

EVALUATIE PERSPECTIEF OP 2010

OPENBAAR MINISTERIE

OPENBAAR MINISTERIE

EVALUATIE PERSPECTIEF
OP 2010

Voorwoord	5
1. Inleiding	10
1.1 De maatschappelijke opdracht van het OM	10
1.2 Trends in criminaliteitsontwikkeling	10
1.3 Instroom van strafzaken bij het OM	11
1.4 Afdoening van strafzaken door het OM	11
2. Positiebepaling: het OM en zijn omgeving	12
2.1 Samen met anderen	12
2.2 OM en politie	13
2.3 Bestuursrecht in plaats van strafrecht	14
2.4 OM en advocatuur	14
2.5 OM in dialoog met de samenleving	15
3. Prioritaire handhavingsthema's: wat is er bereikt in de periode 2007-2010?	17
3.1 Prioriteiten uit Perspectief op 2006 en daarvoor	17
Jeugd	17
Veelplegers	19
Geweld, waaronder huiselijk geweld en eengerelateerd geweld	21
Terrorisme	22
Georganiseerde misdaad: een programmatische aanpak	23
Mensenhandel	25
Hennepteelt	27
3.2 Prioriteiten uit Perspectief op 2010	28
Fraude	28
Cybercrime	29
Ontneming	30
Internationalisering	31
Discriminatie	32
3.3 Prioriteiten na Perspectief op 2010	33
Kinderporno	33
Overvallen	35
Geweld tegen werknemers met een publieke taak	37
4. Kwaliteit van de interventies	38
4.1 Selectiviteit	38
4.2 Behandeling van strafzaken	38
Differentiatie	38
Kwaliteit van de opsporing en vervolging bij complexe zaken	38
Persoonsgebonden aanpak	39
Ondersteuning bij het bepalen van de strafeis	41
Tenuitvoerlegging	41
Slachtoffers	42
5. De ontwikkeling van de OM-organisatie	44
Het OM Verandert	44
GPS	44
Kosten	44
HRM	45

VOORWOORD

De rechterlijke macht, waarvan het OM onderdeel uitmaakt, bestaat tweehonderd jaar. In het kader van de viering daarvan sprak burgemeester Van Aartsen van Den Haag ons onlangs toe. Hij stelde vast dat het OM waarmee hij als burgemeester contact heeft, een heel andere organisatie is dan het OM dat hij eind jaren tachtig als secretaris-generaal van Binnenlandse Zaken meemaakte. Geslotenheid heeft plaats gemaakt voor openheid, solisme voor samenwerkingsbereidheid, afhoudendheid voor toegankelijkheid. De afgelopen jaren heeft het OM hard gewerkt aan die verandering. Het is prettig te horen dat de buitenwereld dat merkt. In het bijzonder waar het gaat om de openheid van het OM. Dat was een van de belangrijkste rode draden uit Perspectief op 2010. Eind 2006 bracht het OM Perspectief op 2010 uit, waarin de prioriteiten voor 2007-2010 werden benoemd. Nu die periode achter ons ligt, neemt het OM zichzelf de maat. Zijn we er in redelijke mate in geslaagd onze ambities te realiseren? Is het OM in de gewenste richting veranderd? Hebben we geleerd van praktijkervaringen en is het maatschappelijk effect van ons optreden toegenomen? Deze evaluatie laat alle prioriteiten de revue passeren. Aan de hand daarvan maak ik de volgende balans op.

Maatschappelijk effect

Hoe de maatschappelijke effectiviteit van het optreden van het OM precies gemeten kan worden, is knap lastig, en daar zullen nog veel discussies over worden gevoerd. Wat ik naar aanleiding van deze evaluatie zie, is het volgende. Het OM wil met het strafrecht bijdragen aan een veiliger en rechtvaardiger Nederland. Strafrechtelijke vervolging is nodig voor de maatschappelijke afwijzing en individuele correctie van crimineel gedrag. Zoveel mogelijk wordt ook genoegdoening aan slachtoffers geboden en schade hersteld. Dat is terug te zien in de meer dan 1 miljoen misdrijfzaken die we in de periode 2006-2010 hebben behandeld. Wie de verschillende thema's in de evaluatie langs loopt, ziet hoe het OM het steeds beter lukt - maar hoe het ook worstelt - om dit maatschappelijk effect te realiseren. Zodat er inderdaad minder overvallen worden gepleegd, het seksueel misbruik van kinderen wordt teruggedrongen en criminele organisaties worden ontmanteld en hun winsten moeten afstaan. Die maatschappelijke opdracht is nooit klaar en vraagt om voortdurende actualisatie, binnen de context van de veiligheidsproblemen die de samenleving heeft en die om prioriteitstelling vragen.

Op macroniveau valt te zien dat resultaat is geboekt. Nederland is de afgelopen jaren veiliger geworden. Het aandeel van de bevolking dat slachtoffer is geworden van criminaliteit is gedaald van 32,4 procent in 2005 naar 25,4 procent in 2010.¹ Ook het OM heeft hier een bijdrage aan geleverd. De afgelopen jaren is veel energie gestoken in de versterking van de organisatie, de bedrijfsvoering, de capaciteit en de expertises van het OM. Er is geïnvesteerd in de informatiepositie ten behoeve van meer inzicht in de aard, omvang en de plaats van de criminaliteit en in de communicatie met de samenleving en de media. De kwaliteit van de opsporing en vervolging is verbeterd. De deskundigheid op

¹ Bron: CBS, Integrale Veiligheidsmonitor, herleide cijfers.

het gebied van mensenhandel, fraude, cybercrime en ontnemen is fors uitgebreid. Om deze en andere specialisaties minder kwetsbaar te maken, is het OM ingrijpend gereorganiseerd. Door schaalvergroting en concentratie kan het OM de uiteenlopende soorten strafzaken met de benodigde kwaliteit en in het algemeen ook met de vereiste efficiency afdoen. Dit gebeurt in combinatie met een open oog voor de lokale veiligheidsproblemen en de bereidheid om samen met de partners binnen en buiten de strafrechtsketen effectieve oplossingen te vinden voor die problemen. Dat hoeft niet altijd via het strafrecht te zijn, of in elk geval niet uitsluitend. De manier van werken in de veiligheidshuizen is daarvan het duidelijkste voorbeeld.

Deze resultaten stemmen tot tevredenheid. Maar het is geen reden voor zelfgenoegzaamheid. Een vernieuwde organisatie, verbeterde bedrijfsvoering, meer capaciteit en uitbreiding van expertise zijn op zichzelf niet voldoende. Waar het om gaat is dat de samenleving iets van ons werk merkt. Niet voor niets heeft de nieuwe meerjarennota (Perspectief op 2015) als ondertitel: een zichtbaar, merkbaar en herkenbaar OM. De OM'ers, in het bijzonder de officieren van justitie en andere medewerkers die zaken inhoudelijk beoordelen, moeten de ruimte hebben om binnen een eigentijdser OM aan de slag te gaan met de inhoud van hun werk. De afgelopen jaren hebben we geleerd wat daarbij goed is gegaan en wat nog beter kan. Laat me dat illustreren met een aantal voorbeelden.

Netwerkoriëntatie

In de voorgaande jaren is het OM zich er meer van bewust geworden dat de mate van effectiviteit van zijn optreden groter is als deze in verbinding wordt gebracht met de aanpak van anderen, zoals het lokale bestuur. Door samen met partners barrières op te werpen tegen crimineel gedrag kan een breder, meer duurzaam maatschappelijk effect worden bereikt. Het strafrecht kan dan gericht worden ingezet. Vanuit de doelstelling van Perspectief op 2010 heeft het OM dan ook bewust geïnvesteerd in de samenwerking met andere betrokken partijen. De veiligheidshuizen noemde ik al. Hier worden met tal van partners, zoals gemeenten, ggz-instellingen en uiteraard de strafrechtelijke keten, concrete afspraken gemaakt over bestrijding van overlast en criminaliteit door jeugdgroepen en minderjarige verdachten, volwassen veelplegers, plegers van huiselijk geweld en steeds meer ook over andere categorieën delictplegers, zoals overvallers. Het contact met het lokale bestuur is hierdoor de afgelopen jaren sterk verbeterd. Ik verwijs nog eens naar de observatie van burgemeester Van Aartsen aan het begin van dit voorwoord. Een andere belangrijke vorm van samenwerking van de afgelopen jaren is de programmatische aanpak van georganiseerde criminaliteit. Op dit terrein is veel gebeurd en geleerd. De programmatische aanpak bestaat uit een mix van maatregelen: informatieanalyse, gerichte opsporing, bestuurlijke maatregelen en preventie. Dat doet het OM uiteraard niet alleen. Ik kom hier zo nog op terug bij *Ondermijning*.

Onze oriëntatie op en samenwerking met andere betrokken partijen moet de komende jaren uitgebouwd worden. In de zaken die we doen en in de manier waarop we die zaken doen wordt die oriëntatie geconcretiseerd.

Informatiepositie en communicatie met samenleving en media

De verbetering van de informatiehuishouding van politie en OM (in vakjargon intelligence genoemd) was een belangrijke doelstelling uit Perspectief op 2010. Hierin is veel tijd gestoken. Op alle regioparketten zijn informatieofficieren en criminologen aangesteld. Met de regiokorpsen en de landelijke politiediensten worden afspraken gemaakt over de intelligence-agenda's. De opdracht is om de prioriteiten in de opsporing door de producten van de intelligence zoals regionale criminaliteitsbeeldanalyses, gebiedsscans en nationale dreigingsbeelden te laten sturen, in plaats van deze te laten bepalen door de dagelijkse opsporingspraktijk. Waar het om gaat is dat in het optreden van politie en OM rekening wordt gehouden met de uitkomsten van die analyses: waar zijn de bedreigingen het grootst

en wat betekent dat voor de inzet van de (schaarse) opsporingscapaciteit? De concrete vertaling hiervan zagen we in de achter ons liggende periode terug in de prioritering van de bestrijding van mensenhandel, georganiseerde hennepcultuur, financieel-economische criminaliteit, cybercrime en het afnemen van crimineel vermogen.

Ook de verbetering van het contact met de samenleving was een belangrijke doelstelling uit Perspectief op 2010. Waar de samenleving een beroep op ons doet, tonen we ons ontvankelijk. Daarom kwam na het verschijnen van Perspectief op 2010 ook een aantal nieuwe thema's hoog op de agenda van OM en politie te staan. Niet alleen in de opsporing, maar ook in de strafvordering. Voor geweld tegen werknemers met een publieke functie is veel meer aandacht en er worden veel hogere straffen geëist. Dat geldt ook voor overvallen op woningen en bedrijven. Of voor discriminatie. En bij ernstige of herhaalde gewelds- en zedenmisdrivingen is het vorderen van alleen een werkstraf niet meer mogelijk. Op initiatief van het OM is bovendien een onderzoek gestart naar het maatschappelijk draagvlak van de taakstraf en andere sancties bij meerder- en minderjarigen. Door burgerpanels en burgerfora luistert het OM naar opinies over de hoogte van strafeisen. Maar we hebben ook ontdekt hoe lastig het is daadwerkelijk open te staan voor burgers en bedrijven en de problemen die zij in hun omgeving benoemen. Hoe we dat verder 'organiseren', is een vraag die de komende jaren verder besproken moet worden. Ook is het OM actiever geworden in de media. Daarbij willen we transparant zijn over onze prestaties, maar ook over onze tekortkomingen.

Ondermijning

Ik gaf hiervoor al aan dat het OM zijn expertise op specialistische gebieden fors heeft uitgebreid. Dat geldt voor mensenhandel, fraude, cybercrime en het afnemen van crimineel vermogen. Ik noemde al de programmatische aanpak, waarbij alle relevante partijen (publiek en privaat) samenwerken bij de bestrijding van ondermijnende en schadelijke vormen van criminaliteit. De samenwerking kreeg gestalte in de intensiveringsprogramma's, waarin innovatieve manieren van opsporing en andere maatregelen met elkaar werden gecombineerd. Het barrièremodel (het structureel verhinderen van georganiseerde misdaad in bepaalde branches of sectoren) en de bestuurlijke rapportage zijn ontwikkeld om met name gemeenten en toezichthouders handvatten te bieden voor preventie en een bestuurlijke aanpak. Hoe richt je een vergunningstelsel zo in dat dit bijdraagt aan de bestrijding van uitbuiting in de prostitutiesector? Hoe krijg je zicht op uitbuiting in andere sectoren? Hoe traceer je criminele geldstromen op de vastgoedmarkt? Hoe voorkom je het faciliteren van grootschalige hennepcultuur door financiële en andere dienstverleners? Deze manier van samenwerken sorteert een groter maatschappelijk effect dan de conventionele strafrechtelijke aanpak, die zich beperkt tot een individuele strafzaak. Maar we zijn er nog niet. Waar de expertise en kennis van mensenhandel ook op regionaal niveau al stevig is verankerd, blijft de aanpak van fraude en cybercrime op de regioparketten nog achter. Daaraan moet de komende jaren verder worden gewerkt. Ook bij het ontmantelen van criminele samenwerkingsverbanden achter hennepkwekerijen en het afnemen van crimineel vermogen kunnen nog forse verbeterlagen worden gemaakt.

Wel is een substantiële stijging gerealiseerd van de totale opbrengsten uit het afnemen van crimineel vermogen. Ook daarin blijft het OM investeren, in grote en kleine strafzaken, en daarvoor zijn ook extra middelen toegekend.

Met behulp van vernieuwende benaderingen wil het OM samen met de partners de komende jaren het criminele ondernemingsklimaat in Nederland verder verslechteren. Teveel criminele organisaties blijven ongemoeid. Ook dat is gebleken uit onze verbeterde informatiepositie. Onder meer in de financiële en vastgoedsector bestaat het risico dat de georganiseerde misdaad met de winst uit grootschalige drugshandel, mensenhandel, fraude en milieucriminaliteit een bestendige machtspositie weet te verwerven. Die machtspositie kan zich manifesteren in het gebruik en misbruik van financiële en

juridische dienstverleners, corruptie, zeggenschap over ondernemingen en investeringen in onroerend goed. De aanpak van georganiseerde en financieel-economische criminaliteit richt zich daarom op het tegengaan van ondermijning van de samenleving en de verwevenheid van onder- en bovenwereld. De maatregelen hebben tot doel om criminele markten te verstoren, misdaadgeld te achterhalen, barrières op te werpen tegen misbruik van legale kanalen en de integriteit binnen overheid en bedrijfsleven te vergroten.

Professionaliteit en kwaliteit

OM-werk is mensenwerk. Om de gestelde ambities waar te maken was het noodzakelijk te investeren in de deskundigheid van OM'ers. Dat is op grote schaal gebeurd: onder meer in nieuwe opleidingen financieel-rechercheren, cybercrime, huiselijk geweld en eergelateerd geweld en in nieuwe functies, zoals de informatieofficier en de criminoloog. In 2010 werd het programma Versterking Opsporing en Vervolgging afgesloten. Dit verbeterprogramma heeft geleid tot structurele maatregelen binnen OM en politie waardoor de deskundigheid van de medewerkers is bevorderd en de kwaliteit van de opsporingsonderzoeken in complexe zaken is vergroot. Een onderdeel daarvan is de professionalisering van de forensische opsporing. Ook hier is de les dat het er uiteindelijk op aankomt dat officieren van justitie, advocaten-generaal en parketsecretarissen permanent - binnen een verbeterde organisatie - reflecteren op hun werk, actief kwetsbaarheden opzoeken en daarop durven te acteren. Belangrijk is dat in een zaak steeds de juiste capaciteit en kwaliteit worden ingezet en de juiste vormen van collegiale ondersteuning (tegenspraak, visitatie, dubbele bezetting etcetera). Breder is de beweging om de inzet van het OM meer 'naar de voorkant van het (veiligheids)probleem' te verplaatsen en vervolgens met de andere betrokken partijen te bepalen of en hoe het strafrecht wordt ingezet. Ook daarvan zijn in deze evaluatie sprekende voorbeelden te vinden, zoals bij de aanpak van overlastgevende en criminele jeugdgroepen.

Het OM Verandert

De afgelopen jaren heeft het OM een ingrijpende organisatieverandering tot stand gebracht onder de naam 'Het OM Verandert'. De noodzaak te blijven voldoen aan de eisen die de samenleving aan het OM stelt, leidde tot veranderingen in de bedrijfsvoering en organisatiestructuur. De parketten zijn omgevormd tot regioparketten, specialistische zaken zijn geconcentreerd, bepaalde zaakstromen worden uniform en centraal verwerkt en het nieuwe bedrijfsprocessensysteem GPS is in belangrijke mate ingevoerd. Dit heeft veel van de OM-medewerkers gevraagd en dat proces is nog niet afgerond. Ook de ressortsparketten zijn gereorganiseerd en omgevormd tot één landelijke ressortelijke organisatie. De samenwerking tussen de eerste en de tweede lijn is steviger geworden. Dat is in grote en gevoelige strafzaken ook nodig. Het veranderingsproces gaat de komende jaren door met de invoering van het nationale politiebestedel en de herziene gerechtelijke kaart. Met 'Het OM Verandert' staat de structuur van de organisatie van het OM. De komende jaren ligt de nadruk op het verder en beter benutten ervan, zodat het OM meer als één organisatie optreedt (flexibel en multidisciplinair) op het lokale, regionale of (inter)nationale niveau.

Snelheid

Ik wil ook nog wat opmerken over het recent gestarte programma 'ZSM', waarvoor de minister van Veiligheid en Justitie eind februari in Utrecht het startsein heeft gegeven. Een snelle afhandeling van een strafzaak en liefst de aansluitende start van de tenuitvoerlegging van de opgelegde sanctie dragen bij aan een zichtbare correctie op normoverschrijdend gedrag. Dan gaat het om een tijdsbestek van enkele uren of dagen in plaats van een tijdsbestek van vele maanden tot jaren. Die aanpak wordt nu neergezet in het programma 'ZSM'. Het doel is een aanzienlijke verkorting van de doorlooptijden in de afhandeling

van 'doorsnee' strafzaken. Het OM organiseert zich daarbij ook buiten kantooruren, zodat samen met de politie, reclasseringsorganisaties, Raad voor de Kinderbescherming en andere ketenpartners bij de insluiting van verdachten op het politiebureau zo snel mogelijk wordt besloten wat er met de verdachte moet gebeuren. Ook de advocatuur wordt bij de versnelde afdoening uiteraard nauw betrokken, zodat verdachten op het geëigende moment kunnen worden bijgestaan. Zowel snelheid, selectiviteit als waar mogelijk aansluitende tenuitvoerlegging van de sanctie staan bij ZSM centraal.

