

Vergaderjaar 2007–2008

**28 684**

## **Naar een veiliger samenleving**

**Nr. 119**

### **BRIEF VAN DE MINISTERS VAN JUSTITIE, VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJKSRELATIES, VOOR JEUGD EN GEZIN, VOOR WONEN, WERKEN EN INTEGRATIE EN DE STAATSSECRETARISSEN VAN JUSTITIE EN VAN ONDERWIJS, CULTUUR EN WETENSCHAP**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 6 november 2007

#### **1. Inleiding**

Veiligheid, stabiliteit en respect kenmerken de samenleving die dit kabinet voor ogen staat. Een samenleving waarin mensen zich veilig, vertrouwd en onderling verbonden weten. In Pijler 5 van het beleidsprogramma heeft het kabinet zijn plannen op dit terrein gepresenteerd.

Binnen Pijler 5 is het project *Veiligheid begint bij Voorkomen* voorzien. Dit project dient te worden gezien als een vervolg op het inmiddels afgeronde Veiligheidsprogramma «Naar een veiliger samenleving». Over de laatste stand van zaken rond dit programma bent U geïnformeerd in de 8ste voortgangsrapportage.<sup>1</sup>

De bij dit programma geformuleerde doelstellingen blijven van kracht. Het kabinet streeft dan ook naar een reductie van de criminaliteit en overlast aan het einde van deze kabinetsperiode (2010) met 25% ten opzichte van 2002. Ook worden waar nodig de maatregelen die binnen het Veiligheidsprogramma in gang zijn gezet voortgezet. De aanpak van het kabinet in het project *Veiligheid begint bij Voorkomen* onderscheidt zich van het Veiligheidsprogramma door nadrukkelijk te kiezen voor een combinatie van preventie, bestuurlijke en strafrechtelijke handhaving en nazorg. Het lokale bestuur wordt, naast het Openbaar Ministerie (OM) en politie, bij deze integrale aanpak een belangrijke rol toegekend, samen met de maatschappelijke organisaties als woningcorporaties, arbeidsmarkt-organisaties, onderwijs en zorg. Ook wil het kabinet de burgers actief betrekken bij zowel de preventie als de aanpak van criminaliteit, overlast en verloedering. Uitgangspunt voor het kabinet is dat veiligheid alleen gecreëerd kan worden door een effectieve en efficiënte samenwerking van alle partijen. De vergroting van de lokale bestuurlijke rol is daarbij van cruciaal belang.

<sup>1</sup> Tweede Kamer, vergaderjaar 2006–2007, 28 684, nr. 92.

Ook verwacht het kabinet veel resultaat van de versterking persoonsgerichte aanpak en de inzet op de aanpak van recidive.

Met deze brief informeert de minister van Justitie, samen met de ministers van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK), voor Jeugd en Gezin (J&G), voor Wonen, Werken en Integratie (WWI) en de staatssecretarissen van Justitie en Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OC&W), Uw Kamer over de reikwijdte van het project *Veiligheid begint bij Voorkomen*. Tevens wordt in deze brief ingegaan op de verdere uitwerking van de diverse thema's van het project. Daarnaast wordt aangegeven op welke wijze de resultaten worden gemonitord en op welke wijze de rapportage daarover wordt ingericht.

## **2. Het project Veiligheid begint bij Voorkomen: reikwijdte**

Alhoewel het kabinet de als gevolg van het Veiligheidsprogramma geconstateerde afname van criminaliteit in Nederland als positief kenschetst, is het kabinet zich tevens bewust van het feit dat deze afname zich nog niet over de gehele linie manifesteert. Bepaalde vormen van criminaliteit en overlast, te denken is daarbij vooral aan delicten die gepaard gaan met de toepassing van geweld, blijken in de praktijk erg weerbarstig. Specifiek dit soort delicten en allerlei vormen van overlast vormen een ernstige aantasting van een veilig klimaat in de publieke ruimte. Daarbij is bekend dat een groot deel van deze criminaliteit is toe te rekenen aan een relatief kleine groep personen, die in hoge mate resistent blijkt voor gebruikelijke overheidsinterventies, zoals vrijheidsstraffen.

De recidive onder deze groep – veelal jongeren of jongvolwassenen – is dan ook veel te hoog. Deze constatering brengen het kabinet ertoe te kiezen voor een persoonsgerichte aanpak waarin meer dan voorheen de nadruk komt te liggen op preventie. Immers, voor een effectieve aanpak van hardnekkige vormen van criminaliteit en overlast is het van belang niet alleen repressief te reageren, maar dient de inspanning ook – en met nadruk – gericht te zijn op het voorkomen dat personen zich (opnieuw) schuldig maken aan crimineel gedrag. Dat betekent dat al bij jongeren en jongvolwassenen in een zo vroeg mogelijk stadium preventieve maatregelen ingezet moeten worden.

De recente gebeurtenissen in Slotervaart en Kanaleneiland benadrukken nog eens de urgentie hiervan. Op dit moment wordt door middel van overleg met de G4 het huidige instrumentarium dat voorhanden is voor de aanpak van probleemjongeren en gezinnen met criminele en overlastgevende jongeren, tegen het licht gehouden. Mocht het beschikbare instrumentarium niet toereikend blijken te zijn, dan zal het kabinet dit zo spoedig mogelijk aanvullen.

Voor de groep die al in aanraking is geweest met justitie, kiest het kabinet consequent voor een persoonsgerichte aanpak. Daarbij kan voor strafrechtelijk minderjarigen bij voorbeeld worden gedacht aan de gedragsbeïnvloedende maatregel die naar verwachting volgend jaar beschikbaar komt. Voor de groep waarvoor (nog) niet (of in lichte mate) geldt dat zij in aanraking zijn geweest met justitie, kunnen de programma's van de bewindslieden voor J&G (met name de campussen) en van OCW (aanpak schooluitval) eveneens een bijdrage leveren aan het voorkomen dat jongeren afglijden naar crimineel gedrag. Met betrekking tot jongeren zonder startkwalificatie is bij voorbeeld bekend dat zij 4x meer kans hebben in de criminaliteit te geraken. Verder is samenwerking tussen het Centrum voor Jeugd en Gezin en (de partners van) de veiligheidsketen, waar mogelijk via het Veiligheidshuis, van essentieel belang voor een

goede aansluiting tussen de strafrechtelijke aanpak van jongeren en de achterliggende gezinsproblematiek.

Een ander aspect dat de komende kabinetsperiode binnen het project meer aandacht zal krijgen is de bestrijding van «minder zichtbare vormen van criminaliteit», zoals cybercrime, financieel-economische criminaliteit en georganiseerde misdaad. De Minister van Justitie is van oordeel dat deze vormen van criminaliteit niet alleen afbreuk doen aan de integriteit van de Nederlandse samenleving, maar ook zorgwekkend zijn wegens de relatie met vormen van criminaliteit, zoals kinderporno en mensenhandel, die heel ingrijpend zijn voor de slachtoffers. De aanpak van deze vormen van criminaliteit verdient hoge prioriteit.

De reikwijdte van het project is dan ook breed en concentreert zich rond een zestal thema's.

Deze thema's zijn:

- de aanpak van agressie en geweld,
- de aanpak van diefstal,
- de aanpak van criminaliteit tegen ondernemingen,
- de aanpak van overlast en verloedering,
- de persoonsgerichte aanpak van risicojongeren en recidivisten, en
- de bestrijding van ernstige vormen van criminaliteit.

De aanpak van deze thema's, die hierna nog verder inhoudelijk wordt uitgewerkt, vergt een combinatie van preventieve, strafrechtelijke en bestuurlijke maatregelen en dus een integrale aanpak door lokaal bestuur, OM, politie en andere partners (zoals hulpverlening, scholen, Centra voor Jeugd en Gezin en woningcorporaties).

Deze thema's komen dan ook terug in het door het kabinet gesloten Bestuursakkoord met de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) en de landelijk prioriteiten voor de politie. Met name de strategische alliantie met gemeenten is van belang, omdat bij het tegengaan van overlast en verloedering en de bestrijding van diverse vormen van criminaliteit samenwerking met lokale partners essentieel is.

Binnen deze strategische alliantie met gemeenten past ook het Actieplan Krachtwijken van de Minister voor WWI. Veiligheid is één van de thema's van dit actieplan. Rijk en gemeenten bekijken in samenwerking met bewoners en partners in de wijk – de aanloop naar de «charters»<sup>1</sup> – welke bijdrage zij aan de landelijke doelstelling van 25 % minder criminaliteit en overlast in de betreffende wijken kunnen leveren en wat er voor nodig is om deze ambitie te realiseren.

### 3. Vervolg op Veiligheidsprogramma

Zoals al gemeld kan het project *Veiligheid begint bij Voorkomen* worden gezien als een vervolg op het inmiddels afgeronde Veiligheidsprogramma. Bij de aanbidding van de zevende voortgangsrapportage over het Veiligheidsprogramma is een vooruitblik gegeven inzake het beleid voor de komende jaren.<sup>2</sup> Uiteraard was het vorige kabinet zich ervan bewust dat een toekomstig veiligheidsbeleid de verantwoordelijkheid van een volgend kabinet zou zijn. Gelet echter op het doorlopen van de doelstellingen tot 2010 en het nog steeds te hoge niveau van criminaliteit is op uitdrukkelijk verzoek van Uw Kamer een doorkijkje gegeven waarop dit kabinet zou kunnen voorbouwen. Dit om te voorkomen dat er een «gat» in de aanpak zou ontstaan: om de doelstellingen te bereiken moest immers juist met volle kracht worden doorgegaan. Aan Uw Kamer is destijds gemeld dat juist om bovenstaande reden is afgezien van een formele eidevaluatie. Het programma was immers nog niet in volle omvang afgerond.

Wat met het Veiligheidsprogramma bereikt is, is met de achtereenvol-

<sup>1</sup> De charters – wederzijdse afspraken tussen rijk en gemeenten op het terrein van wonen, werken, leren en opgroeien, integreren en veiligheid met betrekking tot de 40 aandachts-wijken – worden naar verwachting op 10 december a.s. getekend door de minister van WWI (namens het kabinet) en de 18 betrokken gemeenten.

<sup>2</sup> Tweede Kamer, vergaderjaar 2006–2007, 28 684, nr. 85.

gende voortgangsrapportages afdoende in beeld gebracht. De achtste en tevens laatste voortgangsrapportage kan worden gezien als de afsluitende rapportage van het Kabinet Balkenende-III. In deze voortgangsrapportage is de laatste stand van zaken over het Veiligheidsprogramma opgenomen.<sup>1</sup> Omtrent de inhoud van deze laatste voortgangsrapportage, die op 3 oktober 2006 aan Uw Kamer is gestuurd, is op 23 mei 2007 in een Algemeen Overleg met Uw Kamer nader van gedachten gewisseld.

Het algemene beeld was dat er met het in 2002 gestarte Veiligheidsprogramma veel in gang is gezet en gerealiseerd. Nederland is veiliger geworden en de criminaliteit onder burgers en bedrijven is gedaald. Het gestelde lange-termijn-doel om de criminaliteit met een kwart te verminderen is echter nog niet bereikt. Er moet dus nog een slag worden gemaakt. Om deze reden blijven de bij het Veiligheidsprogramma geformuleerde doelstellingen gehandhaafd. Ook worden de maatregelen die binnen het Veiligheidsprogramma in gang zijn gezet, waar nodig voortgezet.

Als maatregelen die ten tijde van het Veiligheidsprogramma in gang zijn gezet, en die in het kader van het project *Veiligheid begint bij Voorkomen* worden voortgezet, dienen de volgende voorbeelden ter adstructie. Voor wat betreft de aanpak van agressie en geweld: de landelijke invoering van de registratie van alcohol en/of druggebruik bij geweldsdelicten en het tot dezelfde maatregel behorende verbeterde toezicht op de naleving van de Drank- en Horecawet. Een ander concreet voorbeeld is verbeterde herkenbaarheid van bijzondere opsporingsambtenaren door de invoering van het BOA-insigne. Dit vormt het als sluitstuk van de geïnitieerde uitbreiding van de inzet van particuliere beveiliging en buitengewone opsporingsambtenaren (BOA en stadswachten). Ook op het terrein van de bestrijding van de criminaliteit tegen het bedrijfsleven wordt voortgebouwd op in het verleden in gang gezette en deels uitgevoerde maatregelen.

#### **4. Beleidsthema's**

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

Het thema «aanpak van agressie en geweld» wordt uitgewerkt langs de volgende lijnen:

- 4.1.1: de aanpak van geweld in het publieke en semi-publieke domein,
- 4.1.2: de aanpak huiselijk geweld,
- 4.1.3: de aanpak eergerelateerd geweld,
- 4.1.4: de aanpak van privacybelemmeringen.

##### *4.1.1: de aanpak van geweld in het publieke en semi-publieke domein.*

Het fundament voor deze aanpak is gelegd in het Actieplan tegen geweld dat eind 2005 aan Uw Kamer is gestuurd.<sup>2</sup> Dit plan omvat een pakket aan maatregelen dat zich richt op geweld in het publieke domein (verkeer, sport, openbaar vervoer, uitgaan en wijk) en in het semi-publieke domein (werkplek en school). Hieronder vallen ook gedragscodeprojecten om respect in de Nederlandse samenleving te bevorderen. In 2008 worden projecten met gedragscodes gestart op scholen en in buurten. Daarnaast wordt ingezet op de aanpak van risicofactoren voor geweld (alcohol, wapenbezit en geweldsbeelden in de media). Ook zijn er projecten die zich richten op dadergerichte en slachtoffergerichte maatregelen en op randvoorwaarden, zoals de effectiviteit van de aanpak van geweld, de samenwerking, strafrechtelijke knelpunten en het stroomlijnen van de diverse geweldsmonitoren.

