



Ministerie van Veiligheid en Justitie

Beleidsdoorlichting Preventiemaatregelen

*Artikel 13.1 van de begroting
van het ministerie van
Veiligheid en Justitie*

Beleidsdoorlichting Preventiemaatregelen

*Artikel 13.1 van de begroting
van het ministerie van
Veiligheid en Justitie*

Inhoudsopgave

MANAGEMENTSAMENVATTING	6
1. Inleiding	12
2. Reikwijdte en methode beleidsdoorlichting	14
2.1 Beleidsartikel 13.1	15
2.2 Preventie: definitie en hoofdthema's	15
2.3 Onderzoeksvragen, begrippen en methode	17
2.4 Methodische kanttekeningen	18
2.5 Opbouw rapportage	19
3. Ontwikkeling preventiebeleid 1985-2011	20
3.1 Inleiding	21
3.2 De periode tussen 1985 en 2002	21
3.3 De periode tussen 2002 en 2011	22
3.4 Organisatorische ontwikkelingen	23
3.5 De financiële ontwikkeling tussen 2005 en 2011	25
4. Geweld	26
4.2 Verantwoordelijkheid	28
4.3 Doelstellingen	29
4.4 Aanpak, maatregelen en instrumentarium	30
4.5 Resultaten en effecten	32
4.6 Budgettaire aspecten	34
5. Criminaliteit tegen bedrijven	36
5.1 Problematiek	37
5.2 Verantwoordelijkheid	40
5.3 Doelstellingen	41
5.4 Aanpak, maatregelen en instrumentarium	43
5.5 Resultaten en effecten	48
5.6 Budgettaire aspecten	55
6. Integriteit	56
6.1 Problematiek	57
6.2 Verantwoordelijkheid	59
6.3 Doelstelling	60
6.4 Aanpak, maatregelen en instrumentarium	61
6.5 Resultaten en effecten	64
6.6 Budgettaire aspecten	69
7. Conclusies	70
Bijlage 1 Geweld: Geweld in het semi-publieke domein	75
Bijlage 2 Geweld: Huiselijk geweld	85
Bijlage 3 Criminaliteit tegen Bedrijven: Overvallen	93
Bijlage 4 Criminaliteit tegen Bedrijven: Afpersing	101
Bijlage 5 Criminaliteit tegen Bedrijven: Winkeldiefstal	107
Bijlage 6 Criminaliteit tegen Bedrijven: Mobiele Bendes	115

Bijlage 7	Criminaliteit tegen Bedrijven: Transportcriminaliteit	121
Bijlage 8	Criminaliteit tegen Bedrijven: Koperdiefstal	129
Bijlage 9	Integriteit: Natuurlijke personen	139
Bijlage 10	Integriteit: Rechtspersonen	149
Lijst met afkortingen		166
Literatuurlijst		168
Kamerstukken		172
Projectorganisatie		174

MANAGEMENT SAMENVATTING

Vraagstelling

In deze beleidsdoorlichting van art. 13.1 *Preventiemaatregelen* staat de volgende vraag centraal: heeft het preventiebeleid daadwerkelijk geleid tot een vermindering van de (groei van) de criminaliteit en heeft het daarmee voorkomen, en zo ja in welke mate, dat burgers en bedrijven (potentieel) slachtoffer van criminaliteit zijn geworden?

Reikwijdte

De begroting van het ministerie van (Veiligheid en) Justitie omschrijft de operationele doelstelling 13.1 in 2011 en 2012 als:

Het voorkomen en verder terugdringen van criminaliteit en het effectief bestrijden van huiselijk geweld

In deze beleidsdoorlichting zijn voornamelijk de begrotingsjaren 2005 tot en met 2011 doorgelicht. De operationele doelstelling 13.1 is als zodanig in 2005 in de Justitiebegroting opgenomen. Over het begrotingsjaar 2011 zijn op jaarbasis realisatiegegevens over de prestaties en uitgaven beschikbaar. Over dat jaar zijn ook de meest recente evaluatierapporten over de met de maatregelen bereikte resultaten vastgesteld. In een enkel geval zijn ook maatregelen in de doorlichting betrokken, die in 2010 en 2011 zijn voorbereid en vastgesteld en in 2012 tot uitvoering zijn gekomen.

Onderwerpen

Volgens de door het ministerie van (Veiligheid en) Justitie gehanteerde definitie is preventie van criminaliteit gericht op: *het verminderen van criminaliteit (in omvang en ernst) met andere dan strafrechtelijke middelen.*

Preventie is een *verantwoordelijkheid van de samenleving als geheel en niet alleen van de (rijks)overheid*

Vanaf 2005 heeft het ministerie van (Veiligheid en) Justitie binnen het preventiebeleid gekozen voor drie beleidsthema's, waarover tot en met 2011 ieder jaar in de begroting en de jaarverslagen is gerapporteerd.

Het gaat daarbij om maatregelen gericht op het:

- voorkomen van geweld, met inbegrip van huiselijk geweld
- voorkomen van criminaliteit tegen bedrijven, met name:
 - overvallen
 - afpersing
 - winkeldiefstal
 - mobiele bendes
 - transportcriminaliteit
 - koperdiefstal
- bevorderen van de integriteit van natuurlijke personen en van rechtspersonen

Aanpak

De beschrijving en analyse in deze beleidsdoorlichting zijn voor een belangrijk deel gebaseerd op rapportages over de evaluatie en monitoring van de maatregelen, instrumenten en effecten.

Deze literatuurstudie is aangevuld met opvattingen en inzichten van (vertegenwoordigers van) zes organisaties die betrokken waren bij het preventiebeleid zoals dat tussen 2005 en 2011 vorm en inhoud heeft gekregen: VNO-NCW, MKB Nederland, Detailhandel Nederland, Koninklijke Horeca Nederland, de Dienst Justis en het Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid.

Met deze aanpak draagt deze doorlichting, conform de Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek en beleidsinformatie 2006 (RPE 2006), het karakter van een synthese onderzoek.

Het WODC heeft bij het opstellen van de rapportage geadviseerd over de opbouw van de rapportage en de onderbouwing en formulering van de conclusies die uit de bevindingen zijn getrokken. De voorliggende tekst heeft de instemming van het WODC.

Onderzoeksvragen

De tien deelvragen uit de RPE 2006 zijn in de bijlagen bij dit rapport zo volledig en gedetailleerd mogelijk beantwoord. Deze antwoorden zijn in de hoofdtekst van het rapport in zes clusters samengevat:

- De problematiek die aanleiding is voor het beleid;
- de verantwoordelijkheid voor de aanpak van de problematiek;
- de doelstelling die is geformuleerd;
- de aanpak, de maatregelen en het instrumentarium waarmee de doelstelling moet worden bereikt;
- de met het beleid bereikte resultaten en effecten;
- de budgettaire aspecten

Conclusies

Uit de beantwoording van de onderzoeksvragen worden, per cluster, de volgende conclusies getrokken.

Problematiek

- De manier waarop de problematiek, waarvoor preventiemaatregelen worden genomen, is onderzocht en geanalyseerd loopt per onderwerp en/of thema uiteen.
- Zo is de integrale en naar het lijkt effectieve aanpak van de overvallen op een grondige wetenschappelijke analyse gebaseerd. Bij andere onderwerpen bleek snelle actie geboden, waardoor er minder tijd beschikbaar was voor een diepgaande analyse van de problematiek.

- Het stelsel van de VOG voor natuurlijke personen berust op een breed gedeelde, maar niet nader onderzochte, vooronderstelling dat bepaalde ex-delinquenten een risico voor de integriteit van organisaties en bedrijven vormen. Behalve aan wetenschappelijk onderzoek ontbreekt het tot dusverre aan een expliciete visie op de functie van de verschillende integriteitsinstrumenten, waaronder de VOG natuurlijke personen, binnen het preventiebeleid.

Verantwoordelijkheid

- Voor de aanpak van geweld ligt er een duidelijke verantwoordelijkheid bij de centrale en lokale overheid, zowel voor de opsporing en de vervolging als voor het coördineren en faciliteren van het ontwikkelen en invoeren van preventieve maatregelen.
- Bij de aanpak van Criminaliteit tegen Bedrijven zijn de verantwoordelijkheden van de centrale overheid (opsporing en vervolging) en het bedrijfsleven (het zelf treffen van preventieve maatregelen) complementair, waarbij het bedrijfsleven op een evenwichtige verdeling van de inzet aandringt ('voor wat, hoort wat'). De verantwoordelijkheidsverdeling binnen dit thema blijkt, al naar gelang het onderwerp, te verschillen.
- De overheid heeft een exclusieve verantwoordelijkheid voor de toepassing van de wettelijke instrumenten binnen het integriteitsbeleid (het verstrekken van de VOG's NP en RP, de controle op rechtspersonen en de toepassing van de Wet BIBOB), gezien de privacyaspecten, de persoonlijke belangen en de financiële belangen die hier in het geding zijn.

Doelstellingen

- Alle preventiemaatregelen beogen als belangrijkste maatschappelijk effect het voorkomen van slachtofferschap. De mate waarin deze doelstelling is geconcretiseerd en/of gekwantificeerd verschilt per thema en onderwerp.
- Voor sommige onderwerpen, zoals geweld en winkeldiefstal, is die vermindering uitgedrukt in een percentage, maar bij andere onderwerpen wordt volstaan met het 'verminderen' of 'terugdringen' van bepaalde delicten.
- Voor andere onderwerpen zijn er kwalitatieve resultaten (invoering van bepaalde maatregelen en instrumenten) of kwantitatieve resultaten (bijvoorbeeld verhoging ophelderingspercentage) als doelstelling geformuleerd.
- Voor het integriteitbeleid zijn voor de taakuitvoering door de dienst Justis kwantitatieve doelstellingen en kwaliteitseisen afgesproken. De bijdrage van dit beleid aan de vermindering van de criminaliteit en het slachtofferschap kan niet worden vastgesteld.

Aanpak, maatregelen en instrumentarium

- Bij de aanpak van de thema's Geweld en Criminaliteit tegen Bedrijven is tussen 2005 en 2011 steeds vaker gekozen voor een integrale en projectmatige of programmatische aanpak.
- In deze projecten en programma's is telkens een breed scala van maatregelen en instrumenten ontwikkeld en ingevoerd, waarbij preventieve maatregelen en de opsporing en vervolging hand in hand gaan. In een aantal gevallen zijn daarbij in de eerste fase pilots of proeftuinen uitgevoerd.
- Het bedrijfsleven beoordeelt deze ontwikkeling naar een gedegen en gedragen integrale aanpak als overwegend positief. Over de continuïteit in de aanpak van enkele onderdelen van het thema Criminaliteit tegen Bedrijven is binnen het bedrijfsleven enige zorg.
- De criteria op basis waarvan tot een project, programma of een andersoortig traject wordt besloten zijn niet altijd duidelijk.

Resultaten en effecten

- Binnen alle onderwerpen die in deze beleidsdoorlichting zijn behandeld kan een substantiële voortgang in de ontwikkeling en invoering van maatregelen en instrumenten (de kwalitatieve resultaten) worden geconstateerd.
- Bij een aantal onderwerpen, zoals geweld, overvallen, transportcriminaliteit en koperdiefstal kan een daling van het slachtofferschap worden waargenomen.
- Voor een aantal onderwerpen is onvoldoende of geen informatie beschikbaar over de kwantitatieve resultaten en effecten van de maatregelen.
- Gezien het ontbreken van effectonderzoek kan de causaliteit tussen de invoering van de beschreven maatregelen en instrumenten niet naar wetenschappelijke maatstaven worden aangetoond.

Budgettaire aspecten

- Het aandeel van de onder art. 13.1 gerealiseerde uitgaven bedroeg in 2011 0,3% van de totale door het ministerie van VenJ gerealiseerde uitgaven in dat jaar. Een deel van de activiteiten is ook gefinancierd uit andere artikelen binnen de VenJ-begroting of de begrotingen van andere ministeries.
- Gezien de verwevenheid van preventie en repressie kunnen de omvang van de uitgaven die daarvoor zijn gedaan en het aandeel dat het ministerie van VenJ daarin heeft gehad niet voor ieder begrotingsjaar nauwkeurig worden verantwoord.
- Het toedelen van de budgetten voor de ontwikkel- en invoeringsactiviteiten vindt op de gebruikelijke wijze plaats binnen de begrotingscyclus van het ministerie van VenJ. Het aan de dienst Justis toegekende budget is goeddeels gebaseerd op het daarvoor ontwikkelde kostprijsstelsel.

Preventiebeleid effectief?

Uit deze beleidsdoorlichting blijkt dat zich tijdens de doorlichtingsperiode in de voorbereiding en invoering van preventiemaatregelen een markante ontwikkeling heeft voorgedaan. De afgelopen jaren hebben op het brede terrein dat preventie bestrijkt de probleemanalyse, de verdeling van verantwoordelijkheden tussen de betrokken actoren, het formuleren van concrete resultaten en/of meetbare doelstellingen en (niet in de laatste plaats) een adequate integrale aanpak gaandeweg beter vorm gekregen.

Dit zijn belangrijke voorwaarden voor een succesvol voorbereidings- en invoeringsproces van preventiemaatregelen. Gebleken is dat deze voorwaarden, gezien het beslag van 0,3 % op de totale begroting, tegen relatief beperkte kosten kunnen worden vervuld.

Vanwege het ontbreken van effectonderzoek kan, gemeten naar wetenschappelijke maatstaven, geen antwoord worden gegeven op de centrale vraag van deze beleidsdoorlichting naar de effectiviteit van de preventiemaatregelen. Wel kan worden vastgesteld dat met het vervullen van de eerder genoemde voorwaarden de kwaliteit en de effectiviteit van de preventiemaatregelen sterk gediend zijn. Het is daarmee aannemelijk dat deze een aandeel hebben gehad in de daling van de criminaliteit binnen de thema's die onderwerp van deze beleidsdoorlichting zijn.

1. Inleiding

Conform artikel 20 van de Compatibiliteitswet dient al het beleid periodiek te worden geëvalueerd. Leidraad voor de uitvoering van een beleidsdoorlichting vormt de Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek en beleidsinformatie 2006 (RPE 2006).¹

Een beleidsdoorlichting vormt onderdeel van het streven van de overheid naar begrotingen en verantwoordingen die niet alleen inzicht geven in geldbedragen en bestemmingen maar ook in de doeltreffendheid van het overheidsbeleid (Van Beleidsbegroting Tot Beleidsverantwoording). Uitgangspunt is om vooraf te formuleren wat het doel van het beleid is, zowel financieel als niet-financieel en welke instrumenten daarvoor worden ingezet. Achteraf moet worden geëvalueerd hoe het beleid is uitgevoerd en wat daarvan de kosten en de baten waren.

In 2006 heeft de Bestuursraad van het toenmalige Ministerie van Justitie besloten dat in 2012 een beleidsdoorlichting wordt uitgevoerd van art. 13, lid 1 van de begroting van Veiligheid en Justitie (VenJ): 'Preventiemaatregelen'. In deze rapportage wordt verslag gedaan van deze beleidsdoorlichting.

In deze beleidsdoorlichting staat de vraag centraal of het preventiebeleid tot een vermindering van de criminaliteit heeft geleid. Met andere woorden: heeft de uitvoering van dit beleid daadwerkelijk voorkomen, en zo ja in welke mate, dat burgers en bedrijven (potentieel) slachtoffer van criminaliteit zijn geworden?

Hoofdstuk 2 geeft inzicht in de reikwijdte van de beleidsdoorlichting, de wijze waarop deze is uitgevoerd en de opzet van de rapportage. In hoofdstuk 3 worden de vorming en de uitvoering van het preventiebeleid geplaatst in het perspectief van de ontwikkeling van dit beleid vanaf 1985. De hoofdstukken 4 t/m 6 bevatten op hoofdpunten de bevindingen ten aanzien van de drie thema's waarop de doorlichting zich heeft gericht: geweld, criminaliteit tegen bedrijven en integriteit. In hoofdstuk 7 wordt een aantal conclusies getrokken.

¹ Per 1 januari 2013 is de RPE vernieuwd. Aangezien deze doorlichting is gestart in 2012, is de RPE 2006 gehanteerd.

2. Reikwijdte en methode beleids- doorlichting

2.1 Beleidsartikel 13.1

In 2005 is het preventiebeleid voor het eerst geformuleerd onder de algemene doelstelling van art. 13 van de justitiebegroting. Deze doelstelling luidde als volgt: *een goed functionerende rechtshandhavingketen, waaronder begrepen het voorkomen en bestrijden van criminaliteit.*

Sindsdien is deze omschrijving overigens tweemaal gewijzigd:

- Een goed functionerende rechtshandhavingketen, waaronder begrepen het voorkomen en bestrijden van nationale en grensoverschrijdende criminaliteit en terrorisme (2007 en 2008).
- Het bestrijden van criminaliteit en terrorisme door een doelmatige en effectieve preventie, rechtshandhaving en sanctietoepassing (2009 tot en met 2012).

In diezelfde periode is ook de operationele doelstelling van beleidsartikel 13.1 driemaal gewijzigd. In 2005 was deze: *voorkomen van criminaliteit.*

Vervolgens werd dat respectievelijk:

- Het bewerkstelligen van een doeltreffende preventie van criminaliteit (2007 en 2008).
- Het voorkomen en terugdringen van criminaliteit door inzet van een effectief instrumentarium van preventie en het effectief bestrijden van huiselijk geweld (2009 en 2010).
- Het voorkomen en verder terugdringen van criminaliteit en het effectief bestrijden van huiselijk geweld (2011 en 2012).

De beleidsdoorlichting omvat voornamelijk de begrotingsjaren 2005 tot en met 2011. Over het begrotingsjaar 2011 zijn volledige gegevens over de gerealiseerde prestaties en uitgaven beschikbaar en zijn de meest recente evaluatierapporten over de met de maatregelen bereikte resultaten vastgesteld. In een enkel geval zijn ook maatregelen in de doorlichting betrokken die in 2010 en 2011 zijn voorbereid en vastgesteld en in 2012 tot uitvoering zijn gekomen.

2.2 Preventie: definitie en hoofdthema's

Definitie

Volgens de door het ministerie van (Veiligheid en) Justitie gehanteerde definitie is preventie van criminaliteit gericht op: *het verminderen van criminaliteit (in omvang en ernst) met andere dan strafrechtelijke middelen.*

Preventie is een verantwoordelijkheid van de samenleving als geheel en niet alleen van de (rijks)overheid.

Het klassieke model voor preventie onderscheidt twee dimensies. De eerste dimensie differentieert naar de 'doelgroep':

- Preventie gericht op daders, om (nieuw) daderschap te voorkomen.
- Preventie gericht op (potentiële) slachtoffers, om (nieuw) slachtofferschap te voorkomen.
- Preventie gericht op omstandigheden, het beïnvloeden en aanpassen van (fysieke) omstandigheden, structuren, de omgeving om daarmee criminaliteit te voorkomen.
- Op de tweede dimensie wordt onderscheid gemaakt in reikwijdte:
- Algemene preventie, deze richt zich op de hele populatie en wordt ook wel primaire preventie genoemd.
- Preventie gericht op risicogroepen (secundaire preventie).
- Preventie gericht op een groep die al bij crimineel gedrag of overlast is betrokken (tertiaire preventie).

Ter illustratie wordt aan de hand van deze indeling in onderstaand schema een aantal voorbeelden gegeven van preventiemaatregelen die de afgelopen decennia in Nederland zijn getroffen op het terrein van woninginbraken.

Tabel 1. Preventiemaatregelen woningbraken

	Algemeen (primair)	Risicogroepen (secundair)	Betrokkenen (tertiair)
Daders	jeugdzorg goede opvoeding sociale activiteiten bijbrengen normbesef	sociale ontwikkeling begeleiding naar werk positieve rolmodellen	alternatieve sancties behandeling voor drugsverslaving bemiddeling veelplegeraanpak
Slachtoffers	informele sociale controle vergroten risicobewustzijn informatie preventieve mogelijkheden	buurtpreventie buurtsurveillance burenalarmsysteem	voorkomen van herhaald slachtofferschap individuele adviezen over preventie slachtofferhulp
Situaties	hang- en sluitwerk verbeteren omgeving van de woning opnemen maatregelen in bouwbesluit	alarmsysteem huismeesters betere verlichting snel herstel schade	cameratoezicht surveillance politie beperken buit

Bron: van Dijk & de Waard 1991

Hoofdthema's

Vanaf 2005 heeft het ministerie van (Veiligheid en) Justitie binnen het preventiebeleid gekozen voor drie beleidsthema's, waarover tot en met 2011 ieder jaar in de Justitiebegroting is gerapporteerd. Het gaat daarbij om maatregelen gericht op het:

- voorkomen van geweld, met inbegrip van huiselijk geweld;
- voorkomen van criminaliteit tegen bedrijven;
- bevorderen van de integriteit van natuurlijke personen en van rechtspersonen.

In hoofdstuk 3 van dit rapport wordt toegelicht hoe deze keuze tot stand is gekomen.

Het beleidsthema kansspelen, dat ook onder art. 13.1 valt, is geen onderwerp van de beleidsdoorlichting. Op dit terrein is sprake van ingrijpende ontwikkelingen die tot een modernisering van het kansspelbeleid moeten leiden. In dat verband zijn voor dit onderwerp de vragen die deel uitmaken van deze beleidsdoorlichting al aan bod gekomen. Daar komt nog bij dat er vanaf 2012 geen middelen voor het kansspelbeleid binnen de begroting van VenJ zijn gereserveerd.

2.3 Onderzoeksvragen, begrippen en methode

Onderzoeksvragen RPE 2006

Op grond van de RPE 2006, moeten in de beleidsdoorlichting tien vragen worden beantwoord. De vragen kunnen in zes clusters worden onderverdeeld:

De problematiek die aanleiding is voor het beleid

1. Wat is het probleem dat aanleiding is voor het beleid?
2. Is dit probleem nog actueel?
3. Wat is de oorzaak van het probleem?

De verantwoordelijkheid voor de aanpak van de problematiek

4. Waarom rekent de overheid het tot haar verantwoordelijkheid om het probleem op te lossen?
5. Waarom ligt de verantwoordelijkheid op rijksniveau (en niet op decentraal of EU-niveau)?

De doelstelling die is geformuleerd

6. Welke doelstelling heeft de overheid geformuleerd voor de oplossing van het probleem?

De aanpak, de maatregelen en het instrumentarium waarmee de doelstelling moet worden bereikt

7. Welke instrumenten worden ingezet? Hoe is de samenhang tussen de instrumenten? Is er sprake van overlap?
8. Wat is bekend over de uitvoering van het beleid en over de doelmatigheid van de bedrijfsvoering?

De met het beleid bereikte resultaten en effecten

9. Wat is het effect van de instrumenten op de geformuleerde doelstellingen (oplossing van het probleem)? Hebben instrumenten op andere beleidsterreinen ook belangrijke effecten op de geformuleerde doelstellingen? Wat zijn belangrijke positieve en negatieve neveneffecten?

De budgettaire aspecten

10. Hoe is de hoogte bepaald van de budgetten die zijn ingezet? Wat is hiervan de onderbouwing?

Deze clustering leidt in deze rapportage tot formuleringen op een hoger abstractieniveau dan in een beantwoording van de deelvragen. De deelvragen zijn wel zo volledig en gedetailleerd mogelijk beantwoord in de bijlagen 1 t/m 10.

Begrippen

Onder de in deze beleidsdoorlichting gehanteerde, goeddeels op de RPE 2006 gebaseerde, begrippen, wordt in deze rapportage het volgende verstaan:

Aanpak

De ontwikkeling en uitvoering van het preventiebeleid kunnen vorm krijgen in een binnen de reguliere taakuitvoering van een directie/afdeling/medewerker belegd **traject**, in een op het realiseren van een concreet resultaat gericht **project** of in een op het realiseren van maatschappelijke doelen gericht **programma**.

Maatregelen

Hierbij kan het gaan om het aanpassen en invoeren van onder meer wetgeving, overlegstructuren en werkwijzen.

Instrumenten

Deze betreffen doorgaans de ontwikkeling en invoering van (specifieke) interventies en de voor de toepassing daarvan noodzakelijke aanpassingen van processen en (geautomatiseerde) systemen.

Doelstellingen

In de analyse van de doelstellingen die zijn geformuleerd wordt in deze doorlichting een onderscheid gemaakt in resultaten (output) en effecten (outcome).

- **Kwalitatieve resultaten:** de totstandkoming en invoering van concrete maatregelen en instrumenten

- **Kwantitatieve resultaten:** het realiseren van bepaalde prestaties, zoals het verhogen van het oplossingspercentage van overvallen met x% in 20XX
- **Kwalitatieve effecten:** het realiseren van beoogde effecten in termen van bijvoorbeeld: de transportcriminaliteit terug te dringen
- **Kwantitatieve effecten:** het realiseren van beoogde effecten in termen van bijvoorbeeld: een vermindering van het slachtofferschap met x% in 20XX

Methode

De beschrijving en analyse zijn voor een belangrijk deel gebaseerd op de beschikbare rapportages over de evaluatie en monitoring van de maatregelen, instrumenten en effecten.

Deze literatuurstudie is aangevuld met opvattingen en inzichten van vertegenwoordigers van zes organisaties die betrokken waren bij het preventiebeleid zoals dat tussen 2005 en 2011 vorm en inhoud heeft gekregen:

- het Verbond van Nederlandse Ondernemingen-Nederlandse Christelijke Werkgeversvereniging (VNO-NCW)
- de brancheorganisatie voor het midden- en kleinbedrijf Nederland (MKB-Nederland)
- Detailhandel Nederland
- Koninklijke Horeca Nederland
- Dienst Justis
- Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid (CCV)

Een concept van deze rapportage is aan deze organisaties voor commentaar voorgelegd. Alleen de Dienst Justis heeft van die gelegenheid gebruik gemaakt.

Met deze aanpak draagt deze doorlichting, conform de RPE 2006, het karakter van een synthese onderzoek.

Het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC) is bij het opstellen van de rapportage nauw betrokken geweest. Het heeft geadviseerd over de opzet van de doorlichting, en de opbouw en de tekst van

deze rapportage. Daarbij lag de nadruk op een adequaat gebruik van het beschikbare bronmateriaal en met name op de inhoudelijke onderbouwing en formulering van de in hoofdstuk 7 getrokken conclusies. Deze hebben de instemming van het WODC.

2.4 Methodische kanttekeningen

Voorop moet worden gesteld dat de vraag naar de effectiviteit van de genomen preventiemaatregelen in deze beleidsdoorlichting zal worden beantwoord in termen van beleidsmatige plausibiliteit.

Veel meer nog dan bij andere beleidsterreinen het geval is, blijkt het namelijk buitengewoon lastig om een causaal verband aan te tonen tussen het invoeren van een bepaald preventief en repressief beleid en de vermindering van bepaalde vormen van criminaliteit in de samenleving. De effectiviteit van deze interventies kan, naar wetenschappelijke maatstaven, alleen worden vastgesteld door middel van complex en diepgaand onderzoek. Hierbij moeten bij een experimentele en een onderzoeksgroep een voor- en nameting worden uitgevoerd. Binnen de thema's die in deze doorlichting worden behandeld zijn geen onderzoeken beschikbaar die aan deze stringente eisen voldoen. Daar komt bij dat preventiemaatregelen vrijwel altijd worden ingezet in combinatie met de strafrechtelijke (en eventuele bestuursrechtelijke) handhaving. Daaraan is inherent dat het niet mogelijk is om exact te bepalen welk deel van de waargenomen daling of verminderde toename van de criminaliteit kan worden toegeschreven aan respectievelijk preventie, repressie en/of factoren die buiten de invloedssfeer van de overheid liggen.

Tegen deze achtergrond biedt deze beleidsdoorlichting in de eerste plaats inzicht in de activiteiten die binnen de thema's zijn uitgevoerd en de resultaten of prestaties die daarmee zijn geleverd bereikt.

Daarnaast wordt, voor zover daarover informatie beschikbaar is, per thema of onderwerp de ontwikkeling in de beoogde effecten weergegeven. In de conclusies wordt ingegaan op de relatie tussen de geleverde inspanningen en deze ontwikkeling.

2.5 Opbouw rapportage

In de hoofdstukken 4 t/m 6 worden de onderzoeksvragen uit de RPE 2006 per thema en daarbinnen gedefinieerde onderwerpen (bijvoorbeeld *geweld in het (semi-)publieke domein en huiselijk geweld*) aan de hand van de in paragraaf 2.3 gepresenteerde clusters (problematiek, verantwoordelijkheid, doelstelling aanpak/maatregelen/instrumentarium, resultaten/effecten en budgettaire aspecten) voorzien van een antwoord. In reeds genoemde bijlagen 1 t/m 10 wordt, ter nadere onderbouwing van de analyse en de conclusies, met behulp van voetnoten verwezen naar de bronnen: kamerstukken, beleidsnota's, beleids- of programmaplannen en rapportages.

3. Ontwikkeling preventiebeleid 1985-2011

3.1 Inleiding

Met dit hoofdstuk wordt in de eerste plaats de ontwikkeling en invoering van de preventiemaatregelen die onderwerp zijn van deze beleidsdoorlichting in een historisch perspectief geplaatst. Vervolgens worden enkele organisatorische ontwikkelingen belicht die voor de beleidsvoorbereiding en –uitvoering van belang zijn geweest. In de laatste paragraaf wordt een totaalbeeld gegeven van de uitgaven die tussen 2005 en 2011 voor de uitvoering van de preventiemaatregelen zijn gerealiseerd.

3.2 De periode tussen 1985 en 2002

De uitvoering van de preventietaak van Justitie vindt zijn oorsprong in het Beleidsplan ‘Samenleving en Criminaliteit’ van 1985, gebaseerd op de rapporten van de commissie-Roethof. In die rapporten werd geconcludeerd dat het antwoord op de toegenomen criminaliteit niet alleen gezocht moet worden in een uitbreiding van het strafrechtelijke, repressieve apparaat, maar in een tot dan toe onderbelicht fenomeen: ‘criminaliteitspreventie’. Gepleit werd voor een lokaal geïntegreerd beleid van politie, bestuur en het Openbaar Ministerie (OM), waarbij de gemeente, samen met de politie, preventie zou moeten bevorderen. Het OM zou moeten zorgen voor het justitiële sluitstuk. Criminaliteit is vanaf dat moment niet langer een verschijnsel waar justitie en politie een exclusieve bemoeienis mee hebben. Samenwerking is noodzakelijk, en is één van de beleidsuitgangspunten van de overheid. De rol van de centrale overheid zou ondersteunend, voorwaardenscheppend en coördinerend moeten zijn. Het beleid in dat kader zou zich dan moeten richten op drie concepten:

- het versterken van de binding van de opgroeiende generatie met de maatschappij (gezin, school, werk en recreatie);
- het uitbreiden van het toezicht op potentiële wetsovertreders door personen met een bredere dienstverlenende taak, zoals conducteurs, conciërges, winkelpersoneel, sporttrainers,

- jongerenwerkers, enzovoorts;
 - het zodanig inrichten van de bebouwde omgeving qua planologische en bouwtechnische kenmerken, dat hierdoor enerzijds de uitoefening van toezicht op vooral jongeren niet onnodig wordt bemoeilijkt en anderzijds het plegen van diefstallen en andere delicten niet onnodig gemakkelijk wordt gemaakt.
- Uitgangspunt voor het beleid is dat de samenleving in al haar geledingen verantwoordelijk is voor de preventie van criminaliteit.

In de periode 1986-1990 krijgt dit beleid vorm door:

- het subsidiëren en uitvoeren van 150 lokale projecten;
 - het subsidiëren en aanstellen van functionarissen voor Veiligheid Informatie en Controle (VIC's) belast met toezicht in het openbaar vervoer;
 - het subsidiëren en aanstellen van huismeesters.
- Daarnaast wordt geïnvesteerd in actieve informatieverzameling en -verspreiding en in evaluatieonderzoek naar de effecten en effectiviteit van de preventieprojecten.

Tussen 1990 en 1995 wordt een veelheid van actoren benaderd om hun respectievelijke rol in criminaliteitspreventie vorm te geven. Incentives in de vorm van subsidies, praktische ondersteuning en gerichte informatieverstrekking vormen een belangrijk onderdeel van het beleid. Ook krijgt preventie structureel aandacht van gemeenten, OM en andere departementen. Er worden tal van instrumenten ontwikkeld, zoals de Politie-monitor Bevolking, slachtofferenquêtes onder bedrijfsleven en instellingen, een internationale slachtofferenquête, stappenplannen voor criminaliteitspreventie en een typologie en model voor criminaliteitspreventie.

Hiermee krijgt het concept criminaliteitspreventie een bredere betekenis: de (voorheen) exclusieve dadergerichte oriëntatie wordt aangevuld met slachtoffer- en situationeel gerichte preventie. Vanaf 1992 participeert, met de oprichting van het Nationaal Platform Criminaliteitsbeheersing (NPC), het bedrijfsleven in het preventiebeleid.

In 1995 worden de taken met betrekking tot de situationeel gerichte preventie ondergebracht bij het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK). Het ministerie van Justitie blijft verantwoordelijk voor de taken betreffende dadergerichte en slachtoffergerichte preventie. De aandacht van Justitie richt zich in de daaropvolgende jaren daarbij vooral op geweld, jeugdcriminaliteit en het bedrijfsleven.

3.3 De periode tussen 2002 en 2011

In 2002 treedt het Kabinet Balkenende I aan en stelt, als onderdeel van het regeerakkoord, het programma ‘**Naar een veiliger samenleving**’ vast. Dit bevat een aantal voornemens op het gebied van preventie.²

Deze worden geconcretiseerd in een brief aan de Tweede Kamer van 25 mei 2004 van de ministers van Justitie en BZK, waarin zij een overzicht geven van de activiteiten op het gebied van criminaliteitspreventie.³

Het kabinet staat het volgende beleid voor:

- waar mogelijk inzetten op het voorkomen van criminaliteit;
- waar mogelijk andere middelen dan het strafrecht inzetten;
- indien het strafrecht noodzakelijk is, scherp beoordelen welke sanctie is aangewezen uit een oogpunt van kosten en van effectiviteit.

Voor wat betreft de preventie van criminaliteit wil het kabinet:

- andere departementen sterker aanspreken op de mogelijkheden om een bijdrage te leveren aan de preventie van criminaliteit;
- andere departementen ondersteunen bij het zoeken naar preventieve oplossingsrichtingen voor criminaliteitsproblemen;
- een Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid (CCV) oprichten;

- bezien of stevigere instrumenten dan faciliteren en stimuleren benut moeten worden om de samenleving waar nodig in beweging te brengen.

De ministers benoemen in de brief vijf thema's uit het Programma Naar een veiliger samenleving waarop de rijksoverheid zich concentreert:

- geweld
- bedrijfsleven
- jeugdcriminaliteit
- openbaar Vervoer
- overlast

Met deze brief wordt het fundament gelegd voor het preventiebeleid zoals dat in de daaropvolgende jaren inhoud zal krijgen. In de Justitiebegroting 2005 wordt op deze brief voortgebouwd. Binnen de operationele doelstelling 13.1 staan de thema's *geweld en bedrijfsleven* centraal. Daarnaast wordt bijzondere aandacht gegeven aan het justitiële thema *integriteit*. De aanpak van de jeugdcriminaliteit krijgt vorm onder het beleidsartikel art. 14.2 van de Justitiebegroting. Preventie binnen het openbaar vervoer en het tegengaan van overlast vormen primair de verantwoordelijkheid van respectievelijk de minister van Verkeer en Waterstaat (VenW) en de lokale overheden.

Sindsdien wordt in de begrotingen van (Veiligheid en) Justitie consequent gerapporteerd over de binnen deze drie thema's uitgevoerde activiteiten en bereikte resultaten. Vanaf 2009 wordt hieraan het thema *huiselijk geweld* toegevoegd en expliciet in de omschrijving van de operationele doelstelling 13.1 opgenomen.

In 2007 wordt het programma ‘Naar een veiliger samenleving’ onder het kabinet Balkenende IV opgevolgd door het project ‘**Veiligheid begint bij voorkomen**’.⁴ Dit project kent zes thema's waaronder (opnieuw) de aanpak van agressie en geweld en de aanpak van criminaliteit tegen ondernemingen.

² Kamerstukken II 2001/02, 28375, nr. 5

³ Kamerstukken II 2003/04, 28 684, nr. 31

⁴ Kamerstukken II, 28684, nr. 119

In diezelfde periode blijkt preventie binnen het ministerie van Justitie steeds breder ingebed te raken in andere beleidsterreinen, zoals de aanpak van cybercrime en financieel-economische criminaliteit. Ook op deze terreinen blijken de traditionele opsporings- en vervolgingsmethoden niet langer toereikend en moet ook worden ingezet op niet-klassieke manieren, zoals 'tegenhouden'.

Na het aantreden van het kabinet Rutte in oktober 2010 stellen de bewindslieden van VenJ begin 2011 het werkprogramma 'Nederland Veiliger' vast. Ook dit werkprogramma bevat, onder de doelstelling 'De buurt veilig, voor burger en ondernemer', een breed scala aan preventiemaatregelen, waaronder:

- het tegengaan van alcohol excessen en uitgaansoverlast;
- het versterken van preventiemaatregelen door bedrijven;
- het actiever invullen van de verantwoordelijkheden van burger en bedrijfsleven.

Met het uitvoeren van deze maatregelen wordt in de loop van 2011 een begin gemaakt. Binnen de reikwijdte van deze beleidsdoorlichting kan over de effectiviteit van deze maatregelen dan ook geen conclusies worden getrokken.

De periode van 2005 tot en met 2011 overziend hebben aan het preventiebeleid van het ministerie van (Veiligheid en) Justitie de volgende algemene uitgangspunten ten grondslag gelegen:

- Een combinatie van preventie en repressie levert de meest effectieve en efficiënte rechtshandhaving op.
- Het preventiebeleid omvat een combinatie van slachtoffergerichte, dadergerichte en situationeel gerichte preventie.
- Voor het nemen van preventiemaatregelen zijn ook andere departementen, lagere overheden, bedrijfsleven en burgers verantwoordelijk.
- Een adequate uitvoering van de activiteiten binnen de preventiethema's vereist vaak een programmatische of projectmatige aanpak.
- In veel gevallen worden deze programma's en projecten uitgevoerd in een publiek-privaat samenwerkingsverband.

3.4 Organisatorische ontwikkelingen

Voor de vormgeving van het preventiebeleid zijn de volgende organisatorische ontwikkelingen van belang geweest:

a. de oprichting van het CCV

Het CCV is in 2004 opgericht door het ministerie van Justitie, het ministerie van BZK, het Verbond van Verzekeraars, VNO-NCW en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG). Gekozen is voor een privaatrechtelijke stichting. Deze keuze is voortgevloeid uit het uitgangspunt dat de overheden en private partners samen vanuit hun eigen verantwoordelijkheden en mogelijkheden een bijdrage leveren aan criminaliteitspreventie en veiligheid. Het CCV is de intermediair tussen rijksbeleid en de lokale uitvoeringspraktijk. Mede met het CCV wilden de ministers van Justitie en BZK invulling geven aan het beleid ter voorkoming van criminaliteit.

Het doel van het CCV is het veiligheidsbesef in algemene zin te verhogen en de kans op criminaliteit te verminderen door een bijdrage te leveren op het terrein van criminaliteitspreventie en veiligheid. Het CCV tracht deze doelstelling te realiseren door samenwerking te stimuleren tussen private en publieke organisaties en door een schakel tussen beleid en praktijk te vormen. Werkzaamheden van het CCV betreffen:

- informatievergaring en verspreiding;
- het signaleren van trends, ontwikkelingen en knelpunten in de praktijk;
- stimuleren van het gebruik van instrumenten en advies bij het gebruik;
- het ondersteunen en faciliteren van netwerken, innovatie van instrumentontwikkeling en kwaliteitsbewaking.

Inmiddels wordt in opdracht van door Berenschot een quick scan naar de doeltreffendheid van het CCV uitgevoerd. Daarin moeten de volgende vragen worden beantwoord:

- Dragen de producten/ diensten van het CCV bij aan de doelstellingen van VenJ?
- Kunnen de producten/ diensten van het CCV met minder middelen uitgevoerd worden?

De eindrapportage over deze quick scan wordt begin 2013 verwacht.

b. de afstemming binnen het ministerie van VenJ

Mede gezien de bredere inbedding van de preventietaak binnen het ministerie van Justitie ontstond steeds meer behoefte aan onderlinge informatie-uitwisseling en afstemming. Ook de afstemming tussen het preventiebeleid en het opsporings- en vervolgingsbeleid kreeg steeds meer belang. Sinds december 2008 functioneert daartoe binnen het ministerie van VenJ een intern afstemmingsoverleg: de Preventietafel.

Hieraan wordt door alle bij het preventiebeleid betrokken directies deelgenomen. Behalve de Directie Sanctie- en Preventiebeleid (DSP) zijn dat de Directie Justitieel Jeugdbeleid (DJJ), de Directie Rechtshandhaving en Criminaliteitsbestrijding (DRC), de Directie Veiligheid en Bestuur (DVB), het Directoraat-Generaal Politie (DGPOL), het Programma Gewelddadige Vermogenscriminaliteit, de Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid (NCTV), de Directie Beleid en Strategie (DBS) en het WODC. Op uitnodiging wonen soms derden een bijeenkomst bij.

De preventietafel heeft de volgende taken:

- Informeren; op hoofdlijnen met elkaar delen van lopende activiteiten op preventieterrein.
- Monitoren; elkaar informeren over preventieve ontwikkelingen in binnen- en buitenland.
- Innoveren en agenderen; bijdragen aan de strategische beleidsontwikkeling, gevraagd en ongevraagd derden attenderen, de maatschappelijke opgaven vertalen naar concrete beleidsvoorstellen.

- Communiceren; de eigen collega's binnen de betrokken directies informeren over hetgeen binnen de Preventietafel aan de orde is geweest en wijzen op de mogelijkheid preventieve beleidsadviezen in te winnen bij de Preventietafel.

De ervaringen binnen de Preventietafel zijn over het algemeen positief. Vooral het delen van kennis over elkaars activiteiten en over nieuwe preventieve ontwikkelingen eveneens als het informeren van de collega's binnen de verschillende directies zijn goed van de grond gekomen.

3.5 De financiële ontwikkeling tussen 2005 en 2011

De uitgaven die onder operationele doelstelling art. 13.1 zijn gerealiseerd, worden onverdeeld in de uitgaven voor de Dienst Justis (13.1.1.) en de overige uitgaven voor preventiemaatregelen (13.1.2).

Tabel 2 geeft inzicht in de ontwikkeling van de realisatie van deze uitgaven.

Het aandeel van het totaalbedrag van art. 13.1 op de door het ministerie van VenJ in 2011 gerealiseerde uitgaven bedroeg in 2011 0,3%. Hierbij moet worden aangetekend dat, waar de preventiemaatregelen in samenhang met de opsporing en vervolging zijn ontwikkeld, ook vanuit andere begrotingsartikelen is bijgedragen. Voor een aantal onderdelen van het preventiebeleid zijn de uitgaven voor rekening gekomen van de ministeries van BZK, Economische Zaken (EZ) en Volksgezondheid Welzijn en Sport (VWS).

De reeks voor de Dienst Justis (13.1.1) loopt vanaf 2008 op doordat het budget in dit jaar eenmalig 3,8 miljoen euro voor de uitvoering van ontwikkelprojecten is verhoogd. Vervolgens is in 2009

een structurele bijdrage vanuit de pijler V middelen aan het kader van de Dienst Justis toegevoegd ten behoeve van de wet Bevordering Integriteitsbeoordelingen door het Openbaar Bestuur (BIBOB), Herziening Toezicht Rechtspersonen (HTR) en Garantstellingsregeling curatoren (GSR). Deze loopt op van 5,8 miljoen in 2009 tot 10 miljoen euro in 2012. Ten slotte is in 2011 nog extra bijgedragen voor het project HTR en het wegvallen van de inkomsten vanuit de Verklaring Van Geen Bezwaar (VVGVB) vanaf 1 juli 2011.

Tabel 3 geeft inzicht in de totale uitgaven van Justis, de ontvangsten uit leges en de bijdragen van het ministerie van VenJ die daar tegenover staan.

De oplopende reeks van de overige uitgaven (13.1.2) vanaf 2008 is met name te verklaren door de toegekende middelen voor de uitvoering van het Programma Expressief Geweld in het (semi-) publieke domein in de periode 2009 tot en met 2011. Ook is het CCV in 2010 uitgebreid met de businessunit nalevingsexpertise waarvoor extra middelen beschikbaar zijn gekomen. Vanaf 2011 is via de regeerakkoordmiddelen een reeks ingeboekt ten behoeve van het programma gewelddadige vermogenscriminaliteit.

Tabel 2. Gerealiseerde uitgaven 2005-2011

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
13.1	13,106	13,555	11,865	15,322	19,315	27,793	33,959
13.1.1	2,765	898	596	4,313	4,537	9,501	14,944
13.1.2	10,341	12,657	11,269	11,009	14,778	18,292	19,015

Bron: Rijksjaarsverslagen 2005-2011

Tabel 3. Uitgaven en ontvangsten Dienst Justis

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Kosten	16,255	15,628	16,968	19,591	24,981	29,388	33,347
Leges	16,251	18,216	17,955	20,172	19,456	19,831	17,747
Totale bijdrage VenJ	6,186	3,048	3,715	2,909	7,386	8,252	16,699
Bijdrage 13.1.1 VenJ	2,765	898	596	4,313	4,537	9,501	14,944

4. Geweld

4.1 Problematiek

Algemeen

In deze paragraaf wordt ingegaan op de problematiek, aard, actualiteit en oorzaak van het geweld in zowel het (semi-)publieke domein als in de huiselijke kring. Deze problematiek is al vanaf eind jaren negentig gesignaleerd en vervolgens in twee afzonderlijke trajecten aangepakt. De aanpak van het huiselijk geweld valt sinds 2009 onder de operationele doelstelling 13.1.

Deelvragen 1, 2 en 3:

- Wat is het probleem dat aanleiding is voor het beleid?
- Is dit probleem nog actueel?
- Wat is de oorzaak van het probleem?

Geweld in het (semi-)publieke domein

In 2005 werd geconstateerd dat het geweld in de samenleving de voorafgaande decennia fors was toegenomen. Volgens de toenmalige Veiligheidsmonitor Rijk (VMR) was 5,8% van de bevolking in dat jaar slachtoffer van één of andere vorm van geweld. Geweld berokkent de slachtoffers fysiek, materieel, emotioneel en sociaal leed en schade. Tevens heeft geweld een grote impact op de samenleving.

Geweld is een actueel probleem. Hoewel slachtofferschap van geweld is afgenomen, geeft anno 2011 één op de 20 burgers nog altijd aan slachtoffer te zijn van een geweldsmisdrijf.

Geweld is een complex verschijnsel waarbij sprake is van een opeenstapeling van diverse oorzaken. Deze zijn deels te relateren aan individuele kenmerken van slachtoffers en daders, hangen deels samen met de sociale en fysieke omgeving en ontstaan voor een deel onder invloed van maatschappelijke omstandigheden. Onderzoek heeft uitgewezen dat risicofactoren bij personen die vanwege hun individuele, sociale, fysieke of maatschappelijke achtergrond meer geneigd zijn tot agressie, het ontstaan van geweld kan bevorderen. Deze risicofactoren vormen bij

wijze van spreken de lont die het kruitvat doet ontploffen. Het meest invloedrijk blijken te zijn: consumptie van alcohol en/of harddrugs, wapenbezit en het op jonge leeftijd kijken naar beelden van geweld in films en computerspellen.

Huiselijk geweld

Huiselijk geweld is een omvangrijk en actueel probleem dat voorkomt in alle sociaaleconomische klassen en binnen alle culturen in de Nederlandse samenleving. Recent onderzoek wijst uit dat jaarlijks tussen de 200.000 en 230.000 mensen in Nederland slachtoffer worden van terugkerend huiselijk geweld.

Voor huiselijk geweld bestaat evenmin één verklarende theorie of model. Ook hier spelen tal van factoren een rol: biologische-, maatschappelijke-, (sub)culturele-, relationele-, individuele- en intergenerationele overdrachtsfactoren. De diverse theorieën verschillen in hun uitgangspunten. Vaak wordt het onderscheid sociaal-cognitieve leertheorie, psychopathologische benadering, ontwikkelingsbenadering en feministische benadering aangehouden. Al deze theoretische benaderingen hebben hun eigen methodologische aanpakken. Dit levert verschillende analyses en resultaten op. Daarbij komt het voor dat deze elkaar tegen spreken. In het in 2010 verschenen onderzoek door van der Knaap, El Idrissi en Bogaerts is gekeken naar de kenmerken van daders van huiselijk geweld en het hulpzoekgedrag en de recidive van daders. Onder de verdachten van daderschap blijken mannen veruit in de meerderheid te zijn. Ruim twee derde van het evident huiselijk geweld is gepleegd door partners of ex-partners. Ongeveer 20% van de daders zijn 'intimate terrorists'. De meest ernstige vorm is een structurele vorm van huiselijk geweld. Huiselijk geweld wordt gekarakteriseerd door controle en macht die de dader, meestal de man, uitoefent op het slachtoffer, meestal de vrouw. Een ongelijke machtsverhouding tussen man en vrouw ligt hier aan de basis. Daders van huiselijk geweld blijken relatief vaak ook andere misdrijven te plegen.

Conclusie

Het onderzoek naar en de probleemanalyse van het geweld in het (semi-)publieke domein heeft met name zicht gegeven op de belangrijkste drie risicofactoren: middelengebruik, wapens en schadelijk beeldmateriaal. Daarnaast zijn aan slachtoffer en dader verbonden individuele factoren, maar ook situationele aspecten in beeld gekomen.

Ook het onderzoek naar en de probleemanalyse van het huiselijk geweld hebben zich gericht op de aard, omvang en oorzaken daarvan, en bieden daarmee eveneens aanknopingspunten voor een affectieve aanpak.

4.2 Verantwoordelijkheid

Algemeen

Bij de bestrijding van zowel het geweld in het (semi-)publieke domein als het huiselijk geweld hebben overheid, bedrijfsleven, maatschappelijke organisaties, professionals en burgers elk hun eigen verantwoordelijkheid. In deze paragraaf wordt uiteen gezet hoe deze verantwoordelijkheidsverdeling bij de aanpak van de onderwerpen is geconcretiseerd.

Deelvragen 4 en 5:

- Waarom rekent de overheid het tot haar verantwoordelijkheid om het probleem op te lossen?
- Waarom ligt de verantwoordelijkheid op rijksniveau (en niet op decentraal of EU-niveau)?

Geweld in het (semi-)publieke domein

Agressie en geweld maken deel uit van de menselijke natuur. Een repressieve aanpak van geweld biedt slechts in zeer beperkte mate een oplossing voor de problematiek. Zo stelde de toenmalige minister Donner dat niet de strafrechtelijke handhaving maar juist de preventie worden beschouwd als het instrumentarium waarmee ook

de 'basis van de piramide', de voorfasen van fysiek geweld (verbaal geweld en bedreigingen) kan worden aangepakt. Opsporing, vervolging en berechting behoren tot de verantwoordelijkheid van de overheid. Daarnaast speelt de rijksoverheid een coördinerende, stimulerende en faciliterende rol bij de preventie van geweld. De lokale overheid is verantwoordelijk voor het veiligheidsbeleid op lokaal niveau. Voor een effectieve aanpak van het geweld in het (semi-)publieke domein is het echter noodzakelijk dat ook het bedrijfsleven, zoals de horeca en de audiovisuele en gamingbranche, maar ook de maatschappelijke organisaties, zoals sportverenigingen, hier hun verantwoordelijkheid nemen.

Huiselijk geweld

In 2002 stelde het kabinet in haar beleidsnota 'Privé Geweld, Publieke Zaak' dat de overheid een taak heeft in het verzekeren van de veiligheid van iedere burger. Dat is voor de overheid een belangrijke reden om privé-geweld als een publieke zaak te beschouwen en, naast veiligheid in het publieke domein, ook de veiligheid van haar burgers 'achter de deuren' tot haar verantwoordelijkheid te rekenen.

Tot 2002 werden er veel regionale initiatieven, projecten en acties met betrekking tot de aanpak van huiselijk geweld financieel en/of inhoudelijk ondersteund door verschillende departementen, in het bijzonder het ministerie van Justitie en het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport. De behoefte aan aanpassingen van bestaande wet- en regelgeving, aan de totstandkoming van nieuwe wetgeving (Wet Tijdelijk huisverbod) en aan duidelijkheid over rollen en verantwoordelijkheden van de verschillende betrokken organisaties leidden tot een landelijk beleid voor de aanpak van huiselijk geweld. Deze kreeg vorm in de beleidsnota 'Privé Geweld, Publieke Zaak'. Ten slotte nog vervullen professionals in onder meer de zorg en het onderwijs en individuele burgers een cruciale functie bij het signaleren van huiselijk geweld.

Conclusie

Geweld in het (semi-)publieke domein en het huiselijk geweld rechtvaardigen per definitie het optreden van de centrale en de lokale overheid, zowel in de openbare ruimte als ‘achter de voordeur’. Waar nodig gaat het daarbij om opsporing, vervolging en bestuursrechtelijke handhaving. Waar bedrijfsleven, maatschappelijke organisaties, professionals en individuele burgers een signalerende en preventieve rol hebben bij de aanpak van geweld, heeft de overheid een coördinerende, stimulerende en faciliterende verantwoordelijkheid.

4.3 Doelstellingen

In deze paragraaf worden de doelstellingen weergegeven die voor het thema Geweld zijn geformuleerd.

Geweld in het (semi-)publieke domein

De centrale doelstelling van de overheid op het gebied van geweld is:

- het voorkomen van slachtofferschap van expressief geweld in het (semi)publieke domein.

De in der loop der tijd geformuleerde kwantitatieve doelstellingen kunnen hieraan opgehangen worden.

Het interdepartementale ‘Actieplan tegen Geweld’ (2005-2008) beoogde: *in de periode van 2008 tot 2010 het geweld te verminderen met 20% tot 25% ten opzichte van 2002.*

Doelstelling van het programma ‘Aanpak expressief geweld in het (semi)publieke domein’ (2008-2011) was: *het expressief geweld in 2010 ten opzichte van 2002 met 20% te reduceren.*

Hoofddoel van het landelijke politieprogramma ‘Antwoord op geweld’ (2012-2015) is: *het ontwikkelen van een slagvaardige integrale aanpak van geweldsplegers in Nederland, zodanig dat de politie in staat is:*

- de pakkans van geweldplegers met 25% te vergroten;

- de ketensamenwerking te verbeteren;
- de trend tot ‘normalisering’ van agressie en geweld te doorbreken;
- de (tevredenheid over de) omgang met slachtoffers van geweld te verbeteren.

Beoogde maatschappelijke effecten zijn:

- minder geweldsincidenten;
- verbetering van het veiligheidsgevoel;
- verstevigen van het gezag, de positionering en resultaten van de politie.

Huiselijk geweld

In de beleidsnota ‘Privé Geweld, Publieke Zaak’ was als doelstelling geformuleerd: *het verminderen van de ernst en omvang van huiselijk geweld.*

In het opvolgende Plan van aanpak Huiselijk geweld tot 2011 ‘De volgende fase’ is de centrale doelstelling als volgt geformuleerd: *het voorkomen en bestrijden van huiselijk geweld door het bevorderen van een doorlopende aanpak – van preventie en signaleren tot interveniëren – die alle doelgroepen bereikt en effectief is.*

- Deze beoogde effecten zijn als zodanig niet gekwantificeerd. Wel is een aantal resultaten (in het plan als ‘beleidsprestaties’ aangemerkt) gekwantificeerd:
- Een toename van 10% van het aantal bij de politie ter kennis gebrachte incidenten huiselijk geweld. Het aantal geregistreerde incidenten van huiselijk geweld bij de politie dient in 2011 te zijn toegenomen tot 70.000.
- Het totaal aantal meldingen bij de Advies en Steunpunten Huiselijk Geweld (ASHG) dient jaarlijks toe te nemen met 10%, van 23.500 in 2006 tot 38.000 in 2011.
- Het percentage aangiften van alle door de politie geregistreerde incidenten van huiselijk geweld dient toe te nemen van 38% in 2006 tot 45% in 2011 van deze incidenten. Bovendien dienen de aangiften vaker uit te monden in aanhouding van verdachten. Het percentage aanhoudingen van verdachten na aangiften dient in 2011 te zijn toegenomen van 64% (in 2006) tot 70%.
- Tenslotte dient het percentage recidivisten in 2011 te zijn afgenomen van 30.4% (in 2006) tot 25%.

Conclusie

Voor het programma 'Aanpak expressief geweld in het (semi)publieke domein' is destijds als doelstelling een kwantitatief effect vastgesteld. In het politieprogramma 'Antwoord op Geweld' is de doelstelling (het maatschappelijk effect) gedefinieerd als 'minder geweldsdelicten'. Voor het Programma 'Huiselijk geweld, de volgende fase' zijn kwantitatieve resultaten gedefinieerd. In beide programma's ligt de nadruk derhalve op de kwalitatieve resultaten die moeten worden gerealiseerd in de vorm van het ontwikkelen en invoeren van nieuwe maatregelen en instrumenten. Bij de aanpak van het huiselijk geweld zijn deze er vooral op gericht om de bewustwording van deze problematiek te vergroten. Dit moet er vervolgens toe leiden dat ook de meldingsbereid en daarmee de zichtbaarheid van de omvang van het probleem toeneemt.

4.4 Aanpak, maatregelen en instrumentarium

Algemeen

Zowel voor het Geweld in het (semi-)publieke domein als voor het Huiselijk Geweld zijn tussen 2002 en 2011 een aantal opeenvolgende projecten en programma's uitgevoerd. In dit hoofdstuk worden hoofdlijnen van de daarvoor vastgestelde plannen weergegeven.

Deelvragen 7 en 8:

- Welke instrumenten worden ingezet? Hoe is de samenhang tussen de instrumenten? Is er sprake van overlap?
- Wat is bekend over de uitvoering van het beleid en over de doelmatigheid van de bedrijfsvoering?

Geweld in het semi-publieke domein

Voorbouwend op eerder genomen initiatieven werd in 2005 het Actieplan tegen Geweld opgesteld nadat in dat jaar de beleidsverkenning

Geweld door de Ministerraad was vastgesteld. Dit actieplan werd uitgevoerd door het ministerie van Justitie in samenwerking met de ministeries van BZK, EZ, Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW), Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW), VenW en VWS.

In het actieplan werden in totaal 20 projecten gedefinieerd, die in vijf clusters werden ondergebracht:

- aanpak van risicofactoren (alcohol, illegaal wapenbezit en schadelijke geweldsbeelden);
- aanpak in het publieke domein (wijken, verkeer, uitgaan, openbaar vervoer en sport)
- aanpak in het semi-publieke domein (werk, school en vrijetijdsbesteding);
- dadergerichte aanpak (vroegtijdige interventie en daderbehandeling);
- slachtoffergerichte aanpak (opvang, behandeling, positie in het strafproces en schadevergoeding);
- randvoorwaarden (samenwerking, effectiviteit en monitoring).

Het programma Aanpak expressief geweld in het (semi)publieke domein werd in 2008 door de directeur-generaal Preventie, Jeugd en Sancties van het ministerie van Justitie vastgesteld. Het programma werd uitgevoerd door DSP. In het programmaplan werden de volgende pijlers geformuleerd:

- een dadergerichte aanpak van geweldplegers;
- persoonsgerichte interventies bij risicogroepen;
- preventieve maatregelen tegen geweld op scholen en in buurten;
- de beteugeling van de risicofactoren middelen-gebruik, wapenbezit en geweldsbeelden.

Het landelijk politieprogramma 'Antwoord op Geweld' is vastgesteld in de gelijknamige stuurgroep van 23 november 2011 en wordt uitgevoerd door de politie. Hierin zijn de volgende actielijnen geformuleerd:

- Persoonsgerichte aanpak; gericht op het vergroten van de pakkans, het tegenhouden van daders en de aanpak van risicofactoren.
- Intelligence; gericht op het scheppen van een betere informatiepositie van de politie met betrekking tot geweldplegers.

