moeten immers bestaan uit additioneel werk om onderlinge concurrentie met de reguliere werkgelegenheid te voorkomen. Het onderzoek en de eventuele implementatie zullen twee jaar vergen.

Terugdringen recidive onder verslaafden en/of psychiatrische criminelen; nazorg

Het terugdringen van recidive voor criminelen bij wie meer in het bijzonder sprake is van een psychiatrische en/of verslavingsproblematiek wordt langs verschillende wegen bewerkstelligd. Dit betreft de invoering van:

- a) een stelselmatige, vroegtijdige screening en indicatiestelling voor drangtrajecten, zowel in plaats van detentie, als in het kader daarvan,
- b) verbeteren van de verslavingszorg in detentie inclusief de begeleiding naar drangvoorzieningen, en c) verbeteren van de beschikbaarheid en toegankelijkheid van drangvoorzieningen. Zoals eerder aangegeven wordt de Strafrechtelijke opvang van Verslaafden (SOV) uitgebreid.

Naast bovengenoemde maatregelen zal het kabinet nog nader overwegen of en zo ja, op welke wijze uitwerking kan worden gegeven aan de problematiek van verslaafden met het oog op de algemene preventie en de aansluiting op het justitiële traject. In de inleiding op paragraaf 1 is reeds aangegeven dat niet voldoende kan worden benadrukt de wezenlijke samenhang in de sociale werkelijkheid die er is tussen de veiligheid enerzijds, en gebieden als welzijn, onderwijs, jeugd-, gezondheids- en verslavingszorg anderzijds. De aspecten van gezondheids- en verslavingszorg zullen in aanvulling op dit veiligheidsprogramma door de daarvoor primair verantwoordelijke minister van VWS nog nader worden uitgewerkt.

3.3 Risicjongere

Een goede aanpak van de risicjongere vergt een gedegen mix van preventieve en repressieve maatregelen. Een sluitende aanpak is daarbij noodzakelijk. De maatregelen die gericht zijn op het voorkomen dat risicjongeren tot crimineel gedrag vervallen worden gepresenteerd in paragraaf 5 («Veiligheidsklimaat»). Voor de aanpak van de reeds aanwezige jeugdige criminelen onder hen, voorziet het kabinet een samenhangend pakket aan maatregelen. In het actieplan Jeugdcriminaliteit ter uitvoering van dit veiligheidsprogramma zullen de maatregelen gedetailleerd worden beschreven. Dit actieplan zal eind 2002 aan de Tweede Kamer worden toegezonden. Hierin zal tevens de motie Van Nieuwenhoven naar aanleiding van de Algemene politieke beschouwingen (Kamerstukken II, 2002–2003, 28 600, nr. 9) worden uitgewerkt.

Het kabinet voorziet het volgende pakket aan maatregelen:

Het casuoverleg (gevalsbespreking) tussen (minimaal) politie, OM en Raad voor de Kinderbescherming, wordt in 2003 landelijk ingevoerd. In dit casuoverleg krijgt ook proces- en casusbewaking gestalte. Daardoor is een snelle, samenhangende en effectieve reactie op strafbaar gedrag van jeugdigen mogelijk. In 2006 zal voor 30 000 jongeren casusbewaking beschikbaar zijn.

Nog in 2003 worden gerichte opsporing en een lijn op stuk beleid ten aanzien van jeugdige veelplegers en harde kernjongeren, geconcentreerd op bekende plaatsen en bekende daders, ontwikkeld. De bestaande instrumenten voor screening en risicotaxatie en andere nieuwe instrumenten

met als doel een juiste beoordeling van de ernst van de situatie waarin de jongere verkeert en beoordeling van de kans op recidive van de betreffende jongere, worden (verder) ontwikkeld. Ook mogelijkheden van «lik op stuk» met inbegrip van een snelle verbeurdverklaring van voorwerpen waarmee het strafbare feit is gepleegd, en het enkele dagen laten «zitten» na aanhouding zullen in 2003 in pilots worden uitgetest. Een ruimere toepassing van voorlopige hechtenis bij de veelplegers onder hen wordt eveneens beproefd. Nieuwe sanctiemodaliteiten worden ontwikkeld en bestaande modaliteiten zullen strikter worden gehandhaafd, een en ander gericht op resocialisatie zoals in het Strategisch Akkoord vastgelegd. Doel is om aan het eind van de jeugddetentie een succesvolle resocialisatie tot stand te brengen waardoor de jongere niet meer in het oude criminele patroon vervalt. Hiervoor zal het instrument van de Intensieve Trajectbegeleiding (ITB) breder beschikbaar komen (uitbreiding ITB-CRIEM ook voor niet allochtone jongeren). In 2006 zal deze intensieve begeleiding beschikbaar zijn voor 500 jongeren extra. Ook zal strikter worden toegezien dat niet (goed) uitgevoerde taakstraffen een vervolg krijgen, wordt nachtdetentie landelijk ingevoerd (80 plaatsen op jaarbasis in 2006) zodat jeugdigen overdag naar school kunnen, worden scholings- en trainingsprogramma's uitgebreid (2003) en wordt het aantal plaatsen in internaatachtige voorzieningen zoals Den Engh/ Glenn Mills uitgebreid (2004 e.v.). In 2003 wordt tevens een vorm van «nazorg» bij bepaalde sanctiemodaliteiten gefaseerd ingevoerd. Doel is te voorkomen dat jongeren terugvallen in hun oude (criminele) gewoonten. Met de reclasserings- en instanties van jeugdhulpverlening zullen hierover afspraken worden gemaakt. In 2006 zal deze nazorg voor circa 3000 jongeren beschikbaar zijn. Belangrijk is dat zowel aan de voorkant, voordat jongeren met de politie in aanraking komen, als aan de achterkant, na de nazorg, een sluitend vangnet van jeugdzorg aanwezig is. Het traject dat medio 2002 onder regie van VWS is ingezet – beleidsconvergentie jeugd – beoogt een sluitende aanpak te garanderen van jongeren. Het «straftraject» vormt daarbij een belangrijk onderdeel, waarvoor de regie bij Justitie berust.

3.4 Versterking van de algemene criminaliteitsbestrijding

De bovengenoemde maatregelen hebben specifiek betrekking op de beleidsaccenten (doelgroepen) die het kabinet legt. Daarnaast is het kabinet voornemens tal van maatregelen te treffen die een adequate aanpak van de criminaliteit in het algemeen mogelijk moeten maken en daarbij een bijdrage leveren aan het daadwerkelijk veiliger maken van de samenleving. Deze algemene maatregelen hebben betrekking op alle fasen in de strafrechtsketen: de aangifte en de samenwerking met de burger, de opsporing en recherche, de vervolging, de fase bij de strafrechter en de afdoening en detentie.

Fase van de aangifte

Verruiming mogelijkheden voor aangifte

De mogelijkheden voor aangifte zullen worden verruimd. Meer aangiftes betekent meer en beter inzicht in de aard en omvang van overtredingen en misdrijven. Dit levert tevens waardevolle informatie op voor een doelmatiger en gericht aanpak van de opsporing waardoor capaciteit effectiever kan worden ingezet. De maatregelen beogen het de burger makkelijker te maken om aangifte te doen, en vervolginformatie te verzorgen zodat de burger op de hoogte blijft van de afwikkeling van de aangifte. De maatregelen houden in: het mogelijk maken van telefonische of elektronische aangifte, aangiftes opnemen op andere locaties (dichter bij de burger) en het verbeteren van de verstrekking van vervolginformatie (over de afhandeling van zaken) naar burgers. Een aantal methoden hiervoor is in studie en ontwikkeling. De invoering van elektronische aangifte vereist

wetgeving. Het kabinet zal later dit jaar de Kamer nader informeren over de beoogde maatregelen bij de aangiftes.

Politiële reactie bij aangifte

Handhaving vereist een consistente reactie op overtredingen en delicten, zowel naar tijdigheid als naar aard van de reactie. De burger moet weten waar hij aan toe is. Het OM zal om deze reden een aanwijzing uitvaardigen over de adequate politieke reactie bij vermoedelijke strafbare feiten die afhankelijk wordt van de zwaarte van het delict en van de opsporingsindicatie. De OM-aanwijzing is begin 2003 gereed. Hierdoor wordt gewaarborgd dat elke aangifte een passende reactie verkrijgt.

Inschakeling burgers en bedrijfsleven bij aangifte en opsporing

In de samenwerking met publieke en private partijen (burgers en bedrijven) liggen eveneens kansen. Daartoe wordt momenteel geëxperimenteerd met de anonieme meldlijn en met het concept «burgernet». Het publiek private meldpunt M. (pilot meld misdaad anoniem), een initiatief van het Nationaal Platform Criminaliteitsbeheersing, beoogt burgers over de streep te trekken om informatie over zware criminaliteit, zoals geweld, overvallen, moord, ernstige fraude, te melden, zodat de bevoegde instanties een onderzoek kunnen starten. Het gaat om die burgers die mogelijk als enige weet hebben van het criminele feit en bang zijn voor represailles van de mogelijke dader. M. is een landelijk toegankelijk telefoonnummer (0800-7000). De regio's Amsterdam-Amstelland, Utrecht, IJsselland en Twente werken volgens het ook in andere landen onder de naam «Crimestoppers» bekend staande concept. Bij gebleken succes zal het publiek-private meldpunt M. in 2003 landelijk worden geïmplementeerd. Bij burgernet schakelt de meldkamer burgers in die mee uitkijken naar personen of voertuigen die betrokken zijn geweest bij bijvoorbeeld een inbraak. Doordat de meldkamer op deze wijze actuele informatie krijgt over de vluchtroute kan de politie zeer gericht naar de dader worden gestuurd, en wordt de pakkans verhoogd. Momenteel is een pilot in voorbereiding waarin de toepasbaarheid van burgernet in Nederland zal worden getest. De uitvoering en evaluatie van de pilot zal moeten uitwijzen of burgernet landelijk kan worden ingevoerd.

Fase van de opsporing

Versterking recherche

Ten behoeve van versterking van de opsporing zal de professionaliteit van de recherche op alle niveaus (regionaal, bovenregionaal en nationaal) worden versterkt. De inzet zal daarbij primair gericht zijn op verbetering van deskundigheid, loopbaanbeleid en informatievoorziening. Op basis van het Besluit beheer regionale politiekorpsen (Stb. 1994, 224) zullen eisen worden gesteld aan de kwaliteit van personeel dat met opsporingsstaken is belast en in het bijzonder aan het recherche-management. Voorts zullen eisen worden gesteld aan de minimale opsporingsfunctionaliteiten binnen de (samenwerkende) regio's en aan de organisatie daarvan. Bijzondere aandacht gaat hierbij uit naar het vergroten van de kwaliteit van het forensisch-technisch onderzoek. Om aan deze eisen te kunnen voldoen zal daar waar nodig het rechercheonderwijs worden verbeterd. Teneinde de ontwikkelde deskundigheid en de horizontaal ingestroomde externe deskundigen voor de recherchefunctie te behouden zullen de mogelijkheden worden vergroot om als specialist binnen de recherchekolom carrière te maken. Huidige ontwikkelingen ten aanzien van de standaardisatie en het vergroten van de kwaliteit van de informatievoorziening en huishouding en van de werkprocessen binnen de opsporing worden met kracht doorgezet en landelijk geïmplementeerd. Voorts zal dit kabinet de toepassingsmogelijkheden van DNA-onderzoek

verder verruimen. De mate van uitvoering van deze en andere op zich noodzakelijke maatregelen, gericht op een effectievere en efficiëntere inzet van opsporingscapaciteit, zoals de invoering van een landelijke sporendatabank, verbetering van standaarduitrusting en logistieke voorzieningen voor het veiligstellen, opslaan en transporteren van zgn. stukken van overtuiging en het centraal organiseren van expertise en innovatie, is mede afhankelijk van de beschikbare middelen. Op korte termijn zal hierover meer duidelijkheid worden gegeven.

Opsporing criminele illegale vreemdelingen

De aanwezigheid van criminele illegalen begint een toenemend probleem te vormen in onze samenleving. Om hiertegen op te treden zal in de eerste plaats de illegaliteit in ons land goed in kaart worden gebracht. Inmiddels verricht onderzoek zal een kwantitatieve analyse opleveren. Ook zal een beter beeld ontstaan van de overkomst- en overlevingsstrategieën van illegalen (waaronder de manier waarop – herhaaldelijk – door deze categorie vreemdelingen de toevlucht wordt genomen tot misdrijven dan wel andere strafbare feiten).

Bezien wordt op welke punten de vreemdelingenketen en de strafrechtsketen gekoppeld kunnen worden. Daartoe zal met betrekking tot de aanpak van de criminele al dan niet illegale vreemdeling de werkwijze Vreemdeling in de strafrechtketen (VRIS) in alle regiokorpsen worden geïmplementeerd en gehanteerd teneinde de terugkeer van deze groep zo veel mogelijk te waarborgen. Een recente aanpassing van de «glijdende schaal» ziet op de consequenties voor het voortgezet verblijf van criminele vreemdelingen in Nederland. Hoe korter de periode dat de vreemdeling legaal in ons land heeft verbleven, hoe «geringer» de inbreuk hoeft te zijn om tot verblijfsbeëindiging of ongewenstverklaring over te gaan.

Daarnaast is bekend dat zich met name in de grote steden (groepen) personen bevinden, die niet in het bezit zijn van een verblijfsstatus, die ongecontroleerd en ongeregistreerd beslag leggen op de leefruimte van anderen en economische activiteiten ontplooiën. Teneinde dergelijk verblijf nog verder tegen te gaan zal het daartoe ter beschikking staande instrumentarium worden uitgebreid met een strafbaarstelling van illegaal verblijf, zoals ook in de ons omringende landen het geval is. Op dit moment vindt beraad plaats op de wijze waarop aan deze strafbaarstelling invulling dient te worden gegeven. Het operationele vreemdelingen-toezicht wordt geïntensiveerd. Naast het binnenlands toezicht betreft dat ook het mobiel toezicht ter bestrijding van illegale immigratie. Het is de bedoeling naast repressief (door uitbreiding van de recherchefunctie) ook meer preventief te gaan werken. De uitzetting van illegalen wordt effectiever gemaakt door ook de organisatorische taken en de coördinatie daarvan op één plaats neer te leggen. Op dit moment wordt reeds onder één projectorganisatie gewerkt waarbij vanuit een centraal punt de regie wordt gevoerd over alle betrokken ketenpartners. Deze centrale regie zal waar mogelijk worden versterkt en worden voorzien van voldoende sturingsmogelijkheden in met name de terugkeerketen.

De administratieve taken die de politie uitvoert met betrekking tot toelating van vreemdelingen worden in 2003 gefaseerd overgeheveld naar de Immigratie- & Naturalisatiedienst (IND). De netto capaciteit die daardoor vrijkomt bij de politie (na de aftrek van de uitbreiding bij de IND naar verwachting ruim 400 fte), wordt ingezet op een versterking van politieel toezicht op (criminele) illegale vreemdelingen, vertrek en terugkeer alsmede migratie criminaliteit (mensenhandel en mensensmokkel). Het kabinet zal de Tweede kamer op korte termijn een notitie zenden die ziet op de wijze waarop het kabinet vorm wil geven aan de bestrijding van de illegalenproblematiek. Hierin zal een allesomvattende praktische en systematische aanpak, ook op het terrein van vertrek en uitzetting, worden uiteengezet.

Inrichting nationale en bovenregionale recherche

Voor een betere bestrijding van de zware criminaliteit wordt een nationale recherche opgericht. Deze wordt ondergebracht bij het Korps Landelijke Politiediensten. De nationale recherche wordt gevormd door de kern-teams, het landelijk rechercheteam, de unit mensensmokkel, de unit synthetische drugs en de XTC-teams. Prioriteitstelling en beheer worden hiermee eenvoudiger. Het gezag over de nationale recherche komt bij het landelijk parket, terwijl er ook één beheerder zal zijn, te weten de korpsbeheerder van het KLPD. De nationale recherche wordt gedeconcentreerd gehuisvest bij de huidige zeven korpsen (zes regionale politiekorpsen en het KLPD). De nationale recherche krijgt de taken van de teams die er in opgaan alsmede de uitvoering van gecompliceerde rechtshulpverzoeken. Daarnaast worden zes vaste rechercheteams gevormd voor de aanpak van de regio-overstijgende vormen van middelzware criminaliteit zoals overvallen, woninginbraken, ramkraken, horizontale fraude etc. Het gaat om vormen van criminaliteit die behoren tot de verantwoordelijkheid van de regionale recherche, maar die door aard of verschijningsvorm in een samenwerkingsverband van meerdere regio's beter kunnen worden aangepakt. De zes teams worden ondergebracht in de zes centrumkorpsen waarin ook de gedeconcentreerde nationale recherche gehuisvest wordt. De teams krijgen 1% van de politiesterkte – zoals die eerder door de regio's is toegezegd voor het bemensen van de ad-hoc te vormen bovenregionale rechercheteams. Daarnaast gaan de huidige interregionale fraudeteams onderdeel uitmaken van de capaciteit. Het gezag en het beheer over deze teams komt in handen van respectievelijk de hoofdofficieren en de korpsbeheerders van de centrumkorpsen. Teneinde een integrale prioriteitstelling te bevorderen en de verschillende teams flexibel in te kunnen zetten en waar mogelijk doelmatigheidswinst te bereiken, wordt voorzien in verbinding tussen de zes bovenregionale teams en de nationale recherche. Deze verbinding zal terug te vinden zijn op zowel het gebied van gezag (sturing, prioritering) als beheer (organisatie, werkwijze). De uitwerking hiervan is in het najaar van 2002 gereed. De ontwikkelingen worden begeleid door een door ons in te stellen projectorganisatie onder leiding van een stuurgroep. In de loop van 2003 zullen de bovenregionale teams operationeel zijn en is de beheersmatige overgang van de kernteams naar het KLPD een feit. Een en ander zal in een formele regeling worden neergelegd.