Het Actieplan tegen geweld wordt op een aantal onderdelen geïntensiveerd: dit geldt in het bijzonder voor de persoonsgerichte preventie van

---

<sup>1</sup> Tweede Kamer, vergaderjaar 2006–2007, 28 684, nr. 92.

<sup>2</sup> Tweede Kamer, vergaderjaar 2004–2005, 28 684, nr. 65.

geweld in het publieke en semi-publieke domein en in het verlengde daarvan de risicofactoren alcohol, wapenbezit en geweldsbeelden, die als katalysator fungeren voor het ontstaan van agressief gedrag. Ook de landelijke implementatie van diverse vormen van bemiddeling die agressie en geweld kunnen voorkomen wordt geïntensiveerd. Het aantal gemeenten met buurtbemiddeling wordt in deze kabinetsperiode verdubbeld (van 70 naar 150). Daarnaast worden de methodieken van jongeren- en leerlingbemiddeling uitgewerkt, getest en breder verspreid.

#### *4.1.2: de aanpak van huiselijk geweld.*

Het interdepartementale programma «Privé Geweld-Publieke Zaak» had tot doel een infrastructuur te creëren waarmee de lokaal samenwerkende partners aan de slag kunnen. Deze infrastructuur, bestaande uit onder meer Advies- en Steunpunten Huiselijk geweld, lokale en regionale samenwerkingsverbanden, een landelijk expertisecentrum en ondersteunende wetgeving, is voor een groot deel gerealiseerd. Het wetsvoorstel Tijdelijk huisverbod is 12 september 2007 in Uw Kamer behandeld en aanvaard. De voorbereiding op de implementatie van het wetsvoorstel is inmiddels gestart. Over de stand van zaken pilots huisverbod is Uw Kamer door de Minister van Justitie bij brief van 10 september jl. nader geïnformeerd<sup>1</sup>.

De concrete aanpak van huiselijk geweld kan alleen op lokaal niveau plaatsvinden. De rijksoverheid faciliteert deze lokale aanpak door het aanreiken van de benodigde instrumenten. In het kader van de werkbezoeken in de eerste 100-dagen van het kabinet heeft «het veld» zijn wensen in dit opzicht kenbaar gemaakt. Duidelijk is dat in elk geval aan het volgende behoefte is: een landelijke modelaanpak huiselijk geweld, landelijke kwaliteitsnormen, effectieve gedragsinterventies, een stelsel van preventie-methodieken, dat zich uitstrekt van bijvoorbeeld voorlichting en opvoedingsondersteuning tot deskundigheidsbevordering. In deze kabinetsperiode worden de genoemde instrumenten gerealiseerd. Tot slot zal de Staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) Uw Kamer dit jaar informeren over de opvang van en hulpverlening aan slachtoffers van onder andere huiselijk en eengerelateerd geweld.

#### *4.1.3: de aanpak van eengerelateerd geweld.*

De komende kabinetsperiode wordt de aanpak van eengerelateerde misdrijven krachtig voortgezet en de opvang van slachtoffers en hun kinderen wordt verbeterd. In 2006 is het interdepartementale programma eengerelateerd geweld van start gegaan<sup>2</sup>. Dit programma wordt gecoördineerd door de Minister en integreert concrete maatregelen op het gebied van maatschappelijke preventie (WWI), bescherming en opvang (VWS), bestuur en strafrechtelijke aanpak van eengerelateerd geweld. Ten behoeve hiervan wordt onderzoek verricht op grond van gegevens van politie en vrouwenopvang om het inzicht in de aard en omvang van eengerelateerd geweld structureel te vergroten. U wordt, separaat, halfjaarlijks geïnformeerd over de voortgang van dit programma. In november 2007 ontvangt u de derde voortgangsrapportage.

#### *4.1.4: de aanpak van privacybelemmeringen*

De bescherming van de persoonlijke levenssfeer wordt veelal als vanzelfsprekend gezien als een onderdeel van de bescherming van de veiligheid. Immers, het waarborgen van «veiligheid» heeft als resultaat dat de burger zich vrij kan bewegen en zich beschermd weet tegen externe bedreigingen en onrechtmatige of disproportionele inbreuken op lijf, eerbaarheid en goed. In de beeldvorming en publieke debat staan de begrippen «veilig-

---

<sup>1</sup> Tweede Kamer, vergaderjaar 2006–2007, 30 657, nr. 7.

<sup>2</sup> Tweede Kamer, vergaderjaar 2005–2006, 30 388, nr. 3.

heid» en «bescherming van de persoonlijke levenssfeer» ook nogal eens tegenover elkaar. Rechtshandhavers en hulpverleners voelen zich soms beperkt door normen en praktijken ter bescherming van de persoonlijke levenssfeer in het bijzonder die van persoonsgegevens. Om die reden hebben de ministers van Justitie en van BZK besloten een commissie in te stellen die tot taak krijgt advies uit te brengen over regulering van, voorlichting over en werkwijzen rond de omgang met persoonsgegevens zodat deze de veiligheid van personen bevorderen (Commissie veiligheid en persoonlijke levenssfeer). Op basis van dit advies zal het kabinet een nadere visie op de balans tussen veiligheid en de persoonlijke levenssfeer ontwikkelen.

In de praktijk blijkt dat voor sommige veiligheidspartners de uitwisseling van persoonsgegevens een knelpunt is in de samenwerking. Het knelpunt heeft dan met name betrekking op de beleving welke informatie wel of niet mag worden uitgewisseld. Op basis van de bestaande wetgeving is echter al veel mogelijk. Een totaal overzicht van het materiaal dat ontwikkeld is op het terrein van informatie-uitwisseling komt nog dit jaar ter beschikking van de verschillende veiligheidspartners via het Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid. Enkele producten zoals een modelconvenant veelplegers en een modelconvenant justitieel casuoverleg zijn al beschikbaar via [www.justitie.nl/helpdeskprivacy](http://www.justitie.nl/helpdeskprivacy). De minister van Justitie verkent, in samenwerking met de minister van BZK, de mogelijkheden van het maken van een kaderconvenant: een overzicht van de juridische mogelijkheden om gegevens uit te wisselen per partner en per onderwerp. In de eerste helft van 2008 moet dit kaderconvenant gereed zijn. De in te stellen Commissie zal deze ontwikkelingen bij haar werk betrekken, zodat kan worden vastgesteld bij welke behoeften zich nog knelpunten voordoen.

#### **4.2. De aanpak van diefstal**

Het kabinet streeft naar een verdere vermindering van de vermogenscriminaliteit. Specifieke aandacht zal uitgaan naar de aanpak van inbraken in woningen en bedrijven. In dit verband zullen in deze kabinetsperiode de regionale politiekorpsen door de minister van BZK in staat gesteld worden 500 forensisch assistenten aan te stellen ten behoeve van sporenonderzoek op alle standaard plaatsen delict. Voorzien wordt dat vanaf 2008 tot en met 2011 jaarlijks 125 forensisch assistenten zullen worden geworven en aangesteld.

Een ander speerpunt wordt gevormd door de aanpak van fietsendiefstal. Het kabinet streeft naar een substantiële vermindering, te weten met 100 000 gestolen fietsen (in 2010 t.o.v. 2006). Het blijvend onaanvaardbare hoge niveau van zo'n 750 000 gestolen fietsen per jaar vraagt om een structurele aanpak met extra preventieve maatregelen, zoals meer en veilige stallingsmogelijkheden, benutting van het landelijke registratiesysteem van gestolen fietsen en invoering van technische beschermingsmethoden («tags»). De minister van BZK zal begin 2008 een actieplan gereed hebben, waarin afspraken zijn vastgelegd tussen de belangrijkste betrokken partijen waaronder de VNG. Betrokken partijen ontmoeten elkaar in de Landelijke Stuurgroep Fietsendiefstal van de Stichting Aanpak Voertuigcriminaliteit (AVC). In dit kader wordt tevens bezien welke de rol kan zijn van private partijen en overkoepelende organisaties zoals fietsproducenten, de fietshandel en de fietsersbond.

### 4.3. De aanpak van criminaliteit tegen het bedrijfsleven

Het in 1992 opgerichte Nationaal Platform Criminaliteitsbeheersing (NPC), waarin overheid en bedrijfsleven zich samen richten op het tegengaan van criminaliteit waar het bedrijfsleven slachtoffer van is, heeft een vaste plaats gekregen in de criminaliteitsbestrijding. In het kader van de activiteiten van het NPC zijn drie actieplannen ontwikkeld (de Actieplannen Veilig Ondernemen 1, 2 en 3).

Het *Actieplan Veilig Ondernemen deel 1* (publicatie 2004) is naar verwachting eind 2008 geheel afgerond. Eind 2007 wordt het project Versterking Repressie afgerond met de publicatie van een brochure over de Wet bescherming persoonsgegevens. De projecten Keurmerk Veilig Ondernemen (KVO) en Aanpak Horecabranche worden eveneens eind 2008 afgerond. Dan eindigt ook de subsidieregeling voor de implementatie van KVO en de Kwaliteitsmeter Veilig Uitgaan (KVU). Het *Actieplan Veilig Ondernemen deel 2* (publicatie 2005) ligt goed op schema en wordt eind 2009 afgerond. Tot nu toe zijn twee van de acht projecten afgerond (cybercrime en urgente bedrijvenlocaties). Het programma NICC (Nationale infrastructuur Cybercrime), dat zich richt op de veiligheid van de infrastructuur, wordt in nauwe samenwerking tussen de ministeries van Justitie, BZK en van Economische Zaken eind 2008 afgerond. Voorts moeten nog worden afgerond de projecten: Tegenhouden (december 2008), Aanspreekbaar bedrijf en bestuur (december 2007), Legitimatiefraude (december 2008), Heling (december 2008), Versterking winkelcriminaliteit (december 2008) en Beveiliging van diefstalgevoelige producten (december 2007).

Met de Actieplannen deel 1 en 2 wordt beoogd een reductie van de criminaliteit waar het bedrijfsleven slachtoffer van wordt, met 20% in 2008. Volgens de Monitor Criminaliteit Bedrijfsleven 2006 (MCB) was in 2006 een reductie van het algemeen slachtofferschap met 10% gerealiseerd. Als deze lijn doorzet, wordt de beoogde reductie van 20% in 2008 gehaald. Tegelijkertijd constateert de MCB dat de daling van afzonderlijke delicten in afzonderlijke sectoren fors is dan het gemeten algemeen slachtofferschap. Zo daalde tussen 2004 en 2006 in de detailhandel het slachtofferschap van winkelcriminaliteit met 20%, het slachtofferschap van inbraak met 31% en het slachtofferschap van overige delicten met maar liefst 49%. In de sectoren bouw, transport, dienstverlening en horeca is sprake van vergelijkbare grote dalingen van de criminaliteit.

Het *Actieplan Veilig Ondernemen deel 3 (AVO-3)*<sup>1</sup> is op 26 september 2007 aan Uw Kamer gezonden. Ondanks de hiervoor genoemde positieve resultaten zijn de betrokken publieke en private partners het er over eens dat een verdere daling van de criminaliteit mogelijk is. AVO-3 omvat daarom negen nieuwe projecten waarmee wordt gewerkt aan een daling van 25% van het algemeen slachtofferschap van het bedrijfsleven per 2010. Deze projecten zijn: Veiligheid in de bouw, Veiligheid in de ambulante handel, Financieel-economische criminaliteit, Veiligheid van kleinere bedrijven, Acquisitiefraude, Vernieling in en om de horeca en het project Versterking (boven)lokale veiligheid. Ook het succesvolle KVO krijgt in AVO-3 een vervolg. Met het project Borging KVO zal de Minister van BZK dit onderdeel van publiek-private samenwerking doorontwikkelen. Naar verwachting ondertekenen de detailhandel en de overheid begin 2008 een nieuw convenant winkelcriminaliteit met daarin thema's als vernieling, overvalcriminaliteit, interne criminaliteit en de aanpak van mobiele bendes.

### 4.4. De aanpak van overlast en verloedering

In het Beleidsprogramma is een actieplan voor de aanpak van overlast en verloedering aangekondigd. Dit actieplan zal nog voor het einde van dit jaar door de minister van BZK aan Uw Kamer worden toegezonden. Doel is om te komen tot een kwart minder fysieke verloedering en ernstige

<sup>1</sup> Tweede Kamer, vergaderjaar 2007–2008, 28 684, nr. 116.

sociale overlast in 2010 ten opzichte van 2002. Het plan richt zich op de volgende vier thema's:

- Overlast door jongeren
- Uitgaansoverlast (in relatie tot alcohol- en drugsgebruik)
- Overlast in de woon- en leefomgeving
- Verloedering van de fysieke woon- en leefomgeving

Door de VNG en het Rijk zullen conform het Bestuursakkoord nog in 2007 afspraken worden gemaakt over de bijdrage van gemeenten aan het bereiken van de veiligheidsdoelstelling. Deze afspraken worden in ieder geval gemaakt op de thema's jeugd en veiligheid, overlast, (huiselijk) geweld en wijkveiligheid. De VNG en het Rijk stellen gezamenlijk vast welke (maatwerk)afspraken nodig zijn om overlast en verloedering met 25% te verminderen. Deze afspraken worden in het najaar van 2007 uitgewerkt. Daarmee wordt niet alleen de bijdrage van gemeenten, maar ook die van het Rijk en de VNG expliciet gemaakt.

