

# OPENBAAR MINISTERIE

## Ontwikkelingen en consequenties beleidsthema's Openbaar Ministerie

*Voorjaarsnota 2016*



## 1. Inleiding

Bij de begrotingsbehandeling van VenJ zijn er door de Eerste en Tweede Kamer moties aangenomen waarin de regering wordt verzocht om bij de voorjaarsnota voldoende middelen vrij te maken voor de extra taken die op onder meer het Openbaar Ministerie afkomen. In deze nota formuleert het OM wat de meest voor het OM relevante maatschappelijke ontwikkelingen zijn en welke versterking daarvoor benodigd is.

### 1.1 Inhoudelijke opdracht OM

Het vertrekpunt voor de claim is de inhoudelijke opdracht van het OM in het licht van de maatschappelijke ontwikkelingen. Dat wil zeggen dat het OM met het strafrecht wil bijdragen aan de veiligheid en rechtvaardigheid in onze samenleving. Via het strafrecht wordt normovertreding gecorrigeerd en waar mogelijk hersteld, en krijgen slachtoffers en daders hun recht. De strafrechtelijke interventie komt daarbij het meest tot zijn recht waar dit onderdeel is van de bredere aanpak van het hele netwerk. Dat netwerk verschilt per thema, en is zowel lokaal en geografisch van aard, als georganiseerd naar aard en expertise van het werk. Dit betekent dat het OM in de concrete strafzaken investeert in de informatiepositie, de relatie met de partners, en de interventiestrategie. Zo is strafrecht 'optimum remedium' dat wordt ingezet op het juiste moment, op de juiste plek en met de juiste kracht.

Het OM doet dit altijd vanuit zijn verantwoordelijkheid voor de strafrechtelijke handhaving. De officier van justitie is de enige die kan besluiten een persoon strafrechtelijk te vervolgen en het gezag heeft over de opsporing. Dit is een cruciale positie in onze rechtsstaat die vraagt om voldoende basis in zowel aantal als kwaliteit en deskundigheid. En tegelijk zich niet isoleert maar in verbinding staat met de omgeving van het OM. Het OM is een netwerkpartner die vanuit zijn maatschappelijke rol en positie bijdraagt aan herstel van de rechtsorde, vernieuwing van het handelingsrepertoire en versterking van de veiligheid. Gelet op de maatschappelijke ontwikkelingen en de toenemende complexiteit van de samenleving vraagt dat blijvende investering om de basis op voldoende niveau te houden en voldoende adaptief te zijn op de toekomstige ontwikkelingen.

De maatschappelijke opdracht en veranderopgaven van het OM zijn complex en leggen een grote druk op de medewerkers. De OM-medewerkers dragen een zware verantwoordelijkheid en de organisatie zit aan de grenzen van zijn prestatievermogen. De (verwachte) prestaties van het OM zijn blijvend hoog, de budgettaire kaders krimpen en de strafrechtsketen is volop in verandering. Het OM levert de afgesproken prestaties en blijft binnen de financiële kaders, maar functioneert in alle opzichten aan de randen van zijn kunnen. Extra investering is nodig om duurzaam de maatschappelijk vereiste kwaliteit en prestaties te kunnen leveren en borgen.

In deze nota wordt de maatschappelijke opdracht van het OM voor de komende periode kort uitgewerkt en vertaald in de versterking die nodig is van de OM-organisatie. Die versterking is onderbouwd vanuit inhoudelijke voorstellen op de verschillende deelthema's. Het OM is graag bereid die nader toe te lichten. De gelden zullen worden toegekend aan de OM-onderdelen op basis van een concreet bestedingsplan. De besteding zal plaatsvinden in lijn met de ontwikkeling OM2020.

### 1.2 Uitgangspunten

Het OM hanteert de volgende uitgangspunten voor de benodigde versterking:

- De inhoud staat centraal. De voorstellen zijn bedoeld voor het versterken van de OM-capaciteit voor nieuwe maatschappelijke ontwikkelingen. In de *uitvoeringsbrief 2017* benoemt het College welke financiering er nodig is voor bijv. nieuwe wet- en regelgeving, besparingsverliezen en capaciteit voor de reguliere afdoening van strafzaken;
- Uitgangspunt is het *servicelevel 2015* (zoals genoemd in de validatie door dhr. De Jong). De voorstellen voor

versterking zien op versterking van de activiteiten die boven dit niveau uitgaan. De prestaties die het OM kan leveren met de huidige bezetting:

- o Realisatie van de afspraken uit de Veiligheidsagenda 2015-2018;
- o In de aanpak van jihadisme: lokale aanwezigheid in het netwerk, deelname aan het casuoverleg en het huidige niveau van het aantal onderzoeken (ca. 80, oplopend naar hogere aantallen als gevolg van de intensivering vanuit de reeds verkregen OM-enveloppe);
- o Realiseren van het verbeterprogramma Maatschappelijke Veiligheid;
- o Realiseren van werkwijze ZSM conform vastgesteld model (nb: in afwachting van herijking business case en in afhankelijkheid van de ketenpartners);
- o Realiseren van bemensing in onderzoeken en zaken gekoppeld aan de personele bezetting in de opsporing NP 2015.

Bij elk thema wordt aangegeven welke nieuwe ontwikkelingen zich (naar verwachting) voordoen en welke resultaten - bovenop het niveau 2015 - het OM levert met de extra financiering. Tegelijk is de beoogde versterking in kwaliteit en effectiviteit vaak lastig meetbaar, en moeten perverse prikkels van platte aantallen voorkomen worden;

- De voorstellen zien op versterking in den brede. Dit betekent dat er niet alleen landelijke expertises nodig zijn, maar juist ook versterking van alle werkomgevingen van het OM;
- Versterking in de breedte betekent ook dat er niet alleen wordt geïnvesteerd in officieren van justitie, maar ook in andere functies op het terrein van netwerk, casuoverleg, logistiek en deskundigheid. Investeren in deze functies is juist gericht op het ontlasten van de officier van justitie om hem/haar de mogelijkheid te geven zich te richten op zijn vakinhoudelijke werk. Juist zo komt de magistratelijke rol tot zijn recht;
- Versterking van de capaciteit, zeker ook van officieren van justitie, moet realistisch zijn bij de opgaven die de parketten al hebben (taakstellingen, personele transitie, verbeterprogramma Maatschappelijke Veiligheid, etc.). De inzet van de extra middelen moet een bijdrage leveren aan de ontwikkeling van OM2020;
- De benodigde versterking is opgebouwd over de verschillende jaren. Voor sommige onderwerpen is versterking direct nodig en mogelijk en wordt nog voor 2016 om intensivering gevraagd. Voor andere onderwerpen wordt een geleidelijke opbouw voorzien naar een structurele investering vanaf 2019;
- Versterking van de inhoudelijke thema's heeft geen zin als het OM langs de andere kant geconfronteerd wordt met nieuwe taakstellingen op het primaire proces. Omdat de beoogde efficiencybesparingen al onderdeel zijn van de ingeboekte Rutte-II kortingen, leiden nieuwe taakstellingen tot verlies aan capaciteit voor de operatie. In dat geval is investeringsgeld allereerst nodig om het verlies aan operationele inzet op te vangen en kan er niet geïnvesteerd worden in uitbreiding van activiteiten.

## 2. Samenvattend beeld

In de hierna volgende hoofdstukken is per thema onderbouwd wat de inhoudelijke ontwikkelingen zijn die op het OM afkomen en welke inhoudelijke vernieuwing dat vraagt. Het gaat daarbij om de ontwikkelingen op het gebied van cybercrime, georganiseerde misdaad, migratie, terrorisme en in het sociale domein (zorg-straf).

Rode draad hierin is de toenemende maatschappelijke complexiteit en dynamiek. Die complexiteit vindt zijn weergave in de strafzaken van het OM, in zowel de ondermijningsomgeving, als de onderzoeksomgeving als de interventieomgeving. Het inspelen op de complexe omgeving vergt dat meer capaciteit “aan de voorkant” moet worden ingezet om - in samenspraak met de politie, ketenpartners maar ook gemeenten, zorginstanties en bijv. Cyber-deskundigen – strafzaken te selecteren en de juiste afdoeningsroute te bepalen. Dat kan via het strafrecht zijn, via bespreking in het veiligheidshuis of andere vorm van casusoverleg, en kan ook resulteren in afdoening buiten het strafrecht om. Het OM levert een product af in de vorm van een beslissing of advies van het OM (bijvoorbeeld een aangifte die in overleg met het OM wordt door gerouteerd naar de hulpverlening, Belastingdienst of gemeente). Dat product is dus niet altijd een zaak met een strafrechtelijke afdoening.

Dergelijke beslissingen kunnen alleen goed genomen worden als de informatiepositie op orde is. Het OM is daarbij geen ‘frontlijn-organisatie’ maar een partner die primair via de netwerkpartners kennis en expertise opbouwt en stuurt op de beschikbare informatieproducten. Als spil in de strafrechtsketen blijkt het OM keer op keer een sleutelrol te spelen in de programmatische, gecoördineerde, projectmatige aanpak. Of dat nu is op het terrein van georganiseerde misdaad of huiselijk geweld of terrorisme. Een stevige opstelling van het OM is in dit proces onontbeerlijk om ervoor te zorgen dat de goede keuzes worden gemaakt en de juiste interventies worden ingezet. De officier van justitie vervult (met de benodigde ondersteuning) een strategische én een aanjaagfunctie in het netwerk: legt verbinding, pakt door, toont lef en zoekt de grenzen op. De officier van justitie bepaalt samen met de partners het te bereiken maatschappelijk effect.

Op alle maatschappelijke thema’s is dus nauwe verbinding met de omgeving van belang. Op genoemde thema’s betreft dit grotendeels nieuwe netwerken waar het OM nu niet of maar mondjesmaat in kan participeren. Het OM functioneert in alle opzichten aan de randen van zijn prestatievermogen en moet in staat worden gesteld te vernieuwen in het licht van de maatschappelijke ontwikkelingen. Het OM kan alleen geloofwaardig meedoen in het netwerk als het daarvoor voldoende capaciteit en deskundigheid en kwaliteit in huis heeft om ook in de opsporing en vervolging uitvoering te geven aan de gemaakte afspraken. Op alle thema’s wordt daarom gevraagd om versterking van capaciteit die allereerst beschikbaar is om strafzaken op genoemde thema’s te doen. Daarmee investeren zij in hun kennis en expertise. Juist zo zijn ze tegelijk de verbinding met de externe omgeving van het OM en zijn zij beschikbaar voor het bespreken van casuïstiek, het informatiebeeld en de gezamenlijke interventiestrategie.

Deze ontwikkeling van toenemende maatschappelijke complexiteit en dynamiek en het OM als spil in een netwerkomgeving - zoals hierboven wordt geschetst - verhoudt zich niet automatisch met de ontwikkeling van een verdere ‘verzakelijking’ en het denken in kostprijzen en aantallen. Veel van de in dit document beschreven ontwikkelingen laten zich namelijk niet één op één vangen in een ‘product’. Sterker nog, het risico bestaat dat het sturen op productieaantallen ten koste gaat van een netwerkgericht OM. Om dit te voorkomen dient ruimte en capaciteit beschikbaar te zijn voor een aanwezig en herkenbaar OM.



