

Vergaderjaar 2022–2023

28 684

Naar een veiliger samenleving

Nr. 720

BRIEF VAN DE MINISTERS VAN JUSTITIE EN VEILIGHEID EN VOOR RECHTSBESCHERMING

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 14 december 2022

Inleiding

Hierbij sturen wij u de jaarlijkse rapportage over de aanpak van high impact crimes (HIC). Dit zijn delicten met een grote impact op slachtoffers en hun directe omgeving. Ook het veiligheidsgevoel in de maatschappij kan door high impact crimes sterk worden aangetast. Dat maakt dat deze delicten onze bijzondere aandacht blijven vragen. Voorbeelden van high impact crimes zijn onder andere (gedigitaliseerde) vermogens- en geweldsdelicten, zoals woninginbraken, overvallen, ram- en plofkraak, geweld en straatroof. Ook het bestrijden van heling als facilitator voor het plegen van vermogenscriminaliteit vormt een belangrijk onderdeel van de HIC-aanpak.

Met deze voortgangsrapportage informeren wij uw Kamer op hoofdlijnen over de belangrijkste ontwikkelingen in de bestrijding van deze delicten. In deze brief wordt eerst de overkoepelende strategie vermeld, daarna volgen overzichten van de cijfermatige ontwikkeling van de geregistreerde high impact crimes en van maatregelen die zijn ingezet op het voorkomen van – herhaald – daderschap en slachtofferschap.

Overkoepelende strategie

Meerdere fracties van uw Kamer hebben het afgelopen jaar het belang van de inzet op preventie (naast repressie) onderstreept. Onder andere tijdens de begrotingsbehandeling van 2023, maar ook eerder al tijdens commissiedebatten over criminaliteitsbestrijding.¹ Via de HIC-aanpak is meerjarig ingezet op het gestructureerd bestrijden high impact crimes. Preventie – via het positief en effectief beïnvloeden van het gedrag van potentiële slachtoffers en daders – is een belangrijk onderdeel van de aanpak. De werkwijze start onder meer met het maken van een beleids-

¹ O.a. Commissiedebat Criminaliteitsbestrijding d.d. 1 december 2021, Kamerstuk 28 684, nr. 677

analyse van de aard en omvang van de fenomenen en een analyse van de invloed van risico- en beschermende factoren en van de betrokken stakeholders. De maatregelen worden (door)ontwikkeld op basis van wetenschappelijke inzichten en de evaluatie van hun effectiviteit. Er wordt gewerkt aan de implementatie van deze maatregelen binnen het lokaal domein. Naast de preventieve aanpak wordt ingezet op het terugdringen van de gelegenheid om delicten te plegen. En, als het toch zo ver komt: daders opsporen, vervolgen, inzetten op een passende straf en goede resocialisatie van daders in de maatschappij. De HIC-aanpak omvat daarmee de strategische inzet van dadergerichte, slachtoffergerichte en situationele preventieve maatregelen, in combinatie met de repressieve aanpak. Veel preventieve maatregelen worden getroffen in nauwe samenwerking met stakeholders uit de publieke en private sector. In toenemende mate zien we de problematiek waar veel Nederlandse (grote) steden mee kampen ook terug in andere delen van het Koninkrijk. We werken daarom, in gezamenlijkheid met onze partners in Caribisch Nederland, aan de inzet van de interventies binnen het Koninkrijk. De afgelopen jaren is gebleken dat maatregelen uit de HIC-aanpak ook positief bijdragen aan het terugdringen van andere fenomenen. Denk hierbij aan de preventieve aanpak van jeugdcriminaliteit en georganiseerde en ondermijnende criminaliteit. De HIC-aanpak is complementair aan de preventieve aanpak van (georganiseerde en ondermijnende) jeugdcriminaliteit, zoals wordt vormgegeven ter uitvoering van het coalitieakkoord (Bijlage bij Kamerstuk 35 788, nr. 77). De domeinoverstijgende gebiedsgerichte en flexibele aanpakken werken als katalysator voor de inzet van interventies en dragen bij aan een steeds betere landelijke dekking hiervan.² Op deze wijze versterken de verschillende aanpakken elkaar, hetgeen aansluit bij elementen uit de initiatiefnota van het lid van uw Kamer Verkuijlen.³ Deze initiatiefnota wordt in de eerste helft van 2023 van een reactie voorzien.

Het lokaal bestuur is primair verantwoordelijk voor de lokale veiligheid. Vanuit de rijksoverheid steunen en stimuleren we gemeenten bij het uitvoeren van nieuwe kansrijke en bestaande effectieve interventies die aan de veiligheid bijdragen. Wij waarderen de betrokkenheid en inspanningen van het lokale bestuur, de medewerkers bij de gemeenten en de publieke en private partners en bedanken hen hierbij voor hun actieve bijdragen aan het (door-)ontwikkelen en inzetten van de HIC-aanpak.

1. Ontwikkeling high impact crimes

In onderstaande tabel is het aantal delicten weergegeven in de periode 2011 tot en met 2021.⁴

Jaar	Overvallen	Straatroven	Woninginbraken	Geweld
2011	2.272	8.400	88.960	98.050
2012	1.982	8.050	91.930	95.735
2013	1.633	7.050	87.720	89.265
2014	1.267	5.460	71.230	84.920
2015	1.239	4.731	64.560	83.106
2016	1.138	4.167	55.470	80.332
2017	1.103	3.576	49.124	75.557
2018	1.143	3.517	42.662	72.533
2019	1.174	3.777	39.365	73.638

² Zoals ook meermaals door uw kamer is verzocht: Commissiedebat Criminaliteitsbestrijding en georganiseerde criminaliteit / ondermijning 16 juni 2021 (Kamerstuk 33 173, nr. 20), Commissiedebat Criminaliteitsbestrijding op 1 december 2021 (Kamerstuk 28 684, nr. 677) Motie van het lid Van der Werf c.s. van 25 november 2021, Kamerstuk 35 925 VI, nr. 68

³ Kamerstuk 36 261, nr. 2 Initiatiefnota van het lid Verkuijlen over de aanwas van jongeren in de criminaliteit: «Opvoeden die handel».

⁴ Bron: Jaarverslagen politie 2010 t/m 2021; www.data.politie.nl.

