

Vergaderjaar 2007–2008

31 101

Beleidsdoorlichting Justitie

Nr. 3

BRIEF VAN DE MINISTER VAN JUSTITIE

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 15 januari 2008

1. Inleiding

In de Justitiebegroting 2007 (Kamerstukken II 2006–2007, 30 800 VI, nr. 2) heb ik aangekondigd dat ik de Beleidsdoorlichting ten aanzien van de artikelen 13.2 (Opsporing en forensisch onderzoek) alsook 13.3 (Handhaving en vervolging) in 2007 zal afronden. De Beleidsdoorlichting treft u bijgaand aan.¹ Hieronder ga ik kort in op de inhoud en de context van de Beleidsdoorlichting.

2. Beleidsdoorlichting Opsporing en Vervolging

Hier wordt ingegaan op enkele observaties op basis van de Beleidsdoorlichting die u bijgaand aantreft. De aandacht gaat daarbij specifiek uit naar de focus van de Beleidsdoorlichting en de geconstateerde effecten.

Focus: drie programma's

De opsporing, vervolging, handhaving en het forensisch onderzoek betreffen een breed terrein, waarop de afgelopen jaren vele maatregelen zijn genomen. Zo is wet- en regelgeving opgesteld, zijn beleidsinstrumenten ontwikkeld, en zijn diverse organisatorische wijzigingen in gang gezet. Over de afzonderlijke maatregelen bent u reeds geïnformeerd. In de jaarverslagen van de betrokken organisaties en de Justitie-begroting is informatie opgenomen ten aanzien van de doelmatigheid van het functioneren en over financiële ontwikkelingen. Aan deze aspecten wordt in de voorliggende Beleidsdoorlichting om die reden beperkt aandacht gegeven.

De Beleidsdoorlichting is er op gericht om niet zozeer specifieke maatregelen, maar juist de meer algemene ontwikkelingen in beeld te krijgen. Er is daarom voor gekozen deze Beleidsdoorlichting te richten op drie meer omvattende programma's, waarin meerdere maatregelen zijn ondergebracht. De Beleidsdoorlichting behandelt het Veiligheidsprogramma, het

¹ In de begroting van het ministerie van Justitie voor 2008 zijn de genoemde artikelen inmiddels samengevoegd tot het artikel 13.3 Opsporing en Vervolging. Dit is ook in de titel van de Beleidsdoorlichting overgenomen.

programma Handhaven op Niveau, en het Programma Versterking Opsporing en Vervolging. In de Beleidsdoorlichting wordt de context van de afzonderlijke programma's geschetst. Ook hierbij wordt overigens gebruik gemaakt van informatie die u in veel gevallen reeds heeft ontvangen, bijvoorbeeld in de vorm van voortgangsrapportages.

Beleidsdoorlichting als momentopname

Hier dient te worden vermeld dat de Beleidsdoorlichting een momentopname betreft. Dit volgt reeds uit het gegeven dat de eerste twee hierboven genoemde programma's reeds zijn beëindigd, en het Programma Versterking Opsporing en Vervolging nog loopt. Dit betekent onder meer dat voor dit programma nog geen definitieve uitspraak kan worden gedaan over de effecten. De gekozen insteek is echter ook ingegeven door het voornemen van het huidige Kabinet om maatschappelijke problemen waar mogelijk meer programmatisch op te pakken: nader inzicht in de werking en resultaten van de hier onderzochte programma's, ook het Programma Versterking Opsporing en Vervolging, kan daarbij behulpzaam zijn.

Zowel het Veiligheidsprogramma als het programma Versterking Opsporing en Vervolging raken de verantwoordelijkheid van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK). Ook de verantwoordelijkheid ten aanzien van de politie is een gezamenlijke. Als uitgangspunt bij de Beleidsdoorlichting Opsporing en Vervolging geldt echter de verantwoordelijkheid van de minister van Justitie. Waar de doorlichting bijzonder raakt aan de verantwoordelijkheid van de minister van BZK, wordt dit expliciet vermeld.

Concrete resultaten

Ten aanzien van de geconstateerde resultaten en effecten van de programma's laat de Beleidsdoorlichting het volgende beeld zien.

De laatste jaren hebben een daling laten zien van de criminaliteit en overlast. De doelstelling van het Veiligheidsprogramma is inmiddels overgenomen door het huidige kabinet. Uit de resultaten op de afspraken uit het Landelijk Kader Nederlandse Politie kan geconstateerd worden dat de prestaties van de politie op het terrein van opsporing en handhaving ook zijn verbeterd.

In de Beleidsdoorlichting wordt de verwachting uitgesproken dat onder meer de maatregelen uit het Veiligheidsprogramma aan deze daling een bijdrage hebben geleverd. Om deze verwachting te toetsen wordt door het Sociaal en Cultureel Planbureau in opdracht van mijzelf en de minister van BZK op dit moment een onderzoek uitgevoerd naar de veronderstellingen achter het Veiligheidsprogramma.

Uit de beschikbare evaluatie van het programma Handhaven op Niveau blijkt dat dit programma een bijdrage heeft geleverd aan de professionalisering van de handhaving. De bijdrage is meer kwalitatief van aard. De programmatische aanpak die in het programma is gehanteerd heeft onder meer tot effect gehad dat de aandacht voor handhaving vergroot is.

De effecten van het Programma Versterking Opsporing en Vervolging laten zich nog niet goed in termen van bereikt effect omschrijven. Ook hiervoor geldt echter dat de aandacht voor de kwaliteit van opsporing en vervolging hoog op de agenda is gezet. Politie en Openbaar Ministerie zijn in de praktijk gezamenlijk met het Nederlands Forensisch Instituut bezig met de concrete uitwerking van de diverse maatregelen.

Dit betekent voor toekomstige programma's onder meer dat de wijze waarop doelstellingen worden geformuleerd de aandacht behoeft. Het kabinet heeft zich voorgenomen de beoogde resultaten waar mogelijk zo concreet mogelijk te formuleren. In Pijler Vijf (Veiligheid, Stabiliteit en Respect) van het huidige beleidsprogramma is de doelstelling opgenomen dat het kabinet streeft naar een reductie van de criminaliteit en overlast in 2010 met 25% ten opzichte van 2002. Daartoe is besloten omdat het kabinet van mening is dat het niveau van de criminaliteit in objectieve en kwantitatieve zin nog steeds te hoog is. Ook het gevoel van onveiligheid bij de burger (de subjectieve veiligheid) behoeft in kwantitatieve zin verdere verbetering. Een onderdeel van Pijler Vijf is onder meer het project Veiligheid begint bij Voorkomen. U bent per brief van 6 november jl. (TK 2007–2008, 28 684, nr. 119) geïnformeerd over de uitwerking van dit project. Op 31 januari is een Algemeen Overleg over dit onderwerp voorzien.

Ketenbrede aanpak

Uit de Beleidsdoorlichting blijkt het toegenomen belang van een ketenbrede aanpak om te komen tot een meer effectieve oplossing van maatschappelijke problemen. Zo zijn de toegenomen prestaties van de politie goed verwerkt door het Openbaar Ministerie. In het inmiddels breed ingevoerde casusoverleg en de veiligheidshuizen wordt het belang van samenwerking vormgegeven. Hierbij wordt in toenemende mate de aansluiting tussen de strafrechtelijke, de bestuurlijke en de zorgketen bewerkstelligd. Ik ben voornemens deze samenwerking verder te ontwikkelen en de effectiviteit ervan te vergroten. Een belangrijk aandachtspunt daarbij is hoe deze ketengerichte benadering ook op landelijk niveau vorm kan worden gegeven.

De ketengerichte benadering is ook toegepast ten aanzien van de thema's uit de Vijfde Pijler van het beleidsprogramma, waaronder de aanpak van ernstige vormen van criminaliteit als cybercrime, de georganiseerde misdaad en de financieel-economische criminaliteit. Deze maken deel uit van de prioriteiten die voor de periode 2008–2011 zijn opgesteld voor de politie, en zijn tevens opgenomen in Perspectief op 2010, het meerjarenplan van het Openbaar Ministerie. Op landelijk niveau wordt door het genoemde project Veiligheid begint bij Voorkomen ook actief aansluiting gezocht bij andere projecten, waaronder Kansen voor Kinderen.

Rol van de landelijke overheid

Uit deze Beleidsdoorlichting kan ook worden geconstateerd dat de rol van de (landelijke) overheid een wisselende kan zijn.

De maatregelen uit het Veiligheidsprogramma werden in belangrijke mate vorm gegeven door afspraken met de betrokken partijen. Bij het programma Handhaven op Niveau werd op landelijk niveau een programmabureau ingericht, dat zich actief richtte op de professionalisering van met name de lokale handhavingorganisaties. Het programma Rijk aan Handhaving, dat daarnaast werd ontwikkeld, richtte zich op vergelijkbare wijze op de landelijke handhavingsorganisaties.

De maatregelen uit het Programma Versterking Opsporing en Vervolgging zijn echter in belangrijke mate juist ontwikkeld door de taakorganisaties zelf. Het programma kreeg vorm binnen de kaders die zijn gegeven door de centrale overheid, die een meer coördinerende rol op zich heeft opgenomen.

Duidelijk is dat de invulling van de rol van de landelijke overheid, in dit geval het departement van Justitie, bij het opstellen en uitvoeren van programma's en maatregelen kan verschillen naar gelang de doelstellingen die worden beoogd. Ook dit inzicht zal benut worden bij de ontwikkeling van nieuwe programma's.

3. Het huidige beleid

De observaties uit deze Beleidsdoorlichting zullen, als gesteld, kunnen worden benut bij de verdere ontwikkeling van het beleid. Zoals gemeld bent u per brief van 6 november jl. geïnformeerd over de maatregelen uit het project Veiligheid begint bij Voorkomen. Hieronder wordt een aantal ontwikkelingen benoemd die in de uitwerking van dat project zijn meegenomen en aansluiting vinden bij de bevindingen uit de Beleidsdoorlichting.

Repressie en preventie

Er is de afgelopen jaren veel werk gemaakt van een stevige aanpak van de criminaliteit. Met name is, onder meer door de maatregelen uit het Veiligheidsprogramma, veel geïnvesteerd in versterking van de politie, het Openbaar Ministerie en de rechtspraak. Ook is het aantal cellen de afgelopen jaren fors uitgebreid. In toenemende mate is er nu aandacht voor het voorkómen van de criminaliteit.

Kwantiteit en kwaliteit

Ook is een ontwikkeling in gang gezet die ziet op een toename van de kwaliteit van de aan Justitie gerelateerde organisaties. In het Veiligheidsprogramma was met name een aantal maatregelen opgenomen die beoogden de kwantitatieve prestaties te verbeteren, zoals de afspraken met de politie over de instroom van verdachten. Het Programma Versterking Opsporing en Vervolgning ziet op een verdere vergroting van de kwaliteit van de politie, het Openbaar Ministerie en het Nederlands Forensisch Instituut. Ook deze lijn naar kwaliteitsdenken is doorgezet in het beleidsprogramma van het huidige kabinet.

Zichtbare en minder zichtbare vormen van criminaliteit

De derde trend bestaat uit een toenemende aandacht voor zogeheten minder zichtbare vormen van criminaliteit. Waar het Veiligheidsprogramma en het programma Handhaven op Niveau de nadruk legden op criminaliteit en overlast in het publieke domein, staan in het beleidsprogramma van het huidige kabinet ook cybercrime, financieel-economische criminaliteit en georganiseerde misdaad op de agenda. De ontwrichtende werking die van deze ernstige vormen van criminaliteit uit gaat, staat hierbij centraal. U bent per brief van 13 december 2007 (TK 2007–2008, 29 911, nr. 10) geïnformeerd over de diverse voornemens op dit terrein, meer in bijzonder het Programma versterking aanpak georganiseerde misdaad (PVAGM) en het Programma financieel-economische criminaliteit

4. Tot slot

Het relatief nieuwe instrument van de beleidsdoorlichting wordt door mij als zeer nuttig ervaren. Ook met de uitkomsten van deze beleidsdoorlichting kan het ministerie van Justitie zijn voordeel doen.