- Kennis en expertise; hiermee wordt beoogd een effectieve aanpak te verbeteren;
- ketensamenwerking; gericht op meer samenwerking, effectiviteit en rendement in de strafrechtelijke keten.
- Communicatie; hiermee wordt een betere omgang met slachtoffers beoogd, maar ook het vergroten van burgerparticipatie en het tegengaan van de 'normalisering' van geweld.
- (bereidheid) melden en aangifte doen gericht op professionals;
- strafrechtelijke en bestuursrechtelijke aanpak;
- zorg, hulpverlening en opvang;
- specifieke doelgroepen.

Ten slotte is de 'Kwaliteitsmeter Veilig uitgaan' (KVU) het vermelden waard. Geweld is een vaak een uitgaansgerelateerd probleem. De KVU pakt uitgaansgerelateerde problemen aan door partijen te laten samenwerken. Deze partijen formuleren gemeenschappelijk resultaatgerichte doelstellingen waarop ze elkaar afrekenen. Iedere partij formuleert haar eigen inspanningsverplichting. De KVU is dus vrijwillig maar niet vrijblijvend. De meerwaarde van de Kwaliteitsmeter zit ook in de controle op de naleving van de gemaakte afspraken.

Voor de toepassing van dit instrument zijn een handboek KVU, een stappenplan en een overzicht met maatregelen opgesteld. Het beheer van de KVU ligt bij het CCV.

Huiselijk geweld

De interdepartementale aanpak van huiselijk geweld tussen 2002 en 2008 met het programma 'Privé Geweld, Publieke Zaak' was vooral gericht op het tot stand brengen van een infrastructuur, bedoeld om de samenwerking op lokaal niveau te bevorderen.

Met het daarop volgende programma 'De volgende fase', dat uitgevoerd is van 2008 tot en met 2011, werden de ingezette instrumenten versterkt en geborgd.

Deze beide programma's omvatten de ontwikkeling en invoering van maatregelen gericht op:

- ketensamenwerking en informatie-uitwisseling;
- bewustwording en normstelling;
- hulpvraag en signaleren door derden;
- (bereidheid) melden en aangifte doen gericht op het slachtoffer;

Bijlage 2 bevat een aantal voorbeelden van deze maatregelen. Een volledig en handzaam overzicht is opgenomen in de rapportage over de beleidsevaluatie die de bureaus Significant en Impact in opdracht van het WODC hebben uitgevoerd op de aanpak van huiselijk geweld van 2002 tot en met 2011.

Conclusies

Op basis van het eerder uitgevoerde onderzoek richtte de aanpak van het Geweld in het (semi-) publieke domein zich op de, volgens wetenschappelijk onderzoek, belangrijkste risicofactoren: alcohol- en harddrugsgebruik, wapenbezit en schadelijke geweldsbeelden.

Bij de aanpak van het, per definitie minder zichtbare, huiselijk geweld lag aanvankelijk de nadruk op het ontwikkelen van een infrastructuur, bewustwording, normstelling en het versterken van de signalering. Hiermee moest meer zicht op de problematiek komen en werd een basis gelegd voor een adequate aanpak: hulpverlening, strafrechtelijk en bestuursrechtelijk ingrijpen.

Tot 2008 werden in beide onderwerpen de verschillende activiteiten uitgevoerd binnen het kader van interdepartementale actieplannen. Vanaf 2008 kreeg Justitie in beide dossiers het voortouw en richtte daarvoor programma's in. Vastgesteld kan worden dat de beide programmaplannen, in vergelijking tot de eerder vastgestelde actieplannen, een scherper en systematischer inzicht bieden in de aanpak, de planning, de resultaten, de beleidsprestaties en de maatschappelijke doelen die uiteindelijk moeten worden gerealiseerd.

4.5 Resultaten en effecten

Algemeen

In dit hoofdstuk worden de resultaten en (indien beschikbaar) de effecten van de aanpak van het Geweld in het (semi-)publieke domein en het Huiselijk Geweld weergegeven.

Deelvraag 9:

- Wat is het effect van de instrumenten op de geformuleerde doelstellingen (oplossing van het probleem)? Hebben instrumenten op andere beleidsterreinen ook belangrijke effecten op de geformuleerde doelstellingen? Wat zijn belangrijke positieve en negatieve neveneffecten?

Geweld in het (semi-)publieke domein

De aanpak van het Actieplan tegen Geweld heeft de volgende **kwalitatieve resultaten** opgeleverd:

- Bij de *aanpak van risicofactoren* werd de registratie van alcohol- en drugsgebruik bij geweld door de politie beproefd en geëvalueerd en werden maatregelen getroffen om het drinken door jeugdigen beneden 16 jaar te ontmoedigen. Ook werden campagnes tegen wapenbezit onder jeugdigen uitgevoerd en twee checklisten voor preventieve controle op wapenbezit in de horeca en op scholen verspreid. Voor wat betreft de geweldsbeelden werden maatregelen getroffen om de aansluiting bij de Kijkwijzer te vergroten en mediawijsheid te stimuleren.
- De *aanpak in het publieke domein* omvatte onder meer pilots met gedragscodes in de wijken, onderzoek naar geweld in het verkeer, de aanpassing van de Kwaliteitsmeter Veilig Uitgaan, de uitvoering van het 'Aanvalsplan sociale veiligheid openbaar vervoer' en maatregelen tegen voetbalvandalisme.
- In het kader van de *aanpak in het semi-publieke domein* werd onder andere een risicoanalyse naar geweld op de werkplek uitgevoerd, werden scholen ondersteund bij het tegengaan van geweld en kwam een tweejaarlijkse Veiligheidsmonitor voor het meten van

veiligheid op scholen beschikbaar.

- Met het oog op een vroegtijdige interventie werd in het kader van de *dadergerichte aanpak* gestart met de ontwikkeling van een risicotaxatie-instrument en het scheppen van meer samenhang en effectiviteit in het (les)materiaal dat jongeren ervan moet weerhouden criminaliteit te plegen en onveilig gedrag te vertonen.
- In de *slachtoffergerichte aanpak* zijn onder andere extra voorzieningen getroffen voor de slachtoffers van ernstig geweld en maatregelen ter versterking van de positie van het slachtoffer in het strafproces en het verkrijgen van schadevergoeding.
- Voor wat betreft *randvoorwaarden* werd onder meer een netwerk opgericht voor de lokale stichtingen tegen geweld, is een landelijke campagne uitgevoerd gericht op het mobiliseren van omstanders en is een evaluatie-instrument ontwikkeld voor de lokale partijen.

Het programma Aanpak expressief geweld in het (semi-)publieke domein is medio 2011 met de volgende **kwalitatieve programmaresultaten** afgerond:

- Ten behoeve van de *dadergerichte aanpak van geweldplegers* is onder meer een modelaanpak ontwikkeld voor het verhogen van het aantal aangiftes, het verbeteren van de kwaliteit van de (politie)dossiers en informatiepositie en de toepassing van de gebiedsscan, bijzondere voorwaarden en effectieve sancties en gedragsinterventies.
- Voor het uitvoeren van *persoonsgerichte interventies bij risicogroepen* is een gebiedsscan Criminaliteit en Overlast risicogroepen ontwikkeld, een overzicht van effectieve interventies opgesteld en een Agressie Regulatie Training voor scholen tot stand gebracht.
- Als voorbeeld van *preventieve maatregelen tegen geweld op scholen en in buurten* werken 400 scholen met het programma 'Vreedzame school' en doen 70 scholen aan leerlingbemiddeling bij conflicthantering. In 150 gemeenten is buurtbemiddeling ingevoerd en in 75 buurten lopen zijn gedragscodeprojecten.

- *Ter beteugeling van de risicofactoren middelengebruik, wapenbezit en geweldsbeelden* is een Halt-afdoening Alcohol ontwikkeld, erkend en ingevoerd. Voorts zijn er metingen verricht naar wapenge-relateerd geweld in de horeca en op scholen, zijn er 500 gratis wapenkluisen ter beschikking gesteld aan de horeca en is het wettelijk verbod op vlindermessen, valmessen en stiletto's in werking getreden. Ook zijn er twee convenan-ten gesloten met respectievelijk audiovisuele branches en winkelketens om een nalevingper-centage van minimaal 70% te bereiken bij het beschermen van jongeren tegen voor hen mogelijk schadelijk beeldmateriaal.

Het politieprogramma Antwoord op Geweld is in 2012 daadwerkelijk van start gegaan.

Dat jaar is al een aantal maatregelen ingevoerd. Deze betreffen vooral noodzakelijke stappen in het ontwikkelen van een persoonsgerichte aanpak, het verbeteren van de informatievoorzie-ning over geweld en geweldplegers, het bevorde-ren van de uitwisseling van kennis en expertise, het versterken van de ketensamenwerking en het verbeteren van de communicatie.

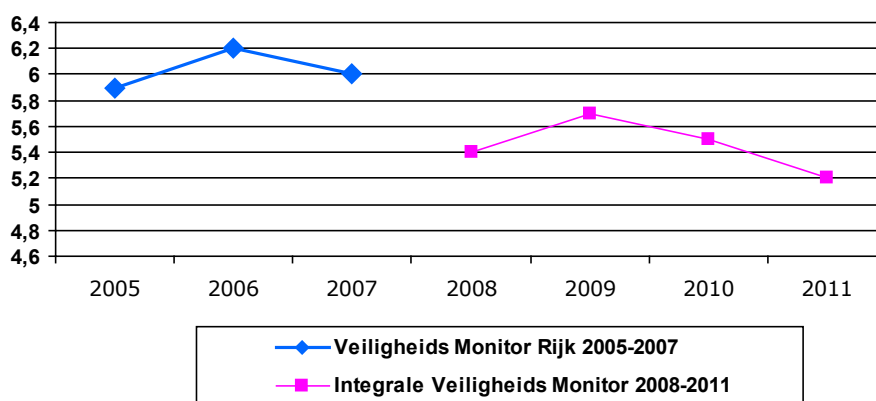
Het slachtofferschap van geweld is, gezien de uitkomsten van de slachtofferenquêtes, in de gehele periode 2005-2011 afgenomen.⁵

In 2008 is overgegaan op een nieuwe slachtoffe-renquete; de Integrale Veiligheids Monitor (IVM). De resultaten van IVM zijn niet zonder meer vergelijkbaar met die van IVM. Dit wordt aangegeven door de lijnen in figuur 1.

Huiselijk Geweld

De bureaus Significant en Impact (2011) hebben in hun evaluatie de volgende conclusies getrokken:

- Niet voor alle maatregelen zijn veronderstellin-gen aangetroffen, maar voor de meeste daarvan zijn over de werking van de maatregelen onderbouwingen gevonden in wetenschappe-lijke literatuur, of in ieder geval aanwijzingen dat de aannames plausibel kunnen zijn. Voor de maatregelen die zijn gebaseerd op plausibele aannames mag worden geconcludeerd dat ze de beoogde doelen in theorie kunnen bereiken.
- Een aantal doelen is inderdaad behaald. Door de gecoördineerde landelijke aanpak is in de afgelopen jaren veel bereikt. Anno 2011 is huiselijk geweld een reden voor strafrechtelijk of bestuursrechtelijk ingrijpen door de overheid.
- Door een lokale infrastructuur wordt een integrale aanpak van het probleem mogelijk. De samenwerking is verbeterd en de vrouwen-opvang is geprofessionaliseerd.



Figuur 1. Percentage slachtofferschap geweld 2005-2011

⁵ Integrale Veiligheids Monitor 2008-2011 en Veiligheids Monitor Rijk 2005-2007 gecorrigeerd.

- Als verbeterpunten worden aangemerkt:
 - Het treffen van meer maatregelen gericht op preventie en het voorkomen van intergenerationale overdracht van huiselijk geweld.
 - Meer aandacht voor de ontwikkeling van een sluitend en effectief zorgaanbod. Tot nu toe lijkt dit grotendeels overgelaten te zijn aan het veld, zonder dat de kwaliteit en resultaten van de zorg worden gemonitord.
 - De opzet van een gericht, landelijk gecoördineerd ontwikkel- en onderzoeksprogramma.
- Of het landelijk beleid voor de aanpak van huiselijk geweld effectief is geweest, is door gebrek aan onderzoek naar de werking van een deel van de maatregelen en een gebrek aan monitoring van de uitkomsten van het beleid echter niet eenduidig vast te stellen.

In aanvulling op deze bevindingen kan wel worden vastgesteld dat de meldingsbereidheid van huiselijk geweld aanzienlijk is toegenomen. Zo wijst recent onderzoek door Van der Veen en collega's⁶ uit, dat melding van huiselijk geweld bij de politie in 2010 (20%) aanmerkelijk vaker voorkomt dan in 1997 (12%).⁷ Slachtoffers melden huiselijk geweld relatief vaker bij de politie waardoor het geweld minder vaak verborgen blijft. Uit bovenstaande kan worden opgemerkt dat de (grote) beleidsinspanningen in vorm van onder meer campagnes, gericht op het verhogen van de meldingsbereidheid en gericht op het verminderen van het taboegehalte, vruchten lijken af te werpen. Niet alleen is dit positief voor het zicht op de omvang, de zorgverlening en het hulpaanbod van huiselijk geweld in Nederland, ook komt dit de verdere beleidsvorming rondom huiselijk geweld ten goede.

Conclusie

In de aanpak van beide onderwerpen is een groot aantal kwalitatieve resultaten geboekt, in de vorm van de ontwikkeling en invoering van een breed scala aan maatregelen en instrumenten. Tegelijkertijd kan in de periode waarin het geweld in het (semi-)publieke domein is aangepakt een

vermindering van het slachtofferschap van geweldsdelicten worden waargenomen. Het is aannemelijk dat dit effect voor een (per definitie lastig te bepalen) deel op het conto van de preventiemaatregelen kan worden geschreven. Het slachtofferschap van huiselijk geweld kan pas worden verminderd wanneer het huiselijk geweld wordt ontdaan van zijn taboegehalte en meer zichtbaar wordt. Met de toegenomen meldingsbereidheid wordt dan ook aan een belangrijke voorwaarde voldaan om hier op termijn het beoogde effect te realiseren.

4.6 Budgettaire aspecten

Deelvraag 10:

- Hoe is de hoogte bepaald van de budgetten die zijn ingezet? Wat is hiervan de onderbouwing?

De activiteiten die in het kader van het thema Geweld zijn uitgevoerd zijn grotendeels gefinancierd door het ministerie van (Veiligheid en) Justitie, het ministerie van VWS en enkele andere departementen.

Omdat de verantwoording van art. 13.1.2 (overige uitgaven) op totalenniveau plaats vindt, kan geen sluitend overzicht worden opgesteld van de uitgaven die voor de aanpak van het Geweld zijn gedaan. Voor zover daarover wel gegevens beschikbaar waren, zijn deze in de bijlagen 1 en 2 opgenomen, bij de beantwoording van vraag 10.

De door het ministerie van VenJ toegedeelde budgetten zijn vastgesteld in de jaarlijkse interne begrotingscyclus. Hierbij worden de voorgenomen activiteiten voorzien van een financiële raming, op basis waarvan het budget wordt bepaald. Tijdens het begrotingsjaar vindt, als de uitvoering van de activiteiten daartoe aanleiding geven, eventueel een reeallocatie tussen de verschillende budgetten plaats.

⁶ 2010

⁷ Van der Veen e.a. 2010

5. Criminaliteit tegen bedrijven

5.1 Problematiek

Algemeen

In de periode die deze doorlichting bestrijkt heeft het ministerie van (Veiligheid en) Justitie binnen het thema 'Criminaliteit tegen bedrijven' aan zes onderwerpen relatief veel beleidsmatige inspanningen geleverd:

- overvallen
- afpersing
- winkeldiefstal
- mobiele bendes
- transportcriminaliteit
- koperdiefstal.

De aan te pakken problematiek is op verschillende manieren gesignaleerd, gedefinieerd en geanalyseerd.

Deelvragen 1, 2 en 3:

- Wat is het probleem dat aanleiding is voor het beleid?
- Is dit probleem nog actueel?
- Wat is de oorzaak van het probleem?

Overvallen

In Nederland vormt overvalcriminaliteit een ernstig probleem. De ernst van het probleem en het belang van een adequate preventie en repressie ervan liggen vooral besloten in de ontwrichtende uitwerking van overvallen. Het aantal overvallen in de afgelopen decennia sterk toegenomen. Na jaren van daling nam het aantal overvallen sinds 2007 weer toe. In 2008 zijn 2.395 overvallen gepleegd tegenover 2.165 in 2007, een groei van 11%. In 2009 is dat aantal tot 2900 toegenomen.

Deze trend is in 2011 omgebogen. Het aantal overvallen daalde tot 2272. Ook in 2012 heeft de daling van het aantal overvallen zich voortgezet. In het jaar 2012 is het aantal overvallen gedaald tot 1982.

Net als andere vormen van criminaliteit zijn overvallen van alle tijden. Uit verschillende onderzoeken, waaronder het onderzoek

'Overvallen in Nederland' door Fijnaut en collega's, blijkt dat, behalve het snel verwerven van geld, ook de invloed van criminele vrienden en de 'status' die het plegen van een overval in criminele kring heeft, tot de belangrijkste motieven behoren om een overval te plegen. Een ontoereikende prioriteitstelling door politie en OM en een onvoldoende borging van kennis en kwaliteit hebben in de weg gestaan aan een structurele aanpak van overvallen. Voorts zijn het bedrijfsleven en de burger zich nog onvoldoende bewust van de eenvoudige te nemen preventieve maatregelen om overvallen te voorkomen. In het onderzoek door Fijnaut en collega's zijn deze factoren grondig geanalyseerd.

Afpersing

In 2003 en 2004 kwamen er met name uit Limburg en Amsterdam signalen dat een toenemend aantal ondernemers het slachtoffer werd van afpersing. Doordat zij veelal geen aangifte deden uit vrees dat de afperser zijn dreigementen ten uitvoer zou brengen, bleef de problematiek onderbelicht bij politie en justitie.

Uit de meest recente cijfers van de Monitor Criminaliteit Bedrijfsleven (MCB) 2010 blijkt dat deze problematiek nog steeds actueel is: 2% van de bouwbedrijven en 2% in de horeca was in 2010 slachtoffer van afpersing. Uitgesplitst naar type zaak betrof het in de horeca 3% van de restaurants, 0,4% van de cafés en 3% van de hotels.

Het onderzoek *Je bedrijf of je leven – Aard en aanpak van afpersing van het bedrijfsleven*, biedt inzicht in de aard en geschatte omvang van afpersing (art. 317 Sr) en afdreiging (art. 318 Sr). De belangrijkste conclusies uit het onderzoek betreffen de bedrijfstakken die het meest kwetsbaar zijn voor afpersing, de beperkte aangiftebereidheid, de belangrijkste dadertypen, de effectiviteit van de aanpak en de omvang van het fenomeen.

Winkeldiefstal

Binnen de winkelcriminaliteit vormt winkeldiefstal het grootste probleem waarmee winkeliers te

kampen hebben. In de MCB 2004 bleek dat 32% van de bedrijven in de detailhandel het slachtoffer van winkeldiefstal is. In absolute aantallen ging het om 1,5 miljoen delicten die een geschatte schade van 146 miljoen euro met zich mee brachten. Van de bedrijven die slachtoffer werden van winkeldiefstal deed 18% aangifte.

De problematiek is nog steeds actueel. Uit de meest recente MCB 2010 blijkt dat 28% van de bedrijven in de detailhandel in 2010 slachtoffer was van winkeldiefstal, een daling met 4 procentpunten ten opzichte van 2004. De totale geschatte schade daalde naar 136 miljoen euro. De getroffen winkels rapporteerden in 2010 echter 1.674 miljoen diefstallen, een stijging van 174.000. Een kleinere groep winkeliers is nu slachtoffer van winkeldiefstal, maar individueel krijgen de getroffen winkeliers méér diefstallen te verwerken. Van de slachtoffers deed 14% aangifte, 4 procentpunten minder dan in 2004.

De uitspraak 'de gelegenheid scheidt de dief' is sterk van toepassing op winkeldiefstal en vormt een belangrijke verklaring voor dit probleem. Met de komst van warenhuizen, supermarkten en andere laagdrempelige zelfbedieningszaken is er steeds meer gelegenheid ontstaan voor het onopgemerkt kunnen stelen van winkelwaren. De daaraan verbonden afname van toezicht en de toename van het aantal bulkgoederen waarvan de herkomst niet meer te herleiden is naar de oorspronkelijke winkeleigenaar hebben de groei van het aantal winkeldiefstallen verder versterkt. Een relatief geringe aangiftedeadline en pakkans vormen hier eveneens relevante factoren.

Mobiele bendes

'Een mobiele (rondtrekkende) dadergroep⁸ is een vereniging van daders die zich stelselmatig verrijken middels vermogenscriminaliteit of fraude, een breed scala aan operaties uitvoeren en internationaal actief zijn', aldus de conclusies van

⁸ In deze doorlichting wordt gesproken over mobiele bendes. De keuze hiervoor is gelegen in het feit dat dit aansluit bij de term die in het actieplan 'integrale aanpak mobiele bendes' wordt gehanteerd.

de Raad van de Europese Unie van december 2010. Sinds 2004 signaleerde een aantal winkelketens dat zij in toenemende mate getroffen werden door diefstal gepleegd door mobiele bendes. Het zou regelmatig zijn voorgekomen dat een filiaal voor duizenden euro's per keer werd leeggeplunderd.

In het Nationaal Dreigingsbeeld (NDB) van het Korps Landelijke Politiediensten (KLPD) en het College van Procureurs Generaal (PG's) van 2008 werd de zorgwekkende toename van mobiel banditisme bevestigd.

Er zijn geen aanwijzingen dat de problematiek van mobiele bendes in ons land afneemt. Dit wordt onder meer ook bevestigd in de brief van de minister van VenJ aan de Tweede Kamer van 26 maart 2012.⁹

Naar het opereren van mobiele bendes is in Europees verband en op nationaal niveau onderzoek uitgevoerd. Daaruit is gebleken dat rondtrekkende dadergroepen in georganiseerd verband een grote diversiteit aan delicten plegen: winkeldiefstallen, inbraken in woningen en bedrijven, oplichting, skimming, zakkenrollerij, voertuigcriminaliteit, ladingdiefstal en diefstal op bouwplaatsen. Belangrijk kenmerk van rondtrekkende dadergroepen is hun grote actieradius, waarbij zij zich gemakkelijk verplaatsen naar gebieden waar zich criminele kansen lijken voor te doen, of waar zij minder risico's denken te lopen in termen van pakkans en bestraffing. De totale schade is niet bekend, maar het is aannemelijk dat het alleen al bij winkeldiefstal om een substantieel deel van de totale schade van dit soort delicten gaat.

Transportcriminaliteit

Transportcriminaliteit vormt een hoge schadelast voor transportondernemers en een bedreiging voor de veiligheid van de chauffeurs. Uit de MCB 2002 blijkt dat ongeveer de helft (53%) van de bedrijven in de sector vervoer, opslag en communicatie slachtoffer is van criminaliteit.¹⁰

⁹ Kamerstukken II 2011/2012 29 911, nr. 64

¹⁰ Monitor Criminaliteit Bedrijfsleven, 2010.

Ook in 2010 is het slachtofferschap binnen de transportsector nog aanzienlijk hoog. Uit de MCB 2010 blijkt dat 34 % van alle bedrijven in de transportsector in de periode 2010-2011 slachtoffer is geworden van één of meer vormen van criminaliteit. In het onderzoek van Beke 'Zware jongens op de weg' wordt de jaarschade (directe en indirecte schade) in de transportsector op 100 tot 500 miljoen geschat.¹¹

Uit het bovenstaande kan worden opgemaakt dat transportcriminaliteit een actueel probleem betreft. De exacte aard en omvang van transportcriminaliteit is echter nog onvoldoende duidelijk. Dit wordt onder andere veroorzaakt door een lage aangiftebereidheid. Uit de MCB 2010 blijkt dat maar eenderde (34 %) van de transportbedrijven daadwerkelijk aangifte doet door een procesverbaal te ondertekenen. De belangrijkste reden die bedrijven aangeven om geen aangifte te doen bij de politie is de verwachting dat de politie geen actie zal ondernemen op basis van de aangifte.¹² Voor de bestrijding van ladingdiefstal gaat de politie uit van onder meer een criminaliteitsbeeld analyse per regio en het NDB. Ladingdiefstal kent bredere dimensies dan een simpele diefstal of een eenvoudig geval van vandalisme. Vaak zijn er criminele netwerken in het geding en is sprake van georganiseerde misdaad. In het NDB 2008 is de ladingdiefstal in ieder geval tot en met 2012 gekwalificeerd als dreiging.

Koperdiefstal

Het nog steeds actuele en urgente probleem van de koperdiefstal doet zich al een aantal jaren voor. Zo werden in 2010 388 koperdiefstallen op het spoor gepleegd, een stijging van 173% ten opzichte van het jaar ervoor. De directe schade en kosten voor herstel worden door ProRail geschat op twee miljoen euro per jaar. Daarnaast is jaarlijks circa één miljoen euro gemoeid met het treffen van preventieve maatregelen. Daarenboven lijden onderaannemers van ProRail nog zo'n tien miljoen euro aan directe schade en kosten voor preventie en schadeherstel.

Koperdiefstal op het spoor brengt niet alleen schade met zich mee, maar leidt ook tot aanzienlijke vertragingen voor de reizigers.

Niet in de laatste plaats leidt koperdiefstal tot gevaarstelling vanwege het risico op treinbotsingen en het overlijden van de dieven die geëlectrocuteerd worden of door een passerende trein meegesleurd worden.

Behalve op het spoor doet koperdiefstal zich ook voor in de elektriciteitssector, de kunstsector en de bouwbranche.

De toename van het aantal koperdiefstallen wordt veroorzaakt door de sinds januari 2009 sterk gestegen prijs van koper, de relatief ruime gelegenheid tot het plegen van dit delict, de veelal lage pakkans en de relatief lage strafmaat.

Conclusie

Vastgesteld kan worden dat de beslissing tot het aanpakken van de zes onderwerpen binnen het thema 'Criminaliteit tegen bedrijven' die in deze doorlichting worden behandeld, vaak door de actualiteit werd ingegeven, met name ook door signalen vanuit de branches. Voorbeelden hiervan zijn de aanpak van afpersing en mobiele bendes. De omvang van het probleem was voor een gerichte aanpak een criterium, zoals bij winkeldiefstal, maar ook de impact, zoals bij overvallen. Aan de aanpak van de overvalcriminaliteit ligt een grondige probleemanalyse ten grondslag. Ook voor de aanpak van de andere onderwerpen zijn probleemanalyses uitgevoerd. Deze analyses verschillen in actualiteit en diepgang. Dit is te verklaren door de noodzaak om vanuit het ministerie van VenJ in de richting van de betrokken branches een snelle respons op de gesignaleerde problematiek te laten zien. Wel wordt, zo blijkt uit de aanpak van de overvallen, met een grondiger analyse een steviger basis gelegd voor het formuleren van doelstellingen en voor het uitwerken van een effectieve aanpak.

¹¹ Beke 2004.

¹² Monitor Criminaliteit tegen Bedrijfsleven, 2010.

5.2 Verantwoordelijkheid

Algemeen

Voor alle onderwerpen binnen het thema 'Criminaliteit tegen bedrijven' geldt dat de overheid verantwoordelijk is voor de opsporing en de vervolging van de desbetreffende delicten en dat het bedrijfsleven en de burger verantwoordelijk zijn voor het treffen van preventieve maatregelen die de kans om slachtoffer van deze delicten te worden zoveel mogelijk beperken. In deze paragraaf wordt per onderwerp aangegeven hoe aan deze verantwoordelijkheidsverdeling invulling is gegeven.

Deelvragen 4 en 5:

- Waarom rekent de overheid het tot haar verantwoordelijkheid om het probleem op te lossen?
- Waarom ligt de verantwoordelijkheid op rijksniveau (en niet op decentraal of EU-niveau)?

Overvallen

Gezien de impact van overvallen verlangt de maatschappij van de overheid dat zij prioriteit geeft aan de opsporing en vervolging van deze delicten. De (strafrechtelijke en preventieve) aanpak van (potentiële) overvallers, het toezicht in risicogebieden en op overvallers die vrijkomen en de zorg voor slachtoffers vallen onder verantwoordelijkheid van de overheid (onder andere de strafrechtelijke keten). Dit ontslaat de burger en het bedrijfsleven echter niet van de, al genoemde, verantwoordelijkheid om ook zelf preventieve maatregelen te nemen die de kans op een overval verkleinen.

De politie, OM, Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI) en Reclassering spelen een belangrijke rol bij de aanpak van overvallen. Vanuit de ministeriële verantwoordelijkheid van de Minister van VenJ voor de uitvoering door deze organisaties dient de rijksoverheid in de relaties met deze organisaties de randvoorwaarden vast te stellen die nodig zijn om de ketenaanpak mogelijk te maken. Daarnaast heeft de rijksoverheid een aanjaagfunctie richting

de lokale overheid (lokale en regionale driehoeken).

Afpersing

Ook de opsporing en vervolging van verdachten van afpersing is een exclusieve taak van de overheid. Daarnaast ligt er voor de overheid een verantwoordelijkheid in het bevorderen van aangiftes tegen afpersing. De private (branche-) organisaties hebben een verantwoordelijkheid in het weerbaar maken van de aangesloten bedrijven.

Behalve op landelijk niveau, waar de publiek-private samenwerking bij uitstek gestalte moet krijgen, wordt er ook op lokaal en regionaal niveau aandacht besteed aan de aanpak van afpersing.

Winkeldiefstal

Het voorkomen van winkeldiefstal is primair de verantwoordelijkheid van de winkelier, die moet zorgen voor voldoende preventieve maatregelen en toezicht. Daar waar toch een winkeldief toeslaat en opgepakt wordt, dient de overheid zorg te dragen voor een adequate strafrechtelijke reactie.

Gezien de beperkte capaciteit van politie en justitie en de grotere prioriteit die aan de opsporing en vervolging van zwaardere delicten wordt toegekend, is het niet realistisch te verwachten dat strafrechtelijk fors ingezet wordt op de aanpak van winkeldieven. Dit ontslaat de overheid echter niet van haar plicht ervoor te zorgen dat (ook of vooral) langs andere wegen genoegdoening voor de winkelier afgedwongen kan worden.

Mobiele bendes, transportcriminaliteit en koperdiefstal

De opsporing en vervolging van verdachten van deze vormen van criminaliteit is per definitie een exclusieve taak van de overheid. Tegen mobiele bendes moeten ook op EU-niveau maatregelen worden genomen. Ook transportcriminaliteit staat hoog op de Europese agenda, aangezien bedrijven in de transportsector tevens goederen

vervoeren door Europa en daarbuiten. Daarnaast hebben private organisaties een verantwoordelijkheid bij het voorkomen van slachtofferschap door het treffen van voldoende (preventieve) maatregelen.

Bij de aanpak van mobiele bendes is ook van belang om met name de grote winkelketens, die beschikken over professionele beveiligers, te betrekken bij de aanpak. Deze beschikken namelijk over (beeld)materiaal met behulp waarvan de opsporing van mobiele bendes kan worden verbeterd.

Omdat deze delicten de regio's overstijgen krijgt de publiek-private samenwerking ter bestrijding van deze drie vormen van criminaliteit vooral op landelijk niveau vorm en inhoud.

Conclusie

Het is inherent aan dit thema dat de verantwoordelijkheid voor de aanpak tussen de publieke en private partijen is verdeeld. Deze verantwoordelijkheidsverdeling blijkt bij de zes onderwerpen binnen dit thema te verschillen.

Aan de ene kant van het spectrum staat de aanpak van de overvalproblematiek. Hier staat de verantwoordelijkheid van de overheid om overvallers adequaat op te sporen en te vervolgen voorop. Bij winkeldiefstal ligt de nadruk eerder op de ondernemers. Zij moeten voorzien in toezicht en andere noodzakelijke preventieve maatregelen. Bij de andere onderwerpen is minder sprake van een duidelijk primaat.

De verantwoordelijkheid van de lokale overheid is vooral aan de orde bij de aanpak van overvallen, afpersing en winkeldiefstal, en minder bij de aanpak van mobiele bendes, transportcriminaliteit en koperdiefstal.

5.3 Doelstellingen

Algemeen

In deze paragraaf worden de bij de aanpak als doelstelling geformuleerde kwalitatieve en kwantitatieve resultaten en effecten kort weergegeven en van een conclusie voorzien.

Deelvraag 6:

- Welke doelstelling heeft de overheid geformuleerd voor de oplossing van het probleem?

Overvallen

Hoofddoelstelling van de Taskforce Overvallen en het programma Gewelddadige Vermogenscriminaliteit is:

- Het terugdringen van gewelddadige vermogenscriminaliteit (overvallen en straatroven) door middel van publiek-private samenwerking in de gebiedsgerichte, dadergerichte en slachtoffergerichte aanpak op landelijk, regionaal en lokaal niveau.

In het Actieprogramma Ketenaanpak Overvalcriminaliteit staan de volgende subdoelstellingen (voor het programma Gewelddadige Vermogenscriminaliteit) opgenomen:

- Het aantal overvallen is eind 2014 teruggedrongen naar maximaal 1900 per jaar (dit lag in 2009 op 2898).
- Het oplossingspercentage overvalcriminaliteit is eind 2014 gestegen naar 40%. (dit bedroeg 23% in 2009).
- Het percentage veroordeelde overvallers is eind 2014 verhoogd naar 32% (16% in 2009).
- Het recidivepercentage (recidive binnen twee jaar) bij overvalcriminaliteit is eind 2014 teruggebracht naar 40% (was 54% in 2009).
- Het percentage bedrijven dat preventiemaatregelen heeft getroffen is eind 2014 gestegen naar 85% (was 73% in 2009).

Afpersing

In de door het NPC geaccordeerde 'Programmatische aanpak afpersing' zijn de volgende doelstellingen geformuleerd:

- het vergroten van de kennis en weerbaarheid bij bedrijven;
- het realiseren van een vertrouwenslijn voor (potentiële) slachtoffers;
- het vergroten van de meldings- en aangiftebereidheid;

- het professionaliseren van de aanpak door de politie.

Winkeldiefstal

In het kader van de Actieplannen Veilig Ondernemen (1,2 en 3) zijn drie convenanten 'Aanpak winkelcriminaliteit' gesloten.

Het eerste convenant (2003) beoogde:

- een daling van minimaal 20% in 2006 ten opzichte van 2003

Het tweede convenant (2005) had als doelstelling:

- een daling met 20% in 2008 ten opzichte van 2004.

Het derde convenant (2008) beoogde:

- het terug dringen van het slachtofferschap van winkelcriminaliteit met minimaal 30% in 2010 ten opzichte van 2004.

Mobiele bendes

De doelstelling van de aanpak die is vastgelegd in het convenant 'bestrijding van rondtrekkende dadergroepen' (Ministerie van Veiligheid en Justitie/Detailhandel Nederland, februari 2012) is:

- een versterkte bestrijding van mobiel banditisme door publieke en private partijen onder gebruikmaking van informatiegestuurde maatregelen.

Transportcriminaliteit

Het AVO I is op 20 januari 2004 ondertekend. Het Actieplan is een initiatief van het NPC, waarin overheid en bedrijfsleven zich gezamenlijk richten op het tegengaan van criminaliteit waar het bedrijfsleven slachtoffer van is. Het doel van de aanpak is:

- het terugdringen van de criminaliteit in de transportsector met minimaal 25 % in 2008, ten opzichte van 2004.

Het eerste transportconvenant vloeit voort uit het AVO I. Dit transportconvenant heeft dan ook een bijdrage geleverd aan het behalen van de in het AVO I gestelde doelstelling.

In navolging op het eerste transportconvenant,

uit 2004 dat afliep in 2008, wordt er in 2009 door de betrokken publieke en private partijen¹³ een tweede transportconvenant Aanpak Criminaliteit Transportsector gesloten. Het doel van dit tweede transportconvenant is:

- de transportcriminaliteit terug te dringen door het fenomeen transportcriminaliteit beter in kaart te brengen en maatregelen te ontwikkelen om deze criminaliteitsvorm te beperken.¹⁴

Koperdiefstal

De hoofddoelstellingen van de Actie Koperslag zijn:

- Het verlagen van het aantal geregistreerde diefstallen van koper(legeringen) met 50% in de periode 2012-2013.
- het verhogen van de pakkans van koperdieven met 25% in de periode 2012-2013.

Conclusie

Voor vrijwel alle onderwerpen zijn, behalve kwalitatieve resultaten, ook kwantitatieve resultaten geformuleerd.

Voor de onderwerpen overvallen, winkeldiefstal en koperdiefstal zijn er daarnaast ook kwantitatieve effecten bepaald, in termen van een meetbare vermindering van het slachtofferschap van deze delicten.

Bij het onderwerp mobiele bendes is expliciet aangegeven dat er in deze fase geen kwantitatieve doelstelling kan worden bepaald. Het zicht op het totaal aantal actieve bendes ontbreekt immers. Bovendien zal door de intensivering van de aanpak het aantal groepen dat in beeld komt, juist toenemen in plaats van afnemen.

¹³ De betrokken publiek en private partijen zijn: EZ, Justitie, BZK, V&W, OM, ACN, EVO, KNV, Politie, AVc, TLN, TAPA en VvV.

¹⁴ Convenant Aanpak Criminaliteit Transportsector, 2009-2013.

5.4 Aanpak, maatregelen en instrumentarium

Algemeen

Voor de aanpak van elk van de zes onderwerpen binnen het thema 'Criminaliteit tegen bedrijven' zijn publiek-private samenwerkingsverbanden ingericht.

Deelvragen 7 en 8:

- Welke instrumenten worden ingezet? Hoe is de samenhang tussen de instrumenten? Is er sprake van overlap?
- Wat is bekend over de uitvoering van het beleid en over de doelmatigheid van de bedrijfsvoering?

Deze samenwerkingsverbanden betreffen zowel het opdrachtgeverschap en de besturing van de aanpak als de voorbereiding en de invoering van de desbetreffende maatregelen en instrumenten. Het in 1992 opgerichte NPC heeft hierbij een overkoepelende functie vervuld. In het NPC werken het georganiseerde bedrijfsleven (onder andere VNO-NCW en MKB-Nederland), het OM, politie, de VNG en de ministeries van EZ, BZK en VenJ samen.

Deze samenwerking kreeg vorm in drie Actieplannen Veilig Ondernemen (AVO) in respectievelijk 2004, 2005 en 2007. Op basis van deze Actieplannen werden er in totaal 21 projecten uitgevoerd. Voor de aanpak van winkelcriminaliteit en transportcriminaliteit werden, binnen het kader van de Actieplannen, tussen overheid en de betrokken private partijen afzonderlijke convenanten gesloten. Op basis van die convenanten werden ook weer de nodige projecten uitgevoerd. Begin 2012 werd het merendeel van de nog lopende activiteiten ondergebracht in het Actieplan Criminaliteit tegen Bedrijven (ACTB).

Voor de aanpak van overvalcriminaliteit werd in oktober 2009 de Taskforce Overvallen ingesteld, waarin eveneens publieke en private partijen deelnemen.

Ook in deze paragraaf worden de hoofdlijnen van de in het kader van het thema 'Criminaliteit tegen Bedrijven' vastgestelde plannen weergegeven en inzicht verschaft in de gekozen aanpak.

Daaraan vooraf gaat een korte toelichting op de ontwikkeling en invoering van het KVO, en de Regeling 'Veiligheid Kleine Bedrijven' (VKB) die vanaf 2009 door het ministerie van EZ (en Landbouw en innovatie) is uitgevoerd.

Keurmerk Veilig Ondernemen (KVO)

Bedrijventerreinen en winkelgebieden komen voor KVO- certificatie in aanmerking als zij een aantal structurele maatregelen op het gebied van veiligheid treffen. Samenwerking tussen verschillende organisaties staat hierbij centraal.

Het KVO is een proces dat de veiligheid bevordert, maar het is bovenal een instrument dat de samenwerking borgt en zorgt voor een constructieve overlegstructuur. Het helpt ondernemers, gemeenten, politie en brandweer om samen de veiligheid in winkelgebieden en op bedrijventerreinen te verbeteren of goed te houden. Uitgangspunt is een duurzame samenwerking tussen alle betrokken partijen.

Het KVO is in 2001 tot stand gekomen op basis van overeenstemming tussen de Vereniging van Collectief Beveiligde Bedrijventerreinen, het NPC en een al eerder opgericht Stuurgroep KVO. Tegelijkertijd was in NPC-verband ook gewerkt aan een vergelijkbaar handboek voor de beveiliging van winkelcentra.

In acht stappen worden de betrokken partijen samengebracht, de veiligheidsproblemen geanalyseerd en maatregelen geselecteerd. Deze worden vervolgens uitgevoerd, geëvalueerd en indien nodig bijgeschaafd.

De vereiste maatregelen staan beschreven in KVO-handboeken. Het KVO winkelgebied werd door Hoofdbedrijfschap Detailhandel (HBD) beheerd. Het proces voor overdracht naar het CCV is eind 2012 gestart en zal in 2013 zijn afgerond. Het KVO bedrijvengebieden wordt door MKB-Nederland beheerd.

Regeling Veiligheid Kleine bedrijven

Uit onderzoek van Deloitte (2007) bleek dat kleine ondernemers onvoldoende of minder effectieve preventiemaatregelen treffen tegen criminaliteit. Dit onderzoek vormde een belangrijke basis voor de oorspronkelijke VKB-regeling. Het doel van deze subsidieregeling is om kleine ondernemers bewust te maken van wat zij kunnen doen om hun eigen veiligheid en die van hun medewerkers te vergroten en hen te stimuleren tot het nemen van goede, preventieve beveiligingsmaatregelen om hiermee de criminaliteit terug te dringen. De VKB-regeling richt zich op het vergroten van de kennis van de ondernemer over de risico's van het bedrijf en over effectieve beveiligingsmaatregelen om deze risico's te beperken. De subsidie is bedoeld voor bedrijven met maximaal vijf vestigingen met ieder maximaal tien FTE.

De regeling werkt zo dat ondernemers in drie stappen inzicht krijgen in de veiligheidssituatie van het bedrijf. Stap één is een beveiligingsscan op maat bij de vestiging van de ondernemer. Stap twee is een rapport met de analyse van de risico's. De derde stap is een uitwerking van de door een deskundige geadviseerde maatregelen. Daarnaast is er een financiële prikkel om ook daadwerkelijk de effectieve beveiligingsmaatregelen te nemen. Als de ondernemer vervolgens (een deel van de) geadviseerde maatregelen wil nemen, kan hij/zij hier 50% subsidie voor krijgen, tot een maximum van 700 euro.

De subsidieregeling VKB kreeg concreet vorm in 2009 vanuit twee amendementen vanuit de Tweede Kamer (Ten Hoopen en collega's). In 2010 is op verzoek van de Kamer de regeling opnieuw gepubliceerd (in gewijzigde vorm) door een derde amendement van Ten Hoopen en collega's. In 2009 en 2010 werd het budget door het toenmalig Ministerie van EZ beschikbaar gesteld. Het Ministerie van Economische zaken Landbouw en Innovatie (EL&I) overwoog in 2011 te stoppen met deze regeling, omdat veiligheid niet meer tot de prioriteiten van dit Ministerie werd gerekend. In overleg met het Ministerie van VenJ is toen besloten er in 2011 een gezamenlijke regeling van te maken. Hierdoor kon deze succesvolle regeling

in stand blijven. Voor de regeling van 2011 is 5 miljoen euro gefinancierd door het Ministerie van EL&I en 5 miljoen euro door het Ministerie van VenJ. Voor de regeling van 2012 heeft het ministerie van VenJ een budget beschikbaar gesteld van 4.3 miljoen euro, terwijl EL&I zich verder terugtrok en nog 1.1 miljoen beschikbaar stelde voor de uitvoeringskosten van de regeling.

De regeling is de afgelopen twee jaar bijzonder goed benut. Zo waren de beschikbare veiligheidsscans (10.000 stuks in 2011 en 9.000 stuks in 2012) al ruim voor het eind van het jaar opgebruikt en hebben derhalve 19.000 kleine ondernemers een veiligheidsadvies op maat ontvangen en veiligheidsmaatregelen genomen die anders wellicht achterwege waren gebleven.

Overvallen

Voor de integrale en probleemgerichte aanpak van overvallen is op 6 oktober 2009 de *landelijke Taskforce Overvallen* ingesteld waarin publieke partijen (politie, OM, VNG en het Ministerie van VenJ) en private partijen (Detailhandel Nederland, Koninklijke Horeca Nederland, VNO-NCW en MKB-Nederland) zijn vertegenwoordigd.

De Taskforce wordt – in opdracht van de Minister van VenJ -ondersteund door het *programma Gewelddadige Vermogenscriminaliteit*. Dit landelijke programma jaagt de implementatie aan van de ruim honderd maatregelen uit het Actieprogramma Ketenaanpak Overvalcriminaliteit op landelijk, regionaal en lokaal niveau en werkt daarin nauw samen met relevante publieke en private partijen.

De integrale en probleemgerichte aanpak van overvallen in Nederland wordt via het programma Gewelddadige Vermogenscriminaliteit geïmplementeerd via de projecten Preventie, Opsporing en Vervolg, Recidivebeperking en Regie en Bestuur. In deze projecten nemen de verschillende betrokken publieke en private organisaties op operationeel niveau deel. Op tactisch niveau wordt tweemaandelijks overleg gevoerd met de vijf regio's waar zich de meeste overvallen voordoen. In dit overleg zijn politie,

OM en lokaal bestuur vertegenwoordigd. Op strategisch niveau wordt over de aanpak overleg gevoerd in de Taskforce Overvallen, waarin zoals hierboven gemeld, alle stakeholders voor de aanpak deelnemen.

In het kader van de *gebiedsgerichte aanpak (gericht op hot spots)* wordt in samenwerking met private partners bij ondernemers en bewoners bewustwording en samenwerking op het gebied van preventie van overvallen en straatrovers bevorderd. Gebiedsgericht en gezamenlijk wordt toezicht op hotspots georganiseerd en verbeterd en worden de *potentiële overvallers en straatrovers* in de wijk geïdentificeerd.

Aan de *dadergerichte aanpak (gericht op hotshots en hotgroups)* van potentiële daders en straatrovers wordt door de lokale publieke en private partijen onder meer vorm gegeven met onder andere het *identificeren* van en *focussen* op de 'Top-X' van risicopersonen, het versterken van de *opsporing en vervolging* van daders door High-Impact-Crime-teams (HIC-teams), het *informer* van het lokale bestuur van de (vervroegde) invrijheidstelling van gedetineerde overvallers en straatrovers en het ontwikkelen van een *verscherpt toezicht* op hen.

Bij de *slachtoffergerichte aanpak* wordt door middel van *preventieve maatregelen en bewustwordingscampagnes* slachtofferschap bij risicogroepen voor overvallen en straatrovers voorkomen (senioren, juweliers, tankstations, horeca, taxi's, enzovoorts). Bovendien wordt aan elk slachtoffer van een overval *nazorg en hulp* geboden. Voorts kunnen slachtoffers van overvallen een beroep doen op een speciale subsidieregeling van het Schadfonds Gewelddsmisdrijven ter vergoeding van kosten voor *preventiemaatregelen* waarmee herhaald slachtofferschap kan worden voorkomen. Ten slotte heeft ook het *bestuur* een eigen rol in de nazorg voor slachtoffers.

Afpersing

De uitvoering voor de 'Programmatische aanpak afpersing' ligt bij de publiek-private stuurgroep Afpersing, waarin participeren: politie, MKB-Nederland, Koninklijke Horeca Nederland en het Ministerie van VenJ. Over de bereikte resultaten wordt periodiek gerapporteerd in het NPC.

Aan de vier doelstellingen van het programma zijn de volgende maatregelen gekoppeld:

- het vergroten van de kennis en weerbaarheid bij bedrijven door:
 - actieve voorlichting door de brancheorganisaties richting de ondernemers;
 - het maken van een special over afpersing voor de eigen bladen;
 - het voeren van een doelgerichte communicatiecampagne.
- het realiseren van een vertrouwenslijn voor (potentiële) slachtoffers:
 - de voorbereiding en inrichting van een vertrouwenslijn afpersing.
- het vergroten van de meldings- en aangiftebereidheid:
 - het via stichting Meld Misdad Anoniem (stichting M) stimuleren van de anonieme meldingsbereidheid.
- de professionalisering van de aanpak door de politie:
 - de voorbereiding en inrichting van een expertisepunt bij de politie;
 - het onderwerp beleggen bij de accountmanagers intelligence;
 - het verbeteren van het aangifteproces;
 - de inzet van brede expertise bij tegenhouden van afpersing;
 - gecoördineerde aanpak vanuit Staf Grootchalig en Bijzonder Optreden (SGBO).
- testen van de aanpak in een proeftuin:
 - uitvoeren van een fenomeen- en gebiedsanalyse op hotspots in de stad;
 - vergroten van de meldingsbereidheid bij kwetsbare ondernemers in de stad;
 - borgen van deskundigheidsbevordering bij frontliners van politie en gemeente.

Winkeldiefstal/overlastdonatie

In het derde convenant 'Aanpak winkelcriminaliteit' zijn zeven projecten gedefinieerd.

Hiervan richten zich er drie specifiek op het terugdringen van winkeldiefstal:

- winkeldiefstal/Overlastdonatie
- winkeldiefstal/Informatie-uitwisselingsysteem
- heling

In deze beleidsdoorlichting wordt inzicht gegeven in de uitvoering van het *Project Winkeldiefstal/Overlastdonatie*.

Plegers van criminaliteit kunnen op verschillende manieren aansprakelijk worden gesteld voor de materiële en immateriële schade die zij veroorzaakt hebben. Bij eenvoudig vast te stellen schade biedt het strafrecht slachtoffers de mogelijkheid zich te voegen in het strafproces. Ook in een civiel proces kan de schade op de dader verhaald worden.

Bij winkeldiefstal is aansprakelijkstelling aan de orde in situaties waarin de dader op heterdaad wordt betrapt. Vooral ondernemers lijden dan indirect schade. Zij moeten tijd besteden aan het aanhouden en vasthouden van de verdachte en het alarmeren en overdragen van hem of haar aan de politie. In die tijdspanne kunnen zij zich niet aan hun nering wijden en derven inkomsten. Op basis van de bepalingen over onrechtmatige daad in artikel 6:162 van het Burgerlijk Wetboek en de jurisprudentie ter zake kunnen zij de verdachte hiervoor een bedrag in rekening brengen van 151 euro.

Het Project Winkeldiefstal/Overlastdonatie omvatte de uitvoering en evaluatie van een gemeentebrede pilot met overlastdonatie. Afhankelijk van de resultaten zou uiterlijk 31 december 2010 een plan opgesteld moeten zijn voor de verdere verspreiding van dit concept. Het project maakte deel uit van het convenant Aanpak Winkelcriminaliteit en ressorteerde in die hoedanigheid onder de AVO's van het NPC.

Mobiele bendes

Op basis van in Europees verband gemaakte afspraken worden de volgende maatregelen genomen:

- grondige analyse van de problematiek door zowel individuele lidstaten als Europol;
- meer opsporingsonderzoeken met een internationale dimensie en in het bijzonder financieel rechercheren – zo nodig in Joint Investigation Teams;
- meer internationale strafrechtelijke samenwerking;
- een krachtige bestuurlijke aanpak tegen het faciliteren van mobiele bendes;
- het inrichten van een informeel netwerk voor de bestuurlijke aanpak, waarbij *best practices* uitgewisseld worden.

In 2011 is tussen het ministerie van VenJ en Detailhandel Nederland een convenant voorbereid dat op 27 februari 2012 is gesloten. Op basis van dit convenant worden in het kader van de integrale aanpak in totaal 21 concrete maatregelen genomen die in de volgende vier clusters zijn onder te verdelen:

- preventie;
- tegenhouden;
- oprichten van een Gemeenschappelijke Informatie Organisatie (GIO) voor informatie-uitwisseling met politie en voor bedrijven onderling;
- opsporing en vervolging.

Na de uitvoering van de proeftuin voor een nieuwe publiek-private aanpak van mobiele bendes is een werkgroep ingericht waarin participeren: zes winkelketens (Dirk van der Broek, BCC, Media Markt, V&D, Gamma, AS Watson), Detailhandel Nederland, Transport en Logistiek Nederland (TLN), politie, OM, Ministerie van VenJ en het CCV. De werkgroep rapporteert periodiek aan de Taskforce Actieplan Criminaliteit tegen Bedrijven, die ressorteert onder het NPC.

Transportcriminaliteit

Belanghebbende private en publieke partijen hebben op 9 december 2009 een tweede transportconvenant Aanpak Criminaliteit Transportsector afgesloten. In dit transportconvenant, dat loopt tot eind 2013, zijn 38 maatregelen opgenomen om transportcriminaliteit terug te dringen. De speerpunten zijn: monitoring/cijfers en analyses, de internationale dimensie, preventie en repressie.

Het project Repressie richt zich op het beter uitwisselen van gegevens tussen publieke en private partijen. Daarbij is in het tweede transportconvenant afgesproken dat ondernemers die aantoonbaar voldoende preventieve maatregelen hebben genomen, bij gelijkwegende zaken voorrang krijgen bij de politie en het OM boven ondernemers die geen maatregelen hebben getroffen.

Voorts worden in het project Monitoring, cijfers en analyse gezamenlijk eenduidige definities opgesteld van transportcriminaliteit om de uniformiteit van de cijfers te vergroten en het inzicht in de achtergrond en in trends te laten toenemen. Ook worden er verbeteringen geïnitieerd in het proces van melden en aangifte doen. Bijvoorbeeld het oprichten van één centraal meldpunt voor de koepelorganisaties van de transportsector. Het doel hiervan is om kwalitatief goede aangiften te krijgen.

De noodzakelijke maatregelen worden uitgevoerd door de betrokken publieke en private partijen. De voortgang van het convenant wordt bewaakt door een stuurgroep waarin de betrokken partijen op bestuurlijk niveau zijn vertegenwoordigd. Het secretariaat wordt gevoerd door het Ministerie van EZ (Landbouw en Innovatie).¹⁵

Ten slotte vindt er momenteel een WODC-onderzoek plaats naar de rol die particuliere opsporingsbureaus kunnen spelen bij de opsporing. Een van de onderzochte casussen betreft ladingdiefstal.

¹⁵ Convenant Aanpak Criminaliteit Transportsector, 2009-2013.

Koperdiefstal

Het convenant Actie Koperslag is gesloten op 30 juni 2011 tussen de minister van VenJ, ProRail, de Metaal Recycling Federatie (MRF), het OM en de politie. Op 28 maart 2012 heeft ook TenneT zich hierbij formeel aangesloten. Het convenant had oorspronkelijk een looptijd van 30 juni 2011 tot 1 oktober 2012, die naderhand is verlengd tot ultimo 2013.

Op basis van dit convenant heeft de Actiegroep Koperslag de noodzakelijke maatregelen in 2011 uitgewerkt en vanaf de start van de ondertekening van het convenant op onderdelen direct tot uitvoering gebracht. De Stuurgroep Koperslag ziet toe op de uitvoering en lost waar nodig knelpunten op. Omdat de uitvoering van een aantal maatregelen meer tijd vergde dan vooraf was voorzien, is de convenantperiode verlengd van 1 oktober 2012 naar 31 december 2013. Het project is deels in uitvoering, maar een aantal maatregelen is inmiddels afgerond.

In het projectplan van de Actie Koperslag van 15 oktober 2011 zijn de volgende 10 acties uitgewerkt:

- Vergroten van de alertheid van burgers en bedrijven
- Invoeren standaard aangifte voor een optimaal zicht op risicolocaties en –tijden
- Vergroten van de pakkans op risicolocaties en –tijdstoppen
- Uitvoeren van pilots met Synthetisch DNA (SDNA)
- Uitvoeren van experimenten met track&tracé
- Controleren van voertuigen op de aanwezigheid van gestolen koper
- Invoeren van de legitimatieplicht bij de contacte inkoop
- Opstellen richtlijn voor gevaarstelling als strafverzwarend element
- Communicatie over de hoogte van de straf
- Aandacht voor koperdieven bij de aanpak van mobiele bendes

Conclusie

In alle zes onderwerpen is gekozen voor een integrale aanpak. Preventie en repressie vullen elkaar aan en versterken elkaar. Hier ligt uiteraard

ook een relatie met de verantwoordelijkheidsverdeling tussen politie, justitie en bedrijfsleven. Daarin past bijvoorbeeld, onder het motto 'voor wat, hoort wat', de oprichting van het GIO voor de aanpak van mobiele bendes. Opvallend is het brede palet van maatregelen en instrumenten waarop bij elk van deze onderwerpen is ingezet. Dat lijkt inherent aan de aard van de problematiek die moet worden aangepakt. Zo worden bijvoorbeeld onder de tien actierichtingen in Actie Koperslag in totaal 37 specifieke acties uitgevoerd. Dit gegeven stelt hoge eisen aan de voorbereiding, ontwikkeling en invoering van de maatregelen en instrumenten. Een projectmatige of programmatische aanpak is daarvoor geëigend. De criteria op grond waarvan een keuze voor een project, een programma of een andersoortig traject is gemaakt, zijn niet altijd duidelijk. Zo zijn zowel voor de aanpak van overvallen (een omvangrijk onderwerp) als voor afpersing (een veel minder omvangrijk onderwerp) programma's ingericht, terwijl voor de aanpak van mobiele bendes een werkgroep is ingesteld.

5.5 Resultaten en effecten

Algemeen

In dit hoofdstuk worden de resultaten en (indien beschikbaar) de effecten weergegeven van de aanpak binnen het thema 'Criminaliteit tegen bedrijven'. Wederom wordt aangesloten bij de indeling die in hoofdstuk 2.3 is gehanteerd. De beoogde kwantitatieve effecten zijn voor het laatst gemeten in de MCB in 2010.

Deelvraag 9:

- Wat is het effect van de instrumenten op de geformuleerde doelstellingen (oplossing van het probleem)? Hebben instrumenten op andere beleidsterreinen ook belangrijke effecten op de geformuleerde doelstellingen? Wat zijn belangrijke positieve en negatieve neveneffecten?

Overvallen

Aan de hand van maandelijkse politiecijfers per regio en per sector wordt de probleemgerichte aanpak vanuit het programma Gewelddadige Vermogenscriminaliteit gestuurd.

Kwalitatieve resultaten

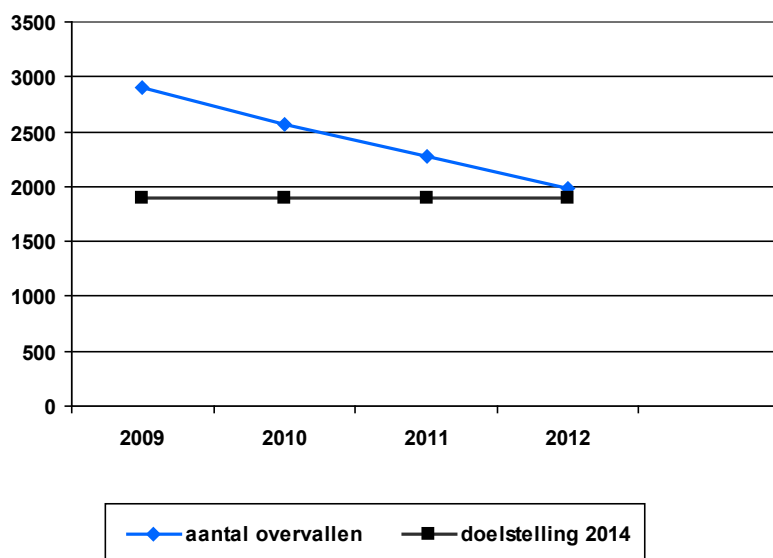
De realisatie van de ruim honderd maatregelen in het Actieprogramma wordt in opdracht van de Taskforce Overvallen gemeten binnen het programma Gewelddadige Vermogenscriminaliteit. Pilots die in het kader van die maatregelen worden uitgevoerd worden zoveel mogelijk geëvalueerd alvorens landelijke implementatie start.

De realisatie van de beoogde (regionale) ketensamenwerking tussen relevante partijen in de aanpak van gewelddadige vermogenscriminaliteit wordt door de Inspectie VenJ onderzocht. Dit onderzoek is eind oktober 2012 van start gegaan. De eindrapportage wordt in juni 2013 verwacht. Op basis van deze 'midterm review' wordt de aanpak herijkt.