Jaar	Overvallen	Straatroven	Woninginbraken	Geweld
2020	907	3.184	30.531	70.023
2021	676	2.321	23.452	65.849
Procentuele ontwikkeling 2011–2021	-70%	-72%	-74%	-33%

De daling van het aantal geregistreerde overvallen, straatroven, woninginbraken en geweldsdelicten blijft in 2021 doorzetten. Vermoedelijk droegen de maatregelen in verband met Covid-19, inclusief de invoering van de avondklok en (harde) lockdown hieraan bij. De cijfers over heel 2022 zijn nog niet bekend, maar het ziet ernaar uit dat de HIC-delicten ten opzichte van dezelfde periode vorig jaar een stijging laten zien. Zoals uw Kamer aangaf tijdens de begrotingsbehandeling van 2023 is het ondanks de dalende trend van belang om de aandacht voor de aanpak van HIC-delicten vast te houden. Dit type delicten kan snel stijgen op het moment dat de aandacht voor preventie, opsporing en vervolging verzwakt. Bovendien is het aantal woninginbraken in tien jaar tijd stevig gedaald, maar gaat het nog steeds om zo'n twee à drie woninginbraken per uur.

Met de ervaring van de Taskforce Overvallen, is er een goed beeld ontstaan van het effect van de genomen maatregelen, maar ook waar (nieuwe) uitdagingen liggen. Denk hierbij bijvoorbeeld aan andere branches die slachtoffer worden of nieuwe modus operandi. Onder leiding van de burgemeester Hamming van Zaanstad is een nieuw Actieprogramma voor de periode 2022–2026 opgesteld. De speerpunten uit actieprogramma zijn het voorkomen van daderschap met behulp van effectieve interventies en inzet op publiek private samenwerking. Een deel van de eerdere genomen maatregelen wordt gecontinueerd, maar ook nieuwe initiatieven krijgen de ruimte, bijvoorbeeld het delen van modus operandi van daders. In de bijlage treft u het nieuwe Actieprogramma van de Taskforce Overvallen.

Naar aanleiding van de berichtgeving⁵ over de toename van het aantal minderjarige verdachten van gewapende overvallen, kan gemeld worden dat de cijfers over de afgelopen jaren fluctueren en dat daardoor niet kan worden gesproken over een trend. De cijfers over 2022 worden vergeleken met een jaar van lockdowns en de avondklok. Dat maakt de situatie niet minder ernstig. De criminaliteit daalt in zijn totaliteit en de afgelopen jaren zien we dat minderjarigen – in bepaalde wijken en onder bepaalde omstandigheden – verdacht worden van soms zeer ernstige geweldsdelicten, waaronder overvallen. De Taskforce Overvallen steunt de inspanningen van de Minister van Justitie en Veiligheid en de Minister voor Rechtsbescherming bij de brede preventieve aanpak van deze vormen van criminaliteit.

⁵ <https://www.telegraaf.nl/nieuws/522131123/net-van-basisschool-en-nu-al-gepakt-voor-gewapende-overval-kinderen-groeien-uit-tot-zware-criminelen>

2. Preventie (herhaald) ouderschap

Uit meerdere onderzoeken blijkt dat HIC-daders over het algemeen een langere en intensievere criminele carrière hebben dan daders van andere delicten.⁶ Deze onderzoeken onderschrijven de noodzaak om aandacht te blijven houden voor jongeren en (jong)volwassenen die een verkeerde afslag (dreigen te) nemen. Daarnaast is er blijvend aandacht voor het bieden van ondersteuning bij terugkeer in de maatschappij na detentie.

Met de onder andere bij het coalitieakkoord toegekende middelen maken we impact in de gezinnen, in de wijken en op de scholen van jongeren die kwetsbaar zijn. We stimuleren de (door)ontwikkeling van kansrijke interventies, en bevorderen de inzet van door het Nederlands Jeugdinstituut (NJI) erkende gedragsinterventies gericht jongeren en jongvolwassenen met complexe problematiek en daarmee een verhoogd risico op delinquent gedrag.⁷ Vaak zien deze interventies op de verbetering van meerdere leefgebieden.⁸ Binnen het lokaal domein werken partners uit de justitieketen, de zorg, het onderwijs en andere partners uit het sociaal domein samen aan oplossingen op deze leefgebieden. Hieronder treft u een overzicht van de maatregelen voor het voorkomen van ouderschap.

2.1 Interventies, maatregelen en onderzoek voor aandachtsgroepen

Op tijd signaleren en effectief ingrijpen kan ouderschap helpen voorkomen. Op verzoek van uw kamer en extra steun van de aangenomen motie van het lid van uw Kamer Van der Werf⁹ zetten we kansrijke en effectieve interventies ook buiten de Randstad in.

Interventies voor preventie ouderschap onder jeugdigen

In samenwerking met het RIEC Midden-Nederland wordt het modulaire lespakket «Kapot Sterk» doorontwikkeld. Dit is een preventief onderwijsprogramma voor leerlingen van groep 7 en 8, waarmee gemeente, politie en Openbaar Ministerie (OM) deze doelgroep weerbaarder maakt tegen de verleidingen van criminaliteit. Daarnaast zetten we in op (het onderhouden van) de erkenning van maatregelen voor kinderen jonger dan 12 jaar, zoals BASTA!, Alles kidzzz en het Preventieve Interventie Team (PIT) en het benutten van deze interventies door gemeenten.¹⁰

Alleen jij bepaalt

Via motie Van der Werf¹¹ is door uw kamer verzocht om bestaande effectieve interventies te intensiveren en uit te rollen, ook in kleinere gemeenten. Mede naar aanleiding hiervan is sinds de vorige voortgangs-

⁶ Gemiddeld genomen hebben HIC-daders meer strafzaken doorlopen en specialiseren ze zich minder. HIC-daders hebben bovendien een significant grotere kans om uit te groeien tot volhardende veelplegers. Daders met een HIC-delict in hun eerste strafzaak hebben gedurende hun criminele carrière meer strafzaken én een grotere kans om veelpleger te worden. Deze risico's nemen toe wanneer daders op minderjarige leeftijd HIC-strafzaken hebben. In navolging van de aanbeveling van het WODC is een onderzoek gestart naar de wijze waarop jongeren en (jong)volwassene betrokken raken en blijven bij high impact crimes. De eindconclusies worden naar verwachting in 2023 opgeleverd.