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

Beleidsdoorlichting Opsporing en Vervolging

Inhoudsopgave

Inleiding en samenvatting

Paragraaf 1. *Wat is het probleem dat aanleiding is (geweest) voor beleid? Is dit probleem nog actueel?*

Paragraaf 2. *Wat is de oorzaak van het probleem?*

Paragraaf 3. *Waarom rekent de overheid het tot haar verantwoordelijkheid om het probleem op te lossen?*

Paragraaf 4. *Waarom ligt de verantwoordelijkheid op rijksniveau (en niet op decentraal of EU-niveau)? Hoe is de verantwoordelijkheid vorm gegeven en waarom?*

Paragraaf 5. *Welke doelstelling heeft de overheid geformuleerd voor de oplossing van het probleem?*

Paragraaf 6. *Welke instrumenten (zullen) worden ingezet? Hoe is de samenhang tussen de instrumenten? Is er sprake van overlap?*

Paragraaf 7. *Wat is bekend over de uitvoering van beleid en de doelmatigheid van de bedrijfsvoering?*

Paragraaf 8. *Wat is het effect van de instrumenten op de geformuleerde doelstellingen (oplossing van het probleem)?*

Paragraaf 9. *Hadden instrumenten op andere beleidsterreinen ook belangrijke effecten op de geformuleerde doelstellingen? Wat waren belangrijke positieve en negatieve neveneffecten?*

Paragraaf 10. *Hoe werd de hoogte bepaald van de budgetten die zijn ingezet? Wat was hiervan de onderbouwing?*

Inleiding en samenvatting

Inleiding

Deze beleidsdoorlichting is uitgevoerd door het ministerie van Justitie en betreft de beleidsartikelen 13.2 Opsporing en forensisch onderzoek en 13.3 Handhaving en vervolging. In en na overleg met het WODC en met de Inspectie der Rijksfinanciën van het ministerie van Financiën is ervoor gekozen om de beide beleidsartikelen onder één beleidsdoorlichting *opsporing en vervolging* te behandelen. Dit vanwege de inhoudelijke samenhang tussen deze beleidsartikelen. Natuurlijk komen ook het forensisch onderzoek en de handhaving hierbij aan de orde.¹

Deze beleidsdoorlichting bestaat uit 10 vragen en enkele subvragen. Met de beleidsdoorlichting wordt beoogd inzicht te bieden in de overwegingen en doelstellingen die ten grondslag lagen en liggen aan het beleid dat is ontwikkeld en uitgevoerd, alsmede in de voortgang die hierbij is geboekt. Door een analyse op basis van de verschillende vragen komt de beleidsmaker tot inzichten die kunnen worden benut om de effectiviteit van het gevoerde beleid te beoordelen en, indien wenselijk, tot aanpassingen te komen. De kwaliteit en onafhankelijkheid van de beleidsdoorlichting zijn geborgd door begeleiding door het Wetenschappelijk Onderzoeks- en Documentatie Centrum (WODC), alsook de Inspectie der Rijksfinanciën, en

¹ Ook in de begroting voor het ministerie van Justitie voor het jaar 2008 is reeds als operationele doelstelling op dit terrein opgenomen: «Het bewerkstelligen van een effectieve en doelmatige opsporing en vervolging en de verbetering van de samenwerking in EU-verband en op internationaal niveau op het terrein van Justitie en politie» (operationele doelstelling 13.3).

de Directie Financieel-Economische Zaken van het ministerie van Justitie. Voorts heeft het Openbaar Ministerie inhoudelijk aan de beleidsdoorlichting bijgedragen.

Ter beantwoording van de tien vragen van de beleidsdoorlichting wordt onder meer gebruik gemaakt van beleidsdocumenten¹, beleidsevaluaties en rapporten. De beleidsdoorlichting veronderstelt daarbij een zekere kennis bij de lezer: zo gaat de doorlichting niet in op de organisatie van het strafrechtelijk systeem in Nederland, noch op de specifieke organisatie van de afzonderlijke partijen die hiervan deel uitmaken.² De organisaties die ten behoeve van deze doorlichting van belang zijn, zijn onder meer de politie en de bijzondere opsporingsdiensten³, het Openbaar Ministerie, en het Nederlands Forensisch Instituut.

De opsporing en het forensisch onderzoek, de vervolging en handhaving zijn thema's die onveranderd in een grote politieke en maatschappelijke aandacht staan. Ook daarom is er reden het bereik van deze doorlichting enigszins te beperken. Er is na overleg met het WODC en de Inspectie der Rijksfinanciën voor gekozen om de aandacht in deze beleidsdoorlichting te richten op een aantal programma's die de afgelopen jaren op het terrein van de opsporing, vervolging, handhaving en het forensisch onderzoek door het ministerie van Justitie (mogelijk gezamenlijk met andere departementen) zijn ontwikkeld. Dit zijn achtereenvolgens:

- Het Veiligheidsprogramma, met name gericht op verbeteringen in de kwantiteit van de opsporing en vervolging;
- Het programma Handhaven op Niveau, met name gericht op een verbetering van de kwaliteit en professionaliteit van de handhaving, en
- Het Programma Versterking Opsporing en Vervolging, gericht op een verbetering van de kwaliteit van de opsporing, vervolging en het forensisch onderzoek.

¹ Het beleidsterrein dat hier aan de orde is kent een zekere traditie. Deze toont zich onder meer in beleidsnota's als Samenleving en Criminaliteit en Criminaliteitsbeheersing.

² Een beschrijving van het Nederlandse strafrechtstelsel en de personen en organen die daarvan deel uitmaken is voor de geïnteresseerde te vinden in de bijdrage van W.M. de Jongste aan de WODC-bundel Criminaliteit en Rechtshandhaving 2004.

A.Th.J. Eggen & W. van der Heide (reds.), Criminaliteit en Rechtshandhaving 2004: Ontwikkelingen en Samenhangen. Den Haag: 2005, pagina 17–51.

³ Nederland telt vier bijzondere opsporingsdiensten of BOD'en. Deze richten zich op de opsporing van strafbare feiten die voortvloeien uit de wet waarbinnen de BOD werkzaam is. De bijzondere opsporingsambtenaren mogen gebruik maken van strafvorderlijke bevoegdheden bij de opsporing van strafbare feiten, die geschiedt onder leiding van het Openbaar Ministerie. Omdat de BOD'en niet onder het ministerie van Justitie vallen, worden zij in het vervolg van deze beleidsdoorlichting buiten beschouwing gelaten.

⁴ Ook het beleid op het terrein dat hier aan de orde is wordt in toenemende mate op programmatische wijze vorm gegeven. Voorbeelden hiervan zijn het programma Versterking Aanpak Georganiseerde Misdaad (PVAGM) en het programma Eergerelateerd Geweld. De Tweede Kamer is hierover eind 2007 geïnformeerd in het kader van het project Veiligheid begint bij Voorkomen.

In het vervolg van de beleidsdoorlichting wordt uitgebreider ingegaan op de achtergronden van deze programma's. Voor een programmatische invalshoek is onder meer gekozen omdat door het huidige Kabinet blijkens de voornemens uit het beleidsprogramma waarde wordt gehecht aan een meer programmatische aanpak van de maatschappelijke problemen.⁴ Deze beleidsdoorlichting kan aan de ontwikkeling van nieuwe programma's mogelijk een bijdrage leveren.

Samenvatting

De maatregelen die ten grondslag liggen aan het beleid op het terrein van opsporing en vervolging zijn gelegen in een onvrede over de kwantiteit en de kwaliteit van de geleverde prestaties. «Handhaven op Niveau» behandelde een specifieke problematiek, het rapport van de Commissie Posthumus volgde uit een specifieke gebeurtenis. De aanleiding voor de nota «Naar een Veiliger Samenleving» was gelegen in het niveau van de criminaliteit in Nederland.

De oorzaken van de problemen zijn onder meer gelegen in een versnippering van instanties, mensen en middelen, een gebrek aan officieren, rechters en cellen, en een te weinig zichtbare aanwezigheid van de betrokken overheden en de andere betrokkenen. Ten aanzien van het proces van opsporing en vervolging is onder meer vastgesteld dat onvoldoende tegenspraak werd georganiseerd, en contacten tussen de verschillende actoren in het onderzoek onvoldoende zijn vastgelegd.

De zorg voor een veilige en rechtvaardige samenleving wordt alom gezien als een belangrijke taak van de overheid. Zo is de overheid exclusief aan zet als het gaat om de inzet van het strafrecht, waaronder de opsporing en

vervolging van daders en het ten uitvoer leggen van de door de onafhankelijke rechter opgelegde straffen en maatregelen. Toch kan worden gesteld dat het tegengaan van de criminaliteit en overlast (of algemener: van de sociale veiligheid) geen exclusieve taak van de overheid is.

Het instandhouden van een rechtsstaat kan alleen op het nationaal niveau. Criminaliteit is echter niet gebonden aan geografische grenzen: samenwerking in Europees en internationaal verband neemt aan belang toe. Sommige vormen van (lichtere) criminaliteit en overlast zijn juist «lokaal gebonden». Deze zijn onderdeel van een lokale leefbaarheidsproblematiek die tegemoet moet worden getreden met een geheel aan fysieke (o.a. woningverbetering) en sociale maatregelen (zorgverlening, werktoegeleiding, en ook handhaving). Ook bij zwaardere vormen van criminaliteit als bijvoorbeeld mensenhandel kan een meer programmatische aanpak voordeel opleveren. Bij de onderscheiden programma's is aan de verantwoordelijkheid op landelijk niveau op verschillende wijze vorm gegeven.

De geformuleerde doelstellingen betroffen onder meer een vermindering van criminaliteit en overlast in de publieke ruimte met 20 tot 25 procent in de periode 2008–2010, het (verder) professionaliseren van de handhaving, en het totstandbrengen van een structurele en kwalitatieve verbetering van de opsporing en vervolging.

De ontwikkelde programma's omvatten een groot aantal maatregelen. Bij het Veiligheidsprogramma en het programma Handhaven op Niveau zijn de ingezette instrumenten geclusterd onder drie sporen. In het programma Versterking Opsporing en Vervolging zijn vijf thema's geïdentificeerd. Hierbij is aandacht besteed aan de samenhang tussen de maatregelen. Zo werd reeds bij de totstandkoming van het Programma Versterking Opsporing en Vervolging door de politie, het Openbaar Ministerie en het Nederlands Forensisch Instituut gezamenlijk opgetrokken om de samenhang te waarborgen. Er is hierbij inmiddels een ontwikkeling waarneembaar van meer kwantitatieve naar meer kwalitatieve maatregelen.

Veel informatie over de uitvoering van het beleid en doelmatigheid van de bedrijfsvoering is te vinden in de voortgangsrapportages van de verschillende programma's en in de jaarverslagen van de politie, het Openbaar Ministerie en van het Nederlands Forensisch Instituut. De aandacht gaat hierbij uit naar de geleverde kwantiteit en naar geleverde kwaliteit. Kort wordt ingegaan op de rapportagemomenten van de programma's die in deze beleidsdoorlichting worden behandeld.