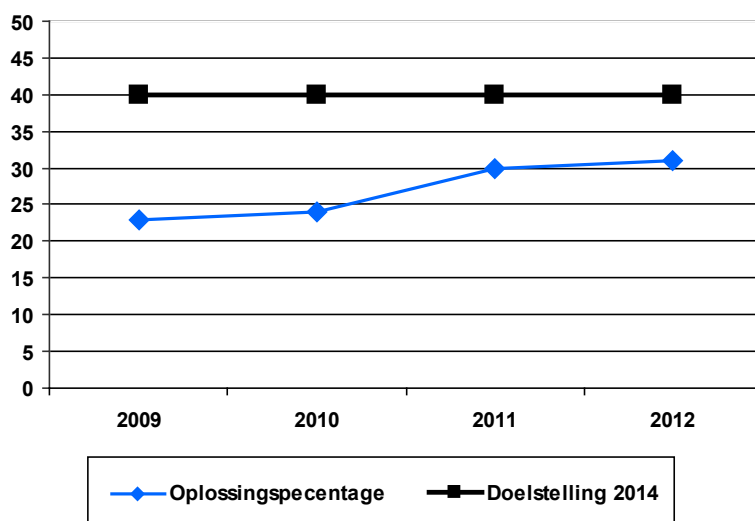
Kwantitatieve resultaten en effecten

De ontwikkelingen op het gebied van overvallen in de periode 2009 tot 2012 staan in figuren 2 en 3 weergegeven.

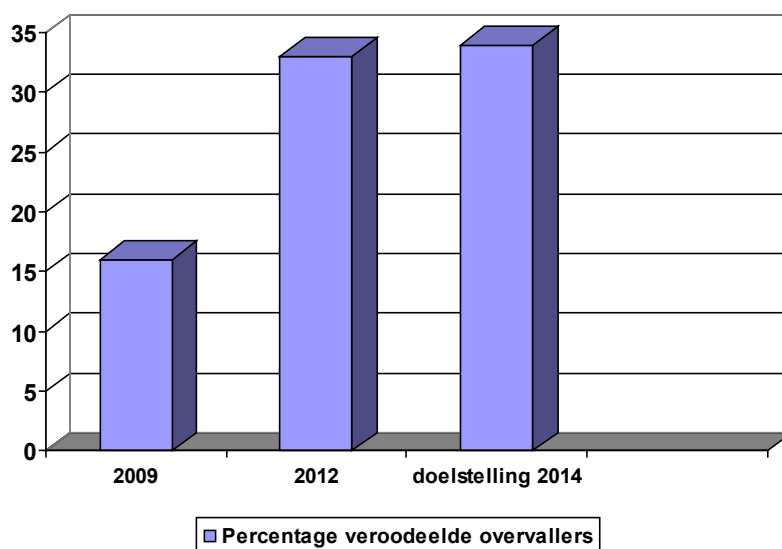
Figuur 2. Aantal overvallen 2009-2012



Figuur 3. Oplossingspercentage overvallen 2009-2012



Figuur 4. Ontwikkelingen overvallen 2009-2012



Afpersing

Van de aanpak van afpersing kunnen de volgende, voornamelijk kwalitatieve, resultaten worden vermeld:

- De brancheorganisaties hebben diverse communicatiemiddelen ingezet om de problematiek van afpersing onder de aandacht van ondernemers te brengen, waardoor de zichtbaarheid van de problematiek is vergroot.
- Sinds 1 juli 2011 is de Vertrouwenslijn Afpersing 24/7 operationeel en deze is in de eerste 11 maanden van zijn bestaan 109 keer gebeld. In 27 gevallen (25%) was sprake van strafbare afpersing en in nagenoeg alle gevallen is aangifte gedaan bij de politie.
- In meerdere steden heeft stichting M de meldingsbereidheid onder met name allochtone ondernemers gestimuleerd.
- Bij de politie is medio 2011 een expertisepunt ingericht; grootschalige inzet vindt waar nodig plaats. De deskundigheidsbevordering bij de politie, met name op het punt van intake, behoeft nog verbetering.
- De aanpak is op lokaal niveau in een gemeente getest, waarbij een fenomeen- en gebiedsanalyse zijn uitgevoerd. Bovendien zijn acties

uitgevoerd om de meldingsbereid te vergroten en is bevordering van de deskundigheid voor de aanpak van afpersing bij politie en gemeente geborgd.

- Uit de lokale gebiedsanalyse blijkt dat de helft van de ondernemingen op de hotspots als dubieus aan te merken is. Bij ruim eenderde komt vermoedelijk afpersing voor, hoewel dit door de ondernemers niet altijd als zodanig wordt gepercipieerd.
- Het aantal meldingen bij stichting M is in de periode dat de proeftuin lokaal werd beproefd vanuit de desbetreffende gemeente bijna verdubbeld ten opzichte van dezelfde periode een jaar eerder. Deze meldingen betroffen alleen gevallen van criminaliteit waar bedrijven slachtoffer van waren en niet specifiek van afpersing.

Momenteel kunnen, ook vanwege het ontbreken van kwantitatieve gegevens uit slachtofferenquêtes, nog geen kwantitatieve effecten van de aanpak van afpersing worden gemeld.

Winkeldiefstal/overlastdonatie

- Van het Project overlastdonatie kunnen de volgende resultaten en effecten worden gemeld:
- Het project overlastdonatie werd in 2006 uitgevoerd in twee winkelgebieden in Amsterdam, waarbij de deelnemende winkeliers moesten voldoen aan de prestatie-eisen die ontleend zijn aan het KVO. Zo nodig werden zij daarover geadviseerd. In de evaluatie toonden de winkeliers zich positief over deze adviezen. Het aantal gevallen van winkeldiefstal daalde na ongeveer één jaar met 40%. Ruim 60% van de vorderingen op de winkeldieven werd binnen zes weken voldaan.
- In 2008 werd in Utrecht een bredere invulling van het concept beproefd om te bepalen of zich eventuele verplaatsingseffecten voordeden. Een in 2009 onder verantwoordelijkheid van het WODC uitgevoerde plan- en procesevaluatie gaf geen bevestiging van de daling van winkeldiefstallen. Het aantal claims dat binnen zes weken werd afgerond, ligt aanzienlijk lager dan in de Amsterdamse pilot (17%). Volgens Rovers en collega's zijn er drie mechanismen die effectiviteit van de regeling bepalen:
 - Wanneer aan de toepassing van de regeling beveiligingsvoorwaarden zijn verbonden leidt deze tot een verhoging van het beveiligingsniveau.
 - Op lokale dieven en bij interne fraude heeft de regeling een afschrikwekkende werking.
 - Ten slotte vergroot ze de aangiftebereidheid.De onderzoekers constateren hier een aantal knelpunten.
- In het onderzoek werden als kritische succesfactoren voor een landelijke uitrol genoemd:
 - een deelname van een voldoende groot aantal bedrijven en een voldoende aantal vorderingen;
 - een goede organisatie met een heldere omschrijving van taken en rollen van de deelnemers;
 - blijvende aandacht voor interne en externe communicatie.

Ten tijde van de pilot was hieraan niet in voldoende mate tegemoet gekomen.

- In de periode 2008 tot 2011 werden zowel onder begeleiding van de Stichting Overlastdonatie (SODA) als het HBD nog een aantal pilots uitgevoerd.
- Op 29 maart 2011 gaf het HBD het officiële startsein voor de landelijke uitrol van de regeling 'Afrekenen met winkeldieven'. Hiermee werd vanaf dat moment de regeling door twee organisaties aangeboden.
- In 2012 is in het kader van het ZSM-traject, dat beoogt veel meer zaken aan de voorkant 'zo Samen, Snel, Slim, Selectief, Simpel, Slachtoffer- en Samenlevingsgericht mogelijk' af te doen, gestart met het onderzoeken van de mogelijkheden om *first offenders* van winkeldiefstal uitsluitend via de civiele regeling van overlastdonatie/Afrekenen met winkeldieven af te handelen. Recidivisten kunnen dan zeker op een strafrechtelijke afhandeling rekenen.
- Het gegeven dat de regeling door meerdere aanbieders wordt aangeboden levert in de praktijk een aantal knelpunten op. Door de beoogde opheffing van het HBD en de oprichting van de landelijke stichting Directe Aansprakelijkstelling Aan Daders (DAAD) per 1 januari 2013 moeten deze knelpunten in de uitvoering ondervangen worden.

Mobiele bendes

Bij de aanpak van mobiele bendes zijn voornamelijk kwalitatieve resultaten te melden.

- Preventie
 - Inventarisatie van de in de integrale aanpak aangekondigde extra preventieve maatregelen (2012)
 - Publicatie brochure '*Slim bekeken*' voor de verbetering van het cameratoezicht (oktober 2012)
- Tegenhouden
 - Onderzoek naar modi operandi van mobiele bendes door het WODC geprogrammeerd (2012) NB: dit onderzoek is nog niet uitgevoerd vanwege de overlap met een lopend onderzoek bij de Universiteit Utrecht.

- Inventarisatie van mogelijkheden voor de inzet van publieke camera's en de knelpunten bij de integrale bevraging van buitenlandse voertuig- en rijbewijsinformatie (2012)
- Digitaal opkopersregister door de politie Noord- en Oost-Gelderland en de mogelijkheden voor landelijke uitrol onderzocht (2012)
- Rotterdamse aanpak tegen illegaal verblijf in kaart gebracht (2012)
- Oprichting GIO
 - Ketenbenadering wordt in een proeftuin (2010/2011) ontwikkeld, waarbij gegevens van winkelketens en politie met elkaar in verband worden gebracht, worden geanalyseerd en met andere politie-informatie worden gematched. Hieraan nemen inmiddels zes winkelketens en Transport- en Logistiek Nederland deel.
 - Vaststelling van de contouren voor de inrichting van de GIO in samenspraak met de private partners en de politie in januari 2012.
- Opsporing en vervolging
 - Instelling van de Taskforce 'Vreemdelingen in strafrechtsketen' (VRIS) (2010)
 - Invoering van het Europees Strafrecht Informatiesysteem (ECRIS) (april 2012)
 - Aanpassing van de regeling voor voorwaardelijke invrijheidsstelling voor strafrechtelijk veroordeelde vreemdelingen zonder verblijfstatus (2011)
 - Indiening bij de Tweede Kamer van het voorstel van Wet wederzijdse erkenning en tenuitvoerlegging strafvonnissen (WETS) op 1 november 2012 door het parlement aangenomen.

Als **kwantitatief resultaat** kan worden vermeld dat op basis van VRIS 230 EU-burgers in 2011 ongewenst zijn verklaard, onder wie 60 Polen, 50 Roemenen en 20 Litouwers. Voor de 21 maatregelen uit de aanpak van mobiele bendes (2012-2015) is het nog te vroeg om uitspraken te doen over de effecten in termen van een vermindering van het slachtofferschap.

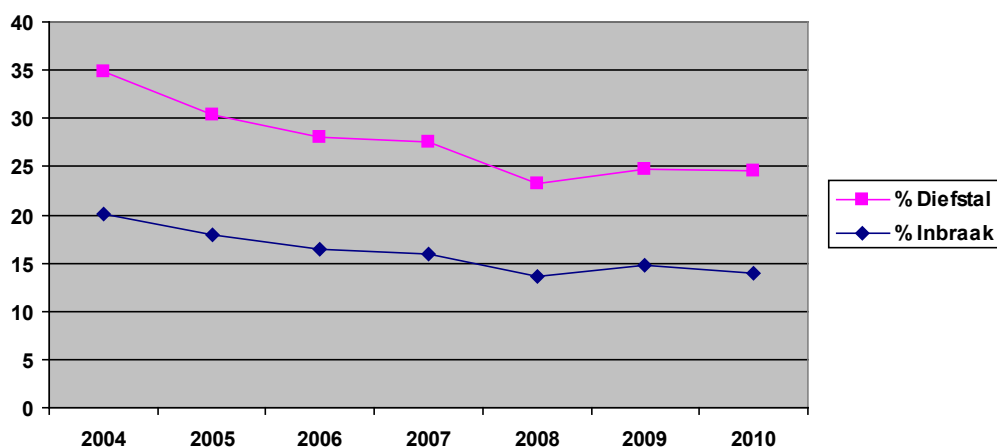
Transportcriminaliteit

De afgelopen jaren zijn er goede resultaten geboekt bij de gezamenlijke (publiekprivate) bestrijding van de transportcriminaliteit. Door middel van het eerste transportconvenant is onder andere het aannemen van personeel verbeterd door het gebruik van een checklist en is er gestart met het veiliger maken van parkeerplaatsen. Ook maakt de transportsector met ingang van 1 juni 2009 gebruik van het Waarschuwingsregister Logistiek sector (WLS). In dit register worden de namen opgenomen van ex-personeelsleden, uitzendkrachten en personeel van onderaannemers die zich schuldig hebben gemaakt aan criminele activiteiten.

Nagenoeg alle uit te voeren maatregelen, in het kader van het tweede transportconvenant (de speerpunten die reeds paragraaf 7.2 zijn vermeld), liggen op schema. Hier gaat het primair om kwalitatieve resultaten en effecten: de invoering van maatregelen en instrumenten die tot een vermindering van de transportcriminaliteit moeten leiden.

Tijdens de uitvoering van de beide convenanten, Aanpak Criminaliteit (Weg) Transportsector, is volgens de meest recente MCB van 2010, het aantal slachtoffers van inbraak (-30%) en diefstal (-28%) gedaald ten opzichte van het jaar 2004.

Figuur 4. Percentage bedrijven in de transportsector waar inbraak en diefstal voorkomt.



Bron: MCB 2010

Koperdiefstal

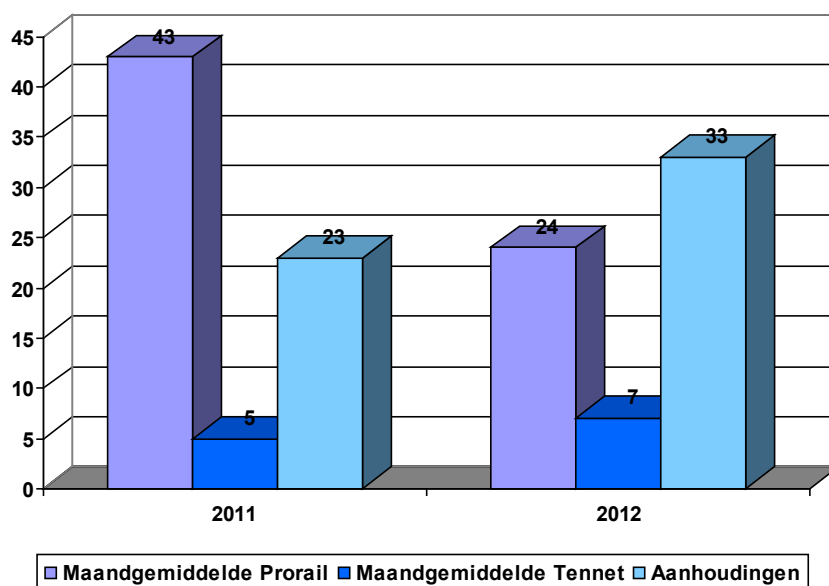
In de uitvoering van alle tien acties in de Actie Koperslag is inmiddels de nodige voortgang geboekt. Zoals uit paragraaf 7.2 blijkt zijn deze acties voor een belangrijk deel gericht op de totstandkoming van maatregelen en instrumenten. Voor een gedetailleerd overzicht van de voortgang wordt verwezen naar bijlage 8.

Als kwantitatieve resultaten kunnen worden vermeld:

- In 2011 bedroeg het aantal (pogingen tot) koperdiefstal bij TenneT 64. In 2012 waren het er 81. Het maandgemiddelde (7) is daarmee iets toegenomen ten opzichte van 2011 (5).
- In 2011 bedroeg het aantal (pogingen tot) koperdiefstal bij ProRail 516, wat neerkomt op een gemiddelde van 43 per maand. In 2012 zijn 293 koperdiefstallen gepleegd, hetgeen neerkomt op een gemiddelde van bijna 24 per maand. Ten opzichte van 2011 is in 2012 sprake van een afname van 43%.

- In 2011 werden 23 verdachten van diefstal op en rond het spoor aangehouden, zodat de pakkans dat jaar bijna 4,5% bedroeg. Voor diefstallen bij TenneT zijn over 2011 geen gegevens over de pakkans bekend, omdat deze niet separaat door de politie zijn bijgehouden. Na de aansluiting van TenneT bij de Actie Koperslag is hiervoor een aparte voorziening getroffen. In 2012 zijn 33 verdachten van koperdiefstal (vooral op het spoor) aangehouden. De pakkans is daarmee gestegen van bijna 4,5% in 2011 naar iets meer dan 8,8% in de eerste helft van 2012. Vooral daar waar koperdieven opgepakt worden, neemt het aantal diefstallen in de omgeving sterk af.

Figuur 5. Ontwikkelingen aangiften en aanhoudingen koperdiefstal 2011-2012



Conclusies

Binnen het brede scala van onderwerpen binnen dit thema blijken in de eerste plaats de gedefiniëerde **kwantitatieve resultaten** te zijn gerealiseerd. In de afgelopen zeven jaar zijn immers tal van maatregelen en instrumenten tot stand gekomen en ingevoerd, die ieder voor zich de voorwaarden voor het realiseren van de beoogde effecten vormen.

Bij het onderwerp overvallen worden in de ook **kwantitatieve resultaten (prestaties)** geboekt en treedt de beoogde **kwantitatieve** vermindering van de overvalcriminaliteit op. Bij deze laatste constatering past opnieuw de kanttekening dat naar wetenschappelijke normen een directe causaliteit tussen de ingevoerde maatregelen of instrumenten en het optreden van dit effect nu nog niet kan worden aangetoond.

De mate van voortgang in en succes van de aanpak lijken ook te worden bepaald door de urgentie van een probleem zoals die door de betrokkenen wordt ervaren. Bij de overvalproblematiek leidde die urgentie en het delen van de problematiek er

toe dat overheid en bedrijfsleven binnen het kader van de Taskforce Overvallen gezamenlijk hun verantwoordelijkheid voor de aanpak hebben genomen. Daarbij bleek ook het commitment van de politieke leiding van belang. Dit is ook het geval bij de aanpak van koperdiefstal, het meest recente onderwerp dat in deze beleidsdoorlichting is behandeld.

Tot en met 2011 vormden de Actieplannen Veilig Ondernemen (1, 2 en 3) het kader waarbinnen, onder auspiciën van het NPC, vorm werd gegeven aan de samenwerking tussen overheid en bedrijfsleven. Vooral vanwege de omvang, samenstelling en vergaderfrequentie is het NPC niet op alle niveaus in even sterke mate ervaren als een gezaghebbend opdrachtgeverorgaan voor de uitvoering van deze actieplannen. Met het begin 2012 vastgestelde ACTb is een doorstart beoogd van de op dat moment nog lopende én een aantal nieuwe activiteiten. Hierbij zijn drie clusters gevormd. Bij het merendeel van de activiteiten is de verantwoordelijkheid voor de uitvoering bij het ministerie van VenJ belegd.

Opmerkelijk is dat de onderwerpen afpersing en koperdiefstal niet onder het Actieplan zijn gebracht. Vanuit het bedrijfsleven is aangegeven dat niet in alle trajecten de continuïteit van de aanpak voldoende gewaarborgd lijkt.

De informatievoorziening vanuit de verschillende betrokken organisaties leverde in deze doorlichting slechts een beperkt beeld op van de **kwantitatieve resultaten** en prestaties die binnen dit thema zijn bleek ontoereikend om daarop een volledig zicht te krijgen. Het gegeven dat de MCB voor het laatst over 2010 is gehouden beperkt het zicht op de **kwantitatieve effecten** op het slachtofferschap van de in deze doorlichting behandelde onderwerpen. Dit geldt met name voor een recent aangepakt probleem als dat van de mobiele bendes.

Ook de voor dit thema noodzakelijke budgetten worden door het ministerie van VenJ toegeedeeld in de jaarlijkse interne begrotingscyclus. Hierbij worden de voorgenomen activiteiten voorzien van een financiële raming, op basis waarvan het budget wordt bepaald. Tijdens het begrotingsjaar vindt, als de uitvoering van de activiteiten daartoe aanleiding geeft, eventueel een reallootatie tussen de verschillende budgetten plaats.

5.6 Budgettaire aspecten

Deelvraag 10:

- Hoe is de hoogte bepaald van de budgetten die zijn ingezet? Wat is hiervan de onderbouwing?

In de financiering van de acties in het kader van het thema Criminaliteit tegen Bedrijven is deels voorzien door de ministeries van (Veiligheid en) Justitie en EZ (Landbouw en Innovatie) en deels door het bedrijfsleven. De financiering van het CCV berust sinds 2011 volledig bij het ministerie van VenJ.

Omdat de verantwoording van art. 13.1.2 (overige uitgaven) op totalenniveau plaats vindt, kan – evenmin als dat voor het thema Geweld mogelijk is – geen sluitend overzicht worden opgesteld van de uitgaven die voor de aanpak van de Criminaliteit tegen bedrijven zijn gedaan. Voor zover daarover wel gegevens beschikbaar waren zijn deze in de bijlagen 3 t/m 8 opgenomen (bij de beantwoording van vraag 10). Een precieze verdeling van de uitgaven die ten laste zijn gekomen van de betrokken ministeries en de kosten die door de private partijen zijn gedaan kan evenmin worden aangegeven.

6. Integrität

6.1 Problematiek

Algemeen

Criminaliteit als algemeen maatschappelijk probleem vormt de primaire aanleiding voor het integriteitsbeleid als onderdeel van het preventiebeleid. Met het integriteitsbeleid ten aanzien van natuurlijke personen en rechtspersonen beoogt de overheid herhaling en (verdere) verspreiding van crimineel gedrag binnen kwetsbare sectoren, bedrijven en organisaties te voorkomen. Specifieke vormen van crimineel of ander ongewenst gedrag kunnen aanleiding zijn om het integriteitsbeleid ten aanzien van bepaalde maatschappelijke sectoren aan te scherpen. Voorbeelden hiervan zijn de toename van het seksueel misbruik en het nog steeds op grote schaal optreden van georganiseerde en financieel-economische criminaliteit. Dit kan er toe leiden dat bepaalde onderdelen van het integriteitsbeleid een wettelijke en voor bepaalde sectoren van de samenleving verplichtende uitwerking krijgen. In deze paragraaf zal de problematiek kort worden beschreven aan de hand van de vier wettelijke instrumenten die in het integriteitsbeleid worden ingezet:

- De Verklaring omtrent het Gedrag Natuurlijke Personen (VOG NP);
- de doorlopende controle op rechtspersonen op grond van de Wet controle op de Rechtspersonen;
- de Verklaring omtrent het Gedrag Rechtspersonen (VOG RP);
- de adviezen op grond van de Wet Bevordering Integriteitsbeoordeling door het Openbaar Bestuur (Wet BIBOB).

VOG Natuurlijke personen

De VOG NP is van oudsher het preventie-instrument dat moet voorkomen dat inbreuk wordt gemaakt op de integriteit van kwetsbare sectoren, organisaties, bedrijven en personen. Daartoe kunnen of moeten bepaalde organisaties en bedrijven aan personen de verplichting opleggen dat zij, vóór dat met hen een arbeidsrelatie of een andersoortige zakelijke relatie wordt aangegaan,

een VOG aanvragen en overleggen. De vooronderstelling hierbij is dat een werknemer, contractspartij of vrijwilliger die een bepaald delict heeft gepleegd, zich in het kader van de uitvoering van zijn werk of van de gesloten overeenkomst daaraan opnieuw schuldig zou kunnen maken. De screening, waarvan het resultaat in de (weigeren van de) VOG wordt vastgelegd, beoogt dit risico te beperken. De VOG vindt zijn grondslag in de Wet Justitiële en strafvorderlijke gegevens (WJG) en wordt verstrekt (of geweigerd) door het Centraal Orgaan Verklaring Omtrent het Gedrag (COVOG), een onderdeel van de Dienst Justis van het ministerie van VenJ. In paragraaf 6.4 wordt ingegaan op de werkwijze die Justis bij het behandelen van VOG-aanvragen hanteert.

Actualiteiten, incidenten en politieke druk oefenen invloed uit op de wijze waarop de VOG wordt ingezet.

Behalve bijvoorbeeld een zwaardere screening van werknemers in de onderwijssector op zedendelicten, is de afgelopen jaren ook overgegaan tot de invoering (en verscherping) van een bijzondere weigeringsmogelijkheid bij zware delicten, de invoering van langere terugkijktermijnen en het opvragen van justitiële gegevens uit EU-landen bij VOG-aanvragen in de kinderopvang, onderwijs en jeugdzorg. Met het standaard betrekken van politiegegevens bij VOG-aanvragen ten behoeve van DJI zijn voor het eerst ook 'zachte' informatie-elementen betrokken in de beoordeling. Ook wordt het aanvragen en overleggen van een VOG door een groeiend aantal sectoren verplicht gesteld. Dit geldt sinds enkele jaren voor onder meer de kinderopvang en bij een aantal sport- of hobbyclubs. De verplichting voor een VOG in het onderwijs is in maart 2011 aangescherpt. Naar aanleiding van het rapport van de commissie Samson over het seksueel misbruik van uit huis geplaatste minderjarigen, diende de staatssecretaris van VWS onlangs een voorstel in om de VOG in de jeugdzorg verplicht te stellen.

Daarnaast is er een toenemende behoefte aan continue screening in plaats van de van oudsher uitgevoerde eenmalige screening. Een eerste voorbeeld daarvan is in 2011 voor de taxibranche ingevoerd. Naar aanleiding van de Amsterdamse zedenzaak met Robert M. ontwikkelde het

ministerie van VenJ in samenwerking met het ministerie van SZW een concept voor continue screening in de kinderopvang. Deze zal op 1 maart 2013 van start gaan.

Wet controle op de rechtspersonen

In 2004 constateerde de toenmalige minister van Financiën dat het preventieve overheidstoezicht op vennootschappen niet goed functioneerde. Het systeem, dat gebaseerd was op de 'verklaring van geen bezwaar', bood alleen een waarborg tegen misbruik op het moment van oprichting. Bovendien was dit toezicht ook bij een Nederlandse NV of BV eenvoudig te omzeilen door het verwerven van aandelen in een bestaande NV of BV of door het inschakelen van een stroman zonder antecedenten. Ten slotte beschouwden ondernemers de administratieve afhandeling van de 'verklaring van geen bezwaar' als bewerkelijk en belastend. In de daaropvolgende jaren werd het Wetsvoorstel controle op rechtspersonen voorbereid. Hierin werd het preventieve toezicht vervangen door een nieuw systeem van doorlopende controle van rechtspersonen om misbruik te voorkomen en te bestrijden en zodoende het vertrouwen in het handelsverkeer te bevorderen. Deze Wet is op 1 juli 2011 in werking getreden.

In de financieel-economische en georganiseerde criminaliteit speelt het misbruik van rechtspersonen nog steeds een belangrijke rol. In de verzamelbrief financieel economische criminaliteit aan de Tweede Kamer van december 2011 en de brief over faillissementsfraude van 27 november 2012 bevestigt de minister van VenJ de actualiteit van deze problematiek.

VOG Rechtspersonen

Een belangrijke concrete aanleiding voor de ontwikkeling van de VOG Rechtspersonen (VOG RP) was de Europese richtlijn dat bedrijven, om in aanmerking te komen voor (grote) opdrachten van de overheid, hun integriteit moeten kunnen aantonen. De VOG RP moet hierin voorzien. Een andere aanleiding was het advies van de Parlementaire Enquêtecommissie Bouwnijverheid

(2002) om, naar aanleiding van de bouwfraudeaffaire, actiever te streven naar het uitsluiten van niet-integere bedrijven van aanbestedingsprocedures. Ten slotte moest de VOG RP tegemoet komen aan de bredere maatschappelijke behoefte aan een integriteitstoets. De VOG RP kan bijvoorbeeld bij het sluiten van overeenkomsten als toetssteen fungeren. Evenals de VOG voor de Natuurlijke Personen wordt de VOG RP sinds 2004 door het COVOG afgegeven. Overigens zal op 1 april 2013 de 'Gedragsverklaring aanbesteden' in werking treden, waardoor voor dit doel geen VOG RP meer zal worden aangevraagd.

In 2011 zijn bijna 7000 VOG RP aangevraagd door rechtspersonen. Hieruit zou kunnen worden afgeleid dat anno 2011 onder bedrijven en overheden nog steeds de behoefte leeft om vast te kunnen stellen dat de rechtspersoon waarmee zij te maken krijgen, integer is. De (financiële) belangen kunnen immers erg groot zijn.

Wet BIBOB

In het rapport 'Inzake opsporing' van de Parlementaire Enquêtecommissie Opsporingsmethoden uit 1996 werd het probleem van het onbedoeld faciliteren van criminele activiteiten onderkend door de overheid en het belang van de bestuurlijke aanpak, aangeduid als 'bestuurlijke rechtshandhaving', onderstreept. In dit verband is ook wel gesproken over het tegengaan van het 'verweven' van de boven- en onderwereld. De commissie deed de aanbeveling om een wettelijke regeling te treffen voor het gebruik van criminele informatie ten behoeve van deze bestuurlijke rechtshandhaving. Deze aanbeveling leidde tot de invoering van de wet Bevordering Integriteitsbeoordeling door het Openbaar Bestuur (Wet BIBOB).

Sinds 2007 zijn jaarlijks tussen de ca. 200 en 250 BIBOB-adviezen verstrekt. Hieruit kan worden afgeleid dat de Wet BIBOB in een, bij de overheid levende, behoefte voorziet. Daar komt bij dat uit de evaluaties van bestuursorganen blijkt dat het BIBOB-advies een waardevolle bijdrage aan de besluitvorming levert. Resultaten van deze

evaluaties worden elk jaar opgenomen in het jaarverslag van het Bureau BIBOB.

Conclusie

Allereerst valt op dat het systeem van de VOG voor natuurlijke personen voornamelijk is gebaseerd op een breed gedragen, maar niet in de betreffende wetgeving geëxpliciteerde, vooronderstelling dat het recidiverisico van bepaalde ex-delinquenten zodanig is dat er een kans bestaat dat hierdoor inbreuk wordt gemaakt op de integriteit van, dan wel schade wordt toegebracht aan, (kwetsbare) sectoren, bedrijven, organisaties en personen. Diepgaand onderzoek naar de aard en omvang van dit risico is niet gedaan. Dat geldt ook voor de VOG voor de rechtspersonen. Naar de problematiek die met de doorlopende controle op rechtspersonen en de toepassing van de Wet BIBOB moet worden bestreden is wel onderzoek uitgevoerd.

6.2 Verantwoordelijkheid

Algemeen

Ook het bevorderen van integriteit binnen de samenleving is een verantwoordelijkheid van zowel overheid als bedrijfsleven en maatschappelijke organisaties. In deze paragraaf wordt uiteen gezet hoe deze verantwoordelijkheidsverdeling is geconcretiseerd.

Deelvraag 4 en 5:

- Waarom rekent de overheid het tot haar verantwoordelijkheid om het probleem op te lossen?
- Waarom ligt de verantwoordelijkheid op rijksniveau (en niet op decentraal of EU-niveau)?

Integriteit natuurlijke personen

Het al dan niet verplicht stellen van een VOG aan potentiële werknemers, vrijwilligers of zakelijke relaties heeft veelal een wettelijke basis, waarbij ook andere departementen dan VenJ (met name

OCW, VWS en SZW) een eigen verantwoordelijkheid hebben. De verplichting kan in bepaalde sectoren ook bij wijze van zelfregulering worden opgelegd.

Voor wat betreft de toepassing heeft de VOG twee kanten. Enerzijds kijkt de overheid naar het justitiële verleden van een burger en anderzijds kan de overheid met de inhoud van de verklaring de toekomst van deze burger beïnvloeden. Omdat de beoordeling wordt gemaakt op basis van informatie die door de overheid wordt beheerd rekent de overheid het tot haar taak om *zelf* de VOG te verstrekken en deze taak niet uit te besteden aan een private partij. Om deze overheidsinvloed objectief, uniform en professioneel te laten verlopen is de afgifte sinds 1 april 2004 op rijksniveau, bij het COVOG van de Dienst Justis, belegd. Daarnaast zijn de gemeenten verantwoordelijk voor het toetsen op ontvankelijkheid en volledigheid van de VOG- aanvragen die in persoon, en nog niet digitaal, worden ingediend.

Wet controle op de rechtspersonen

De overheid heeft een verantwoordelijkheid om misbruik, oneigenlijk gebruik, fraude met gemeenschapsgeld of fraude waarbij burgers of bedrijven slachtoffer zijn te voorkomen. Dientengevolge ligt bij de overheid de taak om daartegen effectieve preventieve maatregelen te nemen. Ook dit laat de noodzaak van een sterke mate van zelfregulering binnen het bedrijfsleven onverlet.

VOG Rechtspersonen

In 2004 is ook de VOG RP vanuit het gemeentelijk domein overgeheveld naar het COVOG met als doel tot een meer gelijke en eenduidige afgifte te komen. Ook de beoordeling van de (strafrechtelijke) integriteit van een rechtspersoon vraagt immers om een gedegen, objectief en betrouwbaar onderzoek en kan dusdanige consequenties hebben voor rechtspersonen dat deze verantwoordelijkheid alleen bij de overheid kan liggen. Anders dan bij aanvragen voor een VOG NP wordt de VOG RP rechtstreeks bij het COVOG aangevraagd, zonder tussenkomst van de gemeenten.

Wet BIBOB

De Wet BIBOB stelt de overheid zelf in staat om zich te beschermen tegen het risico dat criminele activiteiten worden gefaciliteerd, zowel wat betreft zijn bestuurlijke rol bij het verlenen van subsidies en vergunningen, als in zijn civielrechtelijke rol als contractspartij bij aanbestedingen en andere verbintenissen.

Conclusie

Het toepassen van de vier instrumenten in deze beleidsdoorlichting behandelde instrumenten van het integriteitsbeleid kan wettelijk, of door middel van zelfregulering en eigen beleid van organisaties en bedrijven, verplicht worden gesteld.

De verantwoordelijkheid voor de toepassing van deze instrumenten ligt, gezien de privacyaspecten, de persoonlijke belangen en de financiële belangen die hier in het geding zijn, exclusief bij de overheid.

6.3 Doelstelling

Algemeen

Het adequaat screenen van natuurlijke en rechtspersonen op hun justitieel verleden moet een bijdrage leveren aan het bevorderen van de integriteit in verschillende sectoren van de samenleving. Het draagt bij aan het voorkomen van recidiverend gedrag in de sector waarvoor de VOG wordt aangevraagd en daarmee aan criminaliteitspreventie. Het effect daarvan kan echter niet worden gekwantificeerd in termen van een algemene of specifieke daling van de criminaliteit, zodat er voor de uitvoering van het integriteitsbeleid geen kwantitatieve effecten als doelstellingen kunnen worden vastgesteld.

Wel kunnen, aan de hand van het geprognosticeerde aantal aanvragen, ieder jaar kwantitatieve resultaten worden vastgesteld in de vorm van de aantallen VOG's, screenings van rechtspersonen en BIBOB-adviezen die de Dienst Justis zal verstrekken. Hierover worden tussen het

ministerie van VenJ en de Dienst Justis afspraken gemaakt die via het jaarplan worden vastgesteld. Daarnaast moeten de producten van Justis, en derhalve ook de vier instrumenten die in deze beleidsdoorlichting worden behandeld, aan kwaliteitseisen voldoen. Via de jaarplancyclus (onder andere 5 en 12 maandsrapportage) sturen Justis en DSP op de cijfers zoals productie, doorlooptijden en kwaliteit. Ook worden jaarlijks tussen het Directoraat-Generaal Jeugd en Sanctietoepassing (DGJS) en de Dienst Justis managementafspraken gemaakt voor een aantal belangrijke onderwerpen zoals in 2013 het ICT programma Scherp en Efficiënt en de ontwikkeling van de VOG.

Deelvraag 6:

- Welke doelstelling heeft de overheid geformuleerd voor de oplossing van het probleem?

VOG Natuurlijke personen

De fundamentele van de kwaliteitseisen aan de VOG zijn vastgelegd in de Wet op de justitiële en strafvorderlijke gegevens. Daarnaast geven de beleidsregels VOG-NP/RP van Justis, die zijn vastgelegd in een ministeriele regeling¹⁶, verdere uitwerking aan de kwaliteit van het aanvraag- en beoordelingsproces. De juridische kwaliteiten van het instrument kunnen (en) worden getoetst door de bestuursrechter.

Een belangrijke eis die aan de VOG moet worden gesteld is dat deze voldoende *specifiek* is. Verder is het zowel voor bedrijven en organisaties als de aanvrager zelf van belang dat het aanvragen van de VOG geen onnodig obstakel vormt in het selectie- en aanstellingsproces en dat daarop *tijdig* een beslissing wordt genomen. Niet in de laatste plaats mag worden verwacht dat de VOG op een *doelmatige* wijze wordt verstrekt en dat de kosten daarvan zowel voor burger (leges) als overheid (financiële bijdrage van het ministerie van VenJ aan de Dienst Justis) acceptabel zijn.

¹⁶ Stcrt 2011, nr 12842

Wet controle Rechtspersonen

Doel van het nieuwe systeem is om misbruik van rechtspersonen zowel te voorkomen als te bestrijden en de opsporing en vervolging van strafbare feiten die met rechtspersonen zijn gepleegd of dreigen te worden gepleegd te vergemakkelijken. Onder misbruik van rechtspersonen wordt verstaan: het gebruik van een rechtspersoon voor ongeoorloofde doeleinden. Hieronder worden in ieder geval begrepen het plegen van misdrijven en overtredingen van financieel-economische aard door een rechtspersoon of door middel van een rechtspersoon, waaronder het gebruik van een rechtspersoon met het oog op het benadelen van zijn schuldeisers en financiering van terroristische organisaties en witwaspraktijken.

VOG Rechtspersonen

Door het verstrekken van de VOG RP komt de overheid tegemoet aan de behoefte van zakelijke partners, branches en overheid aan een integriteitstoets. Het gegeven dat een integriteitstoets onderdeel uitmaakt van bijvoorbeeld een aanbesteding, verhoogt de drempel voor rechtspersonen om daaraan deel te nemen.

Wet BIBOB

Met de Wet BIBOB wordt nagestreefd dat bestuursorganen:

- Zich meer bewust worden van de noodzaak van een bestuurlijke aanpak van criminaliteit bij vergunningen, subsidies en aanbestedingen.
- Voorkomen dat zij onbedoeld criminele activiteiten faciliteren door het verlenen van vergunningen of subsidies en het gunnen van overheidsopdrachten bij aanbestedingen, om hiermee de integriteit van de overheid te waarborgen.
- Een bijdrage leveren aan het voorkomen/terugdringen van criminele activiteiten in bepaalde sectoren.

Conclusie

De doelstellingen van het ministerie van Venj en de Dienst Justis betreffen de aantallen jaarlijks te behandelen aanvragen en de kwaliteitseisen waaraan de desbetreffende producten van Justis moeten voldoen.

Doelstellingen in termen van een gekwantificeerde bijdrage aan de vermindering van de criminaliteit kunnen binnen dit thema per definitie niet worden geformuleerd.

6.4 Aanpak, maatregelen en instrumentarium

Algemeen

Met deze paragraaf wordt globaal inzicht verschaft in de wijze waarop de Dienst Justis de wettelijke integriteitsinstrumenten toepast.

Deelvragen 7 en 8:

- Welke instrumenten worden ingezet? Hoe is de samenhang tussen de instrumenten? Is er sprake van overlap?
- Wat is bekend over de uitvoering van het beleid en over de doelmatigheid van de bedrijfsvoering?

VOG natuurlijke personen

Sinds april 2004 wordt de VOG niet meer door de gemeenten verstrekt, maar is de afgifte gecentraliseerd bij het COVOG, ondergebracht bij de dienst Justis. Het COVOG vraagt bij een VOG-aanvraag justitiële gegevens op bij de Justitiële Informatiedienst (JustID). Deze gegevens zelf worden niet op de VOG vermeld. Het COVOG volstaat met het verlenen van de verklaring of het weigeren daarvan.

De in paragraaf 6.3 genoemde kwaliteitseisen aan de VOG worden als volgt uitgewerkt:

Specifiek

Bij de screening van een justitieel verleden wordt gebruik gemaakt van specifieke screeningsprofielen, toegespitst op de (gewenste) positie van de aanvrager. Voor een functie in de kinderopvang zijn andere delicten relevant, dan voor een aanstelling in de bouwsector. COVOG krijgt inzicht in het gehele justitiële verleden, maar weegt in het kader van een afnemende recidivekans en zicht op terugkeer in de samenleving, slechts de laatste vier jaar mee in haar beoordeling. Personen die zeer zware delicten - zoals een moord of een zedendelict - hebben begaan en/of de VOG aanvragen voor een doel waarbij een hogere mate van integriteit is vereist krijgen te maken met een langere terugkijktermijn.

Het COVOG hanteert acht algemene screeningsprofielen, gekoppeld aan de risicogebieden: informatie, geld, goederen, diensten, zakelijke transacties, proces, het aansturen organisaties en personen. Daarnaast worden voor verschillende sectoren en functies een aantal specifieke screeningsprofielen toegepast. De aard van de functie en/of het screeningsprofiel en/of de aard van het delict bepalen in het merendeel van de gevallen de terugkijktermijn die Justis hanteert en vormen gezamenlijk de kern van de screening. In enkele gevallen is de terugkijktermijn langer dan vier jaar omdat hiervoor aansluiting wordt gezocht bij de duur van een vergunning of specifieke wetgeving.

Tijdigheid

De dienst Justis is een baten-lastendienst waarvan de DGJS eigenaar is. In het kader van de planning- en controlcyclus worden jaarlijks managementafspraken gemaakt. De te realiseren doorlooptijden vormen daarvan een onderdeel.

Doelmatigheid

Tussen 2004 en 2011 heeft de dienst Justis zich ontwikkeld tot een taakorganisatie binnen het verantwoordelijkheidsgebied van de DGJS met een brede productenportfolio. Er zijn in die periode aanzienlijke investeringen in de organisatie en de ICT gedaan. Voor het merendeel van de producten, ook voor de VOG natuurlijke personen, zijn kostprijzen vastgesteld. Deze zijn door de

Departementale Audit Dienst getoetst. Met het Programma 'Scherp en efficiënt' wordt inmiddels gewerkt aan een verbetering van de werkprocessen en de dienstverlening, die op termijn zoveel mogelijk zullen worden gedigitaliseerd.

Sinds januari 2012 hoeft de betrokkene niet meer langs het gemeenteloket, maar kan hij de VOG elektronisch aanvragen. Hiervoor zijn e-herkenning, een e-mailadres, digi-dcode, betaling via i-deal en het burgerservicenummer nodig. De kosten voor een digitale aanvraag liggen lager, waarmee een dergelijke aanvraag aantrekkelijker wordt. Een aanvraag via de gemeente kost €30,05 een digitale VOG-aanvraag kost €24,55. In 2012 zijn er bijna 50.000 VOG's elektronisch aangevraagd.

De VOG binnen een breder integriteitsbeleid

Steeds vaker is de verplichting om een VOG te overleggen een onderdeel van een breder veiligheidsplan van een organisatie. Een weigering van een VOG houdt personen met een relevant justitieel verleden buiten de deur, maar geeft geen garantie op onbesproken gedrag in de toekomst. De VOG wordt daarom in bepaalde kwetsbare sectoren steeds vaker binnen een breder pakket aan preventiemaatregelen geplaatst. Dit gebeurt onder andere binnen het vrijwilligerswerk. Sinds begin 2012 is de VOG gratis voor een specifieke groep vrijwilligers die met kinderen werken. Het gaat om vrijwilligers die zijn verbonden aan Scouting Nederland, NOC*NSF en Steunpunt KinderVakanties. Deze organisaties werken allemaal met het preventiepakket 'In veilige handen'. Dit project is in 2009 gestart en biedt concrete tools om het vrijwilligerswerk veilig te maken en 'fout' gedrag bij begeleiders te herkennen. De VOG krijgt binnen deze brede veiligheidscontext een meerwaarde en wordt daarom door het ministerie van VenJ gesubsidieerd. Voor de verstandelijk gehandicaptenzorg en GGZ-instellingen werd al in 2005, in samenspraak met VWS, het project 'Van incident tot fundament' ontwikkeld. Dergelijke brede integriteits-trajecten zijn naar aanleiding van advies van de Commissie Gunning ook ontwikkeld voor de kinderopvang. Eind 2012 is tevens een start gemaakt met het ontwikkelen van integriteitsin-

strumenten voor kerkelijk Nederland, om daar de veiligheid te vergroten.

Wet controle op de Rechtspersonen

Het nieuwe systeem van de controle op rechtspersonen omvat, behalve naamloze- en besloten vennootschappen met beperkte aansprakelijkheid, ook coöperaties, onderlinge waarborgmaatschappijen, verenigingen met volledige rechtsbevoegdheid, stichtingen, Europese naamloze vennootschappen, Europese coöperatieve vennootschappen en Europese economische samenwerkingsverbanden, die volgens hun statuten hun zetel in Nederland hebben.

De zogenaamde risicoprofielen van rechtspersonen vormen een belangrijk onderdeel van het controle-instrumentarium. Indien er op basis van de beschikbare gegevens een verhoogd risico bestaat dat misbruik wordt gemaakt van of door rechtspersonen, zal een verscherpte controle kunnen worden uitgeoefend. Een zogenaamde risicomelding, op te stellen door de Dienst Justis en verstrekt aan de handhavers, kan aanleiding zijn tot het instellen van een nader onderzoek door handhavers. Het kan zijn dat nadere opsporings- en vervolgingsactiviteiten gewenst zijn. In een dergelijk geval zal een strafrechtelijk onderzoek gestart worden. Indien dat niet het geval is kan de risicomelding worden gebruikt voor handhaving, toezicht en preventief optreden. De betreffende autoriteiten hebben daarbij een eigen verantwoordelijkheid.

Bij de controle van rechtspersonen maakt de dienst Justis gebruik van veranderingen in sleutelgegevens van rechtspersonen (zoals gegevens over naam, adres en woonplaats, gegevens over bestuurder en aandeelhouders) aan de hand van risicoprofielen. De genoemde sleutelgegevens worden daartoe gematched met criminele en financiële antecedenten. Deze matching vindt zoveel mogelijk geautomatiseerd plaats. Geeft de uitkomst van deze risicoanalyse daartoe aanleiding, dan kunnen verschillende instanties, waaronder, de Belastingdienst, het Kadaster en het OM zo nodig nadere gegevens leveren en wordt bij het KLPD getoetst of er sprake

is van lopende strafrechtelijke onderzoeken en/of andere politie-informatie.

Leidt het bovenstaande tot een risicomelding, dan wordt deze verstrekt aan een vaste selectie van handhavers (OM, Belastingdienst, De Nederlandse Bank, Autoriteit Financiële Markten en politie).

VOG Rechtspersonen

De VOG RP is een schriftelijke verklaring dat uit onderzoek naar het gedrag van een rechtspersoon en de individuele bestuurders daarvan niet is gebleken van bezwaren in verband met het doel waarvoor de verklaring is gevraagd. Bij rechtspersonen gaat het, anders dan bij natuurlijke personen, niet om de vervulling van een functie, maar bedrijfsmatig handelen. Met gebruik van de justitiële documentatie van de rechtspersoon en de bestuurders daarvan wordt beoordeeld, kort gezegd, of de rechtspersoon voldoende betrouwbaar is om zaken mee te doen. De VOG RP wordt rechtstreeks per post verzonden.

Wet BIBOB

Het Landelijk Bureau BIBOB (het Bureau) is ondergebracht bij de Dienst Justis. Bestuursorganen kunnen in verband met de verlening van vergunningen en subsidies, dan wel de intrekking of beëindiging daarvan bij het Bureau advies inwinnen over de mate van gevaar dat de vergunning of subsidie mede zal worden of wordt benut voor criminele activiteiten. De gevallen waarin een BIBOB-advies kan worden gevraagd, of zelfs verplicht is, zijn neergelegd in gemeentelijke verordeningen en bijzondere wetten. Te denken valt aan de exploitatie van inrichtingen waarvoor en omgevingsvergunning is vereist. Het BIBOB-instrument wordt (na inwerkingtreding van de wijzigingswet), behalve op het gebied van vergunningen en subsidies ook gehanteerd bij vastgoedtransacties, waaronder de vestiging van zakelijke rechten, waarbij de overheid partij is en bij overheidsaanbestedingen.

Bij een BIBOB-onderzoek wordt relevante informatie ingewonnen uit diverse in de Wet Bibob vermelde bronnen, zowel openbare als niet openbare, over de betrokkene zelf, maar ook over

personen met wie een zakelijk samenwerkingsverband bestaat dat van invloed is op de beoordeling van de mate van gevaar.

De verzamelde en gecombineerde informatie kan in een schriftelijk advies leiden tot de conclusie dat sprake is van een ‘ernstig’, ‘een minder ernstig’ of ‘geen’ gevaar dat de vergunning, subsidie et cetera mede zal worden benut om strafbare feiten te plegen dan wel uit strafbare feiten verkregen gelden wit te wassen.

Conclusie

De toepassing van de vier wettelijke integriteitsinstrumenten vormt een belangrijk bestanddeel van het productenpakket van de Dienst Justis. Vastgesteld moet worden dat deze instrumenten niet op zich zelf staan, maar onderdeel zijn van een breder integriteitsbeleid waarin bedrijfsleven en maatschappelijke organisaties ook een eigen verantwoordelijkheid hebben.

6.5 Resultaten en effecten

Algemeen

In deze paragraaf worden hoofdzakelijk de **kwantitatieve prestaties** weergegeven van de dienst Justis bij de toepassing van de vier instrumenten die onderwerp van deze doorlichting zijn. Vervolgens wordt, voor zover relevant, ingegaan op ontwikkelingen die zich in de afgelopen acht jaar bij de taakuitoefening door Justis hebben voorgedaan.

Zoals in paragraaf 6.3 al is gesteld kan geen inzicht worden gegeven in het mogelijke **kwantitatieve effect** van de toepassing van de wettelijke integriteitsinstrumenten op de ontwikkeling van de criminaliteit, ook omdat deze in samenhang met door bedrijven en organisaties zelf toegepaste integriteitsinstrumenten worden beoordeeld.

Deelvraag 9:

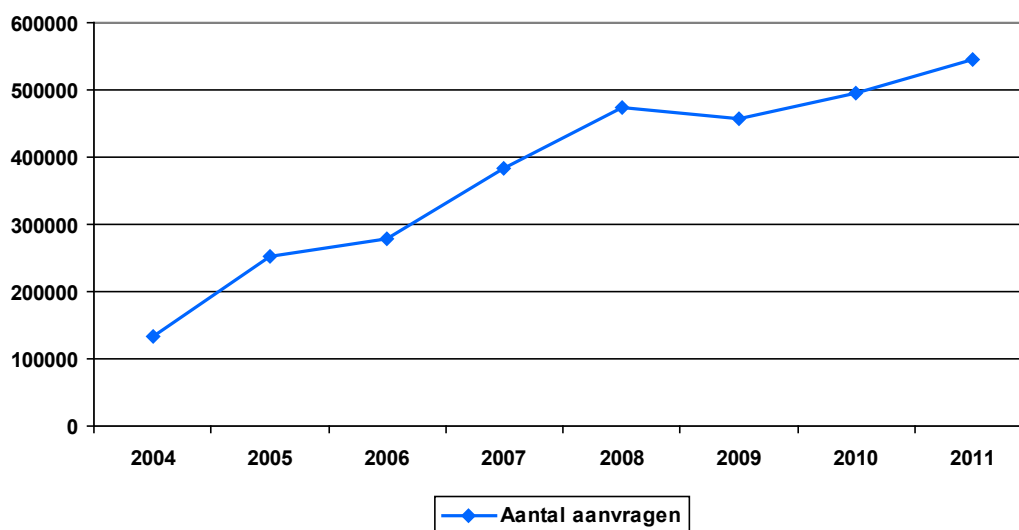
- Wat is het effect van de instrumenten op de geformuleerde doelstellingen (oplossing van het probleem)? Hebben instrumenten op andere beleidsterreinen ook belangrijke effecten op de geformuleerde doelstellingen? Wat zijn belangrijke positieve en negatieve neveneffecten?

VOG natuurlijke personen

De dienst Justis rapporteert in het kader van de planning- en controlcyclus met het ministerie van VenJ periodiek over de aantallen aangevraagde VOG's, de kostprijzen en de doorlooptijden. Over de jaren 2004 tot en met 2011 levert dit onderstaand beeld op:

Prestaties

Figuur 6. Aanvragen VOG NP 2004-2011



Tabel 4. Gerealiseerde kostprijzen en doorlooptijden VOG NP aanvragen

	2008	2009	2010	2011
Kostprijs (x € 1)	13,82	17,36	16,41	18,01
ontvangsten (x € 1000)		11201	12134	11845
Doorlooptijd afgifte: % binnen 2 weken	92	98	95	-
Doorlooptijd afgifte: % binnen 4 weken	99	-	100	100
Doorlooptijd weigering: % binnen 8 weken	-	56	74	85

Onderzoek Ergo

In 2005 deed onderzoeksbureau Ergo, in opdracht van het WODC, onderzoek naar de gecentraliseerde afgifte van de VOG. In deze evaluatie zijn diverse bedrijfs- en uitvoeringsvraagstukken bestudeerd. De conclusies zijn onder te verdelen in twee thema's, namelijk uitkomsten met betrekking tot het werkproces en conclusies over de belanghebbenden. Deze conclusies hebben een impuls gegeven aan de ontwikkeling die Justis de afgelopen zeven jaar heeft doorgemaakt.

Conclusies werkproces

- Er is meer uniformiteit door de centralisatie van de afgifte
- De kaders over de ontvankelijkheid van de aanvragen zijn voor de gemeenten nog onduidelijk
- De betekenis van de gehanteerde screeningsprofielen is onduidelijk; het oordeel van belanghebbenden over de wijze waarop de risico's in hun sector dienen te worden afgedekt door middel van een VOG NP, zou een vaste plaats moeten hebben in de afwegingen die het COVOG maakt
- Mogelijkheid tot lokale inkleuring lijkt overbodig, hiervan wordt nauwelijks gebruik gemaakt
- Het aanvraagformulier voldoet niet en wordt daardoor vaak verkeerd ingevuld
- De aanvraagprocedure is mogelijk gevoelig voor fraude; de gegevens van de aanvrager worden door de gemeente nauwgezet gecheckt, maar de gegevens van de belanghebbende partij niet
- Er blijkt bij de belanghebbenden en de aanvragers een groot draagvlak voor digitalisering van de aanvraagprocedure.

Conclusies belanghebbenden

- De betekenis die aanvragers aan de VOG NP hechten verschilt nogal: de VOG NP is in de beleving van velen dus een onbekend instrument, met een onduidelijke werking;
- de belanghebbenden moeten veel beter op de hoogte worden gebracht van wat een VOG NP is, maar ook van wat het niet is.

Het zou ook helpen indien meer algemeen bekend wordt hoe zorgvuldig de afwegingen zijn die het COVOG maakt.

Veranderingen in het werkproces

Justis heeft sinds 2007 aan de conclusies van Ergo gewerkt. Verbeterpunten met betrekking tot het werkproces zijn op verschillende manieren doorgevoerd:

- Sinds 1 januari 2012 is het mogelijk om de VOG via internet aan te vragen. Deze nieuwe manier van aanvragen zorgt er voor dat het foutief invullen van het formulier (nagenoeg) niet meer voorkomt. Naarmate het aantal digitale aanvragen groeit, zal het aantal verkeerd ingevulde formulieren dan ook afnemen.
- Om vervalsingen van aanvragen tegen te gaan is tegelijk met de uitrol van de rijkshuisstijl, de VOG aangepast en zijn de echtheidskenmerken vernieuwd.
- De fraudegevoeligheid van de aanvraagprocedure van de elektronische VOG is, vanwege het gebruik van DigID en Ideal, uiterst gering. In de toekomst zal het aantal elektronische aanvragen, gezien de lagere leges, alleen maar toenemen.
- Voor intern gebruik zijn uniforme en duidelijke kaders vastgesteld voor de beoordeling van de ontvankelijkheid van de aanvragen. Deze zijn inmiddels ook met de gemeenten gedeeld.

Veranderingen voor de belanghebbenden

Om de bekendheid van de VOG te vergroten worden de beleidsregels, die ten grondslag liggen aan de beoordeling van de VOG, regelmatig aangepast aan maatschappelijke ontwikkelingen en jurisprudentie over de VOG. De beleidsregels worden op justis.nl gepubliceerd. Daarmee wordt duidelijkheid en openheid verschaft aan aanvragers over de beoordelingsprocedure:

- Met de in 2012 gelanceerde website treedt Justis meer naar buiten, en brengt zo ook de betekenis van de VOG (en zijn overige producten) op een inzichtelijke wijze ter kennis van directe belanghebbenden en een breder publiek.

- De door COVOG gehanteerde screeningsprofielen worden zowel op de website van Justis alsook op de VOG vermeld, waardoor de verwachtingen van aanvragers en belanghebbers beter aansluiten bij de verwachting die zij hebben van de VOG. Voor specifieke doelgroepen blijft betere informatievoorziening echter gewenst.
- Eén van de aanbevelingen van Ergo was het openbaar maken van jaarverslag van COVOG. Alle gegevens over de VOG zijn te raadplegen in het openbare jaarverslag (twaalfmaandsrapportage) van Justis.
- Van 1 juli 2011 tot 1 juli 2012 heeft de Dienst Justis 650 verzoeken voor een risicomelding en/of een informatieverzoek ontvangen. Deze verzoeken waren afkomstig van de Belastingdienst, Autoriteit Financiële Markten (AFM), De (Nederlandse Bank) DNB, Inspectie SZW (voorheen Arbeidsinspectie) en Politie. Al deze 650 onderzoeken zijn afgerond.
- De risicomeldingen worden geëvalueerd middels een evaluatieformulier en worden daarnaast zowel bilateraal als plenair met de afnemers besproken. De afnemers hebben de risicomeldingen als zeer bruikbaar en daarmee als waardevol gekwalificeerd. De beperkte en beheerste aanpak en de evaluatie daarvan hebben eraan bijgedragen dat de risicomeldingen op een kwalitatief hoog niveau zijn gebracht. De goede relatie die hierbij is opgebouwd wordt ook actief benut om kennis en ervaringen te delen en te ontdekken waar de Dienst Justis en haar leveranciers en afnemers elkaar kunnen versterken.

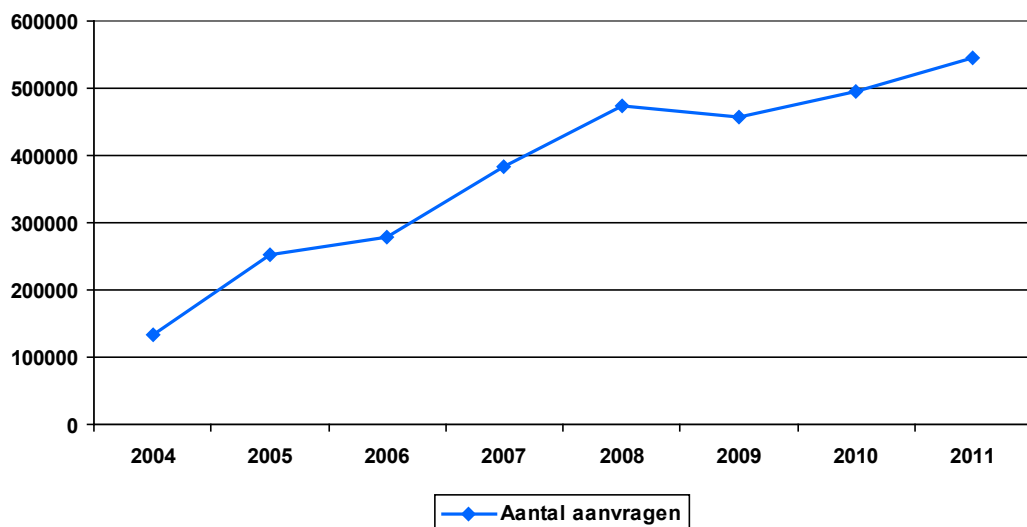
Wet controle op de Rechtspersonen

- Op 1 juli 2011 is de Dienst Justis begonnen met de uitvoering van het toezicht op rechtspersonen. In eerste instantie is gekozen voor een beperkte en beheerste aanpak. Gestart is met het behandelen van risicomeldingen op verzoek. Tegelijkertijd is gewerkt aan de afronding van een eerste versie van het ondersteunend ICT-systeem RADAR, hetgeen een zeer complex systeem is. Op 9 januari 2012 is deze eerste, nog onvolledige, versie operationeel geworden. In oktober 2012 is RADAR volledig operationeel geworden.

