

201701192



MINISTER VAN VEILIGHEID EN JUSTITIE

Zijne Excellentie
De heer Mark Rutte
Minister-President
Den Haag

Den Haag, 14 juli 2017

Beste Mark,

Indachtig uw verzoek u te berichten naar aanleiding van het schrijven van informateur Zalm (kenmerk 201701093), zend ik u hierbij – mede namens de Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie – de verzochte informatie.

met vriendelijke groet,

A large, stylized handwritten signature in blue ink, consisting of several sweeping strokes.

Vraag 1:

Op welke wijze kan de effectiviteit van de politie door flexibilisering van de (operationele) sterkte en van regelgeving worden verhoogd? Op welke wijze zou loslating van het "dubbele slot" (vaststaand budget en vaststaande operationele sterkte) kunnen bijdragen aan verhoging van de effectiviteit van de politie, ook indien de operationele sterkte daardoor kan afnemen?

Antwoord:

Flexibilisering is voor de politie een noodzakelijke stap die leidt tot meer lokale ruimte en tot een effectiever optreden van de politie. Flexibilisering maakt de politie *op termijn* effectiever omdat de politie met de beschikbare mensen en middelen dan beter kan reageren op naar tijd, omvang en locatie wisselende veiligheidsvraagstukken.

Het effect van het loslaten van het dubbele slot vertoont zich pas na enige tijd omdat bestaande personeelsafspraken vanuit het oogpunt van rechtszekerheid gehonoreerd moeten worden. Bovendien kan de aspiranteninstroom niet worden verminderd: die instroom is nodig om in de (forse) vervangingsvraag te voorzien.

Flexibilisering alleen is geen antwoord op de door diverse partijen aangegeven behoefte aan extra capaciteit. De personeelsbezetting van de politie ontwikkelt zich naar een afgesproken sterkte van 49.802 fte. Binnen de sterkte loopt het aantal aspiranten noodzakelijkerwijs en zoals beoogd op en de druk op de aanwezige capaciteit neemt toe onder andere door de noodzakelijke inspanningen bij de bestrijding van onder meer cyber, contraterrorisme, etc.

Ter illustratie: de leiding van politie kan nu niet besluiten minder maar hoger opgeleide, duurdere medewerkers aan te nemen als het veiligheidsvraagstuk dat vereist. Bij gelijkblijvend budget zou dat namelijk automatisch tot minder sterkte leiden. Evenmin kan worden besloten met voorrang te investeren in betere informatieanalyse of andere technologische vernieuwing die de politie effectiever maakt om de nieuwe, steeds digitalere en internationalere criminaliteit aan te pakken als er niet tegelijkertijd (tijdelijk) minder sterkte kan zijn (budgetinflexibiliteit). De afweging of het verlies aan daadwerkelijke inzetbare capaciteit opweegt tegen de effectiviteitsvoordelen van hoger opgeleide functionarissen of nieuwe technologie kan het beste door de professionals zelf worden gemaakt. Daartoe is het nodig dat de politie meer ruimte krijgt te kiezen *binnen* personele middelen en *tussen* personele en materiële middelen.

De noodzaak voor flexibiliteit neemt in situaties van (toenemende) druk toe. Het is nodig dat de politie op een aantal terreinen flexibeler wordt:

1. Flexibiliseren operationele sterkte

Bij een vaststaande minimum operationele sterkte en een vaststaand budget kan de politie niet variëren in kwantiteit en kwaliteit van personeel als dat operationeel wordt gevraagd.

Flexibiliseren van de operationele sterkte kan door:

a. Het introduceren van een bandbreedte m.b.t. de operationele sterkte

Bij de vaststelling van de operationele sterkte wordt een bandbreedte geïntroduceerd. Te denken valt aan een bandbreedte van 5%, wat neerkomt op 2500 fte. Deze bandbreedte wordt vastgesteld door de minister. Er lijkt een beperkte wijziging van regelgeving nodig. Het is raadzaam hier draagvlak te creëren bij lokale partners waaronder de regioburgemeester, daar het introduceren van een bandbreedte lokaal gevolgen kan hebben.

b. Vergroting van de organisatieflexibiliteit

Daar waar de inzet van politie per definitie een keuze uit schaarste is, spreekt het voor zich dat de effectiviteit van de politie toeneemt naarmate ze organisatorisch beter in staat is om de schaalvoordelen van haar organisatievorm te kunnen benutten. Dat vraagt onder meer flexibiliteit in de inrichting. Er is in verschillende eenheden al sprake van bijvoorbeeld zogenaamde flexteams. Een verdere uitbreiding met dergelijke teams in de eenheden, en zelfs landelijk zou van groot belang zijn. Nu kan dat bijna niet omdat het inrichten van flexcapaciteit zou moeten komen uit de huidige teams. Aanpassingen in verdeling en wijze van verdeling van de huidige capaciteit zijn nu al mogelijk maar stuiten in de regel op bestuurlijke weerstand. In het geval van extra sterkte is het uitbreiden van dergelijke flexcapaciteit te prefereren. Mogelijk kan eventuele extra sterkte

door minister en korpschef op landelijk niveau worden 'ingehouden' om regionaal te kunnen inzetten waar nodig.

Een andere manier om organisatieflexibiliteit te vergroten is het loslaten van de vaste koppeling tussen aspiranten en basisteams. Om de gevolgen van de vergrijzing tijdig te kunnen opvangen neemt de behoefte aan aspiranten de komende jaren aanzienlijk toe. Aspiranten zijn –conform het parlementair vastgestelde inrichtingsplan- met name toebedeeld aan basisteams. Deze koppeling knelt omdat deze koppeling geen verband houdt met de feitelijke vervangingsvraag van de eenheid in den brede. Door aspiranten technisch en organisatorisch los te koppelen van basisteams neemt de organisatieflexibiliteit derhalve toe omdat het benodigde volume beter worden afgestemd op de daadwerkelijke vervangingsbehoefte.

c. Flexibiliseren verhouding 'personeel – materieel'

Het flexibiliseren van de operationele sterkte maakt dat ook de verhouding tussen personeel en materieel kan verschuiven. Dan kan de politie bijvoorbeeld –binnen het budgettaire kader- de materiele component verhogen en investeren in up-to-date informatievoorziening. Duidelijk is dat flexibilisering van de sterkte geen magic bullet is, niet op korte termijn tot grotere effectiviteit van de politie leidt maar dat het nodig is nu –bij formatie- deze fundamentele beweging in te zetten. De mix van personeel en materieel moet op effecten/effectiviteit aanpasbaar zijn.

2. Flexibiliseren door sturing op veiligheidseffecten

Sturing op inzet ('2 pelotons ME', 'een extra team mensenhandel'), middelen ('elke agent een bodycam') of deelresultaat ('25% meer zaken naar het OM') of fte (per 5000 inwoners, 1 wijkagent) beperkt de politie in de flexibiliteit en professionaliteit. De huidige sturing op de politie heeft vaak het karakter van 'sterkte-sturing'. In de kabinetsreactie IBO effectiviteit politie is dan ook aangegeven dat de inzet moet zijn om de 'dialogoog' tussen gezagen en de politie te verbeteren waardoor meer dan nu op effect gestuurd kan worden en de politie mede daardoor flexibeler kan worden in de vraag hoe, of te wel met welke mix van mensen en middelen dat beoogde effect bereikt kan worden. Dat vergt meer transparantie over de inzet en beschikbaarheid van capaciteit van de kant van de politie en rolzuiverheid aan de kant van de gezagen.

3. Flexibiliseren (interne) regelgeving en arbeidsverhoudingen

Ook (interne) regelgeving moet flexibeler. Dat geldt vooral voor de arbeidsverhoudingen, die moeten aansluiten bij de wens om de benodigde kennis, kunde en ondersteuning daar in te zetten waar en wanneer dat nodig is. Een overmaat aan gedetailleerde regelingen en de juridisering van afspraken belemmeren de organisatie-inrichting en de inzet van personeel.

Vraag 2:

Welke mogelijkheden zijn er voor de politie om personen aan te houden en voor een afkoelingsperiode van straat te halen en op welke wijze kunnen deze mogelijkheden worden verruimd, al dan niet door aanpassing van wet- en regelgeving?

Antwoord:

Gevraagd wordt naar aanhoudingen en interventies "ter afkoeling". Hoewel de nadruk op "afkoelings-maatregelen" lijkt te liggen, wordt langs beide lijnen deze vraag beantwoord.

Preventief aanhouden of vastzetten zonder enige aanleiding is niet mogelijk en in strijd met Grondwet en EVRM. Daarnaast is uitgangspunt dat vrijheidsontneming slechts mogelijk is in bepaalde gevallen, rechterlijke beoordeling vereist en moet passen in de criteria volgens artikel 5 EVRM en de aldaar omschreven gevallen (met name strafbare feiten of hulpverlening). Voor vrijheidsbeperkende maatregelen bestaat meer ruimte, ook in de vorm van bestuurlijke maatregelen.¹ In een brief van 12 januari 2017 verzocht de ACP om de politie bevoegdheden toe te kennen ten aanzien van het kunnen handhaven van sociale veiligheid (bijv. afkoelingsperiode om escalatie naar strafrecht te voorkomen). In zijn antwoord van 19 juni jl. aan de ACP heeft de minister van VenJ hierop negatief gereageerd omdat dit een vorm van niet toegestane administratieve detentie is.

1. Maatregelen "ter afkoeling" vlg. artikel 3 Politiewet jo. artikel 25 Ambtsinstructie

In artikel 3 van de Politiewet 2012 is de taakstelling van de politie omschreven. Deze bepaling geeft de politie de ruimte om feitelijk handelend op te treden ter uitoefening van de politietaak c.q. ter handhaving van de rechtsorde. Buiten de gevallen van hulpverlening biedt artikel 3 Politiewet geen grondslag om personen van straat te halen. De bepaling kan verder wel gehanteerd worden in situaties waarbij de politie een persoon of personen uit een groep het liefst "apart" wil zetten, bijvoorbeeld omdat deze een boel stennis maakt in een café of in een groep of dat deze uitdagend gedrag vertoont maar nog geen strafbaar feit pleegt. De term "afkoelingsperiode" in de vraag zou op dergelijke situaties kunnen doelen. Ook kan het gaan om een verward persoon die zich op straat bevindt, ofschoon het optreden van de politie dan niet geschiedt "ter afkoeling", maar ter hulpverlening waarna de (acute) zorginstanties moeten acteren. De politie komt deze personen als 24/7-organisatie en eerste lijnszorg tegen op straat. Zo lang dergelijk gedrag niet gepaard gaat met het plegen van een strafbaar feit, dient de politie in al deze gevallen op dit moment terug te vallen op artikel 3 van de Politiewet 2012. Het artikel regelt evenmin iets over het overbrengen en onderbrengen op een politiebureau mag duren. Dat is ook niet het doel van de bepaling.

Wat betreft personen met verward gedrag is het Rijksbeleid erop gericht deze uit het justitiële traject te houden. Dit sluit aan bij de wensen van de politie die voorstander is van triage op straat zodat deze personen niet door de politie behoeven te worden meegenomen, maar direct de zorg ingaan. In de politie-eenheid Amsterdam zijn er proeven gehouden met de "psycholance" die rondrijdt. De reeds in gang gezette initiatieven zijn veelbelovend. Intensivering van dit beleid ligt voor de hand.

2. Aanhoudingen, duur etc.

Wanneer personen worden verdacht van een strafbaar feit kunnen zij worden aangehouden. Zij kunnen vervolgens voor negen uur worden opgehouden op het politiebureau voor onderzoek, met aansluitend de mogelijkheid om voor drie dagen in verzekering te worden gesteld, als dat voor het onderzoek nodig is. Bij lichtere strafbare feiten, zoals overtreding van de APV, kan de verdachte die op heterdaad is aangehouden voor zes uur zijn vrijheid worden benomen, met een mogelijkheid van verlenging met zes uur. Inverzekeringstelling is bij lichtere strafbare feiten niet mogelijk. De genoemde termijnen zijn recentelijk opnieuw bezien. De termijn voor het ophouden voor onderzoek was zes uur en is per 1 maart 2017 verlengd tot negen uur. Voor verlenging van de termijn van zes uur bij lichtere strafbare feiten zag de wetgever bij die gelegenheid geen aanleiding, omdat dit disproportioneel zou zijn. Aanhouding kan ook plaatsvinden indien een persoon de openbare orde verstoort en bevelen ter handhaving van de openbare orde (gebaseerd op de APV of de Gemeentewet) van de burgemeester niet opvolgt. In de bijlage (verdieping) worden deze maatregelen verder toegelicht. Een van de instrumenten om personen van straat te halen is de (zelden toegepaste) bestuurlijke ophouding, dat in een situatie van gemeentelijk noodrecht als extra instrument kan worden ingezet. Zie verder de bijlage.

¹ Zie ook de uitleg van het begrip "administratieve detentie" (Kamerstuk 29 754, nr. 342).

Indien gedacht wordt aan uitbreiding van de termijnen van vasthouden dient rekening gehouden te worden met de compatibiliteit met het recht op vrijheid en de onschuldpresumptie. Toetsing aan artikel 5 van het EVRM is dus van belang. Uitbreiding van de termijn om verdachten vast te houden ligt, ook tegen de achtergrond van de recente besluitvorming, niet voor de hand. Wat betreft de bestuurlijke ophouding blijft de behoefte aan een minder zwaar opgetuigd instrument, maar de marges voor verruiming lijken hier beperkt omdat een vrijheidsbeneming vanuit het bestuur zeer uitzonderlijk is en ook hier de grenzen van artikel 5 EVRM volop gelden. Wel lijkt er verdragsrechtelijk enige ruimte voor het codificeren van de praktijk van 'kettling' (omsingeling door een ME-cordon), al heeft deze praktijk niet zozeer "afkoeling" tot doel.

3. Spoedzorg aan mogelijke psychiatrische patiënten

Wanneer er sprake is van een psychische stoornis en dit levert gevaar op voor betrokkene zelf of voor anderen kan iemand op grond van de Wet Bopz gedwongen worden opgenomen. In spoedgevallen kan een dergelijke gedwongen opname snel geregeld worden via een inbewaringstelling door de burgemeester. Wanneer er nog geen inbewaringstelling is, maar er al wel gehandeld moet worden door de politie en/of hulpverleners (denk aan gedwongen vervoer of gedwongen verblijf), is dat op dit moment nog niet goed geregeld in de wet- en regelgeving. De politie moet zich dan soms beroepen op het buitenwettelijk noodrecht. In het nieuwe wetsvoorstel Wvvgz dat naar verwachting op 1 januari 2019 in werking zal treden wordt de inbewaringstelling vervangen door de crisismaatregel die ook door de burgemeester wordt afgegeven. In het kader van een crisismaatregel kan iemand niet alleen gedwongen worden opgenomen, maar kan ook gedwongen zorg buiten een instelling (bijvoorbeeld ambulante) plaatsvinden. Daarnaast is een wettelijke grondslag opgenomen voor het verlenen van verplichte zorg voorafgaand aan de afgifte van een crisismaatregel².

De Wvvgz ligt inmiddels in de Eerste Kamer. Oorspronkelijk was er ook een observatiemaatregel opgenomen in het wetsvoorstel die de burgemeester iets ruimere mogelijkheden zou bieden om mensen gedwongen op te nemen, maar dit onderdeel van de wet is in de Tweede Kamer weggestemd.

Kosten

Met betrekking tot het wetsvoorstel Wvvgz is er naar schatting éénmalig € 10-15 mln. aan middelen nodig en structureel € 2 mln voor de verbetering en ontwikkeling van een informatievoorzienings-systeem voor de uitwisseling van gegevens tussen de ketenpartners onder de nieuwe wet.

² Artikel 7.3 Wvvgz, zie bijlage onderdeel 4

Bijlage bij vraag 2

1. Maatregelen ter afkoeling volgens artikel 3 Politiewet jo. artikel 25 Ambtsinstructie

- In de jurisprudentie en de politiepraktijk zijn er veel voorbeelden van dit feitelijk politieoptreden voorhanden. Artikel 3 Politiewet vormt bijvoorbeeld een basis om een dronken persoon die op straat wordt aangetroffen, mee te nemen ter ontnuchtering. Ook in het voorbeeld "stennis maken" in een café of in een groep wordt gepoogd via feitelijk optreden (beetpakken, apart zetten) de betrokkene tot bedaren te brengen.
- Indien een en ander gepaard gaat met een strafbaar feit (bijvoorbeeld wederspanning, negeren van een bevel of vordering van een politieambtenaar, schelden, vernieling, belediging van een politieambtenaar en dergelijke) kan er een aanhouding volgen. In dat geval heeft de politie immers een strafrechtelijke titel, met overigens dan ook alle strafvorderlijke gevolgen (overbrenging, pv, voorgeleiding, registratie, insluiting etc.) vandien.
- Op dezelfde wijze hanteert de politie artikel 3 Politiewet ook in het geval van optreden bij een verward persoon: zij neemt hem mee in het kader van de hulpverleningstaak en in afwachting van overdracht aan de reguliere zorg (GGZ). Indien deze vaststelt dat de persoon geen gevaar is voor zijn omgeving of voor zichzelf is geen hulpverlening geïndiceerd en dan zal de politie de betrokkene na verloop van tijd weer de straat op laten gaan. In het geval de persoon met verward gedrag ook een strafbaar feit begaat, heeft de politie een strafrechtelijke titel om op te treden. Betrokkene wordt dan aangehouden. Dit terwijl eigenlijk de achterliggende problematiek van psychische aard is en betrokkene zorg nodig heeft.
- Het optreden van de politie in al dit soort gevallen wordt ook nader geregeld in artikel 25 van de ambtsinstructie.³ Criterium daarbij is wel dat sprake moet zijn van gevaar voor de openbare orde, veiligheid of gezondheid. Voor personen met verstoring van de geest is in dit artikel een apart lid opgenomen waaruit naar voren komt dat de politieambtenaar een arts dient te waarschuwen.

2. Openbare orde maatregelen

- Voorbeelden van maatregelen zijn een samenscholingsverbod of een gebiedsverbod op grond van de APV. Op grond van artikel 172a Gemeentewet kan de burgemeester aan ordeverstoorders een langdurig gebiedsverbod uitvaardigen, eventueel gekoppeld aan een meldplicht of een groepsverbod. Overtreding hiervan kan leiden tot aanhouding en vastzetten van ordeverstoorders is voorts mogelijk bij het overtreden van een noodbevel (artikel 175 Gemeentewet) of een noodverordening (artikel 176 Gemeentewet).
- Van een andere orde is de bevoegdheid van de burgemeester, om ter handhaving van de openbare orde, groepen personen maximaal twaalf uur te kunnen laten vasthouden of insluiten. Deze "bestuurlijke ophouding" is een op de groep gerichte maatregel en kan slechts worden uitgevaardigd indien de groep de krachtens het gemeentelijke noodrecht gestelde voorschriften groepsgewijs niet naleeft. Doel is om verdere verstoring van de openbare orde te voorkomen. De ophouding geschiedt op een door de burgemeester aangewezen locatie. Deze bevoegdheid wordt echter niet wordt toegepast want volgens bestuurders en politie is deze te ingewikkeld, te bewerkelijk en vaak niet nodig is omdat al sprake is van strafbare feiten. Soms lost de praktijk het ook op met alternatieven (los van aanhoudingen in het kader van strafrecht) in de vorm van "tijdelijk verplaatsen van groepen ordeverstoorders" of een omsingeling door een ME-cordon ("kettling"). Dat zijn overigens niet onomstreden maatregelen (zie bijv. het rapport van de Nationale ombudsman over de rellen n.a.v. Feyenoord-Roda JC).

