

Kadernota Integrale Veiligheid

30-31 maart 2004

Goedgekeurd door de Ministerraad op 30 maart 2004

Inhoudstafel

1	CONCEPTUEEL KADER	4
1.1	Situering	4
1.1.1	Integrale veiligheid	6
1.1.2	Geïntegreerde aanpak	6
1.1.3	Strafrechtelijk ketenbeheer	6
1.1.4	Bestuurlijk ketenbeheer	6
1.1.5	Wetenschappelijke onderbouw	7
1.1.6	Organisatieverbetering	7
1.1.7	Transparantie en efficiënte communicatie	7
2	PRIORITAIRE CRIMINELE FENOMENEN EN AANDACHTSPUNTEN	8
2.1	Inleiding	8
2.2	Terrorisme	9
2.3	Georganiseerde criminaliteit	13
2.3.1	De strijd tegen de georganiseerde criminaliteit - algemeen kader	13
2.3.2	Eigendomsmisdrijven gepleegd door rondtrekkende dadergroepen	21
2.3.3	Mensenhandel en mensensmokkel	25
2.3.4	Drugsproductie en -handel	30
2.3.5	Voertuigcriminaliteit	34
2.3.6	Wapenhandel	38
2.4	Witteboordencriminaliteit	42
2.4.1	Grote fiscale fraude	42
2.4.2	Witwassen	44
2.4.3	Fraude waardoor de financiële belangen van de Europese Unie worden geschaad	48
2.4.4	Corruptie	50
2.4.5	Het sociaal strafrecht, de strijd tegen het zwartwerk en de sociale fraude	52

2.4.6	De strafrechtelijke verantwoordelijkheid van de rechtspersoon.....	54
2.4.7	Informaticacriminaliteit	55
2.4.8	Leefmilieu – residuen en voedselveiligheid.....	59
2.4.9	Leefmilieu –zwendel in afvalstoffen.....	64
2.5	Misdrijven tegen personen	68
2.5.1	Seksuele delinquentie.....	68
2.5.2	Kindermishandeling.....	70
2.5.3	Intrafamiliaal geweld	72
2.5.4	Parentale ontvoeringen	76
2.5.5	Racisme	76
2.6	Overlast (en buurtcriminaliteit)	81
2.7	Voetbalgerelateerd geweld.....	85
2.8	Verkeersonveiligheid.....	90
3	KRITIEKE SUCCESFACTOREN EN BEHEERSMATIGE IMPLICATIES.....	96
3.1	Het integrale veiligheidsbeleid.....	96
3.1.1	Inventarisatie van de relevante beleidsdomeinen	96
3.1.2	Een gedeelde veiligheidsdiagnostiek	96
3.1.3	Een lokale veiligheidsdiagnostiek.....	96
3.2	Geïntegreerde aanpak	97
3.2.1	Overleg en partnerschap.....	97
3.2.1.1	De bijzondere inspectiediensten	97
3.2.1.2	Publiek-private samenwerking	97
3.2.1.3	Internationaal partnership	98
3.2.2	De informatieflox	98
3.3	Beleidscyclus	99
3.3.1	Beleidscyclus en een integraal (federaal en lokaal) veiligheidsbeleid	99
3.3.2	Gerechtelijke beleidscyclus.....	100
3.3.3	Vorming en degelijke kennis van de beleidscyclus door de actoren betrokken bij het veiligheidsbeleid en planmatig werken	100

3.4	Wetenschappelijke onderbouw	101
3.4.1	Wetenschappelijke ondersteuning	101
3.4.2	De wetenschappelijke en technische politie	101
3.5	Een kwaliteitsvolle strafrechtelijke justitie	102
3.5.1	Ketenbeheer	102
3.5.1.1	Beschikken over statistieken in alle lagen omtrent de flux van feiten en daders doorheen de strafrechtspiramide (horizontaal en verticaal) en instroom- en uitstroomafstemming	102
3.5.1.2	Statistisch overzicht van de capaciteit in elke laag van de strafrechtspiramide en afstemming van de noodzakelijke capaciteit en bijhorende noodzakelijke specialisering	103
3.5.1.3	Afstemming van de noodzakelijke capaciteit en bijhorende noodzakelijke specialisering	103
3.5.1.4	Informaticatools doorheen de keten	103
3.5.1.5	Beheerstools	104
3.5.1.6	Adequate wetgeving	104
3.5.2	Kwaliteitsvolle justitie doorheen de strafrechtsketen	105
3.5.2.1	Opsporings- en vervolgingsbeleid	105
3.5.2.2	Vervolgingsbeleid	107
3.5.2.3	Straftoemeting	107
3.5.2.4	Strafuitvoering	109
3.5.2.5	Het verbeteren van de positie van de slachtoffers	110
3.6	Overlastbeleid en coördinatie van het lokaal veiligheidsbeleid	112
3.6.1	Lokaal veiligheidsbeleid	112
3.6.2	Verhogen tolerantiegrenzen	112
3.6.3	Identificatie van overlastfenomenen	112
3.6.4	Initiatief m.b.t. overlastmanager	113
3.6.5	Gemeentelijke administratieve sancties	114
3.6.6	Provinciale initiatieven	114
3.7	Impulsbeleid Integrale Veiligheid	116
3.7.1	Samengevat : een performant impulsinstrument	116
3.7.2	Objectief	116
3.7.3	Doelgroep	116
3.7.4	Selectie	116
3.7.5	Modaliteiten	117
3.7.5.1	Conventie	117
3.7.5.2	Evaluatie	117
3.7.5.3	Periodiciteit	118
3.8	Implementatie, opvolging en evaluatie en communicatie integrale veiligheid	119

1 CONCEPTUEEL KADER

1.1 Situering

Deze kadernota integrale veiligheid, hierna genoemd "kadernota", uitgewerkt door de Ministers van Justitie en Binnenlandse Zaken en gedragen door de gehele regering, heeft de ambitie het kader voor een integraal en geïntegreerd veiligheidsbeleid verder uit te bouwen. Als dusdanig vormt deze kadernota de basis voor een overkoepelend, federaal veiligheidsbeleid. Uit het initiatief van de ministers van Justitie en Binnenlandse Zaken om gezamenlijk een kadernota op te stellen als basis voor het nationaal veiligheidsplan, blijkt dat de noodzaak van geïntegreerd werken zich niet meer beperkt tot de uitwerkingsfase van dit veiligheidsbeleid maar tevens betrekking heeft op de toepassing ervan.

Ook naar het lokale niveau toe heeft de federale overheid een zekere verantwoordelijkheid inzake veiligheid. Daarom wil deze kadernota eveneens het engagement van de federale overheid benadrukken om een veiligheidsbeleid te voeren dat coherent is ten opzichte van de andere gezagsniveaus. Dit kan zich vertalen naar het voorzien in een adequate ondersteuning en het geven van de nodige impulsen.

Deze kadernota bestaat uit drie luiken. Dit eerste luik betreft het conceptueel kader dat de grote krachtlijnen van een integraal en geïntegreerd veiligheidsbeleid weergeeft. Een tweede luik betreft de invulling van prioritaire criminele fenomenen voor deze legislatuur. Tot slot worden in het laatste luik de beheers- en beleidsmatige implicaties besproken. Hierbij dient gesteld dat nieuwe initiatieven dienen gekaderd te worden binnen de normale administratieve en begrotingscontrole.

Veiligheid is een noodzakelijke voorwaarde voor het goed functioneren van de samenleving en één van de belangrijkste toetsstenen voor de levenskwaliteit geworden. Van de overheid wordt verwacht dat zij voorziet in een antwoord op een groeiende maatschappelijke behoefte aan openbare veiligheid, aan ordening en rust en aan bescherming van leven, gezondheid en goederen tegen acute of dreigende aantastingen. Die verwachting is terecht, want het is een kerntaak van de overheid en het openbaar bestuur om beleid te maken en uit te voeren dat erop gericht is de maatschappij tegen gevaren te beschermen, en dit met respect voor de fundamentele rechten en vrijheden van de burgers.

Meer en meer beleeft de burger niet alleen onveiligheid en criminaliteit maar ook de economische onzekerheid, een ongezond leefmilieu, arbeidsonzekerheid enz. als elementen van een breder onveiligheidsgevoel. Zonder deze ruime benadering uit het oog te verliezen zal onderhavige kadernota zich echter essentieel toespitsen op de aanpak van onveiligheid gerelateerd aan criminaliteit, overlast en verkeersveiligheid zoals aangereikt in het regeerakkoord¹. De aanpak van deze onveiligheidsfenomenen zal gekaderd worden binnen een integraal beleid waarbij de organisatorische en beheersmatige componenten zullen worden belicht. Deze kadernota zal enerzijds de onveiligheidsfenomenen die benadrukt worden in het regeerakkoord strategisch aanpakken, zonder nochtans andere criminele fenomenen te verwaarlozen die een

¹ Regeerakkoord van 12 juli 2003, *een creatief en solidair België*, zuurstof voor het land.

bijzondere aandacht noodzaken en anderzijds voorstellen formuleren voor een adequate beheers- en beleidsmatige organisatie.

In dit integraal en geïntegreerd beleid hebben, naast de ministers van Justitie en Binnenlandse Zaken, ook andere federale ministers een rol te spelen. Binnen hun specifieke bevoegdheidsdomeinen situeren zich immers competenties die eveneens hun impact kunnen hebben op de aanpak van onveiligheid gerelateerd aan criminaliteit, overlast en verkeersveiligheid. Om deze reden werd aan de andere regeringsleden gevraagd een ondersteuning te bieden aan de uitwerking van deze kadernota. Ook de gemeenschappen en de gewesten (en alle andere beleidsniveaus) dragen, naargelang hun respectievelijke bevoegdheden, bij tot een doeltreffend veiligheidsbeleid. Het spreekt voor zich dat de prioriteiten, gesteld in deze beleidsnota, dan ook vorm dienen te krijgen met respect voor eenieders bevoegdheden.

De doelstelling van deze kadernota is om de in het regeerakkoord gestelde veiligheidsprioriteiten op een coherente en gestructureerde wijze naar voren te brengen als raamkader voor een integraal en geïntegreerd veiligheidsbeleid van de ministers van Justitie en Binnenlandse Zaken. De wil is dan ook om de coherentie van de gerechtelijke en politionele benaderingen van de criminele fenomenen te bevorderen. Het nationaal veiligheidsplan zal in deze optiek het verlengstuk van deze kadernota vormen. Het is noodzakelijk de prioritaire fenomenen van deze kadernota in het nationaal veiligheidsplan te vermelden. Deze kadernota zal omgezet worden in gedetailleerde operationele plannen die jaarlijks zullen opgesteld worden. Omwille van de transparantie zal, in functie van de doelstelling, nagedacht worden over een aangepaste benaming van deze verschillende plannen (bvb: nationaal politieplan).

Het nationaal (politieel) veiligheidsplan kreeg met de Programmawet van 22 december 2003³ een geldigheidsduur van vier jaar mee, gelijk aan deze van een parlementaire legislatuur. Deze keuze werd bewust gemaakt teneinde het nationaal veiligheidsplan nog meer in te schrijven in de essentiële bevoegdheden van de regering inzake de veiligheid. De praktijk heeft uitgewezen dat een termijn van twee jaar amper voldoende is om de verschillende maatregelen nodig voor de uitvoering van het veiligheidsplan in werking te stellen daar waar het de evaluatie van de doeltreffendheid van deze maatregelen is, die de overheid moet toelaten het volgende plan bij te sturen. Deze kan echter pas gebeuren na hun uitvoering. Een termijn van vier jaar lijkt realistischer om een grondige en objectieve analyse van het geheel van het nationale en lokale veiligheidsbeleid toe te laten op de twee politieniveaus. Deze kadernota definieert een ruimer veiligheidsbeleid.

Door elke politiezone wordt er eveneens een zonaal (politieel) veiligheidsplan ontwikkeld dat inzake prioriteiten rekening houdt met het nationaal (politieel) veiligheidsplan. Er bestaat dan ook een band met deze kadernota. Deze zonale veiligheidsplannen dienen eveneens gebaseerd te worden op een overkoepelend gemeentelijk beleid inzake veiligheid, idealiter een lokaal integraal veiligheidsplan (waarover meer in het derde deel van deze nota). De Programmawet van 22 december 2003 bracht ook deze zonale (politieel) veiligheidsplannen tot een geldigheidsduur van vier jaar.

Het beoogde veiligheidsbeleid is een gestructureerd en een planmatig beleid dat dient

² Wet van 7 december 1998 tot organisatie van een geïntegreerde politiedienst, gestructureerd op twee niveaus, *B.S.*, 5 januari 1999.

³ Artikel 355 van de Programmawet van 22 december 2003, *B.S.*, 31 december 2003.

gekaderd binnen de strategische beleidscyclus waarbij voor de komende vier jaar doelstellingen dienen te worden vooropgesteld voor de betrokken actoren. Het spreekt voor zich dat dit een dynamisch proces is dat periodiek zal worden herhaald.

Krachtlijnen van dit veiligheidsbeleid

Een doeltreffend veiligheidsbeleid tracht een antwoord te bieden op diverse en complexe maatschappelijke ontwikkelingen. Zo'n beleid dient dan ook gedragen te worden door een concept dat alle componenten en actoren in het veld richting geeft en op elkaar afstemt. Daarom is een duidelijke afbakening van de krachtlijnen van dit concept op zijn plaats in deze veiligheidsnota.

1.1.1 INTEGRALE VEILIGHEID

Integrale veiligheid is het concept om criminaliteit, overlast en verkeersveiligheid in al hun aspecten in een zo breed mogelijke context te benaderen.. De kerngedachte hierbij is de permanente aandacht voor zowel preventie, repressie als de opvolging van daders en slachtoffers.

1.1.2 GEÏNTEGREERDE AANPAK

Op basis van deze integrale benadering kan vervolgens een geïntegreerde aanpak uitgewerkt worden. Geïntegreerde aanpak is de noodzakelijke samenwerking van alle betrokken actoren om te komen tot een gezamenlijke probleemoplossing. Met andere woorden, alle initiatieven, projecten en instrumenten dienen zoveel mogelijk op elkaar afgestemd en gecoördineerd te verlopen, deel uitmakende van één groot project.

De drugsproblematiek is een typisch voorbeeld van meerdere domeinen waarin een geïntegreerde aanpak zich kan ontplooiën. Men heeft een dertigtal diensten die van verschillende ministeriële bevoegdheden afhangen geïnventariseerd die bevoegd zijn om bepaalde deelaspecten van deze problematiek te behandelen. Deze partners werken vanuit diverse invalshoeken (volksgezondheid, justitie,...) en op diverse beleidsniveaus (gewesten, gemeenschappen, federaal,...) samen.

1.1.3 STRAFRECHTELIJK KETENBEHEER

Een efficiënt veiligheidsbeleid veronderstelt dat de inspanningen van alle actoren, aanwezig in elke laag van de strafrechtsketen, kwantitatief en kwalitatief op elkaar zijn afgestemd. (Bijvoorbeeld: opdat de registratie-inspanningen van de politiediensten optimaal benut zouden worden is het voorafgaand nuttig, bij de operationele invulling van de prioriteiten, rekening te houden met de verwerkingscapaciteit van elke etappe van de strafrechtsketen (Openbaar Ministerie, rechters en gevangeniswezen).

1.1.4 BESTUURLIJK KETENBEHEER

Ook in de bestuurlijke keten is deze afstemming een noodzaak opdat het beleid op alle niveaus aan coherentie kan winnen. Op lokaal niveau wordt de ontwikkeling van een lokaal integraal veiligheidsbeleid gestimuleerd omdat dit de basis vormt voor het beleid van alle andere partners van de keten. Bovendien dient dit lokaal beleid ingeschreven te zijn in de principes die door de gouverneur en de federale overheid (d.m.v. deze

veiligheidsnota) gesteld zijn. Een aantal beheers- en beleidsmatige implicaties zullen verder besproken worden in het derde deel van deze kadernota.

1.1.5 WETENSCHAPPELIJKE ONDERBOUW

Het bevorderen van de objectieve en/of subjectieve veiligheid door middel van een integraal veiligheidsbeleid vergt een wetenschappelijke aanpak. Een doeltreffend beleid dat ook oplossingen zoekt op langere termijn zal essentieel gebaseerd moeten zijn op systematische kennis, empirie, kwaliteitsvolle criminografie en wetenschappelijke inzichten. Beleidsrelevant onderzoek draagt bij aan de rationaliteit van beleidsbeslissingen. Het beleid zal wetenschappelijk onderzoek faciliteren, uitbouwen, transparant maken, valoriseren en in het praktijkveld benutten.

1.1.6 ORGANISATIEVERBETERING

De laatste jaren werden zowel bij politiediensten, gerechtelijke diensten en administraties initiatieven genomen om de werkprocessen te verbeteren. Het invoeren van deze nieuwe werkmethoden waarbij de nadruk wordt gelegd op rationalisatie van de werkprocessen, integrale kwaliteitszorg en externe gerichtheid zijn aan de orde. Deze beoogde organisatieverbeteringen hebben uiteraard hun impact op het veiligheidsbeleid in het algemeen.

1.1.7 TRANSPARANTIE EN EFFICIËNTE COMMUNICATIE

Een efficiënt en effectief integraal veiligheidsbeleid heeft nood aan transparantie. Daarvoor is een efficiënte interne en externe communicatie een noodzakelijke voorwaarde. De interne communicatie betreft de communicatie intern aan de organisatie en tussen de actoren. De complexiteit aan actoren noodzaakt immers tot een intensief overleg en communicatie. Naast deze interne communicatie is het ook noodzakelijk de buitenwereld objectief geïnformeerd te houden over het gevoerde veiligheidsbeleid in al zijn aspecten.

2 PRIORITAIRE CRIMINELE FENOMENEN EN AANDACHTSPUNTEN

2.1 Inleiding

De regering wil haar actie de komende jaren concentreren op een aantal specifieke veiligheidsproblemen en criminaliteitsfenomenen.

Een aantal hiervan werden expliciet als beleidsprioriteiten gedefinieerd in het regeerakkoord, met name:

- Terrorisme
- Een aantal vormen van georganiseerde criminaliteit, waaronder:
 - Misdrijven gepleegd door rondtrekkende dadergroepen
 - Misdrijven gepleegd door buitenlandse criminele netwerken, actief op ons grondgebied (drugs, illegale wapenhandel, ...);
 - Mensenhandel en -smokkel;
- Grote sociale, economische en financiële fraude (witteboordencriminaliteit)
- Buurtcriminaliteit
- Verkeer
- Overlast

Voormelde veiligheidsproblemen en criminaliteitsfenomenen dienen richting te geven aan het veiligheidsbeleid en hun vertaling te vinden in het Nationaal Veiligheidsplan voor wat de politiediensten betreft.

Daarnaast hecht de regering ook aan een aantal criminaliteitsfenomenen die niet expliciet in het regeerakkoord werden opgenomen bijzonder belang, met name:

- Misdrijven tegen personen
 - Intrafamiliaal geweld
 - Parentale ontvoeringen
 - Kindermishandeling
 - Seksueel geweld
- Misdrijven die de veiligheid van de voedselketen in gevaar brengen
- Racisme en xenofobie.

Deze misdrijven dienen ook permanente aandachtspunten te vormen voor alle actoren van het veiligheidsbeleid en maken evenzeer deel uit van dit strategisch plan.

2.2 Terrorisme

1. Definitie

"Art. 136bis. - Met terroristisch misdrijf wordt bedoeld het misdrijf zoals omschreven in de paragrafen 2 en 3 dat door zijn aard of context een land of een internationale organisatie ernstig kan schaden en opzettelijk gepleegd is met het oogmerk om een bevolking ernstige vrees aan te jagen of om de overheid of een internationale organisatie op onrechtmatige wijze te dwingen tot het verrichten of het zich onthouden van een handeling, of om de politieke, constitutionele, economische of sociale basisstructuren van een land of een internationale organisatie ernstig te ontwrichten of te vernietigen." (Titel I bis van Boek II het Strafwetboek)

2. Diagnostiek

Hoewel de Belgische instanties reeds voor 11 september 2001 tegen het terrorisme streden, werd vanaf deze datum de strijd tegen het terrorisme op alle niveaus, nationaal en internationaal, prioritair. Uit de resultaten van de Eurobarometer blijkt ook het onveiligheidsgevoel bij de Europese burger ten aanzien van het internationaal terrorisme aanzienlijk toegenomen. Europa wordt daarbij zowel als doelwit dan als basis voor terroristen beschouwd.

3. Stand van zaken

De Belgische regering stelt in haar regeerakkoord de strijd tegen het terrorisme als prioriteit voorop. De implementatie in de Belgische wetgeving van de Europese regelgeving werd inmiddels gerealiseerd bij de wet van 19 december betreffende het Europees aanhoudingsbevel⁴ en de wet van 19 december 2003 betreffende terroristische misdrijven⁵. Het actieplan van de Europese Raad definieerde ook de strijd tegen de financiering van het terrorisme als van doorslaggevend belang. De implementatie van het internationaal verdrag ter bestrijding van de financiering van het terrorisme⁶ en de uitvoering van resolutie 1373 van de VN-veiligheidsraad aangaande de bevrozing van vermogensbestanddelen leidde tot de wet van 12 januari 2004⁷.

België moet het Kaderbesluit 2003/577/JBZ van de Raad van 22 juli 2003 inzake de tenuitvoerlegging in de Europese Unie van beslissingen tot bevrozing van voorwerpen of bewijsstukken nog in intern recht omzetten⁸. Dit Kaderbesluit beoogt de regels vast te stellen volgens welke een lidstaat een door een rechterlijke autoriteit van een andere lidstaat in een strafprocedure gegeven beslissing tot bevrozing op zijn grondgebied erkent en ten uitvoer legt. Dit kaderbesluit is van toepassing op beslissingen tot

⁴ Wet van 19 december betreffende het Europees aanhoudingsbevel, *B.S.*, 22 december 2003

⁵ Wet van 19 december 2003 betreffende terroristische misdrijven, *B.S.*, 29 december 2003.

⁶ Internationaal Verdrag ter bestrijding van de financiering van het terrorisme, New York, 9 december 1999.

⁷ Wet van 12 januari 2004 tot wijziging van de wet van 11 januari 1993 tot voorkoming van het gebruik van het financiële stelsel voor het witwassen van geld, de wet van 22 maart 1993 op het statuut van en het toezicht op de kredietinstellingen, en de wet van 6 april 1995 inzake het statuut van en het toezicht op de beleggingsondernemingen, de bemiddelaars en beleggingsadviseurs om deze wetgeving accuraat te maken in de strijd tegen het terrorisme

⁸ PB L 196 van 2.8.2003, p. 45.

bevriezing met het oog op de veiligstelling van bewijs, of de daaropvolgende confiscatie van voorwerpen. De volgende strafbare feiten zullen niet op dubbele strafbaarheid van het feit worden getoetst: deelneming aan een criminele organisatie, terrorisme, mensenhandel, seksuele uitbuiting van kinderen en kinderpornografie, illegale handel in verdovende middelen en psychotrope stoffen, illegale handel in wapens, munitie en explosieven, corruptie, fraude, met inbegrip van fraude waardoor de financiële belangen van de Europese Gemeenschappen worden geschaad, het witwassen van opbrengsten van misdrijven, informaticacriminaliteit, ...⁹

Op intern vlak zullen nog twee sectoriële VN-conventies inzake terrorisme worden bekrachtigd, met name inzake het bestrijden van aanslagen middels explosieven en inzake het zeeterrorisme.

4. Strategische doelstellingen

1. De Regering zal de op Europees niveau besliste maatregelen ondersteunen die als oogmerk hebben op een meer efficiënte wijze dit fenomeen te bestrijden.
2. Een versterkte coördinatie van de initiatieven die door de departementen van Justitie en Binnenlandse Zaken worden genomen in het kader van een coherent beleid in de strijd tegen het terrorisme.
3. Na de implementatie van de Europese regelgeving in de Belgische wetgeving moeten de nodige middelen worden voorzien om een effectieve en efficiënte tenuitvoerlegging van de nieuwe wetten op het terrein te waarborgen.
4. Het verbeteren en verhogen van de communicatie tussen overheid en bedrijfswereld inzake potentiële bedreigingen door het ontwikkelen van een performant systeem voor de wederzijdse informatie-uitwisseling aangaande verdachte handelingen en incidenten, bestaande dreigingen, analyses, nieuwe tendensen en te nemen maatregelen.
5. Het droogleggen van de geldstromen ter financiering van terroristische organisaties of activiteiten.

5. Veiligheidsketen

PREVENTIE

1. Naar een meer performante beeldvorming van het fenomeen

Er is nood aan een meer performante beeldvorming en een periodieke risico- en omgevingsanalyse. In het verleden maakte het fenomeen terrorisme immers deel uit van de jaarverslagen inzake de georganiseerde criminaliteit in België. Ingevolge hun opdrachten zullen de relevante publieke partners (cf. pt. 6) dit verder onderzoeken.

2. Samenwerkingsverbanden en expertise-uitwisseling

De samenwerking tussen het federaal parket, de Veiligheid van de Staat en de Algemene

⁹ Artikel 3.

Dienst Inlichting en Veiligheid, de Antiterroristische Gemengde Groep, de inzake terrorisme gespecialiseerde politiediensten en het DGCC moet verder worden versterkt. Deze samenwerking laat de respectievelijke actoren toe hun opdrachten optimaal te vervullen. Bovendien de dossiergebonden aanpak is een structureel overleg tussen alle betrokken partijen van primordiaal belang. In de geïntegreerde politie zowel als binnen de magistratuur wordt expertise inzake terrorisme uitgewisseld. De initiatieven inzake informatie- en expertise-uitwisseling moeten op elkaar worden afgestemd.

3. Nieuwe samenwerkingsverbanden tussen de publieke en de private sector

De verklaring van de conferentie "*Tackling organised crime in partnership*" te Dublin van 20 en 21 november 2003 beklemtoont de nood aan samenwerking tussen de publieke en private sector om te komen tot een beter beeld van het fenomeen, maatregelen inzake preventie en publieke bewustmaking, een "E.U. *Best Practices Guide*" met modellen van "*crime proofing*" voor wetten, producten en diensten en een performante uitwisseling van informatie. Zulke partnerschappen bestaan binnen het Permanent Overlegplatform Bedrijfsbeveiliging binnen de werkgroepen bescherming van het economisch potentieel en terrorisme. Een performant systeem voor informatie-uitwisseling inzake verdachte handelingen en incidenten, dreigingen, analyses, nieuwe tendensen en te nemen maatregelen (*early warning*) wordt uitgewerkt.

4. Wetenschappelijke opvolging en evaluatie van het nieuwe instrumentarium

De implementatie in het Belgische recht van nieuwe wetgevende instrumenten maakte het voorwerp uit van twee wetenschappelijke studies. Het verdient aanbeveling om ook de implementatie op het terrein op wetenschappelijke wijze verder op te volgen en te evalueren.

REPRESSIE

1. Capaciteit van de gespecialiseerde opsporings- en vervolgingsdiensten

De capaciteit van de inzake terrorisme gespecialiseerde politiediensten moet worden uitgebreid. Tevens zal een evaluatie van de capaciteit van de magistratuur, en in het bijzonder van het federaal parket, plaats moeten vinden.

2. Naar een gestructureerde integrale aanpak van het terrorisme

- Er wordt gestreefd naar een verbetering en verfijning van het wetgevend instrumentarium om de strijd tegen het terrorisme op een nog meer efficiënte en succesvolle wijze te kunnen voeren, onder meer wat betreft de toezending van informatie van de inlichtingen – en veiligheidsdiensten aan de gerechtelijke autoriteiten. Het College van procureurs-generaal en het federaal parket zullen verzocht worden hieromtrent voorstellen aan de Minister van Justitie te formuleren.
- Een gemeenschappelijke circulaire van het College van Procureurs-generaal zal de globale gerechtelijke aanpak inzake terrorisme regelen, in het bijzonder wat betreft de uitoefening van de strafvordering en informatieuitwisseling, de

toepassing van de wet betreffende terroristische misdrijven, de samenwerking met de veiligheids- en inlichtingendiensten, de taakverdeling binnen de federale politie, het NBC-terrorisme, de administratieve bevrozing o.b.v. VN- en EU-lijsten en de internationale justitiële en politieke samenwerking.

- Om de know-how van het federaal parket maximaal aan te wenden, zal de federale procureur ook in het College voor Inlichting en Veiligheid (C.I.V.) worden opgenomen. Een reflectie over de toekomst van de Antiterroristische Gemengde Groep (A.G.G.) is hier ook noodzakelijk.
- Het federaal parket zal verder zijn vooraanstaande rol vervullen in de strijd tegen het terrorisme, meer bepaald door het intensifiëren van het proactief onderzoek in dat domein.

3. Specifieke initiatieven inzake gijzeling en vliegtuigkaping

Om de operationaliteit van de overheidsdiensten ten aanzien van een terroristische bedreiging te verifiëren werden reeds diverse oefeningen georganiseerd. Deze hebben aangetoond dat de omzendbrief van het College van Procureurs-generaal nr. 2/97 niet langer aangepast was aan de juridische vereisten. Het is inderdaad van fundamenteel belang dat de gerechtelijke en de uitvoerende macht hun beslissingen op elkaar kunnen afstemmen, met respect voor eenieders bevoegdheden. In die zin zal de omzendbrief worden aangepast. In uitvoering van artikel 44 van de wet van 27 juni 1937 betreffende de regeling der luchtvaart wordt een crisisplan uitgewerkt. Tevens zal worden nagegaan in welke mate gebruik kan worden gemaakt van de reeds bestaande crisisinfrastructuur op de luchthavens.

6. Relevante partners

De publieke partners

- Het Federaal Parket en het expertisenetwerk "Groot Banditisme en Terrorisme" in de schoot van het Parket-generaal bij het Hof van Beroep te Gent;
- De inzake terrorisme gespecialiseerde diensten van de federale politie;
- De Veiligheid van de Staat en de Algemene Dienst Inlichtingen en Veiligheid;
- de Antiterroristische Gemengde Groep (A.G.G.)
- Andere publieke actoren die in het veld kunnen worden betrokken met het oog op de detectie van potentiële bedreigingen van terroristische organisaties.
- De Algemene Directie Crisis- en Coördinatiecentrum (FOD Binnenlandse Zaken);
- Het Directoraat-generaal Luchtvaart (FOD Mobiliteit en Vervoer);
- De Dienst voor het Strafrechtelijk Beleid (FOD Justitie);

De private partner

- De private sector is vertegenwoordigd in de schoot van de werkgroep terrorisme van het Permanent Overlegplatform Bedrijfsbeveiliging;

2.3 Georganiseerde criminaliteit

2.3.1 DE STRIJD TEGEN DE GEORGANISEERDE CRIMINALITEIT - ALGEMEEN KADER

1. Definitie

De wettelijke definitie van criminele organisaties zoals voorzien in artikel 324*bis* Sv. is van groot belang omdat belangrijke wetten in de strijd tegen georganiseerde criminaliteit, waaronder de wet betreffende de bijzondere opsporingsmethoden en enige andere onderzoeksmethoden¹⁰, de wet betreffende de anonimiteit van de getuigen¹¹ en de wet inzake bescherming van bedreigde getuigen¹² ervan gebruik maken.

Onder criminele organisatie wordt verstaan: "*iedere gestructureerde vereniging van meer dan twee personen die duurt in de tijd, met als oogmerk het in onderling overleg plegen van misdaden en wanbedrijven die strafbaar zijn met gevangenisstraf van drie jaar of een zwaardere straf, om direct of indirect vermogensvoordelen te verkrijgen, en waarbij gebruik gemaakt wordt van intimidatie, bedreiging, geweld, listige kunstgrepen of corruptie, of waarbij commerciële of andere structuren worden aangewend om het plegen van de misdrijven te verbergen of te vergemakkelijken.*"

2. Diagnostiek

Van een situatie- en activiteitenverslag naar een dreigingsanalyse

Een goed beeld van het fenomeen is noodzakelijk om tot een gerichte en efficiënte aanpak te komen. Sinds 1996 wordt jaarlijks, en sinds 1999 tweejaarlijks, door de Minister van Justitie een rapport inzake de georganiseerde criminaliteit opgesteld. Dit is vooral gebaseerd op politieke en gerechtelijke gegevens en kwalitatieve informatie, aangebracht door de Veiligheid van de Staat. Een begeleidingscomité onder coördinatie van de Dienst voor het Strafrechtelijk Beleid, volgt dit op.

Deze jaarrapporten dienen te evolueren van situatie- en activiteitenrapporten naar volwaardige strategische (dreigings-)analyses van het fenomeen, met aandacht voor de omgevings- en kwetsbaarheidsanalyses van bepaalde economische sectoren.¹³ Het wetenschappelijk onderzoek¹⁴ naar een geschikte toekomstgerichte methodologie, verricht in opdracht van de Minister van Justitie, moet hiertoe gevalideerd worden. Sinds 2002 werd van start gegaan met de zogenaamde *lange termijnmethodologie*, die moet toelaten de beeldvorming stapsgewijze te ontwikkelen tot een volwaardige dreigingsanalyse waarin niet alleen het verleden (situatie), maar ook de te verwachte evoluties (trends) in kaart worden gebracht.

¹⁰ B.S. 12 mei 2003.

¹¹ B.S. 31 mei 2002.

¹² B.S. 10 augustus 2002.

¹³ Dit laatste wordt ook bevestigd in de aanbevelingen van het Jaarrapport Georganiseerde Criminaliteit in België 2003.

¹⁴ BLACK, C., DE RUYVER, B. & T. VANDER BEKEN, *Measuring Organised Crime in Belgium. A Risk-Based Methodology*, Antwerpen/Apeldoorn, Maklu, 2000, 91 p.

BLACK, C., FRANS, B., PATERNOTTE, M. & T. VANDER BEKEN, *Reporting on Organised Crime. A Shift from Description to Explanation in the Belgian Annual Report on Organised Crime*, Antwerpen/Apeldoorn, Maklu, 2001, 117 p.

Het uitgangspunt is een *risk assessment*-benadering, waarbij dreiging en risico van georganiseerde criminaliteit worden gemeten. Dit betekent dat de dreiging van de georganiseerde criminaliteit wordt gemeten op basis van de kwantificering en rangschikking van indicatoren volgens de dreiging die ervan uitgaat. Deze rangschikking gebeurt op vier niveaus: de dadergroepen, de contrastrategieën, de illegale markten en de legale economische sectoren.¹⁵

Deze vier analyses worden omkaderd door een omgevingsanalyse, die de algemene ontwikkelingen op politiek, sociaal, economisch en technologisch vlak opvolgt, de oorzaken en gevolgen identificeert en een aanknopingspunt tracht te bieden voor de trends in de dreiging van de georganiseerde criminaliteit. De omgevingsanalyse kadert dus de evoluties in de georganiseerde criminaliteit in het maatschappelijk bestel.

De algemene dreigingsanalyse moet de mogelijkheid bieden om te anticiperen op bepaalde evoluties door preventief een aangepaste aanpak uit te werken.

Deze toekomstgerichte benadering, die zich actief inschrijft in een integrale veiligheidsbenadering, vereist dat ook andere bronnen dan de politiediensten worden aangesproken. Op lange termijn is de participatie van andere actoren als de private sector¹⁶, douane, justitie, academische wereld, de notarissen, ... fundamenteel.

3. Stand van zaken

Beeldvorming

Het Jaarrapport Georganiseerde Criminaliteit in België 2003 omvat een eerste aanzet tot een volwaardige dreigingsanalyse. Nog niet alle stappen in de methodologie werden uitgewerkt. Enkel voor de analyse van de dadergroepen, contrastrategieën en de legale markten¹⁷ werd een specifieke methodologie ontwikkeld en toegepast.

Voor de omgevinganalyse, de analyse van de illegale markten en de meting van de impact werd nog geen specifieke methodologie uitgewerkt.

Wetgevende instrumentarium

In de laatste tien jaar kregen heel wat (nieuwe) instrumenten in de strijd tegen de georganiseerde criminaliteit en het zwaar banditisme een wettelijk kader: het af luisteren van private communicatie en telecommunicatie, diverse nieuwe wetten met het oog op het faciliteren van de getuigenis aangaande daden van georganiseerde criminaliteit of zwaar banditisme, de hervorming van de strafprocedure waaronder de wettelijke regeling van het proactieve onderzoek en de instelling van het mini-onderzoek, de aanwending van bijzondere opsporingsmethoden en enige 'andere onderzoeksmethoden', de strafrechtelijke aansprakelijkheid van de rechtspersoon, ...

¹⁵ VANDER BEKEN, T., CUYVERS, L., DE RUYVER, B., HANSENS, J. & C. BLACK, *Het meten van de kwetsbaarheid van de legale economische sectoren voor de georganiseerde criminaliteit*, Gent, Academia Press, 2003, II, 185 p.

¹⁶ Via het Permanent Overlegplatform Bedrijfsbeveiliging, waarbij de Dienst voor het Strafrechtelijk Beleid de coördinatie waarneemt.

¹⁷ Deze werd toegepast op de diamantsector.

Daarmee zijn de opsporings- en vervolgingsdiensten op wetgevend vlak stellig beter uitgerust om de strijd tegen de georganiseerde criminaliteit aan te binden.

De regering is van mening dat de nood aan nieuwe instrumenten reeds grotendeels gelenigd werd en dat de klemtoon nu moet worden gelegd op de implementatie, opvolging, evaluatie en bijsturing van deze technieken op het terrein.

4. Strategische doelstelling

De strijd tegen de georganiseerde criminaliteit blijft een prioriteit voor het beleid. Zowel op het stuk van de beeldvorming als van de preventieve en repressieve aanpak stelt de regering bepaalde doelstellingen voorop.

Volgende bijzondere strategische doelstellingen dienen gerealiseerd:

- De beeldvorming van het fenomeen moet leiden tot een voor de opsporings- en vervolgingsdiensten bruikbaar en efficiënt optisch instrument;
- Op basis van deze beeldvorming moeten op het terrein de inspanningen van de diverse actoren maximaal worden gericht op de dadergroeperingen, feiten, modi operandi en contrastrategieën, ... die uit de dreigingsanalyse als zwaarwichtig naar voren komen;
- Een uitgebreid, evenwichtig en verantwoord instrumentarium staat de opsporings- en vervolgingsdiensten ter beschikking in de strijd tegen de georganiseerde criminaliteit
- De samenwerking en communicatie tussen de verschillende actoren wordt gemaximaliseerd

5. Veiligheidsketen

BEELDVORMING

- **Een optimale en verbeterde beeldvorming d.m.v. nationale en Europese dreigingsanalyses**

De Dienst voor het Strafrechtelijk Beleid zal de nodige initiatieven nemen om een methodologisch sterk onderbouwde omgevingsanalyse te ontwikkelen. Dit kadert in de opdracht van de dienst inzake de coördinatie en technische realisatie van het jaarrapport.

