

Vergaderjaar 2001–2002

**28 000 VI**

## **Vaststelling van de begroting van de uitgaven en de ontvangsten van het Ministerie van Justitie (VI) voor het jaar 2002**

**Nr. 56**

### **BRIEF VAN DE MINISTER VAN JUSTITIE**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 4 maart 2002

#### **Inleiding**

Bij de stemmingen over de begroting van het ministerie van Justitie voor 2002 op 13 november 2001 heeft uw Kamer motie 28 aanvaard die als strekking heeft dat een nieuw offensief tegen geweld en agressie geboden is. Onderstaande punten worden expliciet benoemd in de motie:

- a. het tegengaan van (il)legaal wapenbezit en handel;
- b. het tegengaan van agressie in het verkeer en openbaarvervoer;
- c. de invoering en toepassing van (tijdelijke) toegangsverboden in voorzieningen als zwembaden, bioscoop en winkelcentra;
- d. het bestrijden van voetbalcriminaliteit;
- e. het bestrijden van geweld in uitgaanscentra;
- f. het houden van informatie- en voorlichtingscampagnes over geweld op straat en;
- g. de versterking van de positie van slachtoffers van geweld.

De motie geeft aan dat geweld (en agressie) een veelomvattend begrip is dat op vele situaties betrekking kan hebben.

In deze brief beschrijf ik eerst kort de verschillende vormen van geweld. Daarna benoem ik op hoofdlijnen de activiteiten van de afgelopen jaren en geef ik een toelichting op de rol van de overheid en van andere partijen bij de aanpak van geweld. Vervolgens geef ik per onderwerp van de motie een overzicht van de recente en op korte termijn voorgenomen activiteiten.

#### **Het begrip «geweld»**

Van oudsher maken criminologen bij het begrip geweld een onderscheid tussen instrumenteel en expressief geweld. Bij instrumenteel geweld (berovingen, roofovervallen en liquidaties) dient het gebruik van geweld een bepaald doel. Bij expressief geweld mist het gebruik van het geweld zo'n doel. De vormen van geweld die in de motie benoemd worden, zijn allemaal vormen van expressief geweld.

Niet elke vorm van geweld laat overigens zich exclusief in één van beide categorieën indelen. Straatroof bijvoorbeeld heeft zowel kenmerken van instrumenteel als van expressief geweld.

Expressief geweld kent vele verschijningsvormen. Voetbalvandalisme rondom georganiseerde voetbalwedstrijden kennen we al enige decennia, het bewust opzoeken van andere supportersgroepen buiten de wedstrijden om komt sinds een aantal jaren voor. Naar aanleiding van incidenten met dodelijke afloop in het uitgaanscircuit eind jaren negentig wordt gesproken over «geweld op straat» en «zinloos geweld», ook dat zijn vormen van expressief geweld.

Geweld openbaart zich meer dan in het verleden ook op andere plekken in de samenleving. Geweldsincidenten in en rondom het openbaar vervoer, in het wegverkeer, in stations, in en om stadions, op en rond sportvelden, op en rond schoolpleinen en andere (semi) publieke gebouwen lijken heel gewoon te zijn. De term «publiek geweld» doet meer recht aan deze ontwikkelingen dan de begrippen «zinloos geweld» en «geweld op straat». Die term kan tevens dienen om het onderscheid aan te geven met huiselijk geweld en seksueel geweld, de laatste met name gericht tegen kinderen.

Publiek geweld kan plaatsvinden in en rondom het openbaar vervoer en verkeer, in openbare gebouwen (bijvoorbeeld zwembaden, bioscopen, winkelcentra, stadions en scholen) en in de openbare ruimte (bijvoorbeeld uitgaanscentra).

### **Aanpak van het geweld**

In de afgelopen jaren is voor de verschillende vormen van geweld beleid ontwikkeld dat is toegesneden op de betreffende verschijningsvorm. Het landelijk project Huiselijk Geweld presenteert in april 2002 zijn eindrapport. Hierin worden voorstellen voor verdergaande aanpak beschreven.

In juni 2002 wordt het eindrapport over het Nationaal Actieplan aanpak seksueel misbruik van kinderen aan uw Kamer aangeboden. Naast een overzicht van de ondernomen activiteiten zullen beleidsaanbevelingen worden gedaan.