Uit de voortgangsrapportages van het veiligheidsprogramma blijkt dat veel voortgang is geboekt. Van de algehele doelstelling van het programma (een 25 procent criminaliteitsreductie) is bijvoorbeeld een daling van zo'n 10% gerealiseerd. Het evaluatierapport inzake het programma Handhaven op Niveau laat zien dat ook op dat terrein veel positiefs is bereikt. In bijzonder geldt dit voor de werkwijze van programmatisch handhaven. Het is (nog) niet mogelijk om het programma Versterking Opsporing en Vervolging te taxeren, in het bijzonder in termen van het voorkómen van fouten in zware en complexe zaken. Uit de inmiddels opgestelde voortgangsrapportage blijkt wel dat het Openbaar Ministerie, de politie en het Nederlands Forensisch Instituut in de praktijk inmiddels werk maken van de invoering van de diverse maatregelen.

Duidelijk is dat een succesvolle opsporing, vervolging en handhaving niet alleen een zaak zijn van de politie, het Openbaar Ministerie en het Nederlands Forensisch Instituut. Het benaderen van problemen als «ketenproblemen» heeft tot de realisatie geleid dat in vele sectoren maatschap-

pelijke prestaties slechts kunnen worden bereikt door het ontwikkelen van een meer samenhangende benadering waarin meerdere organisaties een rol hebben te spelen. Met «crime proofing» wordt getracht om effecten van maatregelen en instrumenten op andere beleidsterreinen voor de criminaliteit in beeld te brengen.

De investeringen in de strafrechtsketen gedurende het Veiligheidsprogramma betroffen met name de capaciteit, nodig om de verwachte groei van het aantal zaken te kunnen verwerken. De middelen bij het Openbaar Ministerie voor het programma Versterking Opsporing en Vervolging zijn onder andere gebaseerd op de aantallen officieren en parketsecretarissen, recherche-officieren en opleidingen om tegenspraak en review te organiseren en de kwaliteit van de forensische opsporing te verbeteren. Bij het Nederlands Forensisch Instituut is eveneens geïnvesteerd in de opleidingen en capaciteit om de kwaliteit van de rapporten, de kwaliteit op de plaats delict en forensische intake en beschikbaarheid van forensische deskundigheid te vergroten.

Paragraaf 1.

Wat was het probleem dat aanleiding is (geweest) voor beleid?

Het beleid op het terrein van de opsporing en vervolging, de handhaving en het forensisch onderzoek is algemeen gesproken ontwikkeld naar aanleiding van onvrede over de kwantiteit of kwaliteit van de geleverde prestaties. Op een aantal terreinen heeft dit geleid tot de ontwikkeling van programma's ter verbetering of versterking van kwantiteit en/of kwaliteit. De programma's die hier worden behandeld zijn in de inleiding benoemd. Hieronder wordt voor ieder van deze programma's kort de aanleiding geschetst.

Handhaven op Niveau

«Is er een handhavingstekort voor ordeningswetgeving? Welke factoren in de bestuurspraktijk staan in de weg van een adequaat toezicht en een duidelijke handhavingsreactie?» Met het terughalen van deze vragen begon het kabinetstandpunt inzake het rapport «van de Commissie bestuursrechtelijke en privaatrechtelijke handhaving (Commissie-Michiels).¹

De commissie Michiels kwam in het rapport «Handhaven op Niveau»² niet tot een eenduidig antwoord. Voor zover de omvang van het handhavingstekort³ objectief kon worden vastgesteld, verschilt die per beleidsterrein, per wet en soms zelfs per wetsbepaling. Ook verschilt de aard van het tekort: soms betreft het tekort het toezicht, soms is er een sanctioneringsstekort. De Commissie constateert ook dat de handhavingstekorten niet allemaal onaanvaardbaar zijn. Toch stelt de Commissie op basis van de onderzoeksbevindingen: «gezamenlijk vormen die tekorten toch een verontrustend gegeven. Op veel beleidsterreinen is sprake van ofwel te geringe handhaving ofwel handhaving die op allerlei punten voor verbetering vatbaar is».

Veiligheidsprogramma

De aanleiding voor het Veiligheidsprogramma was gelegen in een maatschappelijke onvrede over het niveau van de criminaliteit in Nederland.⁴ In de nota *Naar een Veiliger Samenleving* werd onder meer geconstateerd: «De (...) veiligheidsproblemen die het sterkst bijdragen aan het gevoel van onveiligheid bij de burger worden onvoldoende aangepakt. De pakkans is en blijft laag, waardoor met name de stelselmatige daders, de

¹ TK 1999–2000, 26 800 VI, nr. 67.

² Commissie Michiels, *Handhaven op Niveau*, Deventer: W.E.J. Tjeenk Willink, 1998.

³ Zie over het begrip «handhavingstekort» onder meer de bijdrage van R. van de Peppel in de omvangrijke bundel inzake handhaving. F.C.M.A. Michiels en E.R. Muller (reds.), *Handhaving: Bestuurlijk handhaven in Nederland*. Deventer: Kluwer, 2006, pagina 164–165.

⁴ In de nota *Naar een Veiliger Samenleving* waren onder meer de volgende statistieken opgenomen. Een grote meerderheid van de bevolking (85%) ervaart criminaliteit als een groot maatschappelijk probleem. Zeven op de tien Nederlanders vindt dat de overheid te weinig doet aan de bestrijding ervan. Een ruime meerderheid van de bevolking (63%) noemt misdaadbesteding bij de eerste vijf uit een reeks van zestien beleidsprioriteiten. Driekwart van de burgers wenst een krachtiger bestrijding van de criminaliteit en handhaving van de openbare orde.

meer- en veelplegers die circa 60% van de totale criminaliteit voor hun rekening nemen, nauwelijks geremd worden. Deze verdachten staan – eenmaal gepakt en bestraft – weer snel op straat en dan begint het spel weer van voren af aan. De negatieve uitstraling hiervan op anderen, met name op jongeren in de gevarenzone en jeugdige criminelen is groot».¹

Programma Versterking Opsporing en Vervolging

Naast een verhoging van de kwantitatieve prestaties is ook de kwaliteit van de geleverde prestaties in opsporing, vervolging en handhaving een punt van voortdurende en ook toenemende aandacht. Deze dimensie vormt een onderdeel van het hierboven genoemde programma Handhaven op Niveau en het Veiligheidsprogramma, maar komt bijzonder tot uiting in het rapport² van de Commissie Posthumus dat aanleiding vormde voor het Programma Versterking Opsporing en Vervolging.³ In dit programma wordt een aantal maatregelen voorgesteld om de kwaliteit en professionaliteit van het Openbaar Ministerie, de politie en het Nederlands Forensisch Instituut te versterken.

Is dit probleem nog actueel?

Zowel het Veiligheidsprogramma «Naar een Veiliger Samenleving» als het programma Handhaven op Niveau hebben de afgelopen jaren goede en relevante resultaten opgeleverd. Ook ten aanzien van het Programma Versterking Opsporing en Vervolging kan op basis van de voortgangsrapportages aan de Tweede kamer geconstateerd worden dat voorgang is geboekt (zie over de effecten ook verderop in deze beleidsdoorlichting). Toch kan worden vastgesteld dat de daarin behandelde onderwerpen nog steeds maatschappelijke en politieke aandacht krijgen.

In het beleidsprogramma van het huidige kabinet (Samen werken, Samen leven⁴) wordt ten aanzien van het onderwerp veiligheid⁵ onder meer geconstateerd. «Ons land is in de afgelopen jaren veiliger geworden. De criminaliteit is ten opzichte van 2002 duidelijk gedaald: er zijn minder inbraken in woningen en bedrijven, het aantal gestolen fietsen is afgenomen en er is over de hele periode minder geweld geregistreerd. Burgers geven aan dat ze minder last hebben van overlast en verloederding. Men voelt zich ook een stuk veiliger dan 5 jaar geleden. Het gaat dus de goede kant op».

Gelijktijdig wordt in het beleidsprogramma opgemerkt: «Toch is dat geen reden om rustig achterover te leunen. Het in het vorige Veiligheidsprogramma gestelde doel om de criminaliteit met een kwart te verminderen, is nog niet bereikt. Er moet dus nog een slag worden gemaakt. Dit moet er toe leiden dat Nederland in vergelijking met andere Europese landen niet meer zo hoog scoort als het om criminaliteit gaat.⁶ Nieuwe vormen van criminaliteit, zoals «cybercrime», moeten worden aangepakt. Het functioneren van politie en OM wordt verder versterkt en nieuwe technologie waaronder die op het terrein van DNA wordt ingezet om de opsporing te faciliteren. In de bestrijding van overlast moet nog een grotere slag worden gemaakt om tot een aanvaardbaar niveau te komen. De agressie in de samenleving, die zich uit in een verruwing van omgangsvormen, lijkt nog niet minder te worden. Door polarisatie kunnen bevolkingsgroepen tegenover elkaar komen te staan».⁷

¹ Ministerie van Justitie, ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Naar een veiliger samenleving, Den Haag: oktober 2002, pagina 6.

² Commissie Posthumus, Evaluatieonderzoek in de Schiedammer Parkmoord: Rapportage in opdracht van het College van procureurs-generaal, Amsterdam, augustus 2005.

³ Concrete aanleiding voor dit programma was de evaluatie door de Commissie Posthumus van de Schiedammer Parkmoord, waarbij een onschuldige man veroordeeld was. Zie over de achtergronden van deze zaak onder meer de brief van de minister van Justitie aan de Tweede Kamer van 13 september 2005. TK 2004–2005, 29 800 VI, nr. 168, p. 1.

⁴ Kabinet Balkenende IV, Samen Werken, Samen Leven, Beleidsprogramma 2007–2011.

⁵ Veiligheid maakt in het beleidsprogramma van het kabinet Balkenende IV deel uit van de zogeheten Vijfde Pijler: Veiligheid, Stabieliteit en Respect.

⁶ De gegevens uit Internationale Slachtofferenquête (International Crime Victims Survey) kunnen als maatstaf worden gebruikt om de positie van Nederland binnen Europa aan te geven waar het gaat om criminaliteit tegen burgers. Volgens de meest recente gegevens uit de Internationale Slachtofferenquêtes staat Nederland op de 6de plaats in Europa. De relatief hoge positie van Nederland binnen Europa is vooral te verklaren vanwege het hoge niveau van fietsdiefstallen en de sterke mate van urbanisatie. Volgens de laatste meting van de Internationale Slachtofferenquête ligt het niveau in 2005 iets onder het niveau van 1988.

⁷ Kabinet Balkenende IV, Samen Werken, Samen Leven, Beleidsprogramma 2007–2011, pagina 62.

Paragraaf 2.

Wat was de oorzaak van het probleem?

In de nota *Naar een Veiliger Samenleving* worden drie oorzaken¹ genoemd voor de gesignaleerde problemen.

- De versnippering van (de krachten van) betrokken instanties, mensen en middelen met als gevolg een te geringe effectiviteit in optreden, zowel repressief als preventief;²
- De heersende tekorten in de handhaving door de overheid;³
- De te geringe aanwezigheid van bij de veiligheid betrokken overheden en andere betrokkenen – burgers, bedrijfsleven – in de publieke ruimte, alsmede de op onderdelen te lang volgehouden gedoogcultuur en tolerantie bij de aanpak van criminogeen en overlastgevend gedrag in de publieke ruimte.⁴

Bij de hier weergegeven constatering wordt in de kabinetsnota aangetekend dat de verschillende en partners – waaronder politie en justitie, bestuurlijke overheden, burgers, maatschappelijke organisaties en bedrijfsleven – ook op dat moment reeds aanzienlijke inspanningen verrichtten om de veiligheid in de samenleving op een adequaat niveau te brengen. Geconstateerd kan echter worden dat onder meer het betrekken van het bestuur en andere instanties op het terrein van bijvoorbeeld de jeugdzorg (de bestuurlijke en de zorgketen) bij de aanpak van criminaliteit ook nu nog noodzakelijk is.