Er moet verder worden geïnvesteerd in de verbetering van de validiteit en betrouwbaarheid van gegevens inzake georganiseerde criminaliteit. Deze noodzaak staat ingeschreven in de *Europese millenniumstrategie*¹⁸. Betere gegevens over georganiseerde criminaliteit en criminele organisaties dragen bij tot het uitstippelen van

¹⁸ RAAD VAN DE EUROPESE UNIE, Voorkoming en bestrijding van de georganiseerde criminaliteit: een strategie van de Europese Unie voor het begin van het nieuwe millennium, *Pb*, 3 maart 2000, C 124/4-5.

een preventiebeleid. Dit werd eveneens bevestigd tijdens de conferentie "Tackling Organised Crime in Partnership" in Dublin.¹⁹

- **Een efficiënte en effectieve aanwending van de beeldvorming**

De trends die gedetecteerd werden via de dreigingsanalyse, de periodieke transversale analyse van de jaarrapporten²⁰²¹ en de analyse van vonnissen en arresten moeten de preventieve en repressieve aanpak bepalen.

Dit optisch instrumentarium moet dus toelaten om de opsporings- en vervolgingsinspanningen te richten op:

- Bepaalde dadergroeperingen²²;
- Bepaalde modi operandi²³ en / of contrastrategieën, met bijzondere aandacht voor corruptie;
- Bepaalde feiten;
- Bepaalde sectoren²⁴.

PREVENTIEVE AANPAK

- **Samenwerking tussen de private en publieke sector**

De verklaring van Dublin heeft de samenwerking tussen de private en de publieke sector uitgeroepen tot een belangrijke beleidsprioriteit voor het Europese voorzitterschap.

In België werden hier reeds belangrijke stappen gezet, o.m. binnen de schoot van het Permanent Overlegplatform Bedrijfsbeveiliging en het Nationaal Overlegplatform Autocriminaliteit. Tevens kan hierbij er het project Partnership, zijnde een samenwerkingsverband tussen de banken en Nationale Bank, de Post, de

¹⁹ *Tackling Organised Crime in Partnership*, Dublin, 20 & 21 november 2003; <http://www.tocpartnership.org/orgcrime2003/website.asp>

²⁰ In oktober 2003 werd door de Dienst voor het Strafrechtelijk Beleid een eerste evaluatie uitgevoerd inzake de georganiseerde criminaliteit in België. Voor het opstellen van deze transversale analyse werden de kwantitatieve gegevens uit de jaarrapporten Georganiseerde criminaliteit in België. De Dienst voor het Strafrechtelijk zal verder instaan voor deze evaluatietaak.

²¹ Zoals die reeds door de Dienst voor het Strafrechtelijk Beleid werd uitgevoerd, in: DIENST VOOR HET STRAFRECHTELIJK BELEID, *Georganiseerde criminaliteit in België: 1996-2002. Een transversale analyse van de jaarrapporten*, oktober 2003, 39 p.

²² Bijvoorbeeld de opkomst van de Baltische en Albanese dadergroeperingen.

²³ Zoals het gebruik van valse en vervalste documenten en namaak van producten die schadelijk zijn voor de volksgezondheid, in casu producten uit de farmaceutische industrie, de voedingsindustrie en luchtvaartindustrie. Ook het toenemend gebruik van schijnvennootschappen (misbruik van commerciële structuren) verdient aandacht.

²⁴ Voortzetting van wetenschappelijk onderzoek naar de kwetsbaarheid van legale sectoren: omwille van de omvang van dergelijke studies en de (beperkte) middelen die daarvoor beschikbaar zijn, kan maximaal een economische sector per jaarrapport belicht worden. Voor de keuze van de sectoren kan men zich bij voorkeur inspireren op de "doorsnede" van de informatie bekomen via het meldingsformulier, de aanbevelingen van de parlementaire onderzoekscommissie en de gegevens waarover de Veiligheid van de Staat beschikt. Op basis van dit gegeven ligt een onderzoek naar de kwetsbaarheid van de transportsector het meest voor de hand. Hoewel de Antwerpse haven op zich geen economische sector vormt, komt de aanwezigheid van criminele organisaties in het havengebied meermaals aan bod. Ook hier kan gedacht worden aan een kwetsbaarheidsanalyse met het oog op te nemen preventieve maatregelen.

grootwarenhuizen, de federale politie, het federaal parket en het College PG's inzake de integrale en multidisciplinaire aanpak van diefstallen gewapenderhand – dat toch reeds heeft geleid tot een reeks concrete realisaties zoals het uniform cascadesysteem inzake informatieuitwisseling, een protocol inzake slachtofferonthaal en de COL 13/2002 inzake de politiele en gerechtelijke reactie op diefstallen gewapenderhand.

REPRESSIE

• Gewapend bestuursrecht

Een geïntegreerde aanpak van georganiseerde criminaliteit veronderstelt een geheel aan maatregelen van bestuurlijk-preventieve aard en initiatieven op gerechtelijk-repressief vlak. Op het vlak van het gewapend bestuursrecht werd wetenschappelijk onderzoek verricht naar de praktische toepasbaarheid ervan.²⁵ Tot nu toe kan slechts op een minimale basis informatie worden uitgewisseld tussen politieoverheden en enkel in het kader van opdrachten van gerechtelijke en bestuurlijke politie. Voor de informatie-uitwisseling met niet-politiële overheden bestaat geen wettelijke basis. Bijgevolg dienen initiatieven te worden genomen om de wettelijke obstakels voor de informatie-uitwisseling tussen gerechtelijke diensten en het openbaar bestuur uit de weg te ruimen, met eerbiediging nochtans van de grondrechten van de burger, en meer bepaald van de bescherming van zijn privé-leven.

• Evaluatie en bijsturing van de wetgeving

De strijd tegen de georganiseerde criminaliteit is op heden grotendeels wettelijk omkaderd. Om de efficiëntie van dit wettelijk kader te waarborgen is het belangrijk om dit ook regelmatig te evalueren. In bepaalde gevallen werd ook de plicht tot evalueren en informatieverstrekking van de Minister aan het parlement uitdrukkelijk ingeschreven in de wet.

Overeenkomstig de nieuwe bepalingen van artikel 90decies Sv. zullen benevens de toepassing van afluistermaatregelen ook de bijzondere opsporingsmethoden, maatregelen ter bescherming van bedreigde getuigen en de getuigenis onder gehele of gedeeltelijke anonimiteit vanaf 2004 jaarlijks het voorwerp uitmaken van een evaluatieonderzoek.

De modaliteiten om te kunnen voldoen aan deze evaluatie- en informatieplicht werden vastgelegd in de COL 2/2004 van het College van Procureurs-generaal.

Ook het proactieve onderzoek, opgenomen in artikel 28bis, §2 Sv. als onderdeel van het opsporingsonderzoek en geregeld in de vertrouwelijke omzendbrief COL 4/2000 van het College van Procureurs-generaal bij de Hoven van Beroep, maakt het voorwerp uit van een evaluatieopdracht. De procedure, omschreven in de voormelde richtlijn, zal worden geëvalueerd en getoetst aan de ervaringen op het terrein. De richtlijn zal ook worden geactualiseerd in het licht van nieuwe wetgeving (o.m. in het kader van de oprichting van het federaal parket en de geïntegreerde politie), waarbij een vereenvoudiging van de informatiestroom zal worden nagestreefd.

²⁵ DE RUYVER, B., VANDER BEKEN, T., VERMEULEN, G. & VAN HEDDEGHEM, K., *Gewapend bestuursrecht gescreend*, Antwerpen-Apeldoorn, Maklu, 2002, 216 p.

Deze evaluatietaken zullen worden uitgevoerd door de Dienst voor het Strafrechtelijk Beleid en een analyse van de relevante nieuwe rechtspraak dienaangaande omvatten.

- **Middelen om de nieuwe wettelijke instrumenten op het terrein functioneel te maken**

Sommige nieuwe wettelijke instrumenten kennen nog problemen bij de aanwending en implementatie op het terrein. Zo stellen zich nu reeds duidelijk volgende problemen:

- ***Inzake de bescherming van bedreigde getuigen***

De aanvragen tot bescherming worden aan de gestelde voorwaarden en de budgettaire haalbaarheid getoetst door de getuigenbeschermingscommissie die hierin een beslissing neemt, na schriftelijk advies van de getuigenbeschermingsdienst van de Algemene Directie Gerechtelijke Politie.

Deze getuigenbeschermingscommissie is inmiddels actief, maar om dit nieuwe instrument functioneel te maken, blijken nog bijzondere organisatorische maatregelen nodig om de daadwerkelijke bescherming van getuigen op het terrein mogelijk te maken.

- ***Inzake de toepassing van de bijzondere opsporingsmethoden***

Op korte termijn moeten samenwerkingsmodaliteiten worden uitgewerkt met de Administratie van Douane en Accijnzen en met de Dienst Vreemdelingenzaken.

Ook worden initiatieven genomen om het beloningstelsel, zoals toegepast in België, in overeenstemming te brengen met dat van de ons omringende landen, teneinde 'shopping' te vermijden.

- ***Inzake de proactieve recherche***

De proactieve onderzoeken, in het bijzonder inzake de georganiseerde criminaliteit en het terrorisme, kunnen worden opgevoerd door gebruik te maken van de voorziene gereserveerde politiecapaciteit van 5%.

Een uitbreiding van de actuele capaciteit in hoofde van de politiediensten is ook noodzakelijk om in stijgende mate vermogensonderzoeken te realiseren. Hiertoe dienen argumenten te worden uitgewerkt op het stuk van het researchmanagement.

- ***Inzake het anonieme getuigenverhoor***

Nu het wetgevend kader geschapen is dient evenwel de technische implementatie op punt gesteld. De nodige telecomunicatie-infrastructuur voor het verhoor van de anonieme getuigen, overeenkomstig het Koninklijk besluit van 20 maart 2003 ter uitvoering van artikel 86ter Sv. zal ter beschikking worden gesteld.

- **Uitbreiding van het wettelijk instrumentarium**

Zoals reeds vermeld is het meeste wetgevende werk reeds achter de rug. Toch dringen zich nog een beperkt aantal uitbreidingen van het bestaande wettelijke instrumentarium op.

- ***Inzake de interceptie van private communicatie en telecommunicatie***

Technische innovaties zijn erop gericht de communicatie tussen mensen te vergemakkelijken maar stellen de opsporings- en vervolgingsdiensten voor nieuwe problemen en beperkingen. Zo wordt ook het Internet meer en meer gebruikt voor rechtstreekse communicatie (bijv. Voice over IP).

Om de politiediensten toe te laten de misdaad op een efficiënte manier te bestrijden, moet het bestaande interceptiesysteem aangepast worden aan de nieuwste telecommunicatie-technieken. Voor de interceptie van Internetverkeer moet worden geïnvesteerd in een interceptiefaciliteit, aanvullend aan het huidige systeem. De uitbreidingsmogelijkheden en -noden zullen op korte termijn worden onderzocht, zowel op het stuk van de wetgeving als wat betreft de technische aspecten en de financiële implicaties.

Via een evaluatiestudie zal evenwel ook de efficiëntie en effectiviteit van de af luistermaatregelen gemeten worden in verhouding met de hoge gerechtskosten daaraan verbonden.

- **Verbetering van de (interne) communicatie en coördinatie inzake samenwerking tussen de diverse betrokken actoren.**

- **De internationale betrekkingen**

- ***Internationale rechtshulp in strafzaken***

België zal bij voorrang de Europese Rechtshulpovereenkomst van 29 mei 2000 ratificeren. Deze overeenkomst is inderdaad van groot belang ingevolge het feit dat hierdoor de bestaande verdragen inzake rechtshulp vervolledigd en uitgebreid worden (het rechtstreeks doorsturen van rechtshulpvragen wordt de regel, bijzondere vormen van rechtshulp worden versoepeld zoals bijvoorbeeld de restitutie van in beslag genomen voorwerpen en de tijdelijke overdracht van gevangenen, een wettelijke basis wordt gegeven aan o.m. de gecontroleerde levering, de infiltratie, het af luisteren van telecommunicatie en de gemeenschappelijke onderzoekteams).

Een wet die de Europese Conventie van 29 mei 2000 omzet naar Belgisch recht zal snel worden aangenomen.

Een ambitieuzer project zal evenwel volgen, om tegemoet te komen aan alle verwachtingen van de practici op het stuk van de rechtshulp in strafzaken (de uitwisseling van politionele gegevens, de uitlevering en de overdracht of herneming van de strafvordering en -uitvoering).

Met betrekking tot buitenlandse rechtshulpverzoeken gericht aan België zal een geautomatiseerde centralisatie worden voorzien. Zo zullen dubbele behandelingen van een zelfde rechtshulpverzoek worden vermeden, kan gemakkelijker worden voorzien in een correcte opvolging ervan en zullen duidelijke betrouwbare statistische gegevens de beleidsmakers ter beschikking kunnen worden gesteld. Ook dit zal deel uitmaken van de nieuwe Belgische rechtshulpwet²⁶.

○ **EUROJUST**

De bevoegdheden van het Belgisch lid in Eurojust en haar relaties met de Belgische magistraten en hun onderlinge informatie-uitwisseling zijn niet duidelijk omschreven in een wettelijk kader. Een wetsontwerp tot omzetting van het Eurojust-besluit van de EU-Raad zal weldra in het parlement behandeld worden.

○ **Wederzijdse erkenning inzake geldelijke sancties**

Ook de effectieve realisatie van het EU ontwerp-kaderbesluit²⁷ inzake de toepassing van het beginsel van wederzijdse erkenning op geldelijke sancties is voor deze regering een belangrijke beleidsprioriteit. Dit instrument zal op termijn de inning waarborgen van boetes die in een andere lidstaat zijn opgelegd.

○ **Uitlevering**

Één globale uitleveringscirculaire zal in de plaats treden van een veelvoud aan thans bestaande instructies.

○ **Het Europees Aanhoudingsmandaat**

Ingevolge de nieuwe wet betreffende het Europees aanhoudingsbevel²⁸ werd een ministeriële omzendbrief uitgewerkt, die reeds van toepassing is sinds 1 januari 2004.

6. Relevante partners

- Het Federaal Parket en het expertisenetwerk "Groot Banditisme en Terrorisme" in de schoot van het Parket-generaal bij het Hof van Beroep te Gent;
- Dienst voor het Strafrechtelijk Beleid;
- Directoraat-generaal wetgeving / fundamentele rechten en vrijheden;
- Federale Politie;
- Veiligheid van de Staat;
- IRCP²⁹
- FOD Buitenlandse Zaken

²⁶ Federaal Parket, jaarverslag 2002-2003, p. 161

²⁷ 2 mei 2003 - DOC 8889/03 COPEN43

²⁸ Wet van 19 december 2003 betreffende het Europees aanhoudingsbevel, *B.S.*, 22 december 2003

²⁹ Institute for International Research on Criminal Policy.

7. Kritieke succesfactoren

- Regelmatig overleg met de betrokken actoren;
- Een degelijke samenwerking en coördinatie tussen de diverse partners;
- Beschikbaarheid van betrouwbare en valide gegevens;
- Een continue vorming inzake analyses;
- Beschikken over de vereiste gegevens voor het evalueren van de nieuwe wetgeving.

2.3.2 EIGENDOMSMISDRIJVEN GEPLEEGD DOOR ROND TREKKENDE DADERGROEPEN

1. Definitie

Zware diefstal kan men definiëren als een diefstal met braak, inklimming of valse sleutels, met of zonder geweld uit een particuliere woning, een bedrijf of handelszaak, een openbaar of overheidsgebouw.

Meer en meer wordt vastgesteld dat deze vormen van eigendomsmisdrijven worden gepleegd door rondtrekkende dadergroeperingen die op ons grondgebied actief zijn.

Onder rondtrekkende dadergroep wordt begrepen, een vereniging van misdadigers die:

- seriematig gepleegde woninginbraken, of inbraken in bedrijven en handelszaken, waaronder ramkraken, of ladingdiefstallen of diefstallen van identiteitsdocumenten in openbare diensten en administraties pleegt,
- waarvan de leden hoofdzakelijk afkomstig zijn uit de voormalige Oostbloklanden, en
- die opereren of aangestuurd worden vanuit de grote steden of het buitenland, en
- die een belangrijk aantal feiten op een groot gedeelte van het grondgebied pleegt

Het spreekt voor zich dat deze definitie niet uitsluit dat een rondtrekkende dadergroepering subsidiair ook kan betrokken zijn bij andere feiten, zoals car- en homejackings en voertuigenzwendel.

2. Diagnostiek

Het fenomeen inbraak in woningen vertoonde in 2002 opnieuw een (licht) stijgende trend³⁰. Deze stijgende trend kan ten dele worden verklaard door een betere registratie van feiten, maar analyses van de politiediensten wijzen ook op het toenemend fenomeen van rondtrekkende dadergroepen, vooral uit Oost- en Centraal-Europa. Deze bendes trekken rovend rond en bestaan uit diverse teams: een team dat het doelwit verkent, een ander dat de feiten uitvoert en nog een ander dat de gestolen goederen aan de man brengt, doorgaans in het buitenland.

³⁰ In 2002 werden er 82.516 inbraken in woningen vastgesteld. In 2001 werden er 75.956 geregistreerd. Ten opzichte van 2000 gaat het evenwel over een daling (2000: 83.927 geregistreerde gevallen).

Ook het fenomeen ramkraken kent een sterke stijging: van 183 feiten (en 21 pogingen) in 2000, naar 274 feiten (en 74 pogingen) in 2001 en 324 feiten (en 77 pogingen) in 2002.

Aangezien deze eigendomsmisdrijven bij de slachtoffers niet enkel materiële maar ook ernstige psychologische schade aanrichten is het noodzakelijk de inspanningen in de strijd tegen deze misdrijven op te voeren.

3. Stand van zaken

PREVENTIE

- Er werden reeds belangrijke inspanningen geleverd op het stuk van de vorming en ondersteuning van technopreventieve adviseurs. Deze geven gratis en gericht beveiligingsadvies in functie van de karakteristieken van woningen en panden en zijn actief bij de lokale politie of bij het gemeentebestuur. Hun advies richt zich tot burgers die spontaan om beveiligingsadvies vragen en personen die het slachtoffer werden van inbraak. Om een gestructureerde en efficiënte ondersteuning aan de technopreventieve adviseurs te bieden, werd door de FOD Binnenlandse Zaken een overlegstructuur in het leven geroepen.
- Een stelsel van inbraakpremies bestaat reeds in 66 gemeenten. Hierdoor kunnen inwoners van deze gemeenten een deel van de kosten voor de beveiliging van hun woning recupereren. Bepaalde doelgroepen zijn daarbij prioritair: bejaarden, minst bedeelden, en personen die reeds slachtoffer werden van inbraak. Vanaf 2005 wordt het systeem aangepast in functie van de politiehervorming, rekening houdend met nieuwe criminaliteitscijfers.
- De Federale Regering heeft via de Programmawet van 8 april 2003 beslist om een bijkomende fiscale aftrek toe te staan aan zelfstandige ondernemers en KMO's voor hun investeringen in beveiliging. De te volgen procedure en beoogde doelgroep werden gedefinieerd in de Ministeriële Omzendbrief PREV 19 van 16/05/2003. Momenteel wordt deze procedure herwerkt en vereenvoudigd. Hiertoe wordt een vernieuwde Circulaire PREV 19 Bis uitgewerkt: procedure via veiligheidscharters.
- Het overlegplatform "Beveiliging Zelfstandige Ondernemers" ontwikkelt een geïntegreerde aanpak van de problematiek van diefstallen, inbraken en overvallen bij zelfstandige ondernemers en berust op overleg tussen de publieke en de private sector.
- Project "Beveiliging gemeentehuizen" verbetert de veiligheid van de gebouwen waarin de gemeentelijke administraties ondergebracht zijn. Zo worden concrete oplossingen ontwikkeld om diefstal te voorkomen van officiële, gevoelige documenten (zoals paspoorten, identiteitskaarten, rijbewijzen) en van elk ander voorwerp, tijdens en na de openingsuren.

REPRESSIE

- De Gemeenschappelijke omzendbrief van het College van Procureurs-generaal

COL 12/2003 van 1 oktober 2003 legt de krachtlijnen van de politionele en gerechtelijke aanpak van het fenomeen ramkraken vast. Hierin wordt een eenduidige definitie gegeven van wat onder een "ramkraak" wordt verstaan en worden de verschillende krachtlijnen van de politionele en gerechtelijke aanpak en van de internationale aspecten ontwikkeld.

- De gemeenschappelijke omzendbrief van het College van Procureurs-generaal COL 13/2003 van 1 oktober 2003 betreffende de Oost-Europese misdaadbendes, ontwikkelt een gerichte aanpak en een beleid inzake informatie-uitwisseling.
- De minister van Justitie ontwikkelde in nauw overleg met het federaal parket een voorstel tot geïntegreerde aanpak van het fenomeen van de rondtrekkende dadergroepen door het federaal parket.

4. Strategische doelstellingen

- Terugdringen van seriematig gepleegde inbraken in woningen en handelszaken, ramkraken, ladingdiefstal, en diefstal van waardevolle documenten.
- (Dit kan gerealiseerd worden door) de rondtrekkende dadergroepen te identificeren en de netwerken waarvan ze deel uitmaken te destabiliseren, en bij potentiële slachtoffers het risico te verlagen via preventief optreden in partnership.
- Een integrale en geïntegreerde aanpak van inbraken ontwikkelen binnen het Nationaal Forum voor Inbraakoverleg.

5. Veiligheidsketen

BEELDVORMING

- Beeldvorming en fenomeenanalyse inzake "zware diefstal".

PREVENTIE

- Een doeltreffend preventiebeleid moet worden uitgewerkt voor potentiële slachtoffergroepen of om de gevolgen te beperken (bv. een actieplan "Heling", databank van waardevolle gestolen voorwerpen).
- Gestructureerd overleg blijft noodzakelijk binnen het Nationaal Overlegplatform "Beveiliging Zelfstandige Ondernemers" en het "Nationaal Forum voor Inbraakoverleg". Dit laatste ontwikkelt een integrale en geïntegreerde aanpak van het fenomeen inbraak. Deze doelstelling krijgt concrete invulling in een nationaal actieplan "inbraak".
- De initiatieven voorzien in het actieplan "Heling" zijn erop gericht te verhinderen dat gestolen voorwerpen terug in het legale circuit terechtkomen. Er wordt gewerkt aan een partnerschap op nationaal en internationaal niveau.

- Technopreventief materiaal wordt gecertificeerd: een labelling-systeem wordt daartoe uitgewerkt.
- De informatief flux over deze fenomenen wordt verbeterd, zowel op het lokale als op het arrondissementele of federale niveau. Dit kan gerealiseerd worden via een raamkader dat ter zake ontwikkeld werd door de Federale Politie.

REPRESSIE

- Een geïntegreerde aanpak van het fenomeen dient gezien de complexiteit en de grensoverschrijdende aard van de dossiers (waarbij de misdrijven verspreid over meerdere rechtsgebieden, op het ganse grondgebied en vaak over de landsgrenzen heen worden gepleegd) te worden ontwikkeld door het federaal parket.

Het federaal parket kan daartoe op verschillende manieren in de dossiers van "rondtrekkende dadergroeperingen" tussenkomen, zowel op het stuk van de uitoefening van de strafvordering als in het kader van de coördinatie:

- Het federaal parket kan de dossiers "federaliseren" en dus zelf de strafvordering uitoefenen en het onderzoek voeren. De afhandeling van het onderzoek krijgt hierdoor een uiterst dringend karakter en noodzaakt bijna dagelijkse contacten en opvolgingsvergaderingen met de onderzoeksrechter en met de betrokken onderzoekende politiedienst van de GDA.
- De betrokken procureurs des Konings oefenen zelf de strafvordering uit en nemen zelf de leiding van het onderzoek. Het federaal parket kan in dit geval de coördinatie van de verschillende onderzoeken verzekeren. Tevens kan het federaal parket een aantal onderzoekselementen die niet werden geëxploiteerd onderzoeken in een federaal strafdossier (veelal o.b.v. een nieuw aanvankelijk proces-verbaal inzake een criminele organisatie (art. 324bis S.W.) of een vereniging van misdadigers (art. 322 S.W.). Het betreft hier vaak elementen die te maken hebben met de achterliggende structuren en organisatie van de bendes.
- Tenslotte kan het federaal parket ook proactieve onderzoeken initiëren om de reactieve onderzoeken op lokaal niveau te kaderen.
- Tenslotte kan het federaal parket instaan voor de coördinatie van verschillende lokale onderzoeken en indien nodig dwingende onderrichtingen geven aan de lokale parketten onder bepaalde voorwaarden.

Vooraf de optie om openstaande en/of nieuwe dossiers te federaliseren brengt een hoge werklust voor het federaal parket met zich mee. Daarom verdient het aanbeveling dat het federaal parket zoveel mogelijk op het vlak van de coördinatie van de verschillende onderzoeken en de ondersteuning van de lokale parketten een supplementaire inspanning zou leveren en de grensoverschrijdende samenwerking, zoals uitgewerkt in de omzendbrief 13/2003 van het College van procureurs-generaal, in de praktijk zou brengen.

Voor de dossiers inzake rondtrekkende dadergroepen zijn sinds kort vijf federale magistraten gedeeltelijk belast. Een uitbreiding van het wettelijk vastgelegde kader van het federaal parket is evenwel noodzakelijk om bijkomende inspanningen te kunnen waarborgen in de strijd tegen de rondtrekkende dadergroepen.

Het federaal parket beschikt ook over een gereserveerde onderzoekscapaciteit per GDA, vastgelegd in de COL 5/2002 van de minister van Justitie en het College van Procureurs-generaal. Deze capaciteit werd totnogtoe niet aangesproken. Het opvoeren van de strijd tegen de "rondtrekkende dadergroepen" zal dit wel nodig maken, in het bijzonder wat betreft de vereiste analysecapaciteit.

NAZORG

- Een belangrijk onderdeel van de taak van de technopreventief adviseurs betreft het herbezoek van slachtoffers van een inbraak. Hun advies kan leiden tot een betere beveiliging van de slachtoffers en het bij hen opgewekte onveiligheidsgevoel deels terugdringen.
- Het idee bestaat erin het aantal reëel actieve technopreventieve adviseurs gevoelig te verhogen, meer specifiek door het vormen van CALOG-personeel. Het blijkt immers dat het operationele personeel reeds opgeëist wordt voor de uitvoering van tal van andere taken en niet voldoende tijd kunnen vrijmaken voor technopreventie (zie aparte nota i.v.m. verhoging CALOG-personeel).

6. Relevante partners

- Het Federaal Parket en het College van Procureurs-generaal
- De federale politie en de lokale politie
- FOD Justitie
- FOD Binnenlandse Zaken
- FOD Economische Zaken
- Technopreventieve adviseurs
- Vereniging van Steden en Gemeenten
- Beroepsvereniging der Verzekeringsondernemingen (Assuralia)
- De private partners vertegenwoordigd door de Hoge Raad voor Zelfstandige Ondernemers (beroepsorganisaties van zelfstandige ondernemers), Beroepsverenigingen van slotenmakers en schrijnwerkers, Architecten, Federale Diensten voor Wetenschappelijke, Technische en Culturele aangelegenheden (DWTC).

2.3.3 MENSENHANDEL EN MENSENSMOKKEL

1. Definitie

Hoewel het in de praktijk niet eenvoudig is om een onderscheid te maken tussen situaties van mensenhandel en mensensmokkel, werd beslist om beide punten met verwijzing naar de internationale definities te benaderen om op die manier toch een volledig beeld te kunnen geven. Het Aanvullend Protocol inzake de preventie, bestrijding en bestraffing van mensenhandel, in het bijzonder vrouwenhandel en kinderhandel, bij

het Verdrag van de Verenigde Naties tegen transnationale georganiseerde misdaad van 15 november 2000, definieert "mensenhandel" als volgt:

"de werving, het vervoer, de overbrenging, de huisvesting en de opnemng van een persoon, door de dreiging met of het gebruik van geweld of van andere vormen van dwang, door ontvoering, fraude, misleiding, misbruik van machtspositie of een situatie van kwetsbaarheid, of wanneer betalingen worden gedaan of beloningen worden gegeven of ontvangen om de instemming te verkrijgen van een persoon die de controle uitoefent over een andere persoon met het oog op uitbuiting. De uitbuiting bestaat ten minste uit de uitbuiting van de prostitutie van anderen of uit andere vormen van seksuele uitbuiting, gedwongen arbeid of diensten, slavernij of soortgelijke methoden, dienstbaarheid of orgaanextirpatie."

Het Aanvullende Protocol tegen de smokkel van migranten over land, over de zee en in de lucht bij het bovenvermelde Verdrag van de Verenigde Naties definieert "smokkel van migranten"³¹ als:

"het geven de illegale toegang te regelen tot een Staat die Partij is van een persoon die geen onderdaan is van die Staat, noch het recht heeft permanent op het grondgebied van die Staat te verblijven, teneinde daaruit rechtstreeks of onrechtstreeks een vermogensvoordeel of een ander materieel voordeel te verwerven. Onder "illegale toegang" wordt verstaan de overschrijding van de grenzen terwijl de noodzakelijke voorwaarden van wettelijke toegang tot de Staat van opvang niet zijn vervuld."

2. Diagnostiek

Mensenhandel is een problematiek die jaarlijks honderdduizenden slachtoffers maakt over de hele wereld. Ze omvat meerdere aspecten die verbonden zijn aan de uitbuiting – waarvan de vormen en structuren kunnen verschillen – en aan het voordeel dat gehaald wordt uit de uitbuiting van, zowel mannelijke als vrouwelijke, minder- of meerderjarige personen.

Er worden verschillende vormen van uitbuiting onderscheiden: economische uitbuiting, verspreid over verschillende economische sectoren (landbouw, bouw, textielindustrie of horeca), seksuele uitbuiting met als uitverkoren sector de prostitutie, alsook andere vormen van uitbuiting, zoals handel van menselijke organen en weefsels, verplichting onder dwang om misdrijven te plegen voor derden, gedwongen bedelarij, enz.

Tijdens de laatste jaren hebben de beperkte mogelijkheden van legale immigratie binnen de Europese Unie de toevlucht tot de illegale immigratie en mensensmokkel gestimuleerd. Mensensmokkel is een problematiek die toeneemt en die steeds vaker in menonwaardige omstandigheden en in strijd met de grondrechten van de mensen verloopt.

Ondanks verschillende definities op het vlak van de Europese Unie en de Verenigde Naties, kan in de praktijk moeilijk een onderscheid gemaakt worden tussen gevallen van mensenhandel en mensensmokkel. Talrijke situaties van mensensmokkel lopen uit op

³¹ Hoewel Richtlijn 2002/90/EG van de Raad van de Europese Unie van 28 november 2002 tot omschrijving van de hulp bij illegale binnenkomst, illegale doortocht en illegaal verblijf wel betrekking heeft op sommige elementen van de illegale mensensmokkel, definieert deze richtlijn mensensmokkel niet wegens zijn meer algemeen voorwerp.

mensenhandel, in die mate dat de persoon die illegaal het grondgebied heeft betreden, gedwongen is, m.n. ten gevolge van dreigingen, druk of andere vormen van dwang, het merendeel van diens inkomsten af te staan om de smokkelaar terug te betalen, wanneer deze persoon niet rechtstreeks in illegale arbeidssituaties wordt uitgebuit. Bovendien wordt mensensmokkel vaak gebruikt "om netwerken waarin mensen worden uitgebuit te bevoorraden"³².

3. Stand van zaken

Meerdere initiatieven die ofwel moeten worden voortgezet ofwel moeten worden beëindigd en die tevens zullen bijdragen tot een betere bestraffing van mensenhandel en mensensmokkel, zijn tegenwoordig aan de gang:

- De wijziging en de goedkeuring van de richtlijn van de Minister van Justitie betreffende het vervolgings- en opsporingsbeleid inzake mensenhandel en kinderpornografie (Col 12/99) ;
- De voortzetting van verschillende projecten van het Expertisenetwerk mensenhandel en mensensmokkel van het College van Procureurs-generaal (CPG), waaronder de oprichting van een internetsite ter zake;
- De oprichting van een Informatie- en Analysecentrum mensenhandel en mensensmokkel (I.A.M.M.);
- De uitvoering van het Koninklijk Besluit betreffende de bestrijding tegen mensenhandel en mensensmokkel;
- De herdynamisering van de Interdepartementale cel;
- De uitwerking van een verdrag binnen de Raad van Europa inzake de strijd tegen mensenhandel en mensensmokkel, waar België actief aan deelneemt;
- Het in werking stellen van een richtlijn van de Europese Unie betreffende het verlenen van een verblijfstitel aan slachtoffers van mensenhandel of de hulp bij illegale immigratie die samenwerken met de bevoegde overheden.

4. Strategische doelstellingen

Teneinde, op een doeltreffende manier, bij te dragen tot de strijd tegen mensenhandel en mensensmokkel, moet een geheel aan doelstellingen, waaraan beantwoord moet worden, bepaald en vastgelegd worden:

- betere kennis en betere operationele definities van mensenhandel en mensensmokkel;
- meer algemene en specifieke preventieve maatregelen;
- de verbetering en vermeerdering van toezicht en controles;
- coördinatie, overleg, samenwerking en informatie-uitwisseling tussen alle betrokken actoren op nationaal en internationaal vlak;
- het verstrengen van de repressie;
- een betere opvang van de slachtoffers.

5. Veiligheidsketen

- In het algemeen zal de procedure van de veiligheidsketen beter gewaarborgd worden door de betere kennis en betere definities van de fenomenen van

³² Richtlijn 2002/90/EG van de Raad van de EU van 28 november 2002 tot omschrijving van hulpverlening bij illegale binnenkomst, illegale doortocht en illegaal verblijf.

mensenhandel en mensensmokkel. Hiervoor zullen verschillende doelstellingen nagestreefd worden:

- de gelijkschakeling van de Belgische wetgeving met de reeds vermelde Protocollen van de Verenigde Naties, de overeenkomstige instrumenten van de Europese Unie en het Facultatief Protocol van 25 mei 2000 inzake de verkoop van kinderen, kinderprostitutie en kinderpornografie, bij het Verdrag van de Verenigde Naties inzake de Rechten van het kind van 20 november 1989;
- het onderzoek van de opportuniteit van het uitwerken, in het kader van wetswijzigingen, van een richtlijn over het strafbeleid inzake mensensmokkel;
- het wetenschappelijk onderzoek over het aanbod, de vraag, de misdaadnetwerken, hun structuren en modus operandi, de factoren die mensenhandel vergemakkelijken en aanzetten tot illegale immigratie en de valorisatie ervan;
- het in overweging nemen van de toekomstige aanbevelingen van de expertengroep van de Europese Unie inzake mensenhandel.

PREVENTIE

Op preventief vlak kunnen, wat betreft mensenhandel en mensensmokkel, algemene en specifieke maatregelen getroffen worden in de landen van oorsprong, de landen van doortocht en de landen van bestemming. Dit zal de omvang van deze beide fenomenen doen dalen:

- het lanceren van sensibiliserings- en preventiecampagnes;
- de verbetering in ruime zin van sociale en economische beleidsvormen (tewerkstelling, gezondheid, opvoeding, onderwijs);
- de verbetering van de opvang en de begeleiding van niet-begeleide minderjarigen door een voogd;
- het ontwikkelen van de preventieopdracht door informatie in ambassades en consulaten;
- het verlenen van bijzondere aandacht aan het personeel dat in ambassades en consulaten tewerkgesteld is.

REPRESSIE

In ruime zin kunnen de opsporingen, de onderzoeken en de verhoren, alsook de vervolgingen en de vonnissen verbeterd worden door de uitvoering van volgende doelstellingen:

- de verbetering van de samenwerking tussen de verschillende inspectiediensten, de politiediensten, de opvangcentra voor slachtoffers van mensenhandel, de Dienst Vreemdelingenzaken en de gerechtelijke overheden;
- verder werken aan de gegevensbank omtrent mensenhandel voor de politie, alsook aan de verbetering van het beeld van de politie;
- de vorming (kennis van de sociale wetgeving, de wetgeving inzake mensenhandel) en de sensibilisering van de verschillende betrokken actoren in de strijd tegen mensenhandel (politiediensten, magistratuur), in samenwerking met de sociale inspectiediensten van de FOD Werkgelegenheid en het de Dienst Vreemdelingenzaken;
- de realisatie van bilaterale politionele en gerechtelijke samenwerkingsakkoorden met de landen van oorsprong of doortocht, alsook een nauwere samenwerking en medewerking aan de binnen- en buitengrenzen van de EU;

- het destabiliseren van misdaadgroeperingen en –netwerken en het realiseren van financiële enquêtes;
- de bestraffing van de opdrachtgever, m.n. de personen die de opdracht geven aan “onderaannemers” en die zich schuldig maken aan mensenhandel;
- de deelname van België aan de werkgroep “harmonisering” van de straffen van het Proces van Boedapest.

NAZORG

De opvang van de slachtoffers kan verbeterd worden door volgende doelstellingen na te streven:

- een structurele financiering voor de opvangcentra die gespecialiseerd zijn in slachtoffers van mensenhandel en mensensmokkel;
- de invoeging in een wet van de bestaande bepalingen, voorzien in de Omzendbrief van 1 juli 1994³³ betreffende de afgifte van verblijfs- en arbeidsvergunningen (arbeidskaarten) aan vreemdelingen, slachtoffers van mensenhandel (B.S, 7 juli 1994);
- een beleid inzake de doeltreffende terugkeer, dat beantwoordt aan de rechten van de mens.

6. Relevante partners

Hiertoe behoren het College van Procureurs-generaal; de Dienst voor het Strafrechtelijk beleid, de lokale en federale politie (cel mensenhandel van de federale politie); het Federaal Parket, de Sociale Inspectiediensten en de Inspectie van de Sociale Wetten; de Dienst Vreemdelingenzaken; het centrum voor gelijkheid van kansen en voor racismebestrijding; de drie gespecialiseerde opvangcentra voor de slachtoffers van mensenhandel Pag-Asa, Sürya et Payoke; Child Focus, alsook de Dienst Voogdij van de FOD Justitie die belast is met de voogdij van niet-begeleide minderjarigen; de FOD Buitenlandse Zaken.