VOG Rechtspersonen

Prestaties

Figuur 7. Aanvragen VOG RP 2004-2011



Zoals uit bovenstaande tabel is op te maken schommelt het aantal afgegeven VOG RP's de afgelopen jaren rond de 7000. Bij het grootste deel van deze aanvragen wordt de aanvraag gedaan met het oog op een aanbesteding door de overheid.

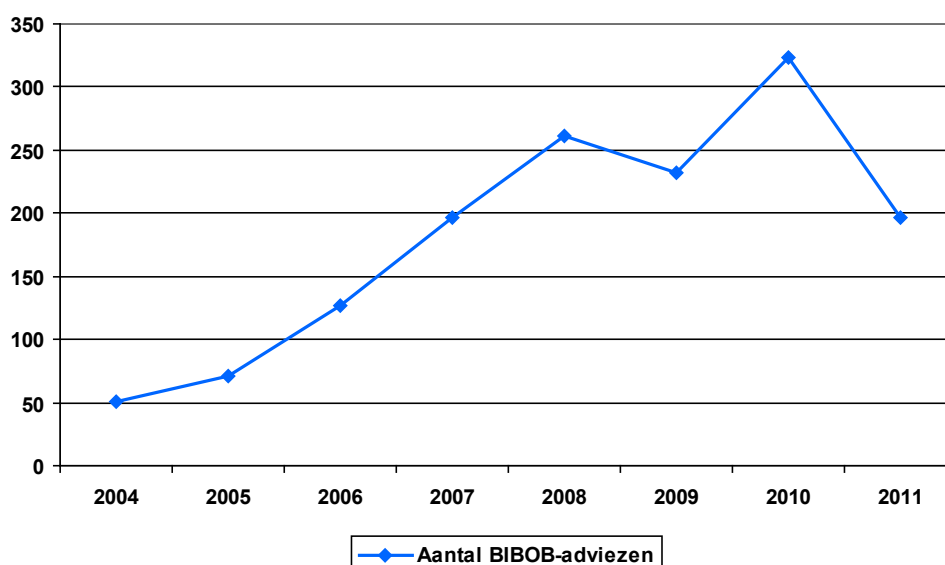
Onderzoek Ergo

Uit de evaluatie van de VOG RP door het bureau Ergo in 2008 is gebleken dat vrijwel alle aanvragen worden gehonoreerd. Dit wordt gerelateerd aan het gegeven dat alleen geweigerd mocht worden op basis van onherroepelijke veroordelingen. Uit interviews met de dienst Justis komt naar voren dat dit bij de VOG RP aanvragen nog altijd het geval is. Voor de overige VOG RP aanvragen geldt het reguliere beoordelingskader. Een verklaring daarvoor is ook dat het in de te maken belangenafweging moeilijk is om ten nadele van een rechtspersoon te beslissen, gelet op de zware financiële consequenties voor de rechtspersoon.

Wet BIBOB

In de onderstaande tabel worden de aangevraagde en gerealiseerde BIBOB-adviezen vanaf 2004 weergegeven. Cijfers zijn afkomstig uit jaarverslagen van Dienst Justis.

Figuur 8. BIBOB-adviezen 2004-2011



Evaluatie Wet BIBOB

Ingevolge artikel 45 Wet BIBOB is de wet in 2007 geëvalueerd door bureau Berenschot, in opdracht van het WODC en op aanvraag van de ministeries van BZK en Justitie.

De evaluatie heeft geresulteerd in een wetsvoorstel tot wijziging van de Wet BIBOB. Dit wetsvoorstel ligt thans voor in de Eerste Kamer der Staten-Generaal.

Kwaliteitscommissie BIBOB

De kwaliteitscommissie BIBOB is in 2011 ingesteld en toetst periodiek de kwaliteit van de adviezen van het Bureau. In het jaarverslag dat op 9 mei 2012 aan de Tweede Kamer is verzonden, stelt de kwaliteitscommissie dat de adviezen van het Bureau inhoudelijk goed, juridisch houdbaar en bruikbaar zijn. Verder doet de kwaliteitscommissie BIBOB in het jaarverslag een aantal aanbevelingen ter bevordering van de kwaliteit van de adviezen BIBOB.

Conclusies

Het –al dan niet wettelijk– verplicht stellen van een VOG voor natuurlijke personen bij een aanstelling, vergunningverlening of het aangaan van een vrijwilligerscontract heeft tussen 2005 en 2011 een grote vlucht genomen.

Die toename berust op een binnen de samenleving en politiek breed gedeelde opvatting dat het recidiverisico van een kandidaat die in een voorafgaande periode voor een bepaald strafbaar feit is veroordeeld, zodanig hoog kan zijn dat dit bij de selectie 'aan de poort' de doorslag mag geven.

De Dienst Justis is de afgelopen jaren in staat gebleken om het sterk groeiende aantal VOG's op een adequate en efficiënte wijze, en - over het geheel genomen - tijdig te verstrekken, met als belangrijke stap daarin de recent gerealiseerde mogelijkheid om een VOG via Internet aan te vragen. Met de in 2012 gelanceerde website treedt Justis meer naar buiten.

Uit deze doorlichting kan de conclusie worden getrokken dat er tot op heden nog geen expliciete visie is geformuleerd op de functie van de VOG voor natuurlijke personen en de preventieve werking daarvan. Dit heeft er toe geleid dat de afgelopen jaren gaandeweg de VOG niet alleen op grotere schaal verplicht is gesteld, maar dat ook aanscherpingen hebben plaatsgevonden in de relevante delictscategorieën, dat is overgegaan tot een verlenging van de terugkijktermijn en dat –in een enkel geval- voor het verstrekken van de VOG ook niet-justitiële bronnen worden geraadpleegd. De invoering van continue screening van taxichauffeurs en medewerkers in de kinderopvang markeert een nieuwe fase in deze ontwikkeling.

De Wet Controle Rechtspersonen is medio 2011 ingevoerd, waarbij vanaf begin 2012 het daarvoor ontwikkelde geautomatiseerde systeem kon worden ingezet. De wet voorziet overigens in een breed onderkende noodzaak om tot een continue screening van rechtspersonen over te gaan, omdat de eenmalige verklaring van geen bezwaar als een ontoereikend preventief, en derhalve niet effectief, instrument werd beschouwd.

Evenmin als dat bij de VOG natuurlijke personen mogelijk is, kan de preventieve werking van het jaarlijks verstrekken van circa 7000 VOG's van rechtspersonen, worden aangetoond. Het gegeven dat vrijwel alle aanvragen worden gehonoreerd doet overigens wel twijfels rijzen

over de toegevoegde waarde van dit instrument.

De evaluatie van de Wet BIBOB in 2007 had in de eerste plaats betrekking op de uitvoering van deze wet. Het effect van de toepassing van de wet op bijvoorbeeld de verwevenheid van onder- en bovenwereld is tot nu toe nog niet onderzocht.

In de doorlichting is gebleken dat Justis, met onder meer de uitvoering van het programma 'Scherp en efficiënt', veel capaciteit, aandacht en energie besteedt aan de verdere verbetering van zijn interne processen en de dienstverlening aan zijn afnemers.

6.6 Budgettaire aspecten

Deelvraag 10:

- Hoe is de hoogte bepaald van de budgetten die zijn ingezet? Wat is hiervan de onderbouwing?

Zoals eerder is aangegeven wordt Justis voor het merendeel van zijn producten op basis van vastgestelde kostprijzen gefinancierd. Voor organisatieontwikkeling en ICT-investeringen zijn afzonderlijke budgetten toegekend. De ontwikkel- en invoeringskosten van het systeem RADAR, dat voor de invoering van de Wet Controle Rechtspersonen is gebouwd, zijn in bijlage 10 gespecificeerd.

7. Conclusies

Algemeen

In deze afsluitende paragraaf worden, per cluster en met inachtneming van de eerder bij deze beleidsdoorlichting geplaatste methodische kanttekeningen, de voornaamste conclusies uit de voorgaande hoofdstukken samengevat.

Problematiek

- De manier waarop de problematiek, waarvoor preventiemaatregelen worden genomen, is onderzocht en geanalyseerd loopt per onderwerp en/of thema uiteen.
- Zo is de integrale en naar het lijkt effectieve aanpak van de overvallen op een grondige wetenschappelijke analyse gebaseerd. Bij andere onderwerpen bleek snelle actie geboden, waardoor er minder tijd beschikbaar was voor een diepgaande analyse van de problematiek.
- Het stelsel van de VOG voor natuurlijke personen berust op een breed gedeelde, maar niet nader onderzochte, vooronderstelling dat bepaalde ex-delinquenten een risico voor de integriteit van organisaties en bedrijven vormen. Behalve aan wetenschappelijk onderzoek ontbreekt het tot dusverre aan een expliciete visie op de functie van de verschillende integriteitsinstrumenten, waaronder de VOG natuurlijke personen, binnen het preventiebeleid.

Verantwoordelijkheid

- Voor de aanpak van geweld ligt er een duidelijke verantwoordelijkheid bij de centrale en lokale overheid, zowel voor de opsporing en de vervolging als voor het coördineren en faciliteren van het ontwikkelen en invoeren van preventieve maatregelen.
- Bij de aanpak van Criminaliteit tegen Bedrijven zijn de verantwoordelijkheden van de centrale overheid (opsporing en vervolging) en het bedrijfsleven (het zelf treffen van preventieve maatregelen) complementair, waarbij het bedrijfsleven op een evenwichtige verdeling van de inzet aandringt ('voor wat, hoort wat').

De verantwoordelijkheidsverdeling binnen dit thema blijkt, al naar gelang het onderwerp, te verschillen.

- De overheid heeft een exclusieve verantwoordelijkheid voor de toepassing van de wettelijke instrumenten binnen het integriteitsbeleid (het verstrekken van de VOG's NP en RP, de controle op rechtspersonen en de toepassing van de Wet BIBOB), gezien de privacyaspecten, de persoonlijke belangen en de financiële belangen die hier in het geding zijn.

Doelstellingen

- Alle preventiemaatregelen beogen als belangrijkste maatschappelijk effect het voorkomen van slachtofferschap. De mate waarin deze doelstelling is geconcretiseerd en/of gekwantificeerd verschilt per thema en onderwerp.
- Voor sommige onderwerpen, zoals geweld en winkeldiefstal, is die vermindering uitgedrukt in een percentage, maar bij andere onderwerpen wordt volstaan met het 'verminderen' of 'terugdringen' van bepaalde delicten.
- Voor andere onderwerpen zijn er kwalitatieve resultaten (invoering van bepaalde maatregelen en instrumenten) of kwantitatieve resultaten (bijvoorbeeld verhoging ophelderingspercentage) als doelstelling geformuleerd.
- Voor het integriteitsbeleid zijn voor de taakuitvoering door de dienst Justis kwantitatieve doelstellingen en kwaliteitseisen afgesproken. De bijdrage van dit beleid aan de vermindering van de criminaliteit en het slachtofferschap kan niet worden vastgesteld.

Aanpak, maatregelen en instrumentarium

- Bij de aanpak van de thema's Geweld en Criminaliteit tegen Bedrijven is tussen 2005 en 2011 steeds vaker gekozen voor een integrale en projectmatige of programmatische aanpak.
- In deze projecten en programma's is telkens een breed scala van maatregelen en instrumenten ontwikkeld en ingevoerd, waarbij preventieve maatregelen en de opsporing en vervolging hand in hand gaan. In een aantal gevallen zijn daarbij in de eerste fase pilots of proeftuinen uitgevoerd.

- Het bedrijfsleven beoordeelt deze ontwikkeling naar een gedegen en gedragen integrale aanpak als overwegend positief. Over de continuïteit in de aanpak van enkele onderdelen van het thema Criminaliteit tegen Bedrijven is binnen het bedrijfsleven enige zorg.
- De criteria op basis waarvan tot een project, programma of een andersoortig traject wordt besloten zijn niet altijd duidelijk.

Resultaten en effecten

- Binnen alle onderwerpen die in deze beleidsdoorlichting zijn behandeld kan een substantiële voortgang in de ontwikkeling en invoering van maatregelen en instrumenten (de kwalitatieve resultaten) worden geconstateerd.
- Bij een aantal onderwerpen, zoals geweld, overvallen, transportcriminaliteit en koperdiefstal kan een daling van het slachtofferschap worden waargenomen.
- Voor een aantal onderwerpen is onvoldoende of geen informatie beschikbaar over de kwantitatieve resultaten en effecten van de maatregelen.
- Gezien het ontbreken van effectonderzoek kan de causaliteit tussen de invoering van de beschreven maatregelen en instrumenten niet naar wetenschappelijke maatstaven worden aangetoond.

Budgettaire aspecten

- Het aandeel van de onder art. 13.1 gerealiseerde uitgaven bedroeg in 2011 0,3% van de totale door het ministerie van VenJ gerealiseerde uitgaven in dat jaar. Een deel van de activiteiten is ook gefinancierd uit andere artikelen binnen de VenJ-begroting of de begrotingen van andere ministeries.
- Gezien de verwevenheid van preventie en repressie kunnen de omvang van de uitgaven die daarvoor zijn gedaan en het aandeel dat het ministerie van VenJ daarin heeft gehad niet voor ieder begrotingsjaar nauwkeurig worden verantwoord.

- Het toedelen van de budgetten voor de ontwikkel- en invoeringsactiviteiten vindt op de gebruikelijke wijze plaats binnen de begrotingscyclus van het ministerie van VenJ. Het aan de dienst Justis toegekende budget is goeddeels gebaseerd op het daarvoor ontwikkelde kostprijsstelsel.

Preventiebeleid effectief?

Uit deze beleidsdoorlichting blijkt dat zich tijdens de doorlichtingsperiode in de voorbereiding en invoering van preventiemaatregelen een markante ontwikkeling heeft voorgedaan. De afgelopen jaren hebben op het brede terrein dat preventie bestrijkt de probleemanalyse, de verdeling van verantwoordelijkheden tussen de betrokken actoren, het formuleren van concrete resultaten en/of meetbare doelstellingen en (niet in de laatste plaats) een adequate integrale aanpak gaandeweg beter vorm gekregen.

Dit zijn belangrijke voorwaarden voor een succesvol voorbereidings- en invoeringsproces van preventiemaatregelen. Gebleken is dat deze voorwaarden, gezien het beslag van 0,3 % op de totale begroting, tegen relatief beperkte kosten kunnen worden vervuld.

Vanwege het ontbreken van effectonderzoek kan, gemeten naar wetenschappelijke maatstaven, geen antwoord worden gegeven op de centrale vraag van deze beleidsdoorlichting naar de effectiviteit van de preventiemaatregelen. Wel kan worden vastgesteld dat met het vervullen van de eerder genoemde voorwaarden de kwaliteit en de effectiviteit van de preventiemaatregelen sterk gediend zijn. Het is daarmee aannemelijk dat deze een aandeel hebben gehad in de daling van de criminaliteit binnen de thema's die onderwerp van deze beleidsdoorlichting zijn.

Bijlage 1

Geweld: Geweld in het semi-publieke domein

1. Wat is het probleem dat aanleiding is voor het beleid?

De afgelopen decennia is het geweld in de samenleving fors toegenomen. Dit geweld veroorzaakt fysiek, materieel, emotioneel leed bij de slachtoffers. Daarbij heeft geweld ook een grote impact op de samenleving. Voorgaande constatering vormen aanleiding voor het gevoerde en te voeren beleid op het gebied van geweld. In deze bijlage wordt nader ingegaan op de verscheidene constatering.

In 2004 is een toename van geweld in de samenleving geconstateerd. Deze toename heeft de afgelopen decennia plaatsgevonden.¹⁷ Volgens algemene slachtofferenquêtes zijn jaarlijks anderhalf miljoen burgers en werknemers het slachtoffer van geweld.

- Privé-domein: op basis van politiegegevens werd het aantal slachtoffers geschat op 500.000, dit geweld treft vooral partners en ex-partners (80%) en kinderen (10%).¹⁸
- Semi-publieke domein: bedrijven en instellingen meldde 440.000 geweldsdelicten per jaar. Tot de risicoberoepen behoren politiefunctionarissen, personeel in het openbaar vervoer, medewerkers van de Sociale Dienst, medisch personeel, onderwijzers en penitentiair inrichtingswerkers.
- In alle geledingen van het onderwijs bleken vrijwel alle leerlingen getuige van verbaal geweld en is 90% een of meerdere malen per jaar getuige van fysiek geweld.¹⁹ Bij een derde van deze getuigenissen kwam fysiek geweld wekelijks of dagelijks voor.
- Publieke domein: het meeste geweld speelde zich af in de wijken en het verkeer, gevolgd door de uitgaanscentra, winkelcentra, het openbaar vervoer en de sport.

Geweld berokkent de slachtoffers fysiek, materieel, emotioneel en sociaal leed en schade.

- De fysieke schade komt onder meer tot uiting in het feit dat zich jaarlijks gemiddeld 38.000 personen voor behandeling melden bij de Spoedeisende Hulp. Opname in een ziekenhuis is geboden voor 2.600 slachtoffers. Zo'n 200 mensen overlijden elk jaar als gevolg van geweld.²⁰
- Een indicatie van de financiële schade biedt het Schadefonds Geweldsmisdrijven, dat in 2003 ruim negen miljoen euro heeft uitgekeerd aan slachtoffers die hun schade niet op andere wijze vergoed kregen. In onderzoek door regioplan is berekend dat slachtofferschap van huiselijk geweld leidt tot directe kosten voor werkgevers oplopend van 74 tot 192 miljoen euro per jaar.²¹
- Emotioneel en sociaal leidt geweld tot: verslechtering van de sociale contacten, slechtere prestaties op het werk, ziekteverzuim, een groter beroep op hulpverlenende instellingen, meer bezoek aan de huisarts en meer gebruik van medicijnen.

Geweld heeft ook een grote impact op de samenleving.

- Het toegenomen geweld leidt tot meer onveiligheidsgevoelens.
- Meer onveiligheidsgevoelens leiden tot meer vermijdingsgedrag, dat vooral gericht is op het verkleinen van de kans om slachtoffer te worden van geweld. Bijna 10% van de burgers ontwijkt onveilig geachte plaatsen.²²
- Voortgaande tolerantie jegens geweld leidt tot normvervaging en escalatie. Fysiek geweld vormt het topje van de geweldspiramide. Bedreigingen (900.000 incidenten)²³ en verbaal geweld als schelden en pesten vormen het fundament. Het ongeremd kunnen uiten van beledigingen en bedreigingen bergt het risico in zich dat dit gedrag vanzelfsprekend wordt en vaker escaleert tot fysiek geweld.

¹⁷ Van Erpecum 2005.

¹⁸ Ferwerda 2004, p. 10-16.

¹⁹ Inspectie van het Onderwijs 2005.

²⁰ Mulder & Draisma 2004 p. 6-8.

²¹ Visee & Homburg 2010.

²² WODC 2004.

²³ WODC 2004.

- Omdat bepaalde allochtone groepen – en met name de jongeren onder hen – onevenredig sterk vertegenwoordigd waren onder de geweldplegers, leidde een toename van het geweld tevens tot een verdere polarisering in de samenleving.
- Een conservatieve schatting van de totale maatschappelijke kosten (politie, justitie, rechts- en slachtofferhulp, Advies en Meldpunt Kindermishandeling en Schadefonds Geweldsmisdrijven) kwam uit op 790 miljoen euro.²⁴

2. Is dit probleem nog actueel?

Hoewel het slachtofferschap van geweld is afgenomen, is anno 2011 één op de twintig burgers slachtoffer geweest van een geweldsmisdrijf.²⁵ Dit betekent dat de problematiek omtrent geweld vandaag de dag nog steeds actueel is. Daarnaast is nog steeds veel sprake van geweld tegen personen met een publieke taak. In 2011 namen agressie- en geweldincidenten tegen werknemers met een publieke taak af. Werd in 2007 nog 66% van de werknemers met een publieke taak slachtoffer van agressie of geweld, in 2011 was dat afgenomen tot 59%. Niet in alle sectoren was de score hetzelfde. Zo liepen de scores uiteen van 20% minder agressie en geweld bij de Belastingdienst, tot 5% minder bij de spoorwegen. De enige sector met een stijging van agressie- en geweldsincidenten was de sociale dienst met 8%.

- belastingdienst: -20%
- voortgezet onderwijs: -14%
- basisonderwijs: -12%
- gemeenteraadsleden: -12%
- ambulancezorg: -10%
- burgemeesters en wethouders: -8%
- spoorwegen (NS): -5%
- sociale diensten: +8%

3. Wat is de oorzaak van het probleem?

Geweld is een complex verschijnsel dat niet via één enkele oorzaak verklaard kan worden. Vaak is er sprake van een opeenstapeling van diverse

oorzaken, die deels te relateren zijn aan individuele kenmerken, deels samenhangen met de sociale en fysieke omgeving en voor een deel ontstaan onder invloed van maatschappelijke omstandigheden.²⁶

Op het niveau van de individuele kenmerken worden biologische oorzaken aangedragen om het ontstaan van geweld te verklaren. Bepaalde psychische stoornissen en gedragsproblemen hangen samen met de ontwikkeling van agressief gedrag. Maar ook frustratie over bijvoorbeeld de eigen maatschappelijke positie is een reden om geweld te plegen.

Ook de sociale omgeving is van grote invloed op de ontwikkeling van agressief gedrag. De rol van de ouders, vrienden, school is hierbij cruciaal. Daarnaast heeft de fysieke omgeving invloed op het ontstaan van geweld. In een sterk verstedelijkte omgeving is het aantal geweldsdelicten per 100.000 inwoners aanzienlijk hoger dan in landelijke gebieden. Studies naar geweld op de werkplek en uitgaansgeweld hebben aangetoond dat diverse situationele kenmerken geweld bevorderen.

Ten slotte kunnen invloeden vanuit de maatschappij ook als oorzaak voor geweld aangedragen worden, hierbij gaat het vooral om culturele verschillen (in bepaalde subculturen, allochtone maar ook bijvoorbeeld randgroepjongeren, is het gebruik van geweld niet alleen usance, maar ook legitiem), sociale ongelijkheid (hoewel het verband tussen beide niet rechtlijnig is) en ideologische verschillen (kunnen leiden tot politiek geweld en ontaarden in terrorisme).

Indien personen vanuit hun individuele, sociale, fysieke of maatschappelijke achtergrond meer geneigd zijn tot agressie kunnen risicofactoren het ontstaan van geweld bevorderen. Deze risicofactoren vormen bij wijze van spreken de lont die het kruitvat doet ontploffen. De meest invloedrijke risicofactoren zijn: de consumptie van alcohol en/of harddrugs, het bezit van een wapen en het op jonge leeftijd kijken naar beelden van geweld in films en computerspellen.

²⁴ Schreuders e.a. 1999.

²⁵ Centraal Bureau voor de Statistiek 2012.

²⁶ Zie bijvoorbeeld: Hoogerwerf, 1996; Van Erpecum, 2005.

- Alcohol speelt zowel op straat als achter de voordeur een rol bij het plegen van geweld. Wanneer de consumptie van alcohol gepaard gaat met het gebruik van bepaalde harddrugs, wordt de agressie in nog sterkere mate bevorderd.
- De verkrijgbaarheid van wapens vergroot de kans op geweld. Met een wapen op zak is men minder snel geneigd conflicten te sussen of uit de weg te gaan. Ook leidt wapenbezit – vooral in panieksituaties – eerder tot gebruik van dat wapen. Naar schatting waren er rond 2004 85.000 tot 125.000 illegale wapens in omloop.²⁷
- Vooral bij jonge kinderen bestaat er een aantoonbaar verband tussen het veel kijken naar geweldsbeelden en de ontwikkeling van agressief gedrag. Over de invloed van geweld-dadige computerspellen zijn de onderzoeksresultaten verdeeld.

4. Waarom rekent de overheid het tot haar verantwoordelijkheid om het probleem op te lossen?

Agressie en geweld maken deel uit van de menselijke natuur, namelijk een geweldloze samenleving is een utopie. Er zullen altijd mensen zijn die hun toevlucht zoeken tot geweld voor het bereiken van hun doelen (uiten van agressie, veroveren van bezit, kracht bijzetten van een politieke boodschap, uitvoeren van een cultureel bepaald ritueel). Echter het niveau van het geweld is wel degelijk voor verandering vatbaar. Geweld is namelijk deels een afgeleide van opvattingen die door een meerderheid van de burgers onderschreven worden. En deels is geweld de resultante van oorzakelijke factoren en risicofactoren die het ontstaan van agressief gedrag bevorderen. Tot op zekere hoogte zijn zowel de opvattingen als de oorzakelijke factoren en risicofactoren beïnvloedbaar. De rijksoverheid vervult daarin landelijk zowel in repressief als preventief opzicht een belangrijke rol.

Een repressieve aanpak van geweld biedt slechts in zeer beperkte mate een oplossing voor de problematiek. Dit wordt geïllustreerd door de

²⁷ Spapens 2002.

cijfers. In 2003 waren 69.900 verdachten van geweld door de politie gehoord. Voor 22.686 verdachten mondde dit uit in een strafrechtelijke veroordeling. Ongeveer een derde kreeg van de rechter in eerste aanleg een (deels) onvoorwaardelijke gevangenisstraf.²⁸

Niet het strafrecht maar juist de preventie vormt bij uitstek het instrument om ook de 'basis van de piramide', de voorfasen van fysiek geweld (verbaal geweld en bedreigingen) aan te pakken. Daarbij geldt: de samenleving is als eerste verantwoordelijk voor haar eigen veiligheid. Daarnaast heeft de rijksoverheid een verantwoordelijkheid voor het stimuleren en coördineren van preventieve maatregelen.

5. Waarom ligt de verantwoordelijkheid op rijksniveau (en niet op decentraal of EU-niveau)?

Opsporing, vervolging en berechting behoren tot de verantwoordelijkheid van de overheid. Daarnaast speelt de rijksoverheid een coördinerende, stimulerende en faciliterende rol bij de preventie van geweld. De lokale overheid is verantwoordelijk voor het veiligheidsbeleid op lokaal niveau.

6. Welke doelstelling heeft de overheid geformuleerd voor de oplossing van het probleem?

De centrale doelstelling van de overheid op het gebied van geweld is:

- *het voorkomen van slachtofferschap van expressief geweld in het (semi)publieke domein.*

De in der loop der tijd geformuleerde kwantitatieve doelstellingen kunnen hieraan opgehangen worden.

De doelstelling van het interdepartementale Actieplan tegen Geweld (2005-2008) is om een vermindering van het geweld met 20% tot 25% ten opzichte van 2002, te realiseren in de periode 2008 tot 2010.

²⁸ Heide & Eggen 2004.

De doelstelling van het programma Aanpak expressief geweld in het (semi)publieke domein (2008-2011) is een reductie van het expressief geweld met 20% in 2010 ten opzichte van 2002.

De doelstelling van het landelijke politieprogramma Antwoord op geweld (2012-2015) is een slagvaardige integrale aanpak van geweldsplegers te ontwikkelen en invoeren in Nederland, zodanig dat de politie in staat is:

- de pakkans van geweldplegers met 25 % te vergroten;
- de ketensamenwerking te verbeteren;
- de trend tot 'normalisering' van agressie en geweld te doorbreken;
- de (tevredenheid over de) omgang met slachtoffers van geweld te verbeteren.

Beoogde maatschappelijke effecten zijn:

- minder geweldsincidenten;
- verbetering van het veiligheidsgevoel;
- verstevigen van het gezag, de positionering en resultaten van de politie.

7. Welke instrumenten worden ingezet? Hoe is de samenhang tussen de instrumenten? Is er sprake van overlap?

Een inventarisatie van de aanpak van geweld in de domeinen in 2004 maakte duidelijk dat er al veel initiatieven ontplooid werden. Op hoofdlijnen ging het om de volgende activiteiten en instrumenten.

In het privé-domein concentreerde de aanpak zich rond de uitvoering van de nota Privé geweld - publieke zaak en zijn extra maatregelen getroffen tegen meisjesprostitutie.

In het semi-publieke domein werd middels het afsluiten van arboconvenanten aandacht gevraagd voor de beteugeling van agressie en geweld jegens risicoberoepen. Eveneens werd in het semi-publieke domein **het Plan van aanpak veiligheid in het onderwijs en de opvang van risicoleerlingen** uitgevoerd. Via de Operatie Jong en Jeugd Terecht werd de ontwikkeling van crimineel en agressief gedrag bij jongeren tegengegaan.

In het publieke domein was de aandacht versnipperd en gericht op enkele deelterreinen. De aanpak van uitgaansgeweld gebeurde onder

meer via de KVVU en de gelijknamige convenanten. Bij voetbal stond het beleidskader **Bestrijding voetbalvandalisme en voetbalgeweld 2003** centraal. In het openbaar vervoer werd het **Aanvalsplan sociale veiligheid in het openbaar vervoer** uitgevoerd.

Ook bij het terugdringen van risicofactoren was al veel in gang gezet.

De aanpak van overmatig alcoholgebruik was vooral gericht op jongeren. Sinds 2001 geldt een verbod op het verstrekken van alcohol aan jongeren onder de 16 jaar en van sterke drank aan jongeren onder de 18 jaar. Handhaving van deze leeftijdsgrenzen, voorlichting en speciale programma's voor degenen die onder invloed van alcohol een delict hebben gepleegd, vormden de belangrijkste instrumenten om het alcoholgebruik onder jongeren terug te dringen.

Ook bij het terugdringen van illegaal wapenbezit richtte de aanpak zich vooral op de jeugd. Er is in 2004 nieuw lesmateriaal ontwikkeld voor scholen die tijdens de les aandacht willen besteden aan de risico's die kleven aan wapenbezit en de onjuiste motieven die jongeren aanvoeren om een wapen te dragen. Ook konden leerlingen anoniem informatie doorgeven over wapenbezit onder medescholieren via de meldlijn van Stichting M. De bescherming van jongeren tegen de mogelijk schadelijke invloed van geweldsbeelden was via voorlichting en zelfregulering, aangevuld met enkele wetsartikelen geregeld. In 2001 heeft het Nicam de Kijkwijzer geïntroduceerd, die via pictogrammen waarschuwt voor de mogelijke schadelijkheid van (gewelds)beelden voor jongeren in verschillende leeftijdsfasen. Momenteel zijn bijna alle tv-programma's, bioscoopfilms en computerspellen geclassificeerd.

Voor slachtoffers en plegers van geweld waren de volgende maatregelen en voorzieningen:

- Voor slachtoffers: slachtofferhulp, zelfhulp-groepen, steunpunten seksueel geweld, Riagg, Fiom-huizen, Blijf-van-m'n-lijf-huizen, algemene crisisopvang, Bureaus voor Rechtshulp, Schadefonds Geweldsmisdrijven, Terwee, schriftelijke slachtofferverklaring, spreekrecht.
- Voor geweldplegers: normen- en waardenprojecten, jeugdprojecten ter preventie van delinquent en gewelddadig gedrag, Criem-projecten voor allochtone jongeren, residentiële behandelmethodieken, trainingen in frustratiebeheersing, cognitieve, psychologische en sociale vaardigheidstherapieën.

In het **Actieplan tegen Geweld** (2005-2008) zijn de volgende projecten geformuleerd:

- Aanpak van risicofactoren: alcohol, illegaal wapenbezit en schadelijke geweldsbeelden.
- Aanpak in het publieke domein: verkeer, uitgaan, openbaar vervoer en sport.
- Aanpak in het semi-publieke domein: werk, school en vrijetijdsbesteding.
- Dadergerichte aanpak: vroegtijdige interventie en daderbehandeling.
- Slachtoffergerichte aanpak: opvang, behandeling, positie in het strafproces en schadevergoeding.
- Randvoorwaarden: samenwerking, effectiviteit en monitoring.

In het programma **Aanpak expressief geweld in het (semi)publieke domein** (2008-2011) zijn de volgende pijlers geformuleerd:

- Dadergerichte aanpak van geweldplegers.
- Persoonsgerichte interventies bij risicogroepen.
- Preventieve maatregelen tegen geweld op scholen en in buurten.
- De beteugeling van de risicofactoren middelen-gebruik, wapenbezit en geweldsbeelden.

In het landelijk politieprogramma **Antwoord op Geweld** (2012-2015) zijn de volgende actielijnen geformuleerd:

- Persoonsgerichte aanpak: vergroten van de pakkans, tegenhouden van daders en aanpak van risicofactoren.
- Intelligence: betere informatiepositie politie over geweldplegers.
- Kennis en expertise: verbeteren van een effectieve aanpak.
- Ketensamenwerking: voor meer samenwerking, effectiviteit en rendement van de strafrechtelijke keten.
- Communicatie: betere omgang met slachtoffers, vergroten burgerparticipatie en tegengaan van de 'normalisering' van geweld

8. Wat is bekend over de uitvoering van het beleid en over de doelmatigheid van de bedrijfsvoering?

De volgende maatregelen uit Actieplan tegen Geweld (2005-2008) zijn uitgevoerd in samenwerking met de ministeries van BZK, EZ, SZW, OCW, VenW en VWS.

- **Aanpak van risicofactoren:**
 - Alcohol: de registratie door de politie van alcohol- en drugsgebruik bij geweld is beproefd en geëvalueerd en er zijn maatregelen getroffen om het drinken onder de 16 jaar te ontmoedigen.
 - Wapens: er zijn campagnes tegen wapenbezit onder de jeugd uitgevoerd en er zijn twee checklisten voor preventieve controle op wapenbezit respectievelijk in de horeca en op scholen geproduceerd en gedistribueerd.
 - Geweldsbeelden: op basis van het advies van de commissie Jeugd, Geweld en Media zijn maatregelen getroffen om de aansluiting bij de Kijkwijzer te vergroten en mediawijsheid te stimuleren. Ook is de naleving van artikel 240a Sr via mysteryshopping onderzocht.
- **Aanpak in het publieke domein:**
 - Voor de wijken zijn pilots met gedragscodes opgezet en zijn best practices opgesteld en verspreid.
 - Voor geweld in het verkeer is onderzoek gedaan naar de oorzaken en aangrijpingspunten voor beleid en zijn best practices geïnventariseerd.
 - Voor uitgaansgeweld is de KVVU aangepast.

- In het openbaar vervoer is het Aanvalsplan sociale veiligheid openbaar vervoer uitgevoerd.
 - Tegen geweld in de sport zijn vooral maatregelen getroffen tegen voetbalvandalisme (invoering Hooligan in Beeld, uitvoering Beleidskader bestrijding voetbalvandalisme).
 - **Aanpak in het semi-publieke domein:**
 - Voor geweld op de werkplek is een risicoanalyse uitgevoerd, zijn *best practices* geïnventariseerd en verspreid, zijn de arboconvenanten geëvalueerd en is een manifest opgesteld voor de omgangsvormen jegens functionarissen met een publieke taak.
 - Voor geweld op school is de Keuzegids Sociale Competenties beschikbaar gesteld voor scholen, zijn extra middelen beschikbaar gesteld voor ondersteuning van de scholen bij het tegengaan van geweld, is het toezicht van de Onderwijsinspectie op dit punt verscherpt en is een tweejaarlijkse Veiligheidsmonitor gekomen. Ook is er een start gemaakt met de introductie van gedragscodes en leerlingbemiddeling op scholen.
 - **Dadergerichte aanpak:**
 - In het kader van de vroegtijdige interventie is gestart met de ontwikkeling van een risicotaxatie-instrument.
 - Er is gestart met het creëren van meer samenhang en effectiviteit in het (les) materiaal dat jongeren moet weerhouden criminaliteit te plegen en onveilig gedrag te vertonen.
 - **Slachtoffergerichte aanpak:**
 - De opvang van slachtoffers in OK-punten is beproefd en er zijn extra voorzieningen getroffen voor de slachtoffers van ernstig geweld.
 - Ook zijn maatregelen getroffen ter versterking van de positie van het slachtoffer in het strafproces en het verkrijgen van schadevergoeding.
 - **Randvoorwaarden:**
 - Ter bevordering van de samenwerking op lokaal niveau is een netwerk opgericht voor de lokale stichtingen tegen geweld.
 - Voor het mobiliseren van omstanders zijn verdere mogelijkheden geïnventariseerd en is een landelijke campagne uitgevoerd.
 - Ter bevordering van de effectiviteit is via het WODC een inventarisatie gedaan naar effectieve²⁹ en veelbelovende³⁰ binnen- en buitenlandse maatregelen tegen geweld. Deze zijn in diverse landelijke conferenties onder de aandacht gebracht van lokale veiligheidsprofessionals. Bovendien is voor de lokale partijen een evaluatie-instrument ontwikkeld op basis waarvan zij hun eigen projecten tegen geweld relatief eenvoudig zelf kunnen evalueren.
 - De mogelijkheden om te komen tot een meer gemeenschappelijke definitie van geweld zijn geïnventariseerd.
- Medio 2011 is het programma Aanpak expressief geweld in het (semi)publieke domein (2008-2011) afgerond met de volgende initiatieven en instrumenten:
- **Dadergerichte aanpak van geweldplegers:**
 - Deze aanpak was gericht op het vroegtijdig in beeld krijgen en houden van geweldplegers voor een persoonsgerichte ketenaanpak zodat recidive wordt voorkomen.
 - Er is een modelaanpak ontwikkeld voor het verhogen van de aangifte, het verbeteren van de kwaliteit van de (politie)dossiers en informatiepositie en de toepassing van de gebiedsscan, bijzondere voorwaarden en effectieve sancties en gedragsinterventies.
 - Er zijn pilots met dit model uitgevoerd in Almere, Gouda, Tilburg.
 - Er is een praktijkhandboek voor de modelaanpak geweldplegers opgeleverd.
 - De inzichten worden gedeeld met het kennisplatform voor de Veiligheidshuizen.
 - **Persoonsgerichte interventies bij risicogroepen:**
 - Kennis over en inzicht in jeugd- en risicogroepen is gegenereerd door de ontwikkeling van de gebiedsscan Criminaliteit en Overlast risicogroepen en het opstellen van een overzicht van effectieve interventies.
 - De Agressie regulatie Training is ontwikkeld voor scholen en in pilots toegepast, meer dan honderd docenten en Halt-medewerkers zijn

²⁹ Van der Knaap, Nijssen, & Bogaerts 2006.

³⁰ Kunst, Schweizer & Van der Knaap 2006.

opgeleid en de werkwijze is op 35 scholen verspreid over het land geïntroduceerd. De eindevaluatie door Bureau Bruinsma loopt nog.

- **Preventieve maatregelen tegen geweld op scholen en in buurten:**

- In het primaire onderwijs werken 400 scholen met programma Vreedzame school en ontwikkelen aldus een eigen gedragscode en doen 70 scholen aan leerlingbemiddeling bij conflicthantering.
- In het voortgezet onderwijs werken 70 scholen aan gedragscodeprojecten en geeft men op 20 scholen het lesprogramma 'Baas in eigen soap'. Daarnaast zijn Platforms Veiligheid voor de scholen in drie bovengemeentelijke regio's actief werkzaam
- Buurtbemiddeling is in 150 gemeenten ingevoerd en gedragscodeprojecten in 75 buurten actief werkzaam.

- **De beteugeling van de risicofactoren middelengebruik, wapenbezit en geweldsbeelden:**

- Halt-afdoening Alcohol is ontwikkeld, het proces van deze afdoening is geëvalueerd en de Halt-afdoening is erkend door NJI. Daarnaast zijn de kosten-baten van alcoholregistratie door de politie bij geweld zijn in kaart gebracht.
- Er zijn twee metingen naar wapengerelateerd geweld in de horeca en op scholen uitgevoerd. Ook zijn er 500 gratis wapenkluizen ter beschikking gesteld aan de horeca en is het wettelijk verbod op vlindermessen, valmessen en stiletto's in werking getreden.
- Twee convenanten zijn gesloten met respectievelijk audiovisuele branches en winkelketens om een nalevingpercentage van minimaal 70% te bereiken bij het beschermen van jongeren tegen voor hen mogelijk schadelijk beeldmateriaal. Er is een E-learning programma ontwikkeld en mediacampagne uitgevoerd om personeel en publiek over de naleving te informeren. De handhaving van artikel 240a Sr via de boa's van Verispect is geregeld.

In het landelijk politieprogramma Antwoord op Geweld (2012-2015) zijn de volgende maatregelen in 2012 uitgevoerd:

- **Persoonsgerichte aanpak:**

- Gestart is met de ontwikkeling van een persoonsgerichte aanpak voor geweldplegers (toolbox, netwerk) en het formuleren van een landelijk in de politiepraktijk werkbaar definitie van geweld en typologieën van geweldplegers.

- **Intelligence:**

- Er is een businesscase opgesteld en verwerkt in de definitieve versie van 'Een intelligence antwoord op geweld'.
- Een pilot realtime intelligence voor geweld en geweldplegers staat in de steigers. Ook worden de mogelijkheden voor semantische intelligence onderzocht.
- Er is onderzoek verricht naar de mogelijkheden voor het versterken van de heterdaadkracht.
- Een project voor informatieuitwisseling tussen het openbaar vervoer en de politie staat in de steigers.

- **Kennis en expertise:**

- Er is een benchmark geweld opgesteld.
- Er is een kennisplattegrond voor geweld opgesteld.
- Er is een expertmeeting 'De dader ontleed' georganiseerd.

- **Ketensamenwerking:**

- Het project om informatie van de Spoedeisende Hulp van ziekenhuizen over letselslachtoffers van geweld te delen met politie en bestuur ten behoeve van het treffen van meer gerichte preventieve maatregelen is in Amsterdam van start gegaan.
- In samenwerking met Veilige Publieke Taak loopt in Veiligheidshuis Utrecht een pilot

- **Communicatie:**

- De handreiking 'Maatschappelijke onrust bij ernstige geweldsincidenten' is opgesteld.
- Verbeterpunten bij de bejegening van slachtoffers worden geïnventariseerd.

9. Wat is het effect van de instrumenten op de geformuleerde doelstellingen (oplossing van het probleem)? Hebben instrumenten op andere beleidsterreinen ook belangrijke effecten op de geformuleerde doelstellingen? Wat zijn belangrijke positieve en negatieve neveneffecten?

Het slachtofferschap van geweld is, gezien de uitkomsten van de slachtofferenquêtes, in de gehele periode 2005-2011 afgenomen.³¹

Tabel 5. Slachtofferschap geweld op basis van slachtofferenquêtes

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
% slachtofferschap geweld	5,9	6,2	6,0	5,4	5,7	5,5	5,2

10 Hoe is de hoogte bepaald van de budgetten die zijn ingezet? Wat is hiervan de onderbouwing?

De door het ministerie van VenJ toegedeelde budgetten zijn vastgesteld in de jaarlijkse interne begrotingscyclus. Hierbij worden de voorgenomen activiteiten voorzien van een financiële raming, op basis waarvan het budget wordt bepaald. Tijdens het begrotingsjaar vindt, als de uitvoering van de activiteiten daartoe aanleiding geeft, eventueel een reallootatie tussen de verschillende budgetten plaats.

Voor de uitvoering van het **Actieplan tegen geweld** in de periode 2005 en 2008 zijn door de deelnemende departementen budgetten ter beschikking gesteld.

De budgetten voor de uitvoering van het Programma **Expressief Geweld in het (semi-) publieke domein** in de periode 2009 tot en met 2011 zijn gebaseerd op de jaarplannen die in het voorgaande jaar zijn opgesteld, rekening houdend met de financiële kaders. Deze geven de volgende realisatie te zien:

³¹ Integrale Veiligheids Monitor 2008-2011 en Veiligheids Monitor Rijk 2005-2007 gecorrigeerd.

Tabel 6. Realisatie budgetten Programma Expressief Geweld in het (semi-) publieke domein

	2009	2010	2011
Realisatie (€)	3.072.554	3.763.641	1.662.270
Risicofactoren geweld	605.838	988.746	622.969
Programma	810.653	391.346	61.811
School en buurt	310.931	659.623	242.366
Risicogroepen	585.580	856.933	472.928
Dadergerichte aanpak	598.562	866.993	262.196

Aan de uitvoering van het politieprogramma **Antwoord op geweld** wordt gedurende de looptijd vanuit art. 13.1 een bijdrage van € 722.000,- op jaarbasis verleend.

Bijlage 2

Geweld: Huiselijk geweld

In 2001 maakte het toenmalige kabinet een begin met de aanpak van huiselijk geweld. Van meet af aan ging het hier om een interdepartementale aanpak, waarbij het ministerie van Justitie een coördinerende rol vervulde.

Vanaf 2009 valt een effectieve aanpak van het huiselijk geweld expliciet binnen de operationele doelstelling 13.1 van de begroting van het ministerie van VenJ. In de begroting van het ministerie van VWS valt de aanpak van het huiselijk geweld binnen art. 3.

In 2011 heeft een uitgebreide beleidsevaluatie plaats gevonden over het landelijk beleid huiselijk geweld in de periode 2002-2011. Deze is uitgevoerd door de bureaus Significant en Impact in opdracht van het ministerie van VenJ.³² De rapportage over deze evaluatie is op 24 oktober 2011 aan de Tweede Kamer aangeboden.³³ De antwoorden op de onderzoeksvragen over het thema huiselijk geweld zijn grotendeels aan deze rapportage ontleend.

1. Wat is het probleem dat aanleiding is voor het beleid?

Onderzoek uitgevoerd in 1997 in opdracht van het ministerie van Justitie³⁴ wees uit dat een 45% van de volwassen bevolking aangeeft slachtoffer te zijn, of slachtoffer te zijn geweest, van huiselijk geweld. Ten gevolge van de uitkomsten van dit onderzoek werd door de regering onderkend dat huiselijk geweld een groot maatschappelijk probleem betreft dat vraagt om optreden van de overheid.

Dit, in combinatie met het manifest **Stop huiselijk geweld**³⁵ dat in 2000 aan de Tweede Kamer werd aangeboden leidde ertoe dat landelijk beleid werd geïnitieerd. In dat kader gaf de toenmalige Minister van Justitie, op 1 oktober 2000 het startsein voor het project **Voorkomen en bestrijden van huiselijk geweld**. Huiselijk geweld kon niet langer als privé aangelegenheid worden beschouwd en de

overheidsinterventie kreeg vorm in het beleidsprogramma **Voorkomen en bestrijden van huiselijk geweld**.³⁶

2. Is dit probleem nog actueel?

Huiselijk geweld³⁷ is een actueel probleem dat voor komt in alle sociaaleconomische klassen en binnen alle culturen in de Nederlandse samenleving. Recent onderzoek³⁸ wijst uit dat tussen de 200.000 en 230.000 mensen in Nederland jaarlijks slachtoffer worden van terugkerend huiselijk geweld. Daarnaast worden jaarlijks één miljoen mensen slachtoffer van incidenteel huiselijk geweld.³⁹

Huiselijk geweld betreft een van de omvangrijkste geweldsvormen in de samenleving. Bij geen enkele geweldsvorm vallen zo veel slachtoffers als bij huiselijk geweld. Uit recent onderzoek naar dodelijk huiselijk geweld in Nederland blijkt dat 33% van alle moorden en doodslagen in 2006 huiselijk geweldincidenten betrof.⁴⁰ De politie registreert per jaar ongeveer 64.000 incidenten van huiselijk geweld. Echter, er wordt naar schatting slechts 20% van de incidenten bij de politie gerapporteerd.⁴¹ De werkelijke omvang van het probleem is waarschijnlijk vele malen groter.

3. Wat is de oorzaak van het probleem?

Huiselijk geweld is een complex probleem. Het optreden van huiselijk geweld kan op verschillende manieren en door verschillende theorieën

³⁶ Kamerstukken II 2001/02, 28345, nr. 1-2.

³⁷ Huiselijk geweld is gedefinieerd als geweld dat door iemand uit de huiselijke kring van het slachtoffer is gepleegd. Met 'de huiselijke kring' worden (ex-)partners, gezins- en familieleden en huisvrienden bedoeld. De term 'huiselijk' verwijst dus niet naar de plaats waar het geweld zich voordoet, maar naar de relatie tussen pleger en slachtoffer. Huiselijk geweld kan fysiek, seksueel en psychisch van aard zijn, waaronder bedreiging en belaging ('stalking'). Huiselijk geweld kan gericht zijn tegen kinderen, tegen volwassen mannen en vrouwen en tegen ouderen.

³⁸ Van der Veen & Bogaert 2010.

³⁹ Van der Veen e.a. 2010.

⁴⁰ Nieuwenhuis & Ferwerda 2010.

⁴¹ Van der Veen ea., 2010.

³² Jongebreur, Lindenbergh & Plaisier 2011.

³³ Kamerstukken II 2011/12, 28345, nr. 115.

³⁴ Van Dijk e.a. 1997.

³⁵ PvdA, 9 mei 2000.

worden verklaard.⁴² Ten eerste aan de hand van de sociaal-cognitieve leertheorie⁴³ waarin huiselijk geweld wordt gezien als aangeleerd gedrag dat vaak van generatie op generatie wordt overgedragen. Ten tweede door middel van de psychopathologische benadering.⁴⁴ Deze gaat naast leeraspecten uit van psychologische, neurologische en psychiatrische aspecten voor het verklaren van gewelddadig gedrag. Ten derde, de ontwikkelingsbenadering⁴⁵ waarin historische factoren en kenmerken van relaties met leeftijdsgenoten in de adolescentie in relatie worden gebracht met kenmerken van volwassenen, zoals hechting, impulsiviteit, sociale vaardigheden en houding ten opzichte van vrouwen. Tenslotte kan huiselijk geweld worden verklaard aan de hand van de feministische benadering⁴⁶ waarbij de cultureel bepaalde machtsverhouding tussen mannen en vrouwen als verklaring wordt gezien voor huiselijk geweld.

De volgende oorzaken van geweld worden door de slachtoffers van huiselijk geweld benoemd: psychische problemen van de dader, alcohol- en drugsgebruik, ernstige conflicten van de dader met iemand anders dan het slachtoffer, scheiding en ontslag, culturele achtergronden, misbruik en geweld in de jeugd van de dader, jaloezie en verschillende seksuele en relationele problemen.⁴⁷

Er bestaat derhalve niet één verklarende theorie of model. Geconstateerd kan worden dat veel factoren aanwijsbaar zijn voor het ontstaan en voortduren van huiselijk geweld, namelijk: biologische-, maatschappelijke-, (sub)culturele-, relationele-, individuele- en intergenerationele overdrachtsfactoren.

4. Waarom rekent de overheid het tot haar verantwoordelijkheid om het probleem op te lossen?

In 2002 stelde het kabinet in haar beleidsnota Privé Geweld, Publieke Zaak dat de overheid een taak heeft in het verzekeren van de veiligheid van iedere burger. Dat is voor de overheid een belangrijke reden om privé-geweld als een publieke zaak te beschouwen en, naast veiligheid in het publieke domein, ook de veiligheid van haar burgers 'achter de deuren' tot haar verantwoordelijkheid te rekenen.

5. Waarom ligt de verantwoordelijkheid op rijksniveau (en niet op decentraal of EU-niveau)?

In de periode voorafgaand aan 2002 bestonden er veel regionale initiatieven waarin ervaring was opgedaan met de aanpak van huiselijk geweld. Projecten en acties zijn hierbij tot stand gebracht met financiële en/of inhoudelijk ondersteuning van verschillende departementen, in het bijzonder het ministerie van Justitie en het ministerie van VWS. Men stuitte echter vaak op belemmeringen en knelpunten die regionaal niet konden worden opgelost. Te denken valt hierbij aan wet- en regelgeving die als belemmerend voor een goede aanpak werd beschouwd en aan de behoefte aan nieuwe wetgeving, zoals de Wet Tijdelijk Huisverbod. Daarnaast werd door de uitvoeringspraktijk verzocht om op landelijk niveau aan te geven wat de rol en verantwoordelijkheid van de betrokken instanties inhoudt. Concluderend kan worden gesteld dat de behoefte aan een landelijk beleid voor de aanpak van huiselijk geweld groter was geworden en dat daarom in de loop van 2000 is gestart met het beleidsprogramma Voorkomen en bestrijden van huiselijk geweld.

6. Welke doelstelling heeft de overheid geformuleerd voor de oplossing van het probleem?

Het einddoel, zoals vastgelegd in de nota Privé-geweld, publieke zaak, was het verminderen van de ernst en omvang van huiselijk geweld. Om dit

⁴² Onderstaand overzicht van theorieën is ontleend aan reeds beschreven onderzoek door van der Veen e.a. 2010.

⁴³ Bandura 1962, p. 211-269.

⁴⁴ Dutton 1998, p. 207-224.

⁴⁵ Holtzworth-Munroe & Stuart 1994, p. 476-497.

⁴⁶ Johnson 2006, p. 1003-1010.

⁴⁷ van der Veen e.a. 2010.

doel te bereiken werden subdoelen gesteld. Deze doelstelling is niet gekwantificeerd. Het beleidsprogramma **huiselijk geweld** was gericht op het agenderen van de problematiek van huiselijk geweld en het opzetten van een infrastructuur (ketensamenwerking en informatie-uitwisseling) om huiselijk geweld aan te kunnen pakken. Dit had als doel de samenwerking op lokaal niveau te bevorderen. Het ministerie van Justitie coördineerde het beleid zodat ook organisaties in de strafrechtsketen zouden aanhaken. Dit had een normstellende functie, namelijk om te benadrukken dat huiselijk geweld een strafbaarheid betreft (bewustwording en normstelling). De coördinatie werd in samenwerking met een aantal ministeries en organisaties uitgevoerd (het ministerie van VWS en het ministerie van OCW, het OM, de Politie, de VNG, Transact/Movisie en de Federatie Opvang). De gemeenten kregen de taak om op lokaal niveau de samenwerking op het gebied van huiselijk geweld te regisseren. ‘Door de jaren heen zijn de accenten van het beleidsprogramma echter verschoven van het creëren van een infrastructuur, ketensamenwerking en bewustwording bij organisaties in de keten naar maatregelen en doelen op het niveau van slachtoffers en daders’.⁴⁸ Zo vormde het voorkomen en bestrijden van huiselijk geweld door het bevorderen van een doorlopende aanpak (van preventie, signaleren tot interveniëren) die alle doelgroepen bereikt en effectief is, de centrale doelstelling van het Plan van Aanpak Huiselijk Geweld tot 2011 **De volgende fase**. Dit plan is in 2008 opgesteld en heeft als doel het aantal meldingen en de hulpvraag door slachtoffers en derden te vergroten (hulpvraag en signaleren door derden). Hierbij is meer aandacht gekomen voor de strafrechtelijke aanpak van daders alsmede voor de verbetering van de mogelijkheden voor ingrijpen (strafrechtelijke en bestuursrechtelijke aanpak) en kwaliteit van de hulpverlening, zorg en opvang.⁴⁹ Recentelijk is meer nadruk komen te liggen op de verbetering van feitelijke hulpverlening en uitbreiding van de capaciteit (zorg, hulpverlening en opvang). In de beleidsbrief

Bescherm en weerbaar⁵⁰ zijn doelen geformuleerd op het gebied van het vergroten van het aantal plekken voor vrouwenopvang en met betrekking tot het verbeteren van de te bieden zorg. Tevens is in het traject **leren signaleren** en met de invoering van de Wet meldcode expliciet aandacht gericht op het signaleren en melden van gevallen van huiselijk geweld door professionals (bereidheid melden en aangifte doen). Het einddoel is desondanks onveranderd gebleven; het verminderen van de ernst en omvang van huiselijk geweld.

7. Welke instrumenten worden ingezet? Hoe is de samenhang tussen de instrumenten? Is er sprake van overlap?

In deze bijlage wordt volstaan met een weergave van de verschillende categorieën van maatregelen en instrumenten en een aantal voorbeelden daarvan. Hieronder zullen de maatregelen per subdoel uiteen worden gezet. Voor een uitgebreide beschrijving wordt verwezen naar de beleidsdocumenten waaruit de maatregelen afkomstig zijn (Privé Geweld, Publieke Zaak en Plan van aanpak: **De volgende fase**, alsmede voortgangsnota's) Reeds genoemde beleidsevaluatie **Landelijk beleid huiselijk geweld**, theoriegestuurde evaluatie periode 2002-2011⁵¹ bevat een handzaam overzicht, waarnaar hier wordt verwezen.

- **Maatregelen ketensamenwerking en informatie-uitwisseling:**
 - het inrichten van landelijke operationele netwerken en strategische overleggen van ketenpartners;
 - het aanbieden van opleidingen en modelhandelingsprotocollen voor de politie en voor andere organisaties binnen de keten;
 - het beschrijven van het aanbod van hulpverlening en vrouwenopvang;
 - het bevorderen van een uniforme registratie van huiselijk geweld;
 - het bieden van handreikingen en landelijke model-aanpak aan de gemeenten;

⁴⁸ Jongebreur e.a 2011.

⁴⁹ Jongebreur e.a 2011.

⁵⁰ Kamerstukken II, 2007/08, 28345, nr. 51.

⁵¹ Jongebreur e.a. 2011.

- het opzetten van Advies- en Steunpunten Huiselijk Geweld.
- **Maatregelen bewustwording en normstelling:**
 - het uitvoeren van landelijke en lokale publiekscampagnes;
 - het uitvoeren van onderzoek naar de aard en omvang van huiselijk geweld in allochtone kring⁵² en het naar aanleiding daarvan voeren van overleg met minderhedenorganisaties en sleutelfiguren;
 - het ontwikkelen en aanbieden van weerbaarheidstrainingen en specifieke voorlichtingsactiviteiten voor jongeren.
- **Maatregelen hulpvraag en signaleren door derden:**
 - de inzet van landelijke publiekscampagnes en voorlichtingsmateriaal bij onder andere huisartsen;
 - het aanbieden van deskundigheidsbevordering aan professionals, waaronder politiemensen en onderwijzend personeel.
- **Maatregelen (bereidheid) melden en aangifte doen gericht op het slachtoffer:**
 - het oprichten van Steunpunten Huiselijk Geweld in alle centrumgemeenten;
 - het ontwikkelen van een landelijk ondersteuningsprogramma en een zorgvisie voor deze steunpunten.
- **Maatregelen (bereidheid) melden en aangifte doen gericht op professionals:**
 - het ontwikkelen van protocollen voor professionals;
 - het voorbereiden van de Wet meldcode huiselijk geweld en kindermishandeling;
 - het ontwikkelen van een website www.huiselijkgeweldenberoepsgeheim.nl, een modelconvenant gegevensuitwisseling, de brochure 'Horen, zien en zwijgplicht' en de Wegwijzer huiselijk geweld, kindermishandeling en beroepsgeheim;
 - het benoemen en in de praktijk effectueren van de aanpak van huiselijk geweld als een landelijke prioriteit van de politie.
- **Maatregelen strafrechtelijke en bestuurlijke aanpak:**
 - het opleiden van politiemensen, het uitvoeren van pilots en het ontwikkelen van specifieke methodieken;
 - het verhogen van het strafmaximum voor lichte mishandeling en het aanmerken van mishandeling in huiselijke kring als een strafverzwarende omstandigheid;
 - het ontwikkelen van een landelijk protocol huiselijk geweld voor de politie;
 - het aanstellen van vaste contactfunctionarissen huiselijk geweld bij het OM en het aanbieden van een cursus 'Huiselijk geweld' rechters en OM;
 - het invoeren van de Wet tijdelijk huisverbod.
- **Maatregelen zorg, hulpverlening en opvang:**
 - het financieren van deskundigheidsbevordering en het oprichten van een kenniscentrum (Transact, later Movisie);
 - het uitbreiden van de capaciteit voor vrouwenopvang en het verbeteren van de kwaliteit van de screening, de diagnostiek, de hulpverlening en de huisvesting;
 - het invoeren van meldingssysteem AWARE, dat de veiligheid van slachtoffers moet vergroten;
 - het opnemen van de (vanuit het programma Kindermishandeling ontwikkelde) RAAK-aanpak in de landelijke modelaanpak huiselijk geweld en het ontwikkelen van Kindspoor;
 - het (door)ontwikkelen van op gedragsverandering gerichte (evt. gedwongen) behandelingen van daders van huiselijk geweld.
- **Maatregelen specifieke doelgroepen:**
 - het uitvoeren van een gendertoets op het Plan van Aanpak huiselijk geweld 2008-2011;
 - het instellen van afzonderlijke beleidsprogramma's voor kindermishandeling, eergeerelateerd geweld en verschillende andere vormen van geweld in afhankelijkheidsrelaties.