Om ervoor te zorgen dat ernstige overlast onder meer door hangjongeren sneller en effectiever kan worden aangepakt, is door de Ministers van BZK en van Justitie het wetsvoorstel *Maatregelen bestrijding voetbalvandalisme en ernstige overlast* voorbereid en op 17 september jl. voor advies aan de Raad van State voorgelegd. Dit wetsvoorstel biedt de burgemeester en de officier van justitie extra bevoegdheden in de aanpak van voetbalvandalisme en ernstige overlast van onder meer groepen jongeren. Het streven is om dit wetsvoorstel eind 2007 in te dienen.

Met het door de ministers van BZK en Justitie ingediende wetsvoorstel *Bestuurlijke Boete overlast in de openbare ruimte*<sup>1</sup> krijgen de gemeenten een extra instrument in handen bij de bestrijding van overlast in de openbare ruimte. Dit geeft gemeenten de mogelijkheid om bestuurlijke boetes in het kader van de APV uit te schrijven voor veel voorkomende en overlastveroorzakende overtredingen. Het wetsvoorstel is in april 2007 ingediend bij de Eerste Kamer. Het streven is dat de wet in de tweede helft van 2008 inwerking zal treden.

Op grond van de *Wet OM-afdoening* van 7 juli 2006 (Stb. 2006, 330), kan bij AMvB strafbeschikkingsbevoegdheid worden verleend aan bestuursorganen en buitengewone opsporingsambtenaren. Thans wordt door veel gemeenten op basis van de transactiebevoegdheid van buitengewone opsporingsambtenaren opgetreden tegen veel voorkomende en overlastgevendende overtredingen van de APV. Deze transactie wordt dus vervangen door de voor directe executie vatbare strafbeschikking. Hierdoor krijgen gemeenten en hun buitengewone opsporingsambtenaren een effectiever en efficiënter handhavingsinstrument in handen. De bestaande pv-vergoedingsregeling zal met ingang van 1 januari 2008 worden vereenvoudigd en verruimd in aanloop naar een gecombineerde vergoedingsregeling voor zowel bestuurlijke strafbeschikkingen als Mulderbeschikkingen (ex artikel 576a van het Wetboek van Strafvordering en artikel 27a Wet administratiefrechtelijke handhaving verkeersvoorschriften). Hierdoor vloeit een deel van de boete- en transactiegelden vanuit deze feiten terug naar het handhavende bestuursorgaan.

In het najaar van 2007 komt de Minister van VWS in samenwerking met de Minister van BZK en de Minister voor J&G, met verschillende maatregelen om de negatieve effecten van alcohol te beperken. Het accent ligt hierbij niet alleen op preventie en zorg, maar ook op een uitbreiding van de mogelijkheden voor gemeenten om alcoholgerelateerde overlast tegen te gaan.

Concrete deelprojecten zijn onder andere: een wijziging van de Drank- en Horecawet, waardoor gemeenten meer mogelijkheden krijgen om alcohol-

---

<sup>1</sup> Tweede Kamer, vergaderjaar 2006–2007, 30 101.



misbruik aan te pakken (zoals de overheveling van het toezicht op de Drank- en Horecawet naar gemeenten) en de aanpak van hokken- en ketenproblematiek. Dit in nauwe samenhang met de pilotafspraken Rijk-Gemeenten (IJsselland en Noord-Holland Noord) die de minister van BZK is gestart over jeugd en alcohol.

Van de in het verleden al in gang gezette uitbreiding van het toezicht en de handhaving in het publieke domein wordt een positieve werking verwacht op de subjectieve en objectieve veiligheidssituatie onder burgers. Met de invoering van het BOA-insigne zullen de Bijzondere Opsporingsambtenaren (BOA's) duidelijker herkenbaar als gezagsdrager kunnen fungeren. Het invoeringstraject bevindt zich thans in de laatste fasen van productie, distributie en publiekscampagne. Het invoeringstraject is eind 2007 naar verwachting afgerond, zodat daadwerkelijke invoering vanaf 1 januari 2008 in gang gezet kan worden.

Een ander belangrijk onderdeel wordt gevormd door de aanpak van de drugs- en coffeeshop-problematiek. Het beleid richt zich op:

- a) *het afstandscriterium scholen: uiterlijk in 2011 moeten alle gemeenten een minimale afstand tussen scholen en coffeeshops als criterium vaststellen en toepassen.* Op dit moment beschikt 77% van de gemeenten met een coffeeshop al over een afstandscriterium. In 2011 dient dit percentage 100% te bedragen. In het kader van het bestuursakkoord Rijk-gemeenten zullen nog in 2007 afspraken worden gemaakt over de wijze waarop deze doelstelling gehaald zal worden. Aan gemeenten wordt daarbij ruimte gelaten om zelf de afstand te bepalen. Voor coffeeshops die niet voldoen aan de criteria moet een overgangsperiode worden gehanteerd waarbinnen zij moeten sluiten; er zal geen uitsterfbeeld mogen worden gehanteerd. De ervaringen van gemeenten die al over een afstandscriterium beschikken zullen worden ingezet ten behoeve van realisatie van de doelstellingen.
- b) *de handhaving AHOJ-G criteria: bij overtredingen dienen coffeeshops zonder pardon gesloten te worden.* Om te bepalen of aanscherping van het huidige beleid, binnen de kaders van het bestuursrecht, nodig is, dient beter zicht op de feitelijke praktijk van de handhaving van de AHOJ-G criteria verkregen te worden. Aanvullend coffeeshoponderzoek wordt voor het zomerreces afgerond. Op basis van de resultaten van dit onderzoek zal, in overleg met gemeenten en OM, worden bepaald of, en zo ja op welke wijze, een aanscherping noodzakelijk is.
- c) *de grensstreek-problematiek: coffeeshops in de grensstreek worden tegengegaan.* Op basis van een in oktober 2007 uitgevoerde inventarisatie bij grensgemeenten zullen verschillende beleidsopties voor een nadere invulling worden uitgewerkt. Inzet daarbij is om samen met de grensgemeenten te zoeken naar concrete oplossingen voor de aldaar bestaande overlast, waarbij rekening wordt gehouden met de gevoelens van de ons omringende landen. In de eerste helft van 2008 worden hierover nadere afspraken met de grensgemeenten gemaakt. Parallel aan dit proces wordt verder uitvoering gegeven aan het sinds 2005 lopende pilotproject «ingezetenen criterium» in Maastricht. Er wordt mee rekening gehouden dat in de loop van de eerste helft van 2008 prejudiciële vragen aan het Europese Hof van Justitie zullen worden gesteld om uitsluitsel te krijgen over de toelaatbaarheid van het ontzeggen van de toegang tot coffeeshops aan niet-ingezetenen in Nederland. Nadien zal bepaald moeten worden of aanvullende waarborgen van coffeeshophouders gevraagd kunnen worden dat zij de verkoop aan niet-ingezetenen beëindigen.

De wijken moeten veiliger. Burgers moeten zich veilig en vertrouwd voelen in de wijk. De inzet van wijkagenten is cruciaal voor het tegengaan van overlast en verloedering. Juist de wijkagent heeft een goede

informatiepositie, draagt actief bij aan de sociale samenhang en aan de integrale aanpak van de lokale problematiek rond overlast en verloeder-  
ring. Met hun kennis van de wijk en zijn bewoners kunnen zij veel narig-  
heid voorkomen of in een vroeg stadium indammen. De minister van BZK  
en de projectminister gaan ervan uit dat de landelijke prioriteiten ten  
aanzien van «de veilige wijk» een positief effect zullen hebben op het  
oordeel van de burger over het functioneren van de politie in de wijk.  
Concreet betekent dit dat het aantal wijkagenten in buurten en wijken met  
veel overlast eind 2011 met 500 fte zal zijn toegenomen. De verdeling van  
de extra wijkagenten over de regio's verloopt volgens het door de  
minister van BZK gehanteerde reguliere budgetverdeelsysteem. De  
uitbreiding zal eerst plaatsvinden in de wijken met de grootste problemen.  
Het is aan het regionale college, op voordracht van de regionale driehoek,  
om te bepalen welke wijken dat in de regio zijn. Hierbij zal specifieke  
aandacht worden besteed aan de 40 WWI-wijken.

Een van de initiatieven van de minister van BZK om burgers te betrekken  
bij versterking van de veiligheid van hun leefomgeving is Burgernet. Door  
middel van Burgernet kunnen bewoners worden geïnformeerd over  
veiligheids- en leefbaarheidsaspecten in hun wijken waarvan een posi-  
tieve werking uitgaat naar de perceptie van overlast en onveiligheid.  
Tevens kunnen burgers met behulp van burgernet worden betrokken bij  
opsporings- en handhavingsactiviteiten van de politie en mede bijdragen  
aan hun eigen veiligheidssituatie. In de periode mei 2008-oktober 2008  
wordt een vijftal pilots uitgevoerd. Naar verwachting zal vervolgens eind  
2008 een evaluatie van de pilots voorliggen. Bij positieve evaluatie zal tot  
landelijke uitrol van Burgernet worden overgegaan. Besluitvorming hier-  
over zal begin 2009 kunnen plaatsvinden, waarna landelijke uitrol medio  
2010 zal kunnen worden gerealiseerd.

In het kader van ons streven naar een ordelijk sociaal klimaat wordt ook  
het illegaal verblijf van mensen tegengegaan. In het kader van een nieuw  
besturingsmodel voor de vreemdelingenketen wordt op dit moment een  
landelijke afspraak van de staatssecretaris van Justitie met de politie  
gemaakt ten aanzien van de politieke vreemdelingentaak. De essentie van  
de afspraak is de inzet van politie bij de bestrijding van illegaliteit om  
daarmee bij te dragen aan de veiligheid in Nederland. Bijzondere  
aandacht zal daarbij uitgaan naar uitwassen zoals mensenhandel (inclu-  
sief de bescherming van slachtoffers daarvan), mensensmokkel,  
identiteitsfraude en criminele vreemdelingen. Een belangrijk onderdeel  
van de afspraak is de samenwerking binnen de politie en van de politie  
met ketenpartners.

Het WODC is gestart met een breed kwalitatief onderzoek naar illegaliteit  
(TK, 2006-2007, 19 637, nr. 1167), waarvan de afronding in het voorjaar  
van 2008 verwacht wordt. Afhankelijk van de uitkomst van dat onderzoek  
zullen resultaatgerichte voorstellen gedaan worden ten aanzien van te  
nemen maatregelen, in overleg met betrokken diensten en organisaties.

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

##### *Aanpak risicojongeren*

Het uiteindelijke doel van de aanpak jeugdcriminaliteit is om de recidive  
onder jongeren te laten dalen met 10%. De erkenning dat problemen  
langs verschillende wegen aangepakt moeten worden is een belangrijke  
voorwaarde voor succes. Preventie, hulpverlening en repressie zullen de  
handen in één moeten slaan om de situatie voor deze jongeren in soms  
uitermate kwetsbare gezinnen te verbeteren. Het gaat om een gezamen-  
lijke inspanning van het kabinet waaraan meerdere departementen,  
uitvoeringsorganisaties en bestuurslagen een bijdrage leveren (de minis-

teries van J&G, OCW, BZK, SZW, VWS, WWI, provincies en gemeenten, Justitiële Jeugdinstellingen, de Raad voor de Kinderbescherming, Halt en Jeugdreclassering).

De Minister voor J&G heeft kortgeleden in zijn programma «Alle kansen voor alle kinderen» een aantal maatregelen aangekondigd dat ziet op de preventie van jeugdcriminaliteit<sup>1</sup>. De Centra voor Jeugd en Gezin die onder zijn verantwoordelijkheid worden gecreëerd en de Veiligheidshuizen (waarover later in deze brief meer) waarvoor de Minister van Justitie op rijksniveau verantwoordelijk is, worden in steeds meer plaatsen opgericht. Beide instituten zullen een belangrijke ondersteunende rol moeten gaan vervullen bij de aanpak van de jeugd-delinquentie en de problematiek die achter dit gedrag schuil gaat.

Ook de bewindslieden van OCW leveren met het programma «Aanval op de schooluitval» een belangrijke bijdrage aan de preventie van jeugd-criminaliteit. De aanval op de uitval wordt ingezet op twee fronten. Ten eerste wil het kabinet dat veel minder leerlingen stoppen met school voordat ze een startkwalificatie hebben. Ten tweede zullen de leerlingen die toch uitvallen beter en sneller worden begeleid naar school, werk of een combinatie van die twee. Het voorkomen van schooluitval en het zekerstellen van een startkwalificatie kan een bijdrage leveren aan het voorkomen van criminaliteit onder jongeren. Via de zorgadviesteams (ZAT's) die inmiddels bij de meeste scholen operationeel zijn, en de Veiligheidshuizen kunnen zorgleerlingen snel worden geïdentificeerd en kan in een vroegtijdig stadium worden ingegrepen.

De minister van SZW pakt daarnaast de jeugdwerkloosheid flink aan. Werkloosheid wordt immers veelal aangemerkt als een mogelijke criminogene factor.