Fase van de vervolging

Vergroting effectiviteit

De effectiviteit van de justitiële reactie wordt bevorderd indien zo vroeg mogelijk wordt bepaald welke reactie passend is bij welke dader. Om dit te bereiken wordt a) een stelselmatige, vroegtijdige screening en indicatiestelling volgens een gemeenschappelijke systematiek ontwikkeld, b) het «aanbod» aan justitiële afdoeningswijzen uitgebreid en doorgelicht aan de hand van criteria voor effectieve interventies, en c) de afstemming tussen de betrokken ketenpartners over de wenselijke reactie beter afgestemd, en in het bijzonder de taakverdeling en samenwerking tussen politie, HALT, OM, reclassering en gevangeniswezen verbeterd. Een mogelijkheid die relatief op korte termijn is te realiseren, is een quick scan tijdens de inverzekeringstelling op het politiebureau of na enkele dagen bewaring. Een eerste mogelijke indeling van justitiabelen zou daarbij kunnen zijn:

- een categorie die vatbaar is voor een «kleine korte klap»:
OM-afdoening plus taakstraf;
- een middencategorie van veelplegers, van wie de beïnvloedbaren geschikt zijn voor maatwerk met behulp van detentiefasering en terugdringing recidiveprogramma's en de niet-beïnvloedbaren worden opgesloten;

- en een zware categorie die moet worden opgesloten en aan wie binnen de langere detentie «gewerkt» kan worden.

Meer en executabele OM-afdoeningen

Eind 2002 wordt een wetsvoorstel in procedure gebracht dat beoogt de afdoening buiten geding opnieuw te reguleren. Daarin wordt meegenomen dat er meer ruimte komt voor afdoeningen door het OM in die gevallen die zich daarvoor lenen. In het bijzonder betreft dit de gevallen waarin over feit en sanctie geen onduidelijkheid bestaat. Het effect is dat meer delicten van een passende en tijdige reactie kunnen worden voorzien. Dit ontlast ook de zittingscapaciteit bij de strafrechter.

In concreto wordt onder andere gedacht aan uitbreiding van het zogeheten officiersmodel voor taakstraffen in het jeugdrecht, introductie van meer OM-afdoeningsmodaliteiten zoals de kortere ontzegging van de rijbevoegdheid, het altijd mogelijk maken van OM-afdoeningen waar anders slechts een geldboete door de rechter zou volgen, en de vergroting van de efficiency door het executabel maken van de OM-afdoening voor een nader te bepalen categorie van zaken. Op korte termijn zal het kabinet hiertoe voorstellen ontwikkelen.

De executabiliteit van de OM-afdoening zou de rechterlijke macht behoorlijk kunnen ontlasten. In circa driekwart van de gevallen wordt de transactie aan het CJIB betaald. Dat betekent dat globaal een kwart van de gevallen niet wordt betaald. Uitgangspunt is dat de verdachte in die zaken wordt gedagvaard. Indien het procesinitiatief bij de burger wordt gelegd vermindert het aantal zaken dat voor de rechter komt naar verwachting fors. In zaken betreffende de Wet administratieve handhaving verkeersvoorschriften, waar dat het geval is, wordt de rechter in ongeveer 4% van de gevallen door de betrokkene ingeschakeld. Vermoedelijk zal het percentage zaken waarin de verdachte zich bij de rechter zal verzetten tegen een OM-afdoening hier ergens tussenin liggen. De besparing kan ook dan nog groot zijn. Gelet op de noodzaak van wetswijziging zullen op korte termijn de huidige mogelijkheden tot transigeren, inclusief hoge transacties, zoveel mogelijk worden benut.

Versterking rol OM bij executie

Het OM-toezicht op de afdoeningen wordt eveneens versterkt. Daarbij wordt nagegaan in hoeverre het OM meer «vrijheidsgraden» toekomt om, rekening houdend met de verantwoordelijkheden en mogelijkheden van de diverse betrokkenen, binnen en tussen verschillende sanctie-modaliteiten (tussentijds) te differentiëren. De introductie van een regionaal overleg onder voorzitterschap van een executieofficier ter borging van het gehele proces van de tenuitvoerlegging van de sanctie wordt bestudeerd. Hiermee krijgt het OM op basis van zijn algemene verantwoordelijkheid voor de executie meer zicht op wat er in de executie gebeurt en kunnen ook eventuele ongewenste en onbedoelde effecten van vernieuwingen in de sanctietoepassing worden voorkomen.

Versterken samenwerking ketenpartners

Een belangrijk instrument ter versterking van de lokale en regionale samenwerking tussen organisaties in de strafrechtketen zijn de «Arrondissementale Justitiële Beraden», waarin de voornaamste partners (zoals politie, OM, ZM, reclassering, Raad voor de Kinderbescherming, Jeugdzorg en gevangeniswezen) structureel met elkaar afspraken maken over de bestuurlijke samenwerking. Het kabinet wil dan ook nadrukkelijk inzetten op de (verdere) uitbouw van deze justitiële beraden in de arrondissementen. In de jeugdstrafrechtketen zijn hiermee inmiddels goede ervaringen opgedaan. Afspraken over de aard en omvang van de informatie in zaakdossiers bevorderen een effectieve afhandeling van zaken en

een ongestoorde rechtsgang. Afspraken moeten worden gemaakt over het aanleveren van de juiste gegevens en de wijze van verstrekking, over het vermijden van onvolledige dossiers waardoor vormfouten ontstaan, over het vermijden van onnodige informatie, enzovoort. De doorlooptijden zullen hierdoor eveneens worden teruggedrongen zodat het overgrote deel binnen zes maanden kan worden afgedaan.

De wijze van aansturing en financiering van deze organisaties werpt in een aantal gevallen belemmeringen op voor de praktische samenwerking. Op dit moment worden de aard en oorzaken van die belemmeringen onderzocht. Dit onderzoek is begin 2003 klaar. De aanbevelingen die daaruit voortvloeien, worden in 2003 en 2004 geïmplementeerd. Deze actie leidt tot de opheffing van mogelijke belemmeringen voor samenwerking en gaat gepaard met het creëren van voldoende ruimte voor lokaal en regionaal maatwerk. In 2005 moeten de Arrondissementale Justitiële Beraden bindende afspraken hebben gemaakt over de inzet van de samenwerkende organisaties voor effectief justitieel optreden.

Fase bij de rechtsprekende macht

Versterking van de rechtsprekende macht

De situatie bij de strafsectoren van de rechtsprekende macht baart zorgen. De Raad voor de Rechtspraak heeft het initiatief genomen tot een sectorprogramma voor de strafsector. Dit programma beoogt op geïntegreerde wijze te werken aan vier doelstellingen, te weten opvangen van toeneemende werklast, verkorten van doorlooptijden, vergroten van rechts-eenheid, en vergroten van de doelmatigheid. De drie belangrijkste componenten van het programma zijn: het verbeteren van de logistieke afstemming met het OM en andere betrokken partijen, verbeteren en uniformeren van de interne werkprocessen en de invoering van het Geïntegreerd Processysteem Strafrecht (GPS) en andere informatie-management projecten. Daarnaast heeft de Raad een Commissie Verbetervoorstellen in het leven geroepen. Deze commissie krijgt als opdracht voorstellen tot wetswijziging te ontwikkelen die eveneens moeten leiden tot een efficiëntere strafrechtspleging. Het kabinet ziet deze voorstellen met belangstelling tegemoet en zal ze van een adequate reactie voorzien.

Beter benutten zittingscapaciteit

Knelpunt bij de rechtsprekende macht is een gebrek aan zittingscapaciteit, met name ook bij incidentele extra belasting. Indien gebrek aan zittingscapaciteit kan worden opgevangen door andere rechters of een ander gerecht, kan lokale piekbelasting beter worden opgevangen. Vooral wanneer gerechten te maken krijgen met megazaken is dit een belangrijk gegeven omdat deze de reguliere werkprocessen zeer verstoren. Op korte termijn wordt nagegaan of wijziging van de Wet op de rechterlijke organisatie, al dan niet in combinatie met wijziging van de regels van de relatieve competentie, hiervoor soelaas kan bieden.

Verbeteringen in het strafproces

Het kabinet beziet daarnaast tal van maatregelen die zien op processuele en procedurele aanpassingen in en rondom het strafproces. Het betreft in de eerste plaats een aanpassing van de betekeningregeling die moet leiden tot een betere betekening van dagvaardingen (en derhalve minder nietig verklaringen). De Raad voor rechtspraak heeft hiertoe al een voorstel in voorbereiding, maar omdat het om een wetswijziging gaat kan dit niet op korte termijn worden gerealiseerd.

Ook in het transport van gedetineerden van en naar de voorgeleiding en zitting zullen verbeteringen worden aangebracht. In de praktijk worden veel aanhoudingen bij strafzaken veroorzaakt door het niet tijdig aanwezig

zijn van de gedetineerde verdachte, bijvoorbeeld als gevolg van files. Maatregelen worden gezocht om de fileproblematiek te omzeilen, bijvoorbeeld door gedetineerden vast te houden in huizen van bewaring die zo dicht mogelijk liggen bij het gerecht waar hun zaak wordt behandeld. Deze en andere maatregelen zullen op korte termijn worden geëffectueerd. De invoering van telehoren in strafzaken voor verdachten in de raadkamer en meer in het algemeen voor de getuigenverhoren wordt eveneens voorzien. In het kader van internationale getuigenverhoren ontstaat binnen afzienbare termijn de verplichting om de faciliteiten te bieden om telehoren mogelijk te maken. Het is evident dat telehoren tijdbesparend werkt voor de rechter-commissaris. Om telehoren breed in te kunnen zetten moet wel geïnvesteerd worden in de benodigde apparatuur. Deze maatregel biedt overigens ook een oplossing op het terrein van het vervoer van gedetineerden. Invoering van telehoren vereist wetswijziging en zal dus wat meer tijd in beslag nemen.

Een onderzoek naar de verruiming van de bedrijfstijden van gerechten zal eveneens plaatsvinden. Uit dit onderzoek moet duidelijk worden of de baten (uitbreiding van zittingstijd) opwegen tegen de lasten, en zo ja, in welke gevallen?

Voorts zal naar aanleiding van de tijdens de algemene politieke beschouwingen aanvaarde motie op stuk nr. 39 (Kamerstukken II, 2002–2003, 28 600) in overleg met de Raad voor de Rechtspraak een onderzoek plaatsvinden om te bezien of strafzaken waarin een maximale gevangenisstraf van twee jaar kan worden geeist, kunnen worden afgedaan door de enkelvoudige strafkamer.

Ook zal meer gebruik worden gemaakt van de mogelijkheid om meteen berechting te laten plaatsvinden door de politierechter in plaats van eerst voorgeleiding aan de rechter-commissaris. Dit kan nu reeds onder bijzondere omstandigheden in het kader van snelrecht. Hiervoor hoeft in principe geen wetswijziging plaats te vinden. Deze maatregel leidt tot verkorting van doorlooptijden en tot minder beslag op de beschikbare capaciteit. Het terugdringen van aanhoudingen voor onbepaalde tijd in zaken waarin de dagvaarding in persoon betekend is, is eveneens punt aandacht. Bij sommige gerechten wordt momenteel al beleidsmatig voorgeschreven geen aanhoudingen voor onbepaalde tijd meer te doen. Bij de planning van de zittingscapaciteit moet ruimte vrij worden gehouden voor aanhoudingen. Dit betekent dat er minder ruimte is om te schuiven met nieuw ingestroomde zaken en zaken die zijn aangehouden. Op korte termijn kan in een beleidsmatig kader voorgeschreven worden niet langer voor onbepaalde tijd aan te houden. Bezien wordt of met wetgeving aan terugdringing kan worden bijgedragen.

De directe aanlevering van een lijst van getuigen bij het aantekenen van hoger beroep: zowel bij strafzaken in eerste aanleg als bij strafzaken in hoger beroep staat het een advocaat vrij om tot drie dagen voor de zitting verzoeken tot het horen van getuigen in te dienen bij het gerecht. Hierdoor komt het veelvuldig voor dat een getuige niet komt opdagen en een rechter genoodzaakt is een zitting aan te houden. Er is een wetsvoorstel aanhangig bij de Tweede Kamer (Kamerstukken II, 2001–2002, nr. 28 477) waarin wordt voorzien in een verlenging van deze termijn van drie dagen naar tien dagen voor de zitting. Naar alle verwachting zal dit een vermindering van het aantal aanhoudingen als gevolg hebben. Als uitbreiding hierop zou bij strafzaken in hoger beroep mogelijk gemaakt kunnen worden dat advocaten bij het indienen van het hoger beroep direct hun lijst met getuigen bekend maken. Wetswijziging is noodzakelijk.

Capaciteitsbeslag vreemdelingenzaken

Toename van de inspanningen op het gebied van het vreemdelingen-toezicht zal leiden tot toename van de werkbelasting van de verschillende organisaties in de vreemdelingenketen. De extra werkbelasting voor de rechtbank, voortvloeiende uit de rechterlijke procedures rondom het

vreemdelingentoezicht en de vreemdelingenbewaring, heeft geleid tot een onacceptabele toename van de doorlooptijd van beroepsprocedures in reguliere en asielzaken. Daarom wordt een aanpassing van de Vreemdelingenwet op het punt van de rechterlijke toets in bewaringszaken voorbereid.

Overige maatregelen rechtsprekende macht

Daarnaast beziet het kabinet ook mogelijkheden die vanwege hun principiële of controversiële karakter vooreerst nadere, meer extensieve bestudering vereisen. Dit betreft onder andere:

- de afschaffing van de aanwezigheidseis voor minderjarigen bij jeugdstrafzaken en in aanvulling hierop die in hoger beroep voor verdachten die inmiddels 18 jaar zijn geworden. Beiden leiden in de praktijk tot veel aanhoudingen. In dit kader is overigens wel belangrijk om aandacht te houden voor de gedragscorrigerende werking die uitgaat van een behandeling ter zitting waarbij de minderjarige aanwezig is. Vanuit dit perspectief ligt afschaffing voor alleen verdachten die inmiddels 18 jaar zijn geworden eerder in de rede;
- een versterking van het voortbouwende aspect van de appelbehandeling om tegen te gaan dat in appel zonder noodzaak beslissingen worden overgedaan waarover geen verschil van mening bestaat. Dit scheelt tijd bij de voorbereiding en behandeling van strafzaken in hoger beroep.

Bij het gerechtshof in Den Bosch wordt in dit kader momenteel op vrijwillige basis en in overleg met de balie reeds gewerkt met een grievenstelsel in appel. Om aan een grievenstelsel een dwingend karakter te geven, is echter een meer principiële vraag die langere bestudering vergt.

Fase van de detentie

Vergroting van de detentiecapaciteit

De strafrechtstoepassing kampt momenteel met ernstige en acute capaciteitstekorten. Deze tekorten zijn zo groot dat de geloofwaardigheid van de strafrechtspiegeling dreigt te worden aangetast. Het kabinet wil naast de aanpak van deze problematiek met betrekking tot afdoening en detentie ook nadrukkelijker inzetten op de doelgerichtheid van de justitiële reactie met het oog op de recidivevermindering en reïntegratie van verdachten. Eerder in deze paragraaf zijn ten aanzien van de doelgroepen van beleid – stelselmatige daders en risicojongeren – hiervoor reeds beleidsvoornemens aangegeven, bijvoorbeeld de uitbreiding van de SOV en de inrichting van een algemene voorziening voor veelplegers. Op deze plaats worden enkele overige maatregelen kort genoemd. In een separate brief aan de Tweede Kamer betreffende de modernisering van de sanctietoepassing ter uitvoering van dit veiligheidsprogramma wordt een en ander uitvoerig belicht.

De maatregelen ter vergroting van de detentiecapaciteit betreffen:

- Uitbreiding van bewarings- en sanctiecapaciteit. Het betreft hier middelen voor bewarings- en sanctiecapaciteit waarmee voor ca. 5000 plaatsen tegemoet wordt gekomen aan een groot deel van de behoefte aan capaciteit. Dit wordt gerealiseerd door een samenstel van maatregelen van aanbodvergroting en vraagvermindering. Daarbij wordt ook gebruik gemaakt van meermanscellen. Hiervoor is aanpassing van wet- en regelgeving nodig.
- Invoering van eenvoudiger cellen voor bepaalde categorieën gedetineerden, zoals de overlast categorie, de subsidiair gehechten en de Mulder gijzelingen.
- Invoering van meervoudig celgebruik voor een deel van de gedetineerdenpopulatie in de huizen van bewaring.
- Meer gebruik van elektronisch toezicht (ET) bij tenuitvoerlegging van korte vrijheidsstraffen.

- Doorplaatsen van in eerste aanleg veroordeelden die in hoger beroep zijn gegaan vanuit het huis van bewaring (HvB) naar de gevangenis, vooral als het beroep enkel betrekking heeft op de strafmaat.
- Sneller doorplaatsen van dure gesloten HvB- en gevangenis capaciteit naar minder beveiligde inrichtingen. Dit vereist opheffing van belemmeringen in lagere regelgeving.
- In 2003 worden extra plaatsen voor het CJIB gereserveerd ter beperking van het aantal strafonderbrekingen (SOB's). Een groot deel van de arrestanten kan dan worden geplaatst.
- Toepassing van publiek-private samenwerking in een deel van het gevangeniswezen bij de nieuwbouw, onder andere ten behoeve van besparingen, het creëren van de mogelijkheid van benchmarken en het stimuleren van vernieuwingen.

Vergroting van de doelgerichtheid van bewaring en sanctietoepassing

Ter verbetering van de doelgerichtheid van de justitiële reactie met het oog op de recidivevermindering en reïntegratie van verdachten treft het kabinet volgende maatregelen.

- Invoering van meer taakstraffen gecombineerd met elektronisch toezicht (ET), in plaats van gevangenisstraffen van 6 tot 12 maanden. Wettelijk is het enkele jaren geleden mogelijk gemaakt om de taak straf te verzwaren met een voorwaardelijke veroordeling tot 6 maanden met de bijzondere voorwaarden van ET. Dit is echter nooit goed van de grond gekomen. Om daadwerkelijk toegepast te worden zal de maatregel hernieuwd onder de aandacht van de magistratuur worden gebracht, waarbij ook het punitieve karakter ervan wordt benadrukt.
- Herinvoering van het voorwaardelijk karakter van de invrijheidstelling (VI) waarin het PP opgaat vanaf de helft van de straf. De VI is thans een automatisme na 2/3 van de opgelegde straf. Het voorstel beoogt het automatisme van VI na 2/3 los te laten. De punitiviteit en het recidiveverminderende karakter van de gestelde voorwaarden kunnen hierbij centraal staan. Een VI gebonden aan voorwaarden na de helft van de opgelegde straf biedt tevens de mogelijkheid het penitentiair programma te incorporeren met het oog op een betere reïntegratie en vermindering van de recidive. De verkorting van de effectieve detentie zou gepaard kunnen gaan met een verlenging van de voorwaardelijke periode, met name toegespitst op de grootste risicogevoelens (stellen van programmatische of gedragsbeperkende voorwaarden).
- Invoering van de tijdelijke mogelijkheid om opgelegde taakstraffen vervroegd te beëindigen bij een duidelijk aantoonbaar goed gedrag van de veroordeelde (beloning). Gedacht wordt aan de mogelijkheid de taakgestrafte 20% van zijn straf te laten «verdienen». Het afbreukrisico door mislukking wordt hierdoor verminderd.