⁷ Van der Put et al. (2011) Effectief vroegtijdig ingrijpen. Amsterdam; Universiteit van Amsterdam: De aanwezigheid van bepaalde risicofactoren zorgen ervoor dat jeugdigen een grotere kans hebben om crimineel actief te worden.

⁸ Zoals zorg, opleiding, werk, schulden en wonen.

⁹ Kamerstuk 35 925 VI, nr. 68

¹⁰ Basta! staat in de NJi databank beschreven als «goed onderbouwd»; Alleskidzzz staat in de NJi databank beschreven als «effectief volgens goede aanwijzingen»; PIT is ingediend bij de NJi databank ter erkenning.

¹¹ Commissiedebat criminaliteitsbestrijding en georganiseerde criminaliteit d.d. 16 juni 2021

rapportage stevig ingezet op de gedragsinterventie «Alleen jij bepaalt wie je bent (AJB)».¹² Momenteel loopt AJB in 30 gemeenten. Het doel is om, in gebieden waar de cijfers hiertoe aanleiding geven, AJB te intensiveren en dekkend uit te rollen. Via AJB wordt eveneens bijgedragen aan het terugdringen van andere fenomenen. In 2021 en 2022 zijn bijvoorbeeld de workshops «respect voor hulpverleners» georganiseerd. Deze zijn ook voor 2023 gepland.

Integrale Persoonsgerichte Toeleiding naar Arbeid

Jeugdigen en (jong)volwassenen met multiproblematiek hebben baat bij interventies die op praktische wijze een waardevolle toevoeging geven aan diverse leefgebieden. Integrale Persoonsgerichte Toeleiding naar Arbeid (IPTA) is een interventie die ten behoeve van deze groep verder wordt ontwikkeld. IPTA bevindt zich in het NJi erkenningstraject.¹³ De pilot is in 2019 gestart met zes fte. in vijf gemeenten en is inmiddels uitgebreid naar in het totaal 13 met de inzet van 18 fte. Voor verdere uitbreiding lopen er gesprekken.

Meisjescriminaliteit

Door zowel uw Kamer¹⁴ als door professionals is aandacht gevraagd voor het fenomeen jong vrouwelijk ouderschap. Sinds de laatste voortgangsrapportage is de inventarisatie naar de inzet van interventies op deze doelgroep afgerond. Hieruit bleek dat gemeenten weinig gerichte interventies inzetten. Respondenten gaven aan dat het huidige instrumentarium volstaat. Een aantal respondenten gaf aan onvoldoende in te kunnen schatten of specifieke interventies nodig zijn. De uitkomst van het onderzoek naar een mogelijke blinde vlek op meisjescriminaliteit wordt begin 2023 verwacht. Vervolgstappen hangen af van de conclusies en aanbevelingen van onderzoekers, gekoppeld aan de bevindingen uit de inventarisatie.

Gesloten culturele gemeenschappen

Gesloten culturele gemeenschappen, kenmerken zich door interne, vaak van de samenleving afwijkende, waarden en normen. Er heerst een sterk wij-zij-gevoel waarbij de samenleving als bedreigend wordt ervaren of waarbij de samenleving de gemeenschap als bedreigend en als overlastgevend ervaart. Binnen deze systemen is vaak sprake van intergenerationale overdracht van criminaliteit. Dit terwijl hulpverlening geen toegang heeft tot deze gezinnen en de overheid niet of nauwelijks zicht heeft op wat er zich afspeelt. Mede naar aanleiding van de aandacht van uw Kamer voor kwetsbare gezinnen die kunnen afglijden naar de criminaliteit is in 2022 een samenwerking met het Leger des Heils gestart.¹⁵ Hierin wordt bestaand onderzoek over gesloten culturele gemeenschappen samenge-

¹² A. Spruit e.a., Effectonderzoek «Alleen jij bepaalt wie je bent», Amsterdam: UvA 2016, (A. Spruit, C.E. van der Put, E.S. van Vugt, R. Knooihuizen, G.J.J.M. Stams): Door NJi opgenomen als «effectief volgens de eerste aanwijzingen». AJB stelt zich ten doel om de ontwikkeling van delinquent en/of overlastgevend gedrag bij jongeren tussen de 12 en 18 jaar te voorkomen. Uit wetenschappelijk onderzoek van de Universiteit van Amsterdam blijkt dat deelnemers van AJB tot twee keer minder vaak in contact komen met de politie en tot drie keer minder vaak veroordeeld worden dan jongeren uit de controlegroep.

¹³ Kamerstuk 28 684, nr. 548: IPTA is gericht op het voorkomen van ouderschap bij jongeren in een kwetsbare positie door intensieve coaching op verschillende leefgebieden. Het gaat bijvoorbeeld over jongeren die schulden hebben, zijn uitgevallen op school of kampen met psychische problemen en/of een licht verstandelijke beperking hebben. Via IPTA worden deze jongeren begeleid richting een (vak)opleiding, werk of dagbesteding.
<https://wegwijzerjeugdveiligheid.nl/instrumenten/ipta>

¹⁴ Kamerstuk 35 285, nr. 2.

¹⁵ Hoofdlijnendebat 10 maart 2022, Kamerstuk 35 925 VI, nr. 142.

bracht. Vervolgens wordt een onderbouwde overkoepelende aanpak ontwikkeld dat met name tot doel heeft de toegang voor professionals tot deze gemeenschappen te verbeteren. Deze werkwijze wordt in pilotvorm getest.

