



Ministerie van Justitie en Veiligheid

# Samen werken aan Recht en Veiligheid

Strategische agenda van het  
ministerie van Justitie en Veiligheid



Deze strategische agenda wordt inhoudelijk onderschreven door de organisaties en onderdelen die zijn vertegenwoordigd in de brede bestuursraad van het ministerie van Justitie en Veiligheid. Naast de directoraten-generaal en de directies behorend tot het bestuursdepartement zijn dit de Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid, de politie, het Openbaar Ministerie, de Immigratie- en Naturalisatiedienst en de Dienst Justitiële Inrichtingen. De kring waarvoor deze agenda betekenis heeft is echter ruimer. Als in de tekst de algemene termen “JenV-domein” en “professionals in het JenV-domein” worden gebruikt, worden hiermee ook de mensen bedoeld van bijvoorbeeld de Raad voor de Kinderbescherming, het Centraal Orgaan opvang Asielzoekers, het Nederlands Forensisch Instituut en het Centraal Justitieel Incassobureau. Ook de professionals van de Rechterlijke Organisatie (Openbaar Ministerie en de Rechtspraak) worden onder die algemene term begrepen, waarbij uiteraard niet over het hoofd wordt gezien dat de Rechtspraak een onafhankelijke positie heeft, dat het Openbaar Ministerie onderdeel uitmaakt van de rechterlijke macht en dat er een specifiek en zorgvuldig bepaald evenwicht bestaat tussen de ministeriële verantwoordelijkheid en een onafhankelijk en feitelijk zelfstandig functioneren van het Openbaar Ministerie.

# Inhoud

Vooraf	6
1 Inleiding	8
2 Onze omgeving	10
De staat van de rechtsstaat en de veiligheid	11
De impact van internationale ontwikkelingen	12
De maatschappelijke effecten van technologie	13
Gevoelens van toenemende verschillen	14
Op zoek naar (nieuwe) zekerheden	15
3 Onze uitdagingen	16
Justice	17
Veerkracht	20
Smart	23
Globalisering	25
Governance	27
4 Ons kompas: uitgangspunten voor ons handelen	28
Staan voor recht en veiligheid	29
Anticiperen op maatschappelijke omstandigheden en behoeften	31
Transparant, betrouwbaar en in verbinding	32
5 Strategische opgaven voor de JenV-domeinen	34
Rechtsstaat en opgaven voor het recht	36
Een toekomstbestendige aanpak van criminaliteit en onveiligheid	39
Een verbindend migratiebeleid	43
Toekomstbestendige terrorismebestrijding	47
Veiligheid in het digitale domein	50
Tot slot	54
<b>Bijlage A:</b> verwachtingen van de omgeving (een ‘duidelijk JenV’)	56
<b>Bijlage B:</b> trendoverzicht	58
<b>Bijlage C:</b> gebruikte literatuur (een selectie)	62

# Vooraf

Voor u ligt de strategische agenda van het ministerie van Justitie en Veiligheid (JenV). Een koersdocument dat alle terreinen van ons ministerie bestrijkt. Een dergelijke strategische agenda – vonden en vinden wij – kan ons een gedeeld ‘richtingsgevoel’ geven.

We zijn begonnen aan dit proces op een moment dat van het ministerie verwacht werd dat het zou ‘veranderen’. Het ministerie verkeerde enige jaren in onrustig vaarwater. Ondertussen is gewerkt aan het versterken van onze werkwijze rond incidenten, het vergroten van de transparantie en het op orde krijgen van onze basisprocessen. De samenleving moet op JenV kunnen vertrouwen. Verandering was niet alleen nodig om incidenten zoals uit het verleden te voorkomen of omdat dat van ons verwacht werd. Belangrijker nog is ons toe te rusten op de uitdagingen van morgen. Hoe raken maatschappelijke, technologische en internationale ontwikkelingen recht en veiligheid? Het ministerie ziet de noodzaak zich blijvend te ontwikkelen om haar rol en verantwoordelijkheid ook bij toekomstige vraagstukken waar te maken.

Om deze vragen te kunnen beantwoorden hebben we niet alleen de literatuur geraadpleegd, maar ook het gesprek opgezocht. Aan de hand van een discussiestuk, ‘Recht en veiligheid in de 21e eeuw’, organiseerden we dialogen in onze organisatieonderdelen en met de wereld om ons heen. Over wat er allemaal speelt in het domein van veiligheid en recht, en wat er op ons af komt. We voerden deze gesprekken met partners, kritische dwarskijkers, wetenschappers en professionals uit de praktijk. Niet in het Haagse bestuurscentrum, maar juist daar waar het werk zijn betekenis laat zien in de maatschappij en het dagelijks leven van mensen.

Die gesprekken leverden veel inspiratie op. We maakten kennis met nieuwe manieren van werken en soms nieuwe inzichten op bekende problematiek. We maakten nader kennis met collega’s ‘in het veld’ én met zogenaamde *unusual suspects*, die partners in de samenleving met wie we niet gewend zijn het gesprek te voeren. Soms leverden die gesprekken bevestiging op, of aanknopingspunten voor samenwerking. En soms schuurde het. Bijvoorbeeld omdat bleek dat potentiële partners zo nu en dan voor een dichte deur kwamen te staan als het om samenwerking met JenV ging. Of omdat collega's in de praktijk al lang goede oplossingen hadden gezien, of ze zelfs al uitvoerden, maar die vanuit ‘Den Haag’

geen navolging vonden. Maar vooral bleek dat op allerlei plekken binnen en buiten het ministerie mensen - professionals, buurtbewoners, anderen - zich met hart en ziel inzetten voor een veilig en rechtvaardig Nederland.

Deze strategische agenda is de weerslag van al die inspiratie. Het beschrijft wat we om ons heen zien en wat dat betekent voor onze rol. Het biedt een perspectief voor de toekomst. Maar het is vooral een uitnodiging om met ons mee te blijven denken en, nog belangrijker, samen aan de slag te gaan. Want door op te schrijven wat wij gezien hebben, wordt hopelijk ook duidelijk wat wij nog missen. Doordat u helpt door ons te attenderen op wat wij moeten weten en wat we voor elkaar kunnen betekenen.

Een startpunt dus. Voor samenwerking, verdere inspiratie en de voortzetting van het gesprek. We zien er naar uit.

Namens de brede bestuursraad,

**Siebe Riedstra**  
*secretaris-generaal*

# 1 Inleiding



De maatschappelijke opdracht van het ministerie van JenV is:

- de rechtsstaat goed te laten werken
- Nederland veiliger te maken
- een rechtvaardig migratiebeleid te ontwikkelen en uit te voeren.

Om onze opdracht nu en in de toekomst goed te kunnen vervullen hebben we ontwikkelingen in onze omgeving verkend en uitdagingen voor de toekomst in kaart gebracht. Zo kunnen we anticiperen op maatschappelijke vragen en veranderende omstandigheden. Wat is er nodig zodat het ministerie van Justitie en Veiligheid ook in de toekomst zijn rol kan blijven waarmaken? Wat wordt er van ons verwacht?<sup>1</sup>

Voor het beantwoorden van deze vragen hebben we het gesprek met onze omgeving opgezocht. We zijn actief op zoek gegaan naar relevante kennis en ervaring binnen én buiten ons eigen ministerie. In *hoofdstuk 2* beschrijven we de uitkomsten van deze omgevingsanalyse.

Een aantal zaken valt op. We zien de betekenis van internationale ontwikkelingen voor Nederland. Spanningen over de grens werken door in onze samenleving. Ook schetsen we de betekenis van nieuwe technologieën die de komende jaren steeds nadrukkelijker hun plek in de samenleving vinden. Dit biedt grote kansen maar stelt ons ook voor nieuwe vraagstukken en ethische dilemma's. Ten slotte beschrijven we de zorg over verschillen en spanningen in de samenleving. Waar mensen de wereld om zich heen snel zien veranderen en complexiteit ervaren, kunnen gevoelens van onzekerheid en onmacht ontstaan. Onbegrip tussen bevolkingsgroepen kan leiden tot gevoelens van onrecht en onveiligheid. Dit raakt het functioneren van de rechtsstaat.

De implicaties van deze ontwikkelingen voor JenV worden beschreven in *hoofdstuk 3*. Hier schetsen we vijf strategische uitdagingen. Deze vragen om een heldere koers en rolopvatting van het ministerie. Hoe geven we invulling aan onze publieke opdracht als nieuwe vraagstukken om andersoortige werkwijzen vragen?

In *hoofdstuk 4* schetsen we tien uitgangspunten die richting geven aan ons handelen: 'ons kompas'. Dit krijgt zijn betekenis in de concrete vraagstukken waar het ministerie en de professionals binnen het JenV-domein iedere dag aan werken.

In *hoofdstuk 5* schetsen we de betekenis van deze uitgangspunten voor vijf brede JenV-thema's. We benoemen opgaven die ons uitdagen en die we alleen in samenwerking effectief kunnen aanpakken. Samenwerking binnen het bestuursdepartement, maar ook met de organisaties en professionals in het JenV-domein en onze maatschappelijke partners.

<sup>1</sup> Voor een overzicht van de verwachtingen van onze omgeving zoals die in de 'dialogosessies' naar voren kwamen, zie bijlage A.

# 2 Onze omgeving

- > De staat van de rechtsstaat en veiligheid
- > De impact van internationale ontwikkelingen
- > De maatschappelijke effecten van technologie
- > Gevoelens van toenemende verschillen
- > Op zoek naar (nieuwe) zekerheden



## De staat van de rechtsstaat en de veiligheid

In internationale vergelijkingen staat Nederland er goed voor. In ranglijsten staat Nederland in de top 10 als het gaat om de meest concurrerende economieën ter wereld. De zorg in Nederland behoort tot de beste van Europa. Volgens de Verenigde Naties is Nederland één van de 11 prettigste landen om te wonen en zijn Nederlandse kinderen de gelukkigste ter wereld.

Nederland lijkt er dus goed voor te staan als het gaat om welvaart en welzijn. Ook op het gebied van recht en veiligheid is er veel om trots op te zijn. Recht en veiligheid zijn fundamenteën onder onze samenleving. In ons land is een krachtige en gedragen rechtsstaat opgebouwd die het mogelijk maakt dat we ons kunnen ontplooien en in vrijheid kunnen samenleven. Dit bracht - en brengt - ons welvaart, maatschappelijke ontwikkeling en bestaanszekerheid.

Onze rechtsstaat kan op veel vertrouwen rekenen: 71 procent van de Nederlanders geeft aan vertrouwen in rechters en rechtssysteem te hebben. Ook bij internationale vergelijking komt Nederland goed uit de bus. In de wereldindex voor rechtsstaten neemt Nederland de vijfde plaats in. Voor de kwaliteit van het civiele recht zijn we wereldwijd zelfs nummer één.<sup>2</sup>

Goede cijfers zijn er ook voor de veiligheid in ons land. Tussen 2005 en 2016 daalde het aantal Nederlanders dat slachtoffer was van een delict van 3 op de 10 Nederlanders naar 2 op de 10. Het aantal overvallen liep sinds 2010 sterk terug, evenals het aantal woninginbraken en gewelds- en seksuele misdrijven. Sinds de eeuwwisseling is het jaarlijkse aantal moorden vrijwel gehalveerd. Uit onderzoek komt naar voren dat de veiligheidsbeleving vooruit gaat en het vertrouwen in de politie hoog is: 70 procent van de Nederlanders spreekt zijn vertrouwen uit.

De cijfers geven ons dus het beeld dat het goed gaat. De vraag is of we alles zien. Voor problemen die burgers direct treffen in hun dagelijks leven, zoals ontslag of een echtscheiding, bieden juridische procedures lang niet altijd een passende oplossing. Op macroniveau krijgt de rechtsstaat goede cijfers, maar de 'gebruikerservaring' van specifieke groepen burgers die te maken krijgen met juridische procedures is niet altijd zo positief. Het aantal onopgeloste geschillen neemt toe<sup>3</sup> en de snelheid laat te wensen over. Zorgwekkend is dat de invloed van de 'onderwereld' doordringt in de bovenwereld. Burgemeesters luiden de noodklok

2 World Justice Project, *Rule of Law Index 2016 Report*.

3 WODC, *Geschilbeslechtingdelta*, 2014. Algemene conclusie van dit onderzoek is overigens wel dat burgers in het algemeen gunstig oordelen over de juridische voorzieningen waarvan ze gebruik hebben gemaakt. Gemiddeld genomen vonden ze de adviezen of hulp van de deskundigen goed bruikbaar en zijn ze tevreden over het verloop van de (buiten)gerechtelijke procedure (pp. 15-16).

*“Het ministerie moet het wantrouwen tegen de rechtsstaat bij sommige burgers goed kennen en begrijpen. Onderneem actie hiertegen om te voorkomen dat mensen de voorzieningen van de rechtsstaat gaan mijden.”*

Bron Dialoogsessies

*(Aan de hand van een discussiestuk, 'Recht en veiligheid in de 21e eeuw', organiseerden we dialogen in en met de wereld om ons heen. In tekstvakken zoals deze worden enkele citaten uit die dialoogsessies opgevoerd).*

over ondermijnende criminaliteit. Het gaat dan niet alleen om drugs, maar bijvoorbeeld ook om geweld, wapens en witteboorden-criminaliteit. We weten dat veel criminaliteit verborgen blijft, schuilgaat achter een façade. Naast op straat opereren criminelen steeds meer ook online, regelmatig vanuit een onbekende plek, soms zelfs in een ander land.

Daarbij zien we dat veel, gelijktijdig, verandert. Dit roept de vraag op wat nodig is om ook in de toekomst te zorgen voor recht en veiligheid. Snelle maatschappelijke ontwikkelingen op het gebied van technologie, internationale en sociale verhoudingen zetten traditionele zekerheden onder druk en stellen ons voor nieuwe vragen. We zien dat veel van deze vragen met elkaar samenhangen en dat gemakkelijke antwoorden meestal niet voorhanden zijn.

### **De impact van internationale ontwikkelingen**

Een nieuwe machtsverhouding en politieke stijl in de Verenigde Staten, de *Brexit*, ze zorgen internationaal voor onrust en onvoorspelbaarheid. Verdragen blijken niet in steen gebeiteld, maar soms ogenschijnlijk verrassend simpel opzegbaar. Zo trok de VS zich terug uit het klimaatakkoord en kwamen tijdens de vluchtelingen crisis de open grenzen binnen de Europese Unie (EU) onder druk te staan. Instabiliteit<sup>4</sup> in de wereld draagt ook in Nederland bij tot gevoelens van onzekerheid.

Oorlogen en grote conflicten zijn vaak ver weg, maar de gevolgen zijn ook hier voelbaar. De buitengrenzen van Europa staan onder druk en de oorlog in en om

4 HCSS, *Grote bewegingen, grote impact*, 2017. Er is ook een andere kijk mogelijk, “The world is more stable than the news suggests,” aldus The Economist: <https://www.economist.com/blogs/graphicdetail/2017/05/daily-chart-12>.

Syrië zorgt niet alleen voor veel vluchtelingen, maar had ook wervende uitwerking op Nederlandse jihadisten. De dreiging van internationaal en *homegrown* terrorisme blijft onverminderd groot. Met elke aanslag in landen om ons heen groeit het besef dat ook Nederland geraakt kan worden door terroristisch geweld.