Tot slot

Het OM heeft zijn maatschappelijke oriëntatie onmiskenbaar versterkt. In de afgelopen jaren zijn hiervoor de structuur en de organisatie neergezet. Dat is geen geringe ontwikkeling geweest. Ook zijn er op verschillende criminaliteitsterreinen concrete resultaten geboekt. U kunt hierover lezen in de volgende paragrafen. Daarmee heeft het OM op macroniveau bijgedragen aan een veiliger en rechtvaardiger samenleving. Er is reden om tevreden te zijn met wat het OM in het licht van Perspectief op 2010 heeft bereikt. De leiding van het OM moet nu voorop gaan in het verder invullen van de maatschappelijke oriëntatie en de samenwerking met andere betrokken partners. En ruimte geven aan de medewerkers. Dat is een noodzakelijke randvoorwaarde voor een cultuur waarin maatschappelijke betrokkenheid, integriteit, vakmanschap en reflectie vanzelfsprekend zijn.

Ik zal daar zelf geen betrokkenheid meer bij hebben. Ik geef in vol vertrouwen het stokje door aan mijn opvolger(s). Het OM gaat door op de ingeslagen weg. Deze evaluatie is in die zin dan ook geen eindbalans, maar een tussenbalans. De tussenbalans van een ontwikkeling waar heel het OM voor wil gaan en die verder gestalte krijgt in de volgende meerjarenvisie van het OM: Perspectief op 2015.

Harm Brouwer,

Voorzitter College van procureurs-generaal

1 INLEIDING

1.1 De maatschappelijke opdracht van het OM

De maatschappelijke opdracht van het OM is de strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde. Het werk van het OM staat echter niet op zich, maar maakt onderdeel uit van een bredere maatschappelijke opdracht om de maatschappij veiliger te maken. Door in een vroeg stadium te signaleren waar criminaliteitsproblemen zich voordoen en samen te werken met uiteenlopende partners kan het strafrecht meer zijn dan een uiterste middel.

Gezien die bredere maatschappelijke opdracht wordt in deze inleiding eerst stil gestaan bij de omvang van het criminaliteitsprobleem. Welke trends deden zich de afgelopen vier jaar voor en hoe wordt de veiligheid beleefd door de burgers?

1.2 Trends in criminaliteitsontwikkeling

Nederland is de afgelopen jaren veiliger geworden. Dit zien we terug op diverse manieren en op diverse meetmomenten. Er zijn verschillende gegevensbronnen over de criminaliteitsontwikkeling, zoals slachtofferenquêtes en politiestatistieken. Welk percentage van de Nederlandse burgers en ondernemers kreeg feitelijk te maken met een delict en hoeveel aangiften ontving de politie van de diverse soorten misdrijven? Naast deze objectieve cijfers is relevant hoe de veiligheid beleefd wordt. Dat is een subjectief element.

Het aantal burgers dat geconfronteerd werd met een delict is gedaald. Het aandeel van de bevolking dat slachtoffer is geworden van criminaliteit is verminderd van 32,4 procent in 2005 naar 25,4 procent in 2010.² Ook de criminaliteit tegen ondernemingen is teruggedrongen. Het aantal delicten dat werd gerapporteerd door ondernemingen in de sectoren bouw, horeca, transport en zakelijke dienstverlening daalde tussen 2004 en 2009 van 2,9 miljoen naar 2,3 miljoen.³

De neerwaartse trend in door burgers en bedrijfsleven ondervonden criminaliteit zien we terug bij het aantal door de politie geregistreerde misdrijven. Dit aantal is gedaald van 1.337.000 in 2005 naar 1.232.000 in 2009. Dit is een vermindering met ruim 100.000 delicten (-7,8 procent).⁴ Ook het aantal verdachten dat de politie aan het OM aanlevert is teruggelopen.

Naast feitelijk ondervonden criminaliteit speelt ook de beleving van veiligheid een belangrijke rol. Parallel aan bovengenoemde trends zijn de burgers zich de afgelopen jaren substantieel veiliger gaan voelen. Het percentage burgers dat zich wel eens of vaak onveilig voelt, daalde van 36,7 procent in 2005 naar 28,7 procent in 2010.⁵

² Bron: CBS, Integrale Veiligheidsmonitor, herleide cijfers.

³ Bron: WODC, Monitor Criminaliteit bedrijfsleven 2009.

⁴ Bron: CBS.

⁵ Zie noot 2.

Wat betreft de georganiseerde criminaliteit is het moeilijk om iets over aard en totale omvang te zeggen. Deze is lastig in kaart te brengen. De laatste jaren is flink geïnvesteerd in de intelligence om hier verbetering in aan te brengen. Uit wat we wel weten is gebleken dat er een fors handhavingstekort is. Hierop wordt nader ingegaan in 3.1, bij georganiseerde misdaad.

1.3 Instroom van strafzaken bij het OM

Hoe verhouden de trends in de criminaliteitsontwikkeling zich nu met het aantal ingeschreven strafzaken bij het OM? De trends hebben een vertraagd effect op de instroomcijfers van het OM. Ook vindt er een selectie plaats. Niet alle gepleegde delicten worden bij de politie aangegeven en niet alle aangiften worden vervolgens door de politie doorgestuurd naar het OM. Tussen 2005 en 2008 bleef het aantal ingeschreven zaken bij het OM nagenoeg gelijk. Daarna toont de geregistreerde instroom bij het OM een dalende tendens.

Het geven van een sluitende verklaring voor de teruglopende instroom is lastig, maar er kunnen wel een paar verbanden worden gelegd. In de eerste plaats heeft de dalende trend bij de veelvoorkomende criminaliteit een rol gespeeld. Als er minder misdrijven worden gepleegd, komen er minder aangiften bij de politie binnen. Ook vinden er minder aanhoudingen op heterdaad plaats en daardoor zijn er minder aangiften waarbij de identiteit van de verdachte meteen bekend is. Dat neemt niet weg dat er nog genoeg aangiften zijn van misdrijven zonder directe opsporingsindicatie. De opsporingscapaciteit van de politie staat echter onder druk. Op alle criminaliteitsterreinen doet zich een handhavingstekort voor, wat reeds gesignaleerd en geagendeerd is door het huidige kabinet. Sinds de invoering van het politiesysteem Basisvoorziening Handhaving (BVH) en door de extra tijd die de politie tegenwoordig kwijt is aan de handhaving van de openbare orde bij evenementen (met name sinds de incidenten in Hoek van Holland en Duisburg), is de beschikbare opsporingscapaciteit nog verder teruggelopen. Tenslotte speelt de Wet OM-afdoening een rol bij de dalende instroom van zaken bij het OM. Door deze wet wordt een groter deel van de overtredingen door het CJIB afgedaan, in plaats van dat deze instromen bij het OM.

1.4 Afdoening van strafzaken door het OM

De uitstroom van rechtbankzaken is sinds 2006 met 22 procent gedaald, van 268.000 naar 210.000. De aard en omvang van de OM-uitstroom wordt uiteraard vooral bepaald door de instroom. De meerderheid van de verdachten van misdrijven wordt door het OM voor de rechter gedagvaard. Het aandeel dagvaardingen is sinds 2006 licht gegroeid, van 59 procent naar 62 procent. De politierechter behandelt zo'n driekwart van deze zaken. Het aandeel van de rechtbankzaken dat door de meervoudige kamer van de rechtbank wordt behandeld is toegenomen van 9 procent in 2006 naar 12 procent in 2010. De overige zaken (8 à 9 procent van het totaal aan misdrijfzaken) worden afgedaan door de kinderrechter.

Het percentage zaken dat werd afgedaan met een transactie, strafbeschikking of voorwaardelijk sepot, daalde de afgelopen jaren, van 30 procent in 2006 naar 26 procent in 2010. Sinds 2008 komt de strafbeschikking geleidelijk in de plaats van de transactie. Ondanks het streven om het aantal onvoorwaardelijke sepoten beperkt te houden tot hooguit 10 procent, komen sepoten de laatste jaren iets vaker voor (11 à 12 procent tegenover 10 procent in 2006).

POSITIEBEPALING: HET OM EN ZIJN OMGEVING

2.1 Samen met anderen

Het OM heeft in Perspectief op 2010 de ambitie geformuleerd om actief bij te dragen aan een veiliger samenleving, door het zo effectief mogelijk inzetten van het strafrecht. Het is daarbij belangrijk om te kijken naar de maatschappelijke context waarin criminaliteit zich afspeelt en naar de mogelijkheden die gemeenten en bedrijfsleven hebben. Dat is van belang voor het treffen van preventieve maatregelen. Door de problemen gezamenlijk te benaderen en te kijken welke maatregelen het meest effectief zijn wordt een groter maatschappelijk effect bereikt dan met een geïsoleerde strafrechtelijke aanpak. En daar gaat het uiteindelijk om: hoe wordt de samenleving veiliger?

Het OM is zich er sinds Perspectief op 2010 nog meer van bewust geworden dat de effectiviteit van zijn optreden afhankelijk is van de samenwerking met anderen. De maatschappelijke oriëntatie staat voorop. Zowel het OM als zijn partners in het veiligheidsnetwerk hebben de afgelopen jaren veel geïnvesteerd in de samenwerking, op bestuurlijk niveau en in de operationele samenwerking. De tijd die het OM hieraan besteedt maakt het werk arbeidsintensiever, maar ook effectiever. En complexer, want soms zit er spanning tussen de rol van het OM als 'verticale zwaarmacht' en de rol van het OM als 'horizontale netwerkpartner'.

...AJB's en driehoeken...

In het Arrondissementaal Justitieel Beraad (AJB) werkt het OM op bestuurlijk niveau samen met de partners uit de strafrechtsketen: de politie, de rechtspraak, de Raad voor de Kinderbescherming, de reclasseringsorganisaties, de penitentiaire inrichtingen en inmiddels vaak ook de gemeenten. Doordat de parketten de afgelopen jaren regionaal zijn gaan werken, is ook de samenwerking met de ketenpartners in een aantal arrondissementen inmiddels van lokaal naar regionaal niveau gegaan. Recente voorbeelden van regionale programma's die door de AJB's zijn ingevoerd zijn de implementatie van de Wet Identiteitsvaststelling, het Programma Justitiële Voorwaarden⁶ en de invoering van het slachtofferloket.

De bestuurlijke afstemming over de handhaving van de openbare orde en de strafrechtelijke handhaving vindt plaats in de driehoeken, het overleg tussen OM, politie en bestuur. De afgelopen jaren hebben de meeste regionale driehoeken structurele afspraken gemaakt voor de langere termijn. Zo is in de regio Amsterdam het Regionaal Veiligheidsplan 2011-2014 tot stand gebracht. Het beleidsplan vormt het gezamenlijk kader voor de zes gemeenten, het OM en de regiopolitie voor de integrale veiligheid in de regio. Het omvat de belangrijkste prioriteiten, uitgewerkt in gezamenlijke doelstellingen van

⁶ Zie ook in 4.2, *persoonsgebonden aanpak*.

bestuur, politie en OM. Ook biedt het een kader voor de uitvoering op lokaal, gemeentelijk niveau.

...veiligheidshuizen...

Sinds Perspectief op 2010 is een belangrijke nieuwe ontwikkeling ingezet in de vorm van de veiligheidshuizen. De operationele samenwerking met partners binnen en buiten de strafrechtsketen vindt steeds meer plaats in de veiligheidshuizen. Het OM heeft hier de laatste jaren in belangrijke mate aan meegebouwd. Eind 2009 is stilgestaan bij het feit dat 45 veiligheidshuizen, verspreid over heel het land, gerealiseerd waren. Het veiligheidshuis is de plek waar partners uit de veiligheidsketen⁷ bij elkaar komen om op casusniveau de beste interventiestrategie voor een verdachte te bepalen. De doelgroepen zijn jeugd, veelplegers en plegers van huiselijk geweld. Maar steeds meer wordt ook voor andere doelgroepen de samenwerking gezocht, zoals voor overvallers. Hoe ver deze samenwerking gaat verschilt nu nog per regio en per veiligheidshuis.

...programmatische aanpak...

Binnen de intensiveringsprogramma's georganiseerde misdaad, financieel-economische criminaliteit en cybercrime staat de programmatische aanpak centraal. OM, politie, bestuur en private partijen werken hierbij nauw samen om ondermijnende en schadelijke misdadervormen, zoals mensenhandel, te bestrijden. In hoofdstuk 3 wordt hier verder op in gegaan.

2.2 OM en politie

In Perspectief op 2010 is aangegeven dat de rol van het OM ten opzichte van de politie aan het veranderen is. Het landelijke politiebeleid ligt sinds eind jaren negentig steeds meer in handen van de ministers van Justitie en Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, de toenmalige politiministers. Dat geldt voor de vaststelling van de landelijke prioriteiten en de prestatie-afspraken met de politie. In het verlengde daarvan heeft het OM een steviger positie gekregen in de beleidsbepaling. Ook in de afgelopen vier jaar heeft het OM bijgedragen aan de kwaliteit en het realiteitsgehalte van de gemaakte afspraken over de strafrechtelijke handhaving. Na vele jaren discussie is in het regeerakkoord van het huidige kabinet de komst van een nationaal politiebesteding aangekondigd. De nationale politie valt onder de verantwoordelijkheid van één politiminister, de minister van Veiligheid en Justitie. Het landelijke korps zal bestaan uit tien regionale eenheden en één of meer landelijke, gespecialiseerde eenheden. Het wetsvoorstel is in voorbereiding. Vanuit de optiek van het OM gaat het erom dat in een nationaal bestel de slagkracht van de opsporing wordt vergroot. Eén van de aspecten die daarvoor van belang is, is sturing op landelijk niveau. Daardoor kunnen prioriteiten en inzet (menskracht) beter op elkaar afgestemd worden. De centralisatie van de bedrijfsvoering moet daarnaast de doelmatigheid van de politieorganisatie ten goede komen.

De sturing op de opsporing is de afgelopen jaren op lokaal en regionaal niveau verbeterd. Dit is een gezamenlijk resultaat van politie en OM. Onder andere door het werken met criminaliteitsbeeldanalyses (voor midden- en georganiseerde criminaliteit), maar ook met wijkscans, door kennisdeling tussen informatieofficieren en de divisies informatie van de regiopolitie én door intensief overleg tussen gebiedsofficieren met lokaal bestuur en politie over de keuzes en de kwaliteit in de opsporing.

⁷ Aan het samenwerkingsverband in de veiligheidshuizen nemen deel: OM, politie, gemeente, Raad voor de Kinderbescherming, Bureau Jeugdzorg, Bureau Halt, reclasseringsorganisaties, Steunpunt Huiselijk Geweld, maatschappelijk werk, Bureau Slachtofferhulp, Dienst Justitiële Inrichtingen en GGZ-instellingen.

Het zicht op de zaken die bij de politie binnenkomen, worden geselecteerd en gedistribueerd kan nog scherper, maar op dit punt is al veel vooruitgang geboekt. In de komende jaren zal in alle regio's het landelijk afgesproken monitorsysteem BOSZ⁸ worden ingevoerd, waardoor grip op de instroom ontstaat. De invoering van BOSZ is meer dan alleen het installeren van een technische applicatie. Het is ook een specifieke vorm van samenwerking tussen politie en OM. Hiermee wordt mogelijk ook een oplossing gevonden voor de verschillen in registratie tussen de uitstroom bij de politie en de instroom bij het OM.⁹

Maar er zijn ook knelpunten. Ondanks de daling van de veelvoorkomende criminaliteit, zijn er handhavingstekorten op alle criminaliteitsterreinen. Dit kwam in 1.3 al aan de orde. De consequenties daarvan zijn pijnlijk, omdat ook onderzoeken in ernstige zaken soms moeten worden afgebroken om voorrang te geven aan een onderzoek met nog grotere prioriteit. Dat zijn ingrijpende keuzes waarvoor het OM zijn verantwoordelijkheid neemt.

Een al langer bestaand knelpunt is dat de kwaliteit van de door de politie aangeleverde dossiers niet altijd voldoende is. OM en politie zullen daar de komende jaren gezamenlijk verbetering in moeten brengen. Ook het terugdringen van administratieve lasten en bureaucratie, onder meer voortkomend uit wetgeving, jurisprudentie en daarop afgestemde regels van het OM, is een belangrijk verbeterpunt. De politie moet haar werk kunnen doen zonder overbodige ballast.

2.3 Bestuursrecht in plaats van strafrecht

Naast de bestuurlijke boete, de strafrechtelijke boete en de administratiefrechtelijke handhaving voor Mulderfeiten (veelvoorkomende verkeersovertredingen), is er sinds 2009 een hybride instrument bijgekomen, de strafbeschikking in handen van het bestuur. De gemeenten zijn voor de toepassing en de kwaliteit van het toezicht door de gemeentelijke opsporingsambtenaren verantwoordelijk, het OM bewaakt - op afstand - de juridische kwaliteit. Het OM blijft groot voorstander van een heldere scheiding in taken en verantwoordelijkheden bij de handhaving van bepaalde terreinen van het recht, met name in het orderingsrecht, maar ziet de bestuurlijke strafbeschikking ook als een gegeven. Sinds 1 januari 2010 kunnen gemeenten 93 overlastfeiten handhaven door middel van een bestuurlijke strafbeschikking. Tot nu toe hebben ruim 200 gemeenten aangegeven gebruik te willen maken van de bestuurlijke strafbeschikking bij de handhaving van deze overlastfeiten. Hoewel deze feiten ook door een bestuurlijke boete kunnen worden gehandhaafd, is er - nog - geen enkele gemeente die hiervoor heeft gekozen.

2.4 OM en advocatuur

Een gezonde spanning tussen OM en advocatuur is noodzakelijk voor een goede strafrechtspleging. Waar spanning echter escaleert, en verschillen van inzicht op de man worden gespeeld, is het nodig om de werkrelatie te verbeteren. Op bestuurlijk niveau hebben het College van procureurs-generaal, de Nederlandse Orde van Advocaten (NOVA) en de Vereniging van Strafrechtsadvocaten (NVSA) daarin geïnvesteerd. Zowel landelijk als lokaal zijn gezamenlijke conferenties en expertisebijeenkomsten gehouden, waar inhoud werd gecombineerd met meer begrip voor elkaars positie. Een tweetal thema's vroeg de afgelopen jaren in het bijzonder de aandacht.

⁸ Beter Opsporen door Sturen op Zaken

⁹ Lieuwe Luinenburg, Hans Lubbers en Marion Muilwijk, (2009): Scheve beelden. Over registreren, tellen en sturen. Rapport in opdracht van de Inspectie voor de Openbare Orde en Veiligheid.