Voorkomen online daderschap

Uit diverse onderzoeken blijkt dat (slachtofferschap van) online criminaliteit toeneemt.¹⁶ Ook uw Kamer blijft terecht aandacht houden voor dit thema, ook in relatie tot preventie.¹⁷ Met die reden wordt ingezet op een combinatie van maatregelen om online daderschap te voorkomen. Het is van belang dat jonge mensen digitaal weerbaarder worden. Het door het Rathenau Instituut uitgevoerde onderzoek «Online Ontspoord» geeft aanknopingspunten om deze weerbaarheid te ontwikkelen.¹⁸ In dit onderzoek zijn achttien mechanismen in kaart gebracht die ervoor zorgen dat in het digitale domein gedrag sneller ontspoord dan in het fysieke domein. Mede op basis van dit onderzoek is de interventie Mijn Cyberrijbewijs ontwikkeld, die begin oktober jl. is gelanceerd. Het is een gratis lesprogramma voor groep 7 en 8 van het primair onderwijs. Mijn Cyberrijbewijs gebruikt vijf lessen om via vijf thema's de kinderen zich bewust te laten maken van de eigenschappen van het internet en hen er de risico's van in te laten zien. Daarnaast is de door de politie ontwikkelde gedragsinterventie «re_B00TCMP»¹⁹ doorontwikkeld en verder uitgerold. Re_B00TCMP heeft inmiddels vijf keer plaatsgevonden in drie regio's. Gemiddeld zijn er 35 jongeren en een gelijksoortig aantal ouders aanwezig per re_B00TCMP. Bovenstaande maatregelen dragen bij aan het tegengaan van online criminaliteit, zoals cybercrime en online fraude.²⁰

Veiligheid in en om de school

Het afgelopen jaar is in een aantal gemeenten gestart met het vergroten van het veiligheidsgevoel in en rond de school. Het Ministerie van Justitie en Veiligheid stimuleert deze aanpak. Een voorbeeld is de Samenwerkingsovereenkomst Schoolveiligheid die in Arnhem is ondertekend. De gemeente, de politie en de schoolbesturen van alle Arnhemse middelbare scholen maakten afspraken over de manier waarop zij samen omgaan met gebruik van (of handel in) drugs en alcohol, vandalisme en crimineel gedrag. Waar nodig worden jongerenwerk, het sociaal wijkteam of de leerplichtambtenaar aangesloten. Op 15 september jl. is in Arnhem ook de pilot crimelabs gestart. Samen met het Ministerie van Onderwijs Cultuur en Wetenschap en de gemeente leveren ruim 100 van het ROC Rijn IJssel studenten (mbo-opleidingen beveiliging en sport) in co-creatiesessies ideeën aan die zien op de preventie van geweldsdelicten. Bijvoorbeeld doordat ze een wapen bij zich dragen met het risico die ook te gebruiken. De ideeën worden rond de jaarwisseling gepresenteerd. Bezien wordt op welke wijze de resultaten worden betrokken bij beleid.

¹⁶ De stijging in online criminaliteit, waaronder online fraude, betrof ruim 75% sinds het begin van de coronacrisis ten opzichte van een jaar eerder.¹² Het CBS constateert in haar veiligheidsmonitor dat 10% van de bevolking (ruim 1,7 miljoen Nederlanders) in 2021 slachtoffer is geworden van online fraude.

¹⁷ Commissiedebat Criminaliteitsbestrijding op 1 december 2021

¹⁸ Rathenau Instituut (2021). Online ontspoord – Een verkenning van schadelijk en immoreel gedrag op het internet in Nederland. Den Haag (auteurs: Huijstee, M. van, W. Nieuwenhuizen, M. Sanders, E. Masson en P. van Boheemen)

¹⁹ Re_B00TCMP is een interventie met het doel om te voorkomen dat jongeren met affiniteit voor IT en de neiging om online de grens op te zoeken in de cybercriminaliteit belanden. Daarnaast verwijst re_B00TCMP jongeren naar positieve alternatieven, zoals het werken bij de overheid.

²⁰ Kamerstuk 26 643 en 29 911, nr. 930, 4 november 2022

2.2 Opsporing en vervolging

Ophelderingspercentages

Om meer slachtoffers van high impact crimes te voorkomen is het van belang om daders van deze delicten snel op te sporen en te vervolgen. De Taskforce Overvallen kijkt daarom naar de ophelderingspercentages van deze delicten.²¹ Voor 2021 waren er geen doelen ten aanzien van de ophelderingspercentages. Door de stevige inzet op opsporing en vervolging in combinatie met het lagere aantal overvallen en straatroven zijn de ophelderingspercentages²² in 2021 gestegen ten opzichte van voorgaande jaren.²³

Ophelderingspercentages	Doel 2019	Realisatie 2019	Doel 2020	Realisatie 2020	Realisatie 2021
Overvallen	51%	52,4%	53%	53,4%	62,57%
Straatroven	28%	29,2%	30%	32,6%	38,56%

Camera in Beeld en Camera Kwaliteitsregeling

De inzet van camerabeelden blijft belangrijk bij de opsporing en vervolging van verdachten. Het project «Camera in Beeld»²⁴ van de politie laat burgers, bedrijven en gemeenten camera's registreren. In het geval van een misdrijf weet de politie bij wie ze camerabeelden kan opvragen. Sinds de start van «Camera in beeld» zijn er bijna 321.000 camera's geregistreerd.²⁵ Daarnaast heeft de Vereniging Erkende Veiligheidsbedrijven – in afstemming met onder andere de politie – een Camera Kwaliteitsregeling (VEB 4) ontwikkeld. De Kwaliteitsregeling gaat ervan uit dat een camera ingezet kan worden voor meerdere doeleinden, zoals het voorkomen, vaststellen of opsporen van misdrijven. De regeling is uitvoerbaar voor elke opgeleide installateur op het gebied van camera-systemen.

Overleg en maatregelen telecombranche

Door het uitkomen van nieuwe, dure mobiele telefoons neemt ook het risico op overvallen voor telecomwinkels toe. Met die reden is in juli 2021 een overleg gestart tussen de politie, OM, de telecombranche, PVO Amsterdam-Amstelland, de gemeenten Amsterdam, Almere en het Ministerie van Justitie en Veiligheid. Door dit contact kon naar aanleiding van een aantal overvallen snel worden afgestemd. Er is informatie gedeeld over bijvoorbeeld het aantal overvallers dat in de winkel is gezien en het aantal opgepakte verdachten en er zijn afspraken gemaakt over te nemen maatregelen, zoals het uit de winkels halen van de voorraad van de duurdere toestellen. Dit overleg vindt nog steeds met enige regelmaat plaats.

²¹ Zie paragraaf 6.5 van het Actieprogramma van de Taskforce Overvallen 2022–2026.

