

Vergaderjaar 1998–1999

26 604

Integraal Veiligheidsprogramma

Nr. 1

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJKSRELATIES

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

's-Gravenhage, 8 juni 1999

Overeenkomstig het Regeerakkoord bied ik u hierbij namens het kabinet het Integraal Veiligheidsprogramma (IVP) aan.

In het Regeerakkoord is aangegeven dat de criminaliteit en onveiligheid verder moeten worden bestreden. Nederland moet in 2002 veiliger zijn, zowel in de beleving van de burger (subjectieve veiligheid) als in de afname van de feitelijke onveiligheid.

Het kabinet wil via het Integraal Veiligheidsprogramma een extra impuls geven aan het vergroten van de veiligheid in ons land. Deze impuls richt zich met name op het voorkómen van onveiligheid in de publieke ruimte. De overheid kan dat echter niet alleen. Voor het structureel verbeteren van de veiligheid is het van belang dat naast politie, openbaar ministerie en brandweer ook andere partijen daaraan een belangrijke bijdrage leveren. Het zijn juist deze bijdragen van het rijk, de mede-overheden, de maatschappelijke organisaties en het bedrijfsleven, die centraal staan in het IVP. Het blijkt dat deze partijen, meer nog dan voorheen, hun verantwoordelijkheid op dit terrein willen nemen. Het IVP bevestigt en versterkt deze tendens.

1. Het Integraal Veiligheidsprogramma

Het IVP is een programma waarin het kabinet zijn visie geeft op veiligheid en waarin het kabinet aangeeft wat het rijk, de mede-overheden, maatschappelijke organisaties en het bedrijfsleven vooral in onderlinge samenwerking kunnen bijdragen aan het vergroten van de veiligheid. Op grond van een nadere afbakening van het veelomvattende begrip «veiligheid» en op grond van de feitelijke veiligheidssituatie kiest het kabinet ervoor om in het IVP aan enkele concrete veiligheidsvraagstukken extra aandacht te schenken.

Het reeds aan uw Kamer aangeboden Beleidsplan Nederlandse Politie (BNP) – Tweede Kamer 1998–1999, 26 345, nr. 1 – beschrijft de bijdragen

van de politie aan het vergroten van de veiligheid. Het IVP bevat de bijdragen van andere partners aan het vergroten van de veiligheid. Hiermee wordt de relatie tussen het Integraal Veiligheidsprogramma en het BNP zichtbaar.

Een kenmerk van het IVP is dat het, naast bijdragen van het rijk en de mede-overheden, gaat om de bijdragen van maatschappelijke organisaties en van het bedrijfsleven. In het IVP kondigt het kabinet acties en initiatieven aan en doet het suggesties en voorstellen waar het gaat om de bijdragen van deze partners in veiligheid. Het is de bedoeling dat deze organisaties zelf hun bijdragen concretiseren in activiteiten binnen de looptijd van het IVP. Wel zal de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, vanuit zijn coördinerende rol voor het integrale veiligheidsbeleid, bevorderen dat deze concretisering ook daadwerkelijk plaatsvindt.

Daar waar de overheid een eigen verantwoordelijkheid heeft voor de veiligheid, worden in het IVP concrete acties en initiatieven voorgesteld.

Het IVP borduurt voort op het integraal veiligheidsbeleid, zoals neergelegd in de Nota Veiligheidsbeleid 1995 – 1998.

2. De totstandkoming en verdere uitwerking van het IVP.

Het IVP is een kabinetsbreed programma dat in samenwerking met mede-overheden, maatschappelijke organisaties en bedrijfsleven tot stand is gekomen en ook gezamenlijk zal worden uitgewerkt.

Omdat het kabinet de bijdragen van deze private partijen niet kan opleggen is, ter verkrijging van draagvlak voor het IVP, een interactief beleidsproces gehanteerd. Deze partijen zijn daarom uitgenodigd kenbaar te maken wat hun bijdragen kunnen zijn en op welke wijze het rijk (of andere partners) hen daarbij kan helpen. Zo heeft er op 24 maart 1999 een consultatieve bijeenkomst plaatsgevonden met vertegenwoordigers van de mede-overheden, politie, openbaar ministerie en brandweer en van die maatschappelijke partners, die een substantiële bijdrage kunnen leveren aan het vergroten van de veiligheid: Aedes (koepel van woningcorporaties), Veilig Verkeer Nederland, Horeca Nederland, ANWB, het Verbond van Verzekeraars, Algemeen Verbond van Bouwbedrijven (AVBB), GGZ Nederland, Federatie Opvang, Landelijk Centrum Opbouwwerk en de Vereniging van Particuliere Beveiligingsorganisaties. Tijdens deze bijeenkomst verklaarden de aanwezigen zich bereid om samen met anderen bijdragen te leveren aan het vergroten van de veiligheid in ons land. In het thans voorliggende Integraal Veiligheidsprogramma zijn dan ook al voorstellen van deze organisaties verwerkt.

Aan de betrokken partners is op 24 maart 1999 voorgesteld om komend najaar een vervolgbijeenkomst te organiseren. Hiermee wordt beoogd om de suggesties voor bijdragen om te zetten in concrete acties en doelstellingen met aanduiding van het tijdspad. Zo mogelijk worden deze vastgelegd in een convenant. In de tussenliggende periode zullen deze suggesties in bilaterale contacten tussen het rijk en deze partners worden uitgewerkt. In de rapportages over de voortgang van het IVP aan uw Kamer zullen de resultaten van deze afspraken worden aangegeven.

Het IVP genereert op deze manier effectiviteit, doordat betrokkenen kunnen worden aangesproken op hun bijdrage aan het vergroten van de veiligheid. Het IVP is tevens een belangrijke impuls voor de coördinatie van het veiligheidsbeleid.

3. Belangrijke bijdragen tot het vergroten van de veiligheid

Eerder in deze brief is aangegeven dat de bijdragen van andere partijen dan politie, openbaar ministerie en brandweer centraal staan in het IVP. Onderstaand worden enkele van deze bijdragen nader toegelicht, waarbij ook wordt ingegaan op die actiepunten van het kabinet die, gelet op de bijzondere taak van het rijk waar het gaat om de veiligheidszorg, van belang zijn voor de concretisering van de impuls aan het vergroten van de veiligheid.

Bij de invulling van deze actiepunten zijn de wensen meegenomen, zoals verwoord in de door uw Kamer aangenomen motie-Van Heemst c.s., die tijdens het Algemeen Overleg op 12 april 1999 met uw vaste commissies voor Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en voor Justitie over het Beleidsplan Nederlandse Politie is ingediend (TK 26 345, nr. 3).

a. Versterken bestuurlijk instrumentarium

In het IVP doet het kabinet concrete voorstellen om het bestaande bestuurlijke instrumentarium van gemeenten aan te passen, of nieuwe instrumenten aan te bieden, met als oogmerk gemeenten beter in staat te stellen een passend antwoord te geven op de huidige veiligheidsvraagstukken. Zo wordt bezien of de bestaande bestuurlijke bevoegdheden kunnen worden uitgebreid. Een voorbeeld hiervan is de mogelijkheid van cameratoezicht in de publieke ruimte als aanvulling op bestaand toezicht. Het kabinet acht het wenselijk dat aan cameratoezicht in de openbare ruimte nadere wettelijke regels worden gesteld en zal spoedig daartoe een voorstel doen. Daarnaast heeft het kabinet reeds de procedure in gang gezet met betrekking tot de bestuurlijke ophouding bij grootschalige openbare orde verstoringen. Het kabinet beziet de meerwaarde van een Wet op de Openbare Orde en Veiligheid, waarin in ieder geval de bestaande openbare-ordebevoegdheden, die thans in de Gemeentewet zijn opgenomen, worden samengebracht. Tot slot bereidt het kabinet voorstellen voor om de invloed van de gemeenteraad op het politiebeleid te vergroten door het toekennen van een inbrengrecht aan de gemeenteraad.

b) Verruimen mogelijkheden bestuurlijke handhaving voor gemeenten.

Voor een geloofwaardig lokaal veiligheidsbeleid is effectieve handhaving noodzakelijk. Van oudsher is de politie de instantie die voor de handhaving van de openbare orde zorg draagt. In de laatste jaren is de politie echter steeds minder daadwerkelijk in de gelegenheid de «kleine ergernissen» in de openbare ruimte – illegaal storten van vuilnis(zakken), hondenpoep, graffiti, foutparkeren, fietsen op de stoep – te verhelpen of te voorkomen. De politie moet immers ook andere onveiligheidsproblemen bestrijden. Dit laat onverlet, zoals dat in het BNP is aangegeven, dat aandacht van de politie voor normstellend optreden van groot belang is.

Waar het gaat om de handhaving van de genoemde «kleine ergernissen» wordt een handhavingstekort geconstateerd. Het publieke domein dreigt als gevolg daarvan te verslonzen en onveiligheidsgevoelens nemen daardoor toe. Het is vooral het lokaal bestuur dat door de burgers wordt aangesproken op dit verloederde straatbeeld.

Het kabinet en de gemeenten zullen voorstellen doen om dit geconstateerde handhavingstekort verder te verminderen. Verbetering van samenwerking, afstemming en het delen van expertise tussen strafrechtelijke en bestuurlijke autoriteiten is één van de manieren om dat te bereiken. Een andere manier is om de rol van het lokale bestuur bij de bestrijding van de zogenaamde «kleine ergernissen» verder te versterken.

Gemeenten zouden daartoe, overeenkomstig het Bestuursakkoord Nieuwe Stijl (BANS), een ruimere mogelijkheid moeten krijgen om dergelijke overtredingen, onder meer op het terrein van verkeer en milieu, bestuur(srecht)lijk aan te pakken.

Omdat een effectief handavingsluitstuk onontbeerlijk is om uiteindelijk een geloofwaardig veiligheidsbeleid te kunnen voeren, is het voorstel om, ter versterking van het lokale veiligheidsbeleid, de mogelijkheden van bestuurlijke handhaving voor gemeenten te verruimen. Hiertoe zal uiterlijk in het najaar 2000 een kabinetsstandpunt zijn bepaald. Deze voorstellen kunnen worden betrokken bij de behandeling van de rijksbegroting 2001. De voorstellen worden mede gebaseerd op de uitkomsten van de werkzaamheden voortvloeiend uit het kabinetsstandpunt inzake IBO-Verkeer (december 1997), de adviezen van de Commissie Bestuursrechtelijke en Privaatrechtelijke Handhaving (Handhaving op niveau, 1998) en die van de Raad Openbaar Bestuur (Op de handhaving beschouwd, 1998).

c) Inzet van particuliere beveiligingsorganisaties in het publieke domein.

Het kabinet constateert een grote vraag naar toezicht in het publieke domein. Het kabinet stelt daarom voor om, naast de bestaande mogelijkheid om gemeentelijke toezichthouders (stadswachten e.d) aan te stellen, gemeenten ook de mogelijkheid te geven om particuliere beveiligingsorganisaties in te huren voor het toezicht in het publieke domein. Dit inhuren dient te geschieden op contractbasis. Om waarborgen te bieden voor democratische controle op de inzet, voor proportionaliteit en ten behoeve van duidelijkheid voor het publiek, acht het kabinet het beslist noodzakelijk dat het inhuren van particuliere organisaties voor toezicht in de publieke ruimte onder voorwaarden plaatsvindt.

In het IVP doet het kabinet voorstellen voor deze voorwaarden. In overleg met betrokken partijen worden deze nader uitgewerkt en vervolgens in overleg met de VNG in een modelcontract vormgegeven. In deze voorwaarden zal onder meer worden aangegeven dat het openbaar bestuur verantwoordelijk is voor de bestuurlijke regievoering en dat de politie zorg draagt voor de operationele aansturing.

d) Onderbrengen van een deel van toezichthouders bij regiokorpsen.

Het voorstel is om, als aanpassing op huidig beleid, te bezien of een deel van de toezichthouders bij de regiokorpsen kan worden ondergebracht. Het gaat hier om toezichthouders die via de «doorstroombanen» beschikbaar komen.

e) Maatschappelijke opvang (24-uurs structuur).

Een andere invulling van publiek-private samenwerking behelst de bijdragen van andere partijen bij de hulpverlening en opvang van dak- en thuislozen, waaronder verslaafden met psychische stoornissen. Het kabinet stelt voor om door herschikking en organisatie-aanpassing te bewerkstelligen dat een 24-uurs structuur voor de maatschappelijke opvang tot stand komt.

f) Aanpak voertuigcriminaliteit en overvalcriminaliteit en ontwikkeling Keurmerk Veilig Ondernemen

In overleg met het Nationaal Platform Criminaliteitsbeheersing (NPC) worden afspraken gemaakt over een effectievere samenwerking, vooral waar het gaat om de inbreng van de private partners bij de aanpak van

voertuigcriminaliteit en overvalcriminaliteit. Deze inbreng zal zich vooral richten op het nemen van preventieve maatregelen, waardoor de kans op slachtofferschap zal verminderen.

Op initiatief van het NPC wordt het Keurmerk Veilig Ondernemen ontwikkeld.

Het doel van dit keurmerk is om de veiligheid op bedrijventerreinen en in winkelcentra structureel op een hoger plan te brengen.

g) Uitbreiding van toezichtsfuncties

In het kader van de Wet inschakeling Werkzoekenden heeft het Verbond van Verzekeraars de bereidheid uitgesproken de mogelijkheden na te gaan om via de (nieuwe) CAO bij te dragen aan uitbreiding van toezichtsfuncties in het kader van (buurt)preventie.

h) Verkeersveiligheid

Als bijdrage aan het vergroten van de veiligheid in het verkeer worden voorstellen gedaan die vooral zijn gericht op de beginnende bestuurder, zoals het verlagen van het toegestane alcoholpromillage en het invoeren van een voorlopig rijbewijs.

4. De coördinerende rol van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

Samenwerking en de blijvende stimulering daarvan zijn sleutelbegrippen binnen het IVP. De samenwerking heeft betrekking op alle partners in het veiligheidsbeleid. Zowel op rijksniveau als op provinciaal en gemeentelijk niveau wordt met de politie, het openbaar ministerie en de brandweer en met maatschappelijke organisaties en het bedrijfsleven samengewerkt. De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties is namens het Kabinet aangewezen als coördinerend minister voor het integraal veiligheidsbeleid. Deze functie vervult hij onder meer door voorstellen, die de veiligheid kunnen vergroten, te agenderen in de Raad voor Justitie, Bestuur en Veiligheid (RJBV).

De voortgang van het Integraal Veiligheidsprogramma zal regelmatig worden geëvalueerd. Uw Kamer zal daarover onder meer worden geïnformeerd via de Integrale Veiligheidsrapportages die in 2000 en in 2002 zijn voorzien.

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
A. Peper

INHOUDSOPGAVE

		5.1.6	Versterking van de lokale coördinatie	39
		5.2	Geweld en horeca	39
		5.2.1	Geweldscriminaliteit	39
		5.2.2	Huidige beleid om geweld tegen te gaan	40
		5.2.3	Voortzetting aanpak geweld op straat	42
		5.2.4	Nieuwe maatregelen	42
		5.3	Jongeren en Veiligheid	42
		5.3.1	Inventarisatie van het jeugd- en veiligheidsprobleem	42
		5.3.2	Aanpak van het jeugd- en veiligheidsprobleem	43
		5.3.3	Voortzetting en intensivering van het jeugd- en veiligheidsbeleid	44
		5.3.3.1	Afstemming bestuurslagen	44
		5.3.3.2	Regiefunctie van het lokale bestuur	44
		5.3.3.3	Verbetering informatie	44
		5.3.3.4	Verjonging, verharding en oververtegenwoordiging etnische jongeren	45
		5.4	Overvallen en straatroof	48
		5.4.1	Inventarisatie van het criminaliteitsprobleem	48
		5.4.2	Intensivering van de aanpak	49
		5.5	Voertuigcriminaliteit	51
		5.5.1	Inventarisatie van het criminaliteitsprobleem	51
		5.5.2	Intensivering van de aanpak	52
		5.6	Veilige leefomgeving	54
		5.6.1	Inleiding	54
		5.6.2	Veilig wonen	55
		5.6.2.1	Inventarisatie van het probleem	55
		5.6.2.2	Keurmerk Veilig Wonen	55
		5.6.2.3	Inventarisatie en aanpak van de knelpunten	56
		5.6.3	Fietsdiefstal	57
		5.6.3.1	Inventarisatie van het probleem	57
		5.6.3.2	Doelstellingen en maatregelen	58
		5.6.4	Veilig ondernemen	59
		5.6.4.1	Inventarisatie van het probleem	59
		5.6.4.2	Stimulering Keurmerk Veilig Ondernemen	59
		5.6.5	Veilige infrastructuur en transport	60
		5.6.5.1	Inventarisatie van het probleem	60
		5.6.5.2	Doelstelling en aanpak	60
		5.6.6	Aandacht voor veiligheid bij ondergrondse bouwwerken	61
		5.6.6.1	Inventarisatie van het probleem	61
		5.6.6.2	Doelstelling en aanpak	61
		5.6.7	Veiligheidseffectrapportage	62
		5.6.7.1	Inventarisatie van het probleem	62
		5.6.7.2	Doelstelling en aanpak	62
		5.6.8	Verkenning naar nut en noodzaak van onafhankelijk onderzoek naar ongevallen	63
		5.7	Verkeersveiligheid: gedragsbeïnvloeding verkeersveiligheid ten aanzien van de beginnende (voertuig) bestuurder	64
		5.7.1	Verkeersonveiligheid en beginnende (voertuig) bestuurders	64
		5.7.2	Intensivering van de aanpak	65
			BIJLAGE I AKTIEPUNTENLIJST	67
1.	VISIE OP VEILIGHEID	7		
1.1	Het belang van veiligheid	7		
1.2	De kwetsbare samenleving	7		
1.3	Een impuls voor veiligheid	8		
1.4	Veiligheid: een afbakening	9		
1.5	De veiligheid in Nederland	9		
1.6	De «sleetse» plekken van het publiek domein	10		
1.7	Wisselwerking tussen veiligheid in het publieke en in het private domein	10		
1.8	Veiligheid in het publieke domein	11		
1.9	Integraliteit in het veiligheidsbeleid	11		
1.10	Participatie in het publieke domein	12		
1.11	Van integraal naar participierend veiligheidsbeleid	13		
1.12	Verantwoordelijkheid van de overheid	14		
1.13	Integraal veiligheidsprogramma: totstandkoming	15		
1.14	Integraal veiligheidsprogramma: inhoud	15		
2.	VEILIGHEIDSBELEID: ACHTERGROND EN BELEIDS-OMGEVING	15		
2.1	De fundamenteën van het veiligheidsbeleid	15		
2.2	De veiligheidssituatie	15		
2.3	Huidige en toekomstige ontwikkelingen	17		
2.4	De beleidsomgeving	18		
3.	PUBLIEKE EN PRIVATE VEILIGHEIDSZORG	22		
3.1	Veiligheid en politie	22		
3.2	Toezichthouders	22		
3.3	Balans in de veiligheidszorg	24		
3.4	Veiligheid en het bedrijfsleven	24		
3.5	Inzet van particuliere beveiligingsorganisaties voor toezicht in het publieke domein	26		
4.	DE ROL VAN DE OVERHEID IN HET VEILIGHEIDS- BELEID	27		
4.1	Inleiding	27		
4.2	Het lokale veiligheidsbeleid	27		
4.3	Rol van de provincie	30		
4.4	Rol van het rijk	31		
4.5	Complementair bestuur	32		
4.6	Bestuurlijke handhaving	33		
5.	THEMA'S IN HET INTEGRAAL VEILIGHEIDS- PROGRAMMA	35		
5.1	Overlast in het publieke domein	35		
5.1.1	Overlast is meer dan drugoverlast	35		
5.1.2	Huidige instrumentarium voor vermindering overlast	36		
5.1.3	Optimalisering opvang overlastgevendende	37		
5.1.4	Het ontwikkelen van een toereikend aanbod	38		
5.1.5	Goede samenhang tussen alle voorzieningen en maatregelen	39		

VOORWOORD

Nederland moet veiliger worden. Het gaat daarbij zowel om een afname van de feitelijke onveiligheid als om een toename van de veiligheidsbeleving van de burger. Met het Integraal Veiligheidsprogramma wordt een extra impuls gegeven aan het vergroten van de veiligheid in ons land.

Veiligheid vraagt om consequente handhaving, maar vooral ook, daarnaast en daaraan voorafgaand, om preventieve maatregelen. Voorkomen blijft beter dan genezen. De overheid kan dit niet alleen. Voor het structureel verbeteren van de veiligheid is het van belang dat naast politie, openbaar ministerie en brandweer ook andere partners daaraan een belangrijke bijdrage leveren. Een effectieve aanpak veronderstelt een bijdrage van zowel overheid als van burgers, bedrijven en maatschappelijke organisaties. Meer nog dan voorheen blijken allerlei actoren inderdaad hun verantwoordelijkheid op dit terrein te willen nemen.

Het Integraal Veiligheidsprogramma bevestigt en versterkt deze tendens. Het geeft aan wat het rijk, medeoverheden, bedrijfsleven en maatschappelijke organisaties kunnen en ook willen bijdragen aan het vergroten van de veiligheid in ons land.

1. VISIE OP VEILIGHEID

1.1 Het belang van veiligheid

Burgers kennen aan veiligheid een grote waarde toe. Zij noemen «(on)veiligheid» steevast, wanneer hen in enquêtes wordt gevraagd naar de belangrijkste zaken in hun leven, of naar problemen in hun omgeving.¹ De «alledaagsheid van geweld en onveiligheid» moet dan ook resoluut worden teruggedrongen. De gebeurtenissen die achter «onveiligheid en criminaliteit» schuil gaan, kunnen soms diep in ons leven ingrijpen. Te veel burgers worden geconfronteerd met een huis dat overhoop is gehaald bij een inbraak, met een fiets of auto die is gestolen of zelfs met de vraag hoe verder te leven met het verlies van een naaste die door een verkeersongeluk of geweld is omgekomen. Maar ook diegene die wordt geconfronteerd met verloedering in de omgeving en overlast op straat zal zich minder veilig voelen.

1.2 Veiligheid in een kwetsbare samenleving

Veiligheid is een basisvoorwaarde voor samenleven. Bescherming van lijf en goed behoort tot de primaire levensvoorwaarden. Alleen in een veilige samenleving kan Nederland zich economisch en sociaal-cultureel optimaal ontwikkelen. De zorg voor veiligheid is dan ook een kerntaak van de overheid.

Onze samenleving is een kwetsbare samenleving. Verschillende factoren hebben ertoe bijgedragen dat onze huidige samenleving soms wordt gekarakteriseerd als een «risk society».² Daarbij kan worden gedacht aan de vele complexe koppelingen op het terrein van informatie- en communicatietechnologie en de vele complexe koppelingen tussen verschillende – technische en sociale – systemen. Zeker voor de vitale sectoren – sectoren die noodzakelijk zijn voor de instandhouding van het maatschappelijk leven – geldt dat deze de nodige aandacht behoeven. Burgers willen veilig wonen en zich veilig kunnen verplaatsen, ook in de meer risicovolle, bijvoorbeeld industriële, gedeelten van Nederland. Burgers verlangen een veilige omgeving, zowel bij bedrijven en industrieterreinen, als bij grote infrastructurele werken als tunnels, luchthavens,

¹ Zie bijvoorbeeld: Intomart: De Grondwet en het recht op veiligheid, Hilversum 1998.

² Zie U. Beck: Risikogesellschaft Auf dem Weg in eine andere Moderne, Frankfurt am Main, 1986; N.J.H. Huls red.: Sturing in de risicomaatschappij, Zwolle 1992.

hogesnelheidslijnen en dijken, maar ook bij bijvoorbeeld de drinkwater- en energievoorziening.

Onze samenleving is ook om een andere reden een kwetsbare samenleving. De toenemende vrijheid en mobiliteit maken dat in overgrote meerderheid voor elkaar onbekende burgers zich in het publieke domein ophouden. Het publieke domein is onpersoonlijk. De voorspelbaarheid van elkaars gedrag is afgenomen. Het gevolg is dat de normering van het publieke domein nog meer een zaak van de overheid is geworden. De overheid heeft in toenemende mate toezicht georganiseerd. Informele sociale controle (burgers onderling) is meer en meer vervangen door formele sociale controle (politie).

1.3 Een impuls voor veiligheid

De behoefte aan meer veiligheid is groot. De «roep om meer» klinkt als het om veiligheid gaat steeds weer: méér politie, méér toezicht op straat, méér cellen, méér rechters, méér bevoegdheden voor politie, méér geld voor rampenbestrijding. Ook deze kabinetsperiode is fors extra geld – f 750 miljoen – vrijgemaakt voor politie en justitie. In het Beleidsplan Nederlandse Politie 1999–2002 (BNP) dat het kabinet in december 1998 aan de Tweede Kamer heeft aangeboden, is voor een groot deel aangegeven waaraan dat geld de komende jaren zal worden besteed.¹ Het BNP bevat de visie en ambities van het kabinet met betrekking tot de politie, afgestemd op de prioriteiten van het openbaar ministerie (OM). Naast de onmiskenbare inbreng van politie en justitie hebben andere beleidssectoren van de rijksoverheid een bijdrage te leveren aan het verbeteren van de veiligheid. De rijksoverheid als geheel heeft een belangrijke rol in de zorg voor veiligheid. Daarnaast leveren ook de mede-overheden een substantiële bijdrage, omdat veiligheid(sgevoelens) zich in belangrijke mate afspeelt (afspelen) in regionale/lokale omgevingen. Bedrijfsleven, maatschappelijke organisaties en (organisaties van) burgers hebben eveneens een taak. Er is een brede beweging voor veiligheid, voor versterking van de sociale samenhang (cohesie) en voor investeringen in de kwaliteit van de samenleving en het samenleven. In het regeerakkoord heeft het kabinet die ambitie verwoord. «Veiligheidsbeleid heeft relaties met vele andere beleidsterreinen. Zo is een goed sociaal beleid van invloed op de betrokkenheid van mensen bij hun directe leefomgeving. Sociale cohesie draagt bij aan een groter gevoel van veiligheid. Ook op andere beleidsterreinen, zoals huisvestingsbeleid en onderwijs, bestaan belangrijke relaties met veiligheid. Gezien deze relaties en het feit dat die het beste op lokaal niveau inhoud kunnen krijgen, zal het integrale veiligheidsbeleid dat in de afgelopen jaren is ingezet worden voortgezet.»²

In het Integraal Veiligheidsprogramma (IVP) doet het kabinet daartoe suggesties en voorstellen en kondigt het acties en initiatieven aan. Suggesties en voorstellen, omdat de overheid die samenwerking en de bijdragen van bedrijfsleven en maatschappelijke organisaties niet kan opleggen. Acties en initiatieven, omdat de overheid wel een bijzondere verantwoordelijkheid heeft voor de veiligheid, die in het IVP gestalte krijgt. De samenwerking met bedrijfsleven en maatschappelijke organisaties is op veel terreinen al in gang gezet. Ook bij de voorbereiding en totstandkoming van het IVP is gebleken dat de bereidheid tot samenwerking en tot het leveren van bijdragen veelbelovend zijn.

Het IVP is een programma: het zal de komende jaren moeten worden uitgevoerd en aangevuld.

Het IVP is het complement van het BNP: het BNP bevat de bijdragen die van de politie en het OM worden verwacht; in het IVP staan de bijdragen die van andere partners worden verwacht. In de nog te verschijnen

¹ Tweede Kamer, 1998–1999, 26 345, nr. 1.

² Tweede Kamer, 1998–1999, 26 024, nr. 10.

Hoofdlijnennotitie Rampenbestrijding zal het kabinet ingaan op de bijdragen van de rampenbestrijdingsorganisatie.

1.4 Veiligheid is een veelomvattend begrip: een afbakening

Veiligheid is een veelomvattend begrip. Veiligheid wordt in deze nota opgevat in lijn met de eerdere Integrale Veiligheidsrapportages en de Nota Veiligheidsbeleid 1995–1998. Veiligheid is te omschrijven als het aanwezig zijn van een zekere mate van ordening en rust in het publieke domein en van bescherming van leven, gezondheid en goederen tegen acute of dreigende aantastingen. Onveiligheid is te omschrijven als alles wat hierop inbreuk maakt. Die inbreuken op de veiligheid kunnen feitelijke aantastingen van de veiligheidssituatie betreffen, maar kunnen ook veiligheidsrisico's en gevoelens van onveiligheid betreffen.¹ De samenhang tussen al die facetten is niet eenvoudig aan te geven. Het integraal veiligheidsbeleid vindt hier zijn beperkingen.²

Een dergelijke – brede – omschrijving van veiligheid geeft nog niet aan welke veiligheidsthema's in het bijzonder aandacht behoeven. Die keuze moet worden gebaseerd op een analyse van de feitelijke situatie met betrekking tot de – objectieve en subjectieve – veiligheid in Nederland, op een inschatting van toekomstige en huidige ontwikkelingen die de veiligheid beïnvloeden en op een – uiteindelijk politieke – keuze van inbreuken op de veiligheid die met voorrang dienen te worden aangepakt.

Bovenstaande uitgangspunten werkt het kabinet op de volgende wijze nader uit. In het IVP dienen in de eerste plaats maatschappelijk urgente (objectieve) veiligheidsproblemen aan bod te komen. Het moet daarbij in de tweede plaats gaan om problemen die de veiligheidsbeleving van de burgers sterk beïnvloeden. Het gaat daarbij ten derde vooral om de bijdragen die andere partners dan politie, OM en brandweer kunnen leveren. Ten vierde moet het onderwerpen betreffen waarbij gedragsbeïnvloeding een belangrijke rol speelt. Tot slot kiest het kabinet ervoor om de nadruk te leggen op (on)veiligheid in het publieke domein.³

Bovenstaande uitwerking van de uitgangspunten brengt het kabinet ertoe in het IVP de volgende prioriteiten te kiezen: jeugdcriminaliteit, overlast, geweld en horeca, veilige leefomgeving, overvallen en straatroof, voertuigcriminaliteit en verkeersveiligheid.

1.5 De veiligheid in Nederland

In de Integrale Veiligheidsrapportage 1998 heeft het kabinet gerapporteerd over de ontwikkelingen in veiligheid en criminaliteit. De totaal geregistreerde criminaliteit is in de periode van 1994 tot 1996 gedaald van 1,5 miljoen delicten tot bijna 1,4 miljoen. Nederland is dus in dat opzicht veiliger geworden. De veiligheidsbeleving is in die periode evenwel constant gebleven: 71% van de Nederlanders voelt zich veilig.

Over 1997 zijn cijfers beschikbaar over de geregistreerde criminaliteit. Het aantal woninginbraken daalt nog steeds licht. Het aantal geweldsdelicten (mishandeling, bedreiging) stijgt echter.⁴

Enkele ontwikkelingen baren vooral zorgen. In de eerste plaats de toename van geweldsdelicten, niet zozeer alleen vanwege de absolute aantallen, maar om de invloed die dergelijke delicten hebben op de slachtoffers en hun omgeving. Een andere ontwikkeling die zorgen baart, is de oververtegenwoordiging van jongeren uit sommige etnische minderheidsgroepen in de criminaliteitscijfers. Ook de steeds groter wordende risico's voor ernstige en grootschalige ongelukken vereisen maatregelen.

Bij alle aandacht voor onveiligheid en criminaliteit moet niet uit het oog worden verloren dat Nederland nog steeds – in vergelijking met vele

¹ Zie bijvoorbeeld Integrale Veiligheidsrapportage 1993, Den Haag 1993; zie ook P. van Reenen: Commerciële veiligheidszorg een denkbaar model in: Werkgroep Kernvraag: Privatisering van de veiligheid, Den Haag 1998.

² Zie J. Horn: Integrale veiligheid is een verkeerd dogma, in Openbaar Bestuur winter 1998; W.J.M. den Haan, J.J. Woldendorp: Overproductie van beleid Integrale Veiligheid in Amsterdam en Rotterdam, in: Beleidswetenschap 1998, nr. 2.

³ Daarbij dient te worden opgemerkt dat de scheidingslijn tussen privaat en publiek niet heel scherp is en mede afhankelijk van de optiek (bijvoorbeeld een juridische), waaronder deze tweedeling wordt beschouwd. Het grijze gebied, waar vaak sprake is van een duidelijke uitstraling naar het publieke domein, zal in het IVP worden betrokken.