Voor onwillige jongeren die niet meer naar school willen of kunnen en die met de bestaande methoden onvoldoende worden bereikt om hun een plaats op de arbeidsmarkt te laten verwerven, investeert het kabinet in het concept van de campussen. Bij brief van 7 september jl. is Uw Kamer geïnformeerd over het traject dat de minister voor J&G en van Justitie daarbij voor ogen staat.<sup>2</sup> Kortheidshalve wordt op deze plaats hiernaar verwezen en naar het algemeen overleg dat daarover met Uw Kamer is gevoerd op 11 oktober jl.

#### *Jeugdcriminaliteit*

Vanaf 2002 is met het programma Jeugd terecht een nieuw offensief gestart om de jeugdcriminaliteit terug te dringen.

Een persoonsgerichte aanpak, het verhogen van de effectiviteit van de sancties en nazorg stonden centraal. 40 van de 58 maatregelen zijn inmiddels afgerond. De nadruk heeft gelegen op het vergroten van de ketensamenwerking, onderzoek en de ontwikkeling van kaders en instrumenten. De komende jaren moeten in het teken staan van het landelijk implementeren, evalueren en verbeteren van deze kaders en instrumenten. De betrokken uitvoeringsorganisaties zullen hierin het voortouw moeten nemen. Maar er is gegeven de resultaten tot nu toe meer nodig dan alleen het doorzetten van de lopende maatregelen. Er zal meer dan voorheen moeten worden ingezet op de samenhang tussen preventie, repressie en nazorg, de samenwerking tussen de lokale partners en best-practices die zich in de praktijk hebben ontwikkeld. Het huidige kabinet vraagt meer daadkracht en een grotere slagvaardigheid om de reductie van de criminaliteit en recidive daadwerkelijk in deze kabinetsperiode te realiseren. Gezien deze ambities van het kabinet heeft de Minister van Justitie ervoor gekozen de aanpak van jeugdcriminaliteit wederom in een programma onder te brengen. De uitvoeringsorganisaties en andere lokale partners zullen meer dan bij «Jeugd terecht» een centrale rol krijgen in dit programma. Dit zal zich vertalen in een directe verantwoordelijkheid voor

<sup>1</sup> Tweede Kamer, vergaderjaar 2006–2007, 31 001, nr. 5.

<sup>2</sup> Tweede Kamer, vergaderjaar 2006–2007, 31 001, nr. 22.

het realiseren van de resultaten. De aanpak loopt langs de hieronder aangegeven lijnen:

*Vroegtijdig signaleren* van probleemgedrag en een daarop volgende snelle en gerichte interventie is van groot belang. Uit divers wetenschappelijk onderzoek is immers bekend dat de kans op gedragsverandering het grootst is, indien vroegtijdig wordt ingegrepen. Signalen die wijzen op toekomstig crimineel gedrag worden nog niet in alle gevallen opgepakt. Vooral voor de groep twaalfminners kan deze risicosignalering nog sterk worden verbeterd. In de komende jaren zal speciale aandacht worden gericht op adequate registratie én screening van twaalfminners die een delict hebben gepleegd.

De registratie van twaalfminners met delictgedrag maakt onderdeel uit van de afspraken die ik met de politie heb gemaakt. In 2008 zal een landelijk registratiemodel worden geïmplementeerd. Met deze registratie wordt beoogd: een beter inzicht te krijgen in de omvang van de groep, sneller gerichte begeleiding te kunnen realiseren en een dossier per jongere op te bouwen met het oog op de vervolging bij mogelijk toekomstig crimineel gedrag en beter inzicht te krijgen in de omvang van de groep.

In 2008 wordt een screeningsinstrument ontwikkeld en in pilots getest om twaalfminners te screenen op recidiverisico. Indien er sprake blijkt van serieuze risicofactoren, zal doorverwijzing plaatsvinden naar het Bureau Jeugdzorg.

Ouders spelen de belangrijkste rol in het leven van (jonge) kinderen als het gaat om overdragen van waarden en normen en corrigeren van gedrag. Indien ouders niet in staat zijn/blijken hun opvoedingsrol voldoende te vervullen kan hun via het Centrum voor Jeugd en Gezin, een aanbod tot ondersteuning op vrijwillige basis worden gedaan. Zijn de ouders daarvoor onvoldoende gemotiveerd, dan moeten hulpverleners het gezin niet loslaten maar aandringen op aanvaarding van ondersteuning. Uiteindelijk kan gedwongen hulpverlening in het kader van een ondertoezichtstelling (ots) mogelijk uitkomst bieden.

Veelal staat het probleem- en/of delictgedrag van de jongeren niet op zichzelf, maar maakt deel uit van een veel omvangrijker probleem. *Effectiviteit van de interventies* wordt vergroot indien deze zich richten op alle aspecten van het persoonlijke risicoprofiel van de jongere. Een op de persoon toegesneden sanctie vereist een adequaat diagnostisch instrumentarium en inzicht in de criminogene factoren zodat de rechterlijke macht onafhankelijk en gericht kan worden geadviseerd over de meest effectieve sanctie/maatregel en de Raad voor de Kinderbescherming, de justitiële jeugdinrichting en jeugdreclassering over de meest effectieve invulling hiervan. De maatregelen die eerder zijn aangekondigd worden met kracht doorgezet.

Het afgelopen jaar is in overleg met de ketenpartners binnen het jeugdstrafrecht een landelijk kader voor het diagnostische instrumentarium ontwikkeld. De afgelopen maanden is het huidige instrumentarium in de jeugdstrafrechtketen aan dit landelijke kader getoetst. Uit deze toetsing blijkt dat het instrumentarium op een aantal punten niet voldoet aan de geformuleerde eisen en moet worden verbeterd. Voor het eind van 2007 is in overleg met de ketenpartners een plan van aanpak gereed voor de aanpassing van het instrumentarium.

Het palet van effectief bewezen interventies wordt in de komende periode uitgebreid. In 2010 zijn voor de verschillende (combinaties van) criminogene factoren bij jeugdigen (die onderscheiden zijn naar recidiverisico licht, matig en hoog), voldoende effectieve gedragsinterventies beschik-

baar. Hiermee geven de minister en de staatssecretaris van Justitie invulling aan de motie Çörüz<sup>1</sup> waarin hij het kabinet verzoekt om de bestaande Erkenningscommissie Gedragsinterventies Justitie mandaat te geven om in ieder geval alle rijksprogramma's op effectiviteit en recidive te beoordelen en van een keurmerk te voorzien en gemeenten en provincies de mogelijkheid te bieden om hun projecten te laten beoordelen door deze commissie.

De persoonsgerichte aanpak zal voor bepaalde doelgroepen moeten worden verbeterd. Zo zijn er groepen jongeren die met ons interventiesysteem onvoldoende worden bereikt. Het gaat hierbij om moeilijk te motiveren jongeren, waaronder een relatief groot aantal Marokkaanse en Antilliaanse jongeren en om jongeren met ontwikkelings-, persoonlijkheids- en/of psychiatrische stoornissen. Hiervoor zullen specifieke interventies worden ontwikkeld. Succesvolle initiatieven uit de lokale praktijk zullen worden uitgewerkt in pilots met als uiteindelijk doel deze initiatieven landelijk te verbreden.

Maatregelen hebben de grootste invloed op het gedrag en daarmee het grootste preventieve effect op jongeren indien zij *snel en consequent* volgen op het regeloverschrijdende gedrag. Maar ook naar slachtoffers en de samenleving wordt door snel en consequent te reageren een helder signaal afgegeven dat regelovertrekend gedrag van jongeren niet wordt geaccepteerd.

Slechts wanneer snel en consequent wordt gestraft, zal een jongere de relatie ervaren tussen de begane overtreding/misdrijf en de daaropvolgende straf. De snelheid waarmee wordt gereageerd is daarmee van grote invloed op het verminderen van recidive. Het is daarom van belang dat de verschillende partners in de strafrechtketen hun aanpak snel, consequent en goed op elkaar afstemmen. De doorlooptijden zijn in de afgelopen jaren aanzienlijk teruggedrongen, maar voldoen nog niet aan mijn ambitieniveau. Ik laat een analyse uitvoeren van de huidige doorlooptijd en de knelpunten die zich daarbij voordoen. Dit zal uitmonden in een plan dat erop is gericht de doorlooptijd minimaal conform het ambitieniveau (de zgn «Kalsbeeknorm»<sup>2</sup>) te realiseren.

De persoonsgerichte aanpak zal tevens worden bevorderd met de inwerkingtreding van het wetsvoorstel gedragsbeïnvloeding jeugdigen (naar verwachting per 1 januari 2008). Dit wetsvoorstel biedt de rechter de mogelijkheid om alle jeugdsancties met elkaar te combineren en voegt aan de mogelijkheden een nieuwe maatregel toe (de gedragsbeïnvloedende maatregel). Hiermee kunnen meer op maat toegespitste sancties aan de jeugdige worden opgelegd en worden bijvoorbeeld de mogelijkheden voor gedwongen nazorg sterk uitgebreid.

Bepalend voor het welslagen van een strafrechtelijke interventie is het bieden van goede begeleiding bij terugkeer in de maatschappij na afloop van de interventie. Het sluitstuk van een sanctie/maatregel is de terugkeer in de maatschappij. Met het bieden van goede *nazorg* wordt aan een belangrijke randvoorwaarde voor het verminderen van recidive voldaan. Hierover zijn met de VNG afspraken gemaakt in het gesloten Bestuursakkoord. Goede nazorg behelst een op de persoon afgestemd reïntegratietraject. Het hierbij betrekken van de gemeentelijke voorzieningen is noodzakelijk. Op dit moment is deze nazorg nog niet voor alle categorieën jongeren voldoende geregeld.

De staatssecretaris van Justitie streeft ernaar om medio 2008 alle jongeren die de justitiële jeugdinrichting na een strafrechtelijk verblijf verlaten, een passende vorm van nazorg te bieden.

---

<sup>1</sup> Tweede Kamer, vergaderjaar 2006–2007, 30 332, nr. 13.

<sup>2</sup> Kalsbeeknorm: voor de drie verschillende afdoeningstrajecten in de jeugdstrafrechtketen zijn streefnormen geformuleerd. Het totale traject tussen het eerste verhoor van de politie en de beslissing van de (kinder)rechters in eerste aanleg moet binnen 6 maanden zijn afgerond.

Tot slot wordt verwezen naar de maatregelen die de Staatssecretaris van Justitie onlangs in haar brief aan Uw Kamer heeft aangekondigd naar aanleiding van het onderzoek onder de leiding van de Inspectie Jeugdzorg en de Algemene Rekenkamer naar de justitiële jeugdinrichtingen.<sup>1</sup>

### *Veiligheidshuizen*

Met de introductie van de Veiligheidshuizen zijn de samenwerkingsverbanden binnen de organisatie van de veiligheid sterk verbeterd. Dit kabinet streeft naar een brede landelijke toepassing van dit concept. In de grotere steden komen, waar dit nu nog niet het geval is, Veiligheidshuizen waarin gemeenten, jeugd- en zorginstellingen, politie en justitie samenwerken aan een persoonsgerichte en gebiedsgerichte aanpak van criminaliteit en overlast, waaronder in ieder geval jeugdcriminaliteit, veelplegers en huiselijk geweld. Preventie, repressie en nazorg worden hierin effectief op elkaar afgestemd, niet alleen voor de grotere steden zelf, maar ook voor de omliggende gemeenten. Daartoe zal in 2008 een uitbreiding plaatsvinden van het aantal Veiligheidshuizen, zodat er uiterlijk in 2009 sprake is van een landelijk dekkend systeem van Veiligheidshuizen. In meer dan 20 gebieden functioneren al Veiligheidshuizen. Vanaf 2008 worden de bestaande Veiligheidshuizen geborgd door middel van structurele financiering en via verdere ontwikkeling en uitbouw van gezamenlijke werkprocessen. Er zal extra worden geïnvesteerd in de samenwerking tussen gemeenten, jeugd- en zorginstellingen, politie en justitie in de aanpak van criminaliteit en overlast. Daarbij zal het kabinet stimuleren dat op lokaal niveau afspraken worden gemaakt over de aansluiting tussen de op te richten Centra voor Jeugd en Gezin, Zorgadviesteams op scholen en de Veiligheidshuizen.

Tot slot de persoonsgerichte aanpak van recidivisten. Met de persoonsgerichte aanpak wordt een reductie van de recidive nagestreefd met 10%. Voor jeugdigen is het doel om de 7-jaarsrecidive, dat wil zeggen het recidivepercentage binnen een periode 7 jaar na de tenuitvoerlegging van alle soorten sancties en maatregelen, te laten dalen met 10%, oftewel van 61,8% (geschatte percentage voor de uitstroom in 2002) naar 51,8%. Deze daling moet tot uiting komen in een daling van 2-jaars recidive, recidivepercentage binnen een periode van 2 jaar na uitstroom met 5,8%, oftewel van 35,9% recidive over de afgedane zaken in 2002 naar 30,1% over de afgedane zaken in 2008.

Voor volwassen ex-gedetineerden is het doel om de 7-jaarsrecidive na de tenuitvoerlegging te laten dalen met 10%, oftewel van 73,9% naar 63,9% (geschatte percentage voor de uitstroom in 2002). Deze daling moet tot uiting komen in een daling van het 2-jaars recidivepercentage met 7,7%, oftewel van 56,5% recidive over de afgedane zaken in 2002 naar 48,9% over de afgedane zaken in 2008.

Het WODC kan begin 2011 rapporteren over de 2-jaars recidive van 2008. Voor zowel jeugdigen als volwassenen is gekozen voor dezelfde ambitieuze doelstelling om de recidive met 10% terug te dringen.