²² Aantal opgehelderde zaken gedeeld door het aantal zaken. De zaken kunnen in een later jaar worden opgehelderd dan in het jaar waarop de aangifte is gedaan.

²³ Jaarverantwoording politie 2019, 2020, 2021.

²⁴ <https://www.politie.nl/themas/camera-in-beeld.html?sid=2ecdb224-5192-42ec-ae87-3ff5bd222dd3>

²⁵ Aantal geregistreerde camera's tot 1 november 2022. Ten tijde van de vorige voortgangsrapportage in september 2021 waren dit er nog 280.000

2.2.1 Wet en regelgeving

Middelengebruik

Voor een effectieve aanpak van geweld is het van belang dat in het strafproces meer rekening wordt gehouden met de risicofactor middelen-gebruik. In 2017 is dat met de Wet middelenonderzoek bij geweldplegers (WMG) mogelijk geworden.²⁶ De WMG is nader uitgewerkt in een Besluit en ministeriële regeling. Beide zijn in 2022 aangepast en per 1 juli jl. in werking getreden. De algehele evaluatie van de WMG is conform de motie van de leden Van Oosten en Marcouch in 2020 van start gegaan.²⁷ De plan- en procesevaluatie zijn inmiddels afgerond en op 4 april 2022 aan uw Kamer aangeboden.²⁸ Bij het aanbieden van de evaluatie van twee pilots met de inzet van de Alcoholmeter, is de landelijke implementatie van de Alcoholmeter aangekondigd.²⁹ De voorbereiding voor deze implementatie is in 2020 gestart. Zo is de ontwikkeling van een meer comfortabele enkelband in gang gezet. Ook is het wetgevingstraject van start gegaan voor de inzet van de Alcoholmeter als controlemiddel om toezicht te houden op de naleving van een alcoholverbod. Het wetsvoorstel wordt naar verwachting in de eerste helft van 2023 bij uw Kamer aanhangig gemaakt.

Collectieve Horeca Ontzegging

In de praktijk blijkt dat de Collectieve horecaontzegging (CHO)³⁰ een van de meest effectieve maatregelen is om overlast in uitgaansgebieden aan te pakken. In 2020 stelde Koninklijke Horeca Nederland (KHN) een (vernieuwd) modelprotocol op. In 2021, na het heropenen van het uitgaansleven, is in samenwerking met het Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid (CCV) ingezet op het onder de aandacht brengen van de CHO bij lokale partijen. In vier gemeenten (Zwolle, Eindhoven, Almere en Amsterdam) is als eerste gestart om met het nieuwe modelprotocol te komen tot een eigen door de Autoriteit Persoonsgegevens goedgekeurd protocol. Zwolle heeft dit proces inmiddels afgerond. Verder is een podcast voor de horeca, gemeenten en de politie gemaakt met daarin onder andere de ervaringen en successen met de CHO. De intentie is om de CHO in zo veel mogelijk steden te implementeren.

Heling

De afgelopen jaren zorgden de ontwikkeling van drie digitale instrumenten bij de helingaanpak³¹ voor een belangrijke impuls. In de politie-database Stop Heling kunnen burgers en bedrijven een diefstalcheck doen op aangeboden tweedehands goederen. Het Digitaal Opkopers Register («het Register») is de digitale variant van het verplichte inkoopregister voor opkopers en handelaren in gebruikte en ongeregelde goederen (art. 437 Sr.) en is gekoppeld aan de database van Stop Heling. Als een

²⁶ Als sprake is van geweld onder invloed, leidt dit tot strafeisverzwaring (75%) en/of de inzet van bijzondere voorwaarden (alcoholverbod, locatieverbod, gedragsinterventies).

²⁷ Kamerstuk 33 799, nr. 15.

²⁸ Kamerstuk 28 684 en 33 799, nr. 697.

²⁹ Kamerstuk 27 565 en 29 398, nr. 175.

³⁰ <https://www.khn.nl/onderwerpen/ondernemen-in-de-horeca/veiligheid/collectieve-horecaontzegging> Met een CHO kunnen horecaondernemers nootore overlastgevers uit hun zaak weren. Iemand die geweld gebruikt, overlast veroorzaakt, steelt of een ander delict in of rond een uitgaansgelegenheid pleegt, krijgt een ontzegging voor alle aangesloten horecagelegenheden.

³¹ Heling is een belangrijke facilitator voor het plegen van vermogenscriminaliteit. Het voorkomen, opsporen en vervolgen van heling maakt daarom deel uit van de aanpak. De helingbestrijding beoogt zowel het frustreren van de afzetmarkt voor gestolen goederen alsmede het vergroten van de pakkans van helers en stelers.

opkoper of handelaar een gestolen product registreert in het Register, dan krijgt politie automatisch een notificatiemelding. Het Digitaal Opkopers Loket («het Loket») ten slotte, voorziet in het loket voor de meldplicht van de opkopers en handelaren (437terSr). Inmiddels bevat Stop Heling per 1 oktober 2022 informatie over 1.772.761 onvreemde goederen en zijn er per 1 september 2022 7.036 Nederlandse opkopers en handelaren in 311 gemeenten en vier buitenlandse opkopers en handelaren aangesloten op het Register. Verder maken per 1 september 2022 139 gemeenten gebruik van het Loket en is voor 15 gemeenten een aanvraag tot aansluiting in behandeling. Met de voorgenomen wijziging van 437Sr en 437terSr wordt het gebruik van het Register en het Loket landelijk bij wet verplicht gesteld. Het wetsvoorstel daartoe is op 15 februari 2022 bij uw Kamer aanhangig gemaakt.³² Tevens is het ontwerp-Besluit Digitaal opkopersregister en Digitaal opkopersloket op 21 maart 2022 in consultatie gegeven. Voor de planning van de capaciteitsinzet bij lokale controles op naleving van de meldplicht en registratieplicht is een rekentool ontwikkeld. Op 20 oktober 2022 is een landelijke bijeenkomst georganiseerd voor gemeenten, boa's en politie over de helingaanpak.