In de eerste plaats de ontwikkeling van een nieuw systeem dat geheimhouding van het contact tussen advocaten en verdachten moet garanderen. De inhoud van gesprekken tussen advocaten en verdachten mag niet worden gebruikt voor de opsporing. Dit is een grondrecht van de verdachte. In het recente verleden is herhaaldelijk gebleken dat dit recht werd geschonden. Strafdossiers bevatten soms uitgewerkte geheimhoudergesprekken die dus niet waren vernietigd. Het OM is als gevolg hiervan meermalen, en soms in grote zaken, door de rechter niet ontvankelijk verklaard. In 2009 en 2010 zijn de dossiers van alle strafzaken die nog niet onherroepelijk door de rechter zijn afgedaan gecontroleerd op mogelijke geheimhoudergesprekken. Ook lopende opsporingsonderzoeken zijn 'geschoond'. Dit vergde veel van de lokale parketten en de recherche. OM, advocatuur, politie en betrokken departementen hebben tegelijkertijd hard gewerkt aan een systeem van automatische nummerherkenning. Dit systeem zal medio 2011 ingevoerd worden. Voortaan wordt voorkomen dat een gesprek met een geheimhoudernummer wordt opgenomen, omdat het gesprek automatisch wordt geblokkeerd en niet kan worden opgenomen of afgeluisterd zodra het systeem een geheimhoudernummer herkent. Van advocaten in strafzaken vergt dit de discipline om alleen via bepaalde, van te voren opgegeven telefoonnummers contact te zoeken met hun cliënten.

Een andere belangrijke ontwikkeling is het toelaten van de raadsman rond het politieverhoor. Naar aanleiding van enkele arresten van het Europese Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) en van daarop gevolgde jurisprudentie van de Hoge Raad is in 2010 de Aanwijzing Rechtsbijstand politieverhoor in werking getreden. In deze aanwijzing is geregeld dat zowel meerder- als minderjarige verdachten voorafgaand aan het verhoor het recht hebben om een advocaat te raadplegen, de zogenaamde consultatiebijstand. Minderjarigen hebben daarnaast recht op bijstand van een advocaat tijdens het verhoor, de verhoorbijstand. Uit de jurisprudentie van het EHRM vloeit (nog) niet dwingend voort dat ook meerderjarige verdachten recht hebben op verhoorbijstand. In verschillende pilots is in 2009 en 2010 ervaring opgedaan met de consultatiebijstand aan meerderjarige verdachten. In deze pilots waren advocaten 24 uur per dag op een centrale locatie van de politie aanwezig, waar zij aangehouden verdachten konden bijstaan. Het is belangrijk dat het OM goede afspraken maakt met de advocatuur over het tijdig aanleveren van dossiers aan betrokken advocaten. Dit is nog in ontwikkeling.

2.5 OM in dialoog met de samenleving

Als overheidsorganisatie met een maatschappelijke taak en ingrijpende bevoegdheden, is het van belang dat het OM de samenleving informeert over zijn optreden en zo goed mogelijk voeling houdt met wat er leeft.

De media zijn het voornaamste middel voor informatieoverdracht. De afgelopen jaren is het OM actiever geworden bij het voorlichten van de pers. 'Nee, tenzij' maakte plaats voor: 'ja, mits'. Dat blijkt onder andere uit het grotere aantal persberichten dat het OM heeft uitgebracht en waarbij met name de ressortsparketten een inhaalslag hebben gemaakt. Behalve actiever is het OM ook alerter geworden in zijn persvoorlichting. Bij feitelijke onjuistheden neemt het OM contact op met de betrokken redactie. Is er sprake van zwaarwegende onjuistheden, dan kan het OM naar de Raad voor de Journalistiek stappen.¹⁰ Omgekeerd is het OM ook transparant als het zelf fouten maakt. Het OM schroomt niet om interne onderzoeksrapporten in de openbaarheid te brengen, zoals in de Jimmy Woo-zaak, waarin het strafdossier was zoekgeraakt. Interne rapporten en persberichten worden geplaatst op OM.nl, één van de eigen communicatiekanalen. Dit stelt het OM in staat de context te schetsen van de vaak beknopte berichtgeving in de media. Twitter biedt de

¹⁰ Dit is de afgelopen jaren twee keer gebeurd; één keer naar aanleiding van een publicatie in Vrij Nederland en één keer naar aanleiding van een uitzending van Zembla. In beide gevallen werd het OM in het gelijk gesteld.

mogelijkheid om rechtstreeks met burgers te communiceren. Sinds 2010 zijn verschillende OM-onderdelen gaan twitteren. Momenteel tellen de verschillende accounts zo'n 5.000 volgers. De tweets gaan over strafzaken die voor de rechter dienen, niet over lopende onderzoeken. Maar ook over de inzet van (super)snelrecht tijdens de jaarwisseling en bij een dance-evenement is Twitter ingezet als voorlichtinginstrument.

Jongeren vormen een afzonderlijke doelgroep in de communicatiestrategie van het OM. Het OM wil jongeren in algemene zin informeren over de werking van de rechtsstaat, de rechterlijke macht en de rol van het strafrecht en het OM. Daarnaast kan informatie over regels en straffen, die via scholen verspreid wordt, jeugdcriminaliteit helpen voorkomen. Ongeveer 600 middelbare scholen ontvingen de afgelopen jaren de jongerenkrant 'Vetverkeerd'. Het gaat vooral om VMBO-scholen. Daarnaast hebben ca. 2200 jongeren een individueel abonnement op de krant. De oplage is 60.000. Het OM heeft in 2010 onderzoek laten doen naar het bereik van de krant onder scholen en jongeren. Op basis van dit onderzoek wordt het communicatiebeleid ten aanzien van jongeren voor de komende jaren bepaald.

Slachtoffers hebben bijzondere aandacht van het OM. Brieven aan slachtoffers zijn een belangrijke vorm van externe communicatie en een verkeerde toon of een te formele tekst kan veel schade in de communicatie aanrichten. Ter voorbereiding op de Wet Versterking Positie Slachtoffers, die 1 januari 2011 in werking is getreden, heeft het OM alle modelbrieven aan slachtoffers herschreven en toegankelijker geformuleerd.¹¹ Het aantal slachtoffers dat jaarlijks door het OM wordt geïnformeerd ligt rond de 120.000.

De dialoog met de samenleving wil het OM niet alleen op papier voeren. In 2008 en in 2010 is geëxperimenteerd met burgerfora waarbij van gedachten werd gewisseld over de hoogtes van strafeisen.¹² Dit is nuttig voor het OM zelf en zorgt voor meer kennis over het OM bij de deelnemers. Ook heeft het OM geëxperimenteerd met buurtgerelateerde zittingen. Daarbij werden buurtbewoners uitgenodigd om een zaak bij te wonen die in de eigen buurt heeft gespeeld, gevolgd door een gesprek met de officier van justitie. Ook de OM-congressen in 2008 en 2010 zijn een vorm van dialoog geweest, in dit geval vooral met professionals. Iedereen met een beroepsmatige belangstelling voor de strafrechtspraktijk kon hieraan deelnemen. In 2008 was het thema burgeropsporing, in 2010 was het congres gewijd aan (super)snelrecht.

¹¹ Zie ook in 4.2, *slachtoffers*.

¹² Zie ook in 4.2, *ondersteuning bij het bepalen van de strafeis*.

3

PRIORITAIRE HANDHAVINGSTHEMA'S: WAT IS ER BEREIKT IN DE PERIODE 2007-2010?

Vanuit zijn maatschappelijke oriëntatie heeft het OM de ambitie om 'de goede zaken' te doen. Eens in de vier à vijf jaar kiest het OM de middellangetermijnprioriteiten in de strafrechtelijke handhaving. Hieronder gaan we in op de resultaten die sinds het verschijnen van *Perspectief op 2010* zijn geboekt.

3.1 Prioriteiten uit *Perspectief op 2006 en daarvoor*

In *Perspectief op 2010* is allereerst een aantal thema's tot prioriteit benoemd waarop de focus van het OM al veel langer ligt. Wat is er op deze terreinen de afgelopen jaren bereikt?

...jeugd...

Jeugd delinquentie is een thema dat al langere tijd veel aandacht van het OM krijgt. Hier liggen immers de meeste kansen om verdere ontsporing te voorkomen. Daarom is het gerechtvaardigd om vroegtijdig in te grijpen. Een persoonsgebonden benadering staat daarbij voorop. Belangrijk is de invoering geweest van een wetenschappelijk onderbouwd risicotaxatie-instrument speciaal voor de jeugdstrafrechtsketen. Hiermee kunnen risicofactoren voor delinquent gedrag eerder worden onderkend. Relatief nieuw is de ontwikkeling dat ouders uitdrukkelijk worden betrokken in de begeleiding en eventuele behandeling van hun kind, waarbij het streven is om hun opvoedvaardigheden te verbeteren. De afgelopen vier jaar is de samenwerking in de jeugdstrafrechtsketen sterker geworden. Het arrondissementaal jeugdcasusoverleg (JCO) is onderdeel van de veiligheidshuizen geworden, waardoor de aansluiting met de gemeente en andere ketenpartners eenvoudiger is. In principe wordt iedere minderjarige verdachte van een misdrijf, niet zijnde een Halt-feit, in het JCO besproken. De partners bespreken daar welke interventie het meest kansrijk is om ervoor te zorgen dat de jongere niet in herhaling vervalt. Die keuze kan strafrechtelijk of civielrechtelijk zijn, of een combinatie van beide. Wordt gekozen voor een vordering voorlopige hechtenis - gevolgd door jeugddetentie - en de rechter legt dit ook op, dan wordt veel meer aandacht gegeven aan de nazorg: vanaf het moment dat de minderjarige verdachte de jeugdinrichting binnenkomt wordt gewerkt aan de terugkeer naar de gemeente van herkomst.

Aan het jeugdstrafproces worden door jurisprudentie en recente wetgeving meer eisen gesteld. Belangrijke ontwikkelingen zijn de rechtsbijstand voorafgaand aan en tijdens het politieverhoor, en de verschijningsplicht van de ouders bij de zitting. Het OM zou graag hebben gezien dat het voldoende is als één van de ouders bij de zitting aanwezig is. De praktijk zal dit moeten uitwijzen.

De trend van de jeugdcriminaliteit in de afgelopen periode laat een stijgende lijn zien tot 2007. Sinds dat jaar is de instroom van minderjarige verdachten bij het OM met meer dan

een kwart gedaald.¹³ Ook de politie en de Halt-bureaus melden een teruglopend aantal jeugdige verdachten. De jeugdcriminaliteit lijkt dus echt te dalen. Het is wel lastig te zeggen in hoeverre het beleid dat OM, politie en ketenpartners de voorbije jaren hebben gevoerd, hierop van invloed is geweest. De prestatienorm voor de doorlooptijd in jeugdzaken, 80 procent van de misdrijfzaken wordt door het OM beoordeeld binnen drie maanden na het eerste politieverhoor, wordt sinds 2010 gehaald.

Minderjarigen: instroom en afdoening rechtbankzaken

	2006	2007	2008	2009	2010
Instream OM	35.500	37.900	35.500	30.700	27.200
Taakstraftransacties	13.600	13.500	13.000	11.000	9.800
Dagvaardingen	12.900	13.400	14.100	12.500	10.700
Veroordelingen	11.600	12.200	12.400	11.000	9.200
Beoordeling OM binnen 3 maanden na eerste politieverhoor	79,0%	76,7%	79,5%	79,5%	81,4%

In Perspectief op 2010 is aangegeven dat extra aandacht uit zou moeten gaan naar jeugdige veelplegers van allochtone afkomst. De ervaringen van de vier grote steden, waar specifiek op Nederlands-Marokkaanse jongeren gericht beleid was ontwikkeld, zouden een basis bieden voor landelijke uitwerking. Dat zou naar analogie ook gelden voor de Nederlands-Antilliaanse doelgroep. Inmiddels wordt hier toch wat anders tegenaan gekeken. Voor deze 'groepen' wordt doorgaans geen afzonderlijke aanpak ontwikkeld. Veel belangrijker is het crimineel profiel: hoort iemand tot de 'top', tot de meelopers of is sprake van een incidentele misstap. Wel is het zo dat voor jongeren van allochtone herkomst zo mogelijk nog sterker geldt dat maatregelen alleen effectief zijn als preventie en repressie nauw op elkaar aansluiten. Het is dan ook cruciaal dat het gezin en de sociale omgeving worden betrokken. Dat heeft te maken met opvoedingsaspecten zoals geringe openheid tussen kinderen en ouders en gebrekkige supervisie door ouders.

Incidenten in de afgelopen jaren, bijvoorbeeld in Utrecht, Gouda en Culemborg hebben benadrukt dat jeugdgroepen als een ernstige bedreiging worden gezien van de veiligheid in een wijk of buurt. Vanaf 2009 worden jeugdgroepen met behulp van de Beke-methode (genoemd naar het bureau dat hiernaar onderzoek deed) in beeld gebracht. Volgens deze methode zijn jeugdgroepen te onderscheiden in hinderlijk, overlastgevend of crimineel. Met name de grote steden zijn al goed op weg met de analyse en de aanpak van jeugdgroepen. Bij de aanpak van hinderlijke en overlastgevende jongeren hoeft niet meteen naar het strafrecht gegrepen te worden, maar wordt juist met de partners bekeken wat nodig is om het gedrag te beïnvloeden. Vaak wordt gewerkt met een blauwdruk, waarin is bepaald welke maatregelen wanneer worden ingezet: buurtregisseurs die jongeren aanspreken op hinderlijk gedrag, gemeentelijke locatie- of groepsverboden bij overlastgevend gedrag (ernstige openbare-ordeverstoringen), behandeling in het JCO bij crimineel gedrag.

Jeugdgroepen met crimineel gedrag moeten uiteraard consequent strafrechtelijk op de huid worden gezeten. Maar ook dat is alleen goed mogelijk door gedegen kennis van de samenstelling van de groep en van de individuele deelnemers. Het parket Den Haag werkt daar bijvoorbeeld aan. De 'topjongeren' zijn zoveel mogelijk in beeld gebracht. Uit de analyse blijkt dat deze een harder professioneel profiel laten zien, allerlei strafbare feiten

¹³ De daling kan niet worden toegeschreven aan de invoering van het Geïntegreerd Processysteem Strafrecht (GPS), het nieuwe bedrijfsprocessensysteem van het OM. Daarin worden nog (vrijwel) geen misdrijfzaken van minderjarigen geregistreerd.

plegen puur uit winstbejag, in wisselend groepsverband opereren, zeer alert zijn op de opsporingsmethoden van de politie, niet verslaafd en vooral van Nederlands-Marokkaanse afkomst. Maar dat laatste is niet de reden voor het op hen gerichte beleid. Het gaat erom dat zij tot de 'top' behoren.

Een ander, hiermee verband houdend inzicht is, dat de grens tussen minderjarige en meerderjarige veelplegers niet altijd scherp te trekken is. Gemeenschappelijk kenmerk is dat deze jonge carrière-criminelen negatief de aandacht trekken door overlast en een harder crimineel profiel, zoals ook in Den Haag zichtbaar is. Het parket Amsterdam ziet deze categorie terug in de Top 600 van zwaarste veelplegers. In Perspectief op 2015, de nieuwe meerjarenvisie van het OM die zich momenteel in de afrondingsfase bevindt, gaat de aandacht dan ook uit naar de groeiende groep jongvolwassen veelplegers.

In het regeerakkoord van het huidige kabinet is aangekondigd dat er een speciaal adolescentenstrafrecht komt. De discussie is nu of de huidige leeftijdsgrenzen van het strafrecht nog geschikt zijn, of dat de leeftijdsgrenzen van het strafrecht zelf moeten worden aangepast. Het OM levert een actieve bijdrage aan deze discussie.¹⁴

De conclusie is dat het (jeugd)OM en de partners binnen en buiten het strafrecht veel energie steken in de beheersing van jeugdcriminaliteit. Ook is het een feit dat de geregistreerde jeugdcriminaliteit is gedaald. Tegelijkertijd is de ervaren overlast en criminaliteit van jeugdgroepen, met name in de grote steden en dan in het bijzonder in bepaalde wijken en buurten, een serieus maatschappelijk probleem waar nog onvoldoende grip op is. De leeftijdsgrens tussen minderjarige en meerderjarige deelnemers aan criminele en overlastgevende jeugdgroepen is vloeiend.

Een paar voorbeelden.

In Utrecht is in het voorjaar van 2011 voor het eerst een locatie- en samentraining verbod opgelegd aan een minderjarige overlastpleger. Dit is mogelijk op basis van de zogenoemde Voetbalwet, die in 2010 in werking is getreden. De wet geeft de burgemeester meer bevoegdheden om op te treden bij ernstige openbare-ordeverstoringen.

In Amsterdam Zuidoost worden jongeren sinds 2009 persoonsgericht aangepakt naar aanleiding van een aantal schietpartijen. Het doel was 'aan de voorkant van het probleem te komen'. In de pilot (TAZO: Top Aanpak Zuidoost) hebben de buurtregisseurs van de politie in kaart gebracht wie de meest overlastgevende jongeren (hotspots) in de wijk zijn. Dat heeft een lijst met 50 jongens opgeleverd, over wie in een gezamenlijke database informatie is verzameld. Veel van de jongens blijken gemakkelijk te beïnvloeden door vrienden, hebben een laag IQ en psychische problemen. Uiteenlopende instanties hebben hen de afgelopen jaren gevolgd: politie, Raad voor de Kinderbescherming, reclassering, uitkeringsinstanties, de gemeentelijke Dienst Werk en Inkomen en de Dienst Persoonsgegevens, de Belastingdienst, GGD en GGZ-instellingen. Inmiddels is een aantal van hen (on)voorwaardelijk van de lijst gehaald. Enkelen zijn twee jaar of langer ingesloten. De successen die met 'TAZO' zijn geboekt hebben de aanzet gegeven tot de gezamenlijke aanpak van de Top 600 zwaarste veelplegers in heel Amsterdam.

...veelplegers...

Bij de bestrijding van de veelplegercriminaliteit van meerderjarigen zijn de afgelopen jaren duidelijke resultaten geboekt. Tot en met 2006 bevond het veelplegerbeleid zich nog in de pioniersfase. Inmiddels is de aanpak redelijk uitgekristalliseerd en lijkt deze ook succes

¹⁴ De toepassing van leeftijdsgrenzen in het strafrecht staat in breder verband ter discussie, onder meer in de neurowetenschap. Zie bijvoorbeeld Dick F. Swaab, Wij zijn ons brein, van baarmoeder tot Alzheimer, Contact, 2010.

te hebben. Uit een grondig wetenschappelijk onderzoek is gebleken dat veelplegers die in veiligheidshuizen in Limburg zijn besproken significant minder recidiveren dan niet besproken veelplegers.¹⁵ De resultaten van een ander wetenschappelijk onderzoek tonen aan dat het insluitingseffect van de SOV- en de ISD-maatregel van grote invloed is op de daling van typische 'junkiedelicten'.^{16,17} Dankzij het voor langere tijd insluiten van enkele honderden zeer actieve veelplegers is het aantal auto- en woninginbraken in de grote steden in de periode 2001-2007 met 30 procent gedaald. Door de aanpak zijn duidelijk minder veelplegers actief. Het aantal bij de politie bekende zeer actieve veelplegers van 25 jaar en ouder lag eind 2007 naar schatting een kwart lager dan het zou zijn geweest zonder het insluitingseffect. Het WODC concludeert eveneens dat de baten van de SOV- en de ISD-maatregel ruimschoots opwegen tegen de kosten.¹⁸ De maatregel scoort in termen van maatschappelijk effect dus duidelijk beter dan het vanouds bestaande draaideurbeleid.