Internationale conflicten en incidenten hebben steeds vaker ook lokale dimensies. Met elkaar rivaliserende internationale groepen wonen in Nederlandse steden bij elkaar om de hoek. Een mislukte coup in Turkije zet de verhoudingen tussen Turkse Nederlanders op scherp en raakt de openbare orde in een stad als Rotterdam. Externe veiligheid en interne veiligheid zijn vervlochten geraakt. Steeds meer vraagstukken spelen gelijktijdig op mondiaal, Europees, nationaal en lokaal niveau.

### **De maatschappelijke effecten van technologie**

Nieuwe technologie en communicatiemogelijkheden bieden allerlei kansen. Contact gaat razendsnel, met iedereen, overal ter wereld en op elk denkbaar moment vanaf elk apparaat. Sociale media, als een soort nieuw dorpsplein, kunnen mensen dichter bij elkaar brengen en tot online en offline initiatieven leiden. Nieuwe, door technologie ingegeven, sociale en economische innovaties veranderen de manier waarop we onze woonruimte, ons vervoer en onze ervaringen delen. Bij incidenten of rampen zijn het nu niet langer overheden die als eerste met een bericht komen, maar de dichtstbijzijnde burgers via hun smartphone.

*Kunstmatige intelligentie* kan ons leven en werk gemakkelijker maken. Robots assisteren al op grote schaal bij productiewerk en zorgen voor meer efficiency. *Blockchain*<sup>5</sup> kan het inbeslagnameproces bij Openbaar Ministerie en de politie enorm verbeteren. Analyse van *big data*, de exponentieel groeiende hoeveelheid data die opgeslagen wordt in systemen, geeft inzicht in patronen, trends en risico's en krijgt zo een voorspellende kwaliteit. De digitale toegang tot diensten en talloze informatiebronnen is voor de zelfredzame burger een enorme vooruitgang.

Al deze technologische ontwikkelingen wakkeren ook onzekerheid aan. Wat als robots al het productiewerk overnemen? Hoe worden ongewenste ontwikkelingen geremd als technologische vooruitgang in de hoogste versnelling gaat? Voor mensen die al moeilijk meekomen met de nieuwste technologie en de algehele digitalisering kan de hoogtechnologise samenleving – die al heel nabij is – als een bedreiging worden gezien.

5 De door het ministerie georganiseerde Blockathon 2017 richtte zich op de mogelijkheden om met de innovatie blockchain – een digitaal decentraal register met hoge betrouwbaarheid – een oplossing te bieden voor de problemen die er nu zijn bij het inbeslagnameproces.

## Gevoelens van toenemende verschillen

In ons land wordt ongelijkheid ervaren, dat is op zich niet nieuw. Wel nieuw is dat het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP) aangeeft dat er grotere verschillen ontstaan tussen degenen die niet en degenen die wel kunnen meekomen met de snelheid van maatschappelijke ontwikkelingen. Het vermogen van mensen om tegenstellingen tussen bevolkingsgroepen te overbruggen neemt af en sociale contacten beperken zich in toenemende mate tot de eigen groep. Zo kan het voorkomen dat mensen aan weerszijden van de 'kloof' elkaar gewoonweg niet meer tegenkomen, vanwege sociale scheidslijnen die je terugziet in en tussen buurten, op de sportclub en in de supermarkt. Mensen die tot verschillende groepen behoren, leven steeds meer langs elkaar heen. Dit kan leiden tot verschillende beelden van de wereld waarin zij leven. Soms komen spanningen tussen groepen aan de oppervlakte, soms leven die onderhuids.<sup>6</sup>

In vergelijking tot de eerste naoorlogse decennia leven we inmiddels ook in een ander type samenleving, met nieuwe vormen van participatie, communicatie en onderlinge omgang. Een samenleving die minder homogeen is en sterker is verstedelijkt. De middenklasse is niet verdwenen, maar staat wel onder druk en is zodoende niet meer het vaste rustpunt in het centrum van de samenleving. Ook is de rol van overheid en dienstverlening gewijzigd: veel traditionele instituties hebben zich de afgelopen decennia teruggetrokken uit de buurt. De vertrouwde nabijheid van een postkantoor, een bankfiliaal, een rechtbank of politiebureau behoort veelal tot het verleden. Efficiencymaatregelen hebben ervoor gezorgd dat organisaties en taken centraal zijn gebundeld. Loketten zijn vervangen door callcenters op afstand. Natuurlijk zijn er talrijke digitale contacten en 'loketten' ontstaan, maar voor een deel van de bevolking is het gemis van de herkenbare fysieke plek een echt verlies.

Maar er zijn ook veel burgers die juist erg zelfredzaam zijn, of vinden dat zij bepaalde publieke taken prima zelf kunnen uitvoeren, of nog beter dan de overheid. Zij voelen zich juist thuis in de gemengd publiek-private 'netwerksamenleving'. Dat biedt een grote kans om de hoge druk op publieke voorzieningen te verlichten. Toch is niet voor iedereen die doe-het-zelf-ruimte een uitkomst. Mensen met een beperkte capaciteit tot zelforganisatie of digitaal handelen dreigen aansluiting te verliezen. Er bestaat een behoorlijk verschil tussen wat de overheid van mensen verwacht en wat zij daadwerkelijk aan kunnen, concludeert de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) in het rapport 'Weten is nog geen doen'. Door dit niet goed in te schatten draagt de overheid soms, onbedoeld, bij aan de kwetsbaarheid van mensen en aan sociale fragmentatie.

<sup>6</sup> SCP, *Integratie in zicht?*, 2016.

*“Lever als ministerie je bijdrage aan een inclusieve en participatieve samenleving. Onderken dat recht en veiligheid in de maatschappij een belangrijke bindende, verbindende en bemiddelende rol te vervullen hebben.”*

Bron Dialoogsessies

### **Op zoek naar (nieuwe) zekerheden**

Kort samengevat is de wereld complexer geworden door elkaar versterkende, snelle, onvoorspelbare en onzekere maatschappelijke ontwikkelingen. En dat terwijl traditionele zekerheden zijn weggevallen, of niet meer het houvast bieden van weleer. In reactie op de snelle veranderingen en toegenomen onzekerheid zien we behoefte aan nieuwe zekerheden. Gevoelens van toenemende verschillen tussen groepen en het verlies van sociale aansluiting en greep op de eigen toekomst en leefomgeving versterken de hang naar een vertrouwde eigen identiteit. Maar door de nadruk op eigen identiteit kunnen er nieuwe spanningen tussen groepen ontstaan. Bijvoorbeeld tussen generaties, of tussen nieuwkomers en hen die nieuwkomers als een bedreiging voor hun identiteit en zekerheid zien. Dit brengt risico's voor de onderlinge samenhang en solidariteit met zich mee. Maatschappelijke onrust kan leiden tot verdere polarisatie en (gevoelens van) onveiligheid. Een klimaat van polarisatie, dat volgens velen het politieke en publieke debat reeds kenmerkt, zet de sociale cohesie onder druk.

Juist in tijden van turbulentie waarin traditionele zekerheden onder druk staan is de maatschappelijke behoefte aan recht en veiligheid groot. Om ook voor de toekomst waar te maken dat we leven in een goed werkende rechtsstaat, ons inzetten voor een veilig Nederland en een rechtvaardig migratiebeleid, onderscheiden we vijf uitdagingen die zijn voortgekomen uit onze omgevingsanalyse en JenV-breed betekenis hebben: Justice, Smart, Veerkracht, Globalisering en Governance.<sup>7</sup>

<sup>7</sup> Het discussiestuk *Recht en Veiligheid in de 21e eeuw* (2016) beschrijft een eerdere versie van deze uitdagingen.

# 3 Onze uitdagingen

- > Justice
- > Veerkracht
- > Smart
- > Globalisering
- > Governance



De vijf JenV-brede uitdagingen komen niet alleen voort uit onze omgevingsanalyse, we hebben ze in gesprek met onze omgeving verder verdiept. Daarbij heeft onze omgeving ons bij elke uitdaging een aantal handelingsperspectieven aangereikt, die puntsgewijs onder elke uitdaging zijn weergegeven.



## Justice

De meeste Nederlanders hebben vertrouwen in de politie, het Openbaar Ministerie en de rechter. Maar het *onderschrijven* van het belang van onze rechtsstaat is nog geen garantie voor het daadwerkelijk *naleven* van regels en normen. Hiervoor is het nodig dat mensen en bedrijven vanuit zichzelf en vanzelfsprekend handelen binnen de grenzen van het recht en er van overtuigd zijn dat naleving loont. En dat ze anderen kunnen aanspreken op hun plichten en hun recht kunnen halen. Maatschappelijk *draagvlak* voor de rechtsstaat alleen is hiervoor niet voldoende. In de maatschappij moet ook voldoende *draagkracht* aanwezig zijn om de rechtsstaat te laten functioneren zoals deze bedoeld is.<sup>8</sup>

Voor de maatschappelijke weerklank van ‘de heerschappij van het recht’ is het wezenlijk dat de kernwaarden van de rechtsstaat relevant en herkenbaar zijn voor burgers en hen de zekerheid bieden van *rechtsbescherming* in het maatschappelijk verkeer. Burgers moeten ervaren dat de rechtsstaat er voor hen is. De toegankelijkheid en responsiviteit van de voorzieningen en organisaties van de rechtsstaat bepalen mede dat rechtsgevoel. Ook is bepalend wat mensen in hun eigen leefomgeving ervaren en om zich heen zien. Het ‘wáár maken’ van het recht en de rechtsstaat gebeurt immers in de maatschappelijke praktijk van alledag.

8 Bij *draagvlak* ligt het accent op instemmen, positief zijn over. *Draagkracht* gaat iets verder. De rechtsstaat heeft draagkracht in de samenleving als burgers zelf in staat zijn en zich aangesproken voelen om het recht na te leven en de rechtsstaat in gedrag actief te steunen.

*“Juridische processen en procedures kunnen veel korter, sneller en responsiever. Kijk hierbij door de ogen van de burger en diens behoefte aan een echte oplossing. Digitaal tweerichtingsverkeer aangevuld met direct menselijk contact moet de norm zijn.”*

Rechtvaardigheid moet *ervaren worden* door individuele burgers en bedrijven, zowel op het platteland als in steden, of het nu gaat om een strafzaak of een civielrechtelijk probleem (zoals de afwikkeling van een echtscheiding) en ongeacht of het een relatief kleine verkeersboete betreft of een grote fraudezaak. De burger moet ervaren dat zij of hij rechtsbescherming kan inroepen tegen beslissingen van de overheid die de eigen belangen raken.

De maatschappelijke draagkracht onder de rechtsstaat komt in het geding als de rechter voor burgers niet voldoende toegankelijk blijkt om anderen aan te spreken op hun plichten of om geschillen effectief op te lossen. Ook als naleving van de wet minder vanzelfsprekend is, raakt dit de draagkracht. Daarom is het belangrijk dat mensen *zien* dat er consequent wordt opgetreden tegen fraude, corruptie en andere overtredingen. Maar ook dat zij ervaren dat rechtvaardige oplossingen worden gevonden rond bijvoorbeeld schulden of bij een pijnlijke echtscheiding waarbij kinderen betrokken zijn.

Rechtsongelijkheid moet worden bestreden, volgens de wet is iedereen immers gelijk. Dit veronderstelt echter dat burgers, ook onderling, het mogelijk maken dat het recht zijn loop krijgt. Het benadrukken van de eigen rechten maar het tegelijk niet respecteren van regels die in het belang zijn van een ander of de gemeenschap als geheel, is echter geen ongebruikelijke combinatie. Ook pseudo-naleving komt voor: regels alleen naleven voor zover het tot eigen voordeel strekt. Of: ze overtreden als dat niet opvalt. Of calculerend gedrag ontplooien: “hoe groot is mijn voordeel als ik me niet aan de regels hou en hoe klein is de kans dat ik hierop gepakt word?” Het principe dat naleving moet ‘lonen’ en dat niet-naleving *niet* mag lonen is nog steeds van groot belang. Voor dit laatste is een voorwaarde dat we *zichtbaar* handhaven. Als burgers op enige schaal zien dat we niet handhaven, kan dit hun vertrouwen in de eerlijke en rechtsgelijke werking van het recht ondergraven. En ook hun besef van veiligheid kan erdoor verminderen. Nu het leven zich steeds meer online afspeelt is het van belang dat mensen de rechtsstaat ook ervaren op het internet. Doordat wetsovertredend gedrag zich verplaatst naar het cyberdomein wordt het belangrijker dat het handhaven van het recht en het borgen van de veiligheid ook online onverkort plaatsvinden.

Het presterend vermogen van de rechtsstaat zal op zo hoog mogelijk niveau moeten worden gebracht en gehouden. Dit vraagt overigens om een reëel beeld van wat mogelijk is én wat niet - een beeld dat we met de samenleving moeten delen. Burgers begrijpen dat niet elke aangifte tot een opsporingsactie kan leiden, mits die keuzes duidelijk verantwoord worden. Maar een te grote discrepantie tussen de regel (‘diefstal is strafbaar’) en het oplossingspercentage bij gestolen goederen doet afbreuk aan de geloofwaardigheid van het recht. Op termijn zal dit ook de bereidheid tot rechtsgetrouw gedrag verzwakken. Deze geloofwaardigheid

staat ook onder druk als de snelheid in het justitiedomein ver achterblijft bij de 'dienstverlening' die mensen ervaren in andere sectoren waar al beter *online* en *realtime* wordt gewerkt. Burgers die via internet snel overeenkomsten kunnen sluiten, willen dat de oplossing van een geschil daarover geen langdurige en moeilijke juridische weg moet volgen.

Dit zijn de redenen waarom JenV voor de nabije toekomst een Justice-uitdaging<sup>9</sup> ziet. Een kernpunt hierbij is dat de rechtsstaat de rechtvaardigheid dient. Mensen verwachten immers dat er op een voor iedereen gelijke en consequente manier recht wordt gedaan. Er mag geen objectieve grond zijn voor het beeld dat er een nationale of internationale elite is die zich weet te vrijwaren van een normale toepassing van het recht, of die onterechte privileges geniet. Omgekeerd moeten het recht en zijn voorzieningen *op gelijke voet toegankelijk zijn* voor groepen en individuen die tot de meest kwetsbaren behoren. Zij hebben de bescherming door de rechtsstaat vaak het hardste nodig. Afstemming op de behoeften van burgers is van groot belang om, naar moderne maatstaven en met de gewenste ruimte voor alternatieve geschilbeslechting, de samenleving een *toegankelijk en responsief* rechtsstelsel te kunnen bieden.

### Handelingsperspectieven voor de Justice-uitdaging:<sup>10</sup>

- Kom actief op voor de publieke waarde van de rechtsstaat en biedt normatieve helderheid.
- Maak voor burgers herkenbaar dat de kernwaarden en beginselen van de rechtsstaat onverminderd relevant zijn in de samenleving, nu en overmorgen.
- Laat in de dagelijkse praktijk zien dat het recht op een voor iedereen gelijke en consequente wijze wordt toegepast, om zo het maatschappelijk vertrouwen te behouden dat het recht de rechtvaardigheid dient.
- Investeer in de algemene toegankelijkheid, de responsiviteit en het presterend vermogen van de rechtsstaat, haar instituties en haar professionals zodat burgers rechtvaardigheid daadwerkelijk ervaren.

<sup>9</sup> Er is gekozen voor de Engelse term 'justice' omdat deze zowel verwijst naar 'justitie', 'gerechtigheid' als naar 'rechtvaardigheid'.

<sup>10</sup> Deze handelingsperspectieven zijn aangereikt tijdens dialoogsessies of kwamen naar voren uit onze omgevingsanalyse.