7. Kritieke succesfactoren

Hiertoe behoren:

- De goede werking van de opgerichte structuren, zoals het expertisenetwerk van het College van Procureurs-generaal, het I.A.M.M. of de Interdepartementale cel;
- De doeltreffendheid van de controles van de politiediensten, de Sociale Inspectiediensten en de Inspectie van de Sociale wetten.

8. Evaluatiecriteria

Een bepaald aantal nagestreefde doelstellingen zal moeten worden geëvalueerd:

- Evaluatie van de werking van de Interdepartementale cel;
- Evaluatie van de werking van het I.A.M.M.;
- Kwantitatieve en kwalitatieve evaluatie van de aangepaste Col 12/99;
- Evaluatie van de wetswijzigingen inzake mensenhandel en mensensmokkel.

³³zoals uitgewerkt in de Richtlijnen van 1997 en de Richtlijn van 17 april 2003 B.S., 21 februari 1997 en 27 mei 2003.

2.3.4 DRUGSPRODUCTIE EN -HANDEL

1. Definitie

Hieronder wordt verstaan de al dan niet in internationaal verband georganiseerde aanmaak, commercialisering, verhandeling of distributie van illegale drugs of hun precursoren.³⁴

De kleinschalige verkoop, zelfs al overschrijden de opbrengsten ervan de behoeften voor het eigen gebruik, worden hier buiten beschouwing gelaten.

2. Diagnostiek

- De opmars van de synthetische drugs

De voorbije tien jaar heeft zich een aanzienlijke verschuiving voorgedaan waardoor het beeld van het arme zuiden dat illegale drugs produceert voor de gebruikers uit het rijke noorden niet langer stand houdt. De reden hiervoor ligt in de sterke opgang van de synthetische drugs.

Sinds enkele jaren vormt België, samen met Nederland, de belangrijkste producent van synthetische drugs in de Europese Unie. Dit beeld wordt bevestigd in de meest recente internationale rapporten (o.m. van de V.N.). Het aantal ontdekte locaties waar illegale synthetische druglabo's, dan wel deelactiviteiten ervan worden ondergebracht, groeit gestaag.

Aangenomen wordt dat, gelet op de gigantisch stijgende vraag naar XTC en aanverwanten, er ook sprake is van een toenemende drugsfabricatie in ons land.

Afgaande op de harde cijfers, is de aanmaak van synthetische drugs in België voornamelijk een zaak van Nederlanders. De laatste jaren is minstens de helft van de betrokken personen van Nederlandse nationaliteit.

De distributie of de trafiek van synthetische drugs kan echter vaker wel dan niet worden gelinkt aan een labo.³⁵ Het fabricageproces wordt immers meestal opgesplitst. De fase van de verdere verpakking en de distributie, de eigenlijke trafiek, gebeurt meestal elders dan in het labo zelf.

Wat betreft de aanmaak van synthetische drugs in België wordt algemeen aangenomen dat de aanmaakproducten, de zogenaamde precursoren, worden gefabriceerd in het

³⁴ Met precursoren worden de substanties bedoeld die zijn opgenomen in lijst 1 of lijst 2 van de Conventie van de Verenigde Naties over de illegale handel in verdovende middelen en psychotrope stoffen. Het gaat om 'substances fréquemment utilisées dans la fabrication illicite de stupéfiants et de substances psychotropes. Il est devenu courant, cependant, de désigner toutes ces substances simplement sous le nom de 'précurseurs'; bien que ce terme ne soit pas techniquement correct...' In : Session extraordinaire de l'assemblée générale consacrée à la lutte commune contre le problème mondial de la drogue. Déclaration politique. Principes fondamentaux de la réduction de la demande de drogues et mesures à renforcer la coopération internationale pour faire face au problème mondial de la drogue, New York, juni 1998, p. 23

³⁵ Uit een onderzoek van de Centrale Dienst drugs blijkt dat grote synthetische druglabo's op bestelling werken.

buitenland en ingevoerd vanuit de Oostbloklanden en China. Desalniettemin laat het gerechtelijk onderzoek zelden toe om met zekerheid de origine van de in beslag genomen producten te bepalen of de door de criminelen voor de aanmaak gebruikte mechanismen.

- De handel in cocaïne en heroïne

De productieregio's inzake cocaïne en heroïne zijn ongewijzigd gebleven evenals de wijze en de aanvoerroutes waarlangs deze producten naar België worden vervoerd zijn ongewijzigd gebleven. Hetzelfde kan gezegd worden van de plaatsen waarop ze werkelijk in België worden ingevoerd.³⁶

Terwijl de jaarlijkse behoefte van de Belgische markt geschat wordt op minder dan 4 ton, wordt het volume aan cocaïne dat in een zelfde periode via de zeehavens België binnenkomt, op meer dan het dubbele geschat. Colombia is nog steeds 's werelds grootste producent van cocaïne.

Ingevolge de zeer ernstige gezondheidsrisico's die het gebruik van deze hard drugs met zich meebrengt, de enorme winsten die deze handel kan genereren en de niet te miskennen link met de georganiseerde criminaliteit blijft de aanpak van de in- en uitvoer van heroïne en cocaïne en de criminele organisaties welke hierin actief zijn prioritair.

- De handel in en teelt van cannabis

Met alle mogelijke transportmiddelen worden ladingen hasj overgebracht vanuit Marokko. Niet onbelangrijk hierin is het transport door middel van autobussen. Op mondiaal niveau wordt een toename genoteerd van de landen waarin cannabis wordt geteeld. Significant is echter de grote populariteit van de Nederwiet³⁷. Tevens worden steeds meer cannabisplantages in België ontmanteld.³⁸ De teelt van cannabisplanten op grote schaal is, ondanks de lagere straatwaarde, eveneens een miljoenenbusiness en lijkt uitbreiding te vinden onder impuls van Nederlandse beroepskwekers. Desondanks werd België op het internationale vlak nog niet bekritiseerd wat betreft de productie van cannabis.

3. Stand van zaken

- Beeldvorming

De jaarrapporten inzake de georganiseerde criminaliteit geven reeds een performant beeld van de zware en georganiseerde delinquentie inzake drugsproductie en -handel.

- Wetgevend instrumentarium

Naast de juridische mogelijkheden die bijkomend geschapen werden voor de algemene bestrijding van de georganiseerde criminaliteit, blijft de bestaande wetgeving in België van kracht.

³⁶ 80% van het beschikbare heroïneaanbod is afkomstig uit de zgn. Gouden Sikkels waarmee Afghanistan, Pakistan en Iran worden bedoeld.

³⁷ Hiermee wordt bedoeld de in Nederland geteelde en geogste marihuana

³⁸ Dergelijke cannabis wordt nogal eens 'Belgowiet' genoemd.

De verschillende wetgevende initiatieven die, in de loop van 2003 werden genomen, zijn:

- De wet van 3 mei 2003 tot wijziging van de wet van 24 februari 1921 betreffende het verhandelen van de giftstoffen, slaapmiddelen en verdovende middelen, ontsmettingsstoffen en antiseptica;
- Het K.B. van 16 mei 2003 tot wijziging van het KB van 31 december 1930 omtrent de handel in slaap-en verdovende middelen alsmede van het KB van 22 januari 1998 tot reglementering van sommige psychotrope stoffen, teneinde daarin bepalingen te voegen met betrekking tot risicobeperking en therapeutisch advies, en tot wijziging van het K.B. van 26 oktober 1993 houdende maatregelen om te voorkomen dat bepaalde stoffen worden misbruikt voor de illegale vervaardiging van verdovende middelen en psychotrope stoffen,

Deze hebben het bestaande instrumentarium noch aangetast noch versterkt.

4. Strategische doelstellingen

Voorrang zal worden gegeven aan de aanpak van:

- De clandestiene laboratoria voor synthetische drugs op ons grondgebied;
- De invoer van cocaïne en de uitvoer van synthetische drugs en heroïne ter hoogte van de buitengrenzen;
- De criminele organisaties die werkzaam zijn op ons grondgebied en bij voorrang die welke actief zijn op het vlak van synthetische drugs en heroïne;
- Het drugstoerisme en de eraan verbonden overlast.

De rol van België in de (mondiale) productie en trafiek van synthetische drugs moet op een substantiële manier worden teruggedrongen door overlegde, gecoördineerde en gerichte acties.

5. De veiligheidsketen

- De aanpak van de handel in precursoren
 - Materiaal, chemische stoffen en precursoren zijn onontbeerlijk om synthetische drugs aan te maken. Onderzoek heeft uitgewezen dat de chemische aanmaakstoffen, aangetroffen in de druglabo's, bijna uitsluitend worden bekomen via de legitieme kanalen.
 - Gelet op de herkomst van de precursoren betekent dit dat de internationale samenwerking met het oog op de verbetering van de controlemechanismen dient te worden verbeterd. Tevens dringt een doorlichting van en samenwerking met de chemische nijverheid zich op.
 - De politionele contacten en de uitwisseling van politionele gegevens met Oostbloklanden die als aanmaaklanden van precursoren worden beschouwd, worden versterkt.

- De kwetsbaarheid van de transportinfrastructuur

De luchthavens blijken een belangrijke plaats voor de in- en doorvoer van drugs. Met het oog op de identificatie en inventarisatie van risicovluchten moet de opsporing en arrestatie van risicopassagiers op vluchten afkomstig uit risicogebieden en de berechting van de geïntercepteerde passagiers worden bewerkstelligd.

België zal zijn verantwoordelijkheid opnemen en het voortouw nemen om te komen tot een geïntegreerde Europese aanpak van het probleem. Sequentiële initiatieven van de diverse lidstaten, met het oog op de vrijwaring van hun grondgebied, zorgen op termijn immers enkel voor een verplaatsing van het probleem.

- Specifieke maatregelen inzake de strijd tegen synthetische drugs en de trafiek in de grensstreek
 - De politionele informatie-uitwisseling met Nederland inzake personen die in beide landen gesignaleerd worden in het XTC-milieu moet op punt worden gezet.
 - Het grensoverschrijdend gerechtelijk overleg wordt versterkt, in het bijzonder tussen de overheden van de Belgische en Nederlandse arrondissementen die palen aan de grens.
 - De lokale politiezones in de arrondissementen die door hun ligging meer vatbaar zijn voor dergelijke vorm van criminaliteit, worden gesensibiliseerd om t.a.v. deze vorm van criminaliteit kordaat op te treden;
 - Er is nood aan een nationale gegevensbank die de resultaten van de analyses bevat die op vraag van de gerechtelijke autoriteiten werden uitgevoerd;
 - Er is nood aan bijkomende vorming op het stuk van de technische en wetenschappelijke politie opdat de staalname op productieplaatsen en clandestiene opslagplaatsen optimaal zou kunnen gebeuren.
 - De opportuniteit moet worden onderzocht om ook de poging en de voorbereidende handelingen in het aanmaakproces van (synthetische) drugs strafbaar te stellen.
 - In nauw overleg met en onder de coördinatie van de federale procureur en het College van Procureurs-generaal zullen de politiediensten, de diensten van de douane en accijnzen en de cel precursoren een specifiek actieplan uitwerken voor de strijd tegen de productie en handel van synthetische drugs.

6. Relevante partners

- Federale politie;
- Federaal parket;

- College van Procureurs-generaal;
- Douane en accijnzen;
- FOD Volksgezondheid;
- FOD Buitenlandse Zaken.

2.3.5 VOERTUIGCRIMINALITEIT

1. Definitie

Onder voertuigcriminaliteit verstaat men alle criminele praktijken die betrekking hebben op het

- op illegale wijze bemachtigen en/of verhandelen van, of
- frauderen met, elk gemotoriseerd voertuig dat over ten minste twee rijwielen beschikt en gebruikt wordt om zich op de openbare weg te verplaatsen.

Bij het op illegale wijze bemachtigen onderscheidt men volgende subcategorieën:

- Autodiefstal: de wagen wordt gestolen zonder contact met de eigenaar.
- Homejacking: een diefstal (of poging daartoe) van een voertuig, na diefstal van de sleutels ervan in een woning, waarbij de daders, hetzij geweld of bedreigingen gebruiken, hetzij op heterdaad betrapt worden en geweld of bedreigingen gebruiken om in het bezit te blijven van de gestolen voorwerpen of om hun straffeloosheid te verzekeren. (Definitie COL 6/2001)
- Carjacking: een diefstal (of poging daartoe) van een voertuig op een openbare of private plaats, waarbij de daders t.a.v. de bestuurder van een voertuig of zijn passagier(s), hetzij geweld of bedreigingen gebruiken, hetzij op heterdaad betrapt worden en geweld of bedreigingen gebruiken om in het bezit te blijven van het gestolen voertuig of om hun straffeloosheid te verzekeren. (Definitie COL 6/2001)
- Garagediefstal: een diefstal (of poging daartoe) van een voertuig, na diefstal van de sleutels ervan in een woning, waarbij de daders geen geweld of bedreigingen gebruiken. (Definitie COL 6/2001)
- Diefstal uit voertuigen: diefstal van de boorddocumenten of waardevolle voorwerpen.
- Diefstal van gemotoriseerde tweewielers

2. Diagnostiek

Het aantal car- en home-jackings daalde in 2002, ten opzichte van 2001, spectaculair: van 2.199 naar 1.232 feiten (inclusief pogingen). Ook het aantal autodiefstallen kende in 2002, ten opzichte van 2000, een opvallende daling: van 37.000 naar 28.000 feiten. Het aantal garagediefstallen kende een lichtere daling: van 2.877 in 2001 naar 2.652 in 2002. De financiële gevolgen van het fenomeen voertuigdiefstal in België worden door de Federale Politie op jaarbasis geschat op 173.500.000 à 186.000.000 EURO.

Het aantal diefstallen uit voertuigen kent echter een erg stijgende evolutie: van 80.808

in 2000, naar 89.799 in 2001, naar 91.419 in 2002. Het aantal diefstallen van bromfietsen daalde van 10.336 feiten in 2000 naar 9.942 in 2001, maar steeg opnieuw naar 10.157 feiten in 2002. Het aantal diefstallen van motorfietsen bleef constant van 2000 (1179) naar 2001 (1175), maar steeg sterk in 2002 (1317). Proportioneel gezien worden er evenveel motorfietsen als wagens gestolen.

3. Stand van zaken

De gemeenschappelijke omzendbrief van de Minister van Justitie en het College van Procureurs-generaal betreffende de gerechtelijke aanpak van feiten van car- en home-jacking en garagediefstal (COL 6/2001), bevat naast de definiëring van het fenomeen bijzondere richtlijnen voor de politiediensten en het Openbaar Ministerie die een meer performante aanpak van de fenomenen toelaten.

Het Koninklijk Besluit van 17/05/2002 tot regeling van de methodes van bewakingsystemen die volgsystemen gebruiken, omschrijft de wijze waarop de bewakingscentrales van erkende en vergunde ondernemingen moeten functioneren, en stelt de verplicht te volgen procedure bij het melden van de vermissing van een beveiligd goed. De ministeriële omzendbrief SPV 01 van 15/07/2002 inzake de uitoefening van de bewakingsactiviteit en beheer van volgsystemen, geeft nadere uitleg omtrent het K.B.

Het Nationaal Overlegplatform Autocriminaliteit (NOA) heeft alle publieke en private partners samengebracht en heeft een dynamiek en een beter coördinatie mogelijk gemaakt. Het nationaal actieplan "Car- en Home-jacking en Garagediefstal", gepiloteerd door de Federale Politie, werd in september 2002 goedgekeurd door de leden van het N.O.A.. Dit plan gaat verder dan zijn naam laat vermoeden, en beoogt het geheel van de autocriminaliteit integraal en geïntegreerd aan te pakken.

4. Strategische doelstelling

Het voortzetten van de realisatie van een integrale en geïntegreerde aanpak van het fenomeen voertuigcriminaliteit: diefstal van voertuigen, car- en home-jacking, garagediefstal, oprichting van verzekeringsondernemingen en georganiseerde zwendel in voertuigen.

Deze doelstelling werd gesteld in het Nationaal Actieplan van het N.O.A. en krijgt er zijn concrete invulling. De aanpak van diefstal uit voertuigen en diefstal van en zwendel in gemotoriseerde tweewielers, is nog niet uitgewerkt. Dit zou ook in het Nationaal Actieplan en de werkzaamheden van het N.O.A. opgenomen kunnen worden, zodat de strategische doelstelling volledig kan ingevuld worden.

5. Veiligheidsketen

De veiligheidsketen komt tot uiting in de operationele doelstellingen van het Nationaal Actieplan.

ANALYSE EN BEELDVORMING

- Verbetering van de beeldvorming en inzichten in het fenomeen tot op het niveau "centre of excellence" op Europees vlak.

PREVENTIE

- Een doeltreffend preventiebeleid ontwikkelen voor potentiële slachtoffergroepen om diefstal te vermijden of, in geval van diefstal, de gevolgen te beperken. Dit beleid wordt belichaamd in het "actieplan preventie van autocriminaliteit 2003-2005" van FOD Binnenlandse Zaken waarin we projecten vinden die onder volgende noemers kunnen worden geplaatst:
 - Sensibilisatie door gebruik van media:
Leaflets met tips ter voorkoming van voertuigdiefstal, bescherming van de boorddocumenten (verdeling boorddocumenthouders), videospots met preventieve inhoud, educatieve DVD met preventieadvies voor autodiefstal, brochure bescherming van de showroom, leaflet aankoop tweedehandsvoertuig.
 - Opzetten van een verspreidingsnetwerk dat toelaat het doelpubliek te bereiken:
Inschakelen van alle publieke en private partners die een onmiddellijke relatie met de voertuigbestuurder hebben.
 - Vorming van professionelen
Inrichten van een vorming die de niet-gespecialiseerde politieman beter vertrouwd moet maken met alle aspecten van de voertuigcriminaliteit
 - Inschakelen van lokale actoren:
Na identificatie van plaatsen die een meer dan gemiddelde risicograad voor voertuigdiefstal hebben (hot spots) extra lokale preventie-initiatieven implementeren, uitwerken van een cursus in samenwerking met de partners van het N.O.A. die de lokale diensten moet toelaten infosessies voor de beoogde doelgroepen te organiseren (ambassades, bedrijven, wijken, etc.)
 - Voorkomen van aankoop van gestolen tweedehandsvoertuigen:
Uitwerken en opzetten van een systeem (al dan niet geautomatiseerd) dat de burger moet toelaten een tweedehandsvoertuig te controleren alvorens tot de aankoop over te gaan.
- Ontrading: Zichtbare (o.a. FIPA-acties) / discrete aanwezigheid van de politiediensten in de meest getroffen regio's en op kritieke assen.
- Verhindern dat gestolen voertuigen terug in het legale circuit terechtkomen door een partnership aan te gaan op nationaal en internationaal niveau (meer efficiënte informatiekanalen en informatiestromen opzetten tussen alle betrokken diensten, om de zwakke punten waarvan de voertuigzwendel gebruik maakt, te identificeren en te beveiligen).

REPRESSIE

- Optimalisering van de gerechtelijke aanpak: Op basis van de principes vervat in de Col 6/2001 overgaan tot de identificatie en de terbeschikkingstelling van de opdrachtgevers, helers en uitvoerders.
- Opsporen van voortvluchtige personen
- Aanpak van fraude, gepleegd om de handel in gestolen voertuigen te faciliteren

NAZORG

- De nadelen voor het slachtoffer verminderen door het opdrijven van het terugvinden van voertuigen uitgerust met voertuigvolgsystemen.
- De nadelen verminderen door de teruggaveprocedure te optimaliseren (COIV).
- Seiningsfunctie naar de overheden toe.
- Bijdragen tot een subjectief veiligheidsgevoel en aandacht voor slachtofferbejegening.

6. Relevante partners (NOA)

College van Procureurs-generaal, Federaal Parket, Vast Secretariaat voor het Preventiebeleid (FOD Binnenlandse Zaken), Dienst voor het Strafrechtelijk Beleid (FOD Justitie), Federale Politie, C.O.I.V., Groepering van de erkende instellingen voor autokeuring, Centrale Administratie van de Douane en Accijnzen, Beroepsvereniging van Verzekeringsondernemingen, Dienst Inschrijving Voertuigen, De Beroepsvereniging van Autoconstructeurs, Belgische confederatie van de auto- en reparatiehandel en van de aanverwante sectoren, FOD Mobiliteit, RENTA (autoleasing), Opsporingsdiensten van de BTW-fraude detectiecellen (FOD Financiën).

7. Kritieke succesfactoren van de integrale en geïntegreerde aanpak

- Er moet een sprake zijn van een gemeenschappelijk doel.
- Er moeten duidelijke afspraken gemaakt worden over de verdeling van de verantwoordelijkheden, taken en beslissingsbevoegdheden.
- Er moet gelijkheid tussen de partners zijn.
- Er moet wederzijds vertrouwen zijn.
- Elke partner moet de door hem gemaakte afspraken nakomen.
- Verder dient er de nodige politieke en budgettaire steun te bestaan om de beleidslijnen in de praktijk te kunnen omzetten.

8. Evaluatiecriteria

De evaluatie van de strategische en operationele doelstellingen van het Nationaal Actieplan gebeurt tijdens de plenaire vergaderingen van het N.O.A.. Voor enkele projecten of instrumenten zijn er meer specifieke evaluatieprocedures voorzien:

De Dienst voor het Strafrechtelijk Beleid zal ten behoeve van het College van Procureurs-generaal instaan voor de periodieke evaluatie van de implementering en de toepassing van de omzendbrief COL 6/2001.

De Politie evalueert:

- Het aantal geïntegreerde politieoperaties en het aantal uren gepresteerd naar aanleiding van die acties en het aantal positieve controles bij deze operaties;
- Het aantal teruggevonden gestolen voertuigen ten opzichte van het totaal aantal gestolen voertuigen;
- Het aantal teruggevonden gestolen voertuigen uitgerust met een after-theft systeem ten opzichte van het totaal aantal gestolen voertuigen uitgerust met een dergelijk systeem;
- Het aantal gedestabiliseerde netwerken en het aantal financiële onderzoeken

desbetreffend.

De gerechtelijke overheden evalueren het aantal ter beschikking gestelde daders (uitvoerder, opdrachtgever of heler).

Het Vast Secretariaat voor het Preventiebeleid staat in voor de evaluatie van doelstelling twee: het uitwerken van een preventiebeleid.

2.3.6 WAPENHANDEL

1. Definitie

Illegale wapenhandel is de productie of handel in verboden wapens of explosieven én het gedeelte van de (inter-)nationale handel (incl verduistering) in conventionele wapens, munitie of explosieven dat indruist tegen de nationale wetgeving en/of de internationale wetgeving.

2. Diagnostiek

In het kader van de bestrijding van georganiseerde criminaliteit en het terrorisme blijft de aanpak van illegale wapenhandel en de controle erop zowel op nationaal niveau als op Europees³⁹ en internationaal niveau⁴⁰ een cruciaal en actueel beleidsaspect.

3. Stand van zaken

De wapenhandel wordt momenteel geregeld door enerzijds de wet van 3 januari 1933⁴¹ en de uitvoeringsbesluiten ervan en anderzijds door de wet 5 augustus 1991 betreffende de in-, uit- en doorvoer van wapens, munitie en speciaal voor militair gebruik dienstig materieel en daaraan verbonden technologie.⁴² Deze laatste wet werd o.a. in 2003 gewijzigd⁴³, zodanig dat de gedragscode van de Europese Unie betreffende de wapenverkoop in de Belgische wapenwetgeving werd opgenomen. Concreet betekent deze wijziging dat o.a. elke aanvraag tot het verkrijgen van een uitvoer- of doorvoervergunning wordt geweigerd indien "het terrorisme en de internationaal

39

http://europe.eu.int/comm/justice_home/fsj/crime/firearms/fsj_crime_firearms_en.htm

⁴⁰ Zie het Verdrag van de Verenigde Naties tegen transnationale georganiseerde misdaad en de drie aanvullende protocollen: het Aanvullend Protocol tegen de smokkel van migranten over land, over de zee en in de lucht, het Aanvullend Protocol inzake de preventie, bestrijding en bestraffing van mensenhandel, in het bijzonder vrouwenhandel en kinderhandel, het Aanvullend Protocol tegen de ongeoorloofde vervaardiging van en handel in vuurwapens, de onderdelen, componenten en munitie ervan.

⁴¹ Wet van 3 januari 1933 op de vervaardiging van den handel in en het dragen van wapenen en op den handel in munitie, B.S. 22 juni 1933.

⁴² B.S. 10 september 1991.

⁴³ Wet van 26 maart 2003 tot wijziging van de wet van 5 augustus 1991 betreffende de in-, uit- en doorvoer van wapens, munitie en speciaal voor militair gebruik dienstig materieel en daaraan verbonden technologie, B.S. 7 juli 2003.

georganiseerde criminaliteit wordt gesteund of aangemoedigd”⁴⁴. Tevens werden later dat jaar de bevoegdheden inzake de uitvoer van wapens geregionaliseerd bij Bijzondere Wet van 12 augustus 2003⁴⁵. Anderzijds vertoont de wet van 13 januari 1933 (en de uitvoeringsbesluiten ervan) hiaten en incoherenties. Mensen die er beroepshalve te maken hebben met wapens alsmede de gerechtelijke overheden en de politiediensten hebben dan ook kritiek op de bestaande wetgeving⁴⁶.

Inzake interdepartementale samenwerking kan verwezen worden naar de oprichting van het Interdepartementaal Coördinatiecomité ter bestrijding van illegale wapentransfers⁴⁷, waar alle betrokken diensten en overheden in vertegenwoordigd zijn. Dit Comité is echter momenteel niet meer werkzaam.

Het EU-beleid inzake wapenhandel bestaat er vooral in de controle op de legale verkoop en het bezit van wapens te versterken, door enerzijds toezicht te houden op de bewegingen van de wapenhandel binnen de EU en anderzijds door de samenwerking tussen de administratieve overheden aan te sporen. De EU heeft eveneens een aantal initiatieven genomen in het kader van het externe beleid en het veiligheidsbeleid. Het betreft een programma tot voorkoming en bestrijding van de illegale handel in conventionele wapens, een gedragscode voor wapenexport en een gemeenschappelijke actie met betrekking tot wapens met een klein kaliber.⁴⁸

Eén van de belangrijkste doelstellingen in het kader van het opstellen van een efficiënt preventiesysteem tegen wapenhandel is de verbetering van de opspoorbaarheid van wapens. Volgens de EU grijpt deze doelstelling terug naar de kern van het systeem dat door het “UN-Protocol on the Production and Illegal Trafficking of Firearms and Ammunition” werd voorzien. Dit Protocol werd op 11 juni 2002 door België ondertekend, maar nog niet geratificeerd.

4. Strategische doelstellingen

- De hervatting en uitbreiding naar de regionale overheden van het interdepartementaal overleg inzake de bestrijding van de illegale wapenhandel;
- Een transparantere en meer coherente en eenvoudigere wetgeving uitwerken, die tevens geactualiseerd is naar de nieuwe structuren binnen de gerechtelijke overheden.
- Het beter beheersen en terugdringen van de beschikbaarheid van vuurwapens op de illegale wapenmarkt.

⁴⁴ Zie art. 4 § 1 van de wet van 5 augustus 1991.

⁴⁵ Bijzondere wet van 12 augustus 2003 tot wijziging van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, *B.S. 20/8/2003*

⁴⁶ Algemene beleidsnota van de minister van Justitie, *Parl. St. Kamer 2003-2004*, 51-0325/016, 12 november 2003, p. 32.

⁴⁷ Koninklijk Besluit van 9 februari 1999 tot oprichting van het Interdepartementaal Coördinatiecomité ter bestrijding van illegale wapentransfers, *B.S. 26/05/1999*

⁴⁸ EU-programma van juni 1997 ter voorkoming en bestrijding van illegale handel in conventionele wapens.

5. Veiligheidsketen

BEELDVORMING

- Een gedegen beeldvorming ontwikkelen, o.a. toegespitst op de herkomst van de inbeslaggenomen vuurwapens gebruikt door het in België actieve crimineel milieu (inclusief terrorisme);

PREVENTIE

Het project van de voormalige regering zal worden verfijnd om het private bezit van wapens terug te dringen, rekening houdende met de Europese Richtlijn 91/477/CEE van de Raad van 18 juni 1991 inzake de controle op de verwerving en het voorhanden hebben van vuurwapens.

- De uitwerking van een nieuwe wet die de Wet van 1933 zal vervangen. Deze wet zal voorzien in bepalingen die instaan voor een betere tracering van vuurwapens die zich op ons grondgebied bevinden en mogelijkheden die illegale wapenhandel beperken. Tevens zal deze wet aan de privé-personen die met wapens te maken hebben, onder meer jagers en sportschutters, of wapenverzamelaars, een kader bieden dat aangepast is aan hun situatie. Deze wetgeving zal tevens overeenstemmen met de Europese richtlijnen terzake. In de loop van het jaar 2004 zal hiertoe een wetsontwerp uitgewerkt worden.
- Versterking van de controle op de legale verkoop en het legale bezit van wapens, door een verscherping van het toezicht op de bewegingen van de wapenhandel en de samenwerking tussen de verschillende administratieve overheden te versterken. Tevens zal voorzien worden in de mogelijkheid aan burgers bieden om straffeloos afstand te doen van een niet-regulariserend of illegaal wapen.

REPRESSIE

- De hervatting en uitbreiding naar de regionale overheden van het interdepartementaal overleg inzake de bestrijding van de illegale wapenhandel. Hierbij zal het huidige mandaat van het Interdepartementaal Coördinatiecomité ter bestrijding van illegale wapentransfers geactualiseerd worden, en zullen maatregelen uitgewerkt worden dewelke een vlottere informatie-uitwisseling bevorderen.
- Operationele partnerships tussen de Federale Politie en elk van de betrokken actoren zullen verder georganiseerd worden.
- De politionele controles op bepaalde groepen betrokken bij de wapenhandel zullen verhoogd worden. Binnen de politiediensten zullen tevens inspanningen geleverd worden expertise te ontwikkelen om vorming te geven en steun te leveren bij controles.

6. Relevante partners

- Federale Politie, DGJ/DJC;
- Federale Politie, DGJ/DJB;

- Federale Politie, Dienst Terrorisme
- Lokale Politie;
- Centraal Wapenregister;
- Interdepartementaal Comité ter Bestrijding van de Illegale Wapenzwendel (ICIW)⁴⁹;
- Federaal Parket;
- NICC, Proefbank voor Vuurwapens;
- Douane en Accijnzen;
- FOD Economische zaken, Dienst Vergunningen.
- Regionaal bevoegde administraties
- De Veiligheid van de Staat

7. Kritieke succesfactoren

- Regelmatig overleg met de betrokken actoren;
- Beschikbaarheid van betrouwbare en valide gegevens;
- Een adequate exploitatie van deze gegevens op het terrein.

⁴⁹ Het Coördinatiecomité heeft als taak te komen tot een betere coördinatie en informatie-uitwisseling in de strijd tegen illegale wapentransfers zodat alle diensten die bij de wapenhandel betrokken zijn de hen toegekende bevoegdheden beter kunnen uitoefenen.

2.4 Witteboordencriminaliteit

2.4.1 GROTE FISCALE FRAUDE

1. Definitie

Voor een definitie van fiscale fraude kan onder andere naar artikel 449 van het Wetboek der Inkomstenbelasting verwezen worden: *“Onverminderd de administratieve sancties, wordt met een gevangenisstraf van 8 dagen tot 2 jaar en met een geldboete van 250 tot 12.500 euro, of met een van deze straffen, bestraft, hij die met bedrieglijk opzet of met het oogmerk te schaden de bepalingen van dit wetboek of de voor zijn uitvoering genomen besluiten overtreedt”.*

2. Diagnostiek

De fiscale fraude onderscheidt zich van de grote fiscale fraude, omdat het bij de eerste vorm van fraude vaak om een weinig deskundig iemand gaat, terwijl de grote fiscale fraude meestal gepleegd wordt door gespecialiseerde groeperingen die complexe structuren gebruiken om te kunnen frauderen (vb. het gebruik van vennootschapvehikels, offshores, het georganiseerd karakter (324bis Sw.).

Voor de eerste categorie gaat het om iedere persoon die een inkomst aan de fiscus probeert te onttrekken (zwartwerk, successie,...). In het algemeen gaat het hierbij om kleine bedragen. Tot deze categorie behoren tevens, niettegenstaande een bepaald organisatieniveau, allerhande smokkel en zwendel: sigaretten, alcohol, ... die, wanneer men alles optelt wat betreft accijnzen, enorme winsten en grote verliezen voor de Staat met zich meebrengen.

Voor de tweede categorie gaat het vaak om bedrijven of personen die de wet omzeilen (zie de Europese regelgeving) of die de zwakheden van de controle uitgeoefend door de administraties die de eerbiediging van deze wetten nagaan uitbuiten. Hierbij denken we natuurlijk aan de BTW-carrouzels: in dit geval is de zwakte de termijn tussen de aangifte van de BTW en de controle van het betalingsformulier. Deze moet immers uit een andere lidstaat van de Europese Unie komen. Tot deze categorie behoren ook de petroleumfraude waarbij het verschil tussen de accijnzen op stookolie en diesel kan ontdoken worden, en kasgeldvennootschappen. Er bestaat geen formele of vaste definitie voor het concept “kasgeldvennootschap”, wat op zich geen juridisch element uitmaakt. Hoewel de kasgeldvennootschappen een volledig wettelijk karakter kunnen hebben, is gebleken dat ze gebruikt worden als middel om fiscale fraude te plegen. Ze kunnen omschreven worden als “mechanismen die erop gericht zijn het patrimonium van de vennootschap leeg te halen en de Administratie in de onmogelijkheid te stellen om de verwezenlijkte meerwaarden te belasten”.

3. Stand van zaken

Gezien de verscheidenheid van de tussenkomende partijen (Justitie, Financiën, Politie,...) en het ontbreken van globale en geïntegreerde statistieken, is het moeilijk te verduidelijken hoe dit fenomeen er voor staat.

4. Strategische doelstellingen

- De best mogelijke kennis en bevattning van de verschillende "fenomenen" van de witteboordencriminaliteit betreffende de fiscaliteit;
- Uitwerking van een "gewapend" administratief recht, met eerbiediging van de grondrechten van de burger en meer bepaald van de bescherming van zijn privé-leven, en in het verlengde hiervan van een geïntegreerd administratief apparaat dat in staat is zich te verdedigen, het opstellen van een kwaliteitsvolle reglementering die inspeelt op de fraudemechanismen in de gevoelige sectoren.

5. Veiligheidsketen

Het Expertisenetwerk inzake de economische, financiële en fiscale criminaliteit geeft aan dat *"de strijd tegen de grote fiscale fraude een belangrijke prioriteit blijft, maar zich niet tot de BTW-fraude van het carrouseltype beperkt, ook al bewerkstelligt deze ingewikkelde, steeds internationaler gerichte methodes en vestigt ze vaak de aandacht op banden met misdaadorganisaties die hun activiteiten in zekere zin afwisselen door in BTW-carrousel te investeren.*

Er moet ook rekening gehouden worden met de directe belastingsfraude die de inkomsten van de Schatkist aanzienlijk aantast, voor zover deze fraudes op een (informele) organisatie, op organisators of op "adviseurs" die in meerdere dossiers voorkomen of op gezamenlijke modus operandi voor verschillende dossiers wijzen. Het beste voorbeeld hierbij zijn ongetwijfeld de "kasgeldvennootschappen", zowel wat betreft de omvang van het fenomeen als door de invloed op de overheidsfinanciën.

Om een strafrechtelijk beleid op financieel vlak tot een goed einde te brengen, moet de samenwerking met de Federale Overheidsdienst Financiën behouden en versterkt worden. De oprichting van twee ondersteuningcellen (BTW-carrousel en minerale oliën) is een succes. Samen met de Federale Overheidsdienst Financiën zal de mogelijkheid tot oprichting van andere cellen moeten bestudeerd worden. Financiële delinquenten zullen hun criminele activiteiten immers naar andere sectoren verplaatsen.

De samenwerking met de Federale Overheidsdienst Financiën gaat gepaard met een aanzienlijke toename van het aantal fiscale ambtenaren in de hoedanigheid van officier van gerechtelijke politie, aangewezen bij de parketten, de arbeidsauditoraten en de C.D.G.E.F.I.D."

In dit opzicht ondersteunt de Minister van Justitie het instellen van verschillende strategische analyses, m.n. :

- "BTW-carrousel";
- " frauduleuze kasgeldvennootschappen";
- het bijwerken van de strategische analyse m.b.t. de oliefraude

Vanuit deze strategische analyses zal een beter gecoördineerd strafrechtelijk beleid door alle betrokken acteurs ondersteund moeten worden door in de eerste plaats het instellen van slagvaardige en geïntegreerde structuren binnen politie, justitie en FOD Financiën.

Prioriteiten van de Federale Politie (DGJ/DJF⁵⁰) inzake BTW-fraude zal het gaan om de detectie en het stopzetten van de georganiseerde BTW-fraude te versnellen en de ontrading ervan te verbeteren:

⁵⁰ Nationaal Veiligheidsplan 2003-2004.

- In 2004 een analyse van dit fenomeen uitvoeren.
- Tegen medio 2004 checklists met knipperlichten die wijzen op georganiseerde carrouselfraude ter beschikking stellen van het gedeconcentreerde niveau.

De doormeldingen opdrijven inzake georganiseerde B.T.W. -fraude vanuit de B.T.W.-ondersteuningscel naar de gerechtelijke diensten van de arrondissementen.

6. Relevante partners

- Het Federaal parket;
- De Federale Politie
- FOD Justitie;
- De FOD Financiën
- De FOD Werkgelegenheid, Arbeid en Sociaal Overleg – Arbeidsinspectie

7. Kritieke succesfactoren

- Regelmatig overleg met de betrokken actoren;
- Een degelijke coördinatie tussen de diverse partners;
- Beschikbaarheid van betrouwbare en valide gegevens;
- Een adequate exploitatie van deze gegevens op het terrein;
- Een strategische informatiepositie van de preventieve en repressieve diensten;
- Voldoende capaciteit en middelen;
- Een continue vorming.

2.4.2 WITWASSEN

1. Definitie

Het witwassen van geld bestaat uit het kopen, het gratis of in ruil ontvangen, het bezitten of beheren van vermogensvoordelen die rechtstreeks uit het betrokken misdrijf, uit de goederen of waarden die in de plaats ervan zijn gesteld of uit inkomsten van de belegde voordelen zijn verkregen.