De persoonsgerichte aanpak richt zich op: veelplegers, doelgerichte invoering van nieuwe trajecten rond voorwaardelijke (delen van) sancties (voorwaardelijke invrijheidstelling, optimalisering voorwaardelijke sancties, justitiële verslavingszorg), het verbeteren van de uitoefening van het toezicht, de invoering van het programma terugdringen recidive binnen het gevangeniswezen, het realiseren van een sluitende aanpak van Justitie en gemeenten ten aanzien van de aansluiting op detentie en het bieden van maatschappelijke vervolgvoorzieningen. De stand van zaken bij deze onderwerpen is als volgt.

---

<sup>1</sup> Tweede Kamer, vergaderjaar 2006–2007, 24 587, nr. 232 en 31 215, nr. 3.

### *Veelplegers*

De maatregel tot plaatsing in een Inrichting voor Stelselmatige Daders (ISD) is sinds oktober 2004 van kracht. De maatregel is tot op heden vooral opgelegd aan personen met een meer complexere problematiek dan eerder verondersteld (veelal een combinatie van verslaving en een psychische stoornis). Mede om die reden vindt momenteel een analyse plaats gericht op mogelijkheden voor verbeteringen in de tenuitvoerlegging. Bijzondere aandacht wordt besteed aan de samenhang tussen het justitieel aanbod en het zorgaanbod waarop de doelgroep na afloop van de tenuitvoerlegging van de maatregel is aangewezen.

De ISD-celcapaciteit wordt (nog) niet volledig benut. De verklaring voor onderbenutting moet vooral worden gezocht in de toename van de toeleiding naar drang-zorgtrajecten onder «dreiging» van het opleggen van de ISD-maatregel. Daarmee werkt de ISD-maatregel dus als een (stevige) stok achter de deur.

De uit de beschreven analyse voortvloeiende verbeteringen worden begin 2008 aan Uw Kamer gemeld.

### *Justitiële voorwaarden*

Justitiële voorwaarden kunnen worden afgestemd op het persoonlijke profiel van de justitiabele. Het voordeel van voorwaarden die gesteld zijn in justitieel kader is de stok achter de deur: overtreding van voorwaarden leidt tot omzetting in een onvoorwaardelijke straf. Bijvoorbeeld bij verslaafden kan juist deze justitiële stok achter de deur tot succesvolle deelname aan een verslavingszorgtraject leiden, met voorkomen van recidive tot gevolg.

Het wetsvoorstel voor de herinvoering van de voorwaardelijke invrijheidstelling is in behandeling bij de Eerste Kamer (naar verwachting kan dit wetsvoorstel met ingang van 1 juli 2008 ingevoerd worden), evenals het wetsvoorstel voor de verlenging van de voorwaardelijke beëindiging bij tbs (naar verwachting kan dit wetsvoorstel 1 januari 2008 worden ingevoerd). In juli 2007 is Uw Kamer geïnformeerd over het Justitieel verslavingsbeleid.<sup>1</sup> en de modernisering en differentiatie van het reclasseringstoezicht.<sup>2</sup> Het beleid gericht op het optimaal inzetten van voorwaardelijke sancties wordt vanaf januari 2008 beproefd in vier pilots (arrondissementen Amsterdam, Zwolle-Lelystad, Groningen en Maastrecht).

Om een daadwerkelijk bijdrage van justitiële voorwaarden aan de vermindering van recidive te bewerkstelligen komt het in deze kabinetsperiode aan op de uitvoering. Een samenhangende invoering van de verschillende nieuwe voorwaardelijke trajecten is daarvoor vereist. De persoonsgerichte aanpak vraagt daarnaast om een consequente overdracht tussen ketenpartners (reclasseringsorganisaties, OM, ZM, DJI, politie, GGZ).

### *Programma Terugdringen Recidive(TR)*

Sinds 2002 is vanuit het programma Terugdringen Recidive gewerkt aan een methode om de recidive te verminderen van volwassen gedetineerden die terugkeren in de samenleving. Dat gebeurt op basis van een samenwerkingsmodel voor gevangeniswezen en reclassering, met wetenschappelijk onderbouwde diagnostiek en gedragsinterventies én met een goede aansluiting op nazorg. Deze TR-methode is vanaf 2005 uitgevoerd in 5 clusters van het gevangeniswezen. Op dit moment zijn vijf gedragsinterventies (voorlopig) erkend.

Per 1 januari 2008 zal de landelijke implementatie van het samenwerkingsmodel gerealiseerd zijn. Medio 2008 zal er voor elke gedetineerde die daarvoor in aanmerking komt een reïntegratietraject conform de nieuwe werkwijze beschikbaar zijn.

---

<sup>1</sup> Tweede kamer, vergaderjaar 2006–2007, 31 110 nr. 1.

<sup>2</sup> Tweede Kamer, vergaderjaar 2006–2007, 29 270, nr. 14.

### *Reclasseringstoezicht*

Het kabinet acht een verregaande verbetering van het reclasserings- toezicht noodzakelijk. Het toezicht wordt afgestemd op het risico van overtreding van opgelegde voorwaarden. Justitiabelen, waarvoor een strikte controle noodzakelijk is, worden intensiever gevolgd, zodat signalen van terugval en dreigende recidive tijdig worden gesignaleerd en zonodig kan worden ingegrepen. Dit wordt in 2008 ingevoerd. Uit de extra middelen voor de reclassering zullen onder andere de kwaliteitsverbete- ring van het toezicht en de kwantitatieve uitbreiding worden bekostigd. De Staatssecretaris van Justitie is voornemens om voor reclasserings- activiteiten vanaf 2011 circa € 40 mln. extra te bestemmen.<sup>1</sup>

### *Aansluiting Nazorg*

Een goede aansluiting van een strafrechtelijk traject op maatschappelijke voorzieningen is een belangrijke voorwaarde voor het voorkomen van recidive.

Justitie draagt de zorg voor een naadloze overdracht van ex-gedetineer- den aan de gemeenten. Zoals eerder vermeldt worden hierover afspraken gemaakt in het kader van het gesloten Bestuursakkoord tussen Rijk en VNG.

In het gevangeniswezen zijn daartoe medewerkers maatschappelijke dienstverlening aangesteld die onder andere verantwoordelijk zijn voor een screening van gedetineerden op de meest relevante aandachts- gebieden (identiteitsbewijs, zorg, inkomen, scholing/onderwijs en huisves- ting) en een tijdige en adequate overdracht van deze informatie aan gemeenten.

Bij de nazorg aan (ex-)gedetineerden is een groot aantal actoren betrok- ken (gemeenten, zorginstellingen, woningbouwcorporaties, onderwijsin- stellingen). In het binnenkort te starten Programma Sluitende Aanpak Nazorg (looptijd t/m 2010) nemen het realiseren van een kwalitatieve verbetering op het niveau van de uitvoering én het maken van afspraken met alle gemeenten over hun inspanningen op het gebied van nazorg voor alle volwassen (ex-)justitiabelen een centrale plaats in. In het bijzonder wordt daarbij bezien in hoeverre maatschappelijk aanbod op terreinen als scholing en arbeidstoelichting voor ex-gedetineerden bereik- baar kan worden gemaakt. Ook worden afspraken gemaakt met betrokken departementen over het bevorderen van (en het waar nodig wegnemen van belemmeringen voor) de nazorg op het gebied van huisvesting, zorg en werk en inkomen. Dit wordt momenteel uitgewerkt in een Plan van Aanpak Aansluiting Nazorg dat begin 2008 door de staatssecretaris van Justitie aan Uw Kamer wordt aangeboden.

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

Met «ernstige vormen van criminaliteit» wordt in het Beleidsprogramma van het kabinet in het bijzonder bedoeld op *financieel-economische crimi- naliteit, cybercriminaliteit en georganiseerde misdaad*. Het betreft hier vormen van criminaliteit die voor de burger vaak minder direct zichtbaar zijn dan klassieke vormen van criminaliteit als diefstal en geweld. De schadelijke effecten ervan voor de samenleving zijn echter aanzienlijk. Financieel-economische criminaliteit werkt zeer ondermijnend voor het vertrouwen van burgers en bedrijven in het economisch verkeer en het tast de (financiële) integriteit van de samenleving aan. De onbegrensde mogelijkheden van ICT bieden criminelen tal van extra mogelijkheden om bestaande vormen van criminaliteit in een nieuw jasje te gieten (diefstal, kinderporno, fraude, oplichting), maar ook om nieuwe vormen van crimi- naliteit te plegen (zoals *hacking* en *phishing*). *Georganiseerde misdaad leidt tot uitbuiting van mensen (mensenhandel), productie, invoer en doorvoer van drugs en andere illegale goederen. Misdad mag niet lonen, want dit leidt tot witwaspraktijken, ongewenste investeringen met crimi-*

---

<sup>1</sup> Naar aanleiding van toezegging van de staatssecretaris van Justitie in het Algemeen Overleg over Modernisering van Reclasseringstoezicht d.d. 5 september 2007.



De komende jaren zijn extra inspanningen nodig om bovengenoemde ernstige vormen van criminaliteit krachtiger en effectiever te bestrijden. Uw Kamer heeft hiervoor tijdens de Algemene Politieke Beschouwingen, door aanvaarding van de motie Van Geel c.s., additionele financiële middelen ter beschikking gesteld. Nog voor de behandeling van de Justitiebegroting ontvangt Uw Kamer een Nota van Wijziging, waarbij nadere informatie wordt verstrekt over de precieze toedeling van deze middelen. Gemeenschappelijk kenmerk bij de aanpak ervan is dat strafrechtelijk optreden een onmisbaar element is en blijft en dat deze zal worden versterkt, maar dat daarnaast steviger wordt ingezet op preventieve en bestuurlijke maatregelen en op intensivering van internationale samenwerking. Deze hoofdlijnen komen terug in de concrete versterkingsprogramma's die vanaf begin 2008 worden geïmplementeerd voor een betere bestrijding van financieel-economische criminaliteit, cybercriminaliteit en georganiseerde misdaad. De implementatie van deze programma's, waar het kabinet extra middelen voor beschikbaar stelt, maakt deel uit van de Landelijke prioriteiten voor de politie 2008–2011<sup>1</sup>. De uitvoering van de programma's is ook opgenomen in de kaderbrief 2008 waarin de minister van Justitie met het OM de gezamenlijke beleidsprioriteiten vastlegt. Tot slot zijn in het Bestuursakkoord tussen het Rijk en de VNG afspraken gemaakt over de rol van gemeenten op het gebied van de bestuurlijke aanpak van criminaliteit.

In het hiernavolgende worden de hoofdlijnen van deze drie programma's beschreven. Ook wordt meer specifiek ingegaan op de thema's mensenhandel en prostitutie, bij wijze van kabinetsreactie op de vijfde rapportage van de Nationaal Rapporteur Mensenhandel en de bevindingen van de tweede evaluatie «opheffing bordeelverbod»<sup>2</sup>.

Omdat bij veel van de hierboven genoemde vormen van ernstige criminaliteit identiteitsfraude als instrument wordt gebruikt, zal in de loop van 2008 voorts een samenhangend pakket van maatregelen worden ingezet gericht op verbetering van de vaststelling en controle op identiteit en voorlichting aan burgers en bedrijfsleven. Daarbij zal worden gezien of aparte strafbaarstelling van identiteitsfraude een toegevoegde waarde kan hebben .

#### *1. Versterking aanpak financieel- economische criminaliteit*

Financieel-economische criminaliteit kent een groot aantal verschijningsvormen, die onder drie grotere noemers kunnen worden samengevat: fraude, witwassen en corruptie. Hoewel deze drie thema's elk geheel eigen dimensies hebben die een specifieke aanpak vergen, is het gemeenschappelijke kenmerk is dat het in alle gevallen gaat om illegale zelfverrijking en het aan het zicht van de overheid onttrekken van de opbrengsten daarvan. De komende jaren wordt een omvangrijk pakket aan maatregelen in uitvoering genomen dat ziet op versterking van de aanpak van financieel-economische criminaliteit in al zijn facetten. Hieronder volgt een korte beschrijving van de hoofdlijnen van dit versterkingsprogramma.

##### *a. fraudebestrijding*

Fraude is een omvangrijk, veelvormig en ook groeiend verschijnsel. De groei ervan wordt bevorderd door de opkomst van internet. Fraude tussen private partijen (burgers en ondernemingen) kent een grote verscheidenheid, onder meer verzekeringsfraude, identiteitsfraude (bijvoorbeeld via «phishing»-techniek) en faillissementsfraude. Fraude in de private sector

<sup>1</sup> Brief van de ministers van BZK en Justitie aan de Tweede Kamer van 13 juli 2007 (Kamerstuk II, 28 824, nr. 50).

<sup>2</sup> Conform mijn toezegging aan Uw Kamer in mijn brieven van respectievelijk 12 juli 2007 (Kamerstuk II, 23 638, nr. 32) en 23 april 2007 (Kamerstuk II, 25 437, nr. 54).

levert niet alleen forse financiële schade op voor burgers en bedrijven, maar is ook fnuikend voor het vertrouwen in het economische verkeer. Daarnaast vindt fraude plaats in het verkeer tussen burgers en overheid, in de sfeer van belastingen, uitkeringen en subsidies («verticale» fraude). Krachtig optreden daartegen is noodzakelijk omdat dit soort fraude de basis voor het vertrouwen van burgers in een rechtvaardige verdeling van baten en lasten in de samenleving aantast. Dit geldt niet alleen voor Nederland, onze open markteconomie en onze verplichtingen in EU-verband dwingen ons daarbij ook over de grenzen heen te kijken.