De genoemde oorzaken geven geen eenduidig antwoord op de vraag *waarom* er op dit terrein precies sprake zou zijn van de geconstateerde tekorten. Wel bieden de hier genoemde oorzaken inzicht in de aanleiding voor het in het Veiligheidsprogramma geformuleerde beleid. Het gaat te ver om op deze plaats uitputtend op specifieke oorzaken in te gaan. In de publicatie *Goed Beschouwd* uit 2002 van het Openbaar Ministerie wordt een aantal factoren benoemd die mede ten grondslag liggen aan de relatief hoge (lichtere) criminaliteit in Nederland.⁵

Handhaven op Niveau

Met betrekking tot de problematiek ten aanzien van de handhaving wordt in de kabinetsreactie op het rapport *Handhaven op Niveau* opgemerkt dat, waar de omvang van het handhavingstekort per terrein verschilt en de oorzaken uiteenlopen, de Commissie-Michiels tevens vaststelt dat «deze oorzaken een hoog gehalte aan gemeenschappelijkheid bezitten, ondanks de grote verschillen in de inhoud van het beleidsterrein en de toedeling van handhavingsbevoegdheden».⁶ De commissie-Michiels geeft in het rapport aan een aantal oorzaken op verschillende terreinen te hebben aangetroffen.⁷

Programma Versterking Opsporing en Vervolgging

Met betrekking tot de kwaliteit van de geleverde prestaties zijn de afgelopen jaren diverse rapporten en onderzoeken verschenen.⁸ Op dit terrein is en wordt door de betrokken organisaties reeds een groot aantal maatre-

¹ Ministerie van Justitie, ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, *Naar een veiliger samenleving*, Den Haag: oktober 2002, pagina 6.

² In de nota naar een Veiliger Samenleving wordt hierbij opgemerkt: «De gepleegde inzet van de ene partner wordt (te) vaak als gevolg van tekorten in capaciteit of door kortsluiting met (optreden van) andere partners tenietgedaan». Een effectieve bestrijding van de criminaliteit zou dan ook vragen om «een concentratie en bundeling van krachten van alle partners – landelijk en lokaal – met een goede, doelgerichte en uitgekiende mix van repressieve en preventieve maatregelen, en een sluitende aanpak ten aanzien van de belangrijkste veroorzakers van die criminaliteit en overlast».

³ Zo «blijven 80 000 zaken met opsporingsindicatie die de politie ter ore komen, op de plank liggen zonder dat deze een adequate justitiële reactie verkrijgen». Daarnaast is, zo wordt in de nota geconstateerd, tevens sprake van een gebrek aan onder meer officieren, rechters en cellen waardoor de justitiële reactie niet of niet tijdig op de aanhouding van de dader volgt.

⁴ Van Oenen constateert onder meer dat de praktijk van gedogen wel in verband wordt gebracht met specifieke kenmerken van de Nederlandse politieke geschiedenis, zoals de tolerantie. G. van Oenen, *Gedogen*. In: F.C.M.A. Michiels en E.R. Muller, *Handhaving: Bestuurlijk handhaven in Nederland*. Deventer: Kluwer, 2006, pagina 175–198.

⁵ Een eerste belangrijke oorzaak is de mate van verstedelijking die verder is voortschreden dan in andere landen. Een tweede relevant gegeven is dat in Nederland de burgers, bedrijven en instellingen vergeleken met elders zelf relatief weinig doen om zich met preventieve maatregelen te beschermen tegen criminaliteit. Een derde kenmerk is de positie van Nederland als doorvoerland (voor legale maar ook voor illegale goederen) en zijn kracht in de dienstverlenende sector (aan legale maar ook aan illegale organisaties). A. Slotboom, C. Wiebrens, A.C. Berghuis, *Een «kaart» van de misdaad*. In: *Goed Beschouwd 2002*. Den Haag: Openbaar Ministerie, 2003.

⁶ TK 1999–2000, 26 800 VI, nr. 67.

⁷ De Commissie noemt onder meer de handhaafbaarheid van de normen, de lengte van procedures, de aard van de overtredingen, onvoldoende prioriteit voor het concrete handhavingswerk, een tekort aan samenwerking, een gebrek aan financiële middelen, en psychologische oorzaken («handhaving maakt bestuurders niet populair»).

⁸ Zie onder meer over de tevredenheid over de politie: ministerie van BZK, *Actieve Wederkerigheid*. Den Haag, 2005. Daarnaast wordt het opsporingsproces behandeld in onder meer Poot, C.J. de, R.J. Bokhorst, P.J. Koppen en E.R. Muller (2004), *Rechercheportret. Over dilemma's in de opsporing*. Alphen aan den Rijn: Kluwer.

gelen getroffen.¹ Voor de politie, het Openbaar Ministerie en Nederlands Forensisch Instituut geldt dat zij hun taken slechts kunnen vervullen als de kwaliteit van de door hen uitgevoerde werkzaamheden buiten twijfel staat. In deze doorlichting wordt de aandacht zoals in de inleiding aangegeven gericht op de aanleiding tot het Programma Versterking Opsporing en Vervolging, het rapport van de Commissie Posthumus dat werd opgesteld naar aanleiding van de Schiedammer Parkmoord.

In het rapport van de Commissie wordt vastgesteld dat in de verschillende fasen van de opsporing en vervolging in de Schiedammer Parkmoord beoordelingsfouten zijn gemaakt. Geconcludeerd wordt onder meer dat het onderzoek te weinig gestructureerd heeft plaatsgevonden en de verslaglegging daarover gebreken vertoonde waardoor de rechter geen volledig en objectief beeld kon krijgen. Ook was er onvoldoende tegenpraak georganiseerd. Tevens wordt geconcludeerd dat aan het technisch onderzoek onvolkomenheden kleefden, en dat de contacten tussen de verschillende actoren in het onderzoek (politie, Openbaar Ministerie, Nederlands Forensisch Instituut) onvoldoende zijn vastgelegd.²

Paragraaf 3.

Waarom rekent de overheid het tot haar verantwoordelijkheid om het probleem op te lossen? De zorg voor een veilige en rechtvaardige samenleving wordt alom gezien als een belangrijke taak van de overheid. Zo is de overheid exclusief aan zet (door het bezit van het machtsmonopolie en het verbod op eigenrichting) als het gaat om de inzet van het strafrecht, waaronder ook de opsporing en vervolging van daders en het ten uitvoer leggen van de door de onafhankelijke rechter opgelegde straffen en maatregelen. De handhaving van de beleidsinstrumentele wetgeving, waarin de overheid het gedrag van de burgers en bedrijven reguleert, is tevens een taak van de overheid. Gelijkzeitig moet de burger zich beschermd weten tegen ongeoorloofde machtsuitoefening doordat de overheid de gedachte van de rechtsstaat uitstraalt en in praktijk brengt. Toch kan worden gesteld dat het tegengaan van de criminaliteit en overlast (of algemener: van de sociale veiligheid) geen exclusieve taak van de overheid is. Dit wordt onder meer onderkend in de nota *Samenleving en Criminaliteit* uit 1985.³

In de missie die is opgenomen ten aanzien van de Vijfde Pijler (Veiligheid, Stabieliteit en Respect) van het beleidsprogramma van het huidige kabinet wordt de gedeelde verantwoordelijkheid van overheid en maatschappij ten aanzien van de criminaliteit en (on)veiligheid als volgt verwoord: «We willen een samenleving waarin mensen zich veilig, vertrouwd en met elkaar verbonden voelen. Een samenleving waarin wederzijds respect de norm is, waarin we elkaar geen overlast bezorgen en waarin geweld een uitzondering is, net als diefstal, vernieling en andere vormen van criminaliteit. Zo'n samenleving kan alleen worden bereikt als het streven daarnaar breed wordt omarmd, niet alleen in woorden maar ook in daden. Burgers en ondernemingen kunnen daarin veel betekenen op grond van hun eigen verantwoordelijkheid. Van de overheid mag worden verwacht dat zij weet op te treden wanneer de veiligheid echt in de knel komt. Alleen dan is onze samenleving een rechtsstaat in de volle zin van het woord.»⁴

¹ Zo werd het programmabureau ABRIO (Aanpak Bedrijfsvoering Recherche Informatie en Opleidingen) in het leven geroepen ter verbetering van de opsporings- en vervolgingsprocessen van politie en justitie. Het betrof een project van en voor de politie en het openbaar ministerie.

² In zijn reactie op het rapport van de Commissie stelt de minister van Justitie de bevindingen van het rapport zorgwekkend te achten omdat het onvolkomenheden in de opsporing en het strafrechtelijk onderzoek in deze zaak bloot legt. In het op te stellen versterkingsprogramma zal de bevordering van de professionaliteit van het optreden van politie en Openbaar Ministerie in strafzaken centraal dienen te staan, aldus de minister. De minister van Justitie: «Het onderzoek en de aanbevelingen van de Commissie richten zich primair op de kwaliteit van de waarheidsvinding in het proces van opsporing en vervolging. Daar heeft het aan geschort in de onderhavige zaak en daar dient een structurele versterking gezocht te worden». TK 2004–2005, 29 800 VI, nr. 168.

³ Ministerie van Justitie, Samenleving en criminaliteit. Een beleidsplan voor de komende jaren, Den Haag, 1985.

⁴ Kabinet Balkenende IV, Samen Werken, Samen Leven, Beleidsprogramma 2007–2011, pagina 61.

Paragraaf 4.

Waarom lag de verantwoordelijkheid op rijksniveau (en niet op decentraal of EU-niveau)?

Het instandhouden van een rechtsstaat kan alleen op het nationaal niveau. Een versnippering van de formulering en handhaving van de grondrechten en van de daaraan verbonden wet- en regelgeving is ongewenst, omdat dat tot ongelijke situaties zou kunnen leiden. Zoals aangegeven in de eerder door het ministerie van Justitie gepubliceerde beleidsdoorlichting op het terrein van slachtofferbeleid ligt de verantwoordelijkheid voor het handhaven van de rechtsorde op rijksniveau.

Criminaliteit is niet gebonden aan geografische grenzen: samenwerking in Europees en internationaal verband neemt dan ook aan belang toe. Sommige vormen van (lichtere) criminaliteit en overlast zijn juist «lokaal gebonden». Deze zijn onderdeel van een lokale leefbaarheidsproblematiek die tegemoet moet worden getreden met een geheel aan fysieke (o.a. woningverbetering) en sociale maatregelen (zorgverlening, werktoeleiding, en ook handhaving).

Decentraal niveau

Naast de centrale overheid is ook een rol weggelegd voor de decentrale overheden, het bedrijfsleven en de burger. In de nota «Naar een Veiliger Samenleving» wordt opgemerkt: «De bevordering van de veiligheid is een gezamenlijke inspanning van een ieder. Dit plan (het Veiligheidsprogramma, red.) vraagt een grote inzet van alle instanties en diensten – zowel op rijks-, provinciaal als gemeentelijk niveau – die hierin een rol vervullen, maar evenzeer van de burger en bedrijfsleven om vanuit hun verantwoordelijkheid een bijdrage te leveren aan de verbetering van de veiligheid in ons land. Het kabinet neemt nu het voortouw en kan op het realiseren daarvan worden aangesproken. Het kabinet kan dit programma alleen in samenwerking met de regionale korpsen, de medeoverheden en andere betrokken partijen uitvoeren».¹

Ook in het besluit ter instelling van de stuurgroep «Handhaven op Niveau» werd door de minister van Justitie opgemerkt dat «de uitvoering van het kabinetsstandpunt een groot aantal werkzaamheden met zich meebrengt die in nauwe samenspraak met de bestuurlijke partners en de handhavende organisaties moeten worden ontplooid en uitgevoerd».

Bij het Programma Versterking Opsporing en Vervolgning is een zeer belangrijke taak weggelegd voor het Openbaar Ministerie, de politie en het Nederlands Forensisch Instituut. Voorbereiding en uitvoering van de maatregelen op landelijk niveau is een voorwaarde om te komen tot een uniform kwaliteitsniveau.