## 2.1 Totaalbeeld

De versterking die het OM nodig heeft, betreft 26 miljoen euro (incl. Rijksrecherche). De claim is als volgt opgebouwd:

Onderwerp	2016	2017	2018	2019	struct
Cybercrime	100.000	3.510.000	6.470.000	7.020.000	7.020.000
Ondermijning	250.000	2.540.000	4.250.000	6.000.000	6.000.000
Migratie	650.000	3.020.000	5.380.000	6.760.000	6.760.000
Terrorisme en crisis	70.000	1.610.000	1.610.000	1.610.000	1.600.000
Straf-zorg (incl. slachtoffers)	990.000	2.160.000	4.050.000	5.060.000	4.960.000
<b>totaal</b>	<b>2.060.000</b>	<b>12.840.000</b>	<b>21.760.000</b>	<b>26.450.000</b>	<b>26.340.000</b>

Indien vanuit dit totaal beeld wordt gezien welke impact het heeft op de verschillende werkomgevingen, is het volgende waar te nemen:

## 2.2 Interventieomgeving

Zowel migratie als cybercrime als het sociale domein vergroot de maatschappelijke complexiteit van strafzaken. Die complexiteit vindt ook zijn weerslag in de zaken die op ZSM (interventieomgeving) instromen. De maatschappelijke ontwikkelingen op deze terreinen vragen om nieuwe verbindingen en verrijking van de contextinformatie voor het nemen van de afdoeningsbeslissing.

Het is op dit moment nog onzeker of bijv. de migratiestromen tot een significante groei van het aantal zaken zal leiden. Vooralsnog is dat op dit moment geen reden om extra capaciteit te vragen maar dit op te vangen met de huidige bezetting. Wel vraagt de context en complexiteit daarvan om meer verbinding met de betrokken partners. Bijzondere aandacht is er daarbij voor agressie, geweld en bedreiging richting bestuurders. Dit leidt er toe dat er betere afstemming en informatie mogelijk is over de juiste afdoening van de zaak en de interventiemogelijkheden (binnen en buiten het strafrecht). Dit vergt nieuwe verbindingen die in de huidige interventieomgeving nog niet beschikbaar zijn. Op dit moment is capaciteit nodig om ZSM 14/7 te bemensen en binnenkomende zaken te voorzien van een afdoeningsbeslissing.

Met genoemd bedrag kan het OM zijn capaciteit versterken met een extra officier en ondersteuning voor de Interventieomgeving per regio, Informatieanalisten en VRIS-deskundigheid.

Deze uitbreiding levert de volgende bijdrage:

- Verbinding met het netwerk rond de opvang van vluchtelingen (openbare orde rond azc's, overleg met COA, IND, etc.). Hiermee kan het OM zichtbaar aanwezig zijn op lokaal niveau. Dit is grotendeels een nieuw netwerk, dat snel groeiende is en waarvan het van belang is dat ook het OM daarop aanhaakt. Migratieproblematiek speelt zich veelal af op het niveau van de gemeente. Het OM richt zich traditioneel vooral op de districten en de basisteams (en regio's) en heeft momenteel geen capaciteit om voldoende toegankelijk te zijn voor elke gemeente.
- In het bijzonder kan het OM inzetten op de bescherming van bestuurders en hen ondersteunen en hiertoe contact houden met de relevante partners op het niveau van de gemeente.
- Investeren in de aansluiting van ZSM op de digitalisering van de criminaliteit. Bedreigingen aan bijvoorbeeld bestuurders worden vaak via social media / internet geuit. Ook pesten (digitale stalking) en discriminatie gebeurt steeds meer langs deze weg, evenals oplichting. Op al deze terreinen melden burgers in enquêtes hoog slachtofferschap. Het aantal aangiften, en vooral het aantal verdachten, is nog beperkt. Met de genoemde versterking kan het OM een start maken met een betere selectie en afdoening van deze zaken. Dit zou op termijn tot een stijging van het aantal zaken kunnen leiden.

- De informatieanalist in de Interventieomgeving werkt "op de voorkant van het proces" nauw samen met de informatie officier. De informatie-officier heeft in de praktijk zijn handen vol aan de ondermijningsaanpak en onderzoeken. Ook in ZSM is behoefte aan goede informatiebeelden, juist voor het meewegen van de context in de afdoeningsbeslissing. De analist levert (ten behoeve van de Interventieomgeving) een bijdrage aan het verkrijgen van een goed beeld van de criminaliteitsontwikkelingen en trends in relatie tot de interventie omgeving op het gebied van m.n. migratie, radicalisering en gedigitaliseerde criminaliteit.
- Vergroten van de kennis rondom Vreemdelingen in de Strafrechtsketen (VRIS). Denk aan 197-zaken (ongewenste vreemdelingen) en 231 (valse reisdocumenten). Hierbij is met name behoefte aan gespecialiseerde, juridische deskundigheid voor deze procedures. Met de huidige aantallen asielzoekers neemt de behoefte hieraan toe. Bovendien is het kabinet voornemens om al eerder consequenties te verbinden aan een strafzaak voor de verblijfstitel (al bij een gevangenisstraf van 6 maanden, gekoppeld aan scherpere en objectievere definities van gevallen dat er sprake is van een ernstig gevaar voor de samenleving). Investering in expertise en capaciteit is nodig om goede uitvoering te kunnen geven aan het VRIS-protocol en het berichtenverkeer tussen IND en OM.

### 2.3 Onderzoeksomgeving

De onderzoeksomgeving is de werkomgeving waarin de klassieke strafzaken van het OM worden afgedaan, zoals overvallen, moord, zeden, e.d. In toenemende mate is daarbij ook aandacht voor nieuwe vormen van criminaliteit op het terrein van bijvoorbeeld cybercrime en fraude. Het betreft zaken met een grote impact op slachtoffers. Bij zware zaken is de ondersteuning van en het contact met slachtoffers georganiseerd. Op basis van deze ervaringen en gelet op de ontwikkeling in de rechten van slachtoffers verdient dat verbreding naar een uitgebreider segment van zaken.

Op het terrein van cybercrime geeft het OM nu uitvoering aan de minimumafspraken uit de Veiligheidsagenda. Het zaaksaanbod op dit terrein zal naar verwachting sterk stijgen, of in elk geval moeten stijgen. Daarbij gaat het met name om versterking van het aantal complexe onderzoeken op regionaal niveau. Om die beweging tot stand te brengen is een sterke verbinding met het netwerk nodig. Op basis van een goede informatiepositie, en een herkenbaar en toegankelijk OM, zullen er ook meer signalen van criminaliteit bekend worden, waaraan mogelijk strafrechtelijk opvolging kan worden gegeven. Ook de afdoening van cybercrime vraagt bij uitstek om een goede samenwerking met partners. Het gaat er immers allereerst om de dreiging voor slachtoffers te stoppen. En niet alleen de daders te pakken, maar ook te interveniëren op de achterliggende oorzaak, samen met de publieke en private partners. Binnen de regio's van het OM vergt dit om een investering in het netwerk. Daarbij is in het bijzonder van belang dat de deskundigheid en de capaciteit gelijk opgaat met de invulling van de vacatures bij de politie. Een intensivering op cybercrime slaat neer in zowel de onderzoeks- als de ondermijningsomgeving.

Een andere belangrijke ontwikkeling rond de onderzoeksomgeving is de toename van het aantal verdachten met psychische, emotionele of verstandelijke problematiek. Mede als gevolg van de decentralisaties in het sociale domein is hier meer oog voor. Een multidisciplinaire, systeemgerichte benadering vraagt om een verbinding tussen de strafrechtelijke aanpak en buiten-strafrechtelijke afdoeningen, forensische zorg, civielrechtelijke trajecten, etc. De verschuiving van de verantwoordelijkheden van het Rijk naar gemeenten leidt tot veelbelovende nieuwe aanpakken, die vaak al op wijk- en buurtniveau (wijkteams) beginnen. Ook het OM wordt gevraagd om daarin te participeren.

Een ander terrein waarop dient te worden geïntensiveerd is een verdere versterking op het gebied van jeugd en gezin. Momenteel komt slechts een deel van de zaken – waaronder een zeer beperkt deel van alle kindermishandeling – überhaupt bij het OM aan. Momenteel wordt veel geïnvesteerd in pilots op dit gebied, maar daar zijn onvoldoende mensen voor. Een Officier van Justitie die momenteel wordt ingezet op de samenwerking, doet geen of weinig zaken. Een intensivering kan ertoe bijdragen dat in verbinding kan worden gekomen met organisaties binnen het veld van jeugd en maatschappelijke opvang, zoals Veilig Thuis. Het kost

veel tijd om vertrouwen te winnen bij partners uit de medische en de sociale hoek die het OM nodig heeft om de integrale rol in te kunnen vullen. Zonder investering komt dat vertrouwen er niet en komt er ook minder van een echt integrale aanpak. Artsen geven nu aan dat ze niet wisten dat het OM zo een grote rol kon hebben buiten het strafrecht. Met die kennis en dat vertrouwen is het OM veel sneller bij situaties die later kunnen escaleren als er niet wordt ingegrepen.

Met genoemd bedrag investeert het OM in:

- Investering in de deskundigheid en capaciteit voor de aanpak van cybercrime;
- Extra capaciteit bij de arrondissementsparketten voor de aanpak van cybercrime (officier met (beleids)ondersteuning).<sup>1</sup>;
- Extra zaakscoördinatoren (ca. 1,5 per parket) voor een bredere ondersteuning van slachtoffers;
- Extra capaciteit bij elk arrondissementsparket in de vorm van een officier met (beleids)ondersteuning voor de verbinding van de strafrechtsketen met het sociale domein.

Deze uitbreiding levert de volgende bijdrage:

- Medewerkers met meer kennis en deskundigheid voor de strafrechtelijke en integrale aanpak van cybercrime
- Verdubbeling van de huidige minimale bezetting van 1 ovj per arrondissementsparket. Dit leidt tot meer sturing en betere selectie van zaken. In lijn met OM2020 werken parketten nauw samen in de 'cybercrime-pool'.
- Opbouw van een regionaal netwerk voor de aanpak van cybercrime
- Aansluiting op de overleggen rond Veilig Thuis en de nieuwe jeugdregio's
- Een herkenbaar en toegankelijk OM voor de partners uit het sociale domein
- Gestructureerde informatie-uitwisseling en casuoverleg op het snijvlak van straf en zorg
- Ondersteuning in slachtoffergesprekken, begeleiding van slachtoffers in het strafproces, warme informatieverstrekking over het verloop, en beschikbaar voor vragen van slachtoffers in een grotere categorie zaken uit de onderzoeksomgeving

#### 2.4 Ondernijmingsomgeving

Het OM neemt een sleutelpositie in, in de aanpak van de georganiseerde, ondernijmende criminaliteit. Samen met partners als het openbaar bestuur en de Belastingdienst wordt in toenemende mate projectmatig en integraal samengewerkt om criminaliteit aan te pakken en te stoppen. Dat zorgt er juist ook voor dat we beter zicht krijgen op de dreigingen en kwetsbaarheden die er zijn, en daarmee meer zicht op het handhavingstekort. Niet meedoen is voor het OM geen optie. De geloofwaardigheid en legitimiteit van het optreden van het OM zou ernstig worden geschaad als het onvoldoende prioriteit zou geven aan de bestrijding van ondernijmende criminaliteit. Een stevige opstelling van het OM is in dit proces onontbeerlijk om ervoor te zorgen dat de goede keuzes worden gemaakt en de juiste interventies worden ingezet. De officier van justitie vervult een strategische én een aanjaagfunctie in het netwerk: legt verbinding, pakt door, toont lef en zoekt de grenzen op. De officier van justitie bepaalt samen met de partners het te bereiken maatschappelijk effect.