⁴ CBS 1998.

andere landen – een relatief veilig land is. In Nederland verkeren verreweg de meeste burgers in de situatie dat zij niet voor hun veiligheid hoeven te vrezen. Geweldsincidenten zullen echter nooit geheel uit te bannen zijn. Een zekere mate van onveiligheid is onvermijdelijk in een samenleving die grote vrijheden aan burgers toekent en die complex en daarmee kwetsbaar is. Daarnaast is het van belang ons te realiseren dat verbeterde registratie, de verhoogde gevoeligheid voor geweld en de rol van de media mede bepalend zijn voor het beeld van onveiligheid. Het kabinet wil er zich voor inspannen dat er geen beeld wordt opgeroepen dat in Nederland, aan het eind van dit millennium, criminaliteit en onveiligheid niet kunnen worden beheerst.

1.6 De «sleetse» plekken van het publieke domein

Dat het in Nederland doorgaans veilig is, neemt niet weg dat (op onderdelen) de veiligheid nog onvoldoende is.

Velen constateren een toenemende «nonchalance ten opzichte van het publieke domein», een «verruwing in de samenleving» of «een erosie van de samenleving». Anderen spreken over «verslonzing», «verloedering», «een cultuur van afzijdigheid», «afnemende sociale cohesie» of een «te grote tolerantie ten aanzien van onwenselijk gedrag». Het publieke domein is anoniem geworden; het behoort aan niemand toe, of enkel aan «de overheid».¹

De verontrusting is de afgelopen jaren gegroeid. Dit geldt vooral bij burgers die direct te maken krijgen met vormen van onveiligheid, maar ook bij diegenen die door informele of indringende publieke berichtgeving verontrust raken door onveiligheid die anderen, soms geheel willekeurig, treft.

Het is niet alleen het (zinloze) geweld, waardoor de veiligheid in het publieke domein onvoldoende is. Straatroof en de voortdurende overlast van drugsverslaafden in sommige wijken van de grote steden, maar ook vervuiling en graffiti, slecht ingerichte of verloederde openbare ruimte en onveilige infrastructuur maken (delen van) het publieke domein tot een onvoldoende veilige, herbergzame plaats om te vertoeven. Vooral oudere mensen klagen dat zij 's avonds niet meer hun deur durven openen, laat staan over straat durven gaan. De politie wordt daarnaast in toenemende mate geconfronteerd met burgers die haar gezag niet zonder meer accepteren.

Personeel en passagiers in het openbaar vervoer voelen zich op sommige tijden onveilig. Horeca-ondernemers worden geconfronteerd met agressieve klanten. De dronken klant die met zachte hand uit het café kon worden verwijderd, heeft te vaak plaats gemaakt voor de bezoeker die onberekenbaar gewelddadig kan worden.

Van belang hierbij is dat vaak een cumulatie optreedt van bovengenoemde problemen in bepaalde wijken in – met name – de grote steden.

1.7 Wisselwerking tussen veiligheid in het publieke en in het private domein

Zich veilig weten in de privé-sfeer zonder veiligheid in de publieke sfeer – en vice versa – is op den duur niet mogelijk. Veiligheid enkel in de private sfeer, binnen de vier muren van het eigen huis, is slechts schijnveiligheid. Indien we er niet in slagen het publieke domein (weer) het domein van het publiek te maken, zal dat leiden tot «safety bubbles», tot eilanden van veiligheid, binnen een onveilig, door burgers in toenemende mate gemeden, publiek domein. Onaanvaardbaar is een situatie waarin burgers die het zich kunnen veroorloven, zich in ommuurde woonwijken verschansen, ontoegankelijk voor wie er – naar het oordeel van door de bewoners aangestelde veiligheidsfunctionarissen – niets te zoeken heeft. Even onwenselijk is een situatie waarin burgers het publieke domein

¹ Het «publieke domein», zoals in deze nota gehanteerd, valt soms samen met «openbare ruimte», een publiek toegankelijke, fysieke (begrensde) ruimte. Het doelt echter vaak op meer: op de sociale en culturele factoren die ingrijpen op de openbare ruimte, bijvoorbeeld op de gevolgen van veranderingen in de sociale cohesie tussen burgers onderling. Om die reden wordt in deze nota het bredere begrip «publiek domein» gehanteerd. Zie bijv. Sociaal en Cultureel Planbureau: De stad op straat, Den Haag 1999.

zoveel mogelijk mijden; een situatie waarin zij hun vele en veelsoortige betrekkingen met de – letterlijk – buitenwereld enkel digitaal vorm geven. En voor zover ze wel in persoon de buitenwereld opzoeken, reizen ze zo snel mogelijk per auto – hun private domein op wielen – van de ene beveiligde plaats naar de andere.

Dit scenario van veilige private domeinen temidden van een onveilig publiek domein wijst het kabinet met kracht af. Het publieke domein moet om die reden het domein van het publiek zijn, het domein van de gezamenlijke burgers. De straat is van ons allemaal.

1.8 Veiligheid in het publieke domein

Veiligheidsbeleid in het publieke domein is in het verleden te lang gezien als alléén een zaak van de overheid en dan vooral van politie en justitie. In het publieke domein behartigde en beschermde de overheid – politie en justitie – de belangen van de burgers, in een cultuur van toegeeflijkheid. Midden jaren tachtig is een begin van een omslag in dit denken gekomen. Die omslag vindt nog steeds plaats en is bezig zich – in fasen – verder te voltooien.

In een eerste fase van die omslag, onder andere gemarkeerd door de rapporten van de Commissie kleine criminaliteit (commissie Roethof) en het beleidsplan Samenleving en Criminaliteit, brak het idee door dat ook andere partijen dan politie en justitie een rol kunnen en moeten spelen in het veiligheidsbeleid.¹ In eerste instantie werd in het bijzonder gedacht aan andere overheids-organisaties dan politie en justitie en werd voornamelijk gedacht aan preventie van veel voorkomende criminaliteit als deel van het veiligheidsbeleid, waarop ook andere partijen actief zouden moeten worden.

In een volgende fase, onder meer gemarkeerd door de Nota Veiligheidsbeleid 1995–1998 met een pleidooi en concrete aanzet voor een integraal veiligheidsbeleid, heeft die omslag in het denken over veiligheidsbeleid zich verder doorgezet.² Het werd steeds duidelijker dat ook organisaties buiten de overheid een verantwoordelijkheid hebben en derhalve een rol kunnen en moeten spelen op het terrein van veiligheid. Maatschappelijke organisaties en burgers zijn sindsdien betrokken bij het veiligheidsbeleid. Ook is het terrein verbreed waarop maatschappelijke organisaties en burgers op hun verantwoordelijkheid worden aangesproken. Niet alleen inzake veel voorkomende criminaliteit wordt aan hen een rol toegekend, die rol strekt zich uit tot grotere delen van het veiligheidsbeleid, en soms tot grotere delen van de zogenaamde veiligheidsketen.³

1.9 Integraliteit in het veiligheidsbeleid

De noodzaak van een samenhangende aanpak – burgers en overheid, maatschappelijke organisaties en overheid – vormt derhalve één van de kernpunten van het integrale veiligheidsbeleid. Het begrip integraliteit verwijst naar zowel organisatorische als naar inhoudelijke aspecten van het veiligheidsbeleid.

In zijn inhoudelijke betekenis verwijst integraal veiligheidsbeleid naar de noodzaak van evenwicht in de veiligheidsketen en het streven naar een optimale synergie van maatregelen in de sfeer van preventie en repressie. Preventie en zeker proactie – het aanpakken van diepere oorzaken van onveiligheid – vragen om ingrepen voordat onveiligheid ontstaat: maatregelen op het gebied van werkgelegenheid, ruimtelijke ordening en inrichting, onderwijs en scholing, gezondheids- en verslavingszorg en jeugdzorg. Het betreffen, kortom, maatschappelijke sectoren en beleidsdomeinen die niet behoren tot de primaire competentie van traditionele handhavingdiensten als politie en brandweer. Op al die terreinen zou –

¹ Commissie kleine criminaliteit: Eindrapport, Den Haag 1986; Tweede Kamer 1985–1986, 18 995, nr. 2.

² Nota Veiligheidsbeleid 1995–1998, Den Haag 1995.

³ De veiligheidsketen bestaat uit de schakels proactie, preventie, preparatie, repressie en nazorg.

idealiter – de veiligheid een structureel aandachtspunt moeten zijn van de beleidsvorming van andere (semi-)overheidsdiensten.

Het zijn niet alleen (semi-)overheidsdiensten die moeten worden aangesproken op hun (mede)verantwoordelijkheid voor en bijdrage aan de veiligheid. Het gaat ook om private partijen zoals winkels, bedrijven en de burgers zelf. Zij alle moeten worden aangesproken op hun coproductieschap voor de veiligheid, met name in het publieke domein. «Partnerschap in veiligheid» vormt daarom de organisatorische uitdrukking van het begrip «integraliteit». Partnerschap vraagt om effectieve en bestendige samenwerking die zowel het karakter kan hebben van samenwerking tussen (relatief) autonome (semi-)overheidsinstellingen als van publiek-private samenwerking. Die participatie van andere partijen zal in dit programma verder worden uitgewerkt.

1.10 Participatie in het publieke domein

Het kabinet stelt zich ten doel in het IVP de aangegeven omslag te voltooien en te bewerkstelligen dat het niet alleen een omslag in denken over het veiligheidsbeleid, maar ook een omslag in doen wordt. Een gedeelde verantwoordelijkheid voor de veiligheid in het publieke domein is een voorwaarde voor het welslagen van veiligheidsbeleid, met als doel: een veiliger Nederland.

Het integraal veiligheidsbeleid moet deze kabinetsperiode verder vorm krijgen. Het moet overeenkomstig de hier geschetste visie een ontwikkeling doormaken, waarbij meer nadruk moet liggen op bijdragen van private partijen, meer nadruk op participatie van verschillende partners, meer nadruk op maatwerk, meer nadruk op resultaten, meer nadruk op samenhang, meer nadruk op structurele inbedding van het veiligheidsbeleid en meer nadruk op het aanspreken op elkaars verantwoordelijkheid.

De verantwoordelijkheid voor het publiek domein is niet een exclusieve verantwoordelijkheid van de overheid. De overheid is middel en instrument van de staat, maar de overheid vormen wij ook zelf. De overheid kan niet alleen het gewenste niveau van veiligheid bereiken, noch in het publieke, noch in het private domein. Zelfs niet indien daar nog ruimhartiger (financiële) middelen en menskracht voor beschikbaar zouden zijn. Veiligheid is in een democratie altijd de resultante van de inspanningen van publieke en private partijen.

Het publieke domein behoort toe aan de overheid en burgers gezamenlijk. Burgers moeten zich bij hun gedrag in het publieke domein laten leiden door omgangsvormen die ze in het private domein in de regel ook toepassen. De veiligheid en beschutting die burgers in de privé-sfeer organiseren, moeten zich uitstrekken tot verantwoordelijk gedrag in de publieke sfeer. Onverschilligheid en afzijdigheid in het publieke domein leiden uiteindelijk tot – of dragen in ieder geval in belangrijke mate bij aan – onveiligheid.

Naast burgers hebben ook maatschappelijke organisaties een belangrijke rol. Het publieke domein wordt immers niet alleen bevolkt door overheidsorganisaties en burgers. Allerlei maatschappelijke organisaties en bedrijven – scholen, ziekenhuizen, musea, winkels, restaurants, sportverenigingen – maken deel uit van het publieke domein. Hun rol in het publieke domein strekt verder dan hun institutionele of functionele rol: het verschaffen van onderwijs, gezondheid et cetera. Zij zijn gebaat bij een veilig publiek domein.¹ Zij kunnen immers beter functioneren, beter hun functionele rol vervullen in een veilige omgeving. Zij hebben daarom ook een taak bij het verbeteren van de veiligheid en kunnen dat niet alleen afwentelen op de overheid.

¹ Zie R. v.d. Wouden: Gestalten van stedelijkheid Een verkenning van veranderingen in de openbare ruimte, in: SCP 1999, blz. 27 e.v.

1.11 Van integraal naar participerend veiligheidsbeleid

Bovenstaande betekent dat het bij veiligheidsbeleid voor een belangrijk deel gaat om gedragsbeïnvloeding: burgers en maatschappelijke organisaties moeten het publieke domein weer gaan zien als iets van henzelf. Deze vanzelfsprekendheid zullen we dus snel weer eigen moeten maken. Het kabinet zal deze zienswijze stimuleren. Een dergelijke visie kan niet eenzijdig door het kabinet worden opgelegd. Andere partijen zullen worden gestimuleerd inspanningen te leveren. Het kabinet wil het accent meer leggen op een participerend veiligheidsbeleid, op bijdragen van andere – particuliere – organisaties.

Bij het veiligheidsbeleid moeten derhalve – meer nog dan voorheen – burgers, maatschappelijke organisaties en bedrijfsleven worden betrokken. Het kabinet zal in het IVP daarom niet alleen aangeven welke activiteiten het zelf verricht, maar ook aangeven welke bijdragen anderen kunnen – en moeten – verrichten. Hier dringt zich de vergelijking op met het poldermodel. Zoals voor de economische en sociale ontwikkeling van Nederland overheid, werkgevers en werknemers samenwerken, werken overheid, bedrijfsleven en maatschappelijke organisaties samen aan het verbeteren van de veiligheid («poldermodel voor veiligheid»).

Het integrale – participerende – veiligheidsbeleid bezien vanuit bovenstaande optiek vergt – zoals gesteld – een grotere betrokkenheid van burgers, maatschappelijke organisaties en randvoorwaarden om dat mogelijk te maken. Het vergt daarnaast – gedeeltelijk – andere beleidsinstrumenten.

Sturing en structurering van interorganisatorische samenwerking leren dat voor samenwerking tussen autonome partners een aantal randvoorwaarden in organisatorische, procesmatige en beleidsinhoudelijke sfeer onontbeerlijk is:

- de partner die daarvoor het meest in aanmerking komt, moet de regierol vervullen; op het gebied van veiligheid is dat op lokaal niveau veelal de gemeente;
- het belang van een «project champion» die duwt en trekt en enthousiasmeert;
- een win-win situatie, dat wil zeggen dat alle partijen duidelijk baat hebben bij de samenwerking;
- een cultuur van samenwerken op basis van gelijkwaardigheid en met respect voor ieders autonomie en bijzondere expertise;
- een heldere onderbouwing vooraf van te bereiken doelstellingen en achteraf van gerealiseerde resultaten;
- een goede kennis- en informatiepositie, enerzijds met betrekking tot de precieze aard, omvang en diepere achtergronden van veiligheidsproblemen en anderzijds met betrekking tot te verwachten of gerealiseerde resultaten van beleid.

Het integrale – participerende – veiligheidsbeleid vraagt om instrumenten die burgers, bedrijfsleven en maatschappelijke organisaties prikkelen zich intensiever met het publieke domein in te laten.

Het kabinet zal deze organisaties stimuleren hun rol op zich te nemen. Voor delen van het publieke domein met een verhoogd risico op onveiligheid en criminaliteit, zoals winkelgebieden, pleinen en de omgeving rond trein- en busstations kunnen nadere afspraken op lokaal niveau, eventueel vastgelegd in convenanten, waardevol zijn.

Een andere manier waarop een participerend veiligheidsbeleid kan worden bewerkstelligd, wordt gevormd door een (voortgezette) aanpak op wijkniveau. Het tegengaan van verloedering van het publieke domein vraagt een kleinschalige, op de problematiek toegespitste aanpak. Op

buurtniveau identificeren burgers zich met de problemen in hun omgeving. Op buurtniveau kan de anonimiteit, die vaak fnuikend is voor die betrokkenheid, worden doorbroken.

De rol van de gemeente als eerstverantwoordelijke voor (de regie van) het lokale veiligheidsbeleid kan verder worden uitgebouwd. De gemeente krijgt meer mogelijkheden om een effectief veiligheidsbeleid te voeren, waar nodig ondersteund door provincie en rijk, vanzelfsprekend met inachtneming van de verschillende verantwoordelijkheden van de onderscheiden partners.

Ook marktprikkels kunnen een instrument vormen om de betrokkenheid bij – en daarmee de veiligheid in – het publieke domein te vergroten.

Inzicht in de maatschappelijke kosten en opbrengsten van veiligheidsinvesteringen («rendement van veiligheid») kan eveneens een bijdrage leveren aan het draagvlak voor het veiligheidsbeleid.

1.12 Verantwoordelijkheid van de overheid

Bovenstaande rode draad voor de veiligheidszorg in de komende jaren kan wellicht de suggestie wekken als zou de overheid in het veiligheidsbeleid geen belangrijke rol meer spelen. Een dergelijke gedachte is een misvatting.

De overheid heeft geen exclusieve verantwoordelijkheid voor de veiligheid, maar vanzelfsprekend wel een bijzondere.

De hierboven uiteengezette visie op veiligheid betekent zeker niet dat het kabinet de verantwoordelijkheid voor de veiligheid bij de burgers legt, onder het motto: «de overheid kan het niet, probeert u het zelf maar». De veiligheid wordt niet aan de burger overgelaten. Het zorgdragen voor veiligheid blijft één van de belangrijkste, zo niet de belangrijkste taak van de overheid.

De overheid vervult verschillende rollen, ook op het terrein van de veiligheidszorg. De overheid beschikt als enige – in de vorm van politie – over het legitiem geweldsmonopolie. De overheid beschikt – in haar publiekrechtelijke hoedanigheid – over de mogelijkheid dwingend regels op te leggen. In deze rollen blijft de verantwoordelijkheid volledig bij de overheid. De burgers kunnen de overheid erop aanspreken dat zij in die rollen alles doet wat in haar vermogen ligt om de veiligheid te bevorderen. Het kabinet neemt op die punten zijn verantwoordelijkheid en zal dat op die punten blijven doen. Wat betreft de politie heeft het kabinet in het BNP aangegeven wat het van de politie en OM verwacht. Ook zijn in dat plan de voorwaarden aangegeven die vervuld moeten zijn om politie en OM, onder andere binnen de strafrechtsketen, hun taak te kunnen laten uitvoeren.

De burgers verwachten hier terecht geen terugtrekkende, maar een optredende overheid.

De overheid vervult in de veiligheidszorg echter ook andere rollen.

Veiligheid komt immers niet tot stand door enkel geweldsmonopolie en publiekrecht. Daarvoor zijn ook vele andere en andersoortige activiteiten en interventies noodzakelijk.

Teneinde de verloedering in het publieke domein tegen te gaan bijvoorbeeld, is het onder andere noodzakelijk dat de afzijdigheid wordt doorbroken. Het doorbreken van die afzijdigheid kan de overheid niet opleggen. Daarvoor is medewerking van vele anderen nodig. De overheid heeft daarin wel een stimulerende en faciliterende rol.

Wil de overheid deze rollen en verantwoordelijkheden op het gebied van veiligheidszorg gezaghebbend blijven vervullen dan is een geloofwaardige en betrouwbare overheid een vereiste. Het gaat hierbij om het inhoudelijk overheidsoptreden dat consequent en effectief moet zijn, maar ook om de integriteit van de overheidsorganisatie zelf. Preventieve programma's om integriteitsinbreuken bij de overheid tegen te gaan en

het adequaat afhandelen van geconstateerde of gemelde integriteitsaantastingen leveren hieraan een belangrijke bijdrage.

1.13 Integraal Veiligheidsprogramma: totstandkoming

De inhoud van het IVP is in overleg met velen tot stand gekomen door middel van een – in het huidige jargon – interactief beleidsproces. Verschillende departementen, medeoverheden en maatschappelijke organisaties zijn bij de totstandkoming betrokken. Tijdens een bijeenkomst op 24 maart 1999 is door het kabinet over de gedeelde aanpak van onveiligheid gediscussieerd met vertegenwoordigers van het bedrijfsleven en van verschillende organisaties die onontbeerlijk zijn bij een substantiële verbetering van de veiligheid. In een vervolgbijeenkomst in het najaar van 1999 zullen nadere afspraken tussen kabinet en deze organisaties worden geconcretiseerd.

1.14 Integraal Veiligheidsprogramma: inhoud

In hoofdstuk 2 wordt kort geschetst wat de stand van zaken is met betrekking tot de veiligheid in Nederland en wordt de relatie geschetst van het IVP met andere beleidsinitiatieven, zoals het Beleidsplan Nederlandse Politie, het grotestedenbeleid en het integratiebeleid.

In hoofdstuk 3 komt de verhouding tussen publieke en private veiligheidszorg aan bod.

Hoofdstuk 4 gaat in op de verschillende rollen van de rijksoverheid en de medeoverheden.

Hoofdstuk 5 behandelt de verschillende veiligheidsthema's.

2. VEILIGHEIDSBELEID: ACHTERGROND EN BELEIDSOMGEVING

2.1 De fundamenten van het veiligheidsbeleid

De keuze van veiligheidsthema's die in het IVP worden behandeld, moet zijn gebaseerd, zo is eerder gesteld, op een analyse van de feitelijke situatie met betrekking tot veiligheid, op toekomstige en huidige ontwikkelingen die de veiligheid beïnvloeden en op een politieke keuze van onderwerpen die met voorrang moeten worden aangepakt. Die keuze heeft het kabinet in hoofdstuk 1 op grond van zijn visie op veiligheid gemaakt.

De stand van zaken met betrekking tot veiligheid en de ontwikkelingen in de samenleving die tot die keuze hebben geleid, komen in dit hoofdstuk aan de orde.

Tevens wordt in dit hoofdstuk ingegaan op beleidsvelden, die raakvlakken hebben met het veiligheidsbeleid, zoals het grotestedenbeleid. Het integrale veiligheidsbeleid staat immers niet op zichzelf.

2.2 De veiligheidssituatie

In de Integrale Veiligheidsrapportage 1998, die in april 1998 aan de Tweede Kamer is aangeboden, heeft het kabinet een overzicht gegeven van de stand van zaken van de (ontwikkelingen in) veiligheid in Nederland.¹ Daarin is geconcludeerd dat de totale geregistreerde criminaliteit in 1996 ten opzichte van 1994 is afgenomen, maar dit beeld is afhankelijk van zowel het soort delict als de gemeentegrootte. De (on)veiligheidsbeleving is landelijk gezien stabiel gebleven; ongeveer 71% van de bevolking voelt zich veilig. Ook hier geldt dat er verschillen zijn voor gemeenten van verschillende grootte.²

Een nadere beschouwing van de criminaliteit naar gemeentegrootte geeft aan dat de vier grote steden in die periode veiliger zijn geworden, zowel in

¹ Ministerie van Binnenlandse Zaken: Integrale Veiligheidsrapportage 1998, Den Haag 1998.

² Vergelijk Instituut voor Sociologisch-Economisch Onderzoek: Jaarboek 1998 Grote-Stedenbeleid, Rotterdam 1999, blz. 107 e.v. waar een differentiatie is gemaakt van de ontwikkelingen in de 25 steden, waarop het grotestedenbeleid zich richt.

objectieve als in subjectieve zin. De in 1996 geregistreerde delicten in de vier grote steden maken nog altijd ongeveer 20% uit van de totale geregistreerde criminaliteit in ons land. De geweldscriminaliteit is tussen 1994 en 1996 afgenomen en mede in samenhang daarmee ook de onveiligheidsbeleving. Het niveau van geweldscriminaliteit ligt overigens zowel absoluut als relatief (in verhouding tot het aantal inwoners) nog steeds aanzienlijk hoger dan in middelgrote en kleine gemeenten. De onveiligheidsbeleving daarentegen is gedaald tot het niveau van de middelgrote steden.

Ook in gemeenten van 50 000 tot 100 000 inwoners en in gemeenten met meer dan 100 000 inwoners (exclusief de vier grote gemeenten) is het aantal geregistreerde delicten in die periode afgenomen. Een negatieve uitzondering daarop vormt de geweldscriminaliteit: zowel de geregistreerde geweldscriminaliteit als het slachtofferschap nemen toe.

De onveiligheid in de gemeenten met 20 000 tot 50 000 inwoners is licht toegenomen. Het aantal diefstallen met geweld bijvoorbeeld is in die periode in die gemeenten gestegen.

Het aandeel minderjarigen in de (gewelds-)criminaliteit is van 1994 tot 1996 fors gestegen (met 50%). Zij maken zich vooral in toenemende mate schuldig aan diefstal met geweld. Van de jongeren die vaker met de politie in aanraking komen, is een kleine groep (5%) verantwoordelijk voor een relatief groot aantal (25%) van de delicten.

Het aantal woninginbraken is fors gedaald, het meest in de grote steden.

Hoewel de totale criminaliteit is gedaald, is een verharding van de criminaliteit in het publieke domein duidelijk aantoonbaar. Zo is het aantal bedreigingen in de periode vanaf 1990 bijna verdrievoudigd, hoewel de sterkste stijging vanaf 1996 is afgezwakt. Van het aantal diefstallen met geweld vindt 70% plaats op de openbare weg. Van de andere geweldscriminaliteit vindt de helft plaats in het publieke domein. Tegenover de toename van de onveiligheid op de openbare weg staat een forse afname van 35% naar 18% van de geweldscriminaliteit in het private domein.

Over 1997 zijn de cijfers beschikbaar ten aanzien van de geregistreerde criminaliteit.¹ Ten opzichte van 1996 – het laatste jaar waarover in de IVR 1998 werd bericht – blijkt de geregistreerde criminaliteit in 1997, zowel de totale criminaliteit als de geweldscriminaliteit, in de vier grote steden weer wat te zijn toegenomen. Het lijkt er op dat een einde is gekomen aan de dalende trend die vanaf 1994 zichtbaar was.

De (verdere) stijging van de geregistreerde geweldscriminaliteit is niet beperkt gebleven tot de grote steden. Integendeel, de kleinere en middelgrote gemeenten (50 000–100 000 inwoners) geven met ongeveer 20% de sterkste toename te zien.

Benadrukt moet worden dat het om politiecijfers gaat, waarvan bekend is dat de uitkomsten deels afhankelijk zijn van de aandacht die de politie geeft aan (de opsporing en registratie van) bepaalde delicten. Ook is mogelijk dat de aangiftebereidheid is toegenomen; traditioneel ligt die nogal laag waar het gaat om slachtofferschap van geweldscriminaliteit. In de IVR 2000 zullen ook de nieuwste cijfers afkomstig van de Politie-monitor Bevolking 1999 worden gepresenteerd. Voor zover nu bekend is, zetten bovenvermelde trends zich voort.

¹ CBS 1998.

2.3 Huidige en toekomstige ontwikkelingen

Een adequaat veiligheidsbeleid moet rekening houden met huidige maatschappelijke ontwikkelingen en anticiperen op voorziene toekomstige trends. Die ontwikkelingen gelden deels ook als verklaringen voor onveiligheid en criminaliteit. Een aantal trends, zoals demografische ontwikkelingen, kan met enige betrouwbaarheid worden voorspeld; andere, zoals economische vooruitzichten, zijn met meer onzekerheid omgeven.

Het is hier niet de juiste plaats om die ontwikkelingen en trends uitgebreid te analyseren.¹ In elk geval kan worden gesteld dat de volgende ontwikkelingen voor de veiligheid van belang zijn.²

Demografische ontwikkelingen zijn van invloed op de veiligheid. De bevolkingsgroei zal waarschijnlijk licht toenemen, waarbij een verschuiving tussen generaties zal optreden. Vergrijzing en ontgroening zullen gevolgen hebben voor de objectieve en subjectieve veiligheid. De samenstelling van de bevolking verandert. Een verdere stijging van het aantal etnische minderheden, en daarbinnen van het aantal jongeren, maakt dat de achtergrond van de burgers steeds heterogener zal worden. Deze heterogeniteit is niet gelijk over Nederland verspreid, maar concentreert zich in de grote steden, en daarbinnen weer in bepaalde wijken.³

Met een deel van de jongeren – 10% tot 15% – zal het niet goed gaan. Zij worden geconfronteerd met vele problemen thuis en op school; voor een deel veroorzaken zij problemen in termen van criminaliteit en overlast.⁴ De samenstelling van de bevolking verandert ook in de zin dat het aantal eenpersoonshuishoudens zal blijven toenemen. Het primaire sociale verband van de burgers wordt steeds kleiner.

Het integrale veiligheidsbeleid zal derhalve veel aandacht moeten blijven schenken aan jeugdcriminaliteit en aan preventieve en repressieve maatregelen om dat tegen te gaan.

Economische ontwikkelingen hebben eveneens consequenties voor de veiligheid. Het is echter omstrede welke gevolgen economische groei of stagnatie hebben voor de veiligheidssituatie. Jongeren die werkloos zijn of weinig toekomstperspectief hebben, zullen onvoldoende binding ontwikkelen met de samenleving. Ook de mate waarin de sociale ongelijkheid af- dan wel toeneemt, zal een rol spelen. Economische ontwikkelingen zullen de beschikbaarheid van nieuwe goederen en het gebruik van nieuwe communicatietechnologieën bevorderen en kunnen leiden tot nieuwe vormen van criminaliteit. Overvallen, straatroof en voertuigcriminaliteit – vormen van vermogenscriminaliteit in het (semi-)publieke domein – komen in het IVP dan ook aan bod.

Maatschappelijke ontwikkelingen, waaronder culturele ontwikkelingen, zijn divers en veelvormig; even divers en veelvormig is de invloed op de veiligheid en criminaliteit. In eerder opgestelde omgevingsscenario's voor het beleidsterrein openbare orde en veiligheid zijn factoren genoemd die van belang zijn voor het toekomstige veiligheidsbeleid.⁵

De individualisering is toegenomen. De burger is minder afhankelijk van en gebonden aan andere individuen. Hij is mobieler en letterlijk en figuurlijk zijn vaste plaats kwijt. Individuen aanvaarden minder de normen en waarden van anderen in hun sociale omgeving als vanzelfsprekende leidraad voor het eigen handelen. Waarden als traditie, duurzaamheid, solidariteit en volgzzaamheid worden in nog steeds toenemende mate vervangen door waarden als zelfstandigheid, flexibiliteit, zelfontplooiing en emancipatie.⁶

De samenleving wordt meer gefragmenteerd, de sociale cohesie vermindert.

¹ Het Sociaal en Cultureel Planbureau heeft in het Sociaal en Cultureel Rapport 1998 een omvangrijke analyse gepleegd van allerlei ontwikkelingen in Nederland van de laatste vijftientig jaar: Sociaal en Cultureel Rapport 1998 25 jaar sociale verandering, Rijswijk 1998.

² In het BNP zijn factoren geïdentificeerd die van invloed zijn op de taakuitvoering door de politie. Daar is aandacht besteed aan individualisering, de dag- en nachteconomie, de veranderende bevolkingssamenstelling, internationalisering, informatietechnologie en telecommunicatie, media en aan de toename van de mobiliteit.

³ Instituut voor Sociologisch-Economisch Onderzoek 1999.

⁴ Sociaal en Cultureel Planbureau: Sociale en Culturele Verkenningen 1998, Rijswijk 1998, blz. 111.

⁵ Ministerie van Binnenlandse Zaken: Openbare orde en veiligheid in 2010 Vier omgevingsscenario's, Den Haag 1998.

⁶ H.P.J. Kunneman: Van theemutscultuur naar walkman-ego, Amsterdam/Meppel 1996.

Traditionele sociale verbanden als het gezin bieden minder vanzelfsprekend opvang voor zijn leden als ze zich anders gedragen dan verwacht. Het publieke domein wordt daarmee ten dele een «openlucht-opvangvoorziening» voor mensen, die niet kunnen of niet willen worden opgevangen in bestaande, traditionele voorzieningen en verbanden. Mensen die dakloos zijn, vaak verslaafd aan alcohol en/of drugs, zorgen voor overlast in het publieke domein. Dergelijke problemen cumuleren in bepaalde wijken van de grote steden.¹ De aanpak van overlast zal dan ook een integraal onderdeel uitmaken van het IVP.

De groei van de geweldscriminaliteit duidt op een verharding van de maatschappij. Die geweldsuitingen karakteriseert de Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling als «vulkaaneilanden». Hij wil daarmee aangeven dat het geweld vooral in geografisch en sociaal afgebakende gebieden plaatsvindt, waarbij de onvoorspelbaarheid en hevigheid kenmerkend zijn.² In de bestrijding van geweld zal de komende tijd veel worden geïnvesteerd.

De multiculturele samenleving verhevigt de fragmentatie.³ In een dergelijke samenleving botst soms (sterk) het normen- en waardenpatroon van de verschillende etnische groepen. Er is sprake van een oververtegenwoordiging van jongeren van etnische minderheidsgroeperingen als het gaat om betrokkenheid bij criminaliteit. Sommigen zoeken naar alternatieven voor de legale, maar in hun ogen beperkte verdiensten in een baan aan de onderkant van de arbeidsmarkt. Daarnaast «importeren» sommige nieuwkomers politieke, etnische en religieuze conflicten die van tijd tot tijd tot uitbarsting komen.