3. Overige instrumenten

Hierna wordt ingegaan de gedragsmaatregel bij woonoverlast, de Wet tijdelijk huisverbod en de Tijdelijke wet bestuurlijke maatregelen terrorismebestrijding. Hierin zijn eveneens

³ Artikel 25 Ambtsinstructie luidt:

1. De ambtenaar draagt er zoveel mogelijk zorg voor dat personen die door drankgebruik, dan wel door andere oorzaken, onmiddellijk gevaarlijk zijn, hetzij voor de openbare orde, veiligheid, of gezondheid, hetzij voor zichzelf, op de meest geschikte wijze van openbare plaatsen als bedoeld in artikel 1 van de Wet openbare manifestaties, worden verwijderd. Onder openbare plaatsen worden mede verstaan vervoermiddelen die zich bevinden op deze plaatsen, een en ander voor zover niet gebezigd als woning.
2. De ambtenaar draagt personen als bedoeld in het eerste lid over aan het eigen zorgkader, voor zover de omstandigheden zulks toelaten. Zij kunnen bij het ontbreken van opvangmogelijkheden elders, bij wijze van hulpverlening, op het politie- of brigadebureau worden ondergebracht, indien dit nodig is voor hun bescherming en dit niet tegen hun wil geschiedt.
3. Voor personen als bedoeld in het eerste lid, van wie bekend is dat zij geestelijk gestoord zijn of die geestelijk gestoord lijken, waarschuwt de ambtenaar de arts, nadat zo mogelijk getracht is contact te zoeken met de eigen huisarts.

maatregelen c.q. interventies opgenomen waarbij de vrijheid wordt beperkt c.q. een maatregel wordt getroffen "ter afkoeling".

a. Gedragsmaatregel bij woonoverlast

Op 1 juli jl. is in werking getreden het nieuwe artikel 151d Gemeentewet op basis waarvan de burgemeester op grond waarvan de burgemeester (als de APV dat regelt) degene die vanuit zijn woning ernstige woonoverlast veroorzaakt, een gedragsaanwijzing kan geven (in de vorm van een last onder bestuursdwang of dwangsom), die ook een tijdelijk huisverbod kan inhouden.

b. Wet tijdelijk huisverbod

In de Wet tijdelijk huisverbod is voorzien in de mogelijkheid om bij huiselijk geweld door de burgemeester een bestuursrechtelijke maatregel op te laten leggen in de vorm van een tijdelijk huisverbod voor de geweldspleger. Dit in afwachting van verdere (justitiële) afhandeling. Deze maatregel heeft naast het bieden van veiligheid aan het slachtoffer en het kunnen opstarten van hulpverlening als doel de pleger tijdelijk uit huis te plaatsen en is ook bedoeld ter afkoeling c.q. bezinning.

c. Terrorismebestrijding

Het (bestuurlijke) instrumentarium om vrijheidsbeperkende maatregelen op te leggen aan personen een gevaar vormen voor de nationale veiligheid of een gevaar vormen vanwege terrorisme is neergelegd in de Tijdelijke wet bestuurlijke maatregelen terrorismebestrijding van 10 februari 2017 (Stb. 2017, 51). De maatregelen die de minister van V&J kan nemen zijn een meldplicht, een verbod om zich bij bepaalde objecten of in bepaalde gebieden te bevinden of om zich te bevinden in den nabijheid van een of meer bepaalde personen.

4. Psychiatrische patiënten

Artikel 7:3. Wvggz

1. Voorafgaand aan de beslissing over een crisismaatregel kan, indien redelijkerwijs mag worden verondersteld dat een crisismaatregel zal worden genomen, gedurende korte tijd verplichte zorg aan een persoon worden verleend.
2. De verplichte zorg, bedoeld in het eerste lid, wordt alleen als uiterste middel verleend indien dit noodzakelijk is in verband met de voorbereiding van de crisismaatregel en uitsluitend gedurende de periode die nodig is om de procedure voor de crisismaatregel af te ronden. Deze periode bedraagt als geheel ten hoogste achttien uur, en niet meer dan twaalf uur te rekenen vanaf het moment dat betrokkene door een psychiater wordt onderzocht ten behoeve van de medische verklaring.
3. De verplichte zorg, bedoeld in het eerste lid, kan, teneinde te laten onderzoeken of een crisismaatregel moet worden genomen en in afwachting van het nemen van de crisismaatregel, tevens inhouden dat een persoon zijn vrijheid wordt ontnomen en hij onverwijld wordt overgebracht naar een plaats die geschikt is voor tijdelijk verblijf. 4. De bevoegdheid, bedoeld in het eerste en derde lid, komt uitsluitend toe aan:
 - a. degene die is belast met de uitvoering van de ambulancezorg, bedoeld in artikel 1 van de Tijdelijke wet ambulancezorg;
 - b. de zorgaanbieder, de geneesheer-directeur en de zorgverantwoordelijke die zorg verlenen op basis van vrijwilligheid;
 - c. personen behorende tot door Onze Minister aangewezen categorieën van deskundigen;
 - d. een ambtenaar van politie die is aangesteld voor de uitoefening van de politietoek.
5. De ambtenaar van politie, bedoeld in het vierde lid, onderdeel d, is niet bevoegd tot het verlenen van de verplichte zorg, bedoeld in artikel 3:2, tweede lid, onderdeel a.
6. Het onderbrengen van betrokkene bij de politie of de Koninklijke marechaussee vindt uitsluitend plaats indien betrokkene wordt verdacht van het plegen van een strafbaar feit.
7. De personen, bedoeld in het vierde lid, informeren de zorgaanbieder en de burgemeester van een maatregel als bedoeld in het eerste lid.

Vraag 3:

Welke mogelijkheden zijn er om te voorkomen dat jongeren die, bijvoorbeeld tijdens evenementen, bij constatering van het bezit of gebruik van bepaalde pillen door de politie ter plekke een schikkingsvoorstel krijgen voorgelegd en ondertekenen en hiervan vervolgens gedurende hun verdere loopbaan nadeel kunnen ondervinden?

Antwoord:

De situatie als bedoeld in de vraag doet zich in de praktijk niet meer voor:

1) Het OM hanteert sinds 1 oktober 2015 als staand beleid dat een geldboete slechts direct kan worden betaald indien de verdachte is voorzien van rechtsbijstand. In die gevallen kan de zaak direct worden afgedaan door middel van een strafbeschikking of door middel van een transactie. In die gevallen dat rechtsbijstand niet te realiseren is kan niet direct worden betaald. Deze verdachten krijgen een strafbeschikking of transactievoorstel thuisgestuurd. Zij hebben in het geval van een strafbeschikking vervolgens twee weken de tijd om zich te beraden en de zaak evt. aan de rechter voor te leggen (en kunnen zich in dat kader van gesubsidieerde rechtsbijstand voorzien). De verdachte wordt dus nooit geconfronteerd met een onherroepelijke beslissing zonder rechtsbijstand of zonder dat hij de zaak (alsnog) aan de rechter kan voorleggen.

2) Daarnaast blijkt uit onderzoek dat er in 2015 geen VOG is geweigerd bij één antecedent op het strafblad, bestaande uit een schikking voor het bezit van drugs.

3) Om jongeren te informeren over de risico's van drugsgebruik en de VOG wordt deze zomer op 50 dance-evenementen voorlichting gegeven over de VOG in relatie tot drugs.

Bijzondere positie jongeren in relatie tot VOG

Voor zover de achtergrond van de vraag meer in algemene zin ziet op de vraag of één jeugdige misstap niet te veel zijn wissel trekt op de loopbaan van jongeren, wordt het volgende opgemerkt:

Uitgangspunt van het huidige beleid is dat jongeren door de weigering van de VOG niet onnodig belemmerd worden bij het vinden van een baan of stageplaats. Bij de persoonsgerichte beoordeling van VOG-aanvragen van jongeren wordt daarom sinds 2013 een terugkijktermijn van twee jaar gehanteerd in plaats van de standaard terugkijktermijn van vier jaar (uitgezonderd gewelds -en zedendelicten). Deze beleidswijziging kan worden gezien als het resultaat van een lang debat over de impact van de VOG-screening voor jongeren.

Een optie is dat het nieuwe kabinet onderzoekt of de bijzondere positie van jongeren in de huidige VOG-systematiek verdergaand tegen het licht moet worden gehouden.

Vraag 4:

Vraagt het onderwerp van het initiatiefvoorstel gesloten coffeeshopketen een aanpak en/of regulering door de Europese Unie?

Antwoord:

Vooropgesteld wordt dat bij de beantwoording niet geheel duidelijk is wat met "aanpak en regulering door de Europese Unie" wordt bedoeld. Bij de beantwoording is ervan uitgegaan dat met de vraag wordt bedoeld op de verenigbaarheid van het initiatiefvoorstel met het geldende Unierecht.

In het initiatiefvoorstel wordt aan de gesloten coffeeshopketen gestalte gegeven door een systeem van gedoogbesluiten, waardoor in de besluiten genoemde personen handelingen mogen verrichten op het terrein van de teelt, de bewerking en de aflevering van cannabis aan coffeeshops en de verkoop van die cannabis door coffeeshops. De beoogde handelingen zijn in strijd met de verboden van de Opiumwet. Het initiatiefvoorstel heft die strafbaarheid niet op, maar verbiedt het instellen van een strafvervolging.

Het oorspronkelijke initiatiefvoorstel ging uit van een systeem van ontheffingen. Naar aanleiding van het advies van de afdeling advisering van de Raad van State is die term vervangen door "gedoogbesluiten". Inhoudelijk is er met betrekking tot die besluiten geen wijziging opgetreden. Wel is toegevoegd een in de wet vastgelegd verbod om de in die besluiten genoemde personen strafrechtelijk te vervolgen.

De verboden van de Opiumwet vloeien voort uit VN verdragen en het daarop voortbouwende Unierecht.

Wat betreft het wettelijk kader kan worden gesteld dat het de facto legaliseren van teelt van cannabis voor verkoop in coffeeshops (door wettelijk vast te leggen dat t.a.v. een wettelijk verboden activiteit niet strafrechtelijk wordt opgetreden) op gespannen voet staat met VN-verdragen en EU-recht. Met betrekking tot teelt van cannabis zijn zowel de VN verdragen als het EU recht eenduidig. Dit dient te worden verboden en kan slechts worden toegestaan voor medische en wetenschappelijke doeleinden. De in het initiatiefvoorstel gekozen wettelijke gedoogconstructies heffen deze verboden niet op, maar ondergraven genoemde verboden. Ze zijn daardoor in elk geval in strijd met doel en strekking van deze regelgeving. Bovendien bevat het gedogen niet langer alleen het achterwege laten van strafvervolging. Het vergt dat burgemeesters en de minister van VWS besluiten afgeven die tot doel hebben de teelt en verkoop van cannabis te reguleren.

Daarmee schendt Nederland niet alleen zijn VN verdragsverplichtingen maar ook het gebod van loyale samenwerking in het kader van de Europese Unie.

Verder is van belang dat uit geldend Unierecht een verplichting voortvloeit voor lidstaten om grensoverschrijdende effecten van het gevoerde drugsbeleid te voorkomen. Dat geldt ook voor het initiatiefvoorstel.

Alles overzien lijkt het dan ook aangewezen overleg te voeren in EU verband over de voorgenomen wijziging van het wettelijk kader, zoals voorgesteld in het initiatiefvoorstel.

Voor de volledigheid wordt er nog op gewezen dat uit het verslag van de Eerste Kamer over het initiatiefvoorstel blijkt, dat veel vragen zijn gesteld over de juridische houdbaarheid van het voorstel.

Vraag 5:

Welke mogelijkheden zijn er om te komen tot een vrederechter (motie-Segers c.s., 34550 VI, nr. 65) en wat is de opvatting van de Raad voor de Rechtspraak hierover?

Antwoord:**Context en lopende initiatieven**

Bij de begrotingsbehandeling Veiligheid en Justitie 2017 is de motie Segers over de vrederechter aangenomen. Deze motie stelt dat het van belang is dat burgers op een laagdrempelige manier toegang hebben tot de rechtspraak en verzoekt de regering een onderzoek in te stellen naar de haalbaarheid, (maatschappelijke) kosten en baten en inpasbaarheid in de reguliere rechtspraak van een vrederechter naar Belgisch voorbeeld. Hieronder wordt ingegaan op de verschillende elementen uit de motie.

Het WODC gaat onderzoeken wat de mogelijkheden zijn om (elementen van) de vrederechter in het Nederlandse stelsel in te passen. Een eindrapport is medio 2018 te verwachten. Bij de rechtbank Noord-Nederland loopt een pilot 'spreekuurrechter'. Hierin komen verschillende elementen van de "vrederechter" tot uitdrukking. De pilot loopt nog en evaluatie vindt 1^e helft 2018 plaats.

Voor de beantwoording van de vraag wordt uitgegaan van de elementen van de vrederechter, zoals in de motie aangegeven.

Beleidsopties/mogelijkheden

a) Onderzoek WODC afwachten. Op basis van dit onderzoek kan worden bezien wat bruikbaar is voor het Nederlandse rechtsbestel. Daarbij kunnen de ervaringen worden betrokken met pilots en andere initiatieven binnen de Rechtspraak die beogen de verschillende doelgroepen op een zo effectief mogelijke manier te bedienen. Voorbeelden daarvan zijn de Nieuwe Zaaksbehandeling in het bestuursrecht, de pilots Spreekuurrecht (rechtbank Noord-Nederland), Burenrechter (rechtbank Oost-Brabant en de werkwijze van de rechtbank Amsterdam "Gericht Op Oplossing (GOO)").

b) Invoering van een vrederechter in iedere gemeente naar Belgisch model. Invoering van dit model, dat België zelf wil moderniseren en minder kostbaar wil inrichten, leidt tot een zeer grote uitbreiding van het aantal (kanton-)locaties waar rechters zitting houden en minder inkomsten uit griffierechten.

c) Invoering van een eigen Nederlandse vrederechter: laagdrempelige kantonrechter die in meer plaatsen zitting houdt. Wat dit model precies moet inhouden is – vooruitlopend op de uitkomsten van de pilot bij de rechtbank Noord-NL – niet exact te zeggen, maar vereist naar verwachting een investering in zittingscapaciteit. Er kan veel binnen de huidige competenties van de rechters en aanwijzing van extra zittingsplaatsen.

Financiële consequenties

Ad a. Op korte termijn geen financiële consequenties, later mogelijk wel, afhankelijk van keuzes (optie b en c).

Ad b. mogelijk € 100 mln jaarlijks, bij een variant in elke gemeente (388), afhankelijk van de precieze inrichting. (187 vredegerichten in België kosten jaarlijks ongeveer 77 mln, WODC 2013)

Ad c. € 20 tot € 50 mln, afhankelijk van de precieze inrichting en aantal locaties en eventuele (extra) gesubsidieerde rechtsbijstand.

Consequenties voor de keten

Veranderingen in plaatsen waar de Rechtspraak zitting houdt, hebben gevolgen voor alle partners van de Rechtspraak. Dit kan minder of meer reistijd en andere gevolgen hebben voor het OM, de advocatuur, DJI, RvdK, IND en diverse andere bij de Rechtspraak betrokken partijen. Deze zijn nog niet in kaart gebracht.

Opvatting Raad voor de rechtspraak

De Raad voor de rechtspraak pleit voor laagdrempelige toegang tot de rechter. Met een vrederechter kunnen burgers worden bediend die nu de gang naar de rechter niet maken. Het voorstel van de vrederechter sluit ook aan bij het traject Maatschappelijk Effectieve Rechtspraak (MER). De Raad voor de rechtspraak onderschrijft elementen van het functioneren van de

vrederechter in het buitenland, zoals de informele toegang tot de rechter en het feit dat problemen in plaats van geschillen centraal staan. Voor invoering van de vrederechter acht de Raad het volgende van belang.

Er is een behoefte aan een laagdrempelige voorziening voor eenvoudige zaken, die ook eenzijdig kunnen worden aangebracht. In de praktijk (pilots) blijkt namelijk de eis van overeenstemming over een afwijkende procedure vaak een groot struikelblok. Verder dient naar het oordeel van de Raad de schriftelijke wisseling van stukken in de procedure dan zo veel mogelijk te worden teruggedrongen ten gunste van de mondelinge behandeling. De Raad acht het van belang dat de rechtspraak de wettelijke mogelijkheid krijgt voor experimenten (experimenteerbepaling) om zo via kleinschalige pilots te onderzoeken hoe de groep beoogde rechtszoekenden het beste kan worden bediend.

De Raad geeft aan dat indien procesrechtelijk voldoende ruimte wordt geboden de Raad de landelijke invoering van de vrederechter op een geleidelijke wijze kan laten plaatsvinden. De kosten van landelijke invoering schat de Raad op 20 mln. euro per jaar structureel. De vrederechter is dan aanwezig in de 41 gemeenten met meer dan 80.000 inwoners. Een vrederechter in alle gemeenten acht de Raad voor de rechtspraak niet haalbaar. De Raad raamt het aantal vrederechterzaken op 27.700. Dit aantal vermenigvuldigd met een prijs van € 720 per zaak (daarin zitten alle kosten begrepen) leidt dan tot de verwachte kosten op jaarbasis van € 20 mln.

Toelichting inpasbaarheid en implicaties vrederechter

Bij de beschrijving van de implicaties van de elementen genoemd in de motie Segers wordt in het onderstaande uitgegaan van de situatie in eerste aanleg in het strafrecht, civielrecht en bestuursrecht (rechtbanken):

- A. regelmatig in iedere gemeente zitting heeft;
Er zijn nu 32 bij AMvB aangewezen zittingsplaatsen. In die plaatsen heeft de rechtspraak eigen huisvesting (front office) en veelal ook kantoor (back office). In deze plaatsen moet er op grond van de wet een griffie zijn die iedere werkdag minimaal 6 uur geopend is. Daarnaast kan de Minister van VenJ "overige zittingsplaatsen" aanwijzen. Elke extra zittingslocatie zal kosten meebrengen voor onder meer huur, beveiliging, organisatie, ict, reizen. De kosten zijn afhankelijk van de precieze inrichting. De Raad voor de rechtspraak gaat uit van € 20 mln per jaar bij een 'vrederechter' in 41 plaatsen met meer dan 80.000 inwoners. Bij een uitvoering met regelmatig zitting houden in alle (388) gemeenten zal aan een veelvoud van dit bedrag moeten worden gedacht (globale schatting € 100 mln). Meer zitting elders zal tot meer leegstand in de bestaande gerechtsgebouwen leiden.
- B. een klein bedrag aan griffiekosten rekent;
Met griffierechten levert de burger een financiële bijdrage aan de rechtspraak. Griffierechten hebben ook een afwegingsfunctie voor rechtzoekenden: is de zaak belangrijk genoeg om kosten voor te maken? Eenvoudige zaken vallen nu veelal in het tarief €78,- (kantonrecht civiel) en € 46,- (bestuursrecht). Het is moeilijk in te schatten hoeveel zaken in aanmerking zouden komen voor een behandeling door de 'vrederechter'. De Raad voor de rechtspraak schat in dat het vooral om zaken zal gaan die nu niet voor de rechter komen (27.700 per jaar). Wanneer niet van extra zaken wordt uitgegaan, maar van bestaande kantonzaken tegen een laag tarief van bijvoorbeeld € 30,-: Tussen de 10.000 en 50.000 zaken levert dan een verlies aan griffierechtinkomsten op van €480.000,- tot €2.400.000,-. Invoering van zo'n nieuw griffierecht vergt in ieder geval aanpassing van de (bijlage bij de) Wet griffierechten burgerlijke zaken.
- C. zich richt op juridisch gezien eenvoudige zaken van zowel civiele als bestuursrechtelijke en strafrechtelijke aard;
Werken op meerdere rechtsgebieden vergt een goede training van rechters. Complicaties kunnen optreden bij gelijktijdige behandeling van verschillende typen zaken door één rechter (multi-problematiek): er gelden verschillende termijnen, wat in de ene zaak wordt ingebracht kan niet automatisch in de andere zaak (bijv. strafzaak) worden gebruikt, concentratie van rechtsbijstand. Het vereist een wettelijke (experimenteer-)regeling om dit te realiseren. Als deze (extra) zaken in aanmerking komen voor gesubsidieerde rechtsbijstand, kan hiermee een fors bedrag gemoeid zijn.
- D. bestaat uit (kanton)rechters die ook in de gewone rechtspraak werkzaam zijn of waren;

De (kanton)rechter kan naar het model van de vrederechter door de Rechtspraak worden ingezet. Rechtspraak is opgedragen aan onafhankelijke rechters die voor het leven zijn benoemd. De taak van vrederechter opdragen aan personen die niet meer binnen de rechtspraak werkzaam zijn kent geen precedent en staat op gespannen voet met de Grondwet (met name de artikelen 116 en 117). Een dergelijke inzet vergt zorgvuldige afwegingen over waarborgen van onafhankelijkheid, organisatorische inbedding, rechtspositie en dergelijke.