Bij de politie zorgen in veel eenheden grote aantallen vacatures ervoor dat er minder ondernijmingsonderzoeken worden gedraaid. Hierdoor ligt er veel informatie waaraan nu geen opvolging kan worden gegeven. Toch lukt het aan OM-zijde maar amper alle onderzoeken goed te bemensen, waarbij de voor grote onderzoeken noodzakelijke dubbele officiers-bezetting niet altijd meer lukt. Zodra de rechercheafdelingen bij de politie vanaf 2016 op sterkte komen zijn er op de meeste parketten binnen de werkomgeving Ondernijming meer officieren, secretarissen en interventiespecialisten nodig. Ook de toegenomen informatiepositie van o.a. de RIECs laten zien dat het gros van de signaaldossiers niet met de benodigde prioritering en voortvarendheid kan worden opgepakt.

<sup>1</sup> De genoemde versterking op cybercrime richt zich bij de arrondissementsparketten voor ca de helft op de onderzoeksomgeving en voor de andere helft op de ondernijmingsomgeving.

Om dit te kunnen doen is gerichte, vrijgestelde capaciteit van de zijde van het OM nodig in lijn met de werkwijze die in de Intensivering Ondernijning Zuid-Nederland is beproefd. Daarbij ontstaat ruimte voor een gevarieerde aanpak: van kortcyclische interventies gericht op het verstoren van criminele bedrijfsvoering tot een jarenlange aanpak gericht op het stoppen van een zich onaantastbaar wanend crimineel kopstuk.

Gelet op de maatschappelijke ontwikkelingen is daarnaast specifieke investering nodig op de terreinen cybercrime, mensensmokkel en mensenhandel, en terrorisme.

Met bovengenoemd bedrag versterkt het OM de ondernijningsomgeving langs de volgende lijnen:

- Participatie in het gemeenschappelijk mensensmokkelteam en uitbreiding van het flexibele liason netwerk;
- Extra deskundigheid en capaciteit voor ondersteuning van de aanpak van mensenhandel en mensensmokkel;
- Gespecialiseerd team in de aanpak van vuurwapens;
- Investering in de aanpak van cybercrime. Niet alleen bij de arrondissementsparketten (zie onderzoeksomgeving) maar ook bij de landelijke onderdelen ten behoeve van de ondernijningsaanpak;
- Versterken van de capaciteit voor de inrichting van ondernijningsfora op de drie andere plekken naast Zuid-Nederland (Noord-Oost, Randstad-Noord en Randstad –Zuid). Hier werken arrondissementsparketten, landelijk en functioneel parket samen en gericht aan de bestrijding van ondernijning;
- Versterken capaciteit en deskundigheid van de internationale rechtshulpcentra (1 fte per parket). Dit zal leiden tot snellere doorlooptijden van de verzoeken;
- Experts (2) op het terrein van radicalisering en social media;
- Training en opleiding in crisisbeheersing ter voorbereiding op aanslagen in Nederland;
- Training en opleiding in de kennis over radicalisering binnen de breedte van het OM;
- Daarnaast wordt geïnvesteerd in de aanpak van binnenlandse corruptie. Hierin werken de Rijksrecherche, FIOD en verschillende onderdelen nauw samen. M.n. voor uitbreiding van de capaciteit van de Rijksrecherche is ca. 1 miljoen euro nodig.

Deze investering levert de volgende resultaten op:

- Inrichting van ondernijningsfora – naast Zuid – op drie andere plekken in het land (Noord-Oost, Randstad-Noord, Randstad-Zuid) en bredere deskundigheidsbevordering binnen het OM;
- Samen met de RIECs de opbouw van de informatiepositie over de signalen van ondernijning (personen, locaties) en op basis daarvan een gerichte aanpak op basis van de prioriteiten;
- Ontwikkeling van een Vermogen Volg Systeem;
- Implementatie van de Wet Computercriminaliteit III bij het OM;
- Ontwikkeling van innovatieve instrumenten en afdoeningen voor de aanpak van cybercrime;
- Meer zicht op en aanpak van radicalisering via social media / internet;
- Betere geprepareerd OM voor de aanpak van terrorisme en crises;
- Hogere kwaliteit van selectie en afdoening van zaken op het terrein van mensenhandel en mensensmokkel;
- Meer onderzoeken op het terrein van binnenlandse corruptie.



### 3. Cybercrime

Cybercrime en digitalisering zal voor de strafrechtsketen grote impact hebben op de aard en omvang van de strafzaken. Het OM moet daarom investeren in opbouw van deskundigheid, paraatheid en slagkracht.

#### 3.1 Maatschappelijke ontwikkelingen

De dreiging van cybercrime wordt steeds meer zichtbaar. Recent hebben enkele grote incidenten plaatsgevonden, van grote, internationale fraude bij banken tot Ddos-aanvallen op websites van Rijksoverheid, scholen en gemeenten. Die dreiging neemt de komende jaren alleen maar verder toe. Wanneer het doelwit van een cyberaanval onderdeel is van een vitale infrastructuur, is sprake van een verhoogd risico op gevolgschade, met name wanneer de aanval leidt tot rechtstreekse fysieke schade. Die schade kan zodanig zijn dat nationale belangen in gevaar komen. Daarnaast maken criminelen met ransomware, phishing, cryptoware en remote access tools een zeer grote inbreuk op de levenssfeer van soms wel honderden tot duizenden slachtoffers tegelijk. Criminaliteitsvormen die in het Cyber Security Beeld Nederland worden geduid als dreiging voor heel Nederland. De uitstekende infrastructuur van snel, goedkoop en stabiel internet in Nederland trekt wereldwijd cybercriminelen aan en maakt ons land tot één van de belangrijkste bronlanden van cybercriminaliteit.

Nieuwe technologische ontwikkelingen (zoals encryptie, 3D-printers, en the Internet of Things) bieden eindeloze mogelijkheden en economische kansen voor de samenleving. Maar deze technologische ontwikkelingen brengen ook nieuwe kwetsbaarheden en veiligheidsrisico's met zich mee. Door de toenemende digitalisering verandert het criminaliteitsbeeld. Niet alleen neemt de impact en omvang van cyberincidenten toe, maar ook traditionele vormen van criminaliteit kennen veelal een digitale variant. Cybercrime wordt bovendien steeds vaker aangeboden als dienst of service. Op alle terreinen binnen de misdaad (liquidaties, motorbendes, drugscriminaliteit) maken criminelen in toenemende mate gebruik van digitale (versleutelings)technieken, diensten en tools om zich af te schermen van justitie en de opsporing te bemoeilijken. De verwevenheid tussen cybercrime en georganiseerde misdaad neemt daarmee toe. In een tijd waarin burgers en bedrijven zich nog onvoldoende bewust zijn van de gevaren van cyberincidenten en traditionele opsporingsmethoden door het gebruik van versleutelings technieken steeds minder effectief is. Hiernaast is een grootschalig gebruik van het zogenaamde *Darkweb* waar te nemen waar een handel in drugs, wapens, kinderporno waar te nemen is.

De grens tussen statelijke actoren, terroristen en criminelen vervaagt. Internationale geopolitieke spanningen nemen toe. Als gevolg daarvan bedienen ook cybercriminelen zich thans van Advanced Persistent Threats. Ook jihadisten maken steeds meer gebruik van cybercrime, van het 'defacen' van een website tot het willen plegen van een grote hack op de vitale infrastructuur.

Het bewerkstelligen van een veilig digitaal domein, en het optreden tegen cybercrime vergt een zichtbare, integrale en toekomstgerichte aanpak. De strafrechtelijke aanpak heeft daarin een belangrijke plek. Het aangaan en onderhouden van een divers netwerk is essentieel. Dat netwerk bestaat o.a. uit grote organisaties die logischerwijs met cybercrime in aanraking kunnen komen, dan wel hier een voorname rol in kunnen spelen (zoals de telefonie, waternet, financiële sector, ziekenhuizen, grote bedrijven etc.). Maar anderzijds ook uit personen en bedrijven die niet in een formele structuur zijn georganiseerd, maar juist veel zicht hebben op ontwikkelingen, risico's en niches van mogelijke oplossingen. De programmatische aanpak vraagt om tweerichtingsverkeer en duurzaam contact met partners uit de wetenschap, de publieke en de private sector. En niet alleen op het inzetten op incidenten.

In het wegnemen van de dreiging van cybercrime speelt ook de strafrechtelijke handhaving een belangrijke rol. De aard en omvang van cybercrime is sterk aan verandering onderhevig en vraagt om een OM dat daar met de benodigde paraatheid, flexibiliteit en slagkracht op kan reageren. Dit vergt een sterke opbouw van kennis en expertise binnen het OM, in de breedte en in de diepte.

### 3.2 Huidige mogelijkheden en inzet

Met de huidige bezetting levert het OM zijn bijdrage aan de minimumafspraken die in de Veiligheidsagenda 2015-2018 zijn gemaakt. Er is afgesproken in 2018 minimaal 360 cybercrime zaken te doen. Dit is de eerste keer dat cybercrime in de breedte is opgenomen in de landelijke afspraken. Dat helpt om de aanpak van cybercrime nadrukkelijker op de kaart te zetten. Uit bovenstaande is duidelijk dat deze minimumaantallen op termijn niet voldoende zijn. In de onderzoeksomgeving is nu grosso modo 1 cyberspecialist per parket beschikbaar. Dat is niet voldoende voor de uitvoering van de veiligheidsagenda. Bovendien komt er veel werk op hen af in relatie tot de inzet van 'digitale' opsporing in andere onderzoeken (georganiseerde misdaad, zeden). Daarmee is er geen ruimte om duurzaam te investeren in informatiebeelden, netwerk- en projectmatige samenwerking en hogere aantallen complexe onderzoeken. Dit betekent dat het in veel gevallen niet mogelijk zal zijn een verdachte in beeld te krijgen. De politie gaat in de komende jaren het aantal digitale rechercheurs flink uitbreiden. Ook het OM moet zich voorbereiden op een groei van cybercrime.

Het aantal zaken van gedigitaliseerde criminaliteit (digitale stalking/pesten, discriminatie, bedreiging, oplichting) is nog zeer beperkt. Zeker in verhouding tot het aantal mensen dat aangeeft slachtoffer te zijn geworden. Inmiddels worden meer mensen slachtoffer van computervredereuk dan van fietsendiefstal. In de interventieomgeving (ZSM) is op basis van de capaciteit 2015 nog nauwelijks deskundigheid en kwaliteit beschikbaar om ook dit soort zaken te selecteren en te verwerken.

