

Vergaderjaar 1984-1985

18 995

## Samenleving en criminaliteit

Nr. 2

## BELEIDSPLAN

## INHOUDSOPGAVE

	Blz.
<b>Samenvatting</b>	<b>7</b>
<b>Hoofdstuk 1. Inleiding</b>	<b>13</b>
1.1. <i>Algemeen</i>	13
1.2. <i>Indeling van het plan</i>	16
<b>Hoofdstuk 2. Het probleem van de criminaliteit</b>	<b>19</b>
2.1. <i>Omvang en ontwikkeling van de criminaliteit</i>	19
2.1.1. Inleiding	19
2.1.2. De ontwikkeling van de ter kennis van de politie gekomen criminaliteit	19
2.1.3. De maatschappelijke effecten	21
2.1.4. De maatschappelijke achtergronden	22
2.1.5. Toekomstperspectieven	23
2.2. <i>De bestrijding van de criminaliteit</i>	24
2.2.1. De overheidsuitgaven voor politie en justitie	24
2.2.2. De werklast van politie en justitie	26
2.2.2.1. Inleiding	26
2.2.2.2. De opsporing door de politie	27
2.2.2.3. De vervolging door het openbaar ministerie	27
2.2.2.4. De straftoemeting door de rechter	27
2.2.2.5. De tenuitvoerlegging van dwangmiddelen en straffen	28
2.2.2.6. Een prognose van de werklast in de komende jaren	29
2.3. <i>Conclusies met betrekking tot de overbelasting van het strafrechtelijk systeem</i>	30
<b>Hoofdstuk 3. Uitgangspunten voor toekomstig beleid</b>	<b>35</b>
3.1. <i>Inleiding</i>	35
3.2. <i>De criminele politiek van de overheid</i>	36
3.2.1. Algemeen	36
3.2.2. Differentiatie en consistentie	38
3.3. <i>Het beleid inzake de kleine criminaliteit</i>	40
3.3.1. Inleiding	40
3.3.2. Het bestuurlijk instrumentarium inzake de kleine criminaliteit	40

	Biz.	
3.3.3.	Het beleid van politie en justitie inzake de kleine criminaliteit	42
3.3.4.	Beleidswijzigingen bij politie en justitie	43
3.4.	<i>Het beleid inzake zwaardere vormen van criminaliteit</i>	45
3.5.	<i>Organisatorische consequenties</i>	48
3.5.1.	Inleiding	48
3.5.2.	De relatie bestuur—openbaar ministerie—politie (het driehoeksoverleg)	49
3.5.3.	Sturing in de strafrechtspleging (algemeen)	50
3.5.4.	De relatie openbaar ministerie—politie	53
3.5.5.	De relatie openbaar ministerie—rechter	54
3.5.6.	De relatie openbaar ministerie—strafrechts-toepassing	55
 <b>Hoofdstuk 4. Maatregelen</b>		 <b>57</b>
4.1.	<i>Inleiding</i>	57
4.2.	<i>Preventieve maatregelen van bestuurlijke aard</i>	58
4.2.1.	Inleiding	58
4.2.2.	Ministerie van Verkeer en Waterstaat (vervoer)	59
4.2.3.	Ministerie van Onderwijs en Wetenschappen	60
4.2.4.	Ministerie van Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur	62
4.2.5.	Ministerie van Economische Zaken	68
4.2.6.	Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer	70
4.2.7.	Ministerie van Binnenlandse Zaken	72
4.2.8.	Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid	73
4.2.9.	Ministerie van Verkeer en Waterstaat (verkeer)	74
4.2.10.	Tussenbalans	77
4.3.	<i>De bestuursondersteunende en de zelfstandig preventieve taak van politie en justitie</i>	78
	A. Afstemming bestuurlijke en politieke/justitiële activiteiten	78
	B. De zelfstandig preventieve taak van politie en justitie	80
4.4.	<i>Het functioneren van de strafrechtspleging</i>	82
4.4.1.	Algemeen	82
4.4.2.	Invoer in het strafrechtelijk systeem	83
4.4.3.	Opsporing	85
	A. Kleine criminaliteit	86
	B. Zwaardere criminaliteit	86
4.4.4.	Vervolg en berechting	89
	A. Maatregelen van wetgevende aard	89
	B. Personeelsbeleid	90
	C. Organisatorische aspecten	91
4.4.5.	Tenuitvoerlegging	92
4.4.6.	Tussentijdse noodmaatregelen	96
4.5.	<i>Financiële consequenties</i>	97
4.6.	<i>Voorlichting</i>	101
 <b>Hoofdstuk 5. Voortgang en evaluatie</b>		 <b>103</b>
<b>Bijlagen</b>		<b>107</b>
1.	Motie-Nijpels, Tweede Kamer 1984—1985, 18 600, nr. 36	109
2.	Ontwikkelingen in de geregistreerde criminaliteit en de werklast voor politie en justitie sinds 1970	111
3.	De overheidsuitgaven voor politie en justitie in de periode 1960—1989	123
4.	Ontwikkelingen in aantallen misdrijfzaken en prognoses daaromtrent	131
5.	De toekomstig benodigde plaatsruimte bij het gevangeniswezen	145
6.	Enige resultaten van de WODC-enquête over misdaad en misdaadbestrijding, februari 1985	149

# Samenvatting

Het vraagstuk van de criminaliteit en in onmiddellijk verband daarmee de zorg van velen omtrent het niveau van de rechtshandhaving in Nederland heeft de laatste jaren brede aandacht gekregen van de volksvertegenwoordiging. Van die zijde is een belangrijke impuls uitgegaan om te komen tot een meer planmatige aanpak van de criminaliteitsbestrijding en in dat verband tot een verbetering van het functioneren van het strafrechtelijk systeem. Zo vroeg bij de behandeling van de Justitiebegroting voor 1982 op 2 december 1981 het Tweede-Kamerlid Nijpels met een motie aandacht voor het vraagstuk van de prioriteitenstelling en de daarbij te hanteren uitgangspunten, hetgeen heeft geresulteerd in de beschouwingen van de procureurs-generaal bij de gerechtshoven in hun jaarverslag over 1981.

Vervolgens gaf tijdens het beleidsdebat over Justitie op 10 mei 1983 in de Eerste Kamer mevrouw Leyten-de Wijkerslooth de Weerdesteyn in een diepgaand betoog blijk van haar zorg omtrent het niveau van de rechtshandhaving in Nederland en de zwakke plekken binnen de keten van het systeem van de strafrechtelijke rechtshandhaving. Zij pleitte voor een samenhangend geheel van maatregelen om aan de problemen het hoofd te bieden. De Minister van Justitie heeft daarop aanstonds toegezegd in de memorie van toelichting bij de begroting van Justitie voor 1984, als eerste aanzet voor een meer samenhangend beleid, een systematisch overzicht te zullen verschaffen van alle maatregelen inzake de strafrechtelijke rechtshandhaving zowel op wetgevend als op organisatorisch en uitvoerend terrein.

Tijdens de Algemene politieke en financiële beschouwingen over de rijksbegroting voor 1985 op 9–11 oktober 1984 in de Tweede Kamer der Staten-Generaal is verder door het Kamerlid Nijpels een motie ingediend, die het kabinet vraagt tijdig voor het zomerreces aan de Tweede Kamer een beleidsplan ter verbetering van de handhaving van de rechtsorde voor te leggen; deze motie werd op 11 oktober 1984 met ruime meerderheid aangenomen.

De motie werd, blijkens de overwegingen, ingegeven door groeiende verontrusting onder de bevolking over de toenemende criminaliteit, de dreigende vermindering van het vertrouwen van de burger in de overheid in haar functie van beschermer van persoonlijke en collectieve belangen, alsmede het dreigend verder afnemen van het normbesef van de burger en van de sociale controle. Het gevraagde beleidsplan dient de knelpunten «die aan de voorkoming en doeltreffende bestrijding van criminaliteit in de weg staan» te signaleren en «een systematisch geheel van thans in uitvoering zijnde organisatorische en operationele maatregelen en voorgenomen beleid ter zake» te presenteren, «gericht op versterking van normbesef en sociale controle, intensivering van misdaadpreventie en verdere verbetering van opsporing, vervolging en tenuitvoerlegging van straffen». Aan de verwezenlijking van deze maatregelen zou financiële prioriteit moeten worden gegeven bij de voorbereiding van de rijksbegroting in de komende jaren.

Ten slotte bepleitte het Kamerlid Stoffelen op 26 november 1984 tijdens een uitgebreide commissievergadering het treffen van een groot aantal maatregelen ter voorkoming en bestrijding van de kleine criminaliteit.

Met het onderhavige plan geeft het kabinet uitvoering aan de laatstgenoemde motie. Tevens is in dit plan het standpunt van het kabinet vervat over de aanbevelingen van het in december 1984 uitgebrachte interimrapport van de ter uitvoering van het regeerakkoord ingestelde commissie Kleine Criminaliteit, onder voorzitterschap van dr. H. J. Roethof.

In het plan wordt na een eerste, inleidend hoofdstuk in het tweede een overzicht gegeven van de ontwikkeling van de criminaliteit in de achterliggende jaren en van de gevolgen die deze heeft gehad voor de werklast van politie en justitie. Uit dit overzicht blijkt dat de geregistreerde criminaliteit zich in de periode 1970–1983 heeft verviervoudigd. De groei van de overheidsuitgaven voor politie en justitie is hierbij aanzienlijk achtergebleven. Sinds 1980 is er na correctie voor inflatie zelfs sprake van een daling van deze uitgaven. De werkbelasting van rechercheurs en officieren van justitie is toegenomen. Dit heeft mede geleid tot lagere ophelderingspercentages, lagere percentages strafzaken waarin een strafrechtelijke vervolging is ingesteld, en langere afhandelingsduren. Ondanks een forse uitbreiding in de afgelopen jaren van de penitentiaire capaciteit zijn er bovendien acute tekorten ontstaan binnen het gevangeniswezen. Deze tekorten hebben verschillende principiële onaanvaardbare consequenties, waaronder de onmogelijkheid rechterlijke bevelen zonder mankeren uit te voeren.

In het tweede hoofdstuk wordt tevens een prognose gegeven van de te verwachten werklast van politie en justitie in de periode tot en met 1990. Op grond van de gemaakte prognoses blijkt voor deze periode rekening te moeten worden gehouden met een stijging van het aantal delicten dat ter kennis van de politie zal komen met ten minste 30% en met een stijging van het aantal op de parketten in te schrijven strafzaken met ongeveer 20%. Verder blijkt dat ter uitvoering van de rechterlijke bevelen en vonnissen de penitentiaire capaciteit tot en met 1990 nog eens fors zal moeten worden uitgebreid.

In het derde hoofdstuk geeft het kabinet zijn visie op de uitgangspunten van het in de komende jaren te voeren overheidsbeleid met betrekking tot de verschillende vormen van criminaliteit. Het kabinet meent dat, gezien de groeiende kloof tussen enerzijds het aantal gepleegde misdrijven en het aantal strafrechtelijke correcties anderzijds en de kennelijke overbelasting van de verschillende onderdelen van het strafrechtelijk apparaat, een versterking van de justitiële functie noodzakelijk is. Het aanvaardt daarnaast de conclusie van de commissie-Roethof dat de medeverantwoordelijkheid van de samenleving in al haar geledingen voor de preventie van de kleine criminaliteit dient te worden geactiveerd. Het kabinet is tevens van oordeel dat het optreden van politie en justitie met betrekking tot de kleine criminaliteit niet alleen dient te worden geïntensiveerd, maar dat hierin ook enkele nieuwe accenten moeten worden gelegd. Zo verdient bijzondere aandacht de normbevestigende werking van het optreden van politie en justitie.

Op grond van bovenstaande overwegingen meent het kabinet dat het criminele beleid in de komende jaren in het teken moet staan van de begrippen *differentiatie* en *consistentie*. Het beleid zal gedifferentieerd moeten zijn in die zin dat de kleine criminaliteit een andere aanpak vergt dan de zwaardere vormen van misdadigheid. Het beleid ten aanzien van de kleine criminaliteit zal dienen te bestaan uit een combinatie van preventieve en repressieve maatregelen. Dit beleid zal in hoofdzaak moeten worden ontwikkeld door de partners in het lokale driehoeksoverleg, te weten de burgemeester, de hoofdofficier van justitie en de korpschef, en worden neergelegd in geïntegreerde bestuurlijke/justitiële beleidsplannen. Het driehoeksoverleg zal hiertoe op bredere basis dan thans gebruikelijk dienen te worden gevoerd, waarbij in het bijzonder de bestuurlijke inbreng zich zal moeten uitstrekken over een breed scala van op gemeentelijk niveau te behartigen belangen. Alleen op deze wijze kan de gewenste mate van consistentie worden bereikt tussen de preventieve maatregelen van het gemeentebestuur, de inspanningen van de politie en het vervolgingsbeleid van het lokale openbaar ministerie. Het kabinet gaat er van uit dat de genoemde instanties elkaar wederzijds zullen stimuleren tot een actiever aanpak van de plaatselijke criminaliteitsproblemen. Voor de coördinatie van de gezamenlijke inspanningen zullen, naar het oordeel van het kabinet, in het bijzonder de hoofdofficieren zich verantwoordelijk moeten voelen.

Van de rijksoverheid mag in dit verband worden verwacht dat zij het bestuurlijk preventiebeleid van de gemeenten zo veel mogelijk zal ondersteunen.

De zwaardere vormen van criminaliteit vergen een geheel andere aanpak. Hierbij zal naarmate de ernst en organisatiegraad van de delictsvorm toeneemt meer sprake zijn van een exclusieve taak voor politie en justitie. Het kabinet is van mening dat in het bijzonder de georganiseerde misdaad, waaronder de handel in harddrugs, krachtiger dient te worden aangepakt. Het leidende beginsel van de consistentie betekent hier dat het openbaar ministerie dient te streven naar een duidelijke en uniforme strafvordering en dat het Ministerie van Justitie dient te garanderen dat rechterlijke bevelen en vonnissen zonder mankeren kunnen worden uitgevoerd.

In het vierde hoofdstuk wordt een beschrijving gegeven van de maatregelen die het kabinet ter verwezenlijking van het hierboven geschetste beleid zal nemen of voorbereiden. De aangekondigde maatregelen hebben in hoofdzaak betrekking op de periode 1986–1990.

### **Bestuurlijke preventie**

Binnen het bestuurlijk preventiebeleid inzake de kleine criminaliteit kunnen naar het oordeel van het kabinet drie hoofdlijnen worden onderscheiden, te weten:

- a. de ontwikkeling van een bebouwde omgeving die qua planologische en bouwtechnische kenmerken zo min mogelijk gelegenheid biedt tot het plegen van delicten;
- b. het versterken van de binding van de opgroeiende generatie met de maatschappij;
- c. de versterking van het functionele toezicht door conducteurs, conciërges, winkelpersoneel, sporttrainers, jongerenwerkers e.d. op potentiële wetsovertreders.

Het door de ministers van Justitie en van Binnenlandse Zaken geëntaamde interdepartementale overleg over de aanpak van de kleine criminaliteit heeft uitgewezen dat aan concrete maatregelen veelal nog te veel onzekerheden kleven – vooral ook wat betreft de daaruit voortvloeiende kosten en baten – om thans reeds tot een integrale en structurele invoering te besluiten. Het initiatief tot het nemen van bepaalde maatregelen zal bovendien veelal primair van de lokale overheid moeten komen; het gemeentebestuur is immers de eerstverantwoordelijke instantie voor het ontwikkelen en uitvoeren van een op de plaatselijke problematiek toegesneden bestuurlijk handhavingsbeleid.

Om deze redenen heeft het kabinet besloten een fonds ter waarde van in totaal f45 miljoen voor de bestuurlijke preventie van criminaliteit in te stellen, van waaruit in de periode 1986–1990 subsidies kunnen worden toegekend voor veelbelovende (gemeentelijke) projecten. Het kabinet denkt hierbij bij voorbeeld aan projecten op het gebied van de stadsontwikkeling, bouwtechnische beveiliging, het jongerenwerk, het (voortgezet) onderwijs, de detailhandel, het verkeer en de stalling van fietsen. Het kabinet zal op korte termijn in overleg met de Vereniging van Nederlandse Gemeenten onderzoeken welke gemeenten zich bezighouden met het ontwikkelen van geïntegreerde beleidsplannen inzake de kleine criminaliteit, in welk verband dergelijke projecten een plaats kunnen krijgen.

Binnen de sector van het openbaar vervoer is reeds eerder besloten tot de invoering voor een periode van drie jaar van 1300 zogenaamde VIC-functionarissen (belast met de veiligheid, informatie en controle) in het stadsvervoer te Amsterdam, Rotterdam en Den Haag, en 50 van dergelijke functionarissen in het streekvervoer.

In verband met het opzetten van preventieprojecten wijst het kabinet op de mogelijkheid van werkvervulling met behulp van uitkering in het kader van de bestaande terugploegprojecten en op de in voorbereiding zijnde Wet onbeloonde arbeid uitkeringsgerechtigden (WOAU). Deze wet beoogt

een wettelijk kader te bieden voor alle vormen van werken met behoud van uitkering. De voorgenomen werkingsfeer en de mogelijkheden van de WOAU zijn naar de mening van het kabinet ruim genoeg om uitkeringsge-rechtigden in te schakelen bij projecten ter versterking van het functionele toezicht.

Het kabinet heeft de commissie-Roethof bereid gevonden een belangrijke rol te spelen bij de evaluatie van de effectiviteit en doelmatigheid van de experimentele preventieprojecten.

### **Politie**

Ter ondersteuning van de op lokaal niveau op te stellen geïntegreerde beleidsplannen ter bestrijding van de kleine criminaliteit zullen de ministeries van Binnenlandse Zaken en van Justitie bijzondere opleidingsfaciliteiten creëren voor (leidinggevende) politiefunctionarissen.

De uitvoering van controles door de politie zal, mede vanwege de normbevestigende werking ervan, worden geïntensiveerd.

De politie zal haar bemoeienis met slachtoffers van misdrijven verbeteren en uitbreiden. Deze bestaat onder meer uit een adequate eerste opvang en verwijzing naar de hulpverlening, het verstrekken van informatie over het verdere verloop van de zaak en het bevorderen van een schadevergoe-dingsregeling tussen dader en slachtoffer.

De bovenlokale samenwerking bij de bestrijding van de zware criminaliteit zal worden uitgebreid. Hierbij gaat het onder meer om de oprichting van regionale criminele inlichtingendienst en afdelingen misdaadanalyse, de verbreiding van de regionale herkenningdiensten en om de opzet van een geautomatiseerd systeem voor dactyloscopische verzamelingen.

Met het oog op de versterking van de coördinerende en adviserende functie van de centrale recherche informatiedienst (CRI) zal deze dienst worden uitgebreid met een stafafdeling misdaadanalyse en tevens een coördinatiepunt worden voor de technische voorzieningen voor tactisch onderzoek.

Het kabinet is voornemens een wettelijke regeling van de positie en de taak van de CRI te bevorderen.

Voor de door het kabinet voorgestane bijzondere maatregelen in de politieke sector, inclusief de politieke automatisering, is een structureel bedrag uitgetrokken van f 21,5 miljoen per jaar.

### **Justitie**

Bij de gerechten en de parketten zullen, mede naar aanleiding van adviezen van een organisatie-adviesbureau, organisatorische verbeteringen worden doorgevoerd, die de verwerkingscapaciteit van deze diensten zullen vergroten. Ook zullen de informatiestromen binnen het strafrechtelijk apparaat in een versneld tempo worden geautomatiseerd ten behoeve van het beheer en de beleidsontwikkeling. Het gaat hierbij ten eerste om een project op het terrein van de strafrechtstoepassing (executie van straffen en maatregelen). Dit project zal in 1986 zijn verwezenlijkt. Het tweede project heeft betrekking op de afdoening van strafzaken door het openbaar ministerie. Het laatste deel van dit omvangrijke project zal in 1991 operationeel zijn.

De opleidingsfaciliteiten voor de toekomstige en huidige leden van het openbaar ministerie zullen worden uitgebreid, in het bijzonder met het oog op de mede ter uitvoering van het onderhavige plan te vervullen sturende en coördinerende taken.

Binnen het kader van de te ontwikkelen geïntegreerde beleidsplannen dienen als prioritair aangemerkte delictstypen als regel te worden vervolgd dan wel met betaling van een geldsom te worden getransigeerd. In het geval schadevergoeding aan het slachtoffer is of zal worden betaald, kunnen ook (voorwaardelijke) septs of politiesepts aanvaardbaar zijn.

Het aandeel van de onvoorwaardelijke beleidssepts wegens bij voorbeeld de geringe ernst van het feit zal gaandeweg dienen te worden verminderd. In de komende jaren dient naar de mening van het kabinet door het openbaar ministerie, in samenwerking met de politie, te worden gestreefd naar een daling met 50% van het percentage strafzaken dat om beleidsredenen onvoorwaardelijk wordt geseponneerd.

De bejegening van slachtoffers van misdrijven door het openbaar ministerie zal meer aandacht krijgen. Slachtoffers zullen beter worden geïnformeerd over de rechtsgang en over de mogelijkheden schadevergoeding van de dader te ontvangen.

Het strafvorderingsbeleid van het openbaar ministerie zal erop gericht zijn dat het aantal ten uitvoer te leggen dienstverleningen door jeugdigen en volwassenen in de komende jaren flink wordt opgevoerd.

In de periode 1985-1988 zal de capaciteit van het gevangeniswezen worden uitgebreid met ongeveer 1000 plaatsen. Vanaf 1989 zal verder een structurele uitbreiding plaatsvinden, te verwezenlijken door de bouw van een aantal nieuwe gevangenissen.

De voorgenomen uitbreidingen strekken ertoe het bestaande cellentekort op te heffen alsmede de tot en met 1990 te verwachten verdere toename van het aantal door de rechter opgelegde, te executeren detentiejaren te kunnen opvangen. De opleveringstermijn van nieuwe penitentiaire inrichtingen is echter zodanig dat in de eerstkomende jaren het bestaande cellentekort hiermee nog geenszins is opgelost. Het kabinet meent dat de huidige tekorten niet langer kunnen worden getolereerd, aangezien de geloofwaardigheid en effectiviteit van de strafrechtspleging hierdoor rechtstreeks worden aangetast. Het ziet zich daarom genoodzaakt te zoeken naar wegen om naast de structurele capaciteitsuitbreiding tijdelijke noodvoorzieningen in te richten ten einde aan de acute problemen het hoofd te kunnen bieden.

Met de beleidsintensivering in het vlak van de justitie is, exclusief de intensivering van politieke inspanningen en de uitbreiding van de penitentiaire capaciteit, een bedrag gemoeid van f 65 miljoen structureel vanaf 1990. Voor de blijvende penitentiaire voorzieningen is een bedrag van f 148 miljoen structureel vanaf 1990 gereserveerd. De exploitatie van de noodvoorzieningen is begroot op maximaal f 16 miljoen per jaar.

## **Besluit**

Het kabinet ontveinst zich niet dat op voorhand geen zekerheid kan worden verkregen over de effectiviteit op de korte termijn van de gekozen middelen van repressieve en preventieve aard. Het bestuurlijk preventiebeleid heeft ten dele nog een experimenteel karakter, terwijl bovendien de samenleving als geheel gaandeweg doordrongen zal moeten raken van haar medeverantwoordelijkheid wat betreft de voorkoming van criminaliteit. Het kabinet meent echter dat de hier ontvouwde plannen er op zijn minst toe zullen leiden dat de Nederlandse samenleving weer greep krijgt op de criminaliteit in haar midden en zich een structureel betere uitgangspositie verschafft om deze geleidelijk aan terug te dringen.

Ten einde de voortgang van het aangekondigde beleid te kunnen bewaken, zullen op het Ministerie van Justitie de daarvoor noodzakelijke organisatorische voorzieningen worden getroffen. Het bij de voorbereiding van dit plan geëntameerde interdepartementale overleg op het gebied van de kleine criminaliteit zal worden gecontinueerd. Het kabinet is van plan de Tweede Kamer in het voorjaar van 1986 over de voortgang van een en ander te informeren.





# Hoofdstuk 1. Inleiding

## 1.1. Algemeen

Het vraagstuk van de criminaliteit en in onmiddellijk verband daarmee de zorg van velen omtrent het niveau van de rechtshandhaving in Nederland heeft de laatste jaren brede aandacht gekregen van de volksvertegenwoordiging. Van die zijde is een belangrijke impuls uitgegaan om te komen tot een meer planmatige aanpak van de criminaliteitsbestrijding en in dat verband tot een verbetering van het functioneren van het strafrechtelijk systeem. Zo vroeg bij de behandeling van de Justitiebegroting voor 1982 op 2 december 1981 het Tweede-Kamerlid Nijpels met een motie aandacht voor het vraagstuk van de prioriteitenstelling en de daarbij te hanteren uitgangspunten, hetgeen heeft geresulteerd in de beschouwingen van de procureurs-generaal bij de gerechtshoven in hun jaarverslag over 1981<sup>1</sup>.

Vervolgens gaf tijdens het beleidsdebat over Justitie op 10 mei 1983 in de Eerste Kamer mevrouw Leyten-de Wijkerslooth de Weerdesteyn in een diepgaand betoog blijk van haar zorg omtrent het niveau van de rechtshandhaving in Nederland en de zwakke plekken binnen de keten van het systeem van de strafrechtelijke rechtshandhaving. Zij pleitte voor een samenhangend geheel van maatregelen om aan de problemen het hoofd te bieden. De Minister van Justitie heeft daarop aanstonds toegezegd in de memorie van toelichting bij de begroting van Justitie voor 1984, als eerste aanzet voor een meer samenhangend beleid, een systematisch overzicht te zullen verschaffen van alle maatregelen inzake de strafrechtelijke rechtshandhaving zowel op wetgevend als op organisatorisch en uitvoerend terrein<sup>2</sup>.

Tijdens de Algemene politieke en financiële beschouwingen over de rijksbegroting voor 1985 op 9–11 oktober 1984 in de Tweede Kamer der Staten-Generaal werd voorts door het Kamerlid Nijpels een motie ingediend, die het kabinet vraagt tijdig voor het zomerreces aan de Tweede Kamer een beleidsplan ter verbetering van de handhaving van de rechtsorde voor te leggen; de (gewijzigde) motie<sup>3</sup> werd op 11 oktober 1984 met ruime meerderheid aangenomen.

Deze motie werd, blijkens de overwegingen, ingegeven door groeiende verontrusting onder de bevolking over de toenemende criminaliteit, de dreigende vermindering van het vertrouwen van de burger in de overheid in haar functie van beschermer van persoonlijke en collectieve belangen, alsmede het dreigend verder afnemen van het normbesef van de burger en van de sociale controle. Het gevraagde beleidsplan dient de knelpunten «die aan de voorkoming en doeltreffende bestrijding van criminaliteit in de weg staan» te signaleren en «een systematisch geheel van thans in uitvoering zijnde organisatorische en operationele maatregelen en voorgenomen beleid ter zake» te presenteren, «gericht op versterking van normbesef en sociale controle, intensivering van misdaadpreventie en verdere verbetering van opsporing, vervolging en tenuitvoerlegging van straffen». Aan de verwezenlijking van deze maatregelen zou financiële prioriteit moeten worden gegeven bij de voorbereiding van de rijksbegroting in de komende jaren.

Ten slotte bepleitte het Kamerlid Stoffelen op 26 november 1984 tijdens een uitgebreide commissievergadering van de vaste Commissie voor Politie over het onderdeel Politie van de begrotingen van Justitie en van Binnenlandse Zaken voor 1985 het treffen van een groot aantal maatregelen ter voorkoming en bestrijding van de kleine criminaliteit.

<sup>1</sup> TK 1982–1983, 17 600, nr. 2, bijlage VIII.

<sup>2</sup> Vgl. voor een overzicht van maatregelen het bijvoegsel bij de memorie van toelichting van de Justitiebegroting voor 1984, TK 1983–1984, 18 100, VI, nr. 2, blz. 80–82.

<sup>3</sup> TK 1984–1985, 18 600, nr. 36; de tekst van de motie is opgenomen als bijlage 1.

Het kabinet weet zich door deze interventies vanuit de volksvertegenwoordiging gesteund in de stappen die het op verschillende terreinen reeds heeft ondernomen. Hierbij zij gewezen op de inspanningen die opeenvolgende kabinetten, evenals het huidige, zich in de laatste jaren hebben getroost om de politie en de rechterlijke macht in staat te stellen om zo doelmatig mogelijk te werk te kunnen gaan, deze organen in de afgelopen jaren uit te breiden of – ondanks de benarde positie van 's Rijks financiën en de tot leniging daarvan getroffen maatregelen – op peil te houden, alsmede op de voortdurende inspanning de capaciteit van het gevangeniswezen te vergroten. Zo werd in de huidige kabinetsperiode reeds een uitbreiding met 668 plaatsen tot stand gebracht en is een verdere uitbreiding met omstreeks 700 plaatsen in uitvoering. Naast onderscheiden begrotingstoelichtingen van het Ministerie van Justitie, zij tevens en in het bijzonder ook gewezen op het regeerakkoord, waarin de zorg wordt verwoord omtrent de zogenaamde kleine criminaliteit die een bedreiging vormt voor de veiligheid op straat en in het verkeer en waarvan de bestrijding een aanzienlijk beslag op politie en justitie legt. Ter uitvoering van het regeerakkoord werd in september 1983 de commissie-Roethof geïnstalleerd, die eind 1984 haar interimrapport<sup>4</sup> uitbracht. Het kabinet zal in deze nota zijn standpunt geven over de in het interimrapport neergelegde aanbevelingen.

Waar de commissie-Roethof de aandacht concentreert op de massale kleine criminaliteit, zal in deze nota het blikveld moeten worden verbreed en zal de aandacht zich mede moeten richten op zwaardere vormen van de criminaliteit. Het kabinet zal daarbij vooral ook ingaan op de steeds ernstiger knelpunten bij en zijn beleidsvoornemens ten aanzien van de bestrijding van de zware criminaliteit, waarbij te denken valt aan de kapitale en zware geweldsdelicten, alsmede aan de georganiseerde criminaliteit, zoals de handel in harddrugs en de omvangrijke fraude- en milieudelicten. Het is juist ook bij deze vormen van criminaliteit dat de tenuitvoerlegging van de opgelegde straffen een zo zwaar beslag op de beschikbare penitentiaire capaciteit legt. Dit in tegenstelling tot de kleine criminaliteit, die door het overstelpende aanbod vooral de politie, het openbaar ministerie en de rechter dreigt te verstikken.

Aan een derde verschijningsvorm van de criminaliteit, namelijk gedragingen, omschreven in het sociaal-economisch ordeningsrecht en strafbaar gesteld op grond van de Wet op de economische delicten, zal in deze nota geen bijzondere aandacht worden besteed. Hoewel het hierbij gaat om de handhaving van voorschriften waarin de overheid haar beleid gestalte geeft, en het strafrecht bij de verwezenlijking van de doelstellingen van de overheid vaak een onmisbare ondersteunende functie vervult, zijn de ter zake geconstateerde strafbare feiten in aantal en qua werkbelasting niet van dien aard, dat de afdoening daarvan grote problemen oplevert. Dit neemt niet weg dat knelpunten die afbreuk doen aan de kwaliteit van de strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde in haar geheel, ook op het functioneren van het strafrecht in zijn bestuursondersteunende functie hun weerslag hebben.

De tijdens de Algemene beschouwingen aangenomen motie-Nijpels is mede een signaal van het grote belang dat de samenleving aan de rechtshandhaving hecht, en stelt de wijze waarop de overheid haar rechtshandhavende taak vervult ter discussie. Het kabinet meent dat er in de ontwikkeling van de criminaliteit en de knelpunten die bij de strafrechtelijke rechtshandhaving in de afgelopen jaren in toenemende mate manifest zijn geworden, alle reden is gelegen die discussie te voeren. Met de commissie-Roethof meent het kabinet dat het niet realistisch is ervan uit te gaan dat de organen van de strafrechtelijke rechtshandhaving zonder gerichte steun van samenleving en bestuur bij machte zouden zijn de gevolgen te compenseren van de ook in de motie genoemde (dreigende) afbrokkeling van normbesef en sociale controle, die zich onder meer manifesteert in een zeer omvangrijke en explosief gegroeide stroom kleine criminaliteit, vooral vermogensdelicten.

---

<sup>4</sup> Interimrapport van de Commissie kleine criminaliteit, 's-Gravenhage 1984.

Het kabinet is zich er van bewust dat weliswaar politie en justitie sinds het eind van de jaren '60 de functie van het strafrecht zijn gaan relativiseren als middel om het maatschappelijk probleem van de criminaliteit op te lossen, maar overigens ook de overheid de schijn dat het strafrecht hiertoe wel in staat zou zijn, mede in stand heeft gehouden. De handhaving van normen, ook de door het recht gesanctioneerde, kan en mag evenwel geen exclusieve taak van de strafrechtspleging zijn. Normhandhaving is een opgave waarvoor de maatschappij in al haar geledingen staat. Aanvaardt zij deze – met de overheid gedeelde – verantwoordelijkheid niet, dan zal ook toepassing van het strafrecht ontoereikend zijn. Mede op grond van de analyse van de commissie-Roethof is het kabinet dan ook van oordeel dat de maatschappij als geheel én de rijks- en lagere overheidsorganen daarbinnen, tot taak hebben hunnerzijds een substantiële bijdrage te leveren aan normhandhaving en preventie, en aldus mede de (kleine) criminaliteit terug te dringen. De strafrechtspleging dient in het verlengde van deze op preventie gerichte maatschappelijke en bestuurlijke activiteiten vooral in het onmisbare sluitstuk te voorzien. De bestrijding van de zwaardere vormen van criminaliteit daarentegen zal een primaire taak van de organen van strafrechtelijke rechtshandhaving dienen te blijven. Alleen deze organen zijn immers in staat met behulp van hun wettelijke bevoegdheden en hun op deze bestrijding toegesneden organisatie en deskundigheid, aan deze verschijningsvormen van criminaliteit en de daarvan voor de samenleving uitgaande bedreiging het hoofd te bieden.

In de visie van het kabinet komt bij de aanpak van de criminaliteit aan de strafrechtspleging weliswaar niet op alle fronten een exclusieve, maar daarom niet minder fundamentele taak toe. In een rechtsstaat immers berust de uitoefening van macht niet op de fysieke kracht van de belanghebbende burger of het betrokken overheidsorgaan, maar wordt deze gedragen door het gezag van door het recht erkende aanspraken, die zo nodig met de sterke arm kunnen worden geëffectueerd. De mogelijkheid van rechtshandhaving met de machtsmiddelen die het recht biedt, vormt een voorwaarde voor het geldend zijn van het recht en daarmee voor het bestaan van de samenleving als rechtsstaat. In het bijzonder in het strafrecht kan het gaan om ernstiger rechtswijzigingen en zijn de machtsmiddelen – waaronder huiszoeking, voorlopige hechtenis en vrijheidsstraf – van zeer ingrijpende aard. Mede in dit licht gezien is enerzijds effectieve rechtshandhaving volstrekt onontbeerlijk, maar moet tegelijkertijd de wijze waarop deze plaatsvindt, kunnen bogen op een brede maatschappelijke aanvaarding, die mede afhankelijk is van een zorgvuldige afweging van gemeenschapsbelangen en individuele vrijheid. Deze vrijheid wordt gewaarborgd door de fundamentele beginselen van rechtsbescherming, die zijn neergelegd in de Grondwet en in internationale verdragen.

Voor de verwezenlijking van die in beide opzichten evenwichtige rechtshandhaving, die op het terrein van de kleine criminaliteit vooral het sluitstuk van een algemeen maatschappelijke inspanning tot normhandhaving en preventie moet vormen, dient het recht de instrumenten aan te reiken. Daartoe behoren een stelsel van onafhankelijke rechtspraak en de beschikbaarheid van rechtshulp, het aan de zittende magistratuur gelieerde openbaar ministerie en – onder diens met de burgemeester gedeelde verantwoordelijkheid – de politie, die niet alleen met de strafrechtelijke rechtshandhaving, maar ook met de handhaving van openbare orde en veiligheid is belast. Tot die instrumenten behoort ten slotte ook de mogelijkheid van tenuitvoerlegging van de opgelegde sanctie, waarbij in het bijzonder het gevangeniswezen een belangrijke rol vervult.

Het kabinet heeft grote waardering voor de wijze waarop en de inzet waarmee de verschillende organen van de strafrechtspleging zich kwijten van hun steeds moeilijker taken. Politie, openbaar ministerie en zittende magistratuur hebben immers de afgelopen jaren te maken met sterk groeiende moeilijkheden om de behandeling van strafzaken in goede banen te leiden. Maar de problemen spitsen zich vooral toe op de laatste

schakel in de strafrechtelijke keten, het gevangeniswezen, dat door de ontwikkelingen in het recente verleden op het vlak van de zware criminaliteit de steeds snellere stijging van het aantal te executeren detentiejaren niet heeft kunnen opvangen. Als gevolg hiervan konden de rechterlijke beslissingen tot vrijheidsbeneming lang niet altijd binnen redelijke termijn ten uitvoer worden gelegd. Hierdoor wordt niet alleen afbreuk gedaan aan het gezag van de rechterlijke beslissing; tevens kunnen gerechtvaardigde belangen van de veroordeelde, herstel van de geschokte rechtsorde en – meer in het algemeen – de geloofwaardigheid van de strafrechtelijke rechtshandhaving ernstig in het gedrang komen.

Deze verontrustende ontwikkelingen hebben het kabinet tot het oordeel gebracht dat thans wat betreft het niveau van de strafrechtelijke rechtshandhaving – de grote inspanningen van de daarmee belaste organen ten spijt – sprake is van een onaanvaardbare situatie. Met dit plan beoogt het kabinet een belangrijke stap te zetten op de weg naar een verbetering van de normhandhaving.

## **1.2. Indeling van het plan**

In deze nota legt het kabinet het gevraagde beleidsplan voor. Daartoe wordt allereerst in hoofdstuk 2 de omvang en de ontwikkeling van de criminaliteit geschetst, tegen de achtergrond van de ontwikkelingen in de Nederlandse samenleving. Hierbij wordt ook aandacht besteed aan de effecten die de criminaliteit voor de samenleving met zich brengt. Het eerste gedeelte van dit hoofdstuk wordt besloten met een vooruitblik op de te verwachten ontwikkeling van de criminaliteit in de nabije toekomst. Het tweede gedeelte van hoofdstuk 2 begint met een overzicht van de overheidsuitgaven voor politie en justitie in de afgelopen jaren. Daarna wordt de ontwikkeling van de werklast van de verschillende organen van de strafrechtelijke rechtshandhaving achtereenvolgens beschreven, van de politie tot en met het gevangeniswezen. Vervolgens wordt ook van de werklast van deze organen een prognose voor de komende jaren gegeven. Aan het slot van hoofdstuk 2 worden enkele conclusies getrokken ten aanzien van het inmiddels gerezen beeld van de overbelasting van het strafrechtelijk systeem.

Hoofdstuk 3 is gewijd aan de uitgangspunten voor het toekomstig overheidsbeleid inzake de criminaliteit. Daarbij wordt onder meer een onderscheid aangebracht tussen de verschillende groepen burgers, op wie dit beleid zich moet richten. Aan dit beleid, dat op evenwichtige wijze rekening moet houden met de verschillende doelgroepen, worden twee uitgangspunten ten grondslag gelegd, te weten differentiatie en consistentie. Deze uitgangspunten worden vervolgens verder uitgewerkt zowel voor de kleine criminaliteit als voor de zwaardere verschijningsvormen van de criminaliteit. Daarbij wordt uitgebreid ingegaan op de verantwoordelijkheden ter zake van zowel de samenleving als geheel en de maatschappelijke organisaties als van de betrokken overheidsorganen: het bestuur, de politie en de justitie. De verhouding tussen al deze bij de aanpak van de criminaliteit betrokken instanties wordt geschetst, waarbij in het bijzonder aandacht wordt besteed aan de noodzaak de in dit verband te ontplooiën activiteiten zo goed mogelijk op elkaar af te stemmen en te laten aansluiten. Dit hoofdstuk wordt besloten met een paragraaf, waarin wordt ingegaan op de organisatorische consequenties van de uiteengezette beleidsuitgangspunten voor deze instanties en voortvloeiend uit de onontbeerlijke sturing binnen de strafrechtspleging.

In hoofdstuk 4 worden de maatregelen die het kabinet ter verwezenlijking van de in het voorgaande hoofdstuk beschreven beleidsuitgangspunten voor ogen staan, opgesomd en toegelicht. Na een korte inleiding wordt eerst een paragraaf gewijd aan maatregelen die de verantwoordelijkheid van de samenleving en vooral het bestuur inzake de kleine criminaliteit beogen te activeren. Voor zover het de rijksoverheid betreft is na het

uitbrengen van het interimrapport van de commissie-Roethof in interdepartementaal verband intensief onderzoek verricht naar de mogelijkheden de in dit rapport vervatte aanbevelingen uit te voeren. Van de eerste resultaten van dit onderzoek wordt in deze paragraaf verslag gedaan.

De volgende paragraaf van hoofdstuk 4 is allereerst gewijd aan de noodzakelijke afstemming tussen de bestuurlijke en de politieke/justitiële inspanningen bij de aanpak van de criminaliteit. Verder wordt in deze paragraaf ingegaan op de zelfstandig preventieve taak van politie en justitie. Paragraaf 4.4 is geheel gewijd aan te treffen maatregelen in de sfeer van de strafrechtspleging. Na een algemeen onderdeel komen hier achtereenvolgens aan de orde maatregelen inzake de invoer in het strafrechtelijk systeem, de opsporing, de vervolging en berechting, en de tenuitvoerlegging. Het laatste punt van deze paragraaf heeft betrekking op tussentijdse maatregelen, die noodzakelijk zijn om op zeer korte termijn voor een overbruggingsperiode van enkele jaren de onaanvaardbare capaciteitsnood bij het gevangeniswezen te lenigen. Paragraaf 4.5 geeft vervolgens inzicht in de financiële consequenties, verbonden aan de in hoofdstuk 4 en het slothoofdstuk 5 vermelde maatregelen. In paragraaf 4.6 wordt kort ingegaan op enkele voorlichtingsaspecten.

In hoofdstuk 5 worden de uitgangspunten voor de voortgangsbewaking en noodzakelijke evaluatie van het plan beschreven, en de met het oog daarop te treffen voorzieningen. Achter dit hoofdstuk zijn enkele bijlagen opgenomen.



## 2.1. Omvang en ontwikkeling van de criminaliteit

### 2.1.1. Inleiding

Uitspraken over het criminaliteitsniveau in een land geven vaak aanleiding tot discussie. Het aantal incidenten dat valt onder een wettelijke definitie van een strafbaar feit, kan immers niet exact worden vastgesteld. In het verleden was het gebruikelijk om het aantal schuldigverklaringen door de rechter als graadmeter te hanteren voor de omvang van de criminaliteit. In 1948 werd in Nederland voor het eerst een statistiek van ter kennis van de politie gekomen misdrijven samengesteld. Sindsdien worden uitspraken over het criminaliteitsniveau vaak gebaseerd op de cijfers over de door de politie geregistreerde criminaliteit. Vanaf 1975 zijn jaarlijks enquêtes gehouden onder de Nederlandse bevolking naar de ervaringen van de burgers met criminaliteit als slachtoffer in het achterliggende jaar. Ook over het aantal misdrijven tegen individuele burgers die niet door de politie worden geregistreerd, zijn thans dus cijfers beschikbaar.

De belangrijkste bron van gegevens over de omvang van de verschillende vormen van criminaliteit is de politiestatistiek. Voor wat betreft de kleine criminaliteit zal in het navolgende aanvullende informatie worden ontleend aan de slachtofferenquêtes. Voor wat betreft de zware criminaliteit zal mede gekeken worden naar de aantallen schuldigverklaringen door de rechter. Gegevens over de door criminaliteit veroorzaakte schade zijn ontleend aan diverse bronnen.

Na de presentatie van een overzicht van de meest relevante, statistische gegevens<sup>5</sup> zal een korte beschouwing worden gewijd aan de maatschappelijke achtergronden van de geconstateerde trends in de criminaliteit. Hieraan zal worden gekoppeld een prognose voor de ontwikkelingen in de nabije toekomst, dat wil zeggen tot en met 1990.

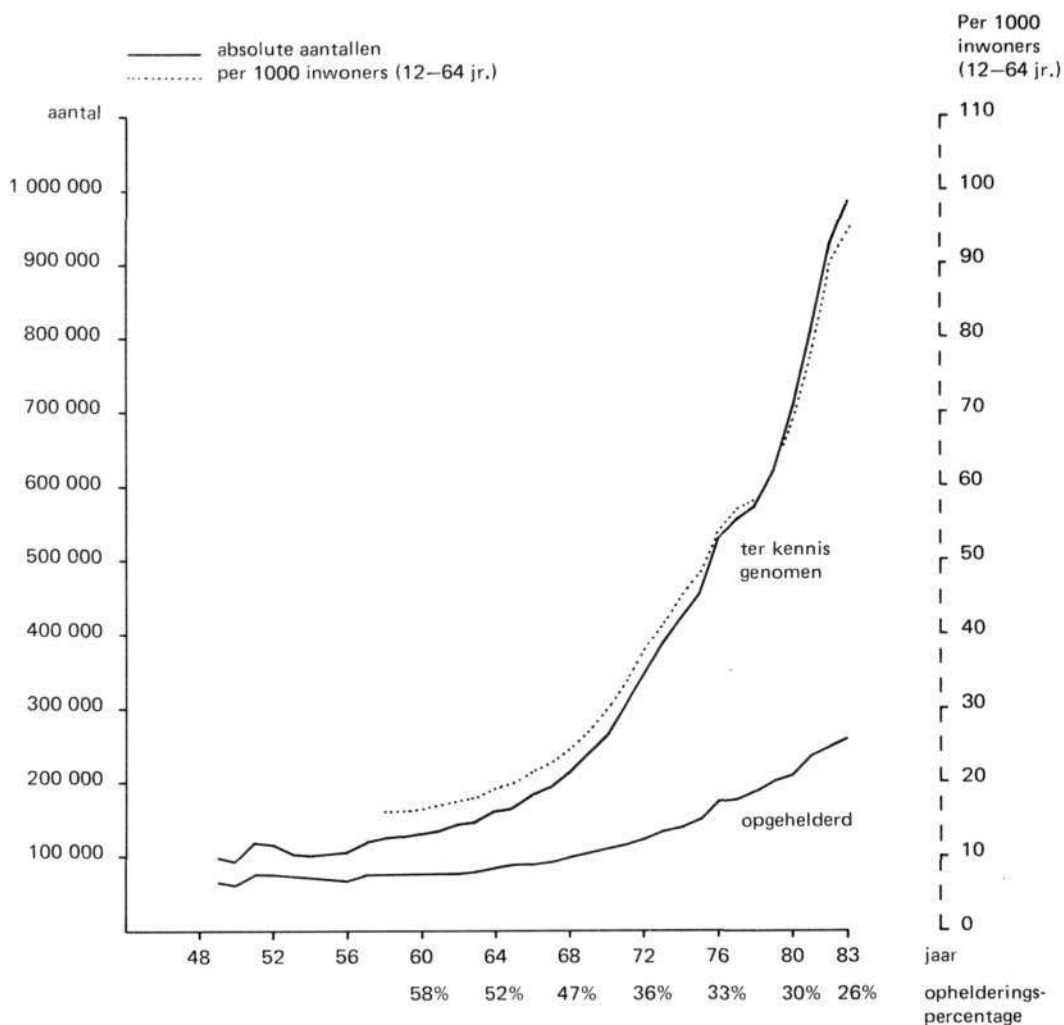
### 2.1.2. De ontwikkeling van de ter kennis van de politie gekomen criminaliteit

De ter kennis van de politie gekomen criminaliteit kan worden uitgedrukt in absolute aantallen en in aantallen per 1000 inwoners tussen de 12 en 64 jaar. In figuur 1 is de ontwikkeling van beide aantallen sinds 1948 visueel weergegeven.

---

<sup>5</sup> Een uitgebreider overzicht is opgenomen in bijlage 2.

Figuur 1. Ter kennis van de politie gekomen misdrijven, opgehelderde misdrijven



Uit figuur 1 blijkt dat de geregistreerde criminaliteit zich vanaf 1960 bijna heeft vertienvoudigd in absolute aantallen. In 1960 werden er 130 000 misdrijven door de politie geregistreerd en in 1984 ruim een miljoen. Uit de curve blijkt tevens dat er sprake is van een zich versnellend groeitempo. Sinds de tweede helft van de jaren '70 zijn de jaarlijkse stijgingen extra groot geweest. Ook de stijging van het aantal delicten per 1000 inwoners is sinds 1960 aanzienlijk.

Nadere analyses wijzen uit dat de stijging het grootst is geweest bij de misdrijven volgens het Wetboek van Strafrecht. Deze maakten in 1983 90% uit van het totaal. Het gaat hierbij in hoofdzaak om diefstallen en inbraken. Een andere criminaliteitsvorm die sterk is gestegen, is vernieling. Van een belangrijk deel van zowel de diefstallen als de vernielingen worden burgers als privépersoon het slachtoffer. Voor deze delictstypen kan met behulp van de resultaten van de slachtofferenquêtes, die sinds 1975 jaarlijks zijn uitgevoerd, worden nagegaan of de stijging van de door de politie geregistreerde criminaliteit een toename weerspiegelt van de werkelijke omvang ervan of mede of geheel berust op wijzigingen in de aangiftebereidheid van de burgers of een betere registratie door de politie. Bestudering van de desbetreffende enquêteresultaten leidt tot de conclusie dat delictsvormen



als inbraak bij particulieren en vernieling van privé-eigendommen sinds 1975 bijna een verdubbeling te zien hebben gegeven. Hieruit blijkt dat de stijging van de geregistreerde criminaliteit in hoofdzaak het gevolg is van een reële toename van het aantal gepleegde misdrijven. Uit de enquêteresultaten blijkt tevens dat de werkelijke omvang van de door de enquête bestreken criminaliteit drie à vier keer groter is dan de door de politie geregistreerde. Bij sommige delictsvormen moet bovendien geconstateerd worden dat het deel dat door de burgers bij de politie wordt aangegeven de afgelopen tien jaar kleiner is geworden. Men ziet thans vaker af van het doen van aangifte dan in het verleden.

De omvang van de zware criminaliteit kan het beste worden beschreven op basis van het aantal schuldigverklaringen door de rechter, aangezien de politiecijfers hierover berusten op voorlopige en globale kwalificaties. De statistiek van het aantal schuldigverklaringen laat zien dat de delictsvormen moord en doodslag, verkrachting en diefstal met geweld in 1983 weliswaar slechts een fractie vormden van de geregistreerde criminaliteit – het gaat om circa 1500 zaken in totaal –, maar dat er sinds 1960 eveneens een vertienvoudiging heeft plaatsgevonden. Vooral de laatste jaren is er sprake van een snelle stijging. De zware criminaliteit laat met andere woorden op een veel lager niveau ongeveer hetzelfde trendbeeld zien als de kleine criminaliteit. Aparte vermelding verdient het aantal schuldigverklaringen voor Opiumwetmisdrijven. Deze zijn gestegen van 1402 in 1978 tot 2180 in 1983, waarbij bovendien sprake is van een verschuiving van veroordelingen in verband met soft drugs naar schuldigverklaringen ter zake van handelingen met harddrugs. Ook de inbeslaggenomen hoeveelheden harddrugs vertonen een duidelijke stijging.

### 2.1.3. *De maatschappelijke effecten*

Het kenmerkende van de meeste strafbare feiten is dat zij een inbreuk betekenen op een als essentieel ervaren gedragsnorm. Dit heeft als consequentie dat de burgers die van een strafbaar feit kennis nemen, zich hierover moreel verontwaardigd voelen. Bij zwaardere misdrijven wordt deze verontwaardiging vaak zeer hevig gevoeld. Dergelijke emotionele reacties kunnen een voedingsbodem zijn voor het plegen van eigenrichting. De strafrechtspleging heeft mede tot taak om deze emoties te kanaliseren. Zij moeten los daarvan tevens worden gerekend tot de maatschappelijke kosten van de criminaliteit. Hoewel berichtgeving over tegen de persoon gerichte misdrijven aanleiding kan zijn voor het bevredigen van sensatiezucht, zal de kennisneming van een ernstig misdrijf in de eigen gemeenschap in de regel een aanslag op het welbevinden van de burgers betekenen.

Veel burgers zijn niet alleen moreel geschokt over ernstige misdrijven, maar voelen zich hierdoor tevens persoonlijk of als gezinslid bedreigd. Een groot, en toenemend aantal burgers legt zichzelf, blijkens hiernaar uitgevoerd onderzoek, beperkingen op in hun levenswijze uit angst voor criminaliteit<sup>6</sup>. Dergelijke gedragsbeperkingen, zoals het zoveel mogelijk vermijden van de openbare weg, betekenen vanzelfsprekend een rechtstreekse aantasting van de kwaliteit van het bestaan van de betrokkenen, en tevens, indirect, van het gemeenschapsleven in het algemeen.

Door criminaliteit wordt verder uiteraard schade toegebracht aan de onmiddellijke slachtoffers. Niet alleen zware zeden- of geweldsmisdrijven maar ook berovingen en inbraken in woonhuizen laten vaak diepe psychische sporen na bij de getroffenen. De bestaande verontrusting over de criminaliteit valt niet moeilijk te begrijpen, indien men beseft dat jaarlijks bijvoorbeeld ruim 300 000 Nederlanders met een inbraak in hun woning worden geconfronteerd. De laatste jaren valt overigens een, naar het oordeel van het kabinet verheugende, toename te signaleren in de aandacht van de samenleving voor de problemen van slachtoffers van misdrijven.

Criminaliteit veroorzaakt voor de slachtoffers en voor de samenleving niet alleen morele en psychische schade, maar heeft ook rechtstreeks op

<sup>6</sup> A. W. M. van der Heiden, *Onrustgevoelens in verband met criminaliteit, Maandstat. Politie, Justitie, Brandweer, CBS, nov. 1984.*

geld te waarderen, schadelijke effecten. De totale financiële schade die individuele burgers, bedrijven en overheid jaarlijks lijden ten gevolge van diefstallen en vernielingen is geschat op vier miljard gulden<sup>7</sup>. Individuen en bedrijven investeren verder per jaar ongeveer twee miljard gulden in eigen beveiliging tegen criminaliteit. Ook dit is een schadepost die grotendeels op het conto van de criminaliteit dient te worden geschreven. Volgens een recente schatting derft de overheid verder jaarlijks circa tien miljard gulden wegens misbruik van fiscale of uitkeringsregelingen<sup>8</sup>. De totale schade ten gevolge van wetsovertredend gedrag kan derhalve worden geschat op 16 miljard gulden.

Het bedrag dat door gedragingen die in strijd zijn met de strafwet wordt verdiend, ligt in dezelfde orde van grootte. Bij de opbrengsten uit diefstallen en fraude – 12 à 13 miljard – moeten de winsten worden geteld van de georganiseerde misdaad. De winsten uit drughandel worden bijvoorbeeld geschat op drie à vier miljard, die uit het illegale gokwezen op een half miljard. Ook in het zogenaamde sekswezen worden grote winsten gemaakt. In wat wel cynisch de bedrijfstak «criminaliteit» wordt genoemd, wordt dus een jaarlijks winstbedrag bereikt van 15 à 20 miljard belastingvrij.

Deze schade- en winstbedragen illustreren de ernst van het probleem in financieel-economisch opzicht. Zij maken tevens duidelijk tegenover welke krachten de overheid zich bij de bestrijding van de misdaad ziet geplaatst.

#### 2.1.4. De maatschappelijke achtergronden

In het rapport van de commissie-Roethof is een uitvoerige en, naar het oordeel van het kabinet, op hoofdpunten zeer overtuigende analyse gegeven van de maatschappelijke factoren die verantwoordelijk lijken voor de groei van de kleine criminaliteit in de achterliggende decennia. Kort samengevat komt de analyse op het volgende neer. Door de sterk toegenomen welvaart zijn er thans veel meer goederen in omloop die kunnen worden gestolen of vernield dan in het verleden. Vooral de groei van het particuliere autobezit heeft de gelegenheid tot het plegen van delicten sterk vergroot. Sinds 1960 hebben anderzijds veel traditionele samenlevingsverbanden waarbinnen het gedrag van individuen effectief wordt genormeerd, zoals het gezin, het verenigingsleven, de kerk en de school aan invloed ingeboet. De samenleving is individualistischer geworden. Bij sommigen leidt dit individualisme tot de neiging om de bevrediging van de eigen behoeften ten koste van anderen of de gemeenschap door te zetten. Ook het toegenomen gebruik van alcohol en drugs past in het patroon van toenemend individualisme. Hier komt bij dat de bereidheid om zich aan door de overheid of andere autoriteiten vastgestelde spelregels te conformeren minder vanzelfsprekend is geworden. Op dit laatste aspect is ook door de interdepartementale stuurgroep misbruik en oneigenlijk gebruik gewezen.

Een factor van meer recente datum, die volgens sommigen<sup>9</sup> eveneens een criminogene werking heeft, is de langdurige werkloosheid van een deel van de jongeren. In de aldus ontstane sociale en culturele situatie zijn van de organisaties en instanties die belang hebben bij de handhaving van bepaalde gedragsregels, extra inspanningen vereist bij de uitoefening van toezicht. De commissie-Roethof constateert, naar het oordeel van het kabinet terecht, dat het niveau van toezicht op veel gebieden van het maatschappelijk leven echter onvoldoende is afgestemd op de huidige, meer egoïstische en non-conformistische samenleving. Terwijl thans meer toezicht door functionarissen nodig is dan in het verleden, zijn veel vormen van toezicht juist verminderd. Twee willekeurige voorbeelden, ontleend aan zeer verschillende sectoren, kunnen deze stelling illustreren. In de afgelopen decennia is het toezicht in het openbaar vervoer allengs vervangen door stempelautomaten e.d., terwijl door de belastingdienst de zogenaamde

<sup>7</sup> J. J. M. van Dijk, Financieel-economische aspecten van misdaad en misdaadbestrijding, *Econ. Statistische Berichten*, 19/26 dec. 1984.

<sup>8</sup> ISMO 1985, Rapport van de interdepartementale stuurgroep misbruik en oneigenlijk gebruik, 1985.

<sup>9</sup> Zie bijvoorbeeld R. W. Jongman, Criminaliteit als gevolg van de uitstoting uit het arbeidsproces, *Tijdschrift voor Criminologie*, januari 1982, blz. 3–20.

buitendienst – een afdeling belastinginspecteurs die ter plekke bij belastingplichtigen controle uitoefenden – is opgeheven. Gezien de thans bestaande «moraal» ten aanzien van zwartrijden en fiscale fraude lijken deze beleidswijzigingen, historisch gezien, in de verkeerde periode te zijn ingevoerd. Deze twee voorbeelden zouden met vele andere kunnen worden aangevuld. Overigens heeft in bedoelde periode ook de formele sociale controle – dat wil zeggen het toezicht door de politie en justitie – geen gelijke tred gehouden met de groei van de criminaliteit. Op sommige terreinen is zelfs sprake geweest van een terugtred van de strafrechtspleging.

De zware criminaliteit heeft, zoals hierboven uiteengezet, een stijging te zien gegeven, die parallel loopt aan die van de kleine criminaliteit. De achtergronden hiervan zijn, naar het kabinet vermoedt, ten dele dezelfde. Indien een groter aandeel van de jongeren zich schuldig maakt aan kleine criminaliteit, valt te verwachten dat de – overigens kleine – groep die na enige tijd van kwaad tot erger komt, eveneens groter zal zijn. Tussen de kleine en de zware criminaliteit bestaat ook in zoverre een samenhang dat de harddrughandel een stuwende factor is achter veel vormen van diefstal. Het massale aanbod van gestolen goederen doet bovendien een uitgebreid helingcircuit ontstaan.

In verband met de zwaardere vormen van criminaliteit zijn de statistische gegevens over recidivepatronen veelbetekenend. Een lopend onderzoekproject van het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum van het Ministerie van Justitie (WODC) wijst uit dat van de Nederlanders die in 1977 werden veroordeeld voor inbraken, bijna 70% in de periode tot 1983 ten minste één maal opnieuw voor een misdrijf werd veroordeeld (gemiddeld zelfs drie keer). Van in 1977 veroordeelden wegens diefstal met geweld, bedreiging met geweld of handel in harddrugs was dat percentage zelfs ruim 70 (eveneens gemiddeld drie keer). Deze recidivepatronen vormen een aanwijzing dat de toename van de zwaardere criminaliteit voor een deel een gevolg is van de aanwezigheid van een grotere groep gewoonte- of beroepscriminelen in de Nederlandse samenleving. Daarnaast heeft stellig een zelfstandige rol gespeeld de mondiale toename van de handel in harddrugs. In Nederland is vanaf het midden van de jaren '70 een groep verslaafden aan harddrugs ontstaan, die wordt geschat op 15 à 20 000. Per 100 000 inwoners verschilt het aantal verslaafden niet wezenlijk van de aantallen in andere Westeuropese landen. Nederland is echter vanwege zijn geografische ligging een belangrijke doorvoerplaats voor veel soorten goederen. De functie van «gateway to Europe» vervullen onze zee- en luchthavens helaas ook voor illegale goederen, zoals harddrugs en pornografie. De ontwikkeling binnen de EEG in de richting van een vrij verkeer van personen en goederen beperkt de mogelijkheden om hierin verandering te brengen. Vooral de laatste jaren worden in Nederland veel buitenlanders gearresteerd en berecht wegens de import van harddrugs. Deze ontwikkeling heeft mede geleid tot het grote aantal gedetineerden met een buitenlandse nationaliteit. In 1983 had meer dan een derde deel van de langgestraften een buitenlandse nationaliteit.