E. zich waar mogelijk richt op finale geschillenbeslechting.

De rechtspraak heeft maatschappelijk effectieve rechtspraak als speerpunt voor de komende jaren benoemd. Onderdeel daarvan is de gerichtheid op probleemoplossing, dat burgers daadwerkelijk verder kunnen met hun leven. Dit kan binnen het huidige wettelijke kader worden gerealiseerd. Waar finale geschilbeslechting inhoudt dat na de uitspraak van de vrederechter geen voorzieningen meer openstaat zijn er wel beperkingen. Die beperkingen vloeien voort uit internationale verdragen en wetgeving die behoudens enkele uitzondering een hogere voorziening (hoger beroep of cassatie) verlangen.

Vraag 6:

Op welke wijze kan uitvoering worden gegeven aan verschillende rechterlijke uitspraken op basis van het Europese Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM) over de levenslange gevangenisstraf?

Antwoord:

Op 5 juli 2016 heeft de Hoge Raad geoordeeld dat de huidige tenuitvoerlegging van de levenslange gevangenisstraf niet voldoet aan de eisen van artikel 3 EVRM. Voor levenslanggestraften bestaat thans geen reële herbeoordeling die kan leiden tot verkorting van de straf of (voorwaardelijke) invrijheidsstelling. De regering heeft tot 5 september 2017 de tijd gekregen om de tenuitvoerleggingspraktijk te wijzigen overeenkomstig de eisen van het EVRM. Bij ongewijzigd beleid zal ook de oplegging van een levenslange gevangenisstraf een schending van artikel 3 EVRM opleveren. Daarnaast zijn verschillende uitspraken gedaan in door levenslanggestraften aangespannen procedures bij de voorzieningenrechter en de Raad voor Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming (RSJ). Daarom is de tenuitvoerlegging van de levenslange gevangenisstraf aangepast.

Kort gezegd zijn twee belangrijke beleidswijzigingen doorgevoerd. Allereerst zal na vijftienving jaar detentie een Adviescollege levenslanggestraften op basis van verschillende onderzoeken en het detentiedossier advies uitbrengen over de vraag of de levenslanggestrafte in aanmerking komt voor re-integratieactiviteiten. De Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie neemt op basis van het advies een besluit. Tot het eerste toetsmoment krijgen de levenslanggestraften reguliere resocialisatieactiviteiten aangeboden. Na de eerste periodieke toetsing door het adviescollege kunnen ook activiteiten gericht op terugkeer in de samenleving worden aangeboden, waaronder verlof. Daarnaast zal uiterlijk twee jaar na het eerste advies van het adviescollege een (ambtshalve) herbeoordeling plaatsvinden. Om hier uitvoering aan te geven zal door de Staat een gratieprocedure worden gestart. De leden en de voorzitter van het adviescollege zijn inmiddels benoemd en sinds 1 juni jl. is het Adviescollege ook operationeel.

Het oordeel van de Hoge Raad in het najaar van 2017 zal bepalen of met dit beleidskader de tenuitvoerlegging van de levenslange gevangenisstraf in overeenstemming is met het EVRM. In dat licht is van belang dat het Gerechtshof Amsterdam in het Passage-proces onlangs vier keer levenslang heeft opgelegd. Na toetsing van alle relevante wetgevings- en parlementaire stukken kwam het gerechtshof tot de conclusie dat het opleggen van een levenslange gevangenisstraf in overeenstemming is met de eisen die artikel 3 EVRM stelt.

De meerderheid van de Tweede Kamer heeft het nieuwe beleid omarmd, maar heeft de regering met de motie-Van Toorenburg/Van der Staaij verzocht om de (beleids)wijzigingen ten aanzien van de tenuitvoerlegging van de levenslange gevangenisstraf in een wetsvoorstel op te nemen, zodat aan de wijzigingen een zorgvuldig wetgevingsproces ten grondslag ligt, in het bijzonder om de belangen van slachtoffers en nabestaanden te borgen. Voorbereidingen voor dit wetsvoorstel worden inmiddels getroffen. Een belangrijke vraag waarover het nieuwe wetsvoorstel helderheid dient te verschaffen en waarop het huidige beleid nog geen antwoord geeft, is wie uiteindelijk moet beslissen over de eventuele vrijlating van een levenslanggestrafte (gratie door de Kroon, gratie door de rechter of herbeoordeling door de rechter). Deze laatste optie adviseert de Hoge Raad. De nieuwe bewindspersoon van VenJ zal worden verzocht hier een keus in te maken.

Vraag 7: Op welke wijze kan, zowel met preventieve middelen als met repressieve middelen, recidive worden beperkt?

Antwoord:

Stand van zaken

Binnen de sanctie-uitvoering zijn (combinaties van) diverse middelen inzetbaar. Soms ligt repressie voor de hand, in de vorm van een boete of gevangenisstraf. In andere gevallen is een behandelmaatregel nodig om de onderliggende problematiek aan te pakken. Ook kan een (deels) voorwaardelijke straf of maatregel worden opgelegd. Dan verklaart de dader zich bereid voorwaarden na te leven, die bijvoorbeeld inhouden dat hij/zij een behandeling volgt en onder toezicht van de reclassering staat. Momenteel lijkt het effect van de huidige beleidsinzet af te vlakken. De recidivevermindering die de afgelopen jaren zichtbaar is geweest, stagneert.

- Ongeveer 50% van de gedetineerden pleegt binnen twee jaren opnieuw een delict.
- Internationaal gezien doet bijvoorbeeld Noorwegen (20%) het beter.
- Iedere %-punt recidive kost het Rijk bij benadering €20-25 miljoen en €2-7 miljoen aan overige maatschappelijke schade.

Als we het beperken van recidive een nieuwe impuls willen geven zijn dus fundamentele wijzigingen noodzakelijk in de wijze waarop de sanctie-uitvoering plaatsvindt.

Beleidsopie op de (middel)lange termijn: experimenten

Effectieve recidivebestrijding bestaat altijd uit een combinatie van repressie en preventie. Detentie is effectief in het voorkomen van recidive, maar slechts zolang betrokkene opgesloten is. Indien de recidive verder teruggebracht moet worden, zal de sanctie-uitvoering voor zowel volwassen als jeugdige delinquenten anders moeten worden vormgegeven dan nu het geval is. De sanctie-uitvoering zal beter moeten aansluiten op de lokale situatie ('veilig dichtbij') en op de persoon van de dader ('levensloop centraal'), en professionals zullen moeten worden gestuurd op maatschappelijke resultaten ('vakmanschap voorop')⁴. Deze principes kunnen detentie, toezicht en werkstraffen effectiever maken omdat de verbinding met het lokaal domein en de zorg wordt georganiseerd. De onderliggende problematiek bij daders (psychiatrie, schulden, licht verstandelijke beperking, ontbreken van huisvesting en inkomen) kan immers niet binnen de vaak korte duur van de sanctie worden verholpen.

Om bovenstaande ambitie in de praktijk te brengen kunnen vernieuwende concepten in de praktijk ontwikkeld en getoetst worden. Die experimenten kunnen zich richten op:

- Het opzetten van lokale detentievoorzieningen. Het gaat hierbij om lokale, kleinschalige(r) inrichtingen, waar samenwerking met partners uit het sociaal domein, de zorg en het lokaal bestuur gefaciliteerd wordt.
- Het ontwikkelen van omgevings- of combizittingen, zittingen waarin alle betrokken partijen samen met de rechterlijke macht vaststellen wat er moet gebeuren en wie welke bijdrage levert. Dat kan combinaties opleveren van straf-, bestuurs- en civielrechtelijke oplossingen. Ten behoeve daarvan kan een omgevingsadvies worden opgesteld dat multidisciplinaire risicotaxaties bevat en een integraal plan van aanpak oplevert dat de sanctie overstijgt.
- Innovatie op het gebied van bijvoorbeeld neurowetenschappelijke instrumenten voor risicotaxatie, interventiekeuze en toezicht. Hiermee kan recidive verder terug gebracht worden. Voorbeelden hiervan zijn wearable biometrics die controle- en interventiemogelijkheden vergroten en ondersteunen in de aanpak van gedragsproblemen.ⁿ

Mogelijke maatregelen voor de korte termijn

Ook op kortere termijn zouden maatregelen kunnen worden getroffen die kunnen bijdragen aan beperking van de recidive:

- Intensivering van **re-integratieactiviteiten** en slachtoffer- en herstelgerichte activiteiten voor justitiabelen, zowel binnen als buiten de muren, in samenwerking met de regionale (keten)partners. Investeren in en uitbreiden van casemanagement, zoals wordt ingezet bij de Top600 in A'dam. Een casusregisseur houdt het overzicht op het totaal aan interventies en maakt samen met de justitiabele en partijen die betrokken moeten zijn een integraal plan om recidive te voorkomen. Daarbij zou ook kunnen worden ingezet op een netwerk

⁴ Zie de ambtelijke toekomstverkenning Koers en Kansen, gericht op minder recidive, minder slachtoffers en meer lokale veiligheid door het effectief uitvoeren van opgelegde sancties. Zie bijlage bij Tweede Kamer, vergaderjaar 2016–2017, 24 587, nr. 689.

dat kan adviseren over en toezicht kan houden op betrokkene en zodoende eraan kan bijdragen dat iemand op het rechte pad komt en blijft (systeemparticipatie).

- Een extra investering in de **zorg voor gedetineerden** en het bevorderen van continuïteit van zorg na afloop van de strafrechtelijke titel. Casemanagement kan ook hier behulpzaam zijn. Het gebrek aan bedden na afloop van de strafrechtelijke titel vormt nu vaak nog een knelpunt dat niet bijdraagt aan het beperken van recidive⁵.
- De **bibliotheekvoorziening** in detentie blijft voortbestaan, want dit verbetert het leefklimaat in de inrichting en kan bijdragen aan resocialisatie.
- Geweld wordt in een groot aantal gezinnen van generatie op generatie overgedragen. Een integrale aanpak (**TopX-aanpak**) kan helpen om deze vicieuze cirkel van intergenerationele overdracht, die ook de bron is van veel criminaliteit, te doorbreken. Investeren in begeleiding en effectieve traumazorg en vervolgvorzieningen van slachtoffers om het geweld duurzaam op te lossen is nodig.
- De **werkstraf** is nuttig en effectief. Uitbreiding van het domein van de werkstraf zal derhalve naar verwachting bijdragen aan beperking van de recidive. NB: in de vorige kabinetsperiode is het domein waarin de werkstraf kan worden opgelegd juist beperkt, met het oog op vergelding.
- Een **voorwaardelijke straf met enkelband** kan nog beter worden benut als alternatief voor (preventieve) hechtenis. Dit is goedkoper en effectiever.
- In lijn met de lopende verkenning van alternatieven voor jeugddetentie moet meer worden ingezet op een². Op het snijvlak van het sociaal en justitieel domein zullen de risicofactoren (instrumentarium) en beschermende factoren (gezond sociaal netwerk) eerder gecombineerd in kaart worden gebracht. Daarmee wordt de persoonsgerichte aanpak van jeugdigen ter voorkoming van recidive sneller en steviger ingezet.

Financiële consequenties:

Experimenten kosten geld. In onderstaande tabel wordt weer gegeven welke bedragen gealloceerd zouden kunnen worden om deze experimenten uit te voeren.

Omschrijving	2018	2019	2020	2021	2022
Lokale voorzieningen (op 1 locatie)	2	8	12	15	15
Omgevingsadvies	1	3	4	4	4
Technologische innovatie	0.5	0.5	1	1	1
Onderzoek	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2
Totaal	3.7	11.7	17.2	20.2	20.2

Als de experimenten leiden tot structurele aanpassingen is hier ook structureel budget voor nodig. Ook aan de maatregelen voor de korte termijn zijn kosten verbonden:

Omschrijving	2018	2019	2020	2021	2022
Re-integratie en zorg voor gedetineerden	9,5	9,5	9,5	9,5	9,5
Behoud bibliotheekvoorziening	2,8	2,8	2,8	2,8	2,8
TopX-aanpak geweld in gezinnen	13	13	13	13	13
Uitbreiden domein werkstraf ⁶	PM	PM	PM	PM	PM
Enkelband vaker inzetten	PM	PM	PM	PM	PM
Matched care aanpak jeugdigen	1	5	10	10	10

De benodigde investeringen kunnen deels worden bekostigd met middelen die vrijkomen bij sluiting van overcapaciteit.

⁵ Zie ook het rapport van AEF over beletselen om passende zorg te bieden aan mensen met gevaarlijk, agressief en ontwrichtend gedrag die geen strafrechtelijke titel (meer) hebben (TK 2016-2017, 33628, nr. 18).

⁶ Combinatie met voorwaardelijke gevangenisstraf mogelijk maken voor zeden- en geweld.

Vraag 8:

Op welke wijze kan een verschijningsplicht van verdachten van ernstige misdrijven worden ingevoerd of aangescherpt, mede met het oog op de positie van slachtoffers, bijvoorbeeld door hieraan gevolgen te verbinden voor de straf?

Antwoord:

In het kader van de modernisering van het Wetboek van Strafvordering zal worden voorgesteld om de rechter de bevoegdheid te geven om de verdachte te bevelen bij de uitspraak aanwezig te zijn. Dit bevel kan met behulp van de sterke arm worden afgedwongen. Deze bevoegdheid heeft de rechter nu al voor de behandeling van de zaak op de terechtzitting. Het slachtoffer kan de rechter om een dergelijk bevel verzoeken en de officier van justitie kan dit bevel vorderen. De rechter moet de verschillende belangen bij het opleggen van verplichte aanwezigheid afwegen (snelle afdoening, wens van het slachtoffer en volledigheid van het onderzoek). Dit is in alle gevallen maatwerk. Het opleggen van een verschijningsplicht moet maatwerk blijven.

Invoering van een plicht voor alle verdachten om aanwezig te zijn leidt tot een verlenging van de doorlooptijden, omdat zaken niet buiten aanwezigheid van de verdachte kunnen beginnen. Dit brengt extra werklust voor de politie en de rechtspleging in de zaken waarin de verdachte op vrije voeten verkeert. Ook slachtoffers stellen zeker niet in alle gevallen prijs op een persoonlijke confrontatie met de verdachte.

Als de verdachte door de politie moet worden opgehaald en tegen zijn wil naar de rechtszaal moet worden overgebracht, is dat al een ingrijpende vrijheidsbenemende maatregel en een adequate reactie op het negeren van het rechterlijk bevel.

Achtergrond:

Brief aan Tweede Kamer dd. 30 juni 2017 (Kamerstukken II 2016/17 33 552, nr. 28)

“Tijdens het Algemeen Overleg Slachtofferbeleid met uw Kamer op 3 maart 2016 heb ik toegezegd u te informeren over de wijze waarop het OM in de slachtoffergesprekken aandacht heeft voor de wens van het slachtoffer tot verschijning van de verdachte op zitting. Het OM geeft aan dat elk gesprek met een slachtoffer maatwerk is. De mogelijkheid van een vordering tot bevel tot medebrenging van de verdachte is nogmaals met de officieren van justitie besproken. Tot op heden zijn de ervaringen echter dusdanig dat het slachtoffer eerder opziet tegen de verschijning van de verdachte dan dat een slachtoffer behoefte heeft aan een verplichte verschijning. Mocht een slachtoffer echter wensen dat de verdachte verschijnt, dan kan de officier dit bij de rechter vorderen op basis van artikel 278, tweede lid van het Wetboek van Strafvordering. Als de rechter een bevel tot medebrenging geeft, is de verdachte verplicht aanwezig te zijn bij de zitting.”

Vraag 9:

Op welke wijze kan een aangifteplicht voor terroristische misdrijven worden ingevoerd?

Antwoord:

Artikel 160 van het Wetboek van Strafvordering (hierna: Sv) geeft een ieder de verplichting om aangifte te doen van ernstige misdrijven waarvan hij/zij kennis heeft. Bij 'kennis' gaat het om een vorm van wetenschap: het betreft dus niet een (nadere) onderzoeksplicht bij een signaal dat zou kunnen duiden op een strafbaar feit. Het niet-naleven van artikel 160 Sv is een misdrijf, waarop in artikel 136 van het Wetboek van Strafrecht (hierna: Sr) maximaal een jaar gevangenisstraf is gesteld. Artikel 160 Sv ziet in de huidige vorm alleen op zeer ernstige misdrijven, indien ze levensgevaar hebben opgeleverd. Daarmee kan een aantal terroristische misdrijven op zich nu al vallen onder de reikwijdte van de bestaande bepaling. Beter is het echter om voor alle terroristische misdrijven zonder meer een directe aangifteplicht te creëren. Dit wordt bewerkstelligd door het wetsvoorstel versterking strafrechtelijke aanpak terrorisme (34 746, nr. 2) (zie Artikel I, onderdeel E, en Artikel II, onderdeel C, van dat wetsvoorstel) dat hiertoe de artikelen 160, eerste lid, Sv en artikel 136 Sr aanvult.

Het belang van uitbreiding van de aangifteplicht ligt onder andere in het feit dat mensen (jongeren) in sociale netwerken rond Syriëgangers of andere terrorismeverdachten, vaak op de hoogte blijken van hun plannen. Verder blijkt bij terroristische misdrijven die de afgelopen tijd in het buitenland zijn gepleegd door solistische, zelf geradicaliseerde aanslagplegers, dat de directe omgeving van deze aanslagplegers soms wel wist van hun radicalisering en hun voornemen om een aanslag te plegen.

Vraag 10:

Op welke wijze kunnen de mogelijkheden voor het afnemen en opslaan van DNA van verdachten en veroordeelde daders van terroristische misdrijven worden uitgebreid?