⁵² Van Dijk & Oppenhuis 2002.

8. Wat is bekend over de uitvoering van het beleid en over de doelmatigheid van de bedrijfsvoering?

Om huiselijk geweld op een effectieve wijze aan te pakken er in 2011 gekozen voor een samenhangende aanpak van verschillende (strafrechtelijke en hulpverlenende) organisaties en instellingen. Dit geldt zowel op lokaal/regionaal als op rijksniveau. Huiselijk geweld, kon immers in zijn volledige omvang niet door een enkele instantie worden bestreden. In het plan van aanpak is daarom bepaald dat Gemeenten, politie, OM, reclassering, Raad voor de Kinderbescherming (RvdK), Bureaus Jeugdzorg (BJZ), vrouwenopvang en andere hulporganisaties, maar ook de verschillende betrokken departementen zoals Justitie, VWS, Jeugd en Gezin (J&G), BZK, Wonen, Wijken en Integratie (WWI) en OCW samen een sluitende aanpak moesten realiseren.

Over deze aanpak is regelmatig aan de Tweede Kamer gerapporteerd. Verwezen kan worden naar de brief Overzicht samenhang activiteiten geweld in huiselijke kring van 5 juli 2012⁵³ en naar de voortgangsrapportage Geweld in afhankelijkheidsrelaties van 30 oktober 2012.

9. Wat is het effect van de instrumenten op de geformuleerde doelstellingen (oplossing van het probleem)? Hebben instrumenten op andere beleidsterreinen ook belangrijke effecten op de geformuleerde doelstellingen? Wat zijn belangrijke positieve en negatieve neveneffecten?

Onderstaande informatie is direct ontleend aan de beleidsevaluatie **Landelijk beleid huiselijk geweld**. Deze theoriegestuurde evaluatie heeft plaatsgevonden vanaf 2002 tot 2011.⁵⁴

Op het gebied van (plausibiliteit van) de beleids-theorie kan worden geconcludeerd dat er een samenhangende theorie ten grondslag aan het beleid ligt. Voor de meeste veronderstellingen zijn onderbouwingen gevonden in wetenschappelijke

literatuur, of in ieder geval aanwijzingen dat de aannames plausibel kunnen zijn. Op grond daarvan mag geconcludeerd worden dat het beleid de beoogde doelen in theorie kan bereiken.

Of het landelijk beleid voor de aanpak van huiselijk geweld effectief is geweest, is door gebrek aan onderzoek naar de werking van een deel van de maatregelen en een gebrek aan monitoring van de uitkomsten van het beleid niet eenduidig vast te stellen.

Wel is vast te stellen dat de meldingsbereidheid van huiselijk geweld aanzienlijk is toegenomen. Zo wijst recent onderzoek door van der Veen en collega's⁵⁵ uit, dat melding van huiselijk geweld bij de politie in 2010 (20%) aanmerkelijk vaker voorkomt dan in 1997 (12%).⁵⁶ Slachtoffers melden huiselijk geweld relatief vaker bij de politie waardoor het geweld minder vaak verborgen blijft. Uit bovenstaande kan worden opgemerkt dat de (grote) beleidsinspanningen in vorm van onder meer campagnes, gericht op het verhogen van de meldingsbereidheid en gericht op het verminderen van het taboegehalte, vruchten lijken af te werpen. Niet alleen is dit positief voor het zicht op de omvang, de zorgverlening en het hulpaanbod van huiselijk geweld in Nederland, ook komt dit de verdere beleidsvorming rondom huiselijk geweld ten goede.

Op het gebied van de feitelijke uitvoering is duidelijk dat er een aantal doelen zijn behaald. Gezien de startsituatie van het beleidsprogramma in 2002, toen er regionaal veel initiatieven en ontwikkelingen waren maar geen gecoördineerde landelijke aanpak, is in de afgelopen jaren veel bereikt. Zo wordt huiselijk geweld anno 2011 gezien als reden voor (strafrechtelijk) ingrijpen door de overheid. Ook is er momenteel sprake van een landelijk gecoördineerde aanpak van huiselijk geweld. Er bestaat bovendien bij alle gemeenten een lokale infrastructuur om een integrale aanpak van de problematiek mogelijk te maken. Er wordt door organisaties goed samengewerkt; ketensamenwerking is tot stand gekomen. Daarnaast

⁵³ Kamerstukken II, 2011/12, 28345, nr. 124.

⁵⁴ Jongebreur e.a. 2011.

⁵⁵ 2010.

⁵⁶ Van der Veen e.a. 2010.

heeft de vrouwenopvang een professionaliseringslag doorgemaakt die de effectiviteit naar alle waarschijnlijkheid ten goede zal komen.

Met betrekking tot de straf- en bestuursrechtelijke aanpak wordt gesteld dat het aantoonbaar gelukt is om huiselijk geweld bij de ketenpartners op de agenda te krijgen. Er zijn OM-aanwijzingen voor opsporing en vervolging opgesteld, het strafmaximum is verhoogd, huiselijk geweld-zaken hebben een plek in de veiligheidshuizen, de politie voert specifiek beleid ten aanzien van huiselijk geweld en houdt vaker verdachten aan. De Wet tijdelijk huisverbod biedt de mogelijkheid om bestuursrechtelijk in te grijpen in crisissituaties, het huisverbod wordt vaker opgelegd dan vooraf werd verwacht en de benodigde samenwerking tussen ketenpartners bij het huisverbod verloopt goed.

Desondanks kunnen verbeterpunten worden geconstateerd. Zo wordt in de beleidsevaluatie **Landelijk beleid huiselijk geweld** opgemerkt dat weinig maatregelen gericht op preventie en het voorkomen van intergenerationele overdracht van huiselijk geweld zijn getroffen. Dit zou verbeterd kunnen worden door kinderen bewust en weerbaar te maken vanaf jonge leeftijd en door adolescenten te leren omgaan met conflicten en relaties. Ook is er volgens het onderzoek weinig aandacht uitgegaan naar de ontwikkeling van *een sluitend en effectief zorgaanbod*. Er zou meer aandacht moeten komen voor het sluitstuk van het beleid: het ontwikkelen, toepassen en evalueren van interventies en behandelmethoden om recidive en intergenerationele overdracht te verminderen. Dit geldt zowel voor het vrijwillig, bestuursrechtelijk als strafrechtelijk kader. Tot slot zou het *huisverbod* vaker, zoals beoogd met de wet, als preventief middel moeten worden ingezet. Nu gaat een huisverbod (bestuursrechtelijke maatregel) veelal samen met een strafrechtelijk traject. Ook de voortzetting van de hulpverlening na afloop van het huisverbod verdient aandacht.

10. Hoe is de hoogte van de budgetten bepaald. Wat is daarvan de onderbouwing?

De door het ministerie van VenJ toegedeelde budgetten zijn vastgesteld in de jaarlijkse interne begrotingscyclus. Hierbij worden de voorgenomen activiteiten voorzien van een financiële raming, op basis waarvan het budget wordt bepaald. Tijdens het begrotingsjaar vindt, als de uitvoering van de activiteiten daartoe aanleiding geeft, eventueel een reallocatie tussen de verschillende budgetten plaats.

Voor huiselijk geweld zijn alleen realisatiegegevens beschikbaar vanaf 2009. Met ingang van dat jaar werd de aanpak van huiselijk geweld volledig uit art. 13.1 gefinancierd.

Tabel 7. Realisatie Huiselijk Geweld x € 1.000

2009	2010	2011
1.228	1.172	1.751

Bijlage 3

Criminaliteit tegen Bedrijven: Overvallen

1. Wat is het probleem dat aanleiding is voor het beleid?

In Nederland vormt overvalcriminaliteit een ernstig probleem. De ernst van het probleem en het belang van een adequate preventie en repressie ervan liggen vooral besloten in de ontwrichtende werking die overvallen hebben. Het aantal overvallen fluctueert sterk in de afgelopen decennia. Na jaren van daling neemt het aantal overvallen sinds 2007 weer toe. In 2008 zijn 2.395 overvallen gepleegd tegenover 2.165 in 2007, een groei van 11%. Vanaf 2007 laten de cijfers een toename zien, met een zeer sterke toename van overvallen in 2009. Over de eerste acht maanden van dat jaar bedraagt het aantal overvallen 1.760 tegenover 1.442 in 2008, een stijging van 22%.

De impact van overvallen is groot, zowel op de directe slachtoffers en hun directe sociale of professionele omgeving, als op de (ervaren) veiligheid en leefbaarheid van de maatschappij. Dit vormde de aanleiding om in oktober 2009 de Taskforce Overvallen in te stellen. Deze Taskforce Overvallen bestaat uit vertegenwoordigers uit het bedrijfsleven (VNO-NCW, Detailhandel Nederland, MKB-Nederland, Koninklijke Horeca Nederland) en de publieke sector (politie, OM, VNG en Ministerie van VenJ). De Taskforce Overvallen heeft de heer Fijnaut en collega's gevraagd een onderzoek te doen naar de overvalproblematiek. Dit heeft in 2010 geleid tot de publicatie van het onderzoek Overvallen in Nederland, een fenomenanalyse en evaluatie van de aanpak.⁵⁷ Mede naar aanleiding van het dit onderzoek heeft de Taskforce Overvallen in samenwerking met het ministerie van VenJ in 2011 een **Actieplan Ketenaanpak Overvalcriminaliteit** opgesteld en dit aan de Minister aangeboden. Het Actieplan is in februari 2011 naar de Tweede Kamer gestuurd. De Minister heeft op dat moment tevens besloten een programma **Gewelddadige**

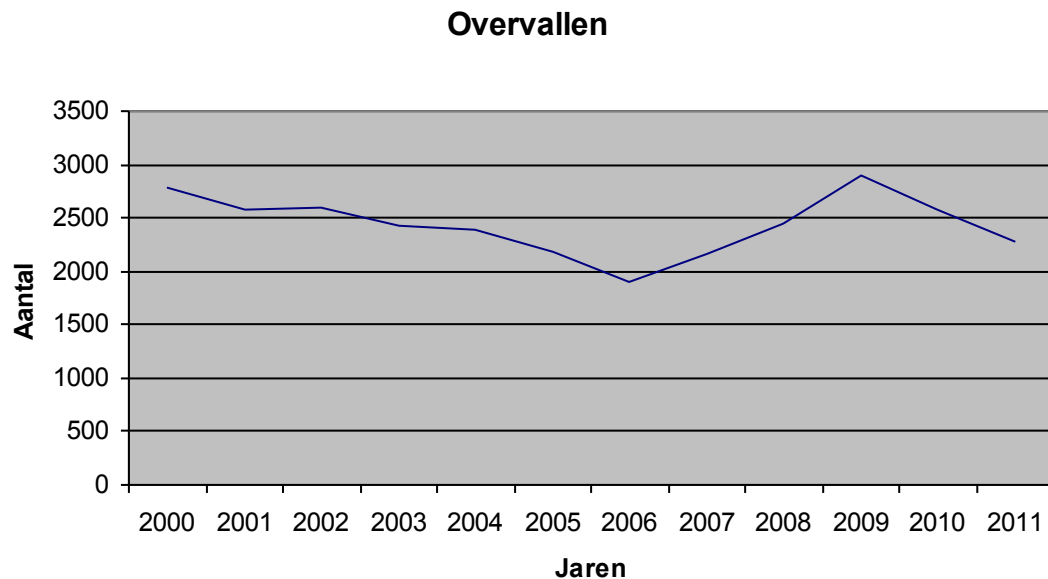
Vermogenscriminaliteit in te richten. Het landelijk programma **Gewelddadige Vermogenscriminaliteit** ondersteunt de Taskforce Overvallen en richt zich op de ontwikkeling en implementatie van een integrale en probleemgerichte aanpak van gewelddadige vermogenscriminaliteit in Nederland.

2. Is dit probleem nog actueel?

Uitvoering van het Actieplan Ketenaanpak Overvalcriminaliteit verloopt tot dus ver succesvol. Het aantal overvallen heeft echter nog niet het niveau bereikt dat als doelstelling voor de aanpak geformuleerd is. Hierbij moet worden gedacht aan een maximaal aantal overvallen van 1900 per jaar (het niveau van 2006). Uit het nog niet bereiken van de doelstelling kan worden geconstateerd dat de problematiek van overvallen nog steeds actueel is.

⁵⁷ Rovers e.a. 2010.

Figuur 9. Aantal overvallen in Nederland 2000-2011



Bron: Fijnaut e.a. 2010.

3. Wat is de oorzaak van het probleem?

Behalve het snel verwerven van geld behoren ook de invloed van criminele vrienden en de status die het plegen van een overval in criminele kring heeft, tot de belangrijkste motieven om een overval te plegen. Daarnaast bestaat het verkeerde beeld dat overvallers niet streng worden bestraft, maar met een taakstraf weg komen. In jaren waarin minder overvallen gepleegd worden, zakt de prioriteit voor het delict bij politie en OM weg. Daders krijgen daardoor de indruk dat ze er makkelijk mee weggelaten. Ook heeft de politie binnen de verschillende korpsen niet voldoende gezorgd voor de borging van kennis en kwaliteit om dit probleem structureel aan te pakken. Daarnaast is het recidivepercentage nog zeer hoog als gevolg van het ontbreken van een top X-aanpak, gevolgd door een persoonsgerichte aanpak op daders en potentiële daders. Bovendien zijn het bedrijfsleven en de burger zich nog onvoldoende bewust van de eenvoudige te nemen preventieve maatregelen om overvallen te voorkomen. Ten slotte ontbreekt het gemeenten op regionaal en lokaal niveau aan een ketenaanpak op voorkomen van overvallen, het opsporen, vervolgen en resocialiseren van daders.

4. Waarom rekent de overheid het tot haar verantwoordelijkheid om het probleem op te lossen?

Een overval is een ingrijpend delict. De (strafrechtelijke en preventieve) aanpak van (potentiële) overvallers, het toezicht in risicogebieden en op overvallers die vrijkomen en de zorg voor slachtoffers vallen onder verantwoordelijkheid van de overheid (o.a. de justitieketen). Daarbij verlangt de maatschappij van de overheid dat zij prioriteit geeft aan de opsporing en vervolging van zwaardere delicten. Dit ontslaat de burger en het bedrijfsleven echter niet van de verantwoordelijkheid ook zelf preventieve maatregelen te nemen om de kans op een overval te verkleinen.

5. Waarom ligt de verantwoordelijkheid op rijksniveau (en niet op decentraal of EU-niveau)?

De politie, DJI, Reclassering en het OM spelen een belangrijke rol bij de aanpak van overvallen. Vanuit de ministeriële verantwoordelijkheid van de Minister van VenJ voor de uitvoerende taakstelling van deze organisaties dient de rijksoverheid in de relaties met deze organisaties de randvoorwaarden vast te stellen die nodig zijn om de ketenaanpak mogelijk te maken. Daarnaast

heeft de rijksoverheid een aanjaagfunctie richting de lokale overheid (lokale en regionale driehoeken).

6. Welke doelstelling heeft de overheid geformuleerd voor de oplossing van het probleem?

Hoofddoelstelling van de Taskforce Overvallen en het programma **Gewelddadige Vermogenscriminaliteit** is het terugdringen van overvallen (en straatroven) door middel van publiek-private samenwerking in de gebiedsgerichte, dadergerichte en slachtoffergerichte aanpak op landelijk, regionaal en lokaal niveau.

In het Actieprogramma **Ketenaanpak Overvalcriminaliteit** staan de volgende **subdoelstellingen** opgenomen:

- Het aantal overvallen is eind 2014 teruggedrongen naar maximaal 1900 per jaar, dit lag in 2009 op 2898 overvallen⁵⁸;
- het oplossingspercentage overvalcriminaliteit is eind 2014 gestegen naar 40%. Het oplossingspercentage in 2009 dit bedroeg 23%⁵⁹;
- het percentage veroordeelde overvallers is eind 2014 verhoogd naar 32% (16% in 2009⁶⁰);
- het recidivepercentage (recidive binnen twee jaar) bij overvalcriminaliteit is eind 2014 teruggebracht naar 40% (dit was 54% in 2009⁶¹);
- het percentage bedrijven dat preventiemaatregelen heeft getroffen is eind 2014 gestegen naar 85% (dit was 73% in 2009⁶²).

7. Welke instrumenten worden ingezet? Hoe is de samenhang tussen de instrumenten? Is er sprake van overlap?

De landelijke integrale en probleemgerichte aanpak van overvallen vindt zijn basis in de probleemanalyse **Overvallen in Nederland**.⁶³ Op basis van dit wetenschappelijk onderzoek is - in afstemming en in samenwerking met alle relevante partijen - een probleemgerichte aanpak

geformuleerd. Daarbinnen is de focus en prioritering aangebracht die de lokale en regionale aanpak van deze criminaliteit vereist. De doelstellingen en maatregelen voor de aanpak zijn vastgelegd in het Actieprogramma **Ketenaanpak Overvalcriminaliteit**.

Sturing op de aanpak vindt plaats via de maandelijkse rapportage van politiecijfers inzake overvallen per sector van het bedrijfsleven en per politieregio.

Door de gezamenlijke aanpak van overheidsinstaties en private partijen komt een integrale aanpak op lokaal en regionaal niveau tot stand. Vanuit de probleemanalyse wordt – met gebruik van de Problem Analyses Triangle (crime triangle) - ingezet op de ketensamenwerking ten behoeve van de gebiedsgerichte aanpak, de dadergerichte aanpak en de slachtoffergerichte aanpak op landelijk, regionaal en lokaal niveau.

- **Gebiedsgerichte aanpak (gericht op hot spots):**
 - Private partners en lokale ondernemers bevorderen onder burgers en ondernemers bewustwording en samenwerking op het gebied van preventie van overvallen (en straatroven). Hierbij kan onder andere worden gedacht aan het KVO, de regeling Veiligheid Kleine Bedrijven en safetyspots.
 - Het slim organiseren van het gebiedsgericht toezicht op hotspots. Private partijen worden door gemeente en politie betrokken. Via informatie-uitwisseling en het maken van concrete inzetafspraken wordt het toezicht op hot spots verbeterd.
 - Met behulp van een wetenschappelijk onderbouwde Toolkit Risicotaxatie, in overleg tussen gemeente, politie en jeugdwerkers, worden (potentiële) overvallers en straatrovers door middel van een wijkgerichte werkwijze in de wijk geïdentificeerd. De (potentiële) overvallers en straatrovers worden gestimuleerd richting sport, werk of opleiding (bv. topsport-campagne en straatroofcampagne gericht op scholieren).

⁵⁸ Landelijk Overvallen en Ramkraken Systeem.

⁵⁹ Landelijk Overvallen en Ramkraken Systeem.

⁶⁰ Openbaar Ministerie- Compas/GPS).

⁶¹ Rovers e.a. 2010.

⁶² WODC, 2011.

⁶³ Rovers e.a. 2010.

- **Dadergerichte aanpak (gericht op hot shots en hot groups):**

- De lokale publieke partijen geven vorm aan een dadergerichte aanpak van (potentiële) overvallers en straatrovers. Met behulp van een wetenschappelijk onderbouwde Toolkit voor risicotaxatie wordt een 'Top-X' van risicopersonen geïdentificeerd waar alle betrokken partijen zich gezamenlijk op focussen.
- Door politie, OM, Reclassering en gemeenten is aansluitend op de 'Top-X' aanpak een ketenaanpak ontwikkeld voor verscherpt toezicht op overvallers en straatrovers na invrijheidstelling. Het programma ondersteunt gemeenten bij het vormgeven van deze persoonsgerichte ketenaanpak.
- Het versterken van de opsporing van daders door High Impact Crime Teams, toepassing van het 'drie-ringen-model, waarbij de politie surveilleert op de potentiële vluchtwegen, dichtbij de plaats delict, maar ook wat verder weg (de ringen),' en informatiegestuurd rechercheren. Er wordt op verschillende manieren samengewerkt met lokale ondernemers en met burgers om de pakkans (heterdaadkracht en recherchekracht) te vergroten (oa. via 'Community Policing', Gebiedscans Criminaliteit en Overlast en LiveView)
- De vervolging van daders door het OM wordt versterkt door een speciaal voor High-Impact-Crimes ontwikkelde werkwijze. Er zijn geen HIC-teams geformeerd, zoals bij de politie, maar de verschillende relevante functionarissen binnen de arrondissementsparketten worden op gecoördineerde wijze betrokken bij de opsporing en vervolging van overvallen (overvalofficier, zaaksofficier, rechercheofficier, beleidsofficier, etc.).
- Lokale bestuurders worden geïnformeerd over gedetineerde overvallers die (vervroegd) in vrijheid worden gesteld (Bestuurlijke Informatievoorziening Overvallen en Straatroof), zodat zij waar nodig beheersmaatregelen ter beperking van risico's kunnen treffen. Daarnaast hebben gemeenten samen

met penitentiaire inrichtingen de taak voor ex-gedetineerden een goede nazorg te organiseren.

- **Slachtoffergerichte aanpak:**

- Door middel van preventieve maatregelen en bewustwordingscampagnes wordt slachtofferschap bij risicogroepen voor overvallen en straatroven voorkomen (senioren, juweliers, tankstations, horeca, taxi's, etc.).
- Door Slachtofferhulp Nederland wordt aan elk slachtoffer van een overval nazorg en hulp geboden, zowel sociaal-emotioneel en psychisch als praktisch (voor het verkrijgen van schadevergoeding van de dader, uitoefening spreekrecht, etc.);
- Bij het Schadefonds Geweldsmisdrijven is een speciale subsidieregeling ingericht voor slachtoffers van overvallen. Vanuit die regeling kunnen slachtoffers van een overval de kosten van preventiemaatregelen ter voorkoming van herhaald slachtofferschap tot een bedrag van €1.000,- vergoed krijgen;
- In de nazorg voor slachtoffers heeft het lokale bestuur een eigen rol. Het programma heeft daarvoor een Stappenplan Bestuurlijke Nazorg Overvallen laten ontwikkelen;

8. Wat is bekend over de uitvoering van het beleid en over de doelmatigheid van de bedrijfsvoering?

- **Realisatie doelstellingen programma Gewelddadige Vermogens Criminaliteit:**

- Het aantal overvallen is eind 2014 teruggedrongen naar maximaal 1900 per jaar: realisatie wordt maandelijks gemeten via het Landelijk Overvallen en Ramkraken Systeem van de politie (LORS).
- Het oplossingspercentage overvalcriminaliteit is eind 2014 gestegen naar 40%: realisatie wordt maandelijks gemeten via LORS.
- Het percentage veroordeelde overvallers is eind 2014 verhoogd naar 32%: realisatie wordt

halfjaarlijks gemeten door het Openbaar Ministerie door middel van Compas/GPS.

- Het recidivepercentage (recidive binnen twee jaar) bij overvalcriminaliteit is eind 2014 teruggebracht naar 40%: realisatie wordt gemeten via wetenschappelijk onderzoek naar de recidive in 2010 en 2011. Dit onderzoek zal eind 2012 worden opgeleverd.
- Het percentage bedrijven dat preventiemaatregelen heeft getroffen is eind 2014 gestegen naar 85%: deze realisatie wordt gemeten via de MBC.
- **Uitvoering maatregelen Actieprogramma Ketenaanpak Overvalcriminaliteit:**
 - Aan de hand van maandelijkse politiecijfers per regio en per sector wordt de probleemgerichte aanpak vanuit het programma *Gewelddadige Vermogenscriminaliteit* gestuurd.
 - De realisatie van de ruim honderd maatregelen in het Actieprogramma wordt in opdracht van de Taskforce Overvallen gemeten binnen het programma *Gewelddadige Vermogenscriminaliteit*. Pilots die worden uitgevoerd in het kader van die maatregelen worden zoveel mogelijk geëvalueerd alvorens landelijke implementatie start.
 - De realisatie van de beoogde (regionale) ketensamenwerking tussen relevante partijen in de aanpak van gewelddadige vermogenscriminaliteit wordt door de Inspectie VenJ onderzocht. Dit onderzoek is eind oktober 2012 van start gegaan. De eindrapportage wordt in juni 2013 verwacht. Op basis van deze 'midterm review' wordt de aanpak herijkt.

Het is lastig om aan de individuele maatregelen een effect te koppelen. Het gaat immers om een ketenaanpak waarbij de instrumenten elkaar versterken. Indien er wordt gekeken naar de realisatie van de doelstellingen van het programma **Gewelddadige Vermogenscriminaliteit** zijn de volgende effecten zichtbaar:

- Het **aantal overvallen** is eind 2014 teruggedrongen naar maximaal 1900 per jaar:
 - 2009: 2898
 - 2010: 2572 (-11%)
 - 2011: 2272 (-12%)
 - 2012: 1982 (-13%)
- Het **oplossingspercentage overvalcriminaliteit** is eind 2014 gestegen naar 40%:
 - 2009: 23%
 - 2010: 24%
 - 2011: 30%
 - 2012: 31%
- Het **percentage veroordeelde overvallers** is eind 2014 verhoogd naar 32%:
 - 2009: 16%
 - 2012: 33% (gemeten over de jaarschijf van augustus 2011- augustus 2012)
- Het **recidivepercentage** (recidive binnen twee jaar) bij overvalcriminaliteit is eind 2014 teruggebracht naar 40%:
 - 2009: 54%
 - 2012: Onderzoek naar de recidive in 2010 en 2011 loopt tot eind 2012
- Het **percentage bedrijven dat preventiemaatregelen heeft getroffen** is eind 2014 gestegen naar 85%:
 - 2009: 73%

9. Wat is het effect van de instrumenten op de geformuleerde doelstellingen (oplossing van het probleem)? Hebben instrumenten op andere beleidsterreinen ook belangrijke effecten op de geformuleerde doelstellingen? Wat zijn belangrijke positieve en negatieve neveneffecten?

Tabel 8. Ontwikkelingen overvallen 2009-2012

	2009	2010	2011	2012	2014 (doelstelling)
Aantal overvallen	2898	2572	2272	1982	1900
Oplossingspercentage	23	24	30	31	40
Percentage veroordeelde overvallers	16	-	-	33	32
Recidivepercentage	54	-	-	Onderzoek naar 2010- 2011 loopt	40
percentage bedrijven met preventie- maatregelen	73	-	-	-	85

10. Hoe is de hoogte bepaald van de budgetten die zijn ingezet? Wat is hiervan de onderbouwing?

De door het ministerie van VenJ toegedeelde budgetten zijn vastgesteld in de jaarlijkse interne begrotingscyclus. Hierbij worden de voorgenomen activiteiten voorzien van een financiële raming, op basis waarvan het budget wordt bepaald. Tijdens het begrotingsjaar vindt, als de uitvoering van de activiteiten daartoe aanleiding geeft, eventueel een reallocatie tussen de verschillende budgetten plaats.

De kosten van de acties uit het Actieprogramma **Ketenaanpak Overvalcriminaliteit** zijn bij de aanvang van het programma geraamd. Op basis van deze raming is voor de uitvoering van het programma een budget van 3 miljoen euro vastgesteld. Hiervoor zijn regeerakkoordmiddelen verkregen van 2 miljoen euro voor de Taskforce Overvallen en van 900.000 euro voor het Keurmerk Veilig Ondernemen. Dit budget is in 2011 volledig uitgeput. Dit budget is volledig uitgeput. Daarnaast is voor de ondersteuning van slachtoffers 1 miljoen euro beschikbaar gesteld. Hiervan is in 2010 circa 150.000 euro en in 2011 circa 300.000 euro uitgeput.

Niet alle acties worden echter uit dit budget betaald. Zo heeft het OM de beschikking gekregen over 5 miljoen euro voor de inrichting van HIC-Teams bij alle arrondissementen. De politie daarentegen heeft wel HIC-Teams ingericht maar heeft hier geen extra middelen voor ontvangen. Evenals de politie en financiert de reclassering de uitvoering van de maatregelen uit het Actieprogramma **Ketenaanpak Overvalcriminaliteit** vanuit de eigen middelen.

Bijlage 4

Criminaliteit tegen Bedrijven: Afpersing

1. Wat is het probleem dat aanleiding is voor het beleid?

In 2003 en 2004 kwamen er met name uit Limburg en Amsterdam signalen dat een toenemend aantal ondernemers het slachtoffer werd van afpersing. Doordat zij veelal geen aangifte deden uit vrees dat de afperser zijn dreigementen ten uitvoer zou brengen, bleef de problematiek onderbelicht bij politie en justitie. Hierdoor waren aard en omvang onbekend. Dit werd ook onderkend in de brief van 29 maart 2004 van de minister van Justitie, mede namens de ministers van BZK en EZ, in antwoord op kamervragen⁶⁴ van de vaste commissie voor Justitie over de afpersingspraktijken in de detailhandel. Ook in het antwoord van 25 augustus 2004⁶⁵ op Kamervragen van Smeets en Van Heemst over afpersing in het bedrijfsleven werd benadrukt dat ondernemers vooral aangifte moesten doen om afpersing goed aan te kunnen pakken. Teneinde ondernemers te beschermen tegen represailles waren er wel mogelijkheden in het strafproces beschikbaar om (tot de persoon herleidbare) gegevens van aangevers af te schermen.⁶⁶ Maar die trokken de slachtoffers niet over de streep om toch aangifte te doen. Om de problematiek beter in kaart te brengen is daarom via het WODC een onderzoek uitgevoerd naar de aard en omvang van afpersing.⁶⁷ Dit onderzoek vormt te grondslag voor het gevoerde en te voeren beleid betreffende afpersing.

2. Is dit probleem nog actueel?

De problematiek met betrekking tot afpersing is nog steeds actueel, aangezien uit de meest recente cijfers van de MCB⁶⁸ blijkt dat 2% van de bouwbedrijven en 2% in de horeca in 2010 slachtoffer

⁶⁴ Kamerstukken II, 2003/04, 29200 VI, nr. 129m

⁶⁵ Kamerstukken II, 2003/04, 29200 VI aanhangsel 2148m

⁶⁶ Kamerstukken II, 2003/04, 29200 VI; Kamerstukken II, 2003/04, 29200 VII, nr. 145m

⁶⁷ Van Leiden, de Vries Robbé & Ferwerda 2007.

⁶⁸ WODC, 2010.

was van afpersing. Daarnaast is in 2012 uit een analyse van criminaliteit gepleegd door motorbendes naar voren gekomen dat met name leden van Satudarah en Hells Angels zich schuldig maken aan criminaliteit en in het bijzonder afpersing van de horeca.⁶⁹

3. Wat is de oorzaak van het probleem?

In 2008 heeft de Tweede Kamer het onderzoek **Je bedrijf of je leven – Aard en aanpak van afpersing van het bedrijfsleven ontvangen**.⁷⁰ Dit rapport geeft inzicht in de aard en geschatte omvang van afpersing (art. 317 Sr) en afdreiging (art. 318 Sr). In dit rapport wordt geconcludeerd dat vooral de detailhandel en horeca kwetsbaar zijn, vanwege het open karakter; kleine bedrijven met onvoldoende middelen voor preventie; grotere bedrijven en multinationals, vanwege het grote geld; bedrijven die afhankelijk zijn van internet (cyberafpersing); ondernemers van allochtone afkomst; individuele zakenlieden en dienstverleners en kleinere ondernemers.

Ook is er sprake van een beperkte aangiftebereidheid, die samenhangt met angst voor represailles, bedrijfseconomische motieven, gebrek aan vertrouwen in de politie, onbekendheid met afpersing als delicttype en culturele aspecten (vooral allochtonen weten de weg naar de politie minder goed te vinden).

Het rapport toont dat de huidige aanpak van afpersing van het bedrijfsleven zich vooral beperkt tot een repressieve aanpak op het moment dat het probleem zich voordoet. Indien er aangifte wordt gedaan, leidt dat in ruim de helft van de gevallen tot aanhouding van de verdachten. De aanpak blijft vooral achter bij afpersing van kleinere ondernemers en die gevallen waarvan geen melding of aangifte wordt gedaan.

Daarnaast wordt in het rapport geconcludeerd dat er een aantal belangrijke dadertypen zijn, namelijk: individuele daders die weinig professioneel en veelal incidenteel opereren; (allochtone) dadergroepen afkomstig uit het criminele milieu

⁶⁹ Ministerie van Veiligheid en Justitie 2012.

⁷⁰ Kamerstukken II, 2007/08, 28684, nr. 124m

en groepen jongeren die zich toeleggen op afpersing in het kader van 'protectie' van horeca en detailhandel.

Wegens gebrek aan betrouwbare cijfers is de omvang volgens de onderzoekers ongewis: zelfrapportagecijfers uit 2006⁷¹ indiceren dat 0,14% tot 1% van de bedrijven jaarlijks slachtoffer is van afpersing. Jaarlijks komen er 80 incidenten ter kennis van de politie.

4. Waarom rekent de overheid het tot haar verantwoordelijkheid om het probleem op te lossen?

De opsporing en vervolging van verdachten van afpersing is een exclusieve taak van de overheid. Ook in het bevorderen van aangifte tegen afpersing ligt een verantwoordelijkheid voor de overheid. Alleen wanneer er aangifte wordt gedaan, kunnen politie en justitie immers de afpersing strafrechtelijk aanpakken. Zonder aangiften blijft de problematiek onzichtbaar voor politie en justitie. Daarnaast hebben private (branche)organisaties een verantwoordelijkheid in het weerbaar maken van de aangesloten bedrijven. Doordat er weinig bekend is over waar de slachtoffers van afpersing zich bevinden, zal de publiek-private aanpak bij uitstek op landelijk niveau gestalte moeten krijgen. Indien afpersing zich alleen bijvoorbeeld in Limburg af zou spelen ligt een regionale publiek-private aanpak voor de hand.

5. Waarom ligt de verantwoordelijkheid op rijksniveau (en niet op decentraal of EU-niveau)?

Zoals eerder bij de beantwoording van vraag 4 wordt aangegeven ligt de verantwoordelijkheid voor de opsporing en vervolging en het bevorderen van de publiek-private samenwerking betreffende de aanpak van afpersing op rijksniveau. Daarnaast wordt ook op lokaal en regionaal niveau aandacht aan de aanpak van afpersing besteed, bijvoorbeeld door het laten uitvoeren van pilots en risicoanalyses op lokaal

niveau. Ten slotte hebben lokale en regionale organisaties zoals de politie, het Openbaar Ministerie, gemeenten en de Regionale Platforms Criminaliteitsbeheersing een rol bij de aanpak van afpersing.

6. Welke doelstelling heeft de overheid geformuleerd voor de oplossing van het probleem?

De resultaten van het onderzoek **Je bedrijf of je leven – Aard en aanpak van afpersing van het bedrijfsleven** ontvangen heeft de toenmalige minister van Justitie in mei 2008 aan de orde gesteld in het NPC. Inzet daarbij was het maken van gezamenlijke afspraken met het bedrijfsleven en het bevoegd gezag gericht op het verstevigen van de aanpak van afpersing van het bedrijfsleven. Daarbij zijn de volgende kwalitatieve doelstellingen geformuleerd:

- Vergroten van de kennis en weerbaarheid bij bedrijven;
- realiseren van een vertrouwenslijn voor (potentiële) slachtoffers;
- vergroten van de meldings- en aangiftebereidheid;
- professionalisering van de aanpak door de politie.

7. Welke instrumenten worden ingezet? Hoe is de samenhang tussen de instrumenten? Is er sprake van overlap?

De NPC-stuurgroep Afpersing heeft in 2010 een programmatische **Aanpak afpersing** vastgesteld. In deze stuurgroep participeren het ministerie van VenJ, de politie, het OM, de stichting M, MKB Nederland en Koninklijke Horeca Nederland. De programmatische **Aanpak afpersing** omvat de volgende vijf projecten:

- **Het vergroten van de kennis en weerbaarheid bij bedrijven door:**
 - Actieve voorlichting door de brancheorganisaties richting de ondernemers.
 - Het maken van een special over afpersing voor de eigen bladen.
 - Het voeren van een doelgerichte communicatiecampagne.

⁷¹ WODC 2006.

- **Het realiseren van een vertrouwenslijn voor (potentiële) slachtoffers:**

- De voorbereiding en inrichting van een vertrouwenslijn afpersing.

- **Het vergroten van de meldings- en aangiftebereidheid:**

- Het via stichting M stimuleren van de anonieme meldingsbereidheid.

- **De professionalisering van de aanpak door de politie:**

- De voorbereiding en inrichting van een expertisepunt bij de politie.
- Het onderwerp beleggen bij de accountmanagers intelligence.
- Het verbeteren van het aangifteproces.
- De inzet van brede expertise bij tegenhouden van afpersing.
- Gecoördineerde aanpak vanuit Staf Grootchalig en Bijzonder Optreden (SGB0).

- **Testen van de aanpak in een proeftuin:**

- Uitvoeren van een fenomeen- en gebiedsanalyse op hotspots in de stad.
- Vergroten van de meldingsbereidheid bij kwetsbare ondernemers in de stad.
- Borgen van deskundigheidsbevordering bij frontliners van politie en gemeente.

De projecten zijn via publiek-private samenwerking opgepakt. Dit was in lijn met de visie van het kabinet Rutte I dat veiligheid een gedeelde verantwoordelijkheid is van publieke en private partijen.

8. Wat is bekend over de uitvoering van het beleid en over de doelmatigheid van de bedrijfsvoering?

De brancheorganisaties hebben diverse communicatiemiddelen ingezet om de problematiek van afpersing onder de aandacht van ondernemers te brengen (landelijke/regionale/lokale elektronische nieuwsbrieven, magazines, e-learning etc.) Verder is sinds 1 juli 2011 de Vertrouwenslijn Afpersing 24/7 operationeel. Ook heeft stichting M in meerdere steden de meldingsbereidheid onder met name allochtone ondernemers gestimuleerd

(Deventer, Utrecht, Amsterdam). Daarnaast is medio 2011 bij de politie een expertisepunt ingericht Dit betekent een grootschalige inzet waar nodig.

Ten slotte is de aanpak op lokaal niveau in een gemeente getest, waarbij zowel een fenomeenanalyse als een gebiedsanalyse is uitgevoerd. Daarbij zijn er acties uitgevoerd om de meldingsbereid te vergroten en bevordering in het waarborgen van de deskundigheid voor de aanpak van afpersing bij politie en gemeente.

Bovenstaande maatregelen zijn zowel landelijk (vertrouwenslijn), regionaal (politie) als lokaal (analyse hotspots, bewustwording lokale ondernemers) ingezet. De aanpak van afpersing is nog relatief nieuw. Dit betekent dat zich nog zal moeten uitwijzen welke aanpak het meest doelmatig blijkt te zijn.

9. Wat is het effect van de instrumenten op de geformuleerde doelstellingen (oplossing van het probleem)? Hebben instrumenten op andere beleidsterreinen ook belangrijke effecten op de geformuleerde doelstellingen? Wat zijn belangrijke positieve en negatieve neveneffecten?

De private partijen brengen regelmatig afpersing onder de aandacht van ondernemers. Daardoor is de zichtbaarheid van de problematiek vergroot. Het volhouden van de communicatie is echter een lastige opgave; zonder frapper toujours zullen afgeperste ondernemers de weg naar de Vertrouwenslijn minder makkelijk weten te vinden.

In de eerste 16 maanden van zijn bestaan is de Vertrouwenslijn Afpersing 109 keer gebeld.⁷² In 27 gevallen (25%) was sprake van strafbare afpersing en in nagenoeg alle gevallen is er, al dan niet begeleid door de vertrouwenspersonen afpersing, aangifte gedaan bij de politie. Verder behoeft de deskundigheidsbevordering, met name op het punt van intake, bij de politie nog verbetering. Op dit moment worden 'omfloerste' signalen van afpersing nog onvoldoende opgepikt.

⁷² Rapportage Vertrouwenspersonen Afpersing 2012.

Daarnaast blijkt uit de lokale gebiedsanalyse dat de helft van de ondernemingen op de hotspots als dubieus aan te merken is en bij ruim een derde komt vermoedelijk afpersing voor, hoewel dit door de ondernemers niet altijd als zodanig gepercipieerd wordt.⁷³

Het aantal meldingen bij stichting M is in de periode dat de proeftuin lokaal beproefd werd vanuit deze gemeente bijna verdubbeld ten opzichte van dezelfde periode een jaar eerder. Deze meldingen betroffen alleen gevallen van criminaliteit waar bedrijven slachtoffer van waren en niet specifiek van afpersing.

10. Hoe is de hoogte bepaald van de budgetten die zijn ingezet? Wat is hiervan de onderbouwing?

De door het ministerie van VenJ toegedeelde budgetten zijn vastgesteld in de jaarlijkse interne begrotingscyclus. Hierbij worden de voorgenomen activiteiten voorzien van een financiële raming, op basis waarvan het budget wordt bepaald. Tijdens het begrotingsjaar vindt, als de uitvoering van de activiteiten daartoe aanleiding geeft, eventueel een reallootatie tussen de verschillende budgetten plaats.

De communicatie richting de ondernemers wordt betaald door de private partners. Voor de inrichting van de Vertrouwenslijn zijn twee gepensioneerde politiechefs gerekruteerd die afwisselend de Vertrouwenslijn bemannen, waarvoor zij elk een vergoeding krijgen van 1.500 euro per maand exclusief reiskosten. Het stimuleren van de aangiftebereidheid in diverse steden en het uitvoeren van de proeftuin in de desbetreffende gemeente is gefinancierd uit de begroting van het Directoraat-generaal Politie. Hiermee was gedurende de looptijd van het programma een totaalbedrag van ca. 190.000 euro gemoeid.

⁷³ Van Leiden & Ferwerda 2008,

Bijlage 5

Criminaliteit tegen Bedrijven: Winkeldiefstal

Winkelcriminaliteit omvat winkeldiefstal, geweld (overvallen) en vernieling.

Het aandeel winkeldiefstal op het totaal van de winkelcriminaliteit is het grootst: totale slachtofferschap winkelcriminaliteit is 49%, slachtofferschap winkeldiefstal is 32% in 2004. In dit onderdeel van de doorlichting zullen daarom vooral de maatregelen en instrumenten beschreven worden die specifiek zijn gericht op het terugdringen van winkeldiefstal. Binnen die aanpak kan de ontwikkeling en invoering van het instrument overlastdonatie als exemplarisch worden beschouwd. De onderzoeksvragen 8), 9) en 10) zullen aan de hand van dit voorbeeld worden beantwoord.

1. Wat is het probleem dat aanleiding is voor het beleid?

Winkelcriminaliteit vormt al jaren een ernstig probleem in Nederland. Begin 2002 is het niveau van de winkelcriminaliteit zo hoog dat de overheid en detailhandel besluiten tot een gezamenlijke tegenaanval. In januari 2003 wordt het eerste convenant Aanpak Winkelcriminaliteit gesloten. In 2005 en 2008 zullen nog een tweede en derde convenant volgen. Deze convenanten passen binnen het bredere kader van het AVO.

Binnen de winkelcriminaliteit vormt winkeldiefstal het grootste probleem waarmee winkeliers kampen. Uit de MCB 2004⁷⁴ blijkt dat 32% van de bedrijven in de detailhandel slachtoffer is van winkeldiefstal. Wat betreft geweld en vernieling en inbraak liggen deze percentages in 2004 respectievelijk op 6,7%, 18,4% en 14,5%. In absolute aantallen gaat het voor winkeldiefstal om 1,5 miljoen delicten die een geschatte schade van 146 miljoen euro met zich meebrengen. Ook blijkt uit de MCB dat 18% van de bedrijven aangifte doet van winkeldiefstal.

2. Is dit probleem nog actueel?

Onderstaande cijfers illustreren dat de problematiek van winkeldiefstal en de geringe aangiftebereidheid nog steeds actueel is.

Uit de meest recente MCB, over 2010, blijkt dat 28% van de bedrijven in de detailhandel dat jaar slachtoffer is van winkeldiefstal. Ten opzichte van 2004 is het percentage winkels dat slachtoffer is met 4 procentpunten gedaald. Ook de totale geschatte schade neemt iets af: van 146 miljoen in 2004 naar 136 miljoen in 2010. Daar staat tegenover dat de getroffen winkels in 2010 in absolute aantallen 1,674 miljoen diefstallen rapporteren, een stijging van 174.000 ten opzichte van 2004.

Een kleinere groep winkeliers is nu slachtoffer van winkeldiefstal, maar individueel krijgen de getroffen winkeliers in 2010 méér diefstallen te verwerken dan in 2004 (in 2010 is de gemiddelde frequentie 37 tegenover 31,9 in 2004). Van de slachtoffers doet 14% aangifte, 4 procentpunten minder dan in 2004.

3. Wat is de oorzaak van het probleem?

De uitspraak 'de gelegenheid scheidt de dief' is in grote mate van toepassing op het delict winkeldiefstal. Met de komst van warenhuizen en andere laagdrempelige zelfbedieningszaken is er een grotere gelegenheid ontstaan voor het onopgemerkt kunnen stelen van winkelwaren. Voldoende toezicht vormt dan ook een belangrijke voorwaarde om diefstal tegen te gaan. In veel winkels is met de komst van 'zelfbediening' ook bezuinigd op personeel, waardoor het toezicht afnam. Winkeldiefstallen worden niet alleen gepleegd voor eigen gewin, maar ook om in klinkende munt te verzilveren. Veel winkelwaren zijn bulkgoederen die eenmaal ontvreemd niet meer te herleiden zijn tot de oorspronkelijke winkelleverancier. Dit bemoeilijkt de bewijsvoering bij heling van de goederen.

Door het ontbreken van voldoende toezicht en het gemak waarmee goederen op de (zwarte) markt afgezet kunnen worden, is de pakkans voor winkeldiefstal laag. De kans om bestraft te

⁷⁴ Oomen e.a. 2004.

worden is nog geringer, omdat winkeliers weinig aangifte doen van winkeldiefstal. Als er al een winkeldief op heterdaad betrapt wordt, hebben winkeliers de neiging de diefstal zelf af te handelen. Dit bespaart hun tijd die ze anders kwijt zouden zijn aan het aanhouden en overdragen aan de politie. Voor de politie heeft winkeldiefstal weinig prioriteit, hetgeen de winkeliers sterkt in hun streven met eigen oplossingen te komen.

4. Waarom rekent de overheid het tot haar verantwoordelijkheid om het probleem op te lossen?

Eenzijds is de overheid primair aanspreekbaar op de veiligheid op straat, anderzijds zijn ondernemers primair aanspreekbaar op de veiligheid binnen hun bedrijf. Indien overheid en bedrijfsleven in onderlinge samenhang maatregelen nemen, wordt mogelijk een beter veiligheidsklimaat bereikt.⁷⁵

Het voorkomen van winkeldiefstal is primair de verantwoordelijkheid van de winkelier, die moet zorgen voor voldoende preventieve maatregelen en toezicht. Daar waar toch een winkeldief toeslaat en opgepakt wordt, dient de overheid zorg te dragen voor een adequate strafrechtelijke reactie. Gezien de beperkte capaciteit van politie en justitie en de grotere prioriteit die aan de opsporing en vervolging van zwaardere delicten wordt toegekend, is het niet realistisch om te verwachten dat er strafrechtelijk fors ingezet wordt op de aanpak van winkeldieven. Dit ontslaat de overheid echter niet van haar plicht ervoor te zorgen dat (ook of vooral) langs andere wegen genoegdoening voor de winkelier gewaarborgd kan worden.

5. Waarom ligt de verantwoordelijkheid op rijksniveau (en niet op decentraal of EU-niveau)?

Daar waar de daders grensoverschrijdend werken, wordt op Europees niveau samengewerkt. Winkeldiefstal is een landelijk probleem en de problematiek van lage aangiftes evenzeer. Vanwege de eigen verantwoordelijkheid van

winkeliers dient het probleem ook zo veel mogelijk lokaal te worden bestreden. Daar waar landelijke instrumenten kunnen bijdragen, gebeurt dit.

6. Welke doelstelling heeft de overheid geformuleerd voor de oplossing van het probleem?

Binnen het bredere kader van de AVO's (1,2 en 3) zijn werd in het eerste convenant Aanpak Winkelcriminaliteit (2003) een daling van winkelcriminaliteit beoogd van minimaal 20% ten opzichte van 2003. In het tweede convenant (2005) werd als doelstelling geformuleerd een daling met 20% in 2008 ten opzichte van 2004. In het derde convenant (2008) werd beoogd het slachtofferschap van winkelcriminaliteit met minimaal 30% terug te dringen in 2010 ten opzichte van 2004.

7. Welke instrumenten worden ingezet? Hoe is de samenhang tussen de instrumenten? Is er sprake van overlap?

In de convenanten Aanpak Winkelcriminaliteit is een groot aantal acties opgenomen om de winkelcriminaliteit terug te dringen.

- **Convenant Winkelcriminaliteit 1 (2003):**
 - Preventie-voorlichting in 5 branches;
 - vorming landelijke overvalcoördinator (2 jaar);
 - intensivering inzet camerasystemen en uitreiken winkelverboden;
 - vergroting beveiliging op producten (bronbeveiliging en chips)
 - waarschuwingslijst frauderend personeel & uniform fraudepreventiebeleid;
 - uniform aangifteformulier detailhandel & stimulering doen van aangifte;
 - inventarisatie van (onorthodoxe) projecten voor bestrijding winkelcriminaliteit;
 - uitvoering internationaal onderzoek aanpak winkelcriminaliteit;
 - opzet van 3 Regionale Platforms Criminaliteitsbeheersing (RPC's);
 - bevordering extra deskundigheid bij politieregio's inzake veiligheidsproblematiek van het bedrijfsleven;

⁷⁵ Kamerstukken II 2003/2004 28694, nr. 17.

- uitvoering onderzoek naar mogelijkheden uitwisseling van foto's en ander beeldmateriaal (winkeliers onderling en politie);
 - stimulering van projecten Keurmerk Veilig Ondernemen (KVO);
 - bevordering onorthodoxe oplossingen;
 - afspraken over aanpak winkelcriminaliteit in G30-convenanten;
 - prijsvraag innovatieve aanpak winkelcriminaliteit;
 - veiligheid detailhandel in beleidskader grootstedenbeleid;
 - vergroten draagvlak binnen detailhandel voor privaatspublieke-aanpak;
 - verbetering Slachtofferzorg.
- **Convenant Winkelcriminaliteit 2 (2005):**
 - Voorzetting landelijk overvalcoördinator (nu ook voor ramkraken) & ontwikkelen voorlichtingsmateriaal overvallen en ramkraken;
 - verdere verbetering slachtofferzorg;
 - ontwikkeling en invoering van kwaliteitssysteem KVO & onderzoek naar effectiviteit KVO;
 - verhoging aantal KVO's;
 - publicatie van brochure met preventiemaatregelen;
 - vereenvoudiging en vergroting schadeverhaal op daders;
 - realisatie verbod op «roofwassen» in Algemene Plaatselijke Verordeningen (APV's);
 - herziening Wegwijzer Winkelcriminaliteit;
 - stimuleren uniform fraudepreventiebeleid;
 - stimulering bronbeveiliging;
 - verhoging deelname detailhandel aan lokale projecten.
 - **Convenant Winkelcriminaliteit 3 (2008):**
 - Inrichten Landelijke voorziening aanpak overvallen;
 - per politieregio komt er een contactpersoon aanpak overvallen en ramkraken bij politie, detailhandel en andere strategische partners;
 - maandelijks overzicht door politie van overvallen en ramkraken t.b.v. detailhandel;
 - stimuleren gemeenten tot opstellen actieplan tegen overvallen;
 - handreiking verhalen schade door vernieling;
- beter betrekken detailhandel bij afhandelen schade;
 - best practices voorkoming vernieling van detailhandel;
 - in jaarplan CCV 2009 ontwikkeling module vernieling t.b.v. KVO;
 - inrichten loketten voor zelfstandige winkeliers voor raadpleging en beheer van het fraude waarschuwingsregister;
 - subsidie van Ministerie van Justitie als bijdrage in de ontwikkelkosten van dit waarschuwingsregister;
 - uiterlijk 31 december 2009 heeft de gemeente Utrecht met financiële steun van het Ministerie van Justitie het 'gemeentebrede' project overlastdonatie afgerond en er komt een evaluatie van het project;
 - Ministerie van Justitie stelt een plan op voor de verdere verspreiding van het concept van overlastdonatie;
 - informatie-uitwisseling over winkelcriminaliteit middels een databank winkelcriminaliteit, toegankelijk voor alle winkeliers. Dit systeem is inclusief het standaard protocol voor het collectieve winkelverbod;
 - politie en BZK bezien of het standaard aangifteformulier voor winkeldiefstal met bekende dader (het zogenaamde SDU-formulier) aanpassing behoeft;
 - justitie, politie, Platform Detailhandel en de Stichting M voeren een campagne in 2009, die is gericht tegen heling op zwarte markten en soortgelijke evenementen. hiertoe zal het Ministerie van Justitie in overleg treden met Stichting M. over de hoogte van de subsidie aan Stichting M. voor deze campagne;
 - het Platform Detailhandel ontwikkelt in overleg met de politie een pilot om diefstalgevoelige producten te herkennen. Het Platform Detailhandel onderzoekt om aan te tonen van welke gedupeerde winkelier de gestolen producten zijn. De pilot gaat uiterlijk 31 maart 2009 van start. Waar mogelijk wordt gebruik gemaakt van de uitkomsten van de pilots van het project beveiliging diefstalgevoelige producten uit het AVO II.
 - inventarisatie van projecten met winkelstraatmanagement en in kaart brengen succes- en faalfactoren van deze projecten;

- selectie van pilotprojecten met subsidie, waarna een tussenevaluatie volgt;
- In het eerste kwartaal van 2012 is een 'handboek winkelstraatmanagement' opgesteld en verspreid.

Van al deze acties is er een substantieel deel (mede) gericht op het, door het treffen van preventiemaatregelen, verminderen van winkeldiefstal. Daar waar winkeliers tpch slachtoffer zijn van winkeldiefstal is het van belang de schade zo veel mogelijk te verhalen op de dader. Een van de acties, opgenomen in het derde convenant, is de uitvoering (uiterlijk 31 december 2009 afgerond) en evaluatie (uiterlijk 30 juni 2010 gereed) van een gemeentebrede pilot met overlastdonatie. Afhankelijk van de resultaten zou uiterlijk 31 december 2010 een plan opgesteld moeten zijn voor de verdere verspreiding van het concept van overlastdonatie.

Plegers van criminaliteit kunnen op verschillende manieren aansprakelijk gesteld worden voor de materiële en immateriële schade die zij veroorzaakt hebben. Bij eenvoudig vast te stellen schade biedt het strafrecht slachtoffers de mogelijkheid zich te voegen in het strafproces. Ook in een civiel proces kan de schade op de dader verhaald worden. In onderhavige beleidsterrein is aansprakelijkstelling aan de orde in situaties waarin de dader op heterdaad betrapt wordt. Vooral ondernemers lijden dan indirect schade door de tijd die ze kwijt zijn aan het aanhouden en vasthouden van de verdachte en alarmeren en overdragen aan de politie. In die tijdspanne kunnen zij zich niet aan hun nering wijden en derven inkomsten. Op basis van de bepalingen over onrechtmatige daad in artikel 6:162 BW en de jurisprudentie ter zake kunnen zij de verdachte hiervoor een bedrag in rekening brengen van 151 euro.⁷⁶

In de beantwoording van de onderzoeksvragen 8, 9 en 10 zal nader op de uitvoering en de effectiviteit van deze maatregel worden ingegaan.

⁷⁶ Dit bedrag is in 2004 bepaald en is in de daarop volgende jaren niet op de loonindex aangepast.

8. Wat is bekend over de uitvoering van het beleid en over de doelmatigheid van de bedrijfsvoering?

In 2006 is met steun van het toenmalige ministerie van EZ het project Overlastdonatie uitgevoerd in twee winkelgebieden in Amsterdam. Winkeliers konden aan het project deelnemen wanneer de winkel voldeed aan de prestatie-eisen die ontleend zijn aan het KVO. Ondanks de positieve resultaten van het Amsterdamse project, werd een tweede pilot nodig geacht om te bepalen of zich ook verplaatsingseffecten voordeden. Daarom werd in Utrecht een bredere invulling van het concept in 2008 beproefd. Na het Utrechtse traject zijn met financiële steun van het ministerie van VenJ nog diverse pilots gestart: in Arnhem onder de naam 'winkeldieven dubbel gepakt', in het Rijswijkse winkelcentrum 'In de Boogaard' en in diverse winkelgebieden in het centrum van Amsterdam. Naast deze door SODA begeleide proeftuinen kwam een nieuwe speler in het veld, het HBD die in oktober 2010 in Ede startte met de pilot 'Afrekenen met winkeldieven'. Na Ede volgden winkelcentra in Wageningen, Huissen, Elst en Huizen en het bedrijventerrein Nieuwgraaf in Duiven. Vanwege de positieve ervaringen in de pilotgebieden en de verzoeken elders in het land om ook te kunnen deelnemen, besloot het HBD tot landelijke uitrol van de eigen regeling. Met financiële steun van VenJ werd een automatiseringssysteem ontwikkeld en een helpdesk ingericht. Op 29 maart 2011 is het officiële startsein gegeven voor de landelijke uitrol van de regeling 'Afrekenen met winkeldieven'.

In 2012 is in het kader van het ZSM-traject gestart met het onderzoeken van de mogelijkheden om first offenders van winkeldiefstal nog uitsluitend via de civiele regeling van overlastdonatie/**Afrekenen met winkeldieven** af te handelen. Recidivisten kunnen dan zeker op een strafrechtelijke afhandeling rekenen. Ook is er in 2012 gestart met de voorbereidingen voor de oprichting van de stichting DAAD, die a) een impuls moet geven aan de uitbreiding van de regeling naar andere delicten dan winkeldiefstal; b) voorlichting geeft over de regeling; c) kwaliteitscriteria gaat opstellen voor een zorgvuldige

uitvoering en d) een onafhankelijke klachtencommissie installeert. De beoogde datum voor de oprichting van DAAD is 1 januari 2013.

9. Wat is het effect van de instrumenten op de geformuleerde doelstellingen (oplossing van het probleem)? Hebben instrumenten op andere beleidsterreinen ook belangrijke effecten op de geformuleerde doelstellingen? Wat zijn belangrijke positieve en negatieve neveneffecten?

Uit de evaluatie van de pilot die in Amsterdam in 2006 werd uitgevoerd, bleek dat winkeliers positief waren over de adviezen voor preventieve maatregelen die ze kregen. Het aantal gevallen van winkeldiefstal daalde na ongeveer één jaar met 40%. Ruim 60% van de vorderingen op de winkeldieven werd binnen zes weken voldaan.⁷⁷

In 2009 heeft Het WODC een plan- en procesevaluatie⁷⁸ van de Utrechtse pilot laten uitvoeren. Aangezien er geen effectevaluatie is uitgevoerd, worden er in dit onderzoek geen uitspraken gedaan over de daling van de winkelcriminaliteit. Het aantal claims dat binnen zes weken is afgerond, ligt aanzienlijk lager (17%). Er worden drie werkzame mechanismen geïdentificeerd, die aan het van de regeling ten grondslag liggen.⁷⁹ Ten eerste draagt ze bij aan het vergroten van het beveiligingsniveau in de gevallen dat de regeling gekoppeld is aan het uitvoeren van een beveiligingsscan en het vergroten van de alertheid in de winkel. Ten tweede heeft ze een afschrikwekkende werking, die vooral effect sorteert op lokale dieven en bij interne fraude. Ten derde vergroot ze de aangiftebereidheid, waar de opsporing en vervolging weer baat bij hebben. Echter, bij de financiële haalbaarheid van een landelijke regeling worden vraagtekens gezet. Deze zou alleen bij deelname van een voldoende groot aantal bedrijven gerealiseerd kunnen worden. Behalve een voldoende aantal deelnemende bedrijven worden ook een goede

organisatie met een heldere omschrijving van taken en rollen van de deelnemers en blijvende aandacht voor interne en externe communicatie in het WODC-onderzoek genoemd als kritische succesfactoren.