Ook het beleidsprogramma van het huidige kabinet legt een belangrijke verantwoordelijkheid voor het oplossen van maatschappelijke problemen bij de decentrale overheden. In het Bestuursakkoord tussen Rijk en gemeenten² wordt op dit punt onder meer opgemerkt «Het bevorderen van de veiligheid is een verantwoordelijkheid van de overheid in zijn geheel. Met de belangrijkste ketenpartners worden concrete afspraken gemaakt om die doelstelling te bereiken. Zo worden ten aanzien van de politie landelijke prioriteiten vastgesteld voor de periode 2008–2011 op het terrein van jeugdcriminaliteit, geweld, veilige wijken en versterking van de opsporing. Met de VNG worden in 2007 ook afspraken gemaakt over de inzet van gemeenten op deze terreinen. De inzet van gemeenten is

¹ De samenwerking met het bedrijfsleven krijgt vorm in het Nationaal Platform Criminaliteitsbeheersing, een in 1992 opgericht publiek-privaat samenwerkingsverband. Overheid en bedrijfsleven richten zich daarin samen op de aanpak van criminaliteitsvormen waarvan het bedrijfsleven slachtoffer is. Het NPC is de opdrachtgever van het Actieplan Veilig Ondernemen. Deel drie van het Actieplan werd op 26 september 2007 door de minister van Justitie aangeboden aan de Tweede Kamer. TK 2007–2008, 28 684, nr. 116.
² Het bestuursakkoord «bevat de inhoudelijke agenda waarmee rijk en gemeenten de komende jaren samen willen werken aan één effectieve overheid in dienst van de burger». Samen aan de Slag, Bestuursakkoord rijk en gemeenten. Den Haag: 4 juni 2007.

immers ook hard nodig om de gewenste vermindering van criminaliteit en overlast te realiseren. Het rijk faciliteert gemeenten daartoe.»

Internationale dimensie

Ook de internationale dimensie op het terrein van opsporing en vervolging neemt de afgelopen jaren in belang toe. Deze dimensie is dan ook expliciet opgenomen in de bewoordingen van het beleidsartikel inzake opsporing en vervolging.

Op dit terrein bestaat inmiddels een aantal verdagen. In 2004 heeft de Europese Raad ingestemd met het zogeheten Haags Programma¹, waarin tien prioriteiten zijn vastgelegd voor de ruimte van vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid. Het programma geldt voor de periode 2005–2010, en is onder meer gericht op de bestrijding van de grensoverschrijdende georganiseerde criminaliteit en terrorisme. Niet alleen in EU verband, maar ook in het kader van de Verenigde Naties en de Raad van Europa zijn en worden nu maatregelen ontwikkeld, veelal in reactie op de terroristische aanslagen. Daarnaast wordt ingezet op een betere benutting van het bestaand Europees instrumentarium, waaronder Europol en Eurojust. Er zijn diverse bilaterale en multilaterale verdragen gesloten om de grensoverschrijdende criminaliteit in onderlinge samenwerking aan te pakken.²

Hoe was de verantwoordelijkheid vormgegeven en waarom?

Hieronder wordt ingegaan op de wijze van vormgeving van de verantwoordelijkheid tussen de centrale overheid en (met name) het decentrale niveau bij de drie programma's die in deze beleidsdoorlichting aan de orde worden gesteld.

Veiligheidsprogramma

Ter uitvoering van het Veiligheidsprogramma is door de betrokken ministers gekozen voor het maken van afspraken met de relevante partijen. Met name de prestatieafspraken ten aanzien van de politie zijn bekend. In «Naar een Veiliger Samenleving» wordt hier opgemerkt: «het kabinet start op korte termijn overleg met korpsbeheerders om afspraken te maken over concrete en consistente resultaatafspraken. De afspraken worden in termen van prestaties/effecten gedefinieerd. Korpsen en gemeenten behouden de vrijheid om op eigen wijze de gemaakte afspraken te realiseren».

Het Landelijk Kader Nederlandse Politie 2003–2006³ bevatte de afspraken met de politiekorpsen. Op basis van het Veiligheidsprogramma en in aansluiting op het Landelijk Kader werden per politieregio afspraken vastgelegd in een regionaal convenant tussen de beide ministers en de korpsbeheerder van de betreffende regio.⁴ Ook met het Openbaar Ministerie en de andere partners in de strafrechtsketen werden afspraken gemaakt die ertoe moesten leiden dat de met de politie gemaakte prestatieafspraken daadwerkelijk geëffectueerd zouden kunnen worden. Het mocht immers niet zo zijn dat het werk van de ene schakel in de keten door een gebrek aan capaciteit of een tekortkoming in de aansluiting op een andere schakel verloren zou gaan (zie hierboven over de oorzaken van de problematiek).

Handhaven op Niveau

Bij de uitvoering van de aanbevelingen uit het rapport «Handhaven op Niveau» werd gekozen voor de instelling van een stuurgroep onder voorzitterschap van een burgemeester. Belangrijkste overweging om te komen

¹ TK 23 490, nr. 444.

² Zo heeft Nederland in 2006 het verdrag van Prüm ondertekend. In dat verdrag wordt onder meer afgesproken dat deze landen geautomatiseerd individuele DNA-profielen en vingerafdrukken (zonder persoonsgegevens) kunnen vergelijken met de profielen uit elkaars databanken. Hierdoor kan direct bekend worden of een onbekend spoor dat in de ene lidstaat is aangetroffen een link heeft met een spoor of persoon uit de databank van een andere lidstaat.

³ De afspraken met de politie maakten deel uit van het Veiligheidsprogramma. Landelijk Kader Nederlandse Politie 2003–2006, Staatscourant, 11 april 2003, nr. 71. Het Landelijk Kader werd op 19 maart door de ministers van BZK en van Justitie aangeboden aan de Tweede Kamer, TK 2002–2003, 28 824, nr. 1.

⁴ In het Landelijk Kader Nederlandse Politie 2003–2006 is hierde volgende bepaling opgenomen: «Het landelijk kader vormt voor de geldende periode het kader voor de te sluiten regionale convenanten politie tussen enerzijds de beide ministers en anderzijds de korpsbeheerder van de betreffende regio. Een korpsbeheerder sluit een regionaal convenant na verkregen instemming van de betreffende hoofdofficier van Justitie en het betreffende regionale college. Uiteraard onverlet latende de formele bevoegdheden. In de lijn van deze convenanten worden tevens afzonderlijke convenanten gesloten met het KLPD en het LSOP. Aansluitend bij het specifieke karakter van het KLPD en het LSOP kunnen in de betreffende afzonderlijke convenanten aanvullende afspraken worden vastgelegd. Indien dit leidt tot nieuw regionaal beleid, zal dit, de korpsen gehoord hebbend, worden vastgesteld en vice versa.»

tot de instelling van een bestuurlijke stuurgroep was de wetenschap dat de uitvoering van het kabinetsstandpunt «Handhaven op niveau» een groot aantal werkzaamheden met zich meebracht die in nauwe samenwerking met de bestuurlijke partners en de handhavende organisaties zou moeten worden ontplooid en uitgevoerd.¹

Programma Versterking Opsporing en Vervolging

Naar aanleiding van het verschijnen van het rapport van de Commissie Posthumus heeft de minister van Justitie het College van procureurs-generaal gevraagd om met een verbeterprogramma te komen.² In het programma werd onderscheid gemaakt in maatregelen die realiseerbaar zijn op de korte, middellange en op lange termijn. De regiegroep die de totstandkoming van het programma had begeleid en waarin het Openbaar Ministerie, de politie, het Nederlands Forensisch Instituut, de Raad voor de Rechtspraak alsmede de departementen van Justitie en BZK zitting hadden kreeg de opdracht om in ieder geval gedurende het eerste jaar van de uitvoering van het programma te leiden.³ Binnen het kader van het Programma Versterking Opsporing en Vervolging hebben het Openbaar Ministerie, de politie en het Nederlands Forensisch Instituut hun verantwoordelijkheid genomen om maatregelen voor te bereiden en deze in praktijk te brengen. Dit heeft geleid tot een uitwerking, waarover jaarlijks door de minister van Justitie wordt gerapporteerd aan de Tweede Kamer.

Paragraaf 5.

Welke doelstelling heeft de overheid geformuleerd voor de oplossing van het probleem?

In de begroting van het ministerie van Justitie 2008 wordt als algemene doelstelling ten aanzien van de rechtshandhaving, criminaliteitsbestrijding en terrorismebestrijding gegeven:

- Een goed functionerende rechtshandhaving en sanctietoepassing, waaronder begrepen het voorkomen en bestrijden van nationale en grensoverschrijdende criminaliteit en terrorisme.

Als operationele doelstelling geldt hierbij:

- **Operationele doelstelling 13.3**
Het bewerkstelligen van een effectieve en doelmatige opsporing en vervolging de verbetering van de samenwerking in EU-verband en op internationaal niveau op het terrein van Justitie en politie.

Hieronder wordt ingegaan op de specifieke doelstellingen die zijn beoogd met de programma's die in deze beleidsdoorlichting aan de orde worden gesteld.

Veiligheidsprogramma

In de nota «Naar een Veiliger Samenleving» wordt onder meer het volgende gesteld: «Doelstelling voor dit kabinet is dat de handhaving en criminaliteitsbestrijding door de overheid weer naar behoren wordt uitgevoerd. Het vastgestelde tekort in de rechtshandhaving moet daarom fors worden teruggedrongen. Voorts beoogt het kabinet met dit programma een forse reductie van de criminaliteit en de overlast in de openbare ruimte.⁴ Het Veiligheidsprogramma kreeg een heldere doelstelling: een vermindering van de criminaliteit en overlast in de publieke ruimte met 20 tot 25 procent in de periode 2008–2010. Ook werd in 50 wijken gemeten of

¹ Besluit tot instelling van de Stuurgroep Handhaven op Niveau, Staatscourant 1 december 2000, nr. 234. Ter ondersteuning van de stuurgroep en de uitvoering van het actieprogramma werd op het ministerie van Justitie voorzien in een projectbureau.

² Het versterkingsprogramma werd geschreven door mensen uit de praktijk. De minister van Justitie sprak in zijn aanbiedingsbrief aan de Tweede Kamer zijn waardering uit over het geleverde werk, dat naar zijn mening zowel aangaf hoe groot de betrokkenheid van politiemensen en medewerkers van het Openbaar Ministerie is bij hun werk, alsook dat het besef van de noodzaak fouten en dwalingen te voorkomen bijzonder groot is. TK 2005–2006, 30 300 VI, nr. 32.

³ Daarnaast werd als concrete maatregel de de commissie Evaluatie Afgesloten Strafzaken ingesteld. Deze kreeg tot doel na te gaan of zich in de opsporing van strafbare feiten en/of in de behandeling van daaruit voortkomende strafzaken ernstige manco's hebben voorgedaan die een evenwichtige beoordeling van de zaak door de rechter in de weg hebben gestaan. De nadruk ligt daarbij op ernstige strafzaken waarin op grond van informatie die niet ter beschikking stond van de rechter, fundamenteel twijfel wordt opgeworpen over de schuld van de veroordeelde. Tot de commissie kunnen zich wenden professioneel bij de zaak betrokken functionarissen van het Openbaar Ministerie, de politie, het Nederlands Forensisch Instituut en deskundigen. Ook wetenschappers die zich in wetenschappelijke publicaties over een zaak hebben uitgesproken, kunnen zich tot de commissie wenden.

⁴ Ministerie van Justitie, ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Naar een veiliger samenleving, Den Haag: oktober 2002.

de aanpak succesvol is. Mede hierdoor konden eventuele problemen en knelpunten van het Veiligheidsprogramma tijdig gesignaleerd worden.