Antwoord:

Het OM heeft aangegeven in concrete onderzoeken naar terrorisme het soms als een belemmering te ervaren dat gedwongen afname van celmateriaal ten behoeve van DNA-onderzoek enkel mogelijk is ten aanzien van een verdachte jegens wie 'ernstige bezwaren' (een zeer stevige verdenking) van het plegen van een misdrijf bestaan. Het typische voorbeeld is dat van DNA-profielen die worden aangetroffen op een in beslaggenomen partij wapens. Tegen degene bij wie de partij wapens in beslag wordt genomen, zullen ernstige bezwaren bestaan: bij hem mag celmateriaal worden afgenomen. Dat geldt niet voor medeverdachten in de zaak, terwijl het wel van groot belang is om snel te weten of het DNA van die medeverdachten mogelijk correspondeert met de aangetroffen DNA-profielen. In het wetsvoorstel versterking strafrechtelijke aanpak terrorisme (34 746, nr. 2) wordt daarom voorgesteld om in geval van verdenking van terroristische misdrijven niet langer ernstige bezwaren te vereisen alvorens celmateriaal bij verdachten kan worden afgenomen (Artikel II, onderdeel B, van het wetsvoorstel).

Vraag 11:

Hoe kan de voorlopige hechtenis van verdachten van terroristische misdrijven wettelijk worden gebaseerd op een redelijk vermoeden?

Antwoord:

Thans maakt artikel 67, vierde lid, Sv het reeds mogelijk om ten aanzien van verdachten van terroristische misdrijven gedurende 14 dagen bewaring (de eerste fase van de voorlopige hechtenis)⁷ toe te passen zonder het vereiste van ernstige bezwaren. Van deze mogelijkheid wordt in de praktijk af en toe gebruik gemaakt. Het gaat dan bijvoorbeeld om het geval waarin een verdachte met spoed is aangehouden naar aanleiding van een ambtsbericht van de AIVD, en de duur van de Inverzekeringstelling onvoldoende blijkt om op basis van het verrichte onderzoek tot een stevigere verdenking in de vorm van 'ernstige bezwaren' te komen. Een soortgelijk probleem kan zich (uitzonderingsgewijs) nog steeds voordoen na de bewaring, bijvoorbeeld omdat het onderzoek naar versleutelde communicatie van de verdachte nog niet is afgerond. Het is echter buitengewoon onwenselijk, gelet op de ernstige dreiging die door vrijlating kan ontstaan, dat een terrorismeverdachte vroegtijdig wordt vrijgelaten enkel door het ontbreken van ernstige bezwaren terwijl de rechter overigens wel voldoende gronden (vluchtgevaar, recidivegevaar) aanwezig acht om de verdachte langer vast te houden. Het EVRM laat toe dat het vereiste van een stevigere verdenking pas na langere tijd van vrijheidsbeneming wordt gesteld. Daarom bevat het wetsvoorstel versterking strafrechtelijke aanpak terrorisme het voorstel om na de bewaring ook gedurende een periode van 30 dagen gevangenhouding van een verdachte van terroristische misdrijven mogelijk te maken op basis van een eenvoudige verdenking (34 746, nr. 2, Artikel II, onderdeel A). Hiermee wordt uitvoering gegeven aan de motie Segers/Samsom (29 754, nr. 379).

⁷ De fase van bewaring wordt voorafgegaan door aanhouding en ophouding voor verhoor (6-15 uur) en maximaal 6 dagen Inverzekeringstelling, waarvoor een eenvoudige verdenking (redelijk vermoeden van schuld aan een strafbaar feit) tegen de verdachte volstaat.

Vraag 12:

Hoe geven landen in West-Europa vorm aan de mogelijkheid voor personen om bij het bereiken van de meerderjarigheid een keuze te maken voor de nationaliteit van het betreffende land en/of voor de (oorspronkelijke) nationaliteit van (een van) beide ouders, mede in relatie tot de mogelijkheid van een meervoudige nationaliteit?

Antwoord:

Voor zover bekend, kent alleen Duitsland een keuzeregeling waarbij tweedegeneratiemigranten na voltooiing van het 21^e levensjaar afstand dienen te doen van de andere nationaliteit wil men de Duitse nationaliteit behouden die men van rechtswege bij de geboorte heeft verworven. In Nederland verkrijgen tweedegeneratiemigranten het Nederlanderschap niet van rechtswege bij de geboorte maar kunnen tweedegeneratiemigranten na het bereiken van het 18^e levensjaar het Nederlanderschap aanvragen. Men hoeft dan geen afstand te doen van de andere nationaliteit. Tweedegeneratiemigranten die niet in Nederland zijn geboren maar voor hun vierde levensjaar hier komen wonen kunnen eveneens bij meerderjarigheid opteren voor het Nederlanderschap, maar moeten dan wel afstand doen van de andere nationaliteit. Voor de groep van in Nederland geboren tweedegeneratiemigranten zou ook de voorwaarde tot afstand doen van de andere nationaliteit kunnen worden overwogen om zo het aantal gevallen van meervoudige nationaliteit te beperken. Het Europees Verdrag inzake Nationaliteit stelt wel grenzen aan de mogelijkheden daartoe.

Achtergrond

Er is geen actueel en betrouwbaar overzicht van Europese nationaliteitswetgeving beschikbaar, mede omdat het nationaliteitsrecht geen EU bevoegdheid is en informatie uit dien hoofde dus niet wordt bijgehouden of geregistreerd.

Het laatste bij het Ministerie van Veiligheid en Justitie bekende onderzoek naar meervoudige nationaliteit dateert van 2008 (ACVZ advies Meervoudige nationaliteit in Europees perspectief en voorstudie). Hieruit blijkt dat toentertijd alleen Duitsland en in enigerlei mate Luxemburg een (verplicht) keuzesysteem kenden. Verder maakt het rapport duidelijk dat in het algemeen in Europa de trend is dat meervoudige nationaliteit steeds meer wordt geaccepteerd en toegestaan. Alleen Nederland, Oostenrijk en Noorwegen zijn bijvoorbeeld nog partij bij hoofdstuk I van het Raad van Europa verdrag uit 1963 tot beperking van meervoudige nationaliteit.

Voor een beantwoording van de vraag op basis van actuele informatie (m.m.v. van de V&J ambassaderaden en andere contacten ter plaatse) konden op deze korte termijn alleen Duitsland, België, Frankrijk en Luxemburg worden onderzocht.

In **Duitsland** is in 2000 het *ius soli* beginsel (verwerving nationaliteit door geboorte op grondgebied) ingevoerd inclusief een "Optionsplicht". Dit is een regeling waarbij tweedegeneratiemigranten van buiten de EU na voltooiing van het 21^e levensjaar moeten kiezen tussen de bij de geboorte verkregen Duitse en de andere nationaliteit die zij bezitten. Van één van deze nationaliteiten moeten zij dus afstand doen. Deze tweede generatiemigranten verkrijgen bij geboorte van rechtswege de Duitse nationaliteit indien hun ouders ten tijde van de geboorte acht jaar rechtmatig in Duitsland verblijven en een verblijfstitel voor onbepaalde tijd hebben. Wie niet kiest voor de Duitse nationaliteit verliest deze. In 2014 is de Optionsplicht beperkt in die zin dat deze niet meer geldt voor personen die in Duitsland zijn opgegroeid of naast de Duitse nationaliteit alleen in het bezit zijn van de Zwitserse nationaliteit of die van een EU lidstaat. Men wordt geacht in Duitsland te zijn opgegroeid indien men acht jaar of meer in Duitsland woont of zes jaar onderwijs in Duitsland heeft genoten, dan wel een Duits school- of beroepsdiploma heeft. De Optionsplicht geldt verder niet voor personen met een nationaliteit van een land dat verlies niet toestaat (zoals Marokko en Syrië). Dit volgt uit artikel 16 van het Europees Verdrag inzake Nationaliteit (hierna EVN), een Raad van Europa verdrag, waar zowel Duitsland als Nederland partij bij zijn. Personen uit die categorieën kunnen dus zowel de Duitse als ook een andere nationaliteit hebben.

De reden voor beperking in 2014 door de coalitie SDP/CDU/CSU (Merkel III) is tweeledig. Het betrof een SDP wens (aanhanger van de mogelijkheid tot het hebben van meer nationaliteiten), maar ook een wens van de uitvoeringsinstanties in Duitsland. De invoering van het *ius soli* beginsel en de Optionsplicht leverde namelijk een nogal bureaucratische praktijk op. Bijvoorbeeld: omdat sommige andere nationaliteiten niet verloren kunnen gaan, kunnen bepaalde groepen toch

de Duitse nationaliteit behouden. Alle personen die hiervoor in aanmerking komen (een grote groep) moeten door de Duitse instanties individueel worden aangeschreven na hun 18^e levensjaar.

In de verkiezingsprogramma's van de Union (CDU+CSU) en FDP staan passages opgenomen die de dubbele nationaliteit willen inperken voor derdegeneratiemigranten. De Union wil bijv. een zogeheten "Generationenschnitt" invoeren. Deze houdt globaal in dat derdegeneratiemigranten (dus de kinderen van tweedegeneratiemigranten) bij geboorte alleen de Duitse nationaliteit krijgen en dus niet ook een eventuele andere nationaliteit die de ouders doorgeven. De Union geeft aan hierover met andere landen te willen onderhandelen. De SDP blijft in haar verkiezingsprogramma bij het principe van de mogelijkheid tot het hebben van meer nationaliteiten, maar lijststrekker Schultz zou wel gezegd hebben dat de SDP bereid is te kijken of onderzoek nodig is naar beperking.

België kent geen regeling waarbij bij het bereiken van de meerderjarigheid gekozen moet worden tussen de Belgische en de andere nationaliteit. Tweedegeneratiemigranten krijgen – indien geen van beide ouders de Belgische nationaliteit heeft – in beginsel de Belgische nationaliteit op het moment dat één van de ouders de Belgische nationaliteit krijgt. Ze krijgen anders dan in Duitsland niet automatisch de Belgische nationaliteit bij geboorte of bijvoorbeeld na een bepaalde periode. Alleen voor derde generatiemigranten wordt de Belgische nationaliteit van rechtswege bij geboorte verkregen indien de ouders van het kind in de tien jaar voorafgaande aan de geboorte tenminste vijf jaar in België woonden.

Ook in België wordt een publiek debat over de dubbele nationaliteit gevoerd. Naar aanleiding van het Turkse referendum laaide de discussie recent weer op. Binnen bijvoorbeeld de N-VA, Open Vlaanderen en CD&V gingen stemmen op om de dubbele nationaliteit "af te schaffen". Concrete stappen in die richting lijken niet te worden gezet. Ook voordelen van een dubbele nationaliteit zoals de mogelijkheid om terrorismeverdachten en andere criminelen uit te zetten naar het land van de andere nationaliteit worden in de discussie naar voren gebracht.

Frankrijk

Ook Frankrijk kent geen regeling waarbij bij het bereiken van de meerderjarigheid gekozen moet worden tussen de Franse en de andere nationaliteit. Tweedegeneratiemigranten krijgen indien zij zijn geboren in Frankrijk bij het bereiken van de meerderjarigheid van rechtswege de Franse nationaliteit als zij op dat moment in Frankrijk wonen en op die datum sinds het elfde levensjaar een periode van tenminste vijf jaar in Frankrijk hebben gewoond. Deze periode hoeft niet onafgebroken te zijn geweest. Betrokkene moet een certificaat van de Franse nationaliteit aanvragen bij de daartoe bevoegde instantie. Hij/zij kan de Franse nationaliteit ook weigeren; in dat geval moet hij een bewijs kunnen overleggen van een andere nationaliteit.

Voor zover bekend is er momenteel geen discussie over meervoudige nationaliteit in Frankrijk. Wel is het thema aan de orde geweest in het debat over een wetsvoorstel met een nieuwe "déchéance de nationalité". Voorgesteld werd intrekking van de Franse nationaliteit mogelijk te maken bij Franse onderdanen met een dubbele nationaliteit die zich schuldig hebben gemaakt aan terroristische misdrijven. Het wetsvoorstel heeft de gemoederen een poosje beziggehouden en was reden voor de toenmalige minister van justitie Taubira om af te treden (zij kon zich er niet in vinden). Met haar vertrek is ook het wetsvoorstel in de ijskast gezet en het komt niet voor in het verkiezingsprogramma van president Macron.

Luxemburg

Ook Luxemburg tenslotte, kent geen regeling waarbij bij het bereiken van de meerderjarigheid moet worden gekozen tussen de Luxemburgse en de andere nationaliteit. Tweedegeneratiemigranten krijgen sinds de laatste wetwijziging van april 2017 in beginsel de Luxemburgse nationaliteit op het moment dat één van de ouders de Luxemburgse nationaliteit krijgt. Ze krijgen niet automatisch de Luxemburgse nationaliteit na een bepaalde periode of bij geboorte. Alleen voor derdegeneratiemigranten wordt de Luxemburgse nationaliteit van rechtswege bij geboorte verkregen indien de ouders van het kind in Luxemburg zijn geboren.

Nederland

In de huidige Rijkswet op het Nederlanderschap kunnen tweedegeneratiemigranten via de wat (ten opzichte van naturalisatie) lichtere optieprocedure de Nederlandse nationaliteit verkrijgen wanneer ze meerderjarig zijn. Zij die in Nederland zijn geboren en daar sindsdien wonen hoeven daarbij geen afstand te doen van de andere nationaliteit. Personen die voor hun vierde levensjaar naar Nederland zijn gekomen en sedert het vierde levensjaar toelating en hoofdverblijf hebben, kunnen

eveneens door optie het Nederlanderschap verkrijgen, maar moeten daarbij wel afstand doen van de andere nationaliteit. Degene die zich na het aanbreken van het vierde levensjaar in Nederland heeft gevestigd moet de zwaardere naturalisatieprocedure doorlopen om het Nederlanderschap te verkrijgen. Derdegeneratiemigranten verkrijgen van rechtswege het Nederlanderschap bij geboorte indien in ieder geval één van de ouders op het moment van geboorte in Nederland zijn hoofdverblijf had en deze ouder zelf ook geboren is uit ouders waarvan althans één bij geboorte eveneens hoofdverblijf in Nederland had.

Schematisch ziet dit er als volgt uit:

Tweedegeneratiemigranten (altijd alleen op verzoek en niet van rechtswege)

Geboren in Nederland en sedert geboorte hoofdverblijf in Nederland	Artikel 6 eerste lid onder a RWN en artikel 6a RWN	Men kan als meerderjarige opteren en behoeft geen afstand te doen van de andere nationaliteit	Dubbele nationaliteit mogelijk na verkrijging Nederlanderschap
Voor het vierde levensjaar hier naar toegekomen en sedert het bereiken van de leeftijd van vier jaar toelating en hoofdverblijf in Nederland	Artikel 6, eerste lid onder e RWN en artikel 6a RWN	Men kan als meerderjarige opteren en dient in beginsel wel afstand te doen van de andere nationaliteit	In beginsel geen dubbele nationaliteit mogelijk na verkrijging Nederlanderschap
Na het aanbreken van het vierde levensjaar hier naar toegekomen	Artikel 7 tot en met 9 RWN en artikel 11 RWN	Men kan proberen via naturalisatie (als meerderjarige of via medenaturalisatie met ouder) het Nederlanderschap te verkrijgen en dient in beginsel wel afstand te doen van de andere nationaliteit	In beginsel geen dubbele nationaliteit mogelijk na verkrijging Nederlanderschap

Derdegeneratiemigranten (van rechtswege, door de werking van de wet)

Derdegeneratiemigranten	Artikel 3, derde lid RWN	Door geboorte uit ouders waarvan althans één op het moment van geboorte in Nederland zijn hoofdverblijf had en die zelf ook geboren is/zijn uit ouders waarvan althans één bij zijn/haar geboorte eveneens hoofdverblijf in Nederland had.	Dubbele nationaliteit is mogelijk na verkrijging Nederlanderschap
-------------------------	--------------------------	--	---

Beperken meervoudige nationaliteit door wijziging Rijkswet op het Nederlanderschap

Indien zou worden overwogen in Nederland meervoudige nationaliteit bij migranten te beperken, zijn de volgende punten relevant:

- Duitsland is soepeler in de toekenning van de nationaliteit aan tweedegeneratiemigranten dan Nederland. Wij kennen geen systeem van verkrijging van rechtswege bij geboorte als de ouders met een vreemde nationaliteit tenminste acht jaar in ons land wonen. In plaats daarvan kunnen tweedegeneratiemigranten opteren voor het Nederlanderschap als ze meerderjarig zijn. Dit betekent dus dat ze tot aan hun 18^e alleen de andere nationaliteit bezitten en niet de Nederlandse.
- De Duitse Optionsplicht heeft naast de eerder genoemde ongewenste uitvoeringsgevolgen een aantal andere gevolgen. De Duitse nationaliteit gaat, indien men niet voor deze nationaliteit kiest, weer verloren nadat deze nationaliteit eerst bij geboorte is verkregen. Dit verlies staat op gespannen voet met artikel 7 van het EVN. In dit artikel staat een limitatief aantal legitieme redenen opgesomd op grond waarvan de nationaliteit verloren kan gaan. De Duitse Optionsplicht valt niet onder één van deze gronden en Duitsland heeft dan ook een voorbehoud gemaakt bij dit artikel. Nederland heeft een dergelijk voorbehoud niet. Een wijziging van de Rijkswet op het Nederlanderschap om een

vergelijkbare regeling in te voeren, vereist daarom een opzegging door Nederland van het EVN. Daarnaast dient rekening te worden gehouden met het EU-recht. De toekenning van een nationaliteit valt niet binnen de reikwijdte hiervan maar het verlies wel. Op grond van jurisprudentie van het EU Hof van Justitie dient bij verlies van het Unieburgerschap een proportionaliteitstoets te worden uitgevoerd. Het zal lastig zijn een dergelijke toets vorm te geven en te bepalen wanneer het wel en niet onredelijk bezwarend de Nederlandse nationaliteit in te trekken indien men geen afstand doet van de andere nationaliteit

- Met het van rechtswege verlies van het Nederlanderschap tenzij een onderdaan zelf iets onderneemt, zijn recentelijk slechte ervaringen in het kader van langdurig in het buitenland wonende Nederlanders met ook nog een andere nationaliteit. Uit een rapport van de Nationale Ombudsman van 2016 blijkt dat een aantal Nederlanders ongewild en vaak onbewust de Nederlandse nationaliteit is kwijtgeraakt. Dit gebeurde omdat men niet op tijd het Nederlandse paspoort had vernieuwd doordat men niet van de wettelijke regels op de hoogte was of omdat men zonder aanneming van de andere nationaliteit niet volwaardig in het andere land kon participeren. Hoewel het een andere situatie betreft dan de hierboven geschetste Duitse regeling, is de gelijkenis dat de nationaliteit verloren gaat en dat dit een gevoelig onderwerp is.

Een alternatief is om de eis om afstand te doen van de oorspronkelijke nationaliteit ook in te voeren voor tweedegeneratiemigranten die in Nederland zijn geboren en hier sindsdien wonen en die opteren voor de Nederlandse nationaliteit. Het voordeel hiervan is dat geen sprake is van verlies van de eerder verworven Nederlandse nationaliteit, maar dat het gaat om een voorwaarde om deze überhaupt te kunnen verwerven. De invoering van de eis om afstand te doen vergt een wijziging van artikel 6 eerste lid onder a en 6a van de Rijkswet op het Nederlanderschap. Op de plicht om afstand te doen bestaan dan alsnog allerlei uitzonderingen die gelden in alle gevallen dat afstand moet worden gedaan. Geen afstand behoeft te worden gedaan indien het land van de andere nationaliteit dit niet toestaat of indien dit redelijkerwijs niet kan worden verlangd (artikel 16 EVN). Het EVN schrijft niet voor wat onder "redelijkerwijs" moet worden verstaan. In Nederland wordt het onder meer onredelijk geacht personen te vragen afstand te doen als dit alleen kan wanneer eerst de dienstplicht in het land van de andere nationaliteit moet worden vervuld of afgekocht. In Turkije is dit bijvoorbeeld het geval, alleen kan men tot het 38^{ste} levensjaar de dienstplicht eenvoudig uitstellen en vraagt de IND betrokkenen wel om afstand te doen.