Toch zijn er ook knelpunten. Het strikte gebruik van de definities in het strafvorderingsbeleid - veelplegers, zeer actieve veelplegers, stelselmatige daders - bemoeilijkt soms de vroegtijdige inzet bij (andere) risicopersonen. Ook de monitoring van het rendement van het veelplegerbeleid wordt gecompliceerd door definitie- en registratieverschillen. Dit maakt ook de samenstelling van de veelplegerlijsten complex. Een ander knelpunt is het justitieel casemanagement. De ketenpartners vinden begeleiding van veelplegers die geen reclasseringstoezicht hebben omdat de strafrechtelijke titel daarvoor ontbreekt, belangrijk. Het is primair aan de gemeenten om justitieel casemanagement in te kopen bij de reclasseringsorganisaties. Maar door taakstellingen moeten ook gemeenten keuzes maken.

De aanvankelijke verwachting dat bij de ISD-maatregel meestal sprake zou zijn van sobere detentie, is niet uitgekomen. De rechtspraak is bij de oplegging van de maatregel veel meer uitgegaan van het oude SOV-principe 'behandeling, tenzij', dan van de door de wetgever beoogde primaire oriëntatie op maatschappijbeveiliging en bestrijding van overlast. Vooralsnog lijkt de rechter over het algemeen vooral bereid tot het opleggen van de ISD-maatregel wanneer er aanknopingspunten zijn voor een zorgtraject en reïntegratie. Toch is de maatregel inmiddels ook een paar keer opgelegd aan (moeilijk uitzetbare) illegale vreemdelingen. De maatregel wordt dan in beginsel door de minister beëindigd zodra uitzetting naar het land van herkomst mogelijk is. De minister heeft op grond van de wet namelijk de mogelijkheid tot beëindiging van de ISD-maatregel.

De conclusie is dat het veelplegerbeleid van de afgelopen jaren, gericht op langduriger insluiting, intensieve begeleiding en nazorg, resultaat heeft gehad. Bij stelselmatige daders bij wie het OM de ISD-maatregel vordert gaat het doorgaans om een vrij specifieke categorie 'kleine' vermogenscriminelen, die kampen met psychiatrische - en verslavingsproblematiek en vaak ook verstandelijke beperkingen. De toekomst moet nog uitwijzen of het profiel van de zeer actieve veelpleger (verder) gaat wijzigen, en daarmee ook dat van de stelselmatige dader: een harder crimineel profiel en minder verslavingsproblematiek. De vraag wat dit gaat betekenen voor het vorderingsbeleid van het OM en de strafoplegging door de rechter is nog niet definitief te beantwoorden.

Ter illustratie. De ISD-maatregel kan alleen door de rechter worden opgelegd als het OM deze vordert. Als het OM dit doet, zal de rechter doorgaans in de eerste plaats willen weten

15 PPh. Nelissen, 2010 Vastpakken en niet meer loslaten. Een onderzoek naar de werkwijze en effectiviteit van zes Limburgse veiligheidshuizen. Maastricht, Nelissen.

16 B. Vollaard, 2010: Het effect van langdurige opsluiting van veelplegers op de maatschappelijke veiligheid. Lessen van een natuurlijk experiment in twaalf stedelijke gebieden. Apeldoorn, Reed Business

17 De SOV-maatregel is de maatregel strafrechtelijke opvang verslaafden. Deze maatregel is de voorloper van de huidige ISD-maatregel, de maatregel tot insluiting in een inrichting voor stelselmatige daders. Deze laatste maatregel is in werking getreden op 1 oktober 2004.

18 B.C.J. van Velthoven en D.E.G. Moolenaar. Loont de SOV/ISD-maatregel? Justitiële Verkenningen, jrg 35, no. 2, 2009.

of er ook andere mogelijkheden zijn ondernomen om het strafbare en overlastgevend gedrag te beïnvloeden. In de afgelopen jaren is het aantal voorwaardelijke ISD-maatregelen dan ook flink gestegen. Dat betekent dat de veroordeelde eerst nog de kans krijgt om zich te laten behandelen, bijvoorbeeld voor zijn verslaving of psychiatrische stoornis. De ónvoorwaardelijke ISD-maatregel, die voor de duur van maximaal twee jaar kan worden opgelegd, wordt dus gezien als een uiterste middel. Dit komt omdat twee jaar insluiting in het algemeen erg lang is in verhouding tot het laatste gepleegde feit waarvoor vervolgd wordt. Vaak zien we ook dat de rechter wil weten of er in de penitentiaire inrichting een programma wordt aangeboden gericht op behandeling, alhoewel dat geen voorwaarde is voor het opleggen van de maatregel. Ook doorplaatsing naar een GGZ-instelling tijdens de tenuitvoerlegging komt geregeld voor. De ISD-maatregel heeft daarmee in de praktijk vooral het karakter gekregen van een 'zorgmaatregel'. Het OM wil echter ook de mogelijkheden verkennen om bij stelselmatige daders die geen specifieke zorgproblematiek hebben, de ISD te vorderen.

...Geweld, waaronder huiselijk geweld en eengerelateerd geweld...

Politie en OM geven prioriteit aan de bestrijding van geweldscriminaliteit, zowel op straat als binnenshuis. Dit heeft aanvankelijk geleid tot forse stijgingen in het aantal geregistreerde geweldsmisdrijven bij de politie en in het aantal vervolgd en veroordeelde verdachten.

In 2006 is op de parketten een afzonderlijke maatschappelijke classificatie voor huiselijk geweld geïntroduceerd, zodat deze zaken beter gemonitord kunnen worden. De instroom van huiselijk-geweldzaken is in 2009 en 2010 gedaald. Maar het aantal meldingen bij de politie stijgt nog steeds, blijkt uit een WODC-studie.¹⁹ Een van de factoren die een rol speelt bij de dalende instroom is de onderkenning dat het strafrecht slechts van beperkte betekenis kan zijn bij het oplossen van de problemen rond huiselijk geweld. Er wordt daarom de laatste jaren bewuster geselecteerd en geprioriteerd in de zaken die het OM worden aangeboden. Ernstig huiselijk geweld moet altijd strafrechtelijk worden vervolgd. De bescherming van het slachtoffer moet zonder meer voorop staan. First offenders die relatief lichte vormen van huiselijk geweld plegen - eenvoudige mishandeling - kunnen gebaat zijn bij een interventie in de vorm van dadertherapie, die als voorwaardelijk sepot kan worden opgelegd. De handhavingsafspraken worden vastgelegd in convenanten tussen politie, OM, gemeenten, gemeentelijke gezondheidsdienst (GGD) etcetera. Preventie en een persoonsgerichte benadering van verdachten via onder meer de veiligheidshuizen vormen een essentieel onderdeel van de afspraken. Ook het bestuurlijk huisverbod is soms een alternatief voor strafrechtelijk ingrijpen. Overtreding ervan leidt ertoe dat het OM weer wordt ingeschakeld en tot vervolging kan overgaan. Gemiddeld wordt ongeveer tweederde van het aantal verdachten dat bij het OM wordt aangeleverd, gedagvaard. De rechter veroordeelt zo'n 85 procent van de gedagvaarde verdachten.

Huiselijk geweld: instroom en afdoening

	2007	2008	2009	2010
Instroom OM	13.700	14.000	12.300	10.500
Uitstroom OM	12.200	14.800	12.600	11.400
Dagvaardingen	9.000	9.800	8.500	7.700
Veroordelingen	4.500	7.200	7.200	6.100

19 Huiselijk geweld in Nederland, Van der Veen en Bogaerts, WODC, Onderzoek en beleid, nr. 288, 2010.

Na het verschijnen van Perspectief op 2010 is bijzondere aandacht uitgegaan naar eergegerelateerd geweld. In 2010 is de Aanwijzing Huiselijk geweld uitgebreid met het onderwerp eergegerelateerd geweld. Bij eergegerelateerd geweld is een geschonden eergevoel het motief om geweld toe te passen of ermee te dreigen. Soms worden huiselijk geweld en eergegerelateerd geweld over één kam geschoren. Het is echter zaak beide vormen van geweld in een vroeg stadium van onderzoek van elkaar te onderscheiden, omdat zij elk een andere benadering nodig hebben. Het opsporingsbeleid rond de bestrijding van huiselijk geweld is sterk gericht op direct ingrijpen. Bij heterdaad en buiten heterdaadsituaties wordt de verdachte aangehouden. Als een eergegerelateerd motief op de voorgrond staat, kan strafvorderlijk optreden leiden tot verdere escalatie. Door de aanhouding van een verdachte kan een tot dan toe bewaard geheim uitlekken, waardoor de drang om de geschonden eer te herstellen nog versterkt wordt. Daarom wordt het moment van ingrijpen zorgvuldig afgewogen.

Zowel voor het tegengaan van huiselijk geweld als van eergegerelateerd geweld heeft het OM interne opleidingsmodules ontwikkeld.

In 2010 is ook de Aanwijzing Kindermishandeling in werking getreden.

Kindermishandeling heeft raakvlakken met onder meer huiselijk geweld en seksueel geweld met of tegen kinderen. Ook cultureel gerelateerde vormen van kindermishandeling, zoals genitale verminking, vallen onder het bereik van de aanwijzing. In het verleden vond geen aparte registratie plaats van kindermishandeling en aan kindermishandeling gerelateerde delicten. Hierdoor ontbreekt het inzicht in aantallen en ernst van kindermishandeling dat bij de politie gemeld wordt. De aanwijzing heeft tot doel om de registratie van kindermishandeling bij politie en OM te uniformeren en daardoor ook de strafrechtelijke aanpak ervan te verbeteren. De samenwerking met overige ketenpartners is bekrachtigd met de ondertekening van het convenant kindermishandeling in het voorjaar van 2011.

De instroom van huiselijk-geweldzaken bij het OM daalt, maar het valt te betwijfelen of deze daling duidt op een vermindering van het maatschappelijk probleem. Het aantal meldingen blijft immers stijgen. Wel wordt ook op andere manieren geprobeerd om huiselijk geweld te sanctioneren, zoals met een bestuurlijk huisverbod.

Ter illustratie. De Wet tijdelijk huisverbod maakt het mogelijk dat de burgemeester een huisverbod oplegt van (in eerste instantie) tien dagen. Meestal bereidt de hulpofficier van politie de beslissing voor, in overleg met de GGD en andere betrokken partners, zoals het RIAGG. Het voordeel is dat niet het (de) slachtoffer(s), maar de dader uit huis wordt geplaatst. Tegelijkertijd wordt ook een hulpverleningstraject opgestart. Het gezin is daarmee in beeld bij de daarbij betrokken instanties.

...terrorisme...

De dreiging van ideologisch gedreven misdaad heeft de afgelopen jaren opnieuw veel aandacht gekregen van het OM. Hoewel de strafrechtelijke aanpak van lokale vormen van terrorisme onder het lokale OM valt, ligt de bestrijding van georganiseerde vormen van terrorisme en van strafbaar extremisme bij het Landelijk Parket en de Nationale Recherche. De strategie richt zich op het opsporen en vervolgen van terroristen en extremisten, in nauwe samenwerking met de algemene inlichtingendienst (AIVD) en de Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding (NCTb). In die samenwerking is de laatste jaren veel tot stand gebracht. Ook door veelvuldig oefenen met terroristische dreigingen is gezamenlijk nuttige ervaring opgedaan.

OM en politie nemen informatie over een acute terroristische dreiging zeer serieus. Het dilemma is echter dat niet altijd duidelijk is hoe concreet de dreiging precies is (hoe betrouwbaar is de informatie). Tegelijkertijd is het risico te groot om niets te doen.

Dit kan ertoe leiden dat vroegtijdig strafrechtelijk wordt ingegrepen, terwijl later blijkt dat er geen sprake was van een terroristische dreiging of dat alleen vervolging voor lichtere feiten mogelijk is. Naast ingrijpen bij acute dreigingen moet worden voorkomen dat een sluimerende dreiging acuut wordt. Strafrechtelijk onderzoek en het met alle andere wettige middelen en in samenwerking met partners 'tegenhouden' van strafbare activiteiten zijn onderdeel van die strategie. Dat geldt voor jihadistisch terrorisme, dierenrechtenextremisme, rechtsextremisme en linksextremisme gelijk.

OM, AIVD en NCTb hebben de afgelopen jaren meer mogelijkheden gekregen om te kunnen ingrijpen bij terroristische dreigingen. Aanpassing van wetgeving en jurisprudentie hebben daarvoor de kaders geboden.

Een voorbeeld. Een grote en principiële zaak voor het OM op het terrorismedossier was de vervolging van (onder andere) Samir A., die startte in 2005. In deze strafzaak tegen de zogenoemde Hofstadgroep ging het om de vraag of sprake was van het lidmaatschap van een criminele of terroristische organisatie, die het oogmerk heeft om (terroristische) misdrijven te plegen. Het OM vond van wel, en de rechtbank Den Haag was het daarmee eens. Dat was in 2006. In hoger beroep oordeelde het gerechtshof Den Haag in 2008 echter anders. Het OM ging vervolgens in cassatie. De Hoge Raad oordeelde in 2010 dat het Haagse hof te strenge eisen had gesteld aan het bestaan en de structuur van criminele of terroristische organisaties. De zaak moest opnieuw behandeld worden, nu bij het hof Amsterdam. Door dit hof is het OM in 2010 het gelijk gesteld. Het beroep in cassatie, ingesteld door zes van de zeven verdachten, moet nog volgen. Vooralsnog is de afronding echter succesvol.

...georganiseerde misdaad: een programmatische aanpak...

Met de uitvoering van de beleidsnota 'De strafrechtelijke aanpak van de georganiseerde misdaad in Nederland 2005-2010' werd een begin gemaakt met wat nu wordt aangeduid als de programmatische aanpak: een combinatie van intelligence (informatiehuishouding), opsporing, preventie en (andere) bestuurlijke maatregelen, noodzakelijk om de georganiseerde misdaad meer structureel de voet dwars te zetten. Deze samenhangende benadering, die we aanduiden met de term programmatische aanpak, is de afgelopen jaren verder ontwikkeld.

Mede door de verbeterde intelligence wordt inmiddels geschat dat van de actieve criminele samenwerkingsverbanden slechts één op de vijf wordt aangepakt. Dit blijkt uit een analyse van OM en politie in 2009. Het is de aanleiding voor het huidige kabinet om als doelstelling voor de politie te formuleren dat in 2015 niet 20 procent maar 40 procent van deze misdaadgroepen wordt aangepakt.

Eind 2008 zijn de intensiveringsprogramma's georganiseerde misdaad van start gegaan, als onderdeel van het beleidsprogramma 'Veiligheid begint bij voorkomen' van het toenmalige kabinet. Daarin staat de programmatische aanpak centraal. Deze aanpak heeft de afgelopen jaren geresulteerd in nauwe samenwerking van het OM met politie, gemeenten, bijzondere opsporingsdiensten, overheidsdiensten zoals de Belastingdienst, bedrijfsleven en financiële en juridische dienstverleners. De intensiveringsprogramma's richten zich ook op de bestrijding van cybercrime en financieel-economische criminaliteit. Op de resultaten daarvan wordt onder 3.2. ingegaan.

De programmatische aanpak is voor het eerst ingezet in zogeheten proeftuinen; projecten die niet alleen hebben geleid tot belangrijke strafzaken maar ook tot bestuurlijke rapportages. Bestuurlijke rapportages brengen in beeld hoe het bestuur kan bijdragen aan het voorkomen en bestuurlijk aanpakken van georganiseerde misdaad.

Het opwerpen van barrières tegen de georganiseerde misdaad is een belangrijk onderdeel van de programmatische aanpak. Met het structureel verhinderen van georganiseerde misdaad in bepaalde sectoren of branches wordt immers een groter maatschappelijk effect bereikt dan met een individuele strafzaak, hoe belangrijk die strafzaak ook is. De ervaring van de afgelopen jaren leert dat een proeftuin het meest bevredigend wordt afgesloten als naast het opleveren van een bestuurlijke rapportage met aanknopingspunten voor preventie en een bestuurlijke aanpak, ook de vervolging resultaat heeft. Een veroordeling herstelt niet alleen het rechtsgevoel, maar heeft ook een generaal-preventieve werking.

Wel moet worden onderkend dat het programmatisch werken voor OM en politie bijzonder arbeidsintensief is, omdat veel tijd wordt besteed aan overleg met partners, afstemming tussen strafrechtelijk onderzoek en bestuurlijk ingrijpen, rapportage, evaluatie etcetera. Het resultaat is dus groter dan met een conventionele zaaksbehandeling kan worden bereikt, maar de weg er naartoe is bewerklijker.

De proeftuinen lopen in 2011 af. De manier van werken wordt voortgezet. De structurele middelen die aan het OM zijn toegekend zijn benut voor het aanstellen van onder meer informatieofficieren, criminologen en gespecialiseerde parketsecretarissen. De informatieofficier en de criminoloog bereiden samen met de politie de strategische keuzes in de opsporing voor en stellen de kaders op voor de tactische en operationele opsporing.

De Regionale Informatie- en Expertisecentra (RIEC's) spelen ook in de toekomst een belangrijke rol bij de bestuurlijke aanpak en bij de informatie-uitwisseling. Die rol is in ontwikkeling en regionaal zijn er nog veel verschillen in toepassing en werkwijze. Daar moet dus verbetering in komen. Ander punt van aandacht is de informatie-uitwisseling op grond van de Wet BIBOB. Met deze wet kan worden voorkomen dat een gemeente ongewild criminele activiteiten mogelijk maakt door het verlenen van een vergunning, het verstrekken van een subsidie of het verlenen van een overheidsopdracht. Het OM mag, binnen bepaalde randvoorwaarden, strafrechtelijke informatie over personen doorgeven aan een gemeente. De wet is op verzoek van het OM verruimd en uitgebreid tot meer (bedrijfs)sectoren.²⁰ Maar de toepassing ervan blijft complex en heeft nog niet altijd het gewenste resultaat.