Technologische ontwikkelingen maken onze samenleving tot een informatiemaatschappij. Maatschappelijke communicatieprocessen veranderen ingrijpend. Tijd en ruimte zijn nauwelijks nog beperkende factoren. De hoeveelheid informatie, de snelheid van informatieoverdracht, de keuzevrijheid van te gebruiken informatiebronnen: het zal blijven toenemen. De samenleving wordt in toenemende mate kwetsbaar voor verstoring in de informatie- en communicatietechnologie.

De samenleving is kwetsbaar door haar volstrekte afhankelijkheid van energie (elektriciteit en brandstoffen), communicatiemiddelen (de transmissie van geluid, schrift en beeld), transport (lucht, weg, spoor, water, buisleiding) en de bancaire sector (elektronisch geld). Er zijn slechts beperkte substitutiemogelijkheden in geval van uitval. De kwetsbaarheid wordt vergroot door de toenemende druk om productieprocessen te intensiveren en de productie op te voeren. Veel processen, bijvoorbeeld in de transportsector en in de industriële sector worden steeds complexer en worden meer en meer interdependent.⁴ Bij de afwegingen met betrekking tot de keuzes op bovengenoemde terreinen spelen de negatieve effecten voor de veiligheid vaak een te onbeduidende rol. Het rampotentieel van technologieën wordt te zeer veronachtzaamd. Ongevallen moeten worden beschouwd als normale en niet als exceptionele gebeurtenissen.

Het zijn overigens niet alleen technologische processen die de samenleving kwetsbaar maken; ook natuurrampen en de geografische ligging van Nederland onder de zeespiegel vormen risico's.

De samenleving is derhalve te karakteriseren als een risicosamenleving.

2.4 De beleidsomgeving

Er is een nauw verband tussen het IVP en het BNP. In het BNP wordt aangegeven welke visie en ambities het kabinet heeft met betrekking tot de inzet van de politie. Het BNP beschrijft gewenste resultaten van de politie gericht op vergroting van de veiligheid. In het BNP is een aantal beleidsthema's voor de politie benoemd. Van de politiekorpsen wordt verwacht dat zij aan deze thema's extra aandacht besteden. Het IVP is aan het BNP complementair doordat het toevoegt wat andere partners aan verbetering van de veiligheid kunnen bijdragen. Enkele thema's uit het

¹ SCP 1998, blz. 118.

² Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling: Verantwoordelijkheid en perspectief Geweld in relatie tot normen en waarden, Den Haag 1998, blz. 11.

³ SCP 1998, blz. 235 e.v.

⁴ Ch Perrow: Normal accidents Living with high risk technologies, New York 1984.

BNP, zoals jeugdcriminaliteit, geweld op straat en verkeersveiligheid worden in het IVP verder uitgewerkt voor wat betreft de bijdragen van andere partners. De inzet van politie en de inzet van andere partners moeten immers leiden tot meer synergie. Doordat andere partijen een grotere rol gaan spelen, kan de politie zich ook meer richten op taken die tot de kern van het politiewerk behoren.

Justitie, en meer in het bijzonder het OM, heeft zich de afgelopen jaren sterk georiënteerd op de lokale veiligheidsproblematiek. In relatie met het grotestedenbeleid hebben de parketorganisaties zich steeds meer gebiedsgebonden georganiseerd. Tevens zijn er rond het veiligheidsvraagstuk (bijvoorbeeld jeugdcriminaliteit en slachtofferhulp) samenwerkingsverbanden ontstaan op arrondissementaal niveau. Overigens is via de ontwikkeling van de bureaus jeugdzorg ook de kindbescherming meer en meer georiënteerd op een regionale functie.

De experimenten met «Justitie in de buurt» – die in 1997 zijn begonnen – vormen een belangrijk kristallisatiepunt van deze ontwikkeling. Met de Jib-kantoren heeft justitie er een nieuwe, kleinschalige organisatievorm bij gekregen. Justitie opereert hiermee ook fysiek op een andere schaal. In die zin is «Justitie in de buurt» te kenschetsen als een vooruit geschoven post van een zich ontwikkelende justitie-organisatie die steeds meer op maat actief wil zijn. Jib werkt als een hefboom voor een meer probleem- en kwaliteitsgerichte benadering.

Op basis van de lopende projecten is onlangs aan de Tweede Kamer meegedeeld dat een structurele voortzetting van dit beleid wordt voorgestaan. Momenteel zijn op zes lokaties reeds vestigingen van «Justitie in de buurt» operationeel. Op korte termijn worden nog drie vestigingen geopend (Amsterdam Zuid-Oost, Amsterdam-West, Rotterdam Feyenoord-Charlois). Met de bureaus beoogt justitie een directe bijdrage te leveren aan de verbetering van de objectieve en subjectieve veiligheid in aandachtswijken.

Daarbij worden onder andere de volgende uitgangspunten gehanteerd:

- het gaat om een integrale voorziening van justitie, waarbij zoveel mogelijk diensten van justitie betrokken zijn;
- het bureau opereert onder regie van een officier van Justitie;
- het bureau wordt geopend op projectbasis, met een plan van aanpak, meetbare doelstellingen, en een evaluatieplan.
- projecten «Justitie in de buurt» worden geopend in buurten, wijken of stadsdelen waar enerzijds sprake is van serieuze veiligheidsproblematiek, maar anderzijds kan aangesloten op een bestaande institutionele infrastructuur van politie en gemeentelijke diensten.

Het grotestedenbeleid kent eveneens vele raakvlakken met het IVP. Uit de Integrale Veiligheidsrapportage 1998 blijkt dat de onveiligheid in de grote steden nog steeds in absolute zin het grootst is, waarbij de onveiligheid in algemene zin in de G4 afneemt en in de G21 toeneemt. Integraal veiligheidsbeleid is om die reden bij uitstek – maar niet alléén – in de grote steden noodzakelijk. Met name de grote steden voeren sinds enkele jaren een gsystemiseerd veiligheidsbeleid, op dit punt ook gestimuleerd door het vorige kabinet. De verbetering van de veiligheidssituatie suggereert dat het beleid terzake vruchten heeft afgeworpen. Omdat verloedering bijdraagt aan versterking van de onveiligheidsgevoelens wordt met het veiligheidsbeleid tevens beoogd de leefbaarheid in buurten en wijken te vergroten.

Het verbeteren van de leefbaarheid en het versterken van de sociale cohesie in de steden zijn belangrijke doelstellingen van het grotestedenbeleid. Versterking van de sociale infrastructuur is naast versterking van

de economische en fysieke infrastructuur één van de pijlers van het grotestedenbeleid.

In de met de grote steden afgesloten doorstartconvenanten in het kader van het grotestedenbeleid wordt aandacht besteed aan jeugd en veiligheid, geweld, overlast, toezicht en wijkveiligheidsplannen. In de in december 1999 af te sluiten stadsconvenanten zullen hierover prestatieafspraken worden opgenomen. Ook in het IVP komen deze thema's aan bod. Veiligheidsbeleid en grotestedenbeleid ondersteunen en versterken elkaars doelstellingen. Het grotestedenbeleid en het integrale veiligheidsbeleid kunnen synergetische effecten behalen.

Anderzijds is het van belang de verschillende invalshoeken in het oog te houden. Onveiligheid doet zich niet alléén voor in de grote steden. In de steden met 20 000 – 50 000 inwoners is er zelfs een lichte stijging in de onveiligheid. Ook de tragische incidenten van zinloos geweld laten zien dat het veiligheidsbeleid niet kan worden beperkt tot de grote steden. In het hele land moet de veiligheid fors verbeteren.

Een essentieel onderdeel van het veiligheidsbeleid is de rampenbestrijding. Hierover is een separate notitie voor de Tweede Kamer in voorbereiding. In deze nota zal worden beschreven welke stappen nodig zijn om te komen tot verdere verbetering van de rampenbestrijdingsorganisatie. Beoogd wordt een organisatie te creëren die dusdanig functioneert, dat zij in staat is als één samenhangende organisatie optimaal invulling te geven aan het beperken, beheersen en het voorkomen van risico's die kunnen leiden tot rampen en zware ongevallen. Een en ander impliceert dat in organisatorisch en operationeel opzicht verder geïnvesteerd moet worden in de samenwerking tussen de bij de rampenbestrijding betrokken diensten als de brandweer, de politie en de geneeskundige diensten, maar ook met de bijstandsverlenende organisaties als het Nederlandse Rode Kruis, Defensie en de Redding Brigades Nederland. Territoriale afstemming van de hulpverleningsregio's is een belangrijk uitgangspunt om de samenwerking verder te verbeteren.

Volgens de Startnota Ruimtelijke Ordening is veiligheid voor de vitale stad onontbeerlijk.¹ Zoals deze nota ook vermeldt, moet daarbij ook aan de inrichting van de openbare ruimte van Nederland worden gedacht. De inrichting en de bebouwde omgeving alsmede de infrastructuur zijn mede bepalend voor een veilige leefomgeving en voor het veiligheidsgevoel van burgers. Naast vitale steden is ook een vitaal platteland van belang. Daar waar de leefbaarheid van het platteland mede wordt bepaald door veiligheid zal het kabinet bij de in ontwikkeling zijnde nota Vitaal Platteland, die in het najaar zal verschijnen, daaraan invulling geven.

Eén van de beleidsthema's in het IVP betreft jongeren en veiligheid. Daarbij is bijzondere aandacht voor etnische minderheden gewenst. De integratie van minderheden is van belang voor het tegengaan van criminaliteit. De nota Kansen krijgen, kansen pakken kent verschillende actieprogramma's ter bevordering daarvan, waarbij één programma specifiek is gericht op jongeren.² Het gaat daarbij om het bevorderen van de integratie, het bevorderen van preventie en om individuele trajectbegeleiding van criminele jongeren.

In de nota Criminaliteit in relatie tot etnische minderheden (CRIEM) wordt langs drie sporen specifiek ingegaan op de aanpak van criminaliteit: voorschoolse opvang, de school zelf en naschoolse opvang.³ De CRIEM-aanpak maakt gebruik van bestaande, succesvolle initiatieven, maar is vernieuwend in die zin dat het zich richt op een structurele, sluitende en vooral integrale aanpak. Hierbij is een nadere uitwerking van de regierol van cruciaal belang waarin alle betrokken actoren zoals gemeenten, provincie, jeugdzorg, politie en OM met elkaar samenwerken.

¹ Tweede Kamer, 1998–1999, 26 391, nr. 1.

² Tweede Kamer, 1998–1999, 26 333, nr. 2.

³ Tweede Kamer, 1997–1998, 25 726, nr. 1.

In het kader van de uitwerking van de adviezen van de commissie-Van Montfrans zal in deze kabinetsperiode, náást een evenwichtige preventieve en repressieve inspanning, vooral ook aandacht worden geschonken aan de toenemende verjonging, verharding en de blijvende oververtegenwoordiging van jongeren uit etnische minderheden.

Recent heeft het Rijk met IPO en VNG het Bestuursakkoord-nieuwe-stijl (BANS) afgesloten. De drie partijen willen met behulp van dit akkoord en een hernieuwd partnerschap een bijdrage leveren aan het oplossen van maatschappelijke problemen. Het BANS omvat afspraken op drie brede inhoudelijke beleidsthema's: sociale infrastructuur en veiligheid, ruimtelijk-economische infrastructuur en kwaliteit openbaar bestuur. Na de ondertekening van het BANS op 4 maart 1999 is gestart met de uitwerking en uitvoering van BANS-afspraken. De voortgang hiervan wordt bewaakt door het halfjaarlijkse Overhedenoverleg tussen Rijk, IPO en VNG. In dit overleg kan ook worden gekomen tot nieuwe afspraken. Het onderwerp «veiligheid» in het BANS omvat een analyse van de belangrijkste knelpunten op het gebied van onveiligheid, alsmede bestuurlijke afspraken om deze te bestrijden en te voorkomen. Daarbij komen de thema's versterking gemeentelijk veiligheidsbeleid, versterking lokale politiezorg, veilige leefomgeving, brandweer en rampenbestrijding, bestrijding jeugdcriminaliteit, beheersing overlast, geweld op straat en uitbreiding van toezicht, en verkeers-handhaving aan bod. In het IVP wordt een aantal afspraken uitgewerkt (onder meer bij onderdelen veilige leefomgeving en geweld en horeca). Daarnaast kan het Overhedenoverleg een bijdrage leveren aan de concretisering van de afspraken uit het BANS. Dit komt overeen met de afspraak in het BANS dat in het Overhedenoverleg wordt bediscussieerd hoe de drie bestuurslagen de ontwikkeling van het veiligheidsbeleid kunnen steunen. Actiepunten die de drie bestuurslagen raken, kunnen dus ingebracht worden in het Overhedenoverleg.

Landsgrenzen zijn voor veel veiligheidsvraagstukken steeds minder van belang, waardoor internationale samenwerking nodig is. In het BNP is aangegeven op welke wijze en voor welke onderwerpen aan internationale (operationele) politiesamenwerking invulling wordt gegeven. Ook voor de preventieve en integrale aanpak van veiligheidsvraagstukken ontstaat steeds meer aandacht in internationaal verband. Binnen de Europese Unie is er, mede op Nederlands initiatief, binnen de Derde Pijler van het Verdrag van Maastricht in 1998 een netwerk van «nationale aanspreekpunten voor preventie» opgericht, met als doel kennis en ervaringen op het relatief nieuwe terrein van de preventieve en integrale aanpak van veiligheidsproblemen («best practices») tussen de EU-lidstaten uit te wisselen.

Een dergelijk, maar dan internationaal breder, uitwisselingsprogramma is er ook via het International Centre for the Prevention of Crime (ICPC) te Montreal (Canada). Dit centrum, waaraan de ministeries van BZK en Justitie een financiële bijdrage leveren, heeft als belangrijkste taak het ontsluiten en aanbieden van «best practices» op het terrein van criminaliteitspreventie.

Het Informatiepunt Lokale Veiligheid (ILV) maakt actief gebruik van beide netwerken.

Het WODC verzorgt op verzoek van de Verenigde Naties de International Victimology Website, een internationaal georiënteerde website op het gebied van slachtoffers van misdrijven en van machtsmisbruik. Een evaluatie is voorzien in de zomer van 2000.

Binnen de Europese Unie bestaat speciale aandacht voor stedelijk beleid. Ten behoeve van het grotestedenbeleid komt via de nieuwe Europese Structuurfondsen (geldend voor de periode 2000 – 2006) f 422 miljoen beschikbaar.

De Europese samenwerking op het gebied van de rampenbestrijding is geconcretiseerd in een actieprogramma voor de periode 1998–1999. Dit actieprogramma behelst afspraken over wederzijdse hulpverlening bij rampen en biedt een platform voor het uitwisselen van kennis en ervaringen. Thans ligt er binnen de EU een voorstel om dit actieprogramma voort te zetten tot en met 2004.

Ook bilateraal vindt uitwisseling plaats van ervaringen op verschillende onderdelen van het veiligheidsbeleid. Zo heeft Nederland met enkele Oost-Europese landen en met Frankrijk een samenwerkingsverband op het gebied van jeugdcriminaliteit en met Frankrijk op het gebied van drugsbeleid.

Een ander voorbeeld betreft een samenwerkingsverband van de nationale partners op het terrein van voertuigcriminaliteit om de internationale aanpak van voertuigcriminaliteit beter vorm te geven.

3. PUBLIEKE EN PRIVATE VEILIGHEIDSZORG

3.1 Veiligheid en politie

Veiligheidszorg is bij uitstek een kerntaak van de overheid, waaruit overheid en dus politie zich niet kunnen – en willen – terugtrekken. Dat geldt zowel ten aanzien van het publieke domein als ten aanzien van het private domein.

Het basisniveau van veiligheid wordt door de overheid verzorgd en dat blijft zo. De belangrijkste organisatie waarvan de overheid zich daartoe bedient, is de politie. Het kabinet zal deze kabinetsperiode het aantal politiefunctionarissen met 3000 uitbreiden. Daarnaast worden door efficiencymaatregelen 2000 functionarissen vrijgemaakt voor het primaire proces. De uitbreiding moet ten goede komen aan de zichtbaarheid van de politie, zowel in stadswijken als op het platteland. Om het basisniveau van veiligheid te kunnen bewerkstelligen, is een doelmatige en effectieve politieorganisatie noodzakelijk. In het BNP heeft het kabinet voorstellen gedaan om dit doel dichterbij te brengen.

3.2 Toezichthouders

Naast de politie vormen de toezichthouders (stadswachten, veiligheidsassistenten) een belangrijke categorie functionarissen in de veiligheidszorg. Toezicht blijkt in een behoefte te voorzien, zoals kan worden afgeleid uit de groei van het aantal toezichthouders.¹ Toezicht heeft de afgelopen jaren zijn waarde bewezen. Dat blijkt uit het feit dat toezicht een preventieve werking heeft en uit het feit dat de veiligheid wordt vergroot als toezichthouders worden ingezet.

De vragen welk niveau van toezicht lokaal als wenselijk wordt ervaren en op welke wijze daarin wordt voorzien, zullen in het kader van het lokale veiligheidsbeleid moeten worden beantwoord. Gemeenten hebben verschillende mogelijkheden om in de behoefte aan toezicht te voorzien. Het toezicht zal in de eerste plaats een taak zijn van politiefunctionarissen. Gemeenten kunnen ook eigen financiële middelen aanwenden voor extra politiecapaciteit. Hiertoe kunnen afspraken worden gemaakt tussen de gemeenten en de korpsbeheerder. Wel zullen deze afspraken duidelijk moeten worden vastgelegd. Naast het reguliere politietoezicht kunnen gemeenten toezichthouders aanstellen.

Het kabinet zal de inzet van toezichthouders blijven stimuleren. Daarbij kan gebruik worden gemaakt van de Regeling in- en doorstroombanen voor langdurig werklozen (I-/D-regeling). Deze regeling heeft een

¹ Het belang van toezicht is benadrukt in de rapporten van de Commissie kleine criminaliteit: Eindrapport, Den Haag 1986. Zie verder: Stichting Maatschappij, Veiligheid en Politie: Toezichthouders in publieke ruimte, september 1998. Zie IVR 1998 blz. 163 e.v.

structureel karakter. Voor deze kabinetsperiode zijn 20 000 banen beschikbaar, waarmee het totaal komt op 60 000 in 2002. Het kabinet geeft gemeenten de mogelijkheid om maximaal 15% van de aan hen toegevoerde banen te betalen op een hoger niveau (doorstroombanen). In de doorstartconvenanten met de G25 is vastgelegd dat gemeenten zich zullen inspannen om een belangrijk deel van deze banen te creëren in de sfeer van toezicht. Ook in het bestuursakkoord-nieuwe-stijl is neergelegd dat rijk en VNG stimuleren dat gemeenten toezichtfuncties tot stand brengen.

Het kabinet acht het tevens van belang dat de kwaliteit van toezichthouders een impuls krijgt. Samen met de VNG en de Stichting Stadswacht Nederland zal het kabinet in 1999 een kwaliteitsmodel voor toezicht ontwikkelen (certificering), waaraan adequaat toezicht moet voldoen.

De politie heeft de operationele regie over het toezicht in het publieke domein. Zeker voor de toezichthouders, wier werk in het verlengde ligt van het toezicht dat door de politie wordt uitgeoefend, is het van belang een nauwe samenhang te bewerkstelligen. Het kabinet zal bezien of een deel van de toezichthouders bij de regiokorpsen kan worden ondergebracht.

Voor meer toezicht kunnen ook camera's worden benut. Camera's kunnen worden ingezet met het oog op de handhaving van de openbare orde en ter voorkoming van criminaliteit en overlast. Voorts kan het beeldmateriaal, indien dit een strafbaar feit bevat, de politie en justitie ondersteunen bij de opsporing en vervolging van strafbare feiten. Camera's kunnen ook het veiligheidsgevoel van burgers vergroten.

Het kabinet beschouwt de inzet van camera's in uitgaansgebieden als een van de instrumenten in de strijd tegen geweld op straat. De voorwaarden waaronder het gebruik van camera's voor toezicht toelaatbaar is staan vermeld in de notitie Cameratoezicht.¹

De voorlichting over deze uitgangspunten, die nog altijd actueel zijn, wordt geïntensiveerd. Het kabinet zal de ervaringen met cameratoezicht inventariseren en de succes- en faalfactoren in een handreiking voor gemeenten en politie inzichtelijk maken. Het kabinet acht het wenselijk dat aan cameratoezicht in de publieke ruimte een nadere wettelijke regeling wordt verbonden en zal daartoe spoedig een voorstel doen.

Op welke plaatsen en in welke vorm toezicht wordt ingezet, is een lokale verantwoordelijkheid. Twee gebieden zijn in het bijzonder kwetsbaar. Rond uitgaansgelegenheden en in het openbaar vervoer is adequaat toezicht van essentieel belang.

In het scala aan maatregelen om geweld op straat tegen te gaan, neemt toezicht een belangrijke plaats in. In de nota Geweld op straat zijn daartoe voorstellen gedaan.² Het kabinet zal in de voortgangsrapportage Geweld op straat, die binnenkort aan de Tweede Kamer wordt gezonden, uiteenzetten welke maatregelen zijn genomen en welke verdere stappen noodzakelijk zijn.

Het openbaar vervoer als semi-publiek domein heeft eveneens te maken met toegenomen onveiligheid. Bij sommige burgers bestaat – op sommige momenten van de dag – de vrees om van trein, bus, tram en metro gebruik te maken. Het kabinet zal samen met de betrokken provincies, gemeenten en vervoerbedrijven nagaan welke aanvullende maatregelen kunnen worden genomen om de veiligheid te vergroten, bijvoorbeeld in de sfeer van toezicht.

¹ Tweede Kamer 1997–1998, 25 760, nr. 1; ook in de brief van 15 april 1999 van de minister van Justitie aan de TK (kenmerk 751079/99/PJS) wordt hierop nader ingegaan.

² Tweede Kamer 1997–1998, 25 846, nr.1.

3.3 Balans in de veiligheidszorg

Het uitgangspunt dat het basisoniveau van veiligheid door de overheid wordt verzorgd, neemt niet weg dat ook van private partijen bijdragen worden verwacht, ook voor de veiligheid in het publieke domein. De overheid kan veiligheid niet alleen bewerkstelligen; de overheid moet dat ook niet willen. Veiligheid is immers het resultaat van een samenleving waarin iedereen de mogelijkheid heeft zich naar eigen behoeften en vermogen te ontplooiën. De cohesie tussen de burgers onderling moet van dien aard zijn dat daaruit – als het ware vanzelf – veiligheid resulteert. Het IVP levert hiermee een eerste aanzet voor de discussie over een heroriëntatie van de taken van de politie, die in het BNP is aangegeven. Die – fundamentele – discussie is met het IVP vanzelfsprekend niet geëindigd. Het kabinet zal die discussie met alle betrokkenen de komende jaren blijven voeren.

De verhouding tussen publieke en private veiligheidszorg – wat doen de politie en OM en wat kunnen anderen doen – speelt op tal van terreinen. Het gaat bijvoorbeeld om de verhouding tussen de politie en particuliere beveiligingsorganisaties in het kader van toezicht. Het betreft de reikwijdte van de taak van de politie bij preventie en hulpverlening. Het betreft ook de vraag of private partijen veiligheidsmaatregelen in het publieke domein mogen of moeten bekostigen.¹

De verhouding tussen publieke en private veiligheidszorg is ook relevant voor de vraag naar de mogelijkheden van doorberekening van politiekosten.

Het kabinet is voornemens hierover in de loop van 1999 een standpunt in te nemen, na het advies te hebben ontvangen van de hiertoe ingestelde werkgroep, onder voorzitterschap van de burgemeester van Enschede.

Bij sommige taken van de politie zal van aanvullen of van overnemen door particuliere organisaties geen sprake kunnen zijn. Dit geldt bijvoorbeeld voor die taken, waarvoor het noodzakelijk is dat in voorkomende gevallen gebruik moet worden gemaakt van geweld. Het gebruik van geweld blijft voorbehouden aan de politie.

Sommige taken zullen door andere partijen van de politie kunnen worden overgenomen. In het BNP heeft het kabinet geconstateerd dat sommige werkzaamheden die nu door de politie worden gedaan, beter door andere organisaties kunnen worden verricht, gelet op de specifieke en urgente taken van de politie en gelet op de specifieke deskundigheid van die organisaties. De politie krijgt alsdan de mogelijkheid om zich te concentreren op haar kerntaken. Een voorbeeld is de rol van de politie bij de opvang van dak- en thuislozen. Deze vorm van hulpverlening behoort niet tot de kerntaken van de politie. Zij moet hulpverleningsinstellingen aanspreken op hun verantwoordelijkheid. Dat neemt overigens niet weg dat de politie in noodgevallen altijd een taak zal hebben. De politie is altijd en voor iedereen bereikbaar.

Bij sommige taken zullen private partijen een aanvulling kunnen bieden op hetgeen de politie doet. Een voorbeeld vormen de werkzaamheden van particuliere beveiligingsbedrijven op industrie-terreinen.

3.4 Veiligheid en het bedrijfsleven

Het integrale – participerende – veiligheidsbeleid vergt een grotere betrokkenheid van burgers en maatschappelijke organisaties, inclusief het bedrijfsleven. In 1992 is het Nationaal Platform Criminaliteitsbeheersing (NPC) op instigatie van het Verbond van Nederlandse Ondernemingen door de ministers van Justitie en van BZK ingesteld. Het NPC is een samenwerkingsverband tussen overheid en bedrijfsleven bij het voorkomen en bestrijden van (vormen van) criminaliteit waarmee met

¹ Zie bijvoorbeeld: A.B. Hoogenboom: Het politiecomplex Over de samenwerking tussen politie, bijzondere opsporingsdiensten en particuliere recherche, Arnhem 1994; Werkgroep Kernvraag: Privatisering van de veiligheid Hoe aantrekkelijk is commerciële veiligheidszorg?, Den Haag 1998; S. Rozemond: Privatisering van de veiligheid Politieke aspecten, Den Haag 1998.

name het bedrijfsleven wordt geconfronteerd. Voorbeelden hiervan zijn de aanpak van voertuigcriminaliteit, overvalcriminaliteit en de ontwikkeling van een keurmerk voor de collectieve beveiliging van bedrijventerreinen en winkelcentra.

Het NPC geeft de discussie over de rol van publieke en private partijen mede vorm, met als doel het zoeken van de juiste balans, het vaststellen van kaders, criteria, randvoorwaarden en het maken van een aantal landelijke afspraken. De regionale platforms worden hierbij uitdrukkelijk betrokken.

Geleidelijk is een ontwikkeling waar te nemen waarbij het bedrijfsleven zich meer opstelt als een «maatschappelijk ondernemer», die zich mede verantwoordelijk voelt voor de publieke veiligheid, daaraan meewerkt en daar (binnen randvoorwaarden) aan meebetaalt. Het bedrijfsleven voelt zich mede verantwoordelijk voor de aanpak van probleemwijken. Zo investeren bijvoorbeeld in sommige steden overheid en bedrijfsleven samen in een veiliger en aantrekkelijker buurt.

Het kabinet zal samen met het NPC bezien welke afspraken kunnen worden gemaakt op de volgende terreinen:

- verhoging van de aangiftebereidheid (meer aangiftes geven beter inzicht in de aard en omvang van de problematiek en bieden meer aanknopingspunten voor opsporing en vervolging, maar ook voor de inzet van preventieve instrumenten);
- meer mogelijkheden voor informatie-uitwisseling tussen de overheid en het bedrijfsleven (waaronder de centrale registratie van gestolen identiteitsbewijzen en de bevraging daarvan door anderen dan de overheid, alsmede terugmelding over wat er met de door het bedrijfsleven verschaft informatie is gebeurd, inclusief de mate van openbaarheid van gegevens van bedrijven die slachtoffer zijn geworden);
- het opnemen van specifieke voorwaarden bij verzekeringen (bijvoorbeeld tegen diefstal van autoradio's);
- de bijdrage van het bedrijfsleven op het gebied van ruimtelijke ordening en/of leefbaarheid; bezien wordt of een adoptiemodel kan worden ontwikkeld voor de samenwerking tussen gemeente en bedrijfsleven ten behoeve van veilige en aantrekkelijke wijken);
- nadere afspraken tussen politie en bedrijven over alarmopvolging (indien een bedrijf adequate beveiligingsmaatregelen heeft genomen, staat de politie bij onraad garant voor een adequate opvolging);
- de onderlinge afstemming van activiteiten van politie en de particuliere beveiligingsorganisaties.

De uitkomsten zullen in een bestuurlijke afspraak tussen het kabinet en bedrijfsleven (naar analogie van het BANS tussen rijksoverheid, provincies en gemeenten) worden verankerd.

In het najaarsoverleg 1998 hebben het kabinet, werkgevers, werknemers, VNG en de zeven grote steden afspraken gemaakt over de uitvoering van de Wet inschakeling werkzoekenden (WiW). In dit kader past de bereidheid van het Verbond van Verzekeraars actief, en in beginsel gebaseerd op afspraken terzake in de (nieuwe) CAO, in publiek-private samenwerking bij te willen dragen aan uitbreiding en invulling van toezichtfuncties in de samenleving en aan de ontwikkeling en implementatie van buurtpreventie in stadswijken en op het platteland.

3.5 Inzet van particuliere beveiligingsorganisaties voor toezicht in het publieke domein

De grote behoefte aan toezicht die hiervoor is geschetst, blijkt ook uit een andere ontwikkeling. Een aantal gemeenten heeft particuliere beveiligingsbedrijven ingehuurd voor werkzaamheden die feitelijk zijn te karakteriseren als het houden van toezicht in het publieke domein. Particuliere beveiligingsbedrijven surveilleren bijvoorbeeld in het centrum of in de haven om drugoverlast tegen te gaan. Deze werkwijze sluit niet aan op de in de brief Toezicht van het vorige kabinet uiteengezette hoofdlijnen van het toezichtbeleid. Eén van de uitgangspunten daarin is dat de werkzaamheden van particuliere beveiligingsorganisaties zich in beginsel niet uitstrekken tot het publieke domein.¹

Het kabinet ziet zich thans voor de vraag gesteld of het mogelijk is – en zo ja onder welke voorwaarden – dat particuliere beveiligingsorganisaties toezicht kunnen houden in het publieke domein. Hiervoor is aangegeven dat het uitgangspunt dat particuliere beveiligingsorganisaties in beginsel geen werkzaamheden verrichten in het publieke domein in de praktijk niet houdbaar is gebleken, gelet op de behoefte die gemeenten – veelal op piekmomenten – hebben aan toezicht en de wijze waarop daaraan in de huidige praktijk invulling wordt gegeven. Het inzetten van particuliere beveiligingsorganisaties voor het houden van toezicht in het publieke domein zonder daaraan nadere voorwaarden te verbinden en zonder aandacht te besteden aan het complementaire karakter daarvan zou echter onvoldoende waarborgen bieden voor democratische controle op de inzet, proportionaliteit en duidelijkheid voor het publiek. Het kabinet is van mening dat het onder nadere voorwaarden mogelijk moet zijn dat gemeenten (medewerkers van) particuliere beveiligingsorganisaties inzetten voor het houden van toezicht in het publieke domein. Door het stellen van voorwaarden kan worden voorkomen dat wildgroei zou ontstaan.

Het kabinet is van oordeel dat de behoefte van gemeenten om voor sommige periodes extra toezicht in te huren reëel is. De praktijk wijst uit dat gemeenten op sommige piekmomenten behoefte hebben aan meer toezicht dan door politie en toezichthouders kan worden geboden. Het kabinet maakt het derhalve mogelijk dat ook particuliere beveiligingsbedrijven in het publieke domein werkzaamheden verrichten. Daarbij gelden de volgende voorwaarden.

- Het gemeentebestuur is politiek verantwoordelijk voor de wijze waarop de werkzaamheden worden uitgevoerd en moet daarop voldoende invloed kunnen uitoefenen.
- Democratische controle hierop door de gemeenteraad moet zijn gewaarborgd.
- Toezicht door een particuliere beveiligingsorganisatie in het publieke domein dient te zijn ingebed in het lokale veiligheidsbeleid.
- Instemming van het lokale driehoeksoverleg is vereist. Gezien de mogelijke uitstralingseffecten voor (de capaciteit van) politie en justitie is het noodzakelijk dat brede overeenstemming bestaat over de inzet van particuliere beveiligingsorganisaties in het publieke domein. Er dienen samenwerkingsafspraken te worden gemaakt met de politie. De politie behoudt de operationele regie over het toezicht in het publieke domein.
- Herkenbaarheid voor de burger is noodzakelijk. Het is belangrijk dat de burger de toezichthouder als zodanig herkent en niet als particulier beveiligingsmedewerker.
- Toezichthouders hebben geen opsporingsbevoegdheden, geen geweldsbevoegdheden en dragen geen bewapening.
- Financiering door particulieren is niet toelaatbaar indien het gezag over de inzet niet bij de gemeente blijft (een directe relatie tussen

¹ Tweede Kamer, 1996–1997, 24 225, nr. 9. Hierop is in de bedoelde brief een uitzondering gemaakt. Particulieren kunnen door de gemeente in specifieke gevallen worden aangesteld als onbezoldigd gemeenteambtenaar en worden belast met een publieke taak. Op 1 april 1999 is de Wet particuliere beveiligingsorganisaties en recherchebureaus in werking getreden, die bepalingen bevat gericht op de kwaliteitsverbetering van de particuliere beveiligings- en recherchebranche.