Mijn ambsvoorganger heeft via de kabinetsnotitie «Geweld op Straat» (kamerstuk 1997–1998, 25 907, nr. 1) maatregelen in gang gezet gericht op de terugdringing van het «zinloze geweld» in met name de uitgaanscentra. In de voortgangsnotitie «Geweld op Straat» (Kamerstuk 1998–1999, 25 907, nr. 4) heb ik benadrukt dat dé oplossing voor het terugdringen van het geweld in onze samenleving niet voorhanden is. Daar staat tegenover dat veel initiatieven die sinds 1998 zijn ondernomen om het geweld in de uitgaanscentra aan te pakken thans onderdeel zijn van het reguliere beleid van de betrokken partijen.

De verschillende vormen van geweld staan niet helemaal los van elkaar. Op initiatief van de Eerste Kamer heb ik een studie laten uitvoeren naar de relatie tussen huiselijk geweld en publiek geweld. Deze verkenning (Kamerstuk 2000–2001, 26 800 VI, nr. 217) heb ik met de Vaste Commissie voor Justitie besproken tijdens het Algemeen Overleg op 27 november 2001. Tijdens dit overleg heb ik aangegeven dat er in verschillende steden in Nederland onderzoek wordt verricht naar de relatie tussen huiselijk geweld en ander geweld. Op basis van die onderzoeken zal ik bezien of, en zo ja op welke manier, een gemeenschappelijk aanpak van het geweld in de privé-sfeer en van het publiek geweld wenselijk is.

## **De rol van de overheid**

Het publiek geweld heeft vele raakvlakken met veiligheid. In het Integraal Veiligheidsprogramma (Kamerstuk 1998–1999, 26 604, nr. 1) geeft het kabinet een visie op veiligheid en formuleert wat de rijksoverheid, de mede-overheden, de maatschappelijke organisaties en het bedrijfsleven in onderlinge samenwerking kunnen bijdragen aan het vergroten van de veiligheid.

Zo wordt gesteld dat veiligheidsbeleid in het publieke domein in het verleden te lang is gezien als alléén een zaak van de overheid, en dan vooral van politie en justitie. De verantwoordelijkheid voor het publieke domein is geen exclusieve verantwoordelijkheid van de overheid. De overheid heeft echter wel een bijzondere rol. De overheid beschikt als enige – in de vorm van politie – over het legitiem geweldsmonopolie en – in haar publiekrechtelijke hoedanigheid – over de mogelijkheid dwingend regels op te leggen. Daarnaast heeft de overheid een stimulerende en faciliterende rol bij het doorbreken van de afzijdige houding van bijvoorbeeld burgers ten opzichte van de verloedering in het publieke domein.

Thans worden er voorbereidingen getroffen om een vervolg te presenteren van het Integraal Veiligheidsprogramma. Geweld in zijn verschillende verschijningsvormen zal in dit programma een belangrijk thema worden.

## **De rol van andere partijen**

De gemeente is de eerst verantwoordelijke voor het lokale veiligheidsbeleid. Dat betekent dat zij het initiatief dient te nemen om «anderen» te betrekken bij de aanpak van (gewelds)incidenten in het publieke domein. Bij de uitvoering van dat preventieve beleid hoeft de gemeente niet altijd betrokken te zijn. Bij incidenten in openbare gebouwen moet de gemeente bijvoorbeeld wel het initiatief nemen om de betrokken partijen uit te nodigen voor een preventieve aanpak van deze incidenten, maar in de uitvoering ligt de verantwoordelijkheid bij de eigenaars c.q. beheerders van deze openbare gebouwen.

## **De verantwoordelijkheden naar aanleiding van de motie**

De gemeente heeft de regie bij de aanpak van de vormen van geweld die in de motie zijn benoemd. Zij moet het voortouw nemen bij de preventieve aanpak van de geweldsincidenten die zich voordoen in het lokale openbaar vervoer, publieke gebouwen en publieke ruimte.

De Rijksoverheid faciliteert de gemeenten waar nodig in deze aanpak en is middels de inzet van politie en justitie verantwoordelijk voor opsporing en vervolging. Het op te richten Centrum voor Criminaliteitspreventie (Nota Criminaliteitsbeheersing, Kamerstuk 2000–2001, 27 834, nr. 2) zal mede als taak krijgen om zorg te dragen voor een structurele inbedding van succesvolle preventieve maatregelen op lokaal niveau. Tevens zal het centrum bredere toepassing nastreven van bestaande instrumenten die zijn ontwikkeld tegen geweldsincidenten.