Op het gebied van de aanpak van high tech crime behoren politie en OM internationaal tot de voorlopers. De capaciteit is beschikbaar om (minstens) 20 onderzoeken te doen door het team high tech crime (vanuit LP). Uitbreiding is nodig op het gebied van de samenwerking met Defensie en AIVD, innovatie en expertise.

### 3.3 Benodigde intensivering

Cybercrime en gedigitaliseerde criminaliteit maken een steeds groter onderdeel uit van het werk van het OM. Het OM wil met haar (internationale) partners toewerken naar een situatie waarin de samenleving kan vertrouwen op de veiligheid van het digitale domein, waarbij Nederland onaantrekkelijker is voor cybercriminelen omdat zichtbaar en effectief opgetreden wordt tegen cybercrime en gedigitaliseerde criminaliteit. Waar criminelen steeds minder kennis en middelen nodig hebben om op grote schaal schade en slachtoffers te maken, moet het OM juist op alle niveaus en werkomgevingen investeren om toegerust te zijn met voldoende deskundigheid en slagkracht om cybercriminelen op te kunnen sporen en te vervolgen. Digitale veiligheid is complex en zal de komende jaren alleen nog maar complexer worden. Zonder deze inspanningen wordt het reeds ontstane gat met criminelen almaar groter en de pakkans kleiner. Dit vraagt van het OM het volgende:

- a. De kwaliteit van de opsporing en vervolging over de gehele linie toekomstbestendig maken en houden door middel van onder andere permanente vakontwikkeling en kennisonderhoud op het terrein van cybercrime en digitalisering. Door uitwisselingen en expertbijeenkomsten kennis van buiten naar binnen halen en vertalen naar het OM/het strafrecht;
- b. Zichtbaar en effectief optreden tegen cybercriminaliteit, samen met de internationale en lokale partners, gericht op het maatschappelijk vertrouwen in de veiligheid van het digitale domein. Het strafrechtelijk optreden vraagt om verbinding, sturing en operationele samenwerking. Vanuit het OM moeten we weten wat er speelt, welke dreigingen en incidenten er zijn, welke kansen (innovatie) en risico's, welke mogelijkheden op het terrein van preventie (*cyber resilience*), verstoring, notificatie en attributie. In concrete onderzoeken en strafzaken wordt samengewerkt om te zien waar de dreiging vandaan komt en welk ingrijpen nodig is. Dit betreft grotendeels nieuwe netwerken buiten de klassieke samenwerkingsverbanden. Het kost tijd en inzet om daarin te investeren;
- c. Snelle en adequate behandeling van internationale rechtshulpverzoeken. De opsporing van cybercrime kenmerkt zich door het grensoverschrijdende karakter, waarbij snel optreden geboden is. Een centraal

- aanspreek punt voor de coördinatie van al deze verzoeken is van groot belang;
- d. Betere samenwerking tussen OM/politie, Defensie en AIVD (één-overheid) gericht op de *advanced persistent threats*. In het bijzonder is daarbij aandacht nodig voor de toenemende invloed van *social media* en bewegingen van terroristen in de digitale wereld (zie ook terrorisme);
  - e. Verbeteren van de ondersteuning van slachtoffers. De omvang van incidenten, en daarmee de (potentiële) schade en (secundair) slachtofferschap, neemt steeds verder toe. Complicerende factor is het gegeven dat slachtoffers van één cyberincident over het hele land, of zelfs buiten de landsgrenzen, woonachtig kunnen zijn. Teneinde adequaat grote groepen slachtoffers van cybercrime te notificeren, schade in kaart te brengen en het proces van intake en aangifte te verbeteren wil het OM slachtofferzorg op het onderwerp cybercrime intensiveren. Zaakscoördinatoren spelen hier een cruciale rol in;
  - f. Investing in de aansluiting van ZSM op gedigitaliseerde criminaliteit.

Naast deze financiële versterking is het noodzakelijk dat de Wet Computercriminaliteit III wordt ingevoerd. Om als OM gelijke tred te houden met de moderne technieken en de criminelen die daar gebruik van maken, zijn naast extra capaciteit en deskundigheid, ook bevoegdheden nodig die voortkomen uit de wet CCIII. De bestaande bevoegdheden bieden onvoldoende soelaas om burgers, bedrijven en overheden te beschermen tegen kwaadwillende hackers. Maar zijn ook onvoldoende om de georganiseerde criminaliteit nog het hoofd te bieden die steeds professionele digitale afscherming gebruikt. De kosten voor de invoering van deze wet worden momenteel nog bezien en zullen meelopen in het reguliere traject van de invoering van deze wet.

#### 3.4 Resultaten

Investing in cybercrime is bij uitstek gericht op de lange termijn, een toekomstgericht en toekomstbestendig OM. Met deze deskundigheid en beschikbare capaciteit versterkt het OM het gezag over de opsporing, de sturing en selectie van onderzoeken en zijn slimme en effectieve interventies mogelijk. Deze investering levert het volgende op (nader te concretiseren):

- Ontwikkeling van een netwerk rond de aanpak van cybercrime op regio-niveau;
- Meer cybercrime-onderzoeken en –projecten in de regio's;
- Ontwikkeling van innovatieve instrumenten en afdoeningen voor de aanpak van cybercrime;
- Meer zicht op en aanpak van radicalisering via *social media* / internet;
- Snellere doorlooptijden van rechtshulpverzoeken;
- Implementatie van de Wet Computercriminaliteit III bij het OM
- Met de aanstelling van gespecialiseerde zaakscoördinatoren t.b.v. slachtoffers levert het OM een belangrijke bijdrage aan opvolging van de aanbeveling van de EU GENVAL evaluatiecommissie aan Nederland om meer aandacht te besteden aan de bescherming van de burgers.

#### 3.5 Claim

Voor deze versterking is een investering benodigd van 7 miljoen euro. Hiermee investeert het OM in opleiding en training van zowel specialisten als algemene medewerkers. De bezetting bij de politie op het terrein van de digitaal specialisten zal de komende jaren op sterkte komen. Het OM zal hier ook capaciteit bij alle parketten voor moeten opbouwen. In het bijzonder wordt in het kader van het RIV-traject (Raad voor Inlichtingen en Veiligheid) een interdepartementale claim op cybercrime voorbereid waarbij de politie de regionale teams wil uitbreiden met 120 *extra* digitaal specialisten. Hiervoor moet ook de capaciteit van het OM (gezag over opsporing, vervolging) worden uitgebreid, met 12 officieren en ondersteuning (1 op 10; plus AG). Het OM zal gecentraliseerd werven op een combinatie van OM'ers en instromers van buiten.

Tevens wordt geïnvesteerd in de capaciteit van beoordelaars (parketsecretarissen) bij de internationale rechtshulpcentra en in gespecialiseerde zaakscoördinatoren t.b.v. slachtoffers voor grote en complexe cybercrime-onderzoeken.

De investering in de interventieomgeving is gecombineerd met die van migratie en onder dat thema opgenomen.

Cybercrime	2016	2017	2018	2019	struct
Training, opleiding, deskundigheid, HR-budget	100.000	250.000	250.000	250.000	250.000
Capaciteit opsporing en vervolging cybercrime		1.600.000	3.300.000	4.944.000	4.944.000
Internationale rechtshulp: 1 ps per AP, LP, FP		1.077.500	2.155.000	1.155.000	1.155.000
Innovatie en landelijke expertise		300.000	500.000	500.000	500.000
Implementatie CC III		200.000	100.000		
zaakcoördinatoren slachtoffers		83.250	166.500	166.500	166.500
<b>totaal</b>	<b>100.000</b>	<b>3.510.000</b>	<b>6.470.000</b>	<b>7.020.000</b>	<b>7.020.000</b>



## 4. Georganiseerde misdaad

Het OM neemt een sleutelpositie in in de aanpak van de georganiseerde, ondermijnende criminaliteit. Samen met partners als het openbaar bestuur en de Belastingdienst wordt in toenemende mate projectmatig en integraal samengewerkt om criminaliteit aan te pakken en te stoppen. Dat zorgt er juist ook voor dat we beter zicht krijgen op de dreigingen en kwetsbaarheden die er zijn, en daarmee meer zicht op het handhavingstekort. Niet meedoen is voor het OM geen optie. De geloofwaardigheid en legitimiteit van het optreden van het OM zou ernstig worden geschaad als het onvoldoende prioriteit zou geven aan de bestrijding van ondermijnende criminaliteit. De kennis en bijzondere bevoegdheden van het OM bij de bestrijding van ondermijning zijn immers essentieel voor een succesvolle integrale aanpak.

### 4.1 Maatschappelijke ontwikkelingen

Ondermijnende criminaliteit is ernstig uit oogpunt van de maatschappelijke impact. Het levert risico's op voor vitale instituties als het openbaar bestuur en de strafrechtspleging. Het is complex en hardnekkig van aard en voltrekt zich vaak in het verborgene. Hierdoor moet het OM de aanpak van ondermijning actief organiseren (haalcriminaliteit) vanuit een strafrechtelijke aanpak, maar ook door integrale samenwerking en door het probleembesef en de weerbaarheid van maatschappelijke sectoren te vergroten. Het OM raakt betrokken bij zaken als gevolg van aangiften, signalen, calamiteiten en dergelijke maar steeds vaker vindt de sturing van de opsporing plaats op basis van een probleemgerichte aanpak of van gerichte programma's. Dat stelt bijzondere eisen aan het proces van verwerving, omdat een proactieve benadering nodig is, zicht op en inzicht in de betrokken problematiek en veel afstemming met ketenpartners over tactiek en interventies. In de praktijk spelen OM-medewerkers een sleutelrol in deze aanpak als aanjager, coördinator en projectleider van de aanpak. Belangrijke ontwikkelingen zijn de volgende:

- Toegenomen aandacht vanuit bestuur en anderen voor de georganiseerde misdaad en de verharding en zichtbaarheid daarvan in wijken en buurten;
- Extreem crimineel geweld in de vorm van zwaar vuurwapengebruik, ontvoeringen en bedreigingen maar ook terrorisme moet worden teruggedrongen, onder meer door de aanpak van illegale wapenhandel en *facilitators*;
- Toegenomen druk op bestuurders, gericht tegen hun standvastigheid en integriteit in het tegengaan van ondermijnende criminaliteit;
- Er bestaan hardnekkige integriteitsproblemen binnen de semioverheid, grote ondernemingen en geprivatiseerde instanties. Recente onderzoeken indiceren dat de moraal en het zelfreinigend vermogen van veel maatschappelijke sectoren extra aandacht behoeven, mede in de vorm van strafrechtelijke onderzoeken. Corruptie en innesteling in de bovenwereld zijn bij uitstek ondermijnende fenomenen;
- Beroepscriminelen schermen zich steeds beter af door de inzet van geavanceerde technische middelen. Dit maakt opsporingsonderzoek en bewijsgaring veel complexer en tijdrovender;
- Een sterk ondermijnd effect gaat uit van omvangrijke criminele geldstromen, want hier vindt bij uitstek vermenging van onder- en bovenwereld plaats. De export van drugs levert het meeste misdaadgeld op;
- Criminele families zijn op veel plaatsen in achterstandswijken en problematische woonwagencentra de bestendige en zichtbare aanjagers en *facilitators* van ondermijning. Veiligheidspartners hebben moeite tot een effectieve aanpak te komen, waardoor problemen ondanks strafrechtelijke interventies hardnekkig voortduren;
- Strafrechtelijke onderzoeken worden complexer doordat in dit soort zaken vaak grote aantallen getuigen en slachtoffers moeten worden gehoord, veel internationale rechtshulpverzoeken moeten worden uitgevoerd (of juist niet beschikbaar zijn), bestuurlijke gevoeligheid is, verschoningsrecht van geheimhouders, en er geïnvesteerd moet worden in kwaliteit (dubbele bezetting, reflectiekamer);
- We zien (mede hierdoor) een toegenomen focus op korte klappen en kleinere onderzoeken, die worden

ingegeven door bewuste interventiestrategie (bijv. Zuid), maar zeker ook door capaciteitstekort in de opsporing. Korte onderzoeken doen een relatief groter beroep op de officierscapaciteit. De inzet van een officier in het opsporingsonderzoek en de vervolgingsbeslissing is immers minder afhankelijk van de omvang van het opsporingsonderzoek.