Handhaven op Niveau

De stuurgroep Handhaven op Niveau kreeg als haar opdracht een actieprogramma in te richten en uit te voeren met als doel om de professionaliteit van de handhaving te verhogen en de samenwerking tussen de bij de handhaving betrokken organisaties te verbeteren. De doelstelling van het programma Handhaven op Niveau was onder meer om het onderwerp handhaving nadrukkelijker op de politieke en bestuurlijke agenda te krijgen, en verder te stimuleren dat samenwerking in de handhaving meer vanzelfsprekend wordt, impulsen te geven handhaving verder te professionaliseren en de legitimiteit van handhaving te vergroten.

Programma Versterking Opsporing en Vervolgging

Het programma Versterking Opsporing en Vervolgging beoogt een structurele kwalitatieve verbetering van opsporing en vervolging.¹ Hiertoe behoren een toename van het kritisch vermogen (bijvoorbeeld door het organiseren van tegenspraak), hogere eisen aan traceerbaarheid van wat is gedaan (waaronder de registratie van verhoren) alsook een meer verantwoorde benutting van de resultaten van forensisch-technisch onderzoek.

Paragraaf 6.

Welke instrumenten werden ingezet?

Veiligheidsprogramma In het Veiligheidsprogramma is – op hoofdlijnen – een driesporenbeleid gevoerd om de criminaliteit en overlast aan te pakken. In samenwerking met de organisaties en partners in de publieke en private sfeer, zijn de volgende instrumenten ingezet:

- Om de versnippering aan te pakken is in een meer persoonsgerichte aanpak geïnvesteerd. Er werd specifiek beleid opgezet om het risico van recidive te verminderen.²
- Om de tekorten in de handhaving weg te werken is de capaciteit van de politie, de instanties in de justitieketen en het aantal detentieplaatsen uitgebreid. Ook zijn met de politie afspraken³ gemaakt om 40 000 extra verdachten aan te leveren bij het OM in vergelijking met 2002.⁴ Daarnaast zijn afspraken gemaakt over een verhoging van het aantal uit staandehouding voortkomende boeten en transacties met 180 000.⁵
- De aanwezigheid van andere betrokkenen bij veiligheid in de publieke ruimte is versterkt door een aantal maatregelen. Met het bedrijfsleven zijn in het Actieplannen Veilig Ondernemen afspraken gemaakt over de gezamenlijke bestrijding van de criminaliteit. De burger is in publiekscampagnes opgeroepen de eigen verantwoordelijkheid te nemen en nog meer dan nu reeds het geval is bij te dragen aan de bestrijding van (kleine) criminaliteit en overlast.⁶ De urgentie van de geconstateerde problematiek vroeg volgens het kabinet verder om een aantal soms onorthodoxe maatregelen. Het ging bijvoorbeeld om wetgeving op het terrein van de legitimatieplicht voor burgers.⁷

Handhaven op Niveau

Om de ambities van de Stuurgroep *Handhaven op Niveau* te bereiken werden drie programmalijnen uitgezet:

¹ In de tekst van het programma wordt ook wel gesproken over een ambitie, gericht op het vertrouwen in politie en Openbaar Ministerie, op de versterking van kwaliteit en professionaliteit, teneinde de criminaliteit daadkrachtig en effectief te kunnen bestrijden, en op een zichtbaar transparante en integere werkwijze.

² Hierbij gaat het onder meer om maatregelen en gerichte aandacht voor risicjongeren. Voor volwassenen is de «veelplegersaanpak» ontwikkeld waarin deze langer van de straat worden gehaald en waar nodig en mogelijk in een programma participeren om op het rechte pad te komen. Voor gedetineerden wordt ingezoomd op maatregelen om onder ander door nazorgvoorzieningen de kans op terugval te verkleinen. Deze maatregelen vallen onder andere beleidsartikelen, en zullen daarom niet verder worden behandeld. In al deze gevallen is sprake van een ketenbrede aanpak met voorzieningen om de samenwerking tussen instanties vorm te geven.

³ De prestatieafspraken die door de ministers van BZK en van Justitie zijn gemaakt met de politie in het kader van de intensivering van de opsporing en de handhaving maken onderdeel uit van het in het Landelijk Kader Nederlandse Politie 2003–2006.

⁴ De justitiële keten zorgt daarbij voor een adequate en tijdige verwerking van alle door de politie aangedragen zaken.

⁵ «Na staandehouding» om te bereiken dat burgers feitelijk op hun gedrag worden aangesproken.

⁶ Een andere maatregel gericht op een meer zichtbare overheid betrof Justitie in de Buurt (JiB). In 2002 waren er 29 JiB-kantoren. Hieronder vallen verschillende werkvormen, die evenwel gemeen hebben dat deze zich binnen het arrondissement op een specifiek geografisch gebied richten, en dat in zo'n kantoor samengewerkt wordt tussen onder meer het openbaar ministerie, de reclassering en de politie. Uit een evaluatie van Justitie in de Buurt bleek dat juist in die samenwerking met andere diensten meerwaarde is gelegen. Mede op basis van de evaluatie heeft een heroriëntatie plaats gehad richting de Veiligheidshuizen. Het huidige kabinet zet in op een uitbreiding van deze maatregel.

⁷ Op 1 januari 2005 is de Wet op de uitgebreide identificatieplicht in werking getreden. Dit betekent dat iedereen van veertien jaar en ouder die zich in Nederland bevindt een origineel (geen kopie), geldig identiteitsbewijs moet kunnen tonen en bij zich moet dragen.

- het inventariseren en ontwikkelen van best practices via stimulerings-trajecten op een zestal terreinen (prostitutie, de brandveiligheid, coffee-shops, het buitengebied, de leerplicht en de kwaliteit van de leefomgeving);
- het bevorderen van het beleidsconcept van het programmatisch handhaven, en
- de meer ondersteunende activiteiten: zoals inventarisaties, onderzoek, werkconferenties en competentiebeschrijvingen.

Programma Versterking Opsporing en Vervolging

In het programma Versterking Opsporing en Vervolging zijn vijf centrale thema's geformuleerd om de gewenste verbetering vorm te kunnen geven:

- algemene eisen aan de opsporing;
- duidelijkheid over het gezag in de opsporing;
- versterking van vakmanschap;
- aandacht voor leiderschap en cultuur;
- permanente ketenbrede kwaliteitsontwikkeling.

Bovenstaande thema's zijn uitgewerkt in tal van maatregelen¹ die moeten leiden tot het bereiken van een betere kwaliteit van de opsporing en vervolging. Openbaar Ministerie, politie en het Nederlands Forensisch Instituut hebben de thema's toegesneden op hun eigen organisaties door maatregelen in gang te zetten door projecten, procedures, personeelsuitbreiding en -opleiding e.d. De omvang van de maatregelen en de invloed die deze hebben op de organisaties vereisen een meerjarige planning. De periode waarin de maatregelen worden geïmplementeerd loopt door tot 2010. In deze periode dient ook de structurele aandacht voor bovenstaande thema's in de betrokken organisaties te worden geborgd.

Hoe was de samenhang tussen de instrumenten? Was er sprake van overlap?

Omdat alle maatregelen zich richten op de versterking van de kwantiteit en kwaliteit van de opsporing, vervolging en handhaving bestaat risico op overlap en is de samenhang tussen de maatregelen van het hoogste belang. Op verschillende wijzen is getracht aan dit risico tegemoet te komen:

- Eerder is in dit kader reeds gerefereerd aan de keteneffecten die voort zouden komen uit de meer kwantitatieve afspraken met de politie. Met het Openbaar Ministerie werden afspraken gemaakt die de doorgeleiding door de strafrechtketen zouden verzekeren.
- De maatregelen ter verbetering van de handhaving door de politie die zijn getroffen in het kader van het Veiligheidsprogramma werden ondersteund door de maatregelen ter professionalisering van de handhaving onder invloed van het programma Handhaven op Niveau.
- Reeds bij de totstandkoming van het Programma Versterking Opsporing en Vervolging werd door de politie, het Openbaar Ministerie en het Nederlands Forensisch Instituut gezamenlijk opgetrokken om zo de samenhang te waarborgen.

Ten tijde van de aanbidding van het Programma Versterking Opsporing en Vervolging aan de Tweede Kamer merkte de minister van Justitie over de relatie tussen het programma en de maatregelen uit het Veiligheidsprogramma op: «De ontwikkelingen in de samenleving stellen nieuwe en zwaardere eisen aan het strafrechtelijk rechtshandavingsapparaat. Met het Veiligheidsprogramma is daar gedeeltelijk een antwoord op gegeven».

¹ Een van de maatregelen is dat er vanaf januari 2006 bij zware misdrijven die grote maatschappelijke beroering hebben veroorzaakt een vorm van tegenspraak komt bij de politie en het Openbaar Ministerie. Het gaat dan om bijvoorbeeld levensdelicten en ernstige zedendelicten. Ook komt er betere samenwerking tussen het Nederlandse Forensisch Instituut en de opsporingsdiensten. Voor een volledig overzicht van de maatregelen wordt hier verwezen naar de tekst van het Verbeterprogramma.

De minister benadrukte daarbij het belang om naast in de kwantiteit ook in kwaliteit te investeren.

Paragraaf 7.

Wat is bekend over de uitvoering van het beleid?

Veel informatie over de uitvoering van het beleid en doelmatigheid van de bedrijfsvoering is te vinden in de voortgangsrapportages van de verschillende programma's en in de jaarverslagen van de politie¹, het Openbaar Ministerie² en het Nederlands Forensisch Instituut³. De aandacht gaat hierbij zowel uit naar de geleverde kwantiteit (bijvoorbeeld in termen van in- en uitstroom) als naar geleverde kwaliteit (bijvoorbeeld in termen van doorlooptijden, klanttevredenheid, klachten en deskundigheid). Ook in de tiende paragraaf van deze doorlichting wordt ingegaan op enkele (meer financiële) feiten.⁴ Hieronder wordt kort ingegaan op de rapportagemomenten van de programma's die in deze beleidsdoorlichting worden behandeld.

Veiligheidsprogramma

Over de voortgang van het veiligheidsprogramma is halfjaarlijks gerapporteerd aan de Tweede Kamer. In de voortgangsrapportages is te vernemen hoe de verschillende maatregelen uit het programma zijn ingevoerd en uitgewerkt.⁵

Handhaven op Niveau

De uitvoering van het actieprogramma *Handhaven op niveau* komt aan de orde in de daartoe verrichte evaluatie.⁶ Hierin wordt vastgesteld dat met het actieprogramma positieve resultaten zijn geboekt. De methode van «programmatisch handhaven» wordt daarbij gezien als de kern.

Programma Versterking Opsporing en Vervolging

De maatregelen van het *Programma Versterking Opsporing en Vervolging* zitten in belangrijke mate in de fase van implementatie. Over de voortgang, alsook over enkele andere middelen om de kwaliteit van opsporing en vervolging te versterken, is ten tijde van het schrijven van deze doorlichting meest recent verslag gedaan in het voortgangsbericht⁷ van de minister van Justitie aan de Tweede Kamer op 1 mei 2007. Deze rapportage bestaat uit drie delen die zijn voorbereid door het Openbaar Ministerie, de politie en het Nederlands Forensisch Instituut.⁸ In de drie rapportages wordt de stand van de uitvoering van maatregelen in kaart gebracht.⁹ Hierbij wordt aan ieder van de centrale thema's uit het versterkingsprogramma aandacht gegeven. Uiteraard betreft de voortgangsrapportage een momentopname. Belangrijke maatregelen die op dat moment reeds zijn ingevoerd betreffen de professionalisering van de Teams Grootschalige Opsporing (TGO), de herbeoordeling van de onderzoeken die nog niet tot een rechterlijke uitspraak hebben geleid door deskundigen van buiten het bij het onderzoek betrokken korps of parket, en het organiseren van tegenspraak die bestaat uit het intern georganiseerd en gestructureerd toetsen van beslissingen door een niet bij het onderzoek betrokken medewerker.