2.3 Aanpak recidive

Zoals bekend uit onderzoek,³³ recidiveert een beduidend kleine doch hardnekkige groep daders van high impact crimes. Dit versterkt het belang van een goede re-integratie. Voor het voorkomen van herhaald ouderschap wordt daarom ingezet op interventies die tot doel hebben om recidive te voorkomen en perspectief te bieden.³⁴

Persoonsgerichte aanpak binnen Zorg- en Veiligheidshuizen

Door gemeenten – vaak binnen de netwerken van Zorg- en Veiligheidshuizen (ZVH-en) – wordt gewerkt aan de multidisciplinaire persoonsgerichte aanpak van volwassen daders van ernstige delicten en jongeren die in aanraking zijn gekomen met de politie en waarover zorgen zijn. Het Ministerie van Justitie en Veiligheid ondersteunt de ZVH-en om deze rol uit te voeren. Zo wordt samen met het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, de Vereniging van Nederlandse Gemeenten, De Landelijke Vereniging van Managers van de Zorg- en Veiligheidshuizen en ketenpartners gewerkt aan de uitvoering van de Meerjarenagenda Zorg- en Veiligheidshuizen 2021–2024.³⁵ In deze agenda wordt langs drie ontwikkellijnen gewerkt aan een landelijk dekkend netwerk van duurzame basisvoorzieningen in iedere veiligheidsrisico's. De focus ligt op personen met een (hoog) veiligheidsrisico, het verbinden van ZVH-en binnen hun (lokale) netwerk en op het beter op orde brengen van de basisvoorzieningen voor Zorg- en Veiligheidshuizen. Een belangrijke randvoorwaarde voor de ZVH-en is het wetsvoorstel Wet gegevensverwerking door samenwerkingsverbanden en het Besluit gegevenswerking door samenwerkingsverbanden waarin de uitwisseling van persoonsgegevens voor partners binnen de ZVH-en juridisch wordt geborgd. Naar verwachting start nog voor het einde van 2022 de consultatie inzake dit ontwerp van het besluit.

³² Kamerstuk 36 036.

³³ Brief van de Minister voor Rechtsbescherming d.d. 6 september 2021, Beleidsreactie op drie WODC-onderzoeken aangaande reclasseringstoezicht en HIC-daders, Bijlage 1 bij Kamerstukken 29 270 en 29 911, nr. 146

³⁴ Uit onderzoek blijkt dat de kans op recidive afneemt wanneer de basisvoorwaarden van re-integratie op orde zijn, te weten: werk en inkomen, huisvesting, een schuldenaanpak, een identiteitsbewijs en zorg.

³⁵ <https://vng.nl/nieuws/meerjarenagenda-zorg-en-veiligheidshuizen-2021-2024>

2.3.1 Pilot bestuurlijk toezicht

Er is een groep mensen in de samenleving die een (groot) risico voor de maatschappij vormt, maar waarbij een zorgvangnet, zorgtraject of strafrechtelijke titel of strafrechtelijk toezicht ontbreekt. Gezien het zorgmijdende karakter van deze doelgroep, ontvangen deze personen veelal niet de zorg die ze nodig hebben. Politie, justitie en gemeenten maken zich gelijktijdig grote zorgen maar moeten wachten op verdere maatschappelijke teloorgang en/of risicovol (delict-)gedrag, voordat een vorm van gedwongen zorg mag worden ingezet. Met die reden is het Leger des Heils in 2020 gestart met de pilot Bestuurlijk Toezicht. Na verstrekking van een notificatiebrief ondertekend door of namens de burgemeester wordt het bestuurlijk toezicht gestart. Een bestuurlijk toezicht wordt uitgevoerd door multidisciplinair team bestaande uit ambulante medewerkers en reclasseringsswerkers van het Leger des Heils. De aanpak betreft een begeleidingsaanbod, bestaande uit outreachende en reclasseringsexpertise, gekoppeld aan de (dreigende) inzet van een bestuurlijke maatregel. Zo wordt getracht risico's, incidenten en/of ernstige overlast terug te dringen en iemand te motiveren zorg te accepteren. Waar nodig en mogelijk wordt getracht betrokkene duurzaam onder te brengen bij de reguliere zorg. Binnen deze aanpak is ruimte voor oprecht in contact zijn, doch het duidelijk en sturend zijn als het gaat om de overlast en zorgen die er zijn. Nieuw is de gecombineerde (reclasserings- en ambulante) expertise, verbonden aan de inzet van een bestuurlijke maatregel. Het doel hiervan is het tijdig stabiliseren van de leefsituatie, het verkleinen van de risico's en waar nodig en mogelijk de persoon duurzaam onderbrengen bij de reguliere zorg. Inmiddels zijn in de pilotgemeenten Den Haag en Utrecht de eerste ervaringen opgedaan, en is in twaalf casussen Bestuurlijk Toezicht ingezet. Uit de tussenevaluatie komt naar voren dat de specifieke aanpak goed aansluit, waardoor bij deze doelgroep rust en vertrouwen wordt bereikt. Gezien de tijdsduur van de pilot en het aantal casussen dat is behandeld is een uitspraak over effectiviteit te vroeg. In navolging op de positieve tussenevaluatie geeft het Leger des Heils in zes gemeenten een vervolg aan de pilot.

2.3.2 Re-integreren in de samenleving

Voor de doelgroep (ex-)gedetineerde geweldplegers (18–27 jaar) met hardnekkige multiproblematiek is de interventie re-integratie-officier (rio) ontwikkeld. Deze doelgroep is lastig te motiveren, heeft een hoog recidive gehalte en heeft intensieve langdurige begeleiding nodig. Het doel van de rio is het verminderen van recidive door intensieve begeleiding op vijf leefgebieden.³⁶ Uit de resultaten van het onderzoek naar de maatschappelijke kosten en baten blijkt dat gemeenten een duidelijke meerwaarde zien in de rol van de rio.³⁷ Tijdens het commissiedebat justitiële jeugd van 17 maart jl. (Kamerstuk 24 587, nr. 830) is uw Kamer toegezegd een evaluatie en de beleidsreactie daarop over de pilot toe te sturen. De resultaten hiervan worden eind 2023 verwacht. Daarnaast is in twee gemeenten een pilot gestart voor jongeren onder de 18 jaar. Uw Kamer

³⁶ Kamerstuk 29 270, nr. 144. Leefgebieden: werk en inkomen, huisvesting, een schuldenaanpak, een identiteitsbewijs en zorg.