Daarnaast is de Rijksoverheid verantwoordelijk voor de bestrijding van het instrumentele geweld, en voor activiteiten die zich bij uitstek lenen voor een landelijke aanpak. Gelet op de motie betekent dit voor de Rijksoverheid, dat zij het initiatief dient te nemen in het tegengaan van illegaal wapenbezit, illegale wapenhandel, agressie in het verkeer en het niet lokaal gebonden openbaar vervoer, het houden van informatie- en voorlichtingscampagnes en de versterking van de positie van de slachtoffers.

## **Activiteiten naar aanleiding van de motie**

### *Ad a) het tegengaan van illegaal wapenbezit en illegale wapenhandel*

Zowel preventief als repressief is er vooruitgang geboekt. In de afgelopen drie jaren zijn er bijvoorbeeld (inter)nationale inleveracties voor (vuur)-wapens gehouden. In november 2000 is de Wet wapens en munitie aangescherpt. De strafmaxima voor het illegaal voorhanden hebben of handelen in vuurwapens zijn aanzienlijk verhoogd. Dit jaar wordt naar verwachting na behandeling in de Eerste Kamer het Wetsvoorstel preventief fouilleren van kracht. Ter voorbereiding op toekomstig beleid worden drie wetenschappelijke onderzoeken verricht. Een onderzoek naar de aard en de omvang van het fenomeen illegale wapens over de laatste jaren; een onderzoek naar de aard en omvang van illegale wapens die uit voormalige Oostbloklanden komen, en een onderzoek naar de verwerving van illegale wapens door Amsterdamse criminelen, met een parallelonderzoek in Arnhem. Als uitvloeisel van een aanbeveling uit het rapport van de Raad van Hoofdcommissarissen over de aanpak van illegale vuurwapens zijn in een aantal politieregio's bureaus wapens en munitie opgericht; sinds 1 januari 2001 heeft het NRI een Landelijk Bureau Wapens en Munitie. Sinds 2001 kunnen de politieregio's, het KLPD en het NRI het interactieve Vuurwapen Data Systeem benutten. De deskundigheid van politie en KMAR is bevorderd door het op grote schaal verstrekken van een interactieve cd-rom Wet Wapens en Munitie. Verschillende reche-opleidingen zijn uitgebreid met een geactualiseerde vuurwapenmodule. Het Landelijk Platform Vuurwapens heeft voor 2002 een omvangrijk en ambitieus Plan van aanpak ontwikkeld.

Ik wil de resultaten van bovenstaande initiatieven afwachten, alvorens met nieuwe of andere voorstellen te komen.

### *Ad b) het tegengaan van agressie in het verkeer en openbaar vervoer*

Mijn collega van Verkeer en Waterstaat verricht onderzoek naar kansrijke maatregelen om de agressie in het verkeer tegen te gaan. Ook in publieks-campagnes wordt aandacht besteed aan agressie in het verkeer.

Geweld en agressie in het openbaar vervoer hangt veelal samen met zwartrijden. In de afgelopen jaren heeft het openbaar vervoer veel geïnvesteerd om zwartrijden tegen te gaan. Desalniettemin blijven er zich incidenten voor doen.

Ik verwacht dat deze thema's in het Integraal Veiligheidsprogramma 2, dat momenteel wordt voorbereid, worden opgenomen.

### *Ad c) de invoering en toepassing van (tijdelijke) toegangsverboden in voorzieningen als zwembaden, bioscoop en winkelcentra.*

In antwoord op kamervragen van het lid Nicolaï over het sluiten van het Sloterparkbad door overlast van een allochtone jeugdgroep (Aanhangsel Handelingen II, vergaderjaar 2001–2002, nr. 143) hebben mijn collega van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en ik aangegeven dat het bestaande wettelijk kader voldoende mogelijkheden biedt om criminaliteit en overlast van jongeren in openbare recreatieve ruimtes tegen te gaan en te beheersen.

Als voorbeeld is genoemd het vaststellen van huis- c.q. gedragsregels. Bij overtreding van deze regels kan de exploitant bezoekers de toegang ontzeggen. Bij aangifte van strafbare feiten treden politie en Openbaar Ministerie op, de strafrechter kan een bijkomende maatregel opleggen met als strekking een toegangsverbod en/of een omgevingsverbod. Ook een Haltafdoening kan plaatsvinden. Tot slot bestaat de mogelijkheid dat de burgemeester een omgevingsverbod oplegt.