- betaling en inzet van toezichthouders in het publieke domein wordt afgewezen, evenals een situatie waarbij een bedrijf rechtstreeks door de gemeente wordt gedwongen een bijdrage te leveren).
- De taakuitvoering door toezichthouders mag niet leiden tot (de schijn van) belangenverstrengeling.

Een gemeente kan particuliere beveiligers als onbezoldigd gemeenteambtenaar aanstellen voor het houden van toezicht in het publieke domein. De gemeente heeft dan een gezagsrelatie met de individuele particuliere beveiligers. Een andere mogelijkheid is dat de gemeente op contractbasis een particuliere beveiligingsorganisatie inhuurt voor het houden van toezicht in het publieke domein. De gemeente heeft dan geen gezagsrelatie met elke individuele particuliere beveiligers, maar wel met de particuliere beveiligingsorganisatie.

Het kabinet zal deze voorwaarden de komende maanden nader uitwerken. Daarbij zal onder meer worden gezien of er landelijke eisen moeten worden gesteld aan de herkenbaarheid van uniformen van toezichthouders. Samen met de VNG zal een modelcontract ten behoeve van gemeenten worden opgesteld om daarmee uniformiteit te waarborgen.

4. DE ROL VAN DE OVERHEID IN HET VEILIGHEIDSBELEID

4.1. Inleiding

De aanpak van onveiligheid vraagt om een samenhangende inspanning van de overheid, maatschappelijke instanties, het bedrijfsleven en de burgers. De overheid vervult daartoe verschillende rollen en heeft daartoe verschillende instrumenten. De spilfunctie in het veiligheidsbeleid ligt bij de lokale overheid. Deze spilfunctie vertaalt zich in de regisserende rol van de gemeente, waarbij zij in samenwerking met de veiligheidspartners streeft naar een resultaatgericht veiligheidsbeleid. Vanzelfsprekend laat dit de verantwoordelijkheden van elke partner onverlet.

4.2 Het lokale veiligheidsbeleid

Uit een onderzoek van de VNG blijkt dat het begrip «integraal veiligheidsbeleid» weliswaar algemeen bekend is, maar dat het veiligheidsbeleid in veel gemeenten nog beperkt blijft tot het uitvoeren van projecten inzake criminaliteitsbestrijding en vermindering van overlast.¹ Ook blijkt dat ongeveer een derde deel van de gemeenten een nota veiligheidsbeleid heeft, met de aantekening dat veertig procent van de gemeenten een nota «in voorbereiding» heeft. Tot slot komt naar voren dat de analyse van de lokale veiligheidssituatie nog lang niet overal tot wasdom is gekomen. Datzelfde geldt voor de regierol van de gemeente. Wel blijkt uit het onderzoek dat in de onderzochte periode de aandacht sterk is toegenomen.

Lokaal veiligheidsbeleid vergt medewerking van andere partijen, naast politie, brandweer en OM. Voorbeelden van deze andere partners zijn scholen, woningcorporaties, bedrijfsleven, winkels en horeca-ondernemingen.

Lokaal veiligheidsbeleid vergt ook maatwerk. Een wijkgerichte aanpak, waarbij de wijk, buurt of kern en zijn typische veiligheidsproblemen centraal komt te staan, is het meest effectief. Ook komt steeds nadrukkelijker de noodzaak naar voren om de inventarisatie en de analyse van de veiligheidssituatie van de gemeente per wijk, buurt of kern uit te voeren. Daarbij worden dan niet uitsluitend de bekende instituties als politie, OM en brandweer betrokken, maar ook de bewoners en gebruikers van de

¹ SGB0-rapport «Veiligheidsbeleid in gemeenten», ontwikkelingen sinds 1993; Den Haag 1998.

wijk, en de reeds genoemde maatschappelijke instanties en bedrijfsleven. Deze manier van werken maakt dat de bewoners en deze instanties zich betrokken (gaan) voelen bij de veiligheidsproblemen in de directe leefomgeving en van daaruit bereid zijn te participeren in het meedenken en meewerken aan oplossingen daarvan. Er ontstaat «community building» en de gemeente kan op deze manier het vertrouwen van wijkbewoners (her)winnen.¹ Dit vereist tussen wijk, buurt of dorpskern en gemeente een heldere communicatie- en informatielijn. Deze werkwijze kan resulteren in, onder verantwoordelijkheid van de gemeente op te stellen, (wijk)veiligheidsplannen. Hierin zijn, op basis van een analyse van de (on)veiligheidssituatie, te realiseren doelen beschreven – bij voorkeur meetbaar en met aangeven van het tijdstip waarop die doelen gerealiseerd moeten zijn – en de partners die betrokken zijn bij de aanpak, welke rol zij daarbij spelen en welke instrumenten zij inzetten, de afstemming tussen die instrumenten, de financiering en de rol van de gemeente. De wijkveiligheidsplannen vormen de «onderliggende» plannen van het gemeentelijk veiligheidsbeleid, dat de gemeenteraad vaststelt. Overigens beperkt het gemeentelijk veiligheidsbeleid zich niet tot wijkveiligheid, maar omvat het ook veiligheidsproblemen die gemeentebreed kunnen worden aangepakt. Het is van belang dat gemeenten het veiligheidsbeleid niet geïsoleerd van dat van de buurgemeenten ontwikkelen. In dit verband kunnen als voorbeeld het coffeeshopbeleid en het prostitutiebeleid worden genoemd, waar afstemming wenselijk is, teneinde ongewenste verplaatsingseffecten te voorkomen. Op het niveau van de politieregio of -district kan dat plaatsvinden.

Op lokaal niveau maken de «partners in veiligheid» afspraken met elkaar en spreken elkaar daarop aan. De gemeente zal het voor een belangrijk deel moeten hebben van haar regierol. De versterking van de gemeentelijke regierol is voor het gehele veiligheidsbeleid van belang, bijvoorbeeld om een sluitende aanpak van jongeren te realiseren. In dat verband dient een keten van organisaties te worden gevormd om de hulpverlening aan jongeren in een zo vroeg mogelijk stadium en op een zo effectief mogelijke wijze vorm te geven.

Het is van belang dat de gemeente de regierol op zich neemt, omdat de gemeente op veel onderdelen van het veiligheidsbeleid al verantwoordelijkheden heeft en de verschillende beleidskaders op elkaar kan laten aansluiten. De gemeente is in de persoon van de burgemeester verantwoordelijk voor de openbare orde en veiligheid. De gemeente vervult dus vaak de spilpositie die nodig is om de verschillende partners afspraken te laten maken.

Die regierol van de gemeente bij de organisatie van het veiligheidsbeleid behelst onder meer het mobiliseren van de «partners in veiligheid», met inachtneming van de verschillende verantwoordelijkheden van die partners, waaronder de verantwoordelijkheid van het OM voor de strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde.² Interorganisationele samenwerking en publiek-private samenwerking kunnen op allerlei niveaus worden georganiseerd, variërend van horizontale of verticale bestuursarrangementen tot samenwerkingsverbanden tussen politie, bewoners en ondernemers op wijkof buurtniveau. In alle gevallen is het van groot belang dat door één van de partijen een stimulerende en faciliterende rol wordt vervuld. Op het terrein van het veiligheidsbeleid is de lokale overheid daartoe vaak de meest aangewezen partner. Het creëren van draagvlak is een essentieel onderdeel van de regierol. De gemeente heeft immers vaak niet de bevoegdheid om afspraken af te dwingen. Die regierol omvat echter meer dan het verkrijgen van draagvlak. Het gaat daarbij ook om het stimuleren van andere partners. De gemeente kan een onderwerp onder de aandacht brengen en op de

¹ Deze ontwikkeling is in lijn met de bevindingen van de Commissie «Maatschappelijk Draagvlak Lokale Sociale Infrastructuur»: Een sociaal en ongedeeld Nederland, Rotterdam 1998 en de Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling: Verantwoordelijkheid en Perspectief Geweld in relatie tot waarden en normen, Den Haag 1998.

² P.L. Hupe en E.H. Klijn: De gemeente als regisseur van het preventief jeugdbeleid, Rotterdam, 1997.

politieke agenda plaatsen. De gemeente mobiliseert netwerken en bevordert dat die netwerken adequaat functioneren. Draagvlak en samenwerkingsarrangementen zijn daarbij van belang. De regierol omvat tot slot het bepalen van de richting en het aangeven van de randvoorwaarden waaronder andere partners een bijdrage leveren, een en ander met inachtneming van ieders verantwoordelijkheid.

Omdat het lokale veiligheidsbeleid en het (strafrechtelijk) handhavingsbeleid veel raakvlakken hebben, is onderlinge afstemming noodzakelijk. Het lokale veiligheidsbeleid en het (strafrechtelijke) handhavingsbeleid vormen bouwstenen voor het politiebeleid dat op regionaal niveau wordt vastgesteld. Voor wat betreft de afstemming tussen het lokale veiligheidsbeleid en het regionale politiebeleid heeft naast de burgemeester en de (hoofd)officier van justitie de gemeenteraad een rol. Deze afstemming kan worden verbeterd door de gemeenteraad te stimuleren de mogelijkheden die hij thans reeds heeft om zijn wensen op het gebied van openbare orde en veiligheid in de gemeente kenbaar te maken, beter te benutten. Zo kunnen in het gemeentelijk veiligheidsbeleidsplan de lokale politieprioriteiten duidelijk worden opgenomen.

Daarbij is het van belang dat op regionaal niveau een scherp onderscheid wordt gemaakt tussen verantwoordelijkheden in die zin dat de gezagsdragers, verenigd in het regionale college, het regionale politiebeleid vaststellen, waarbij de hoofdofficier van justitie zorg draagt voor de gezagsmatige vertaling daarvan naar de strafrechtelijke rechtshandhaving. De korpsbeheerder draagt zorg voor de beheersmatige vertaling van het regionale politiebeleid. Om gemeenteraden beter in staat te stellen hun wensen terzake van openbare orde en veiligheid in de gemeente te articuleren en tijdig in te brengen in de regionale beleids- en beheerscyclus, overweegt het kabinet de introductie van een wettelijk inbrengrecht. Een wettelijk inbrengrecht stelt de gemeenteraad beter in staat aan het begin van de regionale beleids- en beheerscyclus – op basis van een lokaal veiligheidsplan – zijn prioriteiten terzake van openbare orde en veiligheid in zijn gemeente kenbaar te maken, waardoor deze bij het opstellen van het beleidsplan voor het regionale politiekorps kunnen worden betrokken.

Een andere manier om de onderlinge samenhang tussen het lokale veiligheidsbeleid, het regionale politiebeleid en het integrale veiligheidsbeleid op rijksniveau te versterken is het, in het regeerakkoord genoemde, veiligheidscontract.

Het doel van een voorziening als een veiligheidscontract moet zijn:

- het formuleren van gezamenlijke resultaten en prestaties;
- het bewerkstelligen van wederzijdse binding met betrekking tot de gemaakte afspraken en de inzet van de afzonderlijke actoren;
- het vastleggen van afspraken over de tijdshorizon; zonder dat er een nieuwe, administratieve last voor betrokkenen wordt gecreëerd.

Het kabinet geeft het veiligheidscontract vorm door enerzijds het versterken van de beleids- en beheerscyclus van de politie en anderzijds door middel van veiligheidsafspraken in bestuursakkoorden en conventanten met de grote steden.

De landelijke beleidsthema's die – in afstemming met de andere betrokken ministers – door de ministers van BZK en van Justitie worden vastgesteld, vormen een aanvulling op de decentraal vastgestelde prioriteiten en moeten zichtbaar, herkenbaar en vergelijkbaar worden opgenomen in de regionale beleids- en beheerscyclus. Het regionale beleidsplan beschrijft dan ook in elk geval de landelijke beleidsthema's, vertaald naar de regionale situatie. De voorstellen van het kabinet voor landelijke beleidsthema's komen aan de orde in het afstemmingsoverleg tussen de korpsbeheerders en de hoofdofficieren van justitie en de ministers van

BZK en van Justitie. In dat overleg komen ook de inbreng van OM en politie aan de orde.

In het bestuursakkoord met VNG en IPO en de convenanten met de G25 geven Rijk en gemeenten aan wat zij over en weer van elkaar verwachten. Ook dit kan doorwerking hebben naar de politiekorpsen. Het rijk geeft richting zowel korpsen als gemeenten aan wat het van hen verwacht.

Het beleidsplan voor het regionale politiekorps is te zien als een snijpunt van landelijke, regionale en lokale prioriteiten. Op deze wijze is sprake van overeengekomen resultaten, wederzijdse binding en een vastgestelde beleidshorizon, zonder dat een nieuwe bureaucratische structuur in het leven wordt geroepen.

4.3 Rol van de provincie

De provincie heeft een aantal eigen verantwoordelijkheden op het gebied van openbare orde en veiligheid (zoals bijvoorbeeld rampenbestrijding), waarbinnen zij actief is en beleid ontwikkelt. Daarnaast kent de provincie een aantal beleidsvelden die een raakvlak hebben met veiligheid.

De meest relevante beleidsvelden in het kader van het IVP zijn jeugdzorg, verkeersveiligheid, infrastructuur, gezondheidszorg (inclusief drugsbeleid), ruimtelijke ordening en milieu.

De meerwaarde van de provincie hangt voor een deel samen met haar positie als intermediaire bestuurslaag tussen rijk en gemeenten. De provincie is gelet op deze positie niet onbekend met een integrale aanpak van problemen. Naast een horizontale benadering waarbij afstemming tussen de verschillende sectoren plaatsvindt, is zij ook gewend om via de verticale lijn te werken, waarbij de drie bestuurslagen gezamenlijk antwoorden formuleren op bestuurlijke en maatschappelijke vraagstukken. De bovenlokale benadering van de provincie is bij het oplossen van sommige veiligheidsproblemen onmisbaar en vormt een goede aanvulling van hetgeen op lokaal niveau gebeurt.

Het is de provincie die samen met de gemeenten bovengenoemde beleidsterreinen nader kan invullen. Samenhang tussen de uitvoering op provinciaal en gemeentelijk niveau is van belang. De provincie kan vanuit de rol van middenbestuur en binnen de eigen verantwoordelijkheden met gemeenten en andere veiligheidspartners ook de integraliteit van het veiligheidsbeleid stimuleren. Hierover zijn ook in het BANS afspraken gemaakt.

Een van deze afspraken is dat de provincie periodiek een provinciaal veiligheidsprogramma opstelt, waarin ook de samenhang met het veiligheidsbeleid van de inliggende gemeenten aandacht krijgt. Dat programma kan de basis zijn voor een veiligheidsrapportage waarin de resultaten van het provinciaal beleid zijn weergegeven.

Daarnaast kan de provincie vanuit haar expertise een stimulerende rol spelen voor de inliggende gemeenten, die een integraal veiligheidsbeleid willen ontwikkelen en behoefte hebben aan een dergelijke stimulering.

Een aantal provincies heeft het onderwerp integrale veiligheid al langer op de agenda staan en kent ook een werkgroep of stuurgroep die zich hier mee bezig houdt. Ter bevordering van de rol van de provincie in het integraal veiligheidsprogramma kunnen provincies er voor zorgen dat wordt voorzien in een aanspreekpunt voor gemeenten.

4.4 Rol van het rijk

De rijksoverheid kan gebruik maken van bevoegdheden als regelgeving en aanwending van begrotingsgelden ten aanzien van beoogde centrale, landelijke beleidsontwikkelingen.

Ook op rijksniveau is een ontkokerde visie op veiligheid noodzakelijk. Immers ook op dit niveau dient er, naar analogie van de situatie op gemeentelijk en provinciaal niveau, beleidsmatig samenhang te zijn tussen die onderdelen van het rijksbeleid die van invloed zijn op veiligheid en die betrekking hebben op wet- en regelgeving waarvan gemeenten en provincies afhankelijk zijn bij het formuleren en uitvoeren van het eigen veiligheidsbeleid. Hierbij valt te denken aan beleid op het terrein van de ruimtelijke ordening en infrastructuur, jeugd en welzijn, verkeer, onderwijs en werkgelegenheid.

Ter realisering van samenhang heeft het kabinet aangegeven dat de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties de coördinerend bewindspersoon is voor het veiligheidsbeleid.

Het rijk faciliteert gemeenten bij het ontwikkelen en uitvoeren van het lokale veiligheidsbeleid.

Zo zal het rijk de mogelijkheden nagaan om bestaand instrumentarium aan te passen dan wel nieuwe instrumenten aan te bieden met als oogmerk gemeenten beter in staat te stellen een adequaat antwoord te geven op de huidige veiligheidsvraagstukken. Financiële middelen voor de gemeenten moeten zoveel mogelijk een samenhangend en ontkokerd beleid mogelijk maken. Zo zal het kabinet verschillende middelen – de middelen voor leefbaarheid op grond van het regeerakkoord, de «Van Montfransmiddelen» op de begroting van BZK en OCW, betrekking hebbend op de grote steden en de middelen voor «oudkomers» – samenvoegen tot een fonds leefbaarheid en veiligheid op grond waarvan de grote steden meer gericht beleid kunnen voeren. Verder wordt bezien of (gedeeltelijk) andere middelen, zoals de gelden voor voortijdig schoolverlaten in het fonds kunnen worden ondergebracht.

Ook zullen de mogelijkheden worden nagegaan hoe bestaande vormen van bestuurlijke handhaving kunnen worden verruimd. Ter voorkoming van grootschalige ordeverstoringen is een voorstel in voorbereiding om groepen ordeverstoorders bestuurlijk te kunnen ophouden. Hiertoe wordt door het kabinet een voorstel tot wijziging van de Gemeentewet gedaan.

Momenteel wordt onderzocht in hoeverre het wenselijk of noodzakelijk is om een Wet op de Openbare Orde en Veiligheid vast te stellen, waarin in ieder geval de bestaande openbare-ordebevoegdheden worden samengevoegd. In het bijzonder wordt bezien of preventief-bestuurlijke bevoegdheden die nu in de Gemeentewet zijn opgenomen, beter naar een aparte geïntegreerde wettelijke voorziening zouden kunnen worden overgeheveld, en tevens of aanvulling met nieuwe bestuurlijke bevoegdheden opportuun is. Te denken valt bijvoorbeeld aan de hierboven gememoreerde bestuurlijke ophouding en aan preventieve fouillering en videocameratoezicht.

Zoals eerder is aangegeven, bereidt het kabinet voorstellen voor om de invloed van de gemeenteraad op het politiebeleid te verruimen door het toekennen van het inbrengrecht aan de gemeenteraad.

Afspraken over het faciliteren van gemeenten door het rijk zijn vastgelegd in het BANS. Het accent ligt daarbij op het vaststellen van gemeentelijke veiligheidsplannen met bijdragen van andere partners, het stimuleren van de gemeentelijke regierol, het stimuleren dat gemeenten «veiligheid» integreren in wijk- en buurtbeheer en het ontwikkelen van instrumenten voor het meten van de effecten van het veiligheidsbeleid en het toepassen van deze instrumenten.

Veiligheidsbeleid is gebaat bij inzicht in de maatschappelijke kosten en opbrengsten van maatregelen om de veiligheid te verbeteren. Zo vormen de maatschappelijke kosten die zijn gemoeid met verkeersonveiligheid jaarlijks 12 miljard gulden. Investerings in verkeersveiligheid leiden tot forse besparingen.¹ Investerings in veiligheid leveren ook in economische zin nut op. Het kabinet zal onder meer door het laten verrichten van onderzoek stimuleren dat meer inzicht wordt verkregen in het economisch en maatschappelijk rendement van veiligheid, bijvoorbeeld op het terrein van verkeersveiligheid. Een dergelijke economische visie op veiligheid zal het inzicht in de veiligheidszorg verdiepen.

Ondersteuning door het rijk vindt onder meer plaats door middel van het beter organiseren en aanbieden van kennis en expertise op het terrein van de aanpak van veiligheidsvraagstukken, alsmede door gericht evaluatieonderzoek. Zo zullen praktijkervaringen via het reeds functionerende Informatiepunt Lokale Veiligheid beschikbaar worden gesteld. Dit jaar nog verschijnt deel 2 van de Gids voor veiligheid, waarin op specifieke veiligheidsthema's als drugbeleid, jeugd en veiligheid en veilige leefomgeving vele «best practices» worden geboden. Het is het vervolg op deel 1 dat 99 vragen over veiligheidsbeleid behandelt en meer dan 200 praktijkvoorbeelden en praktische tips biedt.²

Er zal, als vervolg op de Integrale Veiligheidsrapportage 1998 (IVR98), in 2000 en in 2002 wederom een IVR verschijnen. Interorganisationele en publiek-private samenwerking behoeven naast procesmatige sturing en ondersteuning ook inhoudelijke en programmatische onderbouwing. Dat vraagt een goede kennis- en informatiepositie.

In de IVR wordt de veiligheidssituatie in ons land beschreven aan de hand van gegevens over de geregistreerde criminaliteit, overlast, ongevallen en branden; over risicovolle bedrijven en transportmodaliteiten waar het om gevaarlijke stoffen gaat; over rampen en rampenbestrijding en – tot slot – om de veiligheidsbeleving van burgers. De IVR beoogt derhalve een trendmatig inzicht te geven in de ontwikkeling van de publieke veiligheid alsmede een verdiepend inzicht in bijzondere veiligheidsvraagstukken die de aandacht vragen. De volgende IVR zal mede in het teken staan van probleemverkenning en -analyse, met name ook met betrekking tot de kwetsbare samenleving en de grenzen en mogelijkheden van publiek-private samenwerking op het terrein van de veiligheidszorg. Het gaat daarbij onder andere om het vraagstuk van de kennis- en informatiepositie die nodig is om tijdig op nieuwe ontwikkelingen te kunnen participeren.

Ook technologische vernieuwingen kunnen bijdragen aan een beter veiligheidsbeleid. Het kabinet heeft het programma Technologie en Samenleving ingesteld om publieke en private partijen te stimuleren technologie zo in te zetten dat het economisch en maatschappelijk nut oplevert. Eén deelprogramma is gewijd aan criminaliteitspreventie. Het kabinet stimuleert op deze wijze de toepassing van technologie om criminaliteit en onveiligheidsgevoelens tegen te gaan. Het deelprogramma is onder andere gericht op persoonlijke beveiliging en veilig ontwerpen.

4.5 Complementair bestuur

Wil er eenduidig en integraal beleid tot stand komen dan zal ook tussen de bestuurslagen – met hun verschillende bevoegdheden – moeten worden afgestemd. Het is zaak dat de verschillende rollen die de diverse bestuurslagen (rijk-provincie-gemeente) vervullen aan elkaar complementair zijn. Het BANS biedt daartoe het kader.

Tussen de drie bestuurslagen moet tevens sprake zijn van een eenduidige

¹ Adviesdienst Verkeer en vervoer, CBS: Kerncijfers verkeersonveiligheid 1997, Den Haag 1998.

² Ministerie van Binnenlandse Zaken: Gids voor veiligheid, 99 vragen over veiligheidsbeleid en hun antwoorden, Den Haag 1998.

communicatie- en informatielijn. Ook over deze interbestuurlijke afstemming zijn in het BANS afspraken gemaakt. De interbestuurlijke afstemming dient er uiteindelijk toe dat de relatie tussen de bestuurslagen meerwaarde biedt aan het functioneren van de lokale overheid, onder meer op het terrein van de veiligheid.

4.6 Bestuurlijke handhaving

Als in weerwil van alle op preventie gerichte inspanningen toch inbreuken worden gemaakt op orde en rust in het publieke domein of indien sprake is van (dreigende) aantasting van leven, gezondheid en goederen is een passende handhavingsreactie van de overheid geboden. Wat een passende reactie is hangt af van een groot aantal factoren. Naar de mening van het kabinet is het noodzakelijk dat er tegen een inbreuk op de veiligheid wordt opgetreden.

Handhaving is het sluitstuk van beleid en wetgeving. De enorme toename van beleid en (ordenings)wetgeving in de afgelopen decennia heeft geleid tot een vergrote vraag naar handhaving, zowel naar strafrechtelijke als naar bestuursrechtelijke handhaving. In sommige gevallen is een keuze mogelijk tussen verschillende handhavingssystemen. Er moet dan door de betrokken overheden en instanties per beleidsterrein een afweging worden gemaakt tussen bestuurlijke en strafrechtelijke handhaving. Die afweging kan plaatselijk verschillen. Dat heeft geleid tot een complexe handhavingsstructuur.¹ Er is daarbij een verschuiving opgetreden van strafrechtelijke naar bestuursrechtelijke handhaving.

Ook voor een geloofwaardig (lokaal) veiligheidsbeleid is het noodzakelijk dat effectief kan worden gehandhaafd. Van oudsher is de politie de instantie die voor de handhaving van de openbare orde zorgdraagt. De laatste jaren is de politie echter steeds minder daadwerkelijk in de gelegenheid de «kleine ergernissen» in de openbare ruimte te verhelpen of te voorkomen. De politie moet immers ook andere onveiligheidsproblemen bestrijden. Om enigszins in de schaarste aan handhavingscapaciteit te voorzien wordt gebruik gemaakt van de aanstelling van buitengewoon opsporingsambtenaren die voor specifieke delicten proces-verbaal kunnen opmaken. Dit neemt echter niet weg dat in het BNP is aangegeven dat aandacht van de politie voor normstellend optreden van groot belang is.

Al geruime tijd wordt er met betrekking tot het tegengaan van «kleine ergernissen» in het publiek domein, zoals het illegaal storten van vuilnis(zakken), hondenpoep, graffiti, foutparkeren en fietsen op de stoep, een handhavingstekort geconstateerd. Het publieke domein dreigt daardoor te verslonzen en onveiligheidsgevoelens nemen daardoor toe, met als gevolg vermindering van de woon- en leefkwaliteit. Vooral het lokaal bestuur wordt door zijn burgers aangesproken op dit verloederde straatbeeld.

Rijk en gemeenten zijn voornemens het geconstateerde handhavingstekort op dit punt verder te verminderen. Verbeterde samenwerking van verschillende handhavers in zogenaamde handhavingsteams is één van de manieren om dat te bereiken. In een aantal gemeenten vindt steeds intensievere samenwerking plaats tussen politie, buitengewoon opsporingsambtenaren en het bestuur. Om dergelijke handhavingsarrangementen te versterken, heeft het kabinet in 1998 de handreiking «Handhaving in teamverband» uitgebracht.² Het kabinet onderschrijft op dit punt ook het rapport «Handhaven op niveau» van de Commissie bestuursrechtelijke en privaatrechtelijke handhaving (commissie-Michiels) waar de commissie de noodzaak tot samenwerking tussen de verschillende handhavingsautoriteiten bepleit.³

¹ Raad voor het Openbaar Bestuur: Op de handhaving beschouwd, toezien op een versterkte en uitvoerbare lokale handhavingsstructuur, Den Haag, 1998, blz. 32.

² Ministerie van BZK: Handhaving in teamverband, Den Haag 1998.

³ Commissie bestuursrechtelijke en privaatrechtelijke handhaving: Handhaven op niveau, Deventer 1998.

Samenwerking, afstemming en het delen van expertise tussen strafrechtelijke en bestuurlijke autoriteiten zijn onontbeerlijk om de doeltreffendheid, doelmatigheid en kwaliteit bij het uitoefenen van toezicht, opsporing en vervolging te versterken.

De rol van het lokale bestuur bij het bestrijden van de zogenoemde «kleine ergernissen» in wijken verdient naar de visie van het kabinet verdere versterking. Gemeenten zouden daartoe, overeenkomstig het BANS, een ruimere mogelijkheid moeten krijgen om dergelijke overtredingen, onder meer op het terrein van verkeer en milieu bestuur(srechtelijk te handhaven.

Handhaving van lokaal veiligheidsbeleid, gericht op het bestrijden van de zogenoemde kleine ergernissen in wijken, is naar de visie van het kabinet vooral een bestuurlijke taak. Het kabinet deelt hiermee de opvatting van de Raad voor het Openbaar Bestuur (Rob), dat de primaire verantwoordelijkheid voor de handhaving bij het bestuur ligt. Van belang is, dat het bestuur, dat verantwoordelijk is voor de totstandkoming van het lokale veiligheidsbeleid, ook verantwoordelijkheden en bevoegdheden krijgt voor de handhaving terzake.

Het gaat hier niet om zware misdrijven, maar om overtredingen die ertoe leiden dat het straatbeeld verloedert en die de burgers gevoelens van onveiligheid bezorgen. De burgers verwachten ook van de gemeente, dat deze daartegen daadwerkelijk optreedt.

Het lokale bestuur bepaalt, aan de hand van de plaatselijke omstandigheden, welke beleids- en handhavingsinspanning waar, waarvoor en in welke mate nodig is. Gemeenten gaan er steeds meer toe over hun lokale veiligheidsbeleid vorm te geven. Daarin kan worden aangegeven op welke wijze bepaalde vormen van onveiligheid in bepaalde buurten en wijken aanwezig zijn en hoe door middel van preventie en handhaving daarvoor een oplossing kan worden gegeven. «Kleine ergernissen» zouden gemeenten naar de mening van het kabinet naar eigen inzicht moeten kunnen oplossen, bijvoorbeeld door het opleggen aan de overtreder van een bestuurlijke boete of door een andere vorm van bestuurlijke handhaving. Naar de visie van het kabinet leent het samenhangende karakter van het lokale veiligheidsbeleid zich bij uitstek voor een ontokerde en integrale benadering van de handhaving. Met de Rob is het kabinet van mening, dat de voordelen van lokaal maatwerk daarbij zwaarder wegen dan de mogelijke nadelen van plaatselijke verschillen in de wijze en mate van de handhaving. Zo kan ook per gemeente, in het kader van het lokale veiligheids- en handhavings-beleid, met de onveiligheidsgevoelens in bepaalde buurten rekening worden gehouden. Verondersteld mag worden dat, als gevolg van de verwachte effectiviteit van de (verruiming van de mogelijkheden tot) bestuurlijke handhaving, tevens een preventieve werking zal uitgaan.

Bovenstaande neemt niet weg dat «kleinere overtredingen» van onder meer de gemeentelijke Algemene Plaatselijke Verordening vragen om blijvende inzet van de politie. Gemeenten behouden vanzelfsprekend de bevoegdheden en de mogelijkheden om de politie ook op deze onderwerpen aan te sturen. Het lokale driehoeksoverleg is daarvoor het geschikte gremium, dat overigens ook kan worden benut om inhoud te geven aan de ontokerde benadering die het kabinet voorstaat bij de handhaving van de lokale veiligheid.

Nadrukkelijk moet deze uitbreiding van bestuurlijke handhaving niet geïsoleerd worden gezien, maar worden ingepast in het bredere integrale veiligheidsbeleid. Een effectief handhavingssluitstuk is echter onontbeerlijk om uiteindelijk geloofwaardig veiligheidsbeleid te kunnen voeren. Het (lokale) bestuur moet naar de visie van het kabinet daartoe wel in staat worden gesteld. Het kabinet staat verruiming van de mogelijkheden

van bestuurlijke handhaving voor ter versterking van het lokale veiligheidsbeleid. Daartoe zal het kabinet uiterlijk in het najaar 2000 een standpunt bepalen over de mogelijkheden van deze uitbreiding. De voorstellen worden mede gebaseerd op de uitkomsten van de werkzaamheden voortvloeiend uit het kabinetsstandpunt inzake IBO-verkeer (december 1997), de adviezen van de Commissie bestuursrechtelijke en privaatrechtelijke handhaving (Handhaven op niveau, 1998) en die van de Raad voor het Openbaar Bestuur (Op de handhaving beschouwd, 1998).

5. THEMA'S IN HET INTEGRAAL VEILIGHEIDSPROGRAMMA

De onderwerpen in het IVP komen gedeeltelijk overeen met de beleids-thema's in het BNP. In het BNP worden de landelijke beleidsthema's voor de politie aangegeven. Het IVP bevat de – preventieve – bijdragen van andere partijen dan politie en OM aan het verhogen van de veiligheid.