³⁷ Zie bijlage 2: Ecorys, Onderzoek kosten en baten RIO. Eindrapportage kwalitatieve Mkba, Rotterdam, 10 januari 2022 pg 46. Naast meer zicht op de doelgroep en erkenning voor de meervoudige problematiek is te zien dat elke geïnvesteerde euro in de rio-aanpak op termijn drie tot vier euro aan maatschappelijke baten oplevert. De baten vallen vooral bij het voorkomen van detentie.

wordt over de eerste ervaringen eind 2023 geïnformeerd. Met steun van de motie van uw Kamerlid Van der Werf is de rio uitgebreid van 4 fte. naar 28 fte.

2.3.3. Aanpak persisterende daders

Daar waar er toezicht is en gedragsbeïnvloeding niet (meer) werkt, wordt ingezet op repressie en controle door middel van daadkrachtig reageren op overtredingen. Bij deze doelgroep is het doel het terugdringen van de veiligheidsrisico's voor de samenleving. De nadruk ligt op flinke straffen, zoals bij ram- en plofkraken en het afpakken van crimineel vermogen. De regie en uitvoering ligt bij de ZVH-en. Inmiddels richten bijna alle ZVH-en zich op het terugdringen van de veiligheidsrisico's van deze doelgroep. In Midden-Nederland en Rotterdam-Rijnmond is in 2017 gestart met de verbreding van de dadergerichte (top-X) aanpak. Dit om doorgroei naar een zwaarder crimineel segment tegen te houden en te leren hoe dit in de toekomst voorkomen kan worden.³⁸ In Utrecht is de Top-X Bad-aanpak een vast onderdeel geworden van het beleid.³⁹ Binnen deze Utrechtse aanpak is ook aandacht voor plofkrakers. Het onderzoek van het WODC naar de effectiviteit van de Top-X-aanpak van het Actiecentrum Veiligheid en Zorg van Amsterdam is nog niet afgerond. In verband met coronamaatregelen in 2021 en begin 2022 liepen de interviews en groeps gesprekken vertraging op. De resultaten van dit onderzoek worden in de eerste helft van 2023 verwacht.

3 Inzet slachtofferschap

We zetten onverminderd in op het voorkomen van slachtofferschap en het verlenen van nazorg aan slachtoffers. Om slachtoffers van high impact crimes te voorkomen, wordt ingezet op publieksvoorlichting, het beperken van de risico's voor slachtofferschap en nazorg ter voorkoming van herhaald slachtofferschap.

3.1 Publieksvoorlichting

Om slachtofferschap te voorkomen wordt ingezet op publieksvoorlichting. Cruciaal voor gedragsverandering is dat de doelgroep zich in de campagne herkent, dat de doelgroep zich beseft dat zij slachtoffer kan worden en dat er handelingsperspectief wordt geboden.⁴⁰ Een deel van de publieksvoorlichting richt zich op groepen slachtoffers die extra kwetsbaar zijn voor criminaliteit.

Mede op verzoek van uw Kamer, onder andere door het lid Den Haan, wordt continue ingezet op het vergroten van de veiligheid van senioren. Ieder jaar staat de maand april in het teken van senioren & veiligheid. Ten behoeve van deze doelgroep zijn er informatiefilmpjes gemaakt over de onderwerpen phishing, spoofing, hulpvraagfraude, babbeltucs en het meekijken bij het pinnen en is er een brochure opgesteld.⁴¹ Deze communicatiemiddelen worden breed verspreid.⁴² Dit jaar gaf ook

³⁸ Voor een nadere toelichting zie het bijgevoegde Actieprogramma van de Taskforce Overvallen.

³⁹ Op 14 sept 2021 is in Utrecht het Raadsvoorstel «Grenzen stellen, perspectief bieden gepresenteerd met als belangrijkste pijlers het doorbreken van criminele carrières en criminele geldstromen. Daarnaast is aandacht voor het versterken van de weerbaarheid van wijken met een gebiedsgerichte aanpak.

⁴⁰ <https://www.effie.nl/case/nederland-staat-op-tegen-inbrekers>

⁴¹ Ambassadeur Kees Hulst, is bij de Fraudehulpdesk, de ING, de politie en Anniko van Santen (Opsporing Verzocht) langs geweest om deze vormen van oplichting te bespreken en tips op te halen om slachtofferschap onder senioren te voorkomen.

⁴² Ruim 300 gemeenten, ouderenorganisaties, bibliotheken, banken, telecomproviders en opticiens zetten op eigen initiatief deze communicatiemiddelen in, ook via eigen (social media)kanalen.

omroep MAX het startschot van de maand senioren & veiligheid.⁴³ Daarnaast zijn er door verschillende partners weer fysieke bijeenkomsten georganiseerd voor de doelgroep. Tot slot heeft het ministerie in samenwerking met de politie en de Katholieke Bond van Ouderen-Brabant in september de 50+ beurs benut om bezoekers voor te lichten over de verschillende methodes die oplichters gebruiken en hoe senioren zich hiertegen kunnen weren.

In 2021 en 2022 is de jaarlijkse Week van de Veiligheid voor en door ondernemers georganiseerd. In 2021 was er per dag een thema, met bijbehorende talkshow: gedigitaliseerde/ cybercriminaliteit, overvallen, ondermijning en geweld. In 2022 was het overkoepelende thema gedigitaliseerde/cybercriminaliteit, mede gezien de impact en de grote aantallen slachtoffers is het van belang voor ondernemers en hun medewerkers zich hierop goed voor te bereiden.⁴⁴

Ter voorkoming van woninginbraken wordt de boodschap «*Deur op slot, ramen dicht en lichtje aan.*» op verschillende manieren herhaald. In de zomerperiode zijn de lokale driehoeken, gekoppeld aan de European Focus Day, door landelijk boegbeeld burgemeester Depla van Breda opgeroepen de aandacht voor woninginbraken niet te laten verslappen. Daarnaast zijn, conform de motie van het lid Den Haan c.s.,⁴⁵ gemeenten via het platform van de VNG geïnformeerd over mogelijkheden voor het bieden van hulp aan kwetsbare inwoners zoals ouderen bij de beveiliging van hun woning.