¹ Ministerie van BZK, ministerie van Justitie, Jaarverslag Nederlandse Politie 2006. In het jaarverslag wordt onder meer ingegaan op de prestatieafspraken uit het Landelijk Kader Nederlandse Politie 2003–2007, en op de maatregelen in het kader van het programma Veersterking Opsporing en Vervolging. Het jaarverslag verschijnt samen met de publicatie Kerngegevens Nederlandse Politie 2006.

² Openbaar Ministerie, Jaarbericht 2006. Ook in deze rapportage wordt uitgebreid stilgestaan bij de voortgang inake het programma Versterking Opsporing en Vervolging, alsmede de bedrijfsvoering.

³ Nederlands Forensisch Instituut (2007), NFI Jaarbericht 2006: Kwaliteit in Deskundigheid., Nederlands Forensisch Instituut, Rijswijk.

⁴ Ook voor de beantwoording van de vraag naar de doelmatigheid van de bedrijfsvoering, die in de systematiek van de beleidsdoorlichtingen in deze paragraaf is ondergebracht, wordt hier verwezen naar de informatie die is opgenomen in paragraaf 10, alsmede de jaarverslagen van de betrokken organisaties.

⁵ In de voortgangsrapportages werd onder meer ingegaan op de voortgang inzake de prestatieafspraken met de Nederlandse politie. De achtste voortgangsrapportage werd op 3 oktober 2006 door de ministers van BZK en van Justitie aangeboden aan de Tweede Kamer. Deze rapportage bevatte tevens een vooruitblik naar de toekomst. TK 2006–2007, 28 684, nr. 92.

⁶ TK 2006–2007, 30 800 VI, nr. 18.

⁷ TK 2006–2007, 30 800 VI, nr. 86. De brief behandelt ook de stand van zaken van dat moment met betrekking tot het inrichten van het landelijk deskundigenregister, dat in een nauw verband staat met de maatregelen in het programma. Ook gaat de brief in op de initiatieven die de Raad voor de rechtspraak parallel aan het programma ontplooit in het belang van een goede strafrechtspleging.

⁸ Ook in de jaarverslagen van de organisaties komen de maatregelen uit het programma aan bod. Zo wordt in het Jaarbericht 2006 van het Openbaar Ministerie onder meer ingegaan op de gestelde kwaliteitseisen, op het proces van tegenspraak, de teams grootschalige opsporing, de audiovisuele en auditieve registratie van verhoren, en op maatregelen in de sfeer van opleiding en certificering.

⁹ De minister van Justitie memoreert in zijn brief aan het motto van de voortgangsrapportage dat luidt: «samen in de frontlinie». Uit dit motto blijkt volgens de minister het belang van een heldere en daadkrachtige wijze van samenwerken in de keten.

Paragraaf 8.

Wat was het effect van de instrumenten op de geformuleerde doelstellingen (oplossing van het probleem)?

Veiligheidsprogramma

¹ Het is niet mogelijk deze resultaten ondubbelzinnig te koppelen aan de (te onderscheiden) maatregelen die zijn getroffen. De Algemene Rekenkamer constateert in haar rapport Staat van de Beleidsinformatie 2006 (TK 2005–2006, 30 558, nr. 2) onder meer: «De Ministeries van BZK en Justitie beschikken voor het overgrote deel van de (...) maatregelen die het Veiligheidsprogramma vermeldt niet over een onderbouwing voor hun veronderstelling dat het inzetten van deze maatregelen bijdraagt aan het verwezenlijken van het gewenste maatschappelijk effect. Mede naar aanleiding van deze constatering voert het Sociaal Cultureel Planbureau (SCP) momenteel een studie uit naar het veronderstellen achter het Veiligheidsprogramma. ² Op korpsniveau is sprake van een gedifferentieerd beeld. In 2005 trad een stagnatie op in het aantal «aan het Openbaar Ministerie aangeleverde zaken met een bekende dader». In 2006 vond een onderzoek plaats naar verklarende factoren voor deze stagnatie. Uit het onderzoek komt naar voren dat het aantal relatief lichtere zaken, de personeelscapaciteit, de wijze van sturing en de groei van het aantal aan het Openbaar Ministerie aangeleverde zaken in voorgaande jaren een belangrijke rol speelt.

³ Inmiddels is besloten dat niet langer landelijk op boetes dient te worden gestuurd. Het realiseren van boetes en transacties voortkomende uit staandehoudingen maakt geen deel uit van de nieuwe prioriteiten. De afspraak met de politiekorpsen om 40 000 extra verdachten bij het Openbaar Ministerie aan te brengen, die nog niet geheel is behaald, wordt wel doorgetrokken.

⁴ Een overzicht van de belangrijkste cijfers is aan ter treffen in het document MEGAbestand OM2002–2006: Instroom, afdoeningen en doorlooptijden van rechtbanken kantonzaken over de jaren 2002 t/m 2006. Dit document, opgesteld door het parket-generaal, is te vinden op www.om.nl.

⁵ Voor het overgangsjaar 2007 werd het Landelijk Kader Nederlandse Politie 2007 opgesteld. In vergelijking met de eerdere prestatieafspraken werd de aandacht verschoven van kwantiteit naar kwaliteit. Zo was er meer aandacht voor overlast, de kwaliteit van de opsporing, de gebiedsgebonden politiezorg en de kwaliteit van de politieorganisatie.

⁶ De systematiek van de prioriteiten werd geïntroduceerd met de Wijzigingswet Politiewet 1993 (versterken bevoegdheden op rijksniveau, alsmede opheffing Raad voor het Korps landelijke politiediensten).

⁷ De in het evaluatierapport vermelde resultaten zijn meer kwalitatief van aard. Ook de Algemene Rekenkamer constateert in haar rapport Handhaven en Gedogen uit 2005 (TK 2004–2005, 30 052, nr. 2) dat de handhaving in voorgaande jaren duidelijk is geprofessionaliseerd.

Zoals aangegeven is ten aanzien van de voortgang van de maatregelen uit het Veiligheidsprogramma voorzien in periodieke voortgangsrapportages. Uit de achtste en laatste voortgangsrapportage van het veiligheidsprogramma blijkt dat op veel terreinen voortgang is geboekt.

– Van de algehele doelstelling van het programma (een 25 procent criminaliteitsreductie) is een daling van zo'n 10% gerealiseerd;
– Het slachtofferschap van vermogenscriminaliteit is met 9,3% gedaald en dat van geweldscriminaliteit met 10,8%.
– Het percentage burgers dat zich wel eens onveilig voelt (subjectieve onveiligheid) is gedaald van 30,8 naar 24%. De ervaren overlast en verloeding is duidelijk minder dan in 2002.¹ Voor de prestaties van de Nederlandse politie op het terrein van opsporing kan worden verwezen naar de jaarverslagen. Hierover wordt ook bericht in de periodieke voortgangsrapportages in het kader van het Veiligheidsprogramma. Op de afspraken rond het aantal extra aan het Openbaar Ministerie aan te leveren verdachten en het aantal uit de staandehoudingen voortkomende boetes en transacties is zeker vooruitgang geboekt:

– In 2002 hebben de regionale politiekorpsen 214 018 verdachten aangeleverd aan het Openbaar Ministerie. Op basis van de resultaatsafspraken moet dit aantal met 40 000 stijgen tot minimaal 254 018. In 2006 levert de politie in totaal 243 073 verdachten aan.²

– In het jaar 2006 bedraagt het aantal boetes en transacties uit staandehouding ruim 1,9 miljoen. Dat is meer dan de overeengekomen streefwaarde. Ten opzichte van het basisjaar 2002 komt dit neer op een toename van 34 procent.³ Naast de prestaties van de politie laten ook de prestaties van het Openbaar Ministerie in de periode 2002–2006 een positieve ontwikkeling zien. Belangrijkste bevinding: de instroom is gestegen, de afdoening is versneld.⁴ Ook hier wordt verder verwezen naar het jaarbericht 2006.

Inmiddels zijn met de korpsbeheerders en het College van procureurs-generaal voor de periode 2008–2011⁵ de nieuwe landelijke prioriteiten voor de politie opgesteld. Deze prioriteiten⁶ treden in plaats van de systematiek van het Landelijk Kader Nederlandse Politie en de afzonderlijke convenanten per korps. De landelijke prioriteiten sluiten aan bij het beleid zoals neergelegd in het beleidsprogramma van het huidige kabinet. De landelijke prioriteiten liggen op het terrein van geweld, veilige wijken, en jeugdcriminaliteit en risicojeugd.

Handhaven op Niveau

Het reeds eerder genoemde evaluatierapport inzake het programma Handhaven op Niveau laat zien dat ook op dat terrein veel positiefs is bereikt:⁷

– In bijzonder geldt dit voor de werkwijze van programmatisch handhaven, waarvan uit het rapport is gebleken dat deze aanpak om lokaal handhavingsbeleid te verbeteren c.q. te introduceren bij de gemeenten weerklank heeft gekregen. De afweging van risico's en het systematisch en transparant neerleggen van keuzes in een handhavingsprogramma is een belangrijke randvoorwaarde voor een betere handhaving.

- De activiteiten in de vorm van onderzoeken, conferenties, competentiebeschrijvingen hebben ook bijgedragen aan de versterking van handhaving. De kwaliteit van «best practices», zo wordt door de onderzoekers gesteld, is niet zodanig dat er trendbreuken of kwaliteitssprongen (de ambitie van de stuurgroep) te verwachten zijn.
- Behalve de meer concrete resultaten is ook geconstateerd dat het programma een uitwerking had, die misschien wel even belangrijk is: het programma had een positieve invloed op het bewustzijn van handhavers, op het ontstaan van netwerken en contacten over gemeentegrenzen heen.

In de reactie op het onderzoeksrapport gaf de minister van Justitie aan dat de succesvolle introductie van programmatisch handhaven een vervolg op rijksniveau heeft gekregen met het programma Rijk aan Handhaving. Daarnaast gaf hij aan van van mening te zijn dat verdere stimulering nodig is om de aandacht voor handhaving ook te laten beklijven. Hiertoe is het programma Handhaven met Effect ontwikkeld, een professionaliseringsprogramma voor de decentrale overheden. In het kader van dat programma wordt ook aandacht besteed aan de kwaliteit van de handhaving van ordeningswetgeving.

Programma Versterking Opsporing en Vervolging

Het is nog niet mogelijk om de uitwerking van het programma Versterking Opsporing en Vervolging te taxeren, in bijzonder in termen van het voorkomen van beoordelingsfouten in zware en complexe zaken.¹ Uit de bovengenoemde voortgangsrapportages blijkt dat het Openbaar Ministerie, politie en het Nederlands Forensisch Instituut een aanvang hebben gemaakt met de invoering van maatregelen. Effecten kunnen daarbij nog niet altijd merkbaar zijn. De minister van Justitie merkte hier op: «Het gaat niet alleen om de invoering of herijking van procedures, maar ook om het bewerkstelligen van cultuurverandering en het opleiden van medewerkers. Dit vergt de komende jaren een aanzienlijke hoeveelheid tijd en flexibiliteit van de organisaties».²

Paragraaf 9.

Hadden de instrumenten op andere beleidsterreinen ook belangrijke effecten op de geformuleerde doelstellingen?