Voor bioscopen geldt hetzelfde als hier beschreven is voor zwembaden.

Bij overdekte winkelcentra is het gebied tussen de winkels vaak in particuliere handen. De rechthebbende (veelal de winkeliersvereniging) kan, net zoals is vermeld ten aanzien van zwembaden en bioscopen, huisregels en/of gedragsregels opstellen.

Bij onoverdekte winkelcentra is het gebied tussen de winkels openbaar. Hier geldt het regiem zoals dat voor de openbare ruimte in de betreffende gemeente geldt.

Ik zal samen met mijn collega van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en de VNG bezien of het noodzakelijk is om gemeenten nader te informeren welke mogelijkheden voorzieningen als zwembaden, bioscopen en winkelcentra hebben om huisregels/gedragsregels op te stellen.

#### *Ad d) het bestrijden van voetbalcriminaliteit*

De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties heeft een coördinerende rol bij de bestrijding van voetbalcriminaliteit. Ik ben verantwoordelijk voor de strafrechtelijke aanpak van voetbalvandalisme. Het College van Procureurs-Generaal heeft de «Aanwijzing bestrijding van voetbalvandalisme en -geweld» opgesteld. Uitgangspunt van deze aanwijzing is dat het optreden van politie en Openbaar Ministerie hoofdzakelijk aanvullend is op de preventieve maatregelen van de KNVB en de voetbalclubs.

Om het voor de KNVB en de voetbalclubs mogelijk te maken om tegen voetbalvandalen op te treden, verstrekt het Openbaar Ministerie aan de KNVB de benodigde persoonsgegevens. Op basis daarvan kan de KNVB een civielrechtelijk stadionverbod opleggen.

Een strafrechtelijk stadionverbod en een eventueel daaraan te koppelen meldingsplicht is minder effectief. Het kost enige tijd voordat een verdachte voor de rechter staat. Bovendien kan deze na een veroordeling in hoger beroep gaan.

De werkgroep stadionverboden heeft diverse aanbevelingen gedaan ter verhoging van de effectiviteit van het civiel- en het strafrechtelijke stadionverbod. Het Openbaar Ministerie stelt momenteel een plan van aanpak op voor de uitvoering van die aanbevelingen waarvoor het Openbaar Ministerie (mede-)verantwoordelijk is. Daarover word ik dit voorjaar nog nader geïnformeerd door het College van Procureurs-Generaal.

Tijdens het Algemeen Overleg met uw Kamer op 31 januari 2002 over de bestrijding van voetbalvandalisme heb ik toezeggingen gedaan ten aanzien van het strafrechtelijk stadionverbod (het bekorten van de procedure); een betere informatie-uitwisseling tussen Openbaar Ministerie, politie en KNVB; een oriëntatie op een voetbalwet zoals deze in Engeland functioneert en het laten nagaan of het mogelijk is om grievende spreekoren in voetbalstadions te laten vallen onder de «Aanwijzing discriminatie».

#### *Ad e) het bestrijden van geweld in uitgaanscentra*

In ongeveer 200 gemeenten is een convenant Veilig Uitgaan afgesloten, conform de Handreiking Veilig Uitgaan. Vooral op vrijdag- en zaterdagavond/nacht is het van belang dat er in uitgaansgebieden voldoende toezicht door de politie is. In een aantal convenanten staat zwart op wit hoeveel politiefunctionarissen per avond worden ingezet. Als de in de Nota Criminaliteitsbeheersing voorgestelde capaciteitsuitbreiding van de politie zijn beslag heeft gekregen, ligt het voor de hand dat er in meerdere gemeenten tussen de partijen afspraken gemaakt worden over de inzet van de politie op uitgaansavonden in de uitgaanscentra.

Koninklijk Horeca Nederland ontwikkelt een protocol om bekende geweldplegers en overlastveroorzakers niet alleen te weren bij de horeca-

gelegenheid waar het (gewelds) incident zich heeft afgespeeld, maar in het hele uitgaansgebied.

Via het lessenpakket «Way Out, de kunst van het stappen», dat is bedoeld voor scholieren uit het voortgezet onderwijs en hun ouders, krijgen jongeren en hun ouders handvatten om op een aangename, maar tevens verantwoorde manier, te gaan stappen. Inmiddels zijn er meer dan 10 000 jongeren bereikt.