Vraag 13:

Op welke wijze kan bij mogelijke sluiting van gevangenissen rekening worden gehouden met de gevolgen hiervan voor de werkgelegenheid buiten de Randstad?

Antwoord:

Verkenning naar omgaan met overcapaciteit

Het sluiten van gevangenissen heeft ontegenzeggelijk gevolgen voor werkgelegenheid. In 2016 is een verkenning gedaan naar hoe om te gaan met de overcapaciteit bij DJI (Capaciteit in balans). Daarbij is aangegeven dat er een structurele overcapaciteit is van 3300 plaatsen én dat er een sterke noodzaak is tot investeringen in het personeel. Daarom is door de staatssecretaris van Veiligheid en Justitie aangegeven dat duidelijk moet zijn dat de kosten die mogelijk worden bespaard door te sluiten (deels) zullen moeten worden geïnvesteerd in dit vakmanschap. Daarmee kan DJI een toekomstbestendig en gezond personeelsbestand opbouwen dat oog heeft voor vakmanschap. Daarnaast zijn er inhoudelijke ambities om de recidive verder terug te dringen (zie antwoord 7).

Structurele maatregelen capaciteitsoverschot: Capaciteit in balans

In de verkenning 'Capaciteit in balans' is onderzocht hoe met de structurele overcapaciteit kan worden omgegaan. In dit scenario is zoveel als mogelijk rekening gehouden met de werkgelegenheid in de verschillende regio's en andere uitgangspunten zoals de regionale behoefte aan capaciteit, de arrondissementale indeling en de positionering van landelijke regimes.

Het is mogelijk om de overcapaciteit terug te brengen met 3300 cellen, mits daarmee het versterken van het vakmanschap en het oplossen van een nog bestaand tekort wordt geborgd (zie tabel). Het sluiten van 3300 plaatsen staat gelijk aan circa 10 locaties en 2600 arbeidsplaatsen. Bij afstoting van dit geheel aan overcapaciteit is het niet ontkoombaar dat ook locaties buiten de Randstad worden geraakt.

Inperken gevolgen werkgelegenheid

Om de negatieve effecten voor de werkgelegenheid buiten de Randstad te beperken kan gekozen worden voor een kleinere reductie van de capaciteit en deze te beperken tot de Randstad. De inschatting is dat dit kan voor 1000 plaatsen in de Randstad, waarbij is de eerste inschatting dat hier ongeveer 550 fte mee gemoeid is. Bij deze variant geldt tevens dat personeel in de Randstad eenvoudiger kan worden herplaatst naar andere DJI locaties waar op dit moment personeelstekort is. Daardoor is het effect van sluiting *in* de Randstad minder groot voor de werkgelegenheid dan wanneer een sluiting *buiten* de Randstad zou plaatsvinden: daar is minder flexibiliteit.

Het nadeel van deze variant is dat er voor 2300 plaatsen leegstand gefinancierd wordt.

Financiële vertaling

In onderstaande staande tabel zijn de volgende posten opgenomen:

- Besparingsopbrengst: dit is de besparingsopbrengst a.g.v. de reductie van 3300 resp. 1000 plaatsen, inclusief besparingen op overhead, facilitair, etc.
- Vakmanschap: noodzakelijke investeringen in het vakmanschap van het personeel, zoals eerder met de TK gecommuniceerd.
- Nog met efficiency in te vullen tekort waarbij sluiting enig overgebleven optie is: het betreft efficiencymaatregelen waarvoor wijzigingen in met name de arbeidsvoorwaarden noodzakelijk zijn. Deze zijn op voorzienbare termijn niet realiseerbaar

bedragen x € 1 mln.

Uitvoeren Capaciteit in balans (reductie 3300 plaatsen)	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Besparingsopbrengst (reductie 3300 plaatsen)	-18,8	-18,2	-94	-97,2	-101,1	-116,5
Vakmanschap	0	19	20	20	20	20
Nog met efficiency in te vullen tekort waarbij sluiting enig overgebleven optie is	0	18	18	18	18	18
Correctieeegstandstaakstelling begroting 2017 2018	31,9	31,1	30,8	30,6	30,6	30,6
besparingsopbrengst DJI-begroting	13,1	49,9	-25,2	-28,6	-32,5	-47,9
**Friciekosten	0	75	158	56,8	44,6	104

Beperken effecten werkgelegenheid buiten de Randstad (reductie 1000 plaatsen)	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Besparingsopbrengst (reductie 1000 plaatsen)**	-30,8	-59,8	-55,9	-56,2	-56,2	-56,2
Vakmanschap	0	19	20	20	20	20
Nog met efficiency in te vullen tekort waarbij sluiting enig overgebleven optie is	0	18	18	18	18	18
Correctieeegstandstaakstelling begroting 2017 2018	31,9	31,1	30,8	30,6	30,6	30,6
besparingsopbrengst DJI-begroting	1,1	8,4	12,9	12,4	12,4	12,4
**Friciekosten afsloot gebouwen bij reductie 1000 plaatsen			60			
**Friciekosten personeel (VWNW) bij reductie 1000 plaatsen			55			

Vraag 14:

Op welke wijze kan gevolg worden gegeven aan het verzoek van zelfmelders (die hun straf nog niet hebben uitgezeten)?

Antwoord:

Het Administratie en Informatiecentrum van de Executieketen (AICE, onderdeel van het Centraal Justitieel Incasso Bureau) bepaalt na ontvangst van het vonnis en in opdracht van het OM, of een veroordeelde in aanmerking komt voor de status van zelfmelder. Een veroordeelde dient hiertoe dus niet zelf een verzoek in. Voor zover met de vraag bedoeld wordt of een zelfmelder - op het moment dat deze zich komt melden - ook altijd terecht kan in de penitentiaire inrichting (PI), geldt dat de Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI) bij het vaststellen van de datum waarop de veroordeelde zich dient te melden altijd rekening houdt met de beschikbare capaciteit. Zodoende komt het nooit voor dat een veroordeelde die zich meldt moet worden weggestuurd.

Om ook voor de toekomst te waarborgen dat zelfmelders te allen tijde en uiterlijk binnen 30 dagen terecht kunnen in een PI op het moment dat zij zich komen melden, dient het huidige beleid te worden voorgezet. Dat wil zeggen dat DJI bij het bepalen van de datum waarop de veroordeelde zich moet melden rekening houdt met de beschikbare capaciteit en personele bezetting.

Toelichting:

Een zelfmelder is een veroordeelde met een onherroepelijke onvoorwaardelijke vrijheidsstraf, die zich, na een daartoe van de Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI) ontvangen oproep, zelf bij een penitentiaire inrichting (PI) dient te melden voor het ondergaan van de opgelegde vrijheidsstraf. Als de veroordeelde zich niet meldt, krijgt de politie de opdracht deze persoon aan te houden. De toepassing van de zelfmeldprocedure is aan criteria is verbonden. Iemand komt bijvoorbeeld niet in aanmerking als de bijzondere aard en ernst van het strafbaar feit waarvoor aan de veroordeelde een straf is opgelegd daaraan in de weg staan (o.a. bij zware geweldsmisdrijven) of als hij zich bij een eerdere zelfmeldprocedure niet heeft gemeld.

Vraag 15:

Op welke wijze wordt uitvoering gegeven aan een uitspraak van het Hof van Justitie te Luxemburg in december 2016 over de bewaarplicht van gegevens, mede in relatie tot het in september 2016 bij de Tweede Kamer ingediende wetsvoorstel Aanpassing bewaarplicht telecommunicatiegegevens?

Antwoord:

Uit de bestaande rechtspraak van het Europese Hof van Justitie van de Europese Unie te Luxemburg (het Hof) moet - ook na overleg met de betrokken organisaties (politie, openbaar ministerie, inlichtingen- en veiligheidsdiensten, BZK en EZ) - de conclusie worden getrokken dat een algemene bewaarplicht voor telecommunicatiegegevens (gebruikers-, verkeers- en locatiegegevens), zoals opgenomen in het wetsvoorstel Aanpassing bewaarplicht telecommunicatiegegevens, niet goed verenigbaar is met het EU-recht. Dit betekent dat dit bij de Tweede Kamer aanhangige wetsvoorstel dient te worden heroverwogen. Deze aanpassing moet plaatsvinden binnen het kader van de resterende mogelijkheden tot dataretentie volgens de uitleg van het Hof.

Voor zover met de vraag ook wordt beoogd inzicht te verkrijgen in de resterende mogelijkheden tot dataretentie na het arrest van het Hof kan het volgende naar voren worden gebracht:

1. Een bewaarplicht voor *verkeers- en locatiegegevens* wordt door de uitvoeringsdiensten onverminderd van belang ervaren voor de opsporing en vervolging van ernstige strafbare feiten. Het belang van dataretentie voor de opsporing wordt door alle lidstaten onderschreven. Nadere besprekingen op EU-niveau zijn nodig voor een eenduidig antwoord op de vraag welke mogelijkheden, met inachtneming van de door het Hof gestelde voorwaarden, resteren tot het bewaren van die gegevens.
2. Uit het overleg met de betrokken instanties is naar voren gekomen dat - als minimum - zou kunnen worden ingezet op een algemene bewaarplicht voor *gebruikersgegevens*. Deze gegevens zijn beperkt tot de identificatie van een gebruiker van een telecommunicatiedienst, en hebben geen betrekking op de communicatie met andere gebruikers. Het bewaren van gebruikersgegevens is in het bijzonder van belang voor de opsporing van strafbare feiten waarbij gebruik wordt gemaakt van het internet, en waarbij het IP-adres in de regel het enige spoor voor de opsporing vormt; denk bijvoorbeeld aan cybercrime (ransomware) en kinderpornografie. Een dergelijke bewaarplicht lijkt verenigbaar met het EU-recht omdat een bewaarplicht voor alleen gebruikersgegevens - voor zover nu kan worden overzien - een minder vergaande inmenging in de persoonlijke levenssfeer zou vormen. Het Hof legt in zijn arrest de nadruk op de privacygevoeligheid van verkeers- en locatiegegevens; verdedigd kan worden dat een bewaarplicht voor gebruikersgegevens verenigbaar is met het arrest van het Hof. Daarbij dient te worden voorzien in passende waarborgen op het gebied van de bescherming en beveiliging van de gegevens. Ook op Europees niveau tekent zich hierover consensus af.

Achtergrond

Ter implementatie van de Europese richtlijn dataretentie (richtlijn 2006/24/EU) is in Nederland een algemene bewaarplicht voor telecommunicatiegegevens ingevoerd. Deze bewaarplicht had betrekking op gegevens rond het gebruik van telecommunicatie door de gebruikers, opdat deze beschikbaar waren ten behoeve van de opsporing en vervolging van ernstige strafbare feiten. Let wel: het betrof hier geen inhoud van communicatie maar uitsluitend gegevens met betrekking tot communicatie (tijdstip en duur verbinding, betrokken nummers e.d.).

In 2014 heeft het Hof in de zaak *Seitlinger* (zaken C-293/12 en 594/12) de Europese richtlijn ongeldig verklaard. Vervolgens is de Nederlandse wetgeving rond de bewaarplicht door de rechter buiten werking gesteld. Naar aanleiding van dit arrest is het wetsvoorstel Aanpassing bewaarplicht telecommunicatiegegevens (34 537) ingediend bij de Tweede Kamer, dat beoogde tegemoet te komen aan de bezwaren van het Hof.

In 2016 heeft het Hof in de zaak *Tele2* (zaken C-203/15 en C-698/15) arrest gewezen over de vraag in hoeverre een algemene bewaarplicht voor telecommunicatiegegevens, dus het voor een bepaalde termijn bewaren van gegevens rond het gebruik van telecommunicatie met het oog op mogelijk gebruik ten behoeve van opsporing en vervolging, verenigbaar is met het Handvest van de grondrechten. In het arrest overweegt het Hof, kernachtig samengevat, dat het EU-recht in de

weg staat aan een *algemene en ongedifferentieerde* bewaarplicht voor verkeers- en locatiegegevens ten behoeve van de criminaliteitsbestrijding.

Naar aanleiding van dit arrest is de Kamer bericht dat de consequenties nader moeten worden onderzocht en dat, zodra meer inzicht bestaat in de precieze consequenties van het arrest voor het wetsvoorstel Aanpassing bewaarplicht telecommunicatiegegevens en de positie van de andere lidstaten, de Kamer daarover nader wordt geïnformeerd (34 537, nr. 6).

Vraag 16:

Kan een mogelijk reeds bestaande departementale notitie of ander informatie over mogelijkheden van departementale (her)indeling aan mij worden verstrekt?

Antwoord:

Zie bijlage 1 en 2.

Vraag 17:

Op welke wijze kan in het strafrecht herstelbemiddeling met een mediator worden bevorderd?

Antwoord:

Dat kan alleen als daar structureel financiële middelen voor beschikbaar worden gesteld en flankerend beleid (met mogelijk noodzaak aanvullende wet- en regelgeving) wordt ontwikkeld:

a) Minimale variant: door structureel financiële middelen voor continuering van de huidige invulling ná 2017 beschikbaar te stellen (à €1,5 mln. per jaar);

b) Structurele variant: door de voortzetting van het inzetten van dit instrument te borgen door het te voorzien van een beleidskader en, indien aangewezen, aanvullende wet- en regelgeving (à €10 mln. per jaar).

Ad a) Minimale variant

- Door een amendement van het lid Recourt (gesteund door SP, D66, Christen Unie, Groen Links) op de begroting van VenJ is er in 2017 €1,5 mln beschikbaar gesteld voor mediation in het strafrecht (34 550-VI, nr. 37).
- Deze middelen zijn ingezet om in 2017 landelijk nadere ervaring op te doen met de inzet van mediation in het strafrecht. In financiering van de inzet van mediation in het strafrecht ná 2017 is niet voorzien.
- De motie-Recourt c.s. (29911, nr.147, d.d. 14 februari 2017) verzoekt de regering om bij toekomstige begrotingen minimaal 1,5 mln te reserveren voor mediation in strafrecht.
- Als deze motie zou worden gevolgd, kan de inzet van mediation in het strafrecht ook na 2017 worden voortgezet, in de huidige minimale variant (750-1000 (geslaagde) mediations per jaar).

Ad b) Structurele variant

- Bij het structureel invulling geven aan (bevordering van) mediation in strafrecht als afdoeningsmodaliteit valt een stijging van het aantal zaken te verwachten, van ca. 750-1000 (geslaagde) mediations in 2017 oplopend tot mogelijk ca. 4000 zaken in 2020.
- Daarmee zou naar eerste grove schatting omstreeks €10 mln. per jaar zijn gemoed.
- OM structureel invulling te geven aan en bevorderen van mediation in strafrecht dient een beleidskader te worden ingewikkeld. Daarin moeten in overleg met relevante partijen de lessen uit de huidige tijdelijke praktijk worden omgezet in een juridisch kader en randvoorwaarden worden gesteld gericht op kwaliteit en het bewaken van de belangen van verdachte, slachtoffer en samenleving.
- De inzet van het instrument herstelrechtbemiddeling kan in de eerste plaats worden bevorderd door gebruik te maken van de al bestaande grondslag voor een algemene maatregel van bestuur (art. 51h Sv). Voordeel daarvan is dat zodra consensus met de betrokken actoren is bereikt over de wijze waarop herstelrecht in de praktijk moet werken, de vormgeving in een amvb betrekkelijk snel kan plaatsvinden. Een andere mogelijkheid is het opnemen van een uitgebreidere wettelijke regeling voor herstelrecht.
- Suggesties voor zo'n wettelijke regeling zijn gedaan door Restorative Justice Nederland. Deze zijn recent (8 juni jl.) besproken in een rondetafelgesprek tussen de indieners en de leden van de vaste Kamercommissie voor VenJ. Hiernaast zijn er andere opties voor regelgeving, die verkend dienen te worden. Dit mede op basis van de adviezen die zijn ontvangen in de consultatieronde over de boeken 1 en 2 van het te moderniseren Wetboek van Strafvordering. Als dit wetboek moet worden aangepast voor uitbreiding van herstelrecht, dan zal dit zo mogelijk worden ingepast in het project Modernisering Strafvordering.

Achtergrond algemeen

- Vanaf 2013 tot eind 2016 is door politie, OM en ZM in pilots ervaring opgedaan met mediation in het strafrecht (herstelbemiddeling) in diverse fasen van het strafproces.



BR

**Bureau Secretaris-
Generaal/ Project,
programma en
AdviesCentrum**

Turfmarkt 147
2511 DP Den Haag
Postbus 20301
2500 EH Den Haag
www.rijksoverheid.nl/venj

memo

Scenario: departementale herindeling als mogelijke uitkomst kabinetsformatie

Datum
7 maart 2017

Er zal in BR-verband gesproken worden over de impact van het scenario van een mogelijke departementale herindeling als uitkomst van de kabinetsformatie.

Mogelijke scenario's zijn;

- Overheveling van het beheer van de Nationale Politie ,
- Overheveling van "Veiligheid", onder te verdelen in sociale veiligheid (lokale veiligheid, belegd bij de Directie Veiligheid en Bestuur) en fysieke veiligheid (rampenbestrijding/ veiligheidsregio's, belegd bij de Directie Veiligheidsregio's)
- Overheveling van de NCTV (als geheel),
- Overheveling van DGVZ en daaronder gepositioneerde organisaties in de vreemdelingenketen,
- Een combinatie van bovenstaande opties.

Bespreekpunten:

1. Overwegingen om over te gaan tot een departementale herindeling:
 - Welke argumenten zijn er om onderdelen van VenJ af te splitsen?
 - Welke argumenten zijn er tegen een splitsing?
2. Kan VenJ een alternatief handelingsperspectief bieden (in lijn met VenJ verandert) om zichtbaarder met knelpunten (uit het verleden) af te rekenen?
3. Inzicht in de impact ALS onverhoopt bij kabinetsformatie wordt besloten onderdelen VenJ elders te positioneren: staan de majeure onderwerpen benpemd?

1. Overwegingen

Elke departementale indeling heeft zijn voor- en nadelen. In essentie en heel kernachtig geformuleerd komen die overwegingen neer op het volgende:

Algemene transitie overweging (visie/macht/beeldvorming)

- Argument tegen transitie: Het majeure nadeel van een transitie is dat dit veel energie en geld kost en het lang duurt voordat alles ingeregeld is en rust ontstaat. Door discontinuïteit en rolonduidelijkheid is er een dreigend verlies aan operationele kwaliteit, met onnodige veiligheidsrisico's als gevolg.
- Argument voor transitie: De keuze voor een departementale indeling en de manier waarop we de verantwoordelijkheden op een beleidsdomein beleggen, is primair een politieke keuze waarin men de politieke visie wil benadrukken. Daarbij zullen nieuwe bewindslieden graag een zichtbare stempel willen zetten om af te rekenen met problemen uit het verleden en de beeldvorming daarover.