Het Landelijk Parket en de Nationale Recherche blijven zich richten op de aandachtsgebieden cocaïne, heroïne, synthetische drugs en precursors (anabole steroïden), hennep, witwassen, mensenhandel en mensensmokkel en ideologische misdaad. Deze prioriteiten komen voort uit het Nationaal Dreigingsbeeld dat eens in de vier jaar wordt opgesteld in opdracht van het OM. Daarnaast zijn er nog twee andere resultaatgebieden, internationale misdrijven en high tech crime. In 2010 is de samenwerking van Landelijk Parket en Nationale Recherche met de vijf grootste regiokorpsen geïntensiveerd. Er wordt samengewerkt in teams grootschalige opsporing (TGO's) die onderzoek doen naar liquidaties in het criminele milieu. Ook wordt samengewerkt bij de aanpak van de zogeheten Hollandse netwerken, ook wel de Randstadberoepscriminelen genoemd.

Het tegengaan van de verwevenheid van bovenwereld en onderwereld, het voorkomen van ondermijning van markten en branches, is een prioriteit van het Functioneel Parket. Hierop wordt ingegaan in 3.2, fraude.

[De conclusie is dat de programmatische aanpak van criminele samenwerkingsverbanden maatschappelijk effect sorteert. Het OM wil meer criminele organisaties op die manier bestrijden en de programmatische aanpak tegelijkertijd verbreden. Het afnemen van crimineel vermogen maakt van die verbreding onderdeel uit.](#)

²⁰ Verwachte inwerkingtreding 1 januari 2012

Een paar voorbeelden van proeftuinen:

In de proeftuin Zandraket (onderzoek op wederrechtelijk verkregen vermogen) is een verdachte aangehouden. Verdachte heeft negen maanden in voorlopige hechtenis gezeten. Er is conservatoir beslag gelegd op € 1,6 miljoen aan vermogen. De zaak is nog onder de rechter. Verder is er inzicht verkregen in de witwasmethode (bestuurlijke rapportage) en zijn er barrièremodellen opgesteld om misbruik van administratiekantoren, valse arbeidsovereenkomsten en lege rechtspersonen te voorkomen.

In de proeftuin Taurus (cybercrime) is in publiek-private samenwerking informatie verzameld en geanalyseerd, zijn verschillende vormen van interventies toegepast (onder andere door de ontmanteling van een botnet konden geen criminele activiteiten meer worden gepleegd) en zijn in de strafzaak verdachten aangehouden. De strafzaak is overgedragen aan de Armeense autoriteiten voor verdere vervolging.

In de proeftuin Kastanje II (hypotheekfraude en georganiseerde hennepkweek) is onderzoek gedaan naar op te werpen barrières op het gebied van de verwerving van panden voor de hennepkweek (aanpak hypotheekfraude en ontwikkeling van de zogenaamde vastgoedtrein; onderzoek naar panden in samenwerking met verschillende partners, zoals gemeente, Belastingdienst, politie, Kadaster). Er zijn ongeveer 35 personen als verdachte aangemerkt. De hoofdverdachten (drie à vier) zal valsheid in geschrifte, witwassen en het kweken van hennep te laste worden gelegd. De overige verdachten wordt waarschijnlijk onder meer valsheid in geschrifte en oprichting (bij de hypotheekfraude) telastegelegd. De zaak is nog onder de rechter.

...mensenhandel...

Mensenhandel en arbeidsuitbuiting zijn ernstige en vaak mensonterende vormen van misdaad, die in veel gevallen niet los kunnen worden gezien van de behoefte van mensen om hun economische omstandigheden te verbeteren. Daarvan wordt vervolgens misbruik gemaakt. Dit maakt (potentiële) slachtoffers ook zo kwetsbaar. Omdat mensenhandel een hardnekkig maatschappelijk probleem is, is er in Perspectief op 2010 voor gekozen om juist aan dit thema extra aandacht te besteden. Het OM heeft de aanpak van mensenhandel en mensensmokkel aangemerkt als specialisme. Er is een landelijk coördinerend officier en ieder regioparket heeft nu een mensenhandellofficier. De landelijk officier is nationaal aanspreekpunt, de regio-officieren hebben in hun regio een coördinerende en initiërende rol. Ook doen zij de complexe zaken in hun regio. Gezamenlijk bouwen de landelijk officier en de regio-officieren de expertise op het gebied van mensenhandel verder uit. In juridische zin, maar ook bij het zoeken naar innovatieve methoden om mensenhandel tegen te gaan.

Samenwerking met andere organisaties staat daarbij centraal, zodat mensenhandel vanuit diverse invalshoeken bestreden wordt. Bijvoorbeeld door het treffen van preventieve bestuurlijke maatregelen, zoals strikt toezicht via gemeentelijke vergunningstelsels. Aan het ontwikkelen van nieuwe manieren om mensenhandel te bestrijden is met name in proeftuinen gewerkt. De Taskforce Aanpak Mensenhandel speelde daarbij de rol van aanjager. De Taskforce is in 2008 ingesteld door de toenmalige minister en staatssecretaris van justitie.

In 2008 leidde cassatie, ingesteld door het OM, tot een belangrijke uitspraak van de Hoge Raad over uitbuiting in andere sectoren dan de seksbranche. Vóór deze uitspraak legden rechters de lat in dit soort zaken zeer hoog, wat leidde tot terughoudendheid bij politie en OM. De Hoge Raad nam een soepeler houding aan, onder meer door te oordelen dat het initiatief voor de tewerkstelling niet noodzakelijk van de verdachte hoeft te komen. Het is voldoende als verdachten weten onder welke omstandigheden

de slachtoffers leven en daar vervolgens misbruik van maken. Hun situatie moet worden beoordeeld naar Nederlandse maatstaven; het gaat dan om salariëring, huisvesting en arbeidsomstandigheden. Deze uitspraak heeft de weg geopend naar meer kansrijke vervolgingen van dit type uitbuiting. Na jaren zonder succesvolle vervolging waren er in 2010 veroordelingen voor uitbuiting in de Chinese horeca, in de uitzendbranche, en voor uitbuiting van Indiase marktkooplieden, Indonesische kroepoekbakkers en Poolse champignonplukkers. Er werden twee proeftuinen gestart waarin het fenomeen arbeidsuitbuiting centraal stond.

Wat betreft de instroom van verdachten zien we bij mensenhandel flinke schommelingen, met een piek in 2008 en 2010. Doordat het vaak gaat om complexe zaken die veel tijd vergen, geven de afdoeningscijfers andere pieken en dalen te zien dan de instroomdata. Gemiddeld gaat het OM in ruim driekwart van de gevallen over tot vervolging van de verdachte. Mensenhandel blijkt lastig te bewijzen. Relatief veel verdachten worden vrijgesproken, waardoor uiteindelijk gemiddeld driekwart van de zaken leidt tot een veroordeling.

Mensenhandel: instroom en afdoening²¹

	2006	2007	2008	2009	2010
Instroom OM	180	130	210	140	220
Uitstroom OM	210	240	220	170	160
Dagvaardingen	100	110	150	130	120
Veroordelingen	90	90	100	90	90

De conclusie is dat het OM sinds Perspectief op 2010 veel kennis en expertise heeft gestoken in de bestrijding van mensenhandel, niet alleen door toepassing van het strafrecht, maar juist ook bij het zoeken naar andere strategieën. Ook is gebleken dat vervolging niet altijd succesvol verloopt, als gevolg van bewijsproblematiek.

Een paar voorbeelden.

In Den Haag zijn in 2010 tien zaken op zitting geweest waarin de hoofdverdenking bestond uit overige uitbuiting (dus buiten de seksbranche). Deze ontwikkeling is mede te danken aan de jurisprudentie van de Hoge Raad. De Haagse aanpak om mensenhandel in kaart te brengen wordt via de RIEC's voortgezet. Er is een proeftuin gestart om meer inzicht te krijgen in de aard en omvang van 'overige uitbuiting' in de regio.

Een andere opvallende zaak is het onderzoek naar mensensmokkel en mensenhandel bij de European University in Den Haag, een instelling voor hoger onderwijs voor buitenlandse studenten. Het onderzoek startte in 2009 nadat de vreemdelingenpolitie signalen kreeg dat er met de inschrijving en de verblijfsstatus zaken niet in de haak waren. Het onderzoek werd eind 2010 afgerond. Vier verdachten en de European University worden vervolgd. Ook is een bestuurlijke rapportage uitgebracht. Er bleek een grote som geld betaald te moeten worden voor een opleiding, maar eenmaal in Nederland werd er nauwelijks onderwijs geboden. De bestuurlijke rapportage beschreef hoe dit in zijn werk ging. Naar aanleiding daarvan heeft de Taskforce Aanpak Mensenhandel geadviseerd om het beleid zo aan te passen dat dit soort situaties niet meer kan voorkomen. De Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) heeft inmiddels maatregelen genomen. De strafzaak is nog onder de rechter.

²¹ Indien er sprake is van meerdere strafbare feiten, is alleen gekeken naar het eerste feit.

...hennepsteelt...

In het intensiveringsprogramma georganiseerde misdaad is naast mensenhandel de aanpak van de georganiseerde hennepsteelt het belangrijkste thema. Er is een Taskforce Aanpak Georganiseerde Hennepsteelt ingesteld die een stimulerende rol speelt bij de ketengerichte aanpak. In een aantal proeftuinen in het land zijn maatregelen ontwikkeld om hennepsteelt moeilijker te maken of te voorkomen. Deze maatregelen worden landelijk gedeeld.

In de afgelopen periode is er veel aandacht geweest voor de bestuurlijke aanpak, samenwerking met private partners (energiesector en verzekeraars) en preventieve maatregelen, complementair aan de strafrechtelijke aanpak. OM en politie zullen de komende tijd politiecapaciteit inzetten op projectmatig onderzoek naar criminele samenwerkingsverbanden. Ook zijn in samenwerking met de Belastingdienst en het Bureau Ontnemingswetgeving OM (BOOM) maatregelen genomen om meer crimineel vermogen te ontnemen of af te nemen. Maar dit moet nog beter. Ook de landelijke afstemming over strafeisen kan beter. In de politieorganisatie is een uniforme werkwijze ontmanteling hennepkwekerijen geïntroduceerd met aandacht voor de berekening van wederrechtelijk verkregen voordeel en informatie-uitwisseling met ketenpartners. Goede informatie-uitwisseling tussen de partijen is randvoorwaardelijk bij een gecombineerde bestuurlijke en strafrechtelijke aanpak. Er is een wetsvoorstel in voorbereiding waarbij voorbereidingshandelingen die verband houden met de vervaardiging en kweek van middelen op lijst II van de Opiumwet (voornamelijk hennepproducten), strafbaar worden gesteld.

De conclusie is dat sinds het verschijnen van Perspectief op 2010 veel energie is gestoken in een vernieuwende aanpak van de bestrijding van georganiseerde hennepsteelt. Wat echter lastig blijft is de aanpak van de georganiseerde misdaad áchter de kwekerijen, het inzetten van voldoende opsporingscapaciteit en het afnemen van crimineel vermogen.

Een paar voorbeelden.

De hennepgeurkaart, een kaart voorzien van de geur van hennep, is een gezamenlijk initiatief van de gemeenten Rotterdam en Den Haag, Netbeheerder Stedin en de Taskforce Aanpak Georganiseerde Hennepsteelt. Ruim 30.000 huishoudens werden in 2010 op deze manier geïnformeerd over de gevaren van de thuisteelt en gevraagd om bij verdachte situaties contact op te nemen met de politie of Meld Misdaad Anoniem. De campagne leverde niet alleen meer meldingen op, maar zorgde door alle media-aandacht ook voor een maatschappelijke discussie.

Ook werd in 2010 een voorlichtingsronde voor de rechterlijke macht gehouden. Ondersteund door een mobiel informatie- en demonstratiecentrum (twee zeecontainers ingericht als hennepkwekerij), bezocht het programmabureau Aanpak Georganiseerde Hennepsteelt in 2010 alle parketten, rechtbanken en gerechtshoven, en het ministerie van Veiligheid en Justitie.

Eind 2010 is de Taskforce Brabant ingesteld, naar aanleiding van een aantal ernstige geweldsdelicten in de regio Eindhoven/Helmond. Het dieptepunt waren ernstige bedreigingen aan het adres van de burgemeester van Helmond. Inmiddels is vanuit de Bovenregionale Recherche Zuid-Nederland een speciaal team (30 fte's) geformeerd dat de komende drie jaar criminele henneporganisaties gaat aanpakken. Ook de Nationale Recherche en de Koninklijke Marechaussee (KMAR) verlenen bijstand. Een belangrijke doelstelling is het afpakken van crimineel vermogen.

3.2 Prioriteiten uit Perspectief op 2010

In Perspectief op 2010 is ook een aantal nieuwe thema's tot prioriteit benoemd: fraude, cybercrime en ontneming. Dat deze keuze breed werd gedragen blijkt uit het feit dat het toenmalige ministerie van Justitie structureel gelden beschikbaar heeft gesteld voor de bestrijding van deze vormen van criminaliteit, als onderdeel van de intensiveringsprogramma's. Daarnaast werden internationale samenwerking en discriminatie tot prioriteit benoemd. Hieronder wordt ingegaan op de resultaten die op deze thema's zijn bereikt. Op de zesde prioriteit, de aandacht voor criminele allochtone jongeren, is hiervoor al ingegaan onder 3.1, bij jeugd.

...fraude...

De impact van financieel-economische criminaliteit op de maatschappij is groot. Hoewel minder zichtbaar voor de buitenwereld, gaat het hier om een ernstige vorm van criminaliteit die de integriteit van financiële markten en het vertrouwen in het economisch verkeer schaadt. Dit was aanleiding om in Perspectief op 2010 fraude aan te wijzen als één van de thema's waarop het OM wil investeren. De economische recessie heeft onder meer tot gevolg gehad dat de maatschappelijke verantwoordiging over misstanden in de financiële sector groter is geworden en daarmee ook de roep om repressie.

Met behulp van het intensiveringsprogramma financieel-economische criminaliteit is de capaciteit van het Functioneel Parket, het Bureau Ontnemingswetgeving OM (BOOM) en de fraudemeldpunten uitgebreid. Geïnvesteed is in opleidingen, kennis en expertise, ook binnen de regio's. Hierdoor is de aandacht voor fraude versterkt en wordt minder terughoudendheid ervaren om te vervolgen voor witwassen of om een ontnemingsprocedure te starten. Er zijn verschillende proeftuinen gestart. De focus komt steeds meer te liggen op witwassen, omdat het financiële spoor vaak beter te volgen is dan dat van het gronddelict. Uiteindelijk gaat het beroepsdelict immers meestal om geld.

De bestrijding van vastgoedfraude neemt momenteel een belangrijke plaats in in de intensiveringsprogramma's. Het Vastgoed Intelligence Centre (VIC), een samenwerkingsverband van OM, politie, Belastingdienst, Financiële Inlichtingen en Opsporingsdienst (FIOD) en de Financial Intelligence Unit (FIU) levert met analyses en pro-actieve vastgoedscans een bijdrage aan strafrechtelijke onderzoeken. Een andere ontwikkeling is dat fraude zich steeds meer manifesteert op het internet. Bijvoorbeeld fraude met DigiD-codes, fraude met elektronisch bankieren en fraude op online handelsplaatsen.

Een goed voorbeeld van publiek-private samenwerking is het tussen OM, politie en verzekeraars gesloten convenant verzekeringsfraude. Private partijen - verzekeraars - hebben een dominante rol als het gaat om preventie. Bij ernstige inbreuken wordt het strafrecht in stelling gebracht. Een ander voorbeeld is het convenant aanpak internetoplichting tussen OM, politie en Marktplaats.

Het Functioneel Parket is het specialistisch kennisparket op het gebied van fraude, milieucriminaliteit en ondermijning. Ook bij dit parket is het effectief interveniëren sterk in ontwikkeling. Enkel een verdachte voor de rechter brengen is niet automatisch het beste antwoord. En als vervolging wordt ingesteld, wordt goed bekeken welke sanctie het grootste maatschappelijk effect sorteert. Naast het vorderen van gevangenisstraffen, voert het Functioneel Parket een actief transactiebeleid tegenover verdachte rechtspersonen. Op die manier is handhaving niet alleen effectief, maar ook doelmatig. Sinds 2010 worden daarbij vaker speciale onderhandelingssteams ingezet. Die bestaan uit ervaren officieren van justitie die over de competenties beschikken om in een omgeving met meer belanghebbenden tot evenwichtige afdoeningsbeslissingen te komen. In de

vastgoedfraudezaak Klimop was overeenstemming over de betaling van schadevergoeding aan benadeelden een voorwaarde om transacties te kunnen treffen met de verdachte rechtspersonen. Het ging in totaal om meer dan €100 miljoen die aan de benadeelden moet worden uitgekeerd.

De cijfers geven het volgende beeld. De instroomcijfers bij het Functioneel Parket geven over de afgelopen periode een daling te zien van het aantal gevallen van fraude en milieucriminaliteit dat het Functioneel Parket in behandeling neemt. De neerwaartse trend weerspiegelt mogelijk de concentratie op zwaardere misdrijven en op preventie.

	2006	2007	2008	2009	2010
Fraude	2.620	2.400	1.600	1.300	1.300
Milieu zaken	13.300	10.900	9.100	7.600	6.100

De conclusie is dat op het terrein van fraudebestrijding sinds Perspectief op 2010 veel is bereikt. De landelijke fraudeaanpak is geprofessionaliseerd. De brede aanpak van fraude op de regioparketten blijft echter nog achter. Hier moet het OM verder in investeren. Ook wil het OM de publiek-private samenwerking uitbreiden naar andere terreinen, zoals telecom en de bancaire sector.

Een voorbeeld van een fraudezaak met maatschappelijk effect is de volgende. Eind juni 2010 bracht het Functioneel Parket twee gastouderbureaus voor de rechter. De twee gastouderbureaus bemiddelden tussen klanten (ouders) en gastouders. Twee mannen streken via deze gastouderbureaus zo'n € 18 miljoen op door een paar jaar lang deels onterecht kinderopvangtoeslag bij de belastingdienst aan te vragen en te innen. De rechters legden de twee verdachten uiteindelijk celstraffen op van respectievelijk 4,5 en 3 jaar, waarvan een jaar voorwaardelijk. Het was de eerste grote strafzaak tegen frauderende gastouderbureaus. Door de zaak is het probleem van fraude met kinderopvangtoeslagen blootgelegd en geagendeerd.

...cybercrime...

De ontwikkelingen in de informatie- en communicatietechnologie (ICT) volgen elkaar in hoog tempo op en bieden niet alleen burgers en bedrijven, maar ook criminelen continu nieuwe mogelijkheden. De directe financiële schade door cybercrime neemt ieder jaar toe. Cybercrime vormt daarnaast een grote bedreiging voor met name de reputatie van de financiële sector. Bij cybercrime gaat het vaak om nieuwe vormen van oude criminaliteit, waarbij ICT wordt gebruikt als middel. Met het intensiveringsprogramma cybercrime zijn de eerste stappen gezet om hier verandering in te brengen.