Capaciteit vreemdelingenbewaring

De beschikbare capaciteit voor vreemdelingenbewaring is momenteel ontoereikend voor het vreemdelingentoezicht in zijn huidige vorm en de effecten van de geïntensiveerde aanpak van illegale vreemdelingen zoals voorzien in het Strategisch Akkoord. In de meerjarige prognose van de benodigde celcapaciteit is tot dusver uitsluitend rekening gehouden met een trendmatige toename van de capaciteitsbehoefte en niet met intensivering van de toezichtinspanningen.

In elk geval zal worden geïnvesteerd in verhoging van de efficiency van de bestaande celcapaciteit en meervoudig celgebruik. Dit zal het gat tussen de feitelijk beschikbare en de benodigde celcapaciteit echter niet geheel kunnen opvullen. Oplossing van het cellentekort heeft in elk geval financiële consequenties.

Ter fine van uitzetting zullen twee centra worden ingericht. De capaciteit van de vreemdelingenbewaring zal met name in de Randstad worden uitgebreid. Deze vreemdelingenbewaring garandeert de beschikbaarheid

voor eventueel gedwongen vertrek en is – indien nodig – tevens bedoeld voor onderzoek naar de identiteit en nationaliteit alsmede voor het verkrijgen van reisdocumenten.

3.5 Randvoorwaarden

Belangrijke randvoorwaarden voor de versterking van de criminaliteit hebben betrekking op maatregelen ter versterking van het presterende vermogen in de keten en op het verbeteren van de aansturing op de punten die zich daarvoor lenen. Met ketenpartners zullen waar mogelijk en nodig concrete afspraken worden gemaakt, waarbij nader invulling van die afspraken op het lokale niveau, afhankelijk van de lokale omstandigheden gestalte moet krijgen. In paragraaf 7 wordt nader ingegaan op de maatregelen die het kabinet daartoe voorziet. Andere randvoorwaarden voor een versterking van de criminaliteit hebben betrekking op de verbetering van de informatievoorziening over de strafrechtsketen en tussen ketenpartners onderling. In dit kader zal een permanente structuur van horizontale inhoudelijke informatievoorziening voor de strafrechtelijke keten als geheel worden ingericht. Het gaat hierbij om het toegankelijk maken van informatiebronnen, het koppelen van bestanden en de analyse van informatie.

Een onderdeel van de operationele samenwerking binnen de strafrechtsketen is de aansluiting van alle actoren op het keteninformatiesysteem VIP (Verwijsindex Personen). Dit is een verwijsindex die voor elke geregistreerde laat zien in welke informatiesystemen betrokkene op het moment van raadplegen voorkomt en daarmee bij welke actor in de keten betrokkene op dat moment «in behandeling» is. In 2003 worden alle partners in de strafrechtelijke keten aangesloten op VIP. Voor de informatievoorziening van de politie werkt de Regieraad ICT Politie aan een gemeenschappelijke informatearchitectuur, een nutsvoorziening politie en verbeterde ICT-ondersteuning van de regionale en landelijke processen op het terrein van opsporing, bedrijfsvoering en hulpverlening. Zo wordt gewerkt aan een concernbrede invoering van de elektronische aangifte, het elektronisch proces-verbaal, een elektronisch volgsysteem voor strafrechtsdossiers, verbeterde ICT-hulpmiddelen ten behoeve van de agent op straat (elektronische surveillance), en elektronisch toezicht met ondersteuning van plaatsbepalingssystemen en monitoring. In deze kabinetsperiode wordt tevens een geïntegreerde landelijke ICT-infrastructuur voor de veiligheidspartners (Lictiv) gerealiseerd, waardoor de informatie binnen en tussen de betrokken diensten op uniforme wijze kan worden uitgewisseld. Het kabinet zal zoals aangegeven, de Kamer voor het einde van het jaar nader informeren over de maatregelen rond de aangiftes, waaronder de elektronische aangifte- mogelijkheden.

3.6 Beoogde resultaten

Het kabinet beseft dat de uitvoering, de concrete prestaties en de beoogde resultaten van dit veiligheidsprogramma vooral op het lokale niveau gestalte moeten krijgen. Het zijn de partners op het lokale niveau die het zullen moeten doen. Het kabinet realiseert zich eveneens dat ook de beschikbaarheid van financiële middelen en de beperkte uitvoeringscapaciteit beperkingen (kunnen) opleggen aan het hoge ambitieniveau en de te behalen resultaten. Hierdoor is wellicht niet alles tegelijk en op korte termijn te verwezenlijken. Het is echter wel de inzet van dit kabinet om de hieronder geschetste resultaten te verwezenlijken. Waar nodig zal het kabinet ook gedurende de rit aanvullende maatregelen treffen om de beoogde resultaten te bereiken. Het kabinet kan hierop ook worden aangesproken.

Met deze kanttkening beoogt dit kabinet op het terrein van de criminaliteitsbestrijding de volgende resultaten.

De beoogde resultaten onder de punten twee en drie sluiten aan bij de eerdere constatering uit de Nota Criminaliteitsbeheersing (Kamerstukken 2001–2002, 27 834, nrs. 1 en 2) dat momenteel ongeveer een kwart van de zaken met opsporingsindicatie (dat wil zeggen op jaarbasis zo'n 80 000 zaken) bij de politie op de plank blijven liggen. Het kabinet wil in 2006 in ieder geval de situatie bereiken dat alle aangiften een adequate reactie verkrijgen, dat alle misdrijfzaken met opsporingsindicatie adequaat worden onderzocht, en dat alle opgehelderde misdrijven een tijdige en adequate justitiële reactie verkrijgen, zowel met het oog op beveiliging van de maatschappij als met het oog op de vermindering van recidive. Het beoogde resultaat onder punt zes drukt het belang uit dat tijdig en adequaat wordt gereageerd op internationale rechtshulpverzoeken verzoeken vanuit het buitenland om opsporing, nu eveneens is gebleken dat daar aanzienlijke tekorten bestaan. Uitgangspunt is dat alle verzoeken een adequate behandeling verkrijgen. Daartoe is allereerst vereist dat alle internationale rechtshulpverzoeken door de Internationale rechtshulpcentra (IRC's) worden geregistreerd met behulp van het geautomatiseerde Luris-2 systeem. Met het oog op de toenemende werklust voor de politie die voortvloeit uit het in behandeling nemen van alle internationale rechtshulpverzoeken, zal op basis van een analyse van de Lurisbestanden worden nagegaan waar de werklust zich precies voordoet. Ook moet altijd geverifieerd worden of uitvoering van het rechtshulpverzoek noodzakelijk en spoedeisend is.

- 1 Er komt een landelijke voorziening voor stelselmatige daders van een nog nader te bepalen omvang. De SOV voor verslaafde criminelen wordt uitgebreid. Voor de gerichte aanpak van jeugdige criminelen wordt het casusoverleg tussen politie, OM en Raad voor de Kinderbescherming landelijk ingevoerd waardoor in 2006 voor 30 000 jongeren casusbewaking beschikbaar is.
- 2 Alle aangiften van misdrijven worden in behandeling genomen en verkrijgen een adequate opsporingsinspanning die afhankelijk is van de zwaarte van het delict en de opsporingsindicatie.
- 3 De politie pakt extra misdrijven met opsporingsindicatie aan, oplopend tot 80 000 in 2006. Het aantal opgehelderde misdrijven dat de politie aan het OM aanlevert, stijgt met tenminste 40 000 in 2006.
- 4 De justitiële keten zorgt voor een adequate en tijdige verwerking van alle door de politie aangedragen zaken (tenminste de 40 000 in 2006). Het aantal verdachten en veroordeelden dat wordt «heengezonden» wordt tot een minimum teruggebracht. De doorlooptijden worden teruggedrongen zodat het overgrote deel van de zaken binnen zes maanden zal worden afgedaan.
- 5 De justitiële reactie wordt ingericht op doeltreffendheid van afdoening in het licht van de beveiliging van de maatschappij. De reductie van recidive en de (geslaagde) reïntegratie van daders in de samenleving zijn hiervoor graadmeters.
- 6 Alle internationale rechtshulpverzoeken worden geregistreerd en tijdig en adequaat in behandeling genomen.

Om de beoogde resultaten te bereiken, maken de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en de Minister van Justitie prestatieafspraken met de korpsen. Met de andere ketenpartners – OM, gevangeniswezen, reclassering – worden door de Minister van Justitie prestatieafspraken gemaakt die ertoe moeten leiden dat de resultaten van de extra opsporingsinspanning een adequate justitiële reactie krijgen. Met betrekking tot de rechtsprekende macht zal de Minister van Justitie overleg voeren met de Raad voor de rechtspraak teneinde te bewerkstelligen dat de gerechtsbesturen op lokaal niveau aan de uitvoering van het veiligheidsprogramma hun medewerking zullen verlenen.

Uitvoering door de ketenpartners voor de aanpak van de zich op lokaal niveau voordoende problemen staat daarbij centraal. De te maken afspraken met betrekking tot de te nemen maatregelen en de te behalen resultaten richten zich in het bijzonder op de activiteiten die door de ketenpartners op dat niveau in gang moeten worden gezet. De afspraken zullen de ketenpartners, op basis van de bestaande verantwoordelijkheden, voldoende ruimte laten om daar naar eigen inzicht, en afhankelijk van de lokale situatie en prioriteitstelling, invulling aan te geven. De afspraken zullen evenwel ook het kabinet de mogelijkheid bieden om in te grijpen indien de uitvoering niet conform de afspraken verloopt.

PARAGRAAF 4: ZICHTBAAR HANDHAVEN

4.1 Inleiding

De komende jaren gaat het kabinet met concrete maatregelen overlast, geweld en criminaliteit in het publieke en het semi-publieke domein terugdringen. Deze maatregelen hebben betrekking op een intensivering van het toezicht en de handhaving.

Het toezicht en de handhaving zullen gericht worden uitgevoerd op plaatsen en tijdstippen waarbij een verhoogd risico op criminaliteit, geweld en overlast is te voorzien. Dit zijn plaatsen als stations, uitgaansgebieden, winkelcentra, het gebied rond coffeeshops, jeugdverzamelplaatsen etcetera. Regels zullen strakker worden gehandhaafd. De politie en de gemeenten krijgen hierbij meer bevoegdheden. De inzet van toezichthouders, handhavers en private beveiligingsorganisatie wordt verruimd. De politie heeft de operationele regie op de inzet van de verschillende toezichthouders en handhavers. De versterking van de samenhang in het beleid en de samenwerking tussen de veiligheidspartners op lokaal niveau vraagt om een scherpe invulling van de regierol door de gemeenten. Want op gemeentelijk niveau ligt een belangrijke sleutelrol voor het verbeteren van de veiligheidssituatie voor de burger in de wijk. Op het gemeentelijke niveau kan in de dialoog tussen bestuur, burgers en bedrijfsleven het beste antwoord worden gevonden om de problemen die burger en bedrijfsleven dagelijks ervaren, zo succesvol mogelijk aan te pakken met op de lokale situatie toegesneden maatregelen. De maatregelen die in deze paragraaf zijn opgenomen, moeten in samenhang met de volgende paragraaf worden gelezen. Instrumenten ter versterking van de lokale veiligheid die zowel de verantwoordelijkheid van lokale besturen als ook de verantwoordelijkheid van burgers en bedrijfsleven op dit terrein ondersteunen, zijn in deze en in de volgende paragraaf opgenomen.

Deze paragraaf behandelt:

- concrete maatregelen om toezicht en handhaving in de publieke en semi-publieke ruimte te kunnen intensiveren (4.2)
- noodzakelijke randvoorwaarden om dit te bereiken (4.3)
- de beoogde resultaten (4.4)

4.2 Maatregelen

Structurele extra aandacht voor onveilige gebieden

De effectiviteit van toezicht wordt verhoogd door de focus te richten op «risicovolle» terreinen, plaatsen en situaties, waar de kans op schending van de openbare orde relatief groot is. Een intensiever toezicht op bijvoorbeeld stations, uitgaanscentra, winkelcentra, coffeeshops en jeugdverzamelplaatsen reduceert de onveiligheidsrisico's ter plaatse omdat overtredingen en delicten worden voorkomen dan wel snel worden aangepakt. In daartoe aan te wijzen gebieden of locaties zal indien nodig eveneens preventief toezicht worden uitgevoerd op onrechtmatig verblijf van vreemdelingen. Bij deze aandacht voor risicovolle gebieden ligt het in de verwachting dat daarmee ook verloedering en criminaliteit worden teruggedrongen (zie ook paragraaf 2).

Aanpak onveiligheid in het openbaar vervoer

Tegelijkertijd met dit pakket aan maatregelen wordt het Aanvalsplan Sociale Veiligheid in het Openbaar Vervoer aan de Kamer aangeboden. Het Aanvalsplan beoogt vanuit een integrale benadering een aanvaardbaar niveau van sociale veiligheid voor reizigers en personeel tot stand te brengen. Het plan bevat meer dan 20 maatregelen gericht op versterking van de preventie, handhaving en vervolging in het openbaar vervoer en

tevens de verbetering van de regie daarop. In 2006 dienen alle maatregelen gerealiseerd te zijn. Belangrijke nieuwe maatregelen met een beoogde preventieve werking zijn de invoering van een elektronisch vervoerbewijs (Chipkaart OV) in combinatie met poortjes die de toegang van stations (zowel metro als trein) met een verhoogd risico kunnen beheersen. Daarmee kunnen lastige personen makkelijker buiten worden gesloten. Het komend jaar worden de eerste (risico-)lijnen van deze poortjes voorzien. De maatregelen bevatten tevens voorstellen voor versterkte inzet en capaciteit vanuit politie en justitie voor dit onderwerp en om de uitbreiding van toezichthouders bij tram en metro. Voor dit laatste is extra geld beschikbaar gesteld uit de begroting van het ministerie van Verkeer en Waterstaat (V&W): met ingang van 2003 € 9 miljoen en met ingang van 2006 € 12 miljoen. Ook zal het cameratoezicht op treinstations verder worden uitgebreid met 3000–6000 camera's en zullen de stations (inclusief fietsenstallingen) beter worden schoongehouden. Ook wordt gekeken naar een eventuele uitbreiding van de bevoegdheden van de Buitengewone Opsporingsambtenaar in het openbaar vervoer, zoals bijvoorbeeld het gebruik van handboeien. De regie op de activiteiten wordt versterkt door een integrale aanpak waarbij afspraken tussen OV-bedrijven, spoorwegpolitie, regiopolitie, gemeenten en het openbaar ministerie, worden vastgelegd in zogenaamde Veiligheidsarrangementen. Maar ook door aanvullende afspraken in concessies voor de exploitatie van het openbaar vervoer, waarbij V&W met betrekking tot de Nederlandse Spoorwegen een voorbeeldfunctie wil vervullen. Daarnaast zullen velerlei handleidingen en richtlijnen worden opgesteld, onder andere voor de bestrijding van zwaarrijden en voor de toepassing van reis- en verblijfsverboden.

Justitie in de buurt

Er komt een uitbreiding van het aantal bureaus «Justitie in de buurt» (Jib), met name op de voornoemde «risicovolle» plaatsen. Hiermee beoogt Justitie aan te sluiten bij het lokale veiligheidsbeleid van de politie en de gemeente. Uitgangspunten zijn het snel, doelgericht en in nauwe samenwerking met Justitieorganisaties en de andere ketenpartners interveniëren bij criminele en veiligheidsproblematiek. In het onlangs naar de Kamer gezonden evaluatieonderzoek Met recht lokaal; evaluatie van Justitie in de buurt wordt geconcludeerd dat met name de samenwerking tussen de ketenpartners het succes van de Jib-aanpak uitmaakt. Dit komt tot uitdrukking in het casusoverleg dat op alle Jib-lokaties tot stand gekomen is.

Urgentiegebieden

Op basis van urgentie worden van Rijksweg op verzoek van lokale overheden urgentiegebieden aangewezen waar lokaal ruim baan wordt gecreëerd voor een integrale, effectieve aanpak van onveiligheid. Dit kunnen zowel bepaalde wijken zijn (hier ligt een relatie met de wijkgerichte aanpak in de volgende paragraaf), als winkellocaties en uitgaansgebieden maar ook bijvoorbeeld natuur- of recreatiegebieden waar veel geconcentreerde overlast aanwezig is. Het Rijk zal zich inspannen om hindernissen voor kansrijke onorthodoxe maatregelen weg te nemen. Dit betekent dat waar mogelijk door wetgeving (tijdelijk) specifieke aanvullende bestuurlijke, politieke en/of justitiële bevoegdheden worden gecreëerd, zonder dat evenwel afbreuk wordt gedaan aan het voor het urgentiegebied overigens normale wettelijke regiem. In die zin wordt aangesloten op voorzieningen zoals die zijn gecreëerd na het van kracht worden van de initiatiefwet Van de Camp met betrekking tot preventief fouilleren en de brede bestuurlijke aanpak van (georganiseerde) criminaliteit, zoals onder meer is ontwikkeld in het Wallenproject in Amsterdam. Daar waar tussen partijen door conflicterende belangen een patstelling ontstaat zal het Rijk wegen zoeken om dit te doorbreken. Het kan dan noodzakelijk zijn dat de regierol van de gemeenten een formelere positie

krijgt zodat zij middels (dwang)maatregelen bepaalde processen in gang kan zetten (doorzettingsmacht). De komende periode zal in overleg met de VNG worden bezien op welke wijze extra instrumenten aan de gemeenten kunnen worden verschaft om hun doorzettingsmacht te vergroten. Hiertoe zullen de in een VNG-handreiking beschreven elementen van genoemde bestuurlijke aanpak nader voor het voetlicht worden gebracht.