De jaarlijkse campagne Stop Heling in de periode van 18 juli tot 15 augustus jl. was gericht op het vergroten van de naamsbekendheid van de site en app om een diefstalcheck uit te voeren voorafgaand aan de aanschaf van tweedehands spullen. Hiervoor zijn een spotje op radio en online radio, banners en online video's ingezet. Online is de campagne 9,2 miljoen keer gezien of gehoord. Het aantal websitebezoeken van Stop Heling is verdubbeld tijdens de campagneperiode en er zijn ook meer diefstalchecks op stopheling.nl gedaan. De campagne wordt door de respondenten gewaardeerd met een 8.⁴⁶ De overdracht van de boodschap is goed gelukt: variërend van 74% tot 82% van de respondenten geeft aan dat het gelukt is om de boodschap over te brengen.

3.2 Beperking van risico's

Slachtofferschap wordt voorts voorkomen door verder te intensiveren op het beperken van de kans dat een (online)delict plaatsvindt.

Ram- en plofkraken

Eerder is uw Kamer geïnformeerd over de afspraken die zijn gemaakt om plofkraken tegen te gaan en de voortgang van de implementatie daarvan.⁴⁷ In 2022 lijkt de dalende trend in het aantal plofkraken zich vooralsnog voort te zetten. Het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijkrelaties, de gemeentes Amsterdam en Utrecht verkennen naast de huidige inzet de mogelijkheden om op lokaal niveau invloed uit te oefenen op de plaatsing van (niet-bancaire) geldautomaten. Het Ministerie van Justitie en Veiligheid faciliteert dit gesprek en staat hierover in contact met de G4.

⁴³ Tijd voor MAX op 5 april jl.

⁴⁴ Volgend jaar vindt de week van de veiligheid plaats in week 41

⁴⁵ Kamerstuk 35 925 VI, nr. 102, Motie van het lid Den Haan c.s. van 25 november 2021

⁴⁶ Hiermee behoort Stop Heling tot de top-10 van meest gewaardeerde overheids campagnes.

⁴⁷ Kamerstuk 28 684, nr. 610.

Het Ministerie van Justitie en Veiligheid ondersteunt het initiatief Samen Digitaal Veilig van MKB-NL.⁴⁸ De pilotfase met de BOVAG was succesvol en heeft ertoe geleid dat andere branches reeds zijn aangesloten of hiervoor interesse hebben. Het is de ambitie om Samen Digitaal Veilig breder uit te rollen.

3.3 Nazorg, voorkomen van herhaald slachtofferschap

Slachtoffers van strafbare feiten kunnen bij Slachtofferhulp Nederland (SHN) terecht voor emotionele steun, hulp in het strafproces en ondersteuning bij het ontvangen van een schadevergoeding. Sinds 2017 krijgen slachtoffers van alle impactvolle misdrijven, zoals overvallen, woninginbraken en geweld nazorg van SHN.⁴⁹

4 Beleidsreactie WODC rapport Veilige toegang en verantwoord delen: Psychologische determinanten van veilig wachtwoordgedrag en het veilig online delen van persoonsgegevens»

In september jl. is het WODC-rapport Veilige toegang en verantwoord delen opgeleverd. De resultaten van dit onderzoek geven inzicht in de psychologische factoren die een rol spelen bij veilig wachtwoordgedrag en het veilig online delen van persoonsgegevens. Zo blijkt dat met name interventies gericht op de ernst van risico's in combinatie met een hoge zelfeffectiviteit⁵⁰ effectief kunnen zijn. Met name technische interventies, zoals het bevorderen van het gebruik van wachtwoordmanagers of 2-stapsverificatie, zijn mogelijk effectief. Daarnaast kan er veel worden bereikt door in te zetten verbeteringen in de gebruikersomgeving van websites. Omdat de ernst van de risico's of de zelfeffectiviteit van invloed zijn op het gedrag zou volgens de onderzoekers gedacht kunnen worden aan wetgeving die websites en apps verplicht om informatie te verschaffen over deze risico's voordat gebruikers een account aanmaken of hun persoonsgegevens delen.

De resultaten van dit WODC-onderzoek geven een wetenschappelijke onderbouwing en onderschrijven de voortdurende beleidsmatige inzet op het verder brengen van 2-staps verificatie. Dit gebeurt onder andere door de samenwerking binnen het convenant «Eerst checken dan klikken». Een vertegenwoordiging uit de veiligheids-, banken- en telecomsector wisselt binnen dit overleg informatie uit over campagnes, actuele trends en ontwikkelingen. In navolging van dit onderzoek wordt ook het stimuleren en breder toepassen van wachtwoordmanagers meegenomen. Daarnaast zal een subsidie aan (ECP/Veiliginternetten.nl) worden verleend voor het versterken van de campagne voor het gebruik van 2-staps verificatie.⁵¹ Wet- en regelgeving over dit onderwerp is niet ophanden en bovendien lastig op nationaal niveau te organiseren en te handhaven. De uitkomsten worden tot slot in den brede meegenomen bij (nieuwe) interventies, campagnes en (de implementatie van) nieuw of staand beleid.

⁴⁸ <https://www.samendigitaalveilig.nl>

⁴⁹ Jaarverslag Slachtofferhulp Nederland 2017: <https://www.slachtofferhulp.nl/over-ons/jaarverslag/>

⁵⁰ Zelfeffectiviteit betreft het vertrouwen van een persoon in de eigen bekwaamheid om met succes invloed uit te oefenen op zijn of haar omgeving

⁵¹ Kamerstuk 26 643 en 29 911, nr. 930, 4 november 2022

Tot slot

De meerjarige daling van de HIC-delicten is een goede ontwikkeling. Desondanks is de impact van deze delicten op individuele slachtoffers groot. Met die reden blijven we de ontwikkelingen scherp volgen en met publieke en private partners een samenspel van maatregelen op het gebied van preventie en repressie inzetten om daderschap en slachtoffer-schap structureel te beperken.

De Minister van Justitie en Veiligheid,
D. Yeşilgöz-Zegerius

De Minister voor Rechtsbescherming,
F.M. Weerwind