Na de landelijke uitrol van 'Afrekenen met winkeldieven' werd de regeling door twee organisaties aangeboden, met op detailniveau verschillen in de wijze van uitvoering. Hierdoor is in de beleidsanalyse een aantal knelpunten in de uitvoering gesignaleerd:

- *Lagere financiële dekkinggraad*: er zijn twee aanbieders van de regeling. Hierdoor wordt de spoeling van deelnemende bedrijven kleiner en daarmee – zoals al geconstateerd in het WODC-onderzoek – de levensvatbaarheid van de regeling. Bij het HBD moet er nu nog geld bijgelegd worden. Stichting Overlastdonatie (SODA) heeft met een geïncasseerd bedrag van 200.000 euro zo'n 30.000 euro overgehouden om de kosten te dekken.
- *Onduidelijkheid over de uitvoering*: bijkomend nadeel van twee uitvoerders van de regeling is dat er bij ondernemers verwarring bestaat over de wijze van uitvoering. Zo stelt het HBD in tegenstelling tot SODA geen eisen aan het beveiligingsniveau van de winkels en verloopt inschrijving en vordering uitsluitend via digitale weg. Voor ondernemers is niet duidelijk bij welke regeling zij zich het beste kunnen aansluiten.
- *Geen eenduidig aanspreekpunt voor opsporing en vervolging*: een derde knelpunt van meerdere aanbieders is dat voor de politie niet helder is aan wie ze informatie over NAW-gegevens en het proces-verbaalnummer moeten doorgeven. Officieren, advocaten en rechters weten niet bij wie ze informatie kunnen krijgen of de civiele vordering van 151 euro voldaan is. Voor de hoogte van het rechterlijke vonnis kan dit van cruciaal belang zijn.
- *Verwarring in het strafproces*: parketten worden nogal eens verrast door de civiele regeling. Rechters reageren verschillend op de regeling bij hun straftoemeting.

⁷⁷ Van Os, Van Dijk & Wever 2007.

⁷⁸ Rovers & Boers 2009.

⁷⁹ B. Rovers e.a. 2009.

- *Geen aparte regeling voor minderjarigen:* specifiek voor minderjarige winkeldieven geldt dat de regeling doorkruist wordt door bepalingen over de wettelijke aansprakelijkheid.⁸⁰ Naar analogie van schadeafhandeling via Halt verdient het de voorkeur bij minderjarigen de helft van de vordering van 151 euro in rekening te brengen. Bij SODA kunnen jongeren zelf om halvering van de vordering vragen; een dergelijke voorziening wordt echter niet standaard aangeboden. Bij het HBD wordt geen verschil gemaakt tussen minderjarigen en volwassenen.
- *Onvoldoende informatievoorziening:* In het algemeen kan gesteld worden dat de informatievoorziening over de regeling nog niet optimaal is. Dit geldt niet alleen voor ondernemers en formele partijen in het strafproces, maar ook voor de verdachten van winkeldiefstal.
- *Ontbreken van onafhankelijke klachtenafhandeling:* Verdachten van winkeldiefstal hebben recht op een zorgvuldige bejegening, wanneer zij een civiele vordering van 151 euro voorgelegd krijgen. Bovendien moeten zij een dergelijke vordering op relatief eenvoudige wijze kunnen aanvechten, wanneer zij menen ten onrechte als winkeldief gekwalificeerd te worden, bij voorkeur zonder de rompslomp van een civiele procedure. Een onafhankelijke klachtencommissie ontbreekt echter.
- Door de beoogde opheffing van het HBD en de oprichting van de landelijke stichting DAAD moeten voornoemde knelpunten in de uitvoering ondervangen worden.

10. Hoe is de hoogte bepaald van de budgetten die zijn ingezet? Wat is hiervan de onderbouwing?

De door het ministerie van VenJ toegedeelde budgetten zijn vastgesteld in de jaarlijkse interne begrotingscyclus. Hierbij worden de voorgenomen activiteiten voorzien van een financiële raming, op basis waarvan het budget wordt bepaald. Tijdens het begrotingsjaar vindt, als de uitvoering van de activiteiten daartoe aanleiding geeft, eventueel een reallocatie tussen de verschillende budgetten plaats.

Voor het onderwerp overlastdonatie is budget besteed voor de uitvoering van de pilots, de evaluatie van de pilot in Utrecht, de landelijke uitrol van Afrekenen met winkeldieven en de oprichting van DAAD.

Hiermee was gedurende de looptijd van het project een totaalbedrag van ruim 225.000 euro gemoeid.

⁸⁰ artikel 1:234 Burgerlijk Wetboek jo. artikel 6:169 Burgerlijk Wetboek.

Bijlage 6

Criminaliteit tegen Bedrijven: Mobiele Bendes

1. Wat is het probleem dat aanleiding is voor het beleid?

Mobiel banditisme wordt op Europees niveau als volgt gedefinieerd: 'Een mobiele (rondtrekkende) dadergroep is een vereniging van daders die zich stelselmatig verrijken middels vermogenscriminaliteit of fraude, een breed scala aan operaties uitvoeren en internationaal actief zijn'.⁸¹ Sinds 2004 signaleerde een aantal winkelketens dat ze in toenemende mate getroffen werden door diefstal gepleegd door mobiele bendes. Het kwam regelmatig voor dat een filiaal voor duizenden euro's per keer leeggeplunderd werd. In het Nationaal Dreigingsbeeld van 2008 werd de zorgwekkende toename van mobiel banditisme bevestigd. In nadere analyses gepubliceerd in de rapporten *Itinerant groups target stores in European Union* (2009), in opdracht van Detailhandel Nederland, *Midden- en Oost-Europese inbrekers op pad. Inzicht in de aard en omvang van mobiel banditisme in Nederland* (2012) van het KLPD en het deelrapport *Bedrijfscriminaliteit* (2012) van KLPD/dienst Nationale Recherche Informatie (Ipol) komt samengevat het volgende beeld naar voren⁸²:

- Mobiele bendes plegen in georganiseerd verband vooral winkeldiefstallen, inbraken in woningen en bedrijven, oplichting, skimming, zakkenrollerij, voertuigcriminaliteit, ladingdiefstal en diefstal op bouwplaatsen.
- De totale schade is niet bekend, maar voor winkeldiefstal is deze becijferd op 250 miljoen euro per jaar in Nederland (7,6 miljard in heel Europa).
- In de periode 2009-2011 was in Nederland één op de zestig veroordeelden (1,6%) een van vermogensdelicten verdachte Oost-Europeaan zonder vaste woon- of verblijfplaats in ons land en dat aantal neemt toe.

- Het probleem van mobiel banditisme beperkt zich niet uitsluitend tot de Midden- en Oost-Europeanen (MOE-landers) (met name Polen, Litouwers, Roemenen en Bulgaren), maar betreft ook Aziaten (met name Mongolen en Afghanen).
- Er worden twee typen bendes onderscheiden. Het eerste type betreft de hit-and-run bendes die na de delictpleging weer snel over de grens wegtrekken. Het tweede type bestaat uit meer professioneel georganiseerde bendes die langere tijd in West-Europa verblijven. Het tweede type is te onderscheiden in twee subtypes: de 'sub cultural based networks' sluiten zich aan bij criminele netwerken in Nederland die gelieerd zijn aan het thuisland en maken gebruik van hun faciliteiten; de 'foreign based networks' bestaan uit buitenlandse criminele netwerken die geen gebruik maken van faciliteiten (onderdak, vervoer) van landgenoten in Nederland.
- Meer dan gebruikelijk bij 'gewone' criminelen hebben mobiele bendes een grote actieradius die de grenzen van gemeenten, (politie)regio's en landen overschrijdt. Ze verplaatsen zich gemakkelijk naar gebieden waar zich criminele kansen lijken voor te doen, of waar ze minder risico's denken te lopen in termen van pakkans en bestraffing.

2. Is dit probleem nog actueel?

Er zijn geen aanwijzingen dat de problematiek van mobiele bendes in ons land afneemt.⁸³

3. Wat is de oorzaak van het probleem?

Door de vorming van de Europese Unie met haar open grenzen en vrij verkeer van personen en goederen en door de uitbreiding van de EU naar Oost-Europese landen, zijn er meer mogelijkheden ontstaan voor grensoverschrijdende criminaliteit gepleegd door relatief armere Oost-Europese criminelen in het welvarender West-Europa. Mobiele bendes kunnen mede makkelijk toeslaan doordat potentiële slachtoffers nog onvoldoende maatregelen treffen om

⁸¹ Conclusies van de Raad van de Europese Unie, 2010.

⁸² Zie ook Kamerstukken II, 2009/10, 28684, nr 273; Kamerstukken II, 2011/12, 29911, nr. 64.

⁸³ Kamerstukken II 2011/2012 29 911, nr. 64

zich te beschermen tegen criminaliteit. De criminaliteitsbestrijding in Nederland is vooral delictgericht. Aanhoudingen, aangiftes en informatie over (kleinere) delicten door heel het land worden niet met elkaar in verband gebracht. Daardoor wordt het georganiseerde (internationale) karakter van deze delicten niet (h)erkend. Daarnaast is er sprake van onvoldoende samenhang in de informatie over mobiele bendes. Gegevens van winkelketens worden onvoldoende onderling gedeeld en evenmin met politie en justitie. Daarnaast zijn mobiele bendes binnen de politiestructuren niet direct zichtbaar en is er geen zicht op de antecedenten in het land van herkomst of in andere landen waar de mobiele bendes actief kunnen zijn. Ook wanneer het georganiseerde, internationale karakter wel wordt (h)erkend, krijgt de aanpak van mobiele bendes door de prioriteitstelling in de opsporing vaak te weinig repressieve aandacht. Ten slotte blijkt bij aanhouding op heterdaad van leden van een mobiele bende blijkt een eenduidige landelijke aanpak in de strafrechtketen te ontbreken. Specifiek bij mobiele bendes is heenzending met een dagvaarding ongewenst, omdat ze zich dan over de grens uit de voeten kunnen maken.

4. Waarom rekent de overheid het tot haar verantwoordelijkheid om het probleem op te lossen?

De opsporing en vervolging van verdachten van criminaliteit is een exclusieve taak van de overheid. Daarnaast hebben private organisaties een verantwoordelijkheid bij het voorkomen van slachtofferschap door het treffen van voldoende maatregelen. Voorts is het van belang om met name de grote winkelketens, die beschikken over professionele beveiligers, te betrekken bij de aanpak, aangezien zij beschikken over (beeld) materiaal op basis waarvan de opsporing van mobiele bendes verbeterd kan worden. De publiek-private samenwerking gestalte geven dient bij uitstek op landelijk niveau belegd te worden.

5. Waarom ligt de verantwoordelijkheid op rijksniveau (en niet op decentraal of EU-niveau)?

Om de grensoverschrijdende criminaliteit effectief te bestrijden is niet alleen een aanpak op nationaal niveau in samenwerking met de private partijen benodigd, maar dienen ook op EU-niveau maatregelen getroffen te worden. De lokale overheid heeft daarnaast een taak om te voorkomen dat mobiele bendes misbruik maken van specifieke faciliteiten zoals onderdak, vervoer en heling.

6. Welke doelstelling heeft de overheid geformuleerd voor de oplossing van het probleem?

De **doelstelling** van de aanpak is: een versterkte bestrijding van mobiel banditisme door publieke en private partijen onder gebruikmaking van informatiegestuurde maatregelen. Een kwantitatieve doelstelling in termen van een afname van het aantal mobiele bendes is in deze fase niet te formuleren. Ten eerste ontbreekt op dit moment het zicht op het totale aantal mobiele bendes dat jaarlijks in Nederland actief is. Ten tweede zal door de geïntensiveerde aandacht het aantal mobiele bendes dat in beeld komt, juist toenemen in plaats van afnemen.

7. Welke instrumenten worden ingezet? Hoe is de samenhang tussen de instrumenten? Is er sprake van overlap?

Maatregelen op Europees niveau

Tijdens de informele Raad Justitie en Binnenlandse zaken (JBZ-Raad) van 15 juli 2010 is op voorstel van het Belgische voorzitterschap een gezamenlijke aanpak van mobiele bendes omarmd. Dit initiatief is uitgemond in de formulering van Raadsconclusies, die tijdens de JBZ-Raad van 2 en 3 december 2010 zijn bekrachtigd.⁸⁴ Overeengekomen zijn:

- Grondige analyse van de problematiek door zowel individuele lidstaten als Europol;

⁸⁴ Zie ook Kamerstukken II, 2010/11, 28 84, nr. 301.

- meer opsporingsonderzoeken met een internationale dimensie en in het bijzonder financieel rechercheren – zo nodig in Joint Investigation Teams;
- meer internationale strafrechtelijke samenwerking;
- een krachtige bestuurlijke aanpak tegen het faciliteren van mobiele bendes;
- het inrichten van een informeel netwerk voor de bestuurlijke aanpak, waarbij *best practices* uitgewisseld worden.

Tijdens de JBZ-Raad van 9 en 10 juni 2011 is besloten dat mobiele bendes één van de prioriteiten van de EU is in het kader van de bestrijding van de internationale en georganiseerde criminaliteit in de periode 2011-2013.

Maatregelen op nationaal niveau

In het kader van het tweede AVO⁸⁵ van het NPC is een project uitgevoerd gericht op het tegenhouden van georganiseerde bendes.

In januari 2010 zijn publieke en enkele private partijen (V&D, Dirk van der Broek en AS Watson met de ketens Kruidvat, Ici Paris en Trekpleister) in het kader van de proeftuinen Winkelcriminaliteit gestart met een proeftuin om mobiele bendes beter te bestrijden. Doel van dit initiatief was de uitwisseling van beeldmateriaal en informatie over modi operandi tussen bedrijfsleven en de politie te verbeteren. Na afronding van de proeftuin in 2011 is besloten deze aanpak om te vormen tot een reguliere werkwijze, uit te breiden naar een groter aantal winkelketens en te verbreden naar andere vormen van criminaliteit (bedrijfsinbraken, ladingdiefstal en voertuigcriminaliteit). Na ondertekening van een convenant⁸⁶ tussen Detailhandel Nederland namens de deelnemende winkelketens en de minister van VenJ op 27 februari 2012, is in mei 2012 daartoe een integrale aanpak voor de aanpak van mobiele bendes opgesteld, waarin de volgende 21 maatregelen in vier clusters zijn opgenomen (inclusief de uitvoering van een deel van de maatregelen die op EU-niveau overeengekomen zijn):

- Preventie:
 - Uitbreiding van het aantal deelnemende winkelketens dat informatie deelt met Ipol;
 - meer preventie van winkelcriminaliteit;
 - verbeteren van het cameratoezicht;
 - stimuleren van het verbod op geprepareerde tassen;
 - verbeteren van de preventie van bedrijfsinbraken;
 - publiceren van preventietips op de websites van brancheorganisaties;
 - stimuleren van de preventie van voertuigcriminaliteit.
- Tegenhouden:
 - Uitvoeren onderzoek naar modi operandi van mobiele bendes;
 - inzet publieke camera's bij het signaleren en opsporen van mobiele bendes;
 - aanpak misbruik van huurauto's door mobiele bendes;
 - realiseren van integrale bevraging buitenlandse voertuig- en rijbewijsinformatie;
 - meer zicht op verblijfplaatsen en tegengaan van illegaal verblijf van mobiele bendes;
 - invoeren van digitaal opkopersregister tegen heling.
- GIO:
 - Oprichten van GIO voor informatieuitwisseling met politie en voor bedrijven onderling.
- Opsporing en vervolging
 - Aansluiten bij Analytical Workfile van Europol, vorming van Joint Investigation Teams;
 - opstarten opsporingsonderzoeken op basis van informatiestuurde inzet;
 - vergroten van de slagkracht in de opsporing;
 - uitbreiding analyse mobiele bendes naar inbraken en voertuigcriminaliteit;
 - waar mogelijk vorderen van voorlopige hechtenis bij leden van mobiele bendes;
 - betrekken antecedenten in andere EU-landen bij formuleren van de strafeis;
 - aanscherping van het uitzettingsbeleid (ongewenst vreemdeling verklaren).

⁸⁵ NPC 2005.

⁸⁶ Kamerstukken II, 2011/12, 29911, nr. 62.

8. Wat is bekend over de uitvoering van het beleid en over de doelmatigheid van de bedrijfsvoering?

Maatregelen gebaseerd op Europese afspraken

- *Analyse*: Europol heeft in februari 2012 een analyse van mobiele bendes opgeleverd.
- *Bestuurlijke aanpak*: het informeel netwerk voor de bestuurlijke aanpak is gestart met de organisatie van de eerste bijeenkomst op 28 september 2011.
- *Opsporing en vervolging*: met ingang van april 2012 is het European Criminal Records Information System (ECRIS) ingevoerd, waarmee een betere check op buitenlandse antecedenten mogelijk is.
- *Opsporing en vervolging* de Wet WETS is op grond van het Europese kaderbesluit terzake op 5 december 2011 op 1 november 2012 door het parlement aangenomen.
- *Opsporing en vervolging*: strafrechtelijk veroordeelde vreemdelingen zonder verblijfstatus komen sinds 2011 niet meer in aanmerking voor voorwaardelijke invrijheidstelling na tweederde van de straf. In plaats daarvan heeft de minister van VenJ de bevoegdheid om de tenuitvoerlegging van de vrijheidsstraf tussentijds te beëindigen, indien de vreemdeling kan worden uitgezet. Indien de vreemdeling daarna terugkeert naar Nederland en niet beschikt over een verblijfstitel, dan 'herleeft' het strafrestant en wordt door het OM de tenuitvoerlegging gevorderd.
- *Opsporing en vervolging*: in 2010 is de Taskforce Vreemdelingen in strafrechtssketen ingesteld. Op basis van het strafvonnis wordt nagegaan of het verblijfrecht kan worden beëindigd en of de vreemdeling ongewenst verklaard kan worden.

Maatregelen op nationaal niveau

- In het kader van AVO II zijn interventiescenario's opgesteld en mogelijkheden voor het tegenhouden van georganiseerde bendes.⁸⁷
- In de proeftuin 2010-2011 is een ketenbenadering ontwikkeld, waarbij gegevens van winkelketens en politie met elkaar in verband

worden gebracht. Wanneer zij mobiel banditisme vermoeden of vaststellen, leveren de winkelketens informatie aan bij de dienst Ipol van het KLPD. De informatie betreft bijvoorbeeld proces-verbaalnummers van aangehouden verdachten of camerabeelden. Het KLPD heeft een database ingericht waarin de gegevens van de winkelketens worden opgenomen. Deze worden geanalyseerd en gematched met andere politie-informatie.

- Het aantal deelnemende winkelketens dat informatie uitwisselt met de politie is uitgebreid van drie naar zes. Ook Transport- en Logistiek Nederland heeft zich bij de aanpak aangesloten.
- De in de integrale aanpak aangekondigde extra preventieve maatregelen zijn in 2012 geïnventariseerd. Voor het verbeteren van het cameratoezicht is als eerste de brochure *Slim bekeken* in oktober 2012 uitgebracht.
- Op het onderdeel 'Tegenhouden' is het onderzoek naar modi operandi van mobiele bendes op de WODC-programmering van 2012 geplaatst. De mogelijkheden voor de inzet van publieke camera's bij het opsporen van mobiele bendes en de knelpunten bij de integrale bevraging van buitenlandse voertuig- en rijbewijsinformatie worden in 2012 geïnventariseerd. Het digitale opkopersregister is ontwikkeld door de politie Noord- en Oost-Gelderland en de mogelijkheden voor landelijke uitrol, ook in samenhang met andere (diefstal)registers, zijn in 2012 onderzocht. Bovendien is de Rotterdamse aanpak tegen illegaal verblijf in 2012 in kaart gebracht.
- Op het onderdeel GIO zijn de contouren voor de inrichting van deze organisatie in samenwerking met de private partners en de politie in 2012 vastgesteld.
- Voor de repressieve aanpak van mobiele bendes heeft Ipol zich in 2011 aangesloten bij de Analytical Work File van Europol en is in 2012 een Joint Investigation Team met Litouwen gevormd. Besloten is een aantal onderzoeken te prioriteren in de opsporing van mobiele bendes. Er is een analyse uitgevoerd naar inbraken gepleegd door mobiele bendes.

⁸⁷ Stichting Maatschappij Veiligheid en Politie, 2006.

9. Wat is het effect van de instrumenten op de geformuleerde doelstellingen (oplossing van het probleem)? Hebben instrumenten op andere beleidsterreinen ook belangrijke effecten op de geformuleerde doelstellingen? Wat zijn belangrijke positieve en negatieve neveneffecten?

Maatregelen op internationaal niveau

Op basis van VRIS zijn 230 EU-burgers in 2011 ongewenst verklaard, onder wie 60 Polen, 50 Roemenen en 20 Litouwers.

Maatregelen op nationaal niveau

- De interventiescenario's die in het kader van AVO II opgesteld werden, zijn door de publieke en private partijen niet verder planmatig toegepast.
- De proeftuin voor gegevensuitwisseling over mobiele bendes heeft duidelijk gemaakt dat deze werkwijze een belangrijke toegevoegde waarde kan hebben voor de aanpak van mobiele bendes. Dankzij deze informatie kunnen de bendes beter in beeld gebracht worden, hetgeen ook meerwaarde heeft voor de aanpak van andere delicten dan winkeldiefstal die door deze bendes gepleegd worden. Knelpunt in de proeftuin bleef het gebrek aan prioritering van mobiele bendes in de opsporing: de informatie was er inmiddels, maar leidde niet tot concrete opsporingsonderzoeken.
- Voor de 21 maatregelen uit de integrale aanpak van mobiele bendes (2012-2015) is het nog te vroeg om uitspraken te doen over de resultaten.

10. Hoe is de hoogte bepaald van de budgetten die zijn ingezet? Wat is hiervan de onderbouwing?

De door het ministerie van VenJ toegedeelde budgetten zijn vastgesteld in de jaarlijkse interne begrotingscyclus. Hierbij worden de voorgenomen activiteiten voorzien van een financiële raming, op basis waarvan het budget wordt bepaald. Tijdens het begrotingsjaar vindt, als de uitvoering van de activiteiten daartoe aanleiding geeft, eventueel een reallocatie tussen de verschillende budgetten plaats.

Voor de proeftuin mobiele bendes was de financiële inzet tot nu toe gering, omdat de kosten voor het aanleveren van de informatie betaald werden door de deelnemende winkeliers. De kosten voor het ministerie van VenJ bleven daardoor beperkt tot de inzet van een centrale projectleider, die ook verantwoordelijk was voor de overige zeven proeftuinen voor de aanpak van winkelcriminaliteit. Voor de integrale aanpak van mobiele bendes (2012-2015) wordt het budget geraamd op 150.000 euro per jaar, onder meer voor het uitvoeren van analyses en inventariseren van de mogelijkheden voor een verbeterde aanpak op het onderdeel 'Tegenhouden'. De bekostiging van extra preventieve maatregelen komt op het conto van de private partners. De repressieve maatregelen worden uit het reguliere budget van (vreemdelingen)politie en Openbaar Ministerie gefinancierd. GIO zal na oprichting grotendeels gefinancierd dienen te worden uit de abonnementen van de aangesloten winkelketens.

Bijlage 7

Criminaliteit tegen Bedrijven: Transportcriminaliteit

1. Wat is het probleem dat aanleiding is voor het beleid?

De transportsector bestaat uit de volgende branches: goederenwegvervoer, tram- en taxibedrijven, zeevaart/vamen en pakhuizen, overige transportbedrijven en communicatiebedrijven. Uit de MCB 2002 blijkt dat ongeveer de helft (53%) van de bedrijven in de sector vervoer, opslag en communicatie slachtoffer is van criminaliteit.⁸⁸ Ook in 2010 is het slachtofferschap binnen de transportsector nog aanzienlijk. Uit de MCB 2010 blijkt dat 34 % van alle bedrijven in de transportsector in de periode 2010-2011 slachtoffer is geworden van één of meer vormen van criminaliteit. Dit betekent dat binnen de transportsector criminaliteit een grote last vormt voor ondernemers. Ook vormt de criminaliteit een bedreiging voor de veiligheid van de chauffeurs.⁸⁹

In het onderzoek van Beke 'Zware jongens op de weg' wordt de jaarschade (directe en indirecte schade) in de transportsector op 100 tot 500 miljoen geschat.⁹⁰ De economisch geleden schade door transportbedrijven heeft een negatieve invloed op het ondernemingsklimaat en het leidt nog steeds tot aanzienlijke winstderving. Daarbij groeit het gevoel van onveiligheid bij chauffeurs nog steeds.

Om transportcriminaliteit terug te dringen zijn er in 2004 tussen transportbedrijven en de overheid afspraken gemaakt. Deze afspraken zijn vastgelegd in het eerste transportconvenant, genaamd Aanpak Criminaliteit Wegtransportsector. Dit convenant was onderdeel van het **AVO I**. De samenwerking in dit eerste convenant heeft tot positieve resultaten geleid. In december 2009 werd dan ook het tweede transportconvenant Aanpak Criminaliteit Transportsector getekend.

⁸⁸ Monitor Criminaliteit Bedrijfsleven, 2010.

⁸⁹ Van der Engel, & Prummel 2007.

⁹⁰ Beke, (2004).

Het tweede convenant is een aanvulling op het **AVO III**. Er is in dit transportconvenant extra aandacht voor vervolging en repressie van criminelen. Ook het doen van aangifte wordt gestimuleerd en de internationale aspecten van transportcriminaliteit worden onder de aandacht gebracht.

2. Is dit probleem nog actueel?

In de sector transport zijn naar schatting zo een 29.600 bedrijfsvestigingen actief. Uit de MCB 2010 blijkt dat 34% van alle bedrijven in de transportsector in de periode 2010-2011 getroffen is door criminaliteit. Dit komt neer op bijna 10.000 bedrijven. Één op de tien bedrijven is bovendien meervoudig slachtoffer, wat inhoudt dat zij getroffen worden door meer dan één vorm van criminaliteit. Daarnaast neemt 73% van alle transportbedrijven maatregelen ter voorkoming van slachtofferschap, dit komt neer op bijna driekwart van alle transportbedrijven. Bij het nemen en toepassen van preventieve maatregelen door transportbedrijven moet met name worden gedacht aan het plaatsen van hekwerken en camera's of infrarood - apparatuur.

Uit het bovenstaande kan worden opgemaakt dat transportcriminaliteit een actueel probleem betreft. Voor de bestrijding van ladingdiefstal gaat de politie uit van onder meer een criminaliteitsbeeld analyse per regio en het NDB. In het NDB 2008 is de ladingdiefstal in ieder geval tot en met 2012 gekwalificeerd als dreiging.

3. Wat is de oorzaak van het probleem?

De exacte aard en omvang van transportcriminaliteit is nog altijd onvoldoende duidelijk. Dit wordt onder andere veroorzaakt door een lage aangiftebereidheid. Uit de MCB 2010 blijkt dat maar eenderde (34 %) van de transportbedrijven daadwerkelijk aangifte doet door een procesverbaal te ondertekenen. De belangrijkste reden die bedrijven aangeven om geen aangifte te doen bij de politie is de verwachting dat de politie geen actie zal ondernemen op basis van de aangifte.⁹¹

⁹¹ Monitor Criminaliteit tegen Bedrijfsleven, 2010.

Ook een niet eenduidige registratie bij de betrokken partijen leidt tot onvoldoende zicht op de aard en omvang van transportcriminaliteit.

Zoals eerder beschreven heeft het NDB ladingdiefstal tot 2012 gekwalificeerd als dreiging. Ladingdiefstal kent bredere dimensies dan een simpele diefstal of een eenvoudig geval van vandalisme. Vaak zijn er criminele netwerken in het geding en is sprake van georganiseerde misdaad. In het NDB 2008 is destijds geconstateerd dat de precieze aard en omvang van ladingdiefstal niet bekend is. Niet alle transporteurs doen altijd aangifte en niet alle korpsen registreren ladingdiefstal op eenzelfde wijze.

Kortom, een lage aangiftebereidheid, niet eenduidige registratie, niet eenduidige definities en onvolledig cijfermateriaal leveren een onvolledig totaalbeeld over de aard, omvang en oorzaken van transportcriminaliteit op.⁹²

4. Waarom rekent de overheid het tot haar verantwoordelijkheid om het probleem op te lossen?

Er ligt een gedeelde publiekprivate verantwoordelijkheid bij de aanpak van criminaliteit in de transportsector. De betrokken partijen (overheid, koepelorganisaties en bedrijfsleven) vullen elkaar aan om gezamenlijk tot een ketengerichte effectieve en efficiënte aanpak te komen. Daarbij is de overheid met name verantwoordelijk voor het scheppen van voorwaarden en repressief optreden. Zowel politie als justitie speelt een belangrijke rol bij dit repressief optreden. Hierbij moet worden gedacht aan de landelijke aansturing van de opsporing en vervolging van criminelen die het op de transportsector gemunt hebben. Ook heeft het bedrijfsleven een eigen verantwoordelijkheid. In openbare ruimten moet er preventief worden gehandeld, bijvoorbeeld door gebruik te maken van veilige parkeerplaatsen.

⁹² Convenant Aanpak Criminaliteit Transportsector, 2009-2013.

5. Waarom ligt de verantwoordelijkheid op rijksniveau (en niet op decentraal of EU-niveau)?

Bij de aanpak van criminaliteit in de transportsector is er sprake van een gedeelde verantwoordelijkheid van overheid, koepelorganisaties en bedrijfsleven. Hierbij zijn repressie en preventie twee zijden van dezelfde medaille.

Repressie is de (re)actie van politie en justitie op transportcriminaliteit. Een efficiënte en effectieve aanpak van transportcriminaliteit vergt uitwisseling van informatie in de hele strafrechtketen. Dit betekent dat het stroomlijnen van de opsporing- en vervolgingsactiviteiten van groot belang is. Dit vergt zowel bij politie als OM aandacht op landelijk niveau.

Transportcriminaliteit houdt echter niet op bij de Nederlandse grenzen. Bedrijven in de transportsector vervoeren immers goederen door Europa en daarbuiten. Hierdoor staat criminaliteitspreventie hoog op de Europese agenda.⁹³

6. Welke doelstelling heeft de overheid geformuleerd voor de oplossing van het probleem?

Het **AVO I** is op 20 januari 2004 ondertekend. Het Actieplan is een initiatief van het NPC, waarin overheid en bedrijfsleven zich gezamenlijk richten op het tegengaan van criminaliteit waar het bedrijfsleven slachtoffer van is. Doel van dit actieplan is het terugdringen van de criminaliteit tegen het bedrijfsleven met minimaal 20% in 2008. Daarnaast heeft het Actieplan de volgende doelstelling:

- de criminaliteit in de transportsector terug te dringen met minimaal 25% in 2008.

Dit moet worden bereikt door middel van publiek private samenwerking bij het uitvoeren van onder andere de volgende actie⁹⁴:

⁹³ Convenant Aanpak Criminaliteit Wegtransportsector, 2004-2008.

⁹⁴ Actieplan Veilig Ondernemen I

- Er zal een convenant tussen de betrokken partijen worden afgesloten. Het convenant zal meetbare afspraken bevatten om de criminaliteit aan te pakken.

Het eerste transportconvenant vloeit dus voort uit de gemaakte afspraken in het bovenstaande Actieplan. Dit convenant, genaamd Aanpak Criminaliteit Wegtransportsector, is op 7 oktober 2004 door de betrokken publieke en private partijen⁹⁵ getekend. Het transportconvenant heeft een bijdrage geleverd aan het behalen van de in het AVO I gestelde doelstelling.

Naar aanleiding van de MCB 2004, waarin zichtbaar wordt dat slachtofferschap van bedrijven in veel sectoren nog steeds hoog is, geven de overheid en het bedrijfsleven met het AVO II een extra impuls aan het verhogen van de veiligheid van het bedrijfsleven. Ondanks het hoge niveau van de criminaliteit in de transportsector zijn er in dit Actieplan geen aanvullende projecten gestart. De hiervoor opgerichte projecten in het AVO I liepen immers nog.

De MCB 2006 toont aan dat de criminaliteit tegen het bedrijfsleven is gedaald ten opzichte van 2004, echter het slachtofferschap blijft in veel sectoren nog steeds hoog. Als onderdeel van het kabinetsprogramma Veiligheid begint bij Voorkomen, geeft het AVO III daarom, met negen nieuwe projecten opnieuw een extra impuls aan het verhogen van de veiligheid van het bedrijfsleven. Doel van dit Actieplan is het terugdringen van de criminaliteit tegen het bedrijfsleven met 25% in 2010, gemeten ten opzichte van begin 2004.

Vooralsnog worden er geen projecten gestart gericht op de transportsector. Wel wordt er in navolging op het eerste transportconvenant, uit 2004 dat afliep in 2008, in 2009 door de betrokken publieke en private partijen⁹⁶ een tweede transportconvenant Aanpak Criminaliteit Transportsector gesloten. In het tweede conve-

nant, dat loopt tot eind 2013, zijn 38 maatregelen opgenomen om transportcriminaliteit terug te dringen. De speerpunten zijn: monitoring/cijfers en analyses, preventie, repressie en de internationale dimensie. Dit tweede convenant heeft als doel:

- transportcriminaliteit beter in kaart te brengen en maatregelen te ontwikkelen om deze te beperken en terug te dringen.

De betrokken partijen hebben de behoefte om preventie en repressie verder te versterken. Er zijn echter geen kwantitatieve doelstellingen geformuleerd, omdat de precieze aard en omvang van transportcriminaliteit in 2008 niet bekend was.

7. Welke instrumenten worden ingezet? Hoe is de samenhang tussen de instrumenten? Is er sprake van overlap?

In het AVI I worden concrete maatregelen en acties benoemd om de preventie en repressie van criminaliteit gericht tegen het bedrijfsleven (waaronder de transportsector) binnen afzienbare tijd te verbeteren. Deze maatregelen en acties krijgen gestalte in de volgende projecten, namelijk⁹⁷:

- Versterking van de repressie;
- Aanpak transportsector;
- Aanpak urgente bedrijvenlocaties;
- Keurmerk Veilig Ondernemen;
- Aanpak interne criminaliteit;
- Beveiliging diefstalgevoelige producten.

Het eerste transportconvenant heeft onder andere de volgende concrete producten opgeleverd.

- Een analyse van de criminaliteit in de wegtransportsector door Advies- en Onderzoeksbureau Beke;
- Een onderzoek naar meer veilige parkeerplaatsen door Policy Research Corporation (PRC);
- Een opleiding criminaliteitsbeheersing voor het lager- en midden kader is door TLN ondergebracht bij de Vakopleiding Transport en Logistiek (VTL);

⁹⁵ De betrokken publieke en private partijen zijn: EZ, Justitie, BZK, V&W, KNV, VvV, TLN en NDJ.

⁹⁶ De betrokken publieke en private partijen zijn: EZ, Justitie, BZK, V&W, OM, ACN, EVO, KNV, Politie, AV, TLN, TAPA en VvV.

⁹⁷ Actieplan Veilig Ondernemen III

- De door EVO ontwikkelde module criminaliteitspreventie (midden- en hoger kader);
- Een modelprocedure voor de werving en selectie van personeel;
- Een waarschuwingsregister voor de sector logistiek;
- Promotieacties hebben plaats gevonden voor bedrijven over tracking en tracing, de waarschuwingslijst en de checklist aangifte;
- Diverse brochures van het Verbond van Verzekeraars, EVO en TLN met tips en aanbevelingen om de transportketen veiliger te maken;
- Een checklist aangifte toegespitst op strafbare feiten in de transportsector;
- (68) uitgereikte keurmerken Transport en Logistiek.

Daarnaast hebben de betrokken partijen tezamen besloten dat de afspraak betreffende Cell Broadcast (CB) niet werd uitgevoerd, vanwege veranderde inzichten en toepassingsmogelijkheden.⁹⁸

Het tweede transportconvenant omvat de volgende projecten:

1. Monitoring, cijfers en analyse
2. Bedrijven- en Bedrijfsterreinen
3. Parkeerplaatsen langs het onderliggende en hoofdwegennet (HWN)
4. Goederen ketenaanpak/benadering
5. Interne Criminaliteit
6. Keurmerk Transport en Logistiek
7. Preventie
8. Repressie
9. Internationaal

In het project Monitoring, cijfers en analyse worden gezamenlijke eenduidige definities opgesteld van de transportcriminaliteit om de uniformiteit van de cijfers te vergroten en het inzicht in de achtergrond en in trends te laten toenemen. Ook worden er verbeteringen geïnitieerd in het proces van melden en aangifte doen. Bijvoorbeeld het oprichten van één centraal meldpunt voor de koepelorganisaties van de transportsector. Het doel hiervan is om kwalitatief goede aangiften te krijgen.

Daarnaast is in het kader van het project Parkeerplaatsen langs onderliggende en hoofdwegennet (HWN) in 2009 de pilot Secure Lane gestart. Secure Lane is een cameratoezichtssysteem op vrachtwagen parkeerplaatsen, bedrijventerreinen en verzorgingsplaatsen langs de autosnelwegen dat is aangesloten op het politienetwerk. Door de toepassing van slim cameratoezicht is de criminaliteit op de aangesloten parkeerplaatsen langs de snelwegen A67, A58, A16 teruggedrongen.

Veder richt het project Repressie zich op het beter uitwisselen van gegevens tussen publieke en private partijen. Daarbij is in het tweede transportconvenant afgesproken dat ondernemers die aantoonbaar voldoende preventieve maatregelen hebben genomen, bij gelijkwegende zaken voorrang krijgen bij de politie en het OM boven ondernemers die geen maatregelen hebben getroffen.

Ten slotte is er de afgelopen jaren stevig ingezet op de eigen verantwoordelijkheid van de sector voor risicobeheersing en preventiebeleid. Er is een 'Preventie TOP-5' samengesteld. Deze 'Preventie TOP-5' bevat maatregelen die een minimumvereiste zijn waaraan verladers en vervoerders dienen te voldoen in het kader van veilig ondernemen.

8. Wat is bekend over de uitvoering van het beleid en over de doelmatigheid van de bedrijfsvoering?

De afgelopen jaren zijn er goede resultaten geboekt bij de gezamenlijke (publiekprivate) bestrijding van de transportcriminaliteit. Door middel van het eerste transportconvenant is onder andere het aannemen van personeel verbeterd door het gebruik van een checklist en is er gestart met het veiliger maken van parkeerplaatsen. Ook maakt de transportsector met ingang van 1 juni 2009 gebruik van het WLS. In dit register worden de namen opgenomen van ex-personeelsleden, uitzendkrachten en personeel van onderaannemers die zich schuldig hebben gemaakt aan criminele activiteiten.

⁹⁸ Convenant Aanpak Criminaliteit Transportsector, 2009-2013.

Hoewel de resultaten van het eerste transportconvenant goed zijn, wordt de schadelast voor bedrijven nog steeds als onaanvaardbaar hoog ervaren. Ook de imagoschade van Nederland als transportland maken een samenhangend pakket aan maatregelen noodzakelijk. Dit betekent een tweede transportconvenant dat in zijn totaliteit bestaat uit 38 te nemen maatregelen. Deze maatregelen worden uitgevoerd door de betrokken publieke en private partijen.⁹⁹ De voortgang van het transportconvenant wordt bewaakt door een stuurgroep waarin de betrokken partijen op bestuurlijk niveau zijn vertegenwoordigd. Het secretariaat wordt gevoerd door het Ministerie van EZ. Voorts monitort het KLPD van de politie wekelijks de omvang en aard van de transportcriminaliteit.¹⁰⁰

9. Wat is het effect van de instrumenten op de geformuleerde doelstellingen (oplossing van het probleem)? Hebben instrumenten op andere beleidsterreinen ook belangrijke effecten op de geformuleerde doelstellingen? Wat zijn belangrijke positieve en negatieve neveneffecten?

De afgelopen jaren zijn er twee concrete doelstellingen gesteld gericht op de transportsector, namelijk:

- Het terugdringen van de criminaliteit in de transportsector met 25 % in 2008, ten opzichte van 2004.
- Transportcriminaliteit beter in kaart brengen en het ontwikkelen van maatregelen om deze te beperken en terug te dringen.

Inmiddels is er een loket c.q. meldpunt ingericht bij de koepelorganisaties van de transportsector (TLN en EVO), waar de leden van die organisatie(s) incidenten en gedane aangiften kunnen melden. Ook zijn er met de KLPD afspraken gemaakt over een gewenste informatiedeling. Het Verbond van Verzekeraars (VvV) heeft in 2011 het Registratie

Applicatie (RAP)-systeem ingevoerd, waarin verzekeringsmaatschappijen schade als gevolg van transportcriminaliteit melden. Deze meldingen worden doorgeleid naar het KLPD. De informatieverstrekking van die meldpunten richting KLPD is op gang gekomen en is geïntensiveerd. Hierdoor is beter zicht ontstaan in de aard en de omvang van de problematiek.

Door de toepassing van slim cameratoezicht in de pilot Secure Lane is de criminaliteit op de aangesloten parkeerplaatsen langs de snelwegen A67, A58, A16 teruggedrongen. Het aantal zeilsnijdingen van vrachtvervoer op de parkeerplaatsen langs deze snelwegen is tot een minimum gereduceerd; het aantal incidenten is op jaarbasis teruggelopen van 74 naar slechts 4. Tegelijkertijd is in de pilot geconstateerd dat het succes van Secure Lane voor zogenoemde 'side-effects' heeft gezorgd. Criminelen die het voorzien hebben op ladingdiefstal zijn uitgeweken naar andere plekken op hoofd- of onderliggende wegennet. De verzorgingsplaatsen hebben een beperkte capaciteit, het succes van Secure Lane legt een grote claim op deze beperkte capaciteit.

Tijdens de uitvoering van de beide convenanten, Aanpak Criminaliteit (Weg)Transportsector, is volgens de meest recente MCB van 2010, het aantal slachtoffers van inbraak (-30%) en diefstal (-28%) gedaald ten opzichte van het jaar 2004. Op basis van de criminaliteitsrapportage van het landelijk team transportcriminaliteit van de politie kan de volgende trend worden waargenomen. Uit deze criminaliteitsrapportage blijkt dat vanaf het vierde kwartaal van 2011 de geregistreerde transportcriminaliteit sterk is gaan dalen. In het eerste kwartaal van 2012 is de totale transportcriminaliteit met 35% gedaald ten opzichte van het eerste kwartaal van 2011. Het aantal diefstallen van alleen lading zelfs met 53%.

⁹⁹ De betrokken publieke en private partijen zijn: EZ, Justitie, BZK, V&W, OM, ACN, EVO, KNV, Politie, AVC,

¹⁰⁰ Convenant Aanpak Criminaliteit Transportsector, 2009-2013.

10. Hoe is de hoogte bepaald van de budgetten die zijn ingezet? Wat is hiervan de onderbouwing?

De door het ministerie van VenJ toegedeelde budgetten zijn vastgesteld in de jaarlijkse interne begrotingscyclus. Hierbij worden de voorgenomen activiteiten voorzien van een financiële raming, op basis waarvan het budget wordt bepaald. Tijdens het begrotingsjaar vindt, als de uitvoering van de activiteiten daartoe aanleiding geeft, eventueel een reallocatie tussen de verschillende budgetten plaats.

Vanuit het eerste transportconvenant biedt Justitie voor de jaren 2005-2008 financiële ondersteuning voor het aangepaste Keurmerk Transport en Logistiek. Hiervoor is in het eerste kwartaal van 2005 een stimuleringsregeling ontwikkeld. Vanuit de bijdrage van Justitie aan het Actieplan is in 2005 een bedrag van ad. 100.000 euro besteed.

Voor de jaren 2009 tot en met 2011 is er jaarlijks een bedrag ad. 200.000 euro besteed aan de uitvoering van het AVO (II en III), het Keurmerk Transport en Logistiek, de Stichting Aanpak Voertuigcriminaliteit (AVC) en de pilot Secure Lane.¹⁰¹

¹⁰¹ Convenant Aanpak Criminaliteit Wegtransportsector, 2004-2008.

Bijlage 8

Criminaliteit tegen Bedrijven: Koperdiefstal

1. Wat is het probleem dat aanleiding is voor het beleid?

Op 11 januari 2011 botst een internationale passagierstrein bij Zevenaar op een goederentrein als gevolg van de diefstal van koper. Dit vormt de directe aanleiding om maatregelen te gaan treffen tegen koperdiefstal.

Het probleem doet zich echter al langer voor. Zo worden in 2010 388 koperdiefstallen op het spoor gepleegd, een stijging van 173% ten opzichte van het jaar ervoor.¹⁰² De directe schade en kosten voor herstel worden door ProRail geschat op twee miljoen euro per jaar. Daarnaast is jaarlijks circa één miljoen euro gemoeid met het treffen van preventieve maatregelen. Onderaannemers van ProRail lijden daarenboven nog zo'n tien miljoen euro aan directe schade en kosten voor preventie en schadeherstel. Koperdiefstal op het spoor brengt niet alleen schade met zich mee, maar leidt ook tot aanzienlijke vertragingen voor de reizigers en tot gevaarstelling vanwege het risico op treinbotsingen en het overlijden van de dieven die geëlektruceerd worden of door een passerende trein meegesleurd worden.

Ook de elektriciteitssector is een hotspot voor koperdiefstal. Over de mate van slachtofferschap in de hele sector zijn geen gegevens bekend. Illustratief zijn de cijfers van TenneT die in de periode van 12 oktober 2010 tot 19 juli 2011 werd ontvreemd van 33 kilometer aardkabel uit de masten. Behalve de directe schade en kosten voor herstel kan koperdiefstal in de elektriciteitssector leiden tot gevaarlijke situaties, wanneer bijvoorbeeld de stroom uitvalt in een ziekenhuis of van een alarminstallatie in de chemische industrie. Ook bestaat voor koperdieven het risico op elektrocutie. Ook in de kunstsector wordt (een legering van) koper met enige regelmaat gestolen. Unieke beelden als De Denker van Rodin, het beeld Rinus Michels en van Carmiggelt zijn bekende voorbeelden. De directe kosten van de

diefstal wegen niet op tegen culturele schade die deze diefstallen veroorzaken. In cultureel opzicht van minder belang, maar emotioneel beladen zijn de honderden diefstallen van ornamenten op diverse begraafplaatsen in het land. Ten slotte wordt er in de bouwsector met grote regelmaat koper ontvreemd, zowel uit slooppanden als van nieuwbouw. De bouwbranche schat de schade jaarlijks op meer dan honderd miljoen euro. Specifiek gevaar kan uitgaan van de diefstal van bliksemafleiders van gebouwen.

2. Is dit probleem nog actueel?

Koperdiefstal is nog steeds een urgent probleem hoewel de diefstal met gevaarstelling sterk is teruggedrongen. Bij de koperdiefstallen op het spoor wordt een onderscheid gemaakt tussen enerzijds (zeer) kritische wissels waarbij diefstal een veiligheidsrisico oplevert, en anderzijds de gewone wissels die geen gevaar opleveren maar wel leiden tot vertragingen. Sinds september 2011 is het aantal koperdiefstallen van (zeer) kritische wissels dat risico op botsingen van treinen met zich meebrengt, vergaand gereduceerd. Diefstal van 'gewone' wissels blijft echter een probleem vanwege de economische schade en de maatschappelijke overlast die treinvertragingen tot gevolg hebben; tot en met juni 2012 bedroegen die bijna 350 uur, tegenover 297 uur over heel 2011.

3. Wat is de oorzaak van het probleem?

De toename van het aantal koperdiefstallen wordt veroorzaakt door de sterk gestegen prijs van koper sinds januari 2009. Door opkomende economieën als China en India is er een steeds grotere vraag naar metalen. Specifiek voor koper geldt dat dit veel gebruikt wordt in elektronica als laptops en mobiele telefoons. Daarbij is er ruime gelegenheid voor delictpleging. Koper is vaak een relatief eenvoudige buit, vergt weinig voorbereiding en ligt overal in het publieke domein 'voor het oprapen'. Daar komt bij dat koper in het algemeen niet te herleiden is naar de eigenaar en dat eigendomstekens, bijvoorbeeld op het omhulsel van een kabel, eenvoudig te verwijderen zijn. Ten slotte is er een goed toegankelijke afzetmarkt voor

¹⁰² ProRail.

het gestolen goed. Koper en verkoper lopen minimale risico's. De registratieplicht die geldt voor handelaren in ongeregelde en tweedehands goederen (artikel 437Sr) wordt onvoldoende nageleefd en gehandhaafd. Ten slotte is de pakkans van koperdieven veelal laag. Dieven die toch opgepakt zijn, hangt vaak een relatief lage straf boven het hoofd. Met de gevaarstelling wordt in de strafmaat geen rekening gehouden.¹⁰³

4. Waarom rekent de overheid het tot haar verantwoordelijkheid om het probleem op te lossen?

De opsporing en vervolging van koperdieven is de primaire verantwoordelijkheid van de overheid. Daarnaast hebben de private partijen een eigen verantwoordelijkheid voor het treffen van preventieve maatregelen tegen koperdiefstal.

5. Waarom ligt de verantwoordelijkheid op rijksniveau (en niet op decentraal of EU-niveau)?

Daar waar koperdiefstal grensoverschrijdend gepleegd wordt door bijvoorbeeld mobiele bendes dienen ook op EU-niveau maatregelen tegen koperdiefstal getroffen te worden.

6. Welke doelstelling heeft de overheid geformuleerd voor de oplossing van het probleem?

De hoofddoelstelling van het convenant Actie Koperslag is het aantal geregistreerde diefstallen van koper(legeringen) te verlagen met 50% in de periode 2012-2014 en de pakkans van koperdieven met een kwart te verhogen in dezelfde periode.

7. Welke instrumenten worden ingezet? Hoe is de samenhang tussen de instrumenten? Is er sprake van overlap?

Op 30 juni 2011 is het convenant Actie Koperslag ondertekend door de minister van Veiligheid en Justitie, de politie, het Openbaar Ministerie, ProRail en de MRF, waar zich later ook TenneT bij

aangesloten heeft. In het convenant zijn tien actierichtingen tegen koperdiefstal opgenomen.¹⁰⁴ Actie Koperslag is toegespitst op diefstallen van koper(legeringen) die gevaarstelling opleveren op het spoor en in de elektriciteitssector. De overeengekomen actierichtingen zijn:

- De alertheid van burgers en bedrijven om de politie te alarmeren bij een vermoeden van koperdiefstal wordt vergroot.
- Er wordt standaard aangifte gedaan van koperdiefstal, zodat er een optimaal zicht verkregen wordt op risicolocaties en –tijdstippen.
- De pakkans op risicolocaties en -tijdstippen wordt vergroot. De politie en betrokken partijen zullen over de gezamenlijke inspanningen afspraken maken, waarbij ook de gerichte inzet door het KLPD van opsporingsteams betrokken wordt, meer gebruikt wordt gemaakt van technische middelen en zo nodig ook de politiehelikopters worden ingezet.
- Politie, Justitie en MRF participeren in een pilot van ProRail met SDNA.
- Ook in andere sectoren dan het spoor zullen experimenten starten met de inzet van tracking & tracing.
- In de omgeving van risicolocaties voor koperdiefstal krijgt de politie de bevoegdheid personen die in het bezit zijn van koper, en hun voertuigen aan een controle te onderwerpen teneinde de al dan niet legale herkomst van het koper vast te stellen.
- Er komt een registratie- en identificatieplicht bij contante inkoop van koper op alle locaties waar koper wordt ingekocht. Deze plicht zal gedegen gehandhaafd worden en een overtreding zal adequaat bestraft worden.
- Er komt een richtlijn om de aard en omvang van de schade als strafverzwarende factor mee te laten wegen bij het formuleren van de strafeis.
- Bij het opleggen van sancties aan koperdieven, helers en witwassers wordt tegenover de media duidelijk bericht over de hoogte van de straf en de ontnemingsmaatregelen.

¹⁰³ Langendoen 2011.

¹⁰⁴ Kamerstukken II, 2010/11, 29893, nr. 123.

- In nationaal en Europees verband zal bij de aanpak van rondtrekkende dadergroepen specifiek aandacht besteed worden aan informatie-uitwisseling over koperdieven.
- Bovenstaande actierichtingen hebben ook effect op geformuleerde doelstellingen op andere beleidsterreinen. Hierbij moet worden gedacht aan de aanpak van mobiele bendes. Ook kunnen acties van de politie in het kader van waakzaam Actie Koperslag leiden tot de aanpak van koperdieven.

8. Wat is bekend over de uitvoering van het beleid en over de doelmatigheid van de bedrijfsvoering?

In de Actiegroep Koperslag zijn de maatregelen uitgewerkt en tot uitvoering gebracht. De stuurgroep Koperslag ziet toe op de uitvoering en lost waar nodig knelpunten op. Omdat de uitvoering van een aantal maatregelen meer tijd vergde dan vooraf was voorzien, is de convenantsperiode verlengd van 1 oktober 2012 naar 31 december 2013. Het project is dus deels in uitvoering, maar op andere punten zijn de maatregelen inmiddels afgerond.

Actie 1: Vergroten van de alertheid van burgers en bedrijven:

- Voor het vergroten van de interne alertheid bij bedrijven die slachtoffer kunnen worden van koperdiefstal, worden diverse maatregelen genomen. Zo zijn in de herfst van 2011 nieuwsbrieven en -berichten ontwikkeld voor het personeel van ProRail en haar aannemers. Daarnaast onderzoekt ProRail samen met Stichting M op welke wijze de interne alertheid en meldingsbereidheid in de spoorsector vergroot kunnen worden. Ook bij TenneT wordt dit jaar een communicatieplan uitgevoerd om de waakzaamheid van het personeel op het gebied van veiligheid te vergroten. Onderdeel van deze campagne vormt de vervaardiging van een 'creditcard' met informatie over de handelingen die benodigd zijn in het geval van incidenten en de vermelding van het nummer van de eigen meldkamer.
- Om de alertheid van burgers te vergroten heeft ProRail samen met de politie in augustus en

december 2011 en in juni 2012 in totaal bijna honderdduizend brieven verstuurd naar omwonenden nabij risicolocaties op het spoor met het verzoek de politie te alarmeren bij verdachte situaties. Dit heeft geleid tot een aantal concrete meldingen aan de politie.

- Tevens is met het invoeren van de legitimatieplicht (actie 7) tijdens de voorlichtingscampagne voor de metaalbedrijven het algemeen publiek geïnformeerd. Bij beide doelgroepen is daardoor mogelijk de alertheid op koperdiefstal vergroot. De campagne is op 3 december 2012 gelanceerd door de minister van VenJ.
- Bij metaalbedrijven die aangesloten zijn bij de branchevereniging MRF, wordt een appèl gedaan op de alertheid via het digitale meldpunt diefstal. Nieuwe gevallen van koperdiefstal worden niet alleen op de website van het meldpunt geplaatst, maar ook via e-mail aan de leden doorgegeven, waar mogelijk vergezeld van foto's van het gestolen goed. In aanvulling hierop heeft ProRail een catalogus ontwikkeld voor leden van de MRF en de politie, zodat zij metalen die eigendom zijn van ProRail beter kunnen herkennen. Ook TenneT zal een dergelijke catalogus ontwikkelen.

Actie 2: Standaard aangifte voor een optimaal zicht op risicolocaties en -tijden:

- De politie heeft met ProRail en TenneT afspraken gemaakt over het uniform aangifte doen via het internet en het hanteren van een uniek trefwoord bij de aangifte, zodat koperdiefstallen in de politieregistratie eenvoudig uit het totale aantal aangiften van alle diefstallen gedestilleerd kunnen worden.
- De politie heeft in december 2011 het rapport *Inzicht in koperdiefstal* opgeleverd met een analyse van onder meer plegers van koperdiefstal, modi operandi en risicolocaties.¹⁰⁵ Er is een lijst opgesteld met veelplegers van koperdiefstal op basis van gegevens van de politie over 1.780 verdachten van koperdiefstal in de voorgaande drie jaar. De analyse wijst ook uit dat het aantal koperdiefstallen op het spoor gepleegd door mobiele bendes (zie actie 10) vrij gering is.

¹⁰⁵ KLPD 2011.

- De politie en TenneT zijn bezig een database op te zetten op basis waarvan een vergelijkbare analyse als *Inzicht in koperdiefstal* uitgevoerd kan worden voor TenneT.
- In aanvulling op de analyse van de politie heeft ProRail in mei 2012 een eigen omgevingsanalyse opgesteld van koperdiefstallen. Er zijn afspraken gemaakt met de politie over de wijze waarop aanvullende informatie gebundeld wordt om een zo goed mogelijk zicht te krijgen op plegers, risicolocaties en -tijdstippen.

Actie 3: Vergroten van de pakkans op risicolocaties en -tijdstippen:

- Er wordt van meet af aan intensief toezicht gehouden door de buitengewoon opsporingsambtenaren van ProRail. Ook wordt rond het spoor particuliere hondenbewaking ingezet, is camerabewaking geïnstalleerd en onderzoekt ProRail thans nieuwe mogelijkheden voor vroege detectie van onbevoegden langs de spoorbaan. Ook TenneT zet mobiele surveillance, beveiligers en camera's in.
- Daarnaast zet de politie opsporingsteams in op risicolocaties en -tijdstippen. Ze maakt daarbij gebruik van de analyse *Inzicht in koperdiefstal*, die aangevuld wordt met informatie uit meer recente aangiftes, en van de omgevingsanalyse die ProRail heeft opgesteld (zie actie 2). Er worden verschillende technieken en tactieken ingezet. Dit heeft in meerdere concrete opsporingsonderzoeken geresulteerd.
- Helikopters van de politie verlenen sinds de herfst van 2011 daadwerkelijk ondersteuning bij de arrestatie van koperdieven. Ook worden de helikopters gebruikt om beelden te maken ter voorbereiding op interventies door de politie.
- Ter ondersteuning van een effectief optreden van de politie is in september 2012 een thematische website gewijd aan koperdiefstal toegevoegd aan Politiekennisnet, de interne website van de politie. Op deze website staat onder meer informatie over modi operandi van koperdieven, risicolocaties, foto's van het kopermateriaal dat door ProRail en TenneT gebruikt wordt en specifieke tips voor de opsporing van koperdieven.

Actie 4: Uitvoeren van pilots met SDNA:

- ProRail heeft na een eerste proef in 2010 een aantal extra locaties in december 2011 voorzien van SDNA.
- ProRail heeft een projectplan opgesteld voor de verdere uitvoering van pilots met SDNA in 2012 en 2013, waarvoor het ministerie van VenJ in mei 2012 subsidie beschikbaar heeft gesteld. Ook TenneT heeft een projectplan opgesteld.
- In augustus 2012 is TenneT gestart met de uitvoering door SDNA aan te brengen en waarschuwborden te plaatsen op zestien hoogspanningsstations. ProRail is eind 2012 gestart met de voortzetting van de pilot.
- Een deel van de metaalbedrijven die aangesloten zijn bij de MRF, zullen koper dat mogelijk afkomstig is van het spoor of het elektriciteitsnet met behulp van SDNA-leesapparatuur vanaf 1 januari 2013 op diefstal gaan controleren. Hiervoor is een aantal MRF-bedrijven benaderd. ProRail heeft afspraken gemaakt over de wijze waarop legale koper (restafval) bij metaalverwerkingsbedrijven wordt aangeboden: alleen bij MRF-leden, op basis van bonnen en de afrekening verloopt standaard giraal. Voor het herkennen van koper van ProRail kunnen de handelaren gebruik maken van de door ProRail ontwikkelde catalogus met materialen (zie actie 1).
- Voor de opsporing van koperdieven is het van belang dat het metaalverwerkingsbedrijf ook bij een vermoeden van diefstal het koper inkoopt en daarbij de identiteit van de aanbieder noteert (zie actie 7: legitimatieplicht). Maar daardoor maakt het bedrijf zich wel schuldig aan heling. De politie en het OM zijn in overleg om duidelijke randvoorwaarden op te stellen voor de strafrechtelijke vervolging in strafzaken waarbij sprake is van (een vermoeden van) de aankoop van gestolen koper. Ook de brief ter zake die het OM in april 2012 naar de hoofdofficieren van alle parketten heeft gestuurd, moet voorzien in de oplossing van dit knelpunt.