Bestrijding voetbalvandalisme

Het beleidskader bestrijding voetbalvandalisme uit 1997 zal nog dit jaar worden uitgebreid en geactualiseerd waarbij strikte tolerantiegrenzen worden geformuleerd. Om op een adequate uitvoering toe te zien zal met ingang van de tweede helft van het voetbalseizoen 2002/2003 een team worden geformeerd dat als taak heeft kortlopend feitenonderzoek te doen naar (het voorkómen van) ingrijpende incidenten van voetbalvandalisme. Thans vindt onderzoek plaats naar probleemsupporters onder harde kernen en jonge aanwas. Ook wordt bezien of de huidige sanctiemogelijkheden voldoende aanknopingspunten bieden om de echte probleemsupporters aan te pakken. De basis daarvoor ligt in de eigen verantwoordelijkheid van clubs en het lokaal bestuur. De strafrechtelijke handhaving kan alleen werken als het de sluitsteen vormt van een op zich zelf goede opbouw van de diverse verantwoordelijkheden. Mocht blijken dat er leemten zijn in de aanpak van voetbalvandalisme, dan zal nader worden onderzocht of, en zo ja welke wijzigingen noodzakelijk zijn voor een sluitende aanpak van voetbalvandalisme.

Uitbreiding bevoegdheden illegaal wapenbezit

Met het van kracht worden op 15 september jl. van de initiatiefwet Van de Camp heeft een belangrijke uitbreiding plaatsgevonden van onder meer de mogelijkheden van de politie om in door de burgemeester aangewezen veiligheidsrisicogebieden, die eventueel kunnen samenvallen met urgentiegebieden, naast preventief fouilleren, ook voertuigen op wapens te doorzoeken. De resultaten en effecten van die wet moeten worden afgewacht. Desalniettemin zal door de beide ministeries worden onderzocht welke aanvullende bevoegdheden voor de politie en de justitie kunnen worden gecreëerd ten einde het voorhanden hebben en in de handel brengen van wapens verder te beteugelen alsmede de opsporing en vervolging van verdachten te vergemakkelijken. Daarnaast zal op internationaal niveau – bijvoorbeeld in het kader van de EU – gepleit worden voor striktere controle aan de grenzen en meer uniforme wetgeving ter zake het vervoer en productie van wapens.

Identificatieplicht

Er zal een algemene draagplicht van identiteitspapieren worden ingevoerd. De wetgever zal daarnaast aan de lokale overheid (de burgemeester) de bevoegdheid verlenen om te bepalen in welke gevallen identiteitspapieren dienen te worden getoond, waarbij tevens – het zij benadrukt – een kader zal worden gecreëerd voor zorgvuldige toepassing van die toonplicht ter voorkoming van willekeur.

Versterking van de bestuurlijke handhaving

Het gemeentelijk toezicht op de naleving en de handhaving van de regels wordt versterkt. Het kabinet zal het beproefde concept van programmatisch handhaven verder uitdragen bij medeoverheden. Daarbij gaat het er bovenal om de naleving van regels te stimuleren door burgers en bedrijven op hun verantwoordelijkheid aan te spreken. Door het opstellen van een integraal handhavingsprogramma maakt het bestuur kenbaar aan welke beleidsterreinen, met welke activiteiten, bij voorrang handhavingscapaciteit wordt ingezet. Ook het handhavend werk van de centrale overheid zelf zal langs programmatische lijnen worden ontwikkeld in het kader van het programma Rijk aan Handhaving. Optimaal benutten van de

mogelijkheden tot bestuurlijke handhaving zoals bestuursdwang, dwangsom, intrekking begunstigend besluit is essentieel. De mogelijkheden voor bestuurlijke handhaving worden uitgebreid in de zin dat voor aan fout parkeren gerelateerde delicten van de Wet Mulder een bestuurlijke boete zal worden geïntroduceerd. Nagegaan wordt welke mogelijkheden er zijn om de bestuurlijke handhaving te versterken voor kleine(re) delicten in het publieke domein, zoals vuil op straat, graffiti, overlast. Het kabinet acht het wenselijk dat ontvangsten van eventuele punitieve sancties ten goede komen aan onder meer door gemeenten te verrichten handhavingsinspanningen. In het eerste trimester van 2003 bereikt de Tweede Kamer een voorstel over uitbreiding van bestuurlijke handhaving.

Gemeentelijk cameratoezicht

Op korte termijn zal het wetsvoorstel «cameratoezicht op openbare plaatsen» aan de Raad van State worden voorgelegd. Thans kunnen gemeenten reeds overgaan tot plaatsing van toezichtcamera's. Het voorstel, dat strekt tot aanvulling van de Gemeentewet, geeft een wettelijk kader waarin gemeenten met het oog op de handhaving van de openbare orde kunnen besluiten tot plaatsing van camera's in het publieke domein. Daardoor ontstaat voor gemeenten meer zekerheid hoe met dit toezicht moet en kan worden omgegaan, onder meer met betrekking tot het te hanteren privacyregime. Het openbaar ministerie is bij het plaatsingsbesluit betrokken. De burgemeester is belast met de uitvoering van het cameratoezicht die zich daarbij op operationeel niveau bedient van de politie. Onder voorwaarden kunnen de met de camera's vastgelegde beelden worden gebruikt voor de opsporing van verdachten.

Aanscherpen van het beleid ten aanzien van coffeeshops en de huisteelt van nederwiet

Het kabinet zal medio 2003 uitgewerkte voorstellen om deze problematiek aan te pakken presenteren. Meer in algemene zin zal het lokale handhavingsniveau worden versterkt. Veel aandacht zal worden gegeven aan het terugdringen van coffeeshops die zijn gevestigd in de nabijheid van scholen en in de grensstreek. Verder worden mogelijkheden verkend om ongewenste (criminele) uitwassen rond coffeeshops aan te pakken. Voorbeelden van uitwassen zijn het opkopen van hele straten door de malafide coffeeshopbranche waardoor zij een economische machtspositie verwerven en het via coffeeshops doorleiden van, met name buitenlandse, kopers naar verkooppunten voor harddrugs. Daarbij gaat het onder meer om de eerder genoemde brede bestuurlijke aanpak zoals die onder andere in Venlo en Amsterdam gestalte heeft gekregen en om een strengere integriteitstoets in relatie tot de nieuwe wet BIBOB. De inzet van het BIBOB instrumentarium beperkt zich overigens niet alleen tot coffeeshops. De handhaving van het huisteelt beleid wordt geïntensiveerd. Verder worden mogelijkheden onderzocht om over te gaan tot het ontnemen van winsten en goederen van de organisatoren van deze teelt. Tevens zal de versterking van de positie van de huiseigenaar (in relatie tot de huurder die zich met de teelt bezig houdt) worden versterkt. Tenslotte zal ook de rol van de zogenaamde growshop, als toeleverancier van de teeltbranche, kritisch worden bezien en waar nodig aangepakt.

4.3 Randvoorwaarden

Uitbreiding van inzet van de particuliere beveiliging, buitengewone opsporingsambtenaren en stadswachten.

De inzet van particuliere beveiliging, buitengewone opsporingsambtenaren (boa's) en stadswachten wordt uitgebreid. De inzet van de politiecapaciteit moet met name plaatsvinden in het publieke domein of in openbare ruimten waar de inzet van de «sterke arm» noodzakelijk is. De

geweldstoepassing blijft onveranderd voorbehouden aan de politie en daartoe door de overheid aangewezen ambtsdragers.

Teneinde de doelmatigheid en doeltreffendheid van de rechtshandhaving te vergroten zal de afbouw van de particuliere beveiliging in het publieke domein ongedaan worden gemaakt. Dit kabinet wijkt daarmee af van besluitvorming door het vorige kabinet over «gecontroleerde afbouw». Particuliere beveiliging in de publieke ruimte is in aanvulling op het politieke toezicht en verricht in die zin de «oog en oor functie» voor de politie. Andere bevoegdheden dan die aan elke burger toekomen, worden niet wenselijk geacht. Dit ziet vooral op de toepassing van geweld. Verder wordt de opsporingsbevoegdheid van de zogenaamde «groene», «gemeente» en «OV» boa's, voor zover functieervulling daartoe noodzaak, uitgebreid. Ook de territoriale bevoegdheid van de groene boa's wordt voor zover functieervulling daartoe noodzaak uitgebreid. Daarnaast zal het potentieel aan boa's worden vergroot: in de eerste plaats wordt het, in afwachting van de besluitvorming over de bestuurlijke boete, mogelijk dat gemeenten onder voorwaarden functionarissen van particuliere bedrijven kunnen inzetten voor boa-taken op het terrein van de «kleine ergernissen». Gemeenten hebben nu al de mogelijkheid om particuliere bedrijven in te huren in het kader van betaald parkeren. Teneinde de flexibiliteit voor gemeenten te vergroten zal het kabinet in aanvulling daarop het mogelijk maken dat particuliere bedrijven boa-taken op het terrein van de kleine ergernissen uit kunnen voeren. Daarbij geldt onder meer de voorwaarde van het (onbezoldigd) ambtenaarschap. In de tweede plaats wordt de capaciteit uitgebreid door de doorgroei van de huidige stadswachten naar een boa functie te stimuleren. Hierdoor komt extra capaciteit beschikbaar voor de politie die dan elders inzetbaar is.

De inzet van particuliere beveiligers, boa's en stadswachten in het publieke domein moet plaatsvinden onder operationele regie van de politie. Duidelijke afspraken wie zich waar mee bezig houdt en met welke bevoegdheden zijn noodzakelijk, waarbij het kabinet er met betrekking tot de stadswachten op vertrouwt dat gemeenten – uiteraard met behoud van hun autonomie – met de hen ter beschikking staande financiële middelen de juiste prioriteiten zullen stellen (bijvoorbeeld voor stadswachten en herprioritering van middelen zoals in Rotterdam is gebeurd).

Eenduidig beeld van de veiligheidssituatie

Om een goed ontwikkeld lokaal veiligheidsbeleid te voeren is het noodzakelijk inzicht te hebben in de lokale en regionale (veiligheidsregio-specifieke) problematiek, in het bijzonder de probleemwijken. Niet alle gemeenten beschikken echter over een analyse van de veiligheidssituatie. Een analyse is noodzakelijk om tot beleidsontwikkeling en lokale verantwoording te kunnen komen. Wanneer er geen overzicht voorhanden is van de bestaande en ervaren problemen en knelpunten, is het niet doenlijk goed beargumenteerd de meest relevante thema's boven tafel te krijgen, prioriteiten te stellen en maatregelen te nemen. Een analyse geeft inzicht in de prioriteiten waaraan de gemeente aandacht zou moeten besteden. Gemeenten zullen ten behoeve van een gedegen veiligheidsbeleid een veiligheidsanalyse ook nodig hebben om prioriteiten vast te stellen voor de openbare orde en veiligheid in de gemeente zodat gemeentelijke prioriteiten kunnen worden betrokken bij de totstandkoming en uitwerking van het regionaal beleidsplan voor de politie in 2003.

Lokale veiligheidswensen in regionale beleidsplannen politie

Medio 2003 zijn prestatieafspraken gemaakt met de korpsbeheerders van de regionale politiekorpsen. Daarmee is op hoofdlijnen vastgelegd welke resultaten de politie de komende jaren zal gaan bereiken. Om te bewerkstelligen dat de inzet van politie ook is verbonden met de aanpak van

onveiligheid op gemeentelijk niveau, is tijdige aansluiting van gemeentelijke wensen bij de regionale besluitvorming noodzakelijk. Gemeenten moeten in 2003 hun veiligheidsanalyses klaar hebben. Via het regionale college kunnen dan de gemeentelijke wensen op het gebied van veiligheid worden afgestemd met het regionale beleidsplan.

Gemeentelijk inbrengrecht

Het «Gemeentelijk inbrengrecht» vergroot de mogelijkheden voor de (regio)gemeenten om de politieke inzet en -taakuitvoering te beïnvloeden. Hier ligt een relatie met de hiervoor genoemde gemeentelijke veiligheidsanalyse en de afstemming met het regionale beleidsplan. Gekoppeld hieraan wordt een traject gestart waarin gemeenten bewust worden gemaakt van de mogelijkheden tot sturing van de politie (bewustwordingstraject). Het wettelijk gezag van burgemeester en officier van justitie blijft ongewijzigd. Het gemeentelijk inbrengrecht maakt deel uit van wetsvoorstel «Bestel in balans», dat thans bij de Tweede Kamer aanhangig is. Het kabinet streeft ernaar de parlementaire behandeling zo spoedig mogelijk af te ronden.

Veiligheid als vierde pijler binnen het grote stedenbeleid

De problematische veiligheidssituatie in de G30 en in het bijzonder in de G4 geeft reden om veiligheid als topprioriteit binnen het grote stedenbeleid aan te merken en met deze steden resultaatafspraken op het terrein van veiligheid te maken (de vierde pijler binnen het grote stedenbeleid). Bij de invulling van de vierde pijler veiligheid wordt aangesloten bij de ambities uit het aanvalsplan Sociale Veiligheid Openbaar Vervoer met betrekking tot de veiligheidsarrangementen in de grote steden. Bezien wordt of wetgeving nodig is om de positie en de verantwoordelijkheid van de gemeenten voor het veiligheidsbeleid te versterken. Hier ligt ook een relatie met de eerder genoemde urgentiegebieden.

4.4 Beoogde resultaten

- Met gemeenten wordt in het kader van het bestuursakkoord – dat het Rijk (medio 2003) voornemens is af te sluiten met VNG en IPO – afgesproken om in 2003 een lokale veiligheidsanalyse gereed te hebben die gemeenten kunnen vertalen in een veiligheidsprogramma, zodat het aansluit op het regionaal beleidsplan politie. Het Rijk maakt met de dertig grote steden medio 2003 aanvullende resultaatafspraken voor het verlengingsjaar 2004 op basis van een lokale veiligheidsanalyse, in afstemming met het regionaal beleidsplan politie.
Om de stand van zaken te volgen is van belang dat gemeenten eenduidig gedefinieerde begrippen hanteren ten behoeve van een lokale veiligheidsmonitor. Op basis hiervan vindt landelijke bench-marking van gemeenten plaats (zie ook paragraaf 7). De gegevens worden verzameld in de landelijke index voor veiligheid. Resultaten worden door het Rijk vanaf eind 2003 periodiek gemeten. Zonodig zullen aanvullende afspraken worden gemaakt.
- Met de politie worden de volgende afspraken gemaakt:
 1. de zichtbaarheid, bereikbaarheid en publieksgerichtheid van de politie moeten in 2006 substantieel zijn gestegen ten opzichte van 2002;
 2. de politie gaat de regels consequenter handhaven en de burgers actief aanspreken op overtreding daarvan. Dit zal leiden tot een substantiële verhoging van het aantal uitstaande houdingen voortkomende boetes en transacties. Deze afspraken zullen nader gekwantificeerd worden opgenomen in een landelijk convenant. Uiterlijk medio 2003 zijn met elke korpsbeheerder afzonderlijk afspraken gemaakt over het te leveren aandeel van het betreffende korps aan de landelijke doelstellingen.
- Met OM en ZM wordt afgesproken dat de zaken die voortkomen uit de verhoogde handhavingsinspanning van de politie en de gemeente adequaat worden verwerkt.

5.1 Inleiding

Een onderdeel van het realiseren van een veiliger samenleving is het verbeteren van de veiligheidssituatie die gestalte krijgt op lokaal en wijkniveau, in de woon- en leefomgeving van de burgers. Gemeenten hebben hierin een bijzondere verantwoordelijkheid en een zelfstandige rol. Overlast en achteruitgang van de kwaliteit van de leefomgeving dienen te worden tegengegaan en waar mogelijk te worden voorkomen. De maatregelen in deze paragraaf zijn daarom gericht op het tegengaan van overlast en verloedering en op het vergroten van het veiligheidsgevoel in de stad en in de eigen wijk. Bijzondere aandacht hierbij verdient de jeugd. De aanpak van dit kabinet is met name ook gericht op het voorkomen van jeugdcriminaliteit. Een veilig leefklimaat wordt verder versterkt door een verbeterde onderlinge samenwerking tussen overheden en door het maken van concrete afspraken met ketenpartners over ieders bijdrage en de onderlinge afstemming daarin.

Bij de aanpak van verschillende problemen blijken goede afspraken tussen de instanties succesvol te zijn. In dit verband kan worden gewezen op de aanpak van huiselijk geweld of de casus overleggen rond jeugdige wetsovertreders. Criminaliteitspreventie richt zich op het creëren van effectieve verbindingen tussen het sociale veld (onderwijs, welzijnswerk en jeugdhulpverlening) en de activiteiten van politie en Justitie. Teneinde deze relatie te verbeteren zal een Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid (CVV) worden opgericht.

Deze paragraaf behandelt:

- Algemene maatregelen die moeten bijdragen aan het bevorderen van het veiligheidsklimaat (5.2)
- De beoogde resultaten (5.3)

5.2 Maatregelen

Wijkgerichte aanpak van veiligheid

Zowel sociale, economische, fysieke als veiligheidsaspecten worden in het kader van het grotestedenbeleid aangepakt op wijkniveau. De betrokkenheid van bewoners (zowel allochtoon als autochtoon) staat voorop bij het bewerkstelligen van wijkverbetering. Alle participanten (gemeente, burgers, maatschappelijke organisaties en bedrijven) worden aangesproken op hun verantwoordelijkheid voor de eigen leefomgeving. Het is noodzakelijk burgers en bedrijfsleven te betrekken bij de verbetering van de veiligheidssituatie in de wijk. De prioriteitstelling van de politie inzet op wijkniveau kan door die inbreng mede worden bepaald.

Het project «Onze buurt aan zet» (2001–2003) verbetert in de aandachtswijken van de grote steden de veiligheid, leefbaarheid en integratie. Deze aanpak is een goed voorbeeld van een gerichte inzet in de wijken waar de achterstanden op het terrein van veiligheid en leefbaarheid het grootst zijn, met een grote betrokkenheid van de buurtbewoners. De systematiek van dit project zal in 2003 en verdere jaren worden doorgezet.

Wil een wijk een betere status krijgen dan dienen de voorzieningen in deze wijken behouden te blijven. Momenteel onderzoekt BZK hoe voorzieningen bij herstructurering beter gerealiseerd of behouden kunnen blijven. Door het kabinet worden maatregelen voorbereid om de sociaal-fysieke benadering te versterken in de vorm van pilots en een leidraad. Via de bureaus Justitie in de buurt kan een betere koppeling worden gerealiseerd tussen de repressieve interventies van Justitie en de mogelijkheden van andere instanties. Justitie levert de stok achter de deur waardoor andere instanties hun (preventieve) taken beter kunnen

verrichten. Bij de wijkgerichte aanpak ligt ook een relatie met de urgentiegebieden die in de vorige paragraaf zijn genoemd.