5.1 Overlast in publiek domein

5.1.1 Overlast is meer dan drugoverlast

Overlast in het publieke domein doet zich in velerlei vorm voor. Naast criminele activiteiten (geweld, bedreiging en vermogenscriminaliteit) dragen ook waarnemingen van verloedering en irritant, hinderlijk onaangepast gedrag (annexatie van het publieke domein) bij aan gevoelens van onveiligheid in een wijk of stad. Niet alleen harddrugverslaafden maken zich aan dergelijk gedrag schuldig. Vaak is er overlap met overlast veroorzaakt door andere personen uit randgroepen. Er is sprake van zorgmijdende mensen waarbij de verslaving onderdeel uitmaakt van een bredere overlastveroorzakende levenswijze.¹ De ervaringen van de lokale «meldpunten overlast» bevestigen dat er meer overlast is dan de overlast die door harddrugverslaafden wordt veroorzaakt. Vooral psychiatrische problemen leiden tot veel klachten. Zo blijkt in Amsterdam 40 % van de oorzaken van meldingen de laatste jaren te liggen in psychiatrische problemen.

Er lijken globaal genomen drie groepen te onderscheiden die bijdragen aan overlast in het publieke domein: harddrugverslaafden, psychisch gestoorden en criminelen. Deze groepen overlappen elkaar gedeeltelijk. Deze overlap moet richtinggevend zijn voor de aanpak van de overlast die zij veroorzaken. Vanzelfsprekend veroorzaken niet alle personen, al dan niet met een psychisch ziektebeeld, die rondzwerven in het publieke domein overlast.

Rol politie

De politie speelt in de praktijk van alledag een centrale rol als het gaat om overlastgevend gedrag. Voor de politie, die zelf 24 uur per dag beschikbaar is, is het een probleem dat het verwijzen van mensen die hulp nodig hebben niet snel mogelijk is. Er is behoefte aan een «front desk» van waaruit de verantwoordelijkheid in het kader van de zorgplicht wordt overgenomen.

Op dit moment ontbreekt het aan een sluitende 24-uursstructuur voor de opvang van mensen die overlast veroorzaken en hulp nodig hebben, maar dat meestal niet zoeken. Het ontbreken van een dergelijke structuur heeft te maken met een tekort aan capaciteit voor laagdrempelige opvang, maar zeker ook met de sectorale invalshoek van veel van de betrokken partijen. Ook onbekendheid bij hulpverleningsinstellingen en politie met de

¹ Deze indruk wordt bevestigd door de uitkomsten van de eerste interviews van het lopende onderzoek «Vermaatschappelijking van de GGZ» van het Sociaal en Cultureel Planbureau en de lokale ervaringen met overlastbeleid.

mogelijkheden van de wet bijzondere opnemingen in psychiatrische ziekenhuizen (Wet BOPZ) speelt een rol.

5.1.2 Huidige instrumentarium voor vermindering overlast

Het drugoverlastbeleid heeft de afgelopen jaren vorm gekregen. Het kabinet heeft in de afgelopen kabinetsperiode middelen beschikbaar gesteld voor innovatieprojecten binnen de gemeentelijke verslavingszorg, de residentiële verslavingszorgvoorzieningen en de justitiële verslavingszorg.

Een duidelijk positief effect op overlast van harddrugverslaafden heeft een dagopvang, vooral in combinatie met gebruikersruimte. Naarmate de opvang minder eisen stelt aan harddruggebruikers is de toestroom groter. In de praktijk is geen sprake van een onbeperkte toegankelijkheid, maar is de toegang gereguleerd via een pasjessysteem. De bijdrage aan de vermindering van overlast bestaat uit het feit dat de verslaafden van straat zijn. Daarin kan de politie een belangrijke rol spelen. Handhaving van de openbare orde en de Opiumwet kunnen ingezet worden om gebruikers richting de opvang te sturen.

Naast de samenwerking met de politie vormt de betrokkenheid van wijkbewoners een succesfactor. Het is een goede ontwikkeling dat gemeenten op steeds meer manieren burgers bij de aanpak van overlast betrekken. Tegelijkertijd is duidelijk geworden dat het overlastgevend gedrag zeer hardnekkig is. De meeste verslaafden willen geen verdergaande hulp.

In de afgelopen kabinetsperiode zijn de mogelijkheden voor de bestuurlijk-juridische aanpak van drugoverlast verruimd. De burgemeester heeft nu de mogelijkheid drugpanden en coffeeshops te sluiten, het aantal cellen is sterk toegenomen en daarnaast wil het kabinet via de maatregel Strafrechtelijke Opvang Verslaafden (SOV) een voorziening creëren om die groep verslaafde criminelen te bereiken die veel, maar verhoudingsgewijs kleine, strafbare feiten pleegt. De mogelijkheden om in de huidige omstandigheden op verslavingszorg aan te dringen zijn gering, zo blijkt ook uit de ervaringen van vroeghulpinterventieprojecten. Daarnaast is het Steun- en Informatiepunt Drugs en Veiligheid in 1996 ingesteld, dat politie, gemeenten en OM kan adviseren over het te voeren drugbeleid.

Binnenkort zal het kabinet de Tweede Kamer uitgebreid informeren over de evaluatie van het drugoverlastbeleid, alsmede langs welke lijnen het drugoverlastbeleid op lokaal niveau verder kan worden uitgebouwd.

De maatschappelijke opvang vangt kwetsbare mensen op die (tijdelijk) niet in staat zijn zich op eigen kracht te handhaven in de samenleving (zoals daklozen en mensen in een acute psychosociale crisis). Er is een breed scala van opvangvoorzieningen, waaronder de sociale pensions die speciaal zijn opgezet voor mensen met psychische stoornissen. Zij komen niet alleen in sociale pensions, maar ook in andere voorzieningen van de maatschappelijke opvang terecht. De subsidie-regeling voor begeleiding van GGZ-geïndiceerden gold eerst alleen voor sociale pensions, maar is enkele jaren geleden uitgebreid naar alle voorzieningen van de maatschappelijke opvang. Ook is het budget vorig jaar met f 10 miljoen verhoogd tot nu f 22,4 miljoen.

De openbare geestelijke gezondheidszorg (OGGZ) heeft een grote inbreng in de organisatie van het vangnet voor dak- en thuislozen, psychisch gestoorden en verslaafden. In die taak zit een belangrijke organisatorische component omdat het hier het snijvlak betreft van vele verantwoordelijkheden en taken van diverse diensten, organisaties en overheden.

Overlastbestrijding vergt een voortdurende afweging van belangen. Het gaat niet alleen om openbare orde en volksgezondheid, maar ook om persoonlijke rechten en belangen van individuen. Doorgaans zullen betrokkenen zich aan de zorg willen onttrekken. Indien aantoonbaar gevaar bestaat voor omgeving en/of betrokkene zijn er wettelijke instrumenten om in de vorm van een gedwongen opname (wet BOPZ) dwang uit te oefenen. De betrokkene moet dan wel lijden aan een psychische stoornis waardoor een gevaarssituatie ontstaat. De OGGZ beweegt zich op dit hele terrein. Over het onderwerp openbare geestelijke gezondheidszorg heeft het kabinet een beleidsbrief uitgebracht.¹ Hierin wordt voorgesteld om de noodzakelijke organisatorische afspraken, die op lokaal niveau nodig zijn, pragmatisch te benaderen door ze onder te brengen in een convenant tussen gemeente en betrokken partijen en instellingen. Bij de gemeente ligt een inspanningsverplichting om zo'n convenant te sluiten. In een dergelijk convenant komen afspraken tussen lokaal bestuur en uitvoerende instellingen over een heldere verdeling van verantwoordelijkheden en taken. Ook over de kwaliteit van de zorg worden in zo'n convenant afspraken vastgelegd. In deze beleidsbrief is aangekondigd dat dit proces van gemeentelijke convenanten zal worden bevorderd door op landelijk niveau een convenant te sluiten tussen de minister van VWS en de koepelorganisaties waarin een aantal abstracte beleidsdoelen zal worden geformuleerd. Op basis hiervan kunnen gemeenten tot een eigen inkleuring komen.

Bij de eerste evaluatie van de wet BOPZ is gebleken dat gedwongen opnames op grond van de wet nagenoeg niet voorkomen bij verslavingszorginstellingen. Hulpverleners uit de verslavingszorg zijn niet goed op de hoogte van het instrumentarium van de wet. Overigens kunnen lang niet alle situaties waarin een verslaafde overlast veroorzaakt, worden aangemerkt als een situatie die gevaar oplevert in de zin van de wet BOPZ; het moet gaan om ernstige vormen van (sociale) overlast. Gedrag van verslaafden dat slechts lastig is of maatschappelijk ongenoegen met zich mee brengt, zal niet snel als een gevaarssituatie kunnen worden aangemerkt. Daarnaast levert niet iedere vorm van verslaving een geestesstoornis in de zin van de wet BOPZ op. Ook hier geldt de eis dat het moet gaan om ernstige vormen van verslavingen, die zodanig zijn dat deze hebben geleid tot beschadiging van de hersenen. Voor Korsakow-patiënten en langdurige verslaafden aan harddrugs zal in het algemeen wel gesproken kunnen worden van een geestesstoornis. Dit ligt anders bij mildere vormen van verslaving.

5.1.3. Optimalisering opvang overlastgevend

Langs drie wegen acht het kabinet het mogelijk om samen met andere partners te werken aan een optimalisering van de opvang van de overlastgevende zorgmijders:

- het ontwikkelen van een toereikend en specifiek aanbod van 24-uursopvang;
- goede samenhang tussen voorzieningen en wettelijke maatregelen;
- versterking van de lokale coördinatie.

Een optimalisering van de opvang van overlastgevend baat niet alleen de betrokkenen, maar ook de samenleving. Daarnaast kan worden voorkomen dat een kwetsbare groep mensen (verder) criminaliseert en kan een ontwikkeling worden gekeerd waarbij steeds meer (psychisch) kwetsbare mensen in de gevangenis terechtkomen.

¹ Tweede Kamer 1996-1997, 25 424, nr. 2.

5.1.4 Het ontwikkelen van een toereikend aanbod

Voorwaarde voor de ontwikkeling van een toereikend aanbod is dat er op lokaal niveau een goed inzicht bestaat in de populatie van overlastgevendenden. In de meeste gemeenten is dat beeld onvoldoende. Het kabinet zal bevorderen dat gemeenten en instellingen inventariseren welke omvang de populatie heeft.

Er vindt op dit moment een onderzoek plaats naar de factoren die er de oorzaak van zijn dat mensen dak- en thuisloos worden en verkommeren en verloederen. Het kabinet zal n.a.v. dit onderzoek bezien welke handvatten er zijn voor een meer gericht preventie- en interventiebeleid.

De maatschappelijke opvang is een vangnet voor kwetsbare mensen die in de reguliere voorzieningen niet terecht kunnen/willen. Bij het overgrote deel van deze mensen is sprake van een complexe (psychische) problematiek; uit onderzoek blijkt dat de problematiek van deze mensen steeds zwaarder wordt. Het is aannemelijk dat het aantal mensen dat (tevergeefs) een beroep heeft gedaan op opvang de laatste tijd is toegenomen. Ook in het kader van het grotestedenbeleid maken de G-25 dit steeds duidelijk. Als mensen niet kunnen worden opgevangen, betekent dit een potentieel risico voor de samenleving en voor de persoon zelf. Deze personen blijven op straat, waardoor er een gereede kans is op overlast en de veiligheid en het welzijn van de persoon zelf in geding kunnen komen. Dit leidt ook tot een onverminderde druk op dure plaatsen binnen justitiële inrichtingen en op de inzet van politie. In een beperkt aantal gemeenten zullen om die reden kleinschalige experimenten met laagdrempelige opvang worden gestart. Doel hiervan is om inzicht te verkrijgen in de maatschappelijke opbrengst van dergelijke opvang. Een breed samengestelde begeleidingscommissie zal deze experimenten volgen en evalueren. Tevens zal het kabinet bezien of het mogelijk is verslaafden met een psychisch ziektebeeld in de SOV op te nemen.

Om de groep zorgmijders te bereiken, is het nodig dat vooral de ambulante GGZ en verslavingszorg meer «outreaching» gaan werken. Hiervoor is vroegtijdig ingrijpen, goede maatschappelijke opvang en goede hulp/begeleiding (niet beperkt tot symptoombestrijding) nodig. Aan het College voor Ziekenhuisvoorzieningen is een uitvoeringstoets gevraagd inzake de totstandkoming van afdelingen voor dubbeldiagnose. Het College adviseert deze afdelingen in principe onder te brengen bij een algemeen psychiatrisch ziekenhuis (APZ) (maar bij een verslavingszorgkliniek zou eventueel ook kunnen) en ten laste te brengen van de planmatige ruimte voor het circuit voor verslaafden. In alle gevallen is formele samenwerking tussen het betrokken psychiatrisch ziekenhuis en verslavingszorgkliniek nodig. Dit advies wordt aangehouden als richtlijn bij de beoordeling van aanvragen voor afdelingen voor deze dubbeldiagnose-groep.

Op dit moment wordt onderzoek gedaan naar psychiatrische stoornissen, waarvoor effectieve behandelingsmethodes voorhanden zijn. Mede op basis van de resultaten van dit onderzoek heeft het kabinet het voornemen om dwangtoepassing bij die behandelingsvormen uit te breiden.

Daarnaast blijft het belangrijk, gegeven de behoefte daaraan, voorlichtingsbijeenkomsten te organiseren over de mogelijkheden van de wet BOPZ. Hiervoor heeft de minister van VWS een meerjarentraject voorgesteld dat is opgenomen in een algemeen voorlichtingsplan dat tezamen met intermediaire koepelorganisaties zal worden uitgevoerd.

5.1.5 Goede samenhang tussen alle voorzieningen en maatregelen

Op een aantal plaatsen wordt reeds invulling gegeven aan de in het BNP genoemde afspraken die nodig zijn om te komen tot een goede toedeling van verantwoordelijkheden tussen politie en justitie en andere partners in de veiligheidszorg. Deze afspraken moeten op lokaal en op rijksniveau worden gemaakt. In Amsterdam en Utrecht is bijvoorbeeld op een politiebureau hulpverlening aanwezig. Daarmee worden de voorwaarden geschapen waarin de politie veel beter dan nu in staat wordt gesteld om in concrete situaties te kunnen doorverwijzen.

Om de overlast te kunnen bestrijden moet er echter een scala van faciliteiten en programma's beschikbaar zijn. Om succesvol en verantwoord op te kunnen treden tegen overlast moet de politie kunnen verwijzen naar vroeghulp, drugs- en reguliere reclassering, verblijfs- en gedoogruimten, opvangvoorzieningen voor dag en nacht, sociale pensions. Dit vergt afspraken en gecoördineerde planning. Hulpverlening moet veel meer dan nu het geval is door herschikking en organisatie-aanpassing 7 dagen in de week 24 uur bereikbaar zijn. De rijdende psychiater moet snel beschikbaar zijn. De geestelijke gezondheidszorg moet «outreaching» werken.

Het kabinet bevordert dat op lokaal niveau afspraken worden gemaakt tussen politie en hulpverleningsinstellingen, zodanig dat de laatste 24 uur per dag voor de politie bereikbaar zijn en de eerste opvang in acute overlastsituaties kunnen overnemen.

5.1.6 Versterking van de lokale coördinatie

Een verkenning van de mogelijkheden om tot een flexibeler inzet van geldstromen te komen, maakt onderdeel uit van het advies «De verslavingszorg herijkt» dat in september 1999 zal verschijnen van de Raad voor de Volksgezondheid en Zorg.

Het landelijke convenant OGGZ tussen Rijk, VNG en zorgverzekeraars, waarin een aantal algemene beleidsdoelen wordt geformuleerd, zal in juli 1999 worden afgerond.

Het kabinet heeft de aanbeveling van Stuurgroep Vermindering Overlast en de interbestuurlijke Task Force Veiligheid en Verslavingszorg om ook deze kabinetsperiode een interbestuurlijk overleg te organiseren rondom het thema (drug)overlast overgenomen.

Het is gewenst dat op lokaal niveau de betrokken hulpverleningsinstanties en de politie tot een goede informatie-uitwisseling kunnen komen om tot een goed afgestemde aanpak te komen, vooral voor de zorgmijders. Het kabinet zal bezien of er knelpunten zijn in de privacywetgeving die een dergelijke afstemming bemoeilijken.

De Inspectie Politie en de Inspectie voor de Volksgezondheid verrichten een onderzoek naar de rol van de politie bij opvang, respectievelijk een onderzoek naar de 24-uursopvang in de hulpverlening. Mede aan de hand van de resultaten van dat onderzoek zal het kabinet bezien welke aanvullende maatregelen nodig zijn om een 24-uursopvang mogelijk te maken. Daarbij zullen ook de taakverdeling en de afstemming tussen de verschillende organisaties aan de orde komen.

5.2 Geweld en horeca

5.2.1 Gewelddriminaliteit

De laatste tijd wordt de samenleving steeds meer geconfronteerd met verschillende uitingen van ernstig geweld in het publieke domein, waarbij

in enkele gevallen doden te betreuren waren. De publieke verontwaardiging hierover is groot. Dat is begrijpelijk en ook een positief teken: de Nederlandse bevolking is niet van zins dit soort geweld lijdelijk te accepteren en komt in verzet.

Dit betekent dat er een sterk draagvlak is voor gerichte acties van onder andere de overheid, maar ook de burgers en hun organisaties, om er tegen op te treden.

De in de afgelopen tijd geconstateerde daling van het algemene criminaliteitsniveau, blijkt uit de politiecijfers en uit bevolkingsenquêtes, gaat tegelijkertijd gepaard met een stijging van de geweldsdelicten, in het bijzonder van geweldsdelicten gepleegd door minderjarigen. Daarbij is het goed te beseffen, dat het om een relatief klein aantal jongeren gaat. Verreweg de meeste jongeren gedragen zich op een aansprekende manier, met een positieve opstelling. Met andere woorden, het overgrote deel van de jongeren veroorzaakt geen overlast.

Er zijn verschillende vormen van crimineel geweld te onderscheiden.

Naast instrumenteel geweld (berovingen, roofovervallen en liquidaties) is er huiselijk geweld (binnen relaties gepaard gaand met seksueel geweld) en het geweld in het publieke domein (zinloos geweld). Dit laatste type geweld wordt in hoofdzaak gepleegd door jongeren, vrijwel altijd van het mannelijk geslacht, tijdens het uitgaan in de nachtelijke uren. Vaak wordt dit type geweld ook aangeduid als uitgaansgeweld of ontladingsgeweld.¹

De meest recente CBS-cijfers laten zien dat het totaal aantal geweldsmisdrijven per 100 000 inwoners (van 12 tot 80 jaar) in de periode 1994 tot en met 1997 met ruim 12% is toegenomen.² In gemeenten met minder dan 100 000 inwoners is de toename het grootst; daar is het aantal geregistreerde geweldsmisdrijven gestegen met 25%. De vier grote steden laten daarentegen een daling van 12% zien.

Het aantal geregistreerde geweldsmisdrijven door jongens is in de periode 1994 tot en met 1997 met 50% toegenomen. Bij meisjes is een verdubbeling te constateren.

Deze cijfers worden overigens beïnvloed door tal van factoren, zoals aangiftebereidheid van het publiek, veranderingen in politieprioriteiten, opsporings- en registratiebeleid.

Geweldscriminaliteit heeft een grote invloed op de publieke opinie en op de veiligheidsgevoelens. Het huidige geweldsniveau en de daaruit voortvloeiende publieke verontwaardiging en verontrusting zijn reden het geweld met kracht aan te pakken.

5.2.2 Huidige beleid om geweld tegen te gaan

In de nota Geweld op straat zijn verschillende maatregelen voorgesteld om geweld tegen te gaan. Het kabinet is gestart met het uitvoering geven aan deze maatregelen en aan de ideeën, afkomstig uit het Twaalf Stedendebat. In de voortgangsrapportage «Geweld op straat», die eerdaags aan de Tweede Kamer zal worden aangeboden, zal het kabinet aangeven welke maatregelen reeds zijn uitgevoerd en wat de stand van zaken is van de in de nota gedane voorstellen.

In het verlengde van bovengenoemde nota heeft het kabinet eind 1998 een reeks van andere maatregelen aangekondigd.³ Zo beziet het kabinet onder meer de mogelijkheid van partiële anonieme aangifte. Daarnaast zal het kabinet gemeenten stimuleren meer aandacht te geven aan vrijetijdsbesteding en recreatie, vooral gericht op jongeren.

In het BANS zijn afspraken tussen het kabinet en de VNG gemaakt om gemeenten te ondersteunen bij het ontwikkelen van een beleid gericht tegen het geweld op straat. Het actieprogramma Geweld op straat van de VNG wordt daarbij betrokken. Het vergroten van de mogelijkheid van toezicht is daarvan een belangrijk onderdeel.

Eveneens is in februari 1999 het Platform tegen Geweld op straat

¹ Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling 1998, blz. 22.

² CBS, maart 1999. Hier zijn de CBS-cijfers vergeleken van 1994 tot 1997; in hoofdstuk 2 zijn de CBS-cijfers vergeleken van 1996 tot 1997.

³ Brief aan de Tweede Kamer: Debattenreeks Geweld op straat; nr. 730 669/98/PJS EA98/U57 745 van 19 november 1998.

opgericht, dat onder andere zal werken aan het tot stand brengen en uitdragen van een anti-geweldscode.

Eind 1998 is in samenwerking tussen vele betrokkenen – waaronder departementen, horeca en OM – de Handreiking Veilig Uitgaan gepubliceerd.¹

In deze handreiking worden maatregelen aangegeven die door gemeente, horeca, politie en justitie kunnen worden genomen om een bijdrage te leveren aan een veilige uitgaanssituatie. Op lokaal niveau zouden deze partners gezamenlijk hun afspraken in een overeenkomst of convenant kunnen vastleggen.

Inzet van de gemeente

De gemeente is eerstverantwoordelijk voor het lokale veiligheidsbeleid. Uit dien hoofde voert zij de regie bij het tot stand komen van het lokale geïntegreerde horecabeleid. Afhankelijk van de lokale situatie kan de gemeente zelf zorgen voor (het faciliteren van) toezicht en maatregelen nemen ter verbetering van de verlichting, urinoirs en de verkeerscirculatie in het betreffende uitgaansgebied.

Inzet van de horeca

De horeca is primair verantwoordelijk voor de gang van zaken in de horeca zelf. Afspraken over verantwoord drank verstrekken, adequate toegangscontrole, het hanteren van huisregels, alertheid op drugs en wapens en over het schoonhouden van de directe omgeving van horecagelegenheden kunnen daar uit voortvloeien.

Inzet van de politie

De verantwoordelijkheid van de politie is gericht op de handhaving van de openbare orde, de opsporing van strafbare feiten en op het houden van toezicht in het uitgaansgebied. Trefwoorden hiervoor zijn: kennen en gekend worden, geüniformeerde surveillance te voet en een duidelijk aanspreekpunt voor de horeca, afspraken over in te zetten uren politietoezicht en een snelle afwikkeling van processen-verbaal.

Inzet van het openbaar ministerie

Bij het OM ligt onder meer de taak om een vervolgingsbeleid te voeren dat de afspraken ondersteunt, die voor het lokale horecabeleid worden gemaakt. Daarmee worden de geloofwaardigheid en effectiviteit van de maatregelen die de partners afspreken versterkt. Bijvoorbeeld ten aanzien van het lik-op-stuk-beleid, het handhaven van de «kleine norm» en een stelselmatige daderaanpak. Daarnaast kan het OM in dit kader preventieve maatregelen van de betrokken partners stimuleren en ondersteunen.

Inzet van onderwijs en jeugd- en jongerenwerk

Onderwijsinstellingen en het jeugd- en jongerenwerk benaderen jongeren, en zo mogelijk ook hun ouders, over het belang van het naleven van gedragsregels op school, in de openbare ruimte en in horecagelegenheden. De effecten van deze benadering zullen groter zijn indien scholen en jeugd- en jongerenwerk hun werkzaamheden in dit kader op elkaar afstemmen.

¹ Ministerie van Justitie: Handreiking Veilig Uitgaan, Den Haag 1998.

5.2.3 Voortzetting aanpak geweld en horeca

De aanleiding voor het zinloze of ontladingsgeweld is vaak overmatig alcoholgebruik.¹ De ontremming die alcoholgebruik, al dan niet in combinatie met verdovende middelen, met zich brengt, vormt vaak de aanleiding voor geweld. Bij de horeca berust een grote verantwoordelijkheid om het overmatige gebruik in de horeca tegen te gaan. In het handavingsplan consumentenleeftijdsgrenzen wordt de horeca aangesproken op deze verantwoordelijkheid. Een van de elementen is het op tijd stoppen met schenken van alcohol. De hieraan verbonden doelstelling luidt dat een adequate naleving en handhaving van de huidige en nog te stellen consumentenleeftijdsgrenzen worden nagestreefd; in 1998 is door het kabinet een handavingsplan consumentenleeftijdsgrenzen aan de Tweede Kamer gezonden.² In de brief aan de Tweede Kamer van eind 1998 heeft het kabinet aangegeven dat ten behoeve van het verzamelen van informatie op basis waarvan maatregelen kunnen worden geëntameerd, op landelijk niveau een onderzoek wordt gedaan naar de motieven van daders en de factoren die een rol spelen bij daders.

5.2.4 Nieuwe maatregelen

In aanvulling op en ter verdere uitwerking van de reeds voorgestelde en genomen maatregelen acht het kabinet nieuwe impulsen van groot belang. De aanpak van de geweldsproblematiek in uitgaansgebieden moet leiden tot het verhogen van de objectieve en de subjectieve veiligheid in die gebieden. De hieraan verbonden doelstelling luidt dat alle gemeenten met meer dan 25 000 inwoners en met een geconcentreerd uitgaansgebied uiterlijk in 2002 een structurele aanpak van geweldsproblematiek in het uitgaansgebied hebben ontwikkeld, vastgelegd in een ondertekend convenant Veilig Uitgaan.

Inmiddels heeft het kabinet een voorstel gedaan om de wet Wapens en Munitie aan te passen in verband met het verhogen van de strafmaat voor het bezit en de handel in illegale wapens. Eén of twee gemeenten zullen worden ondersteund om het gebruik van de mogelijkheden van de Wet Wapens en Munitie te optimaliseren. Daartoe worden binnenkort één of twee pilots gestart. Indien de pilots uitwijzen dat het huidige instrumentarium, dat politie, bestuur en OM ten dienste staat, ontoereikend is, dan beziet het kabinet de noodzaak om de burgemeester de bevoegdheid te geven gebieden aan te wijzen waar, op bepaalde tijdstippen en onder bepaalde voorwaarden, door de politie kan worden gefouilleerd op wapenbezit.

Het kabinet zal tevens nagaan of een stroomlijning nodig is van regelgeving op het gebied van alcohol, drugs en prostitutie en bezien of er problemen zijn met betrekking tot de regelgeving voor openbare inrichtingen.

Het kabinet zal initiatieven van de horecabranche ondersteunen om nader onderzoek te doen naar aard, omvang en spreiding van problemen van autochtone en etnische jongeren in relatie tot overlast en criminaliteit in en rond horecabedrijven.

5.3 Jongeren en veiligheid.

5.3.1 Inventarisatie van het jeugd- en veiligheidsprobleem

Jeugdcriminaliteit is een verzamelbegrip waaronder een grote diversiteit aan strafbare gedragingen wordt samengevat. Deze variëren van

¹ Raad voor de Maatschappelijke Ontwikkeling 1998, blz. 34. e.v.

² Tweede Kamer, 1997–1998, 25 984, nr 1.

incidenteel, normoverschrijdend opgroeigedrag, dat kan worden gezien als een doorgeschoten uiting van het normale (gezonde) experimenteelgedrag van kinderen, pubers en adolescenten, tot racistisch geweld en het stelselmatig plegen van delicten om bijvoorbeeld een dure leefstijl erop na te kunnen houden of deel te kunnen uitmaken van een subcultuur waarbinnen delinquent gedrag groepsnorm is.

Sinds 1980 kan een toename worden waargenomen van het aantal minderjarigen (12 tot en met 17 jaar) dat jaarlijks op verdenking van een strafbaar feit in aanraking komt met de politie en justitie. Uitgaande van de totale omvang van jeugdigen in deze leeftijdsgroep kan worden vastgesteld dat de geregistreerde jeugdcriminaliteit tussen 1980 en 1996 is toegenomen van 2,8 % naar 4,7 %, een stijging van ruim 65 %. Waar de jeugdcriminaliteit is toegenomen, vertonen de cijfers over de omvang van de algemene criminaliteit in Nederland de afgelopen jaren juist een dalende lijn.

Ook in de aard van de geconstateerde jeugdcriminaliteit is sinds 1980 een verschuiving opgetreden. Waar in 1980 nog ruim 70 % van de aangehouden minderjarigen werd verdacht van een vermogensmisdrijf en 6 % van een geweldsmisdrijf, bedragen in 1996 deze percentages 57 respectievelijk 15.

Binnen de categorie vermogensmisdrijven is vooral de toename (met bijna 50 %) van diefstal met braak door jeugdigen vermeldenswaard terwijl van de geweldplegers de helft wordt verdacht van mishandeling en een kwart van diefstal met geweld. Tenslotte kan worden opgemerkt dat het aandeel van meisjes onder de minderjarige verdachten in de periode 1980 – 1996 is toegenomen van 10 tot 13 %.

Een extra punt van zorg is de blijvende oververtegenwoordiging van jongeren uit etnische minderheidsgroepen in de geregistreerde criminaliteit. De grootste problematiek ligt bij de jongeren wier herkomst in Marokko of de Nederlandse Antillen ligt. De relatieve oververtegenwoordiging van etnische jongeren in de criminaliteitsstatistiek heeft onder meer te maken met het marginaliseringsproces waarin veel van deze jongeren zich bevinden. Dit proces kan tot uitdrukking komen in een verhoogde kans op schoolverzuim, schooluitval, problemen in het gezin, werkloosheid en criminaliteit. Geconcludeerd kan worden dat de criminaliteit van etnische jongeren zich zonder meer concentreert in de grote steden. Vooral de positie van de grote vier, waar zeer veel jongeren een etnische achtergrond hebben, onderscheidt zich van die van de andere steden.

Het voorkomen en terugdringen van jeugdcriminaliteit zijn, door de aard van de gepleegde delicten, voor de alledaagse veiligheidsbeleving van het allergrootste belang. Daarnaast kan effectief en vroegtijdig ingrijpen voorkomen dat incidenteel delinquent gedrag zich bestendigt in een criminele carrière.

5.3.2 Aanpak van het jeugd- en veiligheidsprobleem

Het jeugd- en veiligheidsbeleid is ontwikkeld op basis van het advies over de aanpak van de jeugdcriminaliteit van de commissie Van Montfrans: «Met de neus op de feiten» uit 1994. In de nota Veiligheidsbeleid 1995–1998 is dit advies uitgewerkt tot een plan van aanpak jeugd en veiligheid voor de kabinetsperiode 1994–1998. Inmiddels heeft evaluatie daarvan plaatsgevonden in het rapport «Vier jaar Van Montfrans»(1998). De in de afgelopen periode ontwikkelde aanpak wordt gekenmerkt door een evenwichtige, preventieve en repressieve inspanning door alle betrokkenen in de jeugd- en veiligheidsketen. Voortzetting van dit beleid is ook in de komende periode noodzakelijk, met bijzondere aandacht voor de nieuwe zwaartepunten: verjonging, verharding, en de blijvende oververte-

genwoordiging van jongeren uit etnische minderheden. Het kabinet sluit hiermee aan op de prioriteitstelling voor jeugd en veiligheid in het regeerakkoord, hetgeen ook in de convenanten met de grote steden en in het BANS tot uitdrukking komt. Tevens moet in belangrijke mate aandacht worden besteed aan de specifieke problematiek van etnische minderheden, naar voren komend in de CRIEM-nota en de nota Kansen krijgen, kansen pakken.

5.3.3 Voortzetting en intensivering van het jeugd- en veiligheidsbeleid

5.3.3.1. Afstemming bestuurslagen

In de afgelopen kabinetsperiode is voortvarend gewerkt aan het scheppen van de juiste randvoorwaarden voor het doelmatig bestrijden van het complexe probleem van de jeugdcriminaliteit. Als concrete resultaten zijn op tal van niveaus netwerken en samenwerkingsverbanden in het leven geroepen, is er begrip gegroeid tussen voorheen gescheiden circuits en is men bereid de eigen inzet te verruilen voor een betere. Hoewel organisaties op onderdelen hun primaire proces reeds hebben aangepast, betekent dit nog lang niet dat alle in gang gezette veranderingen permanent zijn opgenomen in de staande praktijk.