2. Diagnostiek

Gedurende de voorbije jaren hebben talrijke initiatieven, eerst op internationaal en vervolgens op nationaal vlak, het mogelijk gemaakt om reglementeringen op te stellen die zowel de preventieve als repressieve strijd beogen tegen het witwassen van geld. Deze inspanning kwam tot uiting op het Belgisch wetgevend vlak in twee wetten. De repressieve wet van 17 juli 1990 tot wijziging van artikelen 42, 43 en 505 van het Strafwetboek en tot invoering van artikel 43bis in hetzelfde wetboek en de preventieve wet van 11 januari 1993⁵¹ die een opsporingssysteem van financiële verrichtingen instelt die op het witwassen van geld kunnen wijzen. Hoewel de repressieve wet, sinds haar inwerkingtreding, slechts sporadisch werd gewijzigd, onderging de preventieve wet meerdere aanpassingen. Dit kan verklaard worden door "het bijwerken" van de personen op wie deze wet van toepassing is, in functie van de verworven ervaring en de

⁵¹ Wet tot voorkoming van het gebruik van het financiële stelsel voor het witwassen van geld.

waargenomen verschuivingen sinds de inwerkingtreding van de opeenvolgende wijzigingen of het in overeenstemming brengen met de Europese instrumenten⁵². Anderzijds valt er sinds enkele jaren een "verschuiving" van instrumenten te merken die het witwassen vergemakkelijkt: De invoering van de euro en de verstrengde maatregelen die hiervoor werden ingevoerd, hebben de witwassers ertoe verplicht nieuwe "toevluchtswaarden" te zoeken, o.a. kunstwerken, metalen en edelstenen.

Ten slotte zal bijzondere aandacht besteed worden aan landen en gebieden die niet tot medewerking bereid zijn. Het is immers zo dat de invoering van een beschermingssysteem van onze financiële circuits enkel zin heeft wanneer deze bescherming op internationaal vlak wordt doorgevoerd. Het lijkt dan ook noodzakelijk deze fiscale paradisijs beter te kennen en de uitwisselingen hiermee beter in het oog te houden.

3. Stand van zaken

Het witwassen van geld wordt redelijk goed opgespoord via het informatiemechanisme (aangeven van een feit dat kan wijzen op het witwassen van geld) bij de Cel voor Financiële Informatieverwerking. Op strafrechtelijk vlak moet gezegd worden dat, hoewel het vrij eenvoudig is vervolgingen in te stellen op basis van artikel 505, al. 2 en volgende, dit helemaal niet het geval is betreffende de sanctie tot bijzondere verbeurdverklaring die uitgesproken moet worden in de meeste gevallen voorzien door het Strafwetboek. De oprichting van het Centraal Orgaan voor de Inbeslagneming en de Verbeurdverklaring zal deze feitelijke toestand weliswaar moeten vergemakkelijken. Zo ook de wet van 19 december 2002 tot uitbreiding van de mogelijkheden tot inbeslagneming en verbeurdverklaring in strafzaken⁵³.

Bovendien stelt men vast dat de benaming "witwassen" slechts in 3^e of 4^e stelling komt in de lijst van feiten die een verdachte ten laste worden gelegd. Dit heeft geen gevolg voor de vervolgingen, maar wel voor de invoer in (statistische) gegevensbanken van de politie.

4. Strategische doelstelling

- De snelheid en de mobiliteit neutraliseren van witwasoperaties en zijn actoren;
- Buitgerichte benadering van de basismisdrijven via de verzelfstandigde benadering van het misdrijf "witwassen";
- Vertrekkend vanuit de witwasoperaties, "in te breken" in criminele netwerken met als doel deze te destabiliseren en te ontmantelen (inductieve rechermethodiek).

5. Veiligheidsketen

Nationale aspecten

Op het einde van 2003 is de eenheid "Economische, financiële en fiscale fraude" van de Dienst voor het Strafrechtelijk Beleid (DSB) een studie gestart over de meldingen van de CFI bij de parketten. Het coördinatieteam van het Expertisenetwerk inzake de strijd

⁵² Het gaat hier om Richtlijn 91/308/EEG van de Raad van 10 juni 1991 tot voorkoming van het gebruik van het financiële stelsel voor het witwassen van geld en Richtlijn 2001/97/EG van het Europese Parlement en de Raad van 4 december 2001 tot wijziging van Richtlijn 91/308/EEG van de Raad tot voorkoming van het gebruik van het financiële stelsel voor het witwassen van geld.

⁵³ B.S., 14/02/2003.

tegen de economische, financiële en fiscale fraude⁵⁴ wenste deze studie over de kwalitatieve bijdrage van deze aangiftes te voeren, teneinde deze te kunnen verbeteren, indien de parketten dit wensen en nodig achten. Zodra de verwerking van de resultaten van deze studie beëindigd is, zullen deze overgemaakt worden aan het Expertisenetwerk inzake de strijd tegen de economische, financiële en fiscale fraude, aan de Minister van Justitie en aan de Cel voor Financiële Informatieverwerking. Een werkgroep zal worden ingevoerd om de verschillende resultaten te analyseren en na te denken over mogelijke verbeteringen die aan deze aangiftes zouden kunnen worden aangebracht.

Deze wet zal tevens worden geëvalueerd door een onafhankelijke dienst. Dergelijke evaluaties worden immers meer en meer uitgevoerd en zijn voorzien door deze wetten zelf. De punten die voor evaluatie zullen worden voorgelegd, zullen nader moeten worden bepaald. De DSB zou belast kunnen worden met de coördinatie en de evaluatie, aangezien deze opdracht hem, krachtens het Koninklijk besluit van 14 januari 1994⁵⁵, is voorbehouden.

Tevens moet de strijd tegen het witwassen in gebed worden in een meer globaal concept, n.l. de realisatie van een slagvaardig buitgericht betoegelend model gericht tegen de ernstige en georganiseerde criminaliteit (Fed.Pol., DGJ-DJF).

De oprichting van een statistisch ECO-FIN-FISC-instrument (geldig voor de gehele ECO-FIN-FISC-criminaliteit)

Prioriteiten van de Federale Politie (Pol DGJ/DJF⁵⁶) inzake witwassen

De detectie van witwasprocédés verbeteren, de toegenomen mobiliteit van criminele vermogens uitschakelen en het voordeel van de verhoogde snelheid van criminele transacties neutraliseren.

Inzake het verbeteren van de detectie van witwasprocédés:

- De in 2002 uitgewerkte beeldvorming semestrieel actualiseren met het oog op het optimaliseren van de bestaande en het ontwikkelen van nieuwe technieken voor detectie van witwasprocédés.
- De verdachte kapitaalsverhogingen en immobiliëntransacties⁵⁷ opsporen en onderzoeken, en ze in voorkomend geval doorspelen aan de GDA's die, in overleg met de gerechtelijke overheden, er een passend gevolg kunnen aan geven.
- In 2004, de frequentie en de karakteristieken van het witwassen door niet-financiële beroepen in kaart brengen.
- Tegen medio 2004, een wetenschappelijk onderzoek afronden om na te gaan in hoeverre 'cashgeneratoren' misbruikt worden in witwasoperaties⁵⁸.
- De fenomeenspecifieke internationale samenwerking consolideren en verder uitbouwen, zowel bilateraal als multilateraal, door:

⁵⁴ De Dienst voor het Strafrechtelijk Beleid maakt hier deel van uit.

⁵⁵ B.S., 03/03/1994.

⁵⁶ Nationaal Veiligheidsplan 2003-2004.

⁵⁷ In een partnerschap met de Minister van Financiën, die fiscale ambtenaren ter beschikking stelt

⁵⁸ Een wetenschappelijk onderzoek, goedgekeurd door de Europese Unie in het kader van het programma AGIS, in samenwerking met de Europese Commissie, Nederland, Frankrijk en de universiteit van Antwerpen : titel van het project : "Use of Statistical Data and indicators produced from these data to identify risk of money-laundering by cashgenerating business".

- de intentieverklaring met het BLOM in Nederland (Bureau van de Landelijk Officier
- MOT) voort te zetten en opnieuw te formaliseren;
- in samenwerking met CGI, fenomeenspecifieke internationale samenwerkingsakkoorden te sluiten met de landen in Centraal en Oost-Europa;
- aan de AWF 'Sustrans' (Europol) deel te nemen.

Inzake het uitschakelen van de toegenomen mobiliteit van criminele vermogens:

- Bijdragen tot de installatie van interventiedispositieven voor eind 2004 op de Belgische internationale luchthavens inzake waardetrafielen in het raam van een witwasprocédé.

Inzake het neutraliseren van het voordeel van de verhoogde snelheid van criminele transacties:

- De interventiesnelheid opdrijven met het oog op de inbeslagneming en verbeurdverklaring van illegale vermogensvoordelen door het verbeteren van de coördinatiemechanismen en de meldketen van verdachte transacties (intensifiëren van REDSOP/REPAP – dispositief).

Internationale aspecten

In het kader van de strijd tegen de gebieden en landen die niet tot medewerking bereid zijn (FAG), zou een analyse van de problematiek van de fiscale paradijzen en offshore gebieden moeten worden ingevoerd. Dit soort studie werd nog niet vanuit Belgisch standpunt uitgevoerd. Deze analyse zou vergelijkend kunnen zijn en zou de verschillende bestaande systemen, hun mogelijkheden, enz. in kaart kunnen brengen. Deze studie zou met name gezamenlijk kunnen worden gevoerd door Justitie (Dienst voor het Strafrechtelijk Beleid), het Secretariaat voor fiscale fraude (FOD Financiën en fiscale administraties), de Federale politie (Directie van de bestrijding van de economische en financiële delinquentie).

6. Relevante partners

- COIV
- C.F.I.
- Het Federaal parket
- De Federale politie
- FOD Justitie
- FOD Financiën

7. Kritieke succesfactoren

- Regelmatig overleg met de betrokken actoren;
- Beschikbaarheid van betrouwbare en valide gegevens;
- Een adequate exploitatie van deze gegevens op het terrein;
- Een strategische informatiepositie van de preventieve en repressieve diensten;
- Voldoende capaciteit en middelen;
- Een continue vorming.

2.4.3 FRAUDE WAARDOOR DE FINANCIËLE BELANGEN VAN DE EUROPESE UNIE WORDEN GESCHAAD

1. Definitie

Onder fraudes waardoor de financiële belangen van de Europese Unie worden geschaad, behoren vanzelfsprekend de BTW-fraude, maar ook fraudes bij de bron, de transit, de export, de import (via de terugbetaling, voorkeurstarief, ...) en bij verschillende tussenkomsten (opslag, vernietiging). Tot dit soort fraude behoren ook de subsidies en toelagen van de Europese Unie.

Onder de algemene term "fraude" verstaat de Commissie "iedere inbreuk, al dan niet met opzet begaan, op een bepaling van juridische aard die begaan werd door personen of privé-instellingen en nadelige financiële gevolgen heeft voor de Gemeenschapsbegroting"⁵⁹.

2. Diagnostiek

De problematiek van de fraudes waardoor de financiële belangen van de Europese Unie worden geschaad is relatief weinig gekend. Bovendien is het moeilijk er een duidelijk beeld van te geven door de grote verspreiding van administraties die belast zijn met het "toezicht" en van de middelen ingezet ter bestrijding. Tegenwoordig is er slechts één problematiek bijzonder goed gekend en erkend, nl. de BTW-carroussel.

Krachtens artikel 280⁶⁰ van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap bestrijden de Gemeenschap en de lidstaten de fraude en alle andere onwettige activiteiten waardoor de financiële belangen van de Gemeenschap wordt geschaad, met overeenkomstig dit artikel te nemen maatregelen die afschrikkend moeten werken en in de lidstaten een doeltreffende bescherming moeten bieden. De lidstaten nemen ter bestrijding van fraude waardoor de financiële belangen van de Gemeenschap worden geschaad, dezelfde maatregelen als die welke zij treffen ter bestrijding van fraude waardoor hun eigen financiële belangen worden geschaad en coördineren hun optreden om de financiële belangen van de Gemeenschap tegen fraude te beschermen.

Het feit dat de belangrijkste Europese instellingen gevestigd zijn in België leidt ertoe dat de meeste dossiers betreffende de fraude waardoor de financiële belangen van de Europese Unie worden geschaad door onze overheden dienen te worden behandeld.

3. Stand van zaken

Een recent uitgevoerde peiling van de Europese Unie⁶¹ werd op de website van deze laatste gepubliceerd. Hierin wordt de sensibilisering van het publiek voor de fraude in het algemeen, alsook voor de fraude ten nadele van de Europese Unie en de begroting in 15 lidstaten en 13 toetredende landen en kandidaat-lidstaten uiteengezet.

⁵⁹ Verslag van de Commissie over de opvoering van de strijd tegen de fraudes ten nadele van de Gemeenschapsbegroting, op. cit., nota 1, p. 6.

⁶⁰ http://europa.eu.int/eur-lex/fr/treaties/dat/C_2002325FR.003301.html

⁶¹ Peiling "Eurobarometer" over de fraude en de strijd tegen de fraude - DN: IP/04/41, Datum 14/01/2004. Het Franstalige verslag kan ingekeken worden op de website van de Europese Unie: http://europa.eu.int/comm/public_opinion/index_fr.htm

Uit deze enquête blijkt dat de ondervraagde personen binnen de EU zich vooral zorgen maken over:

- De corruptie (55%),
- De fraude verbonden aan de kwaliteit van de levensmiddelen en landbouwproducten (46%),
- De handelsfraude (39%),
- De valsmunterij in euro (32%),
- Het witwassen van geld en de fiscale fraude (30%).

27% van de ondervraagde personen binnen de EU en 22% van de ondervraagde personen uit de toetredende landen en kandidaat-lidstaten denken dat de fraude ten nadele van de Europese Unie meer verspreid is in andere landen dan in hun eigen land. De meningen over deze vraag zijn, afhankelijk van het land, evenwel erg verschillend.

Wat betreft de fraude bij de begroting van de Europese Unie, verwerpt 59% van de Europese burgers de gedachte dat de fraude ten nadele van de EU slechts in geringe mate voorkomt.

80% van de ondervraagde personen zijn van mening dat de fraude waardoor de financiële belangen van de Europese Unie worden geschaad nadelig is voor de eerlijke burger (69% in de 13 toetredende landen en kandidaat-lidstaten) en 79% onder hen zijn ervan overtuigd dat dit soort fraude hun nationale economie schaadt (66% in de 13 toetredende landen en kandidaat-lidstaten).

4. Strategische doelstellingen

- De betere kennis en bevatting van de verschillende "fenomenen" die de bescherming van de financiële belangen van de Unie (BTW-carroussel, ...) treffen.
- Uitwerking van een "gewapend" administratief recht, met eerbiediging van de grondrechten van de burger en meer bepaald van de bescherming van zijn privé-leven, en in het verlengde hiervan van een geïntegreerd administratief apparaat dat in staat is zich te verdedigen, een kwaliteitsvolle reglementering die inspeelt op de fraudemechanismen in de gevoelige sectoren.

5. Veiligheidsketen

Gezien de verscheidenheid van de instellingen die belast zijn met de strijd tegen de fraudes waardoor de financiële belangen van de Europese Unie worden geschaad, en de concentratie van deze dossiers op ons grondgebied lijkt het organiseren van een rondetafel of overlegplatform noodzakelijk om een integraal strafrechtelijk beleid op te stellen, binnen dewelke elke actor zijn plaats vindt om zijn wettelijke opdrachten uit te voeren en binnen dewelke hij "beroep mag doen op het team", zodra het wettelijk kader van zijn bevoegdheden bereikt is. Deze logische vaststelling werd tijdens het "in kaart brengen" door de actoren op het terrein aan de orde gesteld. Dit overleg is ook belangrijk, omdat binnen een groot aantal materies die behoren tot de communautaire en regionale bevoegdheden, blijkbaar nog geen rondetafel werd georganiseerd. Talrijke fraudes worden echter begaan in het kader van de tussenkomsten van het Europees Sociaal Fonds (ESF), het Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling (EFRO) en het Europees Oriëntatie- en Garantiefonds voor de Landbouw (EOGFL).

6. Relevante partners

Het Federaal Parket,
De Europese Unie, de lidstaten, de gewesten, de toetredende landen en de kandidaat-lidstaten.

7. Kritieke succesfactoren

De oprichting van een overlegplatform waaraan alle actoren participeren, waaronder de gewesten.

2.4.4 CORRUPTIE

1. Definitie

Corruptie omvat verschillende praktijken die zowel het openbare als het particuliere besluitvormingsproces ontregelen. De strafrechtelijke definitie zit vervat in de artikelen 246-252 Sw en artikelen 504*bis* en 504*ter* Sw, zoals ingevoegd door de wet van 10 februari 1999⁶². Deze artikelen incrimineren zowel de openbare en private als de actieve en passieve omkoping. Naast de strafrechtelijke definitie kan corruptie de bekeken worden vanuit een economisch⁶³ en socio-criminologisch perspectief⁶⁴. Los van elke definitie kan corruptie in het kader van de georganiseerde criminaliteit beschouwd worden als contrastrategie waarvan de criminele organisaties zich kunnen bedienen.

2. Diagnostiek

Corruptie blijft zowel voor de nationale publieke opinie als voor de Europese publieke opinie⁶⁵ een heet hangijzer.⁶⁶ Corruptie leidt tot concurrentievervalsing en heeft een nefaste invloed op elk democratisch besluitvormingsproces, waardoor de burger elk vertrouwen in de staat en haar instellingen verliest.

⁶² B.S. 23 maart 1999.

⁶³ Bij de economische benadering van het fenomeen staan vooral de financiële en economische belangen centraal, namelijk corruptie vervalst de concurrentie en brengt de werking van de interne markt in gevaar.

⁶⁴ Vanuit sociologisch en criminologisch oogpunt wordt corruptie doorgaans omschreven als een vorm van machtsbederf.

⁶⁵ "Corruption was, on average, the problem which was the greatest worry to EU15 citizens and 55% of them cited this as their prime concern ahead of 46% for whom fraud relating to the quality of food and agricultural products was their number one concern." In: EUROPESE COMMISSIE, *Special Eurobarometer, Attitudes Related to Defrauding the European Union and its Budget*, januari 2004, p. 25, http://europe.eu.int/comm/public_opinion/archives/ebs/ebs_200_en.pdf

⁶⁶ Ondanks de recente schandalen lijkt België, wat de Corruption Perception Index van Transparency International betreft, vooruitgang te boeken. Waar België in 2001 nog op de 24^{ste} plaats eindigde met een score van 6.6, is dit nu de 17^{de} plaats met een score van 7.6. Deze score heeft betrekking op de "perceptions of the degree of corruption as seen by business people, academics and risk analysts". De score gaat van 0 (niet-corrup) tot 10 (hoogst corrupt).

3. Stand van zaken

Momenteel heeft de bestrijding van corruptie vooral een repressief karakter en is zij voornamelijk gericht op de openbare omkoping. De bestrijding van private corruptie is ook van prioritair belang indien er aanwijzingen zijn dat ze werd gepleegd door een criminele organisatie. Voor een criminele organisatie kan corruptie in een private onderneming een middel zijn om te infiltreren in de legale economie.⁶⁷ De preventie van corruptie werd opgedragen aan een nieuw Bureau voor Ethiek en Administratieve Deontologie.⁶⁸ Er is nood aan samenwerking tussen deze dienst en de Centrale Dienst voor Bestrijding van Corruptie.

4. Strategische doelstelling

Een adequate, multidisciplinaire en gecoördineerde aanpak van de diverse factoren die zowel de openbare als private corruptie vergemakkelijken of stimuleren moet worden uitgewerkt en toegepast.

5. Veiligheidsketen

PREVENTIE

- Samenwerking tussen de preventieve en repressieve diensten : De samenwerking tussen de preventiedienst⁶⁹ en de CDBC is cruciaal in een multidisciplinair en geïntegreerd beleid. Dit vergt duidelijke coördinatie en informatie-uitwisseling.

REPRESSIE

- Uitbouwen van een effectief multidisciplinair repressief beleid: Bij de ontwikkeling van een multidisciplinair anticorruptiebeleid en met inachtneming van de verticale integratie van de veiligheid⁷⁰ mogen, in het kader van de mogelijke onregelmatigheden in overheidsopdrachten, de gewesten, gemeenschappen, provincies en gemeenten niet uitgesloten worden.
- Aanpak van private corruptie in het kader van de bestrijding van georganiseerde criminaliteit;
- Op punt stellen van een meldingspunt inzake deontologisch onaanvaardbaar gedrag⁷¹

⁶⁷ Zie de diverse jaarrapporten inzake georganiseerde criminaliteit in België.

⁶⁸ *Dossier Integriteit. Ondertussen in België: De kinderschoenen*, Fedra, Jaargang 3, november 2003, p. 25.

⁶⁹ Naar aanleiding van het FVP werd een preventief kader gecreëerd voor de voorkoming van corruptie, namelijk de dienst Integriteitsbewaking (FOD Budget & Beheerscontrole), dat zal opgevolgd worden door een nieuw Bureau voor Ethiek en Administratieve Deontologie.

⁷⁰ FEDERAAL VEILIGHEIDS- EN DETENTIEPLAN, p. 23: "De verticale integratie van de veiligheid die noodzakelijk is, betekent in de praktijk enerzijds dat de verschillende gemeentelijke, arrondissementale, provinciale, gewestelijke, federale en zelfs internationale structuren en anderzijds dat elementen van de strafrechtsbedeling perfect op elkaar zijn afgestemd."

⁷¹ Zie in: "Parquet Fédéral, Réponses de la Belgique au questionnaire pour le Deuxième Cycle d'Evaluation du Greco (2003-2005)", 24.

BEELDVORMING

- Op punt stellen van de statistieken

6. Relevante partners

- COIV
- Dienst voor het Strafrechtelijk Beleid;
- Het Federaal parket
- Centrale Dienst voor de Bestrijding van Corruptie;
- Bureau voor Ethiek en Administratieve Deontologie (FOD B& B);
- Auditdiensten van de gewesten, gemeenschappen en gemeenten;
- Academische wereld.

7. Kritieke succesfactoren

- Regelmatig overleg met de betrokken actoren;
- Een degelijke coördinatie tussen de diverse partners;
- Beschikbaarheid van betrouwbare en valide gegevens;
- Een adequate exploitatie van deze gegevens op het terrein;
- Een strategische informatiepositie van de preventieve en repressieve diensten;
- Voldoende capaciteit en middelen voor beide diensten;
- Voldoende ruimte om expertise te ontwikkelen binnen de beide diensten;
- Een continue vorming;
- ...

8. Evaluatiecriteria

- Het aantal onderzoeken uitgevoerd door de CDBC;
- Het aantal meldingen bij het nieuwe Bureau voor Ethiek en Administratieve Deontologie;
- trends en evoluties gedetecteerd naar aanleiding van periodieke analyses van het fenomeen.

2.4.5 HET SOCIAAL STRAFRECHT, DE STRIJD TEGEN HET ZWARTWERK EN DE SOCIALE FRAUDE

1. Inleiding

Uit het Regeerakkoord en diverse algemene beleidsnota's blijkt dat de leden van de regering bijzondere aandacht hebben besteed aan de domeinen van de sociale fraude en het sociaal strafrecht in het algemeen.

De afwezigheid van een strafrechtelijk beleid in het sociaal strafrecht vormt een zeer belangrijke hindernis die gevolgen heeft op verschillende niveaus.

- Situatie in de arbeidsauditoraten

De afwezigheid van een strafrechtelijk beleid op nationaal niveau, brengt met zich dat

ieder parket zijn eigen richtlijnen volgt. Dit leidt tot bekritiseerbare realisaties. Zo kan het gebeuren dat een zelfde ernstige inbreuk in een arrondissement strafrechtelijke vervolgingen tot gevolg zou hebben, daar waar het in een ander arrondissement aanleiding zou geven tot een seponering gevolgd door een administratieve straf.

Bovendien bestaan er nog verschillen omtrent andere aspecten; Zo werden er in bepaalde arrondissementen wachtdiensten ingevoerd, terwijl die in andere arrondissementen onbestaand zijn.

- De situatie van de bevoegde inspectiediensten

De sociale inspectiediensten spelen een hoofdrol in een sociaal strafrechtelijk beleid. Ze zijn de voornaamste actoren en hebben als dusdanig de werkelijke macht in dit domein. De diversiteit van deze diensten, die verschillende opdrachten hebben, brengt echter met zich dat verschillende doelstellingen worden nagestreefd.

In 2003 werd een aanzienlijke vooruitgang geboekt in de strijd tegen het zwartwerk en de sociale fraude bij het aannemen van de Wet van 3 mei 2003 die de federale raad ter bestrijding van het zwartwerk en de sociale fraude, het federaal coördinatiecomité en de arrondissementele cellen invoerde. België voorzag zo in een interministeriële coördinatiestructuur van de inspectiediensten. Op arrondissementeel vlak, worden de terreinacties voorbereid en afgesproken in overleg tussen de arbeidsauditeur, de verschillende sociale inspectiediensten en de politiediensten. De rol van deze laatste bestaat erin steun te verlenen aan de sociale inspecties.

Gelijklopend met dit wetgevend initiatief, heeft de regering ook beslist om het sociaal strafrecht te wijzigen door de nadruk te leggen op de nodige depenalisatie van het sociaal strafrecht om zo enkel nog de zwaarste feiten strafrechtelijk te bestraffen; Hiertoe werd een commissie voor de hervorming van het sociaal strafrecht ingevoerd.

Bovendien werden meer specifieke acties gevoerd met beroepssectoren die in het bijzonder geconfronteerd worden met zwartwerk. Partnershipovereenkomsten werden afgesloten waardoor de werkgevers, de syndicale partners en de inspectiediensten hun krachten bundelden om de strijd tegen zwartwerk aan te gaan.

2. Strategische doelstellingen

Om een efficiënte strijd te voeren tegen de grote sociale, financiële en economische fraude, is het essentieel dat men op basis van inzicht in het fenomeen duidelijke doelstellingen formuleert. Die bestaan in de coördinatie van de acties van de inspectiediensten, de hervorming van het sociaal strafrecht en het uitwerken van een nationaal coherent strafrechtelijk beleid. Het is essentieel dat de gerechtelijke autoriteiten gespecialiseerd worden, ten einde hun efficiëntie te verhogen. Bovendien zal aan de parketten en arbeidsauditoraten gevraagd worden een bijzondere aandacht te besteden aan het verbeteren van de informatie-uitwisseling tussen hen evenals de uniformisering van de vervolgingen.

Een inspanning dient geleverd te worden om de tussenkomsten en samenwerking tussen de gerechtelijke actoren, de sociale actoren en de politiediensten te verbeteren.

3. Projecten

Ten einde de aangehaalde doelstellingen te bereiken, worden volgende projecten in overweging genomen:

- Het uitstippelen van een strafrechtelijk beleid naar de prioriteiten van de wet van 3 mei 2003
- Het nastreven van een hervorming van het sociaal strafrecht, in samenwerking met de ad hoc Commissie; het accent dient hierbij gelegd te worden op de depenalisering van het Sociaal Recht.
- Het ondersteunen van de coördinatieactie van de federale Raad voor de bestrijding van zwartwerk en sociale fraude.
- Specialisering bij de gerechtelijke overheden met betrekking tot de strijd tegen het fenomeen, meer bepaald door de rechtbanken uit te rusten met in het sociaal strafrecht gespecialiseerde correctionele kamers.
- Optimalisering van de informatie-uitwisseling tussen het Parket van de Procureurs des Konings en de Arbeidsauditeur.
- Het ondersteunen van initiatieven van sociale partners die betrokken zijn bij de strijd tegen onwettige tewerkstelling.
- De organisatie van vormingscycli ten behoeve van de gerechtelijke, politieke en sociale actoren.

De Minister van Binnenlandse Zaken zal de nodige maatregelen treffen opdat de gevraagde steun van de politie aan de diensten van de Sociale Inspectie kan worden geboden.

In het licht van de doorgevoerde politiehervorming, van de evolutie in de vormen van samenwerking (bijv. de multidisciplinaire benadering in toepassing van de richtlijnen van de COL 12), en van de evolutie in de vormen van criminaliteit die voortvloeit uit het sociaal recht en de groeiende band met de criminaliteit van gemeen recht, zal de circulaire VIII/CIRC/oo van 17 juli 1994 geactualiseerd worden.

2.4.6 DE STRAFRECHTELIJKE VERANTWOORDELIJKHEID VAN DE RECHTSPERSOON

1. Inleiding

De Dienst voor het Strafrechtelijk beleid heeft, als antwoord op een ministeriële vraag van april 2000, een eerste volledige studie uitgevoerd van de wet van 4 mei 1999 die de verantwoordelijkheid van rechtspersonen invoert⁷², en afgewerkt in een nota⁷³ in augustus 2001. Thans, meer dan drie jaar verder, dient te worden vastgesteld dat de meeste moeilijkheden die toen werden geïnventariseerd nog steeds gelden.

2. Strategische doelstellingen

In het besluit van de evaluatie werden twee mogelijkheden opgenomen die de aangehaalde problemen inzake de toepassing van artikel 5 van het Strafwetboek kunnen

⁷² Wet van 4 mei 1999 die de verantwoordelijkheid van rechtspersonen invoert, B.S. 22 juni 1999.

⁷³ Dienst voor het Strafrechtelijk Beleid, "Responsabilité pénale des personnes morales - Première évaluation de l'application de la loi", nota van 3 augustus 2001.

oplossen, nl. een wettelijke herstelmaatregel en de uitwerking van een gestructureerd en coherent strafrechtelijk beleid op federaal niveau.

3. Project

In weerwil van de vooruitgang die in de rechtspraak, sinds de inwerkingtreding van de wet, geboekt werd, blijkt dat de meeste problemen blijven bestaan. Wel werden sommige problemen, voortspruitend uit de toepassing van deze wet, door de rechtspraak opgelost.

Het leek gerechtvaardigd de werkgroep opnieuw in het leven te roepen die in 2000 was opgericht om de evaluatie uit te voeren. Deze werkgroep, bestaande uit magistraten en ambtenaren van de Algemene Directie van de Wetgeving en de Dienst voor het Strafrechtelijk Beleid, is belast met het onderzoeken van de meest problematische aspecten van de wet en moet nieuwe denkpijlers voorstellen, teneinde deze op te lossen

De te bespreken punten zijn:

- De hangende, nog niet opgeloste problemen:
- De opportuniteit van een wettelijke herstelmaatregel:
- Vormingsinitiatieven nemen m.b.t. de rechtspraak van het Arbitragehof⁷⁴.

Er dient zo snel mogelijk een wetgevend initiatief te komen om het strafregister voor rechtspersonen operationeel te maken.

2.4.7 INFORMATICACRIMINALITEIT

1. Definitie

Onder "informaticacriminaliteit" wordt verstaan elke criminele daad gericht tegen de integriteit, de beschikbaarheid en vertrouwelijkheid van een informaticasysteem.

Onder "gebruik van informaticasystemen voor criminele doeleinden" valt elk gebruik van informaticasystemen (bvb Internet) binnen het kader van andere criminele fenomenen.

2. Diagnostiek

Omwillen van de lage kostprijs, de hoge mobiliteit en de quasi-anonimiteit, een spectaculaire stijging van gebruik van informaticasystemen voor criminele doeleinden gaande van loutere communicatie tussen criminelen over valse boekhouding tot de verkoop van illegale producten via het web.

Een duidelijk waarneembare stijging van gevallen van informativacriminaliteit (sabotage/spionage) met zeer grote schade en blokkering van de werking van informaticasystemen. (bvb door virussen)

⁷⁴ In dit geval zou men zich moeten buigen over de interpretatiedualiteit van het constitutioneel hof in zijn arresten van 15 oktober 2002 en 22 juli 2003, betreffende de wettelijke toerekening in het Belgisch positief recht, voorafgaand aan de wet van 4 mei 1999.

De impact van ICT-sabotage in vitale sectoren kan op korte termijn catastrofes veroorzaken.

De vastgestelde fenomenen (o.a. ook de identiteitsdiefstal) leiden tot het verlies van vertrouwen in cyberspace wat een remmende factor dreigt te worden voor de uitbouw van de informatiemaatschappij.

Door de vluchtigheid van de sporen op informaticasystemen, het zeer technisch en vaak internationaal aspect is er vaak sprake van een moeilijke bewijslast.

Door het niet bewaren van telecomverkeersgegevens : soms onmogelijk om daders te identificeren.

3. Stand van zaken

De nieuwe wet informaticacriminaliteit is sinds 13 februari 2001 in werking. De uitvoeringsbesluiten met de bepaling van wie, hoelang, welke telecomverkeersgegevens moet bijhouden, ontbreken.

De nieuwe Wet van 11 maart 2003 betreffende bepaalde juridische aspecten van de diensten van de informatiemaatschappij leidt tot een spectaculaire stijging van meldingen inzake gebruik van informaticasystemen voor criminele doeleinden.

4. Strategische doelstelling

- De kennis van de fenomenen verfijnen.
- De veiligheid van en het vertrouwen in informaticasystemen verhogen met bijzondere aandacht voor vitale sectoren.
- De detectie van de fenomenen en de traceerbaarheid van daders en hun sporen verhogen.
- Het terugdringen van de fenomenen bewerkstelligen, onder meer aan de hand van een betere internationale samenwerking

5. Veiligheidsketen

BEELDVORMING

- Het uitwerken van een goede beeldvorming

Private en publieke initiatieven ondersteunen die bijdragen tot de Belgische beeldvorming. Het verhogen van de strategische informatiepositie van de gerechtelijke overheden vormt hierin een prioriteit.

PREVENTIE

- Bewustmaking naar zowel publieke als private sector

Initiatieven ondersteunen en ontwikkelen die rechtstreeks bijdragen tot de bewustmaking van de burgers en organisaties naar de mogelijke gevolgen van informaticacriminaliteit en naar de noodzaak tot het beveiligen van informaticasystemen op alle niveaus. Deze initiatieven zullen mee gedragen dienen te worden door de verantwoordelijken uit de verschillende sectoren.

- Opstarten van gestructureerd overleg tussen de verschillende overheden met betrekking tot informaticacriminaliteit en de bescherming van vitale en kritische ICT-infrastructuur

Met de hierbij betrokken overheden structureel overleg opstarten, waarbij voorzien zal worden in de nodige werkafspraken die een doeltreffend antwoord bieden op de problematiek.

- Opbouwen van materiedeskundigheid

Het bewerkstelligen van een verdere uitbouw van materiedeskundigheid inzake dreigingen op ICT-systemen en beveiliging. Ter zake samenwerken aan het initiatief voor de oprichting van een agentschap voor de beveiliging van ICT-systemen.

REPRESSIE

- Actualiseren en verder uitbouwen van het wettelijk kader dat de inbreuken bepaalt en dat garantie moet bieden voor de bewaring en de opvraging van sporen in cyberspace

De ratificering van de Conventie inzake cybercriminaliteit van de Raad van Europa
Een voorontwerp van wet houdende instemming met de Conventie van de Raad van Europa betreffende de informaticacriminaliteit en het toegevoegde protocol met betrekking tot de incriminatie van daden die racistisch of xenofob van aard zijn en die gepleegd worden via informaticasystemen zal tijdens deze regeerperiode neergelegd worden.

De uitwerking van de uitvoeringsbesluiten voor de Wet inzake informaticacriminaliteit
Snelle afronding van de nodige uitvoeringsbesluiten bij de Wet inzake informaticacriminaliteit, teneinde o.a. de problematiek van het bewaren van telecomverkeersgegevens te regelen.

Een evaluatie van de wet informaticacriminaliteit zal voorzien worden. Hierbij zal men o.a. rekening houdend met de recente technische evoluties van de telecommunicatiediensten, evalueren of de bepalingen in het wetboek van strafvordering een voldoende basis vormen voor de gerechtelijke overheden om nog doeltreffend identificaties en sporen te kunnen opvragen.

- De opmaak van richtlijnen inzake de technische uitvoering van de voorzieningen van de wet informaticacriminaliteit

Teneinde te komen tot een gestandaardiseerde methodiek voor forensisch onderzoek van informaticasystemen, waarbij de bewijswaarde van het alsdus verkregen bewijsmateriaal niet in twijfel wordt getrokken, dient een technische bijlage voorzien te worden bij de Circulaire 01/2002 van de Procureurs-generaal inzake de wet Informaticacriminaliteit. De minister van Justitie zal de problematiek voorleggen aan het College van Procureurs-generaal.

- Specialisering en opbouw van materiedeskundigheid binnen politie en justitie

Het bewerkstelligen van een verdere uitbouw van materiedeskundigheid in hoofde van de betrokken leden van de politie- en gerechtelijke diensten, over de ganse keten van het opsporings- en vervolgingsbeleid.

De minister van Justitie zal in nauw overleg met het College van Procureurs-generaal de nodige initiatieven ontwikkelen die zullen toelaten dat binnen de gerechtelijke overheden voorzien wordt in de benodigde gespecialiseerde capaciteit en de beschikbaarheid ervan.

Binnen de politiediensten zal worden voorzien in gepaste vorming inzake ICT-criminaliteit en -onderzoek zowel in de basisvorming als voor de gespecialiseerde eenheden (CCU's).

- De veiligheid in Cyberspace verhogen

Politieaanwezigheid en -toezicht op Internet opdrijven met onder andere proactieve projecten

Voorzien in een alarmprocedure bij aanvallen op vitale informaticasystemen

6. Relevante partners

BIPT/ Cel 'toezicht op het internet' bij de Minister van Consumentenzaken / ISPA vzw / Federale Politie (FCCU (nationaal.) & CCU's (Arron.)) / Openbaar Ministerie / Permanent Overlegplatform Bedrijfsbeveiliging / College van procureurs-generaal / Crisiscentrum Binnenlandse Zaken / Fedict

7. Kritieke succesfactoren

Naast het noodzakelijke, aangepaste wettelijk kader, voorzien in voldoende middelen voor de betrokken diensten, de aanwezigheid van voldoende capaciteit en middelen bij de verschillende partners, de aanwezigheid van voldoende technische expertise bij de verschillende partners, een toenemende aandacht voor het fenomeen en zijn verschillende verschijningsvormen op internationaal en nationaal niveau

2.4.8 LEEFMILIEU – RESIDUEN EN VOEDSELVEILIGHEID

1. Definitie

Onder de naam "residuen en voedselveiligheid" dient te worden begrepen "de zwendel in en het wetens en willens gebruik maken van stoffen, die, uit economisch geldgewin, aan voedselproducten en hun grondstoffen kunnen worden toegevoegd en schade kunnen toebrengen aan mens of dier".