Op elk regioparket is een cybercrime-officier aangesteld die de meer complexe zaken doet. Ook is de cybercrime-officier vraagbaak voor de collega's binnen de regio. Een aantal parketten heeft ook een cybercrime-secretaris en/of -criminoloog. Het OM heeft geïnvesteerd in opleidingen en in duidelijke richtlijnen voor politie en OM over het al dan niet toepassen van bijzondere opsporingsmethoden bij nieuwe vormen van onderzoek, zoals onderzoek op sociale netwerksites als Hyves, Facebook en Twitter. Ook is geëxperimenteerd met nieuwe opsporingstechnieken. Een knelpunt is dat tot op heden door gebrekkige registratie weinig zicht bestaat op de aard en omvang van cybercrime in de regio. Ook wordt nog onvoldoende prioriteit gegeven aan de aanpak van deze vorm van criminaliteit.

Het Landelijk Parket en de Nationale Recherche richten zich op de bestrijding van high tech crime, een bijzondere vorm van cybercrime. Bij high tech crime is ICT naast het middel ook

het doel. Ook gaat het om de aanpak van innovatieve vormen van cybercrime gericht tegen diensten waarbij het gebruik van autorisaties bij verwerking en overdracht van gegevens belangrijk is. Daarnaast gaat het om hacking (inbreken op computersystemen) en DDoSsen (platleggen van computerservers). High tech crime vereist specialistische kennis en heeft vaak een internationaal karakter. Op operationeel niveau moet dan ook internationaal worden samengewerkt. Uit de internationale samenwerking in opsporingsonderzoeken zijn samenwerkingsverbanden met het Verenigd Koninkrijk, de Verenigde Staten, Oekraïne en Rusland ontstaan.

Ook is er geïnvesteerd in publiek-private samenwerking, bijvoorbeeld met banken, IT-security-bedrijven en de antivirusindustrie. Alleen door het samenbrengen van kennis kan een succesvolle aanpak tegen high tech crime worden ontwikkeld.

Sinds 2009 is de focus komen te liggen op fenomeenonderzoek. Cybercrime-fenomenen met de grootste dreiging voor de Nederlandse samenleving worden in kaart gebracht. Het is de bedoeling om binnen deze fenomenen op zoek te gaan naar de topcriminelen en deze strafrechtelijk te vervolgen.

De investeringen die zijn gedaan in het informatieproces en de publiek-private samenwerking hebben begin 2011 geresulteerd in de oprichting van de Electronic Crimes Taskforce, waarin een aantal grote banken, het Team High Tech Crime (Nationale Recherche) en het Landelijk Parket nauw samenwerken om actuele bedreigingen van het elektronisch betalingsverkeer het hoofd te bieden.

De conclusie is dat de landelijke aanpak van cybercrime volop in beweging is. Het onderwerp is op de kaart gezet en het Team High Tech Crime heeft beeldbepalende onderzoeken gedraaid. Net als bij de aanpak van fraude blijft de brede aanpak van cybercrime op de regioparketten nog achter. De bestrijding ervan heeft over het algemeen nog onvoldoende prioriteit. Dit is de opdracht voor de komende jaren.

Een paar voorbeelden.

In de proeftuin internetgerelateerde fraude in Haarlem zijn convenanten opgesteld met private partners, zoals online handelsplaatsen en andere partijen die betrokken zijn bij de fraude op internet. Ook is een meldpunt internetgerelateerde fraude opgericht. Zo kan de komende tijd een goede informatiepositie worden opgebouwd over de aard en omvang van cybercrime.

In de proeftuin informatiegestuurde botnets is door het Team High Tech Crime op technische gebied samengewerkt met een universiteit in Aken. Daarnaast is een convenant informatie-uitwisseling gesloten. Daaraan nemen zowel private partijen deel, als publieke partijen zoals het Cyber Security Centrum, het Incident Response Team van de Nederlandse overheid, de Telecommunicatie Autoriteit (OPTA) en het Nederlands Forensisch Instituut (NFI).

...ontneming...

Misdaad mag niet lonen. Aangezien een groot deel van de criminaliteit ontstaat vanuit een financieel motief is het logisch om de crimineel daar te treffen waar hij dat het hardste voelt: in zijn portemonnee. Ontneming is in Perspectief op 2010 tot prioriteit benoemd en het belang daarvan zal de komende jaren alleen maar toenemen. Sinds 2008 is ontneming ook een onderdeel van het intensiveringsprogramma financieel-economische criminaliteit. Het OM heeft sinds 2007 veel gedaan aan het afnemen van crimineel geld: niet alleen met gebruikmaking van de ontnemingsmaatregel of -schikking, maar ook door het benutten van verbeurdverklaring, schadevergoedingsmaatregelen en afroomboetes. In 2010 is ruim € 55 miljoen aan ontneming en verbeurdverklaring geïnd, waarvan € 33,9 miljoen

aan ontneming. Ter vergelijking: in 2006 is € 17,5 miljoen aan ontneming geïnd. In deze ontnemingsopbrengsten zijn de aan benadeelden betaalde schadevergoedingen en de opbrengsten die ten goede komen aan andere departementen niet inbegrepen.

Met het intensiveringsprogramma is geïnvesteerd in capaciteit en deskundigheid, zowel bij het OM als bij de politie. Ook is de inzet om zo vroeg mogelijk in het strafproces conservatoir beslag te leggen, zodat de later door de rechter opgelegde ontnemingsmaatregel ook daadwerkelijk geïnd kan worden. Het totaalbedrag aan opgelegd conservatoir beslag is opgelopen van € 450 miljoen in 2007 naar ruim € 660 miljoen in 2010. Ondanks de stijging van de opbrengsten van het afnemen (uit ontneming en anderszins) zijn de resultaten nog steeds bescheiden, afgezet tegen de schattingen van het totale criminele vermogen in Nederland en afgezet tegen de bedragen die jaarlijks door de rechter worden opgelegd aan ontnemingsmaatregelen. Daarbij moet wel worden meegewogen dat lang niet al het criminele vermogen dat wordt afgepakt naar de ontnemingsrekening van het OM gaat. De inzet van het OM is er primair op gericht dat benadeelden hun geld krijgen vergoed. Er lopen ook grote geldstromen naar andere overheden als gevolg van de succesvolle inzet van het strafrecht. In 2011 en volgende jaren zullen OM, politie, bijzondere opsporingsdiensten en CJIB het afnemen van crimineel vermogen een extra impuls geven. Hiervoor heeft de minister van Veiligheid en Justitie investeringsbedragen toegekend.

De conclusie is dat op het thema ontneming sinds Perspectief op 2010 veel inspanningen zijn geleverd en dat de opbrengsten stijgen. Maar het lukt nog niet goed genoeg om over de hele linie, zowel in grote strafzaken als ook in standaardzaken, het afnemen van crimineel vermogen een vast onderdeel te laten zijn van het strafproces. De komende jaren wil het OM hier verandering in brengen.

Ter illustratie. Het Bureau Ontnemingswetgeving OM (BOOM) houdt zich bezig met de grotere, complexe ontnemingszaken (vanaf €100.000), waarin conservatoir beslag is gelegd. Om het leggen van conservatoir beslag en daarmee de uiteindelijke kans op succesvolle inning te vergroten, wordt samengewerkt met onder andere het Centraal Justitieel Incasso Bureau (CJIB).

De parketten zijn verantwoordelijk voor het ontnemen van crimineel vermogen onder de € 100.000. Het BOOM heeft een expertisefunctie en kan door de parketten worden ingeschakeld bij vragen. Ook begeleidt het BOOM de verkoop van onroerend goed waarop conservatoir beslag is gelegd. In 2010 gebeurde dat 608 keer, in 2009 was dat nog 242 keer. Er wordt dus vaker conservatoir beslag gelegd op panden. Ook de samenwerking met Domeinen is verbeterd. Deze dienst, die valt onder het ministerie van Financiën, beheert de in beslag genomen roerende goederen. Goederen die aan waarde onderhevig zijn (auto's, witgoed, televisies etcetera), worden zo snel mogelijk verkocht, zodat de opbrengst zo hoog mogelijk is.

In 2010 is het (keten)programma Afpakken gestart. Dit programma richt zich op het (pro) actiever opsporen en traceren van crimineel vermogen. Het programma wordt de komende jaren uitgebouwd om de incassodoelstellingen voor de komende jaren te kunnen halen. Ook wil het OM met de betrokken ketenpartners (Belastingdienst, Autoriteit Financiële Markten, Nederlandse Bank, Bureau Financieel Toezicht) een betere informatiepositie opbouwen over de aard en omvang van criminele geldstromen. Er wordt gewerkt aan de totstandkoming van een cv-infobox, de crimineel- vermogeninfobox.

... internationalisering...

De internationalisering van de criminaliteit maakt het noodzakelijk dat OM en politie investeren in internationale samenwerking en in instrumenten om grensoverschrijdende criminaliteit te bestrijden. Dit vraagt van OM en politie specialistische kennis op het

terrein van Europese regelgeving, maar ook van buitenlandse rechtsstelsels en culturele verschillen. Wat is er in de periode 2007-2010 bereikt?

Europese regelgeving is rechtstreeks van invloed op de nationale strafrechtspraktijk. Het OM stelt zich in het proces van totstandkoming en bij de implementatie ervan positief-kritisch op. Sommige kaderbesluiten, zoals de geautomatiseerde uitwisseling van DNA-profielen, zijn een duidelijke stap voorwaarts, andere besluiten verdienen een kritischer blik. Vooral omdat het uitgangspunt van wederzijdse erkenning ertoe leidt dat buitenlandse rechtshulpverzoeken dwingend moeten worden uitgevoerd binnen een bepaalde termijn. Dat geldt bijvoorbeeld voor het Europees onderzoeksbevel. Het opportuniteitsbeginsel en het prioriteren van eigen onderzoeken komen daardoor onder druk te staan. Dezelfde discussie speelt met de mogelijke introductie van het Europees OM.

De Internationale Rechtshulpcentra (IRC's) hebben de afgelopen jaren hun meerwaarde bewezen. Deze samenwerkingsverbanden van OM en politie vormen de schakel voor inkomende en uitgaande rechtshulpverzoeken. Helaas staat de uitvoering van rechtshulpverzoeken onder zware druk vanwege de handhavingstekorten in de opsporing. Nederland kan niet aan de vraag voldoen. De in Perspectief op 2010 geformuleerde doelstelling dat de IRC's zich houden op de inkomende en uitgaande rechtshulpverzoeken, deze distribueren en de snelheid en kwaliteit van de afhandeling bewaken, is dan ook niet bereikt. Ook wanneer snel opsporingscapaciteit ingezet moet worden, is er de nodige kritiek op Nederland. Het aantal inkomende rechtshulpverzoeken uit het buitenland blijft de laatste jaren stijgen. Tegelijkertijd neemt ook de complexiteit van de verzoeken toe. De verhouding tussen uitgaande en inkomende verzoeken is inmiddels één staat tot vier à vijf.

Toch zijn er ook positieve ontwikkelingen. De samenwerking met de grenslanden België en Duitsland is vergevorderd. In de grensregio's is de samenwerking inmiddels meer structureel van aard, zoals Perspectief op 2010 beoogde. Het inzicht is ontstaan dat vanuit een gedeeld belang meer draagvlak ontstaat voor het uitwisselen van informatie, het opstellen van gezamenlijke criminaliteitsbeeld-analyses en plannen van aanpak. In de regio Maastricht heeft dit bijvoorbeeld geleid tot het Euregionaal Beslisgremium Opsporingsonderzoeken, een forum dat bestaat uit een chef recherche van de politie en een lid van het OM van elk van de betrokken landen. Een ander belangrijk instrument zijn de Joint Investigation Teams, de JIT's. JIT-overeenkomsten maken snelle informatie-uitwisseling mogelijk tussen opsporingsteams van verschillende lidstaten. Ook mogen op elkaars grondgebied bepaalde opsporingshandelingen worden verricht. Bij de bestrijding van autodiefstal, mensenhandel, drugscriminaliteit en BTW-carrousels worden JIT's inmiddels vaak ingezet.

De conclusie is dat in de afgelopen jaren het belang van internationale samenwerking alleen maar is toegenomen. EU-regelgeving brengt verplichtingen met zich die omgezet moeten worden in nationale wetgeving. Het OM is hier in het algemeen positief-kritisch over. Helaas kunnen OM en politie niet voldoen aan de vele internationale rechtshulpverzoeken.

...discriminatie...

De afgelopen jaren heeft discriminatie nadrukkelijk de aandacht gehad van het OM. Integratie van minderheidsgroepen komt niet tot stand als zij worden gediscrimineerd. In alle politieregio's is in 2008 een Regionaal Discriminatie Overleg (RDO) ingericht, waar OM, politie en anti-discriminatiebureaus meldingen en aangiften van discriminatie behandelen. De discriminatie-officier van het regioparket is voorzitter van het overleg. Het Landelijk Expertisecentrum Discriminatie bij het parket Amsterdam ondersteunt de parketten bij de behandeling van complexe discriminatiezaken.

In 2010 is het functioneren van de RDO's onderzocht door de Politieacademie en het Parket-Generaal. Uit dit onderzoek blijkt dat de RDO's hebben geleid tot betere onderlinge communicatie en samenwerking tussen de partners. Dankzij de RDO's bestaat er ook meer zicht op de aard en omvang van discriminatie als maatschappelijk probleem. Sinds 2009 wordt jaarlijks een criminaliteitsbeeld Discriminatie opgesteld.

Knelpunt is echter dat niet alle misdrijven herkend worden als discriminatiezaak. De specifieke discriminatiedelicten uit het Wetboek van Strafrecht vormen immers maar een deel van de omvang van het maatschappelijk probleem, terwijl ook andere misdrijven worden gepleegd met een discriminatoir motief. De echte aard en omvang komt hierdoor onvoldoende boven tafel. Verbeterde registratie, bij de politie in Basisvoorziening Handhaving (BVH) en bij het OM in GPS, dient hier in de toekomst verandering in te brengen.

Per 1 mei jl. is de strafeis voor ingrijpende feiten met een discriminatoir karakter op verzoek van de minister van Veiligheid en Justitie met 100 procent omhoog gegaan. Een dubbel zo zware eis dus. In deze zaken zal het OM de verdachte ook altijd dagvaarden. Het gaat dan om ernstige gewelds zaken of een ernstige inbreuk op de persoonlijke integriteit. Dat kan ook geestelijke schade zijn. Ook bij de aanpak van discriminatie is het inzicht gegroeid dat het inzetten van het strafrecht alleen niet effectief is. Dit geldt bijvoorbeeld wanneer de toegang tot de arbeidsmarkt wordt belemmerd. Bij dit type zaken zijn andere juridische mogelijkheden effectiever dan het strafrecht, zoals het inschakelen van de Commissie Gelijke Behandeling (en daarna eventueel de civiele rechter). Juist door de samenwerking met gemeenten en andere partners worden de beste resultaten bereikt.

De conclusie is dat het OM sinds Perspectief op 2010 een grote inzet heeft gepleegd om discriminatiezaken voor de rechter te brengen. De regioparketten hebben daarbij een voortrekkersrol vervuld. De werkelijke aard en omvang van misdrijven met een discriminatoir aspect kan nog niet worden vastgesteld, maar daar komt verandering in. In elk geval het OM kan deze strafzaken in de toekomst registreren in het eigen bedrijfsprocessensysteem. De komende jaren zal het casusoverleg binnen de RDO's worden voortgezet en zal naast de strafrechtelijke aanpak vooral ook een preventieve aanpak ontwikkeld moeten worden, waarbij het voortouw bij het bestuur ligt.

Ter illustratie. In Amsterdam is in 2010 ervaring gedaan met themazittingen waarop discriminatiezaken werden behandeld.

3.3 Nieuwe prioriteiten na Perspectief op 2010

Het OM heeft de ambitie in verbinding te staan met de samenleving en adequaat in te spelen op maatschappelijke ontwikkelingen. Een aantal relatief nieuwe prioriteiten kan daarom niet onbesproken blijven.

...kinderporno...

De bestrijding van kinderporno kwam hoog op de agenda te staan toen in 2008 bleek dat er grote voorraden kinderporno zaken bij de politie lagen, voornamelijk meldingen van bezit van kinderporno. De opsporingspraktijk is inmiddels geen kwestie meer van schokkende beelden bekijken, de omvang daarvan vaststellen en de bezitter als verdachte aanleveren, maar vraagt veel meer van politie en OM.

Als gevolg van de maatschappelijke en politieke discussie is eind 2008 een landelijk coördinerend officier kinderporno aangesteld en per 1 januari 2009 is het Landelijk

Expertisecentrum Kinderporno opgericht. Het expertisecentrum, ondergebracht bij het parket Rotterdam, heeft een uitgebreid takenpakket, waaronder het aansturen en coördineren van internationale en/of grootschalige kinderporno-onderzoeken. Daarnaast ontwikkelt het landelijk beleid voor de opsporing en vervolging en informeert en adviseert het collega's bij OM en politie. In de afgelopen jaren heeft het expertisecentrum bijgedragen aan de totstandkoming van jurisprudentie gericht op virtuele kinderporno, de aanscherping van de grenzen van strafbare kinderporno, de toepassing van de niet in duur beperkte TBS-maatregel en de mogelijkheden van een proeftijd langer dan twee jaar (tot maximaal tien jaar).²²

Samen met de politie heeft het OM met name de afgelopen twee jaar de mogelijkheden verkend om met inzet van een beperkt deel van de schaarse opsporingscapaciteit in meer zaken een zinvolle, op maat gesneden interventie te plegen. Niet alleen door bewuste keuzes in de opsporingsonderzoeken, maar ook door te innoveren in de manier van opsporen. Geprobeerd wordt om het groeiende aantal zaken zo efficiënt mogelijk te onderzoeken. In de proeftuin Zambezi is bijvoorbeeld door de Rotterdamse politie en het Nederlands Forensisch Instituut (NFI) gewerkt aan technologieën die het onderzoeken van grote hoeveelheden in beslag genomen materiaal versnellen en vergemakkelijken. Ook de ontwikkeling van een nieuwe landelijke database voor kinderpornografisch materiaal zal op termijn bijdragen aan een efficiënter opsporingsproces.