Huiselijk geweld

Geweld tegen personen en bedreigingen ondermijnen de veiligheid en veiligheidsgevoelens van mensen. Minder zichtbare vormen van geweld mogen niet over het hoofd worden gezien: het huiselijk en seksueel geweld. Juist bij deze vormen van geweld vallen veel slachtoffers zodat een doelgerichte aanpak ervan hier niet kan ontbreken. In de periode 2003–2006 zal daarom uitvoering worden gegeven aan de voornemens die met betrekking tot de aanpak van huiselijk geweld zijn geformuleerd in de nota «Privé Geweld – Publieke Zaak» (april 2002). Die voornemens hebben onder meer betrekking op het bevorderen van samenwerking tussen politie, OM en hulpverleningsorganisaties en het ontwikkelen van nieuwe, effectievere methoden en strategieën om huiselijk geweld te bestrijden, bijvoorbeeld door uithuisplaatsing van plegers mogelijk te maken. De staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid heeft in de nota «Een veilig land waar vrouwen willen wonen» het beleid gericht op het voorkomen en bestrijden van geweld tegen vrouwen en meisjes in kaart gebracht. Concrete voornemens op het gebied van «seksespecifiek geweld» worden deze kabinetsperiode ten uitvoer gebracht. Voor wat betreft het ministerie van VWS is hiervoor nog geen financiële dekking.

Maatregelen gericht op jeugdigen

De maatregelen die hieronder staan vermeld, zijn er voornamelijk op gericht te voorkomen dat jongeren afglijden in criminaliteit. Deze maatregelen zijn dan ook onlosmakelijk verbonden met de maatregelen die in paragraaf 3 zijn genoemd. Zowel de preventieve maatregelen als hieronder als de meer repressieve maatregelen in paragraaf 3 moeten in onderlinge samenhang en op maat gesneden worden ingezet bij voorkomende problemen bij jeugdigen. De maatregelen:

- In 2003 wordt geëxperimenteerd met het opzetten van signaleringsgesprekken met jongeren en hun ouders, na een eerste politiecontact van de jongeren. Doel is om vroegtijdig een inschatting te kunnen maken of sprake is van achterliggende (gezins)problematiek dan wel opvoedingsproblemen. Het eerste politiecontact met een jongere wordt aangegrepen om ouders waar nodig opvoedingsondersteuning aan te bieden. Doel is om ouders te ondersteunen met het effect dat zij hun kinderen kunnen weerhouden van het plegen van strafbare feiten en dat zwaardere of geïndiceerde jeugdzorg kan worden voorkomen. De verantwoordelijkheden rond het voeren van de signaleringsgesprekken worden verduidelijkt.
- Voor het verlenen van daadwerkelijke opvoedingsbegeleiding aan risicjongeren wordt momenteel met twee preventiestrategieën proefgedraaid: Opvoedingsondersteuning & Ontwikkelingsstimulering (O&O) en Communities that Care (CtC). Deze programma's bieden een samenhangend en doelgericht aanbod op wijkniveau. Hiermee kunnen risicofactoren worden aangepakt om crimineel gedrag te voorkomen. De CtC methodiek wordt in de huidige kabinetsperiode verder uitgebreid.
- Het voorkomen van voortijdig schoolverlaten en het tegengaan van verzuim zijn maatregelen om te voorkomen dat jongeren zonder startkwalificatie van school gaan. In 2002 zijn vier proefprojecten op het gebied van de leerplicht gestart. Binnen de pilots ligt de nadruk op meer integrale handhaving van de leerplichtwet en het opstellen van een model dat gemeenten ondersteunt bij de handhaving. Het gaat daarbij om een mix van instrumenten ter voorkoming van schoolverzuim en schooluitval. Op het gebied van onderwijs en jeugd zijn netwerken rond scholen van belang voor de veiligheid. Dit krijgt een nieuwe impuls door regionale conferenties die worden georganiseerd

door het Nederlands Instituut voor Zorg en Welzijn. Het accent ligt hierbij op de aansluiting tussen partners in het netwerk rond scholen: onder andere scholen zelf, gemeente, politie en jeugdzorg.

- In het kader van het onderwijsachterstandenbeleid wordt meer aandacht besteed aan leerlingbegeleiding en integraal taalbeleid (voor vooral allochtone leerlingen). Waar een verband bestaat tussen onveiligheid, criminaliteit en etniciteit is extra aandacht nodig. Het preventiebeleid 2001–2004 heeft tot hoofddoel het voorkomen van marginalisering en criminaliteit onder jeugd uit etnische minderheidsgroepen. Deze groep verdient extra aandacht vanwege de voor die jongeren bestaande specifieke problematiek en de oververtegenwoordiging in de criminaliteitscijfers. Hiertoe dient onder andere de keten van instellingen en organisaties onder regie van de gemeente sluitend gemaakt te worden. Al naar gelang de situatie zal het meest geëigende type interventie worden bepaald. Dat kan bijvoorbeeld opvoedingsondersteuning voor de ouders zijn, mentoringprogramma's op vrijwillige basis op scholen voor voortgezet onderwijs, het voorkomen van taalachterstand (VVE) en het voorkomen van schooluitval, het bevorderen van het behalen van een startkwalificatie en bemiddeling naar de arbeidsmarkt, begeleid wonen voor alleenstaande jongeren tot aan internaatchtige voorzieningen en instellingen die correctieve programma's aanbieden.

Bovenstaande maatregelen worden nader uitgewerkt in het eind 2002 te verschijnen actieplan. Ze sluiten aan bij de in paragraaf 3.3 beschreven maatregelen voor jeugdigen die strafbare feiten hebben gepleegd en dreigen af te glijden naar een criminele carrière.

Eénloket benadering

De uitvoerbaarheid van een (integraal) gemeentelijk veiligheidsbeleid zal worden gefaciliteerd. Het kabinet zal belemmeringen die de invoering van een integrale vergunningverlening door gemeenten («éénloket») en een integrale handhaving in de weg staan in kaart brengen en waar nodig opruimen. Het rijk zal gemeenten aansporen om spoedig een integrale vergunningverlening aan openbare inrichtingen te realiseren. Een integrale vergunningverlening aan onder andere horecabedrijven is al met succes ingevoerd in de gemeenten Groningen, Emmen en Amstelveen.

Maatregelen in publiek-private samenwerking

Om kennis en expertise te bundelen, preventieve strategieën te ontwikkelen en brede toepassing van preventieve maatregelen te bevorderen, zal een Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid (CCV) worden opgericht. Daarbij zal worden gestreefd naar een bundeling van steunpunten veiligheid en publiek-private samenwerkingsverbanden inzake veiligheid. Het CCV zal actief ondersteuning bieden aan gemeenten, bedrijfsleven en andere instanties die met behulp van good-practices, nieuwe concepten (zoals de veiligheidseffect rapportage) of deskundig advies criminaliteit willen voorkomen. Het centrum moet in 2003 van start gaan door middel van een groei-model. Succesvolle maatregelen, bijvoorbeeld uit eerder genoemde urgentiegebieden, kunnen op deze manier landelijk toepassing krijgen zodat de burger en het bedrijfsleven in heel Nederland herkenbare vormen van veiligheidsbevorderende maatregelen ervaren.

Begin 2003 worden afspraken vastgelegd met het Nationaal Platform Criminaliteitsbeheersing over de publiek-private aanpak van criminaliteit en onveiligheid. De afspraken zullen zowel betrekking hebben op die criminaliteit waarvan het bedrijfsleven zelf last heeft (zoals bijvoorbeeld bij bedrijfsterreinen maar ook bij de (groot)winkelbedrijven) als op crimi-

naliteit waarin het bedrijfsleven zelf een proactieve rol kan spelen (ontwerp- en productieproces van gewilde producten).

In aanvulling op het Nationaal Platform Criminaliteitsbeheersing zullen naast de reeds bestaande nieuwe regionale platforms criminaliteitsbeheersing (rpc's) worden opgericht. De rpc's bieden het bedrijfsleven de mogelijkheid om invloed uit te oefenen op de prioriteitstelling in de veiligheidsaanpak in bijvoorbeeld de regionale beleidsplannen van politie. Daar staat tegenover dat het bedrijfsleven zijn eigen veiligheid (de toepassing van adequate preventie-instrumenten) goed organiseert. In overleg met de private sector zet het kabinet in ieder geval in op de realisatie van de volgende maatregelen:

Beveiliging diefstalgevoelige apparaten

Alle (nieuw te kopen) diefstalgevoelige producten (fiets, scooter, motor, auto, laptop, mobiele telefoon) zijn met ingang van 2005 voorzien van herkenningschips resp. coderingen. De overheid of consumentenbond publiceert vergelijkende gegevens over veiligheid.

Openbaarheid «gestolen goederen register»

Het rijk maakt het gestolen goederen register van de politie voor goederen met een duidelijke identiteit waaraan de politie niet meer actief werkt openbaar. Elke burger heeft daardoor de mogelijkheid bij de aankoop van tweedehands goederen te controleren of ze niet van diefstal afkomstig zijn.

Uitbreiding cameratoezicht en beveiliging in semi-publieke ruimtes

Het openbaar vervoer, stations, winkelcentra en andere semi-publieke ruimtes – zoals zwembaden – die op basis van de lokale veiligheidsanalyse een verhoogd risico kennen, zijn in 2005 voorzien van camera-toezicht, extra toezichthouders dan wel via fysieke maatregelen extra beveiligd.

Keurmerk veilig wonen

Vanaf 2004 moeten alle nieuw te bouwen woningen en woningen die worden gerenoveerd voldoen aan het keurmerk veilig wonen of een gelijkwaardige voorziening.

Kwaliteitsmeter veilig uitgaan

Horecagelegenheden, die op basis van de lokale veiligheidsanalyses een verhoogd risico kennen, dienen convenanten af te sluiten met de gemeente in het kader van vergunningverlening, waarin harde afspraken worden gemaakt ter voorkoming van «onveilige uitgaanssituaties». Horecagebieden die voldoen aan de eisen, komen in aanmerking voor de kwaliteitsmeter «veilig uitgaan».

Keurmerk veilig ondernemen

Vanaf 2004 moeten alle nieuw te ontwikkelen winkelgebieden en bedrijfsterrainen voldoen aan het keurmerk veilig ondernemen. In 2005 moet minimaal 10% van de bestaande winkelgebieden en bedrijfsterrainen voldoen aan de eisen van het Keurmerk Veilig Ondernemen.

Premiedifferentiatie bij preventieve maatregelen

Verzekeringsbedrijven worden gestimuleerd preventieve maatregelen in hun polissen op te nemen als verplichting en mogelijk premiedifferentiatie toe te passen.

Stimulering van veiligheidsbevorderende initiatieven

In het kader van de Hein Roethofprijs, wordt een prijs uitgereikt voor de

categorie bedrijven die op de meest effectieve, constructieve en innovatieve manier investeren in veiligheid en tegengaan van criminaliteit.

5.3 Beoogde resultaten

- Het Rijk wil met de andere overheden via het bestuursakkoord met VNG en IPO afspraken maken gericht op het bereiken van maat schappelijke effecten op het terrein van veiligheid op lokaal niveau. Rijk en grote steden maken medio 2003 aanvullende afspraken voor het jaar 2004 (binnen de huidige convenantsperiode) om te komen tot versnelling en verbetering van de uitvoering van het veiligheidsbeleid in de steden. Voor de periode vanaf 2005 (nieuwe convenantsperiode) maken Rijk en grote steden resultaatsafspraken op het terrein van veiligheid. Bij de afspraken die het kabinet met gemeenten in het kader van het bestuursakkoord en GSB maakt, worden tevens afspraken gemaakt over de termijnen waarop deze resultaten behaald moeten zijn.
- Begin 2003 worden afspraken vastgelegd met het Nationaal Platform Criminaliteitsbeheersing over de publiek-private aanpak van criminaliteit en onveiligheid. De afspraken zullen zowel betrekking hebben op de criminaliteit waarvan het bedrijfsleven zelf last heeft als op criminaliteit waarin het bedrijfsleven een actieve rol kan spelen in de beteugeling of voorkoming er van (ontwerp- en productieproces van gewilde producten).

PARAGRAAF 6: ALGEMENE RANDVOORWAARDEN

Om de doelen zoals in de voorgaande paragrafen gesteld, te kunnen realiseren, moet een aantal algemene randvoorwaarden zijn vervuld. Deze betreffen met name de sturing, de afstemming en coördinatie, de capaciteit en de kwaliteit (in termen van opleidingen).

Beheersrol minister van BZK

In lijn met het Strategisch Akkoord zal de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties nadrukkelijk directer verantwoordelijkheid nemen voor het beheer van de politiekorpsen, ook door middel van de benoeming van de korpsbeheerders die verantwoording afleggen over het nakomen van gemaakte prestatieafspraken. Met het oog op de sturing van de korpsbeheerders is het van groot belang dat de verantwoordelijkheid van de minister van BZK voor het beheer adequaat wordt ondersteund met bevoegdheden. Door middel van enerzijds gerichte inzet van bestaande bevoegdheden, waarvan in het verleden terughoudend gebruik is gemaakt, en anderzijds het opnemen van enkele nieuwe bevoegdheden in wet- en regelgeving, kan de minister van BZK directer verantwoordelijkheid nemen voor het beheer van de politiekorpsen. De beleidskeuzen die in dit programma zijn gemaakt, bepalen mede op welke aspecten van het beheer van de politie een gerichte inzet van de bestaande bevoegdheden van de minister van BZK aangewezen is en op welke onderdelen nieuwe bevoegdheden worden opgenomen in wet- en regelgeving. Op dit moment kiest het kabinet niet voor verdergaande centralisatie van beheers-verantwoordelijkheid bij de minister van BZK, opdat de energie van alle betrokkenen geheel kan worden gericht op het bereiken van concrete resultaten op het terrein van veiligheid, in plaats van dat de energie gaat zitten in structuurdiscussies.

Bij gerichte inzet van bestaande bevoegdheden is onder meer te denken aan de bestaande mogelijkheden om eenduidige informatievoorziening aan de minister van BZK te bevorderen en te reguleren. Op basis van de Politiewet 1993 en lagere regelgeving, bijvoorbeeld het Besluit beheer regionale politiekorpsen (BBRP), kan de minister regels stellen voor de informatievoorziening. Er bestaat reeds regelgeving voor het (financiële) beheer, de organisatie en de werkzaamheden van eenheden en voorzieningen van korpsen. Waar nodig worden nadere regels gesteld, zodat kan worden bevorderd dat, mede met het oog op de mogelijkheden van samenwerking tussen korpsen onderling en met andere partners, meer eenheid bestaat in de uitvoering van prioritaire onderdelen van de politietaken. In elk geval zullen (nadere) kwalitatieve regels worden gesteld aan de regionale recherchefunctie (zie ook paragraaf 3). De nationale recherche en de bovenregionale teams zullen een formele grondslag krijgen (zie ook paragraaf 3). De minister van BZK zal de bestaande aanwijzingsbevoegdheden gericht inzetten jegens korpsbeheerders, waar dat onverhoopt nodig zou zijn. Deze aanwijzingsbevoegdheden kunnen het beheer van het korps betreffen (artikel 53, Politiewet 1993), maar ook de wijze waarop uitvoering wordt gegeven aan de onderwerpen in dit programma die specifiek zijn gericht op de politie (artikel 43d, Politiewet 1993): die onderwerpen hebben namelijk het karakter van landelijke beleidsthema's als bedoeld in artikel 43a van de Politiewet. Met de totstandkoming van de Wet op het LSOP en het politieonderwijs – het wetsvoorstel is thans aanhangig bij de Eerste Kamer (wetsvoorstel 28 046) – wordt de verantwoordelijkheid van de minister BZK voor het politieonderwijs verder versterkt. De minister van BZK zal nadrukkelijk invulling geven aan die verantwoordelijkheid.

Daarnaast is het van belang dat enkele nieuwe bevoegdheden worden opgenomen in wet- en regelgeving, zodat de minister nadrukkelijk directer verantwoordelijkheid kan nemen voor het beheer van de politiekorpsen. Het gaat daarbij onder meer om de uitdrukkelijke wettelijke grondslag om regels te stellen voor de informatiehuishouding van de politie. Om de bestaande samenwerking tussen korpsen op het terrein van ICT publiekrechtelijk vorm te geven, wordt voor de politie een formele grondslag gecreëerd op basis waarvan korpsen specifieke samenwerkingsvoorzieningen kunnen treffen. Dit biedt tevens de mogelijkheid om meer structuur en helderheid te brengen in de bestaande, sterk uiteenlopende vormen van samenwerking tussen korpsen en daaraan op rijksniveau gericht sturing te kunnen geven. Daarbij wordt tevens voorzien in sturings- en interventiemogelijkheden voor de minister van BZK en, waar nodig, de minister van Justitie. Begin 2003 zal een daartoe strekkend voorstel tot wijziging van de Politiewet 1993 voor advies aan de Raad van State worden voorgelegd. De minister van BZK zal het stelsel van prestatiebekostiging voor korpsen nader uitwerken met het oog op de nakoming van de prestatieafspraken. Voorts zullen onder meer de kaders, de spelregels en de rol van de minister van BZK met betrekking tot het landelijk management development politie nader worden geregeld en ingevuld. Formele en feitelijke belemmeringen waardoor samenwerking en bijstandverlening tussen korpsen onderling en met «derden» thans niet optimaal vorm en inhoud kan krijgen, worden weggenomen.

In dit verband is verder het wetsvoorstel tot wijziging van de Politiewet 1993 van belang, dat thans aanhangig is bij de Tweede Kamer (Bestel in balans). Dat wetsvoorstel strekt ertoe de beheersverantwoordelijkheid van de korpsbeheerder ten opzichte van het regionale college, te versterken, zodat de korpsbeheerder ook in de relatie Rijk-regio daarop ten volle kan worden aangesproken, mede met het oog op de gemaakte prestatieafspraken. Tevens wordt met het wetsvoorstel de figuur van de benoemde korpsbeheerder geïntroduceerd: één van de burgemeesters in de regio wordt bij koninklijk besluit benoemd, op voordracht van de minister van BZK, benoemd tot korpsbeheerder. De korpsbeheerder kan volgens hetzelfde wetsvoorstel te allen tijde bij koninklijk besluit op voordracht van de minister van BZK worden geschorst of ontslagen. Schorsing en ontslag van de korpsbeheerder is een discretionaire bevoegdheid. Ontslag als korpsbeheerder gaat niet gepaard met ontslag als burgemeester. Voorts wordt de beheersverantwoordelijkheid van de minister van BZK voor het KLPD versterkt, ten opzichte van de Raad van het KLPD. Het kabinet streeft ernaar de behandeling van het wetsvoorstel zo spoedig mogelijk af te ronden.