- De aanpak van georganiseerde criminaliteit legt een enorme druk op het betrokken personeel van het OM. Dat heeft zowel te maken met de *workload* als met de impact van zaken. Recent kwam een zeer schrijnend voorbeeld hiervan in de media, maar werkdrukproblematiek speelt veel breder.

#### 4.2 Huidige mogelijkheden en inzet

OM en politie hebben zich in de Veiligheidsagenda verplicht jaarlijks 950 criminele samenwerkingsverbanden strafrechtelijk aan te pakken. Die aanpak is vooral gericht op kopstukken en *facilitators* en op de vermogensposities. Daarbij is er een jaarlijks oplopende afpakdoelstelling, waarvan het grootste deel vanuit de ondermijningsaanpak wordt gerealiseerd.

Daarbij wordt in toenemende mate programmatisch en integraal gewerkt. Dit vraagt van het OM aanzienlijke investeringen in afstemmingsoverleg en uitwisseling van signalen en aanpak. Het goed leiden en uitvoeren van ondermijningsonderzoeken vraagt focus en vasthoudendheid: vereisten die in de praktijk onder druk staan van verplichtingen door TGO-zaken, zittingen en ZSM-diensten. De ondermijningsaanpak vergt een succesvolle combinatie van én korte klappen én onderzoeken van lange adem. Met name de arrondissementsparketten zijn maar beperkt in staat langlopende ondermijningsonderzoeken te doen.

Bij de politie zorgden in veel eenheden grote aantallen vacatures ervoor dat er minder ondermijningsonderzoeken worden gedraaid. Hierdoor ligt er veel opgewerkte informatie waaraan geen opvolging kan worden gegeven. Toch lukt het aan OM-zijde maar amper alle onderzoeken goed te bemensen, waarbij de voor grote onderzoeken noodzakelijke dubbele OvJ-bezetting niet altijd meer lukt. Dit heeft uiteraard consequenties voor de werkdruk van de collega's die wel aan de zaak werken. Zodra de rechercheafdelingen bij de politie vanaf 2016 op sterkte komen zijn er op de meeste parketten binnen de werkomgeving Ondermijning meer officieren, secretarissen en interventiespecialisten nodig. Met name binnen de intelligence en de specialismen zijn er nog veel vacatures die in de komende jaren ingevuld zullen moeten gaan worden. Ook de toegenomen informatiepositie van o.a. de RIECs laten zien dat het gros van de signaaldossiers niet met de benodigde prioritering en voortvarendheid kan worden opgepakt. Om dit te kunnen doen is gerichte, vrijgestelde capaciteit van de zijde van het OM nodig. In de afgelopen periode is in de Intensivering Ondermijning Zuid-Nederland deze werkwijze beproefd. De geïntensiveerde aanpak van drugsproblematiek in zuidelijk Nederland door kort-cyclische interventies op de criminele infrastructuur lijkt succesvol en toepasbaar in de rest van Nederland.

Door gebrek aan deskundige capaciteit worden allerlei vormen van cybercrime niet altijd aangepakt. De focus op criminaliteit in relatie tot zeehavens, vrijplaatsen en bedrijventerreinen is er wel maar aanpak ervan stagneert of vertraagt vaak, ook al is er sprake van een goede informatiepositie. De aanpak van OMG's, drugshandel en terrorismebestrijding leggen veel druk op de capaciteit van opsporing en vervolging. Het is bekend dat Nederland een grote factor is in internationaal opzicht: infrastructuur, cyberknooppunt, wetgeving, drugsproductie en –handel en witwassen. Onderzoek hiernaar kan zeer tijdrovend zijn en stuit in het algemeen op schaarste.

#### 4.3 Benodigde intensivering

Er is dus over de hele linie een investering nodig in de werkomgeving ondermijning. Deze investering richt zich zowel op de benodigde bezetting voor de strafrechtelijke aanpak (opsporing en vervolging) als op intensivering van de programmatische aanpak en de samenwerking met de partners. In de ondermijningsomgeving is behoefte aan mensen die met voldoende focus kunnen werken aan onderzoeken en zaken, en investeren in de netwerkaanpak om gezamenlijk en probleemgericht tot interventies te komen.

Met de RIECs wordt geïnvesteerd in het informatiebeeld (signaaldossiers) en de selectie en triage van de zaken. Het OM moet daar vanuit zijn strafrechtelijke rol direct bij betrokken zijn, ook als gekozen wordt voor niet-strafrechtelijk ingrijpen. Parketten moeten daarvoor een meer structurele informatiepositie opbouwen, deelnemen aan casuoverleggen vanuit het RIEC en actief participeren in de integrale aanpak van ondermijningszaken. Een stevige opstelling van het OM is in dit proces onontbeerlijk om ervoor te zorgen dat de goede keuzes worden gemaakt en de juiste interventies worden ingezet. De officier van justitie vervult een strategische én een aanjaagfunctie in het netwerk: legt verbinding, pakt door, toont lef en zoekt de grenzen op. De officier van justitie bepaalt samen met de partners het te bereiken maatschappelijk effect. Dit is geen taak voor een beleidsmedewerker of parketsecretaris omdat de nadruk feitelijk ligt op knopen doorhakken ter plaatse en daartoe ook de bevoegdheid hebben - ofwel het gezag. Het is wel belangrijk dat de officier van justitie in deze rol wordt ondersteund door beleidsmedewerkers en interventiespecialisten die direct aan de operatie zijn verbonden.

In de subjectgerichte en probleemgerichte aanpak zal o.a. aandacht zijn voor criminele families. De aanpak daarvan vergt naast operationele capaciteit vooral creativiteit en ontwikkelvermogen, samenwerking tussen ondermijningsonderzoekers, ZSM en de veiligheidshuizen, en deskundigheidsbevordering.

Het OM wil daarbij niet meer van hetzelfde doen, maar doorgaan op de vernieuwende werkwijze langs de lijnen van OM2020 en zoals gestart met de Intensivering Zuid. Hierbij werken de arrondissementsparketten, het Landelijk en het Functioneel Parket nauw samen. In "ondermijningsfora" op vier of vijf plekken in het land komen collega's van verschillende parketten (fysiek) bij elkaar om samen te werken aan interventies tegen ondermijning. Daarbij ontstaat ruimte voor een gevarieerde aanpak: van kort-cyclische interventies gericht op het verstoren van criminele bedrijfsvoering tot een jarenlange aanpak gericht op het stoppen van een zich onaantastbaar wanend crimineel kopstuk.

Het opzetten van dergelijke ondermijningsplekken vergt een investering in capaciteit, zodat medewerkers daar met focus aan de aanpak van ondermijning kunnen werken. Naast uitbreiding van capaciteit vraagt dit om investeringen in de opleiding en deskundigheid van de huidige medewerkers. Er is brede behoefte aan het intensiveren van onderwijs en ontwikkelmogelijkheden om medewerkers toe te rusten voor de complexe uitdagingen in de aanpak van ondermijnende criminaliteit. Op dit moment kunnen 'maar' tien medewerkers per jaar in de leergang ondermijning participeren.

In de ondersteuning van de aanpak is een investering nodig in het volgen van vermogens. Vanuit het samenwerkingsverband Infobox Crimineel en Onverklaarbaar Vermogen (ICOV) kan een Vermogen Volg Systeem worden ontwikkeld waarmee het directe en indirecte vermogen van een verdachte/veroordeelde kan worden gevolgd in de tijd. Mutaties hiervan worden periodiek gemeld zodat daarop actie (invordering, beslag, etc.) kan worden ondernomen. Om een dergelijke systematische bevraging in de toekomst breed beschikbaar te maken zal een IT-toepassing binnen iCOV gebouwd moeten worden, en bemensing voor het aanleveren en laten opvolgen van signalen.

Een bijzonder investeringsthema betreft de aanpak van corruptie. Corrumperende initiatieven vanuit onderwereld lijken toe te nemen, wat extra inspanningen vraagt voor preventie en opsporing. Een effectieve aanpak vereist een betere informatiepositie en deskundige opsporingscapaciteit. Naast de aanpak van ambtelijke en bestuurlijke corruptie is ook bestrijding in het bedrijfsleven van belang. Op basis van een criminaliteitsbeeld zal worden geïntensiveerd op de aanpak van binnenlandse corruptie (openbaar bestuur, bedrijfsleven). De Rijksrecherche vervult een sleutelrol in de bestrijding en preventie van corruptie. De complexe onderzoeken met groot afbreukrisico worden meestal in een afgeschermd (embargo)omgeving uitgevoerd. Deze is bijzonder kwetsbaar voor fouten of verkeerd gedoseerde interventies. De beschikbare capaciteit bij de Rijksrecherche maar

ook het OM is op dit moment beperkt. Er is daardoor al snel verdringing van onderzoeken. Binnen opsporingsonderzoeken van de politie zijn met regelmaat geheimhoudersonderzoeken aan de orde. Dergelijke gecompliceerde en tijdrovende onderzoeken houden opsporingsonderzoeken op en roepen vooral vragen op over distantie: bij onderzoek naar een geheimhouder is het rechtsstatelijk belangrijk dat nooit de schijn wordt gewekt dat er andere belangen kunnen spelen dan onderzoek naar de zuiverheid van het optreden door de geheimhouder. Inzet van de gespecialiseerde Rijksrecherche biedt die distantie; het laat bovendien in voorkomende gevallen de politie ruimte zich op het primaire onderzoek te richten. De expertise van de Rijksrecherche zou ook aan niet-strafrechtelijke en bestuurlijke integriteitsonderzoeken veel kunnen bijdragen. Het ontbreekt echter veelal aan tijd voor advisering die niet aan een strafrechtelijk onderzoek is verbonden. Dit alles vraagt om een intensivering bij de Rijksrecherche en het OM. Het OM kan die intensivering bemensen indien de claims (uit deze nota) op georganiseerde misdaad en de andere thema's worden toegekend.