Politie en veiligheid

Argumenten voor behouden Politie en Veiligheid bij VenJ:

- Het maakt de strafrechtsketen slagvaardiger als deze onder één minister valt.
Dit is juist ook gelet op de huidige uitdagingen onder meer op het terrein van terrorisme en de georganiseerde criminaliteit (ondermijning, cybercrime) van groot belang. Het onderbrengen van de gehele veiligheids- en rechtshandavingsketen onder de verantwoordelijkheid van één minister had destijds tot doel om te komen tot meer samenhang, integraliteit, effectiviteit en efficiëntie in één keten. Ook was het doel om maatschappelijke thema's en vraagstukken meer in samenhang te bezien en op te lossen en daarbij versnippering in beleidsvorming en -uitvoering tegen te gaan. Deze argumenten gelden nog onverkort. Sinds 2016 leidt deze aanpak tevens tot geïntegreerde beleidsplannen bij nieuwe middelen in plaats van verkokerde plannen.
- De verdeling van de verantwoordelijkheid voor de politie over twee ministers geeft onvermijdelijk extra spanning in de toch al bestuurlijk complexe landelijke aansturing van de politie.
Overgang van de politie naar BZK betekent dat deze verantwoordelijkheid over twee ministers wordt verdeeld. De MvJ zal immers politiek verantwoordelijk zijn voor de strafrechtelijke rechtshandhaving, ook voor de bijdrage van de politie daaraan en daarom zeggenschap over beheer willen. De belangen van openbare orde en veiligheid liggen in het verlengde aan de belangen van de strafrechtketen. Onderbrengen bij verschillende departementen kan de "stammenstrijd" over inzet, prioritering en planning weer tot leven roepen met vermindering van slagkracht als gevolg.
- De politie is gebaat bij bestuurlijke rust nu de politie nog steeds voor een zeer ambitieuze opgave staat.
Bij splitsing zal verlies ontstaan aan de bestaande integraliteit. Met alle kritiek op de omvang van VenJ: het huidige 'systeem' is wel 'ingeregeld'. Omringende landen (België, Duitsland) hebben door de toegenomen terreur juist pijnlijk aan den lijve ondervonden hoeveel last ze van hun versnippering van politie- en justitieorganen hebben. Naar internationale maatstaf heeft NL het goed voor elkaar. Door overheveling van bevoegdheden tussen ministers wordt de relatie tussen beleid en uitvoering niet versterkt. Bovendien is de reorganisatie van de Nationale Politie net in de afrondende fase; het heeft nog weinig tijd gekregen om "zich te bewijzen".

- Het is wenselijk de uitkomsten van de externe, onafhankelijke Evaluatie van de Politiewet 2012 (eind 2017) af te wachten alvorens grote wijzigingen aan te brengen in de Politiewet 2012.
- Overgang naar BZK is ook niet nodig uit oogpunt van rechtsstatelijkheid en checks and balances.
 Ten principale wordt het rechtsstatelijke evenwicht tussen uitvoerende, wetgevende en rechtsprekende macht gegarandeerd door de verdeling van bevoegdheden en verantwoordelijkheden tussen deze staatsmachten. Niet relevant is de verdeling binnen een staatsmacht. Checks and balances zijn verder al in het bestel ingebouwd. Die nemen niet toe als de politie onder verantwoordelijkheid van de MBZK zou vallen. Deze is immers geen belangenbehartiger van burgemeesters; dat zijn de regioburgemeesters, de VNG en het Nederlands Genootschap Burgemeesters (NGB).

Argumenten tegen behouden Politie en Veiligheid bij VenJ:

- Het beeld is (door een aantal incidenten) ontstaan dat VenJ te groot geworden is om te managen.
- De minister die verantwoordelijk is voor het aanpakken van de onveiligheid zou niet dezelfde moeten zijn die verantwoordelijk is voor het zorgdragen van rechtsstatelijke en strafvorderlijke waarborgen bij de aanpak van onveiligheid (te grote macht voor één politieke partij).
- MBZK heeft van oudsher een nauwe relatie met het lokale openbaar bestuur. De belangen voor openbare orde handhaving en strafrechtelijke handhaving zouden het beste gescheiden kunnen worden op Rijksniveau.
- Het splitsen van de verantwoordelijkheden voor onderdelen van de veiligheidsketens over verschillende ministeries kan bijdragen aan meer checks and balances op het veiligheidsdomein. Het argument dat in de Tweede Kamer vaker is gebruikt is dat de minister van VenJ juist te vaak de "V" zwaarder heeft laten wegen ten koste van de "J". Bij aparte bewindspersonen voor de V en de J kunnen de overwegingen van veiligheid enerzijds en rechtsstatelijkheid anderzijds kunnen worden afgewogen tussen verschillende bewindspersonen.

Vreemdelingenzaken

Argumenten voor behoud bij VenJ:

- Ondanks het departement overstijgend beleidsterrein, is de wens om vreemdelingenzaken bij min. VenJ te behouden vanwege de nauwe relatie met veiligheid.
- Bij de aanpak van de migratiecrisis van 2015 heeft de gestuurde samenwerking van de vreemdelingenketen, DJI (inzet mensen en gevangenis), NCTV en nationale politie binnen één departement tot grote flexibiliteit en adequate inzet geleid.
- Het is verspilling (mensen/middelen) om wederom van departement te moeten verhuizen. (ter illustratie: overgang van IND op het betalingssysteem Leonardo koste enkele miljoenen en had een doorlooptijd van 2 jaar).

Argumenten tegen behoud bij VenJ:

- De span of control is bij VenJ te groot geworden waardoor dit departementsoverstijgende beleidsterrein beter bij een ander departement tot zijn recht zal kunnen komen. (VenJ heeft voor dit beleidsterrein reeds een "eigen" staatssecretaris waardoor dit argument niet sterk is.)

NCTV

Argument voor behoud bij VenJ:

- Terrorismebestrijding is van oudsher core business van Justitie. Ondanks dat het een departement overstijgend beleidsterrein is, is vanwege de relatie met het gezag meer dan wenselijk dit bij VenJ te behouden, waardoor doortastend opgetreden kan worden bij een verhoogde dreiging.
- VenJ staat verder internationaal goed op de kaart op het terrein van cybersecurity (wat overigens ook nog een forse investering nodig heeft). Gezien de hoge terroristische dreiging mag absoluut geen expertise, capaciteit en continuïteit verspeeld worden.

Argument tegen behoud bij VenJ:

- NCTV zou bij BZK gepositioneerd moeten worden om de politieke verantwoordelijkheid voor het bepalen van het dreigingsbeeld en het nemen van (wettelijke) maatregelen te scheiden.

2. Wat doet VenJ en wat kan VenJ meer doen?

Kan VenJ een alternatief handelingsperspectief bieden (in lijn met VenJ verandert) om zichtbaar met knelpunten (uit het verleden) af te rekenen en de beeldvorming ten positieve te keren?

In de afgelopen periode heeft VenJ zich sterk veranderd. Er zijn diverse (organisatie)-ontwikkelingen in gang gezet, zoals VenJ verandert, het opstellen van een strategische agenda, de instelling van een brede BR, de ontwikkeling van een andere topstructuur en een andere vormgeving van het opdrachtgeverschap en eigenaarschap. Er wordt aan gewerkt om de samenhang in de ketens verder te verstevigen. Zo zijn er initiatieven in de strafrechtketen om de maatschappelijke ambitie van de keten specifiek te definiëren en op basis daarvan meer kolom overstijgende doelen te formuleren waarop gezamenlijk wordt ingezet (waaronder cyber- en nieuwe technologie en informatie-uitwisseling). De instelling van het strategisch ketenberaad dragen eraan bij dat dat keuzes meer in afstemming met elkaar worden gemaakt. VenJ zou wellicht nog wel meer kunnen investeren in de relatie met het lokaal bestuur/ de regioburgermeesters.

Wat kan VenJ nog meer doen?

1. Het versterken van de politieke sturing (*hanteerbare span of control*)
2. Het (samen)werken vanuit de maatschappelijke opgave (*geen ivoren toren*)
3. Het verbeteren van de samenwerking intern (*bestrijden van de verkokering*)
4. Het beter omgaan met incidenten (*meer transparantie*)

Ad. 1 Het versterken van politieke sturing (*hanteerbare span of control*)

Knelpunt: VenJ is een groot departement (terrorisme, sociale veiligheid, politie, bestrijding criminaliteit en ondermijning, cyber, migratie). Alle genoemde terreinen vragen politiek veel aandacht. Dit leidt tot een grote *span of control* voor de bewindspersonen.

Mogelijke oplossingsrichting: Tijdens de kabinetsformatie zou gekozen kunnen worden voor twee ministers op het terrein van VenJ: een 'klassieke' minister van Justitie, en een minister voor Veiligheid. Dit heeft – naast meer ruimte voor de politieke aansturing van het ambtelijk apparaat – het belangrijke voordeel dat beide bewindspersonen ieder voor hun terrein politiek aanspreekbaar zijn voor de Kamer. Dit draagt positief bij aan versterking van de *checks and balances*: het J-terrein en het V-terrein kunnen zo ieder voor zich in balans en op koers worden gehouden, terwijl tegelijk de samenhang tussen beide terreinen, die evident is, niet verloren gaat. Voor het migratiedeel kan, zoals nu, een stevige staatssecretaris ook de komende jaren afdoende zijn, zeker wanneer BuZa de migratieproblematiek voldoende blijft zien als óók een opgave voor het buitenlandbeleid en wanneer de huidige brede hoog-ambtelijke Interdepartementale Taskforce Migratie blijft functioneren.

Ad. 2 Het (samen)werken vanuit de maatschappelijke opgave (*geen ivoren toren*)

Knelpunt: VenJ opereert nog te veel vanuit de eigen taak en nog te weinig vanuit maatschappelijke oriëntatie en externe contacten. Hoewel hier de laatste tijd al stappen in zijn gezet, is het departement nog teveel bastion en is de cultuur van "naar-binnen-gericht zijn" nog niet volledig overwonnen. Het nieuwe kabinet zal hierop moeten doorpakken, zodat op de ingeslagen weg wordt voortgegaan.

Reeds ingeslagen oplossingsrichting: De inhoudelijke en uitvoerende uitdagingen waar VenJ voor staat maken het noodzakelijk om nog meer vanuit de maatschappij het werk te doen. VenJ is daartoe een ontwikkelpad ingeslagen waarbij sturing plaatsvindt vanuit de maatschappelijke opgaven en de te realiseren publieke waarde. Bij het bepalen en uitwerken van deze opgaven – die worden bijeengebracht in de strategische agenda van VenJ – worden niet alleen VenJ-onderdelen betrokken, maar juist ook diverse maatschappelijke partners (waaronder zorgsector, gemeenten en bedrijfsleven).

Mét het veld wordt bepaald wat de te behalen resultaten zijn en hoe dat samen te bereiken. Degenen die zich inzetten voor het lokale veiligheidsbeleid, voor de veiligheid in bedrijven en van buurten en wijken, moeten zonder enige drempel toegang tot het departement hebben en daar gehoor kunnen vinden. Een externer gericht VenJ moet vooral aanspreekbaar en communicatief open en betrouwbaar voor iedereen zijn die zich in Nederland, publiek of privaat, goed inzet voor het recht, de veiligheid en het goed omgaan met vluchtelingen/migranten.

Voorbeelden waarin VenJ mét haar omgeving invulling geeft aan maatschappelijke vraagstukken zijn:

- De aanpak in het tegengaan van radicalisering, ook via lokale overleg
- De aanpak van cybersecurity o.a. via samenwerking met bedrijven
- De citydeal 'Zorg voor Veiligheid in de Stad'
- Betekenisvolle interventies in de strafrechtketen (koersen en kansen/ ZSM)
- De aanpak van de opvang van de verhoogde asielinstroom
- De huisvesting van vergunninghouders

Ad. 3 Het verbeteren van de interne samenwerking (Bestrijden verkokering)

Knelpunt: in het (recente) verleden is herhaaldelijk gebleken dat de verkokering tussen departementsdelen nadelige effecten heeft op de "outcome" van het werk. Een organisatiecultuur waarin bureaucratische kolommen dominant zijn, met teveel lagen en hybride verantwoordelijkheden, past niet meer.

Reeds ingeslagen oplossingsrichting: Het maatschappelijk effect dat VenJ wil bereiken staat centraal en niet de interne organisatiestructuur. Deze nieuwe, ontkokerde, visie vergt een andere manier van aansturen. VenJ heeft daartoe een nieuw sturingsmodel ontwikkeld waarin wordt gewerkt met opgavegerichte en flexibele portefeuilles, die in de plaats komen van de oude DG-kokers. De portefeuillehouder zorgt dat samen met betrokken VenJ-onderdelen én maatschappelijke partners bepaald wordt wat de te behalen resultaten zijn en hoe dat samen met partners te bereiken. De maatschappelijke opgave bepaalt welke VenJ-medewerkers met welke kwaliteiten er nodig zijn om de resultaten gezamenlijk te halen.

De praktische stappen die VenJ heeft gezet om de samenwerking en integraliteit verder te bevorderen zijn onder andere:

- de instelling van een brede bestuursraad, inclusief de eindverantwoordelijken voor de uitvoerende taken, waardoor 'uitvoering' gelijkwaardig wordt aan beleid,
- de instelling van het bestuurlijk ketenberaad in de strafrechtketen ten behoeve van sturing op basis van gedeelde ambities,
- het positioneren van het eigenaarschap van de taakorganisaties bij de SG, wat ook bijdraagt aan een effectievere financiële sturing (stroomlijnen van de begrotingsprocessen), naast een geïntegreerde begrotingsvoorbereiding,
- een sterkere positie van de toezichtfunctie,

- de ontwikkeling van een strategisch personeelsplan en leiderschapsprogramma ten behoeve van flexibele inzet van personeel.

Ad. 4 Beter omgaan met incidenten *(meer transparantie)*

Knelpunt: VenJ is incidentgevoelig, dat is inherent aan de aard van de beleidsterreinen, die rijk zijn aan conflicten, belangentegenstellingen en waardenspanningen. Juist daarom is van wezenlijk belang dat VenJ beter – minder defensief, vergoelijkend en gepolitiseerd – met incidenten omgaat.

Mogelijke oplossingsrichtingen: De incidentenstrategie van het departement is onlangs geactualiseerd. Niettemin is het aan te bevelen om, bij de start van het kabinet, heldere afspraken te maken (en in een protocol vast te leggen) over informatiedeling en communicatie met de Kamer bij grotere incidenten. Het bijzondere karakter van VenJ, als departement dat in concrete situaties gezagsdragend is en bepalend voor openbare orde en veiligheid, rechtvaardigt dergelijke bijzondere afspraken. Verder moet het aantal incidenten verminderen, bijv. door slimmer en alerter te reageren zodat wordt vermeden dat iets *uitgroeit* tot een incident. Nieuwe incidenten zijn echter niet 100% te vermijden, maar wel incidenten (of hun verkeerde aanpak) die de aandacht gevangen houden en afleiden van wat, voor de toekomst van de Nederlandse rechtsstaat en de veiligheid, echt belangrijk is.

3. Impact

Hier worden de aspecten genoemd die het meeste tijd/energie zullen vergen bij een departementale herindeling:

1. Organisatie en medewerkers;
Hier zal spanning komen te liggen op het bepalen van het exacte "reorganisatiedomein", wat de dedicated fte's zijn en wat er aan (percentage) staffunctionarissen mee over geheveld dienen te worden.
Een eventuele overgang van de politie naar BZK zal een grote impact hebben op de (uitvoering van de) Politiewet 2012; onderhandelingen over de overdracht van taken en bevoegdheden zal naar verwachting complex zijn. De verschuiving van deze taken en bevoegdheden zal verankerd moeten worden in de Politiewet. Dit zal een relatief tijdrovende exercitie zijn omdat er veel artikelen aangepast dienen te worden.
2. Begroting / financiën,
Er zal besloten moeten worden hoe om te gaan met tekorten en departementale taakstellingen gaan doorwerken in de overheveling van onderdelen van VenJ.
3. Departementale processen en systemen
Aan een transitie zijn hoge kosten verbonden.
Met name het aanpassen van systemen is kostbaar en betreft heel veel werk. Denk aan autorisaties, werkplekvoorzieningen, Digijust, P-Direkt en Leonardo. Ervaringen uit voorgaande overgangen blijkt dat met name de transitie in de documentenstroom (en archivering) een belemmerende factor was in de continuïteit van de werkzaamheden.
Indien de naamgeving van het ministerie van Veiligheid en Justitie ook verandert (in bijvoorbeeld ministerie van Justitie), zal het logo in de communicatiemiddelen veranderd moeten worden, zoals postpapier en internetpagina's. Verder maken diverse bronssystemen ook gebruik van formats met VenJ-ondertiteling, die ook aangepast dienen te worden.
4. Bedrijfsvoeringsinfrastructuur
De gevolgen voor de VenJ brede bedrijfsvoering infrastructuur zijn relatief gering in het geval dat de Nationale Politie wordt overgeheveld naar een ander ministerie. Immers, de Politie heeft haar bedrijfsvoering in eigen beheer georganiseerd, waarbij geen sprake is van vervlechting met de VenJ bedrijfsvoering.
Er is echter wel een aanzienlijke impact op de VenJ bedrijfsvoering als de organisaties van de vreemdelingenketen worden overgeheveld, in het bijzonder de IND en DT&V. De bedrijfsvoering van beide organisaties is sterk vervlochten met de rest van VenJ (bijv. het gebruik van Leonardo als financieel systeem.).

Er zou een impactanalyse uitgevoerd moeten worden om inzicht te krijgen in wat een eventuele ontvlechting voor impact gaat hebben op ketensturing, ketenambities, ketenprogramma's en overleg- en besluitvormingsstructuren. Er zal nagedacht moeten worden op welke risico's hierin worden gelopen en hoe die ondervangen zouden kunnen worden.

Ministerie van Veiligheid en Justitie

> Retouradres Postbus 20301 2500 EH Den Haag

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer
der Staten-Generaal
Postbus 20017
2500 EA DEN HAAG

Directoraat-Generaal

Politie
Programma bestel &
bevoegdheden

Turfmarkt 147
2511 DP Den Haag
Postbus 20301
2500 EH Den Haag
www.rijksoverheid.nl/venj

Ons kenmerk

757406

*Bij beantwoording de datum
en ons kenmerk vermelden.
Wilt u slechts één zaak in uw
brief behandelen.*

Datum 11 juli 2016
Onderwerp Motie De Graaf c.s. over overhevelen beheersverantwoordelijkheden
over de politie naar het ministerie van BZK

De Eerste Kamer heeft de motie De Graaf c.s. aangenomen over het "terugbrengen van het beheer van de politie naar het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties".¹ Bij behandeling van de begrotingswet van het ministerie van Veiligheid en Justitie (VenJ) heb ik de Kamer toegezegd voor het zomerreces met een verkennende reactie op deze motie te komen. Ik zegde toe hierin de effecten op te nemen van de verschillende opties met betrekking tot het onderbrengen van de huidige beheersverantwoordelijkheden van de minister van Veiligheid en Justitie (VenJ) ten aanzien van de politie bij het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK). Daarbij heb ik aangegeven dat ik de vraag zou meenemen of deze materie in een volgend regeerakkoord aan de orde zou moeten komen.