Gezagsrol minister van justitie ten aanzien van de opsporing

De noodzakelijke inzet van de politie ten behoeve van recherche en vervolging dient verzekerd te zijn. De minister van Justitie is bij uitsluiting verantwoordelijk voor de inzet en prioriteitstelling bij de strafrechtelijke handhaving. Deze verantwoordelijkheid wordt langs diverse lijnen geëffectueerd. Ten eerste wordt dit geëffectueerd via de gezagslijn van het openbaar ministerie. De officier van justitie is exclusief belast met de leiding van het opsporingsonderzoek. Op meso- en macroniveau vloeit hier onder meer uit voort dat de hoofdofficier in de regionale driehoek meebeslist over de inzet van de politie, dat het College van Procureurs-generaal aanwijzingen geeft over de aanpak van delicten door de politie en dat de nieuw te vormen nationale recherche, gepositioneerd bij het KLPD, rechtstreeks wordt aangestuurd door het OM. Voorts kan de minister van Justitie diens verantwoordelijkheid voor de (inter)nationale strafrechtshandhaving effectueren via betrokkenheid bij het door de minister van BZK te voeren beheer van de politie. Om de verantwoorde-

lijkheid van de minister van Justitie voor de (inter)nationale strafrechtshandhaving te waarborgen zijn in de Politiewet 1993 in enkele bepalingen waarborgen opgenomen voor betrokkenheid van de minister van Justitie bij het door de minister van BZK te voeren beheer van de politie. Zo is de minister van Justitie betrokken bij onder meer het stellen van regels inzake de organisatie en het beheer van recherche-eenheden en voorzieningen. Nadrukkelijk zal worden gezien hoe de internationale strafrechtelijke samenwerking met vooral de grote buurlanden kan worden geïntensiveerd.

Verbetering doelmatigheid in de keten

De ketenorganisaties zullen allen – net als de rijksoverheid – doelmatiger moeten gaan werken. Het kabinet acht een efficiencyverbetering van 5 % in vier jaar voor het primair proces, waarbij kan worden heringezet op de gestelde doelen, mogelijk. Maatregelen waarmee dit kan worden bereikt zijn enerzijds gericht op het verhogen van de effectiviteit van de werkzaamheden maar zien anderzijds ook op het vergroten van het arbeidsvolume door het terugdringen van het ziekteverzuim en het vraaggericht plannen van de politiediensten. In het in 2001 ondertekende Arboconvenant Politie is afgesproken dat het ziekteverzuim in 2004 met 10 % zal zijn afgenomen in elk van de korpsen ten opzichte van het verzuim in het jaar 2000. In combinatie met nadere beleidsintensiveringen ter zake richt het kabinet zich op het verder terugdringen van het ziekteverzuimpercentage waarbij een streefwaarde van 8% landelijk als richtsnoer is gekozen.

De politie arbeidsorganisatie

Het is zaak aandacht te blijven houden voor het goed kunnen functioneren van de politie als arbeidsorganisatie. Concreet betekent dit dat materiële en immateriële arbeidsvoorwaardelijke elementen daadwerkelijk dienen bij te dragen aan het aantrekken, het behoud en de doorstroom van personeel.

Knelpunten in de arbeidstijdenwet en de arbeidsvoorwaarden die een flexibele en effectieve inzet van de politiecapaciteit belemmeren, zullen worden gelokaliseerd en waar mogelijk worden opgeheven. Door verbetering van het capaciteitsmanagement in de korpsen kan politiepersoneel doelgerichter worden ingezet op die plaatsen en momenten waar dat nodig is

Toetsing en aanpassing wet- en regelgeving

Voor de wet- en regelgeving en andere voorschriften die een bureaucratische belasting vormen en die mogelijk belemmerend werken voor de uitvoering van politietaken wordt een Interdepartementaal Beleidsonderzoek (IBO) uitgevoerd. Ook wetten en regels die een onnodige administratieve en bureaucratische belasting voor andere ketenpartners genereren, zullen zoveel mogelijk worden aangepast. In dit verband kan worden genoemd het voornemen de Wet politieregisters aan te passen in die zin dat de mogelijkheden tot verstrekking van politiegegevens aan derden worden verruimd. Ten eerste worden reguliere verstrekkingen mogelijk ook aan derden zonder publieke taak, zoals beveiligingsorganisaties. Ten tweede worden de mogelijkheden tot het verstrekken van gegevens aan derden op lokaal niveau vergroot doordat het bevoegd gezag op lokaal niveau een regeling kan treffen voor structurele gegevensuitwisseling binnen een samenwerkingsverband met derden, indien dat nodig is voor de goede uitvoering van de politietaak en het daarbij gaat om een zwaarwegend algemeen belang. Dit kan zich bijvoorbeeld voordoen bij de bestrijding van jeugdcriminaliteit.

Deze kabinetsperiode zal het in 2002 ingevoerde, vernieuwde politieonderwijs verder zijn beslag krijgen, waarbij in 2005 alle vier de leerjaren volledig operationeel zullen zijn. Ook worden maatwerk programma's ingevoerd voor onder andere zij-instromers en vrijwillige ambtenaren van politie. Tevens worden in deze kabinetsperiode de postinitieële opleidingen (opleidingen voor leidinggevenden en specialisten) door het LSOP geïmplementeerd.

De korpsen stellen, in overleg met het LSOP en het ministerie van BZK, arrangementen op, waarin zij hun opleidingsvraag voor initieel en post-initieel onderwijs, gekoppeld aan de wenselijke organisatieopbouw, de in het korps benodigde functies en de in-, door- en uitstroom, aangeven. Per korps zullen vervolgens afspraken worden gemaakt over de opleidingsbehoefte.

De komende periode zal, in nauwe samenhang met het politieonderwijs postinitieel, het loopbaanbeleid in de korpsen (verder) worden geprofessionaliseerd. In dit kader dient de aandacht ook uit te gaan naar minderheidsgroepen bij de politie, met name etnische minderheden gelet op de wet «Samen». Meer dan nu is een bewuste koppeling noodzakelijk tussen enerzijds de (toekomstige) functie en de voor die functie geldende bekwaamheidseisen, en anderzijds de opleidingen. Dit zal met zich brengen dat specialisten zich (langer) in één kolom kunnen en moeten ontwikkelen. Dat betekent ook dat mogelijkheden moeten worden gecreëerd om carrière te maken in specialistische functies waar dat nu vooral langs de lijn van het leidinggeven gebeurt. Dit geldt de komende jaren met name voor de recherchefuncties. Binnen de recherchekolom zijn de huidige mogelijkheden om carrière te maken als recherchespecialist beperkt. Momenteel wordt een onderzoek uitgevoerd naar recherche carrières. De ontwikkeling van een landelijk personeelsbeleid voor de gehele recherchekolom moet een loopbaan voor rechercheurs mogelijk maken binnen de gehele recherchekolom op nationaal, bovenregionaal, regionaal en districtsniveau. Hierdoor wordt het aantrekkelijker voor politiemensen om bij de recherche te werken en worden opgebouwde deskundigheid en ervaring behouden binnen het recherchespecialisme.

Opleidingscapaciteit LSOP

De opleidingscapaciteit van het LSOP is nu ingesteld op 3000 á 3200 nieuwe aspiranten per jaar. De huidige opleidingscapaciteit bij het LSOP zal niet volledig kunnen worden benut. Om overcapaciteit bij het LSOP te voorkomen zal de opleidingscapaciteit neerwaarts dienen te worden bijgesteld tot circa 2300 opleidingsplaatsen per jaar. Met dit aantal kan de komende jaren worden voorzien in zowel de voorziene uitbreidings- als vervangingsvraag. Daarnaast vindt thans overleg plaats met de Koninklijke marechaussee (Kmar) over samenwerking op het gebied van de opleidingen waarmee ook de nadelige gevolgen van een teruglopende instroom kunnen worden beperkt. Hierbij wordt concreet gedacht aan gebruikmaking door de Kmar van huisvesting en docenten van het LSOP.

Overdracht algemene hulpverleningstaken politie

De politie moet zich meer richten op toezicht en opsporing. Hoewel de hulpverlening een wettelijke taak van de politie is, wordt deze taak in de praktijk te ruim uitgevoerd. Dit heeft onder meer te maken met het feit dat de politie een 24-uurs bereikbaarheid heeft. Daardoor moet zij vaak hulp bieden óók in gevallen waarin zij niet de meest geschikte instantie is. De politie moet zich wat haar hulpverleningstaak betreft beperken tot de acute noodhulp, waardoor capaciteit vrij komt die wordt ingezet op de uitvoering van de andere kerntaken (toezicht en opsporing). Niet-acute

hulpverleningsactiviteiten die nu teveel capaciteit vergen, worden dus zo veel als mogelijk gestopt of overgedragen. Onder verantwoordelijkheid van de gemeenten wordt deze afweging gemaakt in het (gemeentelijk) integraal veiligheidsplan en wordt gezorgd voor continuïteit. Met instellingen in de zorgketen (psychiatrie, crisisdiensten, e.d.) en de jeugdhulpverlening maken gemeenten afspraken over (niet nood)hulpverlening. Dit is een onderdeel van het lokale/regionale Openbare Geestelijke Gezondheidszorg (OGGZ). Het OGGZ heeft onder meer tot doel kwetsbare personen en risicogroepen te bereiken en begeleiden, te functioneren als meldpunt voor signalen van crisis of dreiging bij kwetsbare personen of risicogroepen, en afspraken tussen betrokken organisaties over de uitvoering van het OGGZ tot stand te brengen. De recent uitgebrachte evaluatie en het rapport «Mensen zonder Zorg II» hebben bevestigd dat het nodig is dit beleid te versterken. Juist voor mensen met gecompliceerde, meervoudige problemen is samenwerking en afstemming tussen instanties geboden. Dit is een voorwaarde wil de politie zich kunnen terugtrekken op haar kerntaken.

Limitering inzet politie bij evenementen

De politie moet bij grootschalige evenementen (zoals voetbalwedstrijden) alleen worden ingezet als de organisatoren van deze evenementen alle aspecten rond veiligheid goed hebben geregeld. In dergelijke situaties moet de inzet van politie in redelijke verhouding staan tot het evenement. In situaties waarin niet aan de voorwaarden is voldaan dan wel de politie inzet onevenredig hoog is, laat de burgemeester evenementen geen doorgang vinden.

De gemeenten moeten in hun vergunningverleningen hiervoor heldere eisen stellen. De VNG wordt gevraagd de checklist die is opgesteld naar aanleiding van het onderzoek naar Dance Valley actief uitdragen naar gemeenten. Organisatoren van evenementen kunnen desgewenst gebruik maken van particuliere beveiligers.

PARAGRAAF 7: STURING, VOORTGANG EN EVALUATIE

7.1 Sturing en voortgang

Dit pakket aan maatregelen beoogt de veiligheid in de samenleving te vergroten door onder meer de prestaties van de gehele veiligheidsketen structureel te verbeteren. Het weerspiegelt naar huidig inzicht en kennis van zaken, de opvatting van het kabinet over hoe de staat van de maatschappelijke veiligheid in deze kabinetsperiode verbeterd kan en moet worden.

Van belang is dat de uitvoering van de maatregelen daadwerkelijk gestalte krijgt. De maatregelen dienen snel hun weg te vinden in de beleids- en activiteitenprogramma's van departementen, ketenpartners en uitvoerende organisaties én concreet in uitvoering te worden genomen. De Rijksoverheid wil anderen in staat te stellen hun werk goed uit te voeren.

Voor de politie is bijvoorbeeld een stabiel meerjarig budgettair beeld noodzakelijk. Hiervoor wordt gebruik gemaakt van het Budgetverdeelstelsel (BVS), waarbinnen de hoogte van het budget wordt bepaald door elementen die de behoefte aan politiezorg (werkenaanbod) tot uitdrukking brengen. Het werkenaanbod in relatie met de grote steden problematiek is aldus ook in het verdeelsysteem geïncorporeerd en de actualisatie van het BVS per 1 januari 2003 zal dit verder versterken. Omdat een (twee) jaarlijkse actualisatie teveel mutaties geeft, zal het BVS hierop worden aangepast. Onderdeel van de bekostiging voor de politie vormt de prestatiebekostiging. De toepassing van dit stelsel wordt aangepast aan de met de korpsbeheerders te maken prestatie afspraken.

Binnen de kaders van dit programma worden met alle overige betrokken actoren concrete en consistente afspraken gemaakt met een aanduiding van termijnen waarbinnen die afspraken dienen te zijn gerealiseerd.

De omvang, intensiteit en complexiteit van het pakket aan maatregelen en het grote aantal actoren en organisaties dat hierbij betrokken is, vergt een strakke sturing op diverse bestuurlijke niveaus.

Waar het gaat om het Rijksniveau legt het kabinet het voortouw in de implementatie van de maatregelen nadrukkelijk bij de ministers van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en van Justitie. Een belangrijke sturende rol in de afstemming en coördinatie van de voortgang van de maatregelen wordt vervuld door de Raad voor de Veiligheid. De Interdepartementale Commissie voor Veiligheid (ICV) is hiervoor het ambtelijk voorportaal. Daarnaast zal een breed samengestelde stuurgroep worden geformeerd waarin vertegenwoordigers van de ketenorganisaties zullen deelnemen. Deze stuurgroep wordt belast met de sturing en coördinatie van de implementatie van de verschillende maatregelen. Bij de concrete uitvoering zal een beroep worden gedaan op alle betrokken partners (overheden, burger, bedrijfsleven) met inachtneming van ieders rol en verantwoordelijkheden.

Om de naleving van gemaakte afspraken te bevorderen, zullen de ministers van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en van Justitie in toenemende mate gebruik maken van bestaande en nieuwe mogelijkheden om in stimulerende en corrigerende zin op te treden. Zo zal bijvoorbeeld benchmarking en het breder implementeren van best practices worden gestimuleerd. Tevens wordt het periodiek publiekelijk bekend maken en vergelijken van resultaten in de verschillende politieregio's gerealiseerd. De minister van BZK zal de bestaande aanwijzingsbevoegdheden gericht inzetten jegens korpsbeheerders, waar dat onverhoopt nodig zou zijn. Waar nodig zal de minister van BZK door middel van

het verbinden van voorwaarden aan de financiële bijdrage die de politiekorpsen van het Rijk de naleving van de gemaakte afspraken stimuleren. Met het oog op het aanspreken van het korps op de gemaakte afspraken is van betekenis dat de minister van BZK (in overeenstemming met diens ambtgenoot van Justitie) thans een verantwoordelijkheid heeft voor de benoeming en het ontslag van de korpschef bij koninklijke besluit (artikel 25 Politiewet 1993) en daarnaast een verantwoordelijkheid zal krijgen voor de benoeming en het ontslag van de korpsbeheerder, nadat met wetsvoorstel 27 560 (Bestel in balans) de figuur van de Kroonbenoemde korpsbeheerder is geïntroduceerd.

De sturing tussen de ministers en de politiekorpsen vindt in belangrijke mate plaats door middel van een beleids- en beheerscyclus. De onderwerpen in dit programma die specifiek zijn gericht op de politie, hebben het karakter van de landelijke beleidsthema's, bedoeld in artikel 43a van de Politiewet 1993. De werking en toepassing van de beleids- en beheerscyclus is onlangs geëvalueerd. De aanbevelingen die hieruit naar voren zijn gekomen, worden betrokken bij de nieuwe opzet van de cyclus voor de komende jaren. De uitwerking van dit pakket aan maatregelen voor de politie vindt allereerst plaats door het afsluiten van een landelijk convenant tussen de korpsbeheerders en de ministers van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en van Justitie. Resultaatafspraken tussen de beide ministers en de afzonderlijke korpsbeheerders zullen worden vastgelegd in regionale convenanten.

De contouren van het uitvoeringstraject, waarvan de formalisering uiterlijk op 1 juni 2003 afgerond zal zijn, zijn als volgt: Ultimo 2002 sluiten de ministers van BZK en van Justitie een landelijke convenant af met de politie, en zal de minister van Justitie met de Raad voor de Rechtspraak en het College van Procureurs-generaal afspraken maken over de uitvoering van de betreffende maatregelen. Medio 2003 zijn daarna nog convenanten afgesloten met de afzonderlijke korpsbeheerders. Het landelijk convenant met de gezamenlijke korpsbeheerders vormt hiervoor het kader¹.

Ultimo 2002 zijn alle activiteiten en maatregelen in het kader van dit programma in uitvoering genomen dan wel in gang gezet. Dit vindt plaats op basis van een integraal overzicht waarin actoren, maatregelen, acties, (financiële) middelen en termijnen zijn opgenomen.

Om te komen tot samenhang in het veiligheidsbeleid zullen de afspraken die door het kabinet gemaakt worden met OM, politie en overige partners als bouwstenen dienen voor de afspraken die het kabinet medio 2003 met VNG en IPO wil maken in het kader van het bestuursakkoord en met de G30 in het kader van het GSB. In het bestuursakkoord worden de verantwoordelijkheden van betreffende partners aangegeven, en worden afspraken (over jeugd en veiligheid, overlast, geweld) gemaakt. Onderdeel hiervan is onder meer het uitvoeren van een veiligheidsanalyse door gemeenten. Op basis van de veiligheidsanalyse kunnen gemeenten hun activiteiten op het gebied van veiligheid in samenhang brengen met het regionale beleidsplan voor de politie.

Naast deze afspraken worden afzonderlijke resultaatsafspraken gemaakt met de GSB-steden gericht op het bereiken van maatschappelijke effecten op het terrein van veiligheid. De dertig grote steden besteden in de nieuwe convenantsperiode expliciet aandacht aan veiligheid (vanaf 2005). Daarnaast zullen Rijk en de grote steden bezien in hoeverre er in het licht van de maatschappelijke situatie noodzaak is om te komen tot versnelling en verbetering van de uitvoering en/of dat tot aanvullende afspraken gekomen moet worden tussen Rijk en steden voor het jaar 2004 (binnen de huidige convenantsperiode).