#### 4.4 Resultaten

Deze intensivering bij het OM levert de volgende resultaten op:

- Inrichting van ondermijningsfora op 4 plekken in het land (d.w.z. naast Zuid, ook in Noord-Oost, Randstad-Noord en Randstad-Zuid);
- Samen met de RIECs de opbouw van de informatiepositie over de signalen van ondermijning (personen, locaties) en op basis daarvan een gerichte aanpak op basis van de prioriteiten;
- Uitbreiding van het aantal integrale projecten waar het OM met zowel officiers- als beleidsondersteunende capaciteit in kan participeren;
- Uitbreiden van de leergang Ondermijning naar ca. 25 deelnemers per jaar en investeren in vormen van *action learning* en toerusting als de Harvard Case Method;
- Ontwikkeling van een Vermogen Volg Systeem;
- Meer onderzoeken op het terrein van binnenlandse corruptie.

#### 4.5 Claim

Voor deze intensivering is een bedrag nodig van 6 miljoen euro. Met deze investering kan de werkwijze Zuid ook op de 3 andere plekken worden ontwikkeld. Daarnaast wordt geïntensiveerd in de opleiding van medewerkers.

Ondermijning	2016	2017	2018	2019	struct
Versterking capaciteit tbv ondermijningsfora	150.000	1.626.417	3.077.833	4.329.250	4.329.250
Aanpak binnenlandse corruptie (Rijksrecherche)		500.000	600.000	900.000	900.000
Opleiding, deskundigheid	100.000	250.000	400.000	600.000	600.000
Vermogen Volg Systeem ICOV		167.500	175.000	175.000	175.000
<b>totaal</b>	<b>250.000</b>	<b>2.540.000</b>	<b>4.250.000</b>	<b>6.000.000</b>	<b>6.000.000</b>



## 5. Migratie en mensensmokkel

De impact van de grote aantallen migranten op de veiligheid en criminaliteit is onzeker, maar in potentie groot. Het zorgt in elk geval voor veel maatschappelijke beroering. Het OM kan zich daarmee niet permitteren om achter de feiten aan te lopen. Investering in expertise en kwaliteit over de volle breedte is daarom noodzakelijk.

### 5.1 *Maatschappelijke ontwikkelingen*

Gezien de instabiele situatie in grote delen van de wereld, is de verwachting dat de instroom van grote aantallen migranten naar Europa de komende jaren door zal gaan. De maatschappelijke onrust hierover is groot. Migratie gaat gepaard met mensensmokkel. Dat betreft een complex fenomeen, waar internationaal opererende criminele netwerken actief in zijn. Mensensmokkel leidt tot enorm menselijk leed, faciliteert het illegaal overschrijden van onze grenzen en levert grote criminele winsten op. Deze vorm van internationale georganiseerde criminaliteit lijkt steeds harder en beter georganiseerd te worden.

Daarnaast is bescherming van vluchtelingen tegen uitbuiting, discriminatie en (seksuele) agressie van belang. Asielzoekers zijn kwetsbaar voor mensenhandelaren. De eerste signalen wijzen op een toenemende activiteit van mensenhandelaren rond asielzoekerscentra.

Ook bestuurders en medewerkers die werkzaam zijn in de opvang verdienen bescherming tegen geweld, agressie en bedreiging. Dit is een fundamenteel uitgangspunt van onze rechtsstaat. Migratie kan ook nieuwe vormen van criminaliteit met zich meebrengen. Bijvoorbeeld in de vorm van nieuwe (internationale) netwerken van georganiseerde misdaad, dan wel in de vorm van high impact crimes. Zie ter illustratie de recente gebeurtenissen in Keulen.

### 5.2 *Huidige mogelijkheden en inzet*

De huidige migratiestromen en de gevolgen daarvan zijn voor het grotendeel een nieuw fenomeen voor de strafrechtelijke aanpak. Op mensensmokkel en mensenhandel levert het OM een basaal inspanningsniveau dat al langer beschikbaar is. We zien nu ook dat de instroom van met name het aantal kleine mensensmokkelzaken bij de arrondissementsparketten toeneemt (gemiddeld met ruim 20%, met uitschieters naar 70% en forse absolute aantallen in met name het Noorden en Oosten). Het zijn vooral zaken van de KMar, die vaak niet of lastig bewijsbaar en te vervolgen zijn, maar wel beoordelingscapaciteit vragen. De bestrijding van internationaal opererende mensensmokkelnetwerken vraagt om een lange adem en investering in internationale samenwerking. Daarvoor is te weinig capaciteit beschikbaar.

Bij de begrotingsbehandeling heeft de Tweede Kamer een motie aangenomen die de regering verzoekt ervoor te zorgen dat de capaciteit voor de aanpak van mensenhandel op niveau blijft. Rapportages van de Nationaal Rapporteur Mensenhandel en Seksueel Geweld tegen Kinderen onderstrepen de noodzaak om in de aanpak van mensenhandel te blijven investeren. Het is van belang dat er (blijvend) wordt ingezet op alle verschijningsvormen van uitbuiting, bijvoorbeeld via de aanpak van klanten van minderjarige prostituees, en dat er geen nieuwe vormen van uitbuiting onder de radar blijven. We moeten steeds voor ogen houden dat het bij uitbuiting gaat om schending van fundamentele mensenrechten, vaak onder onze ogen, in ons eigen stad of dorp. Dat vraagt o.a. verder investeren in de programmatische aanpak (barrièremodel). En ook om meer financiële onderzoeken en meer onderzoek naar de achterliggende netwerken. Ook de nazorg aan slachtoffers moet versterkt worden.

Tegelijk staat de beschikbare capaciteit voor de aanpak van mensenhandel (informatie en opsporing) staat onder druk. Voorlopige cijfers van het OM laten zien dat het aantal zaken in 2015 opnieuw is gedaald, mogelijk met zo'n 20%. Het OM werkt hard om signalen mensenhandel op andere dan strafrechtelijke manier opgepakt te krijgen. Ook is er begonnen met het verbinden van de werkerreinen mensenhandel/mensensmokkel met jeugd, gezin en zeden en met Jihadisme. Dat leidt (potentieel) tot meer en betere zaken maar kost ook tijd. Met de huidige inzet

en capaciteit kunnen politie en OM niet veel meer grote onderzoeken doen, zonder dat dit ten koste gaat van andere onderzoeken op het terrein van georganiseerde misdaad/ondermijning (zie vorige hoofdstuk). Naar verwachting neemt ook het aantal zaken in de interventieomgeving toe waarbij asielzoekers zijn betrokken, dan wel de zaken die in deze context moeten worden geplaatst (zoals bedreigingen, discriminatie, etc.). Een significant groter aantal zaken is op dit moment nog niet zichtbaar. Vooralsnog is de huidige bezetting hiervoor toereikend. Wel vragen deze zaken vooral om specifieke deskundigheid en netwerken om de zaak in de context af te doen en in goede verbinding te staan met alle lokale partners. Deze verbinding is nog niet binnen de interventieomgeving georganiseerd en gefinancierd.

### 5.3 Benodigde intensivering

- a. Aanpak internationaal opererende netwerken mensensmokkel. Het OM wil met KMar en politie stevig inzetten op het bestrijden van internationaal georganiseerde mensensmokkel. Daarom is de oprichting en meerjarige financiering van een gemeenschappelijk mensensmokkelteam (GMST) nodig. Dit team is van start gegaan, maar kan nog niet op volle sterkte opereren. Met hetzelfde doel is uitbreiding van het flexibele liaison-netwerk noodzakelijk. Deze uitbreiding zal ook de informatiepositie van het GMST ten goede komen.
- b. Aanpak mensensmokkel en mensenhandel. De verwachting is dat de arrondissementsparketten de komende jaren te maken krijgen met een toenemend aantal mensensmokkelzaken. Tegelijk is de wens dat het aantal mensenhandel-zaken op het niveau van 2012 komt, en dat signalen van mensenhandel integraal worden opgepakt. Dit vraagt om investering in een parketsecretaris/ beleidsmedewerker/ adjunct officier per regio. Deze zorgen voor de werving en selectie, kwaliteit van de zaken, ontwikkelen kennisproducten en onderhouden de verbinding met ketenpartners en binnen het OM. Daarbij is behoefte aan versterking van de regierol van het Landelijk Parket. De behoefte aan beleidsontwikkeling en kennisproducten op het vlak van mensensmokkel neemt toe. Het LP neemt daarin het voortouw.
- c. Expertise VRIS binnen de interventieomgeving. Binnen de ZSM-omgeving is versterking nodig voor het specialisme van migratie-gerelateerde criminaliteit: de vreemdelingen in het strafrecht (VRIS), 197-zaken (ongewenste vreemdelingen) en 231-zaken (valse reisdocumenten). Hierbij is met name behoefte aan gespecialiseerde, juridische deskundigheid voor deze procedures en het berichtenverkeer OM-IND.
- d. Verbinding met de partners. Het OM wil in het migratiedossier zichtbaar en aanwezig zijn op lokaal niveau. We moeten onze bestuurders beschermen en ondersteunen en contact onderhouden met de relevante partners op lokaal niveau. Vanuit de interventieomgeving wordt de verbinding georganiseerd met het lokale netwerk.

### 5.4 Resultaten

Investeren in het GMST en uitbreiding flexibele liaison netwerk levert op:

- Het opbouwen van een diepgaande kennis- en informatiepositie ten aanzien van de georganiseerde vormen van internationale mensensmokkel
- Aantal strafrechtelijke onderzoeken naar internationaal opererende criminele samenwerkingsverbanden én de opbrengst daarvan in termen van veroordelingen, afpakresultaat en alternatieve interventies (samen met (internationale) ketenpartners).

Resultaten versterking mensenhandel en mensensmokkel:

- Aantal ingestroomde mensenhandel-zaken terug op niveau 2012. Kwaliteit en diversiteit van deze zaken gaat omhoog, en vaker een bijdrage van het OM aan de integrale aanpak.
- In staat zijn om te sturen op aard en kwaliteit van de instroom van mensensmokkelzaken en die kwalitatief goed en binnen redelijke termijnen af te doen.<sup>2</sup>

---

<sup>2</sup> Opgemerkt zij dat hiermee nog geen substantiële extra capaciteit beschikbaar is voor meer en diepgravendere onderzoeken naar mensenhandel. Dit vergt additionele investeringen bij politie en OM. De inzet is nu op de kwaliteit en de integrale aanpak van de zaken.