Ook is gewerkt aan een nieuwe Aanwijzing Kinderpornografie, die op 1 januari 2011 in werking is getreden. Hierin staan de slachtoffergerichte aanpak en de grenzen van strafbare kinderporno centraal. Het onderscheid tussen jonge kinderen en pubers is vervallen. De impact van het misbruik is op alle leeftijden groot. Het aantal zaken waarbij pubers zijn betrokken groeit, ook door de introductie van webcams en mobiele telefoons. De nadruk is verschoven van de vervolging van het bezit van kinderporno naar het bestrijden van seksueel kindermisbruik. De Amsterdamse zedenzaak, die aan het rollen werd gebracht door de identificatie van één van de slachtoffertjes, is daarvan het sprekende voorbeeld.

Ondanks deze ontwikkelingen en de volle inzet van de voor kinderporno beschikbare opsporingscapaciteit, is het niet mogelijk gebleken de voorraad kinderpornozaken structureel te verminderen. Dit heeft bij OM en politie tot het besef geleid dat herziening van de aanpak aan de orde is. Hierover wordt momenteel nagedacht, mede in het licht van het nationale politiebestedel.

Wat betreft de cijfers zien we het volgende. Het aantal kinderpornozaken dat instroomt bij het OM was in 2007 lager dan in het voorgaande jaar. Sinds 2009 is de aanpak geïntensiveerd, wat zich vertaalt in een groter aantal verdachten dat aan het OM wordt aangeboden. Per saldo was de instroom in 2010 17 procent hoger dan in 2006. De uitstroom is in dezelfde periode met 19 procent gegroeid. Kinderpornozaken worden gemiddeld in vier van de vijf gevallen (79 procent) aan de rechter voorgelegd. Het hoge aandeel dagvaardingen weerspiegelt het belang dat het OM hecht aan een stringente aanpak. In verreweg de meeste gevallen (gemiddeld 86 procent), wordt de verdachte veroordeeld en wordt een straf opgelegd.

²² Deze onderwerpen zijn bijvoorbeeld aan de orde gekomen in de Slidrechtse kinderpornozaak, waarin de verdachte voor het bezit van miljoenen kinderpornografische bestanden werd veroordeeld tot drie jaar gevangenisstraf en TBS met dwangverpleging.

Kinderporno: instroom en afdoening

	2006	2007	2008	2009	2010
Instroom OM	410	380	390	450	480
Uitstroom OM	430	370	380	420	510
Dagvaardingen	330	300	300	330	400
Veroordelingen	340	250	270	240	320

De conclusie is dat bij de opsporing en vervolging een omschakeling nodig van een reactieve aanpak van bezit van kinderporno naar een actieve aanpak van onderliggend seksueel misbruik. De bescherming van slachtoffers is hoofdzakelijk. Dit kost veel opsporingscapaciteit en het gebruik van moderne technologie. Daarnaast is een brede maatschappelijke onderkenning van risicofactoren en risicovolle situaties onmisbaar, om slachtofferschap van kinderen structureel te helpen voorkomen.

Ter illustratie. De opkomst van de informatie- en communicatietechnologie heeft de kinderpornomarkt sterk veranderd. Kinderporno wordt binnen enkele seconden over de hele wereld verspreid en versleuteld opgeborgen door mensen die elkaar niet hoeven te kennen. Dat maakt het onderzoek zo complex en tijdrovend. Het Landelijk Expertisecentrum Kinderporno bij het parket Rotterdam zoekt naar nieuwe manieren om zoveel mogelijk zaken op te lossen. Het aantal kinderpornozaken is op jaarbasis opgelopen van ca. 800 naar ca. 1000 zaken. Daarvan stroomt inmiddels ongeveer de helft binnen bij het OM. Een verdachte die privé of professioneel te maken heeft met kinderen belandt in principe bovenop de stapel. Dan kan misbruik aan de orde zijn. Maar ook de lichtere vergrijpen moeten worden vervolgd. 'Niets doen is geen optie'. Onder deze naam is het expertisecentrum in 2010 een project gestart. Gezocht wordt naar andere strategieën voor de vervolging van bezit van kinderporno, zonder het opsporings- en strafrechtelijk traject volledig in werking te hoeven zetten. Zo is een geselecteerde groep verdachten in behandeling gegaan. Een aantal anderen heeft een gesprek met de politie gehad en een waarschuwingsbrief. Als er opnieuw informatie binnenkomt over hetzelfde IP-adres, wordt alsnog vervolging ingesteld. In 2011 wordt het initiatief geëvalueerd.

...overvallen...

Het aantal overvallen was in 2009 toegenomen tot 2898, het hoogste aantal in de recent achter ons liggende jaren. De neerwaartse trend die in Perspectief op 2010 nog werd geconstateerd, is helaas gekeerd. Er was dus alle reden om de bestrijding van overvallen tot prioriteit te benoemen. De maatschappelijke onrust was groot. Om effectieve maatregelen te bedenken is de Taskforce Overvallen opgericht. In de Taskforce werken bestuur, OM, politie en bedrijfsleven nauw samen. De doelstelling van de minister van Veiligheid en Justitie is het aantal overvallen terug te brengen naar 1900 in 2014. Ook zullen meer overvallers opgespoord, vervolgd en berecht moeten worden.²³ De Task Force Overvallen heeft hiervoor concrete doelstellingen geformuleerd. De aanpak bevat zowel preventieve als repressieve maatregelen. In de politieregio's wordt steeds meer gewerkt met vaste overvallenteams.

Alle regioparketten hebben inmiddels een overvallenofficier en een regiegroep overvallen. Kennis en expertise worden gebundeld en de opsporing gecoördineerd. Ook in de regio vindt publiek-private samenwerking plaats. In Breda is de aanpak van overvallers in het veiligheidshuis opgezet. Verdachten van overvallen ondergaan een aparte intakeprocedure, krijgen een planmatige vervolgaanpak en er wordt nazorg geregeld. Dit gebeurt in

²³ Overvallen in Nederland, Cyrille Fijnaut e.a., 2010

samenwerking met de reclassering en de gemeente. Vanuit de driehoeken zijn 'bekende' (ex)overvallers preventief benaderd en is hen te kennen gegeven dat zij de gezamenlijke belangstelling genieten van OM, politie en bestuur. Ook heeft het parket Breda bijeenkomsten voor mogelijke slachtoffers verzorgd, zoals winkeliers. Een knelpunt is wel dat de huidige geïntensiverde aandacht van politie en OM ten koste kan gaan van andere prioriteiten. Ook valt nog veel te leren van de effecten van de intensieve aanpak op het verschijnsel overvallen. Zien we landelijk een daling in het aantal overvallen, of verschilt dit per regio. En hoe kunnen we grip krijgen op dit fenomeen.

De intensivering van de aanpak zien we terug in de cijfers. In 2010 zijn elf procent minder overvallen gepleegd dan in het jaar daarvoor. Aangezien het ophelderingspercentage gelijk is gebleven, zijn er in 2010 minder verdachten bij het OM aangeleverd dan in 2009. Het aantal is wel hoger dan 2008 en voorgaande jaren. Een overvalzaak wordt door het OM gewoonlijk voorgelegd aan de rechter (87 procent). In verreweg de meeste gevallen (86 procent) leidt dit tot een veroordeling. Bijna altijd (97 procent) wordt een onvoorwaardelijke gevangenisstraf opgelegd. In 2010 is een nieuwe strafvorderingsrichtlijn opgesteld, waardoor de strafeis voor meerderjarigen met gemiddeld een jaar omhoog gaat.

Overvallen: instroom en afdoening

	2006	2007	2008	2009	2010
Instroom OM	1030	1150	1080	1420	1260
Uitstroom OM	1090	1070	1060	1340	1380
Dagvaardingen	940	940	940	1140	1210
Veroordelingen	910	790	810	950	960

De conclusie is dat het aantal verdachten van overvallen dat instroomt bij het OM in 2010 lager is dan in 2009, maar nog steeds hoger dan in 2008 en voorgaande jaren. Het OM werkt er hard aan om samen met de politie, bestuur en private partners het aantal overvallen terug te brengen naar 1900 in 2014. De vervolging en berechting van opgehelderde overvallen is succesvol: het dagvaardingspercentage is hoog (87 procent), het aantal veroordelingen ook (86 procent) en vrijwel altijd wordt een onvoorwaardelijke gevangenisstraf opgelegd (97%).

Een voorbeeld van een succesvolle aanpak is zichtbaar in de politieregio Noord-Holland-Noord. Het aantal overvallen is in 2010 met 45 procent gedaald ten opzichte van 2009. Dit zijn hoopvolle resultaten afgezet tegen de landelijke daling van elf procent. In 2008 ging het om 57 overvallen, in 2009 verdubbelde dat aantal tot 114 en in 2010 was het aantal weer teruggebracht tot 63. Hoe is dit resultaat bereikt? Uit een analyse van de overvallen in 2009 bleek dat bijna 72 procent van de aangehouden verdachten jonger was dan 21 jaar. In een derde van de gevallen was een woning het doelwit. De overvallen vonden vooral 's avonds plaats. Begin 2010 besloten OM en politie een gespecialiseerd overvallenteam in te stellen (zo'n vijftien man), met ondersteuning, zoals een informatie-analist. Kern van de justitiële aanpak is dat grondiger onderzoek kan worden gedaan, door analyses van (potentiële) dadergroepen, objecten, diepgaande verhoren, het leggen van verbanden en inzet van technische hulpmiddelen (camera's en telefoontaps). Daardoor steeg het ophelderingspercentage en werden er meer overvallen opgelost. Nog belangrijker is het dat de verhoogde pakkans afschrikt. En dat heeft dus resultaat gehad. Verder wordt veel gedaan aan preventie en aandacht voor slachtoffers, in samenwerking met gemeenten en detailhandel.

...geweld tegen werknemers met een publieke taak...

Geweld tegen ambtenaren en hulpverleners is een maatschappelijk vraagstuk dat na het verschijnen van Perspectief op 2010 hoog op de maatschappelijke agenda kwam te staan. Werknemers met een publieke taak moeten hun werk onbelemmerd kunnen uitoefenen. Geweld tegen deze werknemers wordt dan ook niet getolereerd. Het OM zet in op een brede benadering. Elementen daarvan zijn het gebruik van (super)snelrecht of themazittingen, externe afstemming met de ketenpartners, interne afstemming op het parket bij de voorbereiding en afhandeling van de strafzaak, hogere strafeisen en aandacht voor slachtoffers. Toepassing van (super)snelrecht vindt onder meer plaats bij bijzondere evenementen zoals de jaarwisseling en Koninginnedag. Dit is vooral bedoeld voor de minder ernstige en gemakkelijk bewijsbare delicten.

Het OM doet ook mee aan de Taskforce Geweld tegen werknemers in het openbaar vervoer. Daarnaast zijn de afgelopen jaren samen met vertegenwoordigers van de politie, betrokken ministeries en het programma Veilige Publieke Taak, landelijke afspraken gemaakt over de opsporing en vervolging van geweldszaken tegen werknemers met een publieke taak. Het doel van de afspraken is een eenduidige, effectieve en zo snel mogelijke afhandeling van agressie en geweld tegen deze functionarissen door politie en OM. Op elk parket is een contactfunctionaris aangesteld. Vanwege de ernst en maatschappelijke impact van deze strafbare feiten eist het OM sinds enige jaren dubbel zo zware straffen. Sinds 31 december 2010 is de verhoging op verzoek van de minister van Veiligheid en Justitie zelfs 200 procent. De stijgende instroom van zaken laat zien dat er vaker aangifte wordt gedaan en dat politie en OM hoge prioriteit geven aan de zaken. Het dagvaardingspercentage is stabiel op 78 procent. De rechter veroordeelt de verdachte de laatste jaren in vier van de vijf gevallen (79 procent).

Geweld tegen publieke dienstverleners: instroom en afdoening

	2007	2008	2009	2010
Instroom OM	8.340	8.490	8.450	8.820
Uitstroom OM	7.460	8.380	8.480	8.370
Dagvaardingen	6.070	6.590	6.630	6.520
Veroordelingen	3.080	5.000	5.360	5.290

Geweld tegen werknemers met een publieke taak is niet acceptabel en wordt niet getolereerd. Door gezamenlijke inspanningen van OM, politie en partners uit bestuur en bedrijfsleven, met als sluitstuk een sterk verhoogde strafeis, leidt dit er inmiddels toe dat de norm dat dit gedrag in hoge mate strafwaardig is, is herbevestigd. Voor de komende jaren verdient het aanbeveling dat de mogelijkheden van werknemers om via hun werkgevers anoniem aangifte te doen verder worden verkend.

4.1 Selectiviteit

Het OM probeert samen met zijn partners in het veiligheidsnetwerk te sturen op een selectieve inzet van het strafrecht: doen we de 'goede zaken'? Op strategisch niveau gebeurt dat in de driehoeken van bestuur, OM en politie. Op tactisch niveau wordt vervolgens de inzet van de beschikbare opsporingscapaciteit bepaald. Ernstige misdrijven, met een grote impact op het slachtoffer, hebben voorrang. Maar ook daar moeten soms pijnlijke keuzes worden gemaakt. Bij de bestrijding van georganiseerde misdaad is de capaciteitsinzet een keuze die vrijwel per definitie vooraf bepaald wordt. Door informatie te delen (criminaliteitsbeeldanalyses) en te 'wegen en sturen'. In het ordeningsrecht kan het betekenen dat het OM het strafrecht tijdelijk inzet om corrigerend op te treden en grenzen aan te geven, en vervolgens weer de ruimte laat aan zelfregulering. Het doel daarvan is het stimuleren van de naleving van de regels door de sector of branche. Samenwerking betekent ook dat het OM zich laat beïnvloeden door de prioriteiten van partners, waarbij het OM gevraagd kan worden om het strafrecht in te zetten als sluitstuk van de handhaving. Denk aan de bestrijding van belastingfraude, verzekeringsfraude of fraude met elektronisch betaalverkeer.

Samengevat probeert het OM om samen met politie, bestuur en andere partners maatschappelijk verantwoorde keuzes te maken over de richting waarin de opsporing zich beweegt. Concrete doelstellingen, zoals de ambitie om het ophelderingspercentage voor overvallen te verhogen, kunnen daarbij fungeren als breekijzer. Deze sturing is niet zonder effect en dat is positief. Dat is de afgelopen jaren bijvoorbeeld gebleken uit de resultaten die met de persoonsgebonden benadering van veelplegers zijn geboekt. Of met de programmatische aanpak in de intensiveringsprogramma's. Wel moet worden bedacht dat intensivering kan leiden tot (grotere) schaarste elders.

4.2 Behandeling van strafzaken

...differentiatie...

Een selectieve inzet van het strafrecht betekent ook dat de capaciteit van het OM zelf selectief moet worden ingezet. Het onderscheid in typen zaken, met op maat gesneden werkprocessen, afhankelijk van de juridische complexiteit en de maatschappelijke context, vormde de basis voor Het OM Verandert. Op deze organisatiewijziging wordt ingegaan in hoofdstuk 5.

...kwaliteit van de opsporing en vervolging bij complexe zaken...

Gerechtelijke dwalingen en andere ernstige fouten in strafzaken zijn in de eerste plaats schadelijk voor verdachten, slachtoffers en nabestaanden, en voor de maatschappij die

wil kunnen vertrouwen op de kwaliteit van de rechtspraak. Daarnaast kan het imago van het OM soms fors onder druk komen te staan. Ook in de afgelopen jaren hebben beeldbepalende zaken een grote impact gehad. De vrijspraak van Lucia de Berk is daarvan het meest in het oog springende voorbeeld geweest. In Perspectief op 2010 is al verwezen naar het Programma Versterking Opsporing en Vervolging, het verbeterprogramma dat tot doel had de juridische en technische kwaliteit van complexe strafrechtelijke onderzoeken op een hoger plan te tillen. Dit zijn doorgaans zaken waarin Teams Grootchalige Opsporing (TGO's) worden ingezet voor de opheldering van levensdelicten of ernstige gewelds- of zedendelicten. Het programma is in 2010 afgesloten en heeft geleid tot de invoering van structurele maatregelen bij OM en politie, zoals de protocollering van het rechercheonderzoek (onderzoeksjournaals), de aanstelling van kwaliteitsofficieren, dubbele zaaksbezetting en de organisatie van tegenspraak, waarmee tunnelvisie in de aansturing van het opsporingsonderzoek moet worden voorkomen. In de toekomst worden ook andere beroepsgroepen, zoals advocaten en rechtspsychologen, bij de tegenspraak betrokken.

In 2010 is het OM bovendien gestart met het programma Permanent Professioneel. Kritische reflectie, feedback en evaluatie in lopende onderzoeken en strafzaken vinden plaats tussen officieren van justitie en advocaten-generaal onderling. Daarvoor zijn regionale reflectiekamers ingericht en sinds 2011 is er een landelijke reflectiekamer. De kwaliteit in appenzaken was de afgelopen periode een belangrijk thema. Het rapport van de commissie-Steenhuis naar aanleiding van de zaak Saban B., de in eerste aanleg veroordeelde mensenhandelaar die tijdens de schorsing van de voorlopige hechtenis ontvluchtte naar Turkije, heeft geleid tot de versterking van de samenwerking tussen officieren van justitie en advocaten-generaal in gevoelige strafzaken.

Perspectief op 2010 heeft geen aandacht besteed aan ontwikkelingen op het terrein van DNA en forensische opsporing. Met de inwerkingtreding in 2005 van de Wet DNA-onderzoek bij veroordeelden heeft DNA een steeds grotere rol gekregen bij het oplossen van misdrijven. Om van deze ontwikkeling optimaal gebruik te kunnen maken heeft het OM de afgelopen jaren fors geïnvesteerd in de verbetering van de uitvoering van de bij wet opgedragen DNA-taken. Zo heeft het OM de parketten versterkt met DNA-bureaus, is er geïnvesteerd in opleidingen, zijn nieuwe procesbeschrijvingen opgesteld en is op basis hiervan GPS aangepast en inmiddels geïmplementeerd. Door de snelle technologische ontwikkelingen en nieuwe mogelijkheden in de wetgeving, waaronder de in 2012 beoogde invoering van de Wet DNA-verwantschapsonderzoek, zal de waarde van DNA-onderzoek en forensisch onderzoek in opsporingsonderzoeken en in strafzaken steeds verder toenemen.

...persoonsgebonden aanpak...

Een persoonsgebonden aanpak is van belang om het strafrecht zo effectief mogelijk in te kunnen zetten. Screening van een verdachte in een zo vroeg mogelijk stadium maakt een inschatting mogelijk van het recidiverisico. De inzet moet vervolgens het grootst zijn bij daders met een hoog recidiverisico, en het laagst bij degenen die dit niet nodig hebben. Selectie en differentiatie, en bewezen effectieve gedragsinterventies, waren daarmee de uitgangspunten van Perspectief op 2010.

De afgelopen jaren is hiermee veel vooruitgang geboekt. Al lang voorgenomen beleid is in uitvoering gebracht. Niet alleen bij doelgroepen waarbij dat toch al gebeurde (veelplegers, jeugd, huiselijk-geweldplegers), maar over de volle breedte van het strafproces.