Vooropgesteld moet worden dat het kabinet zoals u weet geen voorstander is van de in de motie bedoelde wijziging van verantwoordelijkheden ten aanzien van de politie, noch van het de Staten-Generaal doen toekomen van verschillende varianten. Naar het oordeel van dit kabinet is er dan ook geen reden een dergelijke wijziging in een volgend regeerakkoord op te nemen. Mocht een volgend kabinet een andere keuze maken, dan is er binnen de rijksoverheid de nodige ervaring met departementale herindelingen. Als een volgend kabinet zou besluiten tot departementale herindelingen in het algemeen of die van Veiligheid en Justitie in het bijzonder, dan zal de benodigde informatie over mogelijke opties beschikbaar zijn en zal een dergelijk besluit zorgvuldig en voortvarend kunnen worden uitgevoerd.

In deze brief wordt eerst ingegaan op de reden om destijds tot een aantal departementale herindelingen te komen, waaronder die van Veiligheid en Justitie. Daaropvolgend wordt ingegaan op de effecten die deze of andere keuzes kunnen hebben.

Overwegingen tot vorige departementale herindelingen

De algemene achtergrond bij de formatie van het kabinet Rutte I om over te gaan tot departementale herindelingen was gelegen in het volgende.

¹ Kamerstukken I 2015/16, 34.300 nr. D.

De eerste reden was het streven naar een meer sobere en compacte rijksdienst met minder overlap en coördinatielast.

De tweede was het doel om maatschappelijke thema's en vraagstukken meer in *samenhang* te bezien en op te lossen en daarbij versnippering in beleidsvorming en -uitvoering tegen te gaan. De bundeling van kennis, beleidsontwikkeling, uitvoering en toezicht biedt een betere basis om te komen tot een krachtige, integrale aanpak dan het versnipperd of verkokerd laten hiervan in verschillende departementale structuren.

**Directoraat-Generaal
Politie**
Programma bestel &
bevoegdheden

Datum
11 juli 2016

Ons kenmerk
757406

Dit waren ook de achtergronden bij het bundelen van rechtshandhaving en veiligheid onder het ministerie van Veiligheid en Justitie. Soortgelijke overwegingen lagen ten grondslag aan het instellen en herinrichten van de departementen van Infrastructuur en Milieu en van Economische Zaken.

Het huidige kabinet, in navolging van het kabinet Rutte I, is van oordeel dat het voor de samenhang, de integraliteit, de effectiviteit en de efficiëntie van de gehele veiligheids- en rechtsketen van belang is dat er één minister verantwoordelijk is voor alle onderwerpen in die keten. Onder meer het rapport 'Prestaties in de strafrechtketen' van de Algemene Rekenkamer heeft voor dit kabinet het belang aangetoond van de noodzakelijke samenhang in die keten.²

Effecten van mogelijke departementale indelingen van veiligheid

Eike departementale indeling heeft zijn voor- en nadelen. Deze zijn al bij verschillende gelegenheden geïnventariseerd (zoals bij het toenmalige Programma Andere Overheid), zowel voor beleidsterreinen in het algemeen als voor specifieke beleidsdomeinen zoals veiligheid en rechtshandhaving.

Zo heeft de commissie Veiligheid en Rechtsorde (cie. Brinkman) naar aanleiding van onder andere de terroristische aanslagen in Londen en Madrid op een rij gezet wat de effecten zijn van samenvoeging van beleidsverantwoordelijkheden van de toenmalige ministeries van BZK en van Justitie.

In een nader advies – Scharnierrapport - heeft de heer Brinkman dat verder uitgewerkt.³ Ook in het kader van de 'brede heroverwegingen' in 2010 is geïnventariseerd wat de voor- en nadelen van departementale herindelingen zijn en welke effecten daarmee kunnen worden beoogd.⁴ Vanzelfsprekend heeft men zich ook vanuit wetenschappelijke kring in dergelijke discussies gemengd.⁵ In essentie en heel kernachtig geformuleerd komen die overwegingen neer op een afweging tussen 'effectiviteit en efficiency' enerzijds en 'checks and balances' anderzijds.

Uit al deze inventarisaties blijkt dat de effecten vaak spiegelbeeldig zijn; waar een indelingskeuze op het ene terrein een positief effect heeft, kan diezelfde keuze

² Kamerstukken II, 2011/12, 33 171, nr. 2.

³ Zie Kamerstukken II, 2005/06, 29 362, nr. 67; Kamerstukken II 2006/07, nr. 29 362, nr. 108; Kamerstukken II 2006/07, 29 362, nr. 109.

⁴ Kamerstukken II 2009/10, 32 359, nr. 1. Zie met name bijlage 6 bij het deelrapport over het openbaar bestuur, met daarin een historisch overzicht van departementale herindelingen.

⁵ Zie bijv. prof.mr. L. Verhey, Een ministerie van Veiligheid? Nederlands Juristenblad 2005, afl 45-46.

een nadeel opleveren op een ander terrein. Onderstaand worden deze effecten voor wat betreft politie en veiligheid geschetst langs twee lijnen.

**Directoraat-Generaal
Politie**
Programma bestel &
bevoegdheden

Veranderde situatie door nieuw politiebestedel

De genoemde motie spreekt over het "terugbrengen van het beheer over de politie naar BZK". Het is goed aan te geven dat er in het politiebestedel verschillende wijzigingen zijn doorgevoerd ten opzichte van het regionale bestel. Het beheer in het regionale bestel lag bij de toenmalige korpsbeheerders en niet bij de minister van BZK. De rol van de huidige regioburgemeester is een andere dan die van de toenmalige korpsbeheerder. De rol van de hoofdofficier van Justitie in het regionale bestel was eveneens een andere dan die van de voorzitter van het College van procureurs-generaal in het nieuwe bestel. De relatie tussen bestuur en Openbaar Ministerie enerzijds en de minister(s) anderzijds zal ook met het eventueel overhevelen van de verantwoordelijkheden van de minister van VenJ naar de minister van BZK niet hetzelfde zijn als onder het regionale bestel. Ook zij vermeldt dat de uitdagingen waarvoor de *politie* zich gesteld ziet, zowel wat betreft inhoudelijke vraagstukken als wat betreft haar opbouw, niet zullen veranderen door overheveling van bevoegdheden tussen ministers.

Datum
11 juli 2016

Ons kenmerk
757406

Effect op keten, integraliteit en omvang

Het onderbrengen van de gehele veiligheids- en rechtshandavingsketen onder de verantwoordelijkheid van één minister maakte het mogelijk om te komen tot meer samenhang, integraliteit, effectiviteit en efficiëntie. Keuzes kunnen meer in afstemming met elkaar worden gemaakt, intensiveringen in één deel van de keten sluiten beter aan bij keuzes in de andere delen van de keten. Dit geldt voor financiële keuzes, keuzes met betrekking tot inzet en keuzes met betrekking tot bedrijfsvoering, zoals op elkaar aansluitende IV-systemen in bijvoorbeeld de strafrechtketen. In de verschillende ketens –de strafrechtketen, de executieketen, de vreemdelingenketen- vormt de politie telkens de beginschakel. De noodzakelijke samenhang in het beleid kan beter en sneller worden gerealiseerd, wanneer deze beleidsterreinen binnen één ministerie zijn gebundeld en over de ketens heen kan worden gestuurd. Ook de problematiek die nog eens door het eerdergenoemde rapport van de Algemene Rekenkamer ten aanzien van de ketensamenwerking werd onderzocht, laat zien dat een oplossing alleen via een integrale aanpak kan worden bereikt. Een opsplitsing van het ministerie zal ertoe leiden dat de integrale aanpak een extra uitdaging te verwerken krijgt. De integrale aansturing zal in onderlinge afstemming moeten plaatsvinden. Dat zal de efficiëntie niet ten goede komen.

Consequentie van die samenhang is dat een dergelijk ministerie groot is - juist omdat het de beleidsterreinen en taakorganisaties van *de gehele keten* bevat. Dat vraagt om goede regie en coördinatie, een sterk intern netwerk, heldere beleidskaders en het in verbinding staan met 'buiten'.

Dat vergt, ook agendatechnisch, substantiële inzet van de verantwoordelijke bewindspersonen. Dit met het oog op de noodzaak van internationale overleggen, verkeer met het parlement en afstemming met het beleidsveld.

Effect op checks and balances en coördinatie

Het splitsen van de verantwoordelijkheden voor onderdelen van de veiligheidsketens over verschillende ministeries kan bijdragen aan meer checks and balances op het veiligheidsdomein.

Evenzo kunnen overwegingen van veiligheid enerzijds en rechtsstatelijkheid anderzijds worden afgewogen tussen verschillende bewindspersonen. Overigens wordt ten principale het rechtsstatelijke evenwicht der (wetgevende, uitvoerende en rechterlijke) machten gegarandeerd door verdeling van bevoegdheden en verantwoordelijkheden *tussen* de staatsmachten, niet *binnen* een staatsmacht. Zo is de onafhankelijkheid van de rechtspraak ook gewaarborgd nu de verantwoordelijkheden voor veiligheid en rechtspleging onder één departement zijn gebracht. De betreffende partijen zijn zich van hun verantwoordelijkheden meer dan bewust en staan garant voor de rechtsstatelijke uitvoering van hun taken.

**Directoraat-Generaal
Politie**
Programma bestel &
bevoegdheden

Datum
11 juli 2016

Ons kenmerk
757406

Consequentie van meer checks and balances zijn ook meer afstemmings- en coördinatiesystemen. Versteving van de bovendepartementale coördinatie, uitbreiding van het aantal ambtelijke overleggen en maatregelen om de besluitvorming slagvaardig te houden, zullen nodig zijn.

Tot slot

Zoals alle rapporten en opvattingen tonen zijn er verschillende opties om de verantwoordelijkheid voor de nationale politie op landelijk niveau vorm te geven. Elk van die opties heeft verschillende effecten en heeft dus zijn eigen voor- en nadelen. Evenzeer is duidelijk dat de keuze voor een departementale indeling en de manier waarop we de verantwoordelijkheden op een beleidsdomein beleggen in essentie politieke keuzes zijn, keuzes die elk kabinet zelf zal moeten maken.

Een afschrift van deze brief heb ik verzonden aan de voorzitter van de Tweede Kamer.

De Minister van Veiligheid en Justitie,

G.A. van der Steur

201701193



MINISTER VAN VEILIGHEID EN JUSTITIE

Zijne Excellentie
De heer Mark Rutte
Minister-President
Den Haag

Den Haag, 14 juli 2017

Beste Mark,

Indachtig uw verzoek u te berichten naar aanleiding van het schrijven van informateur Zalm (kenmerk 201701094), zend ik u hierbij – mede namens de Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie – de verzochte informatie.

met vriendelijke groet,

Vraag:

Welke mogelijkheden zijn er voor een generieke regeling die bepaalde gevolgen verbindt aan directe financiering van in Nederland gevestigde rechtspersonen of organisaties met een bepaalde (bijv. publieke, maatschappelijke of religieuze) functie door een rechtspersoon die gevestigd is in een ander land, bij het ontbreken van wederkerigheid?

Antwoord:

Nederland kent geen algemeen verbod op buitenlandse financiering van moskeeverenigingen c.q. algemene religieuze verenigingen en instellingen. Gezocht wordt naar gerichte maatregelen om financiering van islamitische instellingen, organisaties en activiteiten vanuit KSA en de Golfstaten tegen te gaan, om zodoende deze vorm van ongewenste buitenlandse inmenging die bijdraagt aan antidemocratisch, anti-integratief en onverdraagzaam gedrag tegen te gaan.

Een (generieke) regeling, gebaseerd op het principe van wederkerigheid, moet doeltreffend zijn en verenigbaar met grondwettelijke vrijheden. Op dit moment worden mogelijke criteria voor inperking van financiering verkend. De verkenning gebeurt op basis van een nauwkeurig en zo volledig mogelijk beeld, door analyse en duiding van de omvang van de geldstromen, zowel aan de kant van de donor(landen) als aan de kant van de ontvanger. Om daarin te voorzien, zijn verschillende intensiveringen gestart (zie toelichting). Tot nu toe heeft de verkenning geen oplossingen opgeleverd die voldoen aan de bovengenoemde criteria.

Toelichting

Om transparantie te vergroten wordt ingezet op intensivering van informatie-uitwisseling. De signalering van ongewenste financiering verbetert door intensivering van de informatie-uitwisseling tussen betrokken instanties om zo overheidsinstellingen (waaronder gemeenten) en andere relevante partijen in staat te stellen informatie over ongewenste financiering in beeld te krijgen en via *soft power* proberen in te perken.

FEC-project buitenlandse financiering

Om een completer beeld te geven van financieringsnetwerken, is het Financieel Expertise Centrum (FEC) gestart met een eenjarige pilot die gericht is op het in kaart brengen van de (van origine) buitenlandse financiering van non-profit instellingen (NPO's) waarvan één of meerdere betrokken partijen direct of indirect in verband kunnen worden gebracht met terrorisme of de financiering daarvan. Door het analyseren van de (buitenlandse) financieringsstromen (door een multidisciplinair team van FEC-partners en andere relevante organisaties) ontstaat er meer zicht op ongewenste financieringsstromen en bijbehorende ongewenste beïnvloeding en gedrag. De informatie die uit de FEC-pilot volgt, kan (geschoond van informatie van DNB en AFM) worden gedeeld met relevante stakeholders, waaronder ook gemeenten (via de lokale driehoek of het Regionaal Informatie en Expertise Centrum).

Op basis van de resultaten van de FEC-pilot kunnen mogelijke criteria voor inperking van financiering worden gezien.

Verkenning wetsvoorstel publicatieplicht stichtingen

Op dit moment onderzoekt het kabinet de mogelijkheid het wetsvoorstel publicatieplicht stichtingen opnieuw in procedure te nemen. Het gaat hierbij om het vergroten van het inzicht in financieringsstromen door alle stichtingen te verplichten om hun financiële gegevens bij het handelsregister te deponeren. De voordelen van transparantie dienen te worden afgewogen tegen grote administratieve lasten voor ruim 200.000 stichtingen, daar er slechts inzicht wordt gezocht in de gegevens van een bepaalde groep.

Verkenning wettelijke inperking van ongewenste financieringsstromen

Aan een wettelijke inperking van ongewenste financieringsstromen zitten vele juridische haken en ogen. Een eerste verkenning heeft vooralsnog nog geen concrete oplossing opgeleverd om te komen tot een daadwerkelijke wettelijke inperking of effectieve interventiemogelijkheden.

Naast deze verkenningen van wettelijke regelingen, komt er een convenant tussen moskeeorganisaties en de overheid waarin vrijwillige afspraken aangaande transparantie van (buitenlandse) financiering worden neergelegd. Het convenant heeft tot doel om:

- stichtingen/organisaties bewuster te maken van ongewenste en onbedoelde gevolgen die kunnen samenhangen met (buitenlandse) financiering; en

- stichtingen/organisaties meer transparant te laten zijn over (buitenlandse) financiering.

Via intensieve diplomatieke contacten wordt door BZ gewerkt aan nadere afspraken over informatie-uitwisseling omtrent geldstromen naar Nederlandse ontvangers, met als doel transparantie over deze geldstromen te verbeteren.

Complementair aan het bevorderen van transparantie over financieringsstromen werkt het kabinet ook verder aan een effectieve (strafrechtelijke) aanpak van terrorismefinanciering (o.a. via art. 421 Sr en het bevroren van tegoeden van personen en organisaties die zich bezighouden met terroristische activiteiten).

Vraag:

Hoe verhoudt de Islamwet van Oostenrijk zich tot de Europeesrechtelijke en verdragsrechtelijke verplichtingen van Oostenrijk?

Antwoord:*Inhoud Islamgesetz*

In Oostenrijk wordt – anders dan in Nederland – gewerkt met een erkenningsstelsel: volgens de grondwet is wettelijke erkenning vereist voordat men als kerk of religieuze organisatie naar buiten mag treden. Elke religie kent een eigen erkenningswet (bijv. Protestantengesetz, Orthodoxengesetz, Israelitengesetz). De Islamwet regelt welke plichten een islamitische gemeenschap heeft (bijv. er moet een positieve grondhouding tegenover de maatschappij en de staat bestaan, geen stelselmatige buitenlandse financiering, criteria voor registratie en erkenning, en eisen aan de opleiding tot imam) en welke rechten er aan de erkenning zijn verbonden (bijv. erkenning van feestdagen, rechten met betrekking tot de religieuze opvoeding van kinderen, geestelijke zorg en halal-voeding in leger, gezondheidszorg en gevangeniswezen en islamitische begraafplaatsen).

Verhouding Europeesrechtelijke en verdragsrechtelijke verplichtingen

De relevante Europese en internationale mensenrechtenbepalingen zijn:

- EVRM: artikelen 9 (vrijheid van godsdienst), 11 (vrijheid van vereniging), 14 (discriminatieverbod), het 12^e Protocol (zelfstandig discriminatieverbod);
- het EU-Grondrechtenhandvest: recht op vrijheid van godsdienst (artikel 10), vereniging (artikel 12) en discriminatieverbod (artikel 21);
- IVBPR: artikelen 2 (discriminatieverbod), 18 (vrijheid van godsdienst), 22 (vrijheid van vereniging);
- Mogelijk raakt het verbod op buitenlandse financiering aan het vrij verkeer van kapitaal (artikel 63 VWEU).

De Islamwet houdt op onderdelen, zoals het verbod op buitenlandse financiering, een beperking in van het recht op vrijheid van godsdienst. Een beperking van dit recht is toegestaan, mits de beperking is voorzien bij wet, een legitiem doel nastreeft en noodzakelijk is in een democratische samenleving. De legitieme doelen onder artikel 9 EVRM zijn uitputtend: (1) de bescherming van de openbare veiligheid; (2) de bescherming van de openbare orde, gezondheid of goede zeden, en (3) de bescherming van de rechten en vrijheden van anderen. Staten hebben onder artikel 9 EVRM in beginsel een vrij ruime beoordelingsvrijheid bij de afweging tot inperking van het recht, aangezien religie naar tijd en plaats verschilt en in Europa zeer veel verschillende verhoudingen tussen kerk en staat bestaan.

Er is fundamentele kritiek geleverd op de Islamwet, door o.a. het VN-mensenrechtencomité¹. Het verbod van buitenlandse financiering staat uitsluitend in de Islamwet en niet in de wetten van andere religies. Het is de vraag of dit discriminatoire element stand zal kunnen houden bij het Oostenrijkse Constitutioneel Hof, dan wel het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM). Verschillende partijen in Oostenrijk hebben aangegeven de Islamwet aan te zullen vechten bij het Constitutioneel Hof. Voor zover bekend is deze zaak nog niet aanhangig gemaakt bij het Constitutioneel Hof. Dit is niet geheel onlogisch nu de wet pas op 31 maart 2015 in werking is getreden en eerst lagere rechtsmiddelen dienen te worden uitgeput. Ook voordat een zaak kan worden aangebracht bij het EHRM moeten eerst alle nationale rechtsmiddelen zijn uitgeput.

Bestaand wettelijke kader in NL

Voor Nederland zijn behalve de genoemde verdragsbepalingen ook relevant de artikelen 1 (non-discriminatie), 6 (vrijheid van godsdienst en levensovertuiging) en 8 (vereniging) van de Grondwet, alsmede het (ongeschreven) staatsrechtelijk beginsel van de scheiding van kerk en staat. Op grond van het Burgerlijk Wetboek bezitten kerkgenootschappen rechtspersoonlijkheid. Zij hebben het recht om zelf hun organisatie in te richten. Kerkgenootschappen moeten zich inschrijven in het handelsregister (alleen contactgegevens). Niet elke religieuze gemeenschap is als kerkgenootschap georganiseerd. Zo nemen moskeeën vaak de rechtspersoon van een stichting of vereniging aan. Stichtingen en verenigingen moeten hun bestuurders inschrijven en hun statuten deponeren. Slechts een fractie van alle 200.000 stichtingen en 100.000 verenigingen heeft een islamitische doelstelling.