#### Resultaten Interventieomgeving

- Uitvoering van het VRIS-protocol, ook bij de toenemende instroom van migratie-gerelateerde criminaliteit binnen ZSM-omgeving
- Verbinding met het netwerk rond de opvang van vluchtelingen (openbare orde rond azc's, overleg met COA, IND, etc.). Hiermee kan het OM zichtbaar aanwezig zijn op lokaal niveau. Dit is grotendeels een nieuw netwerk, dat snel groeiende is en waarvan het van belang is dat ook het OM daarop aanhaakt. Migratieproblematiek speelt zich veelal af op het niveau van de gemeente. Het OM richt zich traditioneel vooral op de districten en de basisteams (en regio's) en heeft momenteel geen capaciteit om voldoende toegankelijk te zijn voor elke gemeente.
- In het bijzonder kan het OM inzetten op de bescherming van bestuurders en hen ondersteunen en hiertoe contact houden met de relevante partners op het niveau van de gemeente.
- Investeren in de informatie die binnen ZSM nodig is om de context te betrekken bij de afdoeningsbeslissing. Ten behoeve van de interventieomgeving komen er goede beelden van de criminaliteitsontwikkelingen en trends op het gebied van m.n. migratie, radicalisering en gedigitaliseerde criminaliteit.

#### 5.5 Claim

Voor deze intensivering is een bedrag nodig van 6,7 miljoen euro. Hierin is opgenomen de al eerder ingediende aanvraag in de fiches van de MCM voor het gemeenschappelijke mensensmokkelteam en de liasons. Voor de liasons kan daarbij een beroep gedaan worden op financiering (75%) uit het Europees Buitengrensfonds. Deze financiering zal door VenJ verworven (moeten) worden.

Migratie	2016	2017	2018	2019	struct
Gemeenschappelijk mensensmokkelteam	450.000	450.000	450.000	450.000	450.000
liasons	200.000	200.000	200.000	200.000	200.000
Mensenhandel/mensensmokkel (deskundigheid)		577.500	1.155.000	1.155.000	1.155.000
VRIS/ZSM (capaciteit en deskundigheid)		416.250	832.500	832.500	832.500
Versterking interventieomgeving		1.373.333	2.746.667	4.120.000	4.120.000
<b>totaal</b>	<b>650.000</b>	<b>3.020.000</b>	<b>5.380.000</b>	<b>6.760.000</b>	<b>6.760.000</b>



## 6. Terrorisme en crisis

Sinds ongeveer twee jaar is de dreiging van radicalisering en terrorisme sterk gestegen. Dit heeft ook geleid tot een aantal investeringen bij het OM, waardoor het OM in staat is het huidige aantal onderzoeken te bemensen. Op een aantal punten is nog gerichte versterking nodig.

### 6.1 Maatschappelijke ontwikkelingen

De dreiging van terrorisme en radicalisering is een complex fenomeen dat aan snelle verandering onderhevig is. Bij de aanpak van terrorisme en radicalisering zien we een toenemende invloed van social media. Het OM zal zich daarom nog meer moeten richten en inrichten op de bewegingen in de digitale wereld: dit is het domein waar terroristen elkaar nu ontmoeten.

Tegelijkertijd hebben de geopolitieke ontwikkelingen in onder meer Syrië en Irak grote invloed op onze strafrechtelijke onderzoeken in Nederland en dat vraagt veel van onze actuele informatiepositie. De recente terroristische aanslagen in Europa vragen ook om nog meer paraatheid van het OM op het vlak van de crisisbeheersing.

Als gevolg van de aandacht voor terrorisme enerzijds en de liquidaties in de onderwereld anderzijds is de aanpak van (zware) vuurwapens prioriteit. Extreem geweld heeft directe impact op de samenleving. Illegale handel vindt in toenemende plaats via internet.

### 6.2 Huidige mogelijkheden en inzet

Op basis van de gelden die het OM eerder ontving, staat er binnen het OM een fijnmazige lokale aanpak gecombineerd met landelijk gebundelde expertise. Op dit moment lopen er zo'n tachtig<sup>3</sup> strafrechtelijke onderzoeken die het OM kan bemensen en is kennis en kunde binnen de organisatie in de basis op orde. Daarnaast heeft elk parket zicht op subjecten in het gebied en is actief in lokale casusoverleggen.

Het OM is ook een belangrijke speler in de crisisbeheersing. De afgelopen jaren hebben de experts en direct betrokkenen binnen het OM geïnvesteerd in deskundigheid en oefeningen op dit gebied. Geprepareerd zijn op crises vergt echter een bredere basis binnen het OM, waarvoor vooralsnog geen capaciteit beschikbaar is.

### 6.3 Benodigde intensivering

- a. Intensivering van de aanpak van illegale wapenhandel en de *facilitators* daarvan. Beschikbaarheid van illegale zware vuurwapens vergt meer en diepgravende onderzoeken m.n. op verschaffers van wapens en munitie. Dit vereist voldoende opsporings-capaciteit, gerichte intelligence, voldoende forensisch onderzoek en vullen en benutten van informatiesystemen. Ook is intensieve internationale samenwerking nodig, doordat wapens veelal uit het buitenland komen en daar ook veel informatie is over Nederlandse betrokkenen. Dit vergt om investering in de capaciteit voor ondermijning breed (zie betreffende paragraaf), en daarnaast een specifiek team bij LP, dat zorgt voor coördinatie en deskundigheid.
- b. *Social media*: OM moet expertise in huis hebben om strafrechtelijke onderzoeken te kunnen draaien, gericht op terroristische activiteiten op internet en *social media*.
- c. Crisisorganisatie: het OM moet geprepareerd zijn op terroristische aanslagen. Daarvoor is structureel budget nodig voor opleiding en training van professionals en crisisoefeningen.
- d. Opleiding en training: er is grote behoefte binnen het OM aan het verbeteren van de kennis en kunde op het terrein van radicalisering. Niet alleen van de specialisten, maar ook in den brede. Dat is noodzakelijk in strafzaken, maar zeker ook voor het beter kunnen duiden van de grote aantallen signalen die lokaal op het OM afkomen.
- e. Verdere intensivering van het lokale netwerk is nodig, ook buiten de casus-overleggen en de traditionele

<sup>3</sup> Niveau oktober 2015, oplopend naar hogere aantallen naar aanleiding van de verkregen middelen vanuit de OM-enveloppe



partners. Met name in de grote steden zijn antennes in de wijk nodig, contacten met de lokale gemeenschap om signalen te kunnen ontvangen en vindbaar te zijn. Het OM is geen frontoffice maar moet wel voldoende vindbaar zijn en met/via de partners weten wat er aan de hand is. Daarvoor kunnen sleutelfunctionarissen worden ingezet in de grote steden om verbinding te maken tussen de strafrechtelijke aanpak/zaken en het lokale netwerk. Zie hiervoor de claim voor de interventieomgeving bij migratie.

#### 6.4 Resultaten

Met deze intensivering kan het OM het volgende waarmaken:

- Toename van signalen van radicalisering (via *social media* en de lokale netwerken) en daaruit voortvloeiende strafrechtelijke onderzoeken;
- Verbeterde paraatheid van het OM voor aanslagen en een effectief strafrechtelijk onderzoek in dergelijke gevallen;
- Selectiever en hoogwaardiger optreden van de professionals in de frontlijn;
- Meer en betere onderzoeken naar vuurwapens.

#### 6.5 Claim

Voor de versterking op het gebied van terrorisme en crisis is een investering benodigd van 1,6 miljoen euro. Hiermee stelt het OM 2 experts aan op het gebied van radicalisering en *social media*. Er wordt geïnvesteerd in de training en opleiding rond radicalisering en er komt budget medewerkers te trainen op crisisbeheersing. Er komt een specialistisch team voor de aanpak van vuurwapens.

terrorisme en crisis	2016	2017	2018	2019	struct
Expertise cyber en radicalisering	20.000	192.500	192.500	192.500	192.500
Opleiding en training crisis		500.000	500.000	500.000	500.000
Opleiding en training radicalisering		500.000	500.000	500.000	500.000
Vuurwapens	50.000	412.000	412.000	412.000	412.000
<b>totaal</b>	<b>70.000</b>	<b>1.610.000</b>	<b>1.610.000</b>	<b>1.610.000</b>	<b>1.600.000</b>

## 7. Straf en zorg: aansluiting op (decentralisaties) sociale domein

Op verschillende terreinen, zoals jeugd, huiselijk geweld, zeden, verwarde personen, radicalisering/jihadisme, ontstaat een toenemende noodzaak voor een goede verbinding tussen (straf)recht en zorg. Die verbinding kan het OM nu nog maar beperkt leveren. Bovendien is ons netwerk bij de partners volop in ontwikkeling, als gevolg van onder meer de decentralisaties. Ook het OM zal hierin gelijke tred moeten houden met deze partners.

In een eerdere fase is het OM versterkt voor de aanbevelingen van de Commissie Hoekstra. De ontwikkelingen die hieronder worden beschreven zien derhalve niet toe op de implementatie en financiering van deze aanbevelingen. Het betreft echt de aansluiting tussen de domeinen straf en zorg in een brede context. Deze aansluiting raakt echter veel terreinen, waaronder jeugd, huiselijk geweld en ook verwarde personen.

### 7.1 Maatschappelijke ontwikkelingen

Recent zijn drie grote decentralisaties in het sociale domein doorgevoerd waarbij gemeenten de verantwoordelijkheid voor de 'zorg' hebben gekregen. Kort gezegd komt het er op neer dat er gewerkt wordt vanuit het paradigma "de gemeenten hebben de regie en samenwerking moet lokaal worden vormgegeven". Dit leidt tot veelbelovende nieuwe aanpakken, die vaak al op wijk- en buurtniveau (wijkteams) beginnen. Die aanpak is ook voor de strafrechtsketen van groot belang en het OM is in deze samenwerking een belangrijke partner. Een groot deel van de populatie in de strafrechtsketen bestaat uit personen met emotionele, psychische en/of verstandelijke problematiek, of personen die anderszins verward zijn. Dit aandeel groeit, al dan niet als gevolg van veranderingen in de psychiatrische en geestelijke gezondheidszorg.

Dit speelt in het bijzonder op de terreinen jeugd, huiselijk geweld, zeden, en geweld in het publieke domein. Ook een groot deel van de Top-X-lijsten bij de traditionele high impact crimes valt onder deze doelgroep en vraagt om een gecombineerde inzet vanuit strafrecht, zorg, scholen, huisvesting, etc. Zowel daders als slachtoffers in een strafzaak bevinden zich vaak in een kwetsbare en afhankelijke positie.

Deze problemen vragen om een multidisciplinaire en systeemgerichte benadering waarbij de strafrechtelijke interventie en andersoortig ingrijpen elkaar versterken en op elkaar ingrijpen. Incidenten en onderzoeken laten keer op keer zien dat er nog veel verkokerd en langs elkaar heen gewerkt wordt. Voor het OM betekent dit in elk geval dat het moet investeren in de samenwerking, gericht op informatie-uitwisseling, triage en casuoverleg. Er ontwikkelen zich nieuwe, zinvolle overleggen vanuit Veilig Thuis, waar ook om participatie vanuit het OM gevraagd wordt en ook geleverd moet worden. Het OM maakt immers deel uit van het van deze multidisciplinaire en systeemgerichte benadering. Het OM heeft bijvoorbeeld het landelijk samenwerkingsdocument Veilig Thuis ondertekend, samen met de politie en met inspraak van RvdK en reclassering. De samenwerking is nog in de beginfase en per regio sterk verschillend, maar dat kost het OM landelijk capaciteit, en ook lokaal zal hier een extra inspanning gevraagd worden, met name bij B&S en de portefeuillehouders HG, jeugd en zeden.