Centraal uitgangspunt van de fraudeaanpak is preventie: belanghebbenden kunnen en moeten zelf de nodige maatregelen nemen om de kans op het plegen van fraude te verkleinen. Waar preventie alleen niet voldoende is, volgt een gedifferentieerde aanpak: een snelle en lichte correctie als het gaat om incidentele fraude, snelle en stevige strafrechtelijke handhaving in gevallen van stelselmatige of planmatige fraude.

De overheid zal het versterken van de preventieve aanpak de komende jaren ondersteunen door, in het kader van het Actieplan Veilig Ondernemen deel 3<sup>1</sup>, de publiek-private samenwerking verder uit te bouwen. Daarbij zal ook het NPC, waarin overheid en bedrijfsleven participeren, worden benut. Het gaat om maatregelen als: (1) het geven van voorlichting aan branches en consumentenorganisaties over risico's en te treffen maatregelen; (2) de inrichting van een hulpdienst of meldpunten voor slachtoffers van oplichting (3) het stimuleren van technische innovaties, zoals betere beveiliging van betaalkaarten en geldautomaten; (4) het versterken van de aanpak van faillissementsfraude en verzekeringsfraude.

Ook de strafrechtelijke handhaving, het sluitstuk van de fraudebestrijding, krijgt vanaf 2008 een extra impuls door een gefaseerde versterking van specialistische expertise bij het OM (i.c. het Functioneel Parket). Op dit moment bezien de ministers van Justitie en van BZK samen met OM en politie hoe de voorziene versterking van de financiële opsporing ook kan worden vormgegeven via het versterken van de capaciteit van de bovenregionale fraudeteams. Voor eind 2007 zal de besluitvorming over de concrete toedeling van deze extra middelen worden afgerond.

#### *b. krachtiger aanpak witwassen*

Witwassen is een ernstige vorm van misdaad die tot doel heeft criminele winsten aan het zicht te onttrekken en deze een schijnbaar legaal karakter te verschaffen door herinvestering. Dit tast de integriteit van het financiële en economische verkeer aan en leidt tot vermenging van (georganiseerde) misdaad met de legale economie. De komende jaren zal de witwasbestrijding worden geïntensiveerd door een combinatie van maatregelen. In de eerste plaats komt er extra capaciteit bij de FIOD-ECD, primair om witwassen als zelfstandig fenomeen in relatie tot de financiële sector op te sporen, waarbij ook gebruik gemaakt zal worden van informatie van het Meldpunt Ongebruikelijke Transacties (MOT). Ook maakt deze extra capaciteit het beter mogelijk om door te rechercheren, waardoor gelegenheidsstructuren en facilitatoren beter in beeld kunnen worden gebracht en aangepakt. Ook bij politie en OM krijgt het financiële rechercheren een extra impuls om de bestrijding van witwassen tot een integraal onderdeel van het opsporingsproces te maken, waardoor ook andere vormen van (georganiseerde) misdaad waaronder drugscriminaliteit krachtiger en beter kunnen worden bestreden. De besluitvorming over de concrete toedeling van de extra capaciteit aan de diverse organisaties wordt voor het eind van 2007 afgerond. Daarmee wordt tevens uitvoering gegeven aan de motie Anker c.s.<sup>2</sup> In de tweede plaats moet de handhaving slimmer worden, onder meer door de uitwisseling van informatie tussen handhavingdiensten te verbeteren en de onderlinge samenwerking te

<sup>1</sup> Zie hierover ook paragraaf 4.3.

<sup>2</sup> Tweede Kamer, vergaderjaar 2006–2007, 23 760, nr.25. Motie van het lid Anker c.s. van 5 juli 2007 die oproept om veel vaker een financieel opsporingstraject te volgen bij drugsgelateerde feiten.

versterken. Ook bij de versterking van de bestuurlijke aanpak (zie hierna onder III) vormt dit een belangrijk aandachtspunt.

#### *c. versterken afnemen criminele winsten*

Vanuit de gedachte «misdadig mag niet lonen» krijgt het afnemen van crimineel vermogen de komende jaren een extra impuls<sup>1</sup>. Het streven is om daarbij naast de toepassing van de ontnemingswetgeving («Plukze») ook andere instrumenten in te zetten waarmee criminele winsten kunnen worden afgepakt, zoals fiscale maatregelen, verbeurdverklaring en afroomboetes. Welk instrument wanneer wordt ingezet, zal afhangen van de inschatting wat in een bepaald geval het meest effectief is. Thans wordt bezien op welke wijze wijziging van het wettelijke instrumentarium kan bijdragen aan een effectiever gebruik van de mogelijkheden tot ontneming van wederrechtelijk verkregen voordeel. Tot slot wordt vanaf 2008 de expertise binnen de politie versterkt, in termen van capaciteit en kwaliteit, voor de behandeling van zwaardere, complexe ontnemingszaken. Om ook het internationale ontnemen te verbeteren zal een verdere versterking plaatsvinden van het Bureau Ontnemings-wetgeving OM (BOOM). Bovendien wordt het BOOM uitgebouwd tot EU «contactpoint» voor internationale ontnemingszaken.

#### *d. corruptiebestrijding*

Hoewel de beschikbare gegevens over ambtelijke corruptie in ons land tot op heden niet wijzen op een omvangrijk probleem, blijken er wel sectoren te zijn waar de kwetsbaarheid voor omkoping fors is. In de publieke sector gaat het hier bijvoorbeeld om de in- en verkoopfunctie, de subsidie- en vergunningverstrekking, de verstrekking van paspoorten en vergunningen tot verblijf. In de private sector bestaat een door internationalisering van handel en productie toenemende kwetsbaarheid voor omkoping. De afgelopen jaren zijn al veel maatregelen genomen ter preventie en ter versterking van de strafrechtelijke aanpak van corruptie. Om de handhaving op een hoog peil te kunnen houden wordt de komende jaren de capaciteit van de primair verantwoordelijke organisaties (Rijksrecherche en OM) uitgebreid. Dit is nodig voor een versterking van de informatiepositie en het uitvoeren van extra opsporingsonderzoeken. In dat kader zal de samenwerking tussen OM, FIOD-ECD en Rijksrecherche verder worden uitgebouwd.

#### *II. intensivering bestrijding cybercriminaliteit*

De voortschrijdende informatie- en communicatietechnologie (hierna ICT) heeft de mogelijkheden voor het vergaren en verspreiden van informatie en onderlinge communicatie explosief vergroot. De langzamerhand onbegrensde mogelijkheden van ICT, en internet in het bijzonder, hebben een keerzijde: in de criminele wereld neemt het besef toe dat de kwetsbaarheden van de systemen misbruikt kunnen worden (bijvoorbeeld door online fraude) en dat er veel geld mee te verdienen valt. Behalve het faciliteren van al bestaande vormen van criminaliteit (diefstal, kinderporno, fraude, oplichting, terrorisme) zijn er nieuwe verschijningsvormen van criminaliteit ontstaan (zoals *hacking* en *phishing*). De komende jaren zal aanvullend aan wat al aan incidentele maatregelen is getroffen nu ook een pakket aan maatregelen worden geïmplementeerd om de bestrijding van cybercriminaliteit in Nederland structureel op een adequaat niveau te brengen en te houden, dat wil zeggen dat OM en politie voldoende in staat zijn dit als «normaal» onderdeel van hun dagelijkse werkzaamheden effectief uit te voeren. Het betreft hier een combinatie van maatregelen in de sfeer van wetenschappelijk onderzoek, preventie, organisatorische verbeteringen binnen OM en politie, vergroting van deskundigheid, versterking van capaciteit en expertise in de strafrechtelijke keten en inter-

<sup>1</sup> Op 6 december 2006 (TK, 2006–2007, 28 684, nr. 104) is aan de Tweede Kamer schriftelijk medegedeeld dat de beleidsvoornemens over ontneming onderdeel zullen uitmaken van het voornemen tot versterking van de bestrijding van financieel economische criminaliteit. Hieronder valt tevens hetgeen is bedoeld met de motie van de leden Weekers en Van Haersma Buma (TK, 2006–2007, 28 684, nr. 97).

nationale samenwerking en daar waar nodig het voorzien in wettelijke lacunes.

#### *onderzoek*

Omdat cybercriminaliteit een betrekkelijk nieuw fenomeen is, is er nog te weinig bekend over de aard en omvang ervan, alsmede over de effectiviteit van bestrijdingsmogelijkheden. Via wetenschappelijk onderzoek zal de komende jaren meer inzicht in de aard, de verschijningsvormen en de daders van cybercrime worden verkregen. Zeer binnenkort wordt in dit kader een eerste onderzoek van het WODC afgerond en in het tweede kwartaal van 2008 zal – zoals toegezegd aan Uw Kamer naar aanleiding van de motie Van der Staaij en Rouvoet van 17 mei 2006 – een onderzoek worden afgerond naar het filteren en blokkeren van internetsites waarop kinderpornografie is aangetroffen.

#### *preventie*

In het kader van preventie van cybercrime zijn de afgelopen jaren zowel door de overheid als door het bedrijfsleven reeds de nodige initiatieven gestart. Van belang is dat burgers en bedrijven zelf de nodige maatregelen nemen voor een veilige elektronische communicatie. Bevorderen van het bewustzijn en de kennis over en de beschikbaarheid van hulpmiddelen door de overheid en onderlinge samenwerking tussen partijen is daarvoor een voorwaarde.

In de loop van 2008 zullen de ministeries van Justitie, Economische Zaken en BZK, met medewerking van de handhavinginstanties, meldpunten en vertegenwoordigers van het bedrijfsleven en consumenten, gezamenlijk concrete maatregelen op dit terrein worden uitwerken.

#### *organisatie, deskundigheid en capaciteit*

De voorgestane verbeteringen op dit vlak moeten worden bereikt langs vijf actielijnen:

Organisatorische en personele maatregelen om de bestrijding van cybercrime structureel op alle niveaus binnen de organisatie van politie en OM te borgen. Projecten die in dit kader zullen worden uitgevoerd, zijn een inventarisatie van de bestaande organisatie-onderdelen en hun presterend vermogen op het terrein van de bestrijding van cybercrime; een evaluatie van het tot nu toe binnen de politie gevoerde beleid en een analyse van het opsporingsproces om de procesmatige omissies in de organisatie bloot te leggen;

Bewerkstelligen dat er voldoende opleidingen en trainingen komen voor medewerkers die cybercrime moeten bestrijden. Het betreft zowel opleidingen en trainingen van een meer algemeen karakter, als meer specialistische, geavanceerde (aspecten van bestaande) opleidingen;

Innovatie: het vermogen van de politieorganisatie om te anticiperen en te reageren op de nieuwe uitdagingen die de toenemende digitalisering van de samenleving stelt, moet worden versterkt. Naast kennis over de criminogene problematiek van cybercrime gaat het hierbij om het verwerven van de meest geavanceerd digitale methoden en technieken voor het kwalitatief goed inrichten van digitaal opsporen;

Maatregelen, gericht op het breder bekend maken en stimuleren van «good practices» binnen politie en OM;

Tot slot is op korte termijn professionalisering en versterking nodig van de bestaande opsporings- en vervolgingscapaciteit op het vlak van de bestrijding van cybercrime binnen alle niveaus van OM en politie. Prioritaire aandacht hierbij zal, naast de bestrijding van kinderpornografie op internet, uitgaan naar de bestrijding van zware, georganiseerde misdaad en financieel-economische criminaliteit. In de beginfase (2008–2009) zal daarvoor snelle «externe» inhuur van expertise van buiten nodig zijn, die zal worden toegevoegd aan zittende medewerkers die in lopende onderzoeken als het ware «training on the job» krijgen.

### *Internationale samenwerking*

Mede op basis van de mededeling die de Europese Commissie in het voorjaar van 2007 heeft uitgebracht over de bestrijding van cybercrime zal de internationale aanpak het komende jaar worden geïntensiveerd en beter worden afgestemd op de nationale aanpak.

### *III. Versterking aanpak georganiseerde misdaad*

De aanpak van georganiseerde misdaad zal de komende jaren worden geïntensiveerd in de vorm van het programma versterking aanpak georganiseerde misdaad (PVAGM).

De versterking van de aanpak krijgt zijn beslag in de vorm van een onderling samenhangend pakket aan concrete initiatieven en versterkingsmaatregelen binnen de drie centrale pijlers van de bestrijding van georganiseerde misdaad: (1) preventieve en bestuurlijke aanpak; (2) strafrechtelijke aanpak en (3) internationale samenwerking. Daarbij wordt vanzelfsprekend voortgebouwd op initiatieven die al eerder in gang zijn gezet<sup>1</sup>, maar waar nodig zullen deze worden versneld, versterkt en aangevuld.

Tegelijkertijd wordt een vernieuwende, operationele werkwijze geïntroduceerd in de vorm van een programmatische aanpak op een viertal thema's: mensenhandel, georganiseerde hennepcultuur, misbruik van vastgoed voor criminele doeleinden en verweving van onderwereld en bovenwereld, in de vorm van een concreet samenwerkingsproject tussen de Rijksoverheid en de lokale autoriteiten in Amsterdam.