2. Diagnostiek

Waar de invalshoek van de gerechtelijke overheden zich dienaangaande tot enkele jaren terug in grote mate beperkte tot het illegale gebruik van groeistimulatoren in de vetmesting, gemakshalve "hormonen" genoemd, is met verloop van tijd gebleken dat het criminaliteitsfenomeen alleen doelmatig kan worden aangepakt als er prioriteit wordt verleend aan het benaderen van het fenomeen in zijn totaliteit, d.w.z. met inbegrip van alle randfenomenen, en aan het benadrukken van de strijd tegen de zwendel in verboden substanties.

In concreto betekent dit dat:

- naast het belang aan het illegaal aanwenden van groeistimulatoren, er evenzeer (en evenveel) belang dient te worden gehecht aan de randfenomenen, zoals de handel in

precursoren, de handel in anabolica voor humaan gebruik, de handel in vervalste en nagemaakte diergeneesmiddelen, de vleesfraude, de subsidiefraude, witwaspraktijken, e.d.;

- een symptomatische benadering van het fenomeen geen soelaas biedt, en dus meer belang dient te worden gehecht aan de strijd tegen de zwendel in verboden producten, eerder dan alleen maar tegen het illegale gebruik van die producten. Een hoger echelon van de misdrijfpiramide dient te worden benaderd;
- deze totaalbenadering dient te gebeuren op een multidisciplinaire manier, waarbij alle op het terrein betrokken diensten voor hun verantwoordelijkheid worden geplaatst.

Het misdrijf fenomeen is een vorm van criminaliteit die, op het niveau van de productie, de aanmaak en de invoer van verboden substanties, naadloos aansluit bij en directe linken vertoont met de internationale, georganiseerde criminaliteit.

3. Stand van zaken

Zijn op heden betrokken bij de materie Residuen en Voedselveiligheid:

Op beleidsmatig niveau

- De Interdepartementale Cel Residuen, waarin vertegenwoordigd zijn:
 - De FOD Volksgezondheid, Veiligheid van de Voedselketen en Leefmilieu
 - Een vertegenwoordiger van de beleidscel van de Minister van Volksgezondheid, Veiligheid van de voedselketen en Leefmilieu
 - DG Geneesmiddelen
 - Het FAVV
 - De FOD Financiën
 - Een vertegenwoordiger van het kabinet van de Minister van Financiën
 - de Administratie van Douane en Accijnzen;
 - de Administratie van de Bijzondere Belastinginspectie;
 - de Administratie van de ondernemings- en inkomensfiscaliteit;
 - De FOD Economie, KMO, Middenstand en Energie
 - een vertegenwoordiger van het kabinet van de Minister van Economie
 - vertegenwoordigers van de FOD Economie, KMO, Middenstand en Energie:
 - BIRB
 - Bestuur Controle en Bemiddeling
 - De FOD Justitie
 - Een vertegenwoordiger van de beleidscel van de Minister van Justitie
 - De bijstandsmagistraat Residuen en Voedselveiligheid
 - De Dienst voor het Strafrechtelijk Beleid
 - De FOD Binnenlandse Zaken

- Een vertegenwoordiger van het Kabinet van de Minister van Binnenlandse Zaken
- De Federale Politie (DGJ/DJB/Hormonen)

Op operationeel niveau

- De Multidisciplinaire HormonenCel
 - De Federale Politie (DGJ/DJB/Hormonen)
 - De Nationale Opsporingseenheid (NOE) van het FAVV
 - Het DG Geneesmiddelen van de FOD Volksgezondheid, Veiligheid van de Voedselketen en Leefmilieu
 - De Bijstandsmagistraat Hormonen
 - Douane en accijnzen
- Het Expertisenetwerk Residuen en Voedselveiligheid
 - De Bijstandsmagistraat
 - De referentiemagistraten
 - De GDA's / De Federale Politie (DGJ/DJB/Hormonen)
 - Lokale Politie
 - De PCE's en het NOE van het FAVV
 - Het DG Geneesmiddelen
 - De FOD Volksgezondheid, Veiligheid van de voedselketen en Leefmilieu
 - De FOD Financiën, Douane en Accijnzen- AOIF - BBI
 - De dienst voor het Strafrechtelijk Beleid
- De Multidisciplinaire VleesfraudeCel
 - FAVV, Bestuur Controle, NOE
 - FOD Justitie – Bijstandsmagistraat Residuen en Voedselveiligheid
 - FOD Economie, KMO, Middenstand en Energie – BIRB
 - FOD Financiën, AOIF-BTW Centrale Administratie
 - FOD Economie, KMO, Middenstand en Energie – Bestuur Controle en Bemiddeling
 - De Federale Politie (DGJ/DJB/Hormonen)
 - Dienst Strafrechtelijk Beleid
- Het Federaal Agentschap voor de Veiligheid van de Voedselketen (FAVV)
- De FOD Volksgezondheid, Veiligheid van de voedselketen en Leefmilieu en haar verschillende directoraten
- De Federale Politie (DGJ/DJB/Hormonen+ GDA's) en lokale politie.

4. Strategische doelstelling

Het terugdringen van de zwendel in en het wetens en willens gebruik maken van stoffen, die, uit economisch geldgewin, aan voedselproducten en hun grondstoffen kunnen worden toegevoegd en schade kunnen toebrengen aan mens of dier.

5. Veiligheidsketen

PREVENTIE

- Actualisatie en uitbreiding van de mandaten van de multidisciplinaire overlegstructuren

De actualisatie en uitbreiding van de mandaten van de verschillende multidisciplinaire overlegstructuren overeenkomstig de huidige toestand op het terrein, tengevolge waarvan een gestructureerde strijd kan worden gevoerd tegen de zwendel in verboden groeistimulators, niet-conforme geneesmiddelen en illegale dopingproducten, zoals geconcretiseerd in de algemene beleidsnota van de minister van Justitie.

- Uitbreiding van het overleg

Het intensifiëren en verder zetten van het overleg met diverse organen, zoals hierna bepaald, met als doelstelling de zwendel in verboden groeistimulators, niet-conforme geneesmiddelen en illegale dopingproducten in haar totaliteit te zien omschrijven en aan te pakken:

- Overleg met de fraudecel van het Directoraat-generaal Geneesmiddelen binnen de FOD Volksgezondheid, Veiligheid van de Voedselketen en Leefmilieu;
- Overleg met de regionale controlediensten, belast met de strijd tegen de dopingproblematiek;
- Het bestendigen en verder uitbouwen van internationaal overleg en samenwerking;
- Een nog nauwere opvolging van de wetenschappelijke ontwikkelingen op het vlak van de identificatie van nieuw aangewende substanties, met terugkoppeling van ervaringskennis vanuit het opsporingsmilieu naar de laboratoria toe. Regelmatig overleg tussen, enerzijds, de wetenschappers, en anderzijds, politiediensten, inspectiediensten en gerechtelijke diensten.

- Opbouwen van materiedeskundigheid

Het bewerkstelligen van een verdere uitbouw van materiedeskundigheid in hoofde van de betrokken leden van de politie- en gerechtelijke diensten, over de ganse keten van het opsporings- en vervolgingsbeleid.

- Voorzien in de opvolging van BUFALAW

In de tweede helft van de legislatuur zal voorzien worden in de verdere opvolging van dit geïntegreerde, Europese instrument. Hier zal de Dienst voor het Strafrechtelijk Beleid mee voorzien in de noodzakelijke opvolging en coördinatie.

REPRESSIE

- Uitbouw van het Expertisenetwerk RVV

Uitbouw met als doelstelling beleidsvoorbereidende en beleidsondersteunende taken te verrichten voor het College van Procureurs-generaal, operationele ondersteuning te bieden aan alle leden van het Openbaar Ministerie en vormend en coördinerend tussen te komen ten behoeve van de in de materie actieve politie-en inspectiediensten. Hierbij dient voorzien te worden in voldoende administratieve ondersteuning voor het Expertisenetwerk en tevens de aanmaak van een website voor de leden ervan.

- Uitbouw van het multidisciplinaire karakter van het opsporings- en handhavingsbeleid

De handhaving en verdere uitbouw van het multidisciplinaire karakter van het huidige opsporings- en handhavingsbeleid, met ruim overleg tussen alle terreinactoren binnen overlegstructuren zoals de Interdepartementale Cel Residuen (ICR), de Multidisciplinaire HormonenCel (MHC) onder leiding van de federale politie, en de Multidisciplinaire VleesfraudeCel (MVC). Elk van de partners dient zich hierbij ten volle te engageren zijn specifieke bevoegdheden zo volledig mogelijk in te vullen.

- Uitbouw en verfijning van het proactief rechercheren

Het realiseren van een verdere uitdieping van het proactief rechercheren, het uitbouwen van informatienetwerken en het aanbinden van de strijd tegen het witwassen, de bedreigingen en de corruptie als vormen van randcriminaliteit.

- Evaluatie van de administratieve procedure bij het FAVV in het licht van gerechtelijke onderzoeken

In huidige legislatuur zal voorzien worden in de opvolging van de afhandelingsprocedures dewelke werden voorzien bij de oprichting van het FAVV. De dienst voor het Strafrechtelijk Beleid zal hier in nauw overleg met de leden van het Expertisenetwerk en het FAVV de coördinatie en opvolging op zich nemen.

6. Relevante partners

Cfr. Leden van de Interdepartementale Cel Residuen / Multidisciplinaire Hormonencel / Multidisciplinaire VleesfraudeCel / Expertisenetwerk Residuen en Veiligheid van de Voedselketen

7. Kritieke succesfactoren

- Een sterke strategische informatiepositie van de Multidisciplinaire hormonencel;
- De aanwezigheid van voldoende capaciteit en middelen bij de verschillende partners;
- De aanwezigheid van voldoende technische expertise bij de verschillende partners;
- Een blijvende oplettendheid voor het fenomeen en zijn verschillende verschijningsvormen op internationaal en nationaal niveau;
- Voldoende administratieve ondersteuning ter beschikking van het expertisenetwerk + website;

2.4.9 LEEFMILIEU –ZWENDEL IN AFVALSTOFFEN

1. Definitie

Zwendel in afvalstoffen is een supralokaal fenomeen dat beantwoordt aan de criteria van "zware milieucriminaliteit", met name repetitief en georganiseerd, frauduleus, gericht op het maken van aanzienlijke winsten en schadelijk voor het milieu en de volksgezondheid⁷⁵.

2. Diagnostiek

Uitgaande van het Belgische grondgebied, omvat de zwendel in afvalstoffen drie types transport:

- import van afval: het afvaltransport naar België om vernietigd, behandeld, verwijderd of verwerkt te worden;
- export van afval: het afvaltransport, vertrekkende vanuit België, waar het geproduceerd werd;
- afvaltransit: het transport van afval dat niet in België werd geproduceerd en dat er niet zal worden vernietigd, verwijderd, behandeld of verwerkt; het afval is enkel op doortocht door het Belgische grondgebied.

Bij het aansnijden van de milieuproblematiek mag bovendien niet uit het oog verloren worden dat het milieurecht voornamelijk onder de bevoegdheid van de gewesten valt. De federale overheid is evenwel bevoegd voor⁷⁶: het opstellen van normen voor producten; de beveiliging tegen ioniserende straling, waaronder radioactief afval en de afvaltransit.

Ten slotte vergt de efficiënte bestraffing van milieumisdrijven een geïntegreerde aanpak, zowel van de politiediensten en de inspectiediensten als van de rechtbanken. Hierbij dient benadrukt te worden dat de bevoegdheden tot opsporing en vaststelling van de inspectiediensten strikt beperkt zijn, in tegenstelling tot de politiediensten die een algemene bevoegdheid hebben

3. Stand van zaken

Milieucriminaliteit tot een prioriteit maken voor alle actoren

Hoewel dit nog onvoldoende blijkt, worden de milieumisdrijven door middel van klachten, aangiften of ambtshalve door agenten van de lokale politie vastgesteld. Bovendien is de basisopleiding van politieagenten vaak ontoereikend in dit complexe en technische domein. Bij gebrek aan ondersteuning, middelen en motivatie schenken vele politieagenten er geen aandacht aan. Het is om deze redenen dat de federale politie van mening is dat de milieucriminaliteit als een prioriteit moet benaderd worden, teneinde de politieagenten ervan te overtuigen dat dit fenomeen bijzondere aandacht verdient.

⁷⁵ PNS – 2004, Tweede deel, p. 35.

⁷⁶ Artikel 6 §1, II van de bijzondere wet op de hervorming van de instellingen van 8 augustus 1980

Een doelgerichte bestraffing

Het is van belang de leefmilieudelinqwentie eerder als organisatiecriminaliteit dan als georganiseerde criminaliteit te benaderen. Organizecriminaliteit begaan door het bedrijf met winst als hoofddoel. Het lijkt aangewezen dat de rechterlijke orde geen genoegen zou nemen met opleggen van een geldboete, aangezien een dergelijke aanpak niet ontmoedigend werkt. Naast de uitgesproken straf, dient ook de opbrengst en het materiaal dat het begaan van het misdrijf vergemakkelijkt of mogelijk gemaakt heeft, verbeurd verklaard. Slechts op die manier zal de overtreder nadenken over zijn kansen om illegaal winst te maken⁷⁷. Om een doeltreffende bestraffing te bekomen en mogelijke overtreders te ontmoedigen, is een verhoging van de celstraffen niet nodig. Het repressieve beleid moet opnieuw georiënteerd worden en de "drijfveer" van het misdrijf moet aangepakt worden: het geld en het illegale vermogensvoordeel dat uit het misdrijven wordt verworven.

De parketten

De parketten wijzen op de inflatie van wetgeving en de toenemende complexiteit van het milieurecht⁷⁸. De toename van de wetgeving weegt de laatste jaren op de werkzaamheden van het Openbaar Ministerie, op zijn beslissingen en de interne organisatie van de parketten. Dit noodzaakt een duidelijk opsporings- en vervolgingsbeleid en een specialisering van magistraten.

4. Strategische doelstellingen

Doelstellingen uit het Regeerakkoord en de beleidsnota's van verschillende federale ministers en staatssecretarissen

- Het regeerakkoord "Een creatief en solidair België. Zuurstof voor het land"

Hoofdstuk VII van het Regeerakkoord "Een grotere veiligheid voor de burger" verwijst naar de afvalfraude.

- De algemene beleidsnota van de Minister voor Leefmilieu

De nota formuleert bij punt 3 "Inspectiebeleid", pp. 9 – 10, een reeks maatregelen die een meer doeltreffende en coherente bestraffing van milieumisdrijven tot doel hebben.

Prioritaire operationele maatregelen

- De protocolakkoorden en de opleidingen

⁷⁷ Voorbeeld: een strikkenzetter die in het bezit is van een net wordt opgepakt door een bevoegde overheid en betaalt 40.000 BEF, maar weet dat hij op een weekend vogels kan vangen voor een waarde van 100.000 BEF. Hij wordt er dan toe aangezet illegaal winst te maken, omdat deze dan nog 60.000 BEF bedraagt. Indien hij echter gevat wordt door de autoriteiten en meer betaalt dan wat hij verdient, dan zal hij er niet toe neigen de misdaad te plegen, aangezien hij er geen enkel voordeel uit trekt.

⁷⁸ cf. de Codes Larcier tellen 7 boekdelen, waarvan een volledig betrekking heeft op het milieu.

Het is aangewezen de protocolakkoorden af te sluiten met de gewestadministraties, zoals werd gedaan voor de hervorming van de politie. De protocolakkoorden hebben verschillende welomschreven misdrijven als voorwerp en moeten een drievoudige doelstelling nastreven: een gestructureerde uitwisseling van informatie organiseren; het oprichten van een wederzijdse steun tussen de politiediensten en administratieve diensten; opleidingen organiseren voor de politie → administratie door de politie en omgekeerd.

- De netwerken

Op het lokaal niveau bestaan de netwerken uit een samenwerking tussen de politiediensten en de administratieve inspectiediensten. Dit gebeurt volgens een ketenmodel dat bepaalt dat iedere tussenkomende partij weet tot wie zij zich moet richten, wie de contactpersoon is, zowel op lokaal en supralokaal vlak als binnen de politiediensten van de regionale administratie-inspecties en de parketten. Het doel is de milieucriminaliteit aan te pakken via netwerken. Om dit te bereiken moet men zich tot de parketten richten en de procureurs des Konings motiveren dergelijke netwerken op te zetten. Zij bepalen immers het misdrijf en hebben de mogelijkheid de onderzoekspartners te sturen en te oriënteren.

5. Veiligheidsketen

ALGEMENE CONTEXT

De motivatie voor de afvalfraude is vaak het verwerken van deze afval in landen of regio's die een lakser milieubeleid voeren, teneinde de kosten te drukken⁷⁹. Het is dus aan de overheid om aangepaste strategieën te ontwikkelen en goed te keuren, wat betreft.⁸⁰

- duurzame ontwikkeling: meer bepaald het gebruik van natuurlijke grondstoffen en het afvalbeheer;
- preventie: de vermindering van afval aan de oorsprong, een betere milieugerichte informatie en het promoten van goede ondernemingspraktijken;
- prioritaire afvalstoffen: een lijst maken van de meest problematische afvalcategorieën en de afspraken met de betrokken actoren (bv.: wagens, banden, solventen, industrieel afval);
- De producenten responsabiliseren wanneer hun producten afval geworden zijn;
- het naleven van het nationaal en Europees milieurecht versterken.

PREVENTIE

Wanneer de regionale administraties, belast met de het toezicht op de milieuwetgevingen, regelmatig informatiecampagnes lanceren of "thematische" controles voeren, dan gaan de politiediensten vaker over tot doelgerichte acties.

REPRESSIE

In het algemeen worden er in milieumisdrijven lage geldboetes uitgeschreven. Gevangenisstraffen worden uitzonderlijk uitgesproken en vaak met volledig uitstel. Wat

⁷⁹ J.-P. Hannequart, « Gestion des déchets », syllabus, academisch jaar 2002, p. 4.

⁸⁰ Voor meer informatie, zie het vijfde en zesde actieprogramma van de Europese Commissie.

betreft de facultatieve maatregelen⁸¹ voorzien in de wetgeving, moet vastgesteld worden dat de rechtscolleges hier weinig gebruik van maken. Het zijn nochtans geduchte middelen voor bepaalde bedrijven, gezien de economische impact die ze kunnen hebben.

6. Relevante partners

De federale en regionale inspectiediensten, de federale en regionale administraties voor advies en aanbeveling; de federale en lokale politiediensten.

⁸¹ Zoals de verbeurdverklaring van goederen die een gevaar vormen voor het milieu of de volksgezondheid; herstel van de plaats in de oorspronkelijke staat, gedeeltelijke of volledige stopzetting, tijdelijke of definitieve sluiting; publicatie van het vonnis op kosten van de veroordeelde.

2.5 Misdrijven tegen personen

2.5.1 SEKSUELE DELINQUENTIE

1. Definitie

De daders van bedoelde seksuele delinquentie zijn overtreders die in strijd handelen met de zeden, met een specifieke aandacht voor de daders van de meest ernstige feiten. De gewelddadige delinquenten zijn personen die gewelddaden hebben gepleegd in een hoofdzakelijk impulsieve context, in principe onafhankelijk van het winstgevende aspect (bv. uitsluiting van daders van een overval), zodat de daad voortvloeit uit een beheers- en controleprobleem van hun houding.

2. Diagnostiek

Verschillende wetenschappelijke studies hebben aangetoond dat recidive van geweldplegers kan verminderd worden wanneer in gespecialiseerde opvang bestaat. Gezien gewelddaden tegen personen onvermijdelijk slachtoffers maken, waaronder vaak kinderen, moet een voluntaristisch en georganiseerd beleid voor de daling van gewelddaden uitgetekend worden.

Op vraag van de Minister van Justitie wordt een wetenschappelijk onderzoek betreffende de risicotaxatie bij jeugdige plegers van seksueel grensoverschrijdend gedrag uitgevoerd. Het doel van het onderzoek (dat loopt tot 30 november 2004) is te komen tot een valide, betrouwbare en gestandaardiseerde werkwijze om uitspraken te doen over de kans op recidive van seksueel grensoverschrijdend gedrag bij 12- tot 18-jarigen, alsook een indicatie te geven voor het bepalen van de meest optimale maatregel.

3. Stand van zaken

De sociale begeleiding en de behandeling van seksuele delinquenten is reeds van toepassing, in het bijzonder door een ambulante opvang. De situatie kan evenwel verbeterd worden, in het bijzonder voor de delinquenten die niet in aanmerking komen voor voorwaardelijke invrijheidsstelling ("strafeinde") en dus geen opgelegde begeleiding of behandeling krijgen. Een gelijkaardige opvang van gewelddadige delinquenten die geen seksuele daad hebben gepleegd, wordt tegenwoordig niet door de wet voorgeschreven. Een evaluatie van de toepassing van de wetten van 1995 en de wet van 2000 (strafrechtelijke bescherming van minderjarigen), wat betreft hun samenstelling met betrekking tot seksuele misdrijven, wordt momenteel uitgevoerd. De Raad van Europa heeft op zijn beurt een experten-groep opgericht die een rapport moet opstellen en raad moet geven op het vlak van seksuele delinquentie, op basis van een specifiek mandaat waarmee rekening zal moeten worden gehouden en dat in 2005 vervalt.

Het Penitentiair Onderzoeks- en Klinisch Observatiecentrum (POKO) werd bij Koninklijk Besluit opgericht in 1999⁸². De wetgever voorziet een belangrijke taak voor het POKO

⁸² K.B. van 19 april 1999 tot instelling van een Penitentiair Onderzoeks- en Klinisch Observatiecentrum met het statuut van Wetenschappelijke inrichting van de Staat, *B.S.*, 8 mei 1999.

inzake het verrichten van expertises en klinisch onderzoek bij personen die bijzondere problemen stellen inzake diagnose, prognose, terugvalrisico en behandeling, zowel bij beklaagden, geïnterneerden als veroordeelden.

4. Strategische doelstellingen

Het terugdringen van seksuele delinquentie.

5. Veiligheidsketen

Wetenschappelijke literatuur vermeldt dat, zowel ten opzichte van de mogelijke slachtoffers als de daders, moet worden opgetreden. Wat betreft de daders is dit voornamelijk gericht op zowel hun eigen problematiek die hen op een bepaalde wijze tot de daad doet overgaan, als op de zogeheten interne (bv. beeld van de andere) en externe omstandigheden (bv. bevorderlijke situaties). Het is dus de keten van preventie, repressie en nazorg die, gebaseerd op het ontwikkelen van wetenschappelijke meetinstrumenten, op intelligente wijze nauwgezet gecoördineerd moet worden uitgewerkt.

PREVENTIE

- Vorming en informatie zijn noodzakelijk om de weerbaarheid te verhogen.
- Potentiële slachtoffers moeten geïnformeerd worden over risico's. Daartoe kunnen specifieke sensibiliseringsacties georganiseerd worden naar een bepaald doelpubliek toe. Bijvoorbeeld (1) in discotheken en cafés waarschuwen tegen het gebruik van de zogenaamde "date rape drug", dit is een reukloze drug die ongewenst in iemands drank opgelost wordt waardoor de persoon voor een beperkte periode hetzij het geheugen verliest hetzij minder waakzaam is, met het oog op het bekomen van seksuele betrekkingen, (2) vrouwen duiden op het waakzaam zijn wanneer ze 's nachts alleen op straat lopen, (3) jongeren bewust maken dat een "nee" gerespecteerd moet worden en dat éénieder "nee" mag zeggen wanneer seksuele betrekkingen niet gewenst zijn.
- De eerstelijnsdiensten (zoals politie, artsen, ziekenhuispersoneel, sociale assistenten, hulpdiensten, e.a.) moeten gesensibiliseerd worden voor de problematiek, zodat zij competent zijn om slachtoffers van seksueel geweld te identificeren en op de juiste manier te benaderen.

REPRESSIE

- Een effectieve maatschappelijke reactie via bemiddeling, begeleiding en bestraffing is noodzakelijk. De samenleving moet duidelijk de boodschap doorgeven dat dit soort feiten ernstig zijn en niet getolereerd worden.
- Wat betreft de daders: enerzijds moet de zoektocht naar anonieme daders opgevoerd worden. Anderzijds moeten daders een begeleiding volgen of in therapie gaan, om hen te responsabiliseren en zo recidive te vermijden.

NAZORG

- De opvang van slachtoffers moet verbeterd worden. Enerzijds moet de politie ervoor zorgen dat slachtoffers psychologisch niet weerhouden worden een klacht in te dienen. Een niet-vijandig onthaal op het politiekantoor is noodzakelijk zodat het slachtoffer zich op haar gemak voelt om te spreken. Anderzijds moet nadien voldoende psychologische of therapeutische hulp voorhanden zijn.

6. Relevante partners

Gemeenschappen, Gewesten en de Federale Overheid zijn van belang voor hun kennis van de aspecten betreffende de preventie, repressie en nazorg.

Het gaat hierbij vooral om de partners van de samenwerkingsakkoorden op het vlak van seksuele delinquentie, maar ook om partners van het nationaal actieplan tegen het geweld ten aanzien van vrouwen en het Nationaal Forum voor Slachtofferbeleid.

2.5.2 KINDERMISHANDELING

1. Definitie

Kindermishandeling is elke vorm van lichamelijke of emotionele geweldpleging die kinderen overkomt, niet door toeval maar door toedoen of nalaten van ouders of verzorgers waarbij afwijkingen bij het kind ontstaan of waarbij redelijkerwijs mag verwacht worden dat deze zullen ontstaan⁸³.

2. Diagnostiek

In België zijn er jaarlijks 20.000 tot 25.000 gevallen van kindermishandeling of ernstige verwaarlozing⁸⁴.

Kindermishandeling bestaat niet als afzonderlijk misdrijf. Het dient ondergebracht te worden onder de verschillende kwalificaties die het strafrecht kent voor lichamelijke mishandeling en seksuele mishandeling.

De strafrechtelijke vervolging van de dader lost echter het probleem van de minderjarige niet op en helpt het evenmin. In het verleden werd meermaals gepleit om de hulpverlening in deze materie een prioritaire rol toe te bedelen. Om de verschillende actoren beter te doen samenwerken, moeten hun werkzaamheden beter op elkaar afgestemd worden.

⁸³ DHONDT, E., 'De minderjarige als slachtoffer van een misdrijf', in *De juridische positie van de minderjarige in de praktijk*, Eindredactie Kinderrechtswinkels, UGA, 2002

⁸⁴ Cijfergegevens van Kind en Gezin en O.N.E.

3. Stand van zaken

In 1997 werd door de Nationale Commissie tegen de seksuele uitbuiting van kinderen een eindrapport (23 oktober 1997) neergelegd, waarna tijdens de Interministeriële conferentie voor de bescherming van de Rechten van het Kind (17 december 1997) beslist werd dat het de Minister van Justitie zou zijn die belast werd met de uitvoering van de voorstellen geformuleerd in het eindrapport.

Op 19 november 1998 ging de Nederlandstalige werkgroep kindermishandeling van start. In eerste instantie nam het kabinet van de minister van justitie het voorzitterschap waar, waarna het - medio 1999 - werd overgenomen door de Dienst voor het Strafrechtelijk beleid. Op 20 december 2002 werden aan de Minister van Justitie de synthesesnota's van zowel de Nederlandstalige als de Franstalige werkgroepen kindermishandeling voorgelegd, die afgezien van de afzonderlijke totstandkoming, toch grotendeels dezelfde aanbevelingen doen:

1. Vormen van overleg op arrondissementeel en nationaal vlak tussen personen werkzaam binnen de hulpverlening, de gerechtelijke instanties en de lokale politie.

2. Het traject dat een dossier kan doorlopen, werd zo duidelijk mogelijk in een stappenplan uitgewerkt. Gelet op de bijzondere problematiek, stelt men vast dat de hulpverleningssector het best geplaatst is om, in eerste instantie, situaties van intrafamiliale kindermishandeling te behandelen, terwijl de justitiële sector het best geplaatst is om, in eerste instantie, situaties van extrafamiliale kindermishandeling aan te pakken. Dit is echter geen zwart-wit tegenstelling; de uiteindelijke keuze van het te volgen traject moet in handen van de melder of de cliënt blijven, met, in elk geval, 'het belang van het kind' als uitgangspunt.

4. Strategische doelstelling

Op dit ogenblik wordt nagegaan hoe de aanbevelingen van de Nederlandstalige werkgroep het best vertaald kunnen worden op beleidsmatig vlak (samenwerking met Kind en Gezin), en in de nabije toekomst zullen ter zake samenwerkingsverbanden gesloten worden tussen de federale en de Vlaamse gemeenschapsregering. De Franstalige werkgroep heeft de wil geuit om zijn werk verder te zetten.

5. Veiligheidsketen

PREVENTIE

- Betere informatieverstrekking om potentiële slachtoffers te sensibiliseren en de personen waarvan mag worden aangenomen dat zij in het kader van hun professionele activiteiten met kindermishandeling kunnen geconfronteerd worden;
- Het is van groot belang dat de diensten van de "eerste lijn" voldoende competentie hebben om de mishandeling te diagnosticeren en tot een adequate opvang en/of doorverwijzing en eventuele melding te komen.

REPRESSIE / NAZORG

- Gevolg geven aan de conclusies van de Nederlandstalige en Franstalige werkgroepen Kindermishandeling die werden opgericht om enerzijds het overleg tussen justitie en de psycho-medisch-sociale sector binnen elk gerechtelijk arrondissement te ontwikkelen en anderzijds om een concept uit te werken voor multidisciplinaire teams die de autoriteiten bijstaan bij het maken van hun keuzes.
- Een effectieve maatschappelijke reactie via bemiddeling, begeleiding en bestraffing

6. Relevante partners

In deze materie is een samenwerking met de politie / justitie en de Gemeenschappen onontbeerlijk.

7. Kritieke succesfactoren

De werkgroepen benadrukken dat voor de oprichting van het multidisciplinair team justitie voldoende middelen zullen moeten vrijgemaakt worden, wil dit een succesvol project zijn. Hierbij moet ook veel aandacht besteed worden aan selectie, permanente bijscholing, een goede omkadering, intervisie,... Ook het bevorderen van de contacten tussen de deskundigen, werkzaam in de verschillende rechtsgebieden, is onontbeerlijk voor een goede werking.

8. Evaluatiecriteria

Evaluatie wetten van '95 en wet strafrechtelijke bescherming van minderjarigen; ook evaluatie omzendbrief audiovisueel verhoor minderjarigen.

2.5.3 INTRAFAMILIAAL GEWELD

1. Definitie

Er bestaat geen exacte juridische definitie van intrafamiliaal geweld. De Dienst voor het Strafrechtelijk Beleid heeft op vraag van het College van Procureurs-generaal een werkgroep samengebracht en een voorstel tot definiëring gedaan⁸⁵. Deze definitie luidt: intrafamiliaal geweld is iedere vorm van fysiek, seksueel, psychisch of economisch geweld tussen 2 of meerdere leden van een familie”.

“Familie” wordt hierbij gedefinieerd als: alle leden die tot éénzelfde relatieverband behoren vanuit een afstammingsrelatie: zowel de natuurlijke afstammelingen in op- en afgaande lijn als zijlijn, als de personen die buiten een klassieke biologische afstamming tot hetzelfde feitelijk gezinsverband behoren; alsook: alle leden die tot éénzelfde relatieverband behoren vanuit een (voormalige of actuele) partnerrelatie. Hierbij worden alle inwonende leden die afstammen van (één van) beide (ex-) partners ook gerekend tot het gezin.

⁸⁵ Nota van 20 januari 2003 aan het College van Procureurs-generaal betreffende Intrafamiliaal geweld.

2. Diagnostiek

De vorige regering heeft, onder meer in het kader van het Nationaal Actieplan tegen Geweld op vrouwen (NAP), de aandacht gewezen op het toenemende probleem van het partnergeweld. Het instituut voor gelijkheid tussen vrouwen en mannen bereidt momenteel de evaluatie van het NAP (1999-2003) voor, met als doel voor de actuele legislatuur een nieuw actieplan op te kunnen stellen. Dit actieplan heeft als doel om verder overleg te voorzien tussen alle regeringspartners op federaal vlak en op vlak van de verschillende deelregeringen.

Een groot probleem bij de aanpak van intrafamiliaal geweld is dat dit moeilijk zichtbaar is en zich bijna uitsluitend in de privé-sfeer afspeelt. Dankzij de inspanningen tot sensibilisering die ontwikkeld werden in het kader van het NAP, is er thans een betere beeldvorming. Uit politiecijfers bleek dat 1/7 vrouwen slachtoffer wordt van partnergeweld. Zo waren er in 1999 17.242 PV's met betrekking tot intrafamiliaal geweld, met een aandeel van 5806 PV's inzake geweld tussen (ex)partners⁸⁶.

Er dient gekomen te worden tot een algemene definitie van het fenomeen voor alle actoren (politie – parket – zetel) om op homogene wijze te kunnen registreren en optreden.

Belangrijk daarbij is dat zowel op niveau van opsporing, vervolging, straftoemeting als strafuitvoering hetzelfde wordt begrepen onder intrafamiliaal geweld. Een geïntegreerde aanpak van intrafamiliaal geweld omvat een goede samenwerking tussen politie, justitie en hulpverlening. Op lokaal vlak⁸⁷ zijn er reeds enkele projecten intrafamiliaal geweld van start gegaan waarbij men tracht te komen tot het opstellen van een stappenplan.

Op federaal niveau dient een tweede nationaal actieplan geweld tegen vrouwen uitgewerkt te worden om duidelijke afspraken te maken tussen alle mogelijke actoren die betrokken zijn bij dit fenomeen.

3. Stand van zaken

- beeldvorming: Het grote probleem blijft dat er een gebrek aan aangifte blijft bestaan inzake intrafamiliaal geweld of dat er laattijdig wordt aangegeven. Op statistisch niveau wordt intensief gewerkt om de registratie van het fenomeen te optimaliseren: sedert 1 januari 2003 is het mogelijk om in een contextveld bijkomende informatie te noteren bij binnengekomen PV's op parketniveau; dit laat toe om naast de strafbare feiten ook bijkomende informatie te noteren.
- Het netwerk van provinciale coördinatrices in de plaats gesteld door het NAP, spelen een belangrijke rol in de sensibilisering op het lokale niveau.
- Wetgeving: De bestaande wetgeving blijft van kracht, en werd in 2003 aangevuld met de Wet tot toewijzing van de gezinswoning en tot aanvulling van art. 410 van

⁸⁶ Hutsebaut, F. (et al), *Het strafrechtelijk beleid inzake partnergeweld 2002*, K.U.Leuven, 2002, 91 p.

⁸⁷ Het Parket van Antwerpen heeft in samenwerking met het Provinciebestuur een pilootproject intrafamiliaal geweld opgestart in 2002.

het Strafwetboek (*B.S. 12 februari 2003*).

4. Strategische doelstellingen

- Sensibilisering van de bevolking voor de ernst en de omvang van het fenomeen;
- De aangiftebereidheid verhogen;
- Sensibiliseren van politie en justitie voor de ernst van de problematiek;
- De registratie verbeteren bij politie en justitie (politiestatistieken, parketstatistieken, veroordelingsstatistieken) en meer algemeen de inzameling en interpretatie van relevante gegevens;
- Een eenvormig strafrechtelijk beleid dient te worden uitgewerkt. Dit impliceert dat moet worden nagegaan wanneer de weg van de hulpverlening kan worden bewandeld in een dossier en wanneer dient te worden overgegaan tot een strafrechtelijke aanpak. Dit dient te worden uitgewerkt in een stappenplan waarin de rol van alle actoren wordt verduidelijkt. Tevens dient te worden uitgeklaard welke informatie kan gedeeld worden met wie en welke de hinderpalen zijn om informatie adequaat uit te wisselen (beroepsgeheim). Indien het geweld zich voordoet onder vorm van kindermishandeling, zal de methodiek gebruikt worden die beschreven staat onder het luik kindermishandeling. Bij de uitwerking van het repressief luik van het stappenplan dienen aangepaste afhandelingsmechanismen op parket- en strafuitvoeringsniveau ontwikkeld te worden.
- Verder verstevigen van de positie van het slachtoffer op alle momenten voor, tijdens en na een gerechtelijke procedure. Daarbij dient blijvend aandacht te worden besteed aan nieuwe vormen van partnerrelaties waarbinnen het geweld zich kan voordoen.

5. Veiligheidsketen

PREVENTIE

Vorming, sensibilisatie en informatie hebben twee doelstellingen: enerzijds vermijden dat personen slachtoffer worden en anderzijds het onderwerp bespreekbaar maken en stimuleren tot aangifte indien geweld zich heeft voorgedaan. Dit essentieel luik van het beleid tot bestrijding van partnergeweld en de coherentie van de initiatieven genomen door de verschillende partners is een van de prioriteiten van het NAP. De FOD Binnenlandse Zaken zal een affichecampagne voeren tegen verschillende vormen van geweld tegen personen om de ganse bevolking over dit probleem te sensibiliseren.

Eerstelijnsdiensten en professionelen (zoals artsen, verplegend personeel, politie, hulpdiensten, magistraten, leerkrachten, sociale assistenten, preventieambtenaren) die in contact kunnen komen met slachtoffers van geweld, moeten ook gesensibiliseerd en gevormd worden over deze problematiek. Het is belangrijk dat zij (potentiële) slachtoffers kunnen identificeren en op een gepaste wijze helpen of doorverwijzen naar de bevoegde diensten.

Sensibilisatiedagen worden voor de betrokken actoren per provincie. Er wordt gekozen om de vorming per provincie te beperken omdat op deze manier concrete, bruikbare, en streekgebonden contacten kunnen gelegd worden tussen de deelnemers.

REPRESSIE

Vanuit een uitgewerkt stappenplan in de aanpak van intrafamiliaal geweld moeten duidelijke afspraken gemaakt worden tussen alle actoren die dossiers intrafamiliaal geweld behandelen.

De complexe bevoegdheidsverdeling maakt een goede samenwerking niet eenvoudig en dient in kaart gebracht te worden. Knelpunten in de afhandeling moeten eveneens in kaart gebracht worden.