Ook geldt voor het OM bijvoorbeeld dat er op basis van de MDA++ aanpak een claim op capaciteit zal komen, omdat we immers geacht worden onderdeel uit te maken van de MDA++ door strafrechtelijke interventies in te zetten, waardoor een beroep zal worden gedaan op de inzet van officieren en beoordelaars in concrete casuïstiek. Ook breiden bestaande overleggen zich uit naar meer en andersoortige personen. Zoals de veiligheidshuizen waarbij de Top-X-benadering of de nazorg aan gedetineerden (wegens succes) zich steeds verder uitbreidt. Daarbij is de omgeving sterk aan het veranderen en als gevolg van o.a. de transitie van het jeugdstelsel steeds meer decentraal georganiseerd. De verbinding en samenwerking moeten dus ook vanuit het OM op dat niveau georganiseerd worden.

Momenteel is de verbinding tussen zorg en straf enorm complex, mede door een gebrek aan schaalcongruentie (10 arrondissementen, 43 jeugdregio's, 33 Veiligheidshuizen, 26 Veilig Thuis-regio's, en een kleine 400

gemeenten met nog veel meer wijkteams/sociale teams) en weinig tot geen sturing/inkadering op landelijk niveau vanuit V&J/VWS/VNG om deze complexiteit in banen te leiden en wisselende perspectieven m.b.t. regie en nut/noodzaak van bepaalde aanpakken (repressie vs. hulpverlening). Dat alles betekent een enorme investering om de domeinen straf-zorg effectief aan elkaar te verbinden. Het gaat daarbij niet alleen om “weten we elkaar te vinden in een concrete strafzaak”, maar ook om het maken van meer tactisch/strategische afspraken over de gezamenlijke aanpak van zaken.

Kern van de intensivering is expliciet niet dat het OM ‘gaten’ wil of zal invullen van organisaties en/of gemeenten. Kern is wel dat om tot een effectieve afdoening te komen, of zelfs het voorkomen van het inzetten van strafrecht, veel meer dan momenteel geïnvesteerd moet worden in zichtbare triages en netwerken.

### 7.2 Huidige mogelijkheden en inzet

Een effectieve triage en goede casusafstemming zijn van groot belang om een betekenisvolle interventie in te kunnen zetten die bijdraagt aan de veiligheid en veerkracht van betrokkene. Daar waar de omgeving steeds meer van het OM verwacht, staat de capaciteit om deel te nemen aan netwerkverbanden en aan casus-overleggen op lokaal en regionaal niveau onder druk. Uitgangspunt is het landelijk kader Veiligheidshuizen. Het OM is in staat het daarin minimaal afgesprokene bij te dragen, maar ook niet meer dan dat. Het OM is op dit moment actief in 33 Veiligheidshuizen (die elk hun eigen prioritering en werkwijze hebben). Het OM neemt deel aan de bestaande casus-overleggen, doorgaans in de persoon van een parketsecretaris.

Als gevolg van ZSM neemt de complexiteit van de casuïstiek in het veiligheidshuis toe. De verhoogde aandacht voor maatschappelijke fenomenen zoals radicalisering en verwarde personen leidt tot nieuwe casus-overleggen en nieuwe samenwerkingsvormen, waar ook hoog-deskundige inzet vanuit het OM verwacht wordt. Inzet die ook binnen het OM de verbinding kan maken tussen de verschillende werkomgevingen. Met de huidige bezetting kan het OM deze intensivering niet leveren.

Met de inwerkingtreding van de wet Versterking Positie Slachtoffers (2011) heeft het OM ‘maatwerk’ geïntroduceerd ten aanzien van slachtoffers en nabestaanden van de delicten met de hoogste impact, zoals moord, doodslag en ernstige zedendelicten. Hiervoor zijn zaakscöördinatoren aangesteld die het vaste aanspreekpunt zijn voor slachtoffers tijdens het strafproces. De afgelopen jaren is tevens hard gewerkt om de ondersteuning van slachtoffers bij ZSM sterk te verbeteren. Voor ondersteuning van slachtoffers op het brede terrein van *high impact crimes* is nog geen structurele voorziening voor slachtoffers.

Bij het ressortsparket neemt de caseload van de CVvi toe, door een toename van het aantal langdurig gestraften dat in voorwaardelijke vrijheid wordt gesteld, met tevens een toenemende periode van v.i. Ook de bestuurlijke complexiteit van de zaken zélf neemt toe (denk aan Benno L., Volkert van der G., Samir A. en anderen). Dit leidt tot meer driehoeksoverleggen, gesprekken met nabestaanden/slachtoffers, en ook juridische procedures (zoals kort geding). Deze toegenomen complexiteit is niet gefinancierd.

### 7.3 Benodigde intensivering

Om tot een betere afdoening van zaken uit het sociale domein te komen is een professionaliseringslag nodig. Professionalisering in de selectie en triage en informatiedeling aan de voorkant, de afdoening van zaken en behandeling van complexe casuïstiek, en de verbinding met de partners gericht op innovatie en vernieuwing. Aan de voorkant moet het OM vindbaar zijn voor de partners en in staat tot een ‘quick response’, waarbij het OM adequaat en snel kan participeren in zaken van acute en complexe onveiligheid. Die casuïstiek bevindt zich in alle werkomgevingen van het OM (Interventies, Onderzoeken, Beleid en strategie) en vraagt dus om een soepele verbinding en kenbaarheid binnen het OM.

Binnen het OM vraagt dit om versteviging van de expertise en deskundigheid op het terrein van de

samenwerking tussen straf en zorg. Die samenwerking vraagt om specifieke kennis van de waarde van strafrechtelijke interventies in relatie tot buiten-strafrechtelijke afdoening, forensische zorg, civielrechtelijke trajecten, en specifieke ketensamenwerking.

Het OM wil graag aansluiten bij nieuwe overleggen en netwerken, zoals bij Veilig Thuis of bij de (43) nieuwe jeugdregio's. Ook wil het OM graag in structureel overleg treden met de wethouders zorg omdat bij hen de bestuurlijke eindverantwoordelijkheid ligt voor onderwerpen als huiselijk en seksueel geweld, maar ook voor kindermishandeling en verwarde personen. Dit zijn andere dan de gebruikelijke gesprekspartners van het OM. Dit vraagt om een investering per regio in een officier van justitie, secretaris (beoordelaar/expert) en beleidsmedewerker. Zij zorgen gezamenlijk voor verbinding met het netwerk, en versterken de expertise en deskundigheid ten behoeve van strafzaken. Dit zal impact hebben op alle relevante zaken (en daarmee medewerkers) in de onderzoeks- en interventieomgeving.

De verantwoordelijkheid van het OM voor slachtoffers is groter naarmate de ernst van het delict en met name de ernst van de gevolgen groter zijn. Slachtoffers hebben echter verschillende behoeften en wensen. Het OM wil slachtoffers van delicten die te zwaar zijn voor ZSM, maar niet vallen onder het maatwerkprotocol, meer persoonsgericht ondersteunen. Het gaat bijvoorbeeld om slachtoffers van ernstig huiselijk geweld, discriminatie, fraude of cybercrime. Zaken die in de regel aan de rechter worden voorgelegd. Dit is in lijn met de Europese Richtlijn minimumnormen slachtoffers die in 2016 in Nederland geïmplementeerd wordt. Zaakscoördinatoren hebben een belangrijke rol bij de invulling hiervan. Zij inventariseren behoeften van slachtoffers en geven persoonlijke ondersteuning.

#### 7.4 Resultaten

Door deze versterking kan de verbinding met het sociaal en het (forensische) zorg domein versterkt en vernieuwd worden, afgestemd op de lokale/regionale situatie. Met deze (beperkte) uitbreiding kan het OM de volgende resultaten leveren:

- Aansluiting op de overleggen rond Veilig Thuis en de 43 nieuwe jeugdregio's;
- Overleg en verbinding met de wethouders zorg van de grote gemeenten;
- Extra deelname aan een aantal (nieuwe) casus-overleggen waarin strafrechtelijke problematiek aan de orde is, en met hoogwaardigere deskundigheid;
- Het OM is herkenbaar en toegankelijk voor de partners uit het sociale domein;
- Het OM organiseert gestructureerde informatie-uitwisseling met de partners, en een mogelijkheid tot selectie aan de voorkant. Met de lokale/regionale wordt overlegd met ketenpartners over het optimaliseren van de samenwerking (bijv. afspraken over informatie-uitwisseling, combinatiemogelijkheden zorg en straf, plaatsing in klinieken, tijdige opschaling en afstemming in cases);
- Als het OM beter in staat is domein-overstijgend te kijken en te interveniëren leidt dit ertoe dat het strafrecht al dan niet in combinatie met zorg effectiever kan worden ingezet. Selectie en triage aan de voorkant zijn daarbij van groot belang;
- Deze extra capaciteit leidt in eerste instantie tot betere kwaliteit en niet per definitie tot een stijging van het aantal zaken. Tegelijkertijd kan een investering in de netwerkfunctie van het OM er wel toe leiden dat het aantal zaken toeneemt. De ervaring leert dat het sociaal domein niet 'zomaar' problematiek zoals huiselijke geweld, kindermishandeling en zeden aanlevert aan de strafrechtketen, ook niet in de ernstige gevallen. Dit vraagt dus om een proactieve houding van het OM (en politie) gericht op het halen van zaken. Een beter vindbaar en benaderbaar OM dat in verbinding staat met het sociale domein, zal meer meldingen krijgen. Selectie en triage aan de voorkant blijft daarbij cruciaal om het strafrecht wel als optimum remedium in te kunnen zetten.
- Met uitbreiding van het aantal zaakscoördinatoren levert het OM in de woz zaken - al naar gelang de behoefte van slachtoffers - ondersteuning in slachtoffergesprekken, begeleiding van slachtoffers in het

proces, warme informatieverstrekking over het verloop, is beschikbaar als vraagbaak voor slachtoffers en regelt intern de maatwerkgerichte ondersteuning.

#### 7.5 Claim

Voor deze versterking is een investering benodigd van 5 miljoen euro. Hiermee is het OM in staat om per regio 1 extra officier met (beleids)ondersteuning aan te stellen. Daarnaast komen er extra zaakscoördinatoren (ca. 1,5 per regio) beschikbaar voor de ondersteuning van slachtoffers. Voor de tweede lijn loopt de versterking via de benodigde versterking van de Cvvi.

straf-zorg, slachtoffers	2016	2017	2018	2019	struct
Versterken capaciteit	693.333	1.369.167	2.465.000	3.477.500	3.377.500
Zaakscoördinatoren slachtoffers		666.000	1.332.000	1.332.000	1.332.000
versterking cvvi	300.000	126.250	252.500	252.500	252.500
<b>totaal</b>	<b>990.000</b>	<b>2.160.000</b>	<b>4.050.000</b>	<b>5.060.000</b>	<b>4.960.000</b>