Actie 5: Uitvoeren van experimenten met track-en-trace:

- Er heeft in oktober 2011 een inventarisatie plaatsgevonden van bedrijven die track-en-trace kunnen uitvoeren en de wijze waarop ze deze techniek inzetten.
- ProRail en TenneT hebben de mogelijkheden onderzocht om track-en-trace aan te brengen bij koperen kabels waarvan diefstal tot gevaarstelling kan leiden. De track-en-trace blijkt wel toepasbaar op haspels, maar niet op kabels vanwege hun geringe dikte ter grootte van een lucifersdoosje.
- In de Rotterdamse haven heeft de zeehavenpolitie met succes lokhaspels met track-en-trace ingezet.
- Informatie over de mogelijkheden die track-en-trace biedt tegen koperdiefstal is gedeeld met vertegenwoordigers van de kunstsector.
- Op het spoor heeft ProRail algemene preventieve maatregelen getroffen om koperdiefstal tegen te gaan, zoals het afschermen van de baan, het waar mogelijk vervangen van koperkabels door aluminium of andere goedkope metalen of door de inzet van nieuwe technische mogelijkheden, het aanbrengen van kabelklemmen en hekken en intensiveren van de inspectie op kritische plaatsen en het bij wijze van proef aanbrengen van speciale 'struikelmatten' die betreding van het terrein vrijwel onmogelijk maken. Thans worden ook de mogelijkheden bestudeerd van diverse detectiesystemen voor onbevoegden langs de vrije baan.
- In de elektriciteitssector heeft TenneT zijn hoogrisicolocaties en tijdelijke bouwlocaties voorzien van extra beveiligingsmiddelen zoals hekwerken en tijdelijke camera's.
- Op 20 september 2012 heeft het ministerie van VenJ een expertmeeting georganiseerd om aanvullende creatieve mogelijkheden voor de preventie van koperdiefstal op hun merites te beoordelen. Daarbij zijn tevens buitenlandse inzichten en best practices voor beveiliging in andere sectoren betrokken.

Actie 6: Controleren van voertuigen op de aanwezigheid van gestolen koper:

- In november 2011 is het ministerie van VenJ gestart met het verkennen van de mogelijkheden om deze bevoegdheid wettelijk te regelen en het inventariseren van de eventuele juridische belemmeringen. In deze exercitie is de conclusie getrokken dat ongeclausuleerd doorzoeken van voertuigen stuit op bezwaren van artikel 8 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM), de beperking tot veiligheidsrisicogebieden net als bij preventief fouilleren op wapens maatschappelijk en politiek omstreden kan zijn en dat de controle met SDNA-readers ook als aanvullend bewijs van nut kan zijn, mits de politie bij een vermoeden van een strafbaar feit optimaal gebruik maakt van de bestaande mogelijkheden om voertuigen te doorzoeken op basis van artikel 96b Wetboek van Sv.
- In de stuurgroep van Actie Koperslag is besloten de uitvoering van deze actie om te vormen tot maatregelen die kunnen leiden tot een betere benutting van de huidige bevoegdheden voor het doorzoeken van voertuigen. Dit krijgt nu concreet vorm door informatie hierover op te nemen op de nieuwe website voor de politie over koperdiefstal die in september 2012 aan het Politiekennisnet is toegevoegd (zie actie 3). Behalve een praktische checklist is op de website voorzien in de mogelijkheid om ervaringen te delen en elkaar feedback te geven.

Actie 7: Invoeren van de legitimatieplicht bij contante inkoop:

- Het ministerie van VenJ heeft een ontwerpbesluit tot wijziging van het Uitvoeringsbesluit bij artikel 437Sr in voorbereiding, waardoor de legitimatieplicht bij contante inkoop van koper en koperlegeringen wordt toegevoegd aan het besluit en het besluit expliciet van toepassing wordt verklaard op alle handelaren in metalen. In april en mei 2012 zijn betrokken partijen in de consultatiefase in de gelegenheid gesteld advies uit te brengen. De wijzigingsvoorstellen zijn op 13 juli in de Ministerraad behandeld, waarna ze voor advies zijn voorgelegd aan de afdeling Advisering van de Raad van State. Het gewijzigde besluit is vervolgens op 19 oktober 2012 in de Staatscourant gepubliceerd en op 1 januari 2013 in werking getreden.
- Voor de handhaving van de registratie- en legitimatieplicht is het ministerie van VenJ in augustus 2011 gestart met de voorbereidingen om deze op landelijk niveau ook via de inzet van buitengewoon opsporingsambtenaren te laten uitvoeren.

Actie 8: Richtlijn voor gevaarstelling als strafverzwarend element:

- Het OM heeft in mei 2012 een factsheet uitgebracht waarin informatie is opgenomen over de bijzondere kenmerken van koperdiefstal en de risico's voor de samenleving. Deze factsheet wordt door de politie standaard toegevoegd aan het proces-verbaal, waardoor het onderdeel uitmaakt van het strafdossier en de officier van justitie en de rechter hiervan kennis kunnen nemen.
- Het OM neemt nu al de gevaarstelling mee als strafverzwarende factor in de strafes. Dit blijkt bijvoorbeeld uit de straf die op 24 april 2012 geëist is tegen de twee verdachten van de koperdiefstal die leidde tot de botsing tussen twee treinen bij Zevenaar op 11 januari 2011. Tegen de ene verdachte werd 15 maanden geëist, waarvan 5 voorwaardelijk met een proeftijd van 2 jaar. Tegen de andere verdachte eiste het OM een onvoorwaardelijke gevangenisstraf van 15 maanden. Omdat de rechtbank Arnhem de gevaarstelling niet bewezen achtte, viel de uiteindelijke straf (4 maanden gevangenisstraf) lager uit.

- Nadat in de praktijk ervaring is opgedaan met de werkwijze die vastgelegd is in de factsheet, wordt als sluitstuk de richtlijn opgesteld. Het OM verwacht dat dit in de loop van 2013 zijn beslag zal krijgen.

Actie 9: Communicatie over de hoogte van de straf:

- Afgesproken is dat de politie het OM informeert wanneer een strafzaak over koperdiefstal naar een parket wordt gestuurd. Het coördinerende Landelijk Parket Team Verkeer (LPTV) neemt vervolgens contact op met het behandelend parket om onder meer de communicatie te bespreken en waar nodig ondersteuning te bieden. Deze werkwijze is ook in de factsheet (zie actie 8) vastgelegd.
- De afdeling communicatie van het LPTV heeft een format ontwikkeld voor een eenduidige berichtgeving in koperdiefstalzaken door alle parketten.

Actie 10: Aandacht voor koperdieven bij de aanpak van mobiele bendes:

- Er is een integrale aanpak van mobiele bendes opgesteld en in uitvoering. De Tweede Kamer is hierover bij brieven van 7 maart 2012¹⁰⁶ en 26 maart 2012¹⁰⁷ geïnformeerd.
- Om de informatieuitwisseling op internationaal niveau te verbeteren heeft de politie zich aangesloten bij de Analytic Work File van Europol rond het thema mobiele bendes.
- Op Europees niveau ligt er in het kader van de aanpak van mobiele bendes een voorstel ter tafel van Frankrijk, Duitsland, Italië en Spanje voor de invoering van een algeheel verbod op contante betalingen bij het opkopen van metalen. Nederland steunt dit initiatief.
- In Benelux-verband zijn de outlines opgesteld voor een gezamenlijke aanpak van koperdieven, die onder meer voorziet in het verbeteren van de informatie-uitwisseling over metaaldiefstallen, het gezamenlijk optrekken bij de invoering van de legitimatieplicht en onderlinge afstemming van het communicatiebeleid.

¹⁰⁶ Kamerstukken II, 2011/12, 29911, nr. 62.

¹⁰⁷ Kamerstukken II, 2011/12, 29911, nr. 64.

9. Wat is het effect van de instrumenten op de geformuleerde doelstellingen (oplossing van het probleem)? Hebben instrumenten op andere beleidsterreinen ook belangrijke effecten op de geformuleerde doelstellingen? Wat zijn belangrijke positieve en negatieve neveneffecten?

- In 2011 bedroeg het aantal (pogingen tot) koperdiefstal bij TenneT 64. In 2012 waren het er 81. Het maandgemiddelde (7) is daarmee iets toegenomen ten opzichte van 2011 (5).
- In 2011 bedroeg het aantal (pogingen tot) koperdiefstal bij ProRail 516¹⁰⁸, wat neerkomt op een gemiddelde van 43 per maand. In 2012 zijn 293 koperdiefstallen gepleegd, hetgeen neerkomt op een gemiddelde van bijna 24 per maand. Ten opzichte van 2011 is in 2012 sprake van een afname van 43%.

- In 2011 werden 23 verdachten van diefstal op en rond het spoor aangehouden, zodat de pakkans dat jaar bijna 4,5% bedroeg. Voor diefstallen bij TenneT zijn over 2011 geen gegevens over de pakkans bekend, omdat deze niet separaat door de politie zijn bijgehouden. Na de aansluiting van TenneT bij de Actie Koperslag is hiervoor een aparte voorziening getroffen. In 2012 zijn 33 verdachten van koperdiefstal met gevaarzetting bij het spoor en het elektriciteitsnet aangehouden. De pakkans is daarmee gestegen van bijna 4,5% in 2011 naar iets meer dan 8.8%¹⁰⁹ in 2012. Vooral daar waar koperdieven opgepakt worden, neemt het aantal diefstallen in de omgeving sterk af.

Tabel 9. Ontwikkelingen koperdiefstal 2011-2012

	2011		2012	
	Totaal	Maand-gemiddelde	Totaal	Maand-gemiddelde
Aangiftes ProRail	516	43	293	24
Aangiftes TenneT	64	5	81	7
Aanhoudingen	23	-	33	

¹⁰⁸ de cijfers uit 2011 zijn afkomstig van ProRail, waarbij geen onderscheid is gemaakt in koperdiefstallen met en zonder gevaarzetting

¹⁰⁹ in 2011 ging het om aangehouden verdachten van koperdiefstallen op het spoor.

10. Hoe is de hoogte bepaald van de budgetten die zijn ingezet? Wat is hiervan de onderbouwing?

De door het ministerie van VenJ toegedeelde budgetten zijn vastgesteld in de jaarlijkse interne begrotingscyclus. Hierbij worden de voorgenomen activiteiten voorzien van een financiële raming, op basis waarvan het budget wordt bepaald. Tijdens het begrotingsjaar vindt, als de uitvoering van de activiteiten daartoe aanleiding geeft, eventueel een reeallocatie tussen de verschillende budgetten plaats.

Voor de uitvoering van Actie Koperslag is vooral budget benodigd voor de inhuur van een projectleider (100.000 euro in 2012), de invoering en handhaving van de legitimatieplicht (65.000 euro in 2012; circa 150.000 euro in 2013) en subsidies voor de uitvoering van pilots met SDNA (circa 300.000 euro in de periode 2012-2013 voor ProRail en TenneT). Onderbouwing van de budgetten verloopt deels op basis van de werkelijk gemaakte kosten (subsidies) en deels door vooraf een plafond te stellen aan de uitgaven.

Bijlage 9

Integriteit: Natuurlijke personen

1. Wat is het probleem dat aanleiding is voor het beleid?

De VOG NP is van oudsher het preventie-instrument dat moet voorkomen dat inbreuk wordt gemaakt op de integriteit van kwetsbare sectoren, organisaties, bedrijven en personen. Daartoe kunnen of moeten bepaalde organisaties en bedrijven aan personen de verplichting opleggen dat zij, vóór dat met hen een arbeidsrelatie of een andersoortige zakelijke relatie wordt aangegaan, een VOG aanvragen en overleggen. De vooronderstelling hierbij is dat een werknemer, contractspartij of vrijwilliger die een bepaald delict heeft gepleegd, zich in het kader van de uitvoering van zijn werk of van de gesloten overeenkomst daaraan opnieuw schuldig zou kunnen maken. De screening, waarvan het resultaat in de (weigering van de) VOG wordt vastgelegd, beoogt dit risico te beperken. De VOG vindt zijn grondslag in de Wet op de justitiële documentatie (Wet JD) en werd voor het laatst gewijzigd in 1996. In 2002 wordt de wet JD opgevolgd door de WJG. Deze wet heeft enerzijds een ondersteunende functie op het gebied van de criminaliteitspreventie en beschermt anderzijds de persoonlijke levenssfeer.¹¹⁰ In het verdere verloop van de totstandkoming van de wet, is er door verschillende politieke partijen gepleit voor een betere balans tussen de resocialisatie en het voorkomen van recidive. Het beperken van het aantal instanties dat kan beschikken over justitiële gegevens in combinatie met het centraliseren van de afgifte van de VOG, zou hebben geleid tot deze betere balans.¹¹¹ De wijziging van 1996 legde de basis voor het centraliseren en automatiseren van de opslag van de justitiële gegevens in het Justitieel Documentatiesysteem (JDS) in Almelo. De VOG wordt verstrekt (of geweigerd) door het Centraal Orgaan Verklaring Omtrent het Gedrag (COVOG), een onderdeel van de Dienst Justis van het ministerie van VenJ. In paragraaf 6.4 wordt ingegaan op de werkwijze die Justis bij het behandelen van VOG-aanvragen hanteert.

¹¹⁰ Kamerstukken II, 1995/96, 24797, nr. 3.

¹¹¹ Ondermeer de SP en PvdA-fractie. Zie bijvoorbeeld: Kamerstukken II, 2000/11, 24797, nr. 12.

Actualiteiten, incidenten en politieke druk oefenen invloed uit op de wijze waarop de VOG wordt ingezet.

Behalve bijvoorbeeld een zwaardere screening van werknemers in de onderwijssector op zedendelicten, is de afgelopen jaren ook overgegaan tot de invoering (en verscherping) van een bijzondere weigeringsmogelijkheid bij zware delicten, de invoering van langere terugkijktermijnen en het opvragen van justitiële gegevens uit EU-landen bij VOG-aanvragen in de kinderopvang, onderwijs en jeugdzorg. Met het standaard betrekken van politiegegevens bij VOG-aanvragen ten behoeve van DJI zijn voor het eerst ook 'zachte' informatie-elementen betrokken in de beoordeling.

Ook wordt het aanvragen en overleggen van een VOG door een groeiend aantal sectoren verplicht gesteld. Dit geldt sinds enkele jaren voor onder meer de kinderopvang en bij een aantal sport- of hobbyclubs. De verplichting voor een VOG in het onderwijs is in maart 2011 aangescherpt. Naar aanleiding van het rapport van de commissie Samson over het seksueel misbruik van uit huis geplaatste minderjarigen, diende de staatssecretaris van VWS onlangs een voorstel in om de VOG in de jeugdzorg verplicht te stellen.

Daarnaast is er een toenemende behoefte aan continue screening in plaats van de van oudsher uitgevoerde eenmalige screening. Een eerste voorbeeld daarvan is in 2011 voor de taxibranche ingevoerd. Naar aanleiding van de Amsterdamse zedenzaak met Robert M. ontwikkelde het ministerie van VenJ in samenwerking met het ministerie van SZW een concept voor continue

2. en 3. Is dit probleem nog actueel en wat is de oorzaak?

Actualiteiten, incidenten en politieke druk lijken invloed uit te oefenen op de wijze waarop er maatschappelijk tegen de VOG wordt aangekeken en de manier waarop het instrument wordt ingezet.

In 2006, anderhalf jaar na de oprichting van COVOG, lijkt deze trend zich voor het eerst voor te doen. COVOG verwerkte in de eerste periode van haar bestaan ruim 100.000 VOG-aanvragen die uit de onderwijssector kwamen. Uit een brief van de

toenmalig minister van Justitie bleek, dat in 122 van deze gevallen de aanvrager in verband kon worden gebracht met een zedendelict. Bij merendeel van de aanvragen werd echter gewoon een VOG afgegeven, omdat de (straf-)zaak niet leidde tot een veroordeling. Op basis van dit onderzoek concludeerde minister Hirsch Ballin 'dat vanwege de veranderende maatschappelijke opvattingen op het terrein van zeden en kindermisbruik, een aanscherping van de beleidsregels gewenst was.' Zedendelicten worden vanaf dat moment dan ook langer meegewogen en zwaarder gescreend.¹¹² In tabel 3 is te zien dat het aantal VOG-weigeringen in 2007 toeneemt. Wellicht is dit terug te voeren op deze vernieuwde (strengere) regels omtrent zedendelicten.

Door het veranderende klimaat is de VOG de afgelopen jaren op meer terreinen geïntensiveerd. De aanpassingen betroffen niet alleen aanscherpingen ten aanzien van zedendelinquenten¹¹³, maar ook de invoering (en verscherping) van een bijzondere weigeringsmogelijkheid, de invoering van langere terugkijktermijnen,¹¹⁴ het opvragen van justitiële gegevens uit EU-landen bij VOG-aanvragen in de kinderopvang, onderwijs en jeugdzorg.¹¹⁵ Met het standaard betrekken van politiegegevens (ten behoeve van DJI) bij VOG-aanvragen zijn voor het eerst ook 'zachte' informatie-elementen betrokken in de beoordeling.¹¹⁶ Volgend jaar volgt een beleidsreactie van DSP over het eventueel verdere gebruik van deze 'zachte' informatie.

De VOG wordt door een groeiend aantal sectoren verplicht gesteld. Dit geldt sinds enkele jaren voor onder meer de kinderopvang en bij een aantal

sport- of hobbyclubs.¹¹⁷ De Inspectie voor het Onderwijs schreef op 8 maart 2011 dat onderwijsinstellingen verplicht zijn vast te stellen of 'medewerkers die met leerlingen in aanraking komen, beschikken over een Verklaring omtrent het gedrag (VOG). De Inspectie van het Onderwijs ziet nauwlettend toe of dat gebeurt.'¹¹⁸ 'De verplichting voor een VOG in het onderwijs bestond al langer, maar is - wellicht in het kader van de commissie Deetman en de Amsterdamse zedenzaak - in maart 2011 aangescherpt. Scholen die niet aan de eisen voldoen krijgen te maken met een opschorting van de uitbetaling van 15 procent van de Rijksbijdrage. Naar aanleiding van het rapport van de commissie Samson¹¹⁹ over het seksueel misbruik van uit huis geplaatste minderjarigen, diende de staatssecretaris van VWS een voorstel in om de VOG verplicht te maken in de jeugdzorg.'¹²⁰

Behalve een uitbreiding van het aantal sectoren en functies waarvoor de VOG verplicht werd gesteld, bestaat nog een andere trend: namelijk de continue screening in plaats van een eenmalige screening. Een eerste voorbeeld van deze continue screening is in 2011 gestart en kwam voort uit onvrede over de taxibranche.¹²¹ Voorheen moesten taxichauffeurs voor het verkrijgen van een chauffeurspas om de vijf jaar een VOG overleggen. Dit had tot gevolg dat pas na vijf jaar bekend werd of een taxichauffeur een strafbaar feit had gepleegd in die periode. In 2011 is daarom gestart met het koppelen van een VOG aan de taxivergunning. Hierdoor wordt het mogelijk kort na het plegen van een nieuw relevant strafbaar feit, zoals mishandeling of rijden onder invloed,

¹¹² Kamerstukken, 2006/07, 30800 VI, nr. 40.

¹¹³ Kamerstukken, 2006/07, 30800 VI, nr. 40.

¹¹⁴ Justis, 'Beleidsregels VOG natuurlijke personen en rechtspersonen', 25 juli 2012 www.rijksoverheid.nl/...vog.../beleidsregels-vog-np-en-rp-2012.pdf

¹¹⁵ Kamerstukken II, 2011/12, 33 000 VI, nr. 73.

¹¹⁶ Justis, 'Beleidsregels VOG natuurlijke personen en rechtspersonen', 25 juli 2012

¹¹⁷ In 2012 is de VOG gratis voor een specifieke groep vrijwilligers die met kinderen werkt. De bewindspersonen van VenJ hebben tijdens de begrotingsbehandeling van 2011 aangegeven dat Scouting Nederland, Steunpunt KinderVakanties en NOC*NSF subsidie krijgen om de VOG voor hun vrijwilligers te vergoeden. Scouting heeft al langere tijd verplicht de vrijwilligers als langer een VOG te overhandigen.

¹¹⁸ <http://www.onderwijsinspectie.nl>

¹¹⁹ 8 oktober 2012

¹²⁰ Kamerstukken II, 2012/2013, 33062, nr 7.

¹²¹ In 2000 werd in de Wet Personenvervoer, hoofdstuk V de taximarkt vrijgegeven. In 2009 is het initiatief samen met IenM ontwikkeld en in 2011 in praktijk gebracht.

de vergunning van een taxichauffeur in te trekken. Zo kan worden voorkomen dat iemand na het plegen van een relevant strafbaar feit langer dan wenselijk als taxichauffeur werkzaam kan blijven.¹²²

Eind 2010 kwam de Amsterdamse zedenzaak aan het licht.¹²³ Een pedagogisch medewerker had een VOG gekregen, ondanks een eerdere veroordeling voor seksueel misbruik in het buitenland. Deze gebeurtenis vormde het begin om binnen specifieke screeningsprofielen ook justitiële gegevens uit het buitenland te kunnen gebruiken.¹²⁴ Bovendien zorgde de zaak Robert M., voor het initiatief om continu te gaan screenen in de kinderopvang en verplichting van de VOG in genoemde sectoren waar met kwetsbare groepen wordt gewerkt. Het ministerie van VenJ ontwikkelde in samenwerking met het ministerie van SZW concept voor continue screening in de kinderopvang. Aanleiding voor de intensivering van de screening in de kinderopvang, was een aanbeveling van de commissie Gunning, die onderzoek deed naar de Amsterdamse zedenzaak.¹²⁵ In 2013 zal de continue screening in de kinderopvang van start gaan.

4. en 5. Waarom rekent de rijksoverheid het tot haar verantwoordelijkheid om dit probleem op te lossen? Waarom ligt de verantwoordelijkheid op rijksniveau (en niet op decentraal of EU-niveau?). Hoe is de verantwoordelijkheid vormgegeven en waarom?

Het systeem van de Verklaring Omtrent het Gedrag is tweeledig. De overheid kijkt enerzijds naar het justitiële verleden van een burger en kan anderzijds met de inhoud van de verklaring de toekomst van deze burger beïnvloeden. Vanuit deze gedachte rekent de overheid het tot haar taak om zelf VOG-adviezen te geven en wordt dit niet uitbesteed aan een private partij. Om deze overheidsinvloed eerlijk en professioneel te laten verlopen is de afgifte op rijksniveau belegd.

¹²² Persbericht 21 juli 2011, Rijksoverheid.nl

¹²³ <http://nos.nl/dossier/204815>

¹²⁴ Kamerstukken II, 2011/12, 33 000 VI. nr. 73.

¹²⁵ Persbericht 21 juli 2011, Rijksoverheid.nl

Bij de gemeenten ligt momenteel nog gedeeltelijk de taak om een aanvraag voor een VOG in te nemen en te toetsen op ontvankelijkheid en volledigheid.¹²⁶ Sinds 1 januari 2012 kan de VOG namelijk ook digitaal worden aangevraagd.

Een overheveling van het verstrekken van de VOG naar het Europese domein is voorshands niet aan de orde. Er bestaat binnen de Europese Unie op het vlak van het beheer en het verstrekken van justitiële gegevens immers een grote diversiteit aan wetgeving, waardoor een zelfde screening van alle Europese staatsburgers onmogelijk is.

Zoals eerder aangegeven is het sinds kort wel mogelijk om gegevens uit het buitenland mee te nemen in de beoordeling door COVOG. Dit systeem geldt vanaf medio 2012 voor alle VOG-aanvragen van personen die zijn belast met de zorg voor minderjarigen in de kinderopvang, de jeugdzorg en het onderwijs, en waarvan de aanvrager een andere EU-nationaliteit heeft dan de Nederlandse nationaliteit. Hierbij wordt gebruik gemaakt van het ECRIS. Het Europees Parlement heeft op 27 oktober 2011 ingestemd met de richtlijn tot bestrijding van seksueel misbruik en uitbuiting van kinderen, die dient als juridische basis voor de Europese uitwisseling van justitiële gegevens.¹²⁷ De VOG is door deze regelgeving gedeeltelijk op Europees niveau belegd.

6. Welke doelstelling heeft de overheid geformuleerd voor de oplossing van het probleem?

Het adequaat screenen van medewerkers op hun justitieel verleden moet een bijdrage leveren aan het bevorderen van de integriteit in verschillende sectoren van de samenleving. Het draagt bij aan het voorkomen van recidiverend gedrag en daarmee aan criminaliteitspreventie. Om die reden vormt integriteit sinds 2005 één van de hoofdthema's binnen de operationele doelstelling 13.1 van de begroting van het ministerie van VenJ. Kwantitatieve doelstellingen ten aanzien

¹²⁶ Kamerstukken II, 2006/07, 30800 VI nr. 126

¹²⁷ Kamerstukken II, 2011/12, 33 000 VI nr. 73.

van de aantallen te verstrekken VOG's (volume) heeft de overheid uiteraard niet geformuleerd. Dit volume wordt immers bepaald door het aantal gevallen waarin deze nodig wordt geacht om een arbeidsrelatie of een andersoortige zakelijke relatie aan te gaan.

Er worden uiteraard wel kwalitatieve eisen aan de VOG gesteld. De fundamenteën van deze eisen zijn vormgegeven in de WJG. Daarnaast geven de beleidsregels van Justis verdere uitwerking aan de kwaliteit van het aanvraag –en beoordelingsproces. De juridische kwaliteiten van het instrument kunnen (en worden) getoetst door de bestuursrechter. De fundamenteën van de kwaliteitseisen aan de VOG zijn vastgelegd in de Wet op de justitiële en strafvorderlijke gegevens. Daarnaast geven de beleidsregels VOG-NP/RP van Justis, die zijn vastgelegd in een ministeriële regeling¹²⁸, verdere uitwerking aan de kwaliteit van het aanvraag –en beoordelingsproces. De juridische kwaliteiten van het instrument kunnen (en) worden getoetst door de bestuursrechter.

Een belangrijke eis die aan de VOG moet worden gesteld is voorts dat deze voldoende *specifiek* is. Verder is het zowel voor bedrijven en organisaties als de aanvrager zelf van belang dat het aanvragen van de VOG geen onnodig obstakel vormt in het selectie- en aanstellingsproces en dat daarop *tijdig* een beslissing wordt genomen. Niet in de laatste plaats mag worden verwacht dat de VOG op een *doelmatige* wijze wordt verstrekt en dat de kosten daarvan zowel voor burger (leges) als overheid (financiële bijdrage van het ministerie van VenJ aan de Dienst Justis) acceptabel zijn.

7. Welke instrumenten worden ingezet? Hoe is de samenhang tussen de instrumenten? Is er sprake van overlap?

Justitiële gegevens kunnen volgens de WJG aan derden worden verstrekt, als het personen of instanties betreft die met een publieke taak zijn belast. Daarbij moeten de gegevens die worden verstrekt het openbaar belang dienen. Voor 1 april 2004 beoordeelden de gemeenten (burgemees-

ters) in Nederland of een ingezetene, gelet op de over hem beschikbare justitiële gegevens, een 'Verklaring van goed gedrag' kon ontvangen. Sinds april 2004 wordt deze verklaring niet meer verstrekt door de gemeenten, maar is de afgifte gecentraliseerd en in handen gegeven van het – daartoe opgerichte - COVOG, een onderdeel van de dienst Justis van het ministerie van VenJ. Bij de wijziging van de wet JD in 1996, werd de naam veranderd in 'Verklaring omtrent het gedrag', de VOG.

Voor het afgeven van een VOG vraagt het COVOG justitiële gegevens op bij de JustID, die is belast met het beheer van het JDS. De gegevens zelf worden echter niet in de VOG vermeld. Het COVOG volstaat met het verlenen van de verklaring of het weigeren ervan. De huidige WJG bevat in de artikelen 19 tot en met 34 een uitvoerige regeling van de procedure betreffende het aanvragen en verstrekken van de VOG.¹²⁹ COVOG hanteert voor het afgeven van een VOG algemene 'screeningsprofielen', die in totaal acht risicogebieden omkleden: geld, goederen, diensten, zakelijke transacties, proces, het aansturen organisaties en personen. Daarnaast bestaan er voor verschillende functies en sectoren ook specifieke screeningsprofielen.¹³⁰ De aard van het profiel gecombineerd met het delict bepalen de terugkijktermijn die Justis hanteert en vormen gezamenlijk de kern van de VOG-screening

De in het antwoord op vraag 6 genoemde kwaliteitseisen die aan de VOG worden gesteld (specifiek, tijdig en doelmatig), zijn als volgt uitgewerkt:

Specifiek

Bij de screening van een justitieel verleden wordt gebruik gemaakt van specifieke screeningsprofielen, toegespitst op de (gewenste) positie van de aanvrager. Voor een functie in de kinderopvang zijn andere delicten relevant, dan voor een aanstelling in de bouwsector. COVOG krijgt inzicht in het gehele justitiële verleden, maar

¹²⁸ Stcrt 2011, nr 12842

¹²⁹ Kamerstukken II 1995/96 24797, nr. 3.

¹³⁰ <http://www.justis.nl/Producten/verklaringomtrengedrag/index.aspx>

weegt in het kader van een afnemende recidivekans en zicht op terugkeer in de samenleving, slechts de laatste vier jaar mee in haar beoordeling. Personen die zeer zware delicten - zoals een moord of een zedendelict - hebben begaan en/of de VOG aanvragen voor een doel waarbij een hogere mate van integriteit is vereist krijgen te maken met een langere terugkijktermijn.

Het COVOG hanteert acht algemene screeningsprofielen, gekoppeld aan de risicogebieden: informatie, geld, goederen, diensten, zakelijke transacties, proces, het aansturen organisaties en personen. Daarnaast worden voor verschillende sectoren en functies een aantal specifieke screeningsprofielen toegepast. De aard van de functie en/of het screeningsprofiel en/of de aard van het delict bepalen in het merendeel van de gevallen de terugkijktermijn die Justis hanteert en vormen gezamenlijk de kern van de screening. In enkele gevallen is de terugkijktermijn langer dan vier jaar omdat hiervoor aansluiting wordt gezocht bij de duur van een vergunning of specifieke wetgeving.

Tijdigheid

De dienst Justis is een baten-lastendienst waarvan de DGJS eigenaar is. In het kader van de planning- en controlcyclus worden jaarlijks managementafspraken gemaakt. De te realiseren doorlooptijden vormen daarvan een onderdeel.

Doelmatigheid

Tussen 2004 en 2011 heeft de dienst Justis zich ontwikkeld tot een taakorganisatie binnen het verantwoordelijkheidsgebied van de DGJS met een brede productenportfolio. Er zijn in die periode aanzienlijke investeringen in de organisatie en de ICT gedaan. Voor het merendeel van de producten, ook voor de VOG natuurlijke personen, zijn kostprijzen vastgesteld. Deze zijn door de Departementale Audit Dienst getoetst. Met het Programma 'Scherp en efficiënt' wordt inmiddels gewerkt aan een verbetering van de werkprocessen en de dienstverlening, die op termijn zoveel mogelijk zullen worden gedigitaliseerd.

Sinds januari 2012 hoeft de betrokkene niet meer langs het gemeenteloket, maar kan hij de VOG elektronisch aanvragen. Hiervoor zijn e-herkenning, een e-mailadres, digi-dcode, betaling via i-deal en het burgerservicenummer nodig. De kosten voor een digitale aanvraag liggen lager, waarmee een dergelijke aanvraag aantrekkelijker wordt. Een aanvraag via de gemeente kost €30,05 een digitale VOG-aanvraag kost €24,55. In 2012 zijn er bijna 50.000 VOG's elektronisch aangevraagd.

De VOG binnen een breder integriteitsbeleid

Steeds vaker is de VOG een onderdeel binnen een breder veiligheidsplan van een organisatie. Hiermee wordt tevens de zwakheid van het instrument blootgelegd. Een VOG-weigering houdt justitiabelen – waar nodig – buiten de deur, maar geeft geen garantie op onbesproken gedrag in de toekomst. Dit geldt tevens voor continue screening. Deze intensievere screeningsvorm is gericht op actie ná een incident, en geeft geen handvatten om grensoverschrijdend gedrag te voorkomen. De VOG wordt daarom in bepaalde kwetsbare sectoren steeds vaker binnen een breder pakket aan preventiemaatregelen geplaatst. Dit gebeurt onder andere binnen het vrijwilligerswerk. Sinds 2012 is de VOG gratis voor een specifieke groep vrijwilligers die met kinderen werken. Het gaat om vrijwilligers die zijn verbonden aan Scouting Nederland, NOC*NSF en Steunpunt KinderVakanties. Deze organisaties werken allemaal met het preventiepakket **In veilige handen**. Het project werd gestart in 2009 en biedt concrete tools om het vrijwilligerswerk veilig te maken en 'fout' gedrag bij begeleiders te herkennen.¹³¹ De VOG krijgt binnen deze brede veiligheidscontext meerwaarde en werd daarom door het ministerie van VenJ gesubsidieerd.¹³² Voor de verstandelijk gehandicaptenzorg en GGZ-instellingen werd al in 2005, in samenspraak met het ministerie van VWS, het project **Van incident tot fundament** ontwikkeld.¹³³ Dergelijke brede integriteittrajecten zijn naar aanleiding van advies van de Commissie Gunning ook ontwikkeld

¹³¹ <http://www.movisie.nl/smartsite.dws?id=134414>

¹³² Kamerstukken II, 2011/2012, 33000 VI, aanhangsel 2025.

¹³³ Lammers & Goes 2005

voor de kinderopvang.¹³⁴ Eind 2012 is tevens een start gemaakt met het ontwikkelen van integriteit-instrumenten voor kerkelijk Nederland, om daar de veiligheid te vergroten.¹³⁵

8. Wat is bekend over de uitvoering van het beleid en over de doelmatigheid van de bedrijfsvoering?

In 2005 deed onderzoeksbureau Ergo, in opdracht van het WODC, onderzoek naar de afgifte van de VOG. In deze evaluatie zijn diverse bedrijfs- en uitvoeringsvraagstukken bestudeerd.¹³⁶ Ergo onderzocht hoe de belanghebbenden en VOG-aanvragers getypeerd kunnen worden. Of deze groep tevreden is over de centrale beoordeling en afgifte van de VOG NP. En hoe het werkproces en de centrale afgifte kan worden geoptimaliseerd. Het onderzoek bestond uit de analyse van de digitale databank en een aantal dossiers van het COVOG, en series interviews met leidinggevenden en medewerkers van het COVOG, met belanghebbenden, en met medewerkers van JustID en van gemeenten. Er is daarnaast een enquête gehouden onder 875 functionarissen van belanghebbende organisaties.

Belangrijkste conclusies en observaties en observaties van Ergo

Het werkproces:

- Meer uniformiteit is bereikt.
- Onduidelijke kaders voor de ontvankelijkheid: De regels voor de ontvankelijkheid van de aanvragen bleken ten tijde van het veldwerk (tussen januari en september 2006) onduidelijk of werden door de gemeenten niet adequaat toegepast.
- Onduidelijke betekenis van de screeningsprofielen

¹³⁴ Aanbevelingen van de commissie Gunning <http://www.boink.info/media/oegeggae/Rapport%20Commissie%20Gunning%20aanbevelingen.pdf>

¹³⁵ Project genaamd 'De herder op zijn hoede' wordt begeleid door adviesbureau Movisie en is gefinancierd door Veiligheid en Justitie, naar aanleiding van de uitkomsten in het rapport van de Commissie Deetman.

¹³⁶ Kamerstukken II 2006/007, 30800 VI nr. 126

- Mogelijkheid tot lokale inkleuring lijkt overbodig: hier hebben gemeenten geen behoefte aan
- Het aanvraagformulier voldoet niet
- Mogelijke fraudegevoeligheid van de aanvraagprocedure. Ergo stelt vast dat de gegevens van de aanvrager door de gemeente nauwgezet gecheckt worden, maar de gegevens van de belanghebbende partij niet.
- Draagvlak voor digitalisering van de aanvraagprocedure

De belanghebbenden:

Wensen en behoeften van de belanghebbenden: de situatie is dat weinig belanghebbenden precies weten wat een VOG behelst en is volgens velen een onbekend instrument, met een onduidelijke werking.¹³⁷

Het werkproces:

Justis heeft sinds 2007 aan de conclusies van Ergo gewerkt. Verbeterpunten met betrekking tot het werkproces, zijn op verschillende manieren doorgevoerd. Sinds 1 januari 2012 is het mogelijk om de VOG via internet aan te vragen. Deze nieuwe manier van aanvragen zorgt er voor dat het foutief invullen van het formulier (nagenoeg) niet meer voorkomt. Naarmate het aantal digitale aanvragen groeit, zal het aantal verkeerd ingevulde formulieren afnemen. Om vervalsingen van aanvragen tegen te gaan is gelijk met de uitrol van de rijkshuisstijl, de VOG aangepast en zijn de echtheidskenmerken vernieuwd. Met de uitvoering van het programma Scherp en efficiënt werkt Justis inmiddels aan een verdere verbetering van de werkprocessen en de dienstverlening aan de afnemers.

De belanghebbenden:

Om de bekendheid van de VOG te vergroten worden de beleidsregels, die ten grondslag liggen aan de beoordeling van de VOG, regelmatig aangepast aan maatschappelijke ontwikkelingen

¹³⁷ Kamerstukken II 2011/12, 33000 VI, nr 126.

en jurisprudentie over de VOG. De beleidsregels worden op justis.nl gepubliceerd. Daarmee wordt duidelijkheid en openheid verschaft aan aanvragers over de beoordelingsprocedure. De door COVOG gehanteerde screeningsprofielen worden zowel op de website van Justis alsook op de VOG vermeld, waardoor de verwachtingen van aanvragers en belanghebbenden beter aansluiten bij de verwachting die zij hebben van de VOG. Voor specifieke doelgroepen blijft betere informatievoorziening echter gewenst. Naar aanleiding van een vraag van het Lid Van Toorenburg (CDA) schreef de staatssecretaris van VenJ op 9 november 2011 een brief waarin hij belooft: 'Het komende half jaar zal ik inventariseren wat de effecten van de voorlichting zijn op de VOG-aanvragen van jeugdigen. Ik zal u hierover medio 2012 informeren.'¹³⁸

Justis rapporteert in het kader van de planning- en controlcyclus met het ministerie van VenJ periodiek over de aantallen aangevraagde VOG's, de kostprijzen en de doorlooptijden. Over de jaren 2004 tot en met 2011 levert dit het volgende beeld op.

Tabel 10. Realisatie ingediende aanvragen

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
aantal aanvragen	134417	252665	277998	383330	473446	457940	494681	544403
waarvan geweigerd (%)	398 (0,30)	1053 (0,42)	1777 (0,64)	3196 (0,83)	2959 (0,62)	3907 (0,85)	3583 (0,72)	3125 (0,57)

Tabel 11. Afgegeven VOG NP

	2008	2009	2010	2011
Kostprijs (x € 1)	13,82	17,36	16,41	18,01
ontvangsten (x € 1000)		11201	12134	11845
Doorlooptijd: % binnen 2 weken	92	98	95	-
Doorlooptijd: % binnen 4 weken	99	-	100	100
Doorlooptijd: % binnen 8 weken	-	56	74	85

Bron: jaarverslag Justis 2011

¹³⁸ Kamerstukken II 2011/12, 33000 VI, nr 54.

9. Wat is het effect van de instrumenten op de geformuleerde doelstellingen (oplossing van het probleem)? Hebben instrumenten op andere beleidsterreinen ook belangrijke effecten op de geformuleerde doelstellingen? Wat zijn belangrijke positieve en negatieve neveneffecten?

Met een VOG wordt de omgeving/maatschappij beschermd tegen recidiverend gedrag van veroordeelden of justitiabelen. Het effect van de VOG op deze geformuleerde doelstelling is niet duidelijk meetbaar. Het aantal VOG-weigeringen geeft een indicatie van het aantal 'risicovolle personen' dat is weggehouden van kwetsbare posities en situaties. In hoeverre justitiabelen en veroordeelden eieren voor hun geld kiezen, en uit angst voor een weigering geen VOG aanvragen, is onbekend.

Zoals aangegeven in geeft de VOG op zichzelf geen handvatten om grensoverschrijdend gedrag in de toekomst te voorkomen. De VOG wordt daarom in kwetsbare sectoren steeds vaker binnen een breder pakket aan preventiemaatregelen geplaatst - bijvoorbeeld In veilige handen -. Beide instrumenten lijken elkaars effecten te versterken. Eventuele negatieve effect hiervan kan zijn , dat met deze combinatie van preventieve maatregelen ten onrechte de verwachting kan wekken dat hierdoor een risicoloze werk- en leefomgeving ontstaat. Gezamenlijk zijn deze instrumenten echter slechts een vorm van risicoreductie; het compleet uitsluiten van ongewenst/crimineel gedrag is nu eenmaal niet mogelijk.

10. Hoe is de hoogte bepaald van de budgetten die zijn ingezet? Wat is hiervan de onderbouwing?

De door het ministerie van VenJ toegedeelde budgetten zijn vastgesteld in de jaarlijkse interne begrotingscyclus. Hierbij worden de voorgenomen activiteiten voorzien van een financiële raming, op basis waarvan het budget wordt bepaald. Tijdens het begrotingsjaar vindt, als de uitvoering van de activiteiten daartoe aanleiding geeft, eventueel een reallocatie tussen de verschillende budgetten plaats.

Zoals in het antwoord op vraag 6 is aangegeven wordt, evenals voor de andere producten van Justis, voor de VOG Natuurlijke personen een kostprijs gehanteerd.

Hoofdstuk 3 van de rapportage bevat een overzicht van de totale uitgaven die Dienst Justis tussen 2005 en 2011 heeft gerealiseerd.

Bijlage 10

Integriteit: Rechtspersonen

Binnen het thema Integriteit neemt de toetsing van de integriteit van rechtspersonen een bijzondere plaats in. Tussen 2005 en 2011 hebben zich op dit terrein meerdere ontwikkelingen voorgedaan die voor deze beleidsdoorlichting relevant zijn. Zo werd in 2011 het van oudsher bestaande systeem van preventief toezicht op rechtspersonen (de verklaring van geen bezwaar bij oprichting) vervangen door een systeem van permanente controle. Eerder, 2004, was, naar aanleiding van een Europese Richtlijn voor aanbesteding van overheidsopdrachten, een 'Verklaring omtrent het Gedrag voor rechtspersonen' (VOG RP) ingevoerd. Ten slotte werd in 2007 de in 2002 ingevoerde Wet bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur (Wet BIBOB) geëvalueerd. Op basis van deze evaluatie is een aanpassing van deze wet in voorbereiding.

Wet controle op de rechtspersonen

1. Wat is het probleem dat aanleiding is (geweest) voor het beleid?

In 2004 heeft de minister van Financiën een beleidsverkennde notitie aan de Ministerraad aangeboden over het tegengaan van het misbruik van rechtspersonen. In deze notitie, onder de titel 'Een lichtere doch effectievere toets op rechtspersonen', constateerde de minister van Financiën dat het preventieve overheidstoezicht op vennootschappen niet goed functioneerde. Het systeem bood alleen een waarborg tegen misbruik op het moment van oprichting.

Het preventieve toezicht was ook bij een Nederlandse NV of BV eenvoudig te omzeilen door aandelen te verwerven in een reeds opgerichte NV of BV of door een stroman in te schakelen zonder negatieve antecedenten. Ondernemers ervaren de administratieve rompslomp die verband houdt met het preventieve toezicht bovendien als lastig.

Op 9 april 2004 heeft de Ministerraad naar aanleiding van de notitie de Werkgroep Toezicht Rechtspersonen ingesteld. Doelstelling van deze werkgroep was a) de invoering van goed risicotoezicht, b) versterking van het Nederlandse

vestigingsklimaat, en c) verlaging van de administratieve lasten. De werkgroep bood op 18 maart 2005 haar rapport *Snel en secuur toetsen*. Het alternatief voor de verklaring van geen bezwaar aan de Tweede Kamer aan.

In 2008 is het Wetsvoorstel controle op rechtspersonen door de Minister van Justitie aan de Tweede Kamer aangeboden. Voorgesteld werd om voor het preventieve toezicht, dat gebaseerd is op de verklaring van geen bezwaar, in de plaats een nieuw systeem van doorlopende controle van rechtspersonen in te stellen om misbruik te voorkomen en te bestrijden en zodoende het vertrouwen in het handelsverkeer te bevorderen. Het nieuwe systeem zal een bijdrage kunnen leveren aan de voorkoming en bestrijding van misbruik van rechtspersonen. Als voorwaarde wordt daarbij gehanteerd dat Nederland een positief vestigingsklimaat met zo min mogelijk administratieve lasten voor bedrijven en (georganiseerde) burgers moet kennen en blijven kennen. Per 1 juli 2011 is de Wet controle op rechtspersonen in werking getreden.

2. Is dit probleem nog actueel?

De Wet controle op rechtspersonen is op 1 juli 2011 in werking getreden. In de verzamelbrief financieel economische criminaliteit aan de Tweede Kamer meldt de minister van VenJ dat: de doorlopende controle van rechtspersonen op deze manier bijdraagt aan een effectievere en efficiëntere bestrijding en voorkoming van financieel-economische criminaliteit.¹³⁹

3. Wat is de oorzaak van het probleem?

De oorzaak van het probleem is dat misbruik van rechtspersonen door uitsluitend bij oprichting preventieve maatregelen te treffen, onvoldoende kan worden bestreden. Zie verder antwoord vraag 1.

¹³⁹ Kamerstukken II 2011/12, 29911, nr. 69-3.

4. en 5. Waarom rekent de overheid het tot haar verantwoordelijkheid om het probleem op te lossen? Waarom ligt de verantwoordelijkheid op rijksniveau (en niet op decentraal of EU-niveau?). Hoe is de verantwoordelijkheid vormgegeven en waarom?

Het is dan ook belangrijk om als overheid, als het gaat om misbruik, oneigenlijk gebruik of fraude met gemeenschapsgeld of om fraude waarbij burgers of bedrijven het slachtoffer zijn, effectieve maatregelen te nemen om misbruik, oneigenlijk gebruik en fraude aan te pakken.¹⁴⁰ De doorlopende controle van rechtspersonen draagt bij aan een effectievere en efficiënte bestrijding en voorkoming van financieel-economische criminaliteit. Het bestrijden en voorkomen van financieel-economische criminaliteit is een taak van de overheid.

6. Welke doelstelling heeft de overheid geformuleerd voor de oplossing van het probleem?

Doel van het nieuwe systeem is om misbruik van rechtspersonen te voorkomen, te bestrijden en de opsporing en vervolging van strafbare feiten die met rechtspersonen zijn gepleegd of dreigen te worden gepleegd te vergemakkelijken. Onder misbruik van rechtspersonen dient te worden verstaan: het gebruik van een rechtspersoon voor ongeoorloofde doeleinden. Hieronder worden in ieder geval misdrijven en overtredingen van financieel-economische aard door of door middel van een rechtspersoon begrepen, waaronder het gebruik van een rechtspersoon met het oog op het benadelen van zijn schuldeisers en financiering van terroristische organisaties en witwaspraktijken.

7. Welke instrumenten worden ingezet? Hoe is de samenhang tussen de instrumenten? Is er sprake van overlap?

Aan de hand van op te stellen risicoprofielen van rechtspersonen zal een verscherpte controle kunnen worden uitgeoefend indien er op basis van de beschikbare gegevens een verhoogd risico bestaat dat misbruik wordt gemaakt van of door rechtspersonen. Een risicomelding kan behulpzaam zijn bij het instellen van een nader onderzoek door handhavers. Het kan zijn dat nadere opsporings- en vervolgingsactiviteiten gewenst zijn. Er zal dan een strafrechtelijk onderzoek worden gestart. Indien dat niet het geval is kan de risicomelding worden gebruikt voor preventieve actie. De handhavers hebben daarbij een eigen verantwoordelijkheid

Het nieuwe ondersteunende ICT-systeem van doorlopende controle, RADAR, wordt uitgebreid met naamloze- en besloten vennootschappen met beperkte aansprakelijkheid tot coöperaties, onderlinge waarborgmaatschappijen, verenigingen met volledige rechtsbevoegdheid, stichtingen, Europese naamloze vennootschappen, Europese coöperatieve vennootschappen en Europese economische samenwerkingsverbanden, die volgens hun statuten hun zetel in Nederland hebben. In hoeverre actief toezicht mogelijk is op Nederlandse rechtspersonen die uitsluitend in het buitenland actief zijn, hangt af van de vraag welke gegevens in de openbare en gesloten bronnen aanwezig zijn. Voor Nederlandse rechtspersonen gelden de Nederlandse regels omtrent inschrijving in het handelsregister.

Bij de doorlopende controle van rechtspersonen wordt gebruik gemaakt van veranderingen in sleutelgegevens (zoals NAW-gegevens, gegevens over bestuurders, en aandeelhouders) van rechtspersonen aan de hand van risicoprofielen, waarmee misbruik van bijvoorbeeld financieel-economische aard gedetecteerd kan worden.

¹⁴⁰ Kamerstukken II 2011/12, 29911, nr. 69-3.

De controle met RADAR vindt plaats op de volgende wijze:

- Uit het handelsregister worden sleutelgegevens betrokken over levensloopmomenten (oprichting, verhuizing, bestuurderswisseling etc.) van rechtspersonen.
- De Justitiële Informatiedienst en het Centraal Insolventie Register verstrekken gegevens over criminele en financiële antecedenten van rechtspersonen en daarbij betrokken natuurlijke personen.
- Aan de hand van de sleutelgegevens en criminele en financiële antecedenten, met gebruikmaking van de voor dat doel ontwikkelde risicoprofielen, vindt een (risico)analyse plaats van mogelijk misbruik van rechtspersonen.

Het bovenstaande vindt zoveel mogelijk geautomatiseerd plaats.

- Op basis van de risicoanalyse leveren onder andere de belastingdienst en het kadaster zo nodig nadere gegevens over de rechtspersonen waar een indicatie van misbruik is. Dit kan leiden tot een risicomelding.
- Bij het KLPD/VROS wordt getoetst (geen registratie of verwerking) of sprake is van lopende strafrechtelijke onderzoeken.
- De risicomeldingen, bestaande uit gegevens uit relevante openbare en gesloten bronnen, worden aan een selectie van handhavers (OM, belastingdienst, DNB, AFM, en de politie, inclusief bijzondere opsporingsdiensten als de Fiscale Inlichtingen en Opsporingsdienst (FIOD), Economische Controledienst (ECD) en de Sociale Inlichtingen en Opsporingsdienst (SIOD) verstrekt).

De controle op rechtspersonen wordt uitgevoerd door de dienst Justis van het ministerie van VenJ. Het accent van de werkzaamheden ligt op het verwerken en analyseren van sleutelgegevens door en met RADAR en het op basis daarvan produceren van risicomeldingen ten behoeve van bovengenoemde selectie van handhavers. Uitgangspunt is dat de risicomeldingen geautomatiseerd worden verstrekt aan de afnemers. Dit neemt niet weg dat, zeker in de beginfase, het noodzakelijk zal zijn dat de risicomeldingen met

vertegenwoordigers van de afnemende diensten in een periodiek overleg worden besproken teneinde de risicomeldingen te beoordelen op bruikbaarheid en af te stemmen welke afnemer de risicomelding in behandeling neemt.

8. Wat is bekend over de uitvoering van het beleid en over de doelmatigheid van de bedrijfsvoering?

Het Team TRACK is binnen de Dienst Justis verantwoordelijk voor de uitvoering van het toezicht op rechtspersonen. In eerste instantie zijn de werkzaamheden beperkt en beheerst begonnen. In de praktijk betekent dit dat is gestart met het proces risicomelding op verzoek. Tegelijkertijd is hard gewerkt aan de afronding van de eerste versie van het ondersteunend ICT-systeem RADAR, hetgeen een zeer complex systeem is. Op 9 januari 2012 is deze eerste versie in productie is gegaan.

Sinds 1 juli 2011 tot 1 juli 2012 heeft de Dienst Justis 650 informatieverzoeken en verzoeken voor een risicomelding ontvangen. Deze verzoeken zijn afkomstig van de Belastingdienst, AFM, DNB, inspectie SZW en Politie. Al deze 650 onderzoeken zijn afgerond. De desbetreffende rechtspersonen zijn door team TRACK van de Dienst Justis (gedeeltelijk handmatig) getoetst aan het risicoprofiel financieel-economische criminaliteit.

Van de behandelde verzoeken zijn de resultaten in een risicomelding verstrekt aan de betreffende afnemers. De risicomeldingen worden geëvalueerd middels een evaluatieformulier en daarnaast zowel bilateraal als plenair besproken met de afnemers. Door de afnemers is de risicomelding als zeer bruikbaar en daarmee waardevol gekwalificeerd. Doordat beperkt en beheerst is begonnen heeft de gelegenheid zich voorgedaan om middels deze evaluaties samen met de afnemers de nadruk te leggen op de verhoging van de kwaliteit van het product risicomelding. De goede relatie die hierbij is opgebouwd wordt ook actief benut om kennis en ervaringen te delen en te ontdekken waar Dienst Justis en haar leveranciers en afnemers elkaar kunnen versterken.

9. Wat is het effect van de instrumenten op de geformuleerde doelstellingen (oplossing van het probleem)? Hebben instrumenten op andere beleidsterreinen ook belangrijke effecten op de geformuleerde doelstellingen? Wat zijn belangrijke positieve en negatieve neveneffecten?

Het is, gelet op de recente inwerkingtreding van de wet en het systeem RADAR, nog te vroeg om uitspraken te kunnen doen over het effect van het instrument toezicht op rechtspersonen op de hierboven beschreven doelstellingen. Positief is dat uit overleg met de afnemers van de risicomeldingen blijkt dat de risicomeldingen worden beschouwd als zeer bruikbaar en waardevol.

10. Hoe is de hoogte bepaald van de budgetten die zijn ingezet? Wat is hiervan de onderbouwing?

De door het ministerie van VenJ toegedeelde budgetten zijn vastgesteld in de jaarlijkse interne begrotingscyclus. Hierbij worden de voorgenomen activiteiten voorzien van een financiële raming, op basis waarvan het budget wordt bepaald. Tijdens het begrotingsjaar vindt, als de uitvoering van de activiteiten daartoe aanleiding geven, eventueel een reeallocatie tussen de verschillende budgetten plaats.

Hardware en software: de actuele projectkosten zijn gedurende de looptijd gestegen door ontstane wijzigingen (changes) en uitzonderingen (excepties) op tijd, geld, kwaliteit en scope.

Ingehuurd extern personeel: de inzet van externen binnen het project is door de jaren heen sterk toegenomen. Deze toename wordt veroorzaakt door uitloop/vertraging op planning, hogere complexiteit in de realisatie en de hoge dynamiek in de keten. Deze oorzaken vragen om specialistische kennis, die intern niet aanwezig is. Dit brengt een extra kostenpost met zich mee namelijk, het inhuren van extern personeel.

Kostprijs: er is voor de producten die TRACK levert nog geen kostprijs vastgesteld. Thans onderzoekt de Dienst Justis wel de mogelijkheden voor het vaststellen van een kostprijs.

Tabel 5. Meerjarige projectkosten tot 2012

Projectkosten	
hardware en software	7,15
ingehuurd extern personeel	10,08
intern personeel	0,92
overige projectkosten	0,62
Totaal	18,77

Bron: rapportage grote ICT projecten d.d. 19-10-2012

VOG Rechtspersonen

1. Wat is het probleem dat aanleiding is (geweest) voor het beleid?

Eind jaren negentig duiken in publicaties de eerste ideeën op voor een integriteitsinstrument voor rechtspersonen.¹⁴¹ Vanaf 2000 raakt de ontwikkeling van de VOG RP als integriteitsinstrument voor rechtspersonen in een stroomversnelling. Een belangrijke concrete aanleiding voor de ontwikkeling van de VOG RP was dat de Europese Unie voorschrijft dat bedrijven, om in aanmerking te komen voor (grote) opdrachten van de overheid, hun integriteit moeten kunnen aantonen. De VOG RP voorziet hierin. Daarnaast was er in december 2002 het advies van de Parlementaire Enquêtecommissie Bouwnijverheid om, naar aanleiding van de bouwfraudeaffaire, actiever te streven naar uitsluiting van niet-integere bij aanbestedingsprocedures. Ten slotte verwachtte het ministerie van Justitie met de VOG RP ook tegemoet te komen aan de bredere maatschappelijke behoefte aan een integriteitstoets. De VOG RP kan bijvoorbeeld als toetssteen fungeren indien rechtspersonen onderling contracten willen afsluiten of overeenkomsten aangaan.

¹⁴¹ Roth e.a. 2006.

Sinds april 2004 wordt de beoordeling van de VOG RP door het COVOG uitgevoerd.

2. Is dit probleem nog actueel?

In 2011 zijn 7000 VOG's RP aangevraagd door rechtspersonen. Daarmee wordt aangetoond dat partners, bedrijven en overheden nog steeds de behoefte hebben vast te stellen dat de rechtspersoon waarmee zij te maken krijgen, integer is.

3. Wat is de oorzaak van het probleem?

Overheden en onder andere brancheorganisaties hebben behoefte aan integere rechtspersonen als leden en/of zakenpartners. De (financiële) belangen kunnen immers erg groot zijn. Een belangrijke aanleiding om de VOG RP te verlangen is terug te voeren op de regelgeving rond Europese aanbestedingen, die de rijksoverheid verplicht een integriteitstoets uit te voeren. Decentrale overheden hebben die verplichting (nog) niet, maar een deel van de betreffende instanties volgt de werkwijze zoals vastgelegd in de regelgeving vrijwillig op.

4. en 5. Waarom rekent de overheid het tot haar verantwoordelijkheid om het probleem op te lossen? Waarom ligt de verantwoordelijkheid op rijksniveau (en niet op decentraal of EU-niveau?). Hoe is de verantwoordelijkheid vormgegeven en waarom?

In 2004 is de VOG vanuit gemeentelijk domein overgeheveld en gecentraliseerd ondergebracht bij het COVOG als onderdeel van de Dienst Justis. Dit had als doel om tot een meer gelijke en eenduidige afgifte te komen. Dienst Justis behandelt namens de minister van VenJ de aanvragen om een VOG RP. De beoordeling van de (strafrechtelijke) integriteit van een rechtspersoon vraagt om een zeer gedegen, objectief en betrouwbaar onderzoek en kan dusdanige consequenties hebben voor of/en inbreuk maken op rechtspersonen dat deze verantwoordelijkheid alleen bij de overheid kan liggen.

6. Welke doelstelling heeft de overheid geformuleerd voor de oplossing van het probleem?

Door het verstrekken van de VOG RP komt de overheid tegemoet aan de behoefte van partners, branches en overheden aan een integriteitstoets. In de begroting van het ministerie van Justitie uit 2005 wordt een preventieve werking verondersteld van de VOG.¹⁴² Wetende dat een integriteitstoets onderdeel uitmaakt van bijvoorbeeld een aanbesteding, verhoogt de drempel voor rechtspersonen om deel te nemen. Een specifieke beleidsdoelstelling voor de VOG RP is niet geformuleerd.

7. Welke instrumenten worden ingezet? Hoe is de samenhang tussen de instrumenten? Is er sprake van overlap?

De overheid scheidt door het verstrekken van de VOG RP de mogelijkheid voor rechtspersonen om aan te tonen dat zij een integer rechtspersoon zijn. Een VOG RP is een schriftelijke verklaring waarmee bedrijven of stichtingen hun integriteit kunnen tonen aan partners, bedrijven en overheden. De VOG RP kan bijvoorbeeld nodig zijn bij deelname aan een aanbesteding, het afsluiten van een contract of om lid te worden van een brancheorganisatie. De Wet justitiële en strafvorderlijke gegevens is de basis voor het verstrekken van de VOG RP. De overheid komt hiermee tegemoet aan het probleem van partners, bedrijven en overheden hoe vast te stellen of een rechtspersoon integer is.