¹ De minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie stelt de landelijk prioriteiten voor het vreemdelingenbeleid vast. De vertaling van deze landelijke prioriteiten naar het regionale niveau vindt plaats in af te sluiten convenanten tussen de minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie, de minister van Justitie en de minister van BZK enerzijds en elk afzonderlijk politiekorps anderzijds. Deze prioriteiten worden meegenomen in het regionale meerjaren beleidsplan en in jaarlijks af te sluiten samenwerkingsovereenkomsten.

7.2 Monitoring en evaluatie

Rondom de uitvoering van het veiligheidsprogramma zal een uitgebreid monitorings- en evaluatietraject worden gestart. Centrale vraag in dit traject is in hoeverre de beoogde doelstellingen bereikt worden. Zoals hiervoor aangegeven zullen deze doelstellingen worden vastgelegd in de landelijke en regionale convenanten die de ministers van BZK en van Justitie afsluiten met de politie en in de afspraken die de minister van Justitie met de Raad voor de Rechtspraak en het College van Procureurs-generaal zal maken over de uitvoering van de maatregelen. Daarom wordt hieronder eerst kort ingegaan op (het niveau van) de resultaatsafspraken, waarna vervolgens nader ingegaan wordt op de metingen. De nadruk zal in onderstaande beschrijving vooral liggen op de politie, maar een soortgelijke aanpak kan ook gelden voor de andere schakels in de keten.

Landelijke en regionale convenanten

Het landelijke convenant met de politie zal afspraken op prestatieniveau (output) bevatten. Het betreft hier dus afspraken met betrekking tot prestaties die de politie zelf kan beïnvloeden. In de begroting 2003 zijn, vooruitlopend op het veiligheidsprogramma, reeds een aantal indicatoren daarvoor opgenomen. In het landelijke convenant zullen prestatieafspraken met concrete streefwaardes worden vastgelegd. Een voorbeeld hiervan is de in het veiligheidsprogramma opgenomen doelstelling dat er 20 000 zaken extra zullen worden opgepakt, met het accent op veelplegers. Daarnaast zullen ook afspraken worden gemaakt over bijvoorbeeld de zichtbaarheid van de politie (in de beleving van de burger), het aantal uitstaande houdingen voortkomende boetes en transacties, de tevredenheid van de burger over het contact met de politie, ziekteverzuimpercentage et cetera.

Medio 2003 zullen regionale convenanten zijn afgesloten met de afzonderlijke korpsbeheerders. In deze regionale convenanten worden de landelijke prestatieafspraken vertaald naar het regionale niveau. De mate waarin elke regio gaat bijdragen aan de prestatieafspraken in het landelijke convenant zal hierin per regio vastgelegd worden. Het gaat hierbij dus om dezelfde prestatie-indicatoren als in het landelijke convenant, maar dan met regionale basis- en streefwaardes, die bepaald zijn op basis van de regionale situatie en die gezamenlijk dienen te leiden tot de landelijke doelstellingen.

De afspraken over de te leveren prestaties, die binnen elke schakel van de keten worden gemaakt, moeten bijdragen aan het realiseren van (maatschappelijke) effecten (outcome): het verbeteren van de objectieve en de subjectieve veiligheid. Met betrekking tot de objectieve veiligheid is in het programma aangegeven dat een vermindering van criminaliteit en overlast in de publieke ruimte met – indicatief – circa 20 tot 25% vanaf 2006 in het vizier moet komen. Bij de subjectieve veiligheid gaat het om het veiligheidsgevoel (de «gevoelstemperatuur»).

Het verschil met de prestatiedoelstellingen is dat het bereiken van deze effectdoelstellingen een gemeenschappelijke verantwoordelijkheid is, die niet (direct) terug te rekenen is naar één van de betrokken partijen. Het maatschappelijk effect dat wordt bereikt, kan immers door een veelheid van factoren worden veroorzaakt. Ze zijn daardoor niet geschikt om te gebruiken in de concrete afspraken in de convenanten. Daarnaast is het effect van de geleverde prestaties een zaak die tijd nodig heeft; er is altijd sprake van een vertragend effect. Zo zal het, ondanks goede prestaties, bijvoorbeeld enige tijd duren voordat de burger zich echt veiliger gaat voelen. De (maatschappelijke) effecten van de huidige maatregelen zullen zich naar verwachting niet voor 2006 aftekenen in de cijfers.

Meten

Inzicht in de nulsituatie op de prestatie-indicatoren is een voorwaarde om te komen tot een landelijk convenant. Immers, de basiswaarden moeten bekend zijn voordat realistische streefwaarden kunnen worden opgesteld. Bij deze nulmeting gaat het niet om een nieuw onderzoek, maar om het verzamelen van bestaande gegevens uit diverse bronnen (zoals de Politie-monitor Bevolking, gegevens van het OM, het CBS). Een groot deel van deze verzameling heeft reeds plaatsgevonden in de voorbereiding op het meerjaren beleidsplan politie 2002–2006 en de begroting 2003. Zo zijn al op een groot aantal indicatoren de basiswaarden bekend, zoals bijvoorbeeld bij indicatoren op basis van de Politiemonitor Bevolking, de indicator m.b.t. het aantal uit staande houdingen voortkomende boetes en transacties etc. Daarnaast zijn inmiddels al reeds enkele informatieverzoeken uitgestuurd (o.a. naar het Centraal Justitieel Incasso Bureau) om de benodigde informatie met een halfjaarlijkse frequentie te verkrijgen. Voor het eind van 2002 zullen de landelijke basis- en de streefwaarden op de prestatie-indicatoren bekend worden gemaakt. Vervolgens zal elk half jaar de stand van zaken op deze indicatoren worden gemeten. Waar nodig zullen hiervoor extra metingen worden verricht (bijv. Politiemonitor Bevolking).

Ten behoeve van de regionale convenanten zullen medio 2003 ook de regionale basis- en streefwaardes bekend dienen te zijn. Ook hiervoor geldt dat het inzicht in de basiswaarden op verschillende indicatoren reeds beschikbaar is. De streefwaardes zullen voortkomen uit de gesprekken die in de voorbereiding op de regionale convenanten zullen plaatsvinden.

De regionale stand van zaken zal, net als de landelijke ontwikkelingen, vervolgens elk half jaar worden gemonitord. Eind 2004 zal de verzameling plaatsvinden van de gegevens die betrokken zullen worden in tussentijdse evaluatie begin 2005. Aan het eind van de looptijd van het programma (2006) zal worden geëvalueerd in hoeverre de prestatieafspraken zowel landelijk als regionaal gehaald zijn.

Gedurende het gehele traject zal tevens gemonitord worden hoe de achterliggende doelstelling (effect) zich ontwikkelt. Het gaat hier om het verbeteren van de objectieve veiligheid (terugdringen overlast en criminaliteit in de publieke ruimte met 20–25%) en verbeteren van het veiligheidsgevoel. Ook hierbij zal zoveel mogelijk gebruik worden gemaakt van bestaande bronnen als bijvoorbeeld CBS-gegevens, de Politiemonitor Bevolking en de Rijksbrede Belevingsmonitor (ministerie van AZ).

Voor het einde van 2002 zal deze doelstelling (het verbeteren van de objectieve en subjectieve veiligheid) worden geoperationaliseerd en zullen de nulsituatie en de streefwaardes voor 2006 worden beschreven. Vervolgens zal jaarlijks worden gemonitord hoe de voortgang zich ontwikkelt. Gekozen wordt voor een jaarlijkse monitoring omdat, zoals eerder vermeld, het effect van de maatregelen vertragend zichtbaar zal worden. De resultaten op de (maatschappelijke) effecten zullen dan ook niet worden betrokken in de tussenevaluatie begin 2005, maar wel in de eind-evaluatie in 2006.

Om de resultaten zowel op prestatieniveau als op (maatschappelijk) effect-niveau te behalen, zullen de maatregelen die in het veiligheidsprogramma staan, moeten worden uitgevoerd. Lopende de uitvoering van het veiligheidsprogramma zal de voortgang en de samenwerking van deze uitvoering worden gemonitord en waar nodig worden bijgestuurd. In dit traject zal met name de Inspectie OOV een belangrijke rol spelen. Hierbij zal de inspectie tevens nagaan hoe het beleid en de resultaatsafspraken doorwerken in de uitvoering op lokaal niveau.

Over de hiervoor genoemde metingen zullen voortgangsrapportages worden opgesteld. Deze zijn agenda vormend voor de onderraad voor de Veiligheid, alwaar coördinatie op interdepartementaal niveau kan plaatsvinden. De Tweede Kamer zal, met ingang van zomer 2003, jaarlijks worden geïnformeerd over de voortgang van de uitvoering van het actieprogramma.

Samenvattend

Meten van prestaties

- Voor eind 2002 zullen de landelijke prestatie-indicatoren (output) en streefwaardes bekend worden gemaakt.
- Medio 2003 zullen de regionale prestatie-indicatoren (output) en streefwaardes bekend worden gemaakt.
- Ieder half jaar zal de landelijke en regionale voortgang worden gemeten op deze indicatoren.
- Ieder jaar zal over de voortgang aan de Tweede Kamer worden gerapporteerd.

Meten van effecten

- Voor eind 2002 zal tevens de doelstelling op (maatschappelijk) effect zijn geoperationaliseerd en zullen streefwaardes voor 2006 zijn weergegeven.
- Ieder jaar zal de voortgang op deze effectdoelstellingen worden gemeten.
- Ieder jaar zal over de voortgang aan de Tweede Kamer worden gerapporteerd.

Evaluaties

- In de (tussentijdse) evaluatie begin 2005 zullen de prestatieresultaten centraal staan.
- In de eindevaluatie in 2006 zullen zowel de geleverde prestaties als de effecten daarvan centraal staan.

Bijlagen

Maatregelen met tijdpaden en actoren

Wetgevingskalender

Financiën

Maatregel	Ministerie & Ketenpartner	Tijdpad
<i>Paragraaf 2</i>		
Ontwikkelen beleidsprogramma's en voorstellen met concrete en kwantificeerbare doelen (ter verdere uitvoering vd maatregelen)	Just., BZK, VWS Korpsbeheerder, OM, RvdR, SRN	2002 ev.
Afspraken met betrokken overheden en bedrijfsleven	Just, BZK, EZ Gemeenten, provincies, IPO, VNG, NPC	Medio 2003 e.v.
Afspraken per ketenpartner (excl. overheden en bedrijfsleven)	Just, BZK Korpsbeheerder, OM, RvdR., SRN	2003
<i>Paragraaf 3</i>		
Uitbreiding strafrechtelijke opvang van verslaafden (SOV)	Just OM, verslavingszorg, SVG, gemeenten,	2004–2006
Oprichting van een algemene – detentie en toezicht – voorziening voor stelselmatige daders	Just OM, SRN	2004–2006
Voortvarende uitvoering programma «terugdringing van recidive»	Just SRN	2004–2006
Verruimen penitentiair programma	Just SRN	Vanaf 2003
Doelgerichte inzet reclassering bij taakstraffen	Just OM, SRN	Vanaf 2003
(Onderzoek naar) benutting publiek private samenwerking bij tenuitvoerlegging taakstraffen	Just OM, SRN	2005
Stelselmatige vroegtijdige screening en indicatiestelling voor drangtrajecten	Just, VWS OM, SRN, verslavingszorg	2004–2006
Verbeteren van justitiële verslavingszorg in detentie inclusief begeleiding en bereikbaarheid naar drangtrajecten	Just, VWS SRN, OM, verslavingszorg	2004–2006
Opstelling actieplan jeugdcriminaliteit (ter uitwerking maatregelen veiligheidsprogramma) + motie Van Nieuwenhoven	Just, BZK, OC&W, VWS	Eind 2002
Landelijke invoering casusoverleg	Just, BZK (minimaal) politie / korpsbeheerder, OM en RvdK	2003
Ontwikkeling gerichte aanpak, opsporing en lik-op-stuk-beleid (snelle verbeurdverklaringen, snelle inhechtenisneming, ruimere toepassing van voorlopige hechtenis bij veelplegers) van jeugdige veelplegers en harde kernjongeren	Just Politie, OM, SRN, RvdK, HALT	2003–2006
Verdere ontwikkeling en uitbreiding instrumenten m.b.t. screening en risico taxatie	Just SRN, Vedio, RvdK, Halt	2004
Uitbreiding sanctiemodaliteiten en striktere handhaving bestaande sanctie-modaliteiten jeugdigen (gericht op resocialisatie)	Just OM, (Jeugd)reclassering, RvdK, Halt	Uiterlijk 2006
Uitbreiding ITB-CRIEM ook voor niet allochtone jongeren	Just, VWS OM, SRN, RvdK, Halt	2006
Toezicht op vervolg niet (goed) uitgevoerde taakstraffen	Just Politie, OM, SRN, RvdK	2003
Landelijke invoering nachtdetentie	Just OM, RvdK, Vedio	Uiterlijk 2006
Uitbreiding scholings- en trainingsprogramma's jeugdigen	Just, OM, SRN, Jeugdzorg	2003
Uitbreiding internaatsplaatsen (Den Engh / Glenn Mills)	Just, OM, RvdK	2004
Afspraken tussen reclassering en jeugdhulpverlening over invoering nazorg bij bepaalde sanctiemodaliteiten (sluitend vangnet)	Just, VWS, OC&W SRN, GGz, gemeenten	2003
Verbetering en verruiming aangifte mogelijkheid burgers (telefonische / elektronische aangifte; op locaties dicht bij de burger; verstrekking vervolginformatie)	BZK, Just politie / korpsbeheerder	2003
Uitvaardigen aanwijzing over politieke reactie bij vermoedelijke strafbare feiten	Just OM	Begin 2003
Experimenteren en mogelijk landelijk implementeren publiek-private meldpunt M. Just, BZK	2002 / 2003	
Politie, OM, NPC		
Uitvoering pilot toepasbaarheid burgernet (en evt. invoering obv resultaten)	Just, BZK Politie	2002 / 2003
Versterking professionaliteit recherche (o.a. verbetering deskundigheid, loopbaanbeleid en informatievoorziening)	BZK, Just LSOP	Vanaf 2005
Verruimen toepassingsmogelijkheden DNA-onderzoek	Just, BZK OM, politie, CJIB, NFI	Vanaf 2004
Informereren Tweede Kamer over mogelijkheden van uitvoering opsporingsverbeterende maatregelen	Just, BZK OM, politie, NFI	2002
Implementatie werkwijze Vreemdeling in de strafrechtketen (VRIS) in alle regiokorpsen	Just, V&I Korpsbeheerder, IND	2003
Invoering strafbaarstelling illegaal verblijf	Just, V&I	2004
Intensivering operationeel vreemdelingtoezicht	Just, V&I, BZK Korpsbeheerder, IND	2004–2006

Maatregel	Ministerie & Ketenpartner	Tijdpad
Verdere verbetering coördinatie taken m.b.t. uitzetting van illegalen	Just, V&I IND	2003–2006
Overhevelen administratieve taken politie m.b.t. vreemdelingen naar IND	Just, V&I Korpsbeheerder, IND	Gefaseerd in 2003
Versterking politieel toezicht op criminaliteit, illegale vreemdelingen en migratiecriminaliteit	Just, V&I, BZK Korpsbeheerder, IND	2004–2006
Inrichting nationale recherche (bij KLPD; vorming kernteams, landelijk researcheteam, unit mensensmokkel, unit synthetische drugs en XTC-teams), Vorming (zes) bovenregionale researcheteams	Just, BZK politie, OM	2003
Vergroting effectiviteit justitiële reactie (systematiek, afdoening en afstemming)	Just	2002 – 2006
Invoeren quick scan bij inverzekeringstelling	OM, RvdR, RvdK, SRN, Halt Just, BZK OM, SRN	Najaar 2003
Meer en executabel OM-afdoeningen	Just OM, RvdR	Eind 2002
Versterking rol OM bij executie	Just OM, SRN	2003 e.v.
Verdere uitbouw van Arrondissementale Justitiële Beraden	Just Politie, OM, ZM, SRN, Jeugdzorg, RvdK	2002–2005
Onderzoek naar aard en oorzaak van belemmeringen in aansturing van financiering van de ketenpartners die praktische samenwerking in de weg staan	Just Alle ketenpartners	2003–2004
Voorstellen RvdR / Commissie verbetervoorstellen inzake efficiency-verhoging strafrechtspleging	Just RvdR	2003
Betere benutting zittingscapaciteit	Just RvdR	Wetsvoorstel eind 2003
Aanpassing betekenisregeling	Just RvdR	Wetsvoorstel 01-03-2004
Efficiencyverbetering transport gedetineerden	Just	2003
Invoering telehoren in strafzaken	Just RvdR	Wetsvoorstel 01-01-2004
Onderzoek naar de verruiming van bedrijfstijden van gerechten	Just RvdR	2003
Onderzoek verruiming bevoegdheden politierechter (motie Teeven)	Just RvdR	2003
Terugdringen van aanhoudingen voor onbepaalde tijd bij zaken met in persoon betekende dagvaarding	Just RvdR	2003
Indienen wetsvoorstel voor verlenging termijn oproepen getuigen	Just RvdR	Wetsvoorstel 1-01-2005
Aanpassing Vreemdelingenwet op het punt van rechterlijke toets in bewaringszaken	V&I, Just IND	2002
Bezien mogelijkheden afschaffing aanwezigheidseis voor minderjarigen bij jeugdstrafzaken	Just RvdR	2003
Bezien mogelijkheden versterking van het voortbouwende aspect van de appelbehandeling	Just RvdR	2003
Vergroten detentiecapaciteit (uitbreiding capaciteit, eenvoudiger cellen, meervoudig celgebruik, publiek-private samenwerking etc.)	Just	Vanaf 2003
Uitbreiding taakstraffen gecombineerd met elektronisch toezicht	Just SRN, OM, ZM	Vanaf 2003
Herinvoering voorwaardelijk karakter invrijheidsstelling met penitentiair programma vanaf de helft van de straf	Just SRN, OM	Eind 2004
Invoering tijdelijke mogelijkheid om opgelegde taakstraffen vervroegd te beëindigen bij goed gedrag veroordeelde	Just SRN	Eind 2002
Inrichting twee centra (met capaciteit van ieder 300) t.b.v. uitzetting	V&I	Begin 2003
Bevordering keteninformatie (inrichting permanente structuur van horizontale inhoudelijke informatie-voorziening)	Just, BZK (minimaal) politie / korpsbeheerder, OM, RvR, SRN, HALT, Raad voor de Kinderbescherming, jeugdzorg, verslavingszorg	2002–2006
Aansluiting alle actoren op keteninformatiesysteem VIP	Just, BZK	
Alle relevante ketenpartners	2003	
Realisatie gemeenschappelijke informatie-architectuur politie	BZK Regieraad ICT Politie	2005
Realisatie geïntegreerde Landelijke ICT-infrastructuur veiligheidspartners (Lictiv)	BZK, Regieraad ICT, Politie	2005