Er moet een inventaris gemaakt worden van de voorwaarden die dienen vervuld te zijn op verschillende niveaus voor de globale aanpak van intrafamiliaal geweld. Op politieel en justitieel niveau zijn volgende voorwaarden van belang:

- op politieel niveau:
 - sensibiliseren van politiemensen voor de problematiek;
 - opvang van crisissituaties;
 - een registratie van alle zaken van intrafamiliaal geweld die bij de politie bekend worden;
 - opvolging en coördinatie zaken van intrafamiliaal geweld binnen de politie, via verantwoordelijken bij de politieteams;
 - voorzien van geschikte verhoorlokalen.
- op justitieel niveau:
 - registratie van zaken van intrafamiliaal geweld en uitwerken van een stappenplan intrafamiliaal geweld (een Multidisciplinaire Team Justitie kan hier als overlegorgaan optreden);
 - training van justitiële en parajustitiële diensten i.v.m. intrafamiliaal geweld;
 - therapieadvies met koppeling aan voorwaarden;
 - informatie aan en begeleiding van slachtoffers van intrafamiliaal geweld;

6. Relevante partners

- FOD Justitie;
- FOD Binnenlandse Zaken
- FOD Buitenlandse Zaken
- Het instituut voor gelijkheid tussen vrouwen en mannen
- De Minister van Gelijke Kansen
- De partners van het NAP
- POD Maatschappelijke integratie, Armoedebestrijding en Sociale Economie
- FOD Buitenlandse Zaken
- Het instituut voor gelijkheid tussen mannen en vrouwen

2.5.4 PARENTALE ONTVOERINGEN

1. Definitie

Een belangrijke vorm van intrafamiliaal geweld betreft de (parentale) ontvoeringen, die enorme psychologische schade kunnen toebrengen bij (ex)partners, (ex)verwanten en kinderen die er het slachtoffer van worden. Deze feiten zijn bijzonder ernstig wanneer de kinderen ontvoerd worden naar het buitenland. Inspanningen dienen verder gezet te worden om de internationale samenwerking in strafzaken hieromtrent te optimaliseren en de belangrijke diplomatieke inspanningen die in deze materie reeds werden gedaan dienen verder gezet te worden.

2. Project

In de toekomst zal het akkoord van de beide ouders verplicht zijn voor aanvragen van paspoorten of visa voor minderjarigen.

2.5.5 RACISME

1. Definitie

Racisme als misdrijf wordt strafbaar gesteld door de Wet van 30 juli 1981 tot bestraffing van bepaalde door racisme of xenofobie ingegeven daden⁸⁸ en dit onder impuls van het Internationaal Verdrag inzake uitbanning van alle vormen van rassendiscriminatie. Bij Wet van 15 februari 1993 werd het Centrum voor Gelijkheid van Kansen en voor Racismebestrijding (verder genoemd CGKR) belast met de bestrijding van racisme, evenals met het bevorderen van de gelijkheid van kansen.⁸⁹

In januari 2003 wordt dan de wet tot versterking van de wetgeving tegen het racisme goedgekeurd. Hierdoor wordt "het opdracht geven tot" op dezelfde manier bestraft als "het zelf handelen". Anderzijds wordt door deze wetwijziging ook het discrimineren in een werksituatie ten overstaan van een groep of een gemeenschap strafbaar (niet langer enkel ten overstaan van een persoon).⁹⁰

Conform de discriminatiewet van begin 2003 is het aantal discriminatiegronden exponentieel gestegen.⁹¹ Het begrip "discriminatie" omvat *een verschil in behandeling (...) gebaseerd op het geslacht, een zogenaamd ras, de huidskleur, de afkomst, de*

⁸⁸ Wet van 30 juli 1981 tot bestraffing van bepaalde door racisme of xenofobie ingegeven daden, B.S. 8 augustus 1981, gewijzigd door de Wet van 12 april 1994 (B.S. 14 mei 1994) en de Wet van 7 mei 1999 (B.S. 25 juni 1999).

⁸⁹ Wet van 15 februari 1993 tot oprichting van een Centrum voor gelijkheid van kansen en voor racismebestrijding, B.S. 19 februari 1993.

⁹⁰ Wet van 20 januari 2003 tot versterking van de wetgeving tegen het racisme, B.S. 12 februari 2003.

⁹¹ Wet van 25 februari 2003 ter bestrijding van discriminatie en tot wijziging van de wet van 15 februari 1993 tot oprichting van een Centrum voor gelijkheid van kansen en racismebestrijding, B.S. 17 maart 2003, Err. B.S., 13 mei 2003.

ationale of etnische afstamming, seksuele geaardheid, de burgerlijke staat, de geboorte, het fortuin, de leeftijd, het geloof of levensbeschouwing, de huidige of toekomstige gezondheidstoestand, een handicap of een fysieke eigenschap. Vooral de discriminatiegronden ras, huidskleur, afkomst en nationale of etnische afstamming uit de nieuwe wet hebben dus betrekking op racisme. Geloof of levensbeschouwing is de basis van discriminatie bij islamofobie of antisemitisme.

Wanneer klachten inzake racisme bij het CGKR gemeld worden is niet duidelijk op basis van welke individuele interpretatie van "racisme" dit gebeurde. Dit blijkt ook uit het feit dat na analyse van de binnenkomende feiten slechts één vierde de beoordeling "racisme" krijgt. De minderheden vormen dus een eigen definitie op basis van hun persoonlijk ervaringen. Ook begrippen als integratie, emancipatie, allochtoon, ... zijn niet altijd even duidelijk omschreven. Het zijn containerbegrippen die vele ladingen dekken.

Een duidelijke definiëring van bepaalde begrippen is noodzakelijk om een beeld van het fenomeen te kunnen vormen. Enkel dan kan een sereen debat gevoerd worden zonder begripsverwarring. Ook een betere bekendmaking van de wettelijke definitie naar de bevolking toe kan van belang zijn.

2. Diagnostiek

Het regeerakkoord speelt in op de recente ontwikkelingen met het onderdeel "Een verdraagzame samenleving" waarin wordt gekozen voor de weg van het "gedeeld burgerschap".⁹²

Manifeste inbreuken op de racismewetgeving behoeven een kordate strafrechtelijke aanpak. De aanpak mag echter niet louter repressief zijn, indien resultaat op lange termijn gewenst is. Proactieve, preventieve en sociale maatregelen zijn eveneens onontbeerlijk voor meer tolerant "samen-leven" in diversiteit en wederzijds respect.

Een rijke bron van informatie bij de beeldvorming van racisme zijn de jaarverslagen van het Centrum voor Gelijkheid van Kansen en Racismebestrijding. De beschrijving van de situatie, de evoluties en de aanbevelingen voor de toekomst laten toe een zicht te krijgen op de problematiek en de aanpak.

De verslagen van het European Commission against Racism and Intolerance (verder genoemd ECRI) zijn ook een belangrijke leidraad om een inzicht te verwerven in de huidige situatie en de uitdagingen naar de toekomst toe.

Een derde informatiebron is de statistische analyse op het niveau van de correctionele parketten bij de rechtbanken van eerste aanleg. Deze omvat de wijze waarop het parket als strafvervolgende instantie en de correctionele rechtbanken als bestraffende instantie hun rol vervullen ten aanzien van racisme.⁹³

3. Stand van zaken

Momenteel kunnen klachten gemeld worden bij de politie, maar ook bij een aantal andere instanties, zoals het CGKR. Het blijkt dat veel klachten gemeld bij het CGKR ongegrond zijn. Ook op parketniveau is het sepotaandeel redelijk groot.

⁹² *Een creatief en solidair België; zuurstof voor het land*, Brussel, 10 juli 2003, 54-56.

⁹³ *Opsporing en vervolging van racisme in België, Statistische analyse op niveau van de correctionele parketten bij de rechtbanken van eerste aanleg*, Brussel, 19 februari 2003.

Dit alles wijst op het belang van een duidelijke informatieverstrekking omtrent de wetgeving aan de bevolking (of meer specifiek de betrokken minderheidsgroepen) en een eenduidig te volgen politieel en strafrechtelijk beleid, in nauwe samenwerking met het CGKR.

4. Strategische doelstelling

Creatie van een meer verdraagzame, interculturele samenleving is één van de prioriteiten van het regeerakkoord. Dit kan mede verwezenlijkt worden door

- de (strafrechtelijke) strijd op te voeren en bij te sturen
- de interculturele dialoog en de sociale integratie bevorderen
- alle betrokken actoren te sensibiliseren (uitwerken van diversiteitsplannen)

5. Veiligheidsketen

PREVENTIE

In het regeerakkoord wordt een interculturele dialoog aangekondigd, die tot doel heeft de inburgering te bevorderen en de emancipatie te stimuleren. Dit initiatief zal tegen september 2004 uitmonden in een rapport met aanbevelingen voor het beleid en een praktisch hoofdstuk met een "code van goede praktijk".

Integratie valt grotendeels onder de bevoegdheid van de deelregeringen. Samenwerking en overleg met justitie zal echter onontbeerlijk zijn om een eenduidig preventiebeleid mogelijk te maken. Op heel wat domeinen zijn emancipatie en integratie van minderheidsgroepen van essentieel belang; in arbeid en onderwijs, op de huisvestingsmarkt, in de gezondheidszorg en in culturele, sportieve of uitganggelegenheden.

Om discriminatie en racisme in te dijken is het vooral van belang een mentaliteitsverandering te bekomen. Dit zowel bij de bevolking, de openbare instanties, de gerechtelijke diensten als bij de media. Op regelmatige basis verzorgt het CGKR nu reeds regelmatig vormingen met betrekking tot interculturele relaties en non-discriminatie voor ambtenaren, ordehandhavers en bedrijven.

REPRESSIE

Binnen de politie kan nog meer aandacht besteed worden aan de opvang van de slachtoffers en een correcte opstelling van het proces-verbaal. De aanstelling per korps van één/enkele politieagent(en) die zich specifiek bezighouden met de problematiek van racisme kan zorgen voor een duidelijk aanspreekpunt voor slachtoffers, maar ook voor de sensibilisering van het korps en een niet-discriminerende houding van het korps.

Naast sensibilisering is een effectieve opvolging van de klachten tegen politiemensen door het Comité P of de Algemene inspectie bij de lokale en de federale politie van belang.

De aanstelling van de referentiemagistraten en het verzekeren van een meer uniforme registratie en eenduidig beleid zijn belangrijke schakels in de opvolging van de racisme- en discriminatiedossiers op parketniveau.

De regering zal ervoor zorgen dat de maatregelen die vandaag in de wetgeving voorhanden zijn, effectiever worden. Misdrijven van racistische of negationistische aard zullen onderworpen worden aan een reële vervolging en beoordeling door de

correctionele rechtbanken.

Een omzendbrief met duidelijke vervolgingsrichtlijnen voor de parketten kan een belangrijke bijdrage leveren. Ten aanzien van de magistraten kan een specifieke vorming (bijvoorbeeld door het CGKR) van belang zijn.

Elke veroordeling op basis van wetten die racisme en negationisme beteugelen kan het verlies van burgerlijke en politieke rechten voor gevolg hebben.

Op Europees vlak wenst men over te gaan tot een gemeenschappelijke aanpak van dezelfde racistische en xenofobe gedragingen in de verschillende lidstaten.

Een aantal fenomenen verdient prioritaire en vernieuwde aandacht. Eerst en vooral moet meer aandacht worden besteed aan het bestrijden van racistische of xenofobe inbreuken via het internet.

NAZORG

Eén van de prioriteiten uit het regeerakkoord is een verbetering van de positie van het slachtoffer, zowel bij politie als in de justitieuhuizen. Het slachtofferonthaal bij de politiekorpsen moet aangepast zijn aan de specifieke noden van de slachtoffers van racisme. Ook in de dienst slachtofferzorg van de Justitieuhuizen moet de noden van de slachtoffers van racisme gekend zijn, zodat hier onmiddellijk kan op ingespeeld worden. Specifieke opleidingen voor de verantwoordelijken van slachtofferonthaal of -zorg door het CGKR kunnen belangrijk zijn.

De analyse van racisme en discriminatie vereist een systematische inzameling van gegevens en de interpretatie ervan in een strikt methodologisch kader. Een goede beeldvorming van het fenomeen moet de criminologische, sociologische en statistische instrumenten integreren om bruikbare indicatoren aan te maken. De uitwerking van meetinstrumenten om de omvang en de aard van het fenomeen te vatten kan bijdragen om de gepaste beleidskeuzen te maken om het fenomeen terug te dringen.

6. Relevante partners

De belangrijkste partners met een (in)directe rol bij een geïntegreerde aanpak van racisme zijn:

- FOD Justitie
- FOD Binnenlandse Zaken
- FOD Werkgelegenheid, Arbeid en Sociaal Overleg
- De federale minister van gelijke kansen
- de deelstatelijke departementen verantwoordelijk voor Gelijke Kansen, Werkgelegenheid, Media, Onderwijs en Vorming
- Het Centrum voor Gelijkheid van Kansen en Racismebestrijding (CGKR)
- Mensenrechtenorganisaties, sociale partners en organisaties van (etnisch-culturele) minderheden: deze kunnen volgens de racismewetgeving klachten aanhoren en in rechte optreden

7. Kritieke succesfactoren

De mate waarin de sensibilisering van alle betrokkenen slaagt in de komende legislatuur zal mee de effectiviteit van de hernieuwde aandacht voor een antidiscriminatiebeleid bepalen.

2.6 Overlast (en buurtcriminaliteit)

1. Definitie

De term "overlast" kan zeer veel betekenen; de subjectieve component die steeds aanwezig is, belemmert een algemeen geldende en objectieve definitie. De definitie is ook afhankelijk van de tolerantiegrens van een individu of een gemeenschap. Een ander element dat het concept 'overlast' mee bepaald is de subjectieve situatie (o.a. socio-cultureel en economisch) van elke burger. Wat voor de ene als 'overlast' wordt gecatalogeerd is voor de ander geen enkel probleem. Men dient dus eveneens rekening te houden met de verschillen van definitie in functie van het individueel definiëringsproces.

De overlastfenomenen, de zogenaamde 'kleine feiten met een groot storend karakter', omvatten verschillende categorieën:

- de "openbare" overlast, dit wil zeggen strafbaar gestelde feiten (verstoringen van de openbare orde zoals voorzien art. 135, §2, 7 van de Nieuwe Gemeentewet)
- de niet-criminele overlast (zoals audio-visuele overlast, onburgerlijk gedrag, verstoring van het leefmilieu, ...zoals voorzien in art. 119bis, §2 van de Nieuwe Gemeentewet).
- De feiten, zoals omschreven in de Wet tot wijziging van de nieuwe gemeentewet, gestemd in de Kamer op 25 maart 2004.⁹⁴ Binnen de feiten, die in deze wet worden omschreven dient een onderscheid te worden gemaakt tussen:
 - de feiten, die gedecriminaliseerd zijn en dus niet meer strafrechtelijk strafbaar zijn (de overtredingen, zoals opgesomd Boek II, Titel X van het Strafwetboek) en
 - de feiten, die vatbaar zijn voor een keuze van strafrechtelijke of administratiefrechtelijke afhandeling (slagen en verwondingen, bedreigingen, valse melding van een dreigende aanslag, bedreiging door gebaren of zinnebeelden, diefstal, beledigingen, vernieling of beschadiging van graven, monumenten, kunstvoorwerpen, het vernielen of omhakken van bomen, dempen van grachten, hagen afhakken of uitrukken, afsluitingen vernielen, grenspalen hoekbomen of andere bomen geplant of erkend om de grenzen tussen verschillende erven te bepalen verplaatsen of verwijderen). Deze laatste categorie kan omschreven worden als « **buurtcriminaliteit** ».

⁹⁴ Wetsontwerp tot wijziging van de nieuwe gemeentewet, *Gedr.St.*, Kamer, zittingsperiode 2003-2004 (51), 837.

2. Diagnostiek

Uit statistische data, wetenschappelijk onderzoek, bevraging van de bevolking, evaluaties van lokale politionele veiligheidsplannen blijkt dat overlast frequent, zichtbaar en storend aanwezig is in de samenleving.

De specifieke aanpak binnen een integraal en geïntegreerd veiligheidsbeleid is aangewezen ter bestrijding van overlastfenomenen. In vele gevallen betreffen het immers situaties waarbij een eenzijdige politionele interventie weinig resultaat geeft (als dit al mogelijk is). Een constructieve samenwerking door alle partners die een bijdrage kunnen leveren zal enerzijds een voldoende draagvlak bieden voor de geplande acties en zal anderzijds meer positieve effecten genereren dan een louter politionele en/of strafrechtelijke aanpak. Overlastfenomenen hebben dan ook een belangrijke plaats binnen een lokaal veiligheidsbeleid.

De afstemming met de activiteiten van politie en andere betrokkenen moet benadrukt worden. Hiertoe zal het overlastbeleid ingeschreven worden in de zonale veiligheidsplannen om op deze manier de bijdrage van de politie aan het gehele overlastbeleid te verzekeren. In meergemeentenzones zal hierbij voldoende belang moeten gehecht worden aan een intergemeentelijke samenwerking.

3. Stand van zaken

- Artikel 119bis van de Nieuwe Gemeentewet, dat ingevoegd is bij wet van 13 mei 1999 en dat tot doel heeft te vermijden dat een gevoel van straffeloosheid bestaat bij daders van bepaalde feiten die tot dan toe vaak geseponeerd werden.
- De wetten die gestemd werden op 25 maart 2004 zullen hoofdzakelijk volgende wijzigingen aanbrengen aan het heersende systeem :
 - het depenaliseren van de overtredingen die voorkomen in titel X van Boek II van het Strafwetboek, alsook in de besluitwet van 29 december 1945 houdende verbod tot het aanbrengen van opschriften op de openbare weg.
 - voor inbreuken op de artikels 327, 328, 329, 330, 398, 448, 461, 463, 526, 537 en 545 van het Strafwetboek kan een gemeentelijke administratieve sanctie worden opgelegd mits inachtneming van het subsidiariteitsbeginsel.
 - de uitbreiding van de categorieën van personen die bevoegd zijn om overtredingen vast te stellen door ook bepaalde gemeentelijke ambtenaren en ambtenaren van vervoersmaatschappijen de bevoegdheid te verlenen om tot vaststelling over te gaan, naast de politieambtenaren of een hulpagent van politie.
 - ook aan minderjarigen van meer dan 16 jaar oud kan een gemeentelijke administratieve sanctie worden opgelegd mits naleving van specifieke procedureregels ; voor de oplegging van een administratieve sanctie in toepassing van de wet van 21 december 1998 betreffende de veiligheid bij voetbalwedstrijden wordt de leeftijdsgrens vastgelegd op 14 jaar.

4. Strategische doelstellingen

- straffeloosheid en het ongenoegen van de bevolking tegengaan;
- de leefbaarheid van de samenleving verbeteren

5. Veiligheidsketen

PREVENTIE

De steden moeten meer aandacht besteden aan structurele oplossingen voor de armoede- en uitsluitingsproblematiek. Er moet ook een betere coördinatie van de beleidsmaatregelen inzake huisvesting doorgevoerd worden.

Het regeerakkoord benadrukt ook dat het (versterkte) budget voor de veiligheids- en preventiecontracten prioritair moet gaan naar preventieprojecten inzake sociale overlast, vermogenscriminaliteit, verkeersveiligheid, technopreventie en drugsmisbruik. Tevens dient bijzondere aandacht geschonken te worden aan de overlast bij het openbaar vervoer. De bestuurders en passagiers dienen er immers op kunnen rekenen dat zijn met lastiggevallen worden en hun veiligheid gegarandeerd is. Tevens dienen vormen van vandalisme in het openbaar vervoer tegengegaan te worden. Eveneens moet aandacht worden geschonken aan de bescherming van bepaalde kwetsbare bevolkingsgroepen.

In vele gevallen voelen mensen zich onveilig en brengen ze een situatie onder de noemer 'overlast' omdat hun tolerantiedrempel bereikt (of overschreden) is. Wanneer we echter deze tolerantiedrempel kunnen verhogen, zal dit tevens met zich meebrengen dat situaties die voorheen als overlast werden bestempeld, nu vanuit een ander perspectief worden bekeken. Deze acties hebben voornamelijk een plaats binnen de veiligheids- en preventiecontracten. Concrete projecten binnen dit kader zullen dan ook aangemoedigd worden.

Een andere bekommernis van de huidige regering is de opname van een luik "politiepreventie" in elk ZVP. Om een band te creëren tussen preventie (bevoegdheid van de gemeenten) en lokale politiewerking (bevoegdheid van de politiezones), zal een preventieambtenaar betrokken worden bij de uitwerking, de verwezenlijking en de evaluatie van het ZVP.

REPRESSIE

- De zgn. kleine feiten hebben een grote impact op het onveiligheidsgevoel van de burger gezien er een relatief groot deel van de bevolking het slachtoffer van wordt. De maatschappij verwacht dan ook het meest passende antwoord op deze feiten.
- Met de wet van 13 mei 1999 betreffende de invoering van de gemeentelijke administratieve sancties (B.S. 10/06/1999) werd het systeem van de gemeentelijke administratieve sancties ingevoerd in ons rechtsbestel. Toepassing van deze wet in de praktijk bracht echter een aantal onvolkomenheden aan het licht die een rechtzetting vereisen. Er werden dan ook twee wetsontwerpen in de Kamer ingediend die wijzigingen dienen aan te brengen aan het bestaande systeem:

In de zeer nabije toekomst zal een in Ministerraad overlegd Koninklijk besluit aangenomen worden waarbij de minimumvoorwaarden inzake selectie, rekrutering, opleiding en bevoegdheid van de gemeentelijke ambtenaren zullen vastgelegd worden. Tevens zal een circulaire geredigeerd worden ter verduidelijking van de gewijzigde wetgeving en zal de nodige duiding verschaft worden ten behoeve van de gemeenten.

- De parketten dienen te beschikken over de nodige budgetaire en personele middelen.
- Zodra deze wet goedgekeurd wordt en in werking treedt, is een informatiecampagne over de nieuwe procedures onontbeerlijk en dit naar de parketten en de politiediensten toe, alsook duidelijke richtlijnen en omzendbrieven over de toepassing ervan in de praktijk en over de toegewezen taken van alle actoren.
- Er dient over gewaakt te worden dat de parketten over voldoende middelen beschikken op het vlak van personeel en logistiek.

NAZORG

Het onthaal van slachtoffers en de informatieverstrekking bij de politie moeten geoptimaliseerd worden om het neerleggen van klacht voor de slachtoffers te vergemakkelijken en het afleggen van getuigenis te bevorderen.

Bij materiële schade is vergoeding voor het slachtoffer belangrijk. Juiste adviesverlening (bijvoorbeeld informatie over de mate waarin bepaalde verzekeringen dergelijke kosten vergoeden) op de eerste lijn is belangrijk. Bij lichamelijke of morele schade moet gepaste opvang voorhanden zijn en/of een correcte doorverwijzing gebeuren.

6. Relevante partners

Overleg en samenwerking tussen de Minister van Justitie, de Minister van Binnenlandse Zaken en andere federale beleidsverantwoordelijken zal van belang zijn om de doelstellingen te bereiken. Onder deze andere federale beleidsverantwoordelijken spelen de Minister van Grootstedenbeleid en zijn administratie een essentiële rol.

De lokale betrokkenen (magistratuur, gemeentelijke overheden, politiezones, preventiediensten, OCMW, gemeentelijke netheidsdiensten, enz.) spelen een doorslaggevende rol in de strijd tegen overlast en de uitwerking van een globale en geïntegreerde aanpak.

2.7 Voetbalgerelateerd geweld

1. Definitie

Hooliganisme is de verzamelnaam voor verstoringen van de openbare orde, door het plegen van voetbalgerelateerde sanctioneerbare feiten, door personen die (vermoedelijk) deel uitmaken van een groepering risicosupporters

2. Diagnostiek

De huidige wetgeving, namelijk de wet van 21 december 1998 betreffende de veiligheid bij voetbalwedstrijden, gewijzigd bij de wet van 10 maart 2003 heeft als hoofddoel om in de stadions opnieuw een vertrouwde sfeer te creëren zodat iedereen zich ernaar kan begeven zonder voor zijn/haar veiligheid te moeten vrezen.

De geldende reglementering is dus hoofdzakelijk gericht op twee luiken:

- Het verantwoordelijkheidsgevoel van de organisator, via een hele reeks van dwingende maatregelen die hij moet naleven op straffe van een administratieve sanctie.
- De bestraffing van bepaalde feiten gepleegd door de toeschouwers in het stadion, alsook binnen een perimeter afgebakend rond het stadion. De sancties zijn redelijk zwaar: boete en stadionverbod.

3. Stand van zaken

Sedert de verhoogde verbaliseringsgraad ten aanzien van het voetbalgerelateerd geweld vanaf het seizoen 2002-2003, alsmede het consequente en strenge sanctioneringsbeleid op basis van de voetbalwet en enkele gerechtelijke acties, wordt een daling van het aantal incidenten vastgesteld. Naargelang de aard van de incidenten gaat het meestal om kleinere vergrijpen, waarvan het merendeel valt onder toepassing van de voetbalwet (Bengaals vuur, gooien van voorwerpen, verbaal geweld en provocatie). Voor de eerste seizoenshelft 2003-2004 wordt deze trend verdergezet. Slechts in 17% van de gevallen gaat het om fysiek geweld. Het aantal opgestelde processen-verbaal op basis van de voetbalwet is op twee seizoenen verviervoudigd, hetgeen heeft geleid tot een recordaantal uitgesproken stadionverboden. Van belang is te melden dat er steeds meer risicosupporters in het bestand stadionverboden terechtkomen.

Het voetbalgerelateerd geweld speelt zich hoofdzakelijk af in en rond het stadion. De trend dat incidenten zich verplaatsen naar ver buiten het stadion is verminderd. Voetbalgerelateerd geweld speelt zich hoofdzakelijk af in de sfeer van provocatie van de supporters van de andere ploeg, dan wel de politiediensten. De verregaande maatregelen (scheiding supporters) alsmede het strenge sanctioneringsbeleid hebben ertoe geleid dat rechtstreekse confrontaties tussen rivaliserende risicosupporters grotendeels uitblijven.

Het risico van rechtstreekse confrontaties blijft echter aanwezig. De risicosupporters maken van de minste mogelijkheid gebruik om in confrontatie met elkaar te treden. De oudere groep risicosupporters wordt voor een deel vervangen door een jonge groep vandalen, die eerder gericht is op het beschadigen van zaken dan op het zoeken van

rechtstreekse confrontaties. Het spelen van een kat-en-muisspel met de politie is één van de grootste bezigheden van deze groep.

De steden waar tot op heden weinig tot niets gebeurd is in de aanpak van de harde kern blijven momenteel opgezaaid met de grootste problemen.

Over het algemeen kan worden gesteld dat er zich in België een trend ontwikkelt van het "hooligangedrag" naar het "ultragedrag", in de goede zin van het woord. Het supportersgedrag evolueert langzaam naar allerlei sfeeracties in en rond het stadion, doch een beperkte groep blijft uitermate gevaarlijk.

Twee randfenomenen zijn van belang:

- de sporadische aanwezigheid van Duitse en Nederlandse voetbalvandalen bij wedstrijden op Belgisch grondgebied, waarbij zij ook het voortouw nemen bij het uitlokken van incidenten
- de algemene problematiek dat vele mensen menen dat alles toegelaten is omdat men zich in een voetbalstadion bevindt, hetgeen de problematiek bemoeilijkt aangezien de aandacht daardoor niet enkel moet gericht zijn op de risicosupporters.

4. Strategische doelstelling

Van voetbal opnieuw een familiaal feest te maken door :

- zo weinig mogelijk beperkende maatregelen voor de supporters in te bouwen
- het weghouden van onruststokers van het evenement
- het veilig verloop van het evenement te garanderen.

Deze doelstelling brengt met zich mee dat er een aangepast politieel concept dient te zijn, waarbij incidenten tot het minimum worden beperkt en diegenen die incidenten uitlokken snel worden geverbaliseerd (en erna vervolgd en gesanctioneerd). Dit concept moet er mee toe leiden dat de inzet van politiemensen voor de ordehandhaving rond voetbalwedstrijden wordt verminderd.

5. Veiligheidsketen

PREVENTIE

1. Fan Coaching: Het gaat om een socio-preventieve omkadering van supporters. Dit programma realiseert een offensief preventiewerk, dit wil zeggen het wendt een educatief werk aan dat gericht is op de risicotoeschouwers. Het zorgt eveneens voor de omkadering van de supporters van de harde kernen bij sportmanifestaties. Momenteel wordt het systeem van Fan Coaching geïntegreerd in de Veiligheids- en Preventiecontracten. Er moet opnieuw dynamiek worden gegeven aan dit project.
2. Spotters (eveneens *fysionomisten* genoemd): Het zijn gespecialiseerde politiemensen die contacten hebben met de harde kern van de supporters van een voetbalclub, zij zorgen voor omkadering en volgen deze van dichtbij. Zij werken in burger en begeleiden de harde kern tijdens de wedstrijden. Momenteel beschikt elke zone met een ploeg in eerste of tweede klasse over zijn eigen spotters. De inzet van de spotters dient verder te worden geprofessionaliseerd, geëvalueerd en te worden uitgebreid. De aanwezigheid van goede en professionele spotters kan een essentiële meerwaarde betekenen bij het vermijden van incidenten, het identificeren van daders alsmede op termijn het verminderen van de politie-inzet.

3. Stewards: Hun statuut wordt geregeld bij wet van 21 december 1998 betreffende de veiligheid bij voetbalwedstrijden, gewijzigd bij de wet van 10 maart 2003. De invoering van de stewards heeft een dubbel doel:

- Op organisatorisch vlak, zorgen voor het goede verloop van een voetbalwedstrijd, alsook voor de veiligheid van de aanwezige personen;
- De functie van stewards op aanvullende wijze linken aan de functie die door de politiediensten wordt uitgeoefend, door de stewards taken te laten uitvoeren waarvoor geen politiebevoegdheid of -opleiding vereist is.

De werking van de stewards dient zowel kwalitatief als kwantitatief te worden opgeschaald. Op die manier kan de eerstelijnsverantwoordelijkheid van de organisator in het stadion nog meer uit de verf komen, hetgeen tevens zijn weerslag dient te hebben op het aantal in te zetten politiemensen bij voetbalwedstrijden.

4. De bewakingscamera's: deze maken het mogelijk de toeschouwers te observeren, waar zij zich ook bevinden, op het veld of in de tribune, en ongeacht de licht- of weersomstandigheden. Deze camera's spelen dus een algemene preventieve rol aangezien zij de stroom van personen kunnen beheren en de bewegingen van de massa, die de openbare orde zouden kunnen verstoren, observeren. Bovendien zorgen zij ervoor dat de supporters, als zij in groep zijn, geen gevoel van anonimiteit meer hebben. De kwaliteit van de camerawerking dient te worden geoptimaliseerd, teneinde het identificeren van onruststokers drastisch te verbeteren.
5. Het scheiden van supporters van verschillende clubs: Door deze scheiding kunnen confrontaties, die plaatsvinden tengevolge van fysiek contact, worden vermeden. Alhoewel de supporterssscheiding vele problemen vermijdt, dient er te worden op toegezien dat dit niet leidt tot excessen (bijv. Combiregeling) waarbij elk contact tussen supporters wordt uitgesloten, aangezien deze contacten in de meerderheid van de gevallen uiteraard ook positief kunnen zijn.
6. De aanwezigheid van de ordediensten: deze stellen zeer goed georganiseerde en indrukwekkende effectieven op, teneinde de supporters te omkaderen en de openbare orde te handhaven. In het kader van een aangepast politieel concept moet nagegaan worden hoe deze politie-inzet kan evolueren van een inzet als terreinbezetting naar een risicogelieerde inzet. Op die manier moet het aantal in te zetten politiemensen kunnen afnemen zonder dat de incidenten opnieuw zouden toenemen. Er dient te worden gestreefd naar een zo weinig zichtbaar mogelijke inzet van politiemensen rond voetbalwedstrijden.
7. Het protocolakkoord dat door de organisatoren van nationale of internationale voetbalwedstrijden moet worden afgesloten met de politiediensten, teneinde alle voorzorgsmaatregelen te nemen om, om het even welke schade aan goederen en aan personen, te voorkomen. Deze protocolakkoorden dienen op lokaal vlak de basis te zijn van het gevoerde veiligheidsbeleid en dienen dus verder te worden ontwikkeld.

REPRESSIE

Op Europees niveau

Zowel in het kader van de Raad van Europa als de Europese Unie worden verschillende maatregelen genomen in de strijd tegen het voetbalgerelateerd geweld. De laatste jaren wordt voornamelijk gewerkt rond de internationale politiewerking, in de zin van de uitwisseling van spotters en het uitwisselen van informatie. Op Belgisch initiatief werd also een EU-besluit genomen waarbij elke lidstaat verplicht een nationaal informatiepunt voetbal diende te installeren. Dit besluit wordt momenteel geëvalueerd en is het eerste en enige bindende instrument in Europese context in het gebied van voetbalveiligheid.

Samen met Groot-Brittannië, Duitsland en Nederland speelt België een voortrekkersrol op internationaal niveau. Deze rol dient te worden bestendigd. De huidige werkzaamheden om verder te evolueren spelen zich hoofdzakelijk af in het kader van de voorbereiding op het WK 2006 in Duitsland.

Wet van 21 december 1998 betreffende de veiligheid bij voetbalwedstrijden, gewijzigd bij de wet van 10 maart 2003.

De wet voorziet verschillende hulpmiddelen die het mogelijk maken om het geweld, gepleegd in en rond de stadions (binnen een straal van 5000m) te bestraffen.

1. Strikt verbaliserings- en sanctiebeleid: op basis van de voetbalwet, werd een strikt verbaliseringsbeleid uitgewerkt ten opzichte van de doelgroep (risicosupporters). Dit beleid resulteert in een vermindering van het aantal incidenten tijdens voetbalwedstrijden. De politiediensten en de voetbalcel (FOD Binnenlandse Zaken) spelen een cruciale rol in deze problematiek.
2. De referentiemagistraten: Het zijn de substituten van de Procureur des Konings die belast zijn met de dossiers betreffende de daden van hooliganisme. In bepaalde gevallen zijn zij aanwezig in het stadion, in het bijzonder tijdens risicowedstrijden.
3. De eigenlijke sancties:
Naast de traditionele strafrechtelijke sancties, voorziet de wet een mechanisme van administratieve sancties. Dit mechanisme vereist een intensieve samenwerking tussen de administratieve en gerechtelijke instanties.
 - a) Administratieve sancties kunnen zijn, hetzij boetes opgelegd aan organisatoren en/of toeschouwers, hetzij stadionverboden opgelegd aan toeschouwers (met inbegrip van minderjarigen ouder dan 14 jaar), hetzij beiden.
 - b) Gerechtelijke sancties kunnen worden uitgesproken tegen supporters wanneer strafvervolgingen werden ingesteld.

Gelet op de gunstige resultaten van het sinds twee jaar gevoerde beleid op basis van de voetbalwet en alsmede de positieve effecten op het gedrag van de risicogroep van enkele gerechtelijke acties, dient deze strenge vervolgingspolitiek ten aanzien van de doelgroep (risicosupporters) consequent te worden doorgetrokken. Een verslapping in de aanpak zal ongetwijfeld leiden tot een onmiddellijke heropflakking van het geweld.

Er dient zo snel mogelijk te worden ingegrepen ten aanzien van potentiële onruststokers teneinde te vermijden dat zij doorgroeien tot volwaardige voetbalvandalen.

Zowel op basis van de voetbalwet als op basis van de strafwet dient een duidelijk signaal te worden gegeven dat voetbalgerelateerd geweld niet wordt gedoogd. Van cruciaal belang is het voeren van een "lik-op-stuk" beleid, zijnde snelle sancties.

NAZORG

Deze wordt uitgevoerd enerzijds, tijdens het periodiek overleg georganiseerd tussen de FOD Binnenlandse zaken, de sportbonden, de FOD Justitie en de cel Integrale Voetbalveiligheid van de federale politie en anderzijds, tijdens periodieke vergaderingen met de referentiemagistraten.

6. Relevante partners

De FOD Justitie,
FOD Binnenlandse Zaken,
Het College van Procureurs-generaal,
De referentiemagistraten,
Lokale adviesraad voor de veiligheid bij voetbalwedstrijden,
De Koninklijke Belgische Voetbalbond (KBVB),
De Profliga,
De Liga Tweede Nationale,
De cel Integrale Voetbalveiligheid (IVV) van de Federale Politie,
De Fan-Coaching-verenigingen.
De supportersfederaties

2.8 Verkeersonveiligheid

1. Definitie

Verkeersonveiligheid omvat zowel de objectieve als de subjectieve verkeersonveiligheid. De objectieve verkeersonveiligheid wordt uitgedrukt in termen van verkeersongevallen. De subjectieve verkeersonveiligheid is het gevoel van onveiligheid tengevolge van verkeersproblemen. Verkeerscriminaliteit kan gedefinieerd worden als het gedrag in het verkeer dat oorzaak is van verkeersonveiligheid. Daarbij gaat het enerzijds om inbreuken op de verkeerswetgeving en anderzijds om de gedragingen die onveiligheidsgevoelens genereren maar daarom niet noodzakelijk een inbreuk op de verkeerswetgeving impliceren⁹⁵.

2. Diagnostiek

Met ongeveer 1 500 verkeersdoden, 11 000 zwaar gewonden en 58 000 licht gewonden per jaar, is België één van de meest verkeersonveilige landen van Europa. Verkeer is daarenboven de belangrijkste doodsoorzaak bij jongeren en brengt zeer hoge sociale en economische kosten met zich mee⁹⁶.

Verkeersonveiligheid is een complex probleem waarvan de oorzaken vaak terug te brengen zijn tot een samenspel van een menselijke fout, de staat van het voertuig en de infrastructuur. Een efficiënt verkeersveiligheidsbeleid dient bijgevolg afgestemd te worden op deze drie factoren: mens, voertuig en omgeving. De oorzaken van ongevallen zijn in de eerste plaats te zoeken bij de menselijke factor, voornamelijk bij de overdreven en onaangepaste snelheid en het rijden onder invloed van alcohol en illegale drugs. Ook vermoeidheid, een gebrek aan rijervaring en een verminderde rijgeschiktheid, zijn oorzaken van de verkeersonveiligheid. Voertuigtechnische gebreken en een onveilige wegomgeving dragen in interactie met de menselijke factor bij tot de meeste verkeersongevallen.

3. Stand van zaken

Volgens de ongevallenstatistieken blijkt dat België een land met een te groot sterfte- en invaliditeitscijfer inzake ongevallen op de weg blijft. De verkeersongevallen hebben in 2001 bijvoorbeeld 1 486 doden, 8 949 zwaar gewonden en 56 345 gewonden veroorzaakt, waarvan er 8,3 % voetgangers waren, 9,6 % fietsers, 4,2 % bromfietzers, 9,9 % motorrijders, 40,9 % bestuurders en 16,6 % passagiers⁹⁷. Aan de hand van statistieken inzake politiecontroles, gerechtelijke statistieken en veroordelingstatistieken blijkt de immense gerechtelijke activiteit in verkeerszaken. De activiteiten van de politierechtbank dekken bijvoorbeeld meer dan 80 % van de strafrechtelijke activiteiten.