Gelet op bovenstaande zie ik voor de Rijksoverheid geen rol weggelegd om te komen met nieuwe initiatieven.

*Ad f) het houden van informatie- en voorlichtingscampagnes over geweld op straat*

Als voorbeelden van voorlichtings- en informatiecampagnes in de afgelopen jaren noem ik de Postbus 51-voorlichtingscampagnes «Heb 't lef», «Wapens weg», «Vuurwapens. Doe ze weg of ze doen je wat» en «Weet wat je te doen staat als het om geweld gaat». Deze laatste campagne is in juli en augustus 2001 gehouden. Deze campagne was een gezamenlijk initiatief van het Landelijk Platform Tegen Geweld op Straat, de Stichting Meld Geweld, het ministerie van Justitie en het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. De campagne beoogde een breed publiek van jong tot oud te bereiken. Doel van de campagne was het geven van informatie over wat men kan doen als men getuige is van geweld op straat, zonder zichzelf daarbij in gevaar te brengen. Gelet op de positieve evaluatie van deze campagne zal ik samen met mijn collega van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en de Stichting Meld Geweld de campagne «Weet wat je te doen staat als het om geweld gaat» dit jaar herhalen.

*Ad g) de versterking van de positie van slachtoffers van geweld*

In de afgelopen maanden is de positie van slachtoffers van geweld op een aantal punten verbeterd. In mijn brief van 6 november 2001 (Kamerstukken 28 000 VI, nr. 22) heb ik aangegeven dat slachtoffers van ernstige geweldsmisdrijven (waaronder zedemisdrijven), waarin een vervolging is ingesteld, die zich niet kunnen voegen in het strafproces, omdat hun vordering te ingewikkeld is, ongeacht hun inkomen aanspraak kunnen maken op gratis rechtsbijstand, indien zij een civielrechtelijke procedure tegen de dader aanspannen. De gepleegde geweldsmisdrijven dienen wat hun gevolgen betreft te vallen binnen de criteria van het Schadefonds Geweldsmisdrijven.

Alle slachtoffers (derhalve ook slachtoffers van geweld), die zich voegen in het strafproces zullen na inwerkingtreding van de wet ter wijziging van de Wrb die nu voorligt bij de Tweede Kamer (zie stukken TK 27 553, nrs. 1 t/m 4) aanspraak kunnen maken op maximaal 3½ uur rechtsbijstand door een Bureau voor Rechtshulp.

Op 28 september 2001 heeft de Europese commissie het groenboek «Schadeloostelling van slachtoffers van misdrijven» gepubliceerd. Het groenboek heeft tot doel een raadpleging van alle betrokken partijen op gang te brengen over maatregelen die op communautair niveau moeten worden genomen om de schadeloosstelling van slachtoffers van misdrijven in de Europese Unie te verbeteren.

**Tot slot**

In het binnenkort uit te brengen Integraal Veiligheidsprogramma 2 verwacht ik dat er voorstellen worden gepresenteerd om het geweld (en agressie) in het verkeer en het openbaar vervoer tegen te gaan. Er komt dit jaar een herhaling van de massamediale campagne «Weet wat je te doen staat als het om geweld gaat».

Het onlangs ingezette beleid op de terreinen van illegaal wapenbezit en illegale wapenhandel en de positie van het slachtoffer van geweldsdelicten dient zich de komende periode te bewijzen.

Over de toepassing van (tijdelijke) toegangsverboden zal ik samen met mijn collega van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en de VNG bezien of het noodzakelijk is gemeenten op de mogelijkheid te wijzen om huis- en gedragsregels op te stellen voor publieke gebouwen.

Voor de bestrijding van voetbalcriminaliteit en het geweld in uitgaanscentra ligt de regie voor de lokale aanpak bij de gemeente. De Rijksoverheid faciliteert de gemeenten waar nodig in deze aanpak en is middels de inzet van politie en justitie verantwoordelijk voor de repressieve benadering.

Het op te richten Centrum voor Criminaliteitspreventie zal mede als taak krijgen om zorg te dragen voor een structurele inbedding van succesvolle preventieprojecten in lokale overheden met betrekking tot geweldsincidenten.

De Minister van Justitie,  
A. H. Korthals