De import en handel in harddrugs leidt niet alleen tot veroordelingen op grond van de Opiumwet. Ook een niet gering deel van de levensmisdrijven wordt gepleegd in de context van de drughandel. Er zijn verder sterke aanwijzingen dat er relaties bestaan tussen de handel in drugs en andere vormen van georganiseerde misdaad, bijvoorbeeld in de prostitutie- en de fraudesfeer.

#### 2.1.5. Toekomstperspectieven

Bij de bespreking van de trends in de criminaliteit bleek reeds dat er sinds 1950 een gestage toename is geweest met een versnelling in het groeitempo vanaf 1975. Hoewel voor deze ontwikkeling achteraf aannemelijke verklaringen kunnen worden gegeven, is het een hachelijke zaak om met betrekking tot een veelsoortig en gecompliceerd maatschappelijk

verschijnsel als criminaliteit voorspellingen te doen. De ontwikkelingslijn van de absolute aantallen delicten gedurende de achterliggende decennia kan slechts ten dele worden verklaard vanuit de toename van de bevolking, in het bijzonder van de aantallen jongeren en jong-volwassenen. Bij de versnelde stijging van de laatste tien jaar zullen vooral de eerder geschetste sociale en culturele veranderingen een rol hebben gespeeld. Wat de demografische factor betreft, kan worden vastgesteld dat de omvang van de risicogroep van mannen in de leeftijd van 12 t/m 24 jaar tot 1995 met ongeveer 20% zal gaan afnemen. Verwacht mag worden dat hiervan een licht dempende werking zal uitgaan op enkele vormen van kleine criminaliteit, zoals vernieling en winkeldiefstal. Ook is er uitzicht op een geleidelijke afname van de aantallen langdurig werkloze jongeren.

Over de ontwikkeling van de andere relevante sociale en culturele factoren valt weinig met zekerheid te zeggen. De aanbeveling van de commissie-Roethof om op veel terreinen het functiegebonden toezicht te versterken, lijkt in het algemeen positief te zijn ontvangen. Dit zou erop kunnen wijzen dat het maatschappelijk tij, wat dit betreft, aan het keren is. Het kabinet zal in ieder geval zijnerzijds, zoals verderop zal worden uiteengezet, aan de uitvoering van deze aanbeveling van de commissie naar vermogen een bijdrage leveren. Het gaat er van uit dat dit op preventie gerichte beleid zal kunnen leiden tot een daling van het aantal misdrijven in de komende jaren. Een frappante indicatie voor het potentiële rendement van meer toezicht is de verdubbeling van het aantal verkochte strippenkaarten op bussen in Amsterdam in de week na de aankondiging dat de afstempeling weer door de chauffeur zou geschieden.

De prognose ten aanzien van de zwaardere vormen van criminaliteit is aanzienlijk somberder. Hierboven werd reeds gememoreerd dat de zware criminaliteit vooral wordt gepleegd door gewoonte- of beroeps-criminelen. Deze groep lijkt de laatste tijd in de Nederlandse samenleving qua omvang te zijn toegenomen. Ook de vooruitzichten met betrekking tot de internationale handel in harddrugs zijn niet gunstig. Hoewel de handel in heroïne zich lijkt te stabiliseren, moet worden gevreesd dat de recente stijging van de import van cocaïne vanuit het Amerikaanse continent naar West-Europa zich zal doorzetten.

## **2.2. De bestrijding van de criminaliteit**

### *2.2.1. De overheidsuitgaven voor politie en justitie*

Een eerste globale indicator voor de wijze waarop de overheid heeft gereageerd op de toename van de criminaliteit, zijn de uitgaven voor de op de strafrechtelijke bestrijding van criminaliteit gerichte activiteiten. Deze uitgaven zullen immers de inzet aan personeel en materiële middelen sterk hebben bepaald. Het gaat hierbij in hoofdzaak om begrotingsposten van de departementen van Justitie en van Binnenlandse Zaken. Binnen de Justitiebegroting zijn het de posten voor de strafrechtstoepassing (gevangeniswezen, reclassering en psychopatenzorg), de rijkspolitie, de rechterlijke macht (voor zover bestemd voor het openbaar ministerie en de strafrechter, alsmede hun secretariële en administratieve ondersteuning), de rechtshulp voor zover aangewend voor toevoegingen in strafzaken, en voor de kindbescherming (in het bijzonder de deelpost voor de tuchtscholen en andere rijksinrichtingen). Hieraan dient te worden toegevoegd de begrotingspost op de begroting van Binnenlandse Zaken voor de gemeentepolitie. Ten slotte zijn nog verdisconteerd de huisvestingskosten van politie, gevangeniswezen e.d. en de kosten van het Ministerie van Justitie in engere zin en van het directoraat-generaal Openbare orde en veiligheid van het Ministerie van Binnenlandse Zaken.

Optelling van de verschillende, relevante posten laat zien dat de totale overheidsbegroting voor de strafrechtelijke bestrijding van de criminaliteit in 1985 bestaat uit 4,4 miljard gulden. Dit bedrag maakt 3,1% uit van de

totale overheidsuitgaven, 1,1% van het bruto-nationaal product en komt neer op f 304,- per hoofd van de bevolking<sup>10</sup>. Dit bedrag komt overigens niet volledig ten goede aan de criminaliteitsbestrijding. De activiteiten van de politie zijn immers mede gericht op de verkeersregeling, hulpverlening en de handhaving van de openbare orde. Wanneer uitsluitend de geschatte kosten voor de justitiële taken van de politie worden meegerekend (deze belopen ± 30% van de totale kosten voor de politie), resteert in totaal een bedrag van 2 miljard gulden dat rechtstreeks aan criminaliteitsbestrijding wordt uitgegeven (circa f 140,- per persoon).

In tabel 1 zijn de uitgaven weergegeven voor de strafrechtelijke bestrijding van de criminaliteit (inclusief de verkeersregeling e.d.) in de periode 1960–1985.

**Tabel 1. Rijksuitgaven<sup>1</sup> (Justitie en Binnenlandse Zaken) voor de politieke en justitiële bestrijding van de criminaliteit in de periode 1960–1985, in miljoenen gulden**

	1960		1970		1980		1985	
	Abs.	index <sup>2</sup>	Abs.	index	Abs.	index	Abs.	index
Rijks- en Gemeente-politie	184,6	100	727,9	253	2754,9	475	3090,5	445
Rechtspraak (50% van totaal)	17,4	100	55,7	205	189,7	347	226,9	346
Rechtshulp (strafrecht)	0,4	100	2,4	385	34,8	2771	60,3	4009
Kinderbescherming (strafrecht)	9,9	100	19,5	126	59,0	190	61,9	166
Strafrechtstoepassing	40,8	100	141,6	222	479,5	374	545,3	355
Overhead Justitie en Binnenlandse Zaken	15,9	100	73,5	296	270,3	540	287,0	479
Huisvesting dep. van Justitie (64%)	9,6	100	34,6	231	114,7	377	130,9	363
<b>Totaal</b>	<b>278,6</b>	<b>100</b>	<b>1055,0</b>	<b>243</b>	<b>3902,9</b>	<b>446</b>	<b>4402,8</b>	<b>420</b>

<sup>1</sup> Voor een nadere omschrijving van de uitgavenposten en voor de weergave van een aantal andere jaren zie bijlage 3, tabel 3A en 4A.

<sup>2</sup> Voor inflatie gecorrigeerd.

Het overheidsbudget voor criminaliteitsbestrijding is in de periode 1960–1985, waarin de geregistreerde criminaliteit bijna vertienvoudigde, gecorrigeerd voor inflatie toegenomen met 300%. Uitgedrukt in percentages van de totale bestedingen van de centrale overheid is er sprake van een lichte daling. Omstreeks 1980 is er een keerpunt opgetreden in de stijging van de reële uitgaven voor de politie en justitie. Sinds 1980 is er sprake van een daling van deze uitgaven na correctie voor inflatie. Uitgedrukt in uitgaven per hoofd van de bevolking op prijsniveau 1984 wordt thans f 304,- uitgegeven voor de misdadbesteding. In 1980 was dit nog f 327,-. In figuur 2 is een grafiek opgenomen, waarin de ontwikkeling van de ter kennis van de politie gekomen criminaliteit in de periode 1970–1983 en de ontwikkeling van de publieke uitgaven voor politie en justitie van 1970 tot en met 1985 zijn afgebeeld.

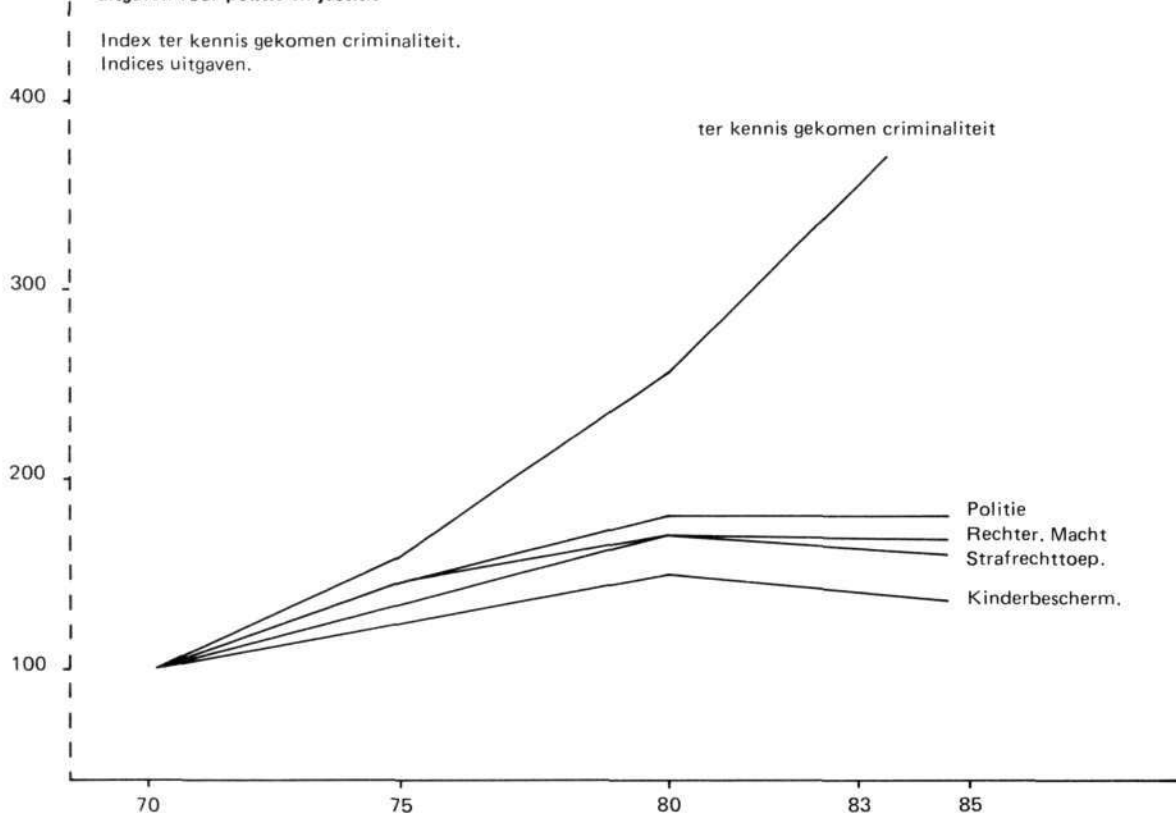
Volgens de in de Miljoenennota 1985 opgenomen meerjarenraming zullen de uitgaven voor de criminaliteitsbestrijding in de komende jaren in reële zin verder dalen. In vergelijking met het buitenland zijn de publieke uitgaven voor in het bijzonder het gevangeniswezen<sup>11</sup> en de rechterlijke macht in Nederland relatief bescheiden. Het niveau van criminaliteit in Nederland steekt echter thans, anders dan in het verleden, niet meer in gunstige zin af bij dat in de ons omringende landen<sup>12</sup>.

<sup>10</sup> Een uitgebreider overzicht is opgenomen in bijlage 3.

<sup>11</sup> *De Prijs van het Gevangeniswezen, Hier en Elders*, Rapport van de werkgroep cijfermatige ontwikkelingen gevangeniswezen, voorjaar 1984.

<sup>12</sup> Zie bijlage 2, onder punt 3.

**Figuur 2. Ter kennis van de politie gekomen misdrijven, publieke uitgaven voor politie en justitie**



### 2.2.2. De werklast van politie en justitie

#### 2.2.2.1. Inleiding

Alleen al de toename van de geregistreerde criminaliteit heeft geleid tot een grotere werklast voor de verschillende onderdelen van het strafrechtelijk systeem (de politie, het openbaar ministerie, de rechter en het gevangeniswezen). De mate waarin de werklast is toegenomen, verschilt per onderdeel of subsysteem. De werklast van het ene onderdeel is mede afhankelijk van de wijze waarop aangiften of strafzaken door andere onderdelen worden afgedaan. Hierdoor is het theoretisch mogelijk dat de werklast van het gevangeniswezen afneemt bij een toename van de geregistreerde criminaliteit. De wijze van afdoen van aangiften of zaken is primair een zaak van beleid. Het valt echter te verwachten dat ook de werkbelasting van het betreffende onderdeel – het aantal te behandelen gevallen per functionaris – op de afdoeningsmodaliteiten invloed uitoefent. De werkbelasting neemt toe, indien het aanbod van werk sneller stijgt dan het aantal functionarissen en er geen efficiencymaatregelen worden genomen. Overbelasting zal kunnen leiden tot een voorkeur voor de minst arbeidsintensieve afdoeningswijzen. Een ander effect van overbelasting kan zijn dat de behandelingsduur van gevallen door een bepaald subsysteem toeneemt. Bij de laatste schakel van de justitiële keten is niet alleen de werkbelasting van belang maar vooral ook de bouwkundige capaciteit (het aantal cellen).

De beschrijving van de werklastontwikkeling van het systeem wordt gecompliceerd door de omstandigheid dat de verschillende onderdelen op elkaars beleid reageren en anticiperen. De analyse van deze wederzijdse beïnvloeding van de subsystemen van het strafrechtelijk apparaat vergt

een systeemtheoretische benadering. Op deze systeemtheoretische aspecten van de hier aangeduide samenhangproblematiek zal onder punt 3.5.3 nog worden teruggekomen. Hier zal slechts een overzicht worden gegeven van de getalsmatige consequenties die de toename van de criminaliteit sinds 1970 heeft gehad voor de werklust, werkbelasting, afdoeningswijzen en afhandelingsduren voor de verschillende onderdelen van het systeem.

#### 2.2.2.2. *De opsporing door de politie*

De geregistreerde misdrijfcriminaliteit is in de periode 1970–1983 bijna verviervoudigd tot een aantal van een miljoen. Het aantal opgehelderde misdrijven is in deze periode gestegen van 109 000 tot 257 000 (een stijging met 136%). Deze stijging is dus ver achtergebleven bij de stijging van de geregistreerde criminaliteit (ongeveer 300%). In dezelfde periode is het ophelderingspercentage dan ook gedaald van 41% naar 26%. Hoewel de daling van het ophelderingspercentage niet bij alle delictstypen even sterk is geweest, moet toch worden vastgesteld dat er een daling is opgetreden bij nagenoeg alle delictstypen die niet door de politie zelf bij controles worden geconstateerd. Aangenomen mag worden dat de daling van het ophelderingspercentage mede het gevolg is van de sterke toename van de werkbelasting van de rechercheurs. Tussen 1970 en 1983 is het aantal rechercheurs met ongeveer 120% toegenomen. Aangezien het aantal geregistreerde delicten veel sterker is gestegen, is het aantal te behandelen zaken per rechercheur bijna verdubbeld (van 150 tot 270)<sup>13</sup>. Het aantal zaken dat per rechercheur wordt opgelost, is door de jaren heen betrekkelijk constant gebleven.

#### 2.2.2.3. *De vervolging door het openbaar ministerie*

Het aantal strafzaken dat wegens gewone misdrijfzaken op de parketten werd ingeschreven, is in de periode 1970–1983 toegenomen met 109%. Het aantal vervolgingen is in dezelfde periode toegenomen met 70%. Het percentage van de ingeschreven strafzaken dat aan de rechter werd voorgelegd, daalde dan ook van 49% tot 39%. De werkbelasting per officier van justitie nam licht toe (van 870 tot 950 zaken). De daling van het percentage vervolgte zaken is vermoedelijk slechts voor een deel het gevolg van overbelasting. Het gaat hierbij evenzeer om een bewust gekozen beleidslijn – die overigens reeds in de jaren '60 is ingezet (in 1960 werd nog ruim 60% van de ingeschreven zaken aan de rechter voorgelegd) – om minder ernstige zaken af te doen door middel van een beleidssepot (al dan niet na een waarschuwing door de officier). De inwerkingtreding op 1 mei 1983 van de Wet vermogenssancties, die het het openbaar ministerie mogelijk maakt voor minder ernstige misdrijven een transactie-aanbod te doen, heeft het percentage vervolgingen met enkele procenten verder doen dalen tot de bovengenoemde 39%.

De overbelasting van het openbaar ministerie en de strafrechter blijkt uit de sterke toename van de voorraad nog niet afgedane zaken (van 25 000 in 1970 tot 94 000 in 1983) en uit de toename van de afhandelingsduren. De afhandelingsduur in eerste instantie van zaken waarin tot vervolging wordt overgegaan, nam toe van 169 dagen in 1977 tot 208 dagen in 1983. Nog aanzienlijk langer is de totale afhandelingsduur van zaken die in hoger beroep worden afgedaan, te weten gemiddeld 600 dagen in 1983.

#### 2.2.2.4. *De straftoemeting door de rechter*

Zoals hierboven aangegeven, is het aantal door de rechter afgedane zaken in de periode 1970–1983 met 70% gestegen. Van de verdeling van de rechters over de verschillende kamers wordt geen centrale statistiek bijgehouden. Deze verdeling wordt op een flexibele wijze vastgesteld door de rechtbankpresidenten. Het totale aantal rechters in de betreffende periode is bijna verdubbeld, evenals het aantal ondersteunende functionarissen voor de rechterlijke macht in het algemeen.

<sup>13</sup> De inschakeling bij sommige korpsen van de uniformdienst bij de afdoening van aangiften van kleine criminaliteit is hierin niet verdisconteerd.

Opmerkelijk is dat het aantal strafzaken dat in eerste aanleg is afgedaan door de meervoudige kamer, sinds 1970 niet is toegenomen. Het extra aanbod van strafzaken is volledig opgevangen door extra zittingen van de politierechter. Gezien de strengere selectie door het openbaar ministerie van zaken waarin een vervolging wordt ingesteld, moet dit betekenen dat de gemiddelde zwaarte van de misdrijfzaken die door de politierechter worden afgedaan, aanzienlijk is toegenomen.

De toepassing van de preventieve hechtenis is mede ten gevolge van de wetwijziging op dit terrein van 1973 procentueel gedaald. Sinds 1975 schommelt het percentage op de parketten ingeschreven zaken waarin voorlopige hechtenis wordt toegepast, rond de vijf.

Wat de straffoemeting betreft valt allereerst een daling te constateren van het percentage geheel of gedeeltelijk onvoorwaardelijke vrijheidsstraffen van 29% in 1970 tot 24% in 1983. Het percentage voorwaardelijke vrijheidsstraffen is licht gestegen tot 6. Deze stijging is een recent verschijnsel en berust vermoedelijk grotendeels op de experimenten met de dienstverlening als alternatief voor de vrijheidsstraf. Het absolute aantal onvoorwaardelijke vrijheidsstraffen is gestegen met 26%. De gemiddelde duur is duidelijk opgelopen. Het percentage onvoorwaardelijke vrijheidsstraffen van meer dan één jaar is bijvoorbeeld gestegen van 3 in 1970 tot 12 in 1983. Het totale aantal per jaar opgelegde te executeren detentiejaren heeft diensten-gevolge sinds 1970 een stijging vertoond met bijna 100%.

#### 2.2.2.5. *De tenuitvoerlegging van dwangmiddelen en straffen*

In het begin van de jaren '70 is de capaciteit van de huizen van bewaring verminderd. Hierbij speelde behalve de opgetreden daling van het aantal preventieven ook een rol dat algemeen werd aangedrongen op een verdere beperking van de preventieve hechtenis. Deze beleidsopvatting was tevens aanleiding tot een wijziging van de wettelijke bepalingen inzake de preventieve hechtenis in 1973.

In de tweede helft van de jaren '70 is de bruikbare penitentiaire capaciteit geleidelijk weer uitgebreid van circa 3000 in 1975 tot 3900 plaatsen in 1981. In dat jaar verscheen het rapport «De capaciteitsproblemen bij het gevangeniswezen». Naar aanleiding van de in dat rapport becijferde tekorten is sindsdien een versneld uitbreidingsprogramma uitgevoerd, dat heeft geleid tot een uitbreiding met ongeveer 900 plaatsen. In januari 1985 bestond de capaciteit van het Nederlandse gevangeniswezen uit 4800 plaatsen. Sinds het midden van de jaren '70 is de penitentiaire capaciteit dus uitgebreid met ruim 50%.

Ondanks deze op zichzelf imposante uitbreiding – goeddeels verwezenlijkt door het heropenen van vroegere inrichtingen en het openen van extra vleugels e.d. – heeft het gevangeniswezen de steeds sneller wordende stijging van het aantal te executeren detentiejaren niet kunnen opvangen. De thans bestaande capaciteitstekorten hebben verschillende negatieve consequenties voor de penitentiaire inrichtingen. De inrichtingen hebben de laatste jaren een continue bezettingsgraad van vrijwel 100%, hetgeen zeer belastend is voor het personeel en in het algemeen de beheersbaarheid van de inrichtingen – waar recentelijk ook al een ingrijpende bezuinigingsoperatie moest worden doorgevoerd – onder zware druk zet. Hierdoor zijn tevens de mogelijkheden van in- en externe differentiatie – noodzakelijk om inhoud te kunnen geven aan de doelstellingen van de detentie – afgenomen. Het capaciteitstekort heeft verder onaantoonbare consequenties voor de strafrechtspleging in algemene zin, die deels een aanslag betekenen op de staatsrechtelijke ordening van de Nederlandse samenleving en deels in sterke mate afbreuk doen aan het rechtsstatelijke karakter daarvan. De volgende effecten moeten in het bijzonder worden genoemd.

– Een groot aantal preventief gehechten moet wegens plaatsgebrek in de huizen van bewaring noodgedwongen enige tijd op een politiebureau verblijven. Thans verblijven per dag gemiddeld 250 personen wegens plaatsgebrek in een politiebureau; op jaarbasis gaat het naar raming om



meer dan 6500 personen. Politiebureaus kunnen in het algemeen (veel) minder voorzieningen van personele en materiële aard bieden dan waarvan gedetineerden in een huis van bewaring gebruik kunnen maken. Het verblijf levert bovendien overlast op voor de politie, terwijl in een aantal gevallen sprake is van een verhoogd schaderisico.

– In veel gevallen kunnen personen ten aanzien van wie door de rechter preventieve hechtenis is bevolen, in het geheel niet worden ingesloten, respectievelijk moeten deze voortijdig worden heengezonden. In 1984 vonden er naar schatting 500 heenzendingen plaats zonder dat tot insluiting kon worden overgegaan, en 600 heenzendingen op een later tijdstip. Hieronder bevonden zich ongeveer 300 personen die volgens de ter zake door het openbaar ministerie gehanteerde criteria behoren tot de allerzwaarste categorie (de zogenaamde A-gevallen); hierbij gaat het onder meer om verdachten van heroïnehandel of misdrijven met een strafbedreiging van ten minste 12 jaar. Het behoeft geen betoog dat de heenzendingspraktijk op een flagrante wijze indruist tegen het beginsel dat in een rechtsstaat rechterlijke bevelen dienen te worden uitgevoerd.

– Hoewel de achterstand in de tenuitvoerlegging van de zogenaamde lopende vonnissen inmiddels nagenoeg is ingelopen, is er thans voor de categorie van niet in aansluiting op preventieve hechtenis tot een onvoorwaardelijke gevangenisstraf veroordeelde vrouwen een onaanvaardbaar lange wachttijd van twee jaren.

– Een effectief arrestatiebeleid ten aanzien van personen die zich zonder geldige reden niet melden voor het ondergaan van de straf, respectievelijk ten aanzien van personen die zich aan de detentie hebben onttrokken, kan wegens plaatsgebrek voor de categorie van deze zogenaamde arrestanten onvoldoende in praktijk worden gebracht. Plaatsen voor arrestanten dienen thans op een termijn van één jaar te worden gereserveerd.

#### 2.2.2.6. *Een prognose van de werklust in de komende jaren*

Alvorens zinvol een plan kan worden opgesteld voor een meer adequate toerusting van het strafrechtelijk apparaat dient niet alleen zicht te bestaan op de bestaande knelpunten, maar tevens op de te verwachten ontwikkeling van de werklust in de komende jaren. In paragraaf 2.1.5 is reeds opgemerkt dat de ontwikkeling van de criminaliteit – en dus van de toestroom van werk naar het strafrechtelijk systeem – niet met zekerheid kan worden voorspeld. Een veel toegepaste voorspellingsmethode is de extrapolatie van in het verleden opgetreden statistische trends naar de toekomst. De aanname hierbij is dat de maatschappelijke of beleidsmatige krachten die verantwoordelijk zijn geweest voor de ontwikkelingen in het verleden, op dezelfde wijze op het te voorspellen verschijnsel zullen inwerken in de (nabije) toekomst. Op één punt lijkt deze aanname met betrekking tot de criminaliteit, zoals eerder gezegd, betwistbaar. Vast staat dat de Nederlandse bevolking zich in de komende jaren op een andere wijze zal ontwikkelen dan in het recente verleden is gebeurd. De omvang zal minder stijgen, terwijl het aandeel van de jongeren zal dalen. Besloten is om de invloed van deze factor voor zover mogelijk in de op te stellen prognoses te verwerken.

Berekend is welke statistische samenhang er in het verleden heeft bestaan tussen het aantal inwoners van 12–64 jaar enerzijds en de omvang van de geregistreerde criminaliteit respectievelijk het aantal ingeschreven strafzaken anderzijds. Vervolgens zijn binnen de formules voor deze samenhangen de in 1990 te verwachten bevolkingsaantallen ingevuld en is berekend welke aantallen delicten respectievelijk strafzaken in dat jaar zullen moeten worden verwerkt. De vooronderstelling hierbij is uiteraard dat de in het verleden aangetroffen samenhangen zullen blijven bestaan. Op deze wijze is de prognose opgesteld<sup>14</sup> dat het aantal delicten dat in de periode 1984–1990 ter kennis van de politie zal komen, zal stijgen met ten minste 30% en het aantal op de parketten in te schrijven strafzaken met ongeveer 20%.

<sup>14</sup> Zie bijlage 4.

Op de ontwikkeling van het aantal door de rechter opgelegde detentiejaren in de komende jaren zal de demografische factor, naar moet worden aangenomen, geen invloed van betekenis uitoefenen. De daling van het aantal mannen in de leeftijd van 12 t/m 24 jaar is hiervoor weinig relevant, aangezien de gemiddelde leeftijd van de tot vrijheidsstraffen veroordeelden hoger ligt. Op grond van statistische extrapolaties van gegevens over het aantal door de rechter opgelegde detentiejaren in de periode 1975–1984 en de straftoemeting komt de projectgroep structuurplan penitentiaire capaciteit<sup>15</sup> tot de prognose van een stijging van het aantal per jaar benodigde plaatsen ten opzichte van 1984 – in de eerste helft van welk jaar dit aantal 5260 bedroeg – met 36% tot ongeveer 7070 plaatsen in 1990. Deze stijging van de behoefte aan celruimte met 1810 kan in hoofdzaak worden toegeschreven aan de geprognostiseerde sterke toename van het aanbod aan ernstige vermogens- en Opiumwetdelicten. Hierbij zij voorts aangetekend dat de projectgroep het niet verantwoord achtte haar prognose van de toekomstige capaciteitsbehoefte verder te laten gaan dan 1990, omdat de ontwikkeling van de voor deze behoefte bepalende factoren – de criminaliteit en het politieke en justitiële beleid ter zake – op dit moment niet met voldoende zekerheid kan worden voorspeld. In de komende jaren zal de prognose van de projectgroep regelmatig worden geactualiseerd, waarbij tevens zodra dat zinvol is een prognose zal worden opgesteld voor de jaren na 1990.

### **2.3. Conclusies met betrekking tot de overbelasting van het strafrechtelijk systeem**

*In de figuren 3a en b zijn twee doorstroomschema's opgenomen, die de toestroom en verwerking van zaken door het strafrechtelijk systeem weergeven in 1978 en 1983. In een periode van vijf jaar heeft de totale stroom zaken zich sterk verbreed en heeft deze in de latere fasen een duidelijk andere loop gekregen. Deze schema's geven weer met welke explosieve ontwikkelingen het strafrechtelijk systeem in de periode 1970–1983 en in het bijzonder in de meest recente periode is geconfronteerd.*

De geregistreerde criminaliteit is in de periode 1970–1983 zeer sterk gestegen. De groei van de overheidsuitgaven voor politie en justitie is hierbij aanzienlijk achtergebleven. Sinds 1980 is er zelfs sprake van een daling van deze uitgaven in reële zin. De werkbelasting van rechercheurs en officieren van justitie is toegenomen. Dit heeft mede geleid tot lagere ophelderingspercentages, lagere percentages strafzaken waarbij strafrechtelijke vervolgingen zijn ingesteld, en langere afhandelingsduren. Het pakket zaken dat aan de rechter wordt voorgelegd, zal door de strengere selectie bij politie en openbaar ministerie gemiddeld ernstiger zijn geworden. De groei in het aantal strafzaken is desalniettemin volledig opgevangen door een uitbreiding van het aantal politierechterzittingen, terwijl het percentage zaken waarbij vrijheidsbenemende maatregelen en straffen zijn opgelegd, verder is gedaald. Mede ten gevolge van de toename van de gemiddelde duur van de opgelegde vrijheidsstraffen is het aantal opgelegde, te executeren detentiejaren toch fors gestegen. Deze stijging vertoont bovendien een zich versnellend groeitempo. Ondanks een forse uitbreiding van de penitentiaire capaciteit zijn er acute tekorten ontstaan binnen het gevangeniswezen. Deze tekorten hebben verschillende principieel onaanvaardbare consequenties, waarvan de onmogelijkheid rechterlijke bevelen uit te voeren de pijnlijkste is (zie paragraaf 2.2.2.5).

De onaanvaardbaarheid van de ontstane situatie is echter niet alleen van principiële aard. Ook vanuit het gezichtspunt van de effectiviteit moet de wijze waarop het strafrechtelijk apparaat thans functioneert, onaanvaardbaar worden genoemd. De Minister van Justitie is gedwongen vast te stellen dat het strafrechtelijk apparaat met de huidige middelen niet langer in staat is een niveau van rechtshandhaving te bewerkstelligen dat in een rechtsstaat ten minste is vereist. De kloof tussen het aantal overtredingen van een in de strafwet verankerde norm en het aantal reële strafrechtelijke reacties hierop, is onaanvaardbaar groot geworden.

<sup>15</sup> Rapport van de projectgroep structuurplan penitentiaire capaciteit, Ministerie van Justitie, april 1985. In bijlage 5 is de analyse van de projectgroep samengevat.

In de huidige situatie kunnen niet alleen de doelstellingen van afschrikking en normbevestiging niet meer in voldoende mate worden bereikt, maar moet zelfs worden gevreesd dat de altijd aanwezige neiging van burgers het recht in eigen hand te nemen niet steeds meer afdoende kan worden tegengegaan.

Het strafrechtelijk apparaat dient volgens het kabinet ten minste in staat te worden gesteld om de interventies waarmee een begin wordt gemaakt, op een geloofwaardige wijze te voleindigen. Binnen de strafrechtspleging dient orde op zaken te worden gesteld. Opgelegde sancties dienen steeds, en binnen een niet te lange tijd, ten uitvoer te kunnen worden gelegd. Daarnaast zal op enkele gebieden het handhavingsniveau moeten worden opgevoerd. Deze taakstellingen vergen op zichzelf reeds forse extra investeringen in bouwkundige en organieke capaciteit. De gestelde opgave is des te zwaarder, waar vooralsnog gerekend moet worden met een blijvende toename van vooral de zwaardere vormen van criminaliteit.

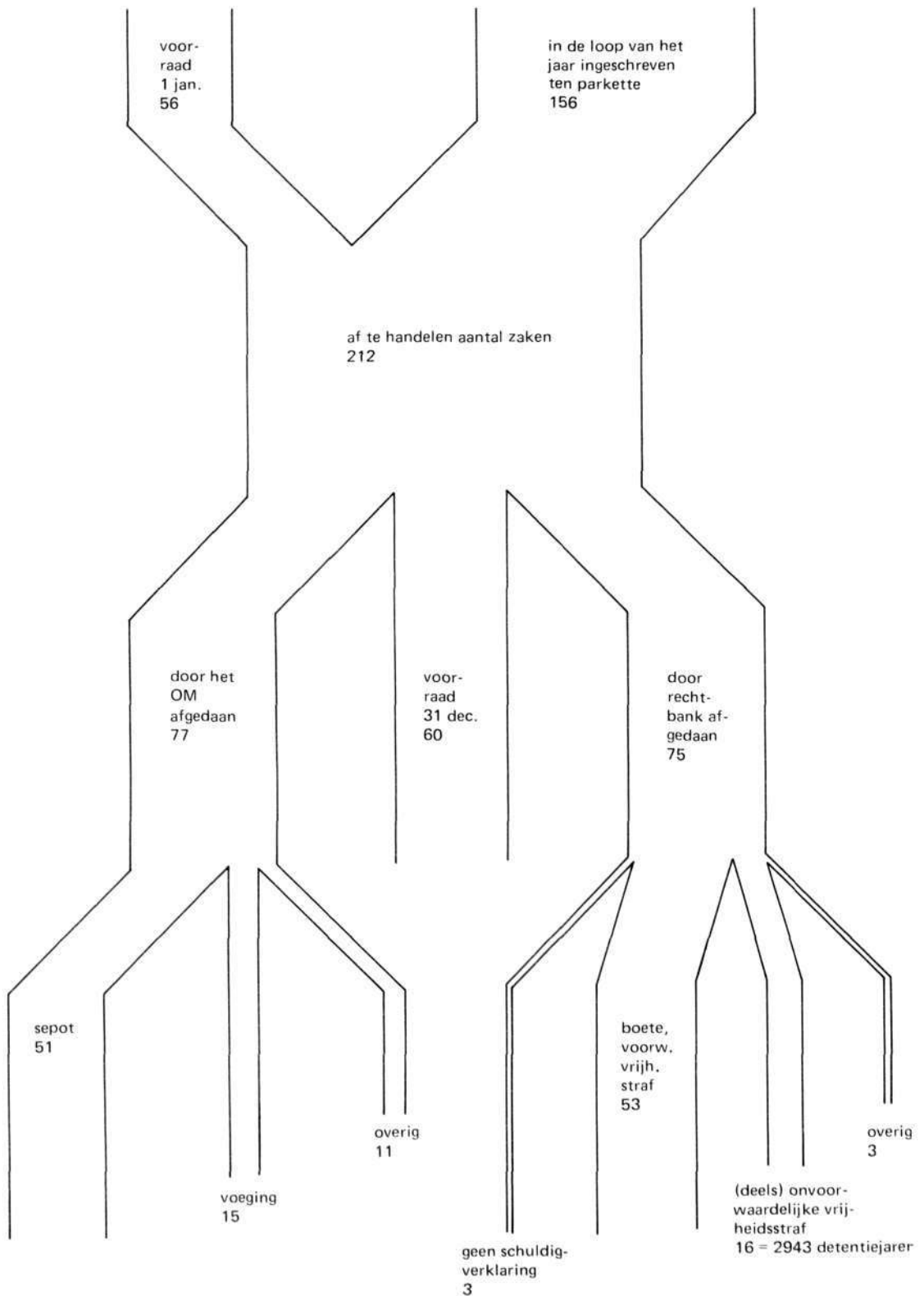
Door het WODC is op 25 en 26 februari 1985 een enquête gehouden onder een representatief te achten steekproef uit de Nederlandse bevolking van 1697 personen over houdingen ten opzichte van criminaliteit en criminaliteitsbestrijding<sup>16</sup>. Uit deze enquête is gebleken dat 74% van de geënquêteerden van oordeel is dat door de overheid op dit moment te weinig wordt uitgegeven aan misdaadbestrijding. 31% van de ondervraagden acht zelfs de weinig aantrekkelijke optie van verhoging van de belasting voor dit doel aanvaardbaar. Deze enquêteresultaten vormen, naar het oordeel van het kabinet, een aanwijzing dat de behoefte aan een effectiever bestrijden van de criminaliteit door een ruime meerderheid van de Nederlandse bevolking wordt gevoeld.

---

<sup>16</sup> De belangrijkste uitkomsten van deze enquête zijn opgenomen in bijlage 6.

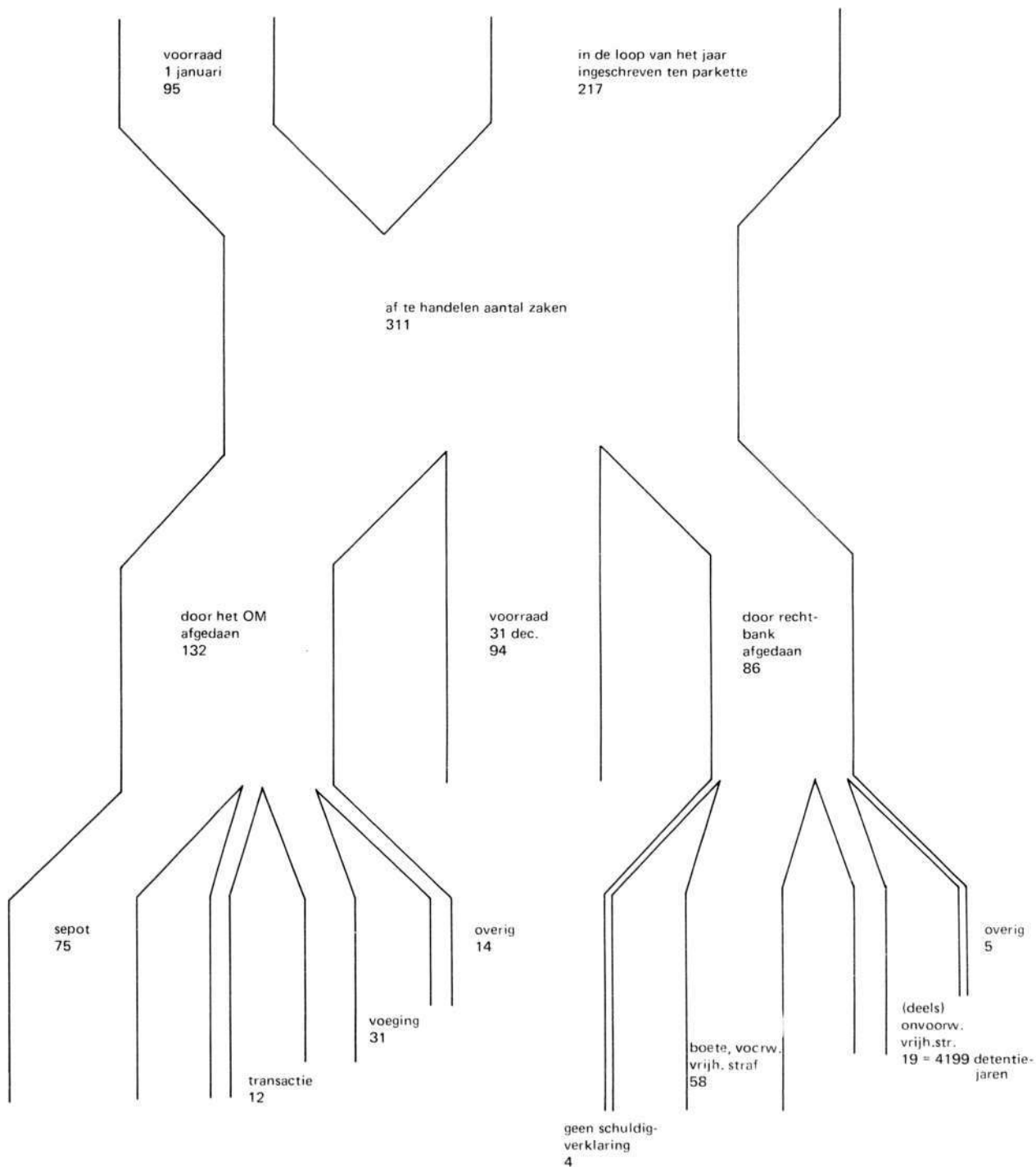
**Figuur 3a. De toestroom en verwerking van zaken door het strafrechtelijk systeem in 1978 (zaken in duizendtallen)**

Aantal ter kennis van de politie gekomen misdrijven 561  
 Aantal opgehelderde misdrijven 180



**Figuur 3b. De toestroom en verwerking van zaken door het strafrechtelijk systeem in 1983 (zaken in duizendtallen)**

Aantal ter kennis van de politie gekomen misdrijven 973  
 Aantal opgehelderde misdrijven 249





# Hoofdstuk 3. Uitgangspunten voor toekomstig beleid

## 3.1. Inleiding

De strafrechtspleging is op een voor iedereen zichtbare wijze niet langer voldoende in staat op ernstige normschendingen te reageren met voldoende strafrechtelijke interventies. In deze situatie lijkt het voor de hand te liggen de capaciteit van de verschillende onderdelen van het strafrechtelijk apparaat zonder meer fors uit te breiden. Van verschillende zijden wordt daarom aangedrongen op een grootscheepse schaalvergroting van de politieke en justitiële inspanningen. Het kabinet heeft begrip voor de hem gestelde eis de criminaliteit effectiever te bestrijden. Ook het kabinet is van oordeel dat intensivering van de strafrechtelijke bestrijding onvermijdelijk en geboden is. De gedachte dat het hierbij uitsluitend zou moeten gaan om een kwantitatieve versterking van de politie en justitie, wijst het kabinet echter van de hand. De sterke toename van crimineel gedrag in de afgelopen decennia is mede het gevolg van structurele wijzigingen in de Nederlandse samenleving. Deze wetenschap vormt op zichzelf reeds aanleiding tot een herbezinning op de plaats en taak van de strafrechtspleging binnen het algemene overheidsbeleid met betrekking tot de criminaliteit. Hier komt nog bij dat zelfs een verdubbeling van het aantal strafrechtelijke interventies de kloof met het aantal normschendingen nog geenszins zou dichten. Een politiek van uitsluitend meer-van-hetzelfde zou derhalve inhouden dat zeer aanzienlijke financiële offers moeten worden gebracht voor een inspanning waarvan het uiteindelijke rendement onzeker is. Zo'n aanpak zou tevens betekenen dat de overheid andermaal verwachtingen zou wekken met betrekking tot de prestaties van het strafrechtelijk apparaat, die waarschijnlijk niet realistisch zijn en daarom niet kunnen worden waargemaakt. De geloofwaardigheid van de strafrechtspleging en van de overheid in het algemeen zou hierdoor verder kunnen worden aangetast.

Uit de in paragraaf 2.3 genoemde bevolkingsenquête<sup>17</sup> is gebleken dat de Nederlander geen eenzijdige voorkeur heeft voor een preventieve of juist een op repressie gerichte aanpak van de criminaliteit. Een meerderheid van de geënquêteerden was van oordeel dat beide benaderingswijzen van waarde zijn. Door 70% van hen werd het opleggen van strengere straffen een geschikte methode gevonden om de criminaliteit te bestrijden. Door nog grotere percentages echter werden ook het laten betalen van schadevergoeding door de dader, het uitbreiden van het toezicht in bus en trams, bij flats, op scholen en in winkels, geschikte methoden geacht (namelijk respectievelijk 84% en 74%). Een meerderheid van de ondervraagden toonde zich zelfs indien dit extra kosten voor henzelf met zich mee zou brengen, voorstander van meer toezicht in het openbaar vervoer, in winkels e.d. Dit antwoordpatroon vormt een aanwijzing dat er brede steun bestaat voor de aanbevelingen van de commissie-Roethof ter bestrijding van de kleine criminaliteit.

Een en ander heeft het kabinet ertoe gebracht zich grondig te bezinnen op de te kiezen uitgangspunten bij het hem gevraagde plan ter bestrijding van de criminaliteit. In het onderstaande zal allereerst een beschouwing worden gewijd aan de uitgangspunten hiervan. Vervolgens zal in paragraaf 3.5 worden toegelicht hoe aan deze materiële uitgangspunten naar het oordeel van het kabinet organisatorisch vorm zal moeten worden gegeven.

---

<sup>17</sup> Zie bijlage 6.

## 3.2. De criminele politiek van de overheid

### 3.2.1. Algemeen

De overheid beoogt door middel van haar criminele politiek een bijdrage te leveren aan de beperking van het aantal normschendingen. Daarbij wordt van oudsher vooral gebruik gemaakt van diverse corrigerende interventies welke binnen de grenzen van het formele strafrecht mogen worden aangewend. Deze interventies bestaan in hoofdzaak uit de betraping en bestraffing van wetsovertreders. Het kabinet heeft de indruk dat in het verleden bij de bestrijding van de criminaliteit de aandacht van de overheid te eenzijdig geconcentreerd is geweest op de groep wetsovertreders. De consequentie van deze eenzijdigheid is geweest dat de gevoerde criminele politiek nagenoeg geheel neerkwam op strafrechtelijk optreden. Dat strafrechtelijk optreden was bovendien in sterke mate, zo niet uitsluitend dadergericht. De activiteiten van het strafrechtelijk systeem waren erop gericht een zo groot mogelijk aantal daders te arresteren en te laten bestraffen door de rechter.

Het kabinet stelt met nadruk vast dat de opsporing en bestraffing van criminelen noodzakelijkerwijs het hoofdbestanddeel vormt van elke effectieve criminele politiek. Er is echter – mede vanwege de massale omvang die sommige vormen van kleine criminaliteit hebben aangenomen – reden om in samenhang met en ter aanvulling van dit hoofdbestanddeel meer aandacht te vragen voor activiteiten die mede of zelfs in de eerste plaats gericht zijn op de veel grotere groep burgers die niet tot de traditionele doelgroep van de strafrechtspleging, dat wil zeggen tot de meer of minder ernstige criminelen, kunnen worden gerekend.

De burgers voor wie de naleving van de strafrechtelijke norm min of meer vanzelfsprekend is, alsmede de burgers die tot de potentiële of incidentele wetsovertreders behoren, dienen om twee redenen mede tot doelgroep te worden gekozen van de criminele politiek. De eerste reden om nagenoeg de gehele bevolking tot doelgroep te kiezen van de criminele politiek, is het inzicht dat de samenleving op alle niveaus van maatschappelijke organisatie sterker dient te worden betrokken bij de preventie van criminaliteit. De tweede reden om de criminele politiek breder te richten is de noodzaak om zoveel mogelijk te voorkomen dat het normbesef van de meerderheid van de burgers geleidelijk wordt geërodeerd door herhaaldelijke confrontatie met de normschendingen van anderen. Conformerend aan de strafrechtelijke normen is in de huidige pluriforme samenleving met zijn hoge criminaliteitsniveau niet vanzelfsprekend meer. Deze normen dienen daarom steeds opnieuw op een voor zoveel mogelijk burgers zichtbare wijze te worden bekrachtigd. Naast de opsporing en bestraffing van daders, waarbij de aandacht zich tevens moet richten op degenen die tot crimineel gedrag aanzetten (bij voorbeeld via media het plegen van winkeldiefstal aanmoedigen), dient ook langs andere wegen normbevestiging te worden nagestreefd. Hieronder zullen deze beide accenten in de toekomstige criminele politiek worden toegelicht.

Het eerste accent dat het kabinet zou willen leggen in de criminele politiek van de overheid in de komende jaren, heeft, zoals gezegd, betrekking op de preventie van de criminaliteit. In toenemende mate wordt thans beseft dat de overheid mede tot taak heeft een beleid te voeren dat strekt ter voorkoming van criminaliteit. Het kabinet meent dat deze taak echter veel meer gewicht dient te krijgen en als een essentieel onderdeel van de criminele politiek dient te worden gezien. Hierbij moet, naar het oordeel van het kabinet, niet in hoofdzaak worden gedacht aan door de overheid zelf te nemen maatregelen die beogen de achterliggende oorzaken van criminaliteit weg te nemen, zoals bijvoorbeeld het terugdringen van het aantal langdurig werkloze jongeren of een vergroting van de recreatieve voorzieningen. Deze beleidsdoelen verdienen uit sociale overwegingen zonder twijfel de volle aandacht. De potentiële effectiviteit ervan om de criminaliteit terug te dringen wordt echter door veel deskundigen in twijfel getrokken<sup>18</sup>.

<sup>18</sup> J. Q. Wilson (ed.), *Crime and Public Policy*, Transaction Books, New Brunswick, 1983; European Committee on Crime Problems; *Economic Crisis and Crime*, Draft Final Activity Report of the Select Committee of Experts on the Economic Crisis and Crime, Strasbourg, Council of Europe, Febr. 1985.



Met de commissie-Roethof is het kabinet van oordeel dat de criminele politiek in de komende jaren gericht dient te zijn op een verdere mobilisering van individuele burgers en maatschappelijke organisaties, waaronder de lokale overheden en het bedrijfsleven, tegen de massale vormen van (kleine) criminaliteit. De maatregelen die burgers en organisaties nemen ter voorkoming van criminaliteit, dienen niet beperkt te blijven tot de installatie van technische beveiligingsapparatuur. Ook de invloed hiervan op de totale omvang van de criminaliteit wordt immers door vele deskundigen in twijfel getrokken<sup>19</sup>. De voornaamste doelstelling dient te zijn de geleidelijke herinvoering of invoering van een adequaat niveau van persoons- of functiegebonden toezicht op alle gebieden van de samenleving waar veel delicten worden gepleegd.

Het kabinet meent er van uit te kunnen gaan dat het overgrote deel van de Nederlandse burgers de in de strafwet verankerde rechtsorde ten volle als de hunne beschouwt. Deze gemeenschappelijke waardenoriëntatie dient, zo meent het kabinet, met zich mee te brengen dat de samenleving zich zelf medeverantwoordelijk voelt voor het voorkomen van criminaliteit. Hoewel het gebruik van geweld aan de overheid is voorbehouden, is de handhaving van de rechtsorde in meer algemene zin geen exclusieve taak van de politie en justitie. De wassende stroom van kleine delicten, veelal gepleegd door jongeren, kan en moet naar het oordeel van het kabinet mede worden gekeerd door een verhoging van het verantwoordelijkheidsgevoel van ouders, buurtbewoners, lokale overheden en andere maatschappelijke organisaties ten aanzien van de preventie van criminaliteit.

Het tweede accent in de criminele politiek is de versterking van de normbevestigende functie van de strafrechtspleging. De gedachte dat de strafrechtspleging mede strekt tot normbevestiging en afschrikking van potentiële daders, is niet nieuw. In het verleden is er echter veelal van uitgegaan dat deze «generale effecten» van de strafrechtspleging het beste konden worden bereikt door de betrapting en bestraffing van zoveel mogelijk daders. De inspanningen van de politie en justitie bleven geconcentreerd op de wetsovertreders. De doelstelling van normbevestiging lijkt echter vooral op het terrein van de kleine criminaliteit ook of zelfs beter op een meer rechtstreekse wijze te kunnen worden nagestreefd.

De volgende voorbeelden mogen dit illustreren. In kringen van politie en justitie wordt het nut van massale controle-acties met betrekking tot bij voorbeeld rijden onder invloed in twijfel getrokken, omdat deze doorgaans slechts een gering aantal processen-verbaal van geconstateerde overtredingen van artikel 26 Wegenverkeerswet opleveren. Bij de beoordeling van het nut van zulke acties moet echter de normbevestigende en afschrikkende werking ervan tegenover alle weggebruikers die zijn gecontroleerd, worden meegewogen. Vanuit dit bredere gezichtspunt bezien, is dergelijk vlagvertoon door de politie zijn prijs vermoedelijk ruimschoots waard. Ook in het rapport van de interdepartementale stuurgroep misbruik en oneigenlijk gebruik wordt gewezen op de waardevolle normbevestigende werking van grootscheepse controle-acties door de fiscale inspectie, zoals de bekende acties onder caféhouders en tandartsen.

In hetzelfde rapport wordt tevens een voorbeeld gegeven van een succesvolle op normbevestiging gerichte beleidsmaatregel van niet-repressieve aard. In verband met de betaling van motorrijtuigbelasting worden gerichte voorlichtingscampagnes gehouden met verschillende inhoud onder bepaalde doelgroepen. Blijkens de evaluatie van deze campagnes door het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum van het Ministerie van Justitie (WODC) hebben deze geleid tot een aanmerkelijke stijging van de geïnde bedragen ter zake van de motorrijtuigbelasting in de doelgebieden.

Een voorbeeld van een niet-repressieve normbevestigende beleidsmaatregel in een geheel andere sector van de samenleving zijn de leerprojecten over het onderwerp vandalisme, die, veelal met ondersteuning door het landelijk bureau voorkoming misdrijven, in verschillende gemeenten op scholen voor lager en voortgezet onderwijs zijn uitgevoerd. Een evaluatie van een dergelijk anti-vandalisme project in de Amsterdamse wijk Osdorp

<sup>19</sup> P. Mayhew, *Technopreventie: in hoeverre helpt het?*, *Justitiële Verkenningen*, nr. 8, WODC, 1984.

heeft zeer bemoedigende resultaten te zien gegeven. Het project bleek tot een aanmerkelijke reductie van vandalistisch gedrag te hebben geleid<sup>20</sup>.

Een belangrijke doelgroep voor de normbevestigende taak van de politie en justitie zijn de burgers die aangifte doen van een geval van kleine criminaliteit. Voor de justitiële politie biedt een geïsoleerde aangifte op zichzelf veelal weinig of geen aanknopingspunten voor een succesvolle opsporing. De dadergerichtheid van de strafrechtspleging kan hier gemakkelijk leiden tot desinteresse voor de aangever. Daarbij wordt dan echter uit het oog verloren dat dit voor de betrokkene niet alleen onaangenaam is, maar tevens het tegenovergestelde van normbevestiging bewerkstelligt. Onderzoek onder slachtoffers van delicten heeft uitgewezen dat voor hen een correcte en behulpzame bejegening door de politieke autoriteiten vaak van ten minste even grote betekenis is als de eventuele arrestatie en bestraffing van de dader<sup>21</sup>. Door het slachtoffer duidelijk te maken dat de overtreding van een strafrechtelijke norm nog steeds als een misdeed wordt gezien – zelfs al zijn de opsporingskansen nihil – kan verdere erosie van het normbesef van de bevolking worden tegengegaan.

Met deze beschouwing vertrouwt het kabinet te hebben duidelijk gemaakt dat de betrapping en arrestatie van ernstige wetsovertreders weliswaar de kern uitmaakt van elke criminele politiek, maar dat deze daarnaast mede moet zijn gericht op de versterking van het algemene normbesef en op het activeren van de belangrijke eigen preventieve verantwoordelijkheid van de samenleving in al haar geledingen. In de volgende paragrafen zal deze visie nader worden uitgewerkt.

### 3.2.2. Differentiatie en consistentie

Op grond van de hiervoor ontwikkelde visie op de in de komende jaren te voeren criminele politiek kiest het kabinet voor twee nadere uitgangspunten, te weten *differentiatie* van beleid en *consistentie* van beleid en beleidsuitvoering.

De verschillende vormen van criminaliteit vergen naar het oordeel van het kabinet een gedifferentieerd beleid. Bij de aanpak van de kleine criminaliteit dient, zoals eerder gezegd, de verantwoordelijkheid van de burger zelf, de lagere bestuurlijke overheden en van met die overheden samenwerkende maatschappelijke organisaties om preventieve maatregelen te treffen, voorop te staan. Verder is in verband met de kleine criminaliteit vooral de normbevestigende functie van de criminele politiek van groot belang. Deze twee omstandigheden leiden tot de conclusie dat wat betreft de kleine criminaliteit een beleid moet worden gevoerd dat bestaat uit een combinatie van in het bijzonder lokale bestuurlijke maatregelen, preventieve inspanningen van de politie en een ondersteunende toepassing van het strafrecht. Bij de bestrijding van de kleine criminaliteit dient de strafrechtspleging te worden gehanteerd als ultimum remedium. Deze opvatting dient ook leidraad te zijn voor de wetgever. Mede in verband met de overbelasting van het strafrechtelijk apparaat dient terughoudendheid te worden betracht met het introduceren van nieuwe strafbepalingen en dienen, zo mogelijk, bestaande te worden afgeschaft. Ook wanneer door de burger of het bestuur getroffen maatregelen van preventieve aard hebben gefaald en een juridische correctie op een normschending noodzakelijk is, zal steeds moeten worden overwogen of daartoe wellicht een privaatrechtelijke of administratiefrechtelijke weg kan worden bewandeld. Bij noodzakelijke toepassing van het strafrecht dient ten slotte eveneens een gedifferentieerd beleid te worden gevoerd. De strafrechtelijke reactie op sommige minder ernstige normschendingen van first offenders kan bij voorbeeld beperkt blijven tot een sepot onder voorwaarde van schadevergoeding – eventueel op het niveau van de politie – of een transactie waarbij deze voorwaarde wordt gesteld, al dan niet tezamen met andere. Bij andere categorieën zal een strafrechtelijke vervolging steeds geboden zijn. Dergelijke keuzen moeten worden gemaakt op basis van duidelijke beleidsafspraken, die lokaal vanwege de plaatselijke situatie uiteen kunnen lopen.

<sup>20</sup> M. Walop e.a., *Rapportage actie-onderzoek jeugd vandalisme*, deel 5, Gemeente Amsterdam, oktober 1983.

<sup>21</sup> J. J. M. van Dijk, *Regaining a Sense of Community and Order*, general report of the XIIIth criminological research conference of the Council of Europe, Victims and Research, Strasbourg, April 1985.

De bestrijding van de zwaardere vormen van criminaliteit vergt een geheel ander soort beleid. Naarmate de criminaliteit in ernst toeneemt – waarbij de organisatiegraad ervan een belangrijk criterium vormt –, dient het zwaartepunt steeds duidelijker te liggen bij de inspanningen van de recherche en van de justitie. Hoewel ook hier het succes van de inspanningen mede wordt bepaald door de medewerking van het publiek – een goed signalement van de dader is immers het halve werk –, ligt de verantwoordelijkheid voor de aanpak van deze gedragingen steeds nadrukkelijker bij de politieke en justitiële instanties, die immers als enige de noodzakelijke dwangmiddelen mogen toepassen en over de gewenste deskundigheid beschikken. De mogelijkheden om de toepassing van het strafrecht bij deze zaken te differentiëren zijn bovendien beperkter dan bij de aanpak van de kleine criminaliteit. Strafrechtelijke vervolging is ter zake van de zwaardere criminaliteit immers in beginsel steeds noodzakelijk. De betekenis van het begrip differentiatie beperkt zich hier derhalve tot de soort en de zwaarte van de strafrechtelijke interventie.

Het als tweede genoemde principe, namelijk dat van een consistent beleid, heeft wat betreft de kleine criminaliteit een externe en een interne werking. Allereerst dienen de bestuurlijke, de politieke en de justitiële activiteiten goed op elkaar te zijn afgestemd (externe afstemming). Minstens even belangrijk is de afstemming op elkaar van bestuurlijke maatregelen. Ook op het niveau van het gemeentelijk bestuur bestaat het verschijnsel van de verkokering, hetgeen een effectief preventief beleid in de weg kan staan. In het vlak van de strafrechtspleging is een goede interne afstemming vereist tussen het opsporingsbeleid van de politie en het vervolgingsbeleid van het openbaar ministerie.

Het strafrechtelijk optreden dient vooral ook in de uitvoering consistent te zijn. Door de justitie moet daarom in nauw overleg met de politie worden vastgesteld welke normschendingen onder welke omstandigheden een geïndividualiseerde strafrechtelijke reactie behoeven en wat in principe het karakter van die reactie zal zijn. Essentieel bij de pogingen om de geloofwaardigheid van het strafrechtelijk optreden te herstellen en te vergroten, is dat die reactie vervolgens consequent wordt nagestreefd en de facto wordt verwezenlijkt. Zo dient de tenuitvoerlegging van korte vrijheidsstraffen op korte termijn te kunnen worden verwezenlijkt. Ook opgelegde geldboeten dienen nauwgezet en zonodig met toepassing van de ter beschikking staande dwangmiddelen te worden geëxecuteerd. Wanneer de justitie meent met een voorwaardelijk sepot te kunnen volstaan, dan zal, bij niet-voldoen aan de voorwaarde, consequent vervolging dienen plaats te vinden. Wanneer een transactie is aangeboden die niet wordt betaald, geldt uiteraard hetzelfde. Evenzo dient, in deze optiek, een voorwaardelijke veroordeling consequent gevolgd te worden door een vordering tot tenuitvoerlegging, indien de voorwaarde wordt overtreden.

Met betrekking tot de zware criminaliteit geldt de eis van een consistent strafrechtelijk beleid en een consistente uitvoering ervan evenzeer. In zoverre heeft het kabinet waardering voor de uniforme wijze waarop het openbaar ministerie de problematiek van de zogenaamde heenending van preventieven wegens het cellentekort in de huizen van bewaring ter hand heeft genomen<sup>22</sup>. Op zo kort mogelijke termijn zal echter moeten worden gestreefd naar een situatie waarin door de rechter uitgesproken bevelen tot toepassing van de preventieve hechtenis weer als vanzelfsprekend kunnen worden uitgevoerd en het openbaar ministerie niet langer tot dit wezensvreemd optreden zal worden genoopt. Uiteraard dienen tevens alle vonnissen waarbij onvoorwaardelijke vrijheidsstraffen worden opgelegd, consequent en binnen een redelijke termijn te kunnen worden geëxecuteerd.