⁹⁵ E. DEVROE en M. SCHEERS, "Spanningen in de publieke ruimte. Overlast en verkeerscriminaliteit", in G. DUHAUT, P. PONSAERS, G. PYL en R. VAN de SOMPEL (eds.), *Voor verder onderzoek...Essays over de politie en haar rol in onze samenleving*, Politeia, 2002, 743-745.

⁹⁶ In 2002 werden op de Belgische snelwegen 26,2 miljard kilometers verreden, waarvan 9 miljoen uren file, wat de maatschappij 114 miljoen euro kostte. De schade aan het milieu bracht 360 miljoen euro schade op. (Transport & Mobility Leuven, "Nieuwe cijfers over het verkeer op Belgische snelwegen", persbericht van maandag 26 januari 2004.) De uitdaging ligt hem vooral in de vergelijking binnen de Europese context waar we slecht scoren t.a.v. vergelijkbare en omliggende landen.

⁹⁷ Belgisch Instituut voor de Verkeersveiligheid, *Verkeersveiligheidsstatistieken 2001, 2003*, 6 en 12.

Ondanks deze enorme impact op de maatschappij en het gerecht, wordt er slechts de laatste jaren werk gemaakt van een gecoördineerd verkeersveiligheidsbeleid.

De wet betreffende de politie over het wegverkeer werd onlangs gewijzigd door de wet van 7 februari 2003 houdende verschillende bepalingen inzake verkeersveiligheid, die een vlottere, efficiëntere en meer doelgerichte verkeershandhaving beoogt, waardoor de impact van de handhavingsmaatregelen op het verkeersgedrag zal toenemen. Ook het wegverkeersreglement werd onlangs gewijzigd naar aanleiding van de aanbevelingen van de Staten-Generaal inzake een betere bescherming voor de zwakke weggebruikers. Met het oog op een uniform opsporings- en vervolgingsbeleid inzake verkeersveiligheid werden reeds meerdere omzendbrieven uitgegeven⁹⁸, die tengevolge van de wetswijziging van 7 februari 2003 aan de nieuwe wettelijke situatie aangepast worden⁹⁹.

De complexe bevoegdheidsverdeling inzake verkeersveiligheid tussen verschillende betrokken beleidsniveaus en overheidsinstanties, verschillende strafrechtelijke actoren en andere betrokken partners, noodzaakt een permanent overleg te bevorderen. In die zin getuigde het initiatief van de oprichting van een Staten-Generaal van de wil om alle partijen die met verkeersveiligheid te maken hebben te betrekken bij de beleidsbepaling. Om het werk van de Staten-Generaal verder te zetten werd in 2002 de Federale Commissie voor de Verkeersveiligheid en het Interministerieel Comité voor de Verkeersveiligheid opgericht. De Federale Commissie heeft als taak de nodige maatregelen uit te werken, op te volgen en zo nodig bij te sturen, terwijl het Interministerieel Comité het werkinstrument is om de bevoegdheidsverdeling te overbruggen tussen de verschillende domeinen die met verkeersveiligheid te maken hebben.

4. Strategische doelstelling

Conform de aanbevelingen van de Europese Commissie¹⁰⁰ stelt de federale regering in haar regeerakkoord een ambitieuze doelstelling voorop: tegen 2006 moet het aantal doden en zwaargewonden met 33% en tegen 2010 met 50% afnemen¹⁰¹. Daartoe zal de regering rekening houden met de aanbevelingen van de Staten-Generaal van de Verkeersveiligheid¹⁰². Via een uitgebalanceerd sensibiliserings- en handhavingsbeleid moet men in de eerste plaats tot een mentaliteits- en gedragswijziging bij alle weggebruikers komen.

⁹⁸ COL 16/98 van 14 december 1998 - eenvormig vervolgingsbeleid betreffende het sturen onder invloed, in staat van dronkenschap of in een soortgelijke staat onder meer tengevolge van het gebruik van drugs of van geneesmiddelen; COL 17/98 van 21 december 1998 - eenvormig strafrechtelijk beleid inzake onmiddellijke intrekking van het rijbewijs; COL 14/2000 van 19 december 2000 – richtlijn van de Minister van Justitie van 5 december 2000, gericht aan de parketten - rijden onder invloed van andere stoffen dan alcohol; COL 15/2000 van 19 december 2000 – richtlijn van de Minister van Justitie van 5 december 2000, gericht aan de politiediensten – rijden onder invloed van andere stoffen dan alcohol; COL 1/2003: Strafrechtelijk beleid inzake de opsporing van snelheidsovertredingen en de richting te geven aan de vervolging ervan en de Richtlijn van de Minister van Justitie inzake verkeersagressie.

⁹⁹ Momenteel werden de COL 16/98, COL 15/2000, COL 17/98 en de COL 1/2003 reeds aangepast. Op 27 februari 2004 verschenen de omzendbrieven COL 3/2004 (uniforme tarifiering), COL 4/2004 (rijden onder invloed van alcohol of drugs) en COL 5/2004 (onmiddellijke intrekking van het rijbewijs). Tengevolge van de nieuwe wet van 7 februari werden ook gemeenschappelijke omzendbrieven inzake de minnelijke schikking en de onmiddellijke inning opgesteld.

¹⁰⁰ Europese Commissie DG Energie en Vervoer, Witboek: *Het Europese vervoersbeleid tot het jaar 2010: tijd om te kiezen*, Brussel, 2001, 135 p; Europese Commissie, *20 000 levens redden op onze wegen. Een gedeelde verantwoordelijkheid. Europees actieprogramma voor verkeersveiligheid*, Brussel, 2003, 59 p.

¹⁰¹ Federaal regeerakkoord, *Een creatief en solidair België. Zuurstof voor het land*, 28-30.

¹⁰² Verslag van het begeleidingscomité van de Staten-Generaal van de Verkeersveiligheid aan het bestuurscomité, februari 2002.

5. Veiligheidsketen

ANALYSE EN BEELDVORMING

- *Statistieken letselongevallen op de openbare weg*: oplossing van de vertragingen binnen het systeem van de ongevalstatistieken, via het systeem van de eenmalige vatting.
- *Verkeershandhavingstatistieken*: éénvormige, gestructureerde en systematische vatting van gegevens inzake verkeershandhaving door politiediensten. Opvolging en uitvoering van het onderzoeksproject AGORA.
- De gerechtelijke statistieken en de statistieken inzake de inning van boetes moeten beter gecoördineerd en verspreid worden, met het oog op een beter inzicht in de strafrechtelijke reactie binnen de gehele strafrechtsketen.

PREVENTIE

- *Overdreven en onaangepaste snelheid*: opvoeren van de sensibiliserings- en informatieacties/op voertuigtechnisch vlak: voortzetting van de proefprojecten rond 'ISA'.
- *Rijden onder invloed van alcohol en illegale drugs*: Uitdieping van de BOB-campagnes met name een uitbreiding naar doelgroep, terrein (zoals sensibilisatiecampagnes betreffende rijden onder invloed van drugs) en tijdstip/op voertuigtechnisch vlak: 'alcolock'.
- *Bescherming van zwakke weggebruikers*: sensibiliseringscampagnes die de nadruk leggen op het concept van het gedeeld gebruik van de openbare weg en de nieuwe Straatcode.
- *Vermoeidheid als oorzaak van verkeersongevallen*: organisatie van enquêtes om het fenomeen in beeld te brengen/ informatiecampagnes naar specifieke doelgroepen toe/ op voertuigtechnisch vlak: onderzoek naar verwittigingsystemen.
- *Jongeren en rijopleiding*: Integratie van de verkeersopvoeding in het secundair onderwijs, inhoudelijke verbetering van de huidige rijopleiding, bijkomende vorming na het behalen van het rijbewijs (nood aan uitvoeringsbesluit voor centra voor voortgezette rijopleiding).
- *Veiligheidsuitrusting (gordel, kindersitjes, helm)*: voorlichtings-, sensibilisatie- en aanmoedigingscampagnes inzake het correct gebruik van deze 'actieve' veiligheidsuitrusting.
- *Vrachtwagens*: voorlichtingscampagnes inzake gordeldracht en vermoeidheid achter het stuur, intensifiëring van de basisopleiding van vrachtwagenchauffeurs, organisatie van een voortgezette rijopleiding, actieve ondersteuning van veiligheidsprogramma's in bedrijven met wagenparken...
- *Een herziening van de verzekeringspremies voor jonge en oudere chauffeurs*: Uitvoering van de Gentlemen's Agreement tussen de Minister van Economie, Energie, Buitenlandse Handel en Wetenschapsbeleid: uitvoering van het partnership tussen de verzekeraars (BVVO) en de overheid.

REPRESSIE

- *Overdreven en onaangepaste snelheid*: kwantitatieve en kwalitatieve intensifiëring van snelheidscontroles, om de objectieve en subjectieve pakkans te vergroten.

- *Rijden onder invloed van alcohol en illegale drugs*: combinatie aselecte en gerichte controles om de objectieve en de subjectieve pakkans te verhogen.
- *Bescherming van zwakke weggebruikers*: strikte verbalisering van de overtredingen begaan ten opzichte van de kwetsbaardere weggebruikers.
- *Vermoeidheid als oorzaak van verkeersongevallen*: verificatie van werkomstandigheden en rijtijden in bedrijven met een wagenpark.
- *Jongeren*: meer aandacht voor de handhaving inzake de opgefokte bromfietsen.
- *Veiligheidsuitrusting (gordel, kindersitjes, helm)*: 'enhanced enforcement'-strategie: combinatie van voorlichting en intensieve controles.
- *Vrachtwagens*: controles op de naleving van de snelheidsvoorschriften en het eerbiedigen van de veiligheidsafstand, en de wettelijke implementatie van de verplichting voor vrachtwagens om tijdens de spitsuren op viervaksbanen enkel de rechterrijstrook te nemen.
- *Een zekere, snelle en aangepaste bestraffing*:
 - Afhandeling van verkeersboetes:
 - Implementatie van digitale automatische toestellen.
 - Verhoogd gebruik van de procedure van de onmiddellijke inning.
 - Betalingswijze door middel van bank- of kredietkaarten via betaalterminals, alsook door middel van overschrijving.
 - Snellere afhandeling:
 - Invoering van de procedure van de 'beschikking tot betaling'.
 - Herinvoering van art. 156 Ger.W., waarbij de mogelijkheid terug ingevoerd wordt dat een politiecommissaris via aanstelling per K.B. het openbaar ministerie voor de politierechtbank kan vertegenwoordigen.
 - Digitale overdracht van de gegevens van het proces-verbaal tussen de politie en het parket.
 - Snelle en doeltreffende identificatie van de overtredders ingeschreven onder een buitenlandse nummerplaat.
 - Invoering van de gegevensbank inzake de uitvoering van het verval van het recht tot sturen, van de onmiddellijke intrekking van het rijbewijs en het tijdelijk rijverbod.
 - Beschikbaar stellen van de gegevens van het Centraal Bestand Rijbewijzen.
 - Beschikbaar stellen van de gegevens van niet-verzekerde voertuigen (VERIDASS) aan de politiediensten.
 - Digitale overdracht van de gegevens van het proces-verbaal tussen de politie en het parket.

NAZORG

- Uitbreiding van de alternatieve maatregelen naar alle gerechtelijke arrondissementen en naar alle leeftijdscategorieën.
- Omvorming van vormingscursussen tot een autonome straf, naar analogie met de werkstraf.
- Invoering van een 'verkeerstherapie' indien sprake van een 'geestelijke ongeschiktheid' (naar analogie van de 'lichamelijke ongeschiktheid' in art. 42 WPW).
- Meer aandacht aan de slachtoffers van verkeersongevallen en dit vooral tijdens het strafproces. De slachtofferbejegening door de politie en het slachtofferonthaal door het parket dient voldoende aandacht te hebben voor de behoeften van deze specifieke slachtoffers.

6. Relevante partners

Om de strategische doelstelling tegen de gestelde termijn te bereiken, moeten de belangrijkste betrokken partners en bevoegdheidsniveaus binnen de Federale Commissie voor de Verkeersveiligheid en het Interministerieel Comité voor de Verkeersveiligheid het werk van de Staten-Generaal voortzetten. Voor wat het bepalen van een eenvormig opsporings- en vervolgingsbeleid inzake verkeersmisdrijven betreft, heeft de 'Expertiseceel Verkeersveiligheid' van het College van procureurs-generaal een belangrijke rol te spelen.

7. Evaluatiecriteria

- *Statistieken*: invoering van verkeersveiligheidsindicatoren die zowel betrekking hebben op de ongevalstatistieken, die vanaf 2003 tenminste driemaandelijks beschikbaar zouden moeten zijn, als op de invoering van indicatoren inzake politiecontroles.
- *Snelheid*: het verdient aanbeveling jaarlijks een opiniepeiling uit te voeren over de houding van de weggebruikers ten aanzien van snelheid. Voor wat de naleving van wetgeving en reglementen inzake snelheidsbepeningen betreft, dienen ieder kwartaal de volgende indicatoren te worden opgevolgd: de verhouding van de geconstateerde snelheidsovertredingen ten opzichte van de uitgevoerde controles en de verhouding van de afgewerkte dossiers ten opzichte van het aantal vastgestelde overtredingen
- *Alcohol en drugs*: het meetinstrument voor de omvang van het rijden onder invloed van alcohol optimaliseren en als een objectief epidemiologisch meetinstrument organiseren. Het meetinstrument ter evaluatie van de omvang van het rijden onder invloed van illegale drugs dient op een wetenschappelijk verantwoorde manier uitgewerkt te worden;
- *Wetsevaluatie*:
 - Evaluatie van de wet van 7 februari 2003 houdende verschillende bepalingen inzake verkeersveiligheid tegen september 2005 op initiatief van de Minister van Mobiliteit in overleg met de Minister van Binnenlandse Zaken, de Minister van Justitie, de Minister van Financiën, de Minister van Begroting en de Minister van Economie. Er zal onder meer gepeild worden naar de volgende indicatoren: aantal verkeersslachtoffers, verkeersongevallen en verkeersovertredingen, telkens ingedeeld naar aard, totaal bedrag geïnd op basis van onmiddellijke inning, minnelijke schikking en op basis van boetes en/of beschikkingen tot betalen opgelegd door de politierechtbanken, tijd besteed aan verkeersveiligheid door federale politie, lokale politie, parketten en politierechtbanken.
 - Evaluatie van het koninklijk besluit van 4 april 2003 tot wijziging van het koninklijk besluit van 1 december 1975 houdende algemeen reglement op de politie van het wegverkeer (Straatcode) voor wat betreft de opvolging van de ordediensten, wegbeheerders en het gerecht omtrent deze nieuwe straatcode en de erin opgenomen maatregelen ter bescherming van de zwakke weggebruikers en de verbalisering van de overtredingen begaan ten opzichte van de kwetsbaardere weggebruikers.
 - Evaluatie van de wetgeving inzake het in overweging nemen van de sociale toestand van de overtreder. De opvolging van het onderzoek naar een dagboetesysteem kan hierin kaderen.

- Evaluatie van de beteugeling van verkeersovertredingen begaan door 16 tot 18- jarigen, met een bijzondere aandacht voor de problematiek van de opgefokte bromfietsen.
- Evaluatie van het gebruik van alternatieve sancties bij verkeersovertredingen.
- *Evaluatie van handhavingsinstrumenten:*
 - Inzake snelheid: evaluatie van de effecten van onbemande camera's en flitspalen, wil men deze instrumenten blijven gebruiken als ondersteuning voor een effectief handhavingsbeleid voor verkeersmisdrijven.
 - Inzake alcohol en illegale drugs: evaluatie van de wijze van vaststelling van het alcoholgehalte in het bloed en evaluatie van de wijze van vaststelling van sporen van illegale drugs.

3 KRITIEKE SUCCESFACTOREN EN BEHEERSMATIGE IMPLICATIES

In dit laatste deel komen de kritieke succesfactoren en de beheersmatige implicaties van deze kadernota aan bod.

3.1 Het integrale veiligheidsbeleid

3.1.1 INVENTARISATIE VAN DE RELEVANTE BELEIDSDOMEINEN

Een integraal veiligheidsbeleid is het concept om via diverse beleidsdomeinen en beleidsaspecten criminaliteit, overlast en de verkeersproblematiek in een zo ruim mogelijke context aan te pakken. Daarom is het belangrijk om de beleidsdomeinen en hun impact op integrale veiligheid in kaart te brengen. Dit dient een permanente oefening te zijn.

3.1.2 EEN GEDEELDE VEILIGHEIDSDIAGNOSTIEK

Een coherente beleidsbepaling veronderstelt dat de beleidsmaker op alle niveaus de elementen, die een beeld kunnen werpen over de actuele situatie, haar knelpunten en haar mogelijke oplossingen, in handen heeft. De beleidsvoorbereiding (met een scanning van de veiligheidssituatie) gevolgd door een analyse, de beleidsbepaling (met het bepalen van de prioriteiten) en de beleidsuitvoering, dient een gemeenschappelijk project te worden tussen de verschillende beleidsdomeinen.

3.1.3 EEN LOKALE VEILIGHEIDSDIAGNOSTIEK

De realisatie van een lokale veiligheidsdiagnostiek voor de lokale actoren werd reeds opgestart. Deze inspanning moet worden aangehouden. In dit opzicht zal de regering haar inspanningen verder zetten, teneinde de nodige methodologische steun te kunnen verlenen, met name door de financiering van wetenschappelijk onderzoek waardoor aangepaste middelen en instrumenten ontwikkeld kunnen worden.

De inzet van de lokale veiligheidsdiagnostiek is enerzijds te peilen naar het onveiligheidsfenomeen op een bepaald gebied door zich niet enkel tot de delinquentie te beperken en anderzijds door de actoren op het terrein de mogelijkheid te bieden hun praktijken aan de lokale realiteit aan te passen.

Het middel van de lokale diagnostiek die na het onderzoek zal worden voorgesteld, zal een betere opvolging en een betere evaluatie van het preventie- en veiligheidsbeleid op lokaal vlak mogelijk maken, teneinde het effect hiervan te kunnen bepalen en de heroriëntering te vergemakkelijken.

3.2 Geïntegreerde aanpak

3.2.1 OVERLEG EN PARTNERSCHAP

Politie, magistratuur en de bestuurlijke overheden werden historisch gezien altijd als dé kernactoren van de bestrijding van criminaliteit en onveiligheid beschouwd. Dit is meestal ook de invulling die de bevolking eraan geeft. Door het gewijzigde karakter van de criminaliteit, de complexiteit van de samenleving en de complexiteit van de criminaliteit en onveiligheid is de 'klassieke' aanpak hierbij gedoemd te mislukken. Dit noodzaakte de betrokkenheid van bijkomende partners bij de aanpak van criminaliteit en onveiligheid, bij voorbeeld administratieve diensten, inspectiediensten, de private partners, gemeenschappen en gewesten,...

3.2.1.1 De bijzondere inspectiediensten

Er is reeds een goede samenwerking tussen de bijzondere inspectiediensten, de politiediensten en justitie. Ze kan echter nog verbeterd. De politiediensten en magistratuur kennen niet altijd de precieze taakomschrijving, bevoegdheden en materie van mekaar. Dit scheidt soms problemen. De samenwerkingsverbanden dienen verrijkt. De transparantie van een specifiek strafrechtelijk beleid omtrent de delicten die opgespoord worden door de bijzondere inspectiediensten is vaak een pijnpunt. Daarnaast kan ook worden gewezen op de noodzaak tot verduidelijking van de bevoegdheidsafbakening tussen de parketten van de procureur des Konings en de Arbeidsauditeur. Hieromtrent zijn reeds heel wat inspanningen geleverd doch verdere vormingsinitiatieven hieromtrent zullen worden uitgewerkt.

3.2.1.2 Publiek-private samenwerking

Met het oog op het opstarten en het instandhouden van een vruchtbare publiek-private samenwerking in het algemeen moet door de diverse partners alleszins worden voldaan aan een aantal belangrijke voorwaarden. Het betreft een reeks kritieke succesfactoren die maken dat een samenwerking al dan niet kan lukken. In de eerste plaats moeten de verschillende verantwoordelijkheden, taken en bevoegdheden duidelijk worden gedefinieerd en moet een gemeenschappelijk actie- en communicatieplan worden uitgewerkt. Onder meer een duidelijke probleemaafbakening, het formuleren van concreet haalbare doelstellingen waarbij rekening wordt gehouden met de vigerende wettelijke voorschriften maken hiervan deel uit. Nog belangrijker is wellicht het wederzijds vertrouwen en het respect voor de eigenheid van elk van de partners.

Voor de werkzaamheden van het Platform Bedrijfsbeveiliging werden een aantal van de noodzakelijke voorwaarden duidelijk gestipuleerd in het protocolakkoord. Tot hier toe is gebleken dat ook het nodige respect, vertrouwen en de wil tot samenwerking bij de verschillende partners in ruime mate aanwezig zijn. Ook het overlegplatform veiligheid bij zelfstandige ondernemers en het nationaal overlegplatform autocriminaliteit (NOA) zijn goede voorbeelden van een vruchtbare samenwerking tussen de publieke en private actoren.

Uitgaande van deze vaststelling dat de geïntegreerde aanpak, die alle partners opvoert die met een problematiek in aanraking komen, in zekere mate van efficiëntie getuigt, zal een nationaal overlegplatform "inbraak" (NOI) opgericht worden. Deze zal er op toezien geïntegreerde projecten op poten te zetten die het aantal inbraken doeltreffend zullen

doen verminderen.

3.2.1.3 Internationaal partnership

Een geïntegreerd en integraal veiligheidsbeleid kan niet ontwikkeld worden zonder rekening te houden met wat er zich buiten onze grenzen afspeelt.

De actieve inbreng in de werkzaamheden op internationaal vlak, in het bijzonder in het kader van de structuren van de Europese Unie (Raad JBZ en verschillende werkgroepen, in het bijzonder: CATS, Politie samenwerking, Collectieve evaluatie, Schengenevaluatie, Terrorisme, EUCPN, Gerechtelijke en strafrechtelijke samenwerking, Multidisciplinaire groep, horizontale groep drugs, ...) zullen verder gezet worden.

Bovendien zal er op toegezien worden dat de bilaterale en multilaterale betrekkingen op het vlak van politie en justitie samenwerking uitgebreid worden, met name door middel van bilaterale en multilaterale overeenkomsten.

De werkzaamheden van de Raad van Europa en de Verenigde Naties zullen tevens in acht worden genomen in het kader van de ontwikkeling van een veiligheidsbeleid.

3.2.2 DE INFORMATIEFLUX

De communicatie tussen partners dient op een coherente, duidelijke en efficiënte manier te gebeuren. Een goede informatie-uitwisseling stimuleert een goede verstandhouding in overleg en samenspraak, met inachtneming van elkaars verschillen, competenties en bevoegdheden.

3.3 Beleidscyclus

Het is noodzakelijk te komen tot een uniforme definiëring en afbakening van de concepten die ten grondslag liggen aan het opmaken van beleidsplannen volgens de beleidscyclus. Dit betekent dat op basis van een grondige probleemverkenning (scanning) – en analyse (contextualisering en interpretatie) en op basis van duidelijke in de tijd afgebakende transparante en kwantificeerbare doelstellingen, maatregelen worden genomen waarvan uitvoering (actieplannen) en het resultaat (effect en efficiëntie) geëvalueerd worden.

Er zijn hiervoor 4 stappen noodzakelijk:

- *de beleidsvoorbereiding* met een scanning van de veiligheidssituatie gevolgd door een analyse;
- *de beleidsbepaling* met het bepalen van prioriteiten, het vastleggen van het dagelijkse werk en de verschillende acties en projecten;
- *de beleidsuitvoering*: het uitvoeren van de voorziene acties, projecten en dagelijkse werk; ze opvolgen en bijsturen;
- *de beleidsevaluatie*: het evalueren van het beleidsplan en conclusies naar de werking voor het volgend jaar.

3.3.1 BELEIDSCYCLUS EN EEN INTEGRAAL (FEDERAAL EN LOKAAL) VEILIGHEIDSBELEID

Deze federale kadernota integrale veiligheid geeft het kader weer en vormt tevens een referentie voor een integraal veiligheidsbeleid op alle beleidsniveaus. Zowel het nationaal veiligheidsplan als de zonale veiligheidsplannen* dienen rekening te houden met de prioriteiten van deze kadernota. Een ander belangrijk onderdeel van deze beleidscyclus betreft het lokale veiligheidsbeleid dat door de gemeenten gedragen wordt. De zonale veiligheidsplannen dienen eveneens rekening te houden met dit veiligheidsbeleid van de gemeente(n) die zich binnen de politiezone situeren.

Deze federale kadernota pleit voor een degelijk uitgewerkt lokaal integraal veiligheidsbeleid dat bij voorkeur onderwerp uitmaakt van een lokale kadernota waarin de belangrijkste prioriteiten en aandachtspunten inzake gemeentelijke veiligheid worden weergegeven, in afstemming met andere relevante actoren (zoals het lokaal parket). De gemeente heeft immers een aantal essentiële sleutels in handen voor een integraal veiligheidsbeleid, zoals op het vlak van ruimtelijke ordening, reiniging van de stad en preventie. Naast de zonale veiligheidsplannen dienen immers eveneens de veiligheids- en preventiecontracten, indien deze aanwezig zijn, rekening te houden met dit uitgetekend lokaal integraal veiligheidsbeleid. Dit moet de coherentie verzekeren van zowel het preventieve, als het politionele als het strafrechtelijke beleid op lokaal niveau.

Eveneens een belangrijk aspect dat deze nota wil promoten, betreft de intergemeentelijke samenwerking in het geval van meergemeentenzones. Het zal de coherentie van het beleid ten goede komen indien gemeenten van een zelfde zone hun veiligheidsbeleid zoveel als mogelijk op elkaar afstemmen. Deze afstemming dient bij

* We stellen voor om deze plannen in de toekomst anders te benoemen, bij voorbeeld nationaal politieplan en zonaal politieplan.

voorkeur gerealiseerd te worden door één coördinator die een duidelijk mandaat bezit van de betrokken gemeenten. Vanuit dit mandaat kan deze coördinator adviserend optreden t.a.v. de politiediensten en de diensten van de Procureur des Konings. Ook in ééngemeentezones wordt de aanstelling van deze coördinator gestimuleerd.

De voornaamste opdracht van de coördinator, die door de federale overheid financieel ondersteund zal worden door middel van veiligheids- en preventiecontracten, sluit nauw aan bij de taak van de overlastmanager.

Het lokaal veiligheidsbeleid zoals hierboven beschreven, zal gefaciliteerd worden door het federale niveau d.m.v. een methodologische ondersteuning en een aantal pilootprojecten waarbij de introductie van een lokale kadernota gepiloteerd wordt. Op basis van deze ervaringen zal een meer algemeen ondersteunend beleid kunnen ontwikkeld worden.

3.3.2 GERECHTELIJKE BELEIDSCYCLUS

Voor de opmaak van de politionele plannen (nationaal veiligheidsplan en zonale veiligheidsplannen) dienen de politiediensten de prioriteiten en keuzes van het strafrechtelijk beleid door de Minister van Justitie in overleg met de gerechtelijke overheden, meer dan vroeger, mee in rekening te brengen. In dit kader is een absolute afstemming van de gerechtelijke beleidscyclus en de politionele beleidscyclus nodig. Dit bevordert de geïntegreerde werking tussen beide partners.

De beleidsplanning binnen het openbaar ministerie zal rekening dienen te houden met een verantwoordelijkheden van het federale niveau (Minister van Justitie, college van procureurs-generaal, federaal parket), het ressortelijke (Procureurs-generaal) enerzijds en anderzijds de arrondissementen en lokale niveau (procureur des Konings) waarbij het beleid zowel bottom-up als top-down zal dienen tot stand te komen en te communiceren.

Hierbij kan voorzien worden ten eerste in afstemming van de politieële beleidscyclus op de beleidscyclus van het parket en van de andere actoren in de daaropvolgende niveaus van de strafrechtsbedeling. Ten tweede kan middels vorming voorzien worden in een continue opvolging en procesbegeleiding van de beleidscyclus binnen een parket in zijn diverse geledingen.

3.3.3 VORMING EN DEGELIJKE KENNIS VAN DE BELEIDSCYCLUS DOOR DE ACTOREN BETROKKEN BIJ HET VEILIGHEIDSBELEID EN PLANMATIG WERKEN

Werken volgens de beleidscyclus is een middel om alle actoren van het veiligheidsbeleid een methodiek aan te reiken om hun projecten op elkaar af te stemmen. Hierdoor wordt gezorgd dat alle neuzen in dezelfde richting wijzen. Zodoende zullen de inspanningen van alle actoren een maximaal effect hebben binnen een gemeenschappelijk concept. Het is dan ook noodzakelijk dat alle actoren een degelijke kennis van de beleidscyclus hebben.

3.4 Wetenschappelijke onderbouw

3.4.1 WETENSCHAPPELIJKE ONDERSTEUNING

Het bevorderen van de objectieve en/of subjectieve veiligheid door middel van de integrale veiligheidszorg vergt een wetenschappelijke aanpak. Een beleid dat zich volwassen noemt zal essentieel 'know-ledge based' en 'evidence-based' moeten zijn; dit betekent gebaseerd op systematische kennis, empirie en wetenschappelijke inzichten. Beleidsrelevant onderzoek draagt bij tot de rationaliteit van beleidsbeslissingen. Het beleid zal wetenschappelijk onderzoek faciliteren, uitbouwen, valoriseren, in het praktijkveld benutten (implementeren) en actief meewerken aan de vertaalslag van wetenschappelijke inzichten naar beleidsdispositieven.

De uitbouw van een noodzakelijk dispositief aan beleidsrelevant wetenschappelijk onderzoek kan echter ook, ongewild, aanleiding zijn tot versnippering en verlies aan middelen door gebrek aan concertatie, communicatie en transparantie. Daardoor werden onderzoeksresultaten soms ondermaats benut en bleven de directe positieve gevolgen van wetenschappelijk onderzoek in het veiligheidsdomein soms uit.

Het is daarom van uitermate groot belang om vanuit beleidsmatige hoek een intensieve en betekenisvolle onderzoeksinspanning te blijven leveren en dit zowel binnen het aan de universiteiten uitbesteed onderzoek als binnen het door overheidsdiensten intern gevoerd onderzoek. Naast deze investering, is het noodzakelijk een constante gegevensuitwisseling en een open, constructief en transparant overleg tussen enerzijds de opdrachtgever/ beleidsmaker en anderzijds de onderzoekswereld uit te bouwen. De ondersteuning en verdere uitbouw van het sinds 2000 bestaande communicatieforum, het zgn. Overlegplatform Justitie en Veiligheid blijft hierin een belangrijke beleidsoptie. Hieronder worden een aantal aandachtspunten verder uitgewerkt. Dit laatste illustreert de goede samenwerking tussen de diensten en de geïntegreerde werking.

3.4.2 DE WETENSCHAPPELIJKE EN TECHNISCHE POLITIE

De wetenschappelijke politie en de centralisatie van de informatie zijn sleutelementen van een efficiënt strafrechtelijk beleid. Het NICC zal onder meer belast worden met het beheer van een nationale database met betrekking tot de genetische profielen en met de ballistische gegevens. De efficiëntie van deze opdracht zal gegarandeerd zijn door een optimale kwaliteit van het beschermen van de sporen door de politiediensten en door de opnemingservan door de laboratoria van de federale politie.

De politiediensten moeten erover waken de plaats van het misdrijf veilig te stellen binnen een veiligheidsperimeter, zodat de sporen en microsporen kunnen gevrijwaard worden in afwachting van de komst van de leden van de wetenschappelijke politie. Op federaal vlak zal de informatie-uitwisseling in dit kader eveneens bevorderd moeten worden (Project *Lucia*).

3.5 Een kwaliteitsvolle strafrechtelijke justitie

In het Regeerakkoord legde de Minister van Justitie de nadruk op een efficiënter gerecht. Dit werd ontwikkeld in de algemene beleidsnota van 12 november 2003, waar aspecten van het justitieel beleid van de Minister van Justitie in zijn geheel werden uitgediept.

Om tot een kwaliteitsverhoging doorheen de ganse keten te kunnen komen is de rode draad doorheen het strafrechtelijk beleid van de Minister van Justitie:

- een meer toegankelijke justitie;
- een snellere justitie;
- een efficiëntere justitie;
- een humanere justitie.

Huidig deel van de kadernota spitst zich in deze context toe op het strafrechtelijk beleid.

Een kwaliteitsvol strafrechtelijk beleid impliceert dat alles benaderd wordt vanuit een globaal ketenbeheer waarbij de focus gelegd wordt op de afstemming van instroom op uitstroom van elke laag en vice versa. Elke actie en haar verdere impact wordt doorheen de diverse lagen (opsporing, vervolging, straftoemeting en strafuitvoering) van de strafrechtspijramide bekeken.

In wat volgt worden projecten uitgewerkt die tot bovengenoemde doelstellingen zullen bijdragen.

3.5.1 KETENBEHEER

De strafrechtelijke afhandeling veronderstelt een transit van dossiers door de verschillende lagen van de strafrechtspijramide. Hierbij dient erover gewaakt dat de kwantitatieve en kwalitatieve afhandeling in deze verschillende lagen op elkaar afgestemd worden. Dit veronderstelt een aantal randvoorwaarden die hierna zullen beschreven worden.

3.5.1.1 Beschikken over statistieken in alle lagen omtrent de flux van feiten en daders doorheen de strafrechtspijramide (horizontaal en verticaal) en instroom- en uitstroomafstemming

Eén van de meest belangrijke kritieke succesfactoren om een daadwerkelijke afstemming tussen de diverse lagen (politie, parket, rechtbanken en strafuitvoering) in de strafrechtelijke pijramide te bekomen, is de aanwezigheid van volledig, betrouwbaar statistisch materiaal. Een gekwantificeerd zicht op de instroom (input) van feiten en verdachten in elke laag van de pijramide en het gevolg dat aan een zaak wordt gegeven (uitstroom) is hier een noodzakelijke voorwaarde. Om een zicht te krijgen op de stand van zaken in verband met deze basisstatistieken werd in december 2000 de 'werkgroep gerechtelijke statistiek' opgericht door de Dienst Strafrechtelijk Beleid. In dit forum lichten de partners aanwezig in elke laag hun methodologie voor de aanmaak van de statistieken, de bekomen resultaten en de eventuele contextualisering toe.

De politiediensten werken momenteel aan een vernieuwde politieke criminaliteitsstatistiek die binnen twee jaren zal beschikbaar zijn (2006). De statistische analisten verbonden aan het College van Procureurs-generaal maakten recentelijk de parketstatistieken aan en brachten de afhandeling op het parket in kaart. De Dienst Strafrechtelijk Beleid zal, waar mogelijk, deze basiscijfers contextualiseren en van de nodige commentaren voorzien en de veroordelingsstatistieken blijven aanmaken en contextualiseren. Er zal in het bijzonder moeten gewaakt worden over een toekomstige integratie van beide systemen.

Een permanente gegevensanalyse heeft een beleidsoriënterend belang en zal toelaten om met kennis van zaken prioriteiten te stellen waarvoor dan maatregelen kunnen worden uitgewerkt. De beschikbaarheid aan gegevens laat toe indicatoren te ontwikkelen die richtingsgevend kunnen zijn bij de ontwikkeling van onder meer een opsporings- en vervolgingsbeleid. Deze beschikbaarheid moet quasi permanent zijn ; op termijn zouden de ad hoc-diensten de exploiteerbare gegevens op aanvraag moeten kunnen leveren (maandelijks of trimestrieel).

3.5.1.2 Statistisch overzicht van de capaciteit in elke laag van de strafrechtspiramide en afstemming van de noodzakelijke capaciteit en bijhorende noodzakelijke specialisering

Behoudens deze administratieve statistieken (basiscijfers instroom en afhandeling) is het tevens noodzakelijk een elementair zicht te hebben op de capaciteit van het personeel aanwezig in elke laag van de piramide, met aandacht voor zowel het organiek als het feitelijk kader en de concrete belasting. De werklasmeting in de parketten en hoven en rechtbanken zijn belangrijke stappen in die richting, wanneer men een kwaliteitsvol strafrechtelijk beleid wil voeren.

3.5.1.3 Afstemming van de noodzakelijke capaciteit en bijhorende noodzakelijke specialisering

Er dient ook noodzakelijk gewerkt aan de afstemming van de verwerkingscapaciteit en de beheersmatige rationaliseringsprocessen in de diverse lagen van de strafrechtspleging.

3.5.1.4 Informatie tools doorheen de keten

De informatisering van Justitie is een belangrijke factor die de werking van Justitie zal kunnen verbeteren.

De uitwisseling van informatie is cruciaal. Dit kan eveneens door informatie tools te verbeteren. Deze dienen in elk geval compatibel te zijn. Deze bekommernis dient onder andere in het politieel project (globaal concept ANG) en justitiële initiatieven, het zogenaamde Phenixproject, vertaald te worden. Deze compatibiliteit kan de efficiëntie en de afhandeling van de dossiers gevoelig versterken.

Een eerste strategische doelstelling van het Phenixproject is alle bestaande systemen, mits noodzakelijke aanpassingen, om te zetten in een enkel basissysteem.

De doorgedreven informatisering van de rechterlijke orde die door het Phenixproject beoogd wordt, is een middel om tot een snellere en humanere rechtsbedeling te komen.

Andere initiatieven op dit vlak zijn:

- Online raadpleging van het strafregister
- Kruispuntbank wetgeving
- Creatie van een toepassing voor het elektronisch indienen van aangiften en aanvragen door de burger bij de politie
- Informatisering van de inningsprocedure van de penale boetes
- Informatisering van de procedure met betrekking tot de processen verbaal
- Vereenvoudiging van de procedure minnelijke schikking

De toegang tot politionele en gerechtelijke gegevens via de informatica moet in ieder geval beantwoorden aan de vereisten van de bescherming van de persoonlijke levenssfeer bij de behandeling van persoonlijke gegevens.