Duidelijk is dat een succesvolle opsporing, vervolging en handhaving niet alleen een zaak zijn van de politie, het Openbaar Ministerie en het Nederlands Forensisch Instituut. Hiervoor werd gewezen op de eigen verantwoordelijkheid van burger en bedrijfsleven bij de voorkoming én bij de opsporing van criminaliteit. Het meer en meer benaderen van maatschappelijke problemen als «ketenproblemen» heeft tot de realisatie geleid dat in vele sectoren maatschappelijke prestaties slechts kunnen worden bereikt door het ontwikkelen van een samenhangende benadering waarin meerdere vaak zelfstandige organisaties een rol hebben te spelen. Deze realisatie heeft op het terrein van opsporing, vervolging en handhaving geleid tot het maken van ketenafspraken, bijvoorbeeld tussen politie en het Openbaar Ministerie. In het Veiligheidsprogramma en in het programma Handhaven op Niveau is niet alleen in abstracto de noodzaak tot samenwerking onderkend, maar zijn ook praktische arrangementen tot stand gekomen om dat mogelijk te maken. Die arrangementen omvatten onder meer de opzet van organisatorische voorzieningen (Arrondissementaal Justitiële Beraden of AJB's, veiligheidshuizen en casusoverleg) en zeer concrete toepassingen (Meld Misdad Anoniem).³ Niet voldoende kan worden benadrukt dat zeer wezenlijke samenhang bestaat tussen de bestrijding van criminaliteit en in bijzonder opsporing en vervolging en beleidsterreinen als welzijn, onderwijs, jeugd-gezondheids- en versla-

¹ Enig inzicht kan wel worden gevonden in de omvang van de werkzaamheden van de Commissie evaluatie afgesloten strafzaken (Ceas). De Ceas bestaat uit een pool van advocatengeneraal, strafrechtwetenschappers, voormalig politiefunctarissen en (oud)-advocaten. Er is een toegangscommissie die het College adviseert of er aanleiding is om nader onderzoek in te stellen. Als het College van procureurs generaal een advies van de toegangscommissie om een strafzaak nader te onderzoeken overneemt, dan formeert het College uit de Ceas een driemanschap dat het onderzoek gaat uitvoeren. De toegangscommissie heeft in 2006 advies uitgebracht aan het College over 21 zaken. In drie zaken heeft de toegangscommissie geadviseerd om nader onderzoek in te stellen.

Het College heeft deze adviezen overgenomen en vervolgens een driemanschap geformeerd om de onderzoeken uit te voeren.

² TK 2006–2007, 30 800 VI, nr. 86. De minister concludeert op basis van de voortgangsrapportage dat «de doelstelling om te komen tot een structurele kwaliteitsverbetering van de opsporing en vervolging is doorgedrongen tot in de haarvaten van de betrokken organisaties». Initiatieven op het terrein van de ketensamenwerking en de daarmee veranderende interfaces gaan daarbij gepaard met aandacht voor de interne organisatie. Wel merkt hij hierover op: «Om te bereiken dat alle maatregelen in 2010 zijn ingevoerd is een strakke organisatie noodzakelijk». De minister geeft aan van oordeel te zijn dat de organisaties daar inmiddels de structuur en voortgangsbewaking voor hebben aangebracht.

³ Meld Misdad Anoniem is een landelijke voorziening waar burgers telefonisch en anoniem informatie kunnen geven over ernstige misdaden. De (gratis) meldlijn biedt mensen op een laagdrempelige manier een mogelijkheid een bijdrage te leveren aan de veiligheid in Nederland. Het doel van de meldlijn is het verkrijgen van informatie over daders van gepleegde misdrijven die anders niet verkregen was.

¹ Het effect van een maatregel wordt moeilijker vast te stellen naarmate het beleids­terrein «verder» van dat van de opsporing en vervolging afligt. Een methode die mogelijke effecten onderzoekt is die van «crime proofing», waarbij wordt getracht om de effecten van maatregelen en instrumenten op andere beleidsterreinen voor de criminaliteit in beeld te brengen. In het rapport Cutting Crime: A New Partnership 2008–11 zet de Engelse Home Secretary haar strategie op dit punt uiteen onder de noemer «New national approach to designing out crime». Speciale aandacht gaat daarbij uit naar de preventie van fraude. Home Office (2007), Cutting out Crime: A New Partnership 2008–11.

² De maatregelen uit het beleidsprogramma op het terrein van veiligheid worden door de ministers van Justitie en van BZK gezamenlijk uitgewerkt. Hiervoor reeds vermeld is dat inmiddels meer kwalitatieve afspraken met de politie zijn gemaakt. Op het terrein van opsporing komen er programma's voor de bestrijding van financieel-economische criminaliteit en cybercrime. Ook zal aandacht worden besteed aan de aanpak van georganiseerde criminaliteit. Belangrijke verbindingen van het project Veiligheid begint bij Voorkomen bestaan onder meer met de ministeries van Jeugd en Gezin en Wonen, Werk en Integratie.

³ Het onderzoek betrof een drieluik, waarin separaat werd ingegaan op de gevolgen van prestatie­sturing voor de maatschappelijke en politiek-bestuurlijke relaties van de politie, voor de bedrijfsvoering binnen de politie, en de sturing en uitvoering van politiewerk.

⁴ Ministerie van BZK, ministerie van Justitie, Jaarverslag Nederlandse Politie 2006. Den Haag, 2007. De korpschef van de politieregio Midden- en West Brabant constateert in het Jaarverslag Nederlandse Politie 2006: «De prestatie­contracten hebben ons geholpen meer bezig te zijn met de operatie van het politiewerk. De winst hiervan zit niet zozeer in verhoging van de productie maar vooral in de verdere verzakelijking van de bedrijfsvoering. Het dwingt ons om weer na te denken over ons vak en over de wijze waarop we onze resultaten behalen.» En: «Door het gebruik van prestatie­contracten kan de politie zich manifesteren als een betrouwbare partner». In hetzelfde jaarverslag 2006 constateert de procureur-generaal mw. Samson-Geerlings «De prestatie­contracten hebben ervoor gezorgd dat de relatie tussen het Openbaar Ministerie en de politie duidelijker en zakelijker is geworden».

⁵ Met het BVS wordt het mogelijk het beschikbare budget te verdelen tussen de regiokorpsen naar rato van de voorspelde werklust. Bij de verdeling wordt uitgegaan van vier werksoorten: intake, noodhulp, opsporing en handhaving. Het budget dat een politie-regio krijgt, is gebaseerd op de werklust die door omgevingskenmerken wordt voorspeld. Voorbeelden van deze kenmerken zijn het aantal inwoners, de omgevingsadressen­dichtheid, het aantal mensen met een bijstandsuitkering en het aantal niet-Nederlanders.

vingszorg.¹ Het Veiligheidsprogramma was een programma in samenwerking tussen twee ministers (Justitie en BZK) en is daarmee een voorloper – of retrospectief gezien een pilot – voor de programmatische en projectmatige benadering die het huidige kabinet op meerdere terreinen heeft gekozen. Deze aanpak komt in het bijzonder tot uitdrukking in de interdepartementale projecten die nu zijn opgenomen in het beleidsprogramma. Het project «Veiligheid begint bij Voorkomen» staat onder de aansturing van de minister van Justitie.²

Wat waren belangrijke positieve en negatieve neveneffecten?

Er is ten aanzien van het Landelijk Kader Nederlandse Politie veel discussie geweest over de 40 000 extra door de politie aan te leveren verdachten bij het Openbaar Ministerie. De afspraak zou leiden tot manipulatie, en in de uitwerking zou de politie alleen oog hebben voor de aantallen. Dit gold ook voor de afspraak inzake de boetes en transacties voortkomende uit staandhoudingen. Inmiddels blijkt uit onderzoek in opdracht van de commissie Politie & Wetenschap dat de afspraken niet tot perverse effecten hebben geleid. De positieve effecten overheersen.³ Deze positieve effecten komen ook aan bod in het jaarverslag van de Nederlandse Politie over 2006.⁴

Paragraaf 10.

Hoe werd de hoogte bepaald van de budgetten die zijn ingezet?

Wat was hiervan de onderbouwing? Bij het Strategisch Akkoord 2002 en het Hoofdlijnenakkoord 2003 zijn forse investeringen gepleegd om de doelstellingen op het terrein van veiligheid te realiseren. De investeringen betroffen de gehele strafrechtketen, van preventie tot en met reclassering. Hiermee is capaciteit in de Justitiële jeugdzorg gerealiseerd, is capaciteit bij de Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI) gerealiseerd en is geïnvesteerd in zowel kwantiteit als kwaliteit bij het Openbaar Ministerie en de Rechterlijke Macht. De aanvullende investeringen in de strafrechtketen betroffen vooral capaciteit, nodig om de verwachte groei van het aantal zaken te kunnen verwerken.

Voor het Programma Versterking Opsporing en Vervolg­ing zijn op grond van beoogde doelstellingen meerjarig financiën beschikbaar gesteld. De extra middelen ten behoeve van het Openbaar Ministerie zijn onder meer gebaseerd op de aantallen officieren en parketsecretarissen, recherche-officieren en opleidingen om tegenspraak en review te organiseren en de kwaliteit van de forensische opsporing te verbeteren. Bij het Nederlands Forensisch Instituut is eveneens geïnvesteerd in opleidingen en capaciteit om de kwaliteit van de rapporten, de kwaliteit op de plaatsen delict en forensische intake en beschikbaarheid van forensische deskundigheid te vergroten.

Drie organisaties die in belangrijke mate bijdragen aan de realisatie van de doelstellingen 13.2 en 13.3 zijn de politie, het Openbaar Ministerie en het Nederlands Forensisch Instituut.

– De Nederlandse politie wordt gefinancierd vanuit de begroting van het ministerie van BZK. In januari 2007 werd voor de politie een nieuw budgetverdeel­stelsel (BVS) ingevoerd.⁵ Het stelsel van prestatie­afspraken tussen de ministers van BZK en Justitie en de korpsbeheerders is aanleiding om hier toch de aandacht aan te besteden. In het Landelijk Kader Nederlandse Politie 2003–2006 werd voor het eerst een stelsel

van prestatiefinanciering overeengekomen tussen de korpsbeheerders en de ministers van BZK en van Justitie.¹ Ook het Landelijk Kader Nederlandse Politie 2007 en de landelijke prioriteiten voor de periode 2008–2011 bevatten een element van prestatiefinanciering.

– Bij de financiering van het Openbaar Ministerie is onder meer rekening gehouden met de werklust verbonden aan de instroom van zaken voortkomend uit de prestatie-afspraken met de politie inzake het aantal aan het Openbaar Ministerie extra aan te leveren verdachten. Daarnaast speelt ook de ontwikkeling van het aantal rechtbankzaken aangebracht door andere opsporingsinstanties een rol. Voor de inventarisatie van die ontwikkelingen, maar ook van nieuw beleid dat gevolgen heeft voor het Openbaar Ministerie wordt gebruik gemaakt van het prognosemodel Justitieketens (PMJ) van het WODC. Daarnaast zijn ook andere zaken van invloed op de hoogte van de financiering zoals investeringen ter versterking van het Openbaar Ministerie als voortvloeiend uit het Prpogramma Versterking Opsporing en Vervolgging PVOV).

– Het Nederlands Forensisch Instituut of NFI is een agentschap van het Ministerie van Justitie. De opdrachtgever maakt afspraken met het NFI over de hoeveelheid en kwaliteit van de te leveren producten, en de te hanteren prioriteit in de volgorde van de behandeling van de aanvragen. Deze afspraken worden gemaakt in dialoog met de politie, het Openbaar Ministerie, het Rechterlijke Macht en de minister van Justitie.

¹ Op een aantal van de prestaties werden in de prestatiecontracten afspraken vastgelegd over de doelen die in 2006 bereikt moesten zijn. Op weg daarnaartoe moesten de korpsen in 2004 al gemiddeld 35 procent van de doelstellingen halen. Over 2005 lag de eis op gemiddeld 65 procent, en in 2006 moesten alle korpsen alle afgesproken doelstellingen halen.