Beleidsopties t.a.v. Islamgesetz in NL

¹ Het VN-mensenrechtencomité heeft de aanbeveling gedaan de wet te heroverwegen en te garanderen dat Islamitische gemeenschappen niet worden gediscrimineerd in hun recht op vrijheid van godsdienst.

Voor alle hieronder genoemde beleidsopties geldt dat verplichtingen een legitiem doel moeten dienen, niet mogen discrimineren en proportioneel moeten zijn. Het beginsel van scheiding van kerk en staat en de vrijheid van godsdienst – die mede de vrijheid omvat om zelf te beslissen over de organisatie van de instellingen die bij die godsdienst horen – nopen tot zeer grote terughoudendheid bij het opleggen van verplichtingen. De vraag is tevens of het resultaat dan nog in verhouding staat tot de bestuurlijke/organisatorische lasten die e.e.a. met zich brengt.

- Denkbaar is om religieuze organisaties in de vorm van een stichting of een vereniging die nu geen kerkgenootschap (willen) zijn, te verplichten zich om te zetten in een religieus genootschap. Dat vergt wel een andere blik op de verhouding van kerk en staat en vergt wellicht ook een aanpassing van het Grondwettelijke stelsel.
- Denkbaar is deze genootschappen te verplichten zich als zodanig in te schrijven in het handelsregister. Daarmee wordt het zicht op deze instellingen vergroot.
- De vraag is of en zo ja hoe de verplichte omzetting of inschrijving kunnen worden gehandhaafd c.q. hoe instellingen kunnen worden verleid tot het voldoen aan deze verplichtingen. De Oostenrijkse Islamwet bevat naast verplichtingen ook rechten en gaat uit van erkenning. Nederland kent een dergelijk erkenningsstelsel voor religies niet, mede wegens de scheiding van kerk en staat. Bovendien zijn rechten in bijzondere regelgeving vervat (bv. geestelijke verzorgers in gevangeniswezen).
- Indien zou worden overwogen om het zijn van een religieus genootschap als voorwaarde te stellen voor het verkrijgen van een vergunning voor een gebedshuis/moskee/synagoge/kerk, zou dit geen gevolgen moeten hebben voor bestaande religieuze instellingen.
- Indien zou worden overwogen om iedere religieuze instelling te verplichten een positieve grondhouding tegenover de maatschappij en de staat in te nemen, is het de vraag of dat kan worden onderbouwd en gerechtvaardigd.
- Indien zou worden overwogen om iedere religieuze instelling te verplichten tot binnenlandse financiering, is het zeer de vraag of dat kan worden onderbouwd en gerechtvaardigd. Bovendien vormt dit gebod mogelijk een belemmering van het EU vrij verkeer van kapitaal die rechtvaardiging behoeft.
- Tevens kan worden bezien of artikel 2:20 BW inzake ontbinding van rechtspersonen van toepassing kan worden gemaakt op kerkgenootschappen en andere religieuze genootschappen. Een initiatiefvoorstel (VVD) hierover is aanhangig bij de Tweede Kamer.

Resumerend

- Religies/religieuze organisaties moeten in beginsel gelijk worden behandeld: ongelijke behandeling moet de toets kunnen doorstaan dat onderscheid objectief onderbouwd en redelijk is. Een eventuele regeling moet in beginsel op alle religies in NL betrekking hebben.
- Nederland kent een scherpe scheiding van kerk en staat, die verder gaat dan in een aantal andere EU landen. Van oudsher is de Grondwet zo geïnterpreteerd dat regulering van kerkgenootschappen nauwelijks mogelijk is.
- Op basis van het EVRM zijn maatregelen die de vrijheid van godsdienst beperken (zoals verbod buitenlandse financiering) alleen mogelijk door een wettelijke regeling die een legitiem doel dient en noodzakelijk is in een democratische samenleving. Als legitiem doel komen in dit geval alleen de openbare veiligheid of de bescherming van rechten van anderen in aanmerking.
- Als een andere interpretatie of wijziging van de Grondwet wordt overwogen, zou een Staatscommissie hierover kunnen adviseren.

Vraag:

Welke mogelijkheden zijn er voor een begeleide toegang tot de verzorgingsstaat voor alle volwassen nieuwkomers die omvat dat gemeenten gedurende de eerste twee jaar de zorgtoeslag, huurtoeslag en bijstand innen waarbij de nieuwkomer deze voorzieningen ontvangt en begeleiding in natura met leefgeld waarbij na twee jaar wordt getoetst of de nieuwkomer kan uitstromen, met de mogelijkheid van snellere uitstroom voor statushouders die zichzelf redden op de arbeidsmarkt?

Het antwoord is opgesteld door VenJ, SZW, BZK en afgestemd met VWS. Er is vanuit gegaan dat met de term nieuwkomers wordt bedoeld op vergunninghouders met een asielachtergrond. Verder wordt de vraag begrepen als de wens om een systeem in te richten dat ervoor zorgt dat vergunninghouders begeleid en na het vervullen van bepaalde criteria de stap(pen) nemen van het leven in de asielopvang naar het volledig functioneren in de Nederlandse samenleving. Daarbij begint een vergunninghouder op een sober voorzieningenniveau en krijgt deze meer vrijheid doordat voorzieningen vrijer beschikbaar worden naarmate de vergunninghouder bepaalde (integratie/participatie) criteria vervult.

Antwoord:

De vraag van de formatietafel kan onzes inziens meervoudig geïnterpreteerd worden, enerzijds de mogelijkheid om een dergelijk systeem in te voeren ten behoeve van ontmoediging, anderzijds de mogelijkheid om via deze route de zelfredzaamheid te stimuleren.

Voor wat betreft het eerste doel geldt dat het op grond van internationaal recht niet mogelijk is om voor vergunninghouders een ongunstiger niveau van sociale bijstand te organiseren (er mag geen verschil bestaan tussen vergunninghouders en reguliere onderdanen). Het aanbieden van voorzieningen of bijstand in natura lijkt mogelijk om wettelijk te regelen, mits deze maatregel niet neerkomt op (indirecte) discriminatie van statushouders ten opzichte van andere personen die bijstand ontvangen. Een dergelijk regime voor een specifieke groep moet goed worden gemotiveerd om juridisch stand te houden, waarbij er geen sprake mag zijn van een versobering voor deze groep. [1]. Het bevorderen van de participatie/integratie kan wel een motief zijn, maar dan moet aantoonbaar zijn dat het beoogde systeem daar ook daadwerkelijk toe bijdraagt. Dit vraagt om stevige wijzigingen in het huidig stelsel. Ook dan blijft het de vraag of dit voor generieke groepen, als vergunninghouders, juridisch houdbaar is.

Als participatie/integratie en uiteindelijk zelfredzaamheid de kerndoelen zijn van een nieuw systeem, zijn er wetswijzigingen nodig, bijvoorbeeld voor het toeleiden van de zorgtoeslag en de huurtoeslag naar gemeenten. Ook kan het wonen in natura worden geregeld (waardoor het dus niet meer via de huurtoeslag loopt). Daarnaast kan overwogen worden om ook andere toeslagen en de inburgering naar de gemeenten toe te leiden, zodat de gemeente integrale regie kan voeren. Voor het in de vraag beoogde systeem zijn ook wijzigingen/verschuivingen in de begroting noodzakelijk. Daarbij kan overwogen worden om ook andere doelgroepen, zoals bijvoorbeeld personen met verward gedrag, toegang te geven tot deze voorziening. Ook deze doelgroep heeft behoefte aan begeleide toegang en ook voor deze groep bestaat de behoefte om de zelfredzaamheid te stimuleren.

Tot slot geldt overigens ook dat de mogelijkheid nader zou kunnen worden onderzocht om zonder een wijziging van regelgeving een dergelijk systeem (deels) in te voeren op basis van vrijwilligheid. Dat betekent dat vergunninghouders vrijwillig toeslagen overmaken aan de gemeente en meedoen. Gemeenten zullen dan vrijwillig een dergelijk systeem moeten inrichten, dat ook openstaat voor andere bijstandsgerechtigden. Ook bij de Belastingdienst zal dit b.v. aanpassing van bestaande systemen betekenen en dus hogere uitvoeringskosten.

Om welke reden dan ook ingevoerd, een dergelijk systeem leidt tot een substantiële toename van de uitvoeringskosten van gemeenten aangezien er voor een grote groep mensen voorzieningen individueel moeten worden ingeregeld en getoetst. Hierbij moet telkens individueel worden beoordeeld (tenzij wetgeving dusdanig wordt gewijzigd) en staat de weg naar beroep en bezwaar open, waardoor gemeenten in talloze lange juridische procedures terecht kunnen komen als ook de stelselwijziging an sich. Op dit moment kunnen de uitvoeringskosten voor gemeenten nog niet betrouwbaar worden gekwantificeerd omdat de contouren onvoldoende helder zijn. Gelet op de juridische onmogelijkheid om een lager niveau voorzieningen te bieden aan vergunninghouders geldt hoe dan ook dat er geen directe besparingsmogelijkheden zijn.

Juridisch spelen er bezwaren die deels internationaalrechtelijk zijn:

- Vergunninghouders hebben vanaf het moment van vergunningverlening onder meer aanspraak op sociale bijstand die wat niveau en toegangsvoorwaarden betreft overeenkomen met eigen onderdanen. Dit is bepaald in artikel 29 van de Kwalificatierichtlijn en in het Vluchtelingenverdrag. In dit verband blijkt uit internationale jurisprudentie dat personen die een asielstatus hebben principieel niet mogen worden onderworpen aan een regeling die strenger is dan wat voor andere vergelijkbare inkomensgroepen geldt.
- Op basis van artikel 29 van de Kwalificatierichtlijn en het Vluchtelingenverdrag kan er geen onderscheid worden gemaakt tussen vergunninghouders en andere bijstandsgerechtigden bij verlaging van de bijstand vanwege lage woonlasten en in natura verstrekkingen.
- De kans dat procedures in het voordeel van de betrokken vergunninghouder zullen uitvallen is aanzienlijk. Dit risico neemt toe zodra de maatregel wordt geoormerkt als versobering en langer duurt.
- Verstrekking in natura is juridisch kwetsbaarder dan verstrekking in gelden. De hoeveelheid leefgeld maar ook vergoedingen voor onkosten zoals reiskosten wordt hoe dan ook kwetsbaar, ook qua houdbaarheid.
- Tegen het besluit van gemeenten om de bijstand in individuele situaties te verlagen i.v.m. woonlasten en inkomen in natura staat bezwaar en beroep open, uitspraken kunnen precedentwerking hebben.

Vanuit het bieden van de genoemde voorzieningen spelen de volgende bezwaren:

- Bijstand in natura (algeheel) is op dit moment alleen mogelijk indien en zolang er gegronde redenen zijn om aan te nemen dat iemand zonder hulp niet in staat is tot een verantwoorde besteding van bestaansmiddelen. Hiervoor is een individuele toetsing door de gemeente nodig. Het is dan ook niet mogelijk om aan alle volwassen nieuwkomers generiek bijstand in natura te verstrekken. Een apart nieuw regime binnen de Participatiewet voor deze groep is hoogstwaarschijnlijk juridisch niet houdbaar, omdat er dan sprake is van onderscheid tussen statushouders en andere bijstandsgerechtigden. Mogelijk kan de regeling binnen de Participatiewet breder open gesteld worden. Echter, als er een nieuwe categorie wordt gecreëerd die formeel geldt voor alle onderdanen, maar in zijn praktische uitwerking nagenoeg alleen betrekking heeft op vergunninghouders, blijft er sprake van indirecte discriminatie.
- Huurtoeslag en zorgtoeslag betreffen individuele rechten. Deze toeslagen zijn aan de persoon gekoppeld en de Belastingdienst mag ze enkel overmaken naar de betreffende persoon, waarbij die persoon voor alle toeslagen ook maar één rekeningnummer mag aanwijzen. Om het ontvangen van de toeslaggelden door gemeenten direct van de Belastingdienst mogelijk te maken is een wijziging van regelgeving nodig. Inwerkingtreding hiervan zal naar verwachting niet voor 01-01-2019 mogelijk zijn. De precieze gevolgen voor de Belastingdienst zullen in een uitvoeringstoets uitgewerkt dienen te worden.
- Momenteel bieden gemeenten reeds voorzieningen in natura aan. Zo bieden bijna alle gemeenten een collectieve zorgverzekering aan voor minima met daarin naast het basispakket een aanvullend pakket en vaak een herverzekering van het eigen risico. De helft van de gemeenten heeft de mogelijkheid om premie direct in te houden op de bijstandsuitkering en door te betalen aan de zorgverzekeraar. De zorgtoeslag hoeft in dat geval niet meer te worden ingezet voor het betalen van premie. Gemeenten bieden vergunninghouders momenteel ook al 'tussenvoorzieningen' op het terrein van huisvesting, soms gekoppeld aan inburgering/toeleiding naar de verzorgingsstaat.

Qua uitvoering zijn de volgende consequenties aan de orde:

- Het alternatief is opvragen van toeslaggelden door gemeenten bij de vergunninghouder, maar dit kan enkel op basis van vrijwilligheid. Dit vergt de nodige (gecompliceerde) interactie tussen de Belastingdienst, de gemeenten en de vergunninghouder, waarbij het risico op procesverstoringen groot is. Overigens is het wel mogelijk dat de Belastingdienst de toeslagen overmaakt aan de aanbieders van de betreffende voorziening, dus aan de zorgverzekeraar dan wel de verhuurder mits deze aanbieder hierover een convenant met de Belastingdienst heeft afgesloten. Over het niet-vrijwillig overmaken van zorgtoeslag aan zorgverzekeraars heeft de formatietafel op 5 juli een memo ontvangen. Het herinvoeren van het vrijwillig overmaken van toeslagen is complex vanwege het één-rekeningnummer-beleid en het feit dat regelmatig de hoogte van de toeslag achteraf wordt aangepast.

- Een ander risico is dat deze route oneigenlijk gebruik van de toeslagen in de hand werkt. De toeslagen worden immers eerst als voorschot verstrekt en achteraf wordt het werkelijke recht vastgesteld. Deze eindafrekening kan leiden tot een nabetaling of een terugvordering en de vraag is of de gemeente of de toeslagontvanger daarvoor verantwoordelijk is. Dit zal druk leggen op de Belastingdienst. Gezien de omvangrijke transities waaraan gemeenten werken moet bekeken worden of zij en ook andere partners op dit terrein deze taken qua beschikbare basiscapaciteit gezien op zich kunnen nemen.
- Indien gekozen wordt voor het indienen van voorgestelde wetswijzigingen, is de dringende aanbeveling een integrale uitvoeringstoets uit te voeren, inclusief verantwoorde fasering in relatie tot de totale verandercapaciteit van tenminste gemeenten en Belastingdienst.
- Indien gekozen wordt voor voorgestelde wetswijzigingen moet rekening worden gehouden met de standaard doorlooptijd voor een wetsvoorstel. De implementatie van een stelsel daarbij opgeteld betekent dit dat het beoogde systeem niet veel werking meer zal hebben op de nu ingestroomde groepen Syrische en Eritrese vergunninghouders die nu al goeddeels in gemeenten zijn ingestroomd.

Verkenbaar alternatief

Als de doelstelling primair is om de participatie/integratie van vergunninghouders te versnellen en gemeenten hierbij meer regie te geven, zijn er alternatieven denkbaar die aansluiten bij verschillende trajecten die in gemeenten reeds lopen, al dan niet gekoppeld aan specifieke arrangementen op het terrein van huisvesting. Zoals eerder aangegeven betreft het hier trajecten op vrijwillige basis; de eerste ervaringen leren echter dat deze trajecten een groot bereik kunnen hebben. Zo zijn er gemeenten die tussenvoorzieningen aan nieuwkomers bieden waarbij doorstroming naar een woning gekoppeld is aan het behalen van bepaalde criteria en zijn er andere gemeenten die met intensieve programma's gericht investeren in werk en integratie van vergunninghouders (zoals in Tynaarlo e.o., Leiden, en Rotterdam). Het nader faciliteren van lokale projecten met behoud van voldoende mate van lokale invulling/autonomie en voldoende middelen voor de uitvoering kan, de eerste resultaten van de genoemde experimenten gezien hebbende, goed werkzaam zijn om vergunninghouders gericht naar de verzorgingsstaat toe te leiden en het beroep dat er vervolgens op gedaan wordt te beperken. Dit sluit ook aan bij initiatieven die door rijk en gemeenten al in en rond het asielproces worden genomen ten behoeve van een snellere toeleiding naar participatie en versterking van de gemeentelijke regie, zoals een vroegtijdig onderscheid van kansrijke asielverzoeken, inventarisatie van arbeidsmarktkansen en toeleiding naar opleiding en werk.

- In 2015 zijn de pilots geëvalueerd. Daar is uit naar voren gekomen dat mediation, zeker bij relatief lichte delicten, een zinvolle manier kan zijn om een strafzaak af te doen, mits beide partijen daarvoor open staan.
- Anders dan aanvankelijk gedacht kan mediation niet budgettair neutraal worden ingevoerd (kosten werden in een eerdere business case geraamd op ca. €1,5 mln t.b.v. omstreeks 750 (geslaagde) mediations; besparingen zijn berekend door de kosten van het strafproces per ketenpartner te berekenen voor zaken waarin geen en zaken waarin wel mediation heeft plaatsgevonden en werden geschat op ongeveer een half miljoen)
- Mediation in het strafrecht leidt weliswaar mogelijk op lange termijn tot besparingen (bijvoorbeeld in de sfeer van het voorkomen van recidive) en draagt bij aan de verwerking van het toegebrachte leed door het slachtoffer (maatschappelijke baten door minder inzet psycholoog of huisarts) en een snellere onderlinge regeling over bijv. een schadevergoeding, maar dergelijke baten zijn moeilijk te kwantificeren en niet meegenomen in de business case.
- De inzet van mediation in strafrecht vereist in ieder geval op korte termijn daarom aanvullende middelen t.b.v. de (structurele) bekostiging van mediators naast en in aanvulling op het strafproces.
- In een (minimale) wettelijke basis voor de inzet van mediation in strafrecht is voorzien. Art.51h Sv legt aan het OM de verplichting op om te bevorderen dat de politie in een zo vroeg mogelijk stadium het slachtoffer en de verdachte mededeling doet van de mogelijkheden tot herstelrechtvoorzieningen waaronder bemiddeling, en om bemiddeling tussen het slachtoffer en de verdachte of veroordeelde te bevorderen, nadat het OM zich ervan heeft vergewist dat dit de instemming heeft van het slachtoffer.
- De TK is recent, op 15 juni jl., bericht dat met de €1,5 mln. die voor 2017 beschikbaar is voor mediation in het strafrecht, de landelijke toepassing van mediation in strafzaken in de vervolgings- en berechtingsfase wordt bekostigd; en dat het Openbaar Ministerie en de Raad voor de rechtspraak hebben aangegeven dat dit jaar naar verwachting in ongeveer 1000 strafzaken mediation zal kunnen plaatsvinden.