Maatregel	Ministerie & Ketenpartner	Tijdpad
<i>Paragraaf 4</i>		
Structurele extra aandacht voor onveilige gebieden en treffen specifieke maatregelen voor (aan te wijzen) urgentiegebieden	Just, BZK Politie, burgemeester, OM (driehoeks-overleg) gemeenten	2003 e.v.
Aanpak onveiligheid in het openbaar vervoer (uitbrengen en uitvoeren aanvalsplan sociale veiligheid openbaar vervoer)	V&W, BZK, Just Politie, burgemeester, OM (driehoeks-overleg) gemeenten, NS- vervoer	2003 e.v.
Uitbreiding aantal bureaus Justitie in de buurt (Jib)	Just OM	2002 e.v.
Bestrijding voetbalvandalisme (uitbreiden en actualiseren beleidskader, formeren onderzoeksteam voor preventieve maatregelen, bezien sanctiemogelijkheden, inventariseren leemtes in aanpak)	BZK, VWS, Just Politie, korpsbeheerder, OM (driehoeksoverleg), gemeenten, KNVB, Bataald Voetbal Organisatie (BVO), vervoersmaatschappij NS, samenwerkende organisatie van supportersverenigingen (SOVS)	Voorjaar 2003
Uitbreiding bevoegdheden illegaal wapenbezit	Just, BZK Politie korpsbeheerder, OM (driehoeksoverleg), gemeenten	2003 e.v.
Invoering identificatieplicht Versterking bestuurlijke handhaving	Just BZK, Just Gemeenten, politie, burgemeester, OM (driehoeksoverleg)	2004 Voorjaar 2003
Gemeentelijk cameratoezicht (o.a. afronden wetstraject «cameratoezicht op openbare plaatsen»)	BZK, Just Gemeenten, politie, burgemeester (driehoeksoverleg)	2004
Aanscherpen beleid t.a.v. coffeeshops en huisteelt nederwiet (presenteren uitgewerkte voorstellen voor aanpak)	Just, VWS OM, gemeenten (VNG)	Medio 2003
Uitbreiding inzet particuliere beveiliging, bijzondere opsporingsambtenaren en stadswachten	Just, BZK Politie, OM, burgemeester (driehoeksoverleg), gemeenten (VNG)	2003 e.v.
Analyse / opstellen eenduidig beeld veiligheidssituatie	Just, BZK Politie, OM, gemeenten	2003 e.v.
Lokale veiligheidswensen in regionale beleidsplannen politie	Just, BZK Gemeenten (regionale colleges), korpsbeheerder	Medio 2003
Gemeentelijk inbrengrecht Gemeenten, politie Veiligheid als vierde pijler binnen GSB Gemeenten	BZK Medio 2003 BZK 2005 e.v.	
<i>Paragraaf 5</i>		
Wijkgerichte aanpak van veiligheid (o.a. project «onze buurt aan zet»)	Just, BZK Politie / korps-beheerder, OM, gemeenten	2002 e.v.
Huiselijk geweld (uitvoering nota's «privé geweld – publieke zaak» en «een veilig land waar vrouwen willen wonen»)	Just, BZK, VWS, SZW i.s.m gemeenten, hulpverleningsinstellingen, politie e.d.	2002 e.v.
Experimenteren met opzetten van signaleringsgesprekken met jongeren en ouders	VWS, Just Politie, OM, (SRN), jeugdzorg, gemeenten	2003 e.v.
Uitbreiding Communities that Care (CtC) systematiek	VWS Politie, OM, (SRN), jeugdzorg, gemeenten	2003 e.v.
Voorkomen voortijdig schoolverlaten en schoolverzuim	OC&W Gemeenten, scholen	2003 e.v.
Uitbreiding leerlingbegeleiding en integraal taalbeleid	OC&W Gemeenten, scholen	2003 e.v.
Eén loket benadering Publiek private samenwerking in veiligheids-bevordering (o.a. oprichting Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid (CCV), afspraken met Nationaal Platform voor Criminaliteits-beheersing, oprichting regionale platforms)	BZK, Just, EZ Gemeenten (VNG) Just, BZK, EZ Gemeenten, NPC, RPC's, KvK's	2002 e.v. 2003 e.v.
In overleg met private sector in gang zetten van concrete veiligheids-bevorderende maatregelen (o.a. (digitale) beveiliging consumenten-goederen, openbaarheid gestolen goederen register, keurmerken)	Just, BZK, EZ Gemeenten, NPC, RPC's, KvK's	2003 e.v.
Stimulering veiligheidsbevorderende initiatieven	Just, BZK Gemeenten, NPC, RPC's, KvK's	2003 e.v.

Maatregel	Ministerie & Ketenpartner	Tijdpad
<i>Paragraaf 6</i>		
Gerichte inzet beheersrol minister BZK (o.a. regels stellen omtrent informatievoorziening en recherche functie, gericht inzetten aanwijzingsbevoegdheid)	BZK, politie / korpsbeheerders	2002 e.v.
Uitbreiden beheersrol minister BZK (regelen wettelijke grondslag voor stellen van regels over informatiehuishouding politie en voor samenwerking tussen korpsen conform de figuur van gemeenschappelijke regelingen, wetsvoorstel Bestel in Balans)	BZK, Just	2002 e.v.
Versterken gezagsrol minister van Justitie t.a.v. opsporing	Just OM	2002 e.v.
Verbetering doelmatigheid in de keten (efficiencyverbetering van 5% in vier jaar voor het primair proces)	Just, BZK (minimaal) politie / korpsbeheerder, OM, RvdR, SRN, RvdK, HALT, jeugdzorg	2002 e.v.
Opheffen knelpunten arbeidstijdenwet politie	BZK Politie / korpsbeheerder	2002 e.v.
Terugdringen ziekteverzuim politie (naar 8%)	BZK Politie / korpsbeheerder	2004
Toetsing en aanpassing wet- en regelgeving (interdepartementaal beleids-onderzoek)	Just, BZK IVNG	2002 e.v.
Opleidingen en loopbaanbeleid politie (vernieuwing politie onderwijs, personeels arrangementen, professionalisering loopbaanbeleid)	BZK LSOP, korpsbeheerder	2003 – 2005
Overdracht algemene hulpverleningstaken politie (beperking hulpverlening tot acute noodhulp)	Just, BZK, VWS Politie, gemeenten, hulpverleningsinstellingen	Uitwerking: voorjaar 2003
Limitering inzet politie bij evenementen	BZK Politie, burgemeester, OM (driehoeks-overleg), gemeenten	2003 e.v.
<i>Paragraaf 7</i>		
Aanpassen budget verdeel systeem (BVS)	BZK	2002 e.v.
Formeren brede stuurgroep met vertegenwoordigers ketenorganisaties	Just, BZK	2002
Uitwerken stelsel van prestatiebekostiging	BZK	2002 e.v.
Periodiek publiceren vergelijkende resultaten politieregio's	BZK, Just	2003 e.v.
Landelijke afspraken / convenanten	BZK, Just Korpsbeheerders, RvdR, PPGG,	Eind 2002
Ontwikkelen en uitvoeren systeem van monitoring en evaluatie	Just, BZK i.s.m. gemeenten	2002 e.v.
Jaarlijkse voortgangsrapportage aan de Tweede Kamer	Just, BZK	2003 e.v.

Wetgevingskalender

Onderstaand overzicht is een aanvulling op de wetgeving voortvloeiend uit het strategisch overzicht en vermeld in het beleidsprogramma van Justitie

Strafprocesrecht

Wetsvoorstel betere benutting zittingscapaciteit
Indiening bij Tweede Kamer: 01-10-2003
Inwerkingtreding: 01-01-2005

Wetsvoorstel OM-afdoening

Indiening bij Tweede Kamer: 01-10-2003 Inwerkingtreding: 01-01-2005

Wetsvoorstel herziening betekenisvoorschriften

Indiening bij Tweede Kamer: 01-03-2004 Inwerkingtreding: 01-07-2005

Stroomlijning van de procedure in hoger beroep

Indiening bij Tweede Kamer: 01-01-2005 Inwerkingtreding: 01-04-2006

Wetsvoorstel invoering telehoren

Indiening bij de Tweede Kamer: 01-01-2004 Inwerkingtreding: 01-07-2005

Wetsvoorstel elektronische aangifte

Indiening bij de Tweede Kamer: 01-09-2003 Inwerkingtreding: 01-07-2005

Materieel strafrecht

Wetsvoorstel bestraffing veelplegen Indiening bij de Tweede Kamer: 01-05-2003 Inwerkingtreding: 01-01-2005

Penitentiair- en sanctierecht

Wetsvoorstel voorwaardelijke invrijheidstelling Indiening bij de Tweede Kamer: 01-01-2004 Inwerkingtreding: 01-07-2005

Wetsvoorstel verruiming toepassing penitentiair programma en elektronisch toezicht (28 420)

Ingediend bij Tweede Kamer, verslag ontvangen Inwerkingtreding: 01-07-2003

Politie

Voorstel van wet tot wijziging van de Politiewet 1993 in verband met de aanpassing van de bevoegdheden op regionaal niveau, alsmede van de bevoegdheden van de Raad voor het Korps landelijke politiediensten
Stand: aanhangig bij de Tweede Kamer Inwerkingtreding: z.s.m.

Voorstel van wet tot wijziging van de Politiewet 1993 in verband met ICT Politie en samenwerkingsvoorzieningen

Indiening bij de Tweede Kamer: 01-03-2003 Inwerkingtreding: 01-07-2004

Voorstel van wet tot wijziging van de Politiewet 1993 in verband met aanpassing van de regelingen voor bijstand

Indiening bij de Tweede Kamer: 01-03-2003 Inwerkingtreding: 01-01-2005

Bestuur

Voorstel van wet tot wijziging van de Gemeentewet in verband met de invoering van regels omtrent het gebruik van camera's ten behoeve van toezicht op openbare plaatsen (cameratoezicht op openbare plaatsen)

Indiening bij de Tweede Kamer: zo spoedig mogelijk Inwerkingtreding: 01-01-2004

Voorstel van wet tot invoering van urgentiegebieden

Indiening bij de Tweede Kamer: 01-06-2003 Inwerkingtreding: 01-01-2004

Voorstel van wet tot uitbreiding bestuurlijke handhaving

Indiening bij de Tweede Kamer: 01-06-2003 Inwerkingtreding: 01-01-2004

Inleiding

De doelstellingen zoals geformuleerd in het programma «Naar een veiliger samenleving» wil dit Kabinet realiseren met extra inzet, extra middelen en met efficiënter werken. Het Kabinet heeft aan extra middelen in het Strategisch Akkoord € 800 mln gereserveerd. Een deel hiervan (ca. € 100 mln) wordt aangewend voor de tegenvallers op het terrein van Justitie en BZK. Bij de Algemene Politieke Beschouwingen is, naar aanleiding van de motie Zalm, voor 2003 eenmalig € 130 mln en vanaf 2004 € 20 mln structureel aan de enveloppe veiligheid toegevoegd.

Hieronder worden de intensiveringen van het Kabinet in meerjarig perspectief weergegeven.

Tabel intensiveringen

Intensiveringruimte (x € mln)	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Enveloppe Veiligheid	163	331	568	800	800	800
APB-Motie Zalm	130	20	20	20	20	20
Te verdelen	293	351	588	820	820	820
onvermijdelijke tegenvallers justitie	77	75	72	74	74	74
onvermijdelijke tegenvallers BZK	26	26	26	26	26	26
Restant te verdelen	190	250	490	720	720	720
Intertemporele compensatie		50	14	- 39	- 25	
Totaal Intensiveringen	190	300	504	681	695	720

Onderwerpen (x € mln)	2003	2004	2005	2006	2007	2008
1. Sanctiecapaciteit (5 000)	70	98	171	210	210	222
2. Aanpak doorlooptijden		5	5	10	10	15
3. Jeugdcriminaliteit/veelplegers	20	40	70	120	120	120
4. Keteneffecten (mn ZM & OM)	20	30	40	60	70	78
5. Boetes en transacties		- 10	- 20	- 30	- 40	- 40
6a. Sterktegroei politie (4 000 fte)	112	144	199	255	255	255
6b. Middelen BZK-begroting	- 52	- 54	- 67	- 85	- 85	- 85
7. Kwaliteit politie	20	37	63	81	95	95
8. Politieonderwijs		3	13	20	20	20
9. Rampenbeheersing & brandweer			16	20	20	20
10. Douane & Kmar		7	14	20	20	20
Totaal Intensiveringen	190	300	504	681	695	720

Toelichting intensiveringen

1. Sanctiecapaciteit

In de voorstellen is een prominente plaats ingeruimd voor uitbreiding van het budget voor bewarings- en sanctiecapaciteit, het budget loopt op naar een bedrag van € 210 mln in 2006 en €222 mln in 2008. Het betreft hier middelen voor bewarings- en sanctiecapaciteit waarmee voor ca. 5000 plaatsen tegemoet wordt gekomen aan een groot deel van de behoefte aan capaciteit. Dit wordt gerealiseerd door een samenstel van maatregelen van aanbodvergroting en vraagvermindering. Daarbij wordt ook gebruik gemaakt van meermanscellen. Voor een aantal cellen is wetswijziging nodig.

2. Aanpak doorlooptijden

Voor het terug dringen van de doorlooptijden, het project «Rijk aan handhaving», preventie en kwaliteit recherche is een bedrag van € 10 mln in 2007 en € 15 mln vanaf 2008 uitgetrokken.

3. Jeugdcriminaliteit/veelplegers

Voor de jeugdcriminaliteit en de veelplegers is een bedrag opgenomen oplopend naar € 120 mln structureel in 2006.

Om snel en op maat op strafbaar gedrag van jeugdigen te reageren wordt een casusoverleg tussen politie, Openbaar Ministerie en Raad voor de Kinderbescherming ingevoerd. In 2006 zal voor 30 000 jongeren casusbewaking beschikbaar zijn. Van daaruit wordt een strakke regie gevoerd op het gehele traject van aanhouding tot en met nazorg. Om tijdens de sanctie te kunnen vaststellen of er een kans op recidive bestaat, zal een instrument voor screening en risicotaxatie worden ontwikkeld. Het instrument van Intensieve Trajectbegeleiding (ITB) zal in 2006 voor 500 jongeren extra beschikbaar zijn. Het aantal nachtdetentieplaatsen gericht op resocialisatie wordt met 80 uitgebreid en het aantal plaatsen in internaatchtische voorzieningen zoals Den Engh en Glenn Mills eveneens uitgebreid. Deze activiteiten en instrumenten worden vanaf heden voorbereid en in gang gezet. In de begroting 2004 wordt uitgewerkt in welk tempo elk van de beoogde resultaten zichtbaar wordt.

De voorziening voor veelplegers beoogt 1000 tot 1500 eenvoudige sanctie- en bewaringsplaatsen voor veelplegers te realiseren. Hiermede kunnen veelplegers langere tijd worden vastgehouden en/of onder toezicht worden geplaatst. Het hier opgenomen bedrag betreft de netto meerkosten: de detentiekosten die anders zouden worden gemaakt zijn bij de berekening reeds in mindering gebracht.

4. Keteneffecten

De gereserveerde middelen, oplopend naar een bedrag van € 78 mln in 2008, voor de keteneffecten betreffen vooral de versterking van de rechtspraak (rechters en OM).

5. Boetes en transacties

Met extra politie-inzet stijgt ook de opbrengst van boetes en transacties, deze extra middelen lopen op naar een bedrag van € 40 mln vanaf 2007.

6. Sterktegroei politie

- 6a. De capaciteit van de politie groeit met 4 000 fte. Dit aantal is inclusief de 1 000 fte van de zgn. «doorstart» in 2002. In de periode 2003 tot en met 2006 wordt de capaciteit jaarlijks met gemiddeld 750 fte uitgebreid. In verband met de verlengde duur van de nieuwe politieopleiding zal de sterktegroei van 4 000 fte in 2010 volledig zijn geëffectueerd. Voor de sterktegroei is een bedrag oplopend naar structureel € 255 mln vanaf 2006 beschikbaar.
- 6b. De extra middelen voor sterktegroei worden voor een deel bekostigd uit de beschikbare ruimte op de begroting van BZK. Hiervoor wordt het zgn. accres benut, waarmee het politiebudget jaarlijks toeneemt om aan de groeiende vraag naar politiezorg te kunnen voldoen. Het bedrag voor 2003 wordt incidenteel vergroot met ruimte uit de eindejaarsmarge 2002.

7. Kwaliteit Politie

Voor verbetering van de kwaliteit van het politieapparaat zal de rijksbijdrage aan de korpsen verhoogd worden met een bedrag oplopend naar structureel € 95 mln vanaf 2007. Deze extra middelen zijn met name bestemd voor de verbetering van het gebruik van ICT en een betere uitrusting van de politie.

8. Politieonderwijs

Het LSOP verzorgt de werving, selectie en examinering voor de opleidingen van het politiepersoneel. De extra middelen hiervoor lopen op naar een bedrag van structureel € 20 mln vanaf 2006 en zullen vooral worden ingezet voor een intensivering van het postinitieel onderwijs, waaronder rechercheonderwijs.

9. Rampenbeheersing & Brandweer

Op het terrein van Rampenbestrijding & Brandweer zullen de extra middelen (oplopend naar structureel € 20 mln vanaf 2006) besteed worden aan de ICT voor de rampenbestrijding, de versterking van de positie van brandweerregio's en het Veiligheidsbewustzijn. Deze maatregelen zijn opgenomen in het Actieprogramma «Bewust Veiliger».

10. Douane en Kmar

De surveillance in de havens en langs de binnengrenzen zal ter verhoging van de rechtshandhaving geïntensiveerd worden. Het budget hiervoor loopt op naar € 7 mln structureel vanaf 2007.

De intensiveringen bij de Koninklijke Marechaussee (KMAR) hebben betrekking op ICT-voorzieningen en opleidingen. Hiervoor is een budget oplopend naar € 13 mln in 2006 gereserveerd. Voor opleidingsuitbreiding van de KMAR zal gebruik worden gemaakt van de (opleidings)faciliteiten van het LSOP.