De reclassering heeft na vele jaren van voorbereiding twee risicotaxatie-instrumenten ingevoerd, de quick scan en de RISc, en erkende gedragsinterventies voor meerderjarigen ontwikkeld. De quick scan is een korte screening, de RISc is een uitgebreider onderzoek

naar de recidivekans, de criminogene factoren die daaraan ten grondslag liggen en de mate van ontvankelijkheid voor gedragsinterventies. De risicotaxatie-instrumenten zijn wetenschappelijk onderbouwd en onder meer in het Verenigd Koninkrijk al langer in gebruik. Een kort reclasseringsadvies wordt onderbouwd met een quick scan en een uitgebreid reclasseringsadvies met een RISc-rapportage. De adviezen zijn hierdoor kwalitatief verbeterd. Er is wel spanning tussen vraag en aanbod. Adviezen kunnen niet altijd - op tijd voor de zitting - geleverd worden. Daarmee kan een spanning ontstaan tussen snelheid en zorgvuldigheid.

Ook aan mondelinge adviezen, die gegeven worden in de eerste uren na aanhouding van verdachten, bestaat in toenemende mate behoefte. Niet alleen bij de traditionele vroeghulp (inverzekeringstelling) is dat nu al het geval, maar ook bij het programma ZSM²⁴ is dit een onmisbaar element in het ketenproces. Dat zal waarschijnlijk ook het geval zijn als vanaf 2012 de strafbeschikking wordt ingevoerd waarbij het OM een taakstraf kan opleggen.

Relatief nieuw is de ruimere toepassing van bijzondere voorwaarden voor daders bij wie gedragsbeïnvloeding, vaak in combinatie met reclasseringstoezicht, zinvol is. De RISc kan daar een uitspraak over doen. Bijzondere voorwaarden worden toegepast bij de schorsing van de voorlopige hechtenis, bij een (deels) voorwaardelijke gevangenisstraf of bij voorwaardelijk sepot. In de toekomst komt daar de strafbeschikking met gedragsvoorwaarde bij, waarbij het OM de bijzondere voorwaarden bepaalt. Ook kan het OM bijzondere voorwaarden opleggen bij de voorwaardelijke invrijheidstelling. Een van de doelen van de ruimere toepassing is het terugdringen van de korte vrijheidsstraf. Wetenschappelijke inzichten laten zien dat voorwaarden gericht op gedragsverandering met een vrijheidsstraf als stok achter de deur helpen recidive te voorkomen. Bijzondere voorwaarden gekoppeld aan kwalitatief verbeterd reclasseringstoezicht en de mogelijkheid om de veroordeelde meteen aan te houden bij overtreding van de voorwaarden, maken de voorwaardelijke veroordeling bovendien punitiever en effectiever dan voorheen. De wet wordt op deze punten aangepast. Het wetsvoorstel is inmiddels door de Tweede Kamer aanvaard. Het OM heeft in 2009 en 2010 veel gedaan aan de voorbereiding van de implementatie van het wetsvoorstel. Er is een striktere werkwijze ontwikkeld bij het toezicht op de naleving van voorwaardelijke sancties, samen met de politie, de reclassering en het CJIB. Dit heeft tot aanpassingen van de werkprocessen geleid bij alle ketenpartners. Ook de ondersteunende automatisering wordt nog aangepast.

Als een advies nodig is over de persoonlijkheid van de verdachte kan het OM (of de rechter) een gedragskundigenrapportage aanvragen. Maar in welke gevallen is zo'n advies op zijn plaats? Door het Nederlands Instituut voor Forensische Psychiatrie en Psychologie (NIFP) is een wetenschappelijk onderbouwde 'beslisboom' ontwikkeld waarmee het aanvragen van gedragskundigenrapportages wordt ondersteund. Aan de hand van een aantal vragen over de aard van het misdrijf en de persoon van de verdachte, wordt bepaald of er indicaties zijn voor het aanvragen van een gedragskundigenrapportage en zo ja, welk soort rapportage. Dit leidt tot een doelmatiger gebruik van pro justitia-rapportages, zowel bij meerderjarige als minderjarige verdachten. Het gaat nu nog om een afzonderlijke applicatie die via een omweg moet worden 'aangeklikt', maar de applicatie gaat onderdeel uitmaken van GPS.

Veel meer aandacht is er ook voor het opleggen van forensische zorg aan verdachten en veroordeelden met psychiatrische problematiek, verslavingsproblematiek, verstandelijke beperkingen of een combinatie daarvan. De zorg kan (door de rechter) als bijzondere voorwaarde worden opgelegd.

Ook bij de TBS met voorwaarden komt behandeling veel voor. Belangrijk is ook de ontwikkeling dat reclasseringstoezicht op TBS'ers met voorwaarden door de rechter meteen uitvoerbaar kan worden verklaard. De rechterlijke uitspraak hoeft dus niet

²⁴ Onder meer versnelde afdoening strafzaken

onherroepelijk te zijn om toch reclasseringstoezicht op te kunnen leggen. Dit kan na de inwerkingtreding van het wetsvoorstel voorwaardelijke sancties straks ook bij de 'gewone' voorwaardelijke veroordeling, en zowel bij meerderjarigen als bij minderjarigen.

Het onderzoek naar permanent toezicht op ex-zedendelinquenten, dat door de staatssecretaris is aangekondigd, past ook in deze ontwikkeling. Soms moet maatschappijbeveiliging het belangrijkste doel zijn.

...ondersteuning bij het bepalen van de strafeis...

Perspectief op 2010 geeft aan dat het rekwireerbeleid van het OM moet aansluiten op wat in de maatschappij leeft. In 2007 is de projectgroep Aanpassing Kader voor Strafvordering van start gegaan. De opdracht van deze projectgroep was het Kader voor Strafvordering en de bijbehorende richtlijnen te actualiseren. Binnen het project is geprobeerd de maatschappelijke acceptatie van het rekwireerbeleid te meten. Ook is bekeken op welke manier de uitkomst van burgerraadplegingen in beleidswijzigingen vertaald kan worden. De projectgroep heeft in haar eindrapport in 2008 verbetervoorstellen gedaan. Hieruit is de Landelijke Commissie Strafvorderingsrichtlijnen voortgekomen. Deze commissie, bestaande uit officieren van justitie, advocaten-generaal en parketsecretarissen, is in 2009 ingesteld. Haar taak is het College van procureurs-generaal gevraagd en ongevraagd te adviseren over het strafvorderingsbeleid. Het kan gaan om het actualiseren van bestaande richtlijnen, maar ook om het maken van nieuwe strafvorderingsrichtlijnen, bijvoorbeeld op het gebied van midden - of zware criminaliteit. De commissie consulteert burgers en het maatschappelijk middenveld door het organiseren van burgerfora en internetenquêtes. De resultaten van de raadplegingen, en de consultatie van de eigen achterban, betreft de commissie bij de totstandkoming van haar adviezen. In 2010 zijn op vier plaatsen in het land de eerste burgerfora gehouden en is de eerste enquête van het maatschappelijk middenveld online geweest. De burgers is gevraagd naar hun mening over recidive en openlijk geweld. Knelpunt is wel dat 'het maatschappelijk middenveld' niet goed was te operationaliseren. De resultaten zijn betrokken in het eerste advies van de commissie aan het College. Inmiddels zijn de adviezen overgenomen en zijn ze na instemming van de minister van Veiligheid en Justitie in diverse richtlijnen per 1 januari 2011 doorgevoerd. Een ander resultaat is de nieuwe richtlijn voor overvallen op woningen en bedrijven.

...tenuitvoerlegging...

Een zo volledig mogelijke en zo snel mogelijke tenuitvoerlegging van opgelegde sancties is noodzakelijk voor een geloofwaardige strafrechtshandhaving. Daar is het hele proces van opsporing, vervolging en strafoplegging immers om begonnen. De maatschappelijke kosten die worden geïnvesteerd in de eerdere schakels van de strafrechtssketen zijn zonder effect als de tenuitvoerlegging van de opgelegde sanctie uitblijft.

In Perspectief op 2010 werd geconstateerd dat het uitgangspunt van volledige en snelle tenuitvoerlegging in de praktijk niet altijd wordt gerealiseerd. Daarbij kan allereerst worden gewezen op de verantwoordelijkheid van het OM zelf om de kwaliteit en efficiëntie van zijn taken te vergroten, zoals het proces en de snelheid van onherroepelijk maken van rechterlijke uitspraken.

Uit de cijfers van de afgelopen jaren blijkt dat het OM de eigen prestatienormen voor het onherroepelijk maken van rechterlijke uitspraken niet realiseert. De prestaties van de parketten zijn verschillend, maar geen van de regioparketten realiseert de primaire norm dat 95% van de vonnissen in rechtbankzaken binnen drie maanden onherroepelijk moet zijn (appellen uiteraard niet meegerekend). Het OM heeft dus nog onvoldoende grip op deze prestaties. Daardoor start de tenuitvoerlegging van rechterlijke uitspraken niet snel genoeg.

De sturing op de politieprestaties is een ander belangrijk knelpunt. Het ontwikkelen van duidelijke en goed meetbare prestatienormen is nog in ontwikkeling. Ook op dit deel van het proces bestaat nog onvoldoende grip. Het nationale politiebesteding brengt hierin mogelijk verbetering. Dit is een gezamenlijke verantwoordelijkheid van OM, politie en de minister.

De conclusie is dat er in de komende jaren nog het nodige moet gebeuren. In het programma ZSM wordt daarom bewust gekeken naar de combinatie van een snelle beslissing (binnen zes uur), een effectieve sanctie én waar mogelijk aansluitende tenuitvoerlegging daarvan. Het gaat dan om het direct betalen van een boete of schadevergoeding (pinnen), instemmen met een taakstraf opgelegd door het OM, of behandeling van de strafzaak op een (super)snelrechtzitting.

In Perspectief op 2010 werden drie maatregelen aangekondigd waarmee de kwaliteit van de uitvoering moest worden verbeterd. De uitvoering van de administratieve taken op de eerstelijnsparquetten zou worden gebundeld, om versnippering van expertise tegen te gaan. Dit is gerealiseerd als onderdeel van Het OM Verandert. Inmiddels voldoen de meeste parketten hieraan. Op centraal niveau is verbeterde gegevensuitwisseling tussen OM en CJIB noodzakelijk, om zicht te kunnen hebben op alle ten uitvoer te leggen sancties en daarmee op de voortgang van het proces. Bij het CJIB zou een centrale database worden gebouwd. Als gevolg van de voorrang die aan de invoering van de OM-afdoening moest worden gegeven, is de bouw hiervan uitgesteld. In 2011 is alsnog met de bouw gestart. Ook het onderzoek naar verdere centralisatie van administratieve taken, bijvoorbeeld bij het CJIB, is nog niet afgerond. Het OM heeft deze verkenning uitgesteld in verband met de druk op de organisatie, die met Het OM Verandert en de invoering van GPS toch al erg groot was. Het onderzoek is eind 2010 weer opgestart en maakt deel uit van een bredere verkenning van de verantwoordelijkheidsverdeling tussen OM en minister voor de tenuitvoerlegging. Het ministerie van Veiligheid en Justitie heeft opdracht gegeven voor het onderzoek.

...slachtoffers...

In 2008 heeft het OM een visie vastgesteld voor het slachtofferbeleid. Kern van deze visie is dat het slachtoffer hoofdzaak is geworden voor het OM. Niet alleen de verdachte is dus hoofdzaak, maar nu ook het slachtoffer.

De vernieuwde visie op het slachtofferbeleid betekent ook een vernieuwde organisatie van het contact tussen het OM en het slachtoffer. Ieder arrondissement krijgt een centraal slachtofferloket. De eerdere ervaringen hiermee in Den Haag, Utrecht, Amsterdam, Rotterdam, Breda en Maastricht zijn zo goed bevallen, dat de werkwijze landelijk wordt ingevoerd. In het slachtofferloket werken OM, politie en Slachtofferhulp Nederland op een centrale locatie samen. Primair is de taak ervoor te zorgen dat het slachtoffer zich tot één punt kan wenden van waaruit het alle informatie kan krijgen, de schaderegeling en het schadeverhaal worden uitgevoerd, en begeleiding bij de slachtofferverklaring en het spreekrecht tijdens de zitting wordt geboden. Daarnaast is ervaring opgedaan met gedifferentieerde dienstverlening aan slachtoffers en nabestaanden. Twee groepen kunnen worden onderscheiden: slachtoffers voor wie een basisdienstverlening volstaat en een kleine groep overige slachtoffers en nabestaanden, die daarnaast aanvullende dienstverlening wordt aangeboden. Bij de basisdienstverlening gaat het in de eerste plaats om het verstrekken van duidelijke en begrijpelijke informatie. Met behulp van burgerpanels zijn de brieven die het OM naar slachtoffers stuurt opnieuw bekeken en aangepast. Het OM ondersteunt het slachtoffer ook bij het indienen van zijn schadeclaim. Bij de aanvullende dienstverlening gaat het om intensieve begeleiding van een kleine groep slachtoffers of nabestaanden

Op 1 januari 2011 is de Wet Versterking Positie Slachtoffers in werking getreden. De wet geeft het slachtoffer meer rechten, onder meer op het gebied van inzage

in processtukken, het recht op bijstand van een raadsman of tolk, en informatieverstrekking over de invrijheidstelling van verdachten en veroordeelden van ernstiger delicten (de spreekwaardige delicten). Ook schiet de overheid de door de rechter opgelegde schadevergoeding voor als de veroordeelde niet tijdig betaalt.

De opdracht voor het OM is om de komende jaren te laten zien dat het ook echt prioriteit geeft aan slachtoffers. Dat geldt in alle fasen van het strafproces. Dit betekent een cultuuromslag bij leidinggevend en medewerkers. Ook de randvoorwaarden (organisatie, personeel, financiën) moeten worden gegarandeerd.

...Het OM Verandert...

Eind 2003 is het OM begonnen met het programma 'Het OM verandert' als antwoord op de noodzaak tot volumevergroting, specialisatie en meer efficiency. Met het programma wilde het OM ook een aantal knelpunten in de eigen organisatie oplossen, waaronder de kwetsbaarheid van kleine parketten. Bij de organisatieontwikkeling speelde de één-concerngedachte een grote rol. Vanaf 2009 is het OM georganiseerd in elf regio's. Specialistische kennis is op regionaal niveau georganiseerd en de werkprocessen voor intake, zaaksvoorbereiding en administratie zijn veel uniformer geworden. Het Functioneel Parket, het Landelijk Parket en het Bureau Ontnemingswetgeving OM (BOOM) groeiden uit tot gespecialiseerde landelijke onderdelen. Ook de ontwikkeling van de tweede lijn naar één Landelijke Ressortelijke Organisatie past in de één-concerngedachte. De oprichting van de Centrale Verwerking OM (CVOM) in 2005 heeft tot doel om grote hoeveelheden standaardzaken doelmatig en volgens een vaste kwaliteitsnorm af te doen. De CVOM verwerkt inmiddels de Mulderberoepen (het beroep op de officier van justitie bij een boete opgelegd voor een verkeersovertreding), de zaakstromen dronken rijden en onverzekerd rijden, en de verzetten tegen de bestuurlijke strafbeschikking en de politiestrafbeschikking. Om de efficiency en kwaliteit van de bedrijfsvoering van het OM te verbeteren is eind 2006 de Dienstverleningsorganisatie OM ingericht als shared service organisatie. In de ontwikkeling van de dienstverlening van de DVOM zijn de afgelopen jaren miljoenen euro's aan efficiencywinst geboekt, die ten gunste komen van het OM als geheel. De fase van opbouw is in 2010 afgesloten en de DVOM zal zich de komende jaren verder ontwikkelen tot professioneel partner in de bedrijfsvoering.

...GPS...

Om de ambities uit Het OM Verandert waar te kunnen maken, heeft het OM de afgelopen periode veel tijd en middelen geïnvesteerd in vernieuwing van de automatisering. De implementatie van het nieuwe bedrijfsprocessensysteem GPS is nu voor standaardzaken zo goed als afgerond. GPS heeft veel beslag gelegd op de medewerkers van het OM en doet dat nog steeds. Dit heeft zijn weerslag op de in- en uitstroomcijfers, al is dat effect naar verwachting tijdelijk van aard. Als GPS volledig is geïmplementeerd zal het systeem bijdragen aan de kwaliteit van het verwerken van strafzaken en het verminderen van de kans op fouten. Het zoekraken van dossiers is dan bijvoorbeeld niet meer mogelijk. Ook biedt GPS veel technische mogelijkheden, zoals het werken met digitale handtekeningen.

...Kosten...

De afgelopen jaren heeft het OM hard gewerkt aan een verdere verbetering van de prestaties. Deels zijn die prestaties te vatten in termen van het aantal producten dat het OM levert. Deels echter niet. Een groot deel van de ambities van het OM in Perspectief op 2010 is gericht op kwaliteitsverbeteringen, waarbij het OM streeft naar het bereiken van een duurzaam maatschappelijk effect. En dat kost geld. Het versterken van de

samenwerking, de maatschappelijke oriëntatie en het verstevigen van de informatiepositie zijn belangrijke kwaliteitsimpulsen die zich niet laten vertalen in extra productie. Het maatschappelijk rendement van de extra ter beschikking gestelde gelden volgt dan ook niet uit extra productie, maar uit de gerealiseerde kwaliteitsverbeteringen. Besloten is om de omslag te maken naar een ander bekostigingsmodel. Een deel van de financiering van het OM zal worden gebaseerd op kwantitatieve prijsafspraken. Een ander deel van de financiering zal echter nadrukkelijk geënt blijven op de inhoud van het werk, dat wordt bepaald door kwaliteit en niet door volume.

...HRM...

Om de eerder aangegeven lijnen waar te kunnen maken, heeft het OM de afgelopen jaren geïnvesteerd in leren en ontwikkelen. Veel aandacht is uitgegaan naar de persoonlijke ontwikkeling van officieren van justitie. Naast individuele trajecten wordt ook meer aandacht besteed aan intervisie om de dilemma's die het werk van de officier van justitie met zich meebrengt te delen en te bespreken.

Binnen de intensiveringsprogramma's is het HRM-programma een zelfstandig onderdeel, waarbij nauw wordt samengewerkt met de inhoudelijke programma's georganiseerde misdaad, financieel-economische criminaliteit, cybercrime en intelligence. Het programma heeft het werken in de proeftuinen ondersteund en heeft een belangrijke rol bij het benutten van de opgedane ervaringen in de richting van de rest van de OM-organisatie.

Parket-Generaal
Prins Clauslaan 16
2595 AJ Den Haag
Postbus 20305
2500 EH Den Haag
070 339 96 00