## Veerkracht

Recht en veiligheid in de samenleving vragen niet alleen om sterke instituties, goede dienstverlening en een optredende overheid, maar ook om weerbaarheid en veerkracht. Met veerkracht bedoelen we hier het vermogen van de samenleving om escalatie van conflicten te voorkomen, geschillen te beslechten en spanningen of tegenslagen op te vangen. Dit vraagt om een samenleving waar mensen zich verbonden voelen met elkaar en met de maatschappij als geheel.



### Veerkracht kent verschillende aspecten:

- *herstelvermogen*: terug kunnen veren,
- *weerstandsvermogen*: tegen radicalisering of de verlokkingen van de georganiseerde criminaliteit en
- *aanpassingsvermogen*: 'wennen' aan nieuwe omstandigheden, goed omgaan met ingrijpende veranderingen.

Vooraf in grotere steden is *resilience* (de term voor het geheel aan weerbaarheid en veerkracht) al enige tijd een belangrijk strategisch aandachtspunt. Er is een mondiaal netwerk gevormd van 100 *resilient cities*. Den Haag en Rotterdam doen daaraan mee. Voor JenV liggen hier belangrijke mogelijkheden tot samenwerking en krachtenbundeling.

Maatschappelijke verbondenheid is niet af te dwingen met wetten of door instituties. De manier waarop mensen samenleven in het dagelijks leven vormt zich in belangrijke mate door de ongeschreven regels van maatschappelijk verkeer en gedeelde omgangsvormen. Maar verbondenheid staat niet los van de domeinen van JenV. Voor een veerkrachtige samenleving is het van belang dat de rechtsstaat opkomt voor rechtvaardige verhoudingen en veiligheid van al haar burgers. Onrecht en onrechtgevoelens kunnen de sociale cohesie verzwakken. Hetzelfde geldt voor geschillen die niet goed worden opgelost en te lang voortduren. Het goed functionerend recht en zichtbare inspanningen voor ieders veiligheid zijn basisvoorwaarden voor onderlinge samenhang, solidariteit en hulpvaardigheid. Zo ontstaat ruimte voor wederzijds begrip en tolerantie.

In de instabiele wereld en de maatschappelijke dynamiek van nu is het de vraag of de zekerheden die de nationale rechtsorde met haar instituties en veiligheidsvoorzieningen biedt wel voldoende zijn. In een tijd waarin er angsten in de samenleving leven - voor terroristische aanslagen, voor verlies van het eigene, voor sociale spanningen - groeit zowel de behoefte aan veiligheid als aan verbondenheid.

*“Er zijn nog veel onbenutte mogelijkheden om de rechtsstaat sterker te maken door intensievere samenwerking met private partijen. Denk daarbij aan banken, verzekeraars of innovatieve technologiebedrijven.”*

Bron Dialoogsessies

Doordat de verhoudingen in de samenleving minder hecht en meer divers zijn geworden, kunnen verschillende waarden- en normenpatronen gemakkelijk botsen. Het publieke debat kan dan heftig verlopen. Dan verdringen de meer extreme opvattingen de gematigde en worden emoties belangrijker gevonden dan voorstellen die bruggen slaan. Ook kan de snelheid, anonimiteit, massaliteit en directheid van de digitale communicatie een aanjager zijn van polarisatie of discriminatie.

Technologie en online verbindingen kunnen niet alleen polarisatie aanjagen, er liggen tegelijkertijd ook kansen om nieuwe vormen van sociale cohesie en vitaliteit tot stand brengen. Nieuw vormende sociale netwerken, initiatieven of bewegingen kunnen waarde toevoegen door mensen te verbinden. Een nieuw samenspel tussen stabiliteit biedende instituties (zoals de politie) en de talrijke nieuwe vormen van verbonden zijn biedt kansen om weerbaarheid en veerkracht te ‘organiseren’.

De uitdaging om aan een veerkrachtige samenleving te bouwen geldt niet alleen voor sociale organisaties en netwerken, maar ook voor bedrijven, bestuurders en publieke professionals die in de samenleving werkzaam zijn. Ook voor de organisaties in het JenV-domein ligt hier een opgave. Bijvoorbeeld om de zelfredzaamheid van mensen te vergroten. En om extra aandacht te geven aan kwetsbare personen en groepen bij wie de veerkracht (tijdelijk) tekortschiet om in de rechtsstaat te participeren. Voor de organisaties en professionals met een uitvoerende taak op het terrein van JenV dient zich, in het licht van deze analyse, de vraag aan of ze méér kunnen gaan betekenen voor de samenleving dan het ‘sec’ uitvoeren van wettelijk gegeven taken. (Zie ook de governance uitdaging hieronder). Dat kan ook door samenwerking te zoeken met bonafide bedrijven of maatschappelijke initiatieven.

Een publieke dienst die de veerkrachtuitdaging omarmt zet zich in positieve maatschappelijke initiatieven van burgers vooruit te helpen. Dit vraagt om flexibiliteit, bereikbaarheid, beschikbaarheid en benaderbaarheid en om het vermogen en de ruimte om oplossingen te vinden buiten de eigen 'hokjes'. Met name nauwe samenwerking tussen het sociaal domein en het veiligheidsdomein is daarbij gewenst. Zo wordt een gebied als Rotterdam Zuid gerevitaliseerd door aan degenen die willen en kunnen werk, woning en scholing te bieden. Die aanpak gaat gelijktijdig gepaard met een stevige benadering van degenen die niet willen meedoen of verleid worden het criminele pad in te slaan. Andere inspirerende voorbeelden zijn de veiligheidshuizen en de top 600-aanpak van Amsterdam.

### Handelingsperspectieven voor de Veerkracht-uitdaging:

- Ontwikkel aanpakken waarin preventieve en repressieve maatregelen effectief worden gecombineerd.
- Werk als JenV-organisaties op lokaal niveau samen met partners aan een weerbare en inclusieve samenleving door rekening te houden met de specifieke achtergrond van individuen en de gemeenschap.
- Zet als publieke diensten van JenV de professionele expertise en infrastructuur in om de cohesie in de samenleving te helpen bevorderen.
- Zet je in om escalatie van spanningen en scheidslijnen te voorkomen en om het 'afhaken' van groepen tegen te gaan.

*“Het ministerie moet goed op de hoogte zijn van het normerende karakter van algoritmes en alert zijn dat door de automatisering van besluitvorming en door gedragssturing via ‘persuasive technologies’ geen grenzen worden overschreden of kernwaarden van het recht worden aangetast.”*

Bron Dialoogsessies



## Smart

Het goed omgaan met de kansen en risico's van nieuwe technologie is een grote uitdaging voor alle onderdelen van ons ministerie. In een uitgebreide Technologiescan<sup>11</sup> is in kaart gebracht welke innovatieve technologieën en hun toepassingen de komende jaren op het JenV-terrein belangrijke invloed zullen hebben. Het gaat om een scala aan technologieën die we op verschillende manieren succesvol kunnen inzetten. Grootschalige *data-analyse en blockchain* kunnen werkprocessen sneller en efficiënter maken. Data technologie verdient daarom meer aandacht. Om in de pas te blijven met de buitenwereld moeten bestaande initiatieven sneller tot resultaten leiden. *Security by design* levert in toenemende mate een bijdrage om de veiligheid- en privacyrisico's van bepaalde technologieën in toom te houden. *Digitale waarneming*, van sensoren tot satellieten, helpt preventie en opsporing, maar vraagt ook aandacht voor privacygevolgen. *Kunstmatige intelligentie* kan in aanleg veel betekenis krijgen op het JenV-terrein<sup>12</sup>, maar 'hoe en waar' dit het geval zal zijn is nog niet precies te zeggen. Experimenten zijn nodig om de kansen en de risico's van kunstmatige intelligentie beter te leren kennen. Door het opzetten van doelgerichte experimenten geldt ook voor andere technologische innovaties dat 'leren door te doen' voorop zal staan. Hierbij gaat het ook om de doorwerking in keten- en netwerksamenwerking en het anders organiseren van uitvoerende processen.

Het werken aan een *smart* ministerie is een manier om de aansluiting te behouden bij de slimme samenleving, de slimme burger en de ontwikkeling van *smart cities*. Dat geldt dan voor alle disciplines, van beleid tot wetgeving, van uitvoering tot toezicht, zowel in de dienstverlening als in de bedrijfsvoering. En steeds heeft de technologische vooruitgang consequenties die een aanzienlijke transformatiekracht bezitten: een versnelling in processen en communicatie, een explosie van beschikbare data (in omvang en variatie), de *real-time* beschikbaarheid van informatie en interventiemogelijkheden, het meervoudig verbonden (*interconnected*) raken van steeds meer processen en organisaties, en verdergaande informatie-sturing en automatisering.

De Smart-uitdaging heeft niet alleen betrekking op de organisatie en inzet van JenV. Er is ook aandacht nodig voor de nieuwe risico's die typerend zijn voor de digitale maatschappij, zoals de kwetsbaarheid van het *internet of things*, het potentieel van *bitcoins* voor de onderlinge financiering van illegale transacties, of *cybercrime* in het algemeen. Technologie kan, in de verkeerde handen, worden misbruikt als een nieuw type wapening. Denk aan drones, biotechnologie of 3D-printing. Naast deze *risicodimensie* is er de *juridische dimensie* (wie is er juridisch aansprakelijk voor de

11 Ministerie van Veiligheid en Justitie, *Technologiescan* (2017).

12 Denk aan aansprakelijkheidsrecht, het vervagen van rechtsmacht, etc.

robot) en de *ethische dimensie*. Deze laatste begint bij de brede vraag of we alles wat we technisch *kunnen* (nu en straks) ook echt *willen*, gelet op de mogelijke gevolgen, of de dilemma's die erdoor ontstaan. Bekend is de spanning tussen noodzakelijke patroonherkenning via data-analyse en *profiling* op bepaalde persoons- of groepskenmerken. Gentechnologische toepassingen confronteren ons met fundamentele levensbeschouwelijke vragen waarvoor lang niet altijd een algemeen bevredigend antwoord voorhanden is, bijvoorbeeld omdat we de gevolgen niet echt goed overzien. Hoe ver mogen mensen gaan om met technische ingrepen hun (toekomstige) kinderen te laten modificeren of het prestatievermogen van hun werknemers op te voeren? Dit type vragen raakt ook aan de (kern)waarden van het recht en de rechtsstaat, zoals de onaantastbaarheid van het lichaam, de autonomie van de persoon en het zelfbeschikkingsrecht. Gebleken is dat in het maatschappelijk debat behoefte is aan zichtbare inbreng vanuit JenV om regels, normen, grenzen en (experimenteer)ruimte waar mogelijk te verhelderen.

### **Handelingsperspectieven voor de Smart-uitdaging:**

- Benut de kansen van technologie om de rechtsstaat te versterken of om kwaliteit, doelmatigheid en doeltreffendheid van ons handelen te verbeteren.
- Pas in het werk van JenV nieuwe technologieën en hun toepassingen, zoals datatechnologie, security by design, digitale waarneming en kunstmatige intelligentie succesvol toe, waar nodig via leerzame experimenten.
- Breng mogelijke risico's van nieuwe technologische toepassingen voor veiligheid en privacy in kaart en handel ernaar.
- Ga het maatschappelijk debat aan over de juridische en ethische dimensie van moderne technologie, ook in het licht van de (kern)waarden van het recht.





## Globalisering

Grootschalige migratiestromen, problemen in landen met een fragiele rechtsstaat, criminele netwerken die internationaal opereren: het is duidelijk dat het werken aan recht en veiligheid niet ophoudt bij de landsgrenzen. Samenwerking in Europees verband en multinationale netwerken is noodzakelijk om *nationaal* effectief te zijn. Globalisering als uitdaging drukt uit dat de uitdagingen voor onze rechtsstaat in sterke mate ‘van buiten’ komen. De geopolitieke instabiliteit, internationale conflicthaarden, het bereiken van veilige binnen- en buitengrenzen in een Europa van vrij verkeer, de terroristische dreiging, cybersecurity, de gevolgen van de economische globalisering voor het civiele recht: het zijn allemaal voorbeelden waar de internationale en de nationale dimensie met elkaar vervlochten zijn.<sup>13</sup>

Dit betekent dat er gerichte samenwerkingsafspraken met andere landen gemaakt moeten worden. Maar ook samenwerking met niet-gouvernementele organisaties (ngo’s) en bedrijven is nodig. Zo kunnen we bereiken dat bij internationale fenomenen de mogelijkheden om *proactief*, en niet louter achteraf, op te treden worden versterkt. Ook internationale structuren buiten het JenV-domein kunnen benut worden voor het terrein van recht en veiligheid.<sup>14</sup> Denk aan de in Nederland optredende internationalisering van de kennissector (in onderzoek en universitair onderwijs), van de economie (meer internationale bedrijven) en van internationale culturele uitwisseling.

<sup>13</sup> WRR, *Veiligheid in een wereld van verbindingen*, 2017.

<sup>14</sup> Het E-Justice Portaal (<https://e-justice.europa.eu>) is een goed voorbeeld van informatiedeling op Europees niveau over nationale juridische systemen.

*“Samenwerking gaat pas echt goed werken als eerst een aantal van oudsher bekende knelpunten wordt opgelost. Denk aan een overmaat aan regels, protocollen en systeemvereisten die voor de professional een harnas zijn. Denk ook aan sommige doorgeschoten privacyvoorschriften die informatiedeling met samenwerkingspartners hinderen. Denk aan verkokerde budgetten en prestatie-indicatoren, of te eng afgebakende bevoegdheden die niet op de praktijk aansluiten.”*

Dit alles neemt niet weg dat de nationale rechtsstaat vanuit het principe van soevereiniteit blijft opereren. Wel zien we dat er steeds meer een situatie ontstaat van *gedeelde* soevereiniteit: diverse soevereine staten worden gezamenlijk geraakt door dezelfde problematische verschijnselen (van mensensmokkel tot drugshandel) en delen de opgaven om er effectief tegen op te treden. Overigens is het een valkuil om globalisering eenzijdig op te vatten als: problemen vanuit buitenland die op Nederland afkomen. Nederland is zelf een belangrijke ‘exporteur’ of doorvoerhaven van internationaal problematische fenomenen, zoals drugs en kinderporno. Andere landen ervaren dus ook lasten die uit Nederland afkomstig zijn.

In de geschetste context kan de opdracht in de Nederlandse grondwet (artikel 90) om de ontwikkeling van de internationale rechtsorde te bevorderen een nieuwe betekenis krijgen. In internationale samenwerkingen met nieuwe partners op het terrein van recht en veiligheid wordt ook de internationale rechtsorde gesteund.

#### **Handelingsperspectieven voor globalisering als uitdaging:**

- Benut de mogelijkheden van toenemende internationale verstrengeling en verschuiving van machten en maak tegelijk de risico’s daarvan beheersbaar.
- Zorg voor een optimale verkenning van de mogelijkheden voor internationale samenwerking en benut die.
- Richt samenwerking niet enkel op de traditionele instituties, maar ook op partnerschappen met overheden, ngo’s, multinationals en techbedrijven.
- Hou blijvende inzet voor de bevordering van de ontwikkeling van de internationale rechtsorde.