Met betrekking tot het proces verdient vooral de verhouding tussen rijk, provincie en gemeente (complementair bestuur) de aandacht. In het BANS is een groot aantal afspraken gemaakt die deze samenwerking op het terrein van het brede jeugdbeleid en veiligheid kunnen verbeteren, waaronder de afspraak dat het rijk de knelpunten in de ketenbenadering ten aanzien van jeugdcriminaliteit zal onderzoeken. Belangrijk is dat de provincies bij de ontwikkeling van regiovisies jeugdzorg ook in toenemende mate verband leggen met vraagstukken van jeugd en veiligheid. In de doorstartconvenanten met de grote steden is een kader geschapen voor de uitwerking van de samenwerking in de betreffende gemeenten. De bestaande interdepartementale commissie Jeugd en veiligheid bevordert de onderlinge afstemming tussen de betrokken departementen BZK, Justitie, OCW, VWS en SZW en is in het kader van de uitvoering van het plan van aanpak Van Montfrans de ambtelijke gesprekspartner voor de lokale besturen ten aanzien van vraagstukken van jeugd en veiligheid.

5.3.3.2 Regiefunctie van het lokale bestuur

Een tweede aandachtspunt richt zich op de positie van de gemeente als regisseur van het lokale beleid «Jeugd en Veiligheid», temidden van organisaties die opereren op een afwijkende geografische schaal en bovendien over eigen verantwoordelijkheden beschikken. Gedacht moet worden aan de jeugdzorg, de justitiële organisaties en (soms) de regiopolitie. Dit bemoeilijkt een effectieve afstemming door de gemeente in de praktijk vaak ernstig.¹ Ter verbetering van deze situatie zal het functioneren van de arrondissementsplatforms jeugdcriminaliteit worden gestimuleerd. Daarnaast is, om hieraan tegemoet te komen, in het BNP alsmede in het BANS en in de doorstartconvenanten met de grote steden vastgelegd dat, onverlet latend de eigen verantwoordelijkheid van de partners, niet-vrijblijvende afspraken over samenwerking zullen worden opgenomen in de beleidskaders van de veldorganisaties van de betrokken departementen (onder meer het OM, de Raad voor de Kinderbescherming, de jeugdhulpverlening en de politie).

5.3.3.3. Verbetering informatie

De ervaringen tot nu toe wijzen erop dat over jeugd en veiligheid in de steden nog altijd te weinig betrouwbare informatie beschikbaar is. Voor zover er wel gegevens beschikbaar zijn, zijn deze onderling slecht

¹ Hupe en Klijn 1997, blz. 11 e.v.

vergelijkbaar en ontbreekt vaak een systematische analyse die als basis kan dienen voor het te ontwikkelen beleid. Overigens dient ook op landelijk niveau de informatiepositie verder te worden verbeterd. De strategie om per gemeente een plan van aanpak te ontwikkelen ter bevordering van jeugd en veiligheid kan slechts slagen indien de betrokken beleidsmakers over voldoende gegevens beschikken. De gemeenten zullen daartoe worden gestimuleerd een actuele diagnose van de lokale situatie op te stellen.

Op diverse fronten wordt de verbetering van de informatiepositie van rijk en steden aangepakt. Het ministerie van BZK en het Parket-Generaal van het OM laten een systematische bewerking uitvoeren op de Herkenningdienstgegevens (HKS). Hiermee zal de ontwikkeling van criminele kaarten op lokaal niveau mogelijk worden. Hierbij zal ook informatie ten behoeve van de G25 ten aanzien van de onderscheiden doelgroepen, van «first offenders» tot de harde kern, beschikbaar komen. Hierbij zullen de definities die tussen het rijk en de vier grote steden zijn afgesproken, worden gehanteerd. Verder zal een meerjarig bestand worden opgebouwd zodat de mogelijkheid ontstaat tot het volgen van trendmatige ontwikkelingen. Justitie heeft een adviserende rol bij het opbouwen van een landelijk HKS-bestand van daders en aangiftes. Ook wordt samen met de CRI op basis van dat bestand een landelijke criminaliteitskaart samengesteld.

Binnen justitie is tevens een project gestart gericht op het tijdig en volledig beschikbaar komen van beleidsgerichte informatie, te beginnen op basis van de eigen registratiesystemen van de justitieorganisaties. De Kamer zal medio 1999 nader worden ingelicht over het plan van aanpak van een pilot gericht op jeugdcriminaliteit, die in dit kader zal worden gestart. Nader onderzoek naar groeps- en bendevorming is gestart en zal in de loop van 2000 nadere inzichten leveren.

Vanwege het feit dat de oorzaken van jeugdige delinquent gedrag zo veelvormig zijn en de aanpak ervan de hele jeugd- en veiligheidsketen raakt, is overdracht van informatie tussen verschillende organisaties, die bij jongeren betrokken zijn, noodzakelijk voor snel, vroegtijdig en consequent optreden. Zowel in de jeugdketen als in de politie- en justitieketen moet tijdig informatie worden overgedragen. Ultimo 1999 zal het Cliëntvolgsysteem Jeugdcriminaliteit, dat in de afgelopen kabinetsperiode door de minister van Justitie is ontwikkeld en ten dienste staat van politie, Raad voor de Kinderbescherming en OM landelijk worden geïmplementeerd.

5.3.3.4 Verjonging, verharding en oververtegenwoordiging etnische jongeren

Naast bovengenoemde inspanningen van randvoorwaardelijke aard zal de intensivering van het jeugd- en veiligheidsbeleid gericht zijn op de verjonging, de verharding, de harde kern en de oververtegenwoordiging van etnische jongeren.

Verjonging

Het inzicht dat factoren die kunnen leiden tot later probleemgedrag al op zeer jonge leeftijd kunnen worden onderkend, heeft tot nadrukkelijker aandacht voor vroegtijdige onderkenning en mogelijkheden tot opvoedingsondersteuning geleid. Het kabinet zal in 1999 in een beperkt aantal grote steden een pilot starten met een Nederlandse versie van het van oorsprong Amerikaanse programma «Communities that Care». Dit buurtgerichte preventiemodel heeft tot doel om in risico-buurtten een positief opvoedkundig klimaat te creëren. Opvoedingsondersteuning maakt daar een belangrijk deel van uit.

Ook twaalfminners maken zich aan strafbare feiten schuldig. Indien dit zich voordoet, is het wenselijk een duidelijk signaal aan ouders en kinderen te geven. Het kabinet heeft in de eerste helft van 1999 een «Haltachtige» maatregel («Stop-reactie») ingevoerd voor deze groep kinderen, indien ze zich aan een «Haltwaardig» delict schuldig maken. Het betreft hier nadrukkelijk geen strafrechtelijke reactie, maar een pedagogische handreiking aan de ouders. Deelname aan de «Stop-reactie» vindt dan ook uitsluitend plaats op vrijwillige basis. De uitvoering van de «Stop-reactie» ligt bij de HALT-bureaus.

Spijbelen op jonge leeftijd en schooluitval kunnen het begin zijn van problematisch gedrag, waaronder ook delictgedrag op latere leeftijd. Dit jaar brengt het kabinet een actieplan «voortijdig schoolverlaten» uit met daarin voorstellen om voortijdig schoolverlaten zoveel mogelijk te voorkomen en om de leerplicht strakker te handhaven, zeker wat betreft het zogeheten luxeverzuum. Handhaving van de Leerplichtwet is in de komende jaren dan ook een van de prioriteiten van het OM. In dit verband is inmiddels een taakstraf voor chronische spijbelaars ontwikkeld. Het ontbreekt op dit moment aan passende sancties vanuit het OM met betrekking tot de ouders van signaalverzuimers waartegen proces-verbaal is opgemaakt. Ouders spelen een belangrijke rol in de scholing van hun kind. Met de onlangs ontwikkelde cursus «Ouders: Present!» wordt gepoogd de invloed van ouders op het spijbelgedrag van hun kind te versterken. Deze cursus zal op experimentele basis worden uitgetest in de praktijk.

In de in november 1998 aan de Tweede Kamer aangeboden nota Kansen krijgen, kansen pakken worden voorstellen gedaan voor het integratiebeleid voor de komende jaren. Het gaat hierbij om het ondersteunen van leden van etnische minderheidsgroepen door de benodigde condities te scheppen op die vitale terreinen waarop zij worden gehinderd in de uitoefening van hun rechten en plichten. Hiertoe is een aantal actieprogramma's opgezet waarvan, naast bestrijding van de werkloosheid en het voorkomen en bestrijden van vooroordelen en discriminatie, het actieprogramma Jeugd in dit kader extra aandacht behoeft.

In het actieprogramma Jeugd wordt aangegeven dat om de overgang van de ene levensfase van kinderen naar de andere te overbruggen een keten consultatiebureaus – GGD-en – voorschoolse voorzieningen – primair onderwijs – voortgezet onderwijs – vervolgonderwijs of arbeidsmarkt tot stand gebracht moet worden, die een doorgaande ontwikkelingslijn garandeert (ketenmanagement). Daarnaast zijn speerpunten gericht op het interculturaliseren van organisaties, het betrekken van zelforganisaties, taalprogramma's in de onderbouw, leerlingbegeleiding, programma's voortijdig schoolverlaten en het vertalen van de programma's «Communities that care» naar de Nederlandse samenleving. Tevens richt een speerpunt zich op de structurele ontwikkeling van individuele trajectbegeleiding van criminele jongeren als uitwerking van de CRIEM-nota.

De bovengenoemde actieprogramma's zijn inmiddels ook uitgewerkt in concrete actiepunten, dat in het uitvoeringsplan op 6 april 1999 aan de Tweede Kamer is aangeboden.

Gezien de essentiële rol die de school speelt in de ontwikkeling van jeugdigen en daarmee in de preventie van jeugdcriminaliteit zijn de volgende gedeeltelijk al in gang gezette activiteiten op het terrein van onderwijs en school van belang, die door het kabinet waar mogelijk worden gestimuleerd.

- Netwerk rond de school. Vanuit het ministerie van OCW wordt de lokale ontwikkeling om te komen tot een integraal «onderwijs-jeugdzorgbeleid» gestimuleerd. Netwerkvorming staat hierbij centraal.

Het initiatief komt van de lokale partners. «De Brede School» is een veel voorkomend concept. Doel is scholen beter in staat te stellen om hun primaire taak uit te voeren.

- «Kwaliteitswet Onderwijs». Met deze wet wordt beoogd dat scholen in toenemende mate in overleg treden met ouders/opvoeders over onder andere het pedagogische klimaat op school. De voorliggende implementatiefase moet leiden tot een verbeterd klimaat, waarvan veiligheid op school een integraal deel uit maakt.
- «De Veilige School». Doel van deze campagne is tweeledig: enerzijds het bespreekbaar maken van (on)veiligheid op scholen, anderzijds het bieden van praktische handreikingen aan scholen om gestructureerd te werken aan het verbeteren van de veiligheid in en rond de school. De Onderwijstelefoon (gratis dienstverlening voor leerlingen, leraren en ouders over thema's waaronder veiligheid, geweld, pesten) is uit de campagne voortgekomen. Uiteindelijk zal veiligheid een vaste plaats moeten krijgen in het kwaliteitsbeleid van scholen.
- De campagne «De Veilige School» loopt reeds in het voortgezet onderwijs en gaat in 1999 ook in het primair onderwijs lopen, waarbij alle basisscholen zullen worden bereikt. In het voorjaar van 2000 zal een opbrengstenconferentie worden gehouden.
- Praktijkgerichte leerwegen. Streven naar een sluitende aanpak tussen praktijkgerichte opleidingen en de arbeidsmarkt.
- Schooladoptie. Het stimuleren van samenwerking tussen scholen (vooral uit het primair onderwijs) en de politie.
- Pesten. De achterliggende jaren zijn er regelmatig initiatieven ontwikkeld om meer zicht te krijgen op de oorzaken en gevolgen van pestgedrag. Vroegtijdig zicht op pestgedrag is van belang om afglijden naar crimineel gedrag te voorkomen. Ouderorganisaties worden hierbij betrokken door middel van het nationaal pestprotocol (afspraken van schoolregels) en de pesttest (computerprogramma dat pesten en veiligheid meet).
- Leerlingmentorschap. Binnen het kader van de OCW-bijdrage aan het voorkomen van «Geweld op Straat» worden leerlingen door middel van leerlingmentorschap getraind in conflictbeheersing. In 1999 zullen de eerste voorlopige resultaten hiervan bekend worden. Het kabinet zal het netwerk van leerlingmentorschap stimuleren.

Verharding

De jeugdcriminaliteit wordt harder. In praktijk betekent dit dat het type delicten waaraan jongeren zich schuldig maken zwaarder wordt, dat het strafblad van jongeren langer wordt en dat delicten vaker in groepsverband worden gepleegd. Het kabinet doet in dit verband onderzoek naar de groepsaspecten van jeugdcriminaliteit. Voor de aanpak van de zogenaamde harde kern onder de jeugdige criminelen wordt een eigen methodiek ontwikkeld, die uitgaat van een sluitende aanpak: de verschillende instanties waar een jonge crimineel mee in aanraking komt, maken afspraken over het «overdragen» van jongeren. Dit jaar zal het kabinet deze individuele trajectbegeleiding ten aanzien van de harde kern in justitieel kader structureel vormgeven. Daarnaast zullen in het kader van het GSB, in de convenanten op maat, per stad afspraken worden gemaakt over de wijze waarop en de omvang waarin de harde kern zal worden teruggebracht.

Voor zover de verharding van de jeugdcriminaliteit zich uit in de groei van het zinloze straatgeweld wordt de bestrijding vormgegeven door het programma «Geweld op straat».

Het kabinet zet daarnaast onverminderd in op verkorting van de doorlooptijden en het bevorderen van vroegtijdig, snel en consequent reageren op delictgedrag. Reacties op delinquentie zullen waar mogelijk via HALT en taakstraffen worden gegeven, echter waar nodig zal een voldoende aantal

plaatsen in justitiële jeugdinstellingen worden ingericht. Prognose-technieken zijn in ontwikkeling, zodat vraag en aanbod van celcapaciteit en andere vormen van justitiële afdoening optimaal op elkaar kunnen worden afgestemd.

Oververtegenwoordiging etnische jongeren in de jeugdcriminaliteit

Hoewel registraties over de omvang en aard van de betrokkenheid van etnische jongeren niet in detail informatie geven, is de oververtegenwoordiging van etnische jongeren, met name Marokkanen en Antillianen, in de politiecontacten met jeugdigen duidelijk. Een effectieve bestrijding van de achterstandsproblematiek en de verhoogde kans op delinquentie van etnische jongeren blijven onverminderd de aandacht eisen.

In de CRIEM-nota wordt een aanpak volgens drie sporen ontwikkeld: de stimulering van ontwikkeling in de voorschoolse fase, het tegengaan en voorkomen van schooluitval en individuele trajectbegeleiding van jongeren die met politie in aanraking (dreigen te) komen. De uitwerking van de CRIEM-nota vindt onder meer plaats via het uitvoeren van een aantal pilots. Deze dienen als proeftuin om de CRIEM-aanpak langs de drie beleidssporen uit te testen. Het tot stand brengen van een sluitende integrale aanpak op lokaal niveau is hierbij van essentieel belang. In een zevental gemeenten wordt gedurende twee jaar een pilot uitgevoerd: Amsterdam, Rotterdam, Bergen op Zoom, Utrecht, Epe, Hengelo en Enschede. In die pilots wordt gebruik gemaakt van een aansluiting gezocht bij staand beleid en andere lopende initiatieven die gericht zijn op het voorkomen en tegengaan van het marginaliseren van jongeren. Hierbij gaat het dus niet om volledig nieuw beleid, maar om het versterken en inzetten van schakels tussen bestaande initiatieven om zo tot een daadwerkelijke integrale aanpak te komen. Per pilot is in kaart gebracht welke schakels en elementen missen om de CRIEM-aanpak te realiseren. Deze zogenoemde pluselementen zijn via de pilot vervolgens gefinancierd. Naast het bewerkstelligen van een gestructureerde samenwerking tussen alle betrokken instellingen en organisaties, is de betrokkenheid van de doelgroep van cruciaal belang. In een aantal van deze gemeenten is de pilot specifiek gericht op de problematiek van een deel van de Marokkaanse jongeren.

In relatie met de CRIEM-nota en de nota Kansen krijgen, kansen pakken zullen in het kader van het GSB in de convenanten op maat, per stad afspraken worden gemaakt over de wijze waarop en de omvang waarin de oververtegenwoordiging van jongeren uit etnische minderheden in de jeugdcriminaliteit zal worden teruggebracht. Het kabinet ontwikkelt de genoemde individuele trajectbegeleiding van jongeren uit etnische minderheden voorzover ze daadwerkelijk met politie in aanraking zijn gekomen.

Tenslotte zal in de komende periode, in nauwe samenwerking met de betrokken gemeenten, de inspanning erop gericht zijn om, op basis van de ervaringen die in de afgelopen jaren met diverse projecten zijn opgedaan, een beperkt aantal aantoonbaar effectieve methodieken te laten uitkristalliseren. Deze zogenaamde «best practices» zullen beschikbaar komen voor het hele land en het daarmee mogelijk maken de aandacht meer te richten op versterking van het volumebeleid.

5.4 Overvallen en straatroof

5.4.1 Inventarisatie van het criminaliteitsprobleem

Tot overvallen worden die vormen van geweld gerekend waarbij in een bedrijf, een geldinstelling, een woning, een voertuig of bij een waarde-

transport personen (onder dreiging) met geweld gedwongen worden om enig goed (bijna altijd is dat geld) af te geven. Jaarlijks worden er in Nederland zo'n 2300 overvallen gepleegd.

Er zijn zowel gelegenheidsdaders als professionele daders. De meeste overvallen vinden de laatste jaren plaats op winkels en horecabedrijven. Ook banken, postkantoren en benzinestations zijn regelmatig slachtoffer. Wanneer hetzelfde delict plaatsvindt in een andere dan de bij overval genoemde situaties is er sprake van straatroof. Straatroof is geen delict dat als zodanig is geformuleerd en kent diverse uitingsvormen. Een gevolg hiervan is dat de registratie door de politie niet eenduidig plaatsvindt, waardoor er op dit moment geen duidelijk beeld is van de werkelijke omvang van straatroof.

Overvallen

Sinds 1993 fungeert de Stichting Projectteam Overvalcriminaliteit voor het NPC als uitvoerings-organisatie voor de aanpak van overvallen op bedrijven en geldinstellingen. Eind 1999 moeten de activiteiten van het projectteam structureel zijn ondergebracht bij de betrokken partners. Knelpunt bij de aanpak van overvallen is het feit dat veel ondernemers nog steeds de noodzakelijke beveiligingsmaatregelen niet nemen. Dat betekent dat het plegen van een overval een aantrekkelijk delict blijft, waardoor ook ondernemers die wel beveiligingsmaatregelen hebben genomen risico blijven lopen. Een ander knelpunt is de onbekendheid binnen het bedrijfsleven met de hulp die zij kunnen krijgen van de Buro's Slachtofferhulp en het Schadefonds Geweldsmisdrijven. Ook is de informatie-uitwisseling en de samenwerking tussen de betrokken partners nog onvoldoende gewaarborgd.

Straatroof

In een aantal politieregio's wordt de aanpak van overvallen gecombineerd met de aanpak van straatroof. Met name bij de repressieve aanpak van straatroof worden door deze combinatie voordelen behaald. Het belangrijkste knelpunt bij straatroof is dat er nog onvoldoende zicht is op de aard en de omvang van de problematiek.

5.4.2 Intensivering van de aanpak

Overvallen

Er bestaat op dit moment goed zicht op de omvang en de aard van de overvalproblematiek en op het scala aan oplossingen. Gezien het feit dat de meeste overvallen op bedrijven en geldinstellingen plaatsvinden, concentreren de doelstellingen en de in te zetten middelen zich op deze objecten.

Het kabinet wil in samenwerking met betrokken partners een daling van het aantal overvallen op bedrijven en geldinstellingen met 5% per jaar tot 2002 bereiken.

Om dat doel te bereiken, moeten zowel preventieve als repressieve instrumenten worden ingezet. Ondernemers moeten in algemene zin worden gestimuleerd om preventieve maatregelen tegen overvallen te nemen.

Het NPC ontwikkelt in het kader van het Keurmerk Veilig Ondernemen eisen ten aanzien van de preventie van overvalcriminaliteit. Ook zal het NPC met elk van de betrokken koepelorganisaties – bijvoorbeeld met het Hoofdbedrijfsschap Detailhandel en andere brancheorganisaties – afspraken maken over het nemen van preventieve maatregelen tegen roofovervallen.

In de Raad van Hoofdcommissarissen spreken de politieregio's onderling af welke rol de politie speelt bij de advisering aan ondernemers. Gezien de discussies over de beschikbare menskracht bij de politie en de discussies over publieke en private taken in de veiligheidszorg kan de particuliere beveiligingsbranche een grotere bijdrage leveren. De eisen van het Keurmerk Veilig Ondernemen kunnen hierbij als richtsnoer dienen.

De Buro's Slachtofferhulp kunnen ook slachtoffers van overvallen uit het bedrijfsleven terzijde staan. Medewerkers van bedrijven die overvallen zijn, kunnen in een aantal gevallen een beroep doen op het Schadefonds Geweldsmisdrijven. Het kabinet zal in samenwerking met koepelorganisaties uit het bedrijfsleven de toegang tot deze voorzieningen voor ondernemers en hun medewerkers verbeteren. Daartoe worden de mogelijkheden voor opvang die Slachtofferhulp Nederland biedt aan het bedrijfsleven geïnventariseerd. Daarbij wordt betrokken of, en zo ja, welke andere vormen van slachtofferhulp wenselijk zijn wanneer specifiek rekening wordt gehouden met de doelgroep «bedrijfsleven».

Het NPC maakt met koepelorganisaties in het bedrijfsleven afspraken inzake de informatie-overdracht aan de aangesloten bedrijven over de bestaande mogelijkheden voor slachtofferhulp en over de mogelijkheden die het Schadefonds Geweldsmisdrijven en de regelgeving Terwee bieden.

Cruciaal voor de opsporing van overvallers is de beschikbaarheid van een databestand waarin de gegevens van alle overvallen in Nederland worden opgenomen en geanalyseerd. Overvallen worden in reeksen gepleegd. Het gegevensbestand is nodig om de reeksen te kunnen analyseren en met behulp daarvan de effectiviteit van de opsporing te vergroten. De infrastructuur voor het gegevensbestand is aanwezig bij het KLPD/divisie CRI. Het merendeel van de politieregio's beschikt over enige vorm van coördinatie bij de opsporing van overvallers. De beschikbare gegevens moeten in de samenwerking met andere partners ook gebruikt kunnen worden om binnen de branches het nemen van preventieve maatregelen te stimuleren.

De vorm van de coördinatie kan afhankelijk zijn van de ernst van de problematiek in de regio. Het coördinatiepunt levert de gegevens van gepleegde overvallen aan het landelijk databestand.

De resultaten van de analyses zijn beschikbaar voor de politie-organisatie en – voor zover relevant en mogelijk – voor de betrokken koepelorganisaties uit het bedrijfsleven.

Ten behoeve van de coördinatie van de inspanningen van de verschillende partijen formeert het NPC een Stuurgroep Overvalcriminaliteit die eind 1999 beschikbaar moet zijn en de huidige taken van de Stichting Projectteam Overvalcriminaliteit op zich neemt. Deze stuurgroep draagt zorg voor de analyses van de problematiek, het adviseren van de politie bij de opsporing van daders en het stimuleren van het bedrijfsleven om de preventie van overvallen structureel aan te pakken. Het NPC ziet toe op de uitvoering van de geformuleerde actiepunten.

Straatroof

De situatie bij straatroof verschilt wezenlijk van die bij overvallen. Er bestaat op dit moment nog onvoldoende zicht op de omvang en de aard van de straatroofproblematiek en op de mogelijke oplossingen. Alvorens doelstellingen in termen van een daling van de problematiek te kunnen formuleren, moeten eerst het benodigde inzicht in de problematiek en de mogelijke oplossingen worden verkregen. Dat inzicht is ook nodig om te kunnen bepalen in welke mate en op welke wijze andere partners dan politie en OM een rol kunnen spelen bij de aanpak van de

problematiek. Gelet op de ernst van de problematiek dient dit inzicht op korte termijn aanwezig te zijn.

Het kabinet zal bevorderen dat in het jaar 2001 inzicht bestaat in de aard en omvang van straatroof en de mogelijke preventieve en repressieve oplossingen.

Het kabinet draagt in samenwerking met de politie en het OM zorg voor de analyse van de beschikbare gegevens. Ook doen zij in samenwerking met de politie en het OM onderzoek naar de mogelijke preventieve en repressieve oplossingen en doen met de partners in het NPC voorstellen voor de aanpak van straatroof.

5.5 Voertuigcriminaliteit

5.5.1 Inventarisatie van het criminaliteitsprobleem

Voertuigcriminaliteit is een begrip dat niet alleen betrekking heeft op de diefstal van personenauto's, maar ook op de diefstal van bedrijfswagens, motoren en aanhangvoertuigen. Jaarlijks worden er in Nederland zo'n 30 000 gekentekende voertuigen gestolen, waarvan zo'n 60% (18 000) na kortere of langere tijd weer wordt teruggevonden, al dan niet in beschadigde staat. Ongeveer 12 000 voertuigen blijven definitief zoek. Zij worden met een andere identiteit weer op de Nederlandse weg gebracht, of verdwijnen definitief naar andere landen. Er zijn zowel gelegenheidsdaders als professionele daders. Tot de gelegenheidsdaders kunnen de joyriders worden gerekend (de door hen bereden voertuigen worden meestal teruggevonden). Tot de professionele daders kunnen niet alleen de handelaren in gestolen auto's worden gerekend, maar bijvoorbeeld ook de overvallers die de voertuigen gebruiken als vluchtauto.

Voor de aanpak van voertuigcriminaliteit is het goed een onderscheid te maken in de verschillende vormen. Afhankelijk van het motief van de dader zijn er verschillende vormen van criminaliteit met voertuigen te onderscheiden:

- joyriding, gelegenheidsdiefstal, meestal van korte duur, veelal gepleegd door jongeren om prestige te verwerven of in een vervoersbehoefte te voorzien;
- diefstal van auto als instrument om andere criminele feiten te kunnen plegen (bijvoorbeeld een overval).
- diefstal van auto om beginkapitaal voor andere criminaliteitsvormen te verwerven;
- diefstal van voertuigen op bestelling, of diefstal ten behoeve van de onderdelen;
- verzekeringsoplichting, het doen van valse aangifte met de bedoeling de verzekeringspremie te innen, of het uitlokken van diefstal met dit doel;
- «carjacking», een recente vorm van autodiefstal, waarbij er een onmiddellijk contact is tussen de dief en het slachtoffer en een dreiging met geweld; ook «homejacking» (inbraak in woning met als doel het stelen van autosleutels en -papieren) valt in deze categorie, hoewel de confrontatie met het slachtoffer hierbij (vrijwel) nooit plaatsvindt;
- diefstallen uit voertuigen, zich toegang verschaffen tot het voertuig met het oogmerk goederen uit het voertuig te ontvreemden;
- vandalisme dan wel vernieling waarbij de motivatie kan worden gezocht in frustratie, verveling of het maken van indruk.

Hier wordt aandacht besteed aan gekentekende voertuigen. Aan de niet-gekentekende voertuigen – fietsen – wordt aandacht besteed in het kader van de veilige leefomgeving.

Diefstal uit auto's en vernieling komen hieronder verder niet aan bod.

Individuele burgers ondervinden de nadelige gevolgen van voertuig-diefstal niet alleen wanneer zij direct slachtoffer zijn, maar ook in de vorm van hogere verzekeringspremies. De samenleving ondervindt de nadelige gevolgen in de vorm van opsporings- en vervolgingskosten en onveilig weggedrag.

De reden om voertuigcriminaliteit aan te pakken wordt – naast de ergernis en schade voor het slachtoffer – veelal gevonden in het belang van de beheersing van de schadelast op macroniveau. Minder aandacht krijgt het feit dat voertuigdiefstallen vaak het begin zijn van verdere stappen op het pad van de criminaliteit. Het criminele pad begint veelal met de diefstal van een (brom)fiets of met joyriding in een personenauto om indruk te maken. De stap om auto's te gaan stelen voor een criminele organisatie is dan niet zo groot meer. Voertuigdiefstal tast de onveiligheidsgevoelens van burgers aan. Voertuigcriminaliteit kan ook zorgen voor een slecht imago van een bepaald gebied, hetgeen weer economische gevolgschade heeft.

Het NPC heeft de aanpak van voertuigcriminaliteit op de agenda geplaatst. Sinds 1997 fungeert de Stichting Aanpak Voertuigcriminaliteit (AVc) als uitvoeringsorganisatie voor de aanpak van deze problematiek. Inmiddels is goed zicht verkregen op de omvang en de aard van de problematiek. Toch is er nog een aantal knelpunten. Zo kan het volume van de technische preventieve maatregelen en de toepassing van situationele preventieve maatregelen worden verhoogd. Ook de aanpak van katvangers zal moeten worden geïntensiveerd. De administratieve keten is evenmin op orde. Tussen het afleveren van een nieuw voertuig bij een dealer en de uiteindelijke sloop van het voertuig jaren later zijn er nog teveel momenten waarop gestolen voertuigen een nieuwe identiteit kunnen krijgen.

5.5.2 Intensivering van de aanpak

Alleen een aanpak waarbij alle betrokkenen partijen worden ingeschakeld en waar zowel internationaal, nationaal, regionaal als lokaal acties op worden ondernomen, zal leiden tot beheersing van deze vorm van criminaliteit.

Het kabinet zet in op een daling van het aantal gestolen voertuigen met 10% per jaar tot en met 2002. Een dergelijke doelstelling is ambitieus en realistisch tegelijk. Realistisch omdat in de tweede helft van 1998 een dergelijke daling haalbaar bleek te zijn. Ambitieus omdat het niet zeker is of deze daling op langere termijn kan worden volgehouden. Om de doelstelling te bereiken moeten zowel preventieve als repressieve instrumenten worden ingezet.

Bij de preventieve instrumenten zijn veel technische maatregelen beschikbaar. Het ontbreekt op dit moment echter nog aan voldoende volume om deze maatregelen effectief te doen zijn. Slechts 15% van de personenauto's is voorzien van startonderbrekers; bij slechts 1% van de motoren zijn computerchips ingebouwd die het terugvinden van gestolen motoren vergemakkelijkt.

Die lage percentages hebben tot gevolg dat de opsporing van gestolen voertuigen efficiënt noch effectief kan geschieden.

Verzekeringsmaatschappijen stimuleren voertuigbezitters en -fabrikanten om technopreventieve maatregelen te nemen, zoals startonderbrekers en het voertuig-volg-systeem.

Politie, OM, gemeenten, verzekeraars en particuliere beveiligingsbranche overleggen hoe het terugvinden van gestolen voertuigen geïntensiveerd kan worden.

Tot de situationele preventieve instrumenten kunnen onder andere de bewaking van parkeerterreinen en parkeergarages gerekend worden en de bewaking van andere «hot spots» voor voertuigdiefstal. Directe actoren daarbij zijn gemeenten, daarbij gesteund door verzekeraars en de politie. De politie geeft op lokaal c.q. regionaal niveau inzicht in de omvang van, de plaatsen waar en tijdstippen waarop voertuigdiefstal plaatsvindt. Het kabinet zal gemeenten met parkeerterreinen en/of -garages van enige omvang stimuleren maatregelen te treffen om de kans op voertuigdiefstallen op deze locaties te verminderen, zo mogelijk in samenwerking met private partijen. De basis daarvoor kunnen de cijfers zijn die de politie heeft verzameld. Gemeenten wordt gestimuleerd in het veiligheidsplan eisen aan deze parkeergelegenheden te stellen. Voor parkeergarages is al een keurmerk beschikbaar, waarbij ook aandacht wordt besteed aan brandpreventie.

In de veiligheidsplannen wordt zo mogelijk een combinatie aangegeven van een slachtoffergerichte, dadergerichte en een situationele aanpak.

Waar joyriding na sluitingstijd van de horeca een probleem is, gaan de gemeente en haar partners ten behoeve van het lokale veiligheidsplan na of de beschikbaarheid van openbaar vervoer na sluitingstijd een deel van de oplossing van het probleem kan zijn.

Verbetering van het terugvinden van gestolen voertuigen is mogelijk door uit het Vermiste-Autoregister informatie te verstrekken aan parkeerpauzewachters, toezichthouders en particuliere beveiligers over gestolen voertuigen, naar analogie van de situatie in Frankrijk waar de parkeerpauze politie bij aanvang van de werkzaamheden voorzien wordt van een up-to-date bestand van gestolen voertuigen. Het kabinet beziet of hiervoor een mogelijkheid kan worden geschapen.