De kracht van een programmatische aanpak is dat onder regie van een landelijke taskforce een gezamenlijke inzet plaatsvindt van OM, politie, andere relevante handhavingsdiensten en organisaties en zowel lokale als landelijke bestuurlijke autoriteiten. Daardoor wordt het mogelijk de problemen in de volle breedte en ook op alle niveaus (lokaal-bovenregionaal-landelijk-internationaal) aan te pakken. Het doel is niet alleen om criminele samenwerkingsverbanden te ontmantelen en individuele daders voor de rechter te brengen, maar vooral ook om onderliggende gelegenheidsstructuren en meer structurele factoren die de georganiseerde misdaad bedoeld of onbedoeld faciliteren, in beeld te krijgen en aan te pakken.

#### *a. bestuurlijke en preventieve aanpak*

Hoewel een groot deel van georganiseerde misdaad in Nederland trans-criminaliteit is – criminele groeperingen zijn vaak betrokken bij illegale, grensoverschrijdende handel en smokkel van drugs, wapens en mensen – heeft deze vrijwel altijd een stevige lokale inbedding. Criminele organisaties kunnen niet functioneren zonder gebruik te maken van dezelfde infrastructuur die ook de legale economie faciliteert: transport, opslag, distributie, financiële en juridische dienstverlening. Dat biedt goede aanknopingspunten om barrières op te werpen en gelegenheidsstructuren die misdaadbevorderend werken, aan te pakken. Dit uitgangspunt ligt aan de basis van de preventieve en bestuurlijke aanpak van georganiseerde misdaad, die de komende jaren een extra impuls zal krijgen.

Onder regie van de minister van BZK wordt begin 2008 een «actieprogramma bestuurlijke aanpak» opgesteld dat zich onder andere richt op het verhogen van de bewustwording voor risico's van innesteling van georganiseerde misdaad op lokaal niveau, op het vergroten van de slagkracht en het versterken van de informatiepositie van het lokale bestuur. Daartoe zal onder andere een netwerk van zes expertisecentra worden ingericht. Andere belangrijke onderdelen van dit actieprogramma zijn het waar mogelijk verbeteren of vereenvoudigen van de informatie-uitwisseling

---

<sup>1</sup> Zie onder meer mijn brief aan Uw Kamer van 11 juli 2006 (Tweede Kamer, vergaderjaar 2006–2007, 29 911, nr. 4).

ling tussen bestuurlijke overheden en handhavingdiensten en internationale samenwerking bij de bestuurlijke aanpak.

Ook wordt de werking en toepassing van de Wet Bibob verbeterd, op basis van de uitkomsten van de in juli 2007 verschenen evaluatie<sup>1</sup>. Voorzien is onder meer in uitbreiding van de personele capaciteit van het landelijk bureau Bibob om de doorlooptijden te verkorten en het aantal te behandelen aanvragen te verhogen. Ook vindt nog in 2007 besluitvorming plaats over de wenselijkheid van uitbreiding van de werkingsfeer van de wet Bibob tot andere branches en over de mogelijkheid om te komen tot «verkorte adviezen» van het landelijk bureau Bibob aan gemeenten. Dit mede naar aanleiding van signalen van lokale overheden. Omdat informatie uit witwasonderzoeken betrokken kan worden bij het opstellen van een Bibob-advies, komen de verbeteringen van het Bibob-instrumentarium ook ten goede aan de witwasbestrijding.

#### *b. strafrechtelijke aanpak*

Het veelvormige en fluïde karakter van de georganiseerde misdaad in Nederland stelt specifieke eisen aan de inrichting van de strafrechtelijke bestrijding ervan: OM en politie moeten voldoende flexibel en wendbaar zijn en kunnen opereren op lokaal, landelijk en internationaal niveau. Ook moeten informatie en kennis gemakkelijk en tijdig toegankelijk zijn en moet expertise worden ontwikkeld en geborgd. Een gezamenlijke werkgroep van OM en politie ontwikkelt in 2008 voorstellen voor betere en meer diepgravende informatie-analyse op het gebied van georganiseerde misdaad. Daartoe worden extra financiële middelen beschikbaar gesteld, om zowel de kwaliteit als de capaciteit van de informatieanalyse te versterken. Voorts worden in de periode 2008–2010 nadere maatregelen getroffen voor een verdere professionalisering van de Nationale Recherche en voor het realiseren van een intensievere samenwerking tussen de verschillende rechercheonderdelen van de politie (lokaal-bovenregionaal-landelijk). Tot slot zullen de versterking van de financiële opsporing, het afnemen van crimineel vermogen en de witwasbestrijding, die hierboven zijn beschreven bij het versterkingsprogramma financieel-economische criminaliteit, een belangrijke bijdrage leveren aan de versterking van de strafrechtelijke aanpak van georganiseerde misdaad en cyber-criminaliteit.

#### *c. internationale samenwerking*

De focus bij het versterken van de internationale dimensie van de misdaadbestrijding ligt op het creëren van condities die de praktische, operationele samenwerking bevorderen. Het visiedocument «*De normaalste zaak van de wereld*» van de *Nederlandse politie*<sup>2</sup> levert daarvoor belangrijke input. In 2007/2008 worden concrete maatregelen uitgewerkt om de samenwerking van politie en OM met Europol te verbeteren en om grensoverschrijdende informatie-uitwisseling tussen opsporingsdiensten te vereenvoudigen conform het daarvoor in EU-verband ontwikkelde kader. In dit verband zal Nederland het initiatief nemen om samen met andere EU-landen uit de Noordwestelijke regio tot een operationeel samenwerkingsverband te komen voor de aanpak van een door die landen gemeenschappelijk gekozen vorm van grensoverschrijdende, georganiseerde misdaad. In de loop van 2008 voeren OM en politie samen met het Ministerie van Justitie een inventarisatie uit ten behoeve van verdere verbeteringen op het gebied van de internationale rechtshulp. Eveneens in 2008 onderzoekt het ministerie van Justitie samen met het OM en de politie hoe de mogelijkheden tot samenwerking kunnen worden verbeterd met niet EU-landen die van belang zijn als bron- of transitland voor georganiseerde misdaad.

<sup>1</sup> Brief van de ministers van Justitie en BZK aan de Tweede Kamer van 16 juli 2007 (Kamerstuk II, 31 109, nr. 1).

<sup>2</sup> De normaalste zaak van de wereld. Visie op de internationalisering van de Nederlandse politie, KLPD, 2007.

*d. programmatische aanpak hennepsteelt, misbruik vastgoed, mensenhandel en project Emergo*

De Minister van Justitie heeft in nauwe samenspraak met zijn ambtgenoten van BZK en Financiën en vertegenwoordigers van OM, politie en lokaal bestuur gekozen voor het inrichten van een zogenaamde «programmatische aanpak» op de thema's «georganiseerde hennepsteelt», «misbruik van vastgoed» en «mensenhandel». Ook wordt via het project Emergo een ketenbrede aanpak gestart van criminele machtsconcentraties in het centrum van Amsterdam. In alle gevallen gaat het om ernstige vormen van misdaad of verwevenheid van onderwereld en bovenwereld, die zich bij uitstek lenen voor een gecombineerde inzet van bestuur, politie, OM en private partijen, zoals ook in bredere zin wordt nagestreefd met het eerder genoemde actieplan bestuurlijke aanpak. De complexiteit van de problematiek vergt een ketenbrede aanpak en zeer intensieve samenwerking en wisselwerking tussen het lokale en het landelijke niveau. Op elk thema zal een landelijke taskforce zorgdragen voor de noodzakelijke regie en afstemming, ook met de Rijksoverheid die een belangrijke rol zal vervullen indien zich knelpunten of belemmeringen voordoen die alleen op landelijk of internationaal niveau kunnen worden aangepakt.

*Aanpak georganiseerde hennepsteelt*

Naast en in aanvulling op de integrale aanpak van overlastgevend huisteelt, die de afgelopen jaren onder regie van veel gemeenten met toenevend succes vorm krijgt, wordt de komende jaren extra aandacht gegeven aan het aanpakken van criminele organisaties die een rol spelen bij de (grootschalige) hennepsteelt. De ervaringen die sinds eind 2005 in zes zuidelijke politieregio's zijn opgedaan onder regie van het parket Roermond en de bevindingen van het recent aan Uw Kamer aangeboden rapport «de Wereld achter de wietteelt» zullen de basis vormen voor de aanpak van de komende jaren. Daartoe zal begin 2008 een landelijke taskforce «georganiseerde hennepsteelt» van start gaan waarin alle bij de aanpak betrokken handhavingsdiensten, overheden en private partijen zullen participeren. Waar versterking van het bestuurlijke instrumentarium gewenst is, zal dit worden meegenomen bij de uitwerking van het eerder genoemde actieplan bestuurlijke aanpak dat thans onder regie van de Minister van BZK wordt ontwikkeld. Doel van de aanpak is dat eind 2011 een zichtbare reductie is bewerkstelligd van de grootschalige hennepsteelt in Nederland en dat het normaliseringsproces dat zich rondom het kweken van hennep heeft voltrokken, wordt doorbroken. De taskforce zal zich in eerste instantie richten op het verkrijgen van meer inzicht in criminele samenwerkingsverbanden en hun werkwijze, om op basis daarvan een «barrièremodel» voor de aanpak van hennepsteelt te ontwikkelen (ten behoeve van een gerichte aanpak van de verschillende schakels in de logistieke keten van de georganiseerde hennepsteelt, waaronder de growshops). De aanpak is voorts gericht op de opsporing en ontmanteling van criminele samenwerking-verbanden en op het aanpakken van factoren en gelegenheidsstructuren die de grootschalige hennepsteelt bevorderen of faciliteren. Een dadergerichte aanpak van hennepkwekers (volgens de zogenaamde «patseraanpak») en versterking van de strafrechtelijke aanpak via de financiële invalshoek zullen ook onderdeel van de aanpak zijn.

*Bestrijding misbruik vastgoed*

De onroerend goed sector is kwetsbaar voor misbruik en beïnvloeding door criminele organisaties, zoals uit verschillende studies is gebleken. Het streven is erop gericht dat eind 2011 effectieve drempels zijn opgeworpen zodat de mogelijkheden tot misbruik van de vastgoedsector voor en door de georganiseerde misdaad merkbaar zijn verminderd. Belang-

rijke randvoorwaarde daarvoor is dat de betrokken overheidsdiensten op landelijk en lokaal niveau de krachten bundelen en waar nodig samenwerking zoeken met private partijen en specifieke beroepsgroepen. In de zomer van 2007 is daartoe een landelijke werkgroep geformeerd door de ministeries van Justitie en Financiën waarin de betrokken overheidsdiensten zijn vertegenwoordigd. Voorzien is in een aanpak die bestaat uit een combinatie van strafrechtelijke preventieve, bestuurlijke en internationale maatregelen. In 2007 is de Actie Vastgoed van de Belastingdienst gestart: de komende 4 jaar richt de Belastingdienst zich specifiek op alle met vastgoed samenhangende fiscale risico's, zoals projectontwikkeling, bouw, aan- en verkoop, financiering en exploitatie met het oog op witwassen. Het OM en de politie zullen aansluiten bij de Actie Vastgoed met als doel de operationele samenwerking tussen de betrokken diensten en de onderlinge informatie-uitwisseling te versterken. Ook de eerder beschreven versterking van de aanpak van de financiële kanten van misdaad, inclusief de witwasbestrijding, is mede gericht op het tegengaan van misbruik van de vastgoedsector. Daarbij zal ook gebruik worden gemaakt van het typologieënrapport van de Financial Action Task Force (FATF) dat onlangs werd vastgesteld over witwassen en financiering van terrorisme met behulp van de vastgoedsector.

Mede naar aanleiding van de conclusies van het in maart 2007 aan Uw Kamer aangeboden rapport «Malafide activiteiten in de vastgoedsector»<sup>1</sup> zal de komende jaren extra aandacht worden gegeven aan het tegengaan van misbruik van zogenaamde ABC-transacties. Daartoe heeft de Koninklijke Notariële Beroepsorganisatie (KNB) in augustus 2007 een checklist opgesteld die notarissen een praktisch hulpmiddel biedt om risico's of misbruik tijdig te kunnen onderkennen. Voorts zal de projectminister, samen met de Staatssecretaris van Financiën, nog dit jaar een wetsvoorstel tot wijziging van de Wet op het Notarisambt voorleggen aan de Ministerraad. Dit wetsvoorstel strekt ertoe een verplichting voor de notaris te introduceren om in bepaalde gevallen aan de Belastingdienst nadere gegevens te verstrekken over financiële transacties die via de derde-rekening plaatsvinden. Meer in algemene zin zal ook de uitvoering van het kabinetsstandpunt over de aanbevelingen in het rapport van de commissie-Hammerstein bijdragen aan een vergroting van de kwaliteit en de integriteit van het notariaat.<sup>2</sup>

In het actieplan bestuurlijke aanpak zal tot slot aandacht worden besteed aan maatregelen die het lokale bestuur kan treffen ter bestrijding van misbruik van vastgoed.

#### *Project Emergo*

In juli 2007 is het project Emergo van start gegaan, een samenwerkingsverband tussen het Rijk (Justitie, BZK en Financiën) en de lokale autoriteiten in Amsterdam (het gemeentebestuur, het lokale parket, het korps Amsterdam-Amstelland en de Belastingdienst). Doel van het project is om de criminele machtsconcentraties, witwasconstructies en achterliggende gelegenheidsstructuren te bestrijden zoals die zich in de binnenstad van Amsterdam manifesteren en om meer inzicht te krijgen in succesvolle handhavings- en interventiestrategieën. Het project loopt tot begin 2011 en bestaat uit gecoördineerde handhavingsacties van OM, politie, bestuur en Belastingdienst, ondersteund door analyse en wetenschappelijk onderzoek. Het proces wordt ondersteund door een onderzoeksteam, dat tevens zal voorzien in een evaluatie van de resultaten. Op basis daarvan zal worden bezien of de opgedane ervaringen en de ontwikkelde handhavingstrategieën breder in het land inzetbaar zijn, waar mogelijk als onderdeel van het actieprogramma bestuurlijke aanpak.