*“Het ministerie denkt te vaak dat het er alleen voor staat en handelt daar vervolgens naar. Het zou zich van dit ‘Atlas-complex’ moeten bevrijden en beter moeten inzien dat er tal van partijen in bedrijfsleven en maatschappij zijn die graag willen meehelpen de problemen op te pakken.”*

Bron Dialoogsessies



## Governance

Veel problemen op het gebied van justitie en veiligheid doen zich gelijktijdig in meerdere sferen voor: internationaal, nationaal, lokaal, in de publieke en de private sfeer, in de fysieke én de cyberwereld. Enkele problemen zijn weerbarstig, *wicked*. Dit betekent dat ze complex zijn en zichzelf in stand houden, zoals bij de georganiseerde criminaliteit. Deze problemen vragen om een *gezamenlijke aanpak* vanuit verschillende organisaties en disciplines, die allemaal vanuit verschillende achtergronden bij kunnen dragen aan het succes.

Voor een gezamenlijke aanpak is samenwerking in netwerken een vereiste, evenals een open relatie met het veld en burgerorganisaties. JenV ziet zich zodoende geplaatst voor een governance-uitdaging. De kern hierbij is *opgavegerichte* en intensieve samenwerking met maatschappelijke en bestuurlijke partners (gemeenten, bedrijven, sociale organisaties), nationaal en internationaal. 'Opgavegericht' wil zeggen dat de maatschappelijke opgave centraal staat, niet de werkwijze van de publieke organisatie. Processen en systemen blijven van betekenis, maar staan in dienst van het effectief oppakken van de maatschappelijke opgave, samen met anderen.

Tijdens onze dialoogsessies bevestigden deelnemers dat zij graag nauwer met ons willen samenwerken. JenV staat er dus niet alleen voor. De governance-uitdaging roept op die kansen op samenwerken ook echt te benutten en met onze samenwerkingspartners tot *gedeelde agenda's* te komen en krachten te bundelen. De governance-uitdaging vraagt om de ruimte om een opgave *integraal* te benaderen. Gedeeltelijke oplossingen zijn vaak verkokerd. Per opgave en per samenwerkingsverband zullen we ons flexibel moeten organiseren om voldoende resultaatgericht te opereren. Voorwaarde is dat we onze eigen uitvoerende en toezichthoudende organisaties hiervoor voldoende toerusten.

Governance vraagt om een breed instrumentarium: van relatiemanagement tot informatiedeling, co-creatie en topoverleg met een horizontaal karakter. Bovendien vraagt het om een andere houding: waar besturen via *government* verbonden is met de hiërarchische verhoudingen die eigen zijn aan de overheidsbureaucratie, is er bij *governance* sprake van horizontale verhoudingen met *wederzijdse* afhankelijkheden. Onderdeel van de uitdaging is om de juiste combinatie te vinden van gelijkwaardige samenwerking en het inzetten van gezagsinstrumenten.

### Handelingsperspectieven voor de governance-uitdaging:

- Bouw (nieuwe) samenwerkingsvormen op om tot een gezamenlijke aanpak te komen.
- Benader de opgaven integraal.
- Onderhoud consequent een open en gelijkwaardige relatie met partners, maar maak ook gebruik van gezagsinstrumenten waar nodig.

# 4 Ons kompas: uitgangspunten voor ons handelen

- > Staan voor recht en veiligheid
- > Anticiperen op maatschappelijke omstandigheden en behoeften
- > Transparant, betrouwbaar en in verbinding



In dit hoofdstuk formuleren wij uitgangspunten die richting geven aan ons handelen. Het is ons kompas bij het omgaan met de hiervoor geschetste uitdagingen. Deze uitgangspunten komen voort uit onze publieke opdracht en de waarden die ons drijven.

## Staan voor recht en veiligheid

Onze publieke opdracht is te zorgen voor recht en veiligheid. Dit staat centraal in al ons handelen en krijgt betekenis in de volgende uitgangspunten.

### 1. We staan voor de kernwaarden van de rechtsstaat

Het is belangrijk dat burgers daadwerkelijk *ervaren* dat ze in een rechtsstaat leven. Want de rechtsstaat is meer dan een stelsel van instituties. Het gaat om kernwaarden (zie box voor drie belangrijke kernwaarden) die door de samenleving moeten worden gedragen, doorleefd, nageleefd en ervaren. We stellen onszelf daarom telkens weer de vraag of de rechtsstaat ‘levert’ wat de mensen ervan verwachten en spannen ons in om de rechtsstaat relevant te maken en te houden voor wat de samenleving nodig heeft. We staan ervoor dat mensen hun recht kunnen halen. Dus dat onafhankelijke en toegankelijke rechtspraak gewaarborgd is en dat er een solide en solidair asielstelsel is. Ook moeten mensen erop kunnen vertrouwen dat een passende sanctie volgt op onrecht. Naleving van de wet moet ‘lonen’. Zo zorgen we ervoor dat het recht regeert en zekerheid toevoegt.

#### Drie kernwaarden van de rechtsstaat

1. Legaliteit: Mensen zijn aan geen andere regels gebonden dan regels die zijn vastgelegd in democratisch tot stand gekomen regelgeving.
2. Machtenscheiding: Er is evenwicht tussen de wetgevende macht, de uitvoerende macht en de rechtsprekende macht.
3. Rechtsbescherming: Mensen hebben toegang tot het recht.

### 2. We zetten ons ervoor in dat mensen veilig zijn en zich veilig voelen

Het recht op veiligheid van de persoon is een grondrecht. Recht zonder veiligheid verliest een groot deel van zijn positieve maatschappelijke betekenis. Fysieke veiligheid en het vertrouwen veilig te zijn en te blijven zijn zowel het resultaat als het fundament onder de rechtsstaat. Het stelt mensen in staat om vrij en veilig te participeren in het sociale en digitale verkeer. Daarom staan we ervoor dat mensen zich altijd (civiel-, bestuurs- en strafrechtelijk) beschermd weten. JenV zet zich er dagelijks voor in dat mensen veilig zijn. Bovendien investeren we in de bestrijding

*“De steden, de politie en het Openbaar Ministerie zouden veel beter hun informatie over criminele organisaties, ondermijnende activiteiten en verdachte transacties met elkaar moeten delen. Door elkaars beelden aan te vullen kan er een veel betere gezamenlijke informatiepositie ontstaan.”*

Bron Dialogsessies

van zichtbare én onzichtbare criminaliteit, evenals in een versterkte strafrechtketen. Waar dat nodig is zetten we in op repressie. Ook ondersteunen wij individuen en bedrijven in (preventieve) maatregelen die zij zelf kunnen nemen om Nederland veiliger te maken. Dit om (herhaald) slachtoffer- en daderschap te voorkomen.

### **3. We zetten ons in voor een veerkrachtige samenleving**

De rechtsstaat is onder meer gestoeld op sociale cohesie, maatschappelijk vertrouwen en loyaliteit. In een gedragen rechtsstaat weten mensen zich verbonden aan de normen en waarden van een open samenleving, zoals respect voor pluriformiteit en diversiteit. Deze binding geeft de samenleving de veerkracht die nodig is om zelf conflicten op te lossen en maatschappelijke ontwrichting te voorkomen. Daarom staan wij voor een inclusieve en veerkrachtige samenleving, in ons beleid en ons handelen. Dit betekent dat we uitsluiting tegengaan. We laten het recht (en niet de emotie) bepalen hoe iemand als lid van de samenleving wordt behandeld. Bovendien ondersteunen we maatschappelijke initiatieven die veiligheid en veerkracht versterken. Zo dragen wij bij aan sociale binding en daarmee aan een samenleving die weerbaar is tegen criminaliteit.

### **4. Ons handelen is altijd rechtsstatelijk**

Recht en veiligheid zijn de kern van wat wij doen. Dit geeft ons de verantwoordelijkheid om deze waarden centraal te stellen in ons eigen handelen. JenV staat voor zorgvuldig en rechtvaardig overheidshandelen. De rechtsstaat is gebaseerd op voornamelijk in wetten neergelegde principes, procedures en instituties. Respect daarvoor is afhankelijk van de mate waarin de overheid haar eigen waarden zichtbaar en concreet naleeft en uitdraagt. Als hoeder van de rechtsstaat is het belangrijk dat wij het goede voorbeeld geven en actief invulling geven aan de rechtsstaat. Dit geldt in het bijzonder daar waar overheidshandelen soms diep ingrijpt in levens, zoals bij migratie, kinderbescherming en opsporing en vervolging. Daarom investeren wij in een betrouwbare en geloofwaardige overheid én in professionals die hun maatschappelijke taak verstaan. De rechtsstatelijke kernwaarden komen tot uitdrukking in al ons beleid en onze uitvoering daarvan. Bovendien zorgen we voor adequaat toezicht op en toetsing van het handelen van overheden.

## Anticiperen op maatschappelijke omstandigheden en behoeften

Om invulling te kunnen geven aan een blijvende inzet voor een veilige en rechtvaardige samenleving is het belangrijk dat we effectief anticiperen op de grote maatschappelijke ontwikkelingen die we in de eerste hoofdstukken schetsten. Het zijn geen ontwikkelingen die over een aantal jaren op ons af komen en waarop we ons in alle rust kunnen voorbereiden: ze zijn nu aanwezig, urgent en voortdurend in beweging. Het is belangrijk nieuwe ontwikkelingen te blijven herkennen. Dit vraagt om aanpassingsvermogen en om *experimenteren* met nieuwe oplossingen waar de bestaande (beleids)aanpak voor specifieke doelgroepen niet goed werkt. Wij hanteren hierbij de volgende uitgangspunten.

### 5. We houden rekening met verschillen tussen mensen

Onze sociaal complexe en hoogtechnologische samenleving stelt hoge eisen aan de redzaamheid van mensen. Niet iedereen kan aan die eisen voldoen. Mensen moeten erop kunnen vertrouwen dat het recht en de organisaties die aan recht en veiligheid werken hen beschermen. Daarom houden we rekening met verschillen in achtergronden en mogelijkheden van mensen. We helpen voorkomen dat mensen in een kwetsbare positie van de samenleving afglijden en in een isolement terechtkomen.

### 6. We werken over grenzen heen

Recht en veiligheid zijn op lokaal, nationaal en internationaal niveau sterk verweven. Om de uitdaging van de globalisering het hoofd te bieden werkt JenV daarom over grenzen heen. Mensen moeten zich binnen én buiten Nederland beschermd weten. Dit betekent dat ook wij over grenzen heen moeten werken door, in de Europese context, in te zetten op integraal veiligheidsbeleid en door het recht te versterken waar dat nodig is. Daarom investeren we niet alleen in nationale, maar ook in lokale en internationale rechtsonwikkeling en -handhaving. We organiseren recht en veiligheid het liefst zo dicht mogelijk bij mensen, daar waar zij het recht beleven. En we benutten de Europese samenwerking om de Nederlandse burgers – die ook Europese burgers zijn – zo goed mogelijk van dienst te zijn.

### 7. We vernieuwen om te verbeteren

Maatschappelijke en technologische ontwikkelingen volgen elkaar in hoog tempo op. Om de grote kansen van deze ontwikkelingen te benutten voor onze samenleving, moeten we ook de risico's ervan tijdig onderkennen, bespreekbaar en beheersbaar maken om zo fundamentele rechten te kunnen beschermen. In Nederland moeten mensen vrij en veilig zijn in het intensieve sociaal-digitale verkeer en in de nieuwe wereld waarin steeds meer wordt geregistreerd, gedeeld, opgeslagen en geanalyseerd. Dit vereist een *proactief* JenV dat nieuwe en mogelijk grensverleggende ontwikkelingen in de omgeving signaleert en een visie heeft op de implicaties voor recht en veiligheid. We investeren in toekomstbestendige wetgeving en preventieve maatregelen. Door te *experimenteren en investeren in kennis en innovatie*, leren we nieuwe ontwikkelingen vroegtijdig kennen.

## Transparant, betrouwbaar en in verbinding

Bijdragen aan een veilige en rechtvaardige samenleving kunnen we allang niet meer alleen. Het waarmaken van onze inzet vraagt om effectieve interne samenwerking en goede relaties met onze omgeving.<sup>15</sup> We werken vanuit de volgende uitgangspunten.

### 8. We werken samen aan maatschappelijke opgaven

De samenleving maakt (mede) de rechtsstaat. Samenwerking met publieke en private partners is daarom cruciaal om onze publieke opdracht waar te maken. JenV werkt samen met haar partners, passend bij het maatschappelijke vraagstuk en onze publieke opdracht. Dit vraagt om aanpassingsvermogen aan wat er specifiek binnen de samenwerking nodig is: flexibel organiseren en aanpassing van onze beleidsmakers en onze professionals in de samenleving. We staan voor een meervoudige wijze van organiseren. Dit betekent dat we een *rechtmatige en normerende aanpak* hanteren wanneer de situatie daarom vraagt. Dan investeren we in heldere regels en instituties. We passen onze rol aan daar waar het nodig is om tot een gezamenlijke *probleemoplossende aanpak* te komen of waar juist maatschappelijk initiatief voorop staat. Dan ondersteunen we actief, terwijl we in andere situaties slechts faciliteren of zelfs loslaten waar dat kan. Op deze manieren benutten we het oplossend vermogen van de samenleving en bekijken we de opgave ter plaatse. Goed luisteren vanuit een open houding kan het begin van een effectieve oplossing zijn.

### 9. We leren van ons handelen

Voor een effectief JenV moeten mensen kunnen vertrouwen op het oplossend vermogen van (instituties van) onze rechtsstaat. JenV handelt betrouwbaar en transparant en is aanspreekbaar op haar handelen. Er is een relatie tussen de effectiviteit van onze instituties en de binding van mensen daaraan. We staan er dan ook voor dat onze instituties maatschappelijke problemen daadwerkelijk aanpakken, en dat we snel, resultaatgericht en effectief reageren op problemen in de samenleving. Hiervoor is het van groot belang dat JenV-ers (samen met anderen) nog scherper leren zien wat er in de samenleving speelt. Dit vraagt om open ogen en oren voor *vroege signalen* die in het begin nog zwak of meerduidelijk kunnen zijn. Daarvoor investeren we in een robuust toetsings- en evaluatiesysteem. Hiermee evalueren we periodiek ons beleid en zetten we signalen uit de uitvoeringspraktijk systematisch in. Ook het onafhankelijk onderzoek van de Inspectie levert een belangrijke bijdrage aan ons lerend vermogen en de effectiviteit van ons beleid.

<sup>15</sup> De hier genoemde opdrachten hangen samen met het programma 'JenV Verandert' dat in 2016 is gestart. Hierbinnen werkt het ministerie aan het verbeteren van interne en externe samenwerking, betrouwbaarheid en transparantie.



*“Durf te experimenteren. Je leert het meeste en het snelste door nieuwe mogelijkheden in een praktijk-setting uit te proberen. Zet proeftuinen op voor het werken met niet-bureaucratische uitvoeringsprocessen waarin niet de systeemvereisten, maar de bedoeling van het recht en de behoeften van burgers voorop staan.”*

Bron Dialoogsessies

#### **10. We maken waardenspanningen inzichtelijk en bespreekbaar**

De vijf uitdagingen die we in hoofdstuk 3 beschreven vragen veel van het ministerie. Tegelijk robuust én wendbaar zijn, voor veiligheid zorgen én sociale cohesie, zowel gezag uitstralen als coöperatief en toegankelijk zijn. De opgaven die zich aandienen en de opdrachten die we onszelf hierbij stellen werken op elkaar in en gaan niet zelden gepaard met conflicterende eisen. Soms zijn de waarden waar wij ons voor inzetten onderling strijdend of ontstaat er spanning binnen één en dezelfde waarde. We moeten ons voortdurend bewust zijn van de waardenspanning die onvermijdelijk bestaat tussen veiligheid en recht. Dit te erkennen en duidelijk te maken is voor ons een permanente extra opdracht.