Wat de repressieve instrumenten betreft gaat het om de opsporing en vervolging van de daders, zowel gelegenheidsdaders als professionals. Zij maken zich schuldig aan het zogenaamde «omkatten» van een voertuig: het voorzien van een gestolen voertuig van de identiteit van een ander voertuig, meestal een sloopauto of een autowrak. Het gestolen voertuig kan met de nieuwe identiteit, eventueel na keuring door de Rijksdienst voor het Wegverkeer (RDW), weer legaal verhandeld worden.

«Katvangers» zijn – doorgaans gemarginaliseerde – personen die tegen betaling één of meerdere voertuigen op hun naam laten zetten. De katvanger is hiermee pseudo-houder van het voertuig geworden, maar hij heeft niet de feitelijke beschikking over het op zijn naam staande voertuig. Hij voldoet niet aan de normale verplichtingen, zoals verzekeren en het betalen van wegenbelasting, parkeerbelasting en boetes. De feitelijke houder en gebruiker van het voertuig, die zich achter de katvanger verschuilt, wordt nooit geconfronteerd met deze verplichtingen. De feitelijke houder is meestal moeilijk of in het geheel niet te achterhalen, zodat het verhalen en straffen een ondoenlijke zaak is.

Directe actoren bij de aanpak van dit probleem zijn politie en OM. Het kabinet beziet hoe de RDW de opsporing en vervolging van daders kan faciliteren. Ook realiseert het kabinet een «katvangersignalerings» in het kentekenregister; het draagt zorg voor het oormerken van katvangers en het opsporen van diegenen die zich achter een katvanger verschuilen. Resultaat moet zijn dat in het jaar 2000 katvangers geen nieuwe voertuigen op hun naam kunnen zetten; in het jaar 2001 moeten degenen kunnen worden opgespoord die zich achter een katvanger verschuilen.

Om de knelpunten in de administratieve keten aan te pakken is het wenselijk om de keten van informatievastlegging en de daarbij behorende

regelgeving (deels) opnieuw te ontwerpen om voertuigcriminaliteit te voorkomen.

Het kabinet ontwerpt daartoe met de autobranche, de verzekeringsbranche en de Stichting AVc een keten van aan voertuigen gekoppelde informatie die de kans op fraude sterk beperkt.

Tevens wordt door het kabinet gefaseerd een gezamenlijk systeem van keuring van schadevoertuigen en van parallelgeïmporteerde voertuigen geïntroduceerd. Resultaat moet zijn dat voertuigen met een valse identiteit («omgekat») als zodanig worden herkend en afgehandeld.

Het Programmabureau van de Stichting Aanpak Voertuigcriminaliteit (AVc) kan een faciliterende rol spelen bij het intensiveren van de aandacht voor de aanpak van voertuigcriminaliteit. De stichting beschikt over deskundigheid over zowel de aard van de problematiek als over de mogelijke oplossingen. De belangrijkste partners werken al twee jaar samen in deze stichting.

De verantwoordelijkheid voor het veiligheidsbeleid ligt op lokaal niveau.

De AVc kan gezien haar specifieke kennis op het gebied van voertuig-diefstallen advies geven bij de totstandkoming van een lokaal veiligheidsplan, waarin aandacht wordt besteed aan voertuigcriminaliteit.

5.6 Veilige leefomgeving

5.6.1 Inleiding

Het thema «veilige leefomgeving» verwijst naar de relatie tussen het ontwerpen, inrichten en beheren van de openbare ruimte aan de ene kant en veiligheid in al haar facetten aan de andere kant. Er zitten structurele veiligheidsaspecten aan het inrichten en beheren van objecten of samenhang van objecten en de openbare ruimte daar omheen. Deze veiligheidsaspecten betreffen criminaliteit, overlast, verkeersveiligheid, branden, ongevallen en rampen en hebben betrekking op zowel de objectieve en subjectieve veiligheid als op sociale en fysieke aspecten van veiligheid.

De kwaliteit van de leefomgeving is van invloed op de veiligheidsbeleving van de gebruikers ervan: bewoners, passanten, bedrijven en instellingen die in die omgeving werkzaam zijn. Deze veiligheidsbeleving beïnvloedt de wijze waarop men zich gedraagt in de omgeving en dit gedrag is weer van invloed op de kwaliteit van de leefomgeving.

De hoogte van de onveiligheidsgevoelens hangt samen met de manier waarop gebruikers problemen in hun woon- en leefomgeving percipiëren. Buurtproblemen zijn in dit geval dreiging (overlast door jongeren, aanwezigheid van verslaafden), vermogensdelicten (woninginbraken, (fiets)diefstal, diefstal uit auto's) verkeersproblemen (agressief verkeersgedrag, aanrijdingen) en verloedering (graffiti, vuil op straat). Uit de IVR 1998 blijkt dat vermogensdelicten, verkeersoverlast en verloedering beduidend vaker worden genoemd dan dreiging. Over het algemeen nemen de buurtproblemen toe met de grootte van de gemeente. Ook laat de IVR 1998 zien dat dreiging, in vergelijking tot de drie andere buurtproblemen, het sterkst bijdraagt aan onveiligheidsgevoelens. Dat geldt voor alle gemeenten.

Door bij de inrichting van de openbare ruimte en bij de ontwikkeling van bouwkundige voorzieningen al in een vroeg stadium aandacht te besteden aan de veiligheidsaspecten kan een veilige leefomgeving worden gerealiseerd. Voor het behouden van een veilige leefomgeving dient bij het beheer van de leefomgeving en van de bouwkundige voorzieningen ook voortdurend het aspect veiligheid te worden betrokken. Een veilige leefomgeving kan worden gerealiseerd door samenwerking tussen alle partijen die betrokken zijn bij het ontwerpen, inrichten en

beheren van de openbare ruimte. De belangrijkste spelers in dit veld zijn de overheid, woningcorporaties, verzekeraars, stedenbouwkundigen, projectontwikkelaars, architecten en bouwondernemingen, de particuliere beveiligingsbranche en de hulpverleningsdiensten die in de publieke ruimte opereren (politie, brandweer, GGD, Wegenwacht ANWB). Publiek-private samenwerking is daarom geboden. Ook de bewoners en de gebruikers van de openbare ruimte moeten daarbij worden betrokken. Deze betrokkenheid kan zorgen voor draagvlak en draagt er aan bij dat afzijdigheid en onverschilligheid worden doorbroken.

Het kabinet zal, in samenwerking met betrokken partners, stimuleren dat een veilige leefomgeving wordt bevorderd, onder meer door het ontwikkelen van instrumenten als keurmerken, beveiligingsconcepten en de veiligheidseffectrapportage en door het stimuleren van het gebruik daarvan door alle betrokken partijen. Ter uitvoering van het BANS zullen gemeenten en provincies op hun beurt in het kader van hun veiligheidsbeleid daaraan invulling geven.

Het kabinet gaat tevens, in overleg met VNG en IPO, na hoe veiligheidsparagrafen in bestemmingsplannen nadrukkelijker kunnen worden toegepast om bij te dragen aan een veiliger openbare ruimte.

5.6.2 *Veilig Wonen*

5.6.2.1. Inventarisatie van het probleem

Eén van de belangrijke onderdelen van een veilige leefomgeving betreft het thema Veilig Wonen. De bewoner heeft een direct belang bij de beveiliging van zijn woning tegen inbraken en brand.

Tot in de eerste helft van de jaren negentig was er sprake van een jaarlijkse stijging van het aantal woninginbraken. In 1994 registreerde de politie 124 000 gevallen van diefstal uit woningen. In 1995 en 1996 daalde dit tot respectievelijk 118 000 en 104 000.¹ Deze daling vertoont zich ook als de Nederlandse bevolking wordt gevraagd naar veelvoorkomende buurtproblemen. In 1994 gaf 35% van de bevolking aan dat woninginbraak vaak voorkomt, in 1997 was dat gedaald tot 29%. Van de vermogensdelicten (als buurtprobleem) blijft woninginbraak in de ogen van de burgers het meest voorkomende delict.²

Uit de Brandweerstatistiek van het CBS blijkt, dat over de periode 1993–1997 het aantal branden in woningen in absolute zin toeneemt. In 1993 waren er 7 750 branden in woningen, in 1997 is dit aantal gestegen tot 9 028.³ De totale schade in 1997 aan woongebouwen door binnenbranden bedroeg 187 miljoen gulden.⁴

5.6.2.2 Keurmerk Veilig Wonen

Gedurende de vorige kabinetsperiode is op grote schaal geëxperimenteerd met het Politie Keurmerk Veilig Wonen. Dit keurmerk is gericht op de woning en de woonomgeving. Naast het daadwerkelijk terugdringen van woninginbraak en het verbeteren van de brandveiligheid is het doel van het keurmerk het verhogen van de veiligheid in de woonomgeving en het positief beïnvloeden van de veiligheidsgevoelens van bewoners. In de uitwerking wordt naast woninginbraak en brand ook aandacht besteed aan andere vormen van onveiligheid en overlast zoals geweld, vandalisme, (fiets)diefstal en autocriminaliteit.

Het keurmerk is een certificeringsregeling. Het certificaat kan worden behaald wanneer ten aanzien van de beveiliging van individuele woningen een aantal bewezen effectieve en structurele maatregelen is getroffen om de veiligheid van de woning op een structureel hoger plan te

¹ CBS: Kwartaalbericht Rechtsbescherming en Veiligheid, 1996–3 en 1997–2.

² Politiemonitor Bevolking 1997.

³ CBS: Brandweerstatistieken 1993 en 1997.

⁴ CBS: Brandweerstatistiek 1997.

brengen. Het keurmerk beoogt ook een aantal aanvullende voordelen op verzekeringsgebied.

In het herziene Bouwbesluit, dat 1 januari 1999 van kracht is geworden, is een onderdeel van het Politie Keurmerk opgenomen, dat betrekking heeft op de inbraakwerendheid van gevelopeningen (ramen en deuren). Het Bouwbesluit kan geen aanwijzingen geven ten aanzien van de omgeving van de woning. Ter verhoging van de brandveiligheid maakt de rookmelder in de woning deel uit van het Politie Keurmerk Veilig Wonen; vanaf medio 2000 zal een voorziening daartoe worden opgenomen in het Bouwbesluit.

Daardoor wordt vanaf dat moment de rookmelder voor nieuw te bouwen en te renoveren woningen verplicht. Hiermee wordt grootschalige introductie van de rookmelder in woningen gerealiseerd. Het voordeel van de rookmelder is de snelle ontdekking van brand, waardoor een beperking van het aantal slachtoffers (door tijdig ontvluchten) en van de schade (door snelle blusactie) mogelijk is. In overleg met de betrokken partners zal worden bezien welke verdere maatregelen wenselijk zijn, bijvoorbeeld door het stimuleren van voorlichting over brandveiligheid in woningen.

Na een proefperiode van vier jaar kan worden gesteld dat het inbraakrisico met behulp van dit keurmerk met ruim negentig procent kan worden teruggebracht. Voorts blijkt dat het keurmerk met een naamsbekendheid onder de bevolking van 70%¹ een veelbelovende toekomst heeft met een breed draagvlak in de samenleving. Ook marktpartijen zijn geïnteresseerd en bereid te investeren in activiteiten die zijn verbonden met het keurmerk.

Het kabinet zal publiciteit stimuleren om de voordelen van de toepassing van het keurmerk in zijn volle breedte onder de aandacht te brengen. Een gerichte beïnvloeding van de publieke opinie, via onder andere dicht bekeken woon- en consumentenprogramma's kan een flinke impuls geven aan een verdere acceptatie en opmars van een integrale toepassing van het keurmerk.

5.6.2.3 Inventarisatie van knelpunten

De twee belangrijkste partijen bij het Politie Keurmerk Veilig Wonen op het lokale niveau zijn de politie en de gemeente. De politie vervult een belangrijke taak, omdat zij initiator is van dit keurmerk en in de praktijk nog in een groot aantal gevallen een prominente rol heeft als begeleider, adviseur en/of coördinator bij de invoering van het keurmerk. Binnen de politieorganisatie vindt thans een discussie plaats over de uiteindelijke rol van de politie bij het keurmerk en daarop aansluitend over een duidelijke taakverdeling tussen politie en private ondernemingen of gemeentelijke diensten, die een deel van de adviesrol kunnen overnemen. De gemeente verzorgt de bestuurlijke regie, maar heeft tevens een verantwoordelijkheid voor aspecten van de leefomgeving, zoals de verzorging van het openbaar groen, de straatverlichting en dergelijke. Tussen de gemeentelijke overheid en woningbouwcorporaties blijkt dikwijls onduidelijkheid te bestaan over de verantwoordelijkheid voor de ruimte die direct grenst aan de woningen (bijvoorbeeld over de verlichting van achterpaden van de woningen die het bezit zijn van de corporatie).

Het kabinet zal via de Stuurgroep Keurmerk Veilig Wonen, waarin o.a. het rijk, de politie, verzekeraars, consumentenorganisaties, woningcorporaties, projectontwikkelaars en de VNG participeren, de discussie stimuleren, die moet leiden tot een duidelijke rolverdeling tussen politie, gemeente en private partijen waar het gaat om de coördinatie- en adviesfunctie bij de implementatie van het Politie Keurmerk Veilig Wonen.

¹ NIPO-enquête 1998. Naamsbekendheid bij projectontwikkelaars 93%, bij gemeenten 96%, bij woningcorporaties 100%.

Tot nu toe is bij de toepassing van het keurmerk voor de bestaande bouw de belangstelling voor de beveiliging van individuele woningen groot. De aanpak van de woonomgeving bleef achter en verdient in de toekomst meer aandacht. Voor de komende jaren wordt verwacht dat vooral de oude stadswijken van de grotere steden moeten worden gerenoveerd. Het gebruik van het Politie Keurmerk Veilig Wonen zal hierbij moeten worden gestimuleerd.

De woningcorporaties beheren ongeveer 2,5 miljoen woningen. Voor de aanpassingen van woningen en complexen hanteren corporaties in het algemeen een langetermijnplanning. Beslissingen op korte termijn over woningen en complexen die volgens planning nog niet aan renovatie toe zijn, worden door corporaties vaak aan bewoners zelf overgelaten. Als een corporatie overtuigd is van het nut van een versnelde aanpassing, wordt vaak wel een forse stap gezet.¹ Het Besluit Beheer Sociale Huursector kan hierbij een positieve katalysator zijn. Hierbij kan worden afgesproken dat bij de geplande renovaties en aanpassingen de keurmerkeisen standaard worden meegenomen en dat wijken met een hoger risico voor inbraken, branden en andere vormen van criminaliteit in de planning naar voren worden gehaald. Als tegenprestatie kan worden afgesproken dat bij renovaties en aanpassingen de gemeente, ter vergroting van de veiligheid, de noodzakelijke wijzigingen in de woonomgeving uitvoert. Het kabinet zal in overleg met Aedes (vereniging van woningcorporaties) en de VNG gemeenten stimuleren om via convenanten tot afspraken te komen met lokale woningcorporaties over het toepassen van het Politie Keurmerk Veilig Wonen bij renovaties van woningcomplexen.

De veiligheid in de leefomgeving wordt mede bepaald door verkeersproblemen. Geconstateerd moet worden dat er nog maar sporadisch verbindingen worden gelegd tussen het toepassen van het Politie Keurmerk Veilig Wonen en het toepassen van het programma Duurzaam Veilig. Het leggen van deze koppeling zal door het kabinet in samenwerking met de Stuurgroep Keurmerk Veilig Wonen worden gestimuleerd.

5.6.3 Fietsdiefstal

5.6.3.1 Inventarisatie van het probleem

Fietsdiefstal manifesteert zich vooral in de directe leefomgeving van burgers. Ongeveer de helft van het aantal fietsen wordt gestolen in de directe omgeving van de woning, de andere helft vooral bij stations, scholen, winkels, uitgaansgelegenheden en sportterreinen. Fietsdiefstal doet zich vooral voor in de gemeenten met meer dan 100 000 inwoners en dan vooral in de stadscentra en in de oude stadsdelen waar stalling-smogelijkheden bij woningen veelal ontbreken. Volgens het CBS is in het aantal gestolen fietsen de afgelopen jaren weinig veranderd: ruim 600 000 per jaar. De situatie is er dus niet slechter, maar zeker ook niet beter op geworden.²

Fietsdiefstal blijft een omvangrijk probleem met aanwijsbaar negatieve consequenties voor fietsgebruik en fietsbezit en vormt een aanzienlijke belemmering voor een verkeers- en vervoerbeleid dat het gebruik van de fiets (als alternatief voor de auto) wil bevorderen. Als gevolg van het hoge fietsdiefstalisico, vooral in de grotere steden, houden veel mensen hun fiets langer in bezit en schaffen ze minder snel een nieuwe, meer comfortabele fiets aan. Oude en slecht onderhouden fietsen vormen hierdoor weer een risico voor de verkeersveiligheid.

¹ Op verzoek van de burgemeester van Arnhem, heeft het Gezamenlijk Overleg Woningcorporaties besloten om alle 29 000 huurwoningen in beheer van woningbouwverenigingen in Arnhem aan te passen aan de eisen van het Politiekeurmerk Veilig Wonen.

² Volgens een opgave van de RAI loopt het aantal fietsdiefstallen vanaf 1994 terug. Zo werden volgens de RAI in 1993/94 ca. 1 miljoen fietsen gestolen, in 1996 waren dat er ongeveer 900 000 en 735 000 in 1998.

Het kabinet wil de rol van de fiets in het mobiliteitsbeleid versterken. Daartoe heeft het in het verleden het Masterplan Fiets (1990–1998) uitgebracht.¹

In 1999 gaat een verbeterprogramma van start dat voorziet in het aanpassen van alle bewaakte en onbewaakte NS-stallingen in Nederland aan de daarvoor door het Rijk gestelde voorwaarden. Dit programma loopt tot 2006 en daarbij is van rijkszijde f 460 miljoen gemoeid.

Op bestuurlijk niveau is er weinig aandacht voor fietsdiefstallen, hetgeen een integrale aanpak in de weg staat. Het gevolg van het ontbreken van een integrale aanpak is dat fietsdiefstal voor velen, en vooral voor jongeren, bestaansroutine is geworden. Steeds meer slachtoffers van fietsdiefstal hebben er dan ook weinig problemen mee om ook zelf een fiets te stelen of een gestolen fiets te kopen. Het helen van fietsen is dan ook een veelvoorkomend delict.

Weinig of geen aandacht voor fietsdiefstal leidt derhalve tot erosie van normen. Vaak blijkt ook dat een criminele carrière begint met het stelen van een fiets. Deze vormen van normvervaging kunnen gerekend worden tot de immateriële schade als gevolg van fietsdiefstal.

5.6.3.2 Doelstellingen en maatregelen

Het beleid van het kabinet is gericht op een daling met 5% per jaar tot 2002.

Ten behoeve van fietsidentificatie en diefstalregistratie is in een oriënterende studie, waarin alle betrokken partijen (zoals RAI, verzekeraars, ANWB, ENFB, BOVAG, de ministeries van V en W, Justitie en BZK) hebben geparticipeerd, de voorkeur uitgesproken voor een technisch en financieel kansrijke maatregel: een elektronisch merkteken («tag») die in het fietsframe wordt aangebracht in combinatie met een fietspas (geen eigendomspas). Door toepassing van dit middel kunnen de signalering, opsporing en terugbezorging van fietsen verbeteren, mits wordt voldaan aan de in bovengenoemde studie geformuleerde criteria zoals:

- beschikbaarheid van universele uitleesapparatuur;
- aanwezigheid van protocollen en infrastructuur voor registratie (inclusief mutaties) en voor terugbezorging;
- aanwezigheid van protocollen en infrastructuur voor inbouw (nieuwe en bestaande fietsen);
- duidelijkheid in kosten en kostendragers.

Op dit moment kan slechts één van deze vier condities worden ingevuld: de uitleesapparatuur. De techniek is voorhanden, de benodigde infrastructuur niet. Een integrale aanpak van fietsdiefstal is echter een voorwaarde opdat een fietsidentificatie en -registratiesysteem een preventieve functie kan vervullen. Het kabinet onderzoekt met private partners (BOVAG, RAI, verzekeraars, ANWB, ENFB) in 1999 de haalbaarheid van het aanbrengen van een elektronisch merkteken op fietsen (door middel van zogenaamde «tags»). Dat onderzoek bevat ook voorstellen voor de signalering, opsporing en terugbezorging van de met «tags» gemerkte gestolen fietsen.

Het kabinet zal afspraken maken met de betreffende koepelorganisaties, zoals de BOVAG, het Verbond van Verzekeraars, de RAI, de ANWB, de ENFB, de NS en de VNG over samenwerking bij de aanpak van fietsdiefstal.

Fietsdiefstal zou ook, omdat dit delict vooral in woonwijken plaatsvindt, deel uit moeten maken van het Keurmerk Veilig Wonen, maar ook van het in ontwikkeling zijnde Keurmerk Veilig Ondernemen. Hier ligt vooral een taak bij de gemeenten, de betrokken private partijen en bij de fietsbezitter. Het kabinet zal met de VNG gemeenten stimuleren meer aandacht te geven aan fietsdiefstal. Preventieve maatregelen zullen daarvan een belangrijk onderdeel uitmaken.

¹ Ministerie van Verkeer en Waterstaat: Eindrapport Masterplan Fiets, Den Haag 1998.

5.6.4 Veilig Ondernemen

5.6.4.1. Inventarisatie van het probleem

Nederlandse bedrijven lijden jaarlijks veel schade door criminaliteit, brand en andere oorzaken van onveiligheid. Uit recent onderzoek is bijvoorbeeld gebleken dat het Nederlandse Midden- en Kleinbedrijf 700 tot 800 miljoen gulden per jaar aan schade lijdt als gevolg van criminaliteit.¹ Uit de Brandweerstatiek 1997 blijkt dat er in 1997 in de sectoren industrie, landbouw en veeteelt ongeveer 1200 branden hebben gewoed met een totale schade van ruim 530 miljoen gulden.²

5.6.4.2. Keurmerk Veilig Ondernemen

Om bovenstaande redenen is het van belang een veilige omgeving voor ondernemers in Nederland te bevorderen door de ontwikkeling van een instrument, het Keurmerk Veilig Ondernemen (KVO), waarmee de kwaliteit van die veiligheid herkenbaar en gewaarborgd wordt en de continuïteit gegarandeerd. Het KVO is een initiatief van het NPC, dat daarmee wil aansluiten bij de goede resultaten die in de afgelopen jaren al zijn behaald met de lokale publiek-private samenwerking op het gebied van de collectieve beveiliging van bedrijven en winkelcentra. Het KVO richt zich voorlopig op groepen bedrijven en ondernemingen die een geografische eenheid zijn. Er komt daarom eerst een KVO voor bedrijventerreinen en winkelcentra.

Het KVO wordt een certificeringsregeling. Het KVO-certificaat kan worden behaald als ondernemers, gemeente, politie en andere relevante partijen gezamenlijk een aantal bewezen effectieve en structurele maatregelen hebben getroffen om de veiligheid op bedrijventerreinen of in winkelcentra structureel op een hoger plan te brengen. In KVO-handboeken dienen de vereisten voor het certificaat nauwkeurig te worden omschreven.

Het KVO is in essentie samen te vatten in een zevental centrale uitgangspunten en kenmerken:

- een eenvoudig te hanteren methodiek;
- adequate, simpele maatregelen met een goede kosten-batenverhouding;
- veel aandacht voor preventie, onder het motto: «voorkomen is beter dan genezen»;
- integrale aanpak: met het KVO komt de inbreng van gemeente, politie en brandweer op een hoog en betrouwbaar niveau;
- naast verhoging van de (brand)veiligheid en vermindering van criminaliteit beoogt het KVO een aantal aanvullende voordelen op verzekeringsgebied, fiscaal gebied en subsidiegebied. Deze voordelen vormen samen een «profitpakket»;
- het KVO bevat een adequate aanpak voor de «meeliftersproblematiek»;
- het KVO zorgt voor continuïteit van de aanpak: de kwaliteit van de beveiliging wordt structureel op hoog niveau gehouden.

Teneinde het KVO te ontwikkelen, heeft het NPC de stuurgroep Keurmerk Veilig Ondernemen opgericht. Het KVO wordt ontwikkeld in samenwerking met de VNG, politie, brandweer, Raad Nederlandse Detailhandel, Hoofdbedrijfschap Detailhandel, Verbond van Verzekeraars, de Vereniging van particuliere Beveiligingsorganisaties en de Vereniging van Collectieve Beveiliging Bedrijventerreinen en de ministeries van Justitie, BZK en Economische Zaken.

¹ Onderzoek Stichting Trendmeter 1998.

² CBS: Brandweerstatiek 1997.

Rond 2000 zal het KVO in fases op de markt komen. Begin 2000 zal het KVO voor bedrijventerreinen operationeel zijn. Het KVO voor winkelcentra kan medio 2000 starten. Tot die tijd wordt gewerkt aan een optimale vorm van het KVO. In een aantal pilots worden de handboeken getest en worden (collectieve) veiligheidsmaatregelen bekeken op hun haalbaarheid. Verder wordt een zogeheten «profitpakket» ontwikkeld, waarin de financiële voordelen, bij het afsluiten van verzekeringen, duidelijk op een rij worden gezet.

Het kabinet zal via het NPC de ontwikkeling van het KVO stimuleren. Vooruitlopend op de totstandkoming van het KVO zal het kabinet bij toewijzing van rijkssubsidies in het kader van StiREA (Stimuleringsregeling Economische Activiteiten) aandacht schenken aan (techno)preventieve maatregelen.

5.6.5 Veilige infrastructuur en transport

5.6.5.1 Inventarisatie van het probleem

Een ander belangrijk onderdeel van een veilige leefomgeving is een veilige infrastructuur en veilig transport. Door de economische groei en de daarmee samenhangende toename van verkeer en vervoer, intensivering van het grondgebruik en ontwikkelingen op het gebied van ondergrondse infrastructuur komen veiligheidsvraagstukken steeds nadrukkelijker in beeld en dienen afwegingen te worden gemaakt, waarbij de beoordeling van risico's een belangrijke rol speelt.

In sommige gevallen ontstaan door meervoudig ruimtegebruik en intensievere benutting van infrastructuur extra risico's. In andere gevallen is er een keuzeprobleem tussen op de ene plaats toegenomen veiligheid ten koste van op een andere plek afgenomen veiligheid. Het is niet alleen het vervoer zelf, dat het veiligheidsprobleem veroorzaakt. Het is met name de relatie tussen het vervoer en de omgeving waarin dit vervoer plaatsvindt en de wisselende functie van de infrastructuur die maken dat op een hoger abstractieniveau eisen moeten worden geformuleerd. Heldere criteria voor een aanvaardbaar veiligheidsniveau zijn slechts in beperkte mate aanwezig en spelen niet of onvoldoende mee.

5.6.5.2 Doelstelling en aanpak

Het doel is elementen te formuleren die er uiteindelijk toe leiden dat een beschrijving kan worden gegeven van een maatschappelijk aanvaardbaar veiligheidsniveau voor vervoer(infrastructuur), voorzover daarvoor nog geen bestaand beleid voorhanden is. Invulling van deze elementen dient een beeld te geven welke veiligheidseisen de overheid stelt aan infrastructurele projecten. Te denken valt aan de volgende elementen: individuele veiligheid van personen, bescherming tegen ongevallen met een groot aantal slachtoffers, bescherming van de functie van de infrastructuur, kosteneffectiviteit, organisatie en verantwoordelijkheid van veiligheid. Het gaat zowel om projecten die door de overheid zelf worden gerealiseerd als om projecten die op initiatief van de markt worden ontwikkeld, maar waaraan de overheid goedkeuring moet verlenen. Het beslissen over veilige infrastructuur en transport dient hierdoor inzichtelijker te worden.

Het kabinet zal daartoe samen met betrokken partners als hulpverleningsdiensten, VNG, IPO en bouwsector werken aan de formulering van elementen die leiden tot een maatschappelijk aanvaardbaar veiligheidsniveau voor vervoer(infrastructuur).

5.6.6 Aandacht voor veiligheid bij ondergrondse bouwwerken

5.6.6.1 Inventarisatie van het probleem

Een ander onderdeel van een veilige leefomgeving betreft de aandacht voor veiligheid bij ondergrondse bouwwerken. De afgelopen jaren wordt ondergronds bouwen steeds meer als een optie gezien voor het ruimtegebrek in randstedelijke gebieden en ter beperking van milieubelasting (zoals geluid en congestie). Deze optie maakt het mogelijk om de komende jaren te komen tot bijvoorbeeld meer ondergrondse winkelcentra en discotheken. Daarnaast zijn grote tunnelprojecten in ontwikkeling. De ontwikkeling geeft aan dat steeds langere tunnels worden ontworpen (bijvoorbeeld 6,5 kilometer voor de Westerscheldetunnel), op een andere wijze worden gebouwd (geboorde tunnels) en voor verschillende doeleinden worden gebruikt (personen- en goederenvervoer).

Met deze nieuwe uitdagingen worden ook nieuwe veiligheidsvraagstukken geïntroduceerd. Deze vraagstukken hangen samen met het feit dat het gaat om besloten ruimten die van buiten af moeilijk toegankelijk zijn en doorgaans enkele tientallen meters onder het maaiveld liggen.

De veiligheidsrisico's hebben bijvoorbeeld betrekking op gevaren bij brand (vluchten naar boven in dezelfde richting als rook en hitte), bij overstromingen (het water of een andere vloeistof zal altijd moeten worden weggepompt) en de problemen die hulpverlenende diensten kunnen ondervinden door de geringere toegankelijkheid en mogelijkheden om op te treden.

5.6.6.2 Doelstelling en aanpak

Voor de hierboven gesignaleerde problemen zullen in het ontwerp, de inrichting en het beheer van het bouwwerk zodanige oplossingen moeten worden gevonden dat er sprake is van een veilig ondergronds bouwwerk. Daarbij dient overigens niet alleen te worden gedacht aan de technische veiligheid, maar ook aan de door gebruikers beleefde (on)veiligheid. Mensen kunnen zich onder de grond onbehaaglijk en onveilig voelen. Dit kan samenhangen met een gebrek aan oriëntatie op de bovenliggende omgeving en met het idee niet snel te kunnen vluchten bij een mogelijke bedreiging.

In de huidige regelgeving zijn weinig aanknopingspunten te vinden om gefundeerd veiligheidseisen te stellen. In 1996 is daarom een samenwerkingsproject gestart tussen het ministerie van BZK en het Centrum Ondergronds Bouwen (COB) om gezamenlijk een veiligheidsvisie te ontwikkelen voor het exploiteren van ondergrondse bouwwerken. Het COB coördineert en initieert onderzoek, regelgeving en kennisoverdracht op het gebied van ondergronds bouwen. Het COB is een publiek-privaat samenwerkingsverband tussen overheden, kennis- en wetenschappelijke instituten, aannemers, ingenieursbureaus, industrie en toeleveranciers. Binnen dit project wordt een integrale benadering van veiligheid voorgestaan. Dat betekent onder meer dat alle beslissingen over veiligheid, die in de diverse fasen van het initiatief-, plan-, bouw-, en exploitatieproces worden genomen, op elkaar zijn afgestemd. Procesmatig gaat het om de wijze waarop de veiligheid van een concreet object tot stand komt. Dit kan met name gestalte krijgen door in een zo vroeg mogelijk stadium, met alle relevante betrokkenen, gezamenlijk eisen te formuleren over het veiligheidsniveau en de wijze waarop dat kan worden gerealiseerd.

Binnen het project is allereerst een leidraad bij de besluitvorming ontwikkeld (met bijbehorende achtergrondstudies), waarin staat welke veiligheidsaspecten moeten worden meegewogen bij beslissingen over een ondergronds bouwwerk, op welke wijze, wie daarbij moet worden betrokken en wanneer dat moet gebeuren. Deze leidraad is inmiddels gereed. Door gebruik te maken van de leidraad kan worden gewaarborgd dat veiligheid expliciet aan de orde is geweest in de besluitvorming. Om de daadwerkelijke toepassing van de leidraad te bevorderen worden in 1999 door het COB en het ministerie van BZK allerlei communicatiemiddelen ingezet en workshops georganiseerd.

Naast de leidraad bij de besluitvorming zullen nog specifieke beveiligingsconcepten voor bepaalde ondergrondse bouwwerken worden ontwikkeld, waarin wordt aangegeven welke maatregelen en voorzieningen nodig zijn om een ondergronds bouwwerk voldoende veilig te maken. De specifieke beveiligingsconcepten zijn met name bedoeld voor ontwerpers, bouwers en vergunningverleners en zullen medio 2000 gereed zijn. De verschillende ervaringen die zijn opgedaan tijdens de ontwikkeling van de leidraad bij de besluitvorming en de gevoerde veiligheidsdiscussies zullen worden meegenomen in de nog te ontwikkelen specifieke beveiligingsconcepten voor bepaalde typen ondergrondse bouwwerken, zoals die voor parkeergarages, winkelcentra en overkluizingen. Het kabinet zal in samenwerking met het COB de ontwikkeling van deze specifieke beveiligingsconcepten voor ondergrondse parkeergarages, winkelcentra en overkluizingen stimuleren.