Er is een overlap met instrumenten als BIBOB en het toezicht op rechtspersonen door TRACK van de Dienst Justis. Alle drie de instrumenten zien op de integriteit van de rechtspersoon en de bestuurders. Er zijn een aantal belangrijke verschillen:

- Het instrument BIBOB heeft als doel te voorkomen dat overheden de georganiseerde misdaad faciliteren door aan hen vergunningen te verstrekken die misbruikt kunnen worden om strafbare feiten te plegen.

¹⁴² Kamerstukken II 2004/05, 29800-VI, nr. 2.

- Het doel van TRACK is misbruik van rechtspersonen te voorkomen en te bestrijden en de opsporing en vervolging van strafbare feiten die met rechtspersonen zijn gepleegd of dreigen te worden gepleegd te vergemakkelijken. Onder misbruik van rechtspersonen dient te worden verstaan: het gebruik van een rechtspersoon voor ongeoorloofde doeleinden.
- Met de VOG RP is de mogelijkheid voor rechtspersonen geschapen om aan te tonen dat zij een integer rechtspersoon zijn.
- De VOG RP maakt bij de beoordeling alleen gebruik van de justitiële gegevens uit het Justitiële Documentatie Systeem. Zowel BIBOB als TRACK maakt ook gebruik van andere bronnen dan de justitiële gegevens.
- De VOG RP en het BIBOB-advies zijn een momentopname waarbij in zekere zin aan de voorkant wordt getoetst. Voordat een vergunning wordt verstrekt of een rechtspersoon kan deelnemen aan een aanbesteding vindt de toets plaats. TRACK toetst continu; elk levenslooppunt van de rechtspersoon kan aanleiding geven tot een risicomelding aan een opsporende instantie.

8. Wat is bekend over de uitvoering van het beleid en over de doelmatigheid van de bedrijfsvoering?

Uit de onderstaande tabel blijkt dat het aantal afgegeven VOG's RP de afgelopen jaren rond de 7000 ligt. Het grootste deel van deze aanvragen zit op de aanbesteding door/bij overheden.

Tabel 6. Aantal afgegeven VOG's RP 2004-2012

2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
728	1111	2525	3400	4064	6317	7394	6963	6008 ¹

¹ De cijfers van 2012 lopen tot en met de maand augustus.

Uit de evaluatie van de VOG RP uit 2008 komt naar voren dat vrijwel alle aanvragen worden gehonoreerd. In de evaluatie wordt dit gerelateerd aan het gegeven dat alleen geweigerd mocht worden op basis van onherroepelijke veroordelingen. Uit interviews met de Dienst Justis komt naar voren dat dit nog altijd het geval is. Oorzaak is ook dat in de te maken belangenafweging het moeilijk is ten nadele van een rechtspersoon te beslissen gelet op de zware financiële consequenties voor de rechtspersoon.

9. Wat is het effect van de instrumenten op de geformuleerde doelstellingen (oplossing van het probleem)? Hebben instrumenten op andere beleidsterreinen ook belangrijke effecten op de geformuleerde doelstellingen? Wat zijn belangrijke positieve en negatieve neveneffecten?

Er zijn geen metingen gedaan naar het effect van het instrument VOG RP op de geformuleerde doelstelling.

10. Hoe is de hoogte bepaald van de budgetten die zijn ingezet? Wat is hiervan de onderbouwing?

De door het ministerie van VenJ toegedeelde budgetten zijn vastgesteld in de jaarlijkse interne begrotingscyclus. Hierbij worden de voorgenomen activiteiten voorzien van een financiële raming, op basis waarvan het budget wordt bepaald. Tijdens het begrotingsjaar vindt, als de uitvoering van de activiteiten daartoe aanleiding geven, eventueel een reeallocatie tussen de verschillende budgetten plaats.

Zoals in het antwoord op vraag 6 is aangegeven wordt, evenals voor de andere producten van Dienst Justis, voor de VOG RP een kostprijs gehanteerd. Hoofdstuk 3 van de rapportage bevat een overzicht van de totale uitgaven die de Dienst Justis tussen 2005 en 2011 heeft gerealiseerd.

Wet BIBOB

1. Wat is het probleem dat aanleiding is (geweest) voor het beleid?

In het rapport *Inzake opsporing* van de Parlementaire Enquêtecommissie Opsporingsmethoden werd het probleem van de ongewilde facilitering van criminele activiteiten onderkend en het belang van de bestuurlijke aanpak, aangeduid als 'bestuurlijke rechtshandhaving', onderschreven. De commissie deed de aanbeveling om een wettelijke regeling te treffen voor het gebruik van criminele informatie ten behoeve van bestuurlijke rechtshandhaving.

Bij brief van 10 oktober 1996¹⁴³ hebben de ministers van Binnenlandse Zaken en Justitie de Tweede Kamer geïnformeerd over het voornemen om een effectief bestuurlijk instrument te ontwerpen om het bestuur te ondersteunen bij zijn gerechtvaardigde behoefte om te voorkomen dat ongewild criminele activiteiten worden gefaciliteerd. Dit beleid is onder de titel *Bevordering Integere Besluitvorming Openbaar Bestuur* in de voornoemde brief uiteengezet.

¹⁴³ Kamerstukken II 1996/97, 25 056, nr. 1.

Het wetsvoorstel *BIBOB* is bij die brief aangekondigd.

De Wet Bibob is in 2002 in werking getreden.

2, 3 en 4. Is dit probleem nog actueel? Wat is de oorzaak van het probleem? Waarom rekent de overheid het tot haar verantwoordelijkheid om het probleem op te lossen?

Het is een gegeven dat criminele organisaties afhankelijk zijn van bestuurlijke besluitvormingsprocessen voor de continuering en afscherming van criminele activiteiten.¹⁴⁴

Zo worden dekmantelbedrijven opgezet en illegale transporten uitgevoerd met behulp van vergunningen. Ook worden publieke financiële middelen (subsidies) gebruikt voor criminele activiteiten en wordt deelgenomen aan aanbestedingen met het oog op het witwassen van illegale vermogens. Dit leidt tot oneerlijke concurrentie en het opbouwen van machtsposities met witgewassen geld. De onder- en bovenwereld raken verweven. Tevens komen openbare belangen zoals het milieu, de verkeersveiligheid en de volksgezondheid in het geding. Niet op de laatste plaats wordt schade aangericht aan de integriteit van de overheid.

Het is onbevredigend dat de overheid enerzijds veel tijd, energie en geld steekt in de opsporing en vervolging van strafbare feiten, en anderzijds het risico loopt ongewild direct of indirect criminele organisaties en activiteiten te faciliteren. Immers, criminelen en criminele organisaties hebben er belang bij om op onoorbare wijze verkregen gelden een ogenschijnlijk legale herkomst te geven en in het maatschappelijk en financieel verkeer te brengen. Zij trachten daarmee economische activiteiten te ontwikkelen op diverse terreinen. Daarbij moet zowel gedacht worden aan het ontplooiën van criminele activiteiten met behulp van een legale onderneming, als aan optreden in legale economische sectoren waardoor uit eerdere criminele activiteiten verkregen geld kan worden geïnvesteerd.

¹⁴⁴ Kamerstukken II, 1999/00, 26883, nr. 3.

Bij deze activiteiten is men dikwijls afhankelijk van de medewerking van het openbaar bestuur. Het openbaar bestuur kan dan ook op diverse wijzen geconfronteerd worden met criminele organisaties dan wel met criminele activiteiten. Het behoort dan ook tot de mogelijkheden dat het openbaar bestuur zodoende indirect dergelijke organisaties en activiteiten faciliteert. Het optreden van het openbaar bestuur kan in dat verband betrekking hebben op bestuursrechtelijke besluiten zoals vergunning- en subsidieverlening, maar ook op privaatrechtelijke handelingen zoals aanbestedingen en andere contractuele verbintenissen.

Gelet op het voorgaande moet het openbaar bestuur in staat worden gesteld zich te beschermen tegen het risico dat criminele activiteiten worden gefaciliteerd, zowel wat betreft zijn bestuurlijke rol bij het verlenen van subsidies en vergunningen, als in zijn civielrechtelijke rol als contractspartij bij aanbestedingen en andere verbintenissen.

5. Waarom ligt de verantwoordelijkheid op rijksniveau (en niet op decentraal of EU-niveau?). Hoe is de verantwoordelijkheid vormgegeven en waarom?

Het BIBOB-instrumentarium is preventief van karakter. Beoogd wordt te voorkomen dat door de aanbesteding van overheidsopdrachten of het verlenen van subsidies of vergunningen, de overheid onbedoeld criminele activiteiten zou faciliteren. Het is dus noodzakelijk dat het bestuur de beschikking verkrijgt over zodanige informatie dat het kan oordelen over de mate waarin het risico aanwezig is dat een dergelijke facilitering zich zou kunnen voordoen en dat gevaar bestaat dat een aanbesteding van een overheidsopdracht of een subsidie of vergunning wordt misbruikt ten behoeve van criminele activiteiten. De verantwoordelijkheid ligt daarmee zowel op rijksniveau als op decentraal niveau.

6. Welke doelstelling heeft de overheid geformuleerd voor de oplossing van het probleem?

Met de Wet BIBOB wordt nagestreefd dat bestuursorganen:

- Zich meer bewust worden van de noodzaak van een bestuurlijke aanpak van criminaliteit bij vergunningen, subsidies en aanbestedingen.
- Ongewenste facilitering van criminele activiteiten bij het verlenen van vergunningen, subsidies en het gunnen van overheidsopdrachten bij aanbestedingen voorkomen, om hiermee de integriteit van de overheid te waarborgen.
- Een bijdrage leveren aan het voorkomen/terugdringen van criminele activiteiten in bepaalde sectoren.

Het bureau wordt ingericht op de verwachting van het gemiddeld aantal aanvragen van BIBOB-adviezen van 500 per jaar.¹⁴⁵

7. Welke instrumenten worden ingezet? Hoe is de samenhang tussen de instrumenten? Is er sprake van overlap?

Er is een Bureau bevordering integriteitonderzoeken door het openbaar bestuur (Bureau BIBOB) in het leven geroepen, dat bestuursorganen en aanbestedende overheidsdiensten desgevraagd adviseert over de mate van gevaar dat een overheidsopdracht, subsidie of vergunning wordt misbruikt ten behoeve van criminele activiteiten (BIBOB-advies). Het instrument wordt beperkt ingezet, te weten bij bepaalde subsidies, bij vergunningen in enkele economische sectoren of betreffende bepaalde gemakkelijksinrichtingen en bij overheidsopdrachten.

Een BIBOB onderzoek bestaat uit het verzamelen van relevante informatie over de aanvrager (plus de relevante natuurlijke personen die in een (zakelijk) samenwerkingsverband tot de aanvrager staan) van de vergunning. De informatiebronnen staan in de Wet BIBOB weergegeven.

¹⁴⁵ Kamerstukken II, 1999/00, 26 883, nr. 3.

De verzamelde en gecombineerde informatie kan in een schriftelijk advies leiden tot een ‘ernstig’, ‘minder ernstig’ of ‘geen’ gevaar dat de vergunning misbruikt zal worden om strafbare feiten te plegen dan wel uit strafbare feiten verkregen gelden wit te wassen.

8. Wat is bekend over de uitvoering van het beleid en over de doelmatigheid van de bedrijfsvoering?

Ingevolge artikel 45 Wet BIBOB is de wet in 2007 geëvalueerd door bureau Berenschot, in opdracht van het WODC en op aanvraag van de ministeries van Binnenlandse Zaken en Justitie.¹⁴⁶

Tijdens het evaluatieonderzoek stonden twee vragen centraal:

- In welke mate proberen bestuursorganen door middel van de Wet BIBOB ongewilde facilitering van criminele activiteiten te voorkomen bij het verlenen van vergunningen, subsidies en het gunnen van overheidsopdrachten bij aanbestedingen en,
- Wat zijn de positieve en negatieve ervaringen van bestuursorganen met de implementatie van de Wet BIBOB en met de adviezen van het Landelijke Bureau BIBOB.

De evaluatie heeft geresulteerd in de ‘Wijziging van de Wet bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur naar aanleiding van de evaluatie van die wet, alsmede uitbreiding van de reikwijdte ervan en wijziging van enige andere wetten (Evaluatie- en uitbreidingswet BIBOB)¹⁴⁷. Dit wetsvoorstel ligt thans voor in de Eerste Kamer der Staten-Generaal.

Kwaliteitscommissie BIBOB

De kwaliteitscommissie BIBOB is in 2011 ingesteld en toetst periodiek de kwaliteit van de adviezen van het Bureau. In het jaarverslag dat op 9 mei 2012 aan de Tweede Kamer is verzonden, stelt de kwaliteitscommissie dat de adviezen van het Bureau inhoudelijk goed, juridisch houdbaar en bruikbaar zijn. Verder doet de kwaliteitscommissie BIBOB in het jaarverslag een aantal aanbevelingen ter bevordering van de kwaliteit van de adviezen BIBOB.¹⁴⁸

9. Wat is het effect van de instrumenten op de geformuleerde doelstellingen (oplossing van het probleem)? Hebben instrumenten op andere beleidsterreinen ook belangrijke effecten op de geformuleerde doelstellingen? Wat zijn belangrijke positieve en negatieve neveneffecten?

Het onder antwoord 8) genoemde evaluatieonderzoek van Berenschot in 2007 leverde de volgende conclusies op:

- Het gebruik van de Wet BIBOB is aanvankelijk langzaam op gang gekomen en loopt achter bij de eerdere verwachtingen van de wetgever. Er is inmiddels een stijgende lijn te zien in het gebruik van de Wet BIBOB en gezien de verwachtingen van de bestuursorganen en het Landelijke Bureau BIBOB zal deze stijgende lijn zich voortzetten.
- De aandacht voor integriteit bij het openbaar bestuur is toegenomen. De wet is bekend bij functionarissen en bestuurders en de inhoud van de wet is duidelijk. Veel bestuursorganen geven aan dat het bestuurlijk draagvlak aanwezig is, overigens met een verschillende prioriteit bij vergunningverlening, subsidieverlening en aanbestedingen.

Tabel 7. Realisatie aantal BIBOB-adviezen 2004-2011

2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
51	71	127	197	261	232	232	196

¹⁴⁶ Kamerstukken II, 2006/07, 31109, nr. 1.

¹⁴⁷ Kamerstukken II, 2011/12, 32676, nr. A.

¹⁴⁸ Zie jaarverslag op www.justis.nl

- Bestuursorganen lijken zich goed bewust van de zorgvuldigheid waarmee de wet moet worden toegepast. Ze lijken er voor te kiezen om eerst ervaring met de wet op te doen op het terrein van vergunningen. Hier zien ze meer risico's voor criminele facilitering dan bij aanbestedingen en subsidies. Ook wordt toepassing bij aanbestedingen en subsidies als ingewikkelder en beperkter ervaren dan bij vergunningen.
- Bestuursorganen die ervaring hebben met de Wet BIBOB vinden dat de wet, naast de bestaande instrumenten, zeker een meerwaarde heeft. Veel bestuursorganen beschouwen de wet zowel als een instrument om de integriteit te waarborgen als om de georganiseerde criminaliteit aan te pakken. Het is een goede ontwikkeling dat bestuursorganen zich meer bewust worden van de beide invalshoeken van de bestuurlijke aanpak van georganiseerde criminaliteit.

De Evaluatie en uitbreidingswet BIBOB

De evaluatie heeft geleid tot het wetsvoorstel dat thans bij de Eerste Kamer ligt. Dit wetsvoorstel regelt dat de vastgoedsector, de kansspelsector, de vuurwerkimporteurs en de uitvoer, doorvoer en overdracht van strategische goederen en diensten onder de werking van de Wet BIBOB komen te vallen. Hierdoor krijgen overheden met name bij vastgoedtransacties de mogelijkheid om andere partijen via een BIBOB-onderzoek te screenen. Met dit voorstel komt het kabinet tegemoet aan de wens van de verschillende bestuursorganen en wordt de criminaliteit in deze sectoren verminderd.

Verder wordt door deze wijziging de informatiepositie van bestuursorganen en externe bewaarschrijven commissies verbeterd, krijgt de burgemeester met een bestuurlijke sluitingsbevoegdheid de mogelijkheid om (niet-vergunningplichtige) misdaad bevorderende branches en activiteiten te weren. Ook wordt een kwaliteitscommissie ingesteld, de adviestermijnen voor het Bureau BIBOB verruimd tot maximaal 12 weken en krijgt de lokale driehoek (burgemeester, hoofd van politie en de officier van justitie) inzage in het advies.

10. Hoe is de hoogte bepaald van de budgetten die zijn ingezet? Wat is hiervan de onderbouwing?

De door het ministerie van VenJ toegedeelde budgetten zijn vastgesteld in de jaarlijkse interne begrotingscyclus. Hierbij worden de voorgenomen activiteiten voorzien van een financiële raming, op basis waarvan het budget wordt bepaald. Tijdens het begrotingsjaar vindt, als de uitvoering van de activiteiten daartoe aanleiding geeft, eventueel een reallocatie tussen de verschillende budgetten plaats.

Zoals in het antwoord op vraag zes is aangegeven wordt, evenals voor de andere producten van Dienst Justis, voor de BIBOB-adviezen een kostprijs gehanteerd. De hoogte van de kostprijs wordt volgens het kostprijsberekenningsmodel van Dienst Justis vastgesteld na akkoord van de Directeur-Generaal Jeugd en Sanctietoepassing.

Tabel 8. uitgaven en ontvangsten Dienst Justis

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Kosten	16,255	15,628	16,968	19,591	24,981	29,388	33,347
Leges	16,251	18,216	17,955	20,172	19,456	19,831	17,747
Totale bijdrage VenJ	6,186	3,048	3,715	2,909	7,386	8,252	16,699
Bijdrage 13.1.1 VenJ	2,765	898	596	4,313	4,537	9,501	14,944

VOG Rechtspersonen

1. Wat is het probleem dat aanleiding is (geweest) voor het beleid?

Eind jaren negentig duiken in publicaties de eerste ideeën op voor een integriteitsinstrument voor rechtspersonen.¹⁴⁹ Vanaf 2000 raakt de ontwikkeling van de VOG RP als integriteitsinstrument voor rechtspersonen in een stroomversnelling. Een belangrijke concrete aanleiding voor de ontwikkeling van de VOG RP was dat de Europese Unie voorschrijft dat bedrijven, om in aanmerking te komen voor (grote) opdrachten van de overheid, hun integriteit moeten kunnen aantonen. De VOG RP voorziet hierin. Daarnaast was er in december 2002 het advies van de Parlementaire Enquêtecommissie Bouwfraudeaffaire, actiever te streven naar uitsluiting van niet-integere bij aanbestedingsprocedures. Ten slotte verwachtte het ministerie van Justitie met de VOG RP ook tegemoet te komen aan de bredere maatschappelijke behoefte aan een integriteitstoets. De VOG RP kan bijvoorbeeld als toetssteen fungeren indien rechtspersonen onderling contracten willen afsluiten of overeenkomsten aangaan.

Sinds april 2004 wordt de beoordeling van de VOG RP door het COVOG uitgevoerd.

2. Is dit probleem nog actueel?

In 2011 zijn 7000 VOG's RP aangevraagd door rechtspersonen. Daarmee wordt aangetoond dat

¹⁴⁹ Roth e.a. 2006.

partners, bedrijven en overheden nog steeds de behoefte hebben vast te stellen dat de rechtspersoon waarmee zij te maken krijgen, integer is.

3. Wat is de oorzaak van het probleem?

Overheden en onder andere brancheorganisaties hebben behoefte aan integrale rechtspersonen als leden en/of zakenpartners. De (financiële) belangen kunnen immers erg groot zijn. Een belangrijke aanleiding om de VOG RP te verlangen is terug te voeren op de regelgeving rond Europese aanbestedingen, die de rijksoverheid verplicht een integriteitstoets uit te voeren. Decentrale overheden hebben die verplichting (nog) niet, maar een deel van de betreffende instanties volgt de werkwijze zoals vastgelegd in de regelgeving vrijwillig op.

4 en 5. Waarom rekent de overheid het tot haar verantwoordelijkheid om het probleem op te lossen? Waarom ligt de verantwoordelijkheid op rijksniveau (en niet op decentraal of EU-niveau?). Hoe is de verantwoordelijkheid vormgegeven en waarom?

In 2004 is de VOG vanuit gemeentelijk domein overgeheveld en gecentraliseerd ondergebracht bij het COVOG als onderdeel van de Dienst Justis. Dit had als doel om tot een meer gelijke en eenduidige afgifte te komen. Dienst Justis behandelt namens de minister van VenJ de aanvragen om een VOG RP. De beoordeling van de (strafrechtelijke) integriteit van een rechtspersoon vraagt om een zeer gedegen, objectief en betrouwbaar onderzoek en kan dusdanige

consequenties hebben voor of/en inbreuk maken op rechtspersonen dat deze verantwoordelijkheid alleen bij de overheid kan liggen.

6. Welke doelstelling heeft de overheid geformuleerd voor de oplossing van het probleem?

Door het verstrekken van de VOG RP komt de overheid tegemoet aan de behoefte van partners, branches en overheden aan een integriteitstoets. In de begroting van het ministerie van Justitie uit 2005 wordt een preventieve werking verondersteld van de VOG.¹⁵⁹ Wetende dat een integriteitstoets onderdeel uitmaakt van bijvoorbeeld een aanbesteding, verhoogt de drempel voor rechtspersonen om deel te nemen.

7. Welke instrumenten worden ingezet? Hoe is de samenhang tussen de instrumenten? Is er sprake van overlap?

De overheid schept door het verstrekken van de VOG RP de mogelijkheid voor rechtspersonen om aan te tonen dat zij een integer rechtspersoon zijn. Een VOG RP is een schriftelijke verklaring waarmee bedrijven of stichtingen hun integriteit kunnen tonen aan partners, bedrijven en overheden. De VOG RP kan bijvoorbeeld nodig zijn bij deelname aan een aanbesteding, het afsluiten van een contract of om lid te worden van een brancheorganisatie. De Wet justitiële en strafvorderlijke gegevens is de basis voor het verstrekken van de VOG RP. De overheid komt hiermee tegemoet aan het probleem van partners, bedrijven en overheden hoe vast te stellen of een rechtspersoon integer is.

Er is een overlap met instrumenten als BIBOB en het toezicht op rechtspersonen door TRACK van de Dienst Justis.

Alle drie de instrumenten zien op de integriteit van de rechtspersoon en de bestuurders. Er zijn een aantal belangrijke verschillen:

- Het instrument BIBOB heeft als doel te voorkomen dat overheden de georganiseerde misdaad faciliteren door aan hen vergunningen

te verstrekken die misbruikt kunnen worden om strafbare feiten te plegen.

- Het doel van TRACK is misbruik van rechtspersonen te voorkomen en te bestrijden en de opsporing en vervolging van strafbare feiten die met rechtspersonen zijn gepleegd of dreigen te worden gepleegd te vergemakkelijken. Onder misbruik van rechtspersonen dient te worden verstaan: het gebruik van een rechtspersoon voor ongeoorloofde doeleinden.
- Met de VOG RP is de mogelijkheid voor rechtspersonen geschapen om aan te tonen dat zij een integer rechtspersoon zijn.
- De VOG RP maakt bij de beoordeling alleen gebruik van de justitiële gegevens uit het JDS. Zowel BIBOB als TRACK maakt ook gebruik van andere bronnen dan de justitiële gegevens.
- De VOG RP en het BIBOB-advies zijn een momentopname waarbij in zekere zin aan de voorkant wordt getoetst. Voordat een vergunning wordt verstrekt of een rechtspersoon kan deelnemen aan een aanbesteding vindt de toets plaats. TRACK toetst continu; elk levensloopmoment van de rechtspersoon kan aanleiding geven tot een risicomelding aan een opsporende instantie.

8. Wat is bekend over de uitvoering van het beleid en over de doelmatigheid van de bedrijfsvoering?

Uit de onderstaande tabel blijkt dat het aantal afgegeven VOG's RP de afgelopen jaren rond de 7000 ligt. Het grootste deel van deze aanvragen zit op de aanbesteding door/bij overheden.

¹⁵⁹ Kamerstukken II 2004/05, 29800-VI, nr. 2.

Tabel 13. Realisatie afgegeven VOG RP

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012 t/m aug
Aantal	728	1111	2525	3400	4064	6317	7394	6963	6008

Uit de evaluatie van de VOG RP uit 2008 komt naar voren dat vrijwel alle aanvragen worden gehonoreerd. In de evaluatie wordt dit gerelateerd aan het gegeven dat alleen geweigerd mocht worden op basis van onherroepelijke veroordelingen. Uit interviews met de Dienst Justis komt naar voren dat dit nog altijd het geval is. Oorzaak is ook dat in de te maken belangenafweging het moeilijk is ten nadele van een rechtspersoon te beslissen gelet op de zware financiële consequenties voor de rechtspersoon.

9. Wat is het effect van de instrumenten op de geformuleerde doelstellingen (oplossing van het probleem)? Hebben instrumenten op andere beleidsterreinen ook belangrijke effecten op de geformuleerde doelstellingen? Wat zijn belangrijke positieve en negatieve neveneffecten?

Er zijn geen metingen gedaan naar het effect van het instrument VOG RP op de geformuleerde doelstelling.

10. Hoe is de hoogte bepaald van de budgetten die zijn ingezet? Wat is hiervan de onderbouwing?

Zoals in het antwoord op vraag 6 is aangegeven wordt, evenals voor de andere producten van Dienst Justis, voor de VOG RP een kostprijs gehanteerd. Hoofdstuk 3 van de rapportage bevat een overzicht van de totale uitgaven die de Dienst Justis tussen 2005 en 2011 heeft gerealiseerd.

Wet BIBOB

1. Wat is het probleem dat aanleiding is (geweest) voor het beleid?

In het rapport *Inzake opsporing* van de Parlementaire Enquêtecommissie Opsporings-methoden

werd het probleem van de ongewilde facilitering van criminele activiteiten onderkend en het belang van de bestuurlijke aanpak, aangeduid als 'bestuurlijke rechtshandhaving', onderschreven. De commissie deed de aanbeveling om een wettelijke regeling te treffen voor het gebruik van criminele informatie ten behoeve van bestuurlijke rechtshandhaving.

Bij brief van 10 oktober 1996¹⁵¹ hebben de ministers van Binnenlandse Zaken en Justitie de Tweede Kamer geïnformeerd over het voornemen om een effectief bestuurlijk instrument te ontwerpen om het bestuur te ondersteunen bij zijn gerechtvaardigde behoefte om te voorkomen dat ongewild criminele activiteiten worden gefaciliteerd. Dit beleid is onder de titel *Bevordering Integere Besluitvorming Openbaar Bestuur* in de voornoemde brief uiteengezet. Het wetsvoorstel BIBOB is bij die brief aangekondigd.

De Wet BIBOB is in 2002 in werking getreden.

2, 3 en 4. Is dit probleem nog actueel? Wat is de oorzaak van het probleem? Waarom rekent de overheid het tot haar verantwoordelijkheid om het probleem op te lossen?

Het is een gegeven dat criminele organisaties afhankelijk zijn van bestuurlijke besluitvormingsprocessen voor de continuering en afscherming van criminele activiteiten.¹⁵²

Zo worden dekmantelbedrijven opgezet en illegale transporten uitgevoerd met behulp van vergunningen. Ook worden publieke financiële middelen (subsidies) gebruikt voor criminele activiteiten en wordt deelgenomen aan aanbestedingen met het oog op het witwassen van illegale

¹⁵¹ Kamerstukken II 1996/97, 25 056, nr. 1.

¹⁵² Kamerstukken II, 1999/00, 26883, nr. 3.

vermogens. Dit leidt tot oneerlijke concurrentie en het opbouwen van machtsposities met witgewassen geld. De onder- en bovenwereld raken verweven. Tevens komen openbare belangen zoals het milieu, de verkeersveiligheid en de volksgezondheid in het geding. Niet op de laatste plaats wordt schade aangericht aan de integriteit van de overheid.

Het is onbevredigend dat de overheid enerzijds veel tijd, energie en geld steekt in de opsporing en vervolging van strafbare feiten, en anderzijds het risico loopt ongewild direct of indirect criminele organisaties en activiteiten te faciliteren. Immers, criminelen en criminele organisaties hebben er belang bij om op onoorbare wijze verkregen gelden een ogenschijnlijk legale herkomst te geven en in het maatschappelijk en financieel verkeer te brengen. Zij trachten daarmee economische activiteiten te ontwikkelen op diverse terreinen. Daarbij moet zowel gedacht worden aan het ontplooiën van criminele activiteiten met behulp van een legale onderneming, als aan optreden in legale economische sectoren waardoor uit eerdere criminele activiteiten verkregen geld kan worden geïnvesteerd. Bij deze activiteiten is men dikwijls afhankelijk van de medewerking van het openbaar bestuur. Het openbaar bestuur kan dan ook op diverse wijzen geconfronteerd worden met criminele organisaties dan wel met criminele activiteiten. Het behoort dan ook tot de mogelijkheden dat het openbaar bestuur zodoende indirect dergelijke organisaties en activiteiten faciliteert. Het optreden van het openbaar bestuur kan in dat verband betrekking hebben op bestuursrechtelijke besluiten zoals vergunning- en subsidieverlening, maar ook op privaatrechtelijke handelingen zoals aanbestedingen en andere contractuele verbintenissen.

Gelet op het voorgaande moet het openbaar bestuur in staat worden gesteld zich te beschermen tegen het risico dat criminele activiteiten worden gefaciliteerd, zowel wat betreft zijn bestuurlijke rol bij het verlenen van subsidies en vergunningen, als in zijn civielrechtelijke rol als contractspartij bij aanbestedingen en andere verbintenissen.

5. Waarom ligt de verantwoordelijkheid op rijksniveau (en niet op decentraal of EU-niveau?). Hoe is de verantwoordelijkheid vormgegeven en waarom?

Het BIBOB-instrumentarium is preventief van karakter. Beoogd wordt te voorkomen dat door de aanbesteding van overheidsopdrachten of het verlenen van subsidies of vergunningen, de overheid onbedoeld criminele activiteiten zou faciliteren. Het is dus noodzakelijk dat het bestuur de beschikking verkrijgt over zodanige informatie dat het kan oordelen over de mate waarin het risico aanwezig is dat een dergelijke facilitering zich zou kunnen voordoen en dat gevaar bestaat dat een aanbesteding van een overheidsopdracht of een subsidie of vergunning wordt misbruikt ten behoeve van criminele activiteiten. De verantwoordelijkheid ligt daarmee zowel op rijksniveau als op decentraal niveau.

6. Welke doelstelling heeft de overheid geformuleerd voor de oplossing van het probleem?

Met de Wet BIBOB wordt nagestreefd dat bestuursorganen:

- Zich meer bewust worden van de noodzaak van een bestuurlijke aanpak van criminaliteit bij vergunningen, subsidies en aanbestedingen.
- Ongewenste facilitering van criminele activiteiten bij het verlenen van vergunningen, subsidies en het gunnen van overheidsopdrachten bij aanbestedingen voorkomen, om hiermee de integriteit van de overheid te waarborgen.
- Een bijdrage leveren aan het voorkomen/terugdringen van criminele activiteiten in bepaalde sectoren.

Het bureau wordt ingericht op de verwachting van het gemiddeld aantal aanvragen van BIBOB-adviezen van 500 per jaar.¹⁵³

¹⁵³ Kamerstukken II, 1999/00, 26883, nr. 3.

7. Welke instrumenten worden ingezet? Hoe is de samenhang tussen de instrumenten? Is er sprake van overlap?

Er is een Bureau bevordering integriteitonderzoeken door het openbaar bestuur (Bureau BIBOB) in het leven geroepen, dat bestuursorganen en aanbestedende overheidsdiensten desgevraagd adviseert over de mate van gevaar dat een overheidsopdracht, subsidie of vergunning wordt misbruikt ten behoeve van criminele activiteiten (BIBOB-advies). Het instrument wordt beperkt ingezet, te weten bij bepaalde subsidies, bij vergunningen in enkele economische sectoren of betreffende bepaalde vermakelijkheidsinrichtingen en bij overheidsopdrachten.

Een BIBOB onderzoek bestaat uit het verzamelen van relevante informatie over de aanvrager (plus de relevante natuurlijke personen die in een (zakelijk) samenwerkingsverband tot de aanvrager staan) van de vergunning. De informatiebronnen staan in de Wet BIBOB weergegeven.

De verzamelde en gecombineerde informatie kan in een schriftelijk advies leiden tot een 'ernstig', 'minder ernstig' of 'geen' gevaar dat de vergunning misbruikt zal worden om strafbare feiten te plegen dan wel uit strafbare feiten verkregen gelden wit te wassen.

Tabel 14. Realisatie aantal BIBOB-adviezen 2004-2011

2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
51	71	127	197	261	232	232	196

Kwaliteitscommissie BIBOB

De kwaliteitscommissie BIBOB is in 2011 ingesteld en toetst periodiek de kwaliteit van de adviezen van het Bureau. In het jaarverslag dat op 9 mei 2012 aan de Tweede Kamer is verzonden, stelt de kwaliteitscommissie dat de adviezen van het

8. Wat is bekend over de uitvoering van het beleid en over de doelmatigheid van de bedrijfsvoering?

Ingevolge artikel 45 Wet BIBOB is de wet in 2007 geëvalueerd door bureau Berenschot, in opdracht van het WODC en op aanvraag van de ministeries van Binnenlandse Zaken en Justitie.¹⁵⁴

Tijdens het evaluatieonderzoek stonden twee vragen centraal:

- In welke mate proberen bestuursorganen door middel van de Wet BIBOB ongewilde facilitering van criminele activiteiten te voorkomen bij het verlenen van vergunningen, subsidies en het gunnen van overheidsopdrachten bij aanbestedingen
- Wat zijn de positieve en negatieve ervaringen van bestuursorganen met de implementatie van de Wet BIBOB en met de adviezen van het Landelijke Bureau BIBOB.

De evaluatie heeft geresulteerd in de 'Wijziging van de Wet bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur naar aanleiding van de evaluatie van die wet, alsmede uitbreiding van de reikwijdte ervan en wijziging van enige andere wetten (Evaluatie- en uitbreidingswet BIBOB)¹⁵⁵'. Dit wetsvoorstel ligt thans voor in de Eerste Kamer der Staten-Generaal.

Bureau inhoudelijk goed, juridisch houdbaar en bruikbaar zijn. Verder doet de kwaliteitscommissie BIBOB in het jaarverslag een aantal aanbevelingen ter bevordering van de kwaliteit van de adviezen BIBOB.

¹⁵⁴ Kamerstukken II, 2006/07, 31109, nr. 1

¹⁵⁵ Kamerstukken II, 2011/12, 32676, nr. A.

9. Wat is het effect van de instrumenten op de geformuleerde doelstellingen (oplossing van het probleem)? Hebben instrumenten op andere beleidsterreinen ook belangrijke effecten op de geformuleerde doelstellingen? Wat zijn belangrijke positieve en negatieve neveneffecten?

Het onder antwoord 8) genoemde evaluatieonderzoek van Berenschot in 2007 leverde de volgende conclusies op:

- Het gebruik van de Wet BIBOB is aanvankelijk langzaam op gang gekomen en loopt achter bij de eerdere verwachtingen van de wetgever. Er is inmiddels een stijgende lijn te zien in het gebruik van de Wet BIBOB en gezien de verwachtingen van de bestuursorganen en het Landelijke Bureau BIBOB zal deze stijgende lijn zich voortzetten.
- De aandacht voor integriteit bij het openbaar bestuur is toegenomen. De wet is bekend bij functionarissen en bestuurders en de inhoud van de wet is duidelijk. Veel bestuursorganen geven aan dat het bestuurlijk draagvlak aanwezig is, overigens met een verschillende prioriteit bij vergunningverlening, subsidieverlening en aanbestedingen.
- Bestuursorganen lijken zich goed bewust van de zorgvuldigheid waarmee de wet moet worden toegepast. Ze lijken er voor te kiezen om eerst ervaring met de wet op te doen op het terrein van vergunningen. Hier zien ze meer risico's voor criminele facilitering dan bij aanbestedingen en subsidies. Ook wordt toepassing bij aanbestedingen en subsidies als ingewikkelder en beperkter ervaren dan bij vergunningen.
- Bestuursorganen die ervaring hebben met de Wet BIBOB vinden dat de wet, naast de bestaande instrumenten, zeker een meerwaarde heeft. Veel bestuursorganen beschouwen de wet zowel als een instrument om de integriteit te waarborgen als om de georganiseerde criminaliteit aan te pakken. Het is een goede ontwikkeling dat bestuursorganen zich meer bewust worden van de beide invalshoeken van de bestuurlijke aanpak van georganiseerde criminaliteit.

De Evaluatie en uitbreidingswet BIBOB

De evaluatie heeft geleid tot het wetsvoorstel dat thans bij de Eerste Kamer ligt. Dit wetsvoorstel regelt dat de vastgoedsector, de kansspelsector, de vuurwerkimporteurs en de uitvoer, doorvoer en overdracht van strategische goederen en diensten onder de werking van de Wet BIBOB komen te vallen. Hierdoor krijgen overheden met name bij vastgoedtransacties de mogelijkheid om andere partijen via een BIBOB-onderzoek te screenen. Met dit voorstel komt het kabinet tegemoet aan de wens van de verschillende bestuursorganen en wordt de criminaliteit in deze sectoren verminderd.

Verder wordt door deze wijziging de informatiepositie van bestuursorganen en externe bewaarschrijven commissies verbeterd, krijgt de burgemeester met een bestuurlijke sluitingsbevoegdheid de mogelijkheid om (niet-vergunningplichtige) misdaad bevorderende branches en activiteiten te weren. Ook wordt een kwaliteitscommissie ingesteld, de adviestermijnen voor het Bureau BIBOB verruimd tot maximaal 12 weken en krijgt de lokale driehoek (burgemeester, hoofd van politie en de officier van justitie) inzage in het advies.

10. Hoe is de hoogte bepaald van de budgetten die zijn ingezet? Wat is hiervan de onderbouwing?

Zoals in het antwoord op vraag zes is aangegeven wordt, evenals voor de andere producten van Dienst Justis, voor de BIBOB-adviezen een kostprijs gehanteerd.

Lijst met afkortingen

ACtB	Actieplan Criminaliteit tegen Bedrijven
AFM:	Autoriteit Financiële Markten
ASHG:	Advies en Steunpunten Huiselijk Geweld
AVC:	Stichting Aanpak Voertuigcriminaliteit
AVO:	Actieplan Veilig Ondernemen
BJZ:	Bureaus Jeugdzorg
BZK:	Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
BIBOB:	Bevordering Integriteitsbeoordelingen door het Openbaar Bestuur
CB:	Cell Broadcast
CCV:	Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid
COVOG:	Centraal Orgaan Verklaring Omtrent het Gedrag
DAAD:	Directe Aansprakelijkstelling Aan Daders
DBS:	Directie Beleid en Strategie
DNB:	De Nederlandse Bank
DGJS:	Directoraat-Generaal Jeugd en Sanctietoepassing
DGPOL:	Directoraat-Generaal Politie
DJJ:	Directie Justitieel Jeugdbeleid
DRC:	Directie Rechtshandhaving en Criminaliteitsbestrijding
DSP:	Directie Sanctie- en Preventiebeleid
DVB:	Veiligheid en Bestuur
ECD:	Economische Controledienst
ECRIS:	European Criminal Records Information System
EL&I:	Economische zaken Landbouw en Innovatie
EVRM:	Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens
EZ:	Economische Zaken
FIOD:	Fiscale Inlichtingen en Opsporingsdienst
GIO:	Gemeenschappelijke Informatie Organisatie
GSR:	Garantstellingsregeling curatoren
HBD:	Hoofdbedrijfschap Detailhandel
HIC:	High-Impact-Crime
HTR:	Herziening Toezicht Rechtspersonen
HWN:	Hoofdwegennet
Ipol:	dienst Nationale Recherche Informatie
IVM:	Integrale Veiligheids Monitor
JBZ:	Raad Justitie en Binnenlandse zaken
JDS:	Justitieel Documentatiesysteem
J&G:	Jeugd en Gezin
KLPD:	Korps Landelijke Politie
KVO:	Keurmerk Veilig Ondernemen
KVU:	Kwaliteitsmeter Veilig uitgaan
LORS:	Landelijk Overvallen en Ramkraken Systeem
LPTV:	Landelijk Parket Team Verkeer
MCB:	Monitor Criminaliteit Bedrijfsleven
MKB:	Midden- en Kleinbedrijf Nederland
MOE-landers:	Midden- en Oost-Europeanen
MRF:	Metaal Recycling Federatie
NCTV:	Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid

NBD:	Nationaal Dreigingsbeeld
NPC:	Nationaal Platform Criminaliteitsbeheersing
OCW:	Onderwijs, Cultuur en Wetenschap
OM:	Openbaar Ministerie
PG's:	Procureurs Generaal
PRC:	Policy Research Corporation
RAP:	Registratie Applicatie
RPE:	Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek
RvdK:	Raad voor de Kinderbescherming
SDNA:	Synthetisch DNA
SIOD:	Sociale Inlichtingen en Opsporingsdienst
SODA:	Stichting Overlastdonatie
SGBO:	Staf Grootchalig en Bijzonder Optreden
Sr:	Strafrecht
Stichting M:	Stichting Meld Misdaad Anoniem
Sv:	Strafvordering
SZW:	Sociale Zaken en Werkgelegenheid
TLN:	Transport en Logistiek Nederland
VenG:	Vereniging van Nederlandse Gemeenten
VenJ:	Veiligheid en Justitie
VenW:	Verkeer en Waterstaat
VKB:	Veiligheid Kleine Bedrijven
VNO-NCW:	Verbond van Nederlandse Ondernemingen- Nederlandse Christelijke Werkgeversvereniging
VOG NP:	Verklaring omtrent het Gedrag Natuurlijke Personen
VOG RP:	Verklaring omtrent het Gedrag Rechtspersonen
VRIS:	Vreemdelingen in strafrechtsketen
VTL:	Vakopleiding Transport en Logistiek
VVGB:	Verklaring Van Geen Bezwaar
VvV:	Verbond van Verzekeraars
VWS:	Volksgezondheid Welzijn en Sport
Wet JD:	Wet op de justitiële documentatie
WETS:	Wederzijdse erkenning en tenuitvoerlegging strafvonnissen
WJG:	Wet Justitiële en strafvorderlijke gegevens
WLS:	Waarschuwingsregister Logistiek sector
WODC:	Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum
WWI:	Wonen, Wijken en Integratie
ZSM:	zo Samen, Snel, Slim, Selectief, Simpel, Slachtoffer- en Samenlevingsgericht mogelijk

Literatuurlijst

Bandura 1962, p. 211-269

A. Bandura, 'Social learning through imitation', In M. Jones (red.), *Nebraska symposium on motivation*, Lincoln, NE: University of Nebraska Press 1962, p. 211-269

CBS 2012

Centraal Bureau voor de Statistiek, *Integrale Veiligheidsmonitor 2011, landelijke rapportage*. Den Haag: CBS, 2012.

van Dijk & Oppenhuis 2002

T. van Dijk, E. Oppenhuis, *Huiselijk geweld onder Surinamers, Antillianen en Arubanen, Marokkanen en Turken in Nederland: aard, omvang en hulpverlening*. Hilversum: Intomart 2002.

van Dijk e.a. 1997

T. van Dijk, ea., *Huiselijk geweld, aard, omvang en hulpverlening*, Hilversum: Intomart 1997.

Van Dijk & de Waard 1991

J.M. van Dijk & J. de Waard, 'A Two-Dimensional Typology of Crime Prevention Projects, with a Bibliography', *Criminal Justice Abstract* 1991.

Dutton 1998, p. 207-224

D. Dutton, 'Intimate abusiveness', *Clinical Psychology: Science and Practice* 1998, 2(3), p. 207-224.

van der Engel, & Prummel 2007

A. van der Engel, E. Prummel, *Study on organized theft of commercial vehicles and their loads in the EU*, Brussel: Europees Parlement 2007.

van Erpecum 2005

I. van Erpecum, *Van afzijdigheid naar betrokkenheid. Preventieve strategieën tegen geweld*, Den Haag: het CCV 2005.

Ferwerda 2004

H.B. Ferwerda, *Huiselijk geweld: de voordeur op een kier. Omvang, aard en achtergronden in 2004 op basis van landelijke politiecijfers*, Arnhem: Beke 2004, p. 10-16.

Heide & Eggen 2004

W. Heide, A.Th.J. Eggen. *Criminaliteit en Rechtshandhaving in cijfers. Tabellenboek met ontwikkelingen t/m 2003*. Den Haag: CBS 2004.

Holtzworth-Munroe& Stuart 1994

A. Holtzworth-Munroe, G. Stuart, 'Typologies of male batterers: Three subtypes and the differences among them', *Psychological Bulletin* 1994, 116(3), p. 476-497.

Hoogwerf, 1996

A. Hoogwerf. *Geweld in Nederland*, Assen: van Gorcum B.V. 1996.

Inspectie van het Onderwijs 2005

Inspectie van het Onderwijs, *Onderwijsverslag 2003/2004*, Utrecht 2005.

Johnson 2006

M. Johnson, 'Conflict and control: Gender symmetry and asymmetry in domestic violence'. *Violence Against Women* 2006, 12(11), p. 1003-1010.

Jongebreur, Lindenberg & Plaisier 2011

W. Jongebreur, R. Lindenberg, J. Plaisier, *Landelijk beleid huiselijk geweld; Theoriegestuurde evaluatie periode 2002-2011*, Barneveld: Significant 2011

KLPD 2011

KLPD, *Dienst Operationele Samenwerking: Inzicht in koperdiefstal. Rapportage Waakzaam Koperslag KLPD*. Driebergen: KLPD 2011.

Van der Knaap, Nijssen, & Bogaerts 2006

L.M. van der Knaap, L.T.J. Nijssen, S. Bogaerts, *Geweld verslagen? Een studie naar de preventie van geweld in het publieke en semi-publieke domein*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2006.

Kunst, Schweizer & Van der Knaap 2006

M.J.J. Kunst, S. Schweizer, L.M. van der Knaap, *Veelbelovende programma's ter preventie van geweld*. Den Haag: WODC 2006.

Lammers & Goes 2005

M. lammers, A. Goes, *Van Incident tot fundament, vormgeving en implementatie van beleid rond bejegening, seksualiteit, en seksueel misbruik*. Utrecht: Movisie 2005

Langendoen 2011

M. Langendoen: *Het nieuwe goud. Een onderzoek naar het agendavormingsproces van metaaldiefstallen in de Rotterdamse haven*. Den Haag, 2011.

van Leiden & Ferwerda 2008

I. van Leiden & H. Ferwerda, *Afpersing van het bedrijfsleven: een schemerige onderneming. Naar een zichtbare aanpak van een verborgen delict*, *Tijdschrift voor Veiligheid* 2008, 4(7), p. 41-49.

van Leiden, de Vries Robbé & Ferwerda 2007

I. van Leiden, E. de Vries Robbé, H. Ferwerda, *Je bedrijf of je leven – Aard en aanpak van afpersing van het bedrijfsleven*, Arnhem: WODC 2007

Ministerie van Veiligheid en Justitie 2012

Plan van aanpak bestrijding 1% motorclubs. Den Haag: Ministerie van Veiligheid en Justitie 2012.

Mulder & Draisma 2004

S. Mulder, C. Draisma, 'Zicht op geweldletsel', *SEC* 2004, 18(1), p. 6-8.

Nieuwenhuis & Ferwerda 2010

A. Nieuwenhuis & H. Ferwerda, *Tot de dood ons scheidt. Een onderzoek naar de omvang en kenmerken van moord en doodslag in huiselijke kring*, Arnhem: Bureau Beke 2010.

NPC 2005

NPC, *Actieplan Veilig Ondernemen deel 2*, Den Haag: NPC 2005.

Oomen e.a. 2004

P. Oomen ea., *Monitor Criminaliteit Bedrijfsleven 2004. Feiten en trends inzake aard en omvang van criminaliteit in het bedrijfsleven*. Amsterdam: TNS NIPO 2004

van Os, Van Dijk & Wever 2007

A. van Os, B. van Dijk, J. Wever. *Project overlastdonatie; een vernieuwende aanpak van winkeldiefstal*. Amsterdam, Stichting Overlastdonatie Amsterdam, 2007.

Roth e.a. 2006

H. Roth ea., *Evaluatie afgifte VOG RP*, Amsterdam: Ergo 2006.

Rovers e.a. 2010

B. Rovers, M. Bruinsma, M. Jacobs. M. Jans, H. Moors, M. Siesling, C. Fijnaut, *Overvallen in Nederland. Een fenomenaanalyse en evaluatie van de aanpak*, Den Haag: Boom Juridische Uitgevers 2010

Rovers & Boers 2009

B. Rovers en R. Boers. *Plan- en procesevaluatie van project Overlastdonatie*. 's-Hertogenbosch, Bureau voor Toegepast Veiligheidsonderzoek BTVO, 2009.

Schreuders e.a. 1999

M.M. Schreuders e.a., *Criminaliteit en rechtshandhaving 1999: ontwikkelingen en samenhangen*, Den Haag: WODC 1999.

Spapens 2002

A.C. Spapens, 'Vuurwapens in Nederland' *SEC 2002*, 16(6), p. 10-11.

van der Veen & Bogaert 2010

H. van der Veen, S. Bogaert, 'Het landelijke onderzoek huiselijk geweld 2010. De methoden en belangrijkste resultaten', *justitiële verkenningen 2010*, 36(8), p. 33-45.

Ministerie van Economische Zaken 2004

Ministerie van Economische Zaken, *Convenant Aanpak Criminaliteit Wegtransportsector*, 2004.

Ministerie van Economische Zaken 2009

Ministerie van Economische Zaken, *Convenant Aanpak Criminaliteit Transportsector*, 2009.

Visee & Homburg 2010

H.C. Visee & G.H.J. Homburg, *Verzuimkosten werkgevers ten gevolge van huiselijk geweld*, Amsterdam: Regioplan beleidsonderzoek/ WODC 2010.

WODC 2002

WODC, *Monitor Criminaliteit en Instellingen, Slachtofferschap bij bedrijven en instellingen*, Amsterdam: NIPO 2002.

WODC, 2004

WODC, *Politiemonitor Bevolking 2004. Landelijke rapportage*, Hilversum: Projectbureau Politiemonitor, 2004.

WODC 2006

WODC, *Monitor Criminaliteit Bedrijfsleven 2006. Feiten en trends inzake aard en omvang van criminaliteit in het bedrijfsleven*, Amsterdam: TNS Nipo 2006

WODC 2011

WODC, *Monitor Criminaliteit Bedrijfsleven 2010. Feiten en trends inzake aard en omvang van criminaliteit in het bedrijfsleven*, Amsterdam: TNS Nipo 2011.

Kamerstukken

Kamerstukken II, 1995/96, 24797, nr. 3, *Wet Justitiële gegevens; Memorie van toelichting.*

Kamerstukken II, 1995/96, 24797, nr. 12, *Wet Justitiële gegevens; Nader verslag na aanleiding van ingrijpende wijzigingen ten opzichte van het oorspronkelijke wetsvoorstel.*

Kamerstukken II 1996/97, 25 056, nr. 1, *Bevordering Integere Besluitvorming Openbaar Bestuur*

Kamerstukken II, 1999/00, 26883, nr. 3, *Regels inzake de bevordering van integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur met betrekking tot beschikkingen of overheidsopdrachten (Wet bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur).*

Kamerstukken II 2001/02, 28345, nr. 1-2, *Privé Geweld Publieke Zaak*

Kamerstukken II 2003/2004 28694, nr. 17, *Verpakkingsbeleid*

Kamerstukken II, 2003/04, 28684, nr 31, *Naar een veiliger samenleving*

Kamerstukken II, 2003/04, 29200 VI, nr. 129, *Vaststelling van de begrotingsstaat van het Ministerie van Justitie (VI) voor het jaar 2004*

Kamerstukken II, 2003/04, 29200 VI aanhangsel 2148, *Vragen van de leden Smeets en Van Heemst (beiden PvdA) aan de ministers van Justitie en van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties over afpersing in het bedrijfsleven.*

Kamerstukken II, 2003/04, 29200 VII, nr. 145, *mogelijkheid van tijdelijke afscherming van NAW-gegevens van de aangever, waaronder het slachtoffer.*

Kamerstukken II 2004/05, 29800-VI, nr. 2, *Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Justitie (VI) voor het jaar 2005; Memorie van toelichting.*

Kamerstukken, 2006/07, 30800 VI, nr. 40, *Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Justitie (VI) voor het jaar 2007; Brief minister met antwoord op vragen Lambrechts, De Vries en Arib over ontuchtplegers die toch een Verklaring Omtrent het Gedrag krijgen.*

Kamerstukken II, 2006/07, 30800 VI nr. 126, *Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Justitie (VI) voor het jaar 2007; Brief minister ter aanbieding evaluatierapporten VOG NP en VOG RP.*

Kamerstukken II, 2006/07, 31109, nr. 1, *Evaluatie Wet BIBOB.*

Kamerstukken II, 2007/08, 28345, nr. 51, *'Kinderen Veilig Thuis'*

Kamerstukken II, 2007/08, 28684, nr. 124, *afpersing.*

Kamerstukken II, 2009/10, 28684, nr 273. *Naar een veiliger samenleving*

Kamerstukken II, 2010/11, 28684, nr. 301. *Naar een veiliger samenleving; Brief regering; Aard en aanpak van Mobiele bendes.*

Kamerstukken II, 2010/11, 29893, nr. 123, *Convenant Actie Koperslag.*

Kamerstukken II, 2010/11, 32763, nr. 3, *Wijziging van de Wet justitiële en strafvorderlijke gegevens in verband met de elektronische aanvraag van een verklaring omtrent het gedrag voor natuurlijke personen en enkele verbeteringen.*

Kamerstukken II, 2011/12, 28345, nr. 115, *Aanpak huiselijk geweld*

Kamerstukken II, 2011/12, 28345, nr. 124, *Overzicht samenhang activiteiten geweld in huiselijke kring*

Kamerstukken II, 2011/12, 29911, nr. 62. *Bestrijding georganiseerde criminaliteit; Brief regering; Reactie op verzoek Çörüz over Oost-Europese bendes die winkels plunderen.*

Kamerstukken II 2011/12, 29911, nr. 69-3, *Bestrijding georganiseerde criminaliteit.*

Kamerstukken II, 2011/12, 29911, nr. 64. *Bestrijding georganiseerde criminaliteit; Brief regering; Mobiele Bendes uit Midden- en Oost-Europa.*

Kamerstukken II, 2011/12, 32676, nr. A, *Wijziging van de Wet bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur naar aanleiding van de evaluatie van die wet, alsmede uitbreiding van de reikwijdte ervan en wijziging van enige andere wetten (Evaluatie- en uitbreidingswet Bibob).*

Kamerstukken II 2011/12, 33000 VI, nr. 54. *Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Veiligheid en Justitie (VI) voor het jaar 2012; Brief Regering; Uitvoering motie Van Toerenburg inzake de Verklaring Omtrent het Gedrag voor jeugdigen.*

Kamerstukken II, 2011-2012, 33 000, VI, nr. 73, *Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Veiligheid en Justitie (VI) voor het jaar 2012; Brief regering; Ontwikkelingen over de Verklaring Omtrent Gedrag.* Kamerstukken II, 2011/2012, 33000 VI, aanhangsel 2025, *Antwoorden op Kamervragen van het lid Van Toorenburg.*

Kamerstukken II, 2012/2013, 33062, nr 7, *Wijziging van diverse wetten in verband met de invoering van de verplichting voor bepaalde instanties waar professionals werken en voor bepaalde zelfstandige professionals om te beschikken over een meldcode voor huiselijk geweld en kindermishandeling en de kennis en het gebruik daarvan te bevorderen, onderscheidenlijk die meldcode te hanteren (verplichte meldcode huiselijk geweld en kindermishandeling).*

Projectorganisatie

Opdrachtgever:

- **dr. B. Jansen**
Hoofd afdeling Preventie, Kansspel en Slachtofferbeleid / plaatsvervangend Directeur Sanctie- en Preventiebeleid

Gedelegeerd opdrachtgever:

- **drs. G.W. Kramer**
Senior beleidsadviseur afdeling Preventie, Kansspel en Slachtofferbeleid

Projectgroep:

- **mr. E.C. Brommet**
Senior project- en programmamanager Project-, Programma- en AdviesCentrum (projectleider)
- **drs. M.A.W.L.M. Dekker-Abels**
Beleidsmedewerker, Directie Sanctie en Preventiebeleid
- **drs. I.L. van Erpecum**
Senior beleidsadviseur, Directie Sanctie en Preventiebeleid
- **M.M. Janssen, MSc.**
Projectsecretaris, Directie Sanctie en Preventiebeleid
- **mr. N. Koorn**
Beleidsmedewerker, Directie Sanctie en Preventiebeleid
- **drs. S. van Miltenburg**
Coördinator Actieplan Criminaliteit tegen Bedrijven, Directie Sanctie en Preventiebeleid
- **É.A.J. van Pul, MSc.**
Projectsecretaris, Directie Sanctie en Preventiebeleid

Schrijversgroep/tekstbijdragen:

- **mr. E.C. Brommet**
Senior project- en programmamanager Project-, Programma- en AdviesCentrum
- **mr. A.C.E. Clijnk**
Senior beleidsadviseur, Directie Sanctie en Preventiebeleid
- **drs. M.A.W.L.M. Dekker-Abels**
Beleidsmedewerker, Directie Sanctie en Preventiebeleid
- **drs. I.L. van Erpecum**
Senior beleidsadviseur, Directie Sanctie en Preventiebeleid
- **mw. E. Herkelman**
Senior Accountmedewerker, Directie Control, Bedrijfsvoering en Juridische Zaken
- **M.M. Janssen, MSc.**
Projectsecretaris, Directie Sanctie en Preventiebeleid
- **mr. N. Koorn**
Beleidsmedewerker, Directie Sanctie en Preventiebeleid

- **drs. G.W. Kramer**
Senior beleidsadviseur, Directie Sanctie en Preventiebeleid
- **drs. M.L. Kroon**
Beleidsmedewerker, Directie Justitieel Jeugdbeleid
- **mw. E.M. Lefeber**
Senior Accountmedewerker, Directie Control, Bedrijfsvoering en Juridische Zaken
- - **drs. S. van Miltenburg**
Coördinator Actieplan Criminaliteit tegen Bedrijven, Directie Sanctie en Preventiebeleid
- **drs. M.A. Seijlhouwer**
Senior beleidsadviseur, Directie Sanctie en Preventiebeleid

Meeleesgroep/commentaren op concepten:

- **dhr. M. Ipenburg**
Senior beleidsadviseur, Directie Financieel-economische Zaken
- **drs. A.G. Olthof**
Programmamanager, Directie Politie en Veiligheid en Veiligheidsregio's
- **dr. H.C.J van der Veen**
Projectleider, Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum, afdeling Externe Wetenschappelijke Betrekkingen
- **mr. drs. P.J.J. van Voorst**
Directie Rechtshandhaving en Criminaliteitsbestrijding

Geïnterviewde vertegenwoordigers betrokken organisaties:

- **drs. S. van Golberdinge**
Adjunct-directeur de Detailhandel Nederland
- **mr. J.C. Kant**
Beleidsmedewerker Koninklijke Horeca Nederland
- **mw. E.J. Prins**
Secretaris Regelgeving, Marktwerking, Consumentenbeleid en Gezondheidszorg, VNO NCW, MKB
- **dhr. B. Velders,**
Hoofd productie van de Justitiële Uitvoeringsdienst Toetsing Integriteit en Screening (Justis)
- **drs. A.B. Volkers**
Secretaris bedrijfsleven en maatschappij, VNO NCW
- **G. de Vor**
Programmamanager Maatschappelijke Veiligheid, het CCV



Dit is een uitgave van:
Ministerie van Veiligheid en Justitie
Postbus 20301 | 2500 EH Den Haag
www.rijksoverheid.nl/venj

Mei 2013 | J-19084