We staan ervoor dat mensen ervaren dat ze leven in een rechtsstaat die rechtsbescherming biedt. Tegelijkertijd grijpen we soms diep in hun leven in: we geven een deel van de migranten geen verblijfsvergunning, we adviseren om kinderen uit huis te plaatsen en we zetten daders gevangen. We staan voor straffen én rehabiliteren. We staan voor pragmatisch en instrumenteel handelen én voor principiële rechtsbescherming. Deze waardenspanningen zijn onvermijdelijk en door onze professionals niet altijd op te lossen. Het scherp inzichtelijk maken van deze en andere waardenspanningen kan helpen ons werk beter te doen. Wij kiezen ervoor open en helder over waardenspanningen te zijn.

We communiceren er transparant over en maken onze afwegingen en dilemma's zichtbaar. In onze uitingen en bij het tot stand brengen van wet- en regelgeving maken we waardenspanningen expliciet en geven we ze een rol in onze processen. Met onze omgeving organiseren we het gesprek hierover. We inspireren de politiek en samenleving om in gesprek te gaan over waarden en spanningen daartussen om zo tot gedeelde uitgangspunten te komen.

# 5 Strategische opgaven voor de JenV-domeinen

- > Rechtsstaat en opgaven voor het recht
- > Een toekomstbestendige aanpak van criminaliteit en veiligheid
- > Een verbindend migratiebeleid
- > Toekomstbestendige terrorismebestrijding
- > Veiligheid in het digitale domein

Deze strategische agenda moet zijn waarde bewijzen in ons werk. We hebben de in deze agenda geschetste uitdagingen en uitgangspunten vertaald in concrete opgaven voor de komende periode:

Rechtsstaat en opgaven voor het recht

Een toekomstbestendige aanpak van criminaliteit en veiligheid

Een verbindend migratiebeleid

Toekomstbestendige terrorismebestrijding

Veiligheid in het digitale domein.

Een toelichting op deze opgaven volgt hierna. Steeds maken we conform ons kompas uit hoofdstuk 4 inzichtelijk welke opgaven we zien en schetsen we ter illustratie enkele waardenspanningen die de opgave met zich meebrengt.

De komende tijd geven we hier verder invulling aan, samen met onze partners en in aansluiting op het regeerakkoord.

## Rechtsstaat en opgaven voor het recht



*De rechtsstaat geeft burgers en bedrijven vrijheden en zekerheden en zorgt ervoor dat het maatschappelijk leven soepel kan verlopen. Zo draagt de rechtsstaat bij aan onze welvaart. Hij maakt dat men de zekerheid heeft dat men bij conflicten ergens op kan terugvallen. Hij versterkt zo het vertrouwen in elkaar en helpt ongewenst gedrag tegen te gaan.*

*In het licht van de rechtsstaat als ideaal kan het feitelijk functioneren ervan eigenlijk nooit goed genoeg zijn. Beslissingen van de rechtsstaat raken het hart van de belangen van burgers en bedrijven en zijn daarmee al gauw overstreden. Hoe we de rechtsstaat precies vormgeven roept, terecht, altijd kritische vragen op. Straft de rechter wel zwaar genoeg? Zijn er geen betere manieren om terroristische aanslagen te voorkomen dan het grootschalig verzamelen van informatie van en over burgers? Hebben burgers nog wel het gevoel dat de rechtsstaat van hén is, of is die er vooral voor haar eigen professionals? Hoeveel formulieren moet een burger invullen om zijn financiële rechten en verplichtingen met de overheid op orde te brengen?*

### De maatschappelijke opgave

In onze complexe en gedigitaliseerde samenleving mist een deel van de burgers de vaardigheid of de middelen om op gelijke voet 'mee te doen'. Dat terwijl de instituties van de rechtsstaat voor velen vaak een laatste redmiddel zijn. Bovendien is de manier waarop partijen tegenwoordig zaken doen heel anders dan twintig jaar geleden, mede door digitalisering en technologisering. Dit roept nieuwe vragen op: wie is aansprakelijk bij ongelukken met de zelfrijdende auto, blockchain en de opslag van CO<sub>2</sub>? Wat is ons antwoord op nieuwe vormen van (digitale) criminaliteit? Volstaan klassieke begrippen als koop, huur, eigendom, en ouderschap nog wel?

In zijn contacten met de overheid is het nodig dat de burger daadwerkelijk ervaart dat hij/zij in een rechtsstaat leeft. De *aansprekende rechtsstaat* geeft naar vermogen antwoord op de vragen die in de samenleving leven en snijdt wetten en de inrichting van het overheidsbestuur toe op de behoeften en belangen van burgers en bedrijven. Zo'n rechtsstaat past rechtsstatelijke beginselen rechtvaardig toe. Ze zorgt voor bescherming van individuen en minderheden, juist in situaties van discriminatie of achterstelling. Toegankelijkheid voor kwetsbare groepen is dus noodzakelijk. Evenals bijzondere aandacht voor bejegening van kwetsbare groepen door instituties. Behalve de inhoudelijke rechtvaardigheid doet ook de *procedurele rechtvaardigheid* ertoe.

### Waardenspanningen:

- de samenleving vraagt soms om 'alles uit de kast te halen' om risico's te voorkomen of daders te pakken, maar dit kan op gespannen voet staan met het evenredigheidsbeginsel in het recht ;
- burgerparticipatie (bijvoorbeeld bij het werk van de politie) is begrensd door het geweldsmonopolie van de instituties van de rechtsstaat;
- door digitalisering zijn daders vaker niet fysiek aanwezig/aanwijsbaar, of treedt een overheid op als een soort dader (als hacker of digitale infiltrant).

Dit vraagt om recht dat voor de rechtzoekende herkenbaar en bruikbaar is en dat aansluit bij maatschappelijke en technologische ontwikkelingen. Voor de juridische infrastructuur betekent dit dat het *up to date* moet blijven. Voor de instituties van de rechtsstaat betekent dit dat ze beschikbaar, robuust, transparant en dienstbaar moeten zijn. Dit vereist verdieping van kennis over het feitelijk functioneren van de rechtsstaat en lerend vermogen van de instituties.

En verder werken we aan het vertrouwen van burger en bedrijven in de rechtsstaat met extra aandacht voor de toegang en transparantie. Een *transparant JenV* betreft burgers, bedrijven en organisaties *actief* bij de voorbereiding van beleid en wetgeving, geeft hen meer ruimte om wensen en behoeften kenbaar te maken en, waar nodig, ook 'kracht' bij te zetten. Het is nodig deze feedback uit de samenleving op te zoeken en nog meer te betrekken bij de voorbereiding van wet- en regelgeving.

### Wat is belangrijk om op te pakken?

Voor alle aangegeven ambities geldt dat we er in samenhang, met samenwerkingspartners en de samenleving, aan werken. De onderstaande inventarisatie is een voorzet voor een *agenda voor de rechtsstaat*. Samen met de concrete ambities van onze partners willen we het gesprek over de realisering van de ambities graag voortzetten.

- Alertheid op de kansen die technologische en maatschappelijke ontwikkelingen bieden voor het soepel functioneren van de rechtsstaat is de komende jaren de rode draad. Daarbij zal er bijzondere aandacht zijn voor de toegankelijkheid van de instituties voor de rechtsstaat. En voor de redzaamheid van kwetsbare burgers.
- Voor wat betreft de wetgeving gaat het er om dat de toekomstbestendige formulering van het Burgerlijk Wetboek, de Algemene wet bestuursrecht en het Wetboek van Strafvordering er aan bijdraagt dat de verschillende rechtsgebieden (strafrecht, bestuursrecht en privaatrecht) goed op elkaar zijn afgestemd en op nieuwe ontwikkelingen kunnen worden toegepast.

- We onderzoeken of aanpassingen in het personen- en familierecht nodig zijn om dit te laten aansluiten op nieuwe samenlevingsvormen. Ook gaan we na of verdere innovatie in het procesrecht mogelijk is en op nieuwe ontwikkelingen kan worden toegepast.
- Waar dat kan zullen we meer ruimte nemen om ervaring op te doen met nieuwe verschijnselen, bijvoorbeeld door middel van wettelijk gereguleerde experimenten. Op diverse onderdelen van de rechtspraak, zoals schulden, echtscheidingen en toezicht, ontplooiën we in samenspraak met ketenpartners en (vertegenwoordigers van) gebruikers initiatieven om de rechtspraak beter te laten aansluiten bij de wensen in de samenleving.
- We gaan werken aan versterking van het vertrouwen in de rechtsstaat door waardenspanningen binnen de rechtsstaat bespreekbaar te maken en critici en hun omgeving op te zoeken.
- Het punitief optreden van de overheid op het gebied van het strafrecht en het bestuursrecht gaan we beter op elkaar aansluiten. Zo worden wettelijke boetehoogtes beter op elkaar afgestemd. Om de rechtsbescherming te verbeteren wordt meer aandacht gegeven aan proportionaliteit en het bieden van ruimte aan burgers en bedrijven hun ‘fouten’ te herstellen. We gaan werken aan de verbetering van de naleefbaarheid van wetgeving. We gaan de samenwerking bij de rechtshandhaving versterken: mogelijkheden ontwikkelen om op de werkvloer de verwerkelijking van veiligheid en rechtsstaat te verbeteren.
- Bij ontwikkeling van wetgeving zetten we in op een open en transparante communicatie. Onder andere door openbare internetconsultatie voor belanghebbenden. Tevens zullen we meer aandacht besteden aan de weging van factoren als kosten en baten, de maatschappelijke gevolgen, de uitvoerbaarheid, maar ook de rechtsstatelijkheid wat betreft rechtsbescherming, rechtszekerheid en rechtsgelijkheid.
- We gaan na welke taken van *trusted third parties* door blockchain kunnen worden overgenomen. Ook zullen we bezien in hoeverre *smart contracts* zijn aan te merken als overeenkomsten en wat er geldt als er iets mis gaat.
- In het maatschappelijk debat zullen we de critici opzoeken, zoals degenen met twijfels of het rechtsstaatsideaal voldoende wordt verwerkelijkt. En natuurlijk vooral ook de betrokkenen in de JenV-organisaties en van organisaties buiten de JenV-sfeer die werken op terreinen die raken aan de rechtsstaat. Kernpunt hierbij is aan te sluiten bij de initiatieven die elders worden genomen om bij te dragen aan versterking van de rechtsstaat.



## Een toekomstbestendige aanpak van criminaliteit en onveiligheid

*Het gevoel van veiligheid in de samenleving is sterk individueel bepaald en wordt beïnvloed door meer factoren dan slachtofferschap en criminaliteit alleen. Denk aan terroristische dreigingen, internationale ontwikkelingen met een binnenlandse weerslag, de invloed van digitalisering op criminaliteit en veiligheid, en aan vraagstukken rond migratie en integratie. Maar ook aan het grijze gebied tussen criminaliteit, openbare orde, overlast en gezondheidszorg, zoals bijvoorbeeld bij problemen die worden veroorzaakt door verwarde personen. Een samenleving zonder criminaliteit en zonder veiligheidsrisico's is een utopie. Dit betekent: met elkaar keuzes maken. Dat doet JenV niet alleen. Primair zijn dit keuzes op lokaal of regionaal niveau in samenspraak met veel anderen: partners in de strafrechtketen, gemeenten, burgers en private partijen.*

### De maatschappelijke opgave

Vanuit de samenleving komen kritische vragen over de effectiviteit en de geloofwaardigheid van de overheidsreactie op criminaliteit en onveiligheid. Vragen over het presterend vermogen van politie, Openbaar Ministerie en Rechtspraak, maar ook over de rol van het lokaal bestuur. Wat gebeurt er met mijn aangifte en waarom is de pakkans bij sommige delicten zo laag? Waarom duren procedures zo lang, zijn de straffen wel hoog genoeg? Hoe wordt voorkomen dat veroordeelden na hun straf weer in herhaling vervallen? En ervaren slachtoffers voldoende rechtvaardigheid en genoegdoening? Is een strafrechtelijke aanpak wel het goede antwoord? Of is het beter om te werken aan duurzame interventies waarmee de onderliggende problematiek wordt opgelost? Of is een bestuurlijke aanpak met inzet van de bevoegdheden van lokaal bestuur misschien effectiever?

Het aantal door de politie geregistreerde misdrijven is in de laatste tien jaar met 30% afgenomen. Onder jeugdigen is die daling zelfs 60%. Deze trend wordt bevestigd door de jaarlijkse Veiligheidsmonitor van het Centraal Bureau voor de Statistiek. Die monitor meet ervaren leefbaarheid en overlast en slachtofferschap van criminaliteit onder een representatieve steekproef van de bevolking.

Veel gelegenheidscriminaliteit (zoals gewelds- en vermogensdelicten) is teruggedrongen door een effectief gebleken combinatie van preventie en repressie. Dit is één van de mogelijke verklaringen voor de dalende geregistreerde criminaliteit. Tegelijkertijd blijkt dat er een harde, meer professionele kern van daders is waarvan de aanpak veel meer inspanning kost. Bij *ondermijnende georganiseerde criminaliteit* (drugscriminaliteit, mensenhandel, witwassen, fraude) is lang niet alles zichtbaar. Deze typen criminaliteit vinden veel meer in het verborgene plaats en blijken complexer, ernstiger en soms meer geworteld in de samenleving dan eerder werd aangenomen. Ze brengen ook risico's met zich mee

voor de integriteit en het goed functioneren van het openbaar bestuur. Nieuw voor Nederland is het extreme geweld in de publieke ruimte bij recente liquidaties in de onderwereld. Er is nog (te) weinig zicht op de ontwikkeling van cybercriminaliteit. (Zie 'Veiligheid in het digitale domein' als aparte opgave). En er is onveiligheid 'achter de voordeur' die niet gemakkelijk zichtbaar wordt, zoals kindermishandeling en huiselijk geweld.

### Waardenspanningen:

- de behoefte aan veiligheid is in wezen onbegrensd, maar de praktische en juridisch-bestuurlijke mogelijkheden om voor veiligheid te zorgen zijn begrensd;
- naarmate de technische mogelijkheden tot preventie en bestrijding van criminaliteit groeien, groeit ook de mogelijkheid van inbreuken op de privacy;
- de zichtbare wetsovertreder wordt eerder 'gepakt' dan de wetsovertreder die onder de radar weet te opereren (eventueel met zeer ondermijnende effecten).

Een ander belangrijk gegeven is dat de criminaliteitsdruk én de mate van (on)veiligheid 'scheef' verdeeld zijn. Aan de daderkant zijn er veelplegers die een onevenredig deel van het totaal aantal delicten voor hun rekening nemen. En ook aan slachtofferkant is sprake van een concentratie: vaak is sprake van herhaald slachtofferschap bij dezelfde personen en van een concentratie bij bepaalde (beroeps)groepen of sectoren.

De maatschappelijke opgave voor JenV en de partners in het veiligheidsdomein is: het bevorderen van de veiligheid in Nederland en het terugdringen van criminaliteit tot een realistisch en voor Nederland als democratische rechtsstaat aanvaardbaar niveau. In het bijzonder daar waar mensen, groepen, of het functioneren van de (recht)staat hierdoor bovengemiddeld getroffen worden. Voor het ministerie van JenV is het de opgave om de betrokken organisaties adequaat toe te rusten voor de bestrijding van criminaliteit en onveiligheid. Daar hoort zeker ook bij het moderniseren van de benodigde juridische randvoorwaarden en het helpen wegnemen van in de uitvoeringspraktijk ervaren knelpunten. Dit bevordert de samenwerking tussen betrokken partners in het veiligheidsdomein. Ook dient JenV kennis en expertise breed beschikbaar te maken.