3.5.1.5 Beheerstools

Efficiënt beheer van personele en materiële middelen, alsmede de kosten verbonden aan de strafprocedures, zal bijzondere aandacht krijgen. Een grondige reflectie over de rationalisering van de gerechtskosten zal gevoerd worden. Ook belangrijk zijn samenwerkingsakkoorden met de magistratuur, die ertoe strekken de gerechtelijke achterstand in te dijken en nieuwe beheersmethoden invoeren, dankzij de bijdrage van consulenten bij het beheer van human resources. Zulke initiatieven zijn aan te bevelen daar zij een meer constructieve dialoog bewerkstelligen. Ook dient hierbij de reflectie van een verhoogde responsabilisering van de korpschefs bij het financieel beheer van hun jurisdictie uitgewerkt.

De invoering van administratieve sancties kan ook leiden tot een verminderde werklast voor justitie. Er dient wel waakzaamheid geboden omtrent de uitwerking van globale procedurewaarborgen bij eventuele uitbreiding van dit systeem.

3.5.1.6 Adequate wetgeving

Wetgeving dient aangepast te zijn aan de maatschappij waarvoor zij regulerend werkt. De Minister van Justitie nam diverse wetgevende initiatieven in actuele thema's. Hierbij ging onder meer prioritaire aandacht naar de wet op de jeugdbescherming.

Op 13 februari 2004 keurde De Ministerraad de kadernota goed rond de hervorming van de wet van 8 april 1965 betreffende de jeugdbescherming.

Het hervormingsontwerp dat voorgesteld is, beoogt enerzijds om bepaalde praktijken die zich de laatste jaren ontwikkelden een wettelijke grondslag te verlenen, en anderzijds om bepaalde vernieuwingen in te voeren aangaande het ten laste nemen van de minderjarige die een strafbaar feit heeft gepleegd.

De hervorming is er voornamelijk op gericht de middelen te versterken die ter beschikking staan van de procureurs des Konings en van de jeugdrechters, teneinde:

- aan de minderjarigen zelf de kans te geven voor herstel te zorgen;
- de voorkeur te geven aan het opvoeden van de minderjarigen in zijn leefmilieu;
- het beroep op plaatsing in inrichtingen te verminderen.

Voor de herhaaldelijke recidivisten zal de procedure van de uithandengeving in overleg met de verschillende professionelen op het terrein hervormd worden. Wetenschappelijk onderzoek hieromtrent wordt ook gevoerd.

3.5.2 KWALITEITSVOLLE JUSTITIE DOORHEEN DE STRAFRECHTSKETEN

3.5.2.1 Opsporings- en vervolgingsbeleid

3.5.2.1.1 Vernieuwd opsporings- en vervolgingsbeleid en integrale kwaliteitszorg

De verticale integratie van het openbaar ministerie wordt uitgewerkt. Het openbaar ministerie zal als een moderne organisatie ten dienste van de samenleving functioneren. Deze organisatie zal werken aan kwaliteitsverbetering. Integrale kwaliteitszorg is immers een bekommernis die transversaal is voor de ganse keten, zowel voor de politie die reeds een aantal projecten hieromtrent heeft (Qualipol), als voor justitie, waar dit begrip zelfs in de wet is ingeschreven. Deze integrale kwaliteitszorg veronderstelt dat er aandacht voor een aantal cruciale punten zal zijn, onder meer voor een snelle afhandeling van de dossiers, een duidelijke prioritering, de kwaliteit voor de bewijsvoering e.d.m.

In deze context kende de Minister van Justitie een wetenschappelijk onderzoek toe om de integrale kwaliteitszorg te definiëren voor alle lagen van het openbaar ministerie.

De expertisenetwerken van het College van Procureurs-generaal dragen reeds bij tot een vernieuwde werking van het openbaar ministerie. Zij fungeren immers als aanspreekpunt van de magistratuur om een coherente visie van het openbaar ministerie te vertolken.

3.5.2.1.2 Werklastmeting

Bij het openbaar ministerie is een werklastmeting bezig. In dit project wordt een instrument uitgewerkt om de activiteiten binnen de parketten in kaart te brengen. Dit instrument zal toelaten de werkprocessen te verbeteren en de personeelsbezetting te optimaliseren. Dit zal later uiteraard dienen gekaderd binnen de integrale kwaliteitszorg. Ook bij de zittende magistratuur werd het debat geopend.

3.5.2.1.3 Afstemming tussen politie en openbaar ministerie

De relatie politie en justitie dient optimaal te zijn om een geslaagd veiligheidsbeleid te realiseren. Hiertoe dient het volgende verder uitgewerkt.

3.5.2.1.4 Beleidscyclus

Eerder in deze nota werd verwezen naar het belang van politionele en gerechtelijke beleidscycli die op mekaar dienen afgestemd. In het kader van de kennis van de beleidscyclus werkt de Dienst voor het Strafrechtelijk Beleid nauw samen met de expertisenetwerken van het College van Procureurs-generaal, waarbij aan de expertisenetwerken strafrechtelijk beleid en politie reeds vormingen in de beleidscyclus werden gegeven. Tevens verzorgde de Dienst Strafrechtelijk Beleid bij wijze van proefproject een concrete projectbegeleiding ten voordele van het parket van Antwerpen, waarbij ondersteuning en opvolging werd verzekerd bij de uitwerking van een beleidsplan voor elke sectie van het parket van Antwerpen. Deze initiatieven kunnen verder gezet worden in andere parketten.

De Dienst Strafrechtelijk Beleid voorziet in dit kader diverse vormingspakketten voor

magistraten, waarbij reeds een aanvang werd gemaakt met vorming binnen de expertisenetwerken. Concreet kan gedacht worden aan de opmaak binnen het parket van een beleidsplan, dat aan een gestructureerde vormgeving zou moeten voldoen.

In dit kader kan tevens het wetenschappelijk onderzoek vermeld worden dat momenteel door de Dienst Strafrechtelijk Beleid wordt gevoerd en dat de betrokkenheid van het parket bij de opmaak van de zonaal veiligheidsplannen bestudeert. Dit onderzoek heeft betrekking op de eerste oefening "zonale veiligheidsplannen" (2002-2003) en zal aanleiding geven tot beleidsaanbevelingen voor de tweede oefening zonaal veiligheidsplannen. Het spreekt voor zich dat dit onderzoek vervolgonderzoek zal kennen, waarbij de bekommernis het beleid een recurrente empirische en wetenschappelijk ondersteunde basis te geven ten grondslag ligt. Een tweede onderzoek "Prioritering parketbeleid: naar een procesmatige ondersteuning van de planmatige werking van het parket en een doordacht uniform vervolgingsbeleid" omhelst een vergelijkende studie tussen België en Nederland, waarbij de klemtoon ligt op het strafrechtelijke beleid binnen het federaal en lokaal parket enerzijds en opvolgingsindicatoren worden ontwikkeld anderzijds. Dit intern onderzoek kan worden uitgebreid naar andere landen zoals bij voorbeeld Frankrijk.

3.5.2.1.5 Dynamiseren van het permanent overleg

De ruimte voor dialoog en overleg bestaat reeds en zal verder gedynamiseerd worden. In het bijzonder denken we hierbij aan de federale politieraad, de werkgroep gerechtelijke pijler, de werkgroep artikel 44, de provinciale veiligheidsoverleg, arrondissementeel rechercheoverleg, de zonale veiligheidsraad en dergelijke meer.

Het is van fundamenteel belang, met het oog op de geïntegreerde werking, dat de projecten die bij de politie ontwikkeld worden van bij de aanvang samen met hun bevoorrechte partner, het openbaar ministerie, opgebouwd worden, rekening houdend met hun impact in de verdere keten.

3.5.2.1.6 Rationalisatie van de werkprocessen

De mogelijkheden voor politie naar de rationalisering van de autonome politionele afhandeling (APA of APO), de opmaak van de vereenvoudigde processen-verbaal en de uitvoering en rationalisatie van de kantschriften dienen verder onderzocht te worden. Bij deze rationalisatie dient het behoud van de kwaliteit voorop te staan.

Onder deze noemer vindt men belangrijke initiatieven terug zoals het rechenmanagement, kennisoverdracht, de verwerkingscapaciteit, en dergelijke meer.

3.5.2.1.7 Kwaliteit van de bewijsvoering

Het is van belang te blijven investeren in een goede opleiding van de politie en magistratuur.

Verdere aandacht dient besteed aan de kwaliteit van de processen-verbaal, kantschriften en dossierstukken. De kwaliteit ervan is fundamenteel. Een evenwicht moet gevonden worden tussen de standaardisatie van documenten en een minimale individuele initiatiefruimte.

Investeringen in wetenschappelijke politie en expertise in strafzaken vinden ook hier hun plaats.

3.5.2.2 Vervolgingsbeleid

3.5.2.2.1 Betere bepaling van misdrijven waarvoor bemiddeling kan worden toegepast

De eerste jaarstatistieken van het openbaar ministerie tonen voor het jaar 2002 aan dat in België 0,68% van de uitstroom van zaken gebeurt door minnelijke schikking en 0,20% van de uitstroom van zaken door bemiddeling in strafzaken. Hiermee wordt duidelijk dat beide alternatieven, doch voornamelijk bemiddeling in strafzaken, niet optimaal wordt aangewend.

Enerzijds kan het toepassingsgebied van bemiddeling in strafzaken aan een nieuwe reflectie worden onderworpen, anderzijds is de Procureur des Konings ook gebonden aan een wettelijke termijn van behandeling, therapie en vorming. Een dergelijke termijn van zes maanden is te kort voor een gespecialiseerde begeleiding.

3.5.2.2.2 Aanpassing wet Voorlopige Hechtenis

In het kader van de bestrijding van de penitentiaire overbevolking dient de wet op de voorlopige hechtenis aangepast te worden. Het verder aanmoedigen van het gebruik van de twee alternatieven (borgsom en VOV), ingevoegd bij de wet van 20 juli 1990, zou een daling van het aandeel van de voorlopig gehechten met zich mee kunnen brengen.

Een onderzoeksproject met betrekking tot de voorlopige hechtenis, dat onlangs door het NICC werd ondernomen, heeft meer bepaald betrekking op het onderzoek van mechanismen die voorlopige hechtenis aan banden kunnen leggen. De analyse van verschillende juridische mogelijkheden gaat rechtstreeks gepaard met de evaluatie van de mogelijke gevolgen van verschillende plannen tot wetswijzigingen op de omvang van de gevangenispopulatie.

Het is tevens noodzakelijk na te gaan voor welke feiten de voorlopige hechtenis thans wordt toegepast.

3.5.2.3 Straftoemeting

Om rekening te kunnen houden met de persoonlijkheid van de dader, de omstandigheden van het misdrijf en de bekommernissen van het slachtoffer is het noodzakelijk een ge diversifieerd straffenpallet aan te bieden aan de rechter.

3.5.2.3.1 Beschikken over voldoende ‘werkplaatsen’ voor de uitgesproken maatregelen vorming of werkstraf

Het is noodzakelijk de randvoorwaarden te creëren om de maatregel of werkstraf die uitgesproken wordt ook daadwerkelijk uit te voeren. Uitwerken van samenwerkingsverbanden met alle mogelijke betrokken partijen is dan ook van cruciaal belang zodat de uitvoering van de straf dan ook zo snel mogelijk kan volgen op de uitspraak van de straf.

3.5.2.3.2 Internering

In april 1999 legde de Commissie Internering voor de herziening van de wet tot bescherming van de maatschappij van 1 juli 1964 haar eindrapport neer. De uitwerking van deze aanbevelingen dient verder onderzocht.

We hernemen hier de belangrijkste aanbevelingen:

- Een andere opvatting van de abnormaliteit
- Een herstructurering van het psychiatrisch deskundigenonderzoek
- Versterking van de rechten van de verdediging
- Verbetering van de opvang van geïnterneerden alsmede van de behandelings- en begeleidingsstructuren
- Herstructurering van de C.B.M.
- Nood aan wettelijke bepaling van rechtspositie van de geïnterneerde gedurende zijn opsluiting
- Periodieke evaluatie van de toepassing van de wet betreffende geestesgestoorde delinquenten
- Ontwikkeling van een geldig statistisch instrument

Met oog op de uitbouw van ambulante en residentiële hulpverlening en psychiatrie extra muros, is het bovendien belangrijk na te gaan welke de meest voorkomende psychiatrische stoornissen van gedetineerden en geïnterneerden zijn. De aandacht mag hier niet alleen gaan naar psychiatrische stoornissen, maar dient evenzeer gericht te worden op de noden van personen met een mentale handicap. Pas wanneer hierover een beeld kan geschetst worden, wordt duidelijk aan welke opvang het meeste nood is. Het uitbouwen van dergelijk zorg op maat vraagt dus vooraf onderzoek en ontwikkeling van evaluatie-instrumenten.

Bij het uitvoeren van de interneringsmaatregel dienen volgende denkpijlers en aandachtspunten in rekening gebracht te worden:

- Ingeval een internering wordt aanbevolen is het belangrijk te vertrekken van een juiste diagnose. Enkel door een kwaliteitsvolle expertise kan een goede diagnose gesteld worden. Het is van belang dat de beschuldigen geïntegreerd kunnen worden in een aangepast systeem, met het oog op verdere behandeling.
- Er is een gediversifieerd zorgcircuit nodig om aan de complexiteit van de gestelde problemen te voldoen. Naast een ambulante zorg zijn er verschillende opvangmogelijkheden wenselijk en nodig, bij voorbeeld begeleid en beschut wonen, opvanghuizen, ziekenhuizen, rusthuizen. Geïnterneerden met een mentale handicap vergen een andere aanpak dan bij voorbeeld psychotici. Goede doorstromingsmogelijkheden en de nodige tussenoplossingen dienen verder uitgewerkt te worden.
- Naast het ziektebeeld speelt ook het criteria veiligheid een rol voor de uitbouw van dit opvangcircuit. Vanuit een veiligheids criterium kan men komen tot een indeling in drie groepen die verschillende veiligheidseisen stellen, met name low, medium en high. De opvang van low-patiënten zou dienen te gebeuren in het reguliere circuit. Van de groep medium-patiënten zullen er een aantal waarschijnlijk op termijn naar het reguliere zorgcircuit kunnen doorstromen, een aantal zullen een eerder beveiligde omgeving vereisen. Bij de groep high risk zullen er een aantal patiënten zijn die waarschijnlijk voor lange periode een beveiligde omgeving vereisen, maar ook zij hebben recht op de nodige zorg en behandeling. Voor de opvang van de geïnterneerden, die een beveiligde omgeving vereisen, wordt er gedacht aan een inrichting van 350 à 400 geïnterneerden. Voor deze inrichting dient er een goede samenwerking uitgebouwd tussen volksgezondheid en justitie. Omkadering, behandeling, therapie dient georganiseerd met de kennis en

competentie van volksgezondheid, justitie zal dienen in te staan voor het aspect beveiliging.

3.5.2.4 Strafuitvoering

3.5.2.4.1 Oprichting strafuitvoeringsrechtbanken

Op 9 mei 2003 werden de resultaten van de Commissie 'Strafuitvoeringsrechtbanken, externe rechtspositie van gedetineerden en straftoemeting' voorgesteld. Het is de bedoeling op termijn te komen tot de installatie van strafuitvoeringsrechtbanken, die zich (in eerste instantie) zullen uitspreken over de uitvoering van vrijheidsstraffen.

3.5.2.4.2 Elektronisch Toezicht

Het invoeren van ET als autonome straf zal hoogstwaarschijnlijk een *net widening* effect hebben. Daarom moet het een alternatief blijven voor de gevangenisstraf. Hierdoor blijft het tevens een instrument in handen van de minister van Justitie, die bepaalt hoeveel gedetineerden in aanmerking komen voor ET en de daarvoor nodige budgetten ter beschikking stelt aan het NCET.

3.5.2.4.3 Transparante en efficiënte regeling van voorlopige invrijheidstelling

Thans wordt de voorlopige invrijheidstelling geregeld door een amalgaam van omzendbrieven. In het belang van de duidelijkheid en de rechtszekerheid is het nodig deze omzendbrieven te herwerken tot een transparant en overzichtelijk geheel.

3.5.2.4.4 Uitbouw interne rechtspositie van gedetineerde daders

De interne, alsook een externe, rechtspositie van gedetineerden zal een wettelijke basis gegeven worden.

3.5.2.4.5 Verbetering van invordering Penale boeten

De Penale Boeten dienen optimaal geïnd te worden. De Dienst voor het Strafrechtelijk Beleid zal in overleg met de FOD Financiën de mogelijkheden onderzoeken.

3.5.2.4.6 Veroordeelden van niet-Belgische nationaliteit worden naar het land van herkomst teruggestuurd om hun straf te ondergaan

In het kader van de strijd tegen de overbevolking van de strafinrichtingen kan het invoeren van deze regel een kleine verlichting betekenen. Deze maatregel kan enkel kan toegepast worden op vreemdelingen die hier geen duurzaam verblijf en sociale relaties op ons grondgebied hebben opgebouwd.

3.5.2.4.7 Installatie POKO

Dit centrum heeft als taak expertises en klinisch onderzoek te verrichten bij personen die bijzondere problemen stellen inzake diagnose, prognose, terugvalrisico en behandeling, en dit zowel bij beklaagden als bij geïnterneerden en veroordeelden. Een penitentiair onderzoekscentrum en een klinisch observatiecentrum is noodzakelijk, wil men een

antwoord bieden op vragen die zich stellen bij individuele dossiers en wil men komen tot een wetenschappelijk onderbouwd penitentiair beleid.

3.5.2.5 Het verbeteren van de positie van de slachtoffers

Met het oog op herstel van materiële en immateriële schade, wordt aan het slachtoffer een belangrijke plaats toebedeeld. De erkenning van diens noden en bekommernissen staat centraal. Ondanks het gegeven dat er al diverse initiatieven genomen zijn op verschillende niveaus en de betrokkenheid van diverse partners, blijft continue aandacht en doorlopende bijsturing in een perspectief van coherentie noodzakelijk.

3.5.2.5.1 Uitwerken van samenwerkingsakkoorden zodat alle betrokkenen vanuit hun eigen rol en positie hun opdrachten kunnen uitvoeren

Slachtofferzorg omvat vele dimensies, en geen enkele overheid is exclusief bevoegd voor de zorg voor slachtoffers. Een geïntegreerde benadering van deze problematiek kan bijgevolg enkel via een samenwerking tussen de verschillende beleidsinstanties, diensten en voorzieningen gerealiseerd worden. De slachtofferbejegening door de politiediensten, het slachtofferonthaal op de parketten, de centra voor slachtofferhulp en de Centra voor Geestelijke Gezondheidszorg die instaan voor slachtoffertherapie moeten het voorwerp uitmaken van een optimale coördinatie. Samenwerkingsakkoorden tussen justitie, binnenlandse zaken, gemeenschappen en gewesten zijn dan ook belangrijk wil men het slachtoffer als een volwaardige partij in het conflict beschouwen.

3.5.2.5.2 Formeel statuut voor het Forum voor Slachtofferbeleid

Het Nationaal Forum voor slachtofferbeleid heeft nood aan een formeel statuut om haar adviserende rol naar behoren te vervullen.

3.5.2.5.3 Beter informeren van slachtoffers

Slechts in het kader van voorwaardelijke invrijheidstelling worden de slachtoffers geïnformeerd over de strafuitvoering. Er bestaan voor de andere stelsels van invrijheidstelling geen procedures die de slachtoffers op de hoogte brengen van de invrijheidstelling van daders. In het kader van herstel is het echter belangrijk dat slachtoffers in alle gevallen geïnformeerd worden. Daarom stelt de commissie Holsters voor om de slachtoffers, vanaf het ogenblik van de uitvoering van de vrijheidsbenemende straf, in te lichten over de wettelijke mogelijkheden tot toekenning van de bijzondere (vrijheids-)modaliteiten van uitvoering van de straf. Wanneer hieraan voorwaarden gekoppeld worden is het uiteraard van belang dat moet worden rekening gehouden met het slachtoffer.

3.5.2.5.4 Slachtofferonthaal bij justitie

Een nauwe samenwerking tussen de justitieassistenten en de magistraten is cruciaal. Slechts op die manier kan in elk arrondissement het slachtofferbeleid verzekerd worden. Een gemeenschappelijke omzendbrief van de minister van Justitie en het College van Procureurs-generaal zouden de modaliteiten van de samenwerking tussen het openbaar ministerie en de Dienst Justitiehuisen kunnen preciseren.

3.5.2.5.5 Burgerlijke Partij

In de schoot van het Nationaal Forum voor Slachtofferbeleid werd een werkgroep Burgerlijke Partij opgericht die zich buigt over de problematieken waarmee de burgerlijke partij geconfronteerd wordt tijdens een strafrechtelijke procedure. Zij wil komen tot het formuleren van aanbevelingen ter verbetering van de positie van de burgerlijke partij. Het Nationaal Forum voor Slachtofferbeleid stelt vast dat er nog steeds grote verschillen zijn in de kosten van burgerlijke partijstelling. Een uniformisering en tarifiering dringen zich dan ook op.

3.5.2.5.6 Versterking en standaardisatie van de politiehervorming voor wat betreft onthaal, aanbieden van een luisterend oor en het geven van informatie in de politiebureaus

Het zijn vaak de politiediensten die als eerste geconfronteerd worden met slachtoffers. Door een gebrek aan vorming laat de politieambtenaar te vaak na om het slachtoffer rustig te onthalen en te informeren over de mogelijkheid om een verklaring af te leggen als 'benadeelde persoon'. Bovendien bestaat heel wat verwarring tussen benadeelde persoon en burgerlijke partijstelling. De samenwerking tussen de FOD Binnenlandse Zaken en de FOD Justitie blijft dan ook van cruciaal belang.

3.6 Overlastbeleid en coördinatie van het lokaal veiligheidsbeleid

3.6.1 LOKAAL VEILIGHEIDSBELEID

De specifieke aanpak binnen een integraal en geïntegreerd veiligheidsbeleid is aangewezen ter bestrijding van overlastfenomenen. Daarom dient het debat inzake 'overlast' steeds te kaderen binnen dit concept, zowel op lokaal/zonaal, provinciaal, regionaal als op federaal niveau. In vele gevallen betreffen het immers situaties waarbij een eenzijdige directe politionele interventie weinig positief, structureel resultaat met zich zal meebrengen (als dit al mogelijk is). Een constructieve samenwerking door alle partners die een bijdrage kunnen leveren zal enerzijds een voldoende draagvlak bieden voor de geplande acties en zal anderzijds meer positieve effecten genereren dan een louter politionele en/of strafrechtelijke aanpak. Overlastfenomenen hebben dan ook een belangrijke plaats binnen een lokaal veiligheidsbeleid.

De afstemming met de politionele activiteiten moet ook benadrukt worden. Hiertoe zal het overlastbeleid ingeschreven worden in de zonale veiligheidsplannen om op deze manier de bijdrage van de politie aan het gehele overlastbeleid te verzekeren. In meergemeentenzones zal hierbij voldoende belang moeten gehecht worden aan een intergemeentelijke samenwerking.

3.6.2 VERHOGEN TOLERANTIEGRENZEN

In vele gevallen voelen mensen zich onveilig en brengen ze een situatie onder de noemer 'overlast' omdat hun tolerantiedrempel bereikt (of overschreden) is. Wanneer we echter deze tolerantiedrempel kunnen verhogen, zal dit tevens met zich meebrengen dat situaties die voorheen als overlast werden bestempeld, nu vanuit een ander perspectief worden bekeken. Deze acties hebben voornamelijk een plaats binnen de veiligheids- en preventiecontracten. Concrete projecten binnen dit kader zullen dan ook aangemoedigd worden. Binnen een meergemeentenzone geniet een intergemeentelijke samenwerking de voorkeur en zal daarom op bijkomende incentives kunnen rekenen, in het bijzonder door middel van een financiële ondersteuning die de Federale staat kan beslissen toe te kennen voor een veiligheidscoördinator / overlastmanager (zie punt 3.1 en 6.4)

3.6.3 IDENTIFICATIE VAN OVERLASTFENOMENEN

Een strikt omliggende en algemeen geldende definitie formuleren voor 'overlast' is onmogelijk. Deze term is immers een vlag die een brede lading dekt. Binnen de filosofie van een integraal en geïntegreerd veiligheidsbeleid verdient het de voorkeur dat er een zeker maatwerk tot stand komt op een zo laag mogelijk, werkbaar, niveau binnen een ruimer geschetst kader. Bovendien belemmert de subjectieve component, die steeds aanwezig is, een algemeen geldende en objectieve definitie. Ook is men

afhankelijk van de tolerantiegrens van een individu of een gemeenschap. Een ander element dat het concept 'overlast' mee bepaald is de subjectieve situatie (o.a. sociocultureel en economisch) van elke burger. Wat voor de ene als 'overlast' wordt gecatalogeerd is voor de ander geen enkel probleem. Het heeft dus eveneens te maken met een bepaald individueel definiëringsproces.

Ten aanzien van het fenomeen overlast wordt een veiligheidsbeleid gestimuleerd waarbij alle betrokken partners intens samenwerken om de concrete overlastfenomenen te bestrijden. Het is duidelijk dat het hier eerder gaat om de zgn. 'kleine feiten' met een groot storend karakter. Bovenop deze categorisering lijken ons twee voorwaarden centraal te staan vooraleer men een situatie kan catalogeren onder de noemer 'overlast':

- de situatie dient een invloed te hebben op het onveiligheidsgevoel van de burger en;
- een globale aanpak (preventief en/of repressieve en/of nazorg) vanuit politieel, justitieel en/of bestuurlijk oogpunt moet mogelijk zijn.

Indien gemeenten, zones en/of provincies een overlastbeleid wensen te ontwikkelen d.m.v. de hieronder aangereikte aanpak, dient het binnen bovenstaande bepalingen te kunnen worden ondergebracht.

3.6.4 INITIATIEF M.B.T. OVERLASTMANAGER

De aanpak van overlastfenomenen is een prioriteit voor de federale regering, die lokale overheden wil stimuleren hieromtrent concrete initiatieven te ontwikkelen. Hiervoor wil de federale overheid niet enkel methodologische en conceptuele ondersteuning geven, maar tevens een specifieke financiële ondersteuning voorzien.

De federale regering meent hiermee haar verantwoordelijkheid op te nemen t.a.v. de lokale partners evenals de bevolking die de eerste begunstigde zal zijn van deze nieuwe aanpak van problemen, m.n. een benadering die rekening houdt met alle parameters en alle betrokken actoren en die de traditionele organisatiegrenzen overschrijdt.

De federale overheid zal dus financiële ondersteuning bieden aan gemeenten die bereid zijn in bovenstaand kader te werken.

Concreet zal de federale overheid tussenkomen voor de loonkost van een overlastmanager, d.m.v. een charter dat ondertekend wordt waarin volgende voorwaarden worden gesteld:

- Zich inschrijven in het kader van een integraal en geïntegreerd veiligheidsbeleid;
- Duidelijk mandaat vanuit de gemeente(n) voor de overlastmanager zodat deze een efficiënte aanpak van overlastfenomenen kan ontwikkelen;
- een akkoord van alle betrokken partners (politiezone, parket, betrokken gemeenten, ...)
- In geval van een meergemeentenzone, wordt eveneens een intergemeentelijke samenwerking als voorwaarde gesteld;
- Een transparante opvolging door de federale overheid moet mogelijk gemaakt worden.

Deze overlastmanager heeft als belangrijkste taak het ontwikkelen van een afgestemd beleid gericht op een aantal duidelijk omschreven overlastfenomenen. Hierbij dienen alle relevante partners binnen de verschillende schakels van de veiligheidsketen betrokken te worden.

3.6.5 GEMEENTELIJKE ADMINISTRATIEVE SANCTIES

Met de wet van 13 mei 1999¹⁰³ werd het systeem van de gemeentelijke administratieve sancties in ons rechtsbestel ingevoerd. De toepassing in de praktijk van deze wet bracht evenwel een aantal onvolkomenheden aan het licht die een rechtzetting vereisen. Er werden dan ook twee wetten gestemd die in hoofdorde volgende wijzigingen zullen aanbrengen aan het heersende systeem:

- Het depenaliseren van de overtredingen die voorkomen in titel X van Boek II van het Strafwetboek, alsook in de besluitwet van 29 december 1945 houdende verbod tot het aanbrengen van opschriften op de openbare weg.
- Voor inbreuken op de artikels 327, 328, 329, 330, 398, 448, 461, 463, 526, 537 en 545 van het Strafwetboek kan een gemeentelijke administratieve sanctie worden opgelegd mits inachtneming van het subsidiariteitsbeginsel.
- De uitbreiding van de categorieën van personen die bevoegd zijn om overtredingen vast te stellen door ook bepaalde gemeentelijke ambtenaren en ambtenaren van vervoersmaatschappijen de bevoegdheid te verlenen om tot vaststelling over te gaan, naast de politieambtenaren of een hulpagent van politie.
- Ook aan minderjarigen van meer dan 16 jaar oud kan een gemeentelijke administratieve sanctie worden opgelegd mits naleving van specifieke procedureregels; voor de oplegging van een administratieve sanctie in toepassing van de wet van 21 december 1998 betreffende de veiligheid bij voetbalwedstrijden wordt de leeftijdsgrens vastgelegd op 14 jaar.

In de zeer nabije toekomst zal een in Ministerraad overlegd Koninklijk besluit aangenomen worden waarbij de minimumvoorwaarden inzake selectie, rekrutering, opleiding en bevoegdheid van de gemeentelijke ambtenaren zullen vastgelegd worden. Tevens zal een circulaire geredigeerd worden ter verduidelijking van de gewijzigde wetgeving en zal de nodige duiding verschaft worden ten behoeve van de gemeenten.

3.6.6 PROVINCIALE INITIATIEVEN

Sommige provincies hebben reeds initiatieven inzake overlastbestrijding genomen, in het bijzonder de provincie West-Vlaanderen die, door middel van het opstellen van een provinciaal draaiboek voor het ontwikkelen van een lokaal/zonaal overlastbeleid, de

¹⁰³ Wet van 13 mei 1999 betreffende de invoering van de gemeentelijke administratieve sancties, *B.S.*, 10 juni 1999.

ambitie heeft een belangrijke methodologische steun te verlenen aan de gemeenten en/of zones van de provincie.

Het departement Binnenlandse Zaken is bereid dit concrete initiatief te ondersteunen en de nodige initiatieven te nemen opdat de goede praktijken naar de lokale actoren kunnen gecommuniceerd worden.

3.7 Impulsbeleid Integrale Veiligheid

3.7.1 SAMENGEVAT : EEN PERFORMANT IMPULSINSTRUMENT

Om de veiligheid te verhogen dient men creatief en innovatief te zijn.

De regering wil de steden en gemeenten en de politiezones die nieuwe methoden inzake bestrijding van onveiligheid willen opzetten en evalueren, aanmoedigen en ondersteunen. Of het nu het uittesten van initiatieven of collectieve uitrustingen inzake technopreventie betreft, nieuwe preventieformules of het voorzien van informatie voor slachtoffers, stedelijke aanpassingen of de werkwijze van de politiediensten, de goede ideeën van de ene zullen kunnen gebruikt worden door de anderen, eens deze uitgetoet en geëvalueerd zijn. Het is het onderdeel 'uitproberen' en 'evaluatie' dat voor een beperkte periode gedeeltelijk zal gedragen worden door de regering.

3.7.2 OBJECTIEF

Het objectief van dit voorstel bestaat erin een éénmalige federale impuls aan gemeenten en/of zones te verstrekken (waaronder zowel financiële als methodologische ondersteuning) die een integraal en geïntegreerd actieplan wensen te ontwikkelen rond een concreet gedefinieerd fenomeen waarmee deze geconfronteerd worden. Hierbij zal gestreefd worden naar het uitwerken van een best-practices op basis van een evaluatie van de desbetreffende projecten.

3.7.3 DOELGROEP

Dit voorstel richt zich tot alle gemeenten (ongeacht de aanwezigheid van een veiligheids- en preventiecontract) en/of zones (zowel ééngemeente- als meergemeentenzones en) die een integraal en geïntegreerd actieplan wensen te ontwikkelen rond een strikt gedefinieerd fenomeen waarmee zij geconfronteerd worden. De samenwerking van verschillende gemeenten binnen één zone voor het opstellen van een gezamenlijk voorstel van actieplan wordt gestimuleerd.

3.7.4 SELECTIE

Een objectieve en multidisciplinaire selectiecommissie zal op basis van vooraf gekende criteria een keuze maken tussen de ingediende voorstellen. Deze commissie zal bestaan uit vertegenwoordigers van de Algemene Directie Veiligheids- en Preventiebeleid, de Dienst Strafrechtelijk Beleid, de academische wereld, de Vereniging voor Steden en Gemeenten en het provinciale niveau.

Een universele voorwaarde of toekenningscriterium is dat de betrokken gemeente(n)/zone bereid is zich in te schrijven in een integrale en geïntegreerde

benadering bij de aanpak van een omlijnd veiligheidsprobleem en dat de betrokken gemeente(n)/zone bereid is de kost van het project over te nemen na de éénmalige financiering door het federale niveau. Een aantal bijkomende criteria die hierbij in acht worden genomen zijn:

- De mate waarin het lokaal integraal project bijdraagt tot een federaal integraal veiligheidsbeleid (referentie: federale kadernota).
- Er dient een degelijke analyse te worden gemaakt van de lokale situatie waaruit de pertinentie blijkt voor het geselecteerde onveiligheidsfenomeen.
- De mate waarin het voorstel voldoende strategisch uitgewerkt werd (o.a. voorzien van doelstelling, meetindicatoren en evaluatie).
- De mate waarin er ruimte is voorzien voor een ruime, integrale aanpak (in acht nemen van drie schakels en drie dimensies van de veiligheidsketen).
- De mate waarin een veralgemening na het pilootproject naar andere zones/gemeenten kan worden gegarandeerd?
- De mate waarin er samengewerkt wordt met verschillende gemeenten binnen één zone in geval van meergemeentenzones.

3.7.5 MODALITEITEN

3.7.5.1 Conventie

Na selectie door de commissie wordt het voorstel van de gemeente of zone in een conventie omgezet. Er zal worden bepaald welke aspecten in aanmerking komen voor een éénmalige federale subsidiëring voor de duur van één jaar (indien het een project betreft met meerdere deelprojecten). Indien het een project betreft dat een langere duur beoogt dient de betrokken gemeente/zone het engagement aan te gaan het project in een latere fase verder te zetten op eigen kracht. In deze conventie worden tevens de inhoudelijke modaliteiten vastgelegd waartoe de gemeente en/of zone zich zal engageren. Tot slot maakt deze conventie het voorwerp uit van een Koninklijk besluit na beraad in de Ministerraad en wordt deze conventie ondertekend door de Minister van Binnenlandse Zaken en de verantwoordelijke actor op lokaal niveau (hetzij de gemeente, hetzij de politiezone)

3.7.5.2 Evaluatie

Met het oog op de meer algemene doelstelling van dit voorstel, ontwikkelen van een lokaal integraal veiligheidsbeleid toepasbaar in alle gemeenten/zones, neemt de evaluatie van de opstartplannen een cruciale positie in gedurende het gehele proces. Gezien dit belang aan evaluatie, moet hier dan ook van bij de start voldoende aandacht aan worden geschonken. Ook dient er vanuit federaal niveau gewaakt te worden dat er niet wordt afgeweken van het principe van integrale en geïntegreerde veiligheid en dat zodoende de verschillende projecten steeds binnen dezelfde filosofie geïmplementeerd worden.

Een evaluatie kan enerzijds bijdragen tot een bijsturing van het project indien het wordt verder gezet op eigen middelen. Anderzijds zal een evaluatie dienen na te gaan welke elementen vatbaar zijn voor extrapolatie naar andere gemeenten/zones en in welke mate het kan bijd ... aan te vullen door Binnenlandse Zaken

Los van effectevaluaties zijn procesevaluaties onontbeerlijk. Deze opvolging van de projecten moet een vroegtijdige signalisatie van knelpunten mogelijk maken zodat lessen kunnen getrokken worden voor een latere extrapolatie.

Tot slot lijkt het aangewezen dat een opvolgingscommissie (bij voorkeur dezelfde samenstelling als de selectiecommissie), samengesteld uit vertegenwoordigers uit verschillende disciplines, de evaluatie van het project opvolgt. Deze commissie dient eveneens te waken over de 'veralgemeenbaarheid' van deze opstartplannen.

3.7.5.3 Periodiciteit

Aangezien het hier een impulsbeleid betreft ten aanzien van het lokale niveau (waaronder we zowel gemeenten als zones onderbrengen) dient deze het projectvoorstel op vrijwillige basis zelf te formuleren. Opdat enerzijds het lokale niveau over voldoende tijd kan beschikken om kwaliteitsvolle actieplannen op eigen tempo uit te schrijven en anderzijds het aantal financiële impulsen beperkt is, zal er met twee golven per jaar worden gewerkt. Concreet worden de voorstellen verwacht in de loop van de maanden maart en september. De projecten die niet geselecteerd worden tijdens de eerste golf, zullen automatisch meegenomen worden naar de volgende golf van projectvoorstellen (= vorm van herkansing). Deze werkwijze komt tegemoet aan de bezorgdheid dat het lokale niveau minder kwaliteitsvolle voorstellen zou indienen vanwege de tijdsdruk die slechts één deadline met zich zou meebrengen. Anderzijds is het werken met deadlines noodzakelijk om een vergelijking mogelijk te maken tussen de ingediende projecten.

3.8 Implementatie, opvolging en evaluatie en communicatie integrale veiligheid

Deze kadernota is een strategische nota (langetermijnnota) die de strategische veiligheidsdoelstellingen vooropstelt. Zij zal worden uitgewerkt door beleidsnota's van de ministers van Justitie en Binnenlandse Zaken die de operationele doelstellingen (op korte termijn) zullen bevatten inzake het geïntegreerde veiligheidsbeleid. Hierbij zal aandacht besteed worden aan de interne en externe communicatie van het beleid. De Dienst voor het Strafrechtelijk Beleid en de Algemene Directie Preventie- en Veiligheidsbeleid worden aangeduid voor de voorbereiding van de beleidsnota's en zullen respectievelijk de Ministers van Justitie en Binnenlandse Zaken vertegenwoordigen. Deze diensten dienen in functie van deze taakstelling overleg te plegen met de relevante partners. Methodieken voor de opvolging en evaluatie van de projecten dienen te worden uitgewerkt.

U kan deze uitgave bijbestellen via:

- www.vps.fgov.be
- De Algemene Directie voor Veiligheids-en Preventiebeleid

Documentatiecentrum
Koningsstraat 56
1000 Brussel
02/500.24.49/59

Openingsuren: maandag tot vrijdag
9 - 12.30 u en van 13.30 - 16.45 u