<sup>1</sup> Mijn brief aan Uw Kamer van 6 maart 2007 (Kamerstuk II, 29 911, nr. 6), zoals besproken in een Algemeen Overleg met de Tweede Kamer op 26 april 2007.

<sup>2</sup> Mijn brieven aan Uw Kamer van 28 september 2005 (Kamerstuk II, 23 706, nr. 62) en van 7 februari 2006 (Kamerstuk II, 23 706, nr. 64), waarover op 29 juni 2007 een Algemeen Overleg met de Tweede Kamer plaatsvond.



### *Aanpak mensenhandel*

Mensenhandel is een zeer ernstige vorm van georganiseerde misdaad die alleen effectief bestreden kan worden door een integrale aanpak, dat wil zeggen door een gecombineerde inzet van strafrecht, preventieve, bestuurlijke en internationale maatregelen, zowel op lokaal als landelijk niveau. Om de gewenste versterking van deze aanpak te realiseren wordt nog voor het eind van 2007 een landelijke taskforce mensenhandel ingericht die de diverse partijen om tafel brengt, knelpunten signaleert en oplost, zorgt dat best practices worden uitgewisseld en de lokale/regionale aanpak ondersteunt. Doel van de aanpak is om mensenhandel in Nederland en de uitwassen in de prostitutiebranche en overige sectoren fors terug te dringen. De conclusies en aanbevelingen van de Nationaal Rapporteur Mensenhandel (NRM 2007) en de ervaringen die OM, politie en bestuur de afgelopen periode hebben opgedaan naar aanleiding van het onderzoek «Sneep» vormen het vertrekpunt voor de werkzaamheden van de taskforce. De effecten van de aanpak moeten zichtbaar worden in de eerstvolgende rapportage van de Nationaal Rapporteur Mensenhandel.

Onderdeel van de aanpak is uiteraard het opsporen en ontmantelen van criminele samenwerkingsverbanden die zich bezighouden met mensenhandel. Andere, meer op de (middel)lange-termijn gerichte elementen zijn: een verdere verfijning van het zogenaamde barrièremodel (gericht op het identificeren en gericht aanpakken van de diverse schakels in de criminele mensenhandelketen), intensievere samenwerking van ketenpartners op lokaal/regionaal niveau en het vroegtijdig betrekken van bestuurlijke partners door politie en OM. Binnen de strafrechtelijke aanpak zal meer aandacht gegeven worden aan financieel rechercheren op basis van MOT-informatie en ontneming. In aanvulling op de aanpassingen inzake de verblijfpositie van slachtoffers van mensenhandel genoemd in de brief van de Staatssecretaris van Justitie van 18 oktober 2007 zal ook de aanbeveling van de Nationaal Rapporteur Mensenhandel om bij het verlenen van voortgezet verblijf ook een veroordeling voor een ander delict mee te wegen, mits er aangifte is gedaan van mensenhandel en dit delict ook ten laste is gelegd, in het beleid worden opgenomen.

In internationaal verband ligt de focus op versterking van de operationele samenwerking met buurlanden, intensivering van de samenwerking met herkomstlanden van slachtoffers (zoals Roemenië, Bulgarije, Nigeria). Waar mogelijk zal Nederland ook aansluiten bij initiatieven die in EU-verband worden genomen. Voorts is wetgeving in voorbereiding ter goedkeuring en uitvoering van het Verdrag van de Raad van Europa inzake bestrijding van mensenhandel.

Overigens zullen de bewindslieden van Justitie Uw Kamer nog een notitie zenden over met name preventieve acties die zij op het terrein van de aanpak van mensenhandel willen uitwerken.

De aanpak van jeugdprostitutie en het fenomeen «loverboys» zullen een integraal onderdeel uitmaken van de bredere aanpak van mensenhandel. Ook is een aantal maatregelen voorzien die specifiek betrekking hebben op preventie (verhogen van weerbaarheid en voorlichting, vooral ten aanzien van minderjarigen; ketenaanpak en signalering binnen gemeenten) en het verbeteren van de opvangmogelijkheden voor slachtoffers van mensenhandel (Justitie en VWS) en maatregelen in de sfeer van controle op de arbeidsmarkt (SZW). Voorts worden maatregelen getroffen om meer inzicht te krijgen in de aard en omvang van jeugdprostitutie, onder meer in de vorm van een verbeterde registratie door de Stichting tegen Mensenhandel en een eind 2007 te starten onderzoek naar seksueel misbruik van en jeugdprostitutie door minderjarige jongens.

### *Prostitutie*

Zoals aangekondigd in het Beleidsprogramma van het kabinet zal een aantal specifieke maatregelen worden getroffen om de gesignaleerde misstanden in de prostitutiesector krachtig aan te pakken. De voorgenomen aanpak is in belangrijke mate gebaseerd op de bevindingen uit de tweede evaluatie «opheffing bordeelverbod» en de vijfde rapportage van de Nationaal Rapporteur Mensenhandel. Centrale pijler van de aanpak wordt gevormd door een «kaderwet vergunningen prostitutie» met daarin een vergunningplicht voor gemeenten. In de wet zullen inrichtingseisen, werkomstandigheden, het beheer, de handhaving en de mogelijkheid van een nul-optie voor gemeenten worden vastgelegd. Speciale aandacht zal besteed worden aan de eisen die gesteld moeten worden aan prostitutie via escort of internet. Bij de invulling van de wet wordt gestreefd naar een optimale mix van wettelijke regels en nadere uitwerking in afspraken met gemeenten. Voor eind 2007 vindt een inventarisatie plaats van de mogelijke inhoud van de wet en de voor- en nadelen van de verschillende opties. De minister van BZK zal in nauwe samenwerking met de projectminister het wetsvoorstel voor de kaderwet opstellen. De minister van Justitie is voorts verantwoordelijk voor het onderzoek naar de mogelijkheden om de klant persoonlijk strafrechtelijk aansprakelijk te stellen wanneer deze gebruik maakt van de diensten van een illegale prostituee of een slachtoffer van mensenhandel. Dit onderzoek loopt parallel aan het traject voor de kaderwet en zal in 2008 gereed zijn. Het ontwerp voor de kaderwet vergunningen prostitutie zal in 2008 worden ingediend bij Uw Kamer en het streven is de wet in 2009 in werking te laten treden. Bij de opstelling van het wetsvoorstel zal ook aandacht worden besteed aan de mogelijkheden tot versterking van de controle en handhaving. Daarnaast is afgesproken dat alle partners met een handhavende functie binnen de prostitutiebranche de komende periode extra inspanningen zullen plegen, zowel individueel als in de vorm van integrale handhaving. Zowel de uitwerking van de kaderwet, de uitwerking van het Bestuursakkoord als de handreiking aan gemeenten over het prostitutiebeleid (eind 2007 gereed) zullen worden gebruikt om meer duidelijkheid te scheppen over de rolverdeling tussen gemeenten en politie bij de handhaving.

Het ministerie van SZW, in samenwerking met VWS en OCW, verwacht in 2008 activiteiten met betrekking tot voorlichting over arbeidsrechten en gezondheid en het ontwikkelen van een format voor uitstapprogramma's voor prostituees uit te voeren. Daarnaast zullen de ministeries van Financiën en SZW hun regelgeving inzake dienstbetrekkingen aanscherpen. Hierdoor ontstaat meer duidelijkheid over de arbeidsverhoudingen in de prostitutiesector. Ook hierover zal voorlichting in de sector worden gegeven.

Het huidige arbeidsmarkt- en tewerkstellingsvergunningenbeleid voor buitenlandse prostituees uit landen waarvoor geen vrij werknemersverkeer geldt, wordt voortgezet. Dit betekent dat er geen tewerkstellingsvergunningen voor werkzaamheden in de prostitutie worden afgegeven. De Wet arbeid vreemdelingen blijft van toepassing op prostitutie. Dit geeft de Arbeidsinspectie in samenwerking met andere toezichthouders en de politie de mogelijkheid tot toezicht en bestrijding van illegale arbeid in de prostitutiesector.

## **5. Monitoring en wijze van rapporteren**

### *Monitoring en verantwoording*

Het beoogde (maatschappelijke) effect van het project *Veiligheid begint bij Voorkomen, als verwoord in het Beleidsprogramma*<sup>1</sup> in samenhang met de andere onderdelen daarvan, is het verbeteren van de objectieve (en subjectieve) veiligheid te weten: een reductie van de criminaliteit met 25% in 2010 ten opzichte van 2002 en eveneens een kwart minder fysieke

<sup>1</sup> Beleidsprogramma «Samen werken, samen leven», pag. 65 en 66, Ministerie van Algemene Zaken, juni 2007.

verloedering en ernstige sociale overlast in 2010 ten opzichte van 2002. De doelstelling is vervolgens nader geoperationaliseerd: 19 % minder geweldsdelicten, 5% minder vermogensdelicten, verbetering ophelderingspercentage met 15%, daling criminaliteit tegen ondernemingen met 25% en een daling van recidive met 10%. Daarnaast is een kwantitatieve doelstelling van 100 000 minder gestolen fietsen in 2010 ten opzichte van 2006 geformuleerd. Voor wat betreft de monitoring van deze landelijke verbetering in de veiligheidssituatie is besloten om daarvoor gebruik te maken van de al bestaande systematiek.

Dit wordt gemonitord met behulp van een zestal indicatoren. Dit betreft:

- A. Volgen ontwikkeling door *burgers* ondervonden *criminaliteit inzake*
  1. aantal vermogensmisdrijven ((poging tot) inbraak, fietsendiefstal, diefstal uit en van auto en zakkenrollerij (met/zonder geweld);
  2. aantal geweldsmisdrijven (seksuele delicten, mishandeling en bedreiging);
- B. Volgen ontwikkeling door burgers ervaren *buurtproblemen inzake*
  3. fysieke verloedering (schaalscore tussen 0 (weinig verloedering) en 10 (zeer veel verloedering; betreft vernieling van straatmeubilair, rommel op straat, hondenpoep op straat bekladding van muren en/of gebouwen);
  4. ernstige sociale overlast (schaalscore tussen 0 (weinig overlast) en 10 (zeer veel overlast); betreft overlast van groepen jongeren, drugsoverlast, dronken mensen op straat, lastiggevallen worden op straat);
- C. Volgen ontwikkeling door het *bedrijfsleven* ondervonden *criminaliteit inzake*:
  5. diefstal bij de detailhandel (winkeldiefstal/diefstal uit gebouw bij de detailhandel);
  6. geweldsdelicten bedrijfsleven (mishandeling, bedreiging e.d. tegen personeel van een vestiging van een bedrijf of instelling).

Ten behoeve van het genereren van de daarvoor benodigde informatie zal gebruik worden gemaakt van de volgende bronnen:

- de Veiligheidsmonitor Rijk (vanaf 2009 de integrale Veiligheidsmonitor);
- de Monitor Criminaliteit Bedrijfsleven (MCB).

Hoewel in het Beleidsprogramma een vermindering van de onveiligheidsgevoelens onder burgers niet expliciet als aparte doelstelling is geformuleerd, acht de projectminister het aangewezen om de ontwikkeling van het onveiligheidsgevoel nauwlettend te blijven volgen. Het veiligheidsgevoel van burgers is immers een belangrijke maatschappelijke graadmeter. De ontwikkeling van de subjectieve veiligheidssituatie (landelijk) zal dan ook worden gevolgd door het meten van het onveiligheidsgevoel onder burgers (% «wel eens onveilig»). Als informatiebron hiervoor zal gebruik worden gemaakt van de Veiligheidsmonitor Rijk (vanaf 2009 de integrale Veiligheidsmonitor).

Het project *Veiligheid begint bij Voorkomen* kent voorts enkele specifieke prestaties/subdoelstellingen die mede moeten dienen om de beoogde reductie van criminaliteit en overlast te bereiken. Voor het monitoren van deze prestaties wordt gebruik gemaakt van bestaande externe bronnen als bijvoorbeeld CBS-cijfers of bijvoorbeeld de WODC-recidive monitor.

Met betrekking tot de rapportagefrequentie stelt de projectminister voor Uw Kamer eenmaal per jaar te informeren en wel tijdig voor de behandeling van de begrotingen van zowel Justitie als BZK. Deze voortgangsrapportage verschaft informatie over de actuele stand van zaken op de eerdervermelde thema's (incl. vooruitblik) en zal u op of omstreeks 1 oktober worden toegezonden. Tevens wordt in de voortgangsrapportage

ingegaan op de in deze brief op sommige onderdelen aangekondigde nadere uitwerking. Verantwoording over de in het vorige jaar geboekte vooruitgang op de thema's van het project *Veiligheid begint bij Voorkomen* en de effecten op de landelijke feitelijke veiligheidssituatie zullen wij betrekken bij de reguliere departementale verantwoording op de derde woensdag in mei.

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

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

De minister voor Jeugd en Gezin,  
A. Rouvoet

De minister voor Wonen, Werken en Integratie,  
C. P. Vogelaar

De staatssecretaris van Justitie,  
N. Albayrak

De staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,  
J. M. van Bijsterveldt-Vliegenthart