### **Wat is belangrijk om op te pakken?**

- Investeren in een *brede aanpak* van veiligheids- en criminaliteitsproblemen waarbij het strafrecht nog steeds één van de belangrijke opties is, maar als optie wordt ingezet naast of samen met andere soorten interventies. De rechtsorde kan niet goed functioneren zonder sociale cohesie en maatschappelijk vertrouwen. Die vormen de basis voor een weerbare en veerkrachtige samenleving en voor het (zelf)oplossend vermogen bij conflicten. Daarom ondersteunen we *maatschappelijke initiatieven* die veiligheid en veerkracht versterken, ook op lange termijn.
- Inzetten op het tot stand brengen van *goede verbindingen op lokaal niveau* om te bevorderen dat gemeente, de politie, OM en ook private partijen tot de beste aanpak kunnen komen. Zowel voor daders als slachtoffers benutten we lokale kennis om effectieve maatregelen te kunnen inzetten. Het is belangrijk dat strafrechtelijk ingrijpen goed wordt ingepast in de interventies die in lokaal bestuur en zorg plaatsvinden (en vice versa).
- JenV bevordert dat deze op veel terreinen al toegepaste *integrale aanpak* met relevante partners binnen en buiten de strafrechtsketen verder wordt geprofessionaliseerd. Verbetering van de benodigde *informatie-uitwisseling* tussen veiligheidspartners hoort daarbij. We zetten verder in op het verbeteren van de kwaliteit van de *prestaties van de strafrechtsketen*. Dat wil bijvoorbeeld zeggen: hogere ophelderingspercentages daar waar mogelijk, kortere doorlooptijden, zekere sanctietoepassing en betere informatiedeling met betrokkenen.
- Bij de bestrijding van zichtbare én onzichtbare criminaliteit houden we rekening met het gegeven dat de *criminaliteitsdruk 'scheef' is verdeeld*. Dat vraagt om een focus op specifieke dadergroepen, op kwetsbare groepen en op maatschappelijke sectoren en gebieden met hoge criminaliteitsrisico's. Een breed palet aan interventies is daarbij nodig: opwerpen van drempels tegen criminaliteit, preventieve maatregelen, toezicht, handhaving én de inzet van het strafrecht.
- JenV stimuleert en faciliteert experimenten met en het gebruik van (nieuwe) technologische mogelijkheden en het ontwikkelen van nieuwe interventies waarmee criminaliteit en onveiligheid beter kunnen worden voorkómen en bestreden. Daarbij bekijken we ook hoe we op een verantwoorde manier kunnen inspelen op de ontwikkeling dat burgers en bedrijven daaraan actief willen bijdragen, bijvoorbeeld in de vorm van zelf gemaakte camerabeelden en de inzet van *track-and-trace* technologie.

- JenV bevordert dat *de belangen van het slachtoffer* nog meer centraal komen te staan: bemiddeling, bescherming, hulpverlening en maatwerk voor kwetsbare personen. Het vergt ook versterking van de weerbaarheid van burgers en bedrijven om (herhaald) slachtofferschap te voorkómen. Ook daarin combineren we een persoonsgerichte en een omgevingsgerichte aanpak.

Zo streeft JenV naar een brede en toekomstbestendige aanpak om samen met partners uit het veiligheidsdomein en maatschappelijke actoren criminaliteit en onveiligheid te voorkomen en bestrijden.



## Een verbindend migratiebeleid

*Mensen migreren om uiteenlopende redenen naar Nederland: een beter bestaan, studie, gezinshereniging, oorlog of angst voor vervolging. Bijna 150 landen – waaronder Nederland – hebben afspraken gemaakt over het bieden van bescherming aan vluchtelingen met gegronde vrees voor vervolging. JenV staat met haar partners voor een weloverwogen en uitvoerbaar migratiebeleid, waarbij als uitgangspunt geldt dat migratie bijdraagt aan de Nederlandse samenleving, waarbij we het respect voor de migrant niet uit het oog verliezen.*

### De maatschappelijke opgave

Wereldwijd zijn *bevolkingsgroei* (zoals in Afrika en Zuid-Azië), *instabiliteit* zoals in het Midden-Oosten en landen rondom Europa, en *klimaatverandering* enkele van de grootschalige ontwikkelingen met effecten op migratie. De verwachting is dat migratiebewegingen toenemen, ook naar Europa en Nederland. We moeten hierop voorbereid zijn. Tegelijkertijd heeft de recente periode van een dalend aantal asielzoekers ons geleerd dat we ook voorbereid moeten zijn op krimp. Fluctuaties in aantallen en samenstelling van de instroom zullen ook in de komende jaren het beeld bepalen.

Wij mogen onze ogen er niet voor sluiten dat er ten aanzien van veel groepen migranten zorgen bestaan over integratie, het gebruik van sociale voorzieningen, verdringing op de arbeidsmarkt of (nationale) veiligheid. Het is nodig dat wij deze zorgen adresseren om spanningen in de samenleving te voorkomen. Daarnaast biedt migratie ook kansen voor Nederland die nu onderbelicht blijven. Nederland was in de afgelopen jaren een aantrekkelijke bestemming voor migranten met specifieke kennis en vaardigheden. Onderzoek laat zien dat buitenlandse studenten, wetenschappers, *startups* en ondernemers een wezenlijke bijdrage leveren aan de Nederlandse (kennis)economie. Eén van onze uitdagingen is dat wij ons vestigingsklimaat verbeteren, zodat deze migranten ook in de toekomst kiezen voor Nederland als bestemming. Ook kan de komst van asielzoekers zorgen voor een bijdrage aan de lokale samenleving. Zo hebben buurtwinkels en scholen vaak baat bij de komst van asielzoekers, vooral in landelijke gebieden, waar anders sluiting dreigt.

### Wat is belangrijk om aan te pakken?

#### *Samenwerking*

De sterke toename in 2015 en afname van het aantal asielzoekers in 2016 en 2017, maakten duidelijk dat het vreemdelingenbeleid niet alleen een aangelegenheid is van de Rijksoverheid. Wij blijven samenwerken met internationale, nationale en lokale organisaties en overheden. Een eerste ambitie is dat we beter leren omgaan met fluctuaties in de instroom. Dit vereist een proactieve houding. Of het aantal

migranten dat naar Nederland komt nou stijgt of daalt, de gehele vreemdelingenketen moet, samen met lokale overheden en andere partners, daar flexibel op kunnen inspelen en aanvragen van vreemdelingen op rechtvaardige wijze behandelen met oog voor het maatschappelijk draagvlak. Hierbij denken we onder meer aan flexibilisering van het aantal opvangplekken voor asielzoekers. Een tweede ambitie is te komen tot een integrale aanpak van migratie. Een integrale aanpak houdt in dat JenV samen met haar partners op alle punten van de migratieroute actief is. Hierbij onderscheiden we *interventies op zes momenten* tijdens het migratieproces:

1. voorkomen van irreguliere migratie;
2. versterken van opvang in de regio;
3. bevorderen legale migratieroutes;
4. solide en solidair asielstelsel: internationaal, Europees en in Nederland;
5. minder illegaliteit, meer terugkeer;
6. stimuleren van integratie en participatie.

Ons netwerk en de rol van de Rijksoverheid verschilt per vraagstuk. JenV neemt het initiatief om de samenwerking te versterken met onze partners op de terreinen opvang, toelating, huisvesting, onderwijs, gezondheidszorg, participatie, integratie en terugkeer. Bij verschillende vraagstukken kan een rol zijn weggelegd voor het (Nederlandse) bedrijfsleven en het maatschappelijk middenveld, bijvoorbeeld bij de zoektocht van vluchtelingen naar werk.

### *Over de grenzen heen*

Een internationaal fenomeen als migratie kan JenV alleen maar oppakken met Europese en andere buitenlandse partners. Allereerst zijn structurele investeringen nodig om vrede, veiligheid, de rechtsstaat en economische groei in de herkomstlanden van migranten te bevorderen. Het gaat hier om het aanpakken van de grondoorzaken van migratie. Het ministerie van Buitenlandse Zaken is hierin eerste aanspreekpunt. Daarnaast is het het Nederlandse doel om de opvang in de regio van vluchtelingen te versterken. Landen die structureel de meeste ontheemden opvangen, verdienen onze steun. Nederland werkt daarom ook actief mee aan hervestiging van vluchtelingen om de druk op opvanglanden te verlichten. Op dit moment verblijft meer dan 90 procent van de 65 miljoen vluchtelingen en ontheemden in landen in en rondom conflictregio's.

Vluchtelingen verdienen bescherming maar dat omvat geen recht om te mogen kiezen welk land die bescherming moet bieden. De Nederlandse inzet is om in Europees verband overeenkomsten te sluiten met veilige derde landen uit *de regio* over de opvang en overname van asielzoekers. Via een procedure op grond van internationale wet- en regelgeving wordt beoordeeld of iemand toegang krijgt tot

een plaats van veilige opvang in de regio. Waar mogelijk organiseert het land van opvang deze procedure en anders bijvoorbeeld de *United Nations High Commissioner for Refugees* (de vluchtelingenorganisatie van de Verenigde Naties). Eenmaal toegelaten, is het mogelijk om in aanmerking te komen voor hervestiging. Asielzoekers die toch doorreizen naar de EU kunnen worden teruggestuurd naar de regio op basis van het veilige derde land principe. Binnen de EU zetten wij in op verdere harmonisering van de asielprocedure in de EU-lidstaten. De inzet is dat asielzoekers afkomstig uit hetzelfde herkomstland overal in de EU dezelfde uitkomst op hun verzoek ontvangen en dezelfde voorzieningen krijgen. JenV zoekt nadrukkelijk verdere samenwerking met internationale partners bij de aanpak van mensenhandel en mensensmokkel en om grensbewaking in de regio te versterken.

#### **Waardenspanningen:**

- een humaan asielbeleid in lijn met internationale juridische beginselen en verplichtingen kan stuiten op onbegrip in de Nederlandse samenleving. Dit zet het draagvlak voor het beleid onder druk;
- een open en verwelkomende houding naar migranten maakt kwetsbaar voor degenen die naar ons land komen met verkeerde bedoelingen.

#### *Rechtsgelijkheid en veiligheid*

Migranten en Nederlanders moeten erop kunnen vertrouwen dat toelatingsprocedures snel en zorgvuldig zijn. Zij die mogen blijven, moeten zo snel mogelijk gaan participeren in de Nederlandse samenleving. In het proces van integratie hebben het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, gemeenten en onze maatschappelijke partners de voortrekkersrol. Uiteindelijk besluit een deel van deze nieuwkomers om Nederlander te worden. Vreemdelingen die geen verblijfsvergunning krijgen, moeten Nederland verlaten. Zo willen wij voorkomen dat vreemdelingen zonder toestemming in Nederland verblijven. Hierbij is het belangrijk dat overheden, maatschappelijke organisaties en belangenorganisaties samen optrekken. Dat is de enige manier om migranten met een vertrekplicht een eenduidige boodschap te geven. Zo werken wij samen om vreemdelingen die niet in Nederland mogen blijven zo snel mogelijk te laten vertrekken.

Belangrijk is dat wij zicht hebben op wie wij toelaten tot Nederland. Hierbij is goede samenwerking binnen JenV essentieel, en met andere departementen en Europese diensten. Door de aandacht voor de nationale veiligheid zorgt JenV ervoor dat Nederlanders zich ook in de toekomst in Nederland veilig kunnen voelen. Snelle uitwisseling van informatie, ook met onze internationale partners, is nodig bij het vaststellen van migratieroutes om bijvoorbeeld mensensmokkel

en -handel te voorkomen. Ook verkrijgen wij hierdoor informatie over herkomstregio's van migranten. Daarbij heeft JenV nadrukkelijk oog voor de kansen die nieuwe technologieën bieden. Zoals het gebruik van satellietbeelden en sociale mediaberichten die kunnen helpen bij het voorspellen van migratiestromen. En nieuwe technieken die kunnen helpen om te bepalen uit welke landen van herkomst de asielzoekers komen.

### *Draagvlak*

Samen met onze partners proberen wij ook de komende jaren het draagvlak voor migratie te behouden en zo mogelijk te verhogen. Dit is belangrijk, wanneer je bedenkt dat de recente toename van het aantal asielzoekers veel heeft losgemaakt, zowel in positieve, als in negatieve zin. Bij het behoud van draagvlak voor het beleid hoort ook dat vreemdelingen die geen verblijfsrecht hebben, vertrekken uit Nederland. Immers, wanneer zij alsnog blijven, ondermijnt dat het draagvlak voor het migratiebeleid. Veel Nederlanders maken zich zorgen over integratie, het beroep van migranten op sociale voorzieningen, verdringing op de arbeidsmarkt en woningmarkt en de nationale veiligheid. Zoals hierboven genoemd, zet JenV al in een vroeg stadium in op de integratie van migranten die in Nederland mogen blijven. Door in te zetten op participatie van nieuwkomers werkt JenV mee aan een veerkrachtige samenleving, waarin iedereen meetelt. Dit doet JenV onder meer door goed te kijken bij de spreiding van asielzoekers over Nederland waar de beste kansen liggen om te integreren.



## Toekomstbestendige terrorismebestrijding

*De Nationale Contraterrorisme-Strategie 2016-2020 ziet het mondiale jihadisme de komende jaren als belangrijkste terroristische dreiging. Daarnaast is aandacht nodig voor andere vormen van extremisme, in het bijzonder rechtsextremisme. Achtergrond hierbij is de toenemende maatschappelijke polarisatie rond thema's als islam, migratie en identiteit. De jihadistische dreiging is al jaren een constante in het dreigingsbeeld en zal dit naar verwachting de komende vijf à tien jaar blijven. Tegelijk is duidelijk dat de terroristische dreiging, nationaal en internationaal, complexer en veranderlijker is dan enkele jaren geleden. We hebben meer dan voorheen te maken met verschillende soorten terroristen, die meerdere methoden voor communicatie, voorbereiding en het plegen van aanslagen weten te gebruiken. Ze richten hun pijlen bovendien op een verscheidenheid aan doelwitten.*

### De maatschappelijke opgave

Het besef van de permanente dreiging van extremisme en terrorisme heeft zich sinds begin van deze eeuw ontwikkeld. Aanvankelijk werd terrorisme in veel (maar niet alle) Westerse landen als relatief 'nieuw' ervaren. Inmiddels bestaat het bewustzijn dat extremisme en terrorisme waarschijnlijk voor langere tijd onderdeel zullen uitmaken van onze samenlevingen. Dit betekent dat de aanpak van de dreiging onderdeel moet zijn van de staande praktijk van tal van professionals in verschillende domeinen.

Veiligheid en stabiliteit vragen om extra aandacht in een *open samenleving* zoals de Nederlandse. De maatschappij vraagt van de overheid dat zij doet wat binnen haar mogelijkheden ligt om burgers te beschermen tegen extremisme, terrorisme en de effecten daarvan. De Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid (NCTV) neemt hier het voortouw in met andere partners binnen de overheid en daarbuiten. Burgers willen veilig zijn en ongestoord kunnen deelnemen aan het maatschappelijke leven. Ze hechten er in het algemeen veel waarde aan dat zij hun 'open' manier van leven voluit kunnen behouden.