5.6.7 Veiligheidseffectrapportage

5.6.7.1 Inventarisatie van het probleem

In besluitvormingsprocessen met betrekking tot ruimtelijke en infrastructurele projecten komt het vaak voor dat er te laat of eenzijdig aandacht wordt besteed aan veiligheid. Met name bij het ontwerpen van ruimtelijke en infrastructurele werken valt winst ten aanzien van veiligheid te behalen. Als het object of het infrastructurele werk eenmaal gereed is, zijn de mogelijkheden om alsnog veiligheidsmaatregelen aan te brengen beperkt en kostbaar. Om bij gemeenten, ontwerpers, toekomstige gebruikers, hulpverleningsdiensten en eigenaren veiligheid al vanaf het begin van het ontwerpproces onder de aandacht te brengen is de Veiligheidseffectrapportage (VER) ontwikkeld.

5.6.7.2 Doelstelling en aanpak

De VER en het bijbehorende instrumentarium bieden hulpmiddelen om de besluitvorming rond projecten zo te organiseren dat op de daarvoor geschikte momenten de juiste veiligheidsvragen worden gesteld en de juiste veiligheidsactiviteiten worden gestart.

Het instrumentarium bestaat uit:

- een «quick scan» om globaal de veiligheidsrisico's en de daarbij betrokken partijen in een zo vroeg mogelijk stadium van een project in kaart te brengen;
- een onderdeel «veiligheidsafspraken» dat aangeeft hoe betrokken partijen in een zo vroeg mogelijk stadium afspraken kunnen maken over de aanpak van de veiligheidsrisico's, die dankzij de «quick scan» aan het licht zijn gekomen.
- een onderdeel «veiligheidsactiviteiten», waarin suggesties worden gegeven met betrekking tot de wijze waarop de veiligheidsafspraken concreet kunnen worden uitgevoerd.

Het instrumentarium is in de huidige vorm nog in ontwikkeling. Het kabinet test daarom momenteel in samenwerking met de VNG en een aantal provincies en gemeenten het instrumentarium aan de hand van een aantal projecten (ruimtelijke ordening en infrastructuur) om de bruikbaarheid te toetsen en eventueel te verbeteren. Daarbij zal worden bezien of naast toepassing in de ruimtelijke ordening en infrastructuur, uitbreiding tot andere soorten besluiten wenselijk is. Tevens wordt onderzocht of er belemmeringen zijn om de VER toe te passen en of deze door flankerend beleid zijn weg te nemen.

5.6.8 Verkenning naar nut en noodzaak van onafhankelijk onderzoek naar ongevallen

Nederland is niet rampvrij te maken; een goede hulpverlening en nazorg zijn daarom onontbeerlijk. Het kabinet hecht in dit kader grote waarde aan diepgaand onderzoek naar de oorzaken van zware ongevallen en rampen, om achterliggende oorzaken van het ongeval te achterhalen opdat herhaling kan worden voorkomen, en om maatschappelijke verontrusting weg te nemen door het verschaffen van helderheid voor slachtoffers en/of nabestaanden.

Voor het diepgaand onderzoek naar transportongevallen is besloten tot instelling van de onafhankelijke Raad voor Transportveiligheid. Voor het onderzoeken van defensieongevallen is er de onafhankelijke Defensieongevallenraad i.o. Het onafhankelijke onderzoek naar ongevallen die niet vallen onder het werkterrein van de twee hierboven genoemde raden heeft bijzondere aandacht. Het gaat om onder andere onderzoek naar natuur- en milieurampen, industriële rampen, kernongevallen, ernstige verstoringen van de openbare orde en gevaren voor de volksgezondheid.

De Commissie Preventie van Rampen door Gevaarlijke Stoffen, ingesteld door de ministers van VROM, BZK, VenW en VWS, heeft een aantal knelpunten gesignaleerd in het huidige onderzoek naar ongevallen en incidenten die buiten het werkterrein vallen van de Raad voor Transportveiligheid en de Defensieongevallenraad i.o. Het betreft onder meer de betrokkenheid van de onderzoekende instellingen en de sectorale aanpak bij het onderzoek en gebrekkige follow-up van de aanbevelingen. Het College Bevordering Veiligheidseffectstudies, onder voorzitterschap van mr. Pieter van Vollenhoven, heeft aan de minister van BZK geadviseerd dat nadere verkenning naar dit onafhankelijk onderzoek gewenst is. Het kabinet stimuleert dat een verkenning wordt uitgevoerd naar nut en noodzaak van onafhankelijk onderzoek naar ongevallen die buiten het werkterrein van de Raad voor Transportveiligheid en de Defensieongevallenraad in oprichting vallen.

In deze verkenning zal centraal staan of de gesignaleerde knelpunten nader te onderbouwen zijn en zo ja, of de organisatie van het huidige ongevallenonderzoek kan worden geoptimaliseerd. Daartoe zullen aanbevelingen worden geformuleerd, waarbij aandacht wordt besteed aan «onafhankelijkheid» en «integrale aanpak».

Door het bovengenoemd College dat de verkenning begeleidt, zijn in eerste instantie criteria opgesteld, waaraan onafhankelijk onderzoek moet voldoen. Het is wenselijk om een breed gedragen overeenstemming te bewerkstelligen over wat eigenlijk onder onafhankelijk ongevallenonderzoek moet worden verstaan. Daarom zullen de criteria worden voorgelegd aan een brede doorsnede van maatschappelijke organisaties. In het belang van diepgaand ongevallenonderzoek in het algemeen acht het kabinet het wenselijk om de drie genoemde ontwikkelingen op het gebied van onafhankelijk onderzoek (in de transportsector, bij defensieongevallen en op het resterende terrein) in onderling verband te plaatsen

en te stroomlijnen. Het gaat dan om het vinden van gezamenlijke uitgangspunten voor ongevallenonderzoek en het voorkómen van versnippering.

5.7 Verkeersveiligheid: Gedragsbeïnvloeding verkeersveiligheid ten aanzien van de beginnende (voertuig)bestuurder

5.7.1 Verkeersonveiligheid en beginnende (voertuig)bestuurders

Het bieden van veiligheid aan de burger is een van de kerntaken van de overheid. Daartoe behoort ook verkeersveiligheid. Het belang ervan komt enerzijds tot uitdrukking in het aantal doden dat jaarlijks in het verkeer te betreuren is (circa 1 200) en het aantal ziekenhuisgewonden (circa 20 000). Daarbij speelt in 24% van de dodelijke ongevallen en in 10% van de ernstig gewonden in het verkeer het gebruik van alcohol een rol.¹ Anderzijds bestaat er een belang door de omvang van de maatschappelijke kosten, die met verkeersonveiligheid gemoeid is, namelijk circa 12 miljard gulden. Daarvan bedragen de maatschappelijke kosten als gevolg van alcoholmisbruik naar schatting 2 miljard gulden.² Verkeersveiligheid maakt onverbrekelijk deel uit van veiligheid en overlast in het publieke domein, bijvoorbeeld wat betreft de toenemende agressie in het verkeer.

Een groep die speciale aandacht vergt, is die van de beginnende bestuurders.

Het merendeel van de beginnende bestuurders gedraagt zich goed in het verkeer, maar deze groep heeft desondanks een grote kans (als veroorzaker of als slachtoffer) te worden betrokken bij een verkeersongeval. Beginnende bestuurders vertonen relatief vaak ongewenst gedrag in het verkeer. Hoewel de getroffen verkeersveiligheidsmaatregelen de laatste jaren tot een daling van de ongevallen binnen deze doelgroep hebben geleid, vertonen zij nog altijd een hoge ongevalsbetrokkenheid. De kans op een ernstig verkeersongeval is het grootst in de leeftijdscategorie van 18 tot en met 24 jaar. Deze groep heeft ten opzichte van oudere bestuurders vijf keer zoveel kans om betrokken te raken bij een letselongeval en zelfs acht keer zoveel kans op een eenzijdig ongeval (zonder andere verkeersdeelnemers). Binnen deze leeftijdscategorie springen vooral de mannelijke bestuurders er negatief uit.

Alcoholgebruik en bewust regelovertredend gedrag zijn niet de grootste en enige oorzaak voor de ongevalsbetrokkenheid van jongeren. Rij- en drinkgewoontenonderzoek, waarin bestuurders op hun feitelijk alcoholgebruik worden onderzocht, wijst uit dat jongeren relatief minder vaak onder invloed aan het verkeer deelnemen dan de oudere leeftijdsgroep. Dit verhoogd risico is vooral een gevolg van onervarenheid en leeftijdsgebonden kenmerken. Het hangt samen met algemene factoren als onervarenheid, ontbrekende routine en leeftijdsgebonden kenmerken. Voorbeelden van het laatste zijn overschatting van de eigen rijvaardigheid en onderschatting van de complexiteit van de uitvoering van de verkeersstaak als ook de risico's die hiermee samenhangen.

Onderzoek wijst uit dat beginners die overtredingen begaan, ook vaker ongevallen veroorzaken dan beginners die zich aan de regels houden. Met name bewust gemaakte overtredingen wijzen op een onderschatting van de gevaren in het verkeer en op een overschatting van de eigen kwaliteiten als bestuurder. Bovendien wijzen zij op een beperkt inzicht in de positie van medeweggebruikers. Dit betekent dat overtredingen door beginners extra serieus genomen moeten worden. Onderzoek toont verder de ingrijpende uitwerking van alcoholgebruik op het verkeersgedrag van jonge, beginnende bestuurders aan. Rijden onder invloed leidt er toe, dat de toch al verhoogde ongevalskansen bij jongeren

¹ Adviesdienst Verkeer en Vervoer, CBS: Kerncijfers verkeersonveiligheid 1997, Den Haag 1998.

² Stichting Wetenschappelijk Onderzoek Verkeersveiligheid: Financiering van een duurzaam veilig wegverkeerssysteem Bestaande geldstromen en rendement van investeringen in verkeersveiligheid, 1996.

nog sterker toenemen. Ontbrekende rijervaring en routine bij jonge, beginnende bestuurders leiden er toe dat alcoholgebruik voor deze groep nog negatiever uitwerkt dan voor oudere, ervaren bestuurders. De combinatie van deze factoren heeft vaak een fatale afloop, zeker naarmate moeilijker omstandigheden gelden. Juist jonge bestuurders blijken vaker te rijden in dergelijke omstandigheden, zoals in (weekend-)nachten en op onbekende wegen. Gezien de recente toename van het rijden onder invloed, ook onder jonge bestuurders, is hier extra reden tot zorg.

De aanpak van de verkeersveiligheid vindt voor een belangrijk deel plaats in het kader van het programma «Duurzaam Veilig». Na de ondertekening van een convenant in december 1997 tussen IPO, VNG, UvW en VenW is het Startprogramma Duurzaam Veilig van start gegaan. Gedurende de eerste fase van Duurzaam Veilig wordt vooral ingezet op snel realiseerbare verkeersveiligheids-onderwerpen, zoals infrastructurele maatregelen (uitbreiding 30 en 60 km-gebieden, rotondes), nieuwe regelgeving, meer educatie en voorlichting en actieve kennisoverdracht. Concrete voorbeelden van maatregelen zijn «bromfietzers op de rijbaan» dat op 1 december 1999 zal worden ingevoerd en «voorrang fietsers van rechts», dat naar verwachting op 1 januari 2001 wordt ingevoerd. Vele initiatieven vinden verder op decentraal niveau reeds plaats. Zo wordt in het noorden van het land samen met de horeca een campagne Verantwoord gastheerschap voorbereid. Veel gemeenten in Nederland zetten discobussen in, die ook bijdragen aan het handhaven van de openbare orde. In regionale campagnes van Veilig Verkeer Nederland («Designated driver») wordt erop gehamerd dat één bestuurder het op zich neemt om nuchter te blijven en de rest van zijn vrienden naar huis te brengen.

5.7.2 Intensivering van de aanpak

In ons land bestaat draagvlak bij jongeren en ouders voor aanvullende maatregelen ter vermindering van de verkeersonveiligheid onder beginnende, jonge bestuurders. Tijdens het vierde Nationaal Jeugddebat op 22 maart 1999 hebben jongeren ook gepleit voor een meer integrale aanpak: niet alleen bijvoorbeeld een verplicht vak over verkeersveiligheid in het voortgezet onderwijs, maar ook strengere straffen voor weggebruikers die te veel alcohol ophebben of zich agressief in het verkeer gedragen.

De onderscheiden groepen jongeren vergen een verschillende benadering bij het verminderen van de verkeersonveiligheid. Tevens is van belang dat een correctieve aanpak van jongeren die bewust risicogedrag vertonen in het wegverkeer op meer draagvlak kan rekenen dan een algemene aanpak die tot extra kosten voor de gehele groep van beginnende bestuurders leidt. Van een curatieve aanpak, mits deze duidelijk zichtbaar is via met name handhaving, is ook een preventief effect te verwachten.

Maatregelen gericht op bewust regelovertrekend/onveilig gedrag kunnen een deel van het probleem aanpakken, maar deze zullen niet het gehele probleem oplossen. Vastgesteld is, dat het merendeel van de beginnende (en meestal jonge) bestuurders bereidwillig is zich aan de regels te houden. Het probleem is daarmee echter niet de wereld uit, omdat oorzaken als onervarenheid en leeftijdsgebonden kenmerken blijven bestaan. Gesteld zou kunnen worden, dat zij onbewust risico's nemen. Deze groep moet bij communicatie over verkeersonveiligheid positief worden benaderd, omdat zij een positieve attitude heeft ten aanzien van bijvoorbeeld de verkeersregels. Deze groep kan het best worden benaderd via een campagne, die in het bijzonder gericht is op jongeren.

Om deze grote groep van jongeren, die wel degelijk geïnteresseerd is in verkeersveilig weggedrag, te bereiken, kan gebruik worden gemaakt van een «Jongeren Draaggolf Campagne» en hun daadwerkelijke participatie in het bepalen en implementeren van maatregelen. Het kabinet initieert een dergelijke draaggolfcampagne om bij jongeren aandacht voor verkeersveilig gedrag te bevorderen.

Uit onderzoek komt naar voren dat verkeerseducatie in het voortgezet onderwijs een noodzakelijke basis lijkt voor attitudevorming en maatschappelijke bewustwording over verkeer en verkeersveiligheid. Omdat de indruk bestaat dat op dit moment onvoldoende invulling hieraan wordt gegeven, wordt wel gesproken over het «gat» tussen verkeerseducatie in het primair onderwijs en de rijopleiding. Er zou derhalve op het gebied van verkeerseducatie aan jongeren tussen de 12 en 18 jaar meer verkeerseducatie moeten worden gegeven dan tot nu toe het geval is. Het kabinet zal de mogelijkheden hiertoe bezien.

Een veel kleinere groep gedraagt zich bewust risicovol. De combinatie van onervarenheid, leeftijdsgebonden kenmerken met jeugdige overmoed (bewust risico's nemen) leidt bij deze groep tot ongevalsbetrokkenheid. Deze groep zal moeten worden benaderd via een preventieve aanpak, die voor een deel bestaat uit gedragscorrigerende maatregelen. In dit kader stelt het kabinet voor om een verlaagde alcohollimiet in te voeren voor beginnende bestuurders. Verder wordt uitwerking gegeven aan een in te voeren voorlopig rijbewijs voor beginnende bestuurders.

Het gehele pakket van preventieve – deels gedragscorrigerende – maatregelen ter vermindering van de verkeersonveiligheid onder beginnende bestuurders zal het kabinet verder uitwerken in een binnenkort aan de Tweede Kamer te zenden brief.

De inzet is derhalve enerzijds het ondersteunen van diegenen die zich aan de regels houden en anderzijds het toepassen van repressieve maatregelen voor diegenen die bewust algemeen geaccepteerde waarden en normen rond verkeersveilig gedrag overtreden.

Het kabinet beziet tot slot de meerwaarde van het afsluiten van een bestuursakkoord met betrokken partijen, zoals VNG, IPO, Unie van Waterschappen, ANWB. In dit akkoord kunnen afspraken worden gemaakt binnen welke kaders ruimte bestaat voor een decentrale invulling van het verkeersveiligheidsbeleid, over onder andere de wijze waarop decentrale partijen hun plannen opstellen en terugkoppelen en op welke resultaten de acties zijn gericht.

Het tijdpad van de activiteiten, die een belangrijke bijdrage bevatten van de verschillende maatschappelijke partners, zal nader worden uitgewerkt in het overleg dat met hen in de herfst van 1999 zal worden gevoerd.

Beschrijving	Verantwoordelijke(n)	Tijdpad	Pag.
Algemeen			
1. Coördinatie uitvoering IVP.	BZK	tot 2002	
2. Voorbereiden en voeren «herfst-overleg» met maatschappelijke partners teneinde hun bijdragen verder te concretiseren.	BZK, GSI, Justitie	1999	13
3. Voorbereiden van het Overheden-overleg in het kader van BANS	BZK, GSI, VNG, IPO	tot 2002	
Publieke en private veiligheidszorg			
1. Stimuleren van de inzet van toezichhouders.	BZK, GSI, SZW, Justitie, VNG	tot 2002	20
2. Ontwikkelen van een kwaliteitsmodel voor toezicht.	Stichting Stadswacht NL, VNG, BZK, Justitie	1999	20
3. Bezien of een deel van de toezicht-houders bij regiokorpsen kan worden ondergebracht.	BZK		20
4. Uitwerken van de voorwaarden waaronder particuliere beveiligings-organisaties in het publieke domein kunnen opereren.	BZK, Justitie, VNG, Vereniging van Particuliere Beveiligings-organisaties	1999	24
5. Ontwikkelen voorstellen over de taken van de politie in relatie tot de bijdragen van andere partners.	BZK, Justitie	2000	21
6. Afspraken maken over een effectievere samenwerking tussen overheid en bedrijfsleven.	NPC, Justitie, BZK		22
7. Standpunt innemen met betrekking tot doorberekening politiekosten.	BZK, Justitie, Financiën	1999	21
8. Inventariseren van ervaringen met cameratoezicht en de faal- en slaagfactoren in een handreiking inzichtelijk maken.	Justitie, BZK, VNG	1999	21
9. Treffen van een voorziening voor regelgeving m.b.t. cameratoezicht in de publieke ruimte.	BZK, Justitie, VNG	2000	21
10. Inventarisatie van mogelijk aanvullende maatregelen ter vergroting van de veiligheid in het openbaar vervoer.	VenW, BZK, Openbaarvervoerbedrijven, VNG, IPO	1999	21
11. Bijdragen aan de uitbreiding van toezichtsfuncties ten behoeve van (buurt)preventie.	Verbond van Verzekeraars	1999-2000	22
De rol van de overheid in het veiligheidsbeleid			
1. Versterken van de invloed van de gemeenteraad op het politiebeleid door het toekennen van een wettelijk inbrengrecht.	BZK, Justitie	1999	26
2. Treffen van een voorziening in de Gemeentewet voor bestuurlijke ophouding ter voorkoming van grootschalige ordeverstoringen.	BZK	1999	28
3. Bezien van de wenselijkheid of noodzakelijkheid van een Wet Openbare Orde en Veiligheid.	BZK	2000	28
4. Bezien wordt of preventief-bestuurlijke bevoegdheden kunnen of dienen te worden aangevuld met nieuwe bestuurlijke bevoegdheden	Justitie, BZK	tot 2002	28
5. Voorstellen doen over de mogelijkheden tot verruiming van bestuurlijke handhaving.	BZK, GSI, Justitie, VenW, VROM, VWS, Financiën, VNG, IPO	2000	31

Beschrijving	Verantwoordelijke(n)	Tijdpad	Pag.
6. Samenvoegen van (delen van) verschillende middelen – in elk geval «leefbaarheid», «Van Mont-frans», «oudkomers» – tot één fonds leefbaarheid en veiligheid voor de grote steden.	BZK, GSI, OCW, Financiën	1999	28
7. Onderzoek naar het maatschappelijke rendement van investeringen in veiligheid.	BZK, VenW, Financiën	2000	28
Overlast publiek domein			
1. Verkrijgen van inzicht in de populatie van overlastgevendens.	VWS, VNG, Hulpverleningsinstellingen	tot 2002	34
2. Onderzoek naar factoren die oorzaak zijn van dak- en thuisloosheid.	VWS	2000	34
3. Experiment met als doel inzicht te krijgen in de maatschappelijke opbrengsten van laagdrempelige opvang.	VWS, Justitie, BZK, GSI		34
4. Versterken «outreaching» werken om de groep zorgmijders te bereiken.	GGZ, Verslavingszorg		34
5. Ontwikkelen van een toereikend zorgaanbod voor dubbeldiagnose.	GGZ, Verslavingszorg		34
6. Mogelijkheden bezien om verslaafden met een psychisch ziektebeeld op te nemen in de Strafrechtelijke Opvang Verslaafden (SOV).	Justitie, VWS	1999	34
7. Besluiten over een flexibeler inzet van geldstromen (n.a.v. het in september 1999 uit te brengen advies «De verslavingszorg herijkt» door de Raad voor de Volksgezondheid).	VWS, Financiën, BZK, GSI	2000	35
8. Onderzoek naar mogelijke knelpunten in de informatie-uitwisseling tussen hulpverleningsinstellingen en politie.	VWS, Justitie, BZK, GSI, Hulpverleningsinstellingen	2000	35
9. Maken van afspraken op lokaal niveau over de bereikbaarheid van de hulpverlening om in acute overlast-situaties in opvang te kunnen voorzien.	Hulpverleningsinstellingen, VWS, BZK, GSI, VNG		35
10. Uitvoeren voorlichtingsplan wet BOPZ.	Hulpverleningsinstellingen, VWS		35
11. Uitbreiding van dwangtoepassing op basis van de uitkomsten van het onderzoek naar effectieve behandelingsmethoden.	VWS		34
12. Afsluiten convenant OGGZ.	VWS, VNG, Zorgverzekeraars en -aanbieders	1999	35
13. Voortzetting interbestuurlijk overleg over het (drug)overlastbeleid.	BZK, GSI, VWS, Justitie, VNG	tot 2002	35
14. Bezien welke aanvullende maatregelen nodig zijn om voor dak- en thuislozen een 24-uursopvang mogelijk te maken.	VWS, BZK, GSI, Hulpverleningsinstellingen		35
Geweld en Horeca			
1. Stimuleren implementatie van een geïntegreerd horecabeleid in gemeenten met meer dan 25 000 inwoners.	Horeca NL, VNG, Justitie, BZK, GSI, EZ	tot 2002	37
2. Aanpassen Wet Wapens en Munitie i.v.m. verhogen strafmaat inzake bezit en handel illegale wapens.	Justitie, BZK	2000	37
3. Ondersteunen van gemeenten om beter gebruik te maken van de bestaande mogelijkheden van de Wet Wapens en Munitie.	Justitie, BZK, VNG	2000	37
4. Bezien van de noodzaak van stroomlijning van regelgeving inzake alcohol, drugs en prostitutie en inventarisatie van problemen m.b.t. regelgeving openbare inrichtingen.	BZK, GSI, Justitie, VWS, VNG		38

Beschrijving	Verantwoordelijke(n)	Tijdpad	Pag.
5. Onderzoek naar aard, omvang en spreiding van overlast en criminaliteit in en rond horeca- bedrijven gepleegd door jongeren.	Horeca NL, Justitie, BZK, GSI		38
Jongeren en Veiligheid			
1. Verbeteren van de samenwerking tussen de bestuurslagen op het terrein van jongeren en veiligheid.	Justitie, BZK, GSI, VNG, IPO	tot 2002	39
2. Stimuleren dat de uitvoerende organisaties op lokaal niveau niet-vrijblijvende afspraken maken.	Justitie, BZK, GSI, VNG, IPO, Jeugdhulpverlenings-instellingen	tot 2002	39
3. Verbeteren van de samenwerking op lokaal niveau tussen de justitiële partners door stimulering van de arrondissementenplatforms jeugd-criminaliteit.	Justitie	tot 2002	39
4. Verbeteren van de informatie en informatie-uitwisseling, onder andere door systematische bewerking van gegevens.	Justitie, BZK, GSI, VNG		40
5. Onderzoek naar de knelpunten in de ketenbenadering t.a.v. jeugdcriminaliteit	BZK, GSI, Justitie	2001	40
6. Implementeren van het Cliëntvolgsysteem Jeugdcriminaliteit.	Justitie	2000	40
7. Onderzoek naar groeps- en benedovorming.	Justitie	2000	40
8. Start pilots met Nederlandse versie van het Amerikaanse programma «Communities that care» in enkele gemeenten.	Justitie, BZK, GSI	1999	40
9. Start experiment STOP-reactie voor minderjarigen onder de 12 jaar.	Justitie, Halt Nederland	1999	40
10. Uitbrengen actieplan «voortijdig schoolverlaten».	Justitie, OCW, GSI, SZW, LNV, VWS, VNG	1999	40
11. Invoeren van de campagne «De veilige school» in het primair onderwijs.	OCW, VNG	1999	41
12. Stimuleren samenwerking tussen politie en scholen, onder meer door schooladoptieplannen.	OCW, BZK, GSI, VNG		41
13. Stimuleren van een netwerk van leerlingmentoren, waardoor meer leerlingen worden getraind in conflict-beheersing.	OCW		41
14. Structureel vormgeven van individuele trajectbegeleiding, met als doel terugdringen recidive van de harde kern van jeugdcriminelen.	Justitie, GSI	2000	42
15. Mogelijkheden nagaan van het verder verkorten van doorlooptijden in de strafrechtsketen bij jeugdzaken.	Justitie		42
16. Verbeteren van de prognose van de toekomstige behoefte aan verschillende vormen van justitiële afdoening.	Justitie		42
17. Het uitvoeren van de CRIEM pilots om te bezien of tot een structurele, landelijke inbedding van de CRIEM-aanpak gekomen kan worden.	BZK, GSI	2000	42
18. Het realiseren van het uitvoeringsplan van de nota Kansen krijgen, kansen pakken, waaronder het actieprogramma Jeugd.	BZK, GSI, Justitie, VWS, OCW, SZW	tot 2002	42
19. Vaststellen en verspreiden van «best practices» op het gebied van preventie en bestrijding van jeugdcriminaliteit.	Justitie, BZK, GSI, VNG		42
Overvallen en straatroof			
1. Afspraken maken over te nemen preventieve maatregelen tegen roofovervallen.	NPC, Koepelorganisaties		43

Beschrijving	Verantwoordelijke(n)	Tijdpad	Pag.
2. Afspraken maken inzake de informatie-overdracht aan bedrijven over de bestaande mogelijkheden voor slachtofferhulp en de regelgeving Terwee.	NPC, Koepelorganisaties		44
3. Mogelijkheden inventariseren voor de opvang door Slachtofferhulp Nederland aan het bedrijfsleven en bezien of er andere vormen van slachtofferhulp voor de doelgroep «bedrijfsleven» nodig zijn.	Slachtofferhulp NL, NPC, Justitie		44
4. Ter beschikking stellen van analyses van overvalcriminaliteit – voor zover relevant en mogelijk – aan betrokken koepelorganisaties uit het bedrijfsleven.	NPC, Justitie		44
5. Instellen Stuurgroep Overval Criminaliteit.	NPC	1999	44
6. Zorgdragen voor de analyse van de gegevens over aard en omvang van straatroof.	Justitie, BZK	2000	44
7. Onderzoek naar mogelijke preventieve en repressieve oplossingen voor straatroof.	Justitie, BZK	2000	44
Voertuigcriminaliteit			
1. Stimuleren tot het nemen van technopreventieve maatregelen bij gekentekende voertuigen.	Verbond van Verzekeraars		46
2. Stimuleren om in lokale veiligheidsplannen aandacht te schenken aan hoe de kans op voertuigdiefstallen (waaronder fietsdiefstal) en brandstichting bij risicolokaties (parkeerterreinen, -garages) kan worden verkleind.	NPC, VNG, Justitie, BZK		46
3. Nagaan van de mogelijkheden of de beschikbaarheid van openbaar vervoer na sluitingstijd van horecagelegenheden een (deel van de) oplossing kan zijn van joyriding.	BZK, VNG, Horeca NL		46
4. Nagaan op welke manier het terugvinden van gestolen voertuigen geïntensiveerd kan worden.	NPC/Stichting Aanpak Voertuigcriminaliteit		46
5. Nagaan van de mogelijkheden om informatie over gestolen voertuigen uit het Vermiste-Autoregister te verstrekken aan parkeerwachters, toezichhouders en particuliere beveiligingsorganisaties.	NPC, Justitie, BZK		46
6. Bezien op welke wijze de Rijksdienst Wegverkeer (RDW) de opsporing en vervolging van verdachten van diefstal van voertuigen kan faciliteren.	VenW, Justitie	2000	46
7. Realisatie van een «katvangersignalering» in het kentekenregister.	VenW, Justitie		46
8. Ontwerpen van een keten van aan voertuigen gekoppelde informatie ter beperking van de kans op fraude.	NPC, VenW		47
9. Invoeren systeem van keuring van schadevoertuigen en van parallel geïmporteerde voertuigen.	VenW		47
Veilige leefomgeving			
1. Structurele inbedding van veiligheid in de leefomgeving door samenwerking tussen relevante publieke en private partijen.	BZK, GSI, VROM, VenW, VNG, IPO	tot 2002	47
2. Nagaan van het nadrukkelijker toepassen van veiligheidsparagrafen in bestemmingsplannen om bij te dragen aan een veiliger openbare ruimte.	VNG, IPO, VROM	1999	48

Beschrijving	Verantwoordelijke(n)	Tijdpad	Pag.
3. Stimuleren van de discussie die moet leiden tot een duidelijke rolverdeling tussen politie, gemeente en private partijen, waar het gaat om de coördinatie- en adviesfunctie bij het toepassen van het Politie Keurmerk Veilig Wonen.	Stuurgroep Keurmerk Veilig Wonen		49
4. Afspraken maken met lokale woningcorporaties inzake toepassing Politie Keurmerk Veilig Wonen bij renovatie van woningcomplexen.	Aedes, VNG, BZK		49
5. Betrekken van het programma Duurzaam Veilig bij de toepassing van Politie Keurmerk Veilig Wonen.	Stuurgroep Keurmerk Veilig Wonen, VenW		49
6. Afspraken maken over samenwerking bij aanpak fietsdiefstal, waaronder invulling geven aan condities voor toepassing van elektronisch merken («tag») van fietsen.	BOVAG, Verbond van Verzekeraars, RAI, ANWB, ENFB, NS, VenW, BZK, Justitie		51
7. Meer aandacht voor fietsdiefstal bij implementatie Keurmerk Veilig Ondernemen en Politie Keurmerk Veilig Wonen.	NPC, BZK		51
8. Ontwikkelen van het Keurmerk Veilig Ondernemen.	NPC	2000	52
9. Formuleren van elementen die moeten leiden tot een maatschappelijk aanvaardbaar veiligheidsniveau voor vervoer(infrastructuur).	VenW, VROM, BZK, VNG, IPO, Bouwsector, Hulpverleningsdiensten		52
10. Ontwikkelen van specifieke beveiligingsconcepten voor ondergrondse bouwwerken.	Centrum Ondergronds Bouwen (COB), BZK		53
11. Toetsen van de bruikbaarheid van het instrumentarium van de Veiligheids-effectrapportage (VER).	BZK, VNG	1999	54
12. In onderling verband plaatsen en stroomlijnen van onafhankelijk onderzoek naar ongevallen in de transportsector, defensieongevallen en op het resterende terrein.	BZK		55
Verkeersveiligheid			
1. Voorbereiden wetsvoorstel invoeren verlaagd alcoholpromillage voor de beginnende bestuurder.	VenW, Justitie, VWS, BZK	1999	57
2. Voorbereiden voorstel tot wetswijziging invoeren voorlopig rijbewijs voor de beginnende bestuurder.	VenW, Justitie		57
3. Initiëren «draaggolfcampagne» gericht op jongeren.	VenW	1999	56
4. Mogelijkheden bezien om verkeerseducatie voor jongeren tussen 12 en 18 jaar te verruimen.	VenW, OCW		57
5. Nut en noodzaak bezien om via een bestuursakkoord afspraken te maken over de decentrale invulling van het verkeersveiligheidsbeleid.	VenW, BZK, Justitie, VWS, OCW, VNG, IPO, Unie van Waterschappen, ANWB		57