In de onderstaande paragrafen zal op grond van bovenstaande uitgangspunten het beleid ten aanzien van respectievelijk de kleine criminaliteit en de zwaardere vormen van criminaliteit nader worden uiteengezet.

<sup>22</sup> Zie recentelijk: Evaluatiecommissie voorlopige hechtenis, Rapport inzake de evaluatie van de 1 januari 1984 landelijk ingevoerde werkwijze met betrekking tot de tenuitvoerlegging van de voorlopige hechtenis, 's-Gravenhage, maart 1985.

### 3.3. Het beleid inzake de kleine criminaliteit

#### 3.3.1. Inleiding

Met de commissie-Roethof is het kabinet van oordeel dat de kleine criminaliteit<sup>23</sup> in essentie een uitvloeisel is van achterliggende maatschappelijke problemen, waarvoor niet primair een strafrechtelijke aanpak is geïndiceerd. Het kabinet is het, zoals gezegd, in grote lijnen eens met de door de commissie-Roethof gedane aanbevelingen ter versterking van het niet-politiële toezicht op mogelijke wetsovertreders, dat gestalte moet krijgen in de privésfeer en in de openbare en semi-openbare sfeer.

Het kabinet is zich er intussen van bewust dat het geen zin heeft het herstel van de sociale controle in zijn klassieke vormen als «nostalgisch ideaal» na te streven. Het is echter van mening dat er ook in heterogene samenlevingen als de onze voldoende aangrijpingspunten zijn om enerzijds de burger meer bij de norm- en rechtshandhaving te betrekken en anderzijds de toezichhoudende functie van de organisaties die tezamen het «maatschappelijk middenveld» uitmaken, te versterken. Het is hier niet de plaats om tot in details op de concrete betrokkenheid van de burger en van de maatschappelijke organisaties in te gaan.

In de aanbevelingen van de commissie-Roethof kunnen, naar het oordeel van het kabinet, drie hoofdlijnen worden onderscheiden:

- a. de bebouwde omgeving dient qua planologische en bouwtechnische kenmerken zodanig te zijn ingericht dat hierdoor enerzijds de uitoefening van toezicht op vooral jongeren niet onnodig wordt bemoeilijkt en anderzijds het plegen van diefstallen e.d. niet onnodig gemakkelijk wordt gemaakt;
- b. de binding van de opgroeiende generatie met de maatschappij (gezin, school, werk en recreatie) moet zo veel mogelijk worden versterkt;
- c. het toezicht op potentiële wetsovertreders door functionarissen met een bredere dienstverlenende taak, zoals conducteurs, conciërges, winkelpersoneel, sporttrainers, jongerenwerkers e.d., dient zo veel mogelijk te worden uitgebreid.

De betrokkenheid van het maatschappelijk middenveld moet deels worden geactiveerd door maatregelen op het terrein van andere departementen dan dat van Justitie. In reactie op het interimrapport van de commissie-Roethof hebben de ministers van Justitie en van Binnenlandse Zaken daarom de afgelopen maanden intensief ambtelijk overleg laten voeren met de diverse departementen die in de voorstellen van de commissie-Roethof een taak in het sociopreventieve vlak krijgen toebedeeld. Uit dit overleg is gebleken dat in brede kring steun is te vinden voor maatregelen als door de commissie voorgesteld. In veel gevallen wordt voorsnog echter de voorkeur gegeven aan lokale experimenten met bepaalde maatregelen boven een onmiddellijke en volledige invoering daarvan. In paragraaf 2 van hoofdstuk 4 zal een overzicht worden gegeven van de beleidsvoornemens van de betreffende departementen ter preventie van kleine criminaliteit.

Daarnaast ligt hier een duidelijke taak voor het lokaal (of regionaal) bestuur. Hierop zal in het onderstaande worden ingegaan.

#### 3.3.2. Het bestuurlijk instrumentarium inzake de kleine criminaliteit

De rol van de centrale overheid bij de ontwikkeling en effectuering van een bestuurlijk preventiebeleid wordt beperkt door de autonomie van de lagere overheden en de onafhankelijkheid van de maatschappelijke organisaties. De beoogde vermaatschappelijking van het probleem van de kleine criminaliteit en de reactivering van de verantwoordelijkheden in dezen bij de burger, maatschappelijke organisaties en het lokale bestuur, brengt met zich mee dat de functie van de centrale overheid op dit gebied dikwijls door een zekere afstandelijkheid zal worden gekenmerkt. De belangrijkste instrumenten die de centrale overheid voor dat doel ten

<sup>23</sup> De commissie-Roethof omschrijft het begrip kleine criminaliteit in haar interimrapport (blz. 12) als volgt: ... «massaal voorkomen de strafbaar gestelde gedragingen die door de politie kunnen worden getransigeerd of bij een eerste overtreding in het algemeen door de officier van justitie worden afgedaan dan wel door de rechter worden bestraft met maximaal een geldboete en/of een voorwaardelijke vrijheidsstraf en die – vooral door hun massaliteit – hinderlijk zijn of de gevoelens van onveiligheid bij de burgerij bevorderen.»

diens te staan, zijn regelgeving (of het beperken daarvan), het verschaffen van faciliteiten, met inbegrip van financiële ondersteuning, het verzamelen, verwerken en verschaffen van informatie en het coördineren van preventieprogramma's van bovenlokaal niveau. Op bepaalde terreinen bestaat ook ruimte voor het ontwikkelen en uitvoeren van een eigen, nationaal, preventief beleid.

De aard van de kleine criminaliteit verschilt per gemeente en zelfs per wijk en wordt ook sterk door de lokale situatie bepaald. Daarom moet het gemeentebestuur als de eerstverantwoordelijke instantie worden aangemerkt voor het ontwikkelen en uitvoeren van een op de plaatselijke problematiek toegesneden bestuurlijk handhavingsbeleid. De bestuurlijke instrumenten daartoe liggen in de eerste plaats in de bevoegdheid van de gemeenteraad om op grond van artikel 168 van de Gemeentewet algemene voorschriften vast te stellen, toegesneden op de plaatselijke situatie. De raad kan bezien in hoeverre in bij voorbeeld de Algemene Politieverordening meer specifiek op de bestrijding van kleine criminaliteit gerichte bepalingen kunnen worden opgenomen, en welke andere dan strafrechtelijke instrumenten ter handhaving van die bepalingen kunnen worden ingezet. Daarnaast valt te wijzen op de algemene bevoegdheid van het college van burgemeester en wethouders op grond van artikel 209 van de Gemeentewet, die het dat college mogelijk maakt op een aantal «klassieke» terreinen van gemeentelijke zorg regelend en toezichhoudend op te treden (bij voorbeeld de zorg voor de openbare veiligheid, de handhaving door de marktpolitie). Deze bevoegdheid biedt zeker mogelijkheden om vormen van kleine criminaliteit in de gemeente effectief te bestrijden. Ten slotte is in dit verband van belang de bevoegdheid van de burgemeester om op grond van artikel 219 van de Gemeentewet incidentele maatregelen te treffen in het belang van de openbare orde; ook deze bevoegdheid kan worden gebruikt, zij het in incidentele gevallen, ter bestrijding van bepaalde vormen van de massale kleine criminaliteit.

Naast deze algemene bestuursbevoegdheden ontleent het gemeentebestuur aan tal van bijzondere wetten bevoegdheden, waarvan het gebruik stellig kan bijdragen aan de bestrijding van kleine criminaliteit. De bevoegdheden op grond van de Drank- en Horecawet zijn daarvan een sprekend voorbeeld; juist bij het hanteren van bevoegdheden op grond van deze wet zal meer dan nu het geval is, het belang van voorkoming van criminaliteit zorgvuldig moeten worden afgewogen tegen de belangen die deze wet beoogt te beschermen. Het aan een vergunning verbinden van op voorkoming van criminaliteit gerichte voorwaarden moet daarbij niet worden geschuwd; de mogelijkheid van het – in het uiterste geval – intrekken van een vergunning moet bepaald niet worden uitgesloten. Voorts voorzien vele bijzondere wetten in ruime toezichhoudende bevoegdheden van gemeentelijke ambtenaren; het zou naar het oordeel van het kabinet zeer de moeite waard zijn om te bezien of en in hoeverre dit toezicht kan worden geïntensiveerd.

Regelt een wet als de Drank- en Horecawet een onderwerp waarvan aanstonds duidelijk is dat het van directe betekenis kan zijn voor de bestrijding van de kleine criminaliteit, ook op andere onderdelen van de bestuurszorg gerichte wettelijke bestuursbevoegdheden blijken bij nadere analyse van belang voor vele verschijningsvormen van kleine criminaliteit. Zo is uit onderzoek in andere landen gebleken dat de planologische inrichting van een stedelijk gebied rechtstreekse gevolgen kan hebben voor de voorkoming dan wel het aantrekken van criminaliteit. Het ligt dan ook voor de hand dat gemeentebesturen bij het vaststellen van structuur- en bestemmingsplannen tevens bezien in hoeverre planologische bestemmingen negatieve of positieve invloed hebben op criminaliteit en hoe daarmee in bestemmingsplanvoorschriften rekening kan worden gehouden. Dit geldt vooral voor de ruimtelijke plannen die betrekking hebben op de stadsvernieuwing. Ook in het vestigingsbeleid van bedrijven en andere

instellingen zal meer dan voorheen rekening moeten worden gehouden met de mogelijkheid om bij het vaststellen en uitvoeren (vergunningen, voorschriften) van het beleid criminaliteitsbevorderende effecten te voorkomen. Voorts kan worden gewezen op de bevoegdheden van het gemeentebestuur ten aanzien van schoolvoorzieningen en controle op schoolverzuim.

Het gemeentebestuur zal bij de vaststelling en uitvoering van het gemeentelijk subsidiebeleid het belang van de bestrijding en voorkoming van criminaliteit een eigen plaats kunnen geven. Zo kan het verbinden van voorwaarden aan subsidieverlening op het terrein van welzijnsvoorzieningen, zoals buurt- en jeugdcentra, een goed instrument zijn om bij voorbeeld vandalisme te voorkomen. Ook bij de vormgeving van het gemeentelijk verkeers- en openbaar vervoersbeleid kan het gemeentebestuur aan het belang van de voorkoming en bestrijding van criminaliteit in belangrijke mate inhoud geven.

Uiteraard zal op al deze terreinen sprake zijn van een afweging van het belang van de voorkoming en bestrijding van criminaliteit tegen andere belangen die het gemeentebestuur heeft te dienen. Die afweging dient tot stand te komen in een zorgvuldig overleg, niet alleen tussen bestuurders onderling en tussen bestuur en maatschappelijke organisaties en burgerij, maar ook tussen bestuur, politie en justitie. Op de organisatie van een dergelijke brede overlegstructuur wordt in hoofdstuk 4 (onder punt 4.2.7) nader ingegaan.

### 3.3.3. *Het beleid van politie en justitie inzake de kleine criminaliteit*

Strafrechtelijke correctie van enigerlei aard is steeds noodzakelijk wanneer sprake is van flagrante gevallen van kleine criminaliteit. Hierbij valt bij voorbeeld te denken aan betrapping op heterdaad of aan zaken waarin de identiteit van de dader bekend is of eenvoudig te achterhalen. Afgezien van deze gevallen hebben politie en justitie op het terrein van de kleine criminaliteit een zekere beleidsruimte wat betreft de inzet van hun middelen. Zo kan worden besloten al dan niet recherchecapaciteit bij de politie vrij te maken voor de aanpak van plaatselijk voorkomende kleine criminaliteit. Ook het openbaar ministerie kan de afdoening van zodanige delicten op verschillende wijzen ter hand nemen, waarbij bij voorbeeld valt te denken aan de toepassing van snelrecht. De organen van strafrechtspleging moeten op het gebied van de kleine criminaliteit – afgezien van bovengenoemde flagrante gevallen – hun middelen vooral inzetten als sluitstuk van een preventiebeleid van burger en bestuur. Dit betekent in concreto dat de inspanningen van politie en justitie op dit gebied steeds een aanvullend karakter moeten dragen. Bijzondere inspanningen van politie en justitie dienen afhankelijk te worden gesteld van de aard en omvang van de maatregelen die door de burger, het bestuur en relevante maatschappelijke organisaties zijn genomen. Wanneer die maatregelen achterwege blijven, elkaar tegenwerken etc., is het voor politie en justitie weinig doelmatig haar schaarse middelen op het desbetreffende terrein in te zetten. Het is zinvoller deze aan te wenden op gebieden waar gunstiger condities voor effectief strafrechtelijk optreden aanwezig zijn.

Is aan de genoemde randvoorwaarden wel voldaan, dan kunnen politie en justitie in tweeërlei opzicht ondersteuning bieden. In preventieve zin kan in het bijzonder de politie het nodige doen om de activiteiten van bestuur en burger, bij voorbeeld bestaande uit de uitoefening van toezicht, te ondersteunen. Dat kan enerzijds door meer en betere zogenaamde preventie-surveillance en anderzijds door gerichte controle-acties, zowel door de politie als door de bijzondere opsporingsdiensten, bij voorbeeld de Rijksverkeersinspectie. Aan massale opsporingsacties zijn weliswaar nadelen verbonden, maar grootschalige controles zijn, zo meent het kabinet, onmisbaar bij sommige delicten die op zo grote schaal voorkomen als diverse vormen van kleine criminaliteit.

In repressief opzicht is – afgezien als gezegd van de flagrante gevallen – die ondersteuning te verwachten voor de burger die ondanks het treffen van redelijke voorzorgsmaatregelen, het slachtoffer van kleine criminaliteit is geworden. Zo zal bij voorbeeld de burger die in zijn gestolen fiets zijn postcode heeft laten graveren en bovendien het framenummer van de fiets aan de politie opgeeft, erop moeten kunnen rekenen dat deze informatie zo effectief mogelijk wordt benut. Verder treden politie en justitie in repressief opzicht op al naar gelang de afspraken die daarover op plaatselijk niveau zijn gemaakt. Op enkele gebieden lijkt het mogelijk ook in het corrigerende vlak een nauwe samenwerking te ontwikkelen tussen bestuur of particulier initiatief en de politie en justitie. Zo worden in Rotterdam jongeren die zijn gearresteerd wegens vandalisme, doorverwezen naar een door het gemeentebestuur ingesteld bureau (het Bureau HALT). Onder toezicht van dit bureau worden door de betreffende jongeren herstel- en schoonmaakwerkzaamheden verricht. Indien het werk naar behoren is verricht, is dit een reden voor de politie of de justitie de zaak verder te laten rusten. Ook in andere gemeenten zijn, onder andere binnen het kader van experimenten van de commissie alternatieve straffen voor jeugdigen, vergelijkbare projecten opgezet. Het kabinet verwacht veel van dergelijke samenwerkingsverbanden en zal ze naar vermogen ondersteunen.

Overleg is gaande over de wijze waarop de politie en justitie de KNVB kunnen helpen bij het afdwingen van een privaatrechtelijk toegangsverbod tot voetbalstadions aan personen die zich schuldig hebben gemaakt aan ernstige vormen van voetbalvandalisme.

Als onderdeel van het beleidsplan van het driehoeksoverleg te Enschede<sup>24</sup> heeft de hoofdofficier van justitie te Almelo zich onder andere gebonden om alle gevallen van openbare geweldpleging in deze gemeente voor snelrecht in aanmerking te brengen. Ook over de afdoening van andere delictstypen ten aanzien waarvan bijzondere aandacht van politie en justitie is overeengekomen, zijn afspraken over de wijze van afhandeling gemaakt.

Een voorwaarde voor een adequate ondersteuning door de justitie van preventieve inspanningen van burger, bestuur en politie, is in het algemeen het vermogen en de bereidheid van de justitie om datgene wat is toegezegd, ook daadwerkelijk uit te voeren. Dat betekent dat normschendingen die door burgers of bestuur worden geconstateerd bij de uitvoering van hun toezichthoudende taak, of die de politie signaleert bij haar preventieve werkzaamheden, moeten kunnen rekenen op het strafrechtelijk vervolgd dat plaatselijk voor dergelijke zaken is afgesproken. Komt een dergelijk vervolgd er niet, dan zal op de wat langere termijn de hernieuwde verantwoordelijkheidstoedeling tussen strafrecht en burger/bestuur niet functioneren. Het openbaar ministerie zal derhalve, rekening houdend met de mogelijkheden van de zittende magistratuur, moeten garanderen dat op elke geconstateerde en gerapporteerde normschending binnen dit kader een serieuze interventie van het openbaar ministerie of van de rechter zal volgen.

#### 3.3.4. *Beleidswijzigingen bij politie en justitie*

Startpunt voor het justitiële garantiebeleid moet zijn een toename van de proportie daadwerkelijke interventies ten opzichte van het aantal bij het openbaar ministerie binnengekomen en in principe voor interventie vatbare zaken. Zo werden er in 1983 circa 40 000 zaken ter zake van eenvoudige diefstal en vernieling op de parketten ingeschreven. In de huidige situatie worden daarvan 20 000 vervolgd, terwijl de overige 20 000 door het openbaar ministerie worden afgedaan, waarvan 15 000 door middel van een onvoorwaardelijk beleidssepot. Het hoge aandeel beleidssepot is een uitvloeisel van de beleidsopvatting die de afgelopen 25 jaar wordt gehuldigd, dat een strafrechtelijke vervolging geen automatisme dient te zijn, maar moet berusten op de overweging dat daarmee een concreet maatschappelijk doel wordt gediend. Het kabinet onderschrijft deze beleidsopvatting.

<sup>24</sup> Lokaal Driehoeksoverleg Enschede, *Beleidsplan criminaliteitsbeheersing*, Enschede, juni 1984

Binnen het kader van een geïntegreerde, bestuurlijke-justitiële aanpak lijkt een dergelijk hoog aandeel beleidssepots echter niet langer aanvaardbaar. Een essentieel element van deze aanpak is immers dat door het betrokken openbaar ministerie, na overleg met het bestuur en de politie, wordt vastgesteld bij welke typen zaken een strafrechtelijke interventie moet volgen. De afweging of met een dergelijke interventie een concreet maatschappelijk doel wordt gediend, vindt derhalve voor de massaal voorkomende kleine criminaliteit reeds tevoren plaats. Dit betekent dat wanneer met de partners in het driehoeksoverleg afspraken zijn gemaakt over de wijze waarop het strafrecht zal worden gebruikt als sluitstuk van een meer omvattend beleid, bij het openbaar ministerie binnengekomen zaken als regel dienen te worden getransigeerd of vervolgd.

Na de inwerkingtreding van de Wet vermogenssancties in 1983, die het transigeren door het openbaar ministerie ter zake van misdrijven mogelijk maakte, is het landelijk sepotpercentage voor het eerst sinds vele jaren gedaald. Het kabinet meent dat in de nieuwe opzet het aandeel van de beleidssepots in het totaal van de afdoeningen verder moet dalen, te weten met 50% in de periode tot 1990. Deze daling zal voor een belangrijk deel kunnen worden bereikt door duidelijker afspraken met de politie over de voor vervolging in aanmerking komende zaken. Daarnaast zullen echter bij het openbaar ministerie zaken die thans zonder meer wegens bij voorbeeld «de geringe ernst» worden geseponneerd, vaker moeten worden afgedaan met voorwaardelijke sepots, bij voorkeur met berisping of, beter nog, door transacties of vervolgingen. Waar het om gaat is dat de daders die binnen het kader van een totaalbeleid worden opgespoord en wier zaak bij het openbaar ministerie wordt ingestuurd, in beginsel steeds op een duidelijke wijze worden terecht gewezen.

Vooronderstellingen voor het welslagen van deze aanpak zijn dat langs de weg van de sociopreventieve benadering op de langere duur het aantal bij de politie geregistreerde delicten zal dalen en dat deze ontwikkeling een extra impuls zal krijgen door de strafdreiging en de normbevestiging, die uitgaan van de consequente aanpak van de gepakte daders. In hoofdstuk 2 is voorspeld dat het aantal op de parketten ingeschreven zaken bij ongewijzigd beleid in de periode tot en met 1990 met ongeveer 20% zal stijgen. Ten gevolge van de te ontwikkelen lokale beleidsplannen zou op de korte termijn een extra stijging van de aantallen ter kennis van de politie gekomen zaken kunnen optreden, die eveneens tot meer zaken bij het openbaar ministerie zou kunnen leiden. Deze eventuele initiële extra stijging van het aantal geregistreerde delicten zou niet mogen resulteren in een plotselinge extra toestroom van zaken naar het openbaar ministerie, omdat anders het strafrechtelijk systeem verder overbelast zou raken. Deze extra stijging zal zo veel mogelijk – vanzelfsprekend onder verantwoordelijkheid van het openbaar ministerie – op het niveau van de politie moeten worden opgevangen, waarbij in het bijzonder valt te denken aan toepassing van het politieseptot. De invoer van zaken bij het openbaar ministerie moet immers noodgedwongen min of meer constant blijven ten einde de afdoening aldaar meer consequent dan thans te kunnen laten plaatsvinden en nieuwe verwerkingsmoeilijkheden te voorkomen.

Het is duidelijk dat de beoogde daling van het percentage beleidssepots de werklast van het openbaar ministerie, de rechter en de executie zal doen toenemen. Van de ruim 130 000 in 1983 door het openbaar ministerie afgedane zaken waren er immers ruim 54 000 (42%) beleidssepots. Daarvan was 93% (bijna 50 000) onvoorwaardelijk. Deze zaken in plaats daarvan voorwaardelijk seponeren dan wel transigeren en/of vervolgen, heeft, afhankelijk van de gekozen aanpak, consequenties voor de werklast van de betrokken onderdelen van het strafrechtelijk systeem. Zowel transacties als vervolgingen vergen grotere inspanningen dan afdoening met een onvoorwaardelijk beleidssepot. Uitgangspunt is bovendien dat voorwaardelijke sepots tot nieuw leven komen als de verdachte zich niet aan de voorwaarden houdt, dat bij niet-betaalde transacties consequent wordt vervolgd en dat



ook de executie van in dit circuit tot stand gekomen strafvonnissen consequent en spoedig plaatsvindt. Tevens moet er, gezien de gekozen uitgangspunten, capaciteit beschikbaar zijn om in gevallen waarin vervangende hechtenis geïndiceerd is, deze ook feitelijk ten uitvoer te leggen.

Het kabinet beseft dat de genoemde daling van de proportie beleidssepots met 50% een ambitieuze taakstelling is met zowel organisatorische als financiële en personele consequenties. Het meent echter dat deze taakstelling nodig is om de strafrechtspleging te kunnen laten functioneren als een geloofwaardig sluitstuk van op preventie gerichte inspanningen van de burger en van geïntegreerde bestuurlijke-justitiële plannen ter beheersing van de kleine criminaliteit.

Een zwaartepunt binnen het nieuwe politieke en justitiële beleid ten aanzien van de kleine criminaliteit zal ten slotte de bejegening van het slachtoffer of de aangever moeten zijn<sup>25</sup>. De politie komt volgens de slachtofferenquêtes jaarlijks in contact met ongeveer anderhalf miljoen burgers in de hoedanigheid van slachtoffer of aangever. Over een periode van enkele jaren is dus ongeveer de helft van de gehele bevolking één of meer keren te gast bij de politie. Het kabinet acht het – als eerder vermeld – verheugend dat plaatselijk initiatieven zijn genomen door vrijwillige of professionele hulpverleners om slachtoffers met raad en daad bij te staan. Deze initiatieven richten zich vaak primair op slachtoffers van ernstiger delicten, maar ook op het terrein van de kleine criminaliteit kan behoefte bestaan aan een ondersteuning van het slachtoffer. Hierbij valt bij voorbeeld te denken aan hulp aan het slachtoffer ter verkrijging van schadevergoeding.

Het kabinet heeft de door de onlangs opgerichte vereniging landelijk overleg slachtofferhulp bij de meest betrokken departementen ingediende subsidieverzoeken ten behoeve van de oprichting van een landelijk servicebureau, gaarne gehonoreerd. Dit servicebureau kan ook voorzien in de behoefte aan een landelijk contactpunt voor de hulpverlening aan slachtoffers van geweldsmisdrijven. Het kabinet is echter van mening dat een adequate bejegening van het slachtoffer primair tot de verantwoordelijkheden van de politie en justitie behoort. Politie en justitie dienen het slachtoffer zorgvuldig en constructief te bejegenen, opdat deze zich door deze rechtshandhavende instanties gesteund voelt. Dit zal eraan kunnen bijdragen dat zijn, vaak geschokte, normbesef wordt hersteld. Aan de vergadering van procureurs-generaal is in 1984 een rapport<sup>26</sup> uitgebracht, waarin voorstellen worden gedaan voor een op de bejegening van het slachtoffer gericht beleid van politie en justitie. Tot dit beleid behoort mede de ondersteuning van pogingen tot schadeverhaal, bij voorbeeld door middel van voorwaardelijke sepots of transacties en (deels) voorwaardelijke straffen met schadevergoeding als voorwaarde.

Het kabinet rekent de versterking van de positie van het slachtoffer tezamen met de bevordering van het persoons- en functiegebonden toezicht in de geest van de aanbevelingen van de commissie-Roethof en de reductie van het percentage onvoorwaardelijke beleidssepots, tot zijn beleidsprioriteiten met betrekking tot de kleine criminaliteit.

### **3.4. Het beleid inzake zwaardere vormen van criminaliteit**

Een hoog percentage van de ter kennis van de politie gekomen misdrijven bestaat uit kleine criminaliteit. Dat gegeven zou de verleiding kunnen oproepen om ook de maatregelen in het onderhavige beleidsplan daartoe te beperken. Het is immers vooral die criminaliteit waarmee de burger, als individueel slachtoffer, te maken krijgt en die door de frequentie waarmee zij gepleegd wordt, gevoelens van onveiligheid bij diezelfde burger kan oproepen. Het kabinet meent evenwel dat een dergelijke benadering onvoldoende recht zou doen aan de problematiek waarvoor de zwaardere, en in het bijzonder de zware criminaliteit onze samenleving als geheel plaatst.

<sup>25</sup> Zie in dit verband ook de beschouwingen over het beleid inzake slachtoffers van delicten in de memorie van toelichting van de Justitiebegroting 1985, TK 1984–1985, 18 600, VI, nr. 2, blz. 4–8.

<sup>26</sup> Rapport van de werkgroep Justitieel Beleid en Slachtoffer, Ministerie van Justitie, mei 1984.

Globaal is de zware criminaliteit in drie categorieën te verdelen. Allereerst is er de «klassieke» zware criminaliteit: de levensdelicten, de seksuele misdrijven en de roofovervallen. Daarnaast zijn er de nieuwere vormen van zware criminaliteit, zoals grote bank- en verzekeringsfraudes, praktijken met illegale B.V.'s en de ernstige milieucriminaliteit. Ten slotte hoort in deze categorie de zogenaamde georganiseerde criminaliteit, die, veelal in combinatie met de illegale drughandel, actief is in de sfeer van het illegale gokken, de wapenhandel, de prostitutie en de koppelbazerij.

Het is vooral deze laatste categorie van de zware criminaliteit, die naar de mening van het kabinet extra aandacht behoeft. Daarmee is zeker niet gezegd dat de beide andere met minder aandacht toe kunnen, maar vastgesteld kan worden dat daar, om uiteenlopende redenen, minder reden is voor bijzondere aandacht binnen de politieke en justitiële inspanningen met betrekking tot de zware criminaliteit.

Bij de «klassieke» zware criminaliteit is die noodzaak er niet, omdat de *toename van deze delicten, de roofovervallen uitgezonderd, minder spectaculair is*. De toename van het aantal levensmisdrijven moet namelijk voor een niet gering deel worden gezien als een aspect van de illegale drughandel. Weliswaar roepen ook de klassieke kapitale misdrijven bij sommige groepen uit de bevolking sterke gevoelens van onveiligheid op, maar door het hoge ophelderingspercentage enerzijds en de aandacht die de pers doorgaans besteedt aan successen van de politie ter zake, worden die ook spoedig weer tot bedaren gebracht. Een knelpunt is hier uiteraard wel het gebrek aan mogelijkheden om de voorlopige hechtenis ten uitvoer te leggen. In deze nota worden maatregelen aangekondigd die hiervoor een oplossing beogen te bieden.

Extra aandacht van de strafrechtspleging voor de kleinere min of meer massaal gepleegde fraude- en milieucriminaliteit is niet noodzakelijk, omdat hier in grote lijnen eenzelfde situatie geldt als op het terrein van de kleine criminaliteit. In het onlangs uitgebrachte rapport van de interdepartementale stuurgroep misbruik en oneigenlijk gebruik (ISMO) vindt men, voor wat betreft de fraude, een vrijwel analoge situatie als hiervoor geschetst met betrekking tot de kleine criminaliteit. De stuurgroep schrijft: «Er is zelden sprake van een beleid gericht op een systematische bestrijding van misbruik. Zelden houdt men er rekening mee dat het proces van regelgeving en controle, gevolgd door evaluatie met terugkoppeling en zonodig bijstelling, een continuproces behoort te zijn». Ook op het terrein van de milieucriminaliteit gold tot voor kort een soortgelijke situatie. Vooral in de onderzoeken gedaan naar het functioneren van de Hinderwet wordt dat duidelijk geïllustreerd. Dankzij de inspanningen van de Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, komt daar nu verandering in.

Het kabinet volstaat hier met te signaleren dat het van groot belang is dat voorgenomen maatregelen op deze terreinen in nauw overleg met de Minister van Justitie worden getroffen. Het wijst er op dat mogelijke knelpunten hier vooral zijn gelegen in fraudegevoelige wetgeving, in de normvervagende werking van een inadequaat bestuurlijk controle- en handhavingsbeleid en in het feit dat de weinig acute bedreiging die deze delicten vormen voor de burgers enerzijds en de geringe directe overlast die dezen er achteraf van ondervinden anderzijds, de criminele perceptie van dit soort delicten snel kunnen doen afnemen.

Hoe dit ook zij, op deze terreinen moet de rol van politie en justitie voorlopig beperkt blijven, op gelijke wijze en op gelijke gronden als bij de kleine criminaliteit. Bij zware, georganiseerde vormen van fraude- en milieucriminaliteit is politieel en justitieel optreden vanzelfsprekend wel steeds geboden.

Veel extra aandacht verdient de georganiseerde misdaad, in welke vorm dan ook. Hoewel exacte cijfers over deze vorm van criminaliteit schaars zijn, bestaat in de kringen van politie en justitie de stellige indruk dat hier voor de Nederlandse samenleving een groot gevaar dreigt, waartegen met

spoed moet worden opgetreden. Deze indruk vindt bevestiging in internationale literatuur<sup>27</sup>.

Centraal punt in de georganiseerde misdaad is, naar wordt aangenomen, de handel in verdovende middelen. Degenen die zich daarmee bezig houden, beperken zich echter veelal niet tot dat terrein. Deels om de enorme verdiensten rendabel te herinvesteren, deels omdat ook daar weer behoorlijke winsten zijn te maken, breiden zij hun activiteiten uit naar de wereld van de prostitutie, het illegale gokken en de B.V.-fraude. Omgekeerd komt het ook voor dat B.V.-fraudeurs geleidelijk aan ruimer emplot zoeken.

Het is, zo meent het kabinet, zaak zich met kracht te weer te stellen tegen deze opkomende vormen van zware criminaliteit. Nederland is in het verleden goeddeels gevrijwaard gebleven van deze vormen van crimineel gedrag en een uiterste krachtsinspanning is nodig om het thans opkomende gevaar van een grootschalige en in de samenleving gewortelde onderwereld in Nederland af te wenden. Veel meer nog dan ten aanzien van de hiervoor besproken vormen van zware criminaliteit dienen politie en justitie hier alle zeilen bij te zetten en anders dan bij de kleine criminaliteit en de klassieke zware criminaliteit dient de aanpak vooral op bovenlokale en landelijke leest te zijn geschoeid.

Naast het feit dat het bestaan van een georganiseerde misdaad binnen de eigen grenzen voor geen enkel land aantrekkelijk is, is er een aantal andere overwegingen die tot een harde aanpak van dit fenomeen nopen. In de eerste plaats moet worden voorkomen dat door een terughoudend opsporingsbeleid en een relatief mild strafklimaat, Nederland voor de bedrivers van dit soort criminaliteit een aantrekkelijke vestigingsplaats wordt dan wel blijft. In de tweede plaats betreft het hier een terrein waarop het niet adequaat vervullen van de exclusieve taak van politie en justitie niet alleen bij de dadergroep in kwestie, maar op de langere termijn ook bij potentiële daders en de «gewone» burger het gezag van de strafrechtspleging ernstig zou uithollen en daardoor ook verlies aan geloofwaardigheid zou betekenen voor de overheid als geheel. Het is bovendien van belang een ontwikkeling in deze richting zoveel mogelijk in de kiem te smoren, omdat georganiseerde vormen van criminaliteit moeilijker zijn te bestrijden naarmate de organisatie meer geperfectioneerd en gevestigd is. Ten slotte is een harde aanpak van deze criminaliteit van belang omdat de daders ervan niet zelden met opzettelijk vertoon hun minachting voor onze rechtsorde demonstreren en het dulden daarvan in sterke mate kan bijdragen aan het proces van normvervaging. Voor de verschillende onderdelen van het strafrechtelijk apparaat heeft dit beleidsuitgangspunt aanzienlijke gevolgen.

Het beginsel van een duidelijk en consistent beleid maakt het met betrekking tot de georganiseerde misdaad voor alles noodzakelijk dat de capaciteit van de huizen van bewaring en de gesloten inrichtingen voor afgestraften drastisch wordt uitgebreid. Het heenzenden van personen die worden verdacht betrokken te zijn bij de handel in drugs of andere vormen van georganiseerde misdaad, dient tot elke – let wel: elke – prijs te worden voorkomen.

Voor de politie betekent het een intensivering van de opsporingsactiviteiten op de betrokken terreinen. Het kabinet meent dat de opsporing slechts effectief kan zijn, indien optimaal gebruik wordt gemaakt van de mogelijkheden tot integrale informatieverwerking en -analyse. Op deze wijze zou het zicht van de opsporingsorganen op bovenlokale criminaliteitspatronen kunnen worden verbeterd. De centrale recherche informatiedienst (CRI) is een mede daartoe in het leven geroepen ondersteunende dienst en dient dan ook als zodanig te worden ingeschakeld. Het openbaar ministerie zou, zo meent het kabinet, moeten komen tot een zoveel mogelijk afgestemd strafvorderingsbeleid. Afgestemd niet alleen voor wat betreft de hoogte van de te vorderen straffen in de diverse rechtsgebieden, maar afgestemd ook als het gaat om de relatie tussen de strafmaat en het niveau dat de

---

<sup>27</sup> A. A. Block and W. J. Chambliss, *Organizing crime*, New York – Oxford, Elsevier 1981, blz. 126–128. Zie verder C. Fijnaut, *De uitdaging van de georganiseerde misdaad*, editorial *Delikt en Delinkwent*, september 1984.

dader heeft binnen de criminele organisatie. Zwaardere straffen zullen in het bijzonder moeten worden gevorderd tegen de grote dealers. Deze vorm van selectiviteit is geboden, omdat, wanneer een dergelijke afstemming achterwege zou blijven, ook na de verwezenlijking van de noodzakelijke uitbreidingen, een te groot deel van de penitentiaire capaciteit ingeruimd moet worden voor incidentele overtreeders van de Opiumwet, waaronder kleine gebruikers, tussenhandelaren e.d.

Onderzoek van het WODC heeft uitgewezen dat het straftoemingsbeleid inzake Opiumwetmisdriven plaatselijk sterk uiteenloopt. Het is het kabinet bekend dat de vergadering van procureurs-generaal in reactie hierop een werkgroep heeft ingesteld, hetgeen naar verwachting tot nieuwe richtlijnen voor het strafvorderingsbeleid inzake Opiumwetmisdriven zal kunnen leiden. Het kabinet hecht in het licht van het bovengestelde grote waarde aan de werkzaamheden van deze werkgroep. Vanzelfsprekend zal moeten worden afgewacht of de strafrechter bereid zal zijn het openbaar ministerie in dezen te volgen.

De in 1983 ingevoerde Wet vermogenssancties biedt de rechter de mogelijkheid om aan verdachten van georganiseerde vormen van criminaliteit in combinatie met vrijheidsstraffen forse geldboeten op te leggen. Het kabinet is van mening dat alle bestaande mogelijkheden om zware criminelen in hun door criminele activiteiten verkregen vermogen te treffen, optimaal dienen te worden benut. Het hecht daarom groot gewicht aan de te verwachten adviezen van de onlangs in verband met dit onderwerp ingestelde werkgroep van de Recherche Advies Commissie.

### **3.5. Organisatorische consequenties**

#### *3.5.1. Inleiding*

In het voorgaande is ruime aandacht besteed aan de materiële uitgangspunten voor de criminaliteitsbestrijding. De bestrijding van de kleine criminaliteit is niet de verantwoordelijkheid van de ministers van Justitie en van Binnenlandse Zaken alleen. De scala van diegenen die zich ermee bezighouden, dient aanzienlijk te worden verbreed. De toepassing van het strafrecht dient in het algemeen gedifferentieerd te gebeuren in alle fasen van de strafrechtspleging. De activiteiten van de diverse bestuurlijke, politieke en justitiële organen dienen verder beter op elkaar te worden afgestemd.

Duidelijk is dat de verwezenlijking van deze uitgangspunten een zorgvuldige organisatorische en procedurele vormgeving vergt. Bij de uitvoering ervan zijn immers niet langer alleen de organen van de strafrechtspleging betrokken, maar ook maatschappelijke organisaties, andere departementen van algemeen bestuur en – vooral – lokale overheden. Daarbij komt allereerst de vraag op hoe, in concreto, de ondersteunende functie van de strafrechtspleging ten opzichte van deze medeverantwoordelijke instanties gestalte kan krijgen. Ten tweede dient de invoer van geconstateerde normschendingen in het strafrechtelijk systeem te worden beheerst. Daartoe moet worden bepaald op grond van welke criteria kan worden vastgesteld welk type strafrechtelijke reactie het meest geëigend is voor welk type normschending. En ten slotte kan men zich afvragen hoe kan worden verzekerd dat de bedoelde reactie er daadwerkelijk komt en dat niet noodgedwongen met minder genoegen wordt genomen. Anderzijds dient voorkomen te worden dat te zware interventies in gang worden gezet, hetgeen opnieuw tot overbelasting van het strafrechtelijk systeem zou leiden. Al deze organisatorische eisen wijzen op de noodzaak van een grotere mate van planning en sturing bij de criminele politiek van de overheid in het algemeen en bij de strafrechtspleging in het bijzonder.

De aanvaarding van de opvatting van de commissie-Roethof over het primaat van het bestuur inzake het preventieve beleid op het terrein van de kleine criminaliteit, vergt van de rijksoverheid dat zo veel mogelijk steun wordt gegeven aan maatregelen ter preventie van bepaalde vormen van deze criminaliteit. In paragraaf 4.2 zal hierop meer concreet worden ingegaan. Het is evenwel duidelijk dat het zwaartepunt van de organisatie van het preventiebeleid bij het lokale bestuur ligt. Afstemming van het preventieve beleid van het gemeentebestuur en het daarop gerichte beleid van politie en justitie is daarom een dringend vereiste.

Formeel gesproken is de relatie bestuur–openbaar ministerie er een van wederzijdse onafhankelijkheid. De laatste jaren evenwel is het besef gegroeid dat er, materieel gezien, nogal wat gemeenschappelijke belangen zijn. Zo heeft het plaatselijk bestuur (de burgemeester) het openbaar ministerie nodig als sluitstuk van zijn beleid op het terrein van de openbare orde, dat door de politie wordt uitgevoerd, en kunnen het openbaar ministerie en de politie in de uitoefening van haar justitiële taak bezwaarlijk zonder het bestuur, als randvoorwaarden scheppende voorpost bij de bestrijding van diverse vormen van kleine criminaliteit. Haar hulpverlenende taak verricht de politie onder verantwoordelijkheid van het bestuur.

Genoemd besef heeft concreet vorm gekregen in het driehoeksoverleg, waarin bestuur, openbaar ministerie en politie gezamenlijk overleggen en beslissen over zaken betreffende de rechtshandhaving. In enkele gemeenten zijn door het driehoeksoverleg geïntegreerde beleidsplannen voor de bestrijding van de criminaliteit vastgesteld. Het bekendste voorbeeld hiervan is het reeds genoemde beleidsplan van de gemeente Enschede. Het kabinet beschouwt dit als een zeer positieve ontwikkeling. Het meent dan ook dat de status van het driehoeksoverleg moet worden bevestigd door er een wettelijke basis aan te geven. Tegelijkertijd meent het kabinet dat op veel plaatsen de reikwijdte van het overleg verder moet worden vergroot. In navolging van het Enschedese initiatief zou de discussie in de driehoek moeten gaan over de inzet van alle middelen – zowel preventief als repressief – die kunnen bijdragen aan de beperking van crimineel gedrag, alsmede over de vraag hoe met behoud van eens ieders verantwoordelijkheid een optimale afstemming ter zake kan worden bereikt.

Bij de voorbereiding en uitvoering van geïntegreerde bestuurlijke-justitiële plannen ter beteugeling van de kleine criminaliteit zal er een intensieve samenwerking ontstaan tussen functionarissen van de politie, waaronder de ambtenaren voorkoming misdrijven – die een met deze overlegtaak in overeenstemming zijnde positie en functie binnen de korpsen dienen te krijgen –, ambtenaren van de verschillende gemeentelijke diensten en officieren van justitie. Voor het bestuur geldt dat het beleid inzake de preventie van criminaliteit onderdeel is van een veel breder gemeentelijk beleid. Dit betekent dat er gestructureerd overleg dient te zijn tussen de organisatie-onderdelen van het gemeentelijk apparaat die zich met criminaliteitsbestrijding bezighouden (politie, afdeling algemene zaken en kabinet), en onderdelen die taken hebben op het gebied van economisch beleid, welzijnsbeleid, verkeer, ruimtelijke ordening, onderwijs, volkshuisvesting e.d.

De burgemeester kan, gelet op zijn verantwoordelijkheid voor de openbare orde en veiligheid in de gemeente, in dit overleg een spilfunctie vervullen. Op hem rust vooral de verantwoordelijkheid om in nauwe samenwerking met de gemeenteraad en het college van burgemeester en wethouders, gemeentelijke afdelingen en diensten als stadsontwikkeling, welzijnszorg en volkshuisvesting te doordringen van de mogelijkheden die ook deze beleidssectoren bieden om de criminaliteit terug te dringen.

De hoofdofficier zal, in verband met zijn bijzondere verantwoordelijkheid voor de resultaten van de lokale, criminele politiek, de burgemeester in het driehoeksoverleg moeten kunnen aanspreken op de inhoud en uitvoering

van het preventieve beleid van het gemeentebestuur. Van zijn kant dient de hoofdofficier – uiteraard met inachtneming van de door de procureur-generaal krachtens diens wettelijke toezichthoudende taak gegeven aanwijzingen – niet alleen bereid te zijn om met zijn driehoekspartners overleg te voeren over het justitiële beleid, maar ook om desgewenst hierop een toelichting te geven in de gemeenteraad of in vergaderingen van de algemene raadscommissie. Het openbaar ministerie zal, mede vanuit de formele gezagsrelatie, de politie mogen aanspreken om met haar apparaat de bestuurlijke activiteiten zo goed mogelijk preventief te ondersteunen en, zo nodig, repressief van het noodzakelijke politieke sluitstuk te voorzien. Bestuur en politie mogen dan hunnerzijds van het openbaar ministerie verlangen dat het, gelet op de gemaakte afspraken ter zake, die normschendingen die bij hem worden aangebracht, van de in onderling overleg vastgestelde reactie voorziet.

Het kabinet is zich er terdege van bewust dat wat hier zo betrekkelijk eenvoudig is neergeschreven, in de praktijk verre van gemakkelijk te verwezenlijken zal zijn. Zoals gezegd zal het, om te beginnen, zeker in de aanvang, niet eenvoudig zijn om uit te maken wat de gevolgen zijn voor de werklast en de penitentiaire capaciteit van het afgesproken strafrechtelijke interventiebeleid. Ook na het tot stand komen van de door het kabinet voorgestane uitbreidingen in de personele en materiële sfeer, zal een terughoudend gebruik van het strafrecht geboden blijven. Het kabinet verwacht dat de adviezen van de werkgroep-samenhang, die onder 3.5.3 aan de orde komt, ook voor het openbaar ministerie bij zijn inbreng in de driehoek nuttige steun bij de noodzakelijke planning van justitiële interventies kunnen opleveren en hoopt voorts via de te verwachten adviezen van de commissie-Peper over politieke beleidsplanning in ruime zin, op korte termijn een handreiking aan de lokale driehoekspartners te kunnen doen.

Hoewel de precieze structuren van de hier geschetste overlegvormen nog niet aangegeven kunnen worden – de praktijk zal hier de weg moeten wijzen –, meent het kabinet dat het driehoeksoverleg in ieder geval het geëigende forum is om de hoofdlijnen van de lokale rechtshandhaving uit te zetten. Het kabinet vertrouwt erop dat dit de komende jaren in toenemende mate zal lukken door de inzet van de betrokkenen en door hun besef dat zij elkaar wederzijds nodig hebben om de gezamenlijke verantwoordelijkheid te kunnen dragen voor het juist plaatselijk scherp gevoelde probleem van de kleine criminaliteit.

Met betrekking tot de zware criminaliteit is de relatie van het openbaar ministerie met het lokale bestuur in principe van minder belang dan bij de kleine criminaliteit. Zoals eerder is betoogd, komt aan de strafrechtspleging op dit terrein eerder een exclusieve dan een subsidiaire taak toe. Slechts bij de niet-georganiseerde fraude- en milieucriminaliteit is er een duidelijk structurele relatie met bestuurlijk optreden en functioneert het strafrecht vooral als sluitstuk voor de bestuurlijke, op preventie gerichte inspanningen. Omdat de afstemming tussen activiteiten van de administratie en die van de strafrechtspleging echter veelal via de (bijzondere) opsporingsdiensten verloopt, zal de bespreking van die afstemmingsproblematiek hier verder achterwege blijven. Van groot belang acht het kabinet wel, zoals ook in de nota Politiebestel van de ministers van Justitie en van Binnenlandse Zaken – op 22 februari 1985 aan de Tweede Kamer aangeboden – is opgemerkt, dat in de lokale driehoek overleg wordt gevoerd over de inzet van politiepersoneel voor de opsporing van zware misdrijven. De eis van een effectieve en consistente criminele politiek inzake de georganiseerde misdaad brengt met zich mee dat met de hoofdofficier intensief overleg wordt gevoerd over de sterkte van de centrale recherche.

### 3.5.3. *Sturing in de strafrechtspleging (algemeen)*

Om de geloofwaardigheid van het strafrechtelijk optreden te herstellen is een eerste vereiste dat de talloze verstoppingen in het systeem van de

strafrechtspleging worden opgeheven, dat wil zeggen dat zaken binnen redelijke termijn en consequent worden afgedaan. Een niet te verwaarlozen deel van de activiteiten van de politie heeft weinig of geen consequenties voor openbaar ministerie, zittende magistratuur of de executie. Andere politie-activiteiten werken echter wel door in de werkbelasting van deze organen. Ook een deel van de activiteiten van het openbaar ministerie is niet van invloed op de werkbelasting van de rechter of de tenuitvoerlegging, bij een ander deel is daarvan wel sprake. Ten einde inzicht te krijgen in de problemen die zich bij deze processen voordoen, is het zinvol het geheel van de relevante activiteiten van politie en justitie bij wijze van denkmodel voor te stellen als een bedrijf met een in serie geschakeld productieproces<sup>28</sup>.

De eerste schakel, die de invoer in het systeem verzorgt wordt gevormd door de organen die met de opsporing van strafbare feiten zijn belast: de politie en de bijzondere opsporingsdiensten. Het openbaar ministerie is de tweede schakel in het proces: het openbaar ministerie beslist over het gevolg dat aan de door de opsporingsorganen geconstateerde strafbare feiten wordt verbonden. Wanneer het openbaar ministerie over gaat tot strafvervolgning, raakt de derde schakel in de keten betrokken: de zittende magistratuur, die oordeelt over de strafzaken die het openbaar ministerie aanbrengt. De vierde schakel ten slotte is belast met de tenuitvoerlegging van de door de rechter opgelegde sancties. Deze taak is formeel opgedragen aan het openbaar ministerie en wordt feitelijk verzorgd door de reclassering, de (parket)politie, de kinderbescherming, het gevangeniswezen en de psychopatenzorg. Dit wat gestileerde beeld van het strafrechtelijk systeem geeft een duidelijk inzicht in de onderlinge verbondenheid van de verschillende bij de strafrechtelijke rechtshandhaving betrokken organen. Deze verbondenheid dwingt ertoe bij de besluitvorming over mogelijke maatregelen ten aanzien van de werkzaamheden van een van deze organen, te betrekken de te verwachten gevolgen van die maatregelen voor het strafrechtelijk systeem als geheel. Anders gezegd, de activiteiten van de verschillende onderdelen van het strafrechtelijk apparaat moeten zoveel mogelijk op elkaar worden afgestemd ten einde te voorkomen dat «halffabrikaten» (processen-verbaal, vonnissen) worden geproduceerd, die uiteindelijk nergens toe dienen.

Een dergelijke afstemming moet betrekking hebben op de volgende, nauw met elkaar samenhangende aspecten. Allereerst moet het beleid dat binnen de verschillende onderdelen van het strafrechtelijk apparaat wordt gevoerd, een sterke onderlinge consistentie vertonen. Op welke strafbare feiten het apparaat zich in het bijzonder richt en welke wijze van afhandeling het voor die feiten doorgaans kiest, zijn in dit verband vragen die tot op zekere hoogte in het gehele land een zelfde benadering vergen. De beantwoording van deze vragen heeft immers consequenties voor bij voorbeeld de landelijke verwerkingscapaciteit voor dienstverleningsopdrachten en de beschikbaarheid van voldoende penitentiaire ruimte met een bepaald regiem.

In de tweede plaats moeten organisatie en werkwijze van de verschillende onderdelen zo strak mogelijk bij elkaar aansluiten. Hier springt de wenselijkheid in het oog de deels operationele, deels in het stadium van ontwikkeling verkerende automatiseringsprojecten in de onderscheiden sectoren van het strafrechtelijk bedrijf – politie, rechterlijke organisatie, gevangeniswezen –, zo veel mogelijk met elkaar in verband te brengen. Een ander voorbeeld is de mogelijkheid van een hechte samenwerking tussen parketadministratie en strafgriffie.

Ten slotte dient oog te bestaan voor de wijze waarop beleid enerzijds en anderzijds organisatie en werkwijze elkaar beïnvloeden. Zo dringt de beleidskeuze de aandacht van politie en openbaar ministerie voor slachtoffers van delicten te versterken, diep door in de inrichting van de werkzaamheden van deze organen. Een voorbeeld in omgekeerde richting is dat de in verschillende gemeenten in gang gezette ontwikkeling naar een wijkgerichte organisatie van de politie leidt tot een verandering in de

<sup>28</sup> D. W. Steenhuis, *Strafrechtelijk Optreden: stapje terug en een sprong voorwaarts* (1,2), *Delikt en Delinkwent*, mei/juni 1984.

samenstelling van het pakket strafbare feiten dat de politie aan het openbaar ministerie aanbiedt.

Het beeld van het strafrechtelijk systeem als in serie geschakeld productieproces is verhelderend bij de analyse van de problemen waarmee het systeem thans wordt geconfronteerd. Nog afgezien van de reeds vermelde activiteiten binnen de verschillende onderdelen van het strafrechtelijk systeem, die geen doorwerking hebben in de overige onderdelen, gaat de vergelijking tussen een zodanig productieproces en het strafrechtelijk systeem ook overigens echter mank. Het systeem heeft namelijk enkele bijzondere eigenschappen, die voor de sturingsmogelijkheden daarbinnen van het grootste gewicht zijn. Bij het zoeken naar mogelijke oplossingen voor de moeilijkheden van het strafrechtelijk systeem, kan daarom aan deze eigenschappen niet worden voorbijgegaan.

Het meest in het oog springt de in ons staatsbestel verankerde onafhankelijkheid van de zittende magistratuur. De zittende magistratuur bepaalt in laatste instantie aard en omvang van het werkpakket van de organen die voor de executie van haar uitspraken zorg dragen. Verder zij erop gewezen dat het openbaar ministerie zijn zeggenschap over de politie deelt met het plaatselijk bestuur, waarbij in gemeenten met gemeentepolitie bovendien de burgemeester het beheer over de politie voert. De opdracht om de samenhang binnen het strafrechtelijk systeem te verzekeren – alleen al vanwege de diversiteit en totale omvang van de bij de strafrechtelijke rechtshandhaving betrokken organen een enorme organisatorische opgave – is – gelet op het bovenstaande – bepaald niet eenvoudig te verwezenlijken. De noodzaak deze opdracht zo enigszins mogelijk uit te voeren, staat evenwel als een paal boven water. Verder staat buiten twijfel dat het openbaar ministerie vanwege zijn centrale positie in het strafrechtelijk apparaat, van waaruit het in direct contact staat met bestuur, politie, zittende magistratuur en Ministerie van Justitie, de meest gereede instantie is de opdracht voor zijn rekening te nemen.

Om deze redenen hebben de procureurs-generaal bij de gerechtshoven medio 1984 in overeenstemming met de Minister van Justitie besloten een gemengde werkgroep van leden van het openbaar ministerie en ambtenaren van het Ministerie van Justitie in te stellen, met de taak om, met wetenschappelijke ondersteuning van het WODC, voorstellen te doen om de noodzakelijke samenhang binnen de activiteiten van het strafrechtelijk systeem te versterken. Deze werkgroep, die is voorzien van externe begeleiding en naar verwachting geruime tijd nodig zal hebben voor haar werkzaamheden, heeft bij de totstandkoming van het onderwerpelijke plan een coördinerende rol gespeeld, daartoe ad hoc uitgebreid met ambtenaren van het Ministerie van Binnenlandse Zaken. Dit heeft onder meer ertoe geleid dat, waar mogelijk, bij de in dit plan voorgestelde maatregelen is aangegeven welke gevolgen daarvan voor het strafrechtelijk apparaat als geheel en de verschillende onderdelen daarvan kunnen worden verwacht.

Een essentiële afwijking van het bedrijfsmodel is ten slotte de noodzakelijke samenwerking van het strafrechtelijk bedrijf met het gemeentebestuur en met relevante maatschappelijke organisaties op het gebied van de preventie. Het strafrechtelijk bedrijf streeft in principe niet naar vergroting van de eigen productie. De toepassing van het strafrecht is, integendeel, een noodzakelijk kwaad dat zoveel mogelijk moet worden beperkt door een grotere inzet van bestuurlijke middelen en van het particulier initiatief. Het openbaar ministerie heeft derhalve niet alleen de moeilijke taak om de activiteiten van de verschillende organen van de strafrechtspleging zo goed mogelijk te coördineren, maar ook om overleg te voeren met het gemeentebestuur en andere instanties over maatregelen ter voorkoming van criminaliteit.

In het onderstaande zal worden nagegaan welke de gevolgen van de coördinerende taak van het openbaar ministerie zijn voor zijn verhouding met achtereenvolgens de politie, de zittende magistratuur en de organen, daadwerkelijk belast met de executie. Hierbij zullen vanzelfsprekend



zijdelings ook de organisatorische voorzieningen binnen deze andere organen en het openbaar ministerie zelf aan de orde komen. In hoofdstuk 4 zal een en ander nader worden uitgewerkt.

Enkele onderdelen van het onderhavige plan zullen, zo heeft het kabinet vernomen, overigens ook aan de orde komen in het jaarverslag van de procureurs-generaal over 1984, dat in september 1985 bij de aanbieding van de rijksbegroting, zoals gebruikelijk, als bijlage zal zijn gevoegd bij de Justitiebegroting. In de begrotingstoelichtingen van Justitie en van Binnenlandse Zaken zal op de consequenties voor de politie en de departementale afdelingen nog worden teruggekomen. Het kan in het onderstaande slechts gaan om een beschrijving in grote lijnen.

#### 3.5.4. *De relatie openbaar ministerie-politie*

Waar – zoals uiteengezet onder 3.5.2 – in de driehoek de hoofdlijnen van het beleid worden besproken en vastgesteld, moet in de bilaterale verhouding tussen politie en openbaar ministerie de uitvoering van de afspraken betreffende de opsporingstaken nader worden geregeld. Ten einde die contacten goed te laten verlopen dient het openbaar ministerie zich te realiseren dat het aan de verhouding met de politie in het verleden niet steeds de aandacht heeft gegeven die wenselijk zou zijn geweest. De politie voelt zich, als gevolg daarvan, in sterke mate zelf en alleen verantwoordelijk voor de invoer in het strafrechtelijk bedrijf. De facto is dat in de huidige situatie ook in aanmerkelijke mate het geval. De politie wordt bovendien het meest direct geconfronteerd met de criminaliteit, de burgers die daarvan met lijf of goed het slachtoffer worden, en de maatschappelijke reacties op de criminaliteit, waaronder de aandrang van de bevolking dat meer gevolg wordt gegeven aan de aangiften van de massale kleine criminaliteit.

Onder erkenning van de moeilijke positie waarin de politie zich binnen het strafrechtelijk systeem als intermediair tussen het publiek en het openbaar ministerie bevindt, meent het kabinet dat een betere afstemming tussen de activiteiten van politie en openbaar ministerie dringend noodzakelijk is. Deze noodzaak blijkt onder andere uit het hoge percentage beleidssepots. Zoals bekend betekent het grote aantal om beleidsredenen geseponeerde zaken voor het recherche-apparaat een voortdurende bron van demotivatie. Zoals eerder betoogd valt een hoog sepotpercentage niet te rijmen met het uitgangspunt van een zowel extern als intern afgestemde criminele politiek. Ook uit een oogpunt van doelmatigheid is een hoog percentage op de parketten ingeschreven strafzaken waaraan geen verder gevolg wordt gegeven, geen goede zaak. Er zal derhalve in onderling overleg tussen beide partijen getracht moeten worden om sturingsmechanismen te ontwikkelen, die aan deze situatie een einde kunnen maken. Een dergelijk overleg is te meer gewenst, omdat thans binnen de politie – overigens positief te waarderen – ontwikkelingen gaande zijn die de mogelijkheden om de activiteiten van politie en openbaar ministerie op elkaar af te stemmen verder compliceren. Te denken valt hier aan de despecialisatie van de justitiële politie en de reeds genoemde decentralisatie van de algemene politiezorg, de zogenaamde wijkgerichte aanpak.

Nadat in de driehoek in zijn algemeenheid is bepaald op welke type normschendingen in principe een geïndividualiseerde reactie zal volgen, en welk van de strafrechtelijke organen deze voor zijn rekening zal nemen, dient een en ander in bedoeld bilateraal overleg te worden geconcretiseerd. Dat betekent dat hier de politie verantwoordelijkheid aflegt van het gevoerde opsporingsbeleid inzake aangiftedelicten, dat hier de prioriteitstelling vorm krijgt inzake de zogenaamde opsporingsdelicten, het politiesepot wordt besproken en geëvalueerd en het openbaar ministerie zijn vervolgingsbeleid uiteenzet.

Een belangrijk instrument hierbij kunnen de uit een betrekkelijk eenvoudig puntensysteem bestaande indicatielijsten voor de vervolgingsbeslissing van de officieren bij veel voorkomende categorieën zaken zijn. Dit beleidsinstrument dat in het jaarverslag van de procureurs-generaal over 1983 is aanbevolen, wordt thans in verschillende arrondissementen gebruikt. Dezelfde lijsten zouden ook als richtsnoer voor de politie kunnen gelden bij haar verbaliseringsbeleid. Het kabinet meent verder dat initiatieven, zoals in diverse arrondissementen zijn genomen, waarbij er wekelijks contacten zijn tussen recherche en officieren van justitie op districtsniveau over de marges van het opsporings- en vervolgingsbeleid, tot voorbeeld kunnen strekken.

Het kabinet meent dat voor de precieze inhoud en structuur van deze contacten geen regels zijn te geven. Al naar gelang de lokale situatie kunnen deze verschillend worden ingevuld. Essentieel is wel dat de kwantitatieve aspecten van de politieel-justitiële activiteiten de volle aandacht krijgen.

Nauwe samenwerking tussen het openbaar ministerie en de politie is ten slotte tevens voorzien in de voorstellen van de werkgroep Justitieel Beleid en Slachtoffer<sup>29</sup>. De politie zal in overleg met het openbaar ministerie een consistente gedragslijn moeten ontwikkelen voor het regelen of voorbereiden van schadevergoeding van het slachtoffer door de dader. Ook de informatieverstrekking aan het slachtoffer vereist een gezamenlijk en afgestemd beleid.

Bij de concretisering van de coördinerende taak van het openbaar ministerie op het terrein van de zware (georganiseerde) criminaliteit is een andere invalshoek vereist dan bij de kleine misdaad. Specialistische kennis is hier een eerste vereiste en uit hoofde van efficiency of overwegingen van harmonisatie van beleid verdient een bovenlokale en landelijke coördinatie van activiteiten de voorkeur. Twee willekeurige voorbeelden hiervan zijn de landelijke richtlijnen inzake de opsporing en vervolging van Opiumwetdelicten en de richtlijnen betreffende de strafvordering ter zake van doorrijden na ongeval. Hier derhalve primair geen coördinatie in het plaatselijk driehoeksoverleg, maar bilateraal overleg met de plaatselijke politie aan de hand van landelijk vastgestelde uitgangspunten, met de vergadering van procureurs-generaal als centraal coördinatiepunt.

In het recente verleden hebben zich binnen de politie ontwikkelingen voorgedaan die ten doel hebben de efficiency bij de bestrijding van de zware criminaliteit te bevorderen. Gedoeld wordt op allerlei vormen van bovenlokale recherchesamenwerking, zoals regionale recherchebijstandteams, observatieteams en drugteams. Die ontwikkelingen moeten met kracht worden voortgezet. Bovendien is als aanvulling op deze maatregelen een intensivering van de coördinerende en adviserende rol van de CRI geboden, in het bijzonder wat betreft de analyse van bovenlokale criminaliteitspatronen. Overigens zij hier nogmaals verwezen naar de door de ministers van Binnenlandse Zaken en van Justitie aan de Tweede Kamer aangeboden notitie over de toekomst van het politiebestedel, waarin ervan wordt uitgegaan dat de eerstkomende jaren de inspanning moet worden gericht op intensivering van de samenwerking bij de politie.

### 3.5.5. *De relatie openbaar ministerie–rechter*

De verhouding tussen openbaar ministerie en rechter is van geheel andere aard dan die tussen openbaar ministerie en politie. Hier bestaat geen formele gezagsverhouding, maar is er sprake van formele onafhankelijkheid. Evenals in de verhouding tot het bestuur bestaat er wel een wederzijdse materiële afhankelijkheid. De zittende magistratuur is – daar gelaten artikel 12 Wetboek van Strafvordering – voor zijn invoer afhankelijk van het openbaar ministerie. Het openbaar ministerie bepaalt door de hantering van het opportuniteitsbeginsel de werklast van de rechter en heeft derhalve de mogelijkheid om de afdoening in deze fase van het

---

<sup>29</sup> Zie noot 26.

systeem in kwantitatief opzicht te sturen. Aan de andere kant is het openbaar ministerie op tal van manieren afhankelijk van de rechter. Zo kan het in beginsel geen preventieve-hechtenisbeleid voeren zonder de medewerking van de rechter, en hetzelfde geldt uiteraard voor het straftoemtingsbeleid. In de praktijk is hier overigens sprake van een subtiel verlopend proces van voortdurende wederzijdse beïnvloeding.

In het jaarverslag van de procureurs-generaal over 1983 wordt een belangwekkende beschouwing gewijd aan de relatie met de rechter, die uitmondt in een pleidooi voor meer overleg over de straftoemeting. Wanneer het openbaar ministerie in de lijn van de onderhavige voorstellen zich meer en meer tot de coördinerende instantie ontwikkelt van de activiteiten binnen het strafrechtelijk systeem, zal dit overleg met de zittende magistratuur nog aan betekenis winnen. Zo rijst bij voorbeeld de vraag of het openbaar ministerie er niet verstandig aan zou doen om, alvorens in het driehoeksoverleg overleg te voeren over de gedifferentieerde afdoening van bepaalde delictstypen, het gevoelens van de rechter hierover in te winnen. Een deel van de afspraken zal immers in laatste instantie door de rechter moeten worden gesanctioneerd. Uiteraard kan de inbreng van de rechter nimmer een al te concreet karakter hebben en blijft de rechter volstrekt vrij in individuele gevallen te doen wat hem goedgeeft. Een vorm van overleg over de hoofdlijnen van het te voeren strafrechtelijk beleid tussen het openbaar ministerie en de rechter lijkt desalniettemin mogelijk en gewenst. Naar het kabinet heeft vernomen, wordt door de Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak (de beroepsorganisatie van de rechterlijke macht) een studie gemaakt van de mogelijkheden voor het voeren van een rechterlijk straftoemtingsbeleid op bepaalde gebieden. De uitkomsten hiervan ziet het kabinet met grote belangstelling tegemoet.

Op het gebied van zware misdrijven, waar de straftoemeting vooral tot doel heeft om veroordeelde daders van herhaling van dit soort feiten te weerhouden en potentiële daders af te schrikken, is het van belang dat er geen al te grote verschillen zijn tussen eis en vonnis en evenmin tussen de strafmaat in de verschillende delen van het land. De geloofwaardigheid van het strafrechtelijk optreden eist hier een zoveel mogelijk landelijk geharmoniseerd beleid. Het openbaar ministerie heeft tot taak de landelijke uniformiteit te bewaken en, uiteraard binnen het kader van ieders verantwoordelijkheid, de rechter van het belang daarvan te doordringen. In dit verband moet in het bijzonder de bij de Wet vermogenssancties aangescherpte strafmotiveringsplicht van de rechter worden genoemd. Een uniform, duidelijk en inzicht gevend strafvorderingsbeleid van het openbaar ministerie kan ertoe bijdragen dat ook de strafmotiveringen van de rechter meer inhoud krijgen.

Dringend gewenst lijkt ten slotte de intensivering van het overleg tussen de hoofdofficieren en de rechtbankpresidenten, respectievelijk de procureurs-generaal en de presidenten van de gerechtshoven over de afstemming van de zittingsruimte van de strafkamers en raadkamers, en van het aantal rechters-commissaris op de aantallen te behandelen strafzaken. Ook de griffiers zullen steeds bij dit overleg moeten worden betrokken. Het openbaar ministerie zal de vinger aan de pols moeten houden waar het de doorstroming van zaken in de fase van de berechting betreft en moeten aandringen op een vlotte afwikkeling. Waar zulks door nijpende personeels- of organisatieproblemen onmogelijk is, kan het mede tot de taak van het openbaar ministerie behoren om dergelijke knelpunten bij het Ministerie van Justitie te signaleren.

### 3.5.6. *De relatie openbaar ministerie–strafrechtstoepassing*

Krachtens de wet geschiedt de executie van alle strafvonnissen op last van het openbaar ministerie. De daadwerkelijke uitvoering van de rechterlijke beslissingen wordt goeddeels door andere instanties verzorgd. Voor wat betreft de vrijheidsbenemende straffen en de maatregelen vindt de feitelijke tenuitvoerlegging plaats door de diensten van respectievelijk de directies

Kinderbescherming, Gevangeniswezen en TBR en Reclassering van het Ministerie van Justitie.

Bij de geldboeten is het openbaar ministerie met behulp van het zogenaamde IBIS-systeem wel actief, maar de incasso in geval van niet-betaling geschiedt door de parket- en overigens door de gemeente- en de rijkspolitie. Wordt ook dan niet betaald, dan is het vervolgens weer aan het openbaar ministerie om de vervangende hechtenis te doen executeren, uiteraard in overleg met de directie Gevangeniswezen.

Een verheugende ontwikkeling acht het kabinet de oprichting van 19 regionale stichtingen die in de toekomst het grootste deel van het reclasseringswerk zullen verzorgen. Het reclasseringswerk, bestaande uit voorlichting aan de rechterlijke macht en hulp- en steunverlening aan justitiabelen, vergt een evenwichtige oriëntatie op zowel de belangen van de cliënt als de doelstellingen van de strafrechtspleging. Van de nieuwe regionale opzet mag worden verwacht dat deze zal bijdragen tot een zo effectief mogelijke uitvoering van deze bijzondere vorm van hulpverlening. Door de reclasseringsstichtingen zal in de komende jaren vooral een belangrijke bijdrage moeten worden geleverd aan de voorbereiding en begeleiding van dienstverleningsstraffen. De reclassering zal ook in toenemende mate een rol kunnen spelen bij de totstandkoming van schadevergoedingsregelingen tussen de dader en het slachtoffer. Bij de uitvoering van deze nieuwe taken zal steeds ten nauwste moeten worden samengewerkt met het openbaar ministerie.

# Hoofdstuk 4. Maatregelen

## 4.1. Inleiding

In het vorige hoofdstuk zijn de materiële en organisatorische beleidsuitgangspunten geformuleerd met betrekking tot de toekomstige aanpak van de criminaliteit. Deze uitgangspunten werden mede ingegeven door de in hoofdstuk 2 geschetste explosieve groei van de criminaliteit en de overbelasting van het strafrechtelijk apparaat, die deze groei ten gevolge heeft gehad. Bedoelde uitgangspunten werden ontwikkeld vanuit de centrale visie op een gedifferentieerde en consistente aanpak van de criminaliteit. Die aanpak dient, naar de overtuiging van het kabinet, het uitgangspunt te zijn voor zowel samenleving en bestuur als politie en justitie, bij de ontwikkeling en uitvoering van beleid ten aanzien van normbevestiging, preventie en strafrechtelijke rechtshandhaving. De belangrijkste doelstellingen voor het kabinetsbeleid inzake de aanpak van de criminaliteit in de komende jaren, zijn de navolgende.

Voorop staat dat de strafrechtelijke bestrijding van criminaliteit in algemene zin dient te worden geïntensiveerd en aan effectiviteit moet winnen. Op het terrein van de kleine criminaliteit is bovendien strafrechtelijk optreden van enigerlei aard geboden, wanneer sprake is van flagrante gevallen. Hieronder worden bij voorbeeld verstaan zaken waarin betrapping op heterdaad heeft plaatsgevonden of waarin de identiteit van de dader bekend is dan wel zonder grote inspanningen kan worden achterhaald.

Een hernieuwde verantwoordelijkheidstoedeling leidt er op het terrein van de kleine criminaliteit verder toe dat de samenleving, in al haar geledingen, inclusief vooral het lokale bestuur, de eigen verantwoordelijkheid voor het voorkomen en tegengaan van deze criminaliteit sterker gestalte dient te geven. Politie en justitie moeten vervolgens van hun kant de maatregelen die door samenleving en bestuur, wellicht met behulp van belangrijke investeringen, worden getroffen, van een adequate en consequente strafrechtelijke ondersteuning voorzien, met alle daaraan voor de werklust verbonden gevolgen van dien. Bovendien moeten politie en justitie ook zelf hun op preventie gerichte inspanningen opvoeren.

De bestrijding van de zware criminaliteit is en blijft, gelet op de aard van deze criminaliteit en de exclusief aan politie en justitie toegekende bevoegdheden tot rechtshandhaving en gezien de inspanningen en specifieke deskundigheid, die de bestrijding van deze criminaliteit vergen, een exclusieve taak van politie en justitie. In het bijzonder de bestrijding van de georganiseerde criminaliteit zal de komende jaren moeten worden geïntensiveerd.

Om deze doelstellingen met betrekking tot de aanpak van de criminaliteit te kunnen verwezenlijken moet een groot aantal maatregelen worden getroffen, die voor wat de strafrechtspleging betreft tevens gericht zullen moeten zijn op vergroting van de verwerkingscapaciteit. Hierbij gaat het er mede om de inspanningen, waarvan de Minister van Justitie in de toelichting op de Justitiebegroting voor 1984 verslag deed, onverminderd en met hernieuwde kracht voort te zetten.

In de navolgende paragrafen zullen de bedoelde maatregelen, waarmee wordt beoogd de kernuitgangspunten van het onderhavige plan – differentiatie en consistentie – te concretiseren, kort worden beschreven. Allereerst wordt in paragraaf 4.2 een reactie gegeven op de voorstellen uit het interimrapport van de commissie-Roethof, voor zover die betrekking hebben op de verantwoordelijkheid van de verschillende bestuurlijke

sectoren van de centrale overheid voor het tegengaan van uiteenlopende vormen van kleine criminaliteit en de door deze te nemen maatregelen.

Vervolgens wordt in paragraaf 4.3 in de eerste plaats ingegaan op de noodzakelijke afstemming tussen de bestuurlijke en politieke/justitiële inspanningen bij de aanpak van de criminaliteit. Voorts komen in deze paragraaf aan de orde de door politie en justitie te ontplooiën activiteiten wat betreft de preventie van criminaliteit, waaronder de slachtofferhulp.

In paragraaf 4.4 worden de maatregelen en beleidsvoornemens met betrekking tot de strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde beschreven, die strekken tot implementatie van het in hoofdstuk 3 geformuleerde beleid. Deze paragraaf is onderverdeeld naar de drie fasen van de strafrechtspleging (opsporing, vervolging en berechting, en tenuitvoerlegging). Daaraan voorafgaande worden de maatregelen van meer algemene aard besproken, die samenhangen met beleidsvoering en informatievoorziening alsmede die welke gericht zijn op het bereiken van een meer gedifferentieerde aanpak van strafzaken in het strafrechtelijk apparaat. In het laatste onderdeel van paragraaf 4.4 worden tijdelijke maatregelen beschreven, waarmee het kabinet beoogt op korte termijn een einde te maken aan het voor de strafrechtspleging funeste plaatsgebrek bij het gevangeniswezen.

Daarna volgt paragraaf 4.5, waarin een begroting wordt gegeven van de financiële gevolgen van de in de daaraan voorafgaande paragrafen aangekondigde maatregelen en beleidsvoornemens. Het hoofdstuk wordt besloten met paragraaf 4.6, waarin kort wordt ingegaan op enkele voorlichtingsaspecten.

## **4.2. Preventieve maatregelen van bestuurlijke aard**

### *4.2.1. Inleiding*

Binnen het bestuurlijk preventiebeleid inzake de kleine criminaliteit onderscheidt het kabinet, zoals in het vorige hoofdstuk uiteengezet onder punt 3.3.1, drie hoofdlijnen, kort weergegeven:

- a. het ontwikkelen van een bebouwde omgeving die qua planologische en bouwtechnische kenmerken zo min mogelijk gelegenheid biedt tot het plegen van delicten;
- b. het versterken van de binding van de opgroeiende generatie met de maatschappij;
- c. het intensiveren van het functioneel toezicht door functionarissen met een bredere dienstverlenende taak.

De vormgeving en verwezenlijking van een effectief, op de preventie van kleine criminaliteit toegesneden beleid dient primair op het niveau van de lagere overheid, in het bijzonder dat van de gemeente, gestalte te krijgen. In het vorige hoofdstuk is onder punt 3.3.2 aangegeven welke instrumenten het gemeentebestuur daartoe kan gebruiken. In deze paragraaf wordt vooral ingegaan op de mogelijkheden die de rijksoverheid in dezen ter beschikking staan. Want ook de centrale overheid draagt verantwoordelijkheid voor de preventie van de kleine, massaal voorkomende criminaliteit. Die verantwoordelijkheid is over het algemeen minder direct dan die van de lagere overheden. De uitoefening daarvan dient immers niet aan de autonomie van de lagere overheden afbreuk te doen. Dat neemt niet weg dat ook de centrale overheid beschikt over de nodige instrumenten en bevoegdheden om – zij het op afstand – de mogelijkheden tot het tegengaan van kleine criminaliteit te beïnvloeden. Instrumenten daartoe – regelgeving, verschaffen van faciliteiten en financiële ondersteuning, voorlichting en onderzoek, coördinatie – zijn al eerder aangeduid. Op de vraag hoe dergelijke instrumenten beter dan tot dusver kunnen worden gehanteerd, wordt in de aanbevelingen uit het interimrapport van de commissie-Roethof concreet ingegaan.

De in het interimrapport van de commissie-Roethof in hoofdstuk 8 opgenomen aanbevelingen richten zich rechtstreeks tot een aantal departementen. Direct na het verschijnen van dit interimrapport is door de ministeries van Justitie en van Binnenlandse Zaken met deze departementen overleg geopend met een vierledig doel. In de eerste plaats werd elk departement verzocht te formuleren welke verantwoordelijkheid het aanvaardt voor de preventie en bestrijding van de kleine criminaliteit. In de tweede plaats werd verzocht om een standpuntbepaling van de onderscheiden departementen ten aanzien van de conclusies en aanbevelingen van de commissie-Roethof, voor zover deze betrekking hebben op het eigen departement. Ten derde is een inventarisatie verricht van de maatregelen die in het kader van de aldus geformuleerde verantwoordelijkheid reeds eerder werden genomen om de kleine criminaliteit terug te dringen. Ten slotte werd een overzicht verkregen van de maatregelen die elk departement voornemens is te nemen zowel op korte als op langere termijn.

Hierbij werd tevens verzocht om informatie over de wijze waarop de nieuwe beleidsmaatregelen of innovaties zouden worden getoetst, opdat deze eventueel zouden kunnen resulteren in structurele beleidsombuigingen. In het volgende worden de resultaten van bovengenoemd overleg uiteengezet, waarbij telkens de aanbeveling van de commissie-Roethof die in het geding is, wordt geciteerd.

#### 4.2.2. *Ministerie van Verkeer en Waterstaat (vervoer)*

Het beleid van de Minister van Verkeer en Waterstaat is er op gericht het zwart en grijs rijden in het openbaar vervoer en de aldaar optredende vormen van agressie en vandalisme terug te dringen. Hierbij ligt het accent in de eerste plaats op het preventief optreden. Voorts wordt getracht een bijdrage te leveren aan het verminderen van fietsendiefstal. Ten slotte worden stappen ondernomen om, overeenkomstig de aanbevelingen van de commissie-Geelhoed en de commissie-Roethof, ook de kleine verkeerscriminaliteit te doen verminderen. Dit laatste komt in paragraaf 4.2.9 aan de orde.

##### *Voorkoming en bestrijding van de kleine commune criminaliteit in het stads- en streekvervoer*

Commissie-Roethof, aanbeveling 8.1.2:

*Het ministerie van Verkeer en Waterstaat dient structureel gelden vrij te maken voor een uitbreiding van het functionele toezicht in het openbaar vervoer. In overleg met de vakorganisaties dienen normen te worden ontwikkeld voor een uit het oogpunt van de criminaliteitspreventie aanvaardbaar niveau van functioneel toezicht binnen de verschillende vormen van openbaar vervoer.*

De voorkoming en bestrijding van het zwart en grijs rijden, vandalisme en agressie in het openbaar stads- en streekvervoer wordt op de volgende drie onderling samenhangende wijzen ter hand genomen.

In de eerste plaats door maatregelen die in de Nota Controle Openbaar Vervoer (Kamerstuk nr. 17 883, nr. 8) reeds zijn aangekondigd. Het gaat daarbij om de afschaffing van het toonrecht voor week- en maandabbonnementen gelet op de verhouding tussen de kosten van de aanschaf daarvan en de boetebedragen, het eisen van een deugdelijke legitimatie door de reiziger bij de aanvraag van de stamkaart en als sluitstuk de verhoging van het boetebedrag bij zwart rijden.

In de tweede plaats door de gefaseerde herinvoering van de controle door de buschauffeur, het zogenaamde strikte instapregime. Het gaat hier om een structurele beleidswijziging, die bijdraagt tot een verbetering van de werkbeleving door de chauffeur en diens autoriteit versterkt.

In de derde plaats door daar waar controle door de chauffeur niet mogelijk is, 1350 VIC-functionarissen in de drie grote steden Amsterdam, Rotterdam en Den Haag en in het streekvervoer in te zetten. Een uiteenzetting hierover is opgenomen in de Nota Veiligheid, Informatie, Controle in het stads- en streekvervoer van november 1984. In deze nota zijn tevens de redenen vermeld waarom niet voor de herinvoering van vaste conducteurs is gekozen. Deze redenen komen erop neer dat een dergelijke herinvoering, gelet op de toegankelijkheid van de moderne gelede vervoermiddelen en de wijze van kaartverkoop (grotendeels in voorverkoop) niet doelmatig, en wegens de daaraan verbonden hoge kosten niet haalbaar is.

De VIC's zullen op de gelede bussen en trams en op de metro flexibel worden ingezet. Naast het controleren van plaatsbewijzen is het nadrukkelijk de bedoeling dat de VIC's een bijdrage leveren bij het bestrijden van vandalisme en het verhogen van de veiligheid in de voertuigen en op halten en stations.

Tevens krijgen de VIC's tot taak informatie te verstrekken aan het publiek en een zekere service te verlenen. Teneinde de effectiviteit van hun optreden te verhogen wordt hun een beperkte opsporingsbevoegdheid verleend. Voor deze maatregel is door het kabinet voor de komende drie jaar 100 miljoen gulden extra ter beschikking gesteld. Gedurende deze periode zal het project op zijn effectiviteit met betrekking tot het terugdringen van zwart en grijs rijden en het verminderen van agressie en vandalisme worden geëvalueerd. Het evaluatieonderzoek zal onder auspiciën van de ministeries van Verkeer en Waterstaat en van Justitie worden uitgevoerd. De commissie-Roethof zal daarbij worden betrokken. Indien de resultaten van die evaluatie positief blijken te zijn, zal dit naar de opvatting van het kabinet dienen te leiden tot een blijvende structurele beleidsombuiging op dit terrein.

#### *Fietsendiefstal*

Commissie-Roethof, aanbeveling 8.1.7:

*Door zowel de rijksoverheid – inclusief de NS – als de gemeentelijke overheden dient zo mogelijk in samenwerking met het bedrijfsleven de exploitatie van bewaakte fietsstallingen te worden bevorderd door het creëren en onder gunstige condities ter beschikking stellen van de hiervoor benodigde gebouwelijke voorzieningen en het, voorzover nodig, verstrekken van exploitatiesubsidies.*

Naar aanleiding van de motie-Tommel (17 745, nr. 9) is een nota opgesteld waarin aandacht wordt besteed aan de voorkoming en bestrijding van fietsendiefstal. In deze nota is een reeks van aanbevelingen opgenomen die enerzijds betrekking hebben op de preventie en anderzijds op de opsporing van fietsendiefstal. De aanbevelingen richten zich zowel tot de centrale overheid als tot de gemeentelijke overheden, maatschappelijke organisaties en de individuele burger. Tevens wordt in de nota aangegeven in welke opzichten het daarin voorgestelde beleid aansluit bij aanbeveling 8.1.7 uit het interimrapport van de commissie-Roethof. De nota wordt dezer dagen aan de Tweede Kamer toegezonden. Hier moge worden volstaan met een verwijzing naar de in deze nota opgenomen beschouwingen en voorstellen.

Er ligt op dit terrein overigens wel ruimte voor gemeenten of particuliere organisaties om bepaalde (proef)projecten met het creëren van bewaakte stallingsmogelijkheden op te zetten. De centrale overheid zou steun kunnen verlenen bij het onderzoek naar de uit dergelijke projecten voortvloeiende kosten en baten.

#### *4.2.3. Ministerie van Onderwijs en Wetenschappen*

Commissie-Roethof, aanbeveling 8.1.3:

*Het ministerie van Onderwijs en Wetenschappen dient door middel van de toewijzing van extra lerarenuren en de ontwikkeling van door de*



*onderwijsinspectie vast te stellen normen, te bevorderen dat meer functioneel toezicht wordt uitgeoefend op de aanwezigheid tijdens de lessen en het gedrag van de leerlingen tijdens tussenuren, lunchpauzes, schoolfeesten enz. Tevens moeten door de scholen meer initiatieven worden ontwikkeld om de leerlingen zelf te betrekken bij het onderhoud en eventueel herstel van hun eigen schoolgebouwen en de omgeving ervan. Herstel en schoonmaakacties van scholen zouden kunnen worden ondersteund met de instelling van speciale premies.*

De Minister van Onderwijs en Wetenschappen aanvaardt evenals de overige leden van het kabinet een eigen verantwoordelijkheid voor de voorkoming van kleine criminaliteit. De noodzaak van een gerichte aanpak van deze problematiek wordt derhalve onderschreven. Ook de analyse die is neergelegd in het interimrapport van de commissie-Roethof, wordt door de Minister van Onderwijs en Wetenschappen onderschreven, met uitzondering van één element. De commissie lijkt onvoldoende te onderkennen dat de scholen in Nederland autonoom zijn, en dat men derhalve in de eerste plaats de schoolbesturen dient aan te spreken waar het gaat om preventie van kleine criminaliteit.

Zo zouden de lagere overheden over een aantal aspecten, geformuleerd in aanbeveling 8.1.3 van de commissie-Roethof, rechtstreeks overleg met de schoolbesturen dienen te voeren. De Minister van Onderwijs en Wetenschappen is bereid voor deze aspecten aandacht te vragen in een van de geïnstitutionaliseerde overlegkaders in deze sector.

De Minister van Onderwijs en Wetenschappen onderkent dat versterking van het functioneel toezicht op de aanwezigheid tijdens de lessen en op het gedrag van de leerlingen tijdens tussenuren, lunchpauzes, schoolfeesten e.d., zoals aangegeven in de aanbeveling, maatschappelijk zeer zinvol is. Gegeven de Nederlandse onderwijssituatie en de vrijheid van onderwijs ligt het echter voor de hand in dezen primair een beroep te doen op schoolbesturen of organisaties daarvan.

#### *Beperking van het schoolverzuim*

Binnenkort zal een beleidsnotitie Schoolverzuim en lesuitval aan de Tweede Kamer worden aangeboden. Daarin zullen onder meer maatregelen worden aangekondigd om het schoolverzuim terug te dringen.

Per 1 augustus a.s. zal een nieuwe leerplichtregeling de huidige (uit 1971) vervangen. Hiermee wordt een verbetering beoogd – in kwantitatief en kwalitatief opzicht – van de registratie van gegevens over de uitvoering van de Leerplichtwet 1969, die het departement van Onderwijs en Wetenschappen jaarlijks vanuit gemeenten en provincies bereiken. Aldus zal een beter beeld worden verkregen van de naleving en uitvoering van de Leerplichtwet dan thans het geval is. Het Ministerie van Onderwijs en Wetenschappen zal aanbevelingen richten tot de gemeenten en een beroep op hen doen aandacht aan het probleem te schenken. De verantwoordelijkheid voor de naleving van de Leerplichtwet ligt echter primair bij de gemeenten. De Minister van Onderwijs en Wetenschappen zegt toe dat nader zal worden bezien op welke wijze de effectiviteit van het toezicht op de naleving van de Leerplichtwet kan worden vergroot. Voorts zal in nauw overleg met het Interprovinciaal Overleg inzake Onderwijs en de Landelijke Vereniging van Leerplichtambtenaren worden nagegaan op welke wijze de provincies kunnen bijdragen aan verbetering van de uitvoering van de Leerplichtwet.

#### *Beperking lesuitval*

Een belangrijke oorzaak van schoolverzuim is de in toenemende mate voorkomende lesuitval. Hieraan zal in bovengenoemde notitie afzonderlijk aandacht geschonken worden.

In het interimrapport van de commissie-Roethof wordt in het bijzonder over uitvallende (tussen)uren gesproken. Tevens is de samenhang tussen lesuitval en schoolverzuim, en vervolgens tussen schoolverzuim en criminaliteit – zoals uit criminologisch onderzoek in buiten- en binnenland overduidelijk blijkt – beschreven. De beleidsnotitie zal als bijlage een concept-circulaire aan de schoolbesturen bevatten, waarin criteria worden opgenomen ten aanzien van roosterafwijking.

Lesuitval zou beperkt kunnen worden door wijziging van de huidige regeling ten aanzien van vervanging in verband met ziekte. Dit is thans echter niet mogelijk, daar het een ongedaan maken van de in 1977 getroffen bezuinigingen zou betekenen. Daartoe ontbreken binnen de begroting van het departement van Onderwijs en Wetenschappen de financiële middelen.

### *Projecten*

In het interdepartementaal overleg is de gedachte geopperd om, in het voortgezet onderwijs enkele projecten op te zetten, waarbij ter opvang van lesuitval en begeleiding van scholieren, werkloos onderwijspersoneel kan worden ingezet. Deze projecten zouden wellicht kunnen plaatsvinden met toepassing van het in de paragraaf betreffende het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (4.2.8) beschreven instrumentarium. De commissie-Roethof is bereid de evaluatie van dergelijke projecten op zich te nemen.

Deze gedachte, die een aantal complicaties oproept, is nog in studie, zodat daarover thans nog geen definitief standpunt kan worden ingenomen. De gedachtenwisseling hierover tussen de departementen van Onderwijs en Wetenschappen, van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, van Justitie en van Binnenlandse Zaken zal worden voortgezet.

### *Beperking schade aan schoolgebouwen*

Dat vooral schoolgebouwen het voorwerp van vandalisme zijn, blijkt onder meer uit het recente onderzoek van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) naar omvang, frequentie en kosten van vernieling van gemeentelijk eigendom<sup>30</sup>.

De besturen van de van rijksweg bekostigde scholen voor voortgezet onderwijs zijn in april 1985 via een circulaire in kennis gesteld van een nieuwe procedure voor de financiële afwikkeling van schade bij diefstal, inbraak en vernieling in en aan schoolgebouwen. Op deze wijze zullen kleine schadegevallen sneller dan voorheen worden afgewikkeld en kan herstel van schade sneller plaatsvinden. Hierdoor wordt voorkomen dat schade aan gebouwen uitlokt tot verdergaand vandalisme. Van de scholen wordt verwacht dat zij alles in het werk stellen om schade door diefstal, inbraak en vernieling te voorkomen of te beperken. Met het oog hierop bevat de circulaire ook een paragraaf over preventieve maatregelen.

In overleg met het landelijk bureau voorkoming misdrijven zal een aparte circulaire gewijd worden aan de mogelijkheden tot het nemen van (techno)preventieve maatregelen.

#### *4.2.4. Ministerie van Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur*

Voor het departement van Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur liggen de raakvlakken met de bestrijding en voorkoming van kleine criminaliteit in hoofdzaak op de terreinen betreffende het jeugd welzijn, het voetbalvandalisme en de drugs- en alcoholproblematiek.

### *Jeugd welzijn*

Commissie-Roethof, aanbeveling 8.1.8:

*Door het ministerie van WVC en de gemeentebesturen dient te worden onderzocht hoe het welzijns-, buurt- en jongerenwerk een effectievere*

<sup>30</sup> In de vernieling, Vereniging van Nederlandse Gemeenten, oktober 1984.

*bijdrage kunnen leveren aan de preventie van kleine criminaliteit en vervolgens overleg te worden geopend ten einde de bestaande voorzieningen meer op deze taak te richten.*

Het is algemeen bekend dat bij vele vormen van kleine criminaliteit in meerderheid jeugdigen als dader optreden. De commissie-Roethof heeft erop gewezen dat het terugdringen van de kleine criminaliteit vooral kans van slagen heeft, indien het zogenaamde functionele toezicht van organisaties en voorzieningen die tot het maatschappelijk middenveld behoren, versterkt wordt.

Jeugdwelzijnsvoorzieningen behoren tot dit maatschappelijk middenveld. De aanwezigheid van deze voorzieningen is in dit verband op zichzelf al van belang, omdat bij het ontbreken ervan veelal geen andere organisaties en voorzieningen aanwezig zijn, die op enigerlei wijze functioneel toezicht zouden kunnen uitoefenen.

#### *Versterking functioneel toezicht jeugdwelzijnsvoorzieningen*

Het functioneel toezicht van sommige jeugdwelzijnsvoorzieningen kan versterkt worden. De effectiviteit van dit toezicht is in de eerste plaats afhankelijk van de persoonlijke inzet en houding van de daarmee belaste personen. Mede als gevolg van bezuinigingen zijn toezichthoudende functies vaak vervallen bij lokale voorzieningen als open jongerencentra, speeltuinen en club- en buurthuizen. Het (her)invoeren van deze functies kan enigszins bijdragen aan het terugdringen van bepaalde vormen van kleine criminaliteit.

De verantwoordelijkheid voor jeugdwelzijnsvoorzieningen ligt primair bij de lokale overheid. Gemeenten bepalen in de regel waar dergelijke voorzieningen komen en hoe zij worden ingericht. De centrale overheid heeft daar geen rechtstreekse bemoeienis mee. Alleen door een extra inspanning in de voorwaardenscheppende sfeer kan zij een bijdrage leveren.

Aan gemeenten die daarom verzoeken zouden, zo nodig via een te ontwikkelen verdeelsleutel, in toezichthoudende functies arbeidsplaatsen moeten worden toegewezen bij jeugdwelzijnsvoorzieningen.

Financiering van deze arbeidsplaatsen is wellicht mogelijk met behulp van het in de paragraaf betreffende het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (4.2.8) beschreven instrumentarium.

Bij verwezenlijking van dergelijke maatregelen is onderzoek gewenst, dat na verloop van tijd zowel in kwalitatief als in kwantitatief opzicht het feitelijke effect van de versterking van het functionele toezicht op het voorkomen van kleine criminaliteit aan het licht kan brengen. De commissie-Roethof is bereid zodanig onderzoek uit te voeren.

#### *Voortzetting en versterking van het beleid ten aanzien van enige specifieke doelgroepen*

Voor enige specifieke doelgroepen wordt door het departement van Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur een beleid gevoerd dat in zekere mate een criminaliteitsremmend effect heeft. Het gaat in het bijzonder om langdurig werkloze jongeren, jeugdigen uit minderheden, voortijdige schoolverlaters en randgroepjongeren. Voor deze groepen geldt dat het ontbreken van perspectief of zinvolle tijdsbesteding de kans verhoogt dat zij komen tot kleine criminaliteit. Het beleid voor deze doelgroepen is erop gericht om, veelal door middel van projecten, zinvolle tijdsbesteding te stimuleren en de binding aan de samenleving te vergroten.

Bijzondere aandacht verdienen in dit verband de *randgroepjongeren*. Onder het begrip randgroepjongeren worden in de nota Jeugdbeleid verstaan jeugdigen van ongeveer 14 tot 25 jaar, die op verschillende terreinen van het maatschappelijk leven met een achterstand te kampen hebben en die door bestaande voorzieningen niet of onvoldoende bereikt worden. Het betreft veelal jongeren uit de laagste sociale milieus. Hun positie wordt onder andere gekenmerkt door slechte huisvesting, problemen

in de gezinssituatie, slechte of afgebroken schoolopleiding, langdurige werkloosheid, slechte lichamelijke of geestelijke verzorging en problemen met vrijetijdsbesteding. Deze jongeren raken dikwijls in een sociaal isolement. Hun problemen uiten zich veelal in normafwijkend gedrag, zoals agressie, apathie, buitensporig drug- of alcoholgebruik en criminaliteit. Het merendeel van deze jongeren komt in aanraking met politie en justitie. Van voorzieningen zoals maatschappelijke en medische zorgverlening maken zij nauwelijks of geen gebruik, met uitzondering van die voorzieningen waarbij geen sprake is van vrijwillige deelname, zoals justitiële internaten.

Door het departement van Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur wordt 8,5 miljoen gulden beschikbaar gesteld ten behoeve van projecten die gericht zijn op het verbeteren van de maatschappelijke positie van deze jongeren. Randgroepjongeren blijken alleen te bereiken, indien gekozen wordt voor een integrale aanpak van hun probleemsituatie. Dat wil zeggen dat in ieder geval in onderlinge samenhang hulpverlening, educatie, vrijetijdsbesteding en arbeid aandacht vragen.

In 25 probleemsituaties worden thans projecten ondersteund. Er zijn meer probleemsituaties die voor ondersteuning in aanmerking komen. Uitbreiding van het aantal te ondersteunen lokaties zou leiden tot het bereiken van meer randgroepjongeren dan thans het geval is. Vooralsnog zijn hiervoor echter geen financiële middelen beschikbaar.

In dit verband is ook het in stand houden van een goed functionerende jeugdhulpverlening noodzakelijk. Daarbij neemt de kinderbescherming ressorterend onder het departement van Justitie een eigen plaats in. Verwezen zij naar de recente regeringsstandpunten over de interdepartementale rapporten waarin verbeteringen van de jeugdhulpverlening zijn voorgesteld<sup>31</sup>.

#### *Voetbalvandalisme*

Commissie-Roethof, aanbeveling 8.1.4:

*Het ministerie van WVC en het provinciale en gemeentelijke bestuur dienen aan de bestaande subsidiëring van het betaalde voetbal de voorwaarde te verbinden dat naar behoren aandacht wordt besteed aan het functionele toezicht door suppoosten of vertegenwoordigers van supportersverenigingen. Tot het bij voorbaat inzetten van extra politiepersoneel voor de ordehandhaving binnen de stadions en/of voor het begeleiden van supporters naar een uitwedstrijd dient na een overgangperiode nog slechts te worden overgegaan indien de betrokken voetbalorganisaties en/of stadionexploitanten zelf een in beginsel toereikend niveau van functioneel toezicht kunnen en willen uitoefenen op de toeschouwers. Bij regelmatige, massale ordeverstoringen in verband met voetbalwedstrijden dient de burgemeester zijn bevoegdheden ter handhaving van de openbare orde, waaronder art. 219 van de Gemeentewet toe te passen. (...) De toepassing van een privaatrechtelijk toegangsverbod van toeschouwers die zich hebben misdragen, dient te worden bevorderd.*

In april 1985 heeft de Minister van Binnenlandse Zaken mede namens zijn ambtgenoten van Justitie en van Verkeer en Waterstaat en de staatssecretarissen van Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur en van Economische Zaken het rapport van de projectgroep Voetbalvandalisme aan de Tweede Kamer aangeboden. Uit de begeleidende brief blijkt dat het kabinet zich in grote lijnen met de aanbevelingen van de projectgroep heeft verenigd.

In het rapport wordt een primaire verantwoordelijkheid aan de Koninklijke Nederlandse Voetbal Bond (KNVB) en de voetbalclubs toegerekend. Zo zal de KNVB voorschriften op het gebied van de organisatie, accommodatie en relaties tussen clubs en supporters, die tot nu toe als dwingende aanbevelingen aan de betaald-voetbalorganisaties waren gericht, vanaf het seizoen 1985/1986 als verplichting opleggen.

<sup>31</sup> Het definitieve regeringsstandpunt is op 29 maart 1985 aan de Tweede Kamer toegezonden.

Voor zover de aanbevelingen van de projectgroep zich richten tot de centrale overheid is, in navolging daarvan, besloten tot de instelling voor de duur van twee jaar van een Landelijk Overleg Voetbalvandalisme (LOV), waarin – naast de betrokken departementen – het openbaar ministerie, de Vereniging van Nederlandse Gemeenten, de Nederlandse Spoorwegen, de KNVB, de Centrale Politie Surveillance Commissie en de Koninklijke Nederlandse Vereniging van Transport-Ondernemingen vertegenwoordigd zullen zijn.

Voorts wordt bij een gemeentelijk politiekorps een landelijk informatie-centrum ingericht, dat ten behoeve van alle samenwerkende instanties informatie zal verzamelen en verstrekken over gevolgde methoden van politie-optreden, getroffen maatregelen, wedstrijdprogramma's, en dergelijke.

Een landelijk voorlichtingsproject, gericht op de voorkoming en terugdringing van voetbalvandalisme, is in voorbereiding.

Ter ondersteuning van de door de KNVB te ondernemen activiteiten zal de financiële bijdrage van de kant van het departement van Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur aan het bureau Veiligheid van de bond worden gecontinueerd. De ministers van Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur, van Justitie en van Binnenlandse Zaken hebben inmiddels een onderzoeksopdracht verstrekt aan het Baschwits Instituut (Universiteit van Amsterdam), gericht op het supportersbeleid van betaald-voetbalorganisaties.

Ten slotte bestaan er mogelijkheden voor betaald-voetbalorganisaties om met behulp van het in de paragraaf betreffende het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (4.2.8) beschreven instrumentarium bepaalde bouwprojecten, gericht op aanpassing van stadions of het creëren van supportershomes, te laten verwezenlijken. Van deze mogelijkheden is in 1984 en 1985 reeds gebruik gemaakt.

#### *Alcoholmatigingsbeleid en criminaliteitsbestrijding*

De alcohol-gerelateerde criminaliteit betreft voornamelijk de volgende twee typen misdrijven.

*Rijden onder invloed:* een op de drie veroordelingen wegens het plegen van een misdrijf betreft artikel 26 van de Wegenverkeerswet; bij 40% van de dodelijke verkeersongevallen is overmatig alcoholgebruik een oorzakelijke of bijdragende factor. Deze ongevallen worden vooral veroorzaakt door mannen tussen 18 en 25 jaar. Bij de verkeersongevallen met letsel wordt verhoudingsgewijs vaker alcoholgebruik geconstateerd naarmate het om ernstiger ongevallen gaat. Rijden onder invloed veroorzaakt dan ook hoge kosten in de gezondheidszorg.

*Agressieve delicten:* 20% van alle misdrijven gepleegd door mannen (exclusief rijden onder invloed) worden onder invloed van alcohol gepleegd. Dit geldt in het bijzonder voor delicten als vernieling, wederspanning, bedreiging, mishandeling en poging tot doodslag of moord. De aan alcoholgebruik gerelateerde criminaliteit legt een aanzienlijk beslag op de capaciteit van politie, justitie en gevangeniswezen.

Op initiatief van het Ministerie van Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur wordt thans een interdepartementaal alcoholmatigingsbeleid ontwikkeld ter preventie van gezondheidsrisico's en maatschappelijke problemen die voortvloeien uit het gebruik van alcohol. De volgende initiatieven richten zich meer specifiek op de alcohol-gerelateerde criminaliteit.

#### *Het alcoholmatigingsbeleid*

Commissie-Roethof, aanbeveling 8.2.10:

*De ontwikkeling van een ontmoedigingsbeleid met betrekking tot het gebruik van alcohol (...) dient met voorrang ter hand te worden genomen. Daarbij dient aandacht te worden besteed aan het stimuleren van de nodige sociale controle in de persoonlijke sfeer en bij de horecabedrijven.*

Aanbeveling 8.1.4., voorlaatste volzin:  
*De verkoop van alcoholische dranken in de stadions dient verboden te worden.*

In overeenstemming met aanbeveling 8.1.4 van de commissie-Roethof zal de Staatssecretaris van Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur bij de vervanging van de Drank- en Horecawet door een nieuwe alcoholwetgeving voorstellen om de *alcoholverkoop in voetbalstadions* te verbieden. Overigens functioneert reeds een Reglement van Orde voor voetbalstadions met spelregels die onder andere zijn gericht op het voorkomen van alcoholmisbruik. Dit reglement is opgesteld door de KNVB in samenwerking met de betrokken departementen en sluit aan op een aanbeveling van de Raad van Europa.

Op grond van een aanstaande wijziging van de Winkelsluitingswet zou de beschikbaarheid van alcohol voor thuisgebruik kunnen toenemen. Een *beperking van het assortiment alcoholhoudende dranken van avond- en zondagswinkels* in het kader van de Winkelsluitingswet lijkt dan ook voor de hand te liggen. Het kabinet acht het verder aangewezen dat het lokale bestuur aan de huidige vrijstellingen voor de detailhandel in toeristische gemeenten een overeenkomstige beperking verbindt.

Het kabinet doet tevens een beroep op het lokale bestuur om aandacht te besteden aan de vraag of het afschaffen van sluitingstijden voor café's – zoals in steeds meer gemeenten geschiedt – met het oog op criminaliteitspreventie wel aanbeveling verdient.

Ten slotte zal in het kader van het alcoholmatigingsbeleid worden onderzocht hoe de problemen voor de openbare orde, die ontstaan door het *alcoholgebruik op straat* kunnen worden tegengegaan. In verschillende toeristische kustplaatsen is het plaatselijk bestuur voornemens tot een openbare drooglegging te komen ter voorkoming van rellen en ordeverstoringen.

Het voornemen bestaat in de nieuwe alcoholwetgeving het tappen van alcohol binnen openbare ruimten in de sociaal-culturele sector en sportkantines aan bepaalde *huisregels* te binden. Daarbij wordt in het bijzonder aan een beperking van de openingsuren voor alcoholverstrekking gedacht. In dit verband dient te worden gewezen op een initiatief van de gemeente Den Haag om te experimenteren met het droogleggen of beperken van de alcoholverstrekking in een aantal sport- en sociaal-culturele instellingen. Het lijkt het kabinet van belang dit experiment nauwkeurig te evalueren.

Met betrekking tot het rijden onder invloed – ook onder 4.2.9 wordt in dit verband ingegaan op het alcoholontmoedigingsbeleid – wijst het kabinet erop dat een samenhangend alcoholmatigingsbeleid een noodzakelijke voorwaarde is om met vrucht een beleid ter beperking van het rijden onder invloed te kunnen voeren. Tegelijkertijd gaat van een stringenter beleid op het terrein van alcohol en verkeer een belangrijke matigende invloed uit op het totale alcoholverbruik, zoals uit internationaal onderzoek blijkt. Te verwachten valt dat invoering van de *ademanalyse* ter vervanging van de bloedproef tezamen met een voorlichtingscampagne het alcoholgebruik in het verkeer zal terugdringen.

De hulpverlening aan alcoholverslaafden kan een belangrijke preventieve functie vervullen wat betreft de alcohol-gerelateerde criminaliteit. In dit verband kan worden gewezen op de bijdrage die de Consultatiebureaus voor Alcohol en Drugs en verslavingsklinieken ter zake leveren. Een preventieve werking kan bovendien worden verwacht van het beleid dat is gericht op het vergroten van de bemoeienis van de eerstelijnszorg (zoals huisartsen) bij de hulpverlening aan alcoholverslaafden. Naast huisartsen zullen onder meer de politie, jongerenwerkers en wijkverplegers daarbij worden betrokken. Het uitgangspunt hierbij is dat een vroegtijdig interveniëren in de verslavingscarrière de kans op een succesvol verbreken daarvan verhoogt, en daarmee bepaalde vormen van alcoholgerelateerde criminaliteit voorkomt.

Het interimrapport van de commissie-Roethof stelt terecht dat drugverslaving een van de causale factoren is achter de sterke toename van de vermogenscriminaliteit in de grote steden in de jaren '70 en '80. Uit recent Nederlands onderzoek blijkt dat diefstal en inbraak circa 42% uitmaken van de illegale activiteiten van zwaar verslaafden; heroïne dealen of bemiddelen daarbij vormen 33%, dealen van andere middelen 9%, heling, oplichting, cheques vervalsen, beroving 9%, prostitutie 6%, souteneurschap en gokken 2% van de illegale activiteiten<sup>32</sup>.

In het drugbeleid kan een onderscheid gemaakt worden tussen primaire drugsproblemen – veroorzaakt door het gebruik van de stof – en secundaire drugsproblemen – veroorzaakt door de sociale context waarin dat gebruik zich afspeelt –. Het beleid van het kabinet is gericht op vermindering van zowel de primaire als de secundaire drugsproblemen. De eerste worden benaderd door het bieden van behandelingsmogelijkheden en methadonverstrekking, de tweede mede in het kader van het jeugdbeleid in de vorm van straathoekwerk, opvangvoorzieningen en maatschappelijk herstelprojecten.

De behandelingsfaciliteiten hebben slechts een beperkt bereik. Daarom is het van belang na te gaan hoe dat bereik kan worden vergroot, bij voorbeeld door behandelingsfaciliteiten te ontwikkelen voor en af te stemmen op specifieke categorieën verslaafden. Zo blijkt uit Amerikaanse gegevens dat residentiële therapeutische gemeenschappen – gemeten naar effecten op crimineel gedrag van cliënten – bij jonge verslaafden en verslaafden met een criminele achtergrond effectiever zijn dan andere hulpverleningsprogramma's. In Nederland vindt de behandeling van verslavingsproblemen hoofdzakelijk plaats door de Consultatiebureaus voor Alcohol en Drugs (CAD's), die ook een reclasseringsfunctie hebben, en verslavingsklinieken. Naar de effecten van deze behandelingen in Nederland dient nader onderzoek te worden gedaan.

Methadonverstrekking kan ook een gunstig effect hebben op de vermogenscriminaliteit van drugsverslaafden. Hoewel veel cliënten die aan methadonprogramma's deelnemen heroïne blijven gebruiken, daalt het niveau van het heroïnegebruik aanzienlijk. Uit bovengenoemd onderzoek van Hoekstra bleek het gemiddeld heroïnegebruik tijdens het doorlopen van het methadonprogramma met 86% te zijn gedaald (van 0,59 gram tot 0,08 gram). In hoeverre dit van directe invloed is op de gepleegde criminaliteit door deze verslaafden is echter onbekend. Beschikt wordt slechts over Amerikaanse gegevens<sup>33</sup>, die als effecten van methadonprogramma's een daling aangeven van 80% van alle misdrijven en een daling van 50% van de ernstige criminaliteit, die de cliënten van die programma's pleegden. In dit verband acht het kabinet evaluatie-onderzoek naar de effecten van methadonprogramma's op onder andere de criminaliteit, overeenkomstig de motie-De Kok (TK 1984–1985, 18 600, VI en XVI, nr. 98), dringend gewenst.

Voorlopig lijkt de conclusie gerechtvaardigd dat zowel intramurale behandelingsfaciliteiten als methadon-onderhoudsprogramma's bijdragen tot het terugdringen van crimineel gedrag van cliënten. Daar het bereik van methadonprogramma's veel groter en de kosten veel lager zijn dan die van intramurale behandeling, kan van de voortzetting van het methadonbeleid van het Ministerie van Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur een substantieel effect op de kleine criminaliteit worden verwacht.

Met betrekking tot de secundaire drugsproblemen wordt – mede in het kader van het jeugdbeleid – door middel van hulpprogramma's gericht op het maatschappelijk herstel van (ex)verslaafden, getracht uitzicht te bieden op werk of enige vorm van zinvolle tijdsbesteding, huisvesting e.d. Dit beleid vormt een remmende factor op crimineel gedrag en biedt de mogelijkheid de levensstijl van de (ex)verslaafden te wijzigen.

<sup>32</sup> Hoekstra, de illegale heroïne markt, Econ. Stat. Berichten, 19/26 dec. 1984.

<sup>33</sup> National Institute on Drug Abuse, Research on the treatment of narcotic addiction – State of the art. Washington DC, 1983.

Het hulpverleningsbeleid is onder meer op een vergroting van de betrokkenheid van algemene hulpvoorzieningen (in het bijzonder de eerstelijnszorg) gericht. Hierdoor zal bij verslavingsproblemen, door eerder signaleren, in een vroeger stadium kunnen worden ingegrepen.

Voorts wordt erop gewezen dat onjuiste meningen over de aard van de drugsproblematiek bijdragen tot processen van uitstoting en afweer van druggebruikers. Deze processen werken resocialisatie van verslaafden tegen. Het is daarom van belang door middel van voorlichting een bijdrage te leveren aan een juiste beeldvorming over de drugsproblematiek.

Het hulpverleningsbeleid wordt voor een belangrijk deel vorm gegeven door lagere overheden door middel van planning en financiering. De afstemming tussen strafrechtelijke interventies en hulpverlening zal derhalve vooral op lokaal niveau gestalte moeten krijgen. De taak van de rijksoverheid is vooral het zoveel mogelijk wegnemen van barrières tussen de betrokken voorzieningen en overheden. Daarom zal het kabinet streven naar:

- een versterking van de rol van het driehoeksoverleg in het lokale drugbeleid;
- een optimale benutting van WVC-voorzieningen voor de reclassering van verslaafde delinquenten;
- een vergroting van de toepassing van detentievervangende behandeling en van dienstverlening.

#### 4.2.5. *Ministerie van Economische Zaken*

Commissie-Roethof, aanbeveling 8.1.5:

*Het ministerie van Economische Zaken en de betreffende beroepsorganisaties dienen in overleg met het ministerie van Justitie minimum-normen te ontwikkelen voor het functionele toezicht in de detailhandel. Bedrijven die weigeren zich aan deze normen te conformeren zonder dat hiervoor redelijke gronden worden aangevoerd, zullen geen aanspraak meer moeten kunnen maken op prioritaire aandacht van de politie.*

De Staatssecretaris van Economische Zaken (P. H. van Zeil) wijst erop dat met betrekking tot de omvang van het bedrag dat jaarlijks door *winkeldiefstal* gedorven wordt, slechts over globale schattingen van deskundigen wordt beschikt. Voor wat winkeldiefstal door klanten betreft zou dit bedrag een half miljard gulden per jaar bedragen. In dit verband verdient het feit dat het Centraal Bureau voor de Statistiek per 1 januari 1984 met zijn statistiek winkeldiefstal is gestopt, vermelding.

Winkeldiefstal vormt naar schatting echter slechts de helft van de totale derving, die nog breuk, foutieve kassa-aanslagen e.d. en ook verduistering door het personeel inhoudt. De verhoudingen tussen de diverse categorieën derving zullen bovendien van branche tot branche verschillen. Ten einde tot een beter inzicht te komen zal het Economisch Instituut voor het Midden- en Kleinbedrijf een enquête houden inzake de kleine criminaliteit, waarbij het verschijnsel winkeldiefstal centraal staat. Bij het CBS leven plannen voor een «Commercial Crime Survey», waarin winkeldiefstal als afzonderlijke categorie zou kunnen worden opgenomen.

De verantwoordelijkheid ten aanzien van de preventie van winkeldiefstal acht de Staatssecretaris van Economische Zaken in de eerste plaats een verantwoordelijkheid van het bedrijfsleven zelf. De staatssecretaris ziet voor zijn departement slechts een verantwoordelijkheid in ondersteunende, doch niet in normstellende en ordenende zin.

#### *Initiatieven van de detailhandel*

In de detailhandel wordt uitvoering gegeven aan de aanbevelingen van de werkgroep Bestrijding Winkeldiefstallen (werkgroep-Bakker), zoals neergelegd in haar rapport van 15 juni 1982, dat bij brief van 12 juli 1983



(17 998, nr. 1) door de Minister van Justitie en de Staatssecretaris van Economische Zaken aan de Tweede Kamer werd aangeboden.

Het bedrijfsleven in de detailhandel beijvert zich, mede naar aanleiding van genoemde aanbevelingen, de winkeldiefstalpreventie te verbeteren door onder meer:

- de (reeds tot stand gebrachte) oprichting van een landelijk informatie- en documentatiecentrum door het Hoofdbedrijfschap Detailhandel (HBD),
- het gezamenlijk inschakelen van beveiligingsbedrijven en
- het organiseren van cursussen voor personeel door plaatselijke samenwerkingsverbanden van ondernemers.

Van recente datum is het initiatief van privaatrechtelijke ondernemingsorganisaties in de detailhandel om, aan de hand van een onder auspiciën van het Hoofdbedrijfschap Detailhandel ontwikkelde «checklist winkeldiefstal», ten behoeve van een stapsgewijze preventieve aanpak voorlichting te verschaffen aan de ondernemers.

Voorts ligt het in de bedoeling om regionale voorlichtingsactiviteiten in samenwerking met de plaatselijke ambtenaren voorkoming misdrijven te ontwikkelen.

#### *Beleidsvoornemens van de Staatssecretaris van Economische Zaken*

Het beleid, gebaseerd op de aanbevelingen van de Werkgroep Bestrijding Winkeldiefstallen, dient te worden voortgezet.

De Staatssecretaris van Economische Zaken is bereid om over de voortgang van het door het bedrijfsleven ontwikkelde beleid voorshands jaarlijks een overzicht te verstrekken. Hij is echter van mening dat enigerlei uitvoering van aanbeveling 8.1.5 van de commissie-Roethof zou leiden tot zeer hoge extra loonkosten voor het bedrijfsleven, die in geen verhouding zouden staan tot de baten voortvloeiend uit het terugdringen van de winkeldiefstallen.

Preventie van winkeldiefstal kan slechts effectief zijn, wanneer deze aanpak vanuit de totale dervingsproblematiek wordt benaderd. Preventieve maatregelen liggen in de eerste plaats op organisatorisch terrein en betreffen vooral een optimale inzet van het aanwezige personeel en een zo overzichtelijk mogelijke indeling en inrichting van de winkel. Hiernaast zijn technopreventieve maatregelen van belang. Dit zijn taken voor het bedrijfsleven zelf.

Conform het advies van de werkgroep-Bakker is de winkeldiefstalproblematiek in het detailhandelsonderwijs opgenomen. De manier waarop het onderwerp winkeldiefstal in de diverse leergangen is verwerkt, loopt uiteen. Daarom zal de Gemeenschappelijke Adviescommissie Detailhandels Onderwijs (GADO) aan de Staatssecretarissen van Economische Zaken en van Onderwijs en Wetenschappen advies uitbrengen over preventie van winkeldiefstal en detailhandelsonderwijs, ten einde tot een betere afstemming tussen de leergangen te komen. Hiernaast wil het Ministerie van Economische Zaken de volgende initiatieven uit het bedrijfsleven ondersteunen:

- het in gang zetten van haalbaarheidsonderzoek inzake bepaalde vormen van technopreventie,
- het ontwikkelen van gerichte vormen van voorlichting aan bedrijven, en
- bevordering van lokale samenwerkingsverbanden tussen winkeliersverenigingen en de plaatselijke instanties met betrekking tot de preventie van winkeldiefstal, eventueel via bemiddeling van de Rijksconsulent Handel, Ambachten en Diensten.

Het kabinet stelt vast, dat er reeds sprake is van een preventief beleid van het bedrijfsleven, met name gericht op onderzoek, voorlichting en onderwijs. Daarnaast wordt het een en ander gedaan op het terrein van de technopreventie. In het eerder genoemde overzicht over de voortgang van dat beleid zal het Ministerie van Economische Zaken aan deze onderdelen aandacht

besteden. Met het oog op het te ontwikkelen beleid op middellang en lange termijn, acht het kabinet het gewenst het beleid zoals dit plaatselijk, wellicht nog in experimentele vorm, gestalte krijgt, op zijn effectiviteit te doen toetsen.

Naar het oordeel van het kabinet ligt het op de weg van de commissie-Roethof om plaatselijk met het bedrijfsleven en de Commissie Winkeldiefstallen van het Hoofdbedrijfsschap Detailhandel proefondervindelijk de kosten en baten na te gaan van de inzet van meer (winkel)personeel ter bestrijding van winkeldiefstallen.

#### 4.2.6. *Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer*

Commissie-Roethof, aanbeveling 8.1.6:

*Het Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer dient in overleg met de Vereniging van Nederlandse Gemeenten adviesnormen te ontwikkelen voor de technische beveiliging voor woonhuizen en gebouwen tegen kleine criminaliteit. Van deze zijde dient tevens te worden bevorderd dat bij de opstelling van streekplannen, bestemmingsplannen, bouwverordeningen e.d. steeds advies wordt ingewonnen over de criminaliteitsaspecten bij bijvoorbeeld de lokale vertegenwoordigers van de politieke organisatie Voorkoming Misdrijven.*

De toenemende criminaliteit komt – zoals uit onderzoek is gebleken – voor in zowel stedelijke openbare open ruimten als openbare besloten ruimten. Tot de open ruimten kunnen parken, groenvoorziening, fiets- en looppaden, bruggen, tunnels, stations en metrohaltes worden gerekend. Tot de besloten ruimten worden galerijen van flats, liften en gemeenschappelijke ruimten van gebouwen gerekend. De criminaliteit waaraan in dit verband gedacht kan worden, betreft enerzijds beschadiging van roerende en onroerende zaken en inbraak in woningen en gebouwen, en anderzijds agressieve geweldsmisdrijven, zoals mishandeling, beroving, aanranding en verkrachting. Deze criminaliteit hangt samen met verschillende factoren waarvan de gebouwde omgeving er slechts een is. Daarom kan zij door het uitsluitend nemen van maatregelen op dat terrein niet worden weggenomen.

Toch zouden ten einde bovenstaande vormen van criminaliteit te voorkomen *planologische maatregelen*, in het bijzonder in het kader van het opstellen van bestemmingsplannen, genomen kunnen worden. Opgemerkt dient evenwel dat in bestemmingsplannen het aspect veiligheid in relatie tot criminaliteit slechts een van de aspecten is die in deze plannen tot uiting kunnen komen en dat, mede uit een oogpunt van deregulering, aan dergelijke plannen een globaler opzet zal worden gegeven. Hierbij komt dat planologische maatregelen ten behoeve van het terugdringen van de kleine criminaliteit voornamelijk op gemeentelijk niveau kunnen worden genomen en niet op rijksniveau. Overigens brengt ook het decentralisatiestreven wat betreft het volkshuisvestingsbeleid beperkingen met zich wat betreft de op rijksniveau ter zake te nemen maatregelen.

Met betrekking tot het nemen van *maatregelen in de technische sfeer* zullen eerst kosten-batenanalyses moeten plaatsvinden om te kunnen bepalen op welk kwaliteitsniveau voorschriften zouden kunnen worden gesteld. Dit houdt verband met de beheersing van de stichtingskosten van woningen en met het streven naar deregulering, waarbij het aantal bouw- en woontechnische voorschriften eerder verminderd dan vermeerderd dient te worden, overigens met behoud van de nodige kwaliteitseisen.

#### *Planologische maatregelen*

De Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer bereidt een notitie voor aan de Tweede Kamer over de kwaliteit van de openbare ruimte in de stad, waarin speciale aandacht wordt besteed aan de sociale veiligheid. Deze notitie wordt opgesteld naar aanleiding van de motie-Van Es (18600, nr. 47) en de motie-Van Nieuwenhoven/Jabaaij

(18 542, nr. 6), waarin het kabinet wordt verzocht te bevorderen dat maatregelen worden genomen – onder meer op het terrein van de ruimtelijke ordening – ter verhoging van de veiligheid van vrouwen en meisjes ten aanzien van seksueel geweld.

De notitie zal een overzicht bieden van ruimtelijke inrichtingsmaatregelen die de onveiligheid in de stedelijke openbare ruimten, die wordt veroorzaakt door crimineel gedrag, kunnen voorkomen of beperken. Onder criminele gedragingen worden in dit verband niet alleen vandalisme, fietsendiefstal, inbraak en bedreiging verstaan, maar ook zwaardere delicten als seksueel geweld en mishandeling.

Ruimtelijke maatregelen die kunnen bijdragen tot preventie, kunnen worden onderscheiden in maatregelen die de betrokkenheid van bewoners bij hun omgeving vergroten, en maatregelen die de gelegenheid voor daders beperken. Voor wat de eerste categorie maatregelen betreft lijkt er een verband te bestaan tussen de schaal van openbare ruimten en betrokkenheid: mensen zullen zich eerder inzetten voor kleinschalige openbare ruimten dan voor grootschalige. De tweede categorie maatregelen richt zich vooral op onoverzichtelijke en niet-zichtbare plekken, zoals tunnels, bushaltes, bouwterreinen, plekken waar huizen ver van elkaar staan of niet op de straat uitkijken. Ook de staat van onderhoud van bebouwing is van belang: waar deze goed is, roept dit minder agressie op dan wanneer sprake is van verval en leegstand.

Bezien zal worden in hoeverre in dit kader aanvullend onderzoek moet worden verricht. Daarbij kan ook worden gedacht aan het in gang zetten van proefprojecten waarin de opgedane bevindingen in de praktijk kunnen worden getoetst. Het kabinet doet een beroep op de gemeenten de daaruit afgeleide beleidsaanbevelingen te betrekken bij het opstellen van structuur-, bestemmings- of bouwplannen en stadsvernieuwingsprojecten.

Het planologisch beleid van de provincies is in dit opzicht van minder belang. Op gemeentelijk niveau wordt het gebruik van gronden, in het bijzonder in de bebouwde omgeving, meer in details geregeld.

#### *Technische maatregelen*

In 1983 is een onderzoek verricht naar bouwkundige maatregelen ter voorkoming van schade door misdrijven zoals diefstal, inbraak, vandalisme en geweldpleging. Uit het onderzoek, dat beperkt bleef tot overheids- en voor het publiek openstaande gebouwen, blijkt dat de omvang van schade ten gevolge van bovengenoemde misdrijven de laatste jaren sterk is toegenomen. Geconcludeerd wordt voorts dat het uitsluitend treffen van bouwkundige voorzieningen weinig effect heeft.

Intussen is een aanvang gemaakt met het onderzoek «Criminaliteit en gebouwde omgeving». Dit onderzoek richt zich op de relatie tussen criminaliteit zoals vandalisme, inbraak, brandstichting en geweldpleging enerzijds en de gebouwde omgeving anderzijds. Het omvat zowel de woningbouw als de utiliteitsbouw. Doelstelling van het onderzoek is te komen tot een handleiding voor ontwerpers, beheerders en bestuurders. Afhankelijk van de resultaten van het onderzoek, dat begin 1986 voltooid zal zijn, en van de financiële middelen zal een experimentele fase volgen, waarbij op basis van de handleiding in een beperkt aantal complexen preventieve maatregelen zullen worden uitgevoerd, die op hun effecten zullen worden getoetst. Verder wordt bij het bouwen van overheidsgebouwen een pakket van maatregelen tegen graffiti, insluipingen, vernielingen, diefstal en onbevoegd binnentreden toegepast. Indien na de bouw nog steeds dergelijke kleine criminaliteit voorkomt, worden in de regel alsnog aanvullende maatregelen genomen.

In het algemeen is het beleid van het Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer gericht op voorlichting van gemeenten en bouwparticipanten.

#### 4.2.7. Ministerie van Binnenlandse Zaken

Commissie-Roethof, aanbeveling 8.1.10:

*Door de Ministeries van Binnenlandse Zaken en Justitie en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten dient krachtig te worden bevorderd dat door het lokale driehoeksoverleg geïntegreerde actieprogramma's worden ontwikkeld ter bestrijding van de kleine criminaliteit die een evenwichtige combinatie zijn van bestuurlijke, politieke en justitiële maatregelen. Mede voor dit doel dient het driehoeksoverleg zo snel mogelijk een formele basis in de Politiewet te krijgen.*

De verantwoordelijkheid van de Minister van Binnenlandse Zaken voor het tegengaan van de kleine criminaliteit kent twee invalshoeken:

- de verantwoordelijkheid voor de openbare orde en veiligheid en - daaruit voortvloeiend - het scheppen van voorwaarden ten behoeve van de publiekrechtelijke lichamen met het oog op hun zorg voor de openbare orde en de voorkoming van de kleine criminaliteit;
- de verantwoordelijkheid voor de gemeentelijke politiekorpsen.

#### *Invulling van de verantwoordelijkheden*

Mede gezien de eigen verantwoordelijkheid van de burgemeester op het terrein van de openbare orde en veiligheid heeft de Minister van Binnenlandse Zaken zich in het verleden voornamelijk beperkt tot de incidentele benadering. Bij deze incidenten is zijn bemoeienis gestoeld op wettelijke bevoegdheden (bijstand e.d.) en politieke aanspreekbaarheid op dit terrein.

De laatste jaren is een meer preventief beleid ontwikkeld dat, structureel en begeleidend, verstoringen van openbare orde en veiligheid die verband houden met aandachtsvelden die mede of primair tot de verantwoordelijkheid van andere departementen behoren, tracht te voorkomen. Hiertoe werden door de Minister van Binnenlandse Zaken organisatorische en personele voorzieningen binnen het eigen departement getroffen.

Hoewel er met betrekking tot de verantwoordelijkheid voor de gemeentelijke politiekorpsen geen directe relatie gelegd is tussen deze (beheers)verantwoordelijkheid en de bestrijding van de criminaliteit, is een aantal beleidsmaatregelen getroffen die hierop een gunstig effect hebben. Hierbij valt te denken aan de ontwikkeling van politieke beleidsplannen, experimenten met wijkteams, verbreding van de surveillancetaak en voortgang op het gebied van de automatisering, hetgeen de politie enerzijds meer tijd geeft voor de primaire taken en anderzijds de afhandeling van bij voorbeeld bekeuringen vergemakkelijkt.

#### *Verantwoordelijkheid van de lokale overheid*

Bij de besluitvorming over een zo doelmatig mogelijke inzet van het bestuurlijk instrumentarium van de lokale overheid dient een juiste afweging van uiteenlopende belangen plaats te vinden. Voorwaarde daarvoor is het bestaan van een overlegstructuur, waarin alle door de gemeente te behartigen belangen - of die nu liggen op het terrein van de verkeersorde, het openbaar vervoer, de gemeentelijke planologie en stadsvernieuwing, de jeugd- en welzijnszorg, sport- en recreatievoorzieningen, het onderwijs of het vestigingsbeleid voor bedrijven - in samenhang worden beschouwd met het belang van de handhaving van openbare orde en veiligheid en de voorkoming van criminaliteit en waar mogelijk aan de behartiging van dat laatste belang mede dienstbaar worden gemaakt.

Een overlegstructuur als hier bedoeld zal effectief kunnen zijn naarmate gemeenten op grote schaal tot het opstellen van geïntegreerde bestuurlijke-justitiële criminaliteitsbeheersingsplannen overgaan, zoals thans reeds in een enkele gemeente is geschied. Het opstellen van dergelijke plannen zal in nauwe samenwerking tussen het gemeentebestuur en het openbaar ministerie en de politie dienen te geschieden.

In de uitvoering, bewaking en bijstelling van gemeentelijke geïntegreerde criminaliteitsbeheersingsplannen zal het driehoeksoverleg een kernfunctie te vervullen hebben. Dit verlangt een bredere inbreng van de kant van het bestuur dan tot nu toe gebruikelijk is. De burgemeester zal hierbij als voorzitter van de raad en van het college B&W een spilfunctie hebben uit te oefenen.

De gemeentelijke autonomie en de wijze van politieke besluitvorming op gemeentelijk niveau ten volle eerbiedigend, acht de Minister van Binnenlandse Zaken het toch van belang dat de centrale overheid de gemeenten in staat stelt een eigen op criminaliteitspreventie gericht beleid tot ontwikkeling te kunnen brengen of te kunnen voortzetten. Dit houdt in dat de centrale overheid, waaronder het Ministerie van Binnenlandse Zaken, voor dit doel aanspreekbaar moet zijn voor de lagere overheden en waar mogelijk ruimte moet scheppen om bepaalde op gemeentelijk niveau ontwikkelde initiatieven en experimenten vrij baan te geven.

Voorts acht de Minister van Binnenlandse Zaken het op zijn weg liggen om – in nauwe samenspraak met zijn ambtgenoot van Justitie – in aangelegenheden die voor meer dan een gemeente van belang kunnen zijn, in overleg met de VNG en andere betrokken organisaties, een coördinerende rol te vervullen. Zulks kan bijdragen tot een zo doelmatig mogelijke inzet van de in dergelijke omstandigheden beschikbare beleidsinstrumenten.

#### *Toekomstige activiteiten*

Een overleg met de VNG, gericht op het stimuleren van de lokale overheden ten aanzien van preventie en bestrijding van de kleine criminaliteit, zal binnenkort van start gaan. Hierbij zal het ontwerpen van geïntegreerde actieprogramma's een belangrijk onderwerp van gesprek zijn. In het bijzonder zal onderzocht worden welke gemeenten belangstellend zijn om, desgewenst in nauwe samenwerking met de VNG, op basis van de grondgedachten van de commissie-Roethof op korte termijn een dergelijk actieprogramma op te zetten. Ook zal worden nagegaan in welke gemeenten een aantal van de elders in dit hoofdstuk aangeduide proefprojecten kan worden verwerkt.

De commissie politieke beleidsplanning, onder voorzitterschap van de burgemeester van Rotterdam, is verzocht aandacht te besteden aan de noodzaak van een goede afstemming tussen politieke en bestuurlijke (actie) beleidsprogramma's en dit in haar advisering te betrekken.

In dit verband zullen de ministeries van Binnenlandse Zaken en van Justitie in overleg met de politie-organisaties het initiatief nemen om te komen tot een additionele opleiding van (leidinggevende) politie-ambtenaren, opdat ook van die zijde op effectieve wijze kan worden meegewerkt aan de opstelling en uitvoering van geïntegreerde actieprogramma's. Ten slotte zal het bovengenoemde overleg met de VNG op langere termijn dienen uit te monden in een effectieve coördinatiestructuur waarbij, aansluitend op de verantwoordelijkheden van de lokale overheden, concreet gewerkt kan worden aan vraagstukken die de lokale belangen te boven gaan, van gemeenschappelijke aard zijn en gericht op voorkoming en bestrijding van de kleine criminaliteit.

#### *4.2.8. Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid*

##### *Het werkgelegenheidsbeleid*

De Minister van Sociale Zaken onderschrijft de genuanceerde analyse van de commissie-Roethof ten aanzien van de mogelijke samenhang tussen jeugdwerkloosheid en criminaliteit. Op grond hiervan levert het beleid ter bestrijding van de jeugdwerkloosheid langs indirecte weg tevens een bijdrage aan het beleid ter voorkoming van kleine criminaliteit. Vanuit een andere invalshoek wordt binnen het werkgelegenheidsbeleid aan de bestrijding van de jeugdwerkloosheid overigens reeds hoge prioriteit gegeven.

Commissie-Roethof, aanbeveling 8.1.9:  
*Het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid dient binnen het kader van het werkgelegenheidsbeleid prioriteit te geven aan de ondersteuning van het in dit rapport aanbevolen beleid.*

De commissie-Roethof adviseert voorts meer personeel met een partiële toezichthoudende taak aan te stellen en verwijst in het bijzonder naar functiegebonden toezichthouders zoals onderwijzers, leraren, tram- en busconducteurs, conciërges, bewakers van stallingen, parkwachters e.d.

De Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid is van oordeel dat in eerste instantie de creatie van normale arbeidsplaatsen dient te worden overwogen. De verantwoordelijkheid hiervoor ligt in beginsel bij particuliere en overheidsorganisaties en, voor zover de rijksoverheid erbij betrokken is, bij de vakdepartementen.

Daarnaast kan worden gerefereerd aan het terugploegexperiment in de bouw, waarbij in de werkgelegenheidsprojecten, met behulp van uitkeringen, langdurig werklozen tijdelijk worden ingezet. In een aantal van deze projecten worden, op initiatief van betrokken gemeentebesturen, reeds voorzieningen getroffen die kunnen bijdragen tot de bestrijding van het voetbalvandalisme (bouw van supportershomes). Het terugploegexperiment loopt dit jaar af. Voortzetting van het experiment is onder meer afhankelijk van de zeer binnenkort te voltooien evaluatie.

Een ontwikkeling die naar de mening van het kabinet in dit verband de aandacht verdient, is de thans in voorbereiding zijnde Wet onbeloonde arbeid uitkeringsgerechtigden (WOAU). Deze wet beoogt een wettelijk kader te bieden voor alle vormen van werken met behoud van uitkering. Indien bij projecten ter voorkoming van de kleine criminaliteit werklozen met behoud van uitkering in het kader van het functioneel toezicht worden aangesteld, zullen daarbij de bepalingen van de WOAU in acht genomen dienen te worden. De voorgenomen werkingssfeer en de mogelijkheden van de WOAU zijn in hun algemeenheid ruim genoeg om dergelijke projecten mogelijk te maken. Een uiteindelijk oordeel ter zake is echter voorbehouden aan de betrokken regionale toetsingscommissie, waaraan concrete plannen ter toetsing moeten worden voorgelegd.

#### 4.2.9. Ministerie van Verkeer en Waterstaat (verkeer)

##### *Bestrijding van de kleine verkeerscriminaliteit*

Commissie-Roethof, aanbeveling 8.2.1:

*Bij de vaststelling van nieuwe verkeersvoorschriften en de plaatsing van verkeerstekens die verplichtingen en verboden inhouden voor de weggebruikers, dient grote terughoudendheid te worden betracht. Bij de besluitvorming hieromtrent dienen de vier criteria van de subcommissie verkeer, die een uitwerking vormen van de aanbevelingen van de commissie-Geelhoed, consequent te worden toegepast.*

De vier criteria van de subcommissie verkeer van de commissie-Roethof, die een uitwerking vormen van de aanbevelingen van de commissie-Geelhoed, luiden – in het kort – als volgt:

1. Het moet vaststaan dat de regel of het geplaatste teken door het gros der weggebruikers *vrijwillig* zal worden nageleefd.
2. De regel of het teken moet door de politie kunnen worden *gehandhaafd*.
3. Politie, openbaar ministerie en rechterlijke macht moeten in staat zijn de verkeerszaken te verwerken.
4. Het verkeersbeleid en de daaruit voortspruitende wetgeving dienen in de pas te lopen met het overige overheidsbeleid met betrekking tot het wegverkeer.

Het kabinet constateert dat deze criteria aansluiten bij de uitgangspunten van dit beleidsplan. Het acht de aanvaardbaarheid van de verkeersvoorschriften voor de weggebruikers van het grootste gewicht en hecht zeer aan het eerste criterium dat de vastgestelde verkeersregels en geplaatste

verkeerstekens vrijwillig door de weggebruikers worden nageleefd. Een meer terughoudende opstelling inzake de vaststelling van verkeersregels en plaatsing van verkeerstekens zou het mogelijk kunnen maken dat de eerbiediging van de verkeersvoorschriften weer gaat toenemen. Dit is vooral van belang voor de verkeersveiligheid.

Bij een grotere bereidheid van de weggebruikers om de verkeersvoorschriften na te leven kan het toezicht door de politie op een geringer aantal overtreders worden geconcentreerd. Aldus kan het politie-optreden meer gericht en daarmee effectiever worden dan thans het geval is. Op grond van het bovenstaande kan met deze aanbeveling worden ingestemd.

Naar het oordeel van het kabinet zou aan deze aanbeveling het best gevolg kunnen worden gegeven door bij de in de toelichting van voorstellen van wet en van algemene maatregelen van bestuur te vermelden dereguleringsaspecten in het bijzonder van een toetsing aan de hier bedoelde criteria te doen blijken.

Met betrekking tot de plaatsing van verkeerstekens die verplichtingen en verboden inhouden voor de weggebruikers is, voor zover het de rijkswegen betreft, de Minister van Verkeer en Waterstaat voornemens aan deze aanbeveling gevolg te geven in het kader van de motivering van de betrokken verkeersbesluiten. Het kabinet doet een beroep op de beheerders van de provinciale en van de gemeentelijke wegen deze gedragslijn eveneens te volgen. De Minister van Verkeer en Waterstaat zal op korte termijn hierover in contact treden met provincies en gemeenten. Nader zal worden gezien of het gewenst is een en ander een wettelijke grondslag te geven.

#### *Analyse van verkeersregels en verkeerstekens*

Commissie-Roethof, aanbeveling 8.2.2:

*Het Ministerie van Verkeer en Waterstaat dient op korte termijn een begin te maken met een nadere analyse van het huidige bestand aan verkeersregels en verkeerstekens ten einde te schrappen wat bij nadere beschouwing kan worden gemist en aanpassingen door te voeren waar een te veel aan verfijning de effectiviteit van de regelgeving in de weg staat.*

Het kabinet kent aan deze aanbeveling veel waarde toe. De Minister van Verkeer en Waterstaat heeft een herziening in voorbereiding van het Reglement verkeersregels en verkeerstekens, ten einde dit reglement aan te passen aan de in 1968 en daarna tot stand gekomen verkeersverdragen. Tevens wordt gewerkt aan de vervanging van het Wegenverkeersreglement door een geheel nieuw voertuigreglement. Tussen beide wetgevingsprojecten bestaat een nauwe samenhang.

De Minister van Verkeer en Waterstaat zal in het wetgevingsprogramma nadrukkelijk prioriteit toekennen aan het dereguleren van deze beide regelingen, opdat deze wetgevende arbeid binnen redelijk korte termijn zal kunnen worden voltooid.

#### *Toepassing van verkeerstekens*

Commissie-Roethof, aanbeveling 8.2.3:

*De wegbeheerders (rijk, provincies, gemeenten e.d.) dienen ieder op hun terrein na te gaan of de toepassing van verkeerstekens in het licht van de onder 1 bedoelde vier criteria kan worden teruggebracht tot het noodzakelijke minimum. De effecten hiervan dienen in een of meer plaatselijke experimenten te worden onderzocht.*

Het kabinet onderschrijft deze aanbeveling en is van oordeel dat het aantal verkeerstekens tot een minimum moet worden teruggebracht.

De Minister van Verkeer en Waterstaat heeft het voornemen ten aanzien van de op de rijkswegen geplaatste verkeerstekens te doen bezien of deze voldoen aan de in aanbeveling 8.2.1 genoemde criteria, en de verkeerstekens

te verwijderen of door andere te vervangen indien dat niet het geval zou zijn. Zij zal in contact treden met de provinciale en gemeentelijke besturen ten einde te bevorderen dat met betrekking tot de provinciale en gemeentelijke wegen tot eenzelfde gedragslijn wordt overgegaan. Op te merken valt dat het verkeer soms beter beïnvloed wordt door een adequate aanpassing van de weg (bij wijze van voorbeeld kan worden gewezen op inrichtingseisen voor woonerven en 30 km-straten) dan door het gebruik van verkeerstekens.

Het kabinet is met de commissie-Roethof van oordeel dat de effecten van het terugbrengen van het aantal verkeerstekens in plaatselijke experimenten moet worden onderzocht. Overwogen wordt te experimenteren met een verkeerstekenarme wijk of gemeente.

De evaluatie van dergelijke experimenten zou onder auspiciën van Verkeer en Waterstaat en de commissie-Roethof kunnen plaatsvinden.

#### *Effectiviteit van regelgeving*

Commissie-Roethof, aanbeveling 8.2.4:

*Het Ministerie van Verkeer en Waterstaat dient de nodige initiatieven te ontwikkelen ten einde meer samenhang en sturing te brengen in de diverse onderzoeken met betrekking tot het verkeer. Hierbij dient bijzondere aandacht te worden besteed aan onderzoeken met betrekking tot de effectiviteit van de regelgeving en de handhaving daarvan.*

Opgemerkt wordt dat in het kader van het Nationaal Plan voor de Verkeersveiligheid een onderzoek naar inzicht en gedrag met betrekking tot verkeersvoorschriften (maatregel 314-1) wordt uitgevoerd. Voorts wordt een demonstratieproject «Gericht verkeerstoezicht» door de politie uitgevoerd.

Ten einde een efficiënte handhaving van de wetgeving te bevorderen wordt thans het rekencentrum van de Rijksdienst voor het wegverkeer uitgebreid tot een functioneel rekencentrum. Naast het geautomatiseerde kentekenregister zal dit centrum een geautomatiseerd register gaan bevatten omtrent de afgesloten verzekeringen tegen wettelijke aansprakelijkheid voor de met motorrijtuigen veroorzaakte schade, een geautomatiseerd register van voor voertuigen afgegeven goedkeuringen, alsmede een geautomatiseerd centraal register van de afgegeven rijbewijzen.

#### *Maximumsnelheid op autosnelwegen*

Commissie-Roethof, aanbeveling 8.2.5:

*Bij de besluitvorming over het al dan niet in stand laten van de huidige maximumsnelheid op autosnelwegen dient het aspect van de handhaving meer nadruk te krijgen.*

Het kabinet constateert dat bij deze aangelegenheid het accent wordt gelegd bij de handhaving. Naast dit aspect spelen echter ook nog andere overwegingen een rol, hetgeen de commissie-Roethof in hoofdstuk 7 van het interimrapport eveneens naar voren brengt.

Het kabinet is van oordeel dat bij de besluitvorming over dit vraagstuk de in aanbeveling 8.2.1 genoemde toetsingscriteria dienen te worden gehanteerd.

#### *Alcoholontmoedigingsbeleid*

Commissie-Roethof, aanbeveling 8.2.10:

*De ontwikkeling van een ontmoedigingsbeleid met betrekking tot het gebruik van alcohol, in het bijzonder met het oog op de bestrijding van het rijden onder invloed, dient met voorrang ter hand te worden genomen. Daarbij dient aandacht te worden besteed aan het stimuleren van de nodige sociale controle in de persoonlijke sfeer en bij de horecabedrijven. Bij de invoering van de ademanalyse voor bewijsdoeleinden dienen de werklasteffecten voor politie en justitie zorgvuldig te worden meegewogen.*



Het kabinet heeft over het ontmoedigingsbeleid op het terrein van alcohol en verkeer zijn standpunt reeds aan de Tweede Kamer meegedeeld (brief van de Staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat van 14 augustus 1984, 18 497, nr. 1). Daarin wordt het uitgangspunt van een ontmoedigingsbeleid onderschreven en wordt aangegeven hoe deze aanbeveling moet worden uitgevoerd. Aan dit beleid werd onder 4.2.4 reeds aandacht besteed.

Voorts zal in de memorie van toelichting bij het binnenkort bij de Tweede Kamer in te dienen wetsontwerp tot wijziging van de Wegenverkeerswet houdende invoering van de ademanalyse uitgebreid worden ingegaan op de werklusteffecten van deze opsporingsmethode voor politie en justitie.

#### 4.2.10. *Tussenbalans*

Met het bovenstaande is, wellicht voor het eerst, een actueel overzicht gegeven van de verantwoordelijkheden van de verschillende sectoren van de centrale overheid voor en hun bemoeienis met onderdelen van het overheidsbeleid die in verband staan met het beheersbaar maken van de kleine criminaliteit. Dit overzicht geeft een betrekkelijk hybridisch beeld en bevestigt het aanvankelijke vermoeden dat er op vele gebieden ruimte is voor de ontwikkeling van een actiever, op de terugdringing van de criminaliteit gericht beleid. Dikwijls bestaat er, voordat men zich kan binden tot integrale uitvoering van de door de commissie-Roethof aanbevolen gedragslijnen, behoefte aan voorbereidend onderzoek aan de hand van proefprojecten. Voor dit doel heeft het kabinet besloten voor de periode tot en met 1990 45 miljoen gulden ter beschikking te stellen, op te nemen op de begroting van het Ministerie van Justitie en te besteden in overleg met de andere betrokken departementen.

Voorts heeft het in gang gezette interdepartementale overleg aan het licht gebracht dat het nodig is de verschillende deelactiviteiten van de afzonderlijke departementen meer gestructureerd dan tot nu toe in elkaars verband te beschouwen en waar mogelijk te coördineren en op elkaar af te stemmen. Ook in dit opzicht geldt dat het preventiebeleid van de centrale overheid aan eisen van consistentie behoort te voldoen.

De vraag rijst hoe een en ander in het vat te gieten. Herhaaldelijk is in deze nota reeds benadrukt, dat de noodzakelijke terugdringing van de massale kleine criminaliteit een zaak is die niet alleen tot de verantwoordelijkheid van de centrale overheid behoort, maar waartoe vooral een inzet van de lokale overheden, van maatschappelijke organisaties en van de burger moet worden verlangd. Op welke wijze daaraan door de lagere overheden invulling kan worden gegeven is in paragraaf 4.2.7 beschreven. In de inspanningen die maatschappelijke organisaties zich in dezen willen en kunnen getroosten, bestaat op dit moment nog onvoldoende inzicht.

De commissie-Roethof rekent het zich tot haar taak te trachten dit inzicht te verwerven en in kaart te brengen. Dit is nodig wil de commissie in staat zijn om aan het derde onderdeel van haar taakopdracht – het aangeven van wegen die tot een verbeterde aanpak bij de voorkoming en bestrijding van de kleine criminaliteit kunnen leiden – te voldoen. Het ligt voor de hand dat waar de commissie lagere overheden en maatschappelijke organisaties aanspreekt op hun verantwoordelijkheden in dezen, die instanties in de uiteindelijke structurering van een verbeterde aanpak vertegenwoordigd zullen moeten zijn. De voorstellen daartoe van de commissie ziet het kabinet met grote belangstelling tegemoet.

Intussen meent het kabinet dat in afwachting daarvan de eerste stappen dienen te worden gezet om te komen tot een verdere intensivering van de aandacht en verbetering van de onderlinge afstemming van de verschillende activiteiten bij de centrale overheid. Dat is in feite waarop de commissie-Roethof in aanbeveling 8.1.20 van haar interimrapport nu reeds aandringt:

*De Minister van Justitie dient zowel in het ambtelijke overleg als in de ministerraad een coördinerende rol te vervullen met betrekking tot de*

*verwezenlijking en evaluatie van het interdepartementale beleid ter bestrijding van de kleine criminaliteit. Ook voor de coördinatie van de overige bestuurlijke maatregelen zullen voorzieningen moeten worden getroffen, bijvoorbeeld bij het ministerie van Binnenlandse Zaken.*

In het licht daarvan zullen binnen het departement van Justitie op korte termijn de nodige organisatorische voorzieningen worden getroffen om te komen tot een verruiming van de aandacht en verantwoordelijkheid van dat departement voor de mogelijkheden tot criminaliteitspreventie.

Voor wat betreft de taak van en organisatorische voorzieningen binnen het departement van Binnenlandse Zaken zij verwezen naar paragraaf 4.2.7.

Tevens zullen de interdepartementale contacten, die naar aanleiding van de standpuntbepaling omtrent de aanbevelingen van de commissie-Roethof zijn gelegd, worden geïnstitutionaliseerd. De functie van deze voortgezette interdepartementale contacten is de verzekering en bewaking van de voortzetting van het in gang gezette beleid van alle betrokken departementen, de sturing en financiering van verschillende projecten en waar nodig het tot stand brengen van een prioriteitenafweging, het doen evalueren van projecten en experimenten, het nader invullen en afbakenen van de departementale verantwoordelijkheden en het onderhouden van contacten met de lagere overheden en, waar dat aangewezen lijkt, met maatschappelijke organisaties. In hoofdstuk 5 wordt nader op deze conclusie ingegaan.

### **4.3. De bestuursondersteunende en de zelfstandig preventieve taak van politie en justitie**

In de voorgaande paragraaf is ingegaan op de bestuurlijke inspanningen die kunnen en moeten worden geleverd ter voorkoming van de kleine criminaliteit. In aansluiting daarop wordt in deze paragraaf de aandacht meer gericht op de taken die politie en justitie op dit terrein hebben te vervullen. Voordat de maatregelen die meer in het bijzonder politie en justitie aangaan, worden besproken, komt onder A aan de orde op welke wijzen op lokaal zowel als landelijk niveau een zo goed mogelijke afstemming kan worden bewerkstelligd tussen de bestuurlijke inspanningen enerzijds en de door politie en justitie te ontplooien activiteiten anderzijds. Deze activiteiten kunnen in de eerste plaats van louter het bestuur ondersteunende aard zijn; hiervan worden onder A enkele voorbeelden genoemd. Onder B worden vervolgens de maatregelen besproken ter zake van een tweede soort activiteiten die voor rekening van politie en justitie komen, te weten hun zelfstandig te vervullen preventieve taken. Ten slotte moeten politie en justitie zorgdragen voor de noodzakelijke strafrechtelijke interventies, ofwel ten einde het strafrechtelijk sluitstuk voor de bestuurlijke inspanningen ter preventie van de kleine criminaliteit te waarborgen, ofwel om op te treden tegen zwaardere vormen van criminaliteit, welk optreden – zoals reeds eerder werd uiteengezet – een exclusieve taak van deze instanties is. De maatregelen betreffende deze strafrechtelijke interventies worden vermeld in paragraaf 4.4, die geheel is gewijd aan het functioneren van de strafrechtspleging.

#### **A. AFSTEMMING BESTUURLIJKE EN POLITIËLE/JUSTITIËLE ACTIVITEITEN**

##### *Politiële beleidsplannen*

Onderdeel van de in de vorige paragraaf (punt 4.2.7) beschreven geïntegreerde bestuurlijke-justitiële criminaliteitsbeheersingsplannen vormt het politieke beleidsplan, waarin de taak van de politie bij de aanpak van de criminaliteit – in samenhang met en als onderdeel van het meer omvattende plan – wordt beschreven. De commissie-Peper heeft thans de politieke beleidsplanning in studie. Haar adviezen zullen een belangrijke bijdrage

kunnen vormen voor het ontwikkelen van deze plannen op lokaal niveau; de centrale overheid zal het opstellen van deze plannen stimuleren door het waar mogelijk bieden van ondersteuning.

### *Driehoeksoverleg*

Aan het lokale driehoeksoverleg komt een centrale plaats toe bij het ontwikkelen van de geïntegreerde bestuurlijke-justitiële beleidsplannen. Het driehoeksoverleg zal – zo werd reeds betoogd onder punt 4.2.7 – met het oog daarop in het bijzonder een bredere bestuurlijke inbreng behoeven.

De beleidsplanning zal mede gestalte moeten krijgen tegen de achtergrond van een evenwichtige verdeling van de beschikbare capaciteit over preventieve en repressieve politietaken en de sterkte van de verschillende onderdelen. Deze taak- en sterktebepaling is vooral ook van belang in het licht van de ontwikkeling naar deconcentratie en despecialisatie die binnen de Nederlandse politie gaande is. Deze ontwikkeling wordt positief gewaardeerd. Toch zal aan een goede instructie van de politie en aan het verzekeren van een adequate sterkte van de recherche en van de jeugdpolitie de nodige aandacht moeten worden besteed.

Mede in het licht van het voorgaande dient het driehoeksoverleg bij de nadere herziening van de Politiewet een deugdelijke wettelijke basis te krijgen.

### *Informatievoorziening*

Bij het ontwikkelen van de bovenbedoelde beleidsplannen, en ook overigens, zullen openbaar ministerie, bestuur en politie de behoefte hebben aan gedetailleerde informatie over de criminaliteit in de desbetreffende gemeente. Door de commissie-Messchaert is indertijd een systeem ontwikkeld, dat voorziet in een goede informatievoorziening en -uitwisseling tussen de partners in het driehoeksoverleg. De commissie-Pfeil heeft tot taak de – inmiddels op veel plaatsen verwezenlijkte – invoering van de door de commissie-Messchaert aanbevolen werkwijze te begeleiden en het functioneren ervan te evalueren. Voor zover nodig zal het kabinet de uitbouw van deze informatievoorziening, ook op bovenlokaal niveau, bevorderen.

### *Andere overlegkaders*

In het bijzonder inzake bovenlokale vormen van criminaliteit kan het aangewezen zijn het overleg tussen samenleving en bestuur enerzijds en politie en justitie anderzijds op eigen leest te schoeien. Voorbeelden hiervan zijn het in de vorige paragraaf besproken landelijk overleg bestrijding voetbalvandalisme en het gestructureerde overleg op landelijk niveau tussen bijzondere opsporingsdiensten, betrokken vakdepartementen en openbaar ministerie.

### *Informatie-uitwisseling openbaar ministerie-bestuur*

Op verschillende beleidsterreinen kan het uitwisselen van informatie tussen het openbaar ministerie en het betrokken bestuur of de maatschappelijke organisaties die zich op dat terrein bewegen, buitengewoon goede diensten bewijzen. Benadrukt zij dat zodanige informatie-uitwisseling pas kan plaatsvinden nadat een zorgvuldige afweging heeft plaatsgevonden tussen de daarmee gemoeide belangen en het recht van de individuele burger op bescherming van zijn persoonlijke levenssfeer. Inzake de informatie-uitwisseling zijn aanbevelingen gedaan in het eindrapport van de interdepartementale stuurgroep misbruik en oneigenlijk gebruik (ISMO).

Verder kan hier worden gewezen op de in frequentie en intensiteit toenevende contacten tussen bestuur en justitie op het terrein van de handhaving van het milieurecht. In het kader van de bestrijding van voetbalvandalisme ten slotte streeft de Koninklijke Nederlandse Voetbalbond er naar voetbalvandalen door middel van een privaatrechtelijk toegangsverbod van de voetbalstadions uit te sluiten. Na bespreking in de vergadering van procureurs-generaal heeft de Minister van Justitie er in beginsel mee ingestemd dat de politie, onder verantwoordelijkheid van het openbaar ministerie, met het oog op een dergelijk toegangsverbod de KNVB of de desbetreffende voetbalclubs op de hoogte stelt van onder meer de personalia van verdachten ter zake van voetbalvandalisme. Op korte termijn zal met de KNVB worden overlegd over de praktische uitvoering hiervan.

#### *Andere dan strafrechtelijke handhaving*

In het licht van de visie van het kabinet op een gedifferentieerde afdoening van strafbare feiten, werd hierboven al gewezen op het belang van de privaatrechtelijke schaderegeling tussen dader en slachtoffer van kleine criminaliteit; tevens werd gewag gemaakt van de voetbalclubs die langs privaatrechtelijke weg voetbalvandalen de toegang tot stadions ontzeggen.

Op andere gebieden zullen bestuurlijke maatregelen van toezicht en controle en administratieve sancties in de plaats kunnen komen van, en ten minste even effectief zijn als strafrechtelijke rechtshandhaving. Duidelijke voorbeelden hiervan kunnen worden ontleend aan de bestrijding van misbruik en fraude op het terrein van de belastingen en de sociale zekerheid. Zo werden in de Staatscourant van 22 januari 1985, nr. 15, de landelijk uniforme uitgangspunten voor de opsporing en vervolging van belastingdelicten op grond van artikel 68 Algemene wet inzake rijksbelastingen (AWR) gepubliceerd, die het resultaat zijn van een afstemming van de fiscale en strafrechtelijke rechtshandhaving en waarbij slechts een beperkt gedeelte van de overtredingen van artikel 68 AWR aan de strafrechter zal worden voorgelegd. In dit verband verdient tevens vermelding de soortgelijke richtlijnen van eerder datum inzake de aangifte van sociale zekerheidsfraude.

#### *Aangifteplicht*

Het wetsvoorstel tot herziening van de aangifteplicht van ambtenaren (18 054) biedt het openbaar ministerie een instrument om de aangiftestroom van de zijde van de (semi-)overheidsorganen, te beïnvloeden. Op deze wijze kan ook rekening worden gehouden met de verwerkingscapaciteit van het strafrechtelijk systeem.

## B. DE ZELFSTANDIG PREVENTIEVE TAAK VAN POLITIE EN JUSTITIE

### *Voorkoming misdrijven*

Het preventiebeleid bij de politie zelf zal, parallel aan de inspanningen van samenleving en bestuur, moeten worden geïntensiveerd en geïntegreerd binnen de uitvoering van de gehele politietaak. Met het oog daarop dient de functie van ambtenaar voorkoming misdrijven door interne herschikkingen van de huidige personeelsinzet te worden uitgebouwd in kwalitatieve en kwantitatieve zin. Ook de vorming en opleiding van de politiefunctionarissen dient hierop te worden ingericht. Bovendien zal de ondersteuning en coördinatie door de regionale bureaus en het landelijk bureau voorkoming misdrijven hierop aan moeten sluiten.

## *Surveillance en controle*

De politie kan door surveillance en controle-acties een belangrijke bijdrage leveren tot voorkoming van misdrijven en tot normbevestiging. De politieke inspanningen zullen wat deze activiteiten betreft worden geïntensifieerd. Voor zover nodig zullen technieken worden ontwikkeld om de effectiviteit hiervan te vergroten. Hierbij valt te denken aan de zogenaamde projectsurveillance, die wordt gebaseerd op gegevens omtrent het veelvuldig voorkomen van criminaliteit op bepaalde plaatsen.

Tevens zullen controlestrategieën verder worden ontwikkeld, waarbij er voor moet worden gewaakt dat deze niet alleen – vanzelfsprekend – binnen de grenzen van de rechtsstaat blijven, maar de burger ook zo min mogelijk overlast bezorgen.

In dit verband zij ook gewezen op de analyse in het kader van ISMO van de resultaten van verschillende selectiemethoden bij de controle op de motorrijtuigenbelasting. Daaruit is gebleken dat het rendement van de controle die zich richt op zogenaamde risicogroepen, twee maal zo hoog is als dat van het fotograferen van (betrekkelijk willekeurige) weggebruikers.

De in hoofdstuk 3 ontwikkelde visie op de normmarkerende functie die controle-acties tevens kunnen vervullen, kan onder omstandigheden meebrengen dat van zodanige acties niet wordt afgezien op grond van de verwachting dat daarbij slechts een gering aantal processen-verbaal zal worden opgemaakt.

## *Slachtofferhulp*

Politie en justitie hebben een wezenlijke taak bij de hulpverlening aan slachtoffers van misdrijven, die naast de eerste opvang vooral ook bestaat in het verstrekken van informatie over het verdere verloop van de zaak en het bevorderen van een schaderegeling tussen slachtoffer en dader, indien deze bekend is of wordt. In dit verband zij verwezen naar de toelichting op de Justitiebegroting voor 1985. Zoals daar uiteengezet, zijn door de werkgroep Justitieel Beleid en Slachtoffer in 1984 belangrijke voorstellen gedaan, die er toe strekken deze hulpverlening aanzienlijk te verbeteren. Openbaar ministerie en politie hebben zich inmiddels met de strekking van deze voorstellen verenigd. Het is verheugend dat op verschillende plaatsen door politie en openbaar ministerie initiatieven worden ontplooid in de geest van deze aanbevelingen. Het kabinet zal de uitvoering van een en ander met kracht stimuleren. Daartoe zullen onder meer aanvullende opleidingen worden opgezet, ten einde de politie in staat te stellen zich deze taken, die een intensiever bemoeienis van de politie met slachtoffers van delicten met zich brengen, meer eigen te maken. Tevens zullen in de administratieve sector van de parketten de noodzakelijke personele voorzieningen worden getroffen.

De kosten van de aanvullende opleidingen zijn begrepen in de bedragen die in paragraaf 4.5 voor de politie zijn opgevoerd ter zake van opleidingen. De financiële gevolgen van de personele uitbreiding van de parketten zijn in die paragraaf opgenomen bij de voor de maatregelen ten behoeve van de rechterlijke macht uitgetrokken gelden.

## *Schaderegeling*

Tot de voorstellen van de werkgroep Justitieel Beleid en Slachtoffer behoort meer in het bijzonder ook het bevorderen van de totstandkoming van een schaderegeling tussen de dader en het slachtoffer van kleine criminaliteit. Een dergelijke regeling, die niet noodzakelijkerwijs reeds in de fase van de opsporing tot stand hoeft te komen, verdient in het licht van een gedifferentieerde afdoening van strafbare feiten, positieve aandacht. Verder zal een binnenkort in te stellen werkgroep bezien in hoeverre de wetboeken van Strafrecht en van Strafvordering met het oog op de verbetering van de positie van het slachtoffer aanpassing behoeven.

## **4.4. Het functioneren van de strafrechtspleging**

### *4.4.1. Algemeen*

Hieronder wordt ingegaan op enkele maatregelen die betrekking hebben op de strafrechtspleging in haar geheel.

#### *Werkgroep samenhang in het strafrechtelijk systeem*

In punt 3.5.3 werd melding gemaakt van een door de procureurs-generaal bij de gerechtshoven, in overeenstemming met de Minister van Justitie, ingestelde werkgroep met de taak voorstellen te doen om de noodzakelijke samenhang in het strafrechtelijk systeem te versterken. Voor nadere bijzonderheden over de werkgroep zij verwezen naar genoemde paragraaf. Hier wordt nog vermeld dat de werkgroep tevens is opgedragen een onderzoek van het WODC, dat hierin wordt bijgestaan door externe deskundigen, te begeleiden, dat is gericht op het ontwikkelen van een crimineel-justitieel model. Het is in eerste instantie de bedoeling om met behulp van dit model de doorstroming van strafzaken door de verschillende onderdelen van het strafrechtelijk systeem te kunnen beschrijven en analyseren. Op basis hiervan zouden vervolgens voorspellingen kunnen worden gedaan over de te verwachten doorstroom in de nabije toekomst. Uiteindelijk zou dit model ook van dienst kunnen zijn bij het verkrijgen van zo goed mogelijk inzicht in de (neven)effecten van beleidswijzigingen op de doorstroom, van welk inzicht bij het tot stand brengen van zodanige wijzigingen kan worden geprofiteerd.

#### *Werkgroep informatiebehoefte strafrechtspleging*

Voordat hierna wordt ingegaan op de maatregelen in de afzonderlijke fasen van de strafrechtspleging, moet worden gewezen op het grote belang van op de informatiebehoefte binnen de strafrechtspleging toegesneden voorzieningen. In het bijzonder het openbaar ministerie moet immers bij het gestalte geven aan een samenhangend beleid binnen het strafrechtelijk systeem over een veelheid van gegevens kunnen beschikken. De vraag aan welke informatie het openbaar ministerie voor zijn beleidsvoering behoefte heeft, is tot dusverre niet systematisch en integraal onderzocht. Deze buitengewoon ingewikkelde vraag is thans in studie bij een werkgroep informatiebehoefte strafrechtspleging (WIS), die haar werkzaamheden heeft aangevangen in het begin van het najaar 1984 en deze omstreeks 1 januari 1986 hoopt te voltooien. De werkgroep heeft besloten de informatievraag primair vanuit de arrondissementsparketten te benaderen. Het is de bedoeling dat de bevindingen van de WIS worden betrokken bij de verschillende bij politie en justitie operationele en in ontwikkeling zijnde automatiseringsprojecten. De samenstelling van de werkgroep is mede hierop ingericht.

#### *Automatisering*

Het functioneren van de strafrechtspleging is in belangrijke mate afhankelijk van snelle en efficiënte informatievoorziening. Hiertoe is automatisering binnen de gehele strafrechtspleging dringend noodzakelijk. Bij politie en justitie is een aantal geautomatiseerde informatieverwerkende systemen operationeel of in ontwikkeling. De onderlinge afstemming van deze systemen en projecten vormt een punt van voortdurende aandacht. Op enkele automatiseringsprojecten van bijzonder gewicht wordt ingegaan in de volgende onderdelen van deze paragraaf.

De uitgaven voor de automatiseringsprojecten, die samenhangen met het onderhavige plan en niet zijn voorzien in de bestaande meerjarencijfers, zijn vermeld aan het slot van paragraaf 4.5.

#### 4.4.2. Invoer in het strafrechtelijk systeem

Voorafgaande aan de bespreking in de hiernavolgende punten van de maatregelen die betrekking hebben op de afzonderlijke fasen van de strafrechtspleging – opsporing, vervolging en berechting, tenuitvoerlegging –, worden hieronder eerst enkele meer algemene maatregelen geformuleerd die betrekking hebben op (de plaats van) het strafrecht temidden van andere stelsels van rechtshandhaving. Overigens zal een aantal van deze maatregelen vooral van belang zijn voor de afdoening van overtredingen en kleine criminaliteit. De winst aan verwerkingscapaciteit die aldus kan worden verkregen, is echter niet te verwaarlozen.

##### *Handhaafbaarheid*

Het streven naar deregulering heeft onder meer gestalte gekregen in de Aanwijzingen inzake terughoudendheid met regelgeving, vastgesteld door de minister-president (Tweede Kamer 1984–1985, 17 931, nr. 46). Ingevolge deze aanwijzingen dient elk voorstel van wet of algemene maatregel van bestuur op een aantal punten te worden getoetst, waaronder de mogelijkheden tot handhaving van de voorgestelde regeling en de gevolgen voor de werkdruk van het justitieel apparaat – de belasting van de penitentiaire capaciteit daaronder begrepen –. Deze bij elk voorstel van wet of algemene maatregel van bestuur weerkerende operatie dient ertoe te leiden dat onnodige strafbepalingen zo veel mogelijk worden tegengegaan, en – indien zij niet kunnen worden gemist – op hun handhaafbaarheid worden getoetst.

De studie naar het misbruik en oneigenlijk gebruik van overheids gelden (ISMO) heeft aangetoond dat ingewikkelde wetgeving op het terrein van de belastingen en de sociale zekerheid fraude veelvuldig in de hand werkt. Het gaat hierbij niet zozeer om wetgeving die allerlei gedragingen zelf strafbaar stelt, alswel om administratieve wetten die zware uitvoerings- en controlelasten leggen op de desbetreffende uitvoeringsorganen en tegelijkertijd, vanwege hun fraudegevoeligheid en de in het geding zijnde financiële voordelen, de burger als het ware uitnodigen om opzettelijk onjuiste gegevens te verschaffen. Aldus wordt het plegen van klassieke delicten als bij voorbeeld valsheid in geschrifte bevorderd. Vanuit dit gezichtspunt kan deregulering in de zin van vereenvoudiging criminaliteitsverminderend werken. Overigens zal het kabinet afzonderlijk op zo kort mogelijke termijn zijn standpunt over het eindrapport van de stuurgroep ISMO bepalen.

##### *Fiscalisering*

Het kabinet heeft begin 1984 de bereidheid uitgesproken om de gemeenten de ruimte te geven tot handhaving van het betaald parkeren met behulp van het belastingrecht, de zogenaamde fiscalisering. Uit het arrest van de Hoge Raad van 9 mei 1984 moet echter worden afgeleid dat de huidige Gemeentewet voor het beoogde fiscaliseringsbeleid onvoldoende basis biedt. Mede aan de hand van een door de Vereniging van Nederlandse Gemeenten opgesteld voorontwerp, wordt thans door de Minister van Binnenlandse Zaken een wetsvoorstel tot wijziging van de Gemeentewet voorbereid. De noodzaak van een evenwichtige afstemming tussen het gefiscaliseerde parkeren en het overige, voorshands nog strafrechtelijk te handhaven parkeren, vormt hierbij een belangrijk uitgangspunt. Nog niet duidelijk is, welke consequenties fiscalisering voor de werklust van de rechterlijke macht zal hebben. Evenmin bestaat duidelijkheid over de financiële gevolgen van een en ander voor de rijksoverheid. Bedoeld wetsvoorstel zal naar verwachting op korte termijn aan de ministerraad kunnen worden aangeboden.

### *Vereenvoudigde afdoening verkeersovertredingen*

De opsporing en afdoening van de grote hoeveelheid verkeersovertredingen legt een zwaar beslag op de organen van politie en justitie. Een vereenvoudiging in de wijze van afdoening is dringend geboden. Eind 1983 heeft de Minister van Justitie de Commissie vereenvoudigde afdoening lichte overtredingen van verkeersvoorschriften (voorzitter mr. A. Mulder) geïnstalleerd. De commissie is voornemens dezer dagen rapport uit te brengen, waarna ten departemente van Justitie met voorrang zal worden gewerkt aan de voorbereiding van een standpuntbepaling en in het verlengde daarvan van wetgeving. Deze gang van zaken is in overeenstemming met aanbeveling 8.2.8 van de commissie-Roethof.

### *Politietransactie ter zake van misdrijven*

In het verlengde van de door de commissie-Mulder uit te brengen voorstellen zal worden bezien in hoeverre het aanbeveling verdient de afdoening van eenvoudige (verkeers)misdrijven door de politie te bevorderen, bij wege van mandaat van de aan het openbaar ministerie verleende transactiebevoegdheid. In het algemeen verdient het aanbeveling strafbare feiten in een zo vroeg mogelijk stadium van de strafrechtspleging af te doen. Delegatie van afdoening komt in zicht, wanneer een vast afdoeningsbeleid is uitgekristalliseerd.

### *Nieuwe strafbepalingen*

Mede in verband met de zware belasting van het strafrechtelijk apparaat dient terughoudendheid te worden betracht met het introduceren van nieuwe strafbepalingen en dienen waar mogelijk bestaande te worden afgeschaft. Deze taakstelling mag er evenwel niet toe leiden dat door de enkele verwijdering van het etiket «strafbaar feit» van maatschappelijk bijzonder onwenselijk gedrag, de schijn wordt gewekt dat de omvang van de criminaliteit is teruggedrongen. Het kabinet meent dat de mogelijkheden tot decriminalisering in de Nederlandse situatie thans zeer beperkt moeten worden geacht. In sommige gevallen kan het strafbaar stellen van minder ernstige gedragingen bovendien voorkomen dat ernstiger strafbare feiten worden gepleegd. In dat verband wordt gewezen op de navolgende wetsvoorstellen, die er mede toe strekken zware en/of georganiseerde criminaliteit te bestrijden.

#### *– Nadere wijziging van de Opiumwet*

Het wetsvoorstel tot nadere wijziging van de Opiumwet (17 975) beoogt het doordringen tot de bronnen van de criminaliteit te vergemakkelijken door de strafbaarstelling van bepaalde voorbereidingshandelingen. Hierdoor zal in een aantal gevallen een meer effectief optreden van politie en justitie mogelijk worden. Hoewel een intensief gebruik van de daarmee te scheppen mogelijkheden zou kunnen leiden tot een extra belasting van de strafrechtspleging, moet anderzijds elke poging de harddrughandel onder controle te krijgen, worden gezien als een bijdrage tot het terugdringen van aanverwante criminaliteit, vooral in de vermogenssfeer.

#### *– Wetsvoorstel wapens en munitie*

Het inmiddels door de Tweede Kamer aanvaarde wetsvoorstel wapens en munitie (14 413) beoogt meer mogelijkheden te geven om het bezit van wapens in ruime zin tegen te gaan, met het doel daarmee tevens meer greep te krijgen op de daarmee verbonden geweldscriminaliteit. Zie tevens punt 4.4.3, onder B.

#### *– Verboden organisaties*

In de strijd tegen de georganiseerde criminaliteit zou op grotere schaal gebruik moeten worden gemaakt van de mogelijkheden tot het langs



civielrechtelijke weg doen verbieden en ontbinden van organisaties, verenigingen en andere rechtspersonen, wier werkzaamheden gericht zijn op het plegen van strafbare feiten, en op het strafrechtelijk vervolgen van deelneming in dergelijke organisaties of voortzetting van de werkzaamheden daarvan na ontbinding. Een wetsvoorstel tot wijziging van de desbetreffende wettelijke bepalingen (artikel 15 boek 2 Burgerlijk Wetboek en artikel 140 Wetboek van Strafrecht) is thans bij de Tweede Kamer aanhangig (17 476).

– *Helingsbepalingen*

Nader onderzoek verdienen de helingsbepalingen. Ook heling is immers een bron van vermogenscriminaliteit. Derhalve heeft de Minister van Justitie, in overeenstemming met aanbeveling 8.1.18 van de commissie-Roethof, de Recherche Advies Commissie verzocht hem in brede zin te adviseren over een doelmatige helingbestrijding. De commissie heeft inmiddels ter uitvoering van dit verzoek een werkgroep ingesteld, waaraan is opgedragen te adviseren over de meest doelmatige wijze waarop de helingbestrijding kan plaatsvinden. De werkgroep dient onder andere de knelpunten die zich voordoen bij de helingbestrijding te inventariseren en te onderzoeken in hoeverre het aanbeveling verdient om de artikelen 427, 437bis en 437ter Wetboek van Strafrecht, alsmede de desbetreffende gemeenteverordeningen te wijzigen of aan te vullen. De Recherche Advies Commissie streeft ernaar haar advies aan het eind van volgend jaar uit te brengen.

– *Piraterij van auteursrechtelijk beschermde werken*

Bij de handel in en de verhuur van werken, verkregen door inbreuk op het auteursrecht, gaat het vaak om strafbare feiten die met ernstige criminaliteit samenhangen. Door de interdepartementale werkgroep Piraterij van auteursrechtelijk beschermde werken zijn voorstellen tot bestrijding van deze handel en verhuur gedaan. Een wetsvoorstel waarin deze voorstellen in beginsel worden gevolgd, is in voorbereiding.

– *Sanctionering informatieverplichtingen*

In het kader van de bestrijding van het verschijnsel van koppelbazen komt betekenis toe aan de strafbaarstelling van de niet-nakoming van de inlichtingenplicht ingevolge artikel 10 Coördinatiewet sociale verzekering. Ook in andere fiscale wetten en sociale zekerheidswetten wordt, waar nodig, de niet-nakoming van inlichtingenverplichtingen (zwaarder) strafbaar gesteld.

– *Bedreigde getuige*

Het vraagstuk van de getuige die – omdat hij bedreigd wordt – anoniem wenst te blijven, is thans in studie bij een commissie onder voorzitterschap van mr. J. Remmelink.

#### 4.4.3. *Opsporing*

In paragraaf 4.3 werd ingegaan op de bestuursondersteunende en zelfstandig preventieve rol van politie en justitie bij het tegengaan van de kleine criminaliteit. In deze paragraaf worden in de eerste plaats – onder A – vermeld de maatregelen waarmee wordt beoogd inhoud te geven aan de sluitstukfunctie van de strafrechtspleging op het gebied van de kleine criminaliteit. Onder B worden verder de voorgenomen en in uitvoering zijnde maatregelen beschreven, met betrekking tot de opsporing van strafbare feiten die tot de zwaardere vormen van criminaliteit behoren. Daarbij komen eerst drie maatregelen van strafprocessuele aard aan de orde, waarna vervolgens de organisatorische maatregelen worden geschetst.

Zoals in hoofdstuk 3 uiteengezet, zal de bestrijding van vooral de georganiseerde criminaliteit moeten worden geïntensiveerd.

## A. KLEINE CRIMINALITEIT

### *Strafrechtelijke ondersteuning van samenleving en bestuur*

Zoals in hoofdstuk 3 beschreven, hebben maatschappij en bestuur een belangrijke verantwoordelijkheid bij het tegengaan van de kleine criminaliteit. Aan de inspanningen die daartoe worden getroost, dienen politie en openbaar ministerie een adequate ondersteuning (het strafrechtelijk sluitstuk) te bieden, overeenkomstig de daarover in het driehoeksoverleg (of andere overlegkaders) gemaakte afspraken. Deze afspraken zullen betrekking moeten hebben op de verschillende typen van delicten, waarvan aangifte zal worden gedaan of proces-verbaal zal worden opgemaakt, en de wijze waarop door de politie of het openbaar ministerie aan deze delicten een strafrechtelijk vervolg zal worden gegeven.

### *Intensivering overleg openbaar ministerie-politie*

Vanuit het besef dat aan de verwerkingscapaciteit van openbaar ministerie en rechter duidelijke grenzen zijn gesteld, zal het openbaar ministerie met de politie moeten bespreken, ter zake van welke delicten die door de politie zelf zijn geconstateerd, en onder welke omstandigheden proces-verbaal zal worden opgemaakt of daarvan kan worden afgezien (politiesepot). De uitgangspunten van dit beleid zullen in het driehoeksoverleg moeten worden vastgesteld. Daarnaast zal een meer frequent en concreet werk-overleg tussen officier van justitie en politie moeten plaatsvinden, ten einde een goede afstemming tussen verbaliseringsbeleid van de politie en afdoeningsbeleid van het openbaar ministerie te bewerkstelligen. Met de bijzondere opsporingsdiensten zal op overeenkomstige wijze contact moeten worden onderhouden.

Met het oog op zijn verwerkingscapaciteit zal het openbaar ministerie de uitkomsten van het overleg met de politie enerzijds en de bijzondere opsporingsdiensten anderzijds met elkaar in verband moeten brengen.

### *Terugdringen percentage onvoorwaardelijke beleidssepots*

In het verlengde van het bovenstaande en in het licht van de in hoofdstuk 3 ontwikkelde visie op een gedifferentieerde en consistente aanpak van de criminaliteit zal het openbaar ministerie aan een aanzienlijk groter percentage van de ingezonden processen-verbaal een strafrechtelijk vervolg moeten geven. Daarbij zal moeten worden gestreefd naar halvering van het percentage onvoorwaardelijke beleidssepots; het beginsel van differentiatie brengt overigens mee dat dagvaarding ter terechtzitting bepaald niet als enige adequate strafrechtelijke reactie valt te beschouwen.

De hiermee gepaard gaande uitgaven voor (parket-)politie en rechterlijke macht zijn opgevoerd in paragraaf 4.5.

## B. ZWAARDERE CRIMINALITEIT

### *Voorstel van Algemene wet op het binnentreden*

Dit wetsvoorstel strekt tot uitvoering van de in artikel 12, tweede lid, van de Grondwet neergelegde waarborgen met betrekking tot het huisrecht, alsmede tot harmonisatie van de wetgeving ter zake van het binnentreden. Naar aanleiding van het advies van de Raad van State over dit wetsvoorstel heeft het kabinet onlangs besloten wijziging van artikel 12, tweede lid, van de Grondwet te bevorderen, zulks mede in verband met de knelpunten die in het bijzonder bij de opsporing van Opiumwetdelicten aan het licht zijn getreden.

Met dit ontwerp wordt harmonisatie van de in tal van wetten verspreide regeling van de bevoegdheden van toezichthoudende en opsporingsambtenaren beoogd. Het ontwerp bevat tevens een algemene regeling voor de aanwijzing van bijzondere opsporingsambtenaren, in het kader waarvan onder meer bekwaamheidseisen kunnen worden gesteld.

*Wetsvoorstel wapens en munitie*

Op grond van dit wetsvoorstel – zie ook punt 4.4.2 – zullen de politieambtenaren over ruimere bevoegdheden kunnen beschikken bij de bestrijding van het illegaal wapenbezit. Het kabinet is voornemens deze bestrijding te intensiveren.

*Lokale recherche*

De decentralisatie van de justitiële taakuitoefening van de politie is op zichzelf een goede ontwikkeling. Zij moet dan wel gepaard gaan met de nodige instructie aan het politiepersoneel, de nauwgezette vaststelling van de taak en de sterkte van de gespecialiseerde recherche – die primair belast moet zijn met de opsporing van zwaardere vormen van criminaliteit – en de verzekering van het gezag van het openbaar ministerie over alle betrokken dienstonderdelen.

*Bovenlokale samenwerking*

Voor wat de bestrijding van de zware criminaliteit betreft, hebben zich in het recente verleden binnen de politie reeds ontwikkelingen voorgedaan, die erop zijn gericht de efficiency en de deskundigheid bij de bestrijding van de zware criminaliteit te versterken. Voorbeelden hiervan zijn onderscheiden vormen van bovenlokale recherchesamenwerking, zoals regionale recherchebijstandteams, observatieteams en drugteams. Deze regionale ontwikkelingen zullen met kracht worden voortgezet en uitgebouwd. Hierbij kan worden gedacht aan de oprichting van regionale criminele inlichtingendiensten en afdelingen misdaadanalyse (de kosten hiervan zijn in paragraaf 4.5 vermeld onder de maatregelen ten behoeve van de politie), aan de verbreiding van de regionale herkenningssystemen (HKS) en aan de opzet van een geautomatiseerd systeem voor dactyloscopische verzamelingen.

*Politiële informatiesystemen*

Bij de politie worden geautomatiseerde opsporingssystemen ontwikkeld, zoals de regionale herkenningdienst, het goederen- en aangiftesysteem en geautomatiseerde dactyloscopische systemen. Verbreiding van deze systemen is noodzakelijk, enerzijds ter verbetering van de effectiviteit van het opsporingsonderzoek in specifieke zaken, en anderzijds omdat deze gebundelde informatie mogelijkheden biedt voor analyse van criminaliteitspatronen en de bestrijding van bovenlokale criminaliteit. De hiermee gemoeide kosten zijn vermeld aan het slot van paragraaf 4.5.

*Centrale recherche informatiedienst*

Met het oog op de uitbouw van de coördinerende en adviserende functie van de centrale recherche informatiedienst (CRI) zal deze dienst worden uitgebreid met een stafafdeling misdaadanalyse en tevens een coördinatiepunt worden voor de technische voorzieningen voor tactisch onderzoek. De

kosten hiervoor zijn verwerkt in de eerste staat van paragraaf 4.5, onder overhead.

Het kabinet is voorts voornemens een wettelijke regeling van de positie en de taak van de CRI te bevorderen.

#### *Bedrijfskundig onderzoek recherche*

Ter versterking van de recherchefuncties bij de politie zal een tweetal bedrijfskundige studies worden uitgevoerd. Een onderzoek zal zich richten op de directe bedrijfskundige effectiviteits- en efficiency-aspecten van het recherche-onderzoek, zoals dat thans functioneert. Daarbij zullen in het bijzonder de administratieve gang van zaken binnen het korps, de relatie met andere onderdelen van het politiekorps en met het openbaar ministerie de aandacht verdienen.

Verder zal worden onderzocht hoe de recherchefunctie binnen de korpsen het beste kan worden toegeedeeld tussen gespecialiseerde en gedespecialiseerde recherche-activiteiten, zulks in samenhang met de behoefte aan verbreding van de surveillance-functie enerzijds en de behoefte aan verbetering van sommige specialistische recherche-functies anderzijds. In aansluiting daarop zal worden bezien hoe de taken van politiekorpsen voor wat betreft de recherche het beste kunnen worden ondersteund op regionaal en landelijk niveau. Bij deze studie zal het er dus om moeten gaan om zoveel mogelijk de voordelen van de beschikbare schalen (van sub-lokaal tot en met landelijk) waarop het werk gedaan wordt, te benutten.

De voor deze studies benodigde gelden zijn opgenomen in paragraaf 4.5 onder de maatregelen op het terrein van de politie.

#### *Slachtofferhulp*

Ook op het terrein van de ernstiger criminaliteit tegen persoon of eigendom zal de zorg van politie en justitie voor de slachtoffers van delicten moeten worden geïntensiveerd (zie ook paragraaf 4.3, sub B).

#### *Rechercheschool*

Ten einde te komen tot een verdere vergroting van de kwaliteit van de werkmethoden van de tactische recherche, is het nodig een afdeling voor toegepast onderzoek bij de rechercheschool in te stellen (de hieraan verbonden kosten zijn begrepen onder de in de aanvang van paragraaf 4.5 vermelde uitgaven voor overhead). Tevens bestaat behoefte aan scholing van het management van gespecialiseerde recherche-eenheden, waarvoor de school een voorziening moet treffen. De uitgaven hiervoor zijn begrepen onder de in paragraaf 4.5 voor de politie opgenomen opleidingskosten.

#### *Bijzondere opsporingskosten*

Bij de criminaliteitsbestrijding ziet de politie zich steeds vaker gesteld voor excessieve, aan het onderzoek verbonden kosten, waarvoor de huidige beschikbare financiële middelen te kort schieten en waarin de bestaande regelingen onvoldoende lijken te voorzien. Deze regelingen zullen zo spoedig mogelijk worden aangepast.

#### *Rechtspositieregelingen c.a.*

De bedrijfsvoering bij de justitiële politie is in het recente verleden gecompliceerd door een aantal regelingen met betrekking tot de rechtspositie en de salariering (overwerkuren-, weekend- en inconveniënten-regeling).

De ministers van Binnenlandse Zaken en van Justitie zijn met de betrokken vakorganisaties overeengekomen deze regelingen een jaar na invoering op haar werking te evalueren. Indien mocht blijken dat de regelingen tot structurele problemen in de sfeer van de recherche aanleiding geven, zullen zij opnieuw ter discussie moeten worden gesteld.

#### 4.4.4. *Vervolging en berechting*

De maatregelen op het terrein van vervolging en berechting zijn deels van wetgevende aard. Deze maatregelen, die grotendeels werden ontwikkeld in het kader van het thans lopende onderzoek naar het functioneren van de rechterlijke organisatie, zijn gericht op vereenvoudiging van de strafvorderlijke procedure, op het tegengaan van vertraging in de afhandeling van strafzaken en op vergroting van de verwerkingsmogelijkheden. Daarnaast zal – vooral ook in verband met de implementatie van de in dit plan vervatte beleidsvoornemens – personele uitbreiding bij de gerechten noodzakelijk zijn; verder zal de aandacht voor opleiding en vorming worden geïntensiveerd. Een derde groep maatregelen ten slotte is gericht op verbetering van de organisatie. De hiervoor uitgetrokken bedragen zijn vermeld in paragraaf 4.5, onder de maatregelen ten behoeve van de rechterlijke macht.

### A. MAATREGELEN VAN WETGEVENDE AARD

#### *Voorlopige hechtenis*

De procedure met betrekking tot de voorlopige hechtenis kan worden vereenvoudigd door de verlenging van de bewaring af te schaffen en de bewaringstermijn van zes op tien dagen te brengen. De totale duur van de voorlopige hechtenis wordt daarmee met twee dagen teruggebracht. Bovendien kan de verplichting vervallen om de verdachte die bij de inbewaringstelling door de rechter-commissaris is gehoord, omtrent de *gevangenhouding te horen, tenzij deze heeft te kennen gegeven daarop prijs te stellen*. Ten slotte kan – nadat over de gevangenhouding zelf de raadkamer heeft beslist – de beslissing over de verlenging daarvan door een enkele rechter worden genomen.

Deze vereenvoudigingen dragen bij tot werklastermindering en daarmee tot vergroting van de verwerkingscapaciteit, zonder dat aan de rechtspositie van de voorlopig gehechte afbreuk wordt gedaan. De Minister van Justitie zal wetsvoorstellen ter zake indienen.

#### *Beroep van beschikking op bezwaarschrift*

In toenemende mate blijkt, vooral in fraudezaken, het bezwaarschrift tegen de dagvaarding te worden ingediend. Tegen een afwijzing wordt vervolgens veelal – overigens doorgaans vruchteloos – hoger beroep en beroep in cassatie ingesteld. De indruk bestaat dat dit in sommige gevallen uitsluitend gebeurt met het oogmerk om de procedure te rekken. De rechter ontbeert de mogelijkheid om zodanig oneigenlijk gebruik tegen te gaan. Zonder de mogelijkheid van een bezwaarschrift af te schaffen, kan tegen dit oneigenlijk gebruik worden opgekomen door de mogelijkheid van hoger beroep en beroep in cassatie tegen een ongegrondverklaring van het bezwaarschrift af te schaffen. Verder zal aan het bezwaarschrift de automatische schorsing van het tijdstip van de terechtzitting worden ontzegd. De Minister van Justitie zal een hiertoe strekkend wetsvoorstel op korte termijn indienen.

Ook wanneer anderszins mocht blijken van misbruik van strafprocesrecht, zal moeten worden bezien of dit door wetswijziging kan worden tegengegaan.

Het verplicht uitwerken van vonnis of proces-verbaal van de terechtzitting, met inachtneming van alle daarvoor geldende regels, is – tenzij de verdachte daarom verzoekt – niet steeds nodig. In het bijzonder in geval van hoger beroep in verstekzaken bij de politierechter en de kantonrechter, is de termijn van drie maanden in het tweede lid, onder c, van de artikelen 378 respectievelijk 395 van het Wetboek van Strafvordering, willekeurig. Maar ook bij vonnissen gewezen door de meervoudige kamer van de rechtbank is, wanneer de verdachte het telastgelegde feit niet weerspreekt, een geheel uitgewerkt vonnis met vermelding van de inhoud van de bewijsmiddelen, niet altijd nodig. Een nadere regeling van dit onderwerp zal worden bevorderd.

#### *Kinderstrafprocesrecht*

De commissie Sanctierecht voor jeugdigen heeft voorstellen gedaan onder meer op het terrein van het kinderstrafprocesrecht. Uitvoering van deze voorstellen met inachtneming van de daarop ontvangen reacties, zal naar verwachting eveneens kunnen leiden tot enige vereenvoudiging van deze procedure.

#### *Enkelvoudige rechter*

Een in te dienen wetsvoorstel tot verruiming van de mogelijkheden tot het optreden van de enkelvoudige rechter, zal werklastverminderend kunnen werken.

### **B. PERSONEELSBELEID**

#### *Uitbreiding*

Naast vergroting van de doelmatigheid door wetswijziging en door organisatorische voorzieningen (zie hierna sub C) zijn maatregelen in de personele sfeer noodzakelijk, ten einde het huidige aanbod van strafzaken binnen redelijke termijn en in kwalitatief opzicht goed te kunnen verwerken. In de jaren 1984 en 1985 is een extra personeelstoewijzing ten behoeve van de rechterlijke organisatie verwezenlijkt, terwijl ook voor 1986 een uitbreiding is beoogd. Deze uitbreidingen beogen het geleidelijk gegroeide verschil tussen de normatieve en de – daaraan bij lange na niet voldoende – begrotingssterkte bij de gerechten in belangrijke mate terug te brengen.

De uitvoering van de in dit plan vervatte beleidsdoelstellingen zal een verzwaring van de taak van openbaar ministerie en rechter betekenen. Enerzijds immers zal het openbaar ministerie het overleg met politie, bestuur en samenleving moeten intensiveren, terwijl ook de ruimte moet worden gecreëerd voor versterkte aandacht voor slachtoffers van delicten; anderzijds leidt uitvoering van de doelstelling om het percentage onvoorwaardelijke beleidssepots te halveren tot een vergroting van de werklast. Deze taakverzwaringen zullen moeten leiden tot enige uitbreiding van de personele en materiële voorzieningen bij de gerechten. In verband hiermee is het noodzakelijk de huidige, op het takenpakket van vandaag toegeneden criteria voor de bezetting van de gerechten opnieuw te bezien.

#### *Managementopleidingen openbaar ministerie*

Met managementopleidingen is inmiddels de nodige ervaring opgedaan. Met het oog op de grotere sturende functie die het openbaar ministerie zal moeten vervullen, is aan verdere opleidingen voor het middenkader van

het openbaar ministerie dringend behoefte. Tevens zal bij de werving van nieuwe leden van het openbaar ministerie vooral ook aan reeds verworven bekwaamheden in dit opzicht goede aandacht worden besteed.

#### *Opleidingen secretariaat*

De huidige opleiding van de medewerkers van de secretariaten van de gerechten neemt ongeveer drie jaar in beslag en geschiedt ten dele overdag (circa een dag per week cursus). Gelet op het belang om op korte termijn over voldoende goed opgeleid personeel te beschikken, zal de opleiding van de medewerkers van de secretariaten voortaan op full-time basis geschieden, waardoor de opleidingsduur verkort kan worden naar mogelijk één à anderhalf jaar.

#### *Overige maatregelen*

Verwezenlijking van de bovenvermelde maatregelen met betrekking tot de uitbreiding van de rechterlijke macht en van het ondersteunend apparaat, zal noodzakelijkerwijs gepaard gaan met intensivering van activiteiten op het terrein van werving, selectie, opleiding en loopbaanbeleid.

### C. ORGANISATORISCHE ASPECTEN

#### *Openbaar ministerie*

Door de werkgroep voorstudie structuur openbaar ministerie wordt onderzoek gedaan naar de optimale organisatorische structuur van het openbaar ministerie. Deze structuur moet het openbaar ministerie in staat te stellen zijn hedendaagse taken – waaraan dit plan nog het nodige toevoegt – zo goed mogelijk te vervullen. Thans wordt binnen het openbaar ministerie een inventarisatie van mogelijke knelpunten besproken. Op basis van de uitkomsten van het onderzoek zal worden bezien of wijziging van de structuur aanbeveling verdient en zo ja, langs welke weg deze zou moeten plaatsvinden.

#### *Geïntegreerde administratieve verwerking*

In overeenstemming met de adviezen van het organisatiebureau-Berenschot wordt thans geëxperimenteerd met het concentreren van de werkzaamheden van de parket- en griffie-administraties op één plaats en deze met behulp van tekstverwerkende apparatuur te vereenvoudigen. Een verderstreckende, ook organisatorische bundeling van parket en griffie is in onderzoek. Consequenties voor de beheersbevoegdheden zullen zo nodig door wetswijziging moeten worden ondervangen.

#### *Unitvorming*

Naar aanleiding van de door het organisatie-adviesbureau-Berenschot uitgebrachte adviezen worden thans experimenten uitgevoerd met de vorming van zogenaamde units. Dit zijn eenheden waarbinnen rechtsgeleerd personeel, secretariaat en administratie in nauwe samenwerking een hoeveelheid zaken van begin tot einde afhandelen.

#### *Inrichting werkzaamheden gerechten*

In overleg met de presidenten van de gerechten zal waar nodig een evenwichtige verdeling van de capaciteit van de gerechten over de civiele

en de strafsector moeten worden bevorderd. Daarbij kunnen worden betrokken de eventuele behoefte aan een aparte rechter-commissaris en een aparte kamer voor fraudezaken en de indeling van de politierechterzittingen (bij voorbeeld aparte zittingen voor Wegenverkeerswet-zaken). Voor het openbaar ministerie is in dit overleg een belangrijke taak weggelegd (zie ook hoofdstuk 3, onder 5.5).

#### *Planningsfunctionaris*

Er bestaat grote behoefte aan en noodzaak tot een goede afstemming van de werkzaamheden van openbaar ministerie en rechter. Het organisatiebureau-Berenschot heeft geadviseerd, in het bijzonder op het terrein van de zittingsvoorbereiding, te experimenteren met een plannings-/coördinatiefunctionaris, die in een staffunctie onder de hoofdofficier zou moeten worden geplaatst. Ook dit voorstel zal worden uitgevoerd.

#### *Communicatiesysteem openbaar ministerie-parketadministratiesysteem (COMPAS)*

Het openbaar ministerie mist op dit moment voldoende middelen om het verwerkingsproces van strafzaken zodanig te doen verlopen dat steeds wordt voldaan aan eisen van tijdige afdoening en controle op kwaliteit en voortgang. Bovendien ontbeert het openbaar ministerie enerzijds beheersgegevens om aan de dagelijkse gang van zaken sturing te geven en anderzijds beleidsgegevens, die het ten behoeve van zijn sturende taak binnen het strafrechtelijk systeem nodig heeft.

COMPAS moet hierin aanzienlijke verbetering brengen. Het systeem zal na invoering voorzien in beheersondersteunende informatie (voortgangscntrole en voorspelling) en beleidsondersteunende gegevens. Voor het eerste deelsysteem (Registratie) voorziet de planning in landelijke invoering op 1 augustus 1987; het tweede en derde deelsysteem zullen op 1 december 1989 respectievelijk 1 februari 1991 moeten volgen.

Aan het slot van paragraaf 4.5 zijn de uitgaven vermeld, die in het kader van dit plan voor COMPAS worden uitgetrokken.

#### *4.4.5. Tenuitvoerlegging*

##### *Effectiever inning van geldboeten*

In 1983 heeft een ambtelijke werkgroep een aantal onderling samenhangende aanbevelingen gedaan over de mogelijkheden voor het openbaar ministerie om op effectiever wijze de daadwerkelijke inning van geldboeten ter hand te nemen. Ook de commissie-Roethof formuleerde op dit punt een aanbeveling (8.2.16).

In de eerste plaats deed de werkgroep voorstellen om de wettelijke procedure voor de inning van de geldboete in geval van niet-betaling op enkele onderdelen verder aan te scherpen. Deze voorstellen zijn verwerkt in een reeds ingediend wetsontwerp (18802).

Verder adviseerde de werkgroep voldoende celruimte te reserveren voor de tenuitvoerlegging van vervangende hechtenis, voor degenen die uiteindelijk weigerachtig blijven de boete te voldoen en onvoldoende mogelijkheden voor verhaal bieden. Binnen het gevangeniswezen zijn in overleg met het openbaar ministerie, ter uitvoering van deze aanbeveling, verspreid over het land plaatsen voor vervangend gehechten gereserveerd.

In de derde plaats beval de werkgroep aan de wettelijke mogelijkheid om de geldboete te verhalen door beslaglegging op tegoeden bij bank- en giro-instellingen, beter te benutten. Hiervoor is een nauwe samenwerking met deze instellingen onontbeerlijk. Met het oog hierop vinden thans besprekingen plaats, waarbij goede vorderingen worden gemaakt.



Ten slotte heeft de werkgroep gewezen op de noodzaak van geautomatiseerde ondersteuning bij de aanschrijving van de veroordeelde en bij de eventuele beslaglegging. Het ziet ernaar uit dat deze ondersteuning, waarvan het functioneren in hoge mate afhankelijk is van de uitkomsten van bovenvermeld overleg, voor het einde van dit jaar ter beschikking van het openbaar ministerie kan komen.

#### *Fiscale aftrekbaarheid van vermogenssancties*

De kwestie van de fiscale aftrekbaarheid van vermogenssancties is de afgelopen jaren herhaaldelijk aan de orde geweest. Het betreft een complexe materie, door afbakeningsproblemen en de grondslag voor belastingheffing naar winst uit onderneming; tot een oplossing kwam het nog niet.

Inmiddels is deze kwestie opnieuw aan de orde gesteld in het interimrapport van de commissie-Roethof, alsook in het eindrapport van de ISMO. In dit laatste rapport wordt het ongewenst geacht dat een geldboete ten laste van het fiscale inkomen of de winst kan worden gebracht. Het kabinet zal hierover in het standpunt over het ISMO-rapport zijn oordeel kenbaar maken.

#### *Verruiming mogelijkheid geldelijke sancties*

In het kader van de bestrijding van de georganiseerde criminaliteit is van groot belang dat de justitie kan beschikken over mogelijkheden om de criminele winsten bij wege van sanctie te ontnemen; zware vermogenssancties kunnen de duur van op te leggen vrijheidsstraffen bekorten. Hoewel de huidige wetgeving op dit punt nog onlangs is verruimd (Wet vermogenssancties), vinden vermogenssancties die de criminele winsten nivelleren, wegens in de praktijk met betrekking tot het bewijs en het verhaal ondervonden problemen, nog weinig toepassing. De Recherche Advies Commissie heeft onlangs een werkgroep ingesteld, die deze problematiek, die ook internationale aspecten heeft, in studie zal nemen (zie eerder paragraaf 3.4).

#### *Alternatieven voor de (korte) vrijheidsstraf*

In Nederland worden – in verhouding tot de ons omringende landen – veel korte vrijheidsstraffen opgelegd, ook voor feiten waarvoor in het buitenland lange straffen zouden worden gegeven. Tot de alternatieven voor korte vrijheidsstraf behoren thans de geldboete, de voorwaardelijke veroordeling en de dienstverlening.

Met de Wet vermogenssancties, die beoogde het opleggen van geldboete in de plaats van een korte vrijheidsstraf te bevorderen, zijn de mogelijkheden daartoe verruimd. Vanouds bestaat de mogelijkheid vrijheidsstraffen van ten hoogste een jaar voorwaardelijk op te leggen. Verruiming van deze mogelijkheid wordt beoogd met een in november 1984 in de Tweede Kamer aanhangig gemaakt wetsvoorstel (18 764).

Met de dienstverlening voor volwassenen werd in 1981 een begin gemaakt; zij vond in dat jaar in ruim 200 gevallen toepassing. In 1984 ging het al om ruim 2400 gevallen. Een wetsvoorstel ter zake is in voorbereiding. Het streven is erop gericht de dienstverlening uit te breiden tot 4000 gevallen per jaar. Dit zal in het bijzonder van de reclassering een aanzienlijke inspanning vergen, waartoe formatieve uitbreiding noodzakelijk is; bovendien zullen voldoende projecten moeten worden gevonden.

Het is uiteraard van het grootste belang ook op de langere termijn het vertrouwen in de dienstverlening als alternatief voor vrijheidsstraf te verzekeren. Daarom zal binnen de reclasseringsstichtingen een adequate taakverdeling moeten plaatsvinden tussen enerzijds de maatschappelijk werkers die de eventuele hulpverlening aan dienstverleners verzorgen, en anderzijds stichtingsfunctionarissen die over de uitvoering van de individuele

dienstverleningsstraffen het openbaar ministerie informeren. Over deze taakverdeling zal nader overleg met de reclassering worden gevoerd. De met de dienstverlening voor de reclassering gemoeide kosten zijn begrepen onder de in paragraaf 4.5 bij de maatregelen ten behoeve van de reclassering vermelde bedragen.

Experimenten met dienstverlening voor jeugdigen namen een aanvang in 1983. In 1984 beliep het aantal dienstverleningen 790. Uitbreiding tot 1500 in 1985 wordt beoogd. Voor verdere uitbreiding zullen nadere voorzieningen worden getroffen.

Melding wordt nog gemaakt van het onlangs gestarte Alcohol Verkeers Project te Assen, waarbij door middel van een vormingsprogramma wordt getracht recidive van rijden onder invloed te voorkomen. Deelname aan het project is een alternatief voor een gevangenisstraf van twee weken. Het project zal eind 1985 worden geëvalueerd en – in geval van positief resultaat – worden uitgebreid.

#### *Intensivering overdracht van strafvervolging en toepassing van overdracht van de tenuitvoerlegging van strafvonnissen*

De toepassing van instrumenten van internationale samenwerking in strafzaken kan vooral uit een oogpunt van regime een zekere bijdrage leveren tot ontlasting van het gevangeniswezen.

Bij wet van 6 maart 1985, Stb. 131, is de procedure van de overdracht en overname van strafvervolging door Nederland wettelijk geformaliseerd. Vooruitlopend op deze wettelijke regeling hebben de procureurs-generaal bij de gerechtshoven bij richtlijn van 8 december 1982 (Stcrt. 1983, 1), op basis van de aanbevelingen van de werkgroep-Lagerwaard, criteria geformuleerd voor de gevallen waarin de mogelijkheid voor overdracht van strafvervolging in overweging ware te nemen. Toepassing van zulke overdrachten dient, op grond van de in de richtlijn aangegeven criteria, verder te worden geïntensiveerd.

Bij de Tweede Kamer zijn thans wetsvoorstellen aanhangig (18 128 en 18 129) tot goedkeuring en uitvoering van verdragen inzake de overdracht van de tenuitvoerlegging van strafrechtelijke vonnissen. Hoewel met deze vorm van internationale samenwerking in strafzaken de eerste ervaringen nog moeten worden opgedaan, biedt de toekomstige beschikbaarheid van dit instrument van internationale strafrechtelijke rechtshulp toch vooruitzichten op het verminderen van de problematiek, die het grote aantal buitenlandse gedetineerden in Nederland (thans in de huizen van bewaring ongeveer 25% en in de gevangenis ongeveer 20%) voor het gevangeniswezen oplevert.

Naar verwachting zal een en ander geen verlichting van de capaciteitsproblematiek met zich brengen.

#### *Straftoemetingsonderzoek zware Opiumwettdelicten*

De ter zake van invoer van en handel in harddrugs opgelegde vrijheidsstraffen vormen een belangrijke belasting van het gevangeniswezen. Uit een onlangs ingesteld oriënterend onderzoek van het WODC is gebleken van aanwijzingen dat er tussen de verschillende arrondissementen grote verschillen in straftoemeting bestaan. Door de vergadering van procureurs-generaal is in september 1984 een werkgroep ingesteld, die de mogelijkheid zal onderzoeken om op dit terrein landelijke strafvorderingsrichtlijnen op te stellen. Bij een dergelijke harmonisatie zal ook het aspect van de penitentiaire consequenties, mede in het licht van de beoogde intensivering van de bestrijding van deze criminaliteit, kunnen worden betrokken. Overigens zij gewezen op het aanhangige wetsvoorstel tot nadere wijziging van de Opiumwet (zie onder 4.4.2).

## *Verruiming voorwaardelijke invrijheidstelling*

Het wetsvoorstel tot regeling van de voorwaardelijke invrijheidstelling (18 764) zal tot gevolg hebben dat een groter aantal langdurige vrijheidsstraffen van meer dan zes maanden niet geheel zullen behoeven te worden ten uitvoer gelegd. Invoering zal de druk op het gevangeniswezen enigermate verminderen.

## *Management informatiesysteem strafrechtstoepassing (MITRA)*

Op het terrein van de strafrechtstoepassing bestaat dringende behoefte aan een adequate informatievoorziening, in het bijzonder ook tegen de achtergrond van het ernstige capaciteitstekort. Het project MITRA beoogt te voorzien in de automatische informatievoorziening ten behoeve van zowel de beleidsvoering als de dagelijkse bedrijfsvoering op alle niveaus van de strafrechtstoepassing. Op het operationele niveau moet het systeem de informatie verschaffen die nodig is voor een optimaal benutten van de beschikbare penitentiaire capaciteit en de optimale plaatsing van gedetineerden, als ook de administratieve processen in alle fasen bewaken, sturen en administreren.

Het eerste deelsysteem van MITRA – dat op de lopende vonnissen betrekking heeft – zal naar verwachting in de zomer van 1985 operationeel worden; in het najaar van 1986 zal het gehele systeem moeten functioneren.

De gelden die met het oog op MITRA aan de meerjarencijfers moeten worden toegevoegd, zijn vermeld aan het slot van paragraaf 4.5.

## *Uitbreiding capaciteit inrichtingen voor de kindbescherming*

Ook ten aanzien van deze inrichtingen is sprake van een capaciteitstekort, dat tot uitdrukking komt in achterstanden in de tenuitvoerlegging van straffen en maatregelen, en in de plaatsing van jeugdigen in huizen van bewaring en op politiebureaus. De huidige capaciteit van de rijks- en particuliere opvanginrichtingen bedraagt 239 plaatsen, terwijl enige behoefte aan extra capaciteit bestaat.

Het is de bedoeling om uiterlijk in 1989 de beschikbare plaatsruimte in deze kindbeschermingsinrichtingen te hebben uitgebreid met ongeveer 50 plaatsen. Deze uitbreiding lijkt toereikend om aan de behoefte aan plaatsruimte tegemoet te komen.

De hiermee gemoeide bedragen zijn opgenomen in paragraaf 4.5 bij de maatregelen ten behoeve van kindbescherming.

## *Uitbreiding penitentiaire capaciteit*

Bij de tenuitvoerlegging van de voorlopige hechtenis en van de vrijheidsstraf bestaat een ernstig en toenemend capaciteitstekort dat de in hoofdstuk 2 beschreven, verstrekkende gevolgen heeft voor de gehele strafrechtspleging. Berekeningen van de projectgroep structuurplan penitentiaire capaciteit<sup>34</sup> hebben uitgewezen dat het capaciteitstekort in de eerste helft van 1984 ruim 600 plaatsen beliep. Uit deze berekeningen blijkt verder dat dit tekort bij voortzetting van de huidige ontwikkeling in 1990 tot ruim 2200 plaatsen zal oplopen, wanneer geen maatregelen tot vergroting van de capaciteit zouden worden getroffen.

Inmiddels is een plan in uitvoering om in de komende jaren door renovatie en heropening van (onderdelen van) penitentiaire inrichtingen de capaciteit met omstreeks 700 plaatsen te vergroten. Daarnaast zal een omvangrijk nieuwbouwprogramma, zoals in het rapport van de projectgroep structuurplan penitentiaire capaciteit beschreven, moeten worden gestart. Dit programma voorziet, behalve in renovatie van bestaande inrichtingen met een capaciteitswinst, in nieuwbouw van vier, zo mogelijk vijf, zogeheten gesloten penitentiaire inrichtingen, elk van ongeveer 250 plaatsen.

<sup>34</sup> Zie voor vindplaats noot 15. Een samenvatting van de analyse van de projectgroep is opgenomen in bijlage 5.

Het kabinet acht het plaatsgebrek in het gevangeniswezen niet langer te aanvaarden en zal daarom de uitvoering van dit programma op zo kort mogelijke termijn en versneld ter hand nemen. Het kabinet heeft voorzieningen getroffen die er toe leiden dat de nieuw te bouwen inrichtingen op kortere termijn dan door de projectgroep voorzien, in gebruik kunnen worden genomen. De totale benodigde capaciteit zal echter – bij onmiddellijke en voortvarende uitvoering van het programma – op zijn vroegst in de loop van 1991 in gebruik kunnen worden genomen vanwege de benodigde voorbereidings- en bouwtijd. Hierbij zij nog aangetekend dat, zoals reeds werd aangegeven in hoofdstuk 2 onder 2.2.6, het thans niet mogelijk is voldoende betrouwbare voorspellingen te doen over de capaciteitsbehoefte na 1990. Over de al dan niet toereikendheid van de voorgenomen uitbreiding op de langere termijn kunnen derhalve op dit moment geen uitspraken worden gedaan.

In verband met de uitbreiding van de penitentiaire capaciteit zullen de komende jaren grote aantallen executief personeel geworven en opgeleid moeten worden, waarbij als ervaringsregel geldt dat voor personeel voor nieuwe inrichtingen ongeveer anderhalf jaar voor de ingebruikneming daarvan de wervingsactiviteiten dienen te worden aangevangen.

De kosten die zijn gemoeid met de uitbreidingen van de penitentiaire capaciteit, zijn in paragraaf 4.5 vermeld, waarbij is onderscheiden tussen de financiële gevolgen voor de begroting van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer en voor die van Justitie.

#### 4.4.6. *Tussentijdse noodmaatregelen*

Wanneer het tekort in de penitentiaire capaciteit nog enkele jaren zou oplopen, volgt een verdere ontwrichting van de strafrechtspleging. Een oplopend tekort zal tot gevolg hebben dat de mogelijkheden om de voorlopige hechtenis in de huizen van bewaring ten uitvoer te leggen, verder zullen afnemen doordat de capaciteit aldaar steeds meer wordt benut voor de detentie van afgestraften in afwachting van plaatsing in een gevangenis. Daarnaast zal naar alle waarschijnlijkheid de wachttijd van de plaatsing van arrestanten, die thans ruim een jaar is, steeds langer worden. Het gaat hierbij om afgestraften die zich na (herhaalde) oproep niet bij de inrichting hebben gemeld. Bovendien zullen personen die zich aan de verdere tenuitvoerlegging van de straf hebben onttrokken (bij voorbeeld na strafonderbreking), na aanhouding door de politie, vaker dan thans het geval is, wegens plaatsgebrek moeten worden heengezonden.

Aan het slot van punt 4.4.5 werd vermeld dat het kabinet het plaatstekort in het gevangeniswezen en de daaruit voortvloeiende gevolgen niet langer aanvaardbaar acht. Als gezegd zal daarom een omvangrijk programma ter uitbreiding van de penitentiaire capaciteit in uitvoering worden genomen. Deze uitbreiding, die op zijn vroegst in de loop van 1991 geheel zal zijn verwezenlijkt, biedt op de korte termijn evenwel geen soelaas. In ieder geval zou in de jaren tot 1990 sprake zijn van een tekort aan celruimte van ten minste enkele honderden plaatsen.

Het kabinet is van oordeel dat dit vooruitzicht voor de komende jaren een van de hoofddoelstellingen van het onderhavige plan, te weten het verwezenlijken van een intensivering van de bestrijding van de zware criminaliteit, in de kern aantast. Daarom is het noodzakelijk om in afwachting van de totstandkoming van de structurele uitbreiding van de penitentiaire capaciteit tijdelijke noodvoorzieningen te treffen, die de voorspelde tekorten althans voor een belangrijk deel opheffen. Het zal in deze overbruggingsperiode bovendien onvermijdelijk zijn voor de tenuitvoerlegging van de voorlopige hechtenis tot in 1988 gebruik te blijven maken van cellen op politiebureaus, ondanks de daaraan – onder 2.2.2.5 geschetste – verbonden bezwaren. Op dezelfde plaats werd vermeld dat in 1984 per dag gemiddeld 250 voorlopig gehechten noodgedwongen op de politiebureaus werden ondergebracht.

In afwachting van het gereed komen van nieuw te bouwen gesloten capaciteit zal ter verdere leniging van het tekort aan plaatsruimte tijdelijke noodcapaciteit worden ingericht. Hiertoe zal bestaande accommodatie geschikt worden gemaakt voor gesloten penitentiaire opvang. Het noodzakelijke overleg zal op zo kort mogelijke termijn worden geopend.

De kosten van het inrichten van deze tijdelijke noodcapaciteit zijn vermeld in paragraaf 4.5, waarbij is onderscheiden tussen de financiële gevolgen voor de begrotingen van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer en van Justitie.

#### 4.5. Financiële consequenties

In de voorgaande paragrafen van dit hoofdstuk zijn maatregelen en beleidsvoornemens opgesomd en toegelicht, die strekken tot concretisering van de in hoofdstuk 3 geschetste criminele politiek. Deze maatregelen en beleidsvoornemens zijn alle gericht op het tegengaan van de criminaliteit door versterking van het normbesef en de sociale controle, door intensivering van de misdaadpreventie of door verdere verbetering van opsporing, vervolging en berechting, en tenuitvoerlegging van straffen.

In deze paragraaf worden de financiële gevolgen van deze maatregelen en beleidsvoornemens vermeld op het terrein van politie en justitie voor de periode 1985–1990. Ook de financiële consequenties van maatregelen en beleidsvoornemens, die voortvloeien uit de uitvoering van de aanbevelingen van de commissie-Roethof, zijn opgenomen.

De extra uitgaven voor maatregelen op het terrein van politie en justitie variëren in de periode 1985–1990 tussen vijf miljoen in 1985 en f 306 miljoen in 1988. In de jaren na 1990 zal, naar het zich thans laat aanzien, het uitgavenniveau op dit terrein zich structureel f 232 miljoen <sup>35</sup> hoger dan thans stabiliseren. Het hoofdbestanddeel van deze extra uitgaven wordt besteed aan de noodzakelijke uitbreiding van de penitentiaire capaciteit. De uitgaven voor deze uitbreiding kunnen worden onderscheiden in investerings- en exploitatiegebonden kosten. De investeringsprojecten zullen in de jaren 1986 tot en met 1990 een bedrag van f 397 miljoen vergen. De met de uitbreiding verbonden extra exploitatie-uitgaven stijgen naar een structureel niveau van f 148 miljoen<sup>35</sup> in 1991.

De extra uitgaven voor de politie en de rechterlijke macht bevinden zich op een structureel niveau van f 18,2 respectievelijk f 37,4 miljoen. Voor de kindbescherming en de reclassering wordt per jaar f 12,1 miljoen extra uitgetrokken, terwijl voor automatiseringsprojecten een bedrag van f 13,6 miljoen in 1986 en f 17 miljoen in 1987 aflopend tot f 5,3 miljoen na 1990, beschikbaar is.

Ten slotte is nog voorzien in een stelpost voor departementale en sectorale ondersteuning met het oog op de implementatie en instandhouding van de aangekondigde maatregelen, en voor een bedrag om onderzoeksprojecten en de evaluatie daarvan in de sfeer van de kleine criminaliteit te kunnen bekostigen (zie in dit verband ook hoofdstuk 5). De met deze projecten gemoeide kosten belopen tot 1990 in totaal f 50 miljoen.

Per beleidssector en per onderwerp worden in de eerstvolgende staat de financiële consequenties vermeld. De automatiseringsprojecten zijn gegroepeerd weergegeven. Als stelpost voor niet direct calculeerbare gevolgen van het voorgestelde beleid voor de overhead – te denken valt aan gevolgen voor de departementale organisatie, de kantoorautomatisering en het vervoer – is 5% over het totaal van de voor de drie beleidssectoren geraamde extra uitgaven opgenomen. In de verder opgenomen staten zijn de uitgaven voor deze sectoren verder uitgesplitst. De laatste staat heeft betrekking op de gelden die voor automatiseringsprojecten zijn uitgetrokken.

<sup>35</sup> In de cijfers is uitgegaan van vijf penitentiaire inrichtingen. Mocht besloten worden de nieuwbouw te beperken tot vier inrichtingen, dan zullen deze bedragen dienovereenkomstig worden aangepast.

Bedragen x f 1 mln.

Uitgaven t.b.v.	1985	1986	1987	1988	1989	1990
Politie (waarvan op de begroting Min. v. VROM)		14,0 (4,0)	20,7 (4,0)	18,3	18,6	19,3
Rechterlijke Macht		17,0	30,5	32,0	34,6	37,4
Jeugdbescherming en Delinkwentenzorg						
• Penitentiaire capaciteit	5,0	23,8	56,5	73,5	107,0	137,5
• Bouw en aanschafpro- gramma penitentiaire capaciteit (Begroting Min. v. VROM)		35,0	80,0	140,0	100,0	30,0
• Kinderbescherming (waarvan op de begroting Min. v. VROM)		2,3	4,7	3,6	5,6	5,6
• Reclassering		(2,0) 0,9	(2,0) 2,3	3,0	3,8	5,4
Plaatselijke projecten gericht op de preventie van de kleine criminaliteit		5,0	10,0	15,0	10,0	5,0
Wetenschappelijke bege- leiding en evaluatie projecten		1,0	1,0	1,0	1,0	1,0
Automatisering		13,6	17,0	13,0	6,3	5,3
Overhead		3,0	5,7	7,0	8,5	11,2
<b>Totaal</b>	<b>5,0</b>	<b>115,6</b>	<b>228,4</b>	<b>306,4</b>	<b>295,4</b>	<b>257,7</b>

Bedragen x f 1000

Maatregelen t.b.v. de Gemeente- en Rijkspolitie	1986	1987	1988	1989	1990
Opleiding	1 000	1 000	1 000	1 000	1 000
Bijzondere opsporingsonderzoeken	3 000	4 000	4 000	4 000	4 000
Regionale C.I.D. en Regionale Misdaad analyse	4 500	10 100	12 100	12 100	12 100
• t.b.v. huisvesting op VROM begroting	4 000	4 000			
Studies ter versterking van de recherchefunctie	1 500	1 000			
Uitbreiding Parketpolitie naar rato van ingebruikneming penitentiaire capaciteit <sup>1</sup>	—	600	1 200	1 500	2 200
<b>Totaal</b>	<b>14 000</b>	<b>20 700</b>	<b>18 300</b>	<b>18 600</b>	<b>19 300</b>

<sup>1</sup> T.b.v. groter aantal preventief gehechten,  
assistentie bij zittingen en incasso boetes.

Maatregelen t.b.v. de Rechterlijke Macht	1986	1987	1988	1989	1990
• Terugdringen van het aantal beleidssepts met 50%, uitbreiding formatie politierechters en O.M., incl. ondersteuning Kosten m.b.t. vervangende hechtenis zijn begrepen in het uitbreidingsplan penitentiaire capaciteit Kosten m.b.t. de parketpolitie zijn opgenomen onder de post uitbreiding parketpolitie	200	300	500	500	500
• Terugbrengen van de opleidingsduur van toekomstige secretarissen <sup>1</sup>	2 000	3 300	2 000	2 000	2 000
• Derde tranche uitbreiding t.b.v. de rechtspraak; personele en materiële kosten	13 800	25 400	25 400	25 400	25 400
• Uitbreiding parketten a.g.v. activiteiten op het gebied van de slachtofferhulp	1 000	1 500	1 500	1 500	1 500
• Organisatorische aanpassingen en uitbreiding van de capaciteit ter voorkoming van opstoppingen in dit deel van de keten			2 600	5 200	8 000
Totaal	17 000	30 500	32 000	34 600	37 400

<sup>1</sup> Er is gerekend met een jaarklas van 60 personen ondersteund door vier full-time docenten.

### Uitgaven op Justitie-begroting t.b.v. de uitbreiding van de penitentiaire capaciteit

Bedragen x f 1000

	1985	1986	1987	1988	1989	1990	structureel
Additionele uitgaven t.o.v. mjc. '85 om de capaciteit van het gevangeniswezen per 1-1-1988 op							
Huizen van Bewaring		3445					
Gesloten gevangenissen		890					
Half open en open gevangenissen		1170					
Totaal		5505 te krijgen					
(Uitbreidingsplan 1984-1988)	800	6 800	22 500	23 500	23 500	23 500	23 500
Verdere capaciteitsuitbreiding in bestaande penitentiaire inrichtingen (P.I.'s)		4 000	18 000	21 000	21 000	21 000	21 000
Nieuwbouw 4/5 P.I.'s à 250 plaatsen				13 000	46 500	77 000	87 500
Noodvoorziening	4200	13 000	16 000	16 000	16 000	16 000	16 000
Totaal op Justitie-begroting t.b.v. de penitentiaire capaciteitsuitbreiding (incl. tijdelijke maatregelen)	5000	23 800	56 500	73 500	107 000	137 500	148 000

### Uitgaven op VROM-begroting t.b.v. de uitbreiding van de penitentiaire capaciteit

Bedragen x f 1000

	1985	1986	1987	1988	1989	1990
Capaciteitsuitbreiding in bestaande penitentiaire inrichtingen		20 000	30 000	20 000		
Nieuwbouw 4/5 P.I.'s à 250 plaatsen			50 000	120 000	100 000	30 000
Noodvoorziening		15 000				
Totaal-Generaal VROM-begroting		35 000	80 000	140 000	100 000	30 000



	1986	1987	1988	1989	1990
Bedragen x f 1000					
<b>Maatregelen in het kader van de Kinderbescherming</b>					
1. Door het verleggen en gedeeltelijk verhogen van subsidiegelden t.b.v. experimentele preventieprojecten een grotere nadruk leggen op en bekendheid geven aan deze projecten	300	500	500	500	500
2. Uitbreiden van de proef met alternatieve sancties tot alle arrondissementen	verschuiving binnen de Justitiebegroting				
2A. Opvoeren van het aantal dienstverleningen t.b.v. Jeugdigen tot 3000 in 1990	—	1 000	1 500	2 000	2 000
3. Uitbreiding en upgradering van de particuliere opvanginrichtingen (uitbreiding met 23 plaatsen medio 1985)	verschuiving binnen de Justitiebegroting				
4. Uitbreiding van de opvangcapaciteit in de Rijksinrichtingen met 46 plaatsen, bouwkosten deels opgenomen in bouw- en aanschafprogramma R.G.D., restant op VROM-begroting	—	1 200	1 600	3 100	3 100
	2 000	2 000	—	—	—
<b>Totaal</b>	<b>2 300</b>	<b>4 700</b>	<b>3 600</b>	<b>5 600</b>	<b>5 600</b>
<b>Maatregelen in het kader van de Reclassering</b>					
• Opvoeren van het aantal dienstverleningen tot 4000 in 1990	900	1 400	1 400	1 400	1 800
• Opvoeren van de capaciteit van het pen. reclasseringswerk	—	900	1 600	2 400	3 600
<b>Totaal</b>	<b>900</b>	<b>2 300</b>	<b>3 000</b>	<b>3 800</b>	<b>5 400</b>
<b>Automatiseringsprojecten</b>					
Geraamde uitgaven voor:					
• Communicatiesysteem openbaar ministerie-parketadministratiesysteem (Compas)	9 000	11 000	11 000	5 000	6 000
• Management Informatiesysteem strafrechtstoepassing (MITRA)	2 000	2 000	2 000	2 000	2 000
Hiervoor reeds uitgetrokken op de Justitiebegroting	8 000	8 000	8 000	4 000	6 000
Additioneel ter beschikking te stellen in het kader van dit plan	3 000	5 000	5 000	3 000	2 000
Automatiseringsprojecten t.b.v. de Politie, t.w. dactyloscopie, reg. herkenningendiensten, goederen- en aangiftesysteem, kantoorautomatisering	10 600	12 000	8 000	3 300	3 300
<b>Totaal</b>	<b>13 600</b>	<b>17 000</b>	<b>13 000</b>	<b>6 300</b>	<b>5 300</b>

#### 4.6. Voorlichting

Het onderhavige beleidsplan stelt een aantal wettelijke en andere maatregelen in het vooruitzicht en tevens nieuw en bij te stellen beleid. Het kabinet stelt zich voor bij de aankondiging van eventuele maatregelen telkens aan te geven hoe die een plaats hebben in of verband houden met de uitvoering van het plan. Tevens zal steeds duidelijk worden aangegeven hoe naar de mening van het kabinet de verantwoordelijkheden liggen en

waar de grenzen van de overheidsactiviteit worden getrokken. Deze openbaarheidsvoorlichting, die voor een belangrijk deel via de publiciteitsmedia zal plaatsvinden, heeft mede ten doel dat de burger inzicht kan krijgen in het voorgenomen beleid en dit kan beoordelen. Een en ander valt binnen het normale kader van de overheidsvoorlichting en brengt vrijwel geen extra kosten met zich mee.

Voor zover sprake is van aanvaard beleid zal de voorlichting een andere inhoud hebben. Enerzijds zal voorlichting worden ingezet als beleidsinstrument naast wetgeving en bestuurlijke maatregelen, anderzijds als dienstverlening aan individuele burgers en publieksgroepen. Als beleidsinstrument wordt voorlichting gericht op de politieke voorkoming van misdrijven. Deze activiteit speelt zich vooral af in de lokale en regionale sfeer, maar wordt gecoördineerd door de rijksoverheid. Op de begrotingen van de ministeries van Justitie en van Binnenlandse Zaken zijn sinds enkele jaren middelen daartoe voorhanden. Het voorlichtingsbeleid ter voorkoming van misdrijven, dat zich ook richt tot maatschappelijke instellingen, zal worden voortgezet.

Voor de instrumentele voorlichting buiten het kader van de voorkoming van misdrijven – gedacht kan bij voorbeeld worden aan de inlevering van wapens en munitie bij de inwerkingtreding van de nieuwe wet – zullen de noodzakelijke financiële middelen worden gevonden in de beschikbare middelen voor voorlichting dan wel binnen de begroting van het debetrefende project. Ook de voorlichting bij wijze van dienstverlening, zoals in het kader van de slachtofferhulp, zal in beginsel uit de middelen voor de voorlichting worden bekostigd.

Aparte vermelding verdient de voorlichting over het plaatselijk beleid inzake de kleine criminaliteit, dat is beschreven in hoofdstuk 3. Aan maatregelen waartoe in het driehoeksoverleg is besloten zal op zodanige wijze bekendheid worden gegeven dat het preventieve effect optimaal kan zijn. Daaraan behoren het bestuur, de politie en het openbaar ministerie aan de hand van sluitende afspraken gezamenlijk en elk voor hun eigen deel bij te dragen.

## Hoofdstuk 5. Voortgang en evaluatie

Met de in het vorige hoofdstuk genoemde maatregelen en beleidsvoor-nemens beoogt het kabinet in de komende jaren een daling te bewerkstelli-gen van de meest belastende en bedreigende soorten van crimineel gedrag in de Nederlandse samenleving. Als belangrijk middel hiertoe ziet het kabinet de vergroting van de verwerkingscapaciteit van de strafrechtsple-ging. Hierdoor zal de geloofwaardigheid van de strafrechtspleging kunnen worden hersteld en kan de strafrechtelijke repressie in ieder geval op het terrein van de georganiseerde misdaad worden geïntensiveerd. Wat betreft de kleine criminaliteit zal het kabinet er naar streven het lokale bestuur, maatschappelijke organisaties en individuele burgers te doordringen van hun medeverantwoordelijkheid voor het nemen van preventieve maatregelen.

De veelsoortige en niet ten volle bekende achtergronden van de verschil-lende vormen van crimineel gedrag kunnen door de overheid slechts ten dele worden beheerst. Ook kan op voorhand geen zekerheid worden verkregen over de effectiviteit op de korte termijn van de gekozen middelen van repressieve en preventieve aard. Het kabinet meent echter dat de hier ontvouwde plannen er op zijn minst toe zullen leiden dat de Nederlandse samenleving weer greep krijgt op de criminaliteit in haar midden en zich een structureel betere uitgangspositie verschafft om deze geleidelijk aan terug te dringen.

De plannen van het kabinet voorzien in een zodanige versterking van de organen van de strafrechtspleging dat deze in de komende jaren weer op hun steeds zwaarder wordende taak berekend zullen zijn. De opheffing van het cellentekort wordt op een termijn van een kleine tien jaar nagestreefd door een structurele uitbreiding van de penitentiaire capaciteit. In de tussentijd zullen ter leniging van het tekort tijdelijke noodvoorzieningen worden getroffen. De verwerkingscapaciteit van de rechterlijke macht zal door middel van doelmatigheidsverbeteringen en uitbreidingen zodanig worden vergroot dat de bestaande achterstanden kunnen worden wegge-werkt. Daarnaast zullen in het functioneren van het openbaar ministerie aanpassingen worden doorgevoerd, die ertoe strekken de afstemming van de verschillende activiteiten van de strafrechtspleging te verbeteren, en de effectiviteit van het strafrechtelijk optreden in termen van afschrikking en normbevestiging te vergroten. In concreto komt dit laatste bij het openbaar ministerie neer op een versterking van de interne en externe management-functie, een substantiële reductie van het aandeel van de beleidssepts in de afdoeningen en een betere dienstverlening aan slachtoffers. Wat de politie betreft zal de opsporing van georganiseerde criminaliteit worden geïntensiveerd en zullen maatregelen worden getroffen om haar organisa-torisch functioneren verder te verbeteren. Voorts zullen de contacten tussen openbaar ministerie en politie worden verstevigd. De normbevesti-gende werking van preventieve surveillances door de politie en haar opvang van slachtoffers van misdrijven zullen meer aandacht krijgen.

De tot nu toe genoemde voorstellen zullen worden uitgevoerd onder verantwoordelijkheid van de Minister van Justitie, op wiens departement de daarvoor noodzakelijke organisatorische voorzieningen zullen worden getroffen. Voor zover deze maatregelen de politie betreffen worden zij mede onder verantwoordelijkheid van de Minister van Binnenlandse Zaken uitgevoerd. In de begrotingstoelichtingen voor 1986 van beide departemen-ten zullen hierover nadere mededelingen worden gedaan.

Met het oog op de uitvoering van het plan zal de Minister van Justitie dit ten spoedigste ter consultatie toezenden aan de procureurs-generaal bij de gerechtshoven. Hun zal in dit verband worden verzocht te bevorderen dat het plan door de hoofdofficieren van justitie ter bespreking wordt ingebracht in het lokale driehoeksoverleg. Tevens zal voor een ruime verspreiding binnen de rechterlijke macht en de politiekorpsen worden zorggedragen.

Het hier gepresenteerde plan behelst verder een uitgebreid pakket van maatregelen en beleidsvoornemens in de preventieve sfeer. Een deel van deze voorstellen heeft betrekking op het beleid van andere ministeries. Het kabinet onderkent de noodzaak van voortgezet interdepartementaal overleg over de uitvoering hiervan. Over de uiteindelijke opzet van dit overleg zal een besluit worden genomen na de bespreking van het plan in de Tweede Kamer. Inmiddels zullen – zoals onder 4.2.10 werd uiteengezet – op het Ministerie van Justitie de nodige organisatorische voorzieningen worden getroffen om te komen tot een verruiming van de aandacht en verantwoordelijkheid van dat departement voor de mogelijkheden tot criminaliteitspreventie. Van deze voorzieningen zal deel uitmaken de inrichting op het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC) van een centraal punt waar alle documentatie die voor de ontwikkeling en uitvoering van het in dit plan geschetste beleid relevant is, wordt bijeengebracht. Het kabinet doet een dringend beroep op de lagere overheden en de maatschappelijke organisaties om hun ervaringen met de aanpak van de kleine criminaliteit ook ter kennis te brengen van het WODC, zodat ook andere instanties daarmee hun voordeel kunnen doen.

Over de uitvoering van de voorstellen die zich richten tot de lagere overheid, in het bijzonder de gemeentebesturen, zal het kabinet spoedig overleg openen met de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG). Het plan zal verder ter bespreking worden opgevoerd in het agenda-overleg van de Minister van Binnenlandse Zaken met de VNG en de vier grote gemeenten. Exemplaren van het plan zullen op ruime schaal worden verspreid onder gemeentebesturen en betrokken maatschappelijke organisaties.

Het kabinet is zich er ten volle van bewust dat de uitvoering van de in dit plan geschetste beleidsuitgangspunten en maatregelen, waarover eerst een debat in de Tweede Kamer zal plaatsvinden, niet van de ene dag op de andere kan plaatsvinden. Een en ander zal niet alleen meer en minder belangrijke organisatorische aanpassingen vergen bij alle betrokken overheidsorganen en maatschappelijke organisaties, maar ook en vooral moeten worden gedragen door een ingrijpende verandering in de opstelling van de individuele burger en in de beroeps cultuur van al deze instanties. In punt 3.5.2 werd ingegaan op de complexe verhouding tussen bestuur, openbaar ministerie en politie, terwijl onder punt 3.5.3 werd uiteengezet hoe ingewikkeld alleen al het vraagstuk van de sturing binnen het strafrechtelijk systeem is. Met inachtneming hiervan laat het kabinet er geen twijfel over bestaan dat het, voor zover dat in zijn vermogen ligt, de noodzakelijke maatregelen voortvarend en zonodig met steun van externe deskundigheid, zal doen uitvoeren. Het kabinet zal hierbij in nauw overleg met de andere betrokken instanties te werk gaan. In de contacten met deze instanties is het kabinet voornemens zich tot het uiterste in te spannen om ook deze te overtuigen en te inspireren om in de lijn van de in dit plan geschetste aanpak te opereren.

Het kabinet is verder van plan om in het voorjaar van 1986 de Tweede Kamer te informeren over de voortgang van de in deze nota aangekondigde maatregelen.

Op het gebied van de criminaliteitsbestrijding is, zoals eerder gezegd, succes nimmer geheel verzekerd. Over de effectiviteit en doelmatigheid van onderscheiden interventies wordt bovendien verschillend gedacht. Een en ander is – als vermeld onder 4.2.10 – voor het kabinet aanleiding om op het terrein van de preventie van kleine criminaliteit door het ter beschikking stellen van geldelijke middelen het houden van een reeks praktijkexperi-

menten te stimuleren, voordat wordt overgegaan tot volledige en structurele invoering van bepaalde maatregelen. Gezien de complexiteit van de problematiek van de criminaliteitsbeheersing is het in het algemeen van het grootste belang bij de uitvoering van dit plan nauwlettend het oog te houden op de effecten van de beleidsmaatregelen. In dit verband hecht het kabinet grote waarde aan wetenschappelijke begeleiding en evaluatie van die onderdelen van het aangekondigde beleid die daarvoor in aanmerking komen. Het heeft kennis genomen van het eindrapport van de Begeleidingscommissie experimenten criminaliteitsbestrijding<sup>36</sup>, waarin wordt aangedrongen op een voortzetting van de in de afgelopen jaren door het WODC opgebouwde traditie van «praktijkexperimenten» op het gebied van de strafrechtspleging. Met reden wordt in dit rapport niet slechts gepleit voor een voortzetting van dit primair op het politie- en justitiebeleid gerichte onderzoek, maar tevens op een verbreding ervan. Niet alleen de voorgenoemen maatregelen in de politieke en de justitiële sfeer zullen zoveel mogelijk op hun effecten moeten worden gezien, maar evenzeer de door het kabinet bepleite geïntegreerde beleidsplannen ter beheersing van de criminaliteit van de lokale driehoeken en het beleid in dezen van de andere departementen dan dat van Justitie.

De commissie-Roethof heeft bij de aanbieding van haar interimrapport de Minister van Justitie verzocht voor 1985 en 1986 gelden ter beschikking te stellen voor de opzet en evaluatie van praktijkexperimenten ter nadere toetsing van haar aanbevelingen. Het kabinet heeft dit verzoek gaarne ingewilligd. Het heeft de commissie bereid gevonden ook enkele van de in dit plan aangekondigde beleidsmaatregelen van de rijksoverheid bij haar evaluaties te betrekken en daarbij in het bijzonder ook aandacht te besteden aan de vraag van de doelmatigheid. Het kabinet ziet de te verwachten uitkomsten van dit beleidsgerichte onderzoek met grote belangstelling tegemoet.

---

<sup>36</sup> Eindverslag van de Begeleidingscommissie experimenten criminaliteitsbestrijding (1979-1984), Ministerie van Justitie, april 1985.



## **Bijlagen**





Vergaderjaar 1984–1985

18 600

## Nota over de toestand van 's Rijks financiën

Nr. 36

**GEWIJZIGDE MOTIE VAN HET LID NIJPELS, TER VERVANGING VAN DIE GEDRUKT ONDER NR. 14**

Voorgesteld 11 oktober 1984

De Kamer,

gehoord de beraadslaging;

overwegende, dat statistische gegevens en wetenschappelijk onderzoek steun bieden aan groeiende verontrusting onder de bevolking over de toenemende criminaliteit;

overwegende, dat het vertrouwen van de burger in de overheid in haar functie van beschermer van zijn persoon en goed en van collectieve belangen dreigt te worden verzwakt;

overwegende, dat het normbesef van de burger alsmede de sociale controle verder dreigen af te nemen;

overwegende, dat door de aard en omvang van de huidige criminaliteit, naast uiteenlopende vormen van immateriële schade, grote materiële schade wordt toegebracht aan de individuele burger en de gemeenschap;

verzoekt de regering:

- aan de Kamer een beleidsplan voor te leggen op een zodanig tijdstip dat het nog voor het zomerreces 1985 behandeld kan worden waarin de knelpunten die aan de voorkoming en doeltreffende bestrijding van criminaliteit in de weg staan, worden gesignaleerd en waarin een systematisch geheel van thans in uitvoering zijnde organisatorische en operationele maatregelen en voorgenomen beleid ter zake wordt gepresenteerd, gericht op versterking van normbesef en sociale controle, intensivering van misdaadpreventie en verdere verbetering van opsporing, vervolging en tenuitvoerlegging van straffen,
- de verwezenlijking van die maatregelen financiële prioriteit te geven bij de voorbereiding van de rijksbegroting in de komende jaren,

en gaat over tot de orde van de dag.

Nijpels

Tweede Kamer, vergaderjaar 1984–1985, 18 600, nr. 36



**1. Geregistreeerde criminaliteit**

Het aantal misdrijven dat ter kennis van de politie is gekomen, is in de periode van 1970 tot en met 1983 gestegen van 262 430 tot bijna één miljoen (zie tabel 1). De stijging deed zich niet bij alle delictscategorieën even sterk voor. Van een relatief sterke stijging was sprake bij de categorie «overige wetten» (Opiumwet, Vuurwapenwet en Telegraaf- en Telefoonwet) (zie figuur 1); van het totaal aantal zaken blijft deze categorie echter slechts een klein gedeelte uitmaken (1–2%). Binnen het Wetboek van Strafrecht (WvSr) is een sterke stijging waarneembaar bij de ruwheidsdelicten (voornamelijk vernielingen), daarnaast steeg het aantal vermogensdelicten niet onaanzienlijk (zie figuur 2).

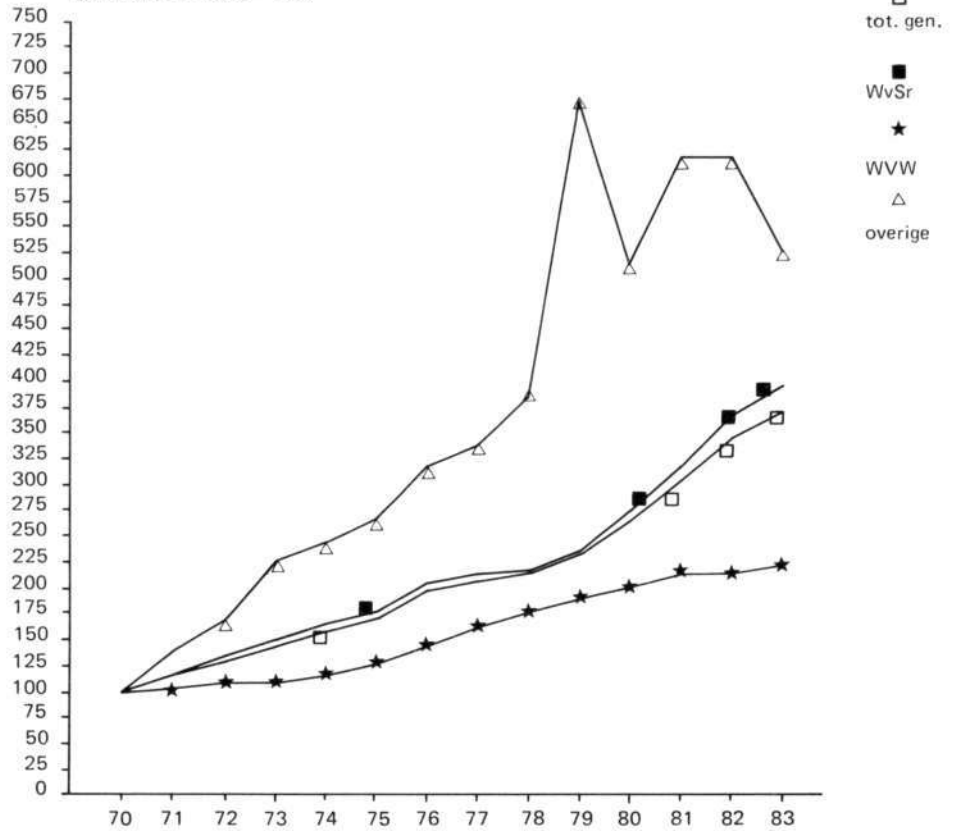
**Tabel 1. Ter kennis van de politie gekomen en opgehelderde misdrijven\***

Jaar	Totaal ter kennis gekomen (x 1000)	Per 100 000 inwoners	Opgehelderde misdrijven (x 1000)	Ophelderingspercentage
1960	128,7	1418	73,0	57
1965	166,3	1708	85,4	51
1970	262,4	2660	106,6	41
1975	447,7	4230	145,0	32
1980	696,0	6145	203,1	29
1981	800,2	6972	226,8	28
1982	910,0	7035	239,1	26
1983	973,2	8296	249,0	26

\* Exclusief ter kennis van de Koninklijke Marechaussee gekomen en opgehelderde misdrijven.

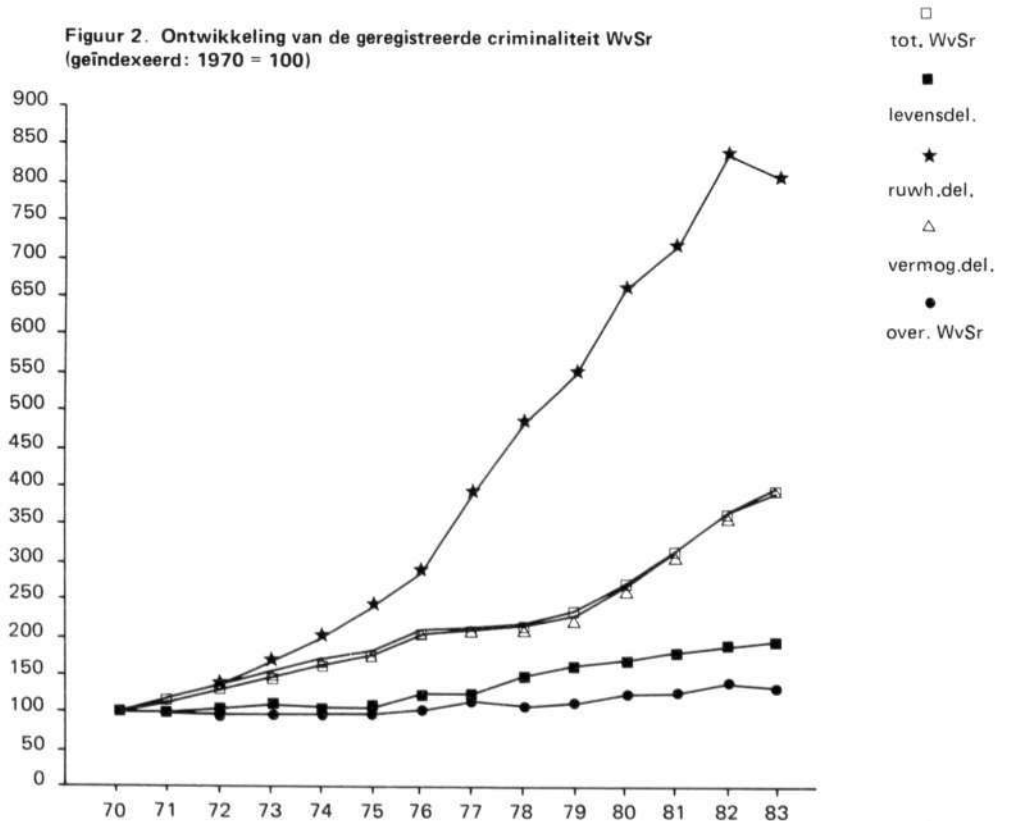
Bron: CBS.

**Figuur 1. Ontwikkeling in de geregisteerde criminaliteit naar wetten (geïndexeerd: 1970 = 100)**



Bron: CBS/WODC.

**Figuur 2. Ontwikkeling van de geregisteerde criminaliteit WvSr (geïndexeerd: 1970 = 100)**

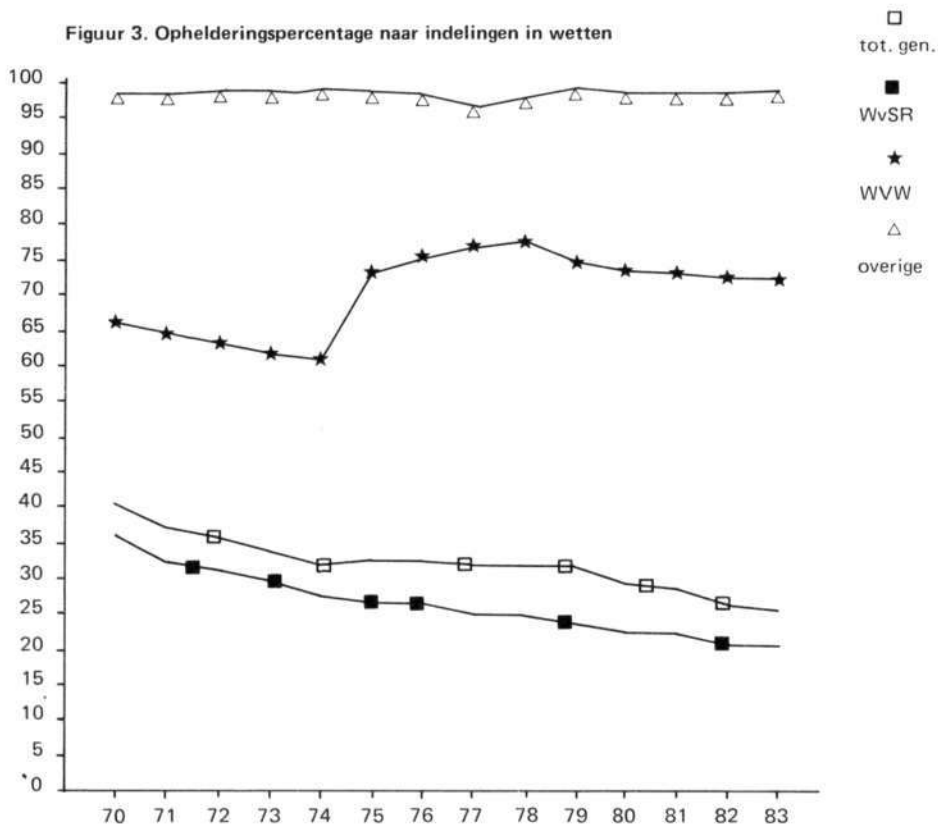


Bron: CBS/WODC.

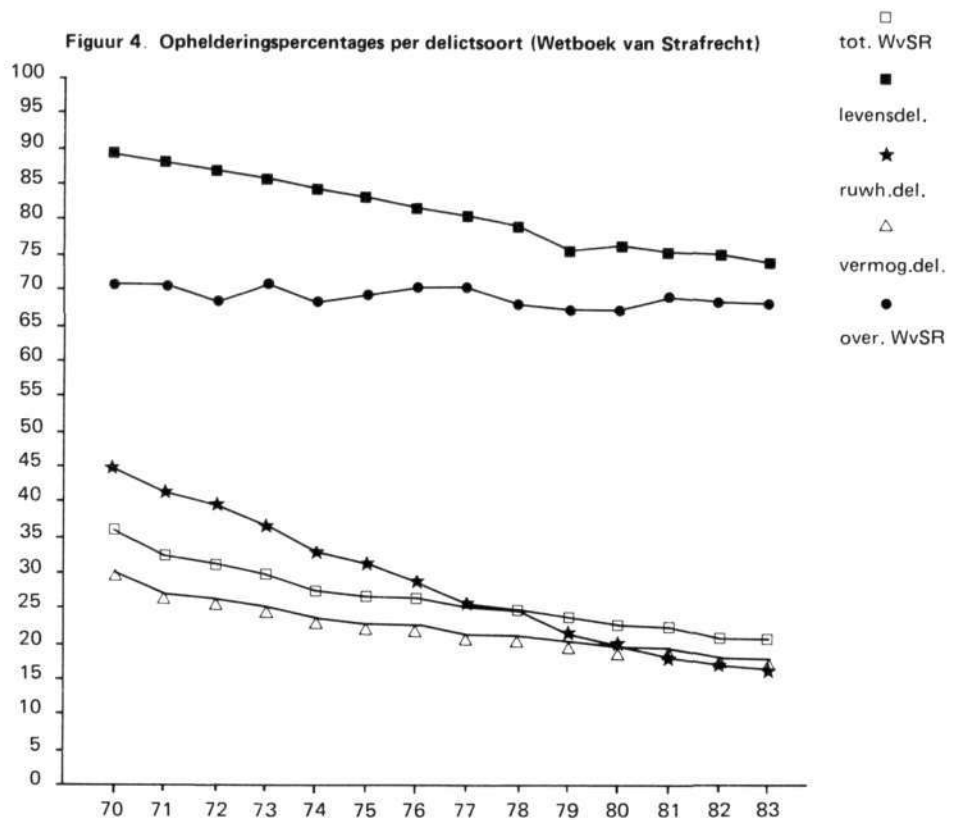
## 2. Verwerking van geregistreerde zaken door de politie

Uit tabel 1 blijkt dat het percentage opgehelderde zaken in de periode van 1970 tot en met 1983 is gedaald van 41% naar 26%. Deze daling komt vrijwel geheel voor rekening van het ophelderingspercentage bij delicten volgens het Wetboek van Strafrecht (WvSr) (zie figuur 3), en vooral bij ruwheids- en vermogensdelicten (zie figuur 4). Door de ongelijke ophelderingspercentages per delictscategorie wijkt de samenstelling van het pakket delicten ter zake waarvan het openbaar ministerie tot vervolging kan overgaan, af van de samenstelling van het pakket ter kennis van de politie gekomen delicten; het aandeel van de vermogensdelicten neemt opvallend af in het werkpakket van het openbaar ministerie, dat van Wegenverkeerswet (WVW)-delicten daarin neemt toe.

Figuur 3. Ophelderingspercentage naar indelingen in wetten



Bron: CBS/WODC.



Bron: CBS/WODC.

Getracht is ook inzicht te geven in de werklust en de productiviteit van de politie. Daartoe is het aantal geregistreerde en opgeloste delicten gerelateerd aan het aantal rechercheurs. De werklust blijkt te zijn toegenomen, de productiviteit heeft echter nauwelijks wijziging ondergaan (zie tabel 2).

**Tabel 2. Werklust en productiviteit**

Jaar	Gemidd. aantal rechercheurs per jaar*	Aantal geregistreerde zaken per rechercheur	Aantal opgehelderde misdrijven per rechercheur
1970	1504	150,6	55
1971	1662	160,0	53
1972	1772	176,1	56
1973	1814	189,5	58
1974	1961	193,0	55
1975	2060	195,2	54
1976	2351	198,9	55
1977	2528	191,9	50
1978	2683	185,6	49
1979	2879	189,2	49
1980	3044	204,7	49
1981	3161	228,9	54
1982	3272	254,5	56
1983	3309	270,0	58

\* Noodgedwongen zijn bepaalde categorieën (zoals groepsrechercheurs van de rijkspolitie en rechercheurs bij speciale diensten) buiten beschouwing gebleven. Ook de inschakeling van de geüniformeerde dienst bij de afhandeling van kleine criminaliteit is niet verdisconteerd.

### 3. Geregisteerde criminaliteit in Engeland/Wales, Zweden en de Bondsrepubliek Duitsland

Over enkele andere landen is informatie verzameld, ten einde de trend in en omvang van de geregisteerde criminaliteit aldaar te vergelijken met die in Nederland. Statistieken zijn opgevraagd uit Engeland/Wales («Criminal Statistics»), Zweden («Kriminalstatistik») en de Bondsrepubliek Duitsland («Polizeiliche Kriminalstatistik»). Om een goede vergelijkbaarheid te verkrijgen, zijn alleen cijfers gebruikt over het aantal geregisteerde misdrijfzaken *exclusief* verkeersdelicten. Tabel 3 geeft de ontwikkeling van het aantal geregisteerde zaken vanaf 1975. Tussen haakjes zijn indexcijfers vermeld op basis van 1975=100.

Tabel 3. Aantal geregisteerde misdrijfzaken (x 1000), exclusief verkeersdelicten

Jaar	Nederland	Engeland/Wales	Zweden	Bondsrep. Dld.
1975	402,1 (100)	2105,6 (100)	690,1 (100)	2919,4 (100)
1976	467,5 (116)	2135,7 (101)	727,7 (105)	3063,3 (105)
1977	485,2 (121)	2463,0 (117)	766,9 (111)	3287,6 (113)
1978	498,0 (124)	2395,8 (114)	726,8 (105)	3380,5 (116)
1979	545,6 (136)	2376,7 (113)	745,3 (108)	3533,8 (121)
1980	623,1 (155)	2520,6 (120)	856,3 (124)	3815,8 (131)
1981	723,5 (180)	2794,2 (133)	864,3 (125)	4071,9 (139)
1982	832,8 (207)	3088,3 (147)	912,7 (132)	4292,0 (147)
1983	893,5 (222)	3071,0 (146)	888,9 (129)	4345,1 (149)

Het aantal geregisteerde misdrijven is in Nederland veel sneller opgelopen dan in de andere landen: in de periode 1975–1983 stijgt dit aantal in Nederland met 122%. In Engeland/Wales en de BRD bedraagt de stijging in dezelfde periode nog geen 50%, in Zweden nog geen 30%.

In tabel 4 is het aantal geregisteerde misdrijven per 1000 inwoners opgenomen. Hierbij zij opgemerkt dat de cijfers niet geheel vergelijkbaar zijn, omdat er steeds verschillen zijn in de bevolkingsgroep waarnaar gerekend wordt. In de tekst onder de tabel wordt getracht tot een vergelijkbaar cijfer te komen.

Tabel 4. Aantal geregisteerde zaken per 1000 inwoners, exclusief verkeersdelicten

Jaar	Nederland*	Engeland/Wales**	Zweden***	Bondsrep. Dld.****
1975	38 (100)	43 (100)	84 (100)	47 (100)
1976	43 (113)	43 (100)	88 (105)	50 (106)
1977	45 (118)	50 (116)	93 (111)	54 (115)
1978	45 (118)	49 (114)	88 (105)	55 (117)
1979	49 (129)	48 (112)	89 (106)	58 (123)
1980	55 (145)	51 (119)	103 (123)	62 (132)
1981	63 (166)	56 (130)	103 (123)	66 (140)
1982	72 (189)	62 (144)	109 (130)	70 (149)
1983	76 (200)	62 (144)	107 (127)	71 (151)

\* Per 1000 inwoners van 12–79 jaar.

\*\* Per 1000 inwoners totaal.

\*\*\* Per 1000 inwoners van 14–67 jaar.

\*\*\*\* Per 1000 inwoners van 14 jaar en ouder.

Gecorrigeerd voor de toename van de bevolking, blijkt in Nederland een verdubbeling van het aantal geregisteerde misdrijven te zijn opgetreden in het tijdvak 1975–1983. In de BRD bedraagt het groeipercentage 51, in Engeland/Wales 44 en in Zweden 27.

Getracht is tot beter vergelijkbare cijfers te komen, door de aantallen misdrijven in de andere landen te relateren aan dezelfde bevolkingsgroep als in Nederland (12–79-jarigen). Daarbij is gebruik gemaakt van gegevens over de bevolkingsopbouw in Nederland (1984) onder de assumptie dat dezelfde verdeling ook in de betrokken landen globaal aanwezig is. Voor het jaar 1983 zien de cijfers er dan als volgt uit:

Nederland	76 per 1000 12–79 jarigen
Engeland/Wales	77 per 1000 12–79 jarigen
Zweden	95 per 1000 12–79 jarigen
Bondsrepubliek Dld.	73 per 1000 12–79 jarigen

Hoewel vergelijking van criminaliteitscijfers van verschillende landen een hachelijke zaak is, onder andere vanwege verschillen in strafbaarstelling, lijkt toch de conclusie gewettigd dat door de ontwikkeling in het laatste decennium in Nederland niet langer sprake is van een relatief laag aantal misdrijfzaken per 1000 inwoners.

In tabel 5 wordt ten slotte informatie gegeven over de ontwikkeling van de ophelderingspercentages.

Tabel 5. Ophelderingspercentages (exclusief verkeersdelicten)

Jaar	Nederland	Engeland/Wales	Zweden	Bondsrep. Dld.
1975	28 (100)	44 (100)	29 (100)	45 (100)
1976	28 (100)	43 (98)	28 (97)	46 (102)
1977	26 (93)	41 (93)	25 (86)	45 (100)
1978	26 (93)	42 (95)	27 (93)	45 (100)
1979	26 (93)	41 (93)	26 (90)	45 (100)
1980	24 (86)	40 (91)	31 (107)	45 (100)
1981	24 (86)	38 (86)	32 (110)	45 (100)
1982	22 (79)	37 (84)	34 (117)	46 (102)
1983	22 (79)	37 (84)	33 (114)	45 (100)

Het ophelderingspercentage is in Nederland duidelijk teruggelopen. Het zelfde geldt, in iets mindere mate, voor Engeland en Wales. Daarentegen stijgt het ophelderingspercentage in Zweden, terwijl het in de BRD constant blijft. Het ophelderingspercentage wordt sterk beïnvloed door de wijze van registreren, zodat aan de aangetroffen internationale verschillen geen conclusies mogen worden verbonden. Het ligt echter voor de hand dat de opmerkelijke daling van het ophelderingspercentage in Nederland verband houdt met de relatief sterke stijging van de criminaliteit.

#### 4. Geregistreerde criminaliteit en slachtofferenquêtes

In het voorgaande is uitgegaan van de ter kennis van de politie gekomen misdrijven. Om een aantal redenen geeft de politieregistratie een onvolledig beeld van de gepleegde criminaliteit. In de eerste plaats is deze registratie afhankelijk van de gevolgde registratiemethoden, veranderingen daarin in de loop der tijd kunnen de resultaten beïnvloeden<sup>1</sup>. Daarnaast treedt een vertekening op, omdat het aantal geregistreerde delicten waarvan in het algemeen geen aangifte wordt gedaan (zoals rijden onder invloed, handel in drugs, etc.), vooral afhankelijk is van de opsporingsactiviteiten van de politie. Ten slotte treedt een vertekening op, doordat niet alle delicten door slachtoffers bij de politie worden aangegeven, en doordat niet alle bij de politie gemelde delicten worden geregistreerd.

Voor een deel kunnen via de slachtofferenquêtes de vertekeningen die hierdoor ontstaan, in beeld worden gebracht. Een exacte getalsmatige correctie is echter niet goed mogelijk, omdat in slachtofferenquêtes en politiestatistieken niet dezelfde rubriceringen worden gehanteerd<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> J. J. M. van Dijk, C. H. D. Steinmetz, *De WODC-Slachtofferenquêtes, 1974–1979, hoofdstuk 8, WODC, maart 1980.*

<sup>2</sup> In «Criminaliteit en Politie» (Van Tulder, SCP, nog te publiceren) wordt de relatie tussen de geregistreerde criminaliteit en de resultaten van de slachtofferenquêtes nader geanalyseerd. Uit deze analyse blijkt dat de geregistreerde criminaliteit sterker is gestegen dan de slachtofferpercentages. Deze uitkomst vormt een aanwijzing dat de wijze van registratie door de politie is verbeterd, bij voorbeeld ten gevolge van automatisering.



De slachtofferenquêtes richten zich vooral op het vóórkomen van de zogenaamde kleine criminaliteit. Wordt gekeken naar de ontwikkeling hierin voor de periode 1973–1982, dan blijkt dat er ook volgens deze bron sprake is van een forse toename van de kleine criminaliteit (zie tabel 6).

Het is vermeldenswaard dat slachtofferenquêtes in de Verenigde Staten en Engeland (inzake inbraak bij particulieren) weinig of geen toename laten zien van de lichtere criminaliteit sinds 1975 (vgl. M. Hough and P. Mayhew, *The British Crime Survey first report*. London: HMSO, 1983). De forse stijging van de slachtofferpercentages in Nederland wijst op een uitzonderlijk sterke groei van bepaalde criminaliteitsvormen in Nederland.

**Tabel 6. De ontwikkeling van de criminaliteit vanaf 1975 tot en met 1982 op basis van de WODC/NIPO- en CBS-slachtofferpercentages uitgedrukt in verhoudingsgetallen ten opzichte van het peiljaar 1980. Zowel de WODC/NIPO- als de CBS-slachtofferpercentages van 1980 zijn op 100 gesteld.**

Delicttype/jaar	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981*	1982*
diefstal van fiets	64	80	76	73	100	100	106	105
diefstal van bromfiets	—	—	120	100	100	100	100	103
diefstal van personenauto	150	150	150	100	150	100	100	102
diefstal uit auto	73	120	93	93	133	100	122	123
diefstal vanaf auto	—	—	—	—	—	—	—	—
diefstal van portemonnaie of portefeuille	65	115	92	96	108	100	117	100
inbraak thuis (particulier)	73	73	80	80	106	100	112	132
overige diefstal	—	—	—	—	—	—	—	—
beschadiging van auto	48	57	66	74	94	100	104	98
overige vernielingen	—	—	—	—	—	—	—	—
handtastelijkheden met seksuele bedoelingen buitenshuis	73	87	100	93	107	100	100	74
handtastelijkheden met seksuele bedoelingen binnenshuis	—	—	—	—	—	—	—	—
bedreiging of geweldpleging buitenshuis (excl. seks. bed.)	37	61	63	68	80	100	97	87
bedreiging of geweldpleging binnenshuis (excl. seks. bed.)	—	—	—	—	—	—	—	—
exhibitionisme	—	—	—	—	—	—	—	—
aanrijding buiten schuld met doorrijden dader	71	71	69	69	86	100	136	166
aanrijding buiten schuld door motorrijwiel of -voertuig	—	—	—	—	—	—	—	—

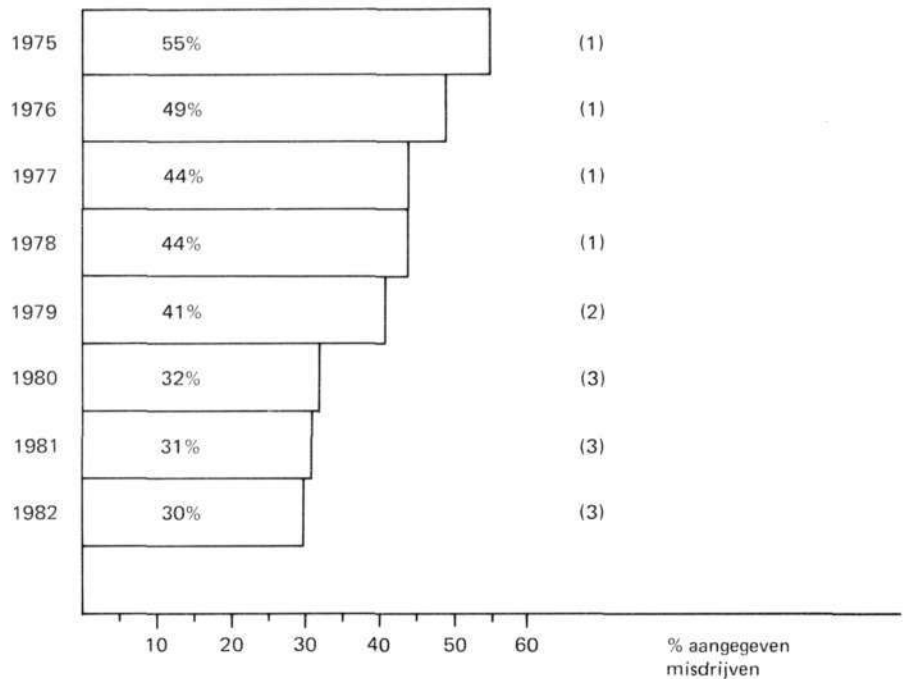
\* Voorlopige cijfers.

Bron: Bijlage VIII Justitiebegroting 1984, Jaarverslag Openbaar Ministerie 1982, blz. 50.

Belangrijk in dit kader is ook de invloed van de aangiftebereidheid van de slachtoffers. Uit de enquêtes blijkt dat de aangiftebereidheid de laatste jaren duidelijk is afgenomen (zie figuur 5)<sup>3</sup>.

<sup>3</sup> Ontleend aan «Tien jaar slachtofferenquête in Nederland» (Van Kerckvoorde, Panopticum 1984).

**Figuur 5. Percentage van het aantal misdrijven waarvoor aangifte werd gedaan**



1. Bron: Van Dijk, J., Steinmetz, C., De WODC-slachtofferenquêtes 1974–1979, Den Haag, Staatsuitgeverij, 1979, blz. 33.

2. Bron: Cijfers medegedeeld door C. Steinmetz, WODC.

3. Bron: Van der Heijden, A., Slachtofferschap van misdrijven in 1982, Maandstatistiek politie, justitie en brandweer, 27 (oktober 1983), 10, blz. 17.

De daling van het algemene aangiftepercentage is ten dele een gevolg van een wat betreft delictsvormen andere samenstelling van het totaal aan misdrijven. De daling van de aangiftebereidheid is overigens niet bij alle categorieën even groot. Bij sommige categorieën is zelfs in het geheel geen daling opgetreden. Daling heeft zich vooral voorgedaan bij bepaalde vormen van vermogensmisdrijven (bij voorbeeld diefstal van portemonnaie of portefeuille van 61% in 1973 naar 49% in 1982) en bedreiging of geweldpleging (van 34% in 1973 naar 21% in 1982).

Het niet-aangeven van delicten waarvan men slachtoffer is geworden hangt veelal samen met de gepercipieerde ernst van het delict en met het gepercipieerde effect van de aangifte. Aangenomen mag worden dat dit laatste te maken heeft met een door het slachtoffer laag ingeschatte opsporingsmogelijkheid, -bereidheid en -inzet van de politie, die weer worden beïnvloed door het vervolgingsbeleid en de verwerkingscapaciteit van het openbaar ministerie bij kleine criminaliteit<sup>4</sup>.

### 5. Ontwikkeling in de strafrechtelijke afhandeling van misdrijfzaken

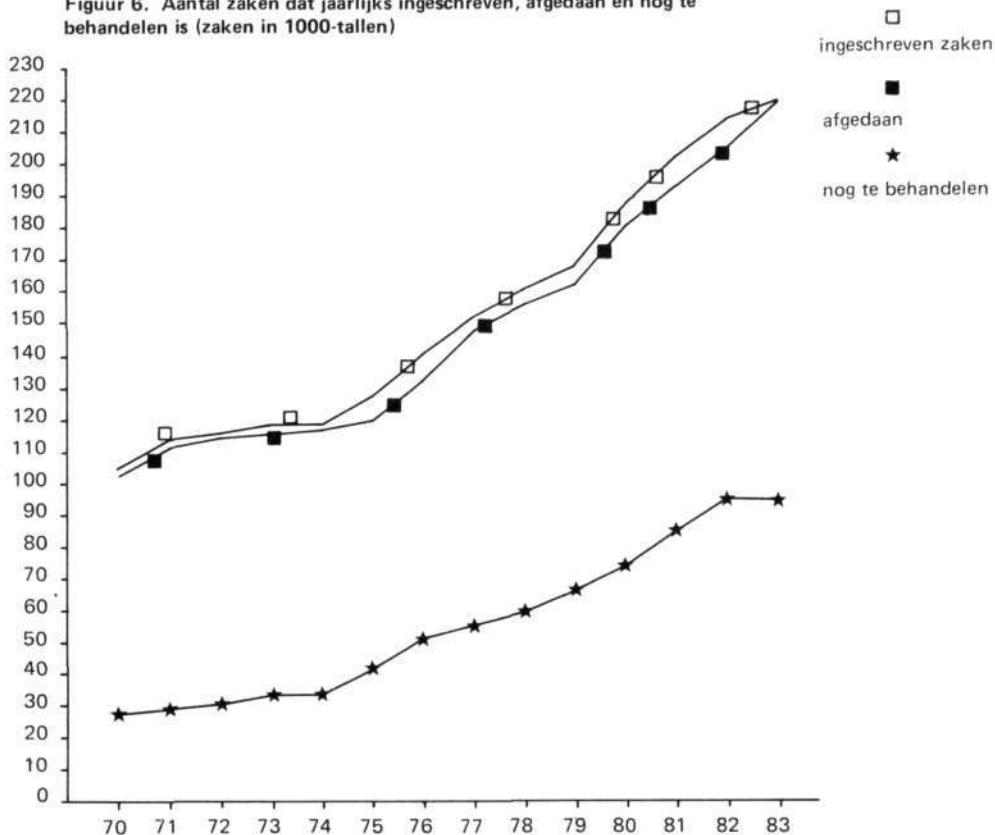
In 1970 werden op de parketten 104 315 gewone misdrijfzaken ingeschreven, in 1983 was dit aantal gestegen tot 218 606 zaken. Het aantal zaken dat jaarlijks wordt afgedaan<sup>5</sup>, vertoont een stijging van 102 495 zaken in 1970 tot 219 161 in 1983. Hoewel de ontwikkeling in het aantal afgehandelde zaken het zelfde patroon vertoont als de ontwikkeling bij het aantal ingeschreven zaken (zie figuur 6), is het aantal zaken dat aan het eind van het kalenderjaar ingeschreven, maar nog niet afgehandeld was, gestegen van

<sup>4</sup> J. J. M. van Dijk, The victims willingness to report to the police: a function of prosecution policy (in H. Schneider (ed.): The victim in international perspective (Berlin, 1982)).

<sup>5</sup> Gebruik is gemaakt van de justitiële statistiek van het CBS. Er is alleen gekeken naar afdoening van zaken in eerste instantie.

24 818 in 1970 tot 93 764 in 1983. Er is sprake van een gestage toename van de werkvoorraad gedurende de gehele periode, alleen in 1983 is de werkvoorraad iets teruggelopen ten opzichte van 1982 (namelijk van 94 636 naar 93 764).

Figuur 6. Aantal zaken dat jaarlijks ingeschreven, afgedaan en nog te behandelen is (zaken in 1000-tallen)



Bron: CBS/WODC.

### 5.1. Afdoeningsmodaliteiten bij het openbaar ministerie

De officier van justitie die een zaak te behandelen krijgt, heeft verschillende mogelijkheden om een zaak af te doen: vervolgen, transigeren, seponeren, voegen en overdragen.

Tabel 7. Afdoeningsmodaliteiten openbaar ministerie (% van alle afgedane zaken)

Jaar	Vervolging	Sepot	Voeging	Overdrachten	Transacties
1970	49,1	29,9	11,0	10,0	—
1971	45,8	31,9	10,9	11,3	—
1972	45,6	29,2	10,3	14,5	—
1973	45,7	34,1	10,1	10,1	—
1975	49,3	32,8	9,0	8,8	—
1976	49,5	33,8	8,0	8,7	—
1978	48,3	33,4	10,0	8,3	—
1979	47,4	35,2	10,3	7,1	—
1980	45,9	36,4	10,4	7,2	—
1981	43,1	37,5	12,2	7,0	—
1982	43,9	36,1	13,0	7,0	—
1983	39,2	34,7	14,2	6,4	5,5

Bron: CBS/WODC.

Sinds 1975 is er sprake van een daling van het percentage op de parketten ingeschreven zaken waarin tot vervolging wordt overgegaan. Tegelijkertijd was – zeker in de periode tot 1981 – sprake van een toename van het percentage sepoten en het percentage voegingen. In 1983 daalt ook het sepotpercentage weer licht. In dit jaar vond de introductie van de transactiemogelijkheid door het openbaar ministerie ter zake van misdrijven (Wet vermogenssancties) plaats.

## 5.2. Werklast en produktiviteit

Om een indruk te krijgen van de ontwikkeling in de werklast en de produktiviteit van de officieren van justitie is het aantal jaarlijks te behandelen<sup>6</sup> en het aantal afgedane zaken gerelateerd aan het aantal officieren (zie tabel 8).

Tabel 8. Werklast en produktiviteit sinds 1976

Jaar	Aantal officieren*	Aantal te behandelen zaken per officier	Aantal afgedane zaken per officier**
1976	152	1196	870 (431)
1977	155	1313	953 (452)
1978	164,5	1313	951 (460)
1979	172,5	1321	939 (445)
1980	195	1296	925 (425)
1981	205,5	1348	938 (407)
1982	203	1475	1008 (443)
1983	231,5	1352	947 (371)

\* Bron: Hoofddirectie Organisatie Rechts-hulp en Rechtspleging. Hierbij zijn niet meegerekend het ondersteunend personeel en de rechterlijke ambtenaren in opleiding.

\*\* Tussen haakjes is het aantal vervolgingen per officier vermeld.

Uit tabel 8 blijkt dat de kwantitatieve werklast van de officieren van justitie en hun produktiviteit sinds 1977 geen grote veranderingen hebben ondergaan. Wel is de behandelingsduur van strafzaken toegenomen (zie tabel 9).

Tabel 9. Gemiddelde duur van de door het openbaar ministerie respectievelijk de rechtbank afgedane zaken (in dagen)

Jaar	OM	Rechtbank
1978	85	169
1979	87	176
1980	89	181
1981	96	192
1982	104	199
1983	110	209

Bron: CBS.

## 5.3. Wijze van afdoening door de rechter

In de justitiële statistiek van het CBS wordt slechts zeer globaal ingegaan op de wijze waarop een zaak door de rechter wordt afgedaan. Daaruit blijkt dat in de periode van 1970 tot en met 1983 het veroordelingspercentage constant vrij hoog ligt. In ongeveer 95% van de aan de rechter voorgelegde zaken wordt een schuldigverklaring uitgesproken.

<sup>6</sup> Dat wil zeggen in dat jaar ingeschreven zaken en de zaken die op 1 januari al ingeschreven en nog niet afgehandeld waren.

Op verzoek van het WODC heeft het CBS voor een beperkt aantal jaren gegevens verstrekt over de aard van de opgelegde straffen. Hieronder worden deze gegevens over de jaren 1978 en 1983 vermeld (zie tabel 10).

**Tabel 10. Straffen en maatregelen bij schuldigverklaringen in eerste aanleg (in procenten)**

Delictscategorie	Schuldigverklaring		Onvoorw. gev.straf*		Voorw. gev.straf		Boeten		Overige afdoeningen	
	1978	1983	1978	1983	1978	1983	1978	1983	1978	1983
WVW-delicten	100	100	18,0	13,2	1,4	2,3	80,3	83,7	0,4	0,8
levensmisdrijven	100	100	22,9	23,6	3,3	6,1	68,1	61,9	5,7	8,4
ruwheidsmisdrijven	100	100	11,8	13,3	4,6	7,2	74,8	63,0	8,9	16,5
vermogensmisdrijven	100	100	30,1	31,8	6,5	9,5	53,7	46,3	9,7	12,4
overige misdrijven	100	100	25,2	25,5	6,1	6,2	61,1	57,6	7,6	10,7
WvSr misdrijven overige wetten	100	100	24,5	28,4	3,5	4,8	67,8	61,4	4,1	5,4
Totaal	100	100	22,5	23,0	3,6	5,7	69,5	65,0	4,5	6,3

\* Inclusief de straffen waarbij een gedeelte van de vrijheidsstraf voorwaardelijk wordt opgelegd.

\*\* Inclusief de onvoorwaardelijke boeten met een voorwaardelijke gevangenisstraf.

Het meest opvallend is de daling van het aandeel van de boeten in het totaal van de afdoeningen. Deze daling treedt op bij de misdrijven volgens het Wetboek van Strafrecht en bij de «overige wetten». Daartegenover staat een stijging van het aandeel van de alleen voorwaardelijke vrijheidsstraffen en de overige afdoeningen. Deze ontwikkeling moet naar alle waarschijnlijkheid worden toegeschreven aan de ontwikkelingen ter zake van de dienstverlening – die wordt toegepast als alternatief voor onvoorwaardelijke vrijheidsstraf – en de transactie in misdrijfzaken.

Bij de misdrijven volgens de Wegenverkeerswet (WVW) is een andere tendens zichtbaar: een daling van het percentage onvoorwaardelijke vrijheidsstraffen en een stijging van vooral het aandeel van de boeten. Hieraan liggen naar alle waarschijnlijkheid de nieuwe WVW-strafvorderingsrichtlijnen van het openbaar ministerie ten grondslag.

#### 5.4. De ontwikkeling van het gedetineerdenaanbod

In onderstaande tabel 11 is in indexcijfers weergegeven hoe het gedetineerdenaanbod tussen 1978 en 1983 is gegroeid. Daaruit blijkt dat de capaciteitsbehoefte bij het gevangeniswezen in deze periode met ruim 40% is toegenomen.

**Tabel 11. De ontwikkeling van het gedetineerdenaanbod\* en de gemiddeld bruikbare penitentiaire capaciteit in indexcijfers (1978 = 100)**

	Gedetineerden- aanbod	Gemiddeld bruikbare penitentiaire capaciteit
1978	100	100
1979	102	102
1980	108	105
1981	124	109
1982	130	112
1983	143	119

\* Het gedetineerdenaanbod is berekend als het gemiddeld aantal ten uitvoer te leggen detentiejaren dat in een bepaald jaar is opgelegd. Dit aantal detentiejaren is gelijk aan het produkt van het aantal (deels) onvoorwaardelijke gevangenisstraffen en de duur daarvan, gedeeld door 365 en indiceert het aantal benodigde penitentiaire plaatsen.

Ondanks een forse uitbreiding van de penitentiaire capaciteit met bijna 20% is de omvang ervan duidelijk achtergebleven bij de zeer sterke groei die het gedetineerdenaanbod heeft doorgemaakt.

In deze bijlage wordt een meer uitgebreid cijfermatig overzicht gegeven van het verloop van de uitgaven en van de personeelssterkte van het departement van Justitie en van onderscheiden sectoren daarbinnen, over de periode 1960 tot en met 1989. Daarnaast is getracht een overzicht te geven van de uitgaven ten behoeve van politie en justitie door de departementen van Justitie en van Binnenlandse Zaken in verband met de strafrechtelijke bestrijding van de criminaliteit.

De tabellen hebben betrekking op de navolgende cijfers.

Tabel 1: Uitgaven van de centrale overheid en van het departement van Justitie, alsmede van de departementen van Justitie en van Binnenlandse Zaken met betrekking tot criminaliteitsbestrijding.

Tabel 2: Uitgaven van een aantal departementen, weergegeven in percentages van de totale bestedingen van de centrale overheid.

Tabel 3: Uitgaven voor politie, rechtshulp, strafrechtstoepassing, rechtspraak, kinderscherming en overige sectoren, alsmede de totale bestedingen van het departement van Justitie.

Tabel 3A: Uitgaven van de Rijksoverheid met betrekking tot de strafrechtelijke criminaliteitsbestrijding.

Tabel 4: Ontwikkeling van uitgaven voor politie, rechtshulp, strafrechtstoepassing, rechtspraak en kinderscherming, alsmede van de totale bestedingen van het departement van Justitie, op basis van voor inflatie gecorrigeerde indexcijfers.

Tabel 4A: Ontwikkeling van de uitgaven van de Rijksoverheid met betrekking tot de strafrechtelijke criminaliteitsbestrijding, op basis van voor inflatie gecorrigeerde indexcijfers.

Tabel 5: Overzicht personeelskosten Justitie.

Tabel 6: Overzicht personeelsaantallen Justitie.

De belangrijkste gegevens die aan dit cijfermateriaal kunnen worden ontleend, zijn de navolgende.

De totale uitgaven van de centrale overheid voor de strafrechtelijke bestrijding van de criminaliteit bedragen in 1985 4,4 miljard gulden (tabel 3A). Dit komt neer op 3,1% van de totale overheidsuitgaven, 1,1% van het bruto-nationaal produkt en betekent een uitgave van 304 gulden per hoofd van de bevolking (tabel 1). In dit bedrag is evenwel de gehele politiezorg begrepen. Correctie (zie tabel 3A, noot 1) leidt tot een bedrag van 2 miljard gulden, hetgeen neerkomt op circa 140 gulden per hoofd van de bevolking.

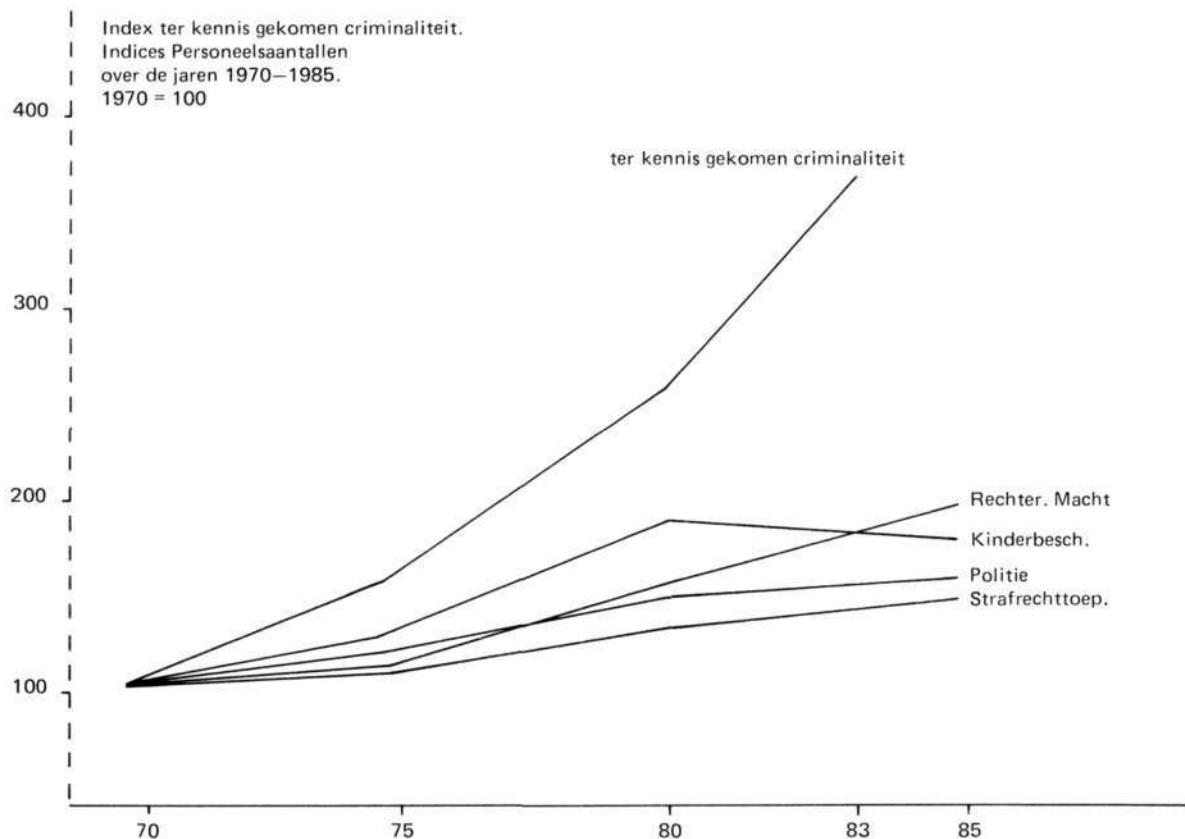
Zoals uit tabel 1 blijkt, groeit het aandeel van de uitgaven voor de criminaliteitsbestrijding op het totaal van de uitgaven van de centrale overheid in de periode 1960–1965 van 3,3% naar 4,1%. Daarna loopt dit aandeel terug tot 3,0% in 1984. Zoals uit noot 1 bij deze tabel blijkt, zijn de cijfers gecorrigeerd voor het beslag dat de Nationale schuld op de overheidsuitgaven legt.

Door het steeds grotere beslag dat de overheidsuitgaven tot 1982 op het bruto-nationaal produkt (BNP) leggen, vertoont het aandeel van de uitgaven voor criminaliteitsbestrijding in het BNP een ander patroon; men zie tabel 1.

Hoewel de cijfers met betrekking tot de uitgaven voor de strafrechtelijke criminaliteitsbestrijding tot en met 1980 – ook na correctie voor inflatie – een duidelijke stijging laten zien, is het in het licht van de sedert 1970 steeds sneller verloopende stijging van het aantal ter kennis van de politie gekomen misdrijven opvallend dat het aandeel van deze uitgaven in het totaal van de overheidsuitgaven tussen 1965 en 1984 met 27% is gedaald.

De onderstaande grafiek (zie ook tabel 6) laat zien dat in geen van de sectoren van de strafrechtspleging de personele uitbreiding de stijging van de criminaliteit ook maar enigszins heeft kunnen bijhouden.

**Grafiek. Ontwikkeling van de criminaliteit en van de personeelsaantallen in de verschillende sectoren van de strafrechtspleging**



Ten slotte zij opgemerkt dat uit de trendextrapolaties die onlangs door het Sociaal en Cultureel Plan Bureau (SCP) zijn gemaakt, valt op te maken dat op basis van het bestaande voorzieningengebruik tot het jaar 1990 een groei van 14% wordt geraamd voor de politie en de justitiële voorzieningen; in absolute termen gaat het om een toename van het aantal arbeidsjaren in deze periode met ongeveer 5400. Dit afgezet tegen de meerjarenraming en rekening houdend met een nul-groei voor de kwartaire sector, is door het SCP in 1989 een additioneel tekort van 6,6% berekend.



**Tabel 1. Uitgaven van de centrale overheid en van het departement van Justitie, alsmede van de departementen van Justitie en van Binnenlandse Zaken met betrekking tot criminaliteitsbestrijding**

	1960	1965	1970	1975	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989
<b>Uitgaven centrale Overheid<sup>1</sup></b>														
— abs. X miljoen gulden <sup>2</sup>	8 365	15 475	27 653	61 362	121 730	130 365	138 344	139 644	144 505	143 120	142 950	143 950	144 990	147 130
— index (constante prijzen) <sup>3</sup>	100	153	212	313	463	465	466	457	459	455	455	458	461	468
— in procenten van BNP <sup>4</sup>	19,8	22,6	24,0	29,3	36,2	37,0	37,7	37,1	36,5	35,6	35,1	34,8	34,5	34,5
— per hoofd van de bevolking, prijs-niveau 1985 <sup>5</sup> in gld.	2 738	3 912	5 112	7 215	10 301	10 270	10 237	10 012	10 018	9 881	9 827	9 855	9 855	9 988
<b>Uitgaven Min. v. Just.<sup>6</sup></b>														
— abs. X miljoen gulden <sup>2</sup>	231	462	830	1 735	2 722	2 839	3 039	3 110	3 125	3 140	3 110	3 110	3 121	3 134
— index (constante prijzen) <sup>3</sup>	100	165	231	320	375	367	371	368	359	361	357	357	359	360
— in procenten van BNP <sup>4</sup>	0,55	0,67	0,72	0,83	0,81	0,81	0,83	0,83	0,79	0,78	0,76	0,75	0,74	0,74
— in procenten van uitgaven centrale overheid	2,8	3,0	3,0	2,8	2,2	2,2	2,2	2,2	2,2	2,2	2,2	2,2	2,2	2,1
— per hoofd van de bevolking, prijs-niveau 1984 <sup>5</sup> in gld.	76	117	153	204	231	224	225	223	217	217	214	213	213	213
<b>Uitgaven Criminaliteit Min. v. Just + Min. v. BiZa<sup>7</sup></b>														
— abs. X miljoen gulden <sup>2</sup>	279	639	1 055	2 270	3 870	3 911	4 213	4 354	4 368	4 403				
— index (constante prijzen) <sup>3</sup>	100	189	243	348	442	419	426	428	417	420				
— in procenten van BNP <sup>4</sup>	0,66	0,93	0,91	1,09	1,15	1,11	1,15	1,16	1,10	1,10				
— in procenten van uitgaven centrale overheid	3,3	4,1	3,8	3,7	3,2	3,0	3,1	3,1	3,0	3,1				
— per hoofd van de bevolking, prijs-niveau 1984 <sup>5</sup> in gld.	31	161	195	267	327	308	312	312	303	304				

<sup>1</sup> Bron: Miljoenennota's-uitgaven per functie. Het betreft hier de Rijksoverheids-uitgaven exclusief de uitgaven voor de Nationale Schuld, maar inclusief het Rijkswegenfonds, het Fonds Investeringsrekening, het Provinciefonds, het Gemeentefonds, de EG afdrachten en de verliezen der staats-bedrijven.

<sup>2</sup> Vanaf 1985 betreft het ramingen, waarbij geen rekening is gehouden met inflatie. Zie de meerjarenramingen in de Miljoenennota 1985.

<sup>3</sup> Gecorrigeerd met prijsindexcijfer voor de gezinsconsumptie tot en met 1984.

<sup>4</sup> Bruto Nationaal Produkt (marktprijzen), d.w.z. Nationaal Inkomen (netto marktprijzen) + afschrijvingen van bedrijven en overheid. Rekening is gehouden met een te verwachten groei van 1½% per jaar na 1984, zonder inflatie. Bron: CBS.

<sup>5</sup> Gemiddelde bevolking, bron: CBS. De groei van de bevolking na 1984 is geschat op 0,42% per jaar.

<sup>6</sup> De uitgaven voor huisvesting die de Rijksgebouwendienst doet zijn hierin niet begrepen; zie hiervoor tabel 3. Hierbij is evenmin rekening gehouden met de Politie.

<sup>7</sup> Zie voor de samenstelling hiervan tabel 3A; de kosten van huisvesting zijn hierin verwerkt.

**Tabel 2. Uitgaven van een aantal departementen, weergegeven in percentages van de totale bestedingen van de centrale overheid<sup>1</sup>**

Jaar	Justitie	Binnenlandse Zaken	Verkeer en Waterstaat	Defensie	Buitenlandse Zaken <sup>2</sup>	C.R.M., Soc. Zaken, Volksgezondheid, Volkshuisv.	Onderwijs	Overige
1960	2,9	7,6	7,9	21,6	3,3	21,0	22,1	13,5
1965	3,1	8,4	8,2	17,6	2,2	22,3	23,5	14,7
1970	3,1	6,7	11,3	15,1	1,9	22,6	27,5	11,8
1975	2,8	5,4	8,6	12,0	3,3	32,2	24,7	11,0
1980	2,7	5,5	9,4	10,9	2,7	38,0	22,3	8,5
1981	2,7	5,2	9,3	11,0	2,8	39,1	21,4	8,5
1982	2,7	5,0	9,0	10,8	2,9	39,6	20,9	8,1
1983	2,6	3,4 <sup>3</sup>	8,9	11,0	3,0	39,4	22,1 <sup>3</sup>	9,6
1984	2,6	3,3	9,4	10,9	3,3	39,0	21,0	10,5
1985	2,6	3,4	8,7	11,2	3,6	39,9	21,6	9,0
1986	2,6	3,4	8,7	11,4	3,6	40,3	21,3	8,7
1987	2,6	3,4	8,3	11,5	3,6	40,7	21,1	8,8
1988	2,6	3,3	8,1	11,7	3,6	41,1	20,9	8,7
1989	2,6	3,3	8,0	11,9	3,6	41,3	20,5	8,8

<sup>1</sup> De rijksoverheidsuitgaven zijn exclusief fondsen, staatsbedrijven en Nationale schuld; verder zijn de kosten voor gebouwen die t.l.v. het departement van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer komen, niet in de cijfers van de afzonderlijke departementen begrepen.

<sup>2</sup> Inclusief uitgaven voor Ontwikkelings-samenwerking; deze stijgen ook na 1983.

<sup>3</sup> Ca. 2 mld. terzake van materiële uitgaven voor het lager onderwijs werd van Binnenlandse Zaken naar Onderwijs overgebracht.

Bron: Centraal Bureau voor de Statistiek; Statistische Jaarboeken. Miljoenennota's 1982-1985.

**Tabel 3. Uitgaven voor politie, rechtshulp, strafrechtstoepassing, rechtspraak, kindbescherming en overige sectoren, alsmede de totale bestedingen van het departement van Justitie, in duizenden gulden**

Jaar	Politie (v. Just.)	Rechtshulp	Strafrechts-toepassing	Rechtspraak	Kinderbescherming	Overige sectoren	Totaal Departement v. Justitie	Kosten huisvesting R.G.D.
1960	67 239	900	40 824	34 842	65 819	21 791	231 415	13 100
1965	132 740	3 800	79 279	68 040	146 066	32 075	462 000	24 600
1970	233 228	13 000	141 594	111 422	251 035	79 721	830 000	46 400
1975	567 350	57 600	305 700	226 850	428 100	139 400	1 735 000	116 200
1980	880 476	159 379	479 498	379 427	539 331	283 794	2 721 897	141 200
1981	909 073	190 560	491 657	399 680	563 664	284 093	2 838 726	142 300
1982	991 824	218 733	521 019	416 619	587 421	302 951	3 038 567	137 000
1983	1 012 182	223 373	544 786	437 854	580 514	311 491	3 110 200	169 700
1984	1 021 920	225 000	557 940	450 095	574 870	295 272	3 125 097	155 400
1985	1 019 770	257 945	545 280	453 755	562 790	300 460	3 140 000	154 000
1986	1 014 860	261 245	534 950	454 855	555 740	288 350	3 110 000	152 400
1987	1 018 960	264 745	535 100	453 455	553 540	284 200	3 110 000	152 400
1988	1 024 260	268 345	535 300	456 755	554 240	281 400	3 121 000	152 900
1989	1 029 860	271 545	535 500	459 855	555 040	282 200	3 134 000	153 600

**Tabel 3A. Uitgaven van de Rijksoverheid met betrekking tot de strafrechtelijke criminaliteitsbestrijding, in miljoenen gulden**

Jaar	Rijks- en Gemeentepolitie <sup>1</sup>	Rechtspraak <sup>2</sup>	Rechtshulp <sup>2</sup>	Kinderbescherming <sup>2</sup>	Strafrechts-toepassing	Overhead Justitie en BiZa	Huisvesting Departement v. Justitie <sup>2,3</sup>	Totaal
1960	184,6	17,4	0,4	9,9	40,8	15,9	9,6	278,6
1965	465,9	34,0	0,8	13,9	79,3	25,4	19,2	638,4
1970	727,9	55,7	2,4	19,5	141,6	73,5	34,6	1 055,0
1975	1 683,7	113,4	10,2	39,5	305,7	128,7	98,8	2 269,6
1980	2 722,0	189,7	34,8	59,0	479,0	270,3	114,7	3 870,0
1981	2 728,7	199,8	39,1	60,4	491,7	272,0	119,7	3 911,4
1982	2 945,6	213,3	47,7	65,4	521,0	291,6	128,2	4 212,8
1983	3 044,3	218,9	50,0	65,4	544,8	300,6	129,5	4 353,5
1984	3 051,3	225,0	54,5	63,6	557,9	285,7	130,2	4 368,2
1985	3 090,5	226,9	60,3	61,9	545,3	287,0	130,9	4 402,8
1986	3 112,3	227,4	61,6	59,6	535,0		129,5	
1987	3 090,1	226,7	65,1	58,3	535,1		129,5	
1988	3 110,2	228,4	68,7	58,5	535,3		130,3	
1989	3 133,4	229,9	71,9	58,7	535,5		139,1	

<sup>1</sup> In deze kolom zijn de *totale* uitgaven voor de politie opgenomen. Het is niet mogelijk om tot 20 jaar in het verleden een schatting te maken van de inspanningen die de politie m.b.t. de criminaliteitsbestrijding leverde. Wel is voor de jaren 1980–1983 een indicatie gegeven door het Sociaal en Cultureel Planbureau (*trendrapport* kwartaire sector; cahier 1984, nr. 43, blz. 24 e.v.). Bij de gemeentepolitie werd 30% van de arbeidstijd aan criminaliteitsbestrijding (registratie, recherche etc.) besteed, exclusief overtredingen (waarvan 90% het verkeer betreft). Aan verkeer (inclusief de registratie en afhandeling

van overtredingen) werd eveneens 30% besteed. De rest betrof ordehandhaving, dienst- en hulpverlening etc. De rijkspolitie besteedde van arbeidstijd 25% aan bestrijding van criminaliteit, 22% aan verkeer en 53% aan overige werkzaamheden. Rekening houdend met de personeelssterkte van gemeente- en rijkspolitie betekent dit dat 28% van de totale arbeidstijd bij de politie wordt besteed aan de bestrijding van criminaliteit, 27% aan verkeer en 45% aan de overige taken. Aannemende dat de uitgaven verband houden

met de arbeidstijd, is in 1983 (73% van 3 044,3 miljoen =) ruim 2 200 miljoen door de politie besteed aan andere taken dan verkeer en (28% =) 850 miljoen rechtstreeks aan criminaliteitsbestrijding.

<sup>2</sup> In deze kolom zijn de aan de strafrechtspleging toe te rekenen bedragen opgenomen.

<sup>3</sup> Het betreft hier de door het departement van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer betaalde bedragen.

**Tabel 4. Ontwikkeling van uitgaven voor politie, rechtshulp, strafrechtstoepassing, rechtspraak en kindbescherming, alsmede van de totale bestedingen van het departement van Justitie, op basis van voor inflatie gecorrigeerde indexcijfers (gecorrigeerd met behulp van prijsindexcijfers voor de gezinsconsumptie)**

Jaar	Politie	Rechts- hulp	Straf- rechts- toepassing	Recht- spraak	Kinder- bescher- ming	Overige sectoren	Totaal departement <sup>1</sup> van Justitie
1960	100	100	100	100	100	100	100
1965	163	349	160	162	183	122	165
1969	208	762	214	194	232	—	213
1970	222	926	222	205	244	235	230
1971	245	1272	256	213	268	—	251
1972	265	1583	264	225	270	—	262
1973	287	1756	277	240	262	—	274
1974	322	2395	287	261	264	—	294
1975	360	2735	320	278	278	273	320
1976	374	3176	350	289	270	—	332
1977	399	4059	350	306	266	—	350
1978	408	4748	369	327	274	368	365
1979	424	5249	379	345	273	—	378
1980	417	5640	374	347	261	415	375
1981	403	6196	360	334	256	389	367
1982	416	6846	360	337	251	392	371
1983	412	6800	366	344	242	392	368
1984 <sup>2</sup>	404	6650	363	344	232	367	359
1985	403	7622	355	346	227	367	361
1986	401	7720	349	347	225	352	357
1987	403	7823	349	346	224	347	357
1988	405	7930	349	349	224	343	359
1989	407	8024	349	351	224	344	360

<sup>1</sup> Exclusief de huisvesting die door het departement van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer wordt betaald.

<sup>2</sup> In de reeks is het effect van de gewijzigde verantwoording van de sociale lasten m.i.v. 1-1-1984 geëlimineerd.

**Tabel 4A. Ontwikkeling van de uitgaven van de Rijksoverheid met betrekking tot de strafrechtelijke criminaliteitsbestrijding, op basis van voor inflatie gecorrigeerde indexcijfers (gecorrigeerd met prijsindexcijfers voor de gezinsconsumptie)**

Jaar	Rijks- en Gemeente- Politie	Recht- spraak <sup>1</sup>	Rechts- hulp <sup>1</sup>	Kinder- bescher- ming <sup>1</sup>	Straf- rechtstoe- passing	Overhead Justitie en BiZa	Totaal <sup>1, 2</sup>
1960	100	100	100	100	100	100	100
1965	209	162	165	116	160	132	189
1970	253	205	385	126	222	296	243
1975	390	278	1090	171	320	345	348
1980	470	347	2771	190	374	540	442
1981	441	334	2918	182	360	510	419
1982	449	337	3359	186	360	516	426
1983	452	344	3425	181	366	517	428
1984	440	344	3624	171	363	477	417
1985	445	346	4009	166	355	479	420
1986	448	347	4096	160	349	—	—
1987	445	346	4329	157	349	—	—
1988	448	349	4568	157	349	—	—
1989	451	351	4781	158	349	—	—

<sup>1</sup> Uitgegaan is van de aan de strafrechtspleging toe te rekenen bedragen. Men zie ook noot 1 bij tabel 3A.

<sup>2</sup> Inclusief huisvesting departement van Justitie; zie tabel 3A.

Tabel 5. Overzicht personeelskosten Justitie, in miljoenen gulden

	1960		1965		1970		1975		1980		1985 <sup>1</sup>		1989 <sup>1</sup>	
	absoluut	relatief*	absoluut	relatief*	absoluut	relatief*	absoluut	relatief*	absoluut	relatief*	absoluut	relatief*	absoluut	relatief*
<i>Politie</i>														
– Korps R.P.	52,6		105,2		80,8		406,4		634,4		730,5		739,6	
– Overige diensten	4,1		11,1		17,0		53,0		85,0		78,3		78,7	
– Totaal	56,7	84	116,3	88	197,8	85	459,4	81	719,4	79	808,8	79	818,3	79
<i>Gevangeniswezen</i>	20,6		34,6		68,9		145,5		240,5		264,0		258,5	
<i>TBR</i>	1,8	56	8,1	56	14,2	61	26,4	59	34,2	60	36,4	58	36,4	58
<i>Reclassering</i>	0,6		1,7		3,1		8,8		14,5		16,3		15,4	
<i>Kinderbescherming</i>														
– Rijksinrichtingen	2,3		5,5		11,4		22,6		35,7		33,1		30,8	
– Raden	4,8		10,9		20,6		42,9		65,7		65,8		63,6	
– Totaal	7,1	11	16,4	11	32,0	13	65,5	15	101,4	19	98,9	18	94,4	17
<i>Rechtspraak</i>	29,2	84	58,1	85	92,1	83	190,8	84	321,7	85	372,1	82	369,4	80
<i>Ministerie + overige afdelingen</i>	9,5	44	13,7	43	31,0	39	61,9	44	92,3	32	98,7	33	95,7	34
<i>Totaal Justitie</i>	124,3	54	248,9	54	439,1	53	958,3	55	1524,0	55	1695,2	54	1688,1	54
(Totaal Justitie: index, niet gecorrigeerd voor inflatie)	100		200		253		771		1225		1364		1358	

<sup>1</sup> De bedragen voor 1985 en 1989 zijn gebaseerd op het salarisniveau per 1 juli 1984.

\* In procenten van het desbetreffende totaal-budget.

Bron: Financiële en andere kengetallen Departement van Justitie.  
Begrotingen Departement van Justitie Miljoenennota 1985.

Tabel 6. Overzicht personeelsaantallen Justitie

	1960		1965		1970		1975		1980		1985		1989	
	absoluut	index	absoluut	index	absoluut	index	absoluut	index	absoluut	index	absoluut	index	absoluut	index
– Korps R.P.	5 959	100	6 368	107	7 178	121	8 891	152	11 244	193	13 440	230	13 698	235
– Overige diensten	577	100	659	114	1 018	176	1 639	284	1 900	329	1 628	282	1 668	289
Tot. <i>Politie</i>	6 536	100	7 027	108	8 196	126	10 530	164	13 144	205	15 068	235	15 366	240
Gevangeniswezen	2 700	100	2 480	92	3 083	114	3 700	137	4 389	163	4 979	184	4 882	181
TBR	239	100	553	231	568	238	606	254	597	250	626	262	626	262
Reclassering	41	100	83	202	88	215	201	490	196	498	260	634	255	622
Tot. <i>Strafrechtstoep.</i>	2 980	100	3 116	105	3 739	125	4 507	151	5 182	174	5 865	197	5 763	193
– Rijksinrichtingen	253	100	361	143	474	187	532	210	649	257	604	239	569	225
– Raden	585	100	761	130	903	154	1 101	188	1 255	215	1 234	211	1 208	209
Tot. <i>Kinderbesch.</i>	838	100	1 122	134	1 377	164	1 633	195	1 914	227	1 838	219	1 777	213
– Rechter e.d. <sup>1</sup>	(479)	(100)	(527)	(110)	(541)	(113)	(635)	(133)	(768)	(160)	1 094	228	–	–
– Off. v. Just. <sup>1</sup>	(130)	(100)	(132)	(120)	(150)	(115)	(169)	(130)	(189)	(145)	273	210	–	–
– Overig pers. <sup>1</sup>	(2 057)	(100)	(2 096)	(102)	(2 399)	(117)	(2 749)	(134)	(3 674)	(179)	4 689	228	–	–
Tot. <i>Rechtspraak</i>	2 609	100	2 851	109	3 018	116	3 649	140	4 831	185	6 056	232	5 937	228
<i>Directies</i>														
– Politie	34	100	33	97	31	91	39	115	63	185	75	221	73,5	216
– Gevangeniswezen	61	100	86	141	102	167	109	179	118	193	127	208	124	203
– T.B.R.R.	45	100	51	113	56	124	63	140	64	142	63,5	141	62	138
– Kinderbescherming	60	100	71	118	79	132	114	190	114	190	117,5	196	115	192
– Rechtspraak	42	100	48	114	69	164	80	190	110	262	110,5	263	108	257
<i>Overige afdelingen</i>	662	100	706	107	738	111	830	125	982	148	1 077,5	163	1 066,5	160
Totaal Justitie	13 867	100	15 111	109	17 405	126	21 554	155	26 522	191	30 398	219	30 398	219
Gemeentepolitie	12 990	100	14 192	109	16 219	125	20 204	155	23 530	181	25 200	196	–	–
Totaal Rijksoverh. <sup>2</sup>	119 626	100	131 909	110	151 637	127	166 462	139	164 161	137	174 050	146	–	–
Index productieve uren per persoon <sup>3</sup>														
adm. pers.	100		94		94		91		91		89		89	
overig	100		93		92		85		85		83		83	

<sup>1</sup> De uitsplitsing is voor de jaren 1960 t/m 1980 tussen haken aangebracht, aangezien het begrotingsaantallen betreft. Voor 1989 kan een dergelijke onderverdeling nog niet worden gemaakt.

<sup>2</sup> T/m 1975 incl. personeel rijksuniversiteiten, na 1975 excl.

<sup>3</sup> Met de reeks Index productiviteit kunnen de werkelijke personeelsaantallen worden gecorrigeerd voor de mutaties in werkbare tijd, zoals door toename van verlofdagen en algemene arbeidstijdverkorting. In deze reeks is ziekteverzuim niet verwerkt.

Bron: begroting departement van Justitie. Financiële en andere kengetallen departement van Justitie. Miljoenennota 1985.

## 1. Inleiding

Het opstellen van toekomstverwachtingen is een ongewisse onderneming. Vanuit de ontwikkeling in een voorbije periode kunnen lijnen worden doorgetrokken naar de toekomst. Een open vraag blijft of zich geen ontwikkelingen zullen voordoen, die momenteel niet te voorzien zijn. Om die reden is het nauwelijks verantwoord v6r vooruit te kijken. In de onderhavige prognose wordt daarom niet verder gegaan dan 1990.

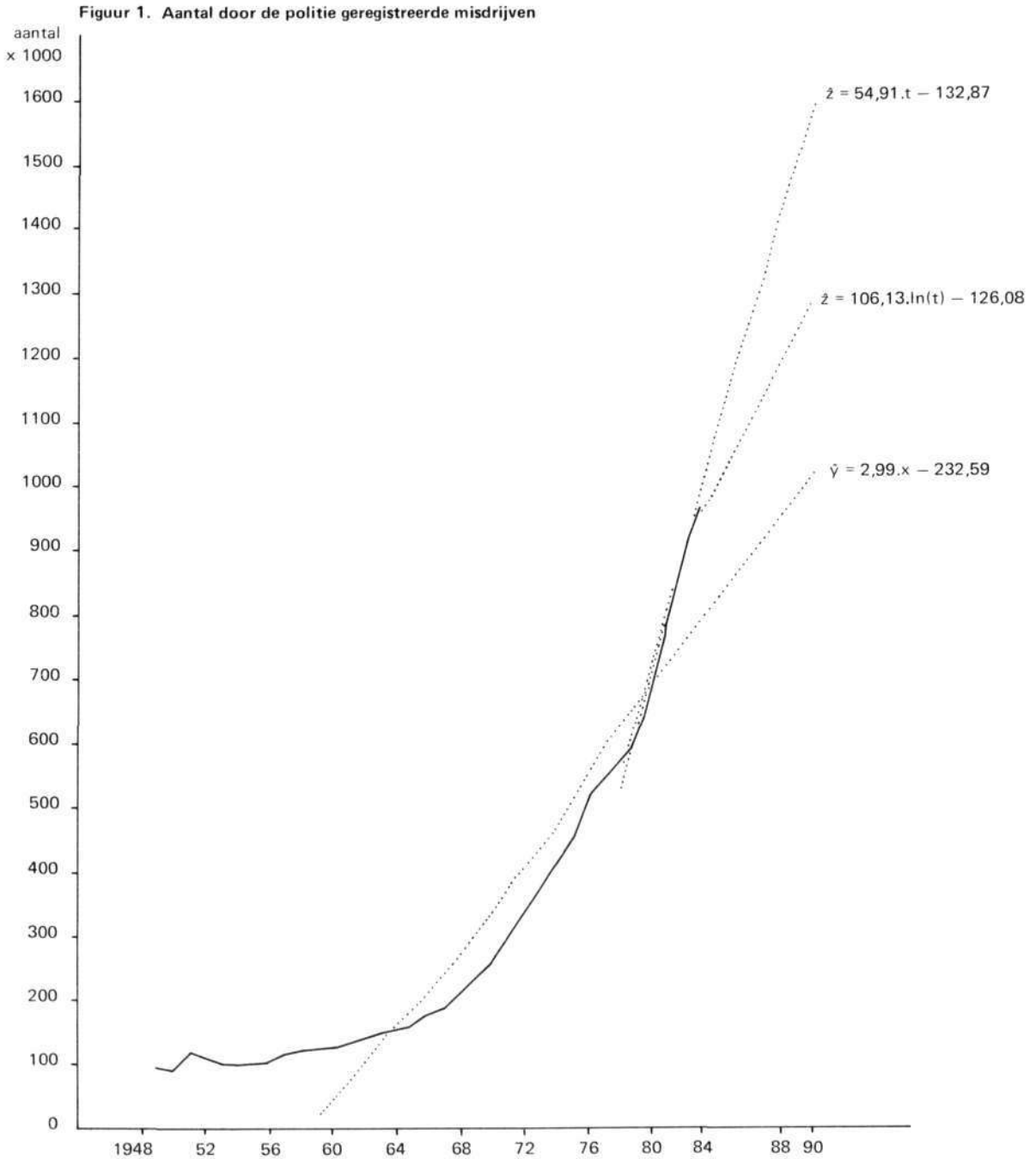
Een andere moeilijkheid is in hoeverre in de prognose rekening wordt gehouden met maatschappelijke tendensen die van invloed zouden kunnen zijn op de criminaliteitsontwikkeling. In de eerste plaats valt daarbij te denken aan de groei van de bevolking. Bij toenemende aantallen inwoners van 12 tot en met 64 jaar is te verwachten dat alleen al daarom het aantal misdrijfzaken toe zal nemen. Met de factor «bevolkingsomvang» is rekening gehouden bij de prognose van de geregistreeerde criminaliteit en van het aantal misdrijfzaken volgens het Wetboek van Strafrecht (WvSr). Er blijkt in het verleden steeds een statistisch verband te zijn geweest tussen de toename van de bevolking enerzijds en het aantal zaken anderzijds. Het vermelde verband wordt veroorzaakt, doordat zowel het aantal zaken als de omvang van de bevolking de laatste decennia vrijwel continu stijgen. De «strukturele» groei kan niet alleen verklaard worden door de bevolkingsgroei. Ook een complex aan culturele factoren, dat met de demografische ontwikkelingen gepaard is gegaan, speelt hierbij een rol. Besloten is (de groei van) het bevolkingsaantal op te nemen in het prognosemodel. De factor drukt als het ware de te verwachten «strukturele» groei van het aantal zaken uit.

Bij enkele typen van delicten is de bevolkingsomvang niet in het prognosemodel geïncorporeerd. Zo is dit nagelaten bij de misdrijven volgens de Wegenverkeerswet (WVW), omdat de trend in de aantallen daarvan vooral bepaald wordt door de wets- en beleidswijziging halverwege de jaren '70. Bij de door de politie geregistreeerde criminaliteit en het aantal misdrijfzaken WvSr is bij de prognose niet alleen gekeken naar de demografische of «strukturele» groei, maar tevens naar eventuele bijzondere trends gedurende de afgelopen jaren.

Voorspelling van toekomstige ontwikkelingen vanuit tendensen in het verleden leidt tot uiteenlopende resultaten, afhankelijk van de daarbij gehanteerde methode. Van groot belang is welke recente periode als relevant voor het voorspellen wordt beschouwd. De hier gehanteerde methode is als volgt. Gezocht is steeds naar die recente periode, waarin, voor zover toepasselijk rond de berekende «strukturele» trend, een homogene ontwikkeling te zien valt dus bij voorbeeld naar het tijdvak waarin een eerdere daling overgaat in een continue stijging. Voorts is bekeken op welke wijze de trend in de gekozen periode te beschrijven is (exponentiële, lineaire of logaritmische trend), waarna de trend wordt doorgetrokken naar de toekomst. Soms zijn verscheidene trends als alternatief aanwezig; zo dan gekozen moest worden, is steeds de meest «conservatieve» oplossing gekozen, waardoor de prognose eerder een onder- dan een overschatting zou geven. In het geval van de door de politie geregistreeerde criminaliteit en het aantal zaken WvSr berust de uiteindelijke prognose op een samenvoeging van de «strukturele» trend en een bijzondere trend.

Alle gebruikte gegevens zijn afkomstig van het CBS. Veel is gebruik gemaakt (ook voor de gegevens over de bevolking) van de publikatie «1899-1984- vijftientig jaren statistiek in tijdreeksen» (CBS, 1984). Daarnaast van andere CBS-publikaties.

## 2. Ter kennis van de politie gekomen misdrijven



Het aantal door de politie geregistreerde misdrijven, waarover vanaf 1949 cijfers beschikbaar zijn, loopt op van 100 000 in 1950 tot bijna een miljoen in het begin van de jaren '80. Is de stijging tot ongeveer 1965 betrekkelijk gering, daarna treedt een versnelde groei in: het stijgingspercentage ligt in de periode 1966–1976 gemiddeld op 10,4%, in de periode 1977–1979 op 5,8%, daarna tot en met 1984 op 11,8% (voor 1984 is steeds gebruik gemaakt van gegevens over het eerste half jaar).



Vooraf in de jaren 1980, 1981 en 1982 is sprake van een hoog stijgingspercentage, van respectievelijk 13,4, 15,1 en 13,6. In 1983 daalt dit naar 6,9%, in 1984 is een percentage van 10,2 aangetroffen. Er zijn dus indicaties dat het groeitempo wellicht weer iets aan het afnemen is.

Voor het maken van een prognose is allereerst de relatie bekeken tussen het aantal geregistreerde misdrijven (vanaf 1958) en de omvang van de bevolking, dat wil zeggen het aantal 12 tot en met 64-jarigen. Het verband valt weer te geven met de volgende formule ( $r^2 = 0,90$ ):

$$\hat{y} = 2,99 \cdot x - 232,59, \text{ waarbij:}$$

$\hat{y}$  – het geschatte aantal misdrijven op grond van de bevolkingsomvang (schatting in 1000-tallen);

$x$  – het aantal 12 tot en met 64-jarigen (in 100 000-tallen).

Deze schatting (zie ook figuur 1) voldoet niet zo goed voor de periode vanaf 1980: zij komt dan duidelijk te laag uit. Vanaf 1978 treedt een extra sterke stijging in. Er bestaan twee mogelijkheden om deze extra stijging te beschrijven: volgens een lineaire dan wel een logaritmische functie. De laatste houdt expliciet rekening met de indicatie dat het groeitempo (iets) aan het verminderen zou zijn.

Berekend zijn een lineaire functie ( $r^2 = 0,97$ ) en een logaritmische ( $r^2 = 0,59$ ):

$$\hat{z} = (y - \hat{y}) = 54,91 \cdot t - 132,87 \text{ en}$$

$$\hat{z} = (y - \hat{y}) - 106,13 \cdot \ln(t) - 126,08, \text{ waarbij:}$$

$z$  – schatting van het verschil tussen de feitelijke aantallen en de op basis van het bevolkingsaantal geschatte (in 1000-tallen);

$t$  – jaar, waarbij 1978 = 1.

De lineaire schatting voldoet beter dan de logaritmische, doch de laatste is toch als serieus alternatief aan te merken, omdat het groeitempo (iets) lijkt te verminderen.

Met behulp van de berekende formules valt vervolgens aan te geven wat mag worden verwacht voor de jaren tot en met 1990.

Jaar	Feitelijk aantal (x 1000)	Geschat aantal:		Afwijking in procenten:	
		volgens twee lineaire functies (a)	volgens lineaire en logaritmische functie (b)	ad (a)	ad (b)
1978	570	547	526	-4%	-8%
1979	622	635	659	-2%	+6%
1980	706	729	757	+3%	+7%
1981	812	820	834	+1%	+3%
1982	923	902	894	-2%	-3%
1983	986	987	950	0%	-4%
1984		1074	1005		
1985		1164	1059		
1990		1620	1304		

Indien de lineaire trend zich doorzet, is te verwachten dat in 1990 1,6 miljoen misdrijven worden geregistreerd door de politie, een toename met 51% ten opzichte van 1984. Als evenwel de groei geleidelijk afneemt, dan zijn 1,3 miljoen registraties te verwachten, een toename met 30%.

### 3. Afgedane misdrijfzaken: totaal

Gegevens staan ter beschikking over het aantal seponeringen (vanaf 1956) en het aantal schuldigverklaringen (vanaf 1900). De cijfers over de verschillende jaren zijn niet steeds compleet en geheel onderling vergelijkbaar.

Allereerst zij de kanttekening geplaatst dat de gegevens niet betrekking hebben op belastingstrafzaken en door de militaire rechter afgedane zaken (het gaat daarbij om kwantitatief geringe aantallen).

Verder zijn met ingang van 1975 de economische strafzaken buiten de statistiek gehouden. Dit betreft een niet onaanzienlijk aantal, enkele tienduizenden per jaar. Om die reden zijn de cijfers vanaf 1975 gecorrigeerd (met behulp van jaargegevens over economische strafzaken). Wel dient hierover de opmerking gemaakt te worden dat bij de sepots ook de transacties door de officier van justitie zijn meegeteld (zowel voor als na 1975). In de periode 1961–1979 zijn onder de sepots ook begrepen de voegingen ad informandum, buiten dat tijdvak niet. Hiervoor is geen correctie toegepast.

Het aantal door openbaar ministerie (OM) en zittende magistratuur afgedane strafzaken wordt benaderd door optelling van het aantal schuldigverklaringen en seponeringen, met inachtneming van bovenstaande kanttekeningen. Daarmee worden iets te lage aantallen berekend, daar geen rekening wordt gehouden met zaken die wel door de rechter worden afgedaan, maar niet leiden tot schuldigverklaring. Dat betreft echter kleine aantallen.

Het totale aantal zaken loopt vanaf halverwege de jaren '50 gestaag op (zie figuur 2), van iets meer dan 50 000 tot 170 000 in de jaren '80. In de jaren 1956–1966 ligt het jaarlijkse groeipercentage gemiddeld op 1,9. De groeisnelheid neemt daarna toe tot 5,8% in het tijdvak 1967–1971, een korte periode met geringere groei volgt in 1972–1974 (gemiddeld 2,2%). Een zeer snelle groei is te zien in de jaren 1975–1977 (gemiddeld groeipercentage bedraagt 11,4), daarna weer een langzamere (tot 1983 gemiddeld 5,8%).

Wanneer alleen wordt afgegaan op het aantal sepots plus schuldigverklaringen, dan blijkt dit aantal in 1983 2,3% lager te liggen dan in 1982, in 1984 0,3% hoger dan in 1983. Echter, de laatste jaren neemt het aantal «overige afdoeningen door openbaar ministerie» sterk toe, door de verruiming van de mogelijkheid tot transigeren in misdrijfzaken. Als daarmee ook rekening wordt gehouden dan wordt het stijgingspercentage voor 1983 5,6 en voor 1984 (eerste half jaar) 8,9.

Concluderend: na een lange periode met betrekkelijk lage groeipercentages, is halverwege de jaren '70 enkele jaren een zeer sterke groei te zien, die daarna stabiliseert op een lager niveau tussen de 4% en 9%.

Het aantal seponeringen enerzijds en het aantal schuldigverklaringen anderzijds ontwikkelt zich niet gelijk. Als de groeipercentages voor beide apart bezien worden in de perioden die hiervoor zijn onderscheiden, dan ontstaat het volgende beeld:

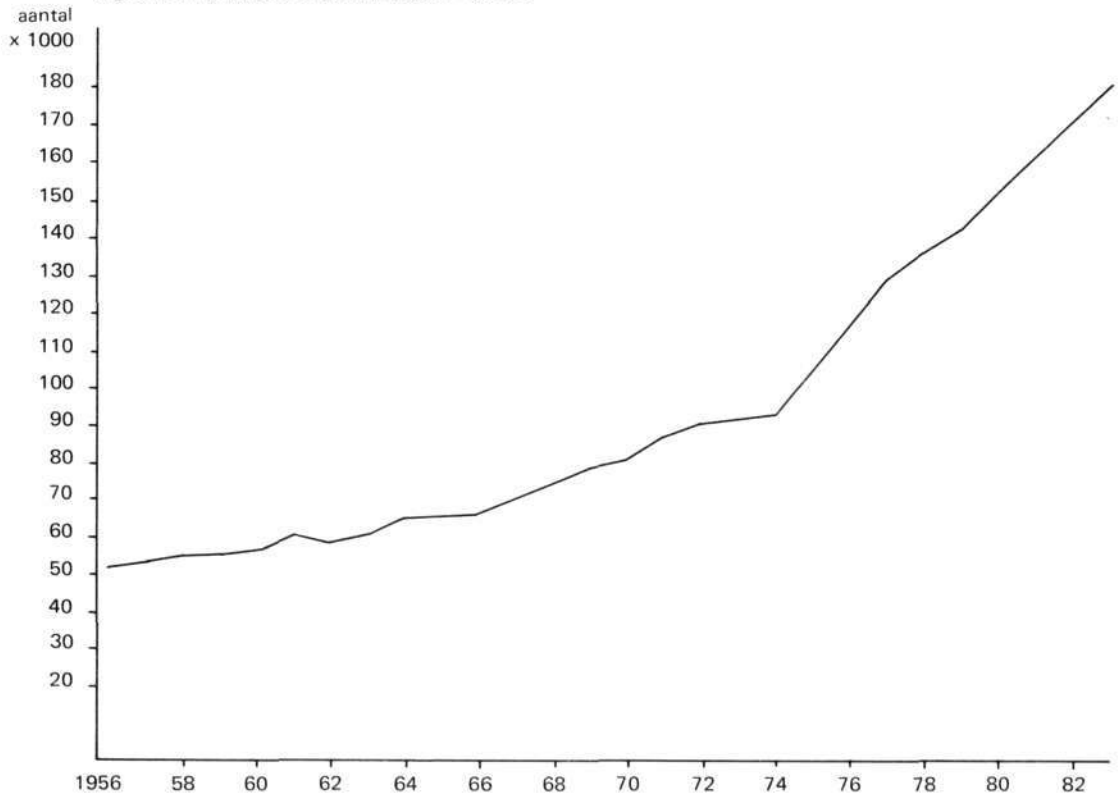
	Gemiddeld groeipercentage	
	seponeringen	schuldigverklaringen
1957–1966	1,1%	1,9%
1967–1971	10,3%	2,3%
1972–1974	2,2%	2,3%
1975–1977	10,7%	12,2%
1978–1982	7,1%	4,7%
1983–1984	18,7%*	–6,5%

\* Inclusief «overige afdoeningen OM» (transacties).

Het aantal septs kent verscheidene periodes van sterke stijging, terwijl dat bij het aantal schuldigverklaringen slechts in één korte periode het geval is. De laatste jaren daalt het aantal schuldigverklaringen zelfs, onder invloed van een toename van afdoeningen door het openbaar ministerie in verband met de transactie bij misdrijfzaken. Door de niet-parallelle ontwikkelingen, is het aandeel van de zaken dat aan de rechter wordt voorgelegd drastisch gedaald:

- 1960: 35% van de zaken door het OM afgedaan (exclusief voegingen ad informandum);
- 1965: 38% (inclusief voegingen ad informandum);
- 1970: 44% (inclusief voegingen ad informandum);
- 1975: 44% (inclusief voegingen ad informandum);
- 1980: 47% (inclusief voegingen ad informandum);
- 1983: 48% (inclusief voegingen ad informandum).

Figuur 2. Aantal schuldigverklaringen + septs



#### 4. Schuldigverklaringen

##### 4.1. Onderscheiden wetten

Ten aanzien van de schuldigverklaringen is informatie voorhanden bij wat voor typen van delicten dit geschiedde. Onderscheid is te maken naar misdrijven Wetboek van Strafrecht, Wegenverkeerswet, Wet op de economische delicten (WED) en overige wetten (vooral Vuurwapenwet en Opiumwet). De ontwikkeling bij ieder van die wetten zal in afzonderlijke paragrafen worden besproken. Hier alleen een overzicht van het aandeel van die wetten in het totaal aan schuldigverklaringen.

Aantal (en %) schuldigverklaringen (x 1000)

Jaar	WvSr	WVW	WED	Ov.w.	Totaal
1960	27,8 (58)	8,7 (18)	0,5 (1)	11,1 (23)	48,1
1965	28,4 (57)	11,8 (24)	0,3 (1)	8,9 (18)	49,4
1970	29,8 (59)	14,8 (29)	1,2 (2)	4,4 (9)	50,2
1975	30,6 (52)	19,4 (33)	4,8 (8)	4,5 (8)	59,3
1980	31,9 (40)	34,3 (43)	8,8 (11)	5,6 (7)	80,6
1982	37,1 (42)	36,6 (42)	7,7 (9)	6,4 (7)	87,8

Het aandeel van de WvSr-misdrijven loopt gestaag terug van bijna 60 naar zo'n 40%. Ook bij de overige wetten loopt het aandeel duidelijk terug. Daarentegen stijgt het aandeel van de WED-delicten, maar vooral van de WVW-misdrijven.

4.2. *Wetboek van Strafrecht*

In de periode 1958–1982 stijgt het aantal schuldigverklaringen betreffende misdrijven WvSr van zo'n 27 000 naar 37 000 (+ 36%).

a. *Typen van misdrijven WvSr*

In het volgende overzicht wordt, voor een aantal jaren, een uitsplitsing gemaakt naar typen van misdrijven.

Schuldigverklaringen WvSr (x 1000)

Jaar	Gewelds- misd.	Zedenmisd.	Vermogens- misd.	Totaal
1960	10,0 (36)	2,6 (9)	14,9 (54)	27,8
1965	9,3 (33)	2,2 (8)	16,6 (58)	28,4
1970	9,3 (31)	1,4 (5)	18,9 (63)	29,8
1975	9,1 (30)	0,8 (3)	20,6 (67)	30,6
1980	11,7 (37)	0,6 (2)	19,5 (61)	31,9
1982	12,9 (35)	0,6 (2)	24,2 (65)	37,1

Het aandeel van de *zedenmisdrijven* loopt duidelijk terug: in 1960 nog 9% van het totaal, nu 2%. Ook in absolute aantallen is er een daling, van 2600 naar 600. Deze daling is vooral sterk in het tijdvak 1969–1973 (gemiddeld dalingspercentage 18,4).

Bij de *geweldsmisdrijven* is tot 1968 een periode van afwisselend stijgingen en dalingen van het aantal schuldigverklaringen, per saldo blijft een lichte stijging (gemiddeld stijgingspercentage + 0,9). Daarna volgt in de periode 1969–1973 een daling (met gemiddeld 2,4% per jaar), waarna een vrij continue stijging waarneembaar is (gemiddeld groeipercentage 4,3). Enkele specifieke geweldsmisdrijven zijn nader bekeken.

Allereerst de geweldsmisdrijven tegen *personen*: mishandeling en – poging tot – moord en doodslag. De ontwikkeling daarin is allesbehalve continu – het aantal schuldigverklaringen blijft rond de 4000 fluctueren. Wel is, sedert 1974, een verschuiving waarneembaar: het aantal – pogingen tot – moord en doodslag neemt toe van ongeveer 75 in het tijdvak 1969–1972 tot rond de 250 in 1980–1982.

Het aantal *vernielingen* blijft redelijk constant tot en met 1973. Daarna volgt, tot 1980, een periode van stijging (gemiddeld groeipercentage bedraagt 6), waarna het aantal schuldigverklaringen weer constant blijft.

Tot 1980 is geen duidelijke en continue trend te ontwaren bij de *vermogensmisdrijven*. Per saldo is een stijging opgetreden van zo'n 15 000 rond 1960 tot ongeveer 20 000 in de jaren '70. Vanaf 1980 is wel een duidelijke toename te zien, gemiddeld met 10% per jaar.

### b. Prognose

Ten behoeve van de prognose is allereerst het verband berekend tussen het aantal schuldigverklaringen betreffende misdrijven WvSr en de omvang van de groep 12 tot en met 64-jarigen. De volgende lineaire functie is berekend ( $r^2 = 0,66$ ):

- $\hat{y} = 0,25 \cdot x + 72,85$ , waarbij  
 $\hat{y}$  — het geschatte aantal schuldigverklaringen WvSr  
(1000-tallen);  
 $x$  — omvang bevolkingsgroep 12 tot en met 64-jarigen  
(100 000-tallen).

Wanneer de schattingen volgens deze vergelijking worden vergeleken met de feitelijke aantallen (zie figuur 3), dan blijkt dat de schatting in 1979 duidelijk te hoog uitkomt, in 1981/82 duidelijk te laag. Omdat in 1983 zich een duidelijke vermindering van de groei aftekent, zijn de afwijkingen van de trend vanaf 1979 geschat met een logaritmische functie ( $r^2 = 0,94$ ):

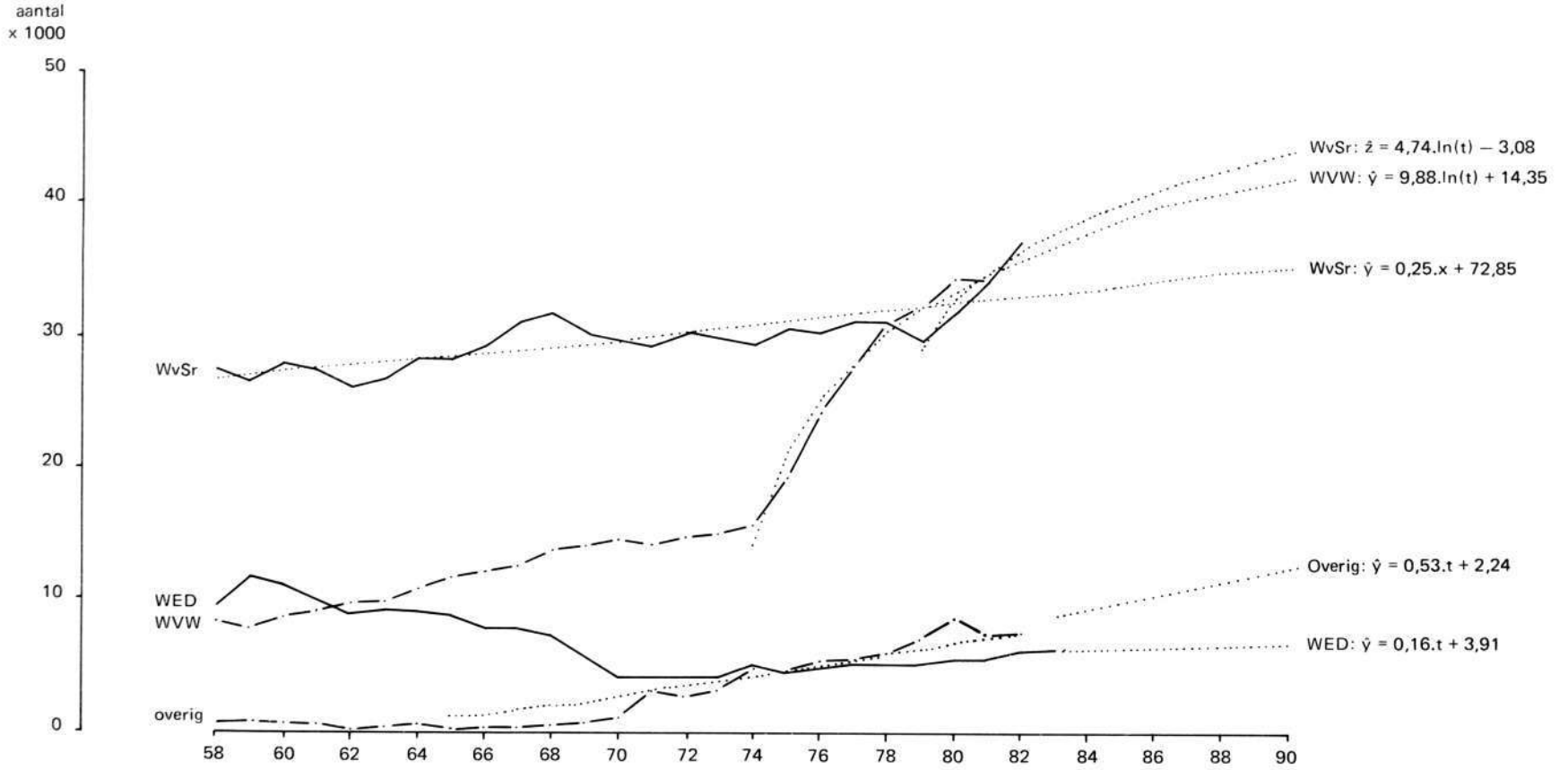
- $\hat{z} = (y - \hat{y}) = 4,74 \cdot \ln(t) - 3,08$ , waarbij:  
 $\hat{z}$  — geschatte verschil tussen feitelijke aantallen en op grond van bevolkingsomvang geschatte aantallen (in 1000-tallen);  
 $t$  — jaar (1979 = 1).

Op grond van beide berekende functies valt een prognose op te stellen van het aantal schuldigverklaringen WvSr.

Jaar	Feitelijk aantal	Geschat aantal	Afwijking (in %)
1979	32,3	29,2	-10%
1980	34,3	32,8	-4%
1981	34,1	35,0	+3%
1982	36,6	36,6	0%
1983		38,0	
1984		39,0	
1985		40,0	
1990		44,1	

Volgens deze prognose ligt het aantal schuldigverklaringen WvSr in 1990 16% hoger dan in 1983 – een ontwikkeling van iets afnemende groeisnelheid.

Figuur 3. Schuldigverklaringen WvSr, WvW, WED, overige wetten



### 4.3. Wegenverkeerswet

Het aantal schuldigverklaringen betreffende misdrijven WVV neemt toe van zo'n 8500 rond 1960 tot ongeveer 35 000 in het begin van de jaren '80.

Tot 1972 neemt het aantal schuldigverklaringen wegens *rijden onder invloed* licht toe, van 5000 in 1960 tot ruim 7000 in 1972. In het tijdvak 1972–1975 volgt een sterkere stijging (gemiddeld groeipercentage +9,3), waarna in 1975–1976 een zéér grote toename te zien is (groeipercentage gemiddeld 35). Daarna vlakt de groei af: het gemiddelde groeipercentage in 1977/78 is 14, in 1979/80 6, in 1981/82 4.

Het aantal schuldigverklaringen wegens *doorrijden na ongeval* stijgt sterk in de periode 1960–1966 en 1976–1979, daarna vlakt ook hier de groei af.

Voor de prognose wordt uitgegaan van het tijdvak vanaf 1974: dan begint het aantal schuldigverklaringen WVV sterk te stijgen, waarna de groeisnelheid afneemt (zie figuur 3). Deze ontwikkeling is te beschrijven met een logaritmische functie ( $r^2 = 0,98$ ):

$$\hat{y} = 9,88 \cdot \ln(t) + 14,35 \text{ waarbij:}$$

$\hat{y}$  – het geschatte aantal schuldigverklaringen (x 1000);

t – jaar (1974 = 1).

Met deze formule valt een voorspelling te berekenen.

Jaar	Feitelijk aantal	Geschat aantal	Afwijking (in %)
1974	14,4	15,9	+10%
1975	21,2	19,4	-8%
1976	25,2	24,3	-4%
1977	28,0	27,6	-1%
1978	30,3	31,2	+3%
1979	32,1	32,3	+1%
1980	33,6	34,3	+2%
1981	34,9	34,1	-2%
1982	36,1	36,6	+1%
1983		37,1	
1984		38,0	
1985		38,9	
1990		42,3	

Te schatten valt dat het aantal schuldigverklaringen steeds minder snel zal toenemen, tot een totaal van ruim 42 000 in 1990.

### 4.4. Wet op de economische delicten

In de periode 1958–1961 lag het aantal schuldigverklaringen wegens misdrijven WED op ongeveer 10 000, in het begin van de jaren '80 op 6000. Tot 1970 daalde het aantal naar een niveau van 4000, om daarna geleidelijk weer toe te nemen.

De ontwikkeling vanaf 1970 valt te beschrijven met een lineaire functie ( $r^2 = 0,84$ ) (zie figuur 3):

$$\hat{y} = 0,16 \cdot t + 3,91, \text{ waarbij:}$$

$\hat{y}$  – geschatte aantal (1000-tallen);

t – jaar (1970 = 1).

Deze functie leidt tot de volgende prognose:

Jaar	Feitelijk aantal	Geschat aantal	Afwijking (in %)
1970	4,4	4,1	-7%
1971	4,2	4,2	0%
1972	4,3	4,4	+2%
1973	4,2	4,6	+10%
1974	5,2	4,7	-10%
1975	4,5	4,9	+9%
1976	5,0	5,0	0%
1977	5,4	5,2	-4%
1978	5,2	5,4	+4%
1979	5,3	5,5	+4%
1980	5,6	5,7	+2%
1981	5,8	5,9	+2%
1982	6,4	6,0	-6%
1983	6,4	6,2	-3%
1984		6,3	
1985		6,5	
1990		7,3	

Volgens deze prognose ligt het aantal schuldigverklaringen WED in 1990 16% hoger dan in 1984.

#### 4.5. Overige wetten

Het aantal schuldigverklaringen wegens «overige wetten» (vooral Vuurwapenwet en Opiumwet) stijgt van minder dan 1000 in het tijdvak tot ongeveer 1970, tot 7 à 8000 momenteel. De stijging zet in het begin van de jaren '70 in en loopt door tot en met 1980 (gemiddeld groeipercentage is 29,7). Daarna daalt het aantal met 10% (1981) respectievelijk 3% (1982). De ontwikkeling vanaf 1971 is beschreven met een lineaire functie ( $r^2 = 0,92$ ):

$\hat{y} = 0,53 \cdot t + 2,24$ , waarbij:

$\hat{y}$  — geschatte aantal schuldigverklaringen (x 1000);

t — jaar (1971 = 1).

Dit leidt tot de volgende prognose.

Jaar	Feitelijk aantal	Geschat aantal	Afwijking (in %)
1971	3,1	2,8	-10%
1972	2,9	3,3	+14%
1973	3,3	3,8	+15%
1974	4,8	4,3	-10%
1975	4,8	4,9	+2%
1976	5,6	5,4	-4%
1977	5,6	5,9	+5%
1978	6,1	6,5	+7%
1979	7,3	7,0	-4%
1980	8,8	7,5	-15%
1981	7,9	8,0	+1%
1982	7,7	8,6	+13%
1983		9,1	
1984		9,6	
1985		10,1	
1990		12,8	

Deze prognose leidt tot de verwachting dat het aantal schuldigverklaringen in 1990 bijna 13000 zal bedragen, een toename met 33% ten opzichte van 1984.



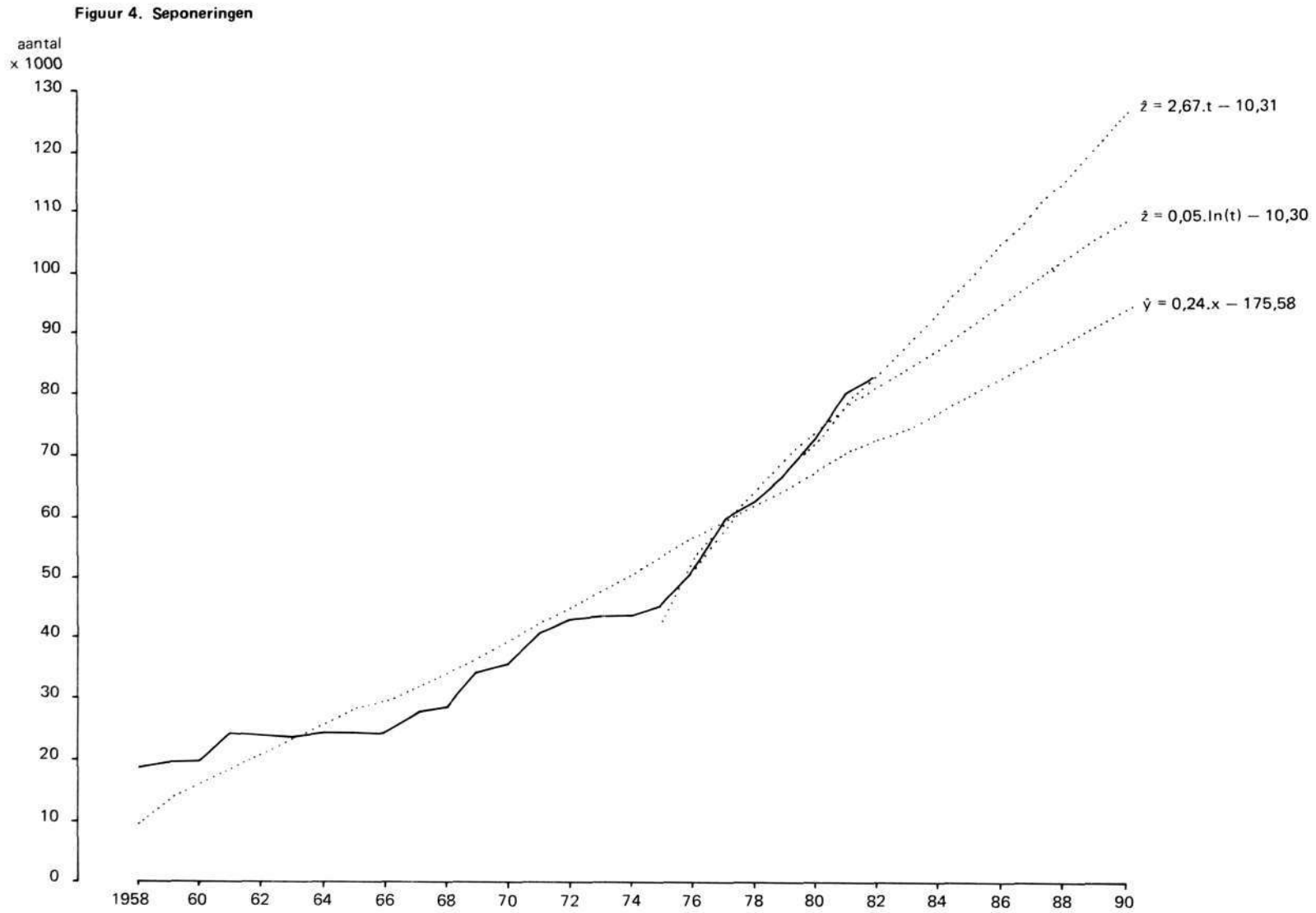
#### 4.6. Alle schuldigverklaringen

Voor de aparte wetten zijn prognoses gemaakt van het aantal schuldigverklaringen tot 1990. Bij elkaar opgeteld is een totale prognose te berekenen – dat is de te verwachten werklast voor de zittende magistratuur tot 1990.

##### Prognoses (aantal te verwachten zaken x 1000)

	WvSr	WVW	WED	Ov.wet.	Totaal	Groei %
1983	38,0	37,1	6,2	9,1	90,4	3%
1984	39,0	38,0	6,3	9,6	92,9	3%
1985	40,0	38,9	6,5	10,1	95,5	3%
1986	41,0	39,7	6,7	10,7	98,1	2%
1987	41,8	40,4	6,8	11,2	100,2	2%
1988	42,6	41,1	7,0	11,7	102,4	2%
1989	43,4	41,7	7,1	12,2	104,4	2%
1990	44,1	42,3	7,3	12,8	106,5	2%

Deze prognoses leiden er toe, dat in 1990 106 500 schuldigverklaringen verwacht worden, tegenover bijna 93 000 in 1984 (toename met 15%).



In figuur 4 is de ontwikkeling van het aantal septs geschetst. Allereerst is ook hier de relatie berekend tussen dit aantal en de omvang van de groep 12 tot en met 64-jarigen. De volgende lineaire functie werd berekend ( $r^2 = 0,93$ ):

$$\hat{y} = 0,24 \cdot x - 175,58, \text{ waarbij:}$$

$\hat{y}$  – geschat aantal seponeringen (x1000);

$x$  – omvang groep 12 tot en met 64-jarigen (x100 000).

In figuur 4 valt te zien dat vooral de ontwikkeling na 1974, een snelle stijging, niet goed geschat wordt. In die periode stijgt het aantal septs zeer sterk (in 1976/77 met zo'n 14% jaarlijks), daarna neemt de groeisnelheid iets af (1978/79) om daarna weer toe te nemen (1980/81). In 1982 bedraagt het groeipercentage weer minder (4). Deze ontwikkeling is zowel met een lineaire ( $r^2 = 0,97$ ) als met een logaritmische functie ( $r^2 = 0,93$ ) te beschrijven (dat wil zeggen de afwijkingen rond de op grond van de bevolkingsomvang berekende trend):

$$\hat{z} = (y - \hat{y}) = 2,67 \cdot t - 10,31, \text{ en}$$

$$\hat{z} = (y - \hat{y}) = 0,05 \cdot \ln(t) - 10,30, \text{ waarbij:}$$

$\hat{z}$  – schatting van het verschil tussen feitelijke aantallen en aantallen geschat op grond van bevolkingsomvang (x1000);

$t$  – jaar (1975 = 1).

Hieruit volgen prognoses.

Jaar	Feitelijk aantal	Geschat aantal:		Afwijking (in %)	
		volgens twee lineaire functies	volgens lineaire en logaritmische functie	(a)	(b)
		(a)	(b)		
1975	45,6	46,2	43,5	+1%	-5%
1976	50,9	51,7	52,7	+2%	+3%
1977	59,2	57,3	59,2	-3%	0%
1978	62,8	62,4	64,2	-1%	+2%
1979	66,9	67,4	68,9	+1%	+3%
1980	72,8	73,5	73,7	+1%	+1%
1981	80,1	79,1	78,0	-1%	-3%
1982	83,2	83,3	81,3	+1%	-2%
1983		88,4	84,3		
1984		93,4	87,9		
1985		99,4	91,7		
1990		126,5	108,6		

Deze prognose leidt er toe dat in 1990 126 500 respectievelijk 108 600 seponeringen verwacht worden, een toename ten opzichte van 1984 met 35 respectievelijk 24%.

## 6. Aantal zaken

De prognoses ten aanzien van het aantal schuldigverklaringen en ten aanzien van het aantal seponeringen tezamen geven een indicatie van het totaal te verwachten aantal zaken dat door het openbaar ministerie en de zittende magistratuur zal worden afgedaan.

Jaar	Schuldig- verklaringen	Sepots		Totaal		Groeï %	
		(a)	(b)	(a)	(b)	(a)	(b)
1983	90,4	88,4	84,3	178,8	174,4	4%	3%
1984	92,9	93,8	87,9	186,7	180,8	4%	3%
1985	95,5	99,4	91,7	194,9	187,2	4%	3%
1986	98,1	104,6	95,1	202,7	193,2	4%	3%
1987	100,2	110,1	98,7	210,3	198,9	4%	3%
1988	102,4	115,7	102,3	218,1	204,7	4%	3%
1989	104,4	121,0	105,4	225,4	209,8	3%	2%
1990	106,5	126,5	108,6	233,0	215,1	3%	2%

Het aantal zaken zal naar verwachting in 1990 zo'n 20% (25 respectievelijk 19%) hoger liggen dan in 1984. Het groeipercentage zal jaarlijks eerst 3 à 4 bedragen, later 2 à 3.

In het structuurplan penitentiaire capaciteit is een analyse opgenomen van het te verwachten gedetineerdenaanbod in de komende jaren. Deze analyse bestaat uit twee componenten. Allereerst is inzicht verschaft in de omvang van de huidige penitentiaire capaciteitsbehoefte. Vervolgens is de toekomstige ontwikkeling van de capaciteitsbehoefte geraamd. Wat betreft de thans benodigde plaatsruimte is uitgegaan van gegevens over de eerste helft van 1984. Blijkens het structuurplan waren toen ongeveer 5300 plaatsen benodigd. Tekort aan plaatsruimte werd in alle categorieën inrichtingen geconstateerd, behalve in het merendeel van de zogeheten meldingsinrichtingen, waar gedetineerden met een lopend vonnis worden ondergebracht. De jarenlange achterstand bij de executie van deze vonnissen blijkt inmiddels goeddeels te zijn weggewerkt.

Om de toekomstige ontwikkeling van de penitentiaire plaatsbehoefte te kunnen vaststellen is uitgegaan van trendextrapolatie. Daarbij is het aantal detentiejaren dat jaarlijks voor tenuitvoerlegging vatbaar is geworden\*, als uitgangspunt genomen. De ontwikkeling van het aantal detentiejaren is afzonderlijk geanalyseerd voor misdrijven Wegenverkeerswet (WVW), misdrijven Opiumwet en overige misdrijven. In onderstaande tabel is de berekende toename in plaatsbehoefte tussen 1984 en 1990 weergegeven.

Tabel 1. Prognose van de capaciteitsbehoefte, uitgedrukt in detentiejaren tot en met 1990 (jaarlijkse toename)

	WVW	Opium- wet	Overig	Totaal
1984-1985	5	143	123	271
1985-1986	5	163	129	297
1986-1987	5	186	134	325
1987-1988	5	212	139	356
1988-1989	5	242	146	393
1989-1990	5	275	151	431
Totale toename 1984-1990	30	1221	822	2073

Het zijn vooral de vrijheidsstraffen, opgelegd voor overtredingen van de Opiumwet, waaruit een zeer groot deel van de sterke groei van de penitentiaire capaciteitsbehoefte kan worden verklaard, namelijk circa 60%. Daarbij moet worden bedacht dat het aantal detentiejaren dat met deze delicts categorie is gemoeid, volgens de prognose een sterk exponentieel stijgende groei doormaakt. Hoewel er geen statistische redenen zijn om de prognose op dit onderdeel bij te stellen, is hiervoor wel een ander belangrijk argument aan te voeren. Het aantal misdrijven in deze categorie dat wordt vervolgd en berecht, is namelijk sterk afhankelijk van de opsporingsinspanning die de politie zich getroost. Een prognose van een exponentiële groei van het betreffende aantal detentiejaren zou dan ook uitgaan van de veronderstelling dat in de komende jaren in dit opzicht sprake zal zijn van een versneld toenemende politieke inspanning. In het structuurplan wordt betwijfeld of deze veronderstelling wel voor de gehele extrapolatie-periode 1984-1990 kan worden gehandhaafd. Het is op grond van deze overweging dat een variant op de prognose van de penitentiaire capaciteitsbehoefte is geïntroduceerd. Deze variant gaat uit van een met ingang van 1986 lineair in plaats van exponentieel stijgend aantal detentiejaren wegens overtredingen van de Opiumwet. Tot welk aantal in 1990 benodigde penitentiaire plaatsen deze variant leidt, is in de navolgende tabel aangegeven.

\* Het aantal detentiejaren is gelijk aan het produkt van het aantal (deels) onvoorwaardelijke gevangenisstraffen en de duur daarvan, gedeeld door 365, en indiceert het in een bepaald jaar aantal benodigde penitentiaire plaatsen.

Tabel 2. Prognose van de penitentiaire capaciteitsbehoefte tot en met 1990; lineaire variant van het aantal detentiejaren wegens overtredingen van de Opiumwet

	Toename in detentiejaren
1984-1985	270
1985-1986	300
1986-1987	300
1987-1988	310
1988-1989	310
1989-1990	320
Totale toename	
1984-1990	1810

De tabel laat zien dat de variant van de penitentiaire capaciteitsprognose resulteert in een toename van in totaal ruim 1800 detentiejaren tussen 1984 en 1990. Dat is 10% minder dan het totale accrès van ruim 2000 plaatsen op grond van de in tabel 1 weergegeven raming. Het structuurplan is gebaseerd op de voorzichtige prognose-variant, die uitgaat van een lineaire stijging van het aantal detentiejaren wegens Opiumwet-criminaliteit. Zoals ook in het plan is aangegeven, wordt daarmee op grond van de nu ter beschikking staande gegevens omtrent de ontwikkeling van criminaliteit en straftoematingsbeleid een onderschatting gegeven van het te verwachten verloop van de penitentiaire capaciteitsbehoefte.

Trendextrapolatie levert slechts dan een reële benadering op van de toekomstige capaciteitsbehoefte, indien zowel de criminaliteit als het justitiële beleid zich ongewijzigd zullen blijven ontwikkelen. Nagegaan is dan ook welke aanpassingen van het justitiële beleid en van wettelijke regelingen thans in voorbereiding zijn, die een substantiële invloed kunnen hebben op de penitentiaire capaciteitsbehoefte. In het structuurplan wordt geconcludeerd dat door een verruimde toepassing van de dienstverlening een verdere reductie zal plaatsvinden van de capaciteitsbehoefte voor de tenuitvoerlegging van lopende vonnissen. Andere voorgestelde wets- en beleidswijzigingen lijken in totaal bezien niet tot een afname te leiden van de behoefte aan plaatsruimte.

Behalve wijzigingen van het justitiële beleid zijn er andere redenen waarom de voorspelde groei van de penitentiaire capaciteitsbehoefte tot en met 1990 anders zou kunnen verlopen. In het structuurplan is in dat verband ingegaan op de voorspelde kwantitatieve ontwikkeling van de bevolkingsgroep waaruit het merendeel van de gedetineerden afkomstig is (18 tot 45-jarige mannen), en op de verwachte ontwikkeling van het alcohol- en druggebruik en van de werkloosheid. Het structuurplan is weinig optimistisch omtrent een eventuele omslag die zich voor 1990 zou kunnen voltrekken in de ontwikkeling van het gedetineerdenaanbod. De leeftijdsgroep waaruit veel gedetineerden afkomstig zijn, blijft nog tot en met 1992 in omvang toenemen, er zijn geen aanwijzingen dat het alcohol- en druggebruik zal gaan afnemen en het werkloosheidsprobleem zal waarschijnlijk evenmin binnen afzienbare tijd tot een oplossing gebracht kunnen worden. Dat neemt niet weg dat met betrekking tot een aantal van de onderscheiden factoren die op de omvang van de criminaliteit van invloed kunnen zijn, het perspectief voor de tweede helft van de jaren '80 minder ongunstig is dan voor de eerste helft. Zo zal de bevolkingsgroep waaruit de meeste gedetineerden afkomstig zijn, minder sterk in omvang toenemen dan in de afgelopen periode. Verder is de verwachting dat het werkloosheidsniveau in ieder geval minder sterk zal stijgen en zich wellicht zal stabiliseren of zelfs gaan dalen.

Hoewel het niet mogelijk is het effect van deze conclusies op de prognose van de penitentiaire capaciteit te kwantificeren, is het geenszins uitgesloten

dat het aantal misdrijfzaken dat jaarlijks wordt afgedaan, minder sterk zal stijgen dan bij de trendextrapolatie is aangehouden. Welk effect een dergelijke eventuele ontwikkeling voor de penitentiaire capaciteitsbehoefte zal hebben, is echter niet zonder meer duidelijk. Omgekeerd mag het niet worden uitgesloten dat de groei van de penitentiaire capaciteitsbehoefte nog sterker zal zijn dan het zich met de nu ter beschikking staande gegevens laat aanzien. Zoals in de slotbeschouwing van het structuurplan is aangegeven, wijzen zeer voorlopige gegevens omtrent de ontwikkeling van het gedetineerdenaanbod in 1984 in deze richting.

Uiteindelijk komt de projectgroep die het structuurplan penitentiaire capaciteit heeft opgesteld, tot de onderstaande raming van de in 1990 benodigde penitentiaire capaciteit.

**Tabel 3. De in 1990 benodigde penitentiaire capaciteit, gedifferentieerd naar inrichtingstype**

Inrichtingstype	Plaatsbehoefte 1e helft 1984	Toename 1984–1990	Totale plaats- behoefte 1990
huizen van bewaring	3130	1050	4180
gesloten gevangenissen	1070	600	1670
(half-)open gevangenissen	290	160	450
meldingsinrichtingen	770	—	770
<b>Totaal</b>	<b>5260</b>	<b>1810</b>	<b>7070</b>





Op 25 en 26 februari 1985 is – als onderdeel van de zogenaamde NIPO-omnibusenquête – een WODC-enquête over misdaad en misdaadbesteding gehouden. Deze enquête werd afgenomen onder een wat betreft leeftijd, geslacht en regio representatieve steekproef van 1697 Nederlanders van 18 jaar en ouder. Hieronder worden op basis van de tellingen van het NIPO de resultaten van een aantal van de in de WODC-enquête opgenomen vragen vermeld. Het WODC zal de resultaten van de enquête nader analyseren en publiceren.

### 1. Uitgaven voor criminaliteitsbestrijding

Een duidelijke meerderheid van de geënquêeerden (74%) meent dat de overheid iets (39%) of veel (35%) te weinig aan criminaliteitsbestrijding uitgeeft. 31% van de ondervraagden is van mening dat voor de criminaliteitsbestrijding de belastingen verhoogd zouden kunnen worden, 48% is daar tegen.

Ten behoeve van verhoging van de uitgaven voor de criminaliteitsbestrijding acht een meerderheid van de geënquêeerden bezuiniging *niet* aanvaardbaar op de volgende terreinen:

- gezondheidszorg (8% acht bezuiniging aanvaardbaar);
- onderwijs (21% acht bezuiniging aanvaardbaar);
- bijstandsuitkeringen (19% acht bezuiniging aanvaardbaar);
- maatschappelijk werk (46% acht bezuiniging aanvaardbaar).

Op de volgende terreinen oordeelt een meerderheid bezuiniging ten gunste van de criminaliteitsbestrijding (enigszins) aanvaardbaar:

- defensie (83% acht bezuiniging – enigszins – aanvaardbaar);
- subsidie woningbouw (63% acht bezuiniging – enigszins – aanvaardbaar);
- ontwikkelingshulp (60% acht bezuiniging – enigszins – aanvaardbaar);
- wegenbouw en -onderhoud (51% acht bezuiniging – enigszins – aanvaardbaar).

### 2. Preventieve maatregelen inzake de kleine criminaliteit

Aan de geënquêeerden zijn zes maatregelen voorgesteld, vergezeld van een «prijskaartje» (reizen duurder, hogere huren etc.). De meeste instemming ontmoet het weer aanstellen van conducteurs op bus en tram (71% meent dat dat zou moeten, ook wanneer de plaatsbewijzen daardoor wat duurder zouden worden). Ongeveer 60% van de geënquêeerden is voorstander van de volgende maatregelen, ook wanneer deze kosten voor hen met zich zouden brengen:

- meer bewaakte fietsenstallingen aanleggen bij winkelcentra en stations (63% voor);
- sneller herstel vernielde gemeente-eigendommen (58%);
- bij nieuwbouw verplichten dat beveiligingen tegen inbraak worden aangebracht (55%);
- meer personeel in winkels en warenhuizen om diefstallen tegen te gaan (54%).

Eén maatregel wordt door een meerderheid van de ondervraagden afgewezen, indien daarvan hogere kosten het gevolg zouden zijn: meer personeel aanstellen in het middelbaar onderwijs voor het uitvoeren van toezicht op leerlingen in de pauzes (mogelijk hoger schoolgeld). Een meerderheid van de geënquêeerden is hier wel voor (59%), maar deze meerderheid blijft niet in stand wanneer van meerkosten sprake zou zijn (39% is dan nog voor).

In de enquête zijn ook vragen opgenomen over de mogelijke aanpak van vermogens-criminaliteit gepleegd door drugsverslaafden en van voetbalvandalisme.

Wat betreft het beleid ten aanzien van de (vermogens-)criminaliteit door *drugsverslaafden* gepleegd, blijkt het volgende:

- *behandeling* van verslaafden wordt het meest wenselijk gevonden; vooral de verplichte behandeling ontmoet veel instemming (68% van de geënquêteerden acht dit zeer geschikt), ook een verruiming van het aanbod van hulpverlening achten de meesten zeer geschikt (54%);
- minder vertrouwen hebben de ondervraagden in het langdurig opsluiten van criminele verslaafden (23% vindt dat zeer geschikt), nog minder wordt het gratis verstrekken van heroïne aan de groep zwaarste verslaafden als zeer geschikt beoordeeld (12%).

Een aantal mogelijke maatregelen zijn aan de ondervraagden voorgelegd ter beteugeling van het voetbalvandalisme. Hieronder worden deze maatregelen genoemd, telkens onder vermelding van het percentage van de geënquêteerden dat de desbetreffende maatregel «zeer geschikt» acht:

- *verbod verkoop alcohol in stadions* (73%);
- *vandalen tijdelijk toegang tot stadion ontzeggen* (69%);
- *aanstellen meer suppoosten (mogelijk kaartje duurder)* (31%);
- *verbieden wedstrijden als ongeregeldheden worden gevreesd* (29%);
- *clubs meer laten doen voor jeugdige supporters (supportershome, bingo-avonden)* (26%);
- *clubs zelf voor politiehulp laten betalen* (23%).

### 3. Opstelling tegenover daders en criminaliteit

#### a. *Algemeen*

Bestrijding van criminaliteit kan op verschillende wijzen plaatsvinden, waarvan de geënquêteerden de volgende het meest «geschikt» oordelen:

- *schadevergoeding laten betalen door daders* (84%);
- *meer toezicht in bus en tram, bij flats, op scholen, in winkels etc.* (74%);
- *opsluiten van misdadigers* (71%);
- *strenger straffen* (70%).

Vier andere mogelijkheden worden eveneens, doch in mindere mate door een meerderheid van de ondervraagden «geschikt» geacht:

- *maatschappelijke hulpverlening door daders* (62%);
- *laten werken in werkkampen* (62%);
- *heropvoeden van misdadigers* (57%);
- *meer werkgelegenheid scheppen voor ex-misdadigers* (56%).

Indien alleen wordt gekeken naar wat «zéér geschikt» wordt geoordeeld, dan springen eruit: schadevergoeding (42%), strenger straffen (37%) en meer toezicht (32%).

#### b. *Opstelling tegenover daders*

Zeven «gevallen» zijn aan de ondervraagden voorgelegd, met de vraag wat zij in het algemeen de meest wenselijke aanpak vinden: geen straf, schadevergoeding, werkzaamheden laten verrichten (*dienstverlening*), gevangenisstraf van minder dan drie maanden, drie maanden tot een jaar, een tot vijf jaar, meer dan vijf jaar, andere straf.

Over iemand «*die al vaker fietsen stal*» lopen de meningen niet ver uiteen. De meesten zijn voor schadevergoeding aan het slachtoffer (54%), ook dienstverlening wordt geschikt gevonden (31%).

Het zelfde beeld bestaat inzake «*personen die moedwillig verscheidene vernielingen plegen*»: schadevergoeding (51%) en dienstverlening (32%).

Er bestaat eveneens weinig verschil in opvatting ten aanzien van iemand die «*op grote schaal heroïne ons land binnen brengt en verhandelt*»: een duidelijke meerderheid (74%) meent dat dan een straf van vijf jaar of hoger zou moeten worden gegeven.

Over een «inbreker die al vijf keer in woningen inbrak» lopen de meningen uiteen: 21% opteert voor schadevergoeding, 19% voor dienstverlening, 20% voor een gevangenisstraf van drie maanden tot een jaar, 19% voor een gevangenisstraf van een tot vijf jaar.

Het percentage dat voor schadevergoeding kiest, loopt op (naar 32) in het geval van de inbreker die voor f 5000 uit een woning steelt, waarbij het slachtoffer niet is verzekerd; in dit geval zou bovendien indien de rechter een vrijheidsstraf oplegt, de dader wellicht zijn baan verliezen, waardoor hij voorlopig de schade niet kan vergoeden. De grootste groep (42%) wil in dit geval zowel een vrijheidsstraf als schadevergoeding.

In het geval van de vrouw die met iemand die zij vaag kent meegaat, en door hem wordt *verkracht*, voelen de meesten voor een gevangenisstraf (63%), zij het dat de meningen uiteenlopen over de lengte daarvan: drie maanden tot een jaar (18%), een tot vijf jaar (21%), vijf jaar of langer (19%).

Het iemand zwaar *verwonden* met een mes in een café- of discoruzie zou volgens de meesten ook met een gevangenisstraf moeten worden afgedaan (77%), van een tot vijf jaar (30%) of meer (27%).

De meest uiteenlopende antwoorden worden aangetroffen bij het geval van een groepje *jonge mannen die zonder veel aanleiding iemand mishandelen*: schadevergoeding (10%), dienstverlening (18%), gevangenisstraf van drie maanden tot een jaar (18%), van een tot vijf jaar (19%), van vijf jaar of meer (14%).

#### 4. Prioriteit aandacht politie en justitie

Aan alle twaalf hen voorgelegde delictsvormen zou, naar het oordeel van een meerderheid van de geënquêteerden, niet minder, doch meer aandacht moeten worden besteed. Hieronder staan deze delictsvormen in de volgorde waarin ze volgens de ondervraagden véél meer aandacht zouden verdienen:

- georganiseerde drughandel (79%);
- zware mishandelingen, doodslagen, verkrachtingen (72%);
- rijden onder invloed, dronken rijden (68%);
- storten van giftig afval (62%);
- vernielingen, vandalisme (46%);
- geweld van voetbalsupporters (38%);
- misbruik bij werkloosheidsuitkeringen en bijstand (37%);
- belastingfraude (37%);
- inbraken in woningen (29%);
- fietsendiefstal (20%);
- winkeldiefstal (20%);
- zwartrijden in bus en tram (17%).

#### 5. Cellentekort

Aan de geënquêteerden zijn zeven mogelijke maatregelen voorgelegd ter leniging van het tekort aan penitentiaire capaciteit. Hieronder worden deze maatregelen vermeld, waarbij per maatregel is aangegeven welk percentage van de ondervraagden deze enigszins of zeer geschikt oordeelt:

- veel geld besteden aan nieuwbouw gevangenis (85%);
- dienstverlening in plaats van gevangenisstraf (84%);
- schadevergoeding betalen in plaats van gevangenisstraf (82%);
- vaker boeten opleggen in plaats van gevangenisstraf (65%);
- meer personen op één cel plaatsen (51%);
- kortere gevangenisstraffen (26%);
- op grote schaal gratie verlenen (19%).

Wordt alleen gekeken naar hetgeen als «zeer geschikt» wordt aangemerkt, dan springen eruit: nieuwbouw gevangenis (51%), dienstverlening in plaats van gevangenisstraf (42%) en schadevergoeding laten betalen in plaats van gevangenisstraf (40%).