Dit vraagt van ons effectieve en legitieme maatregelen. Niet alleen om extremisme en terrorisme tegen te gaan, maar breder: om de kwaliteit van onze manier van leven en de stabiliteit van onze – in zichzelf dynamische – samenleving te beschermen. Veiligheid en stabiliteit borgen de kaders van de democratische rechtsstaat en de open samenleving. Terrorismen en extremisme (met welke ideologische achtergrond dan ook) ondermijnen deze kaders. Zij gedijen bij angst, haat en polarisatie. Maatschappelijke ontwrichting kan het gevolg zijn. Tegelijk begrijpen burgers dat veiligheid tegen deze extreme dreigingen niet 100 procent is te garanderen.

### Waardenspanningen:

- de open en onbezorgde samenleving met vrije burgers wordt aangetast door de gevraagde alertheid en bewaking tegen dreigend gevaar;
- een hoog niveau van beveiliging kan op gespannen voet staan met de wens om angst en angstcultuur te voorkomen.

Terroristische dreiging en aanslagen vragen om een doordachte, professionele en adequate reactie. De overheid moet het hoofd koel houden als er sprake is van (dreigende) ontwrichting en juist dan laten zien dat zij onze gedeelde waarden hoog houdt. Zo bewaren we de cohesie die nodig is om onze samenleving te beschermen en haar weerbaar en veerkrachtig te maken om gezamenlijk krachtig te kunnen optreden tegen extremisme, terrorisme en hun gevolgen.

### Wat is belangrijk om op te pakken?

De NCTV en de partners binnen en buiten JenV doen het maximale om de dreiging van terrorisme en extremisme te verzwakken. Nederland heeft inmiddels jarenlange ervaring met de *brede benadering* van terrorismebestrijding, waarbij een mix van preventieve, repressieve en curatieve maatregelen wordt ingezet. De afgelopen jaren hebben we, gecoördineerd door de NCTV, bijna alle *basisstructuren en randvoorwaarden* voor de Nederlandse brede aanpak van terrorisme in lijn gebracht met de huidige hoge dreiging.

De komende jaren is het de uitdaging om maatregelen die we de afgelopen jaren hebben ontwikkeld, toekomstbestendig te maken op lokaal, nationaal en internationaal niveau. Het *structurele karakter* van de dreiging vraagt dat alle partners de – nu soms nog tijdelijk ingerichte – inzet structureel maken en alle nodige maatregelen, kennis en ervaring *opnemen in hun standaarduitrusting*.

Veranderingen in de extremistische en terroristische dreiging, zoals beschreven in het *Dreigingsbeeld Terrorisme Nederland* dat de NCTV periodiek uitbrengt, kunnen aanleiding vormen voor intensivering of aanvullende maatregelen. Doorlopend wordt bekeken in hoeverre beleid en maatregelen op orde zijn en of de uitvoering daarvan afdoende verloopt ten opzichte van de actuele en voorstelbare dreiging. Signalen uit de uitvoeringspraktijk kunnen op hun beurt van invloed zijn op het dreigingsbeeld en het beleid. Zo ontstaat een cyclus van voortdurende ijking van beleid en uitvoering.



Het veranderlijke karakter van de dreiging en van de vraagstukken rondom terrorisme betekent ook dat Nederland de komende jaren moet investeren in het vermogen van het gehele netwerk om te leren van ervaringen en om zich aan te passen aan de veranderende dreigingen. Doorontwikkeling is cruciaal voor terrorismebestrijding én terrorismegevolgbestrijding op de korte en lange termijn. Alleen zo kunnen de contraterrorisme-partners voldoen aan onze gezamenlijke opgave om burgers te beschermen en de weerbaarheid van de Nederlandse samenleving hoog te houden.

In aanvulling verdienen de volgende accenten in onze benadering nog vermelding:

- niet onderbelicht mag blijven dat we met het terugdringen van extremisme, radicalisering en terrorisme bijdragen aan een inclusieve en veerkrachtige samenleving;
- ook in haar optreden tegen terrorisme en extremisme moet JenV staan voor de zorgvuldigheid en rechtvaardigheid van het overheidshandelen;
- het bestrijden van terrorisme vraagt veel inzet op internationale samenwerking (met buurlanden, EU-lidstaten, EU-organen enz.), zowel in de sfeer van *intelligence*, preventie, als bij de snelle opsporing en aanhouding van daders;
- de aanpak van extremisme en terrorisme moet toekomstbestendig en robuust zijn, o.a. door tijdig in te spelen op nieuwe ontwikkelingen (veranderende tactieken, strategieën, methodieken) en door innovaties goed te benutten;
- essentieel is het, overeenkomstig de wettelijke kaders, optimaal delen van informatie over (potentiële) dreigingen en te nemen maatregelen binnen het hele contraterrorisme-netwerk;
- terrorismebestrijding en tegengaan van radicalisering zijn bij uitstek thema's waarop brede samenwerking noodzakelijk is, onder coördinatie van de NCTV. Extern JenV bijvoorbeeld met inlichtingen- en veiligheidsdiensten, Defensie en de Koninklijke Marechaussee, andere departementen, vitale sectoren, gemeenten en maatschappelijke partijen.

## Veiligheid in het digitale domein



*Veiligheid in het digitale domein, zowel op het gebied van cybersecurity als van cybercrime, is van groot maatschappelijk en economisch belang. De ICT-sector beslaat jaarlijks zo'n 34 miljard euro: 5,3 procent van het Bruto Nationaal Product. Door de snel groeiende digitalisering en de toenemende connectiviteit van de Nederlandse samenleving en de internationale gemeenschap, zal het belang van veiligheid in cyberspace in de komende jaren blijven groeien. Er is behoefte aan een significante versterking van de Nederlandse digitale veiligheid.*

### De maatschappelijke opgave

Nieuwe technologieën zoals het *internet of things*, *unmanned systems*, robotisering, zelfrijdende auto's en kunstmatige intelligentie gaan in de nabije toekomst tot nieuwe vraagstukken leiden op het vlak van veiligheid, ethiek en privacy. Cyberdreigingen groeien navenant in aard, ernst en omvang. Het exponentiële karakter van ICT-ontwikkelingen zorgt er voor dat een versterking van de aanpak van cybersecurity en cybercrime niet eenmalig zal kunnen zijn.

Overheidsorganisaties, het bedrijfsleven en burgers kunnen deze uitdagingen niet los van elkaar aan. Ze vereisen een integrale aanpak van overheid, bedrijfsleven en burger op alle facetten. Het werk aan de maatschappelijke opgave voltrekt zich in een breed netwerk van diverse actoren. Dit vraagt van JenV ook meerdere rollen als 'facilitator', katalysator, verbinder, voortrekker en zo nodig als maker van beleid en regelgeving. Tot slot is van belang dat veiligheid in het digitale domein niet geïsoleerd tot stand wordt gebracht. Het zal steeds in relatie moeten worden gezien tot fundamentele rechten en waarden, en economische groei.

De overkoepelende maatschappelijke opgave om veiligheid ook in het digitale domein vorm te geven, valt voor JenV uiteen in twee onderdelen, te weten het versterken van *cybersecurity* en het aanpakken van *cybercrime*. Beide opgaven zijn nauw met elkaar verbonden, vooral in de preventieve sfeer. Een veiliger cyberspace helpt computercriminaliteit te voorkómen. Tegelijk helpt een effectieve aanpak van cybercrime om ons digitaal veiliger te maken. Waar zij elkaar raken liggen er kansen voor synergie.

*Cybersecurity* als beleidsterrein zal zich doorlopend moeten ontwikkelen om de maatschappelijke ontwikkelingen en dreigingen in het digitale domein bij te kunnen houden, of zelfs niet te ver achterop te lopen. Hiermee verschilt het cybersecuritydomein van andere – meer traditionele – beleidsdomeinen, waar de maatschappelijke uitdagingen in omvang relatief stabiel blijven of in een gestaag tempo groeien. Cybersecurity ontwikkelt zich daarbij in relatie tot bredere

digitaliseringvraagstukken (zoals ze spelen in het onderwijs, op de arbeidsmarkt, en rondom nieuwe technologieën in de digitale samenleving). Deze kwesties dienen te worden voorzien van een integrale belangenafweging van welvaart, veiligheid en privacy. Cybersecurity is hierbij randvoorwaarde en de NCTV is daarvoor integraal pleitbezorger.

*Cybercriminaliteit* kan op grote schaal, snel en flexibel worden toegepast en is internationaler van aard dan andere vormen van criminaliteit. Waar recent vooral de toegenomen dreiging van statelijke actoren en de georganiseerde criminaliteit zichtbaar is, maken ook 'gewone' criminelen in toenemende mate gebruik van de digitale mogelijkheden. Ook is er sprake van een nieuwe groep van cybercriminelen die een ander profiel hebben dan daders van traditionele, offline criminaliteit. Daarnaast zal het strafrechtelijk bewijs zal steeds meer in de digitale wereld moeten worden gevonden. Dit vergt nieuwe expertise en instrumenten in de strafrecht-keten, maar ook nieuwe werkprocessen en versterking van capaciteiten voor onder meer digitale opsporing.<sup>16</sup>

### Waardenspanning:

Tegenover het primaat van de eigen verantwoordelijkheid van vrije burgers en bedrijven staan het collectief belang en de algemene publieke waarde (van maatschappelijke groei en collectieve veiligheid) die met cybersecurity zijn verbonden.

### Wat is belangrijk om op te pakken?

De NCTV neemt het initiatief tot doorontwikkeling van het cybersecuritybeleid langs de volgende lijnen:

- een structurele versterking van de cybersecurity aanpak;
- een ambitieuze cybersecurity agenda voor het verhogen van de digitale weerbaarheid van Nederland;
- het bieden van inzicht, advies en handelingsperspectief aan partijen binnen de rijksoverheid en de vitale infrastructuur;
- het coördineren van cybersecurity beleid en faciliteren van publiek-private samenwerking.

<sup>16</sup> Commissie Van den Emster (2017). *De toekomst van de strafrechtspleging: Ambities voor gezamenlijke versterking. Een oproep aan het nieuwe kabinet. Politie, Openbaar Ministerie, Rechtspraak.*

De bestrijding van cybercriminaliteit wordt gericht op:

- voorkomen van slachtofferschap door onder meer vergroten van het digitale veiligheidsbewustzijn onder burgers en in alle geledingen van het bedrijfsleven;
- versterking van de handhaving van de rechtstaat in cyberspace;
- versterken en aanpassen van strafrechtelijke instrumenten en interventies voor toepasbaarheid op computercriminaliteit.

De verdere ontwikkeling van brede samenwerking is ook een kernpunt.

Kenmerkend voor het cyberdomein is immers dat JenV hier (evenals de overheid in algemene zin) sterk afhankelijk is van private 'spelers', zowel nationale als internationale. Dit vraagt om een bijzonder type samenwerking (publiek-privaat) dat in deze specifieke context het effectiefst is. JenV nodigt private partners uit tot samenwerking aan een beleid dat Nederland digitaal veiliger maakt.

In aanvulling verdienen de volgende accenten in onze benadering nog vermelding:

- we moeten rekening houden met verschillen in behoeften en mogelijkheden van mensen: wat burgers (waaronder kinderen en ouderen) op het punt van digitale veiligheid zelf aan kunnen, respectievelijk waar ze kwetsbaar zijn, varieert en vraagt specifieke aandacht;
- het zorgen voor digitale veiligheid vraagt veel inzet op internationale samenwerking (met buurlanden, EU-lidstaten, EU-organen), dus het principe dat JenV 'over grenzen heen werkt' is hier zeker van toepassing;
- de aanpak voor digitale veiligheid moet toekomstbestendig en flexibel te ontwikkelen zijn, o.a. door tijdig in te spelen op nieuwe ontwikkelingen en door het goed benutten van innovaties, onder andere op het gebied van interventies ten aanzien van daders. Proactief handelen is hier van belang;
- JenV werkt nauw samen met publieke en private partners op de manier die past bij het maatschappelijk vraagstuk. Deze samenwerking wordt opgavegericht vormgegeven.



Tot slot

Door te werken aan deze strategische agenda hebben we opnieuw ervaren dat in Nederland velen zich inzetten voor recht en veiligheid. Professionals zoals politieagenten, officieren van justitie of medewerkers op asielzoekerscentra werken midden in de samenleving, evenals leraren of buurtwerkers. Zij hebben vaak een scherp zicht op problemen en werkende oplossingen. Maar ook vanuit de samenleving zelf, zoals maatschappelijke organisaties, bedrijven of de wetenschap worden initiatieven ontwikkeld die Nederland veiliger en rechtvaardiger kunnen maken. Door te werken aan deze strategische agenda zijn we hiervan opnieuw doordrongen.

Het gaat er om de woorden van deze strategische agenda nu om te zetten in daden. Hierbij zien we er naar uit voort te bouwen op al deze kennis en ervaring. Dit helpt ons vanuit het ministerie effectieve maatregelen te nemen en waar nodig oplossingen vanuit de samenleving te ondersteunen.

Het werken aan deze strategische agenda was bovendien een verkenning die ons veel inspiratie heeft gegeven. Bij het verschijnen van deze publicatie realiseren we ons terdege dat deze verkenning nooit klaar is. Wij nodigen u daarom uit om in gesprek te blijven. Op deze manier werken we *samen* aan recht en veiligheid.

# Bijlage A

## Verwachtingen van de omgeving een 'duidelijk JenV'

Het gesprek met onze omgeving en overige verkenningen leverden ons niet enkel inzicht in allerlei maatschappelijke ontwikkelingen en hun uitdagingen voor het domein van veiligheid en recht. Veel gesprekspartners spraken, vaak al ongevraagd, hun verwachtingen uit voor JenV.

De deelnemers aan de verschillende dialoogsessies schetsten een gewenst ideaalbeeld van een 'duidelijk JenV'. Geen wetten- en regelgevingsmachine, maar een ministerie dat juist op hoofdlijnen helderheid biedt over wat wel en niet mag en wat daarbij de kaders zijn. Die duidelijke kaders moeten zorgen voor de ruimte waarbinnen maximaal maatwerk en invulling op lokaal niveau mogelijk is en waarbinnen bedrijven en burgers initiatieven kunnen ontplooiën.

Dat JenV pakt ook de teugels in handen als het gaat om de toekomst van de rechtsstaat. Het neemt een zichtbare rol in het voor iedereen weer beter herkenbaar maken van niet de instituties, maar vooral van de waarden van de rechtsstaat en durft vernieuwingen toe te passen (of toe te staan) waar die nodig zijn om de rechtsstaat van deze tijd te houden.

Er is bovendien behoefte aan een JenV dat systeemdenken achter zich laat door de maatschappelijke opgaven centraal te zetten en knellende kokers en financieringsmodellen uit de weg te ruimen als zij in de weg staan van het centraal stellen van de mens in het analyseren en oplossen van problemen (de opgave en degenen 'waarvoor we het doen' centraal zetten). Hierbij is het belangrijk zicht te hebben op trends en ontwikkelingen die de samenleving veranderen en om verder te kijken dan traditionele oplossingen en bestaande instituties. Omdat die oplossingen vaak juist buiten JenV zelf liggen, moet er meer worden samengewerkt



met andere overheden, burgers en bedrijven die zich rondom die problemen verzamelen. Grote problemen worden in stukjes gehakt en van passende oplossingen voorzien in steeds wisselende samenwerkingsverbanden.

Een *duidelijk* JenV dat de waarden van de rechtsstaat uitdraagt en maatschappelijke opgaven centraal zet door samen te werken rond het probleem, wordt daarmee ook een herkenbaarder en toegankelijker JenV – dichterbij mensen en andere organisaties. De manier waarop communicatie wordt ingezet, welke taal daarbij gebruikt wordt en op welke doelgroepen JenV zich richt, moet daaraan dienstbaar zijn en de opstelling van een duidelijk JenV versterken.

Deze manier van werken moet JenV vooral gaan *doen*. Te beginnen door te experimenteren of te faciliteren wat nu al in de lokale praktijk, bijvoorbeeld in gemeenten, van de grond komt. Daarbij moet JenV wel twee belangrijke randvoorwaarden creëren: ten eerste moet er een einde komen aan onduidelijkheid over privacyregels, vaak al jaren bekend – het is een knelpunt dat samenwerking en het delen van informatie, zo essentieel voor samenwerking, blijft tegenwerken.

Ten tweede moet JenV bereid zijn tot een voldoende scherpe reflectie op het eigen beleid en met name de effectiviteit en relevantie ervan: doen we nog wel de juiste dingen? Is beleid en regelgeving van JenV wel de oplossing voor het probleem?

# Bijlage B

## Trendoverzicht

### Trendbox 1 demografische verschuivingen

**Internationaal:**

- urbanisatietrend met trek van platteland naar stad;
- trek van het zuiden naar het noorden;
- verschuiving van jong naar oud.

**In Nederland:**

- verstedelijking en lokaal of regionaal ontvolking platteland;
- migratiestroom naar EU en Nederland;
- demografische diversiteit;
- toename kwetsbare groepen door vergrijzing.

**Betekenis voor rechtsstaat en JenV:**

- groeiend gewicht van de steden op JenV-terrein;
- behouden voorzieningen (veiligheid, recht) op platteland;
- flexibiliteit in vermogen tot opvang migratie;
- differentiatie in diensten en voorzieningen (extra aandacht kwetsbaren).

### Trendbox 2 nieuwe scheidslijnen

**Internationaal:**

- nieuwe scheidslijnen (opleidingsniveau, groei- of krimpregio of –sector, autochtoon-allochtoon);
- grotere ongelijkheid naar inkomen, vermogen, sociale positie en stijgingskansen.

**In Nederland:**

- betekenis nieuwe scheidslijnen in Nederland is bekend, implicaties niet volledig doordacht;
- Nederland is relatief ‘egalitair’, maar de beleving volgt de internationale trend;
- onzekerheid en onbehagen bij middensegment.

**Betekenis voor rechtsstaat en JenV:**

- rechtsstaat moet neutraal zijn ten aanzien van scheidslijnen (gelijk behandelen), maar moet ook compenseren;
- doorwerking in beleving rechtvaardigheid in de samenleving.

### Trendbox 3 gewelddadige conflicten

**Internationaal:**

- er zijn talrijke conflicten met geweld, die zich gelijktijdig voordoen (etnisch, religieus, militair, terroristisch);
- ontworteling en verdrijving van grote bevolkingsgroepen.

**In Nederland:**

- conflicten verplaatsen zich, o.a. via migranten, tweede generatie en media, naar Nederland;
- polarisatie wordt complexer (sociaal, politiek, geopolitiek, etnisch, religieus);
- buitenlandse én binnenlandse voedingsbodem terrorisme vallen samen.

**Betekenis voor rechtsstaat en JenV:**

- uitdagingen voor internationale rechtsorde en mensenrechten;
- een ander type (sluimerend) conflict dan waarop de klassieke rechtsstaat is toegerust;
- externe en interne veiligheidsopgaven vervlochten.

#### Trendbox 4 geopolitieke spanningen

##### **Internationaal:**

- tegenstellingen tussen machtsblokken zijn scherper geworden;
- complexe 'multi-orde';
- de klassieke supranationale organen (onder andere de VN) verliezen aan bindend en conflictoplossend vermogen.

##### **In Nederland:**

- er is een nationalistische stroming die internationale samenwerking ziet als verlies soevereiniteit;
- groeiende afhankelijkheid van Europese en internationale samenwerking en krachtenbundeling.

##### **Betekenis voor rechtsstaat en JenV:**

- nagalmen geopolitieke spanningen binnen Nederland is een uitdaging voor onze rechtsstaat;
- reflectie nodig op handelingsperspectieven nationale rechtsstaat in bestaande internationale context, in relatie tot de rechtsstatelijke betekenis van de EU.

#### Trendbox 5 globalisering en reactie

##### **Internationaal:**

- het proces van globalisering loopt enerzijds door, maar roept anderzijds een reactie op (variërend van protectie en economisch nationalisme, tot ecologisme, tot antikapitalisme).

##### **In Nederland:**

- de Brexit in combinatie met de ontwikkelingen in de VS leidt vooral in Nederland tot heroriëntatie op de traditionele Atlantische invulling van globalisering.

##### **Betekenis voor rechtsstaat en JenV:**

- kan de rechtsstaat tegelijk een antwoord geven op multinationale rechtsvragen, renationalisatie en een meer continentale oriëntatie op het EU-recht?

#### Trendbox 6 fragmentatie en polarisatie

##### **Internationaal:**

- sommige polarisatietendensen (harde toon in sociale media, post truth, identiteitspolitiek) zijn internationaal.

##### **In Nederland:**

- de politieke fragmentatie is in Nederland relatief sterk;
- polarisatie is in Nederland niet minder dan elders, maar leidt door de fragmentatie niet tot vaste blokvorming ('wij' versus 'zij');
- de consensusgerichtheid is nog steeds aanwezig (pragmatische instelling).

##### **Betekenis voor rechtsstaat en JenV:**

- rechtsstaat en veiligheidsbeleid voegen stabiliteit en orde toe, maar zijn daarbij afhankelijk van draagvlak (politiek en sociaal) en van politieke bestuurskracht;
- behoud sociale cohesie en veerkracht zijn van vitaal belang voor gezonde rechtsstaat;
- discriminatoire uitingen.

## Trendbox 7 criminaliteit transformeert

### **Internationaal:**

- in veel landen is er de tendens dat de 'klassieke' criminaliteit daalt;
- tegelijk is zichtbaar dat de georganiseerde criminaliteit internationaliseert en technologischer, grootschaliger, complexer en georganiseerder wordt;
- daarmee wordt criminaliteit deels onzichtbaar (darkweb) en zodoende moeilijker grijpbaar en meetbaar met klassieke middelen.

### **In Nederland:**

- Nederland volgt hier de internationale tendens, waarbij het vertrouwen in politie en justitie relatief hoog is, maar het veiligheidsgevoel zich minder positief ontwikkelt dan de dalende cijfers van criminaliteit en onveiligheid zouden doen verwachten;
- de positie van Nederland als open handelseconomie met transitkarakter maakt ons potentieel kwetsbaar voor het nieuwe type criminaliteit.

### **Betekenis voor rechtsstaat en JenV:**

- de 'onzichtbare' criminaliteit zichtbaar maken;
- snellere omschakeling in opsporing en vervolging om cybercrime en internationaal vertakte criminaliteit met haar ondermijnend vermogen effectiever aan te kunnen pakken;
- voorkómen dat Nederland aantrekkelijke vestigingsplaats is voor het topsegment van (digitaal) georganiseerde criminelen.

## Trendbox 8 opmars digitale technologie

### **Internationaal:**

- technologische innovaties veranderen het dagelijks leven, het werk, de publieke dienstverlening;
- sturing van besluiten en handelingen op basis van digitale data;
- disruptie bestaande verdienmodellen en patronen;
- tempoversnelling, o.a. in digitale communicatie.

### **In Nederland:**

- Nederland heeft de ambitie om een koploper in technologische innovatie en op ICT-gebied te zijn;
- transformatie publieke sector door digitale technologie is begonnen;
- veel Nederlanders gebruiken internet en sociale media intensief, anderen bewust niet of kunnen het niet.

### **Betekenis voor rechtsstaat en JenV:**

- JenV moet grote stappen gaan zetten t.a.v. datagebruik;
- digitale technologie heeft voor veel werkvelden (o.a. politie, migratie, forensics) groot potentieel.

## Trendbox 9 netwerksamenleving

### **Internationaal:**

- steeds meer mensen en organisaties zijn digitaal verbonden, in netwerken, grensoverschrijdend;
- sociale interactie en het contact tussen burgers en instituties wordt hierdoor horizontaler en sneller;
- sommige landen zijn hierin koplopers, anderen blijven sterk achter.

### **In Nederland:**

- in veel opzichten is Nederland een netwerksamenleving waarin open sociale netwerken een hoofdrol spelen en waarin publieke diensten onderdeel zijn van de digitale netwerken die burgers dagelijks gebruiken;
- de implicaties van een netwerksamenleving zijn nog niet volledig helder.

### **Betekenis voor rechtsstaat en JenV:**

- op JenV-terrein spelen gezagsrelaties een belangrijke rol. Dat verandert niet, maar een directere en snellere vorm van interactief communiceren kan hiermee goed worden gecombineerd;
- sociaal-digitale netwerken van burgers kunnen taken oppakken of overnemen.



# Bijlage C

## Gebruikte literatuur een selectie

Adviesraad Internationale Vraagstukken: *Criminaliteit, corruptie en instabiliteit*, 2013

Judit Arends, Hans Schmeets: *Sociaal en institutioneel vertrouwen in Nederland*, CBS, Bevolkingstrends, 2015/01

Frank Boerman e.a.: *Nationaal dreigingsbeeld 2017: georganiseerde criminaliteit*, Politie, 2017

Hans Boutellier, Ronald van Steden, Bas van Stokkom: *Perspectieven op veiligheid. Van burgerschap tot veerkracht*, VU, juni 2016

Matthew J. Burrows: *Global Risks 2035. The Search for a New Normal*, Atlantic Council, 2016

CBS: *Hoe ervaren internetgebruikers hun digitale Veiligheid?*, 2017

CBS: *Sociale samenhang 2015: wat ons bindt en verdeelt*, 2016

Federico Cingano: *Trends in Income Inequality and its Impact on Economic Growth*, OECD Social, Employment and Migration Working Papers 163, Parijs 2014

Clingendael: *Multi-Orde. Clingendael Strategische Monitor*, 2017

Eurobarometer: *Perceived independence of the national justice systems in the EU among the general public*, april 2017

Europese Commissie: *White paper on the future of Europe*, maart 2017

Europese Commissie, *The 2017 EU Justice scoreboard*, COM(2017)167 final

Europees Parlement: *Ethical Aspects of Cyber-Physical Systems. Scientific foresight study*, juni 2016

Europol: *Serious and Organised Crime Threat Assessment (SOCTA)*, 2013

Executive Office of the President of the USA: *Preparing for the Future of Artificial Intelligence*, oktober 2016

Gemeente Rotterdam: *Rotterdam Resilience Strategie. Klaar voor de 21<sup>e</sup> eeuw*, 2016

The Hague Centre for Strategic Studies (HCSS), *Grote bewegingen, grote impact*, Den Haag 2017

Melissa Hathaway, Francesca Spidaliere: *The Netherlands. Cyber readiness at a glance*, Potomac Institute for Policy Studies, Arlington, 2017

Dirk Helbing e.a.: *Digitale Democratie statt Datendiktatur*, in *Spektrum der Wissenschaft*, januari 2016

Martijn Lampert, Anne Blanksma Çeta: *Why elites are failing ... and people revolt. Cross-Atlantic survey into the new values divide between Patriots and Egalitarians in the West*, 2017

Ministerie van Defensie: *Final Report Future Force Conference 2017*, februari 2017

Ministerie van Economische Zaken: *Naar een dynamische duurzame Delta. Werken aan verbindingen voor een vernieuwende economie*, 2015

Ministerie van Economische Zaken: *Sturen in een verweven dynamiek. Perspectieven op complexiteit en oriëntaties voor beleid*, 2017

Ministerie van Infrastructuur en Milieu: *Koers IenM 2016-2020*, januari 2015

Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap: *Toerusten en verbinden. Een blik op de toekomst van onderwijs, cultuur en wetenschap*, juli 2016

Ministerie van Veiligheid en Justitie (Nationaal Cyber Security Centrum): *Cybersecuritybeeld Nederland CSBN*, 2016

Ministerie van Veiligheid en Justitie: *De Informatiestrategie 2017-2022*, 2017

Ministerie van Veiligheid en Justitie: *Technologiescan*, 2017.

H. Moors, T. Spapens: *Criminele families in Noord-Brabant. Een verkenning van generatie-effecten in de georganiseerde misdaad*, Programma Politie&Wetenschap, 2017.

New York City: *One New York. The Plan for a Strong and Just City*, 2015

NSOB: *Ondermijning ondermijnd. Hoe het rijk meer ruimte kan maken voor een (boven)locale aanpak van georganiseerde ondermijnende criminaliteit*, 2017

Office of the Director of National Intelligence: *Paradox of Progress. Trends transforming the global landscape*, 2016

Planbureau voor de Leefomgeving: *Verkenning Omgevingsopgaven voor de nationale omgevingsvisie*, 2015

Politie, Openbaar Ministerie, Rechtspraak (Commissie Van den Emster): *De toekomst van de strafrechtspleging. Ambities voor gezamenlijke versterking. Een oproep aan het nieuwe kabinet*, maart 2017

Raad voor het openbaar bestuur: *De bestuurlijke verantwoordelijkheid voor systemen*, 2016

De Rechtspraak, *Verder bouwen aan het huis van de rechtsstaat. Scenarioplanning rechtspraak 2030*, april 2017

Rathenau Instituut: *Longread 'Het gaat niet om technologie, het gaat om ons*, 2016

Klaus Schwab: *The Fourth Industrial Revolution*, 2016

Hans Schmeets, Susanne de Wit: *Gerapporteerde spanningen in de samenleving en eigen ervaringen daarmee*, CBS, Bevolkingstrends 2017/05

Hans Schmeets: *Vertrouwen in elkaar en in de samenleving*, WRR-working paper, 2017

SCP: *Burgerperspectieven 2017/1 (COB)*, 2017

SCP: *Integratie in zicht?*, 2016

SCP: *Gedeelde waarden en een weerbare democratie*, notitie, mei 2016

Stichting Toekomstbeeld der Techniek: *Nationale Toekomstmonitor. Hoe kijken Nederlanders naar technologie en de toekomst?*, 2016



Studiegroep Informatiesamenleving en Overheid: *Maak Waar!*, 2017

P.W. Tops, P. van Os, E. van der Torre: *Sleuren en sturen in 2017. De ontwikkeling van de relatie tussen de politie en het lokaal bestuur*, 2017

Lotte Vermeij, Josje den Ridder (SCP): *Samenleven: veranderende verbanden en het risico van segregatie*, in A. van den Broek e.a., *De toekomst tegemoet*, SCP, december 2016

Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid: *Veiligheid in een wereld van verbindingen. Een strategische visie op het defensiebeleid*, mei 2017

Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid: *Weten is nog geen doen. Een realistisch perspectief op redzaamheid*, 2017

World Economic Forum: *The Global Risks Report 2016*

World Justice Project: *Rule of Law Index 2016*





Dit is een uitgave van:

**Ministerie van Justitie en Veiligheid**

*Centrale Eenheid Strategie*

[www.rijksoverheid.nl/jenv](http://www.rijksoverheid.nl/jenv)

Turfmarkt 147  
2511 DP Den Haag

Postbus 20301  
2500 EH